

Vorlesung Grundkurs Öffentliches Recht III
Allgemeines Verwaltungsrecht

Donnerstag, den 6. November 2003

**I. Die Gliederung der Verwaltungstätigkeit nach dem
Verwaltungsträger**

Nach dem Verwaltungsträger kann die deutsche Verwaltung in Bundes- und Landesverwaltung unterschieden werden. Die Kommunen sind bei dieser Betrachtung keine selbstständige dritte Ebene, sondern Teile der Länder. Sowohl die Bundes- als auch die Landesverwaltung können in unmittelbare und mittelbare Verwaltung gegliedert werden. Die Kommunen gehören zur mittelbaren Landesverwaltung. Die Kommunalverwaltung ist damit, obwohl für den Bürger die nächste Verwaltung, keine eigene Verwaltungsebene, sondern ein - allerdings verselbstständigter - Teil der Landesverwaltung.

Die wichtigste verwaltungsorganisatorische Irregularität, die auch Berlin betrifft, sind die Stadtstaaten. Während bei den Flächenbundesländern die kommunale Ebene nicht zur unmittelbaren Landesverwaltung gehört, sondern von Körperschaften des öffentlichen Rechts wahrgenommen wird, die im Verhältnis zum Land selbständig sind, wird in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg nicht zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung unterschieden; folglich zählt die kommunale Ebene hier nicht zur mittelbaren, sondern zur unmittelbaren Landesverwaltung; für Berlin heißt dies, dass die Bezirksverwaltung Teil der Berliner Verwaltung ist und nicht Verwaltung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Unmittelbar ist Verwaltung, deren Träger der Bund oder ein Land als juristische Person ist; mittelbar ist Verwaltung,

deren Träger eine rechtsfähige juristische Person des öffentlichen Bundes- oder Landesrechts ist. Für den Bund ergibt sich die Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bundesverwaltung aus Art. 86 GG. In Berlin ist das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz einschlägig, das zwischen der Berliner Verwaltung (d.i. die unmittelbare Staatsverwaltung in Berlin; Definition in § 2 I AZG) und der Verwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Landes Berlin unterscheidet (§§ 28 ff. AZG).

Sowohl die Träger der unmittelbaren als auch die Träger der mittelbaren Staatsverwaltung sind in Organe gegliedert. Da die Träger der unmittelbaren Staatsverwaltung größer sind als die Träger der mittelbaren Staatsverwaltung, ist diese Gliederung bei ihnen komplizierter. Sie folgt allerdings einem Schema, das bei allen Trägern unmittelbarer Staatsverwaltung kraft Tradition, nicht kraft verfassungsrechtlicher Notwendigkeit, im Wesentlichen gleich ist. Dieses Schema umfasst oberste Behörden, Oberbehörden, Mittelbehörden und untere bzw. örtliche Behörden. Die wichtigste Irregularität, die Berlin betrifft, sind die Stadtstaaten. Während bei den Flächenbundesländern die kommunale Ebene nicht zur unmittelbaren Landesverwaltung gehört, sondern von Körperschaften des öffentlichen Rechts wahrgenommen wird, die im Verhältnis zum Land selbstständig sind, wird in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg nicht zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung unterschieden; folglich zählt die kommunale Ebene hier nicht zur mittelbaren, sondern zur unmittelbaren Landesverwaltung; für Berlin heißt dies, dass die Bezirksverwaltung Teil der Berliner Verwaltung ist und nicht Verwaltung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Die nochmalige nähere Darstellung beginne ich mit der unmittelbaren Landesverwaltung, weil der Anteil der Länder an der Verwaltung gemäß Art. 83 GG größer ist als der Anteil des Bundes. Bevor ich auf die Besonderheiten von Stadt-

staaten eingehe, orientiere ich mich an Flächenbundesländern als dem Regeltyp. Als Beispiel habe ich das Land Sachsen-Anhalt herausgegriffen. Sie werden aber rasch merken, dass die Verwaltungsstrukturen, die ich vorstelle, im Bund und in den Ländern, in den Flächenbundesländern und in den Stadtstaaten, letztlich übereinstimmen.

