

# Kapitel 1 Die öffentliche Verwaltung als Teil der öffentlichen Gewalt

## A. Einordnung des Verwaltungsrechts in einen Gesamtzusammenhang

Vor Beschäftigung mit dem Verwaltungsrecht soll der Versuch unternommen werden, die Bedeutung dieses Wissensgebiets in einem Gesamtzusammenhang darzustellen. **1**

**Ausgangsfall:** Rüdiger Rep (R) und Norbert-P. Dösel (D) zünden das Wohnhaus einer türkischen Familie an. Die 5 und 7 Jahre alten Kinder dieser Familie werden erheblich verletzt. Das Haus brennt völlig ab.

Dieser Vorfall kann unter völlig verschiedenen Fragestellungen besprochen und kommentiert werden:

- Strafrecht: Haben sich R und D u. a. wegen einer besonders schweren Brandstiftung und gefährlicher Körperverletzung nach §§ 306b, 224 StGB strafbar gemacht?
- Politikwissenschaft: Wie kann es zu solchen Übergriffen kommen? Welche politischen Beweggründe stehen hinter einer solchen Tat?
- Soziologie: Welche Ursachen und Wirkungen hat das Verhalten der beteiligten Personen und Behörden?
- Verwaltungswissenschaft: Wie effizient kümmert sich die Verwaltung um Ausländerfragen?
- Sozialwesen und Psychologie: Ist eine Betreuung der betroffenen türkischen Familie erforderlich?
- Öffentliches Recht/Verwaltungsrecht: Ist eine Unterbringung der obdachlosen türkischen Familie in einer städtischen Unterkunft oder in einer privaten Wohnung nach dem Polizeigesetz erforderlich?

Das vorliegende Lehrbuch befasst sich ausschließlich mit dem zuletzt genannten Aspekt. Dabei stellt das öffentliche Recht den Oberbegriff dar. Es umfasst insbesondere das Verwaltungsrecht, das Verfassungsrecht, das Völkerrecht sowie weite Teile des Europarechts. Streng genommen, aber nicht dem allgemeinen juristischen Sprachgebrauch entsprechend, gehören noch weitere Rechtsgebiete zum öffentlichen Recht, wie z. B. das Strafrecht. **2**

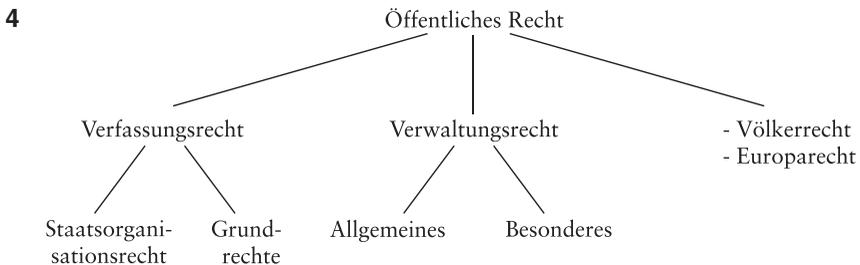
Das Verwaltungsrecht umfasst die Rechtssätze, die in spezifischer Weise für die öffentliche Verwaltung gelten. Es ist das der öffentlichen Verwaltung eigene Recht (Maurer, AVR, § 3 Rn. 1).

Das Verwaltungsrecht setzt sich zusammen aus dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht. Das Allgemeine Verwaltungsrecht erfasst diejenigen Regelungen, die grundsätzlich für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung gelten, also insbesondere das administrative Verfahren, die Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung und die Verwaltungsvollstreckung. Demgegenüber befasst sich das Besondere Verwaltungsrecht mit der rechtlichen Ordnung einzel- **3**

ner Teilbereiche der öffentlichen Verwaltung. Diese Bereiche sind meistens in Spezialgesetzen normiert. Sie ergänzen und modifizieren das Allgemeine Verwaltungsrecht. Zum Besonderen Verwaltungsrecht werden u. a. folgende Materien gerechnet:

- Polizei- und Ordnungsrecht,
- Öffentliches Dienstrecht,
- Kommunalrecht,
- Baurecht,
- Umweltrecht,
- Sozialrecht,
- Abgabenrecht,
- Straßenrecht.