1. Flächenbundesländer

Sachsen-Anhalt hat eine vierstufige Organisation der unmittelbaren Landesverwaltung. Diese Gliederung wird bestimmt durch die Landesregierung bzw. die Landesminister als Oberstufe, den Regierungspräsidenten als Mittelstufe und den Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt als Unterstufe; für besondere Verwaltungsaufgaben gibt es viertens sogenannte Oberbehörden, die für das ganze Landesgebiet zuständig sind. Landkreis und kreisfreie Stadt haben eine Doppelstellung. Sie sind nicht nur untere staatliche Verwaltungsebene, sondern zugleich Selbstverwaltungskörperschaften. Das Land macht sich ihre Verwaltungsorganisation zunutze, um durch sie Aufgaben des Landes zu erfüllen, die von den kommunalen Aufgaben unterschieden werden müssen, die Landkreis und kreisfreie Stadt gleichfalls wahrnehmen.

Etwas einfacher ist die Verwaltungsorganisation in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und dem Saarland, also in den kleineren Flächenbundesländern; sie verzichten auf den Regierungspräsidenten als Mittelinstanz, weil sie eine solche Behörde wegen der Kleinräumigkeit der Verhältnisse nicht für erforderlich halten. In Thüringen wird die Aufgabe der Regierungspräsidenten von einem zentralen Landesverwaltungsamt wahrgenommen.

Dieser Aufbau lässt eine Grundstruktur erkennen, die durch die Begriffe oberste Landesbehörde, Landesoberbehörde, Landesmittelbehörde und untere Landesbehörde präzisiert

werden kann.

Oberste Landesbehörden sind der Ministerpräsident, die Landesminister sowie die Landesregierung als Kollegium von Ministerpräsident und Landesministern. Der Begriff der obersten Landesbehörde kommt vor in § 68 I S. 2 Nr. 1 VwGO: Verwaltungsakte einer obersten Landesbehörde können unmittelbar vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden, ohne dass es noch eines Widerspruchsverfahrens bedarf. Eine oberste Verwaltungsbehörde ist dadurch gekennzeichnet, dass sie keiner anderen Verwaltungsbehörde unterstellt ist. Aus diesem Grund ist zum Beispiel auch der Landesrechnungshof eine oberste Landesbehörde, denn er ist von Weisungen der Landesregierung freigestellt. Der Landesrechnungshof wird aus diesem Grund in Art. 95 I VvB als oberste Landesbehörde bezeichnet.

Landesoberbehörden sind einem Minister unmittelbar nachgeordnet, sachlich für einen bestimmten Aufgabenbereich und örtlich für das gesamte Landesgebiet zuständig; sie haben keinen Verwaltungsunterbau. Landesoberbehörden sind Sonderverwaltungen der Oberstufe, die aus der Ministerialverwaltung ausgegliedert sind, um diese von spezialisierten Verwaltungsaufgaben zu entlasten, deren Erledigung einen besonderen Apparat und besondere Fachleute erfordert. Landesoberbehörde ist z.B. das Landeskriminalamt. Keine Landesoberbehörde ist der Landesrechnungshof, denn dieser ist keiner obersten Landesbehörde unterstellt.

Landesmittelbehörden sind im Wesentlichen die Regierungspräsidien, die als allgemeine Verwaltungsbehörde mit Koordinierungsfunktion alle Verwaltungsaufgaben ihres Regierungsbezirks erfüllen, die nicht einer Sonderverwaltungsbehörde zugewiesen sind. Sonderverwaltungsbehörden auf der Mittelstufe sind selten; ein Beispiel sind die Oberfinanzdirektionen. Der Regierungspräsident hat in mehrfacher Hinsicht eine

Mittlerfunktion: als Mittelbehörde zwischen den obersten Landesbehörden und den unteren Landesbehörden und als Mittler zwischen den verschiedenen Verwaltungszweigen. Der Regierungspräsident ist fachlich nicht nur dem Innenminister unterstellt, sondern auch den anderen Ministern, in dessen Ressort er tätig ist, etwa dem Kultusminister, soweit er obere Schulbehörde ist. Der Regierungspräsident ist keiner Landesoberbehörde untergeordnet; Landesoberbehörden haben keinen Verwaltungsunterbau. Sie stehen nur zu den obersten Landesbehörden in einer organisatorischen Beziehung.

Soweit gegen Verwaltungsakte von Landesoberbehörden und Landesmittelbehörden Widerspruch erhoben wird, ist Widerspruchsbehörde gemäß § 73 I Nr. 2 VwGO die den Verwaltungsakt erlassende Behörde selbst. Das folgt daraus, dass die nächsthöhere Behörde jeweils eine oberste Landesbehörde ist.

Die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde werden in Sachsen-Anhalt von den Landkreisen und den kreisfreien Städten Dessau, Halle und Magdeburg wahrgenommen. Landkreis und kreisfreie Stadt erledigen als untere Verwaltungsbehörden neben den kommunalen Aufgaben die staatlichen Verwaltungsaufgaben, die in ihrem Zuständigkeitsbezirk anfallen. Daneben gibt es auf der Unterstufe eine große Zahl von Sonderverwaltungsbehörden; Beispiele sind die Finanzämter, die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter oder die Staatlichen Forstämter. All diese Behörden sind Mittelbehörden unterstellt, entweder dem Regierungspräsidium als allgemeiner Mittelbehörde oder einer Sonderbehörde, so das Finanzamt der Oberfinanzdirektion.

Diese Struktur erscheint auf den ersten Blick verwirrend. Sie läßt sich jedoch auf zwei Prinzipien zurückführen. Da ist zunächst die Einteilung in Ober-, Mittel- und Unterstufe, wobei die Oberstufe für das gesamte Landesgebiet zuständig ist, die Mittelstufe für eine Region, in Sachsen-

Anhalt für die drei historisch gewachsenen Regierungsbezirke Dessau, Halle und Magdeburg, und die Unterstufe für das Gebiet eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt.

Alle drei Stufen gliedern sich auf in allgemeine Verwaltungsbehörden und Sonderverwaltungsbehörden. Auf der Oberstufe sind allgemeine Verwaltungsbehörden die obersten Landesbehörden; Sonderverwaltungsbehörden sind die Landesoberbehörden. Auf der Mittelstufe sind allgemeine Verwaltungsbehörden die Regierungspräsidien; Sonderverwaltungsbehörden gibt es auf dieser Stufe in der Landesverwaltung wenig; als Beispiel könnten die Oberfinanzdirektionen genannt werden. Auf der Unterstufe sind allgemeine Verwaltungsbehörden die Landkreise und kreisfreien Städte. Daneben gibt es zahlreiche Sonderverwaltungsbehörden.

2. Berlin

Das Schema oberste, obere, mittlere und untere Behörden passt auch auf Berlin, nur dass es wegen der Besonderheiten der Berliner Bezirksverfassung hier einige Verschiebungen gibt. Oberste Landesbehörden Berlins sind der Senat und seine Gliederungen. Landesoberbehörde ist z.B. das Landeskriminalamt. Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung gibt es nicht; wegen der Kleinräumigkeit der Verhältnisse wäre für sie kein Platz; Berlin ist insoweit vom Verwaltungsaufbau her mit kleineren Flächenbundesländern vergleichbar, die auf eine Mittelstufe mit allgemeinem Verwaltungsaufbau verzichten, z.B. Brandenburg oder das Saarland. Wohl gibt es Mittelbehörden mit besonderem Verwaltungsauftrag, z.B. die Oberfinanzdirektion; diese ist keine Oberbehörde, weil sie einen Verwaltungsunterbau hat. Untere Behörden der allgemeinen Verwaltung sind die Bezirksämter; untere Behörden von Sonderverwaltungen, die unmittelbar der Hauptverwaltung unterstellt sind, nicht