Überblick:



## B. Verwaltungsbegriff und Arten der Verwaltung

### I. Begriff der Verwaltung

- 5 Da sich das Verwaltungsrecht mit dem Recht der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, ist zunächst eine Klärung des Begriffs der öffentlichen Verwaltung erforderlich.

#### 1. Negative Definition

- 6 Teilweise wird der Begriff der öffentlichen Verwaltung negativ mit Hilfe der sog. Substraktionsmethode bestimmt. Danach ist Verwaltung die Tätigkeit des Staates, die weder Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Regierung ist (vgl. Maurer, AVR, § 1 Rn. 6 m.w.N).

Gesamte Tätigkeit des Staates

- Gesetzgebung
  - Rechtsprechung
  - Regierung
- = Verwaltung

Eine solche Definition ist jedoch ungenügend. Sie ermöglicht allenfalls eine Ausgrenzung. Sie sagt aber über den Kerngehalt von Verwaltung nichts aus.

## 2. Positive Definition

Der Begriff der Verwaltung ist aufgrund seiner Vielschichtigkeit nicht leicht zu bestimmen. Vereinfacht ist Verwaltung (Definition in Anlehnung an Maurer, AVR, § 1 Rn. 9–12): 7

- a) Sozialgestaltung
- b) am öffentlichen Interesse orientiert
- c) in die Zukunft gerichtet
- d) aus gesetzlicher und eigener Initiative erfolgend
- e) überwiegend einzelfallorientiert.

Zu a): Gegenstand der Verwaltung ist das soziale Zusammenleben im Gemeinwesen. Das Merkmal dient der Abgrenzung zur Verwaltung privater Organisationen.

Zu b): Die öffentlichen Interessen können sich mit Individualinteressen ganz oder teilweise decken, so z. B. wenn die Polizei im Winter eine private Wohnung beschlagnahmt, um das Leben und die Gesundheit einer obdachlosen Familie zu schützen.

Zu c): Durch das Merkmal der Zukunftsgerichtetheit wird die Verwaltung von der (primär) vergangenheitsbezogenen Rechtsprechung abgegrenzt.

Zu d): Verwaltung ist nicht nur Gesetzesvollzug. Sie agiert darüber hinaus aus eigener Initiative und nach eigenen Vorstellungen (z. B. Straßenbau, Unterhaltung kultureller und sozialer Einrichtungen).

Zu e): Das Merkmal der Einzelfallbezogenheit dient der Abgrenzung zur Gesetzgebung, die auf den Erlass genereller und abstrakter Regelungen gerichtet ist. Abweichungen von diesem Grundsatz sind hier jedoch möglich.

## II. Arten der Verwaltung

### 1. Unterscheidung nach Aufgaben

a) **Ordnungsverwaltung.** Die **Ordnungsverwaltung** dient der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Gefahrenabwehr. Hierzu zählen z. B. polizeiliche Maßnahmen (Leinenzwang für bissigen Hund, aber auch Hilfestellung für betrunkene Person durch Polizisten), Gewerbeaufsicht (Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO, Widerruf einer Gaststättenerlaubnis nach § 15 II, III GastG), baurechtliche Maßnahmen (Abbruchsverfügung nach § 65 S. 1 LBO). 8

Ordnungsverwaltung ist zwar in der Regel, aber nicht zwingend Eingriffsverwaltung (dazu Rn. 18). Zur Ordnungsverwaltung gehört auch die Erteilung einer Genehmigung oder Erlaubnis (z. B. einer Baugenehmigung oder einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis). Der Gesetzgeber macht ein bestimmtes Verhalten (Bau eines Hauses, Betrieb einer Gaststätte) von einer Erlaubnis abhängig, um vorweg behördlich prüfen zu lassen, ob dieses Verhalten mit dem geltenden Recht vereinbar ist. Dieses Kontroll- bzw. Genehmigungsverfahren dient der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zählt zum Ordnungsrecht. Eine derartige Genehmigung/Erlaubnis wird auch „Kontrollerlaubnis“ genannt und die Regelung, die es vorschreibt, „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ (Maurer, AVR, § 9 Rn. 51).

- 9 b) Leistungsverwaltung.** Die Leistungsverwaltung hat die Aufgabe zum einen gezielt einzelne zu unterstützen (Sozialhilfe, Studienbeihilfe), wie auch Einrichtungen der Infrastruktur (Schulen, Krankenhäuser, Kindergärten etc.) bereit zu stellen. Sie umfasst damit auch die „Daseinsvorsorge“ (Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung etc.).
- 10 c) Lenkungsverwaltung.** Die Lenkungs- bzw. Planungsverwaltung dient der Förderung und Steuerung verschiedener (gesellschaftlicher) Bereiche durch generelle Vorgaben (z. B. Maßnahmen der Raumordnung, Wirtschafts- oder Kulturförderung durch Subventionen). Lenkungsverwaltung kann gleichzeitig Leistungsverwaltung (Subvention) wie auch Ordnungsverwaltung (Verbot umweltschädlicher Gewässerverschmutzung) sein.
- 11 d) Abgabenverwaltung.** Die Abgabenverwaltung dient der Beschaffung der staatlichen Geldmittel durch Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben (z. B. Gebühren, Beiträge).
- 12 e) Bedarfsverwaltung.** Die Bedarfsverwaltung hat die Aufgabe, die für die Verwaltung erforderlichen Personal- und Sachmittel zur Verfügung zu stellen.

## 2. Unterscheidung nach der Rechtsform des Handelns

- 13** Die Verwaltung handelt grundsätzlich öffentlich-rechtlich (hoheitlich) nach den Normen des öffentlichen Rechts. Dies gilt aber nicht ausnahmslos. Teilweise kann, teilweise muss die Verwaltung ausschließlich Privatrecht anwenden (zur Abgrenzung öffentliches und privates Recht vgl. 39 ff.). Üblicherweise werden **drei Fallgruppen** unterschieden, in denen die Verwaltung wahlweise oder zwingend **Privatrecht** anwendet (Maurer, AVR, § 3 Rn. 20–27):
- 14 a) Bedarfsverwaltung.** (siehe hierzu auch Rn. 12) Wenn die Verwaltung zur Erfüllung ihrer eigentlichen Verwaltungsaufgaben Sachmittel (Büromaterial, Gebäude), Dienstleistungen (Bauarbeiten) oder Personalmittel (Beschäftigung von Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst) beschafft, spricht man von Bedarfsverwaltung. Der traditionell auch verwendete Begriff der „fiskalischen Hilfseschäfte“ passt mit Einschränkung nicht mehr, da die Bedarfsverwaltung von Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen Verwaltungsträgern mit jährlich etwa 250 Milliarden Euro einen dominierenden Wirtschaftsfaktor darstellt. In allen diesen Fällen tritt der Staat wie ein Privatunternehmen auf. Bedarfsgeschäfte der Verwaltung dürfen daher **ausschließlich** in der Form des Privatrechts getätigt werden. Ob die Verwaltung in diesem Bereich an die Grundrechte, insbesondere das Gleichheitsgebot (Art. 3 I GG), gebunden ist, ist stark umstritten (verneinend: BHGZ 36, 91, 95; 97, 312, 316; bejahend: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, I § 23 Rn. 42 m. w. N.). In der Praxis dürfte dieser Streit keine allzu große Bedeutung haben, da die Verwaltung i. d. R. bereits durch andere Normen an einer willkürlichen Auftragsvergabe (z. B. Bestellung des teureren Büromaterials beim Vereinsfreund) gehindert ist (z. B. durch das Haushaltsrecht, insbesondere aber durch das Vergaberecht nach §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbe-

schränkungen [GWB], der Vergabeverordnung [VgV] sowie der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen [VOB/A] und für Leistungen [VOL]).