einem Bezirk, sind die Finanzämter. Die Sonderstellung der Finanzverwaltung beruht darauf, dass sie besondere Sachkenntnisse erfordert und von politischer Einflussnahme, insbesondere auf örtlicher Ebene, abgeschirmt werden soll. Neben dieser unmittelbaren gibt es in Berlin eine mittelbare Landesverwaltung, bestehend aus Körperschaften wie der Freien Universität, Anstalten wie dem RBB und Stiftungen wie die Jugend- und Familienstiftung.

3. Bund

Auf Bundesebene läßt sich das Schema mit einer Einschränkung ebenfalls reproduzieren. Der Bund hat wegen seiner begrenzten Verwaltungskompetenzen keine allgemeinen Verwaltungsbehörden. Oberste Bundesbehörden sind die Bundesministerien, Bundesoberbehörden sind z.B. das Bundeskartellamt oder das Umweltbundesamt, Mittelbehörden sind die Oberfinanzdirektionen oder die Wehrbereichsverwaltungen, Unterbehörden sind die Hauptzollämter oder die Kreiswehrrersatzämter.

4. Gliederung der mittelbaren Staatsverwaltung

Bei der mittelbaren Staatsverwaltung ist die komplizierte Einteilung in oberste, Ober-, Mittel- und Unterbehörden nicht anzutreffen, weil ihre Verwaltungsträger in der Regel nicht so groß sind, dass sie einer so komplizierten Gliederung bedürfen. Ich möchte aber zwei Beispiele dafür anführen, dass bei größeren und räumlich dezentralisierten Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung eine Gliederung in eine Oberstufe, eine Mittelstufe und eine Unterstufe anzutreffen ist, die aber nie durch eine weitere Gliederung in allgemeine und besondere Verwaltung ergänzt wird. Die Beispiele sind die Bundesanstalt für Arbeit, entgegen der Bezeichnung nach § 367 SGB III eine Körperschaft mit Selbstverwaltung, und die Bundesbank, gemäß § 2 BBankG eine

juristische Person der mittelbaren Staatsverwaltung, und zwar eine Anstalt. Die Bundesanstalt für Arbeit gliedert sich gemäß § 368 SGB III in eine Hauptstelle auf der oberen Verwaltungsebene, in Landesarbeitsämter auf der mittleren Verwaltungsebene und die Arbeitsämter mit ihren Geschäftsstellen auf der örtlichen Verwaltungsebene. Die Bundesbank gliedert sich in die Zentrale und Landeszentralbanken und, bei Bedarf, in Zweiganstalten, die jeweils einer Landeszentralbank unterstellt sind. Gemäß § 29 Abs. 1 BBankG haben Zentralbankrat und Direktorium der Deutschen Bundesbank die Stellung oberster Bundesbehörden, die Landeszentralbanken die Stellung von Bundesbehörden - eine Vorschrift, die ich nicht sonderlich glücklich finde, weil in ihr Begriffe, die der unmittelbaren Staatsverwaltung gelten, auf die mittelbare Staatsverwaltung übertragen werden.