**b) Erwerbswirtschaftliche Betätigung der Verwaltung.** Der Staat nimmt hier als Unternehmer am Wirtschaftsleben teil. Dies geschieht durch eigene unternehmerische Tätigkeit oder über Handelsgesellschaften (insbesondere GmbH, AG), die ganz oder teilweise in staatlicher Hand sind. **15**

**Beispiele:** Kommunale Wohnungsbauunternehmen, Bestattungsunternehmen, Verkehrsbetriebe.

Die erwerbswirtschaftliche Betätigung der Verwaltung richtet sich nach **Privatrecht**. Ob in diesem Bereich die Verwaltung an die Grundrechte gebunden ist, ist ebenfalls umstritten (vgl. Nachweise bei Detterbeck, AVR, Rn. 908; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, I § 23 Rn. 60).

**c) Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in der Form des Privatrechts (Verwaltungsprivatrecht).** Erfüllt die Verwaltung in der Rechtsform des Privatrechts unmittelbar Verwaltungsaufgaben, so spricht man von Verwaltungsprivatrecht. **16**

**Beispiel:** Betrieb von öffentlichen Verkehrsmitteln, Lieferung von Gas, Strom, Wasser.

Die Verwaltung erfüllt in diesem Bereich unmittelbar öffentliche Aufgaben. Wenn gesetzlich nichts anderes vorgeschrieben ist (wie z. B. im Bereich der gesamten Ordnungs- und Abgabenverwaltung, aber auch in weiten Teilen der Leistungsverwaltung, die ein öffentlich-rechtliches Handeln vorschreiben), hat die Verwaltung **Wahlfreiheit**. D. h., sie hat die Befugnis, Verwaltungsaufgaben in öffentlich-rechtlicher, aber auch in privatrechtlicher Form zu besorgen.

**Beispiel:** Die Gemeinde betreibt ihr Wasserwerk in privatrechtlicher Organisationsform und regelt (bei dieser Organisationsform dann zwingend) das Benutzungsverhältnis privatrechtlich (Rn. 53).

**Abwandlung:** Die Gemeinde betreibt ihr Wasserwerk in eigener Regie (öffentlich-rechtliche Organisationsform). Hier kann sie das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich (Satzung) oder privatrechtlich (AGB) regeln.

Da der Staat hier die Möglichkeit hat, öffentliche Aufgaben auch in privatrechtlicher Form auszuführen, soll er sich durch Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform bzw. eines privatrechtlichen Benutzungsverhältnisses seiner öffentlich-rechtlichen Verpflichtung nicht entziehen können. Deswegen ist allgemein anerkannt, dass die Verwaltung bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in der Form des Privatrechts ihren öffentlich-rechtlichen Bindungen, also insbesondere der Grundrechtsbindung, unterworfen ist (BGHZ 52, 325, 327; 91, 84, 96 f.; Maurer, AVR, § 3 Rn. 28 m. w. N.). **17**

**Beispiel:** Städtische Straßenbahn AG muss bei der Tarifgestaltung den Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) beachten.

### 3. Unterscheidung nach Wirkung für den Bürger

Die Unterscheidung nach den Rechtswirkungen der Verwaltungsmittel für den Bürger führt zur Unterscheidung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung.

- 18 Eingriffsverwaltung** liegt vor, wenn die Verwaltung in die Rechtsposition eines Bürgers eingreift, ihm also Verpflichtungen und Belastungen auferlegt.