Im Regelfall ist die mittelbare Staatsverwaltung aber einfacher strukturiert. Bei den Körperschaften, die der Selbstverwaltung ihrer Mitglieder dienen, sind in der Regel zwei Organe zu unterscheiden: ein demokratisch gewähltes Vertretungsorgan der Mitglieder und ein Verwaltungsorgan, so bei den Bezirken die Bezirksverordnetenversammlung und das Bezirksamt oder bei den Universitäten der Akademische Senat und das Präsidium. Je nach den Sachgesetzlichkeiten sind andere oder weitere Einteilungen möglich, ohne dass allgemeine Regeln aufgestellt werden könnten. So sind die Universitäten in eine Zentralebene und eine Fachebene gegliedert. Dem Dualismus von Präsidium und Senat entspricht ein Dualismus von Dekanat und Fachbereichsrat. Weitere Gliederungen ergeben sich aus fachlichen Gesichtspunkten, so die Gliederung in Fachbereiche und Zentralinstitute, oder aus der Herkunft der Mitglieder, so in besondere Vertretungsorgane der Studierenden oder der akademischen und sonstigen Mitarbeiter. Das Beispiel soll hier nicht vertieft werden. Es soll nur deutlich machen, dass die Binnengliederung der mittelbaren Staatsverwaltung wenig

verallgemeinerbaren Prinzipien folgt.

II. Zuständigkeiten

An die Darstellung der Verwaltungsorganisation schließt sich gedanklich die Darstellung des Begriffes der Zuständigkeit an. In der Einführungsstunde dieser Vorlesung habe ich vorgetragen, dass "Verwaltung" sowohl eine Organisation als auch eine Tätigkeit - eine Funktion, eine Aufgabe - sein kann. Zweck der Regeln über Zuständigkeit ist, die Tätigkeit der Verwaltung, ihre Aufgaben, arbeitsteilig durch Zuweisungen an die Gliederungen der Verwaltung zu organisieren. Der Begriff der Zuständigkeit verknüpft also die Verwaltung als Organisation und die Verwaltung als Aufgabe.

1. Die Bedeutung von Zuständigkeitsnormen

An einer klaren Verknüpfung haben sowohl die Verwaltung als auch die Bürger ein Interesse. Für die Verwaltung geht es um die Vermeidung positiver und negativer Zuständigkeits- oder (was hier dasselbe ist) Kompetenzkonflikte. Ein positiver Kompetenzkonflikt liegt vor, wenn dieselbe Aufgabe durch mehrere Organisationseinheiten der Verwaltung bearbeitet wird; dies führt zu Reibungsverlusten durch Doppelarbeit. Ein negativer Kompetenzkonflikt liegt vor, wenn eine Aufgabe von keiner Organisationseinheit der Verwaltung ausgeführt wird; in diesem Fall bleibt die Aufgabe unerledigt, weil sich keine Organisationseinheit der Verwaltung für zuständig hält. Der Idealfall ist, dass für **eine** Verwaltungsaufgabe **eine und nur eine** Organisationseinheit der Verwaltung zuständig ist. Denn dann werden positive und negative Kompetenzkonflikte vermieden. Dies ist das Ziel des Zuständigkeitsrechts.

Die Bürger wollen zunächst wissen, mit wem aus der für sie

insgesamt unüberschaubaren Verwaltung sie es überhaupt zu tun haben. Diesem Ziel dienen Zuständigkeitsregeln. Die Bürger wollen überdies mit einer sachverständigen Stelle zu tun haben. Auch dem dienen Zuständigkeitsregeln. Das Fremdwort "Kompetenz" bedeutet nicht ohne Grund sowohl Zuständigkeit als auch Sachverstand. Die für eine Verwaltungsaufgabe zuständige Stelle wird typischerweise auch die sachverständigste Stelle sein, weil sie über die meiste Erfahrung und über qualifiziertes Personal und auch sonst über eine aufgabenadäquate Ausstattung verfügen wird. Maurer bringt § 21 Rn. 46 als Beispiel auslaufendes Öl, für dessen Bekämpfung die Wasserbehörde zuständig ist, z.B. weil sie, im Unterschied zur Polizei, über die geologischen Verhältnisse und den Grundwasserspiegel vor Ort am besten orientiert ist.

2. Die Arten von Zuständigkeit

Da es verschiedene Arten von Verwaltungsträgern und Verwaltungsorganen gibt, überrascht es nicht, dass auch verschiedene Typen der Zuordnung von Verwaltungsaufgaben zu Verwaltungsträgern und Verwaltungsorganen gibt. Man unterscheidet drei Arten: Verbandskompetenzen, sachliche Zuständigkeiten und örtliche Zuständigkeiten. Funktionelle und instanzielle Zuständigkeiten als weitere Arten lasse ich zunächst weg, um nicht zu verwirren.

a) Die Verbandskompetenz

Der Begriff Verbandskompetenz ist einem Verwaltungsträger zugeordnet, also dem Bund, einem Land, einer Gemeinde oder einer sonstigen juristischen Person der mittelbaren Staatsverwaltung. Sachliche und örtliche Zuständigkeiten beziehen sich auf Organe eines Verwaltungsträgers, setzen also dessen Verbandskompetenz voraus. Daraus ergibt sich, dass gedanklich die Verbandskompetenz als erstes zu klären ist. Weil die Verbandskompetenz aber vielfach

unproblematisch ist, wird auf sie dann nicht gesondert eingegangen. Dies gilt auch für Sie: Schriftliche Ausführungen zur Verbandskompetenz werden nur erwartet, wenn insoweit Probleme bestehen. Dies ist zumeist nicht der Fall. Als notwendige Vorüberlegung, die den Zugang zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit eröffnet, sollte der Punkt "Verbandskompetenz" aber im Kopf absolviert werden.

Der Begriff "Verbandskompetenz" spielt nicht nur im Verwaltungs-, sondern auch im Staatsrecht eine Rolle. Dazu gebe ich Ihnen ein Beispiel, das Ihnen zugleich verdeutlichen soll, dass nicht ständig neuer Stoff auf Sie einwirkt, sondern manches, was neu erscheint, in Wahrheit nur in einen neuen Zusammenhang rückt, was Ihnen schon bekannt sein könnte. Das Beispiel ist das Verhältnis der Artt. 32 und 59 GG, die sich beide mit der auswärtigen Gewalt, d.h. mit der Teilnahme Deutschlands am Völkerrechtsverkehr befassen, einer Materie, die dem Allgemeinen Verwaltungsrecht gewiss fern liegt. Art. 32 GG betrifft die Verbandskompetenz und teilt die Aufgabe "Teilnahme am Völkerrechtsverkehr" auf die Verbände, d.h. juristischen Personen Bund und Länder auf. Art. 59 GG knüpft an diese Aufteilung an und widmet sich dem, was nach Art. 32 GG dem Bund zusteht. Zu regeln ist nämlich noch, durch welche Organe der Bund das, was im Verhältnis zu den Ländern in seine Verbandskompetenz fällt, wahrnimmt. In Betracht kommen hier insbesondere der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung. Die Aufgabenteilung zwischen diesen Organen und ihr Zusammenwirken ist Regelungsthema des Art. 59 GG. Entsprechend Art. 59 GG gibt es im Landesverfassungsrecht Regelungen, die sich der Frage widmen, durch welche Organe das jeweilige Land seinen Anteil an der Auswärtigen Gewalt wahrnimmt; in Berlin ist Art. 58 I 1 VvB einschlägig.

b) Die sachliche Zuständigkeit

Die Regeln über die sachliche Zuständigkeit betreffen die Organe bzw., soweit es um Verwaltungstätigkeit im Verhältnis zum Bürger geht, die Behörden (= Verwaltungsorgane) eines Verwaltungsträgers. Sie setzen dessen Verbandskompetenz voraus. Verwaltungsaufgaben, die in die Verbandskompetenz der juristischen Person "Land Berlin" fallen und die von der Berliner Verwaltung, nicht von der mittelbaren Staatsverwaltung Berlins wahrzunehmen sind, werden im Wesentlichen durch zwei Gesetze den sachlich zuständigen Behörden zugewiesen. Es gibt das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz, das als Anhang einen Katalog enthält, der die Verwaltungsaufgaben zwischen der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltung aufteilt, und den Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben, der als Anhang zum ASOG besondere Verwaltungsaufgaben, nämlich Ordnungsaufgaben, einer besonderen Zuständigkeitsregelung zuführt.