**Beispiele:** Abbruchsverfügung nach § 65 S. 1 LBO, Beschlagnahme einer Wohnung nach § 33 I Nr. 1 PolG.

**Leistungsverwaltung** ist dagegen anzunehmen, wenn sie dem Bürger Leistungen oder sonstige Vergünstigungen gewährt.

**Beispiele:** Sozialhilfe, Subventionen, Erteilung einer Baugenehmigung.

Dieselbe Verwaltungsmaßnahme kann sowohl belastend wie auch begünstigend wirken. Ein Bürger kann durch eine Maßnahme belastet, ein anderer begünstigt werden.

**Beispiel:** Sperrzeitverlängerung zu Lasten des Gastwirts, aber zu Gunsten des in seiner Nachtruhe gestörten Nachbarn.

Eine Maßnahme kann auch teils begünstigende, teils belastende Wirkung gegenüber demselben Bürger haben.

**Beispiel:** Eine begünstigende Genehmigung wird mit einer belastenden Auflage verbunden.

Die Unterscheidung ist insbesondere bedeutsam für die Frage, ob die Verwaltung für ihr Handeln eine gesetzliche Grundlage benötigt (Vorbehalt des Gesetzes; näher hierzu 155 ff.).

## C. Träger öffentlicher Verwaltung

- 19** Der Staat – also Bund und Länder – kann die Verwaltungsaufgabe durch eigene Behörden erfüllen. In diesem Fall spricht man von **unmittelbarer Staatsverwaltung**. Der Staat kann die Verwaltungsaufgaben aber auch auf rechtsfähige Verwaltungseinheiten übertragen, nämlich Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Dann spricht man von **mittelbarer Staatsverwaltung**.

### I. Unmittelbare Staatsverwaltung

- 20** **Bund und Länder** sind die ursprünglichen Verwaltungsträger. Als juristische Personen sind sie rechtsfähig und können so Träger von Rechten und Pflichten sein. Die unmittelbare Staatsverwaltung ist die Verwaltung durch staatliche Behörden. Entsprechend der föderativen Struktur der Bundesrepublik gliedern sich diese in Bundes- und Landesbehörden.

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben ist nach Art. 30 GG Sache der Länder. Der Vollzug von **Bundesgesetzen** erfolgt daher grundsätzlich durch die Länder mit Landesbehörden als eigene Angelegenheit gem. Art. 83, 84 GG. Ausnahmsweise handeln die Länder im Auftrag des Bundes gem. Art. 85 GG (z. B. Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen, vgl. Art. 90 GG) oder der Bund selbst durch bundeseigene Behörden oder bundeseigene Verwaltungsträger gem. Art. 86 ff. GG (z. B. Bundeswehrverwaltung gem. Art. 87b GG).

Der Vollzug der **Landesgesetze** ist ausschließlich Sache der Länder (BVerfGE 21, 312, 325).

## II. Mittelbare Staatsverwaltung

Der Staat muss die Aufgaben nicht stets durch eigene Bundes- und Landesbehörden erfüllen, sondern kann sie auf rechtlich selbstständige Organisationen (juristische Personen) übertragen: auf **Körperschaften, Anstalten und Stiftungen** (sog. mittelbare Staatsverwaltung, vgl. Maurer, AVR, § 23 Rn. 1 ff.). Hinzu kommen noch die Beliehenen als eigene Rechtsfigur. **21**

### 1. Körperschaften des öffentlichen Rechts

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind mitgliederschaftlich verfasste, aber unabhängig vom Wechsel der Mitglieder bestehende Organisationen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. **22**

**Beispiel:** Gemeinden, Gemeindeverbände (wie Landkreise), Universitäten, IHK, Rechtsanwaltskammern, kommunale Zweckverbände (z. B. Abwasserzweckverbände).