Soweit die Regeln über die sachliche Zuständigkeit eine Verwaltungsaufgabe einer Behörde zuweisen, die es bei dem Verband nur einmal gibt, bewirken sie eine eindeutige Zuordnung. Weitere Zuständigkeitsregeln sind dann nicht erforderlich. So liegt es, wenn die Planfeststellung für Bundesautobahnen in Berlin der Senatsverwaltung für Verkehr zugewiesen wird. Da es diese Behörde in Berlin nur einmal gibt, folgt aus der Kombination von Verbandskompetenz des Landes Berlin und sachlicher Zuständigkeit eine eindeutige Zuordnung. Weitere Regeln über örtliche Zuständigkeiten sind dann entbehrlich.

c) Die örtliche Zuständigkeit

Dies ist anders, wenn die Regeln über sachliche Zuständigkeiten eine Verwaltungsaufgabe einer Behörde zuweisen, die es bei dem Verwaltungsträger nicht nur einmal, sondern mehrmals gibt. So ist es, wenn für die Verwaltungsaufgabe "Erteilung von Baugenehmigungen" die

Bezirksämter für zuständig erklärt werden. Während es in Berlin nur eine Senatsverwaltung für Verkehr gibt, gibt es mehrere Bezirksämter. Die Kombination von Verbandskompetenz des Landes Berlin und sachlicher Zuständigkeit führt hier zu keiner eindeutigen Zuordnung. Es sind weitere Zuständigkeitsregelungen erforderlich, die die Frage beantworten, welches Bezirksamt zuständig ist. Diese Regelungen findet man für Berliner Behörden in § 3 VwVfG, der die weitere Zuständigkeitsregelung nach örtlichen Kriterien vornimmt. Hier ist § 3 I Nr. 1 VwVfG einschlägig. Es handelt sich um eine Angelegenheit, die sich auf ein unbewegliches Vermögen bezieht, nämlich auf ein zu bebauendes Grundstück. Folglich ist das Bezirksamt zuständig, in dessen Bezirk das Grundstück liegt. Handelt es sich um ein Grundstück, das in Berlin-Dahlem liegt, so ist das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf für die Erteilung der Baugenehmigung zuständig.

Diese Zuordnung beruht auf drei Schritten: Im ersten Schritt ist die Verwaltungsaufgabe "Erteilung von Baugenehmigungen" der juristischen Person Land Berlin zugeordnet worden, im Unterschied zu Bund, anderen Bundesländern und mittelbarer Staatsverwaltung Berlins. Im zweiten Schritt ist die Verwaltungsaufgabe einem bestimmten Behördentyp des Landes Berlin nach sachlichen Kriterien zugeordnet worden, nämlich den Bezirksämtern, im Unterschied etwa zur Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr. Im dritten Schritt ist die Verwaltungsaufgabe einem bestimmten Bezirksamt zugeordnet worden, nämlich dem Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf, im Unterschied etwa zu dem Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf.

d) Zwischenbilanz

In einer Zwischenbilanz ergibt sich, dass die Regeln über die Verbandskompetenz den Regeln über die sachliche Zuständigkeit und die Regeln über die sachliche Zuständigkeit den Regeln über die örtliche Zuständigkeit

vorgeordnet sind. Weiterhin sind Regeln über die örtliche Zuständigkeit nur erforderlich, wenn die sachliche Zuständigkeit einem Behördentyp zugeordnet ist, der bei der zuständigen juristischen Person mehrfach vorkommt, so der Behördentyp "Bezirksamt" bei dem Verband "Berlin". Aus der Kombination von Verbandskompetenz, sachlicher und örtlicher Zuständigkeit ergibt sich immer eine eindeutige Zuordnung von Verwaltungsaufgaben. Schließlich ist festzuhalten, dass die Verbandskompetenz zumeist unproblematisch ist und die örtliche Zuständigkeit oft nach der allgemeinen Regelung des § 3 VwVfG zugewiesen wird, die auf die Belegenheit einer Verwaltungsangelegenheit abstellt.