Eine Sonderstellung nehmen die nach Art. 28 I und II GG verfassungsrechtlich garantierten Gemeinden und (Land)Kreise ein. Sie sind Gebietskörperschaften, bei denen die Mitgliedschaft aus dem Wohnsitz in einem bestimmten Gebiet (Gemeinde, Kreis) folgt. Der Bestand der Körperschaft ist unabhängig vom Wechsel der Mitglieder (Gemeinde-/Kreiseinwohner).

### 2. Anstalten des öffentlichen Rechts

Die Anstalt ist eine organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbediensteten und Sachmitteln (Gebäude, technische Ausstattung). Sie ist organisatorisch verselbstständigt und hat bestimmte Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen, insbesondere Leistungen zu erbringen (Maurer, AVR, § 23 Rn. 46 ff.). Anstalten sind im Gegensatz zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht verbandsmäßig organisiert. Sie haben i. d. R. Benutzer, und keine Mitglieder. **23**

**Beispiel:** Öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten, Sparkassen, Studentenwerke, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA).

Von den rechtsfähigen sind die **nicht rechtsfähigen** Anstalten zu unterscheiden. Die nicht rechtsfähige Anstalt ist nur organisatorisch selbstständig; rechtlich ist sie dagegen unselbstständiger Teil eines anderen Verwaltungsträgers. **24**

**Beispiel:** Friedhöfe, kommunale Schulen, Schwimmbäder, Stadtwerke, Krankenhäuser (zum Teil können diese Einrichtungen auch in privatrechtlicher Form als sog. Eigengesellschaften in Form von Aktiengesellschaften oder GmbHs geführt werden, z. B. Stadtwerke GmbH).

### 3. Stiftungen des öffentlichen Rechts

Stiftungen des öffentlichen Rechts sind rechtsfähige Organisationen, denen ein Stifter Vermögenswerte (Kapital oder Sachwerte) zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe übertragen hat. Stiftungen haben weder Mitglieder noch Benutzer; sie haben nur Nutznießer. Sie werden durch einen staatlichen Hoheitsakt errichtet. **25**

**Beispiele:** Stiftung preußischer Kulturbesitz mit dem Zweck, die früher preußischen Kulturgüter zu bewahren, zu pflegen und zu ergänzen (BGBl. I 1957 S. 841), die Stiftung Hilfswerk für behinderte Kinder (BGBl. I 1976 S. 1876), Bundeskanzler-Willi-Brandt-Stiftung (BGBl. I 1994 S. 3138), Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur (BGBl. I 1998 S. 1226), Stiftung „Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg“ (GBl. 1991, 498, 595).

#### 4. Beliehene

- 26** Grundsätzlich sind die oben genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts Träger der öffentlichen Verwaltung. Der Staat hat aber auch die Möglichkeit, hoheitliche Befugnisse auf Beliehene zu übertragen. Beliehene sind Privatpersonen (natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts), auf die durch Hoheitsakt (Gesetz, Verwaltungsakt) in begrenztem Umfang hoheitliche Befugnisse übertragen werden. Insoweit sind sie in die mittelbare Staatsverwaltung einbezogen. Beliehene sind, soweit ihr hoheitlicher Kompetenzbereich reicht, Verwaltungsträger. **Beliehene handeln** grundsätzlich **im eigenen Namen**. In einem Prozess sind sie selbst Partei; verwaltungsgerichtliche Klagen sind gegen sie zu richten (Detterbeck, AVR, Rn. 193).

**Beispiele:** Flug- und Schiffskapitäne, die Sachverständigen des TÜV – nicht der TÜV selbst – bei der Prüfung von Fahrzeugen und der Abnahme von Fahrprüfungen, Forstschutzbeauftragte, Bezirksschornsteinfegermeister.