e) Instanzielle und funktionelle Zuständigkeiten

Instanzielle und funktionelle Zuständigkeiten sind Sonderformen. Die Frage der instanziellen Zuständigkeit stellt sich, wenn in derselben Verwaltungsangelegenheit nach der zuständigen Behörde eine weitere Behörde oder statt der zuständigen Behörde eine andere Behörde tätig werden soll. Welche Behörde dies ist, richtet sich nach einem Instanzenzug, der bei der Ausgangsbehörde ansetzt. So liegt die Zuständigkeit zur Entscheidung über einen Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt gemäß § 73 I Nr. 1 VwGO bei der nächsthöheren Behörde, dies ist die Aufsichtsbehörde, in der unmittelbaren Staatsverwaltung bei einem Verwaltungsakt einer unteren Behörde die Mittelbehörde usw.

Die funktionelle Zuständigkeit betrifft die behördeninterne Geschäftsverteilung. Grundsätzlich sind Zuständigkeit und Geschäftsverteilung zu unterscheiden. Die Zuständigkeit betrifft Verwaltungsträger und ihre Organe, darunter besonders Behörden, nicht aber deren Binnenorganisation. Die Binnenorganisation ist eine Frage der Geschäftsverteilung, die für das Zuständigkeitsrecht irrelevant ist. Ist für die Erteilung einer Baugenehmigung das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf sachlich und örtlich zuständig, so bedeutet es

keinen Zuständigkeitsmangel, wenn innerhalb des Bezirksamts das Ordnungsamt statt des Bauordnungsamts gehandelt hat oder wenn der Vorgang statt von dem behördenintern vorgesehenen Sachbearbeiter A von dem Sachbearbeiter B bearbeitet worden ist. All dies ändert nämlich nichts daran, dass das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf und damit die zuständige Behörde gehandelt hat.

Hierin unterscheidet sich das Verwaltungsrecht vom Prozessrecht, das sich - ausgehend von der Garantie des gesetzlichen Richters in Art. 101 I S. 1 GG - nicht nur für das Gericht, sondern auch für dessen interne Geschäftsverteilung interessieren muss. So kann nach § 338 Nr. 1 StPO ein absoluter Revisionsgrund vorliegen, wenn das erkennende Gericht nicht vorschriftsmäßig besetzt war. Dieses Kriterium stellt auf die Richter als Organwalter, nicht auf das Gericht als Organ ab.

Im Verwaltungsrecht interessiert sich das Zuständigkeitsrecht nur in Ausnahmefällen für die Interna einer Behörde. So schreibt § 26 IV, 2. Alt. BerlASOG vor, dass der Einsatz Verdeckter Ermittler nur durch den Polizeipräsidenten oder seinen Vertreter im Amt anordnet werden darf. Hier reicht es nicht, dass überhaupt die Polizei als zuständige Behörde gehandelt hat. Es wird zusätzlich verlangt, dass eine bestimmte natürliche Person für diese Behörde gehandelt hat. Normen über funktionelle Zuständigkeiten sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht nur an ein Organ anknüpfen, sondern auf einen Organwalter durchgreifen. Ein typisches Beispiel sind Behördenleitervorbehalte, die sich im neueren Polizeirecht finden. Nimmt man die Begriffstypen Träger -- Organ - Organwalter, so ist die Verbandskompetenz dem Träger, die sachliche, örtliche und instanzielle Zuständigkeit dem Organ und die funktionelle Zuständigkeit dem Organwalter zuzuordnen.