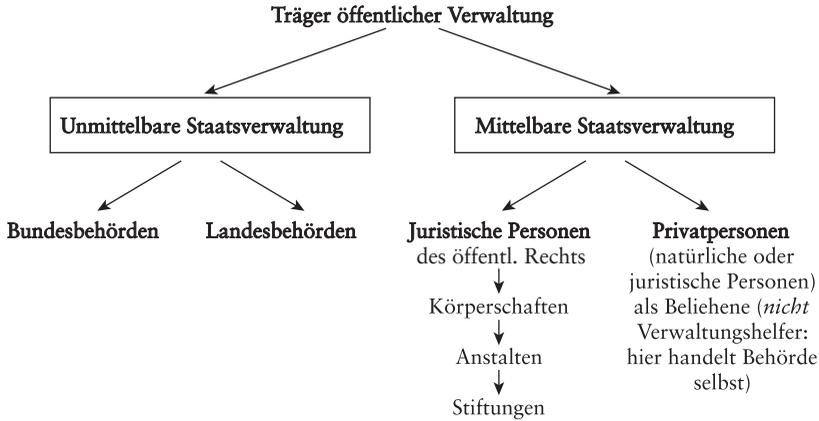
Die Beleihung als hoheitliche Kompetenzübertragung auf Privatpersonen ist eine seit langem anerkannte Form der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Sie erlaubt es, den Sachverstand Privater, ihre technischen Mittel und ihre Finanzkraft für die zu erledigende Verwaltungsaufgabe zu nutzen (Maurer, AVR, § 23 Rn. 56 ff.).

- 27** Von den Beliehenen zu unterscheiden sind die **Verwaltungshelfer**. Solche Verwaltungshelfer erfüllen i. d. R. nur Hilfstätigkeiten **im Auftrag und nach Weisung der Behörde**. Sie arbeiten unselbstständig (Maurer, AVR, § 23 Rn. 59; weiter differenzierend zwischen Verwaltungshelfern und Privaten, mit denen der Staat privatrechtliche Verträge schließt, Detterbeck, AVR, Rn. 194 f.). Ihr Handeln wird dem beauftragenden Verwaltungsträger zugerechnet.

**Beispiel:** Privater Abschleppunternehmer, mit dem die Polizei einen Werkvertrag (§ 631 BGB) abgeschlossen hat, wonach der Unternehmer zur Bergung eines Unfallfahrzeugs oder zum Abschleppen eines verbotswidrig geparkten Pkw verpflichtet ist.

### III. Zusammenfassung

28



### D. Verwaltungsaufbau und -aufsicht

#### I. Verwaltungsaufbau

29

Grundkenntnisse über den Verwaltungsaufbau sind gerade auch im Rahmen einer Klausur unabdingbar für die richtige Bestimmung der zuständigen Behörde bei der formellen Rechtmäßigkeitsprüfung (vgl. Prüfschema für den Erlass eines rechtmäßigen VA Rn. 353), der nächst höheren Behörde als Widerspruchsbehörde (§ 73 I VwGO) sowie bei der Bestimmung des richtigen Klagegegners nach § 78 VwGO.

**Beispielfall:** S ist Sachbearbeiter beim Baurechtsamt der Großen Kreisstadt G. Er stellt nach Hinweisen aus der Bevölkerung fest, dass Eigentümer E auf seinem Außenbereichsgrundstück auf der Gemarkung der Gemeinde G illegal eine pinkfarbene Wellblechhütte von 6 m x 4 m und einer Höhe von 3 m errichtet hat. S überlegt, ob gegenüber E eine Abbruchsverfügung erlassen werden kann. Wer ist zuständige Behörde? Wer ist Widerspruchsbehörde? Wer wäre im Falle einer verwaltungsgerichtlichen Klage gegen Ausgangs- und Widerspruchsbescheid der richtige Klagegegner?

Wir unterscheiden, wie oben (Rn. 19 ff.) bereits ausgeführt, zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung sowie zwischen Bundes- und Landesverwaltung. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Landesverwaltung.

#### 1. Unmittelbare Landesverwaltung

30

Die **unmittelbare** Landesverwaltung ist in Baden-Württemberg, wie in den meisten Flächenstaaten, dreistufig. Der dreigliedrige Aufbau besteht aus Ober-, Mittel- und Unterstufe. Das LVG bezeichnet die Mittel- und Unterstufe als

„allgemeine Verwaltungsbehörden“ (§§ 10 ff. LVG) und die Oberstufe als „oberste Landesbehörden“ (§§ 7 ff. LVG).

Zur **Oberstufe** zählen nach § 7 LVG der Ministerpräsident, die Landesregierung, die Landesministerien und der Rechnungshof.

Die **Mittelstufe** bilden die Regierungspräsidien (§§ 11 ff. LVG). Ihre Zuständigkeit umfasst sowohl die Erledigung verschiedener Verwaltungsaufgaben der ersten Instanz als auch die Aufsicht über die Behörden der Unterstufe (also sind sie auch Widerspruchsbehörde).

Die **Unterstufe** besteht aus den Landratsämtern als unterer Verwaltungsbehörde (vgl. § 15 I LVG). Das Landratsamt hat eine Doppelstellung: Es ist einerseits als untere Verwaltungsbehörde eine staatliche Behörde, § 1 III S. 1 HS. 2 und S. 2 LKrO; andererseits ist es die Behörde des Landkreises, § 1 III S. 1 HS. 1 LKrO.

Soweit die Gemeinden (Stadtkreise und Große Kreisstädte) und Verwaltungsgemeinschaften im Sinne von § 17 LVG staatliche Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde übernehmen, zählen sie zur mittelbaren Landesverwaltung.

**Ausnahmen vom dreistufigen Aufbau** bestehen z. B. im Polizeirecht. Der Aufbau der Polizeibehörden ist vierstufig (vgl. §§ 61, 62 PolG). Der Aufbau des Polizeivollzugsdienstes ist hingegen zweistufig, da die Polizeidienststellen im Sinne von § 70 I PolG (insbesondere die regionalen Polizeipräsidien) direkt dem Innenministerium unterstehen, §§ 72 ff. PolG.

## 2. Mittelbare Landesverwaltung

**31** Wie oben (Rn. 21) bereits erläutert, liegt mittelbare Staatsverwaltung vor, wenn sich der Staat für den Gesetzesvollzug ausgegliederter Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit bedient. Dies sind juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) und Beliehene. Zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts gehören im Rahmen der mittelbaren Staatsverwaltung auf Landesebene insbesondere die **Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften** (vgl. insbesondere § 15 I LVG). Der Staat bedient sich der Kommunalbehörden, um durch diese (mittelbar) seine Gesetze ausführen zu lassen. Die Kommunalbehörden führen also nicht nur eigene Angelegenheiten aus (**Selbstverwaltungsangelegenheiten**), sondern auch Angelegenheiten, die ihnen übertragen wurden (**Weisungsaufgaben**). Dadurch werden sie aber nicht zu staatlichen Behörden. Dies ist wichtig für die Bestimmung der Widerspruchsbehörde (§ 73 I VwGO) und des Klagegegners (§ 78 IVwGO).

**32** Auf **Kreisebene** besteht die bereits unter Rn. 30 angesprochene Besonderheit, dass das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde auch mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betraut und insoweit **staatliche Behörde** ist (§ 1 I S. 1 HS. 2 und S. 2 LKrO; Doppelfunktion des Landrats als Vertreter der Selbstverwaltungskörperschaft Landkreis und des Landratsamts als untere Verwaltungsbehörde). Das Land „leiht“ sich das Landratsamt („Organleihe“) bzw. die Bediensteten des Landkreises (vgl. § 56 I S. 1 LKrO: Der Landrat kann Bedienstete des Landkreises zur Besorgung von Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde heranziehen). Das Landratsamt ist hier als untere Verwaltungsbehörde tätig und damit Staatsbehörde.