

**Grundkurs Öffentliches Recht III -
Allgemeines Verwaltungsrecht
Montag, den 23. Oktober 2006**

Verwaltungsorganisationsrecht

I. Einleitung mit Beispielsfall

Im Verwaltungsorganisationsrecht geht es um die Frage, in welcher Weise der Staatsapparat arbeitsteilig gegliedert ist, um die Aufgaben der Verwaltung zu erfüllen. Diese Frage, wer genau Verwaltungsaufgaben erfüllt, Wer dahinter steht?" möchte ich einleitend mit einem Beispiel veranschaulichen: X erhält ein Schreiben des Landeseinwohneramtes Berlin, das unterschrieben ist mit "i.V. Schulz". Auf die Frage, wer hinter dem Schreiben steht, sind drei Antworten möglich:

(1) Die natürliche Person "Schulz", die das Schreiben unterzeichnet hat. Allerdings ist den gesamten Umständen zu entnehmen, dass "Schulz" nicht im eigenen Namen, sondern für jemand anderen handeln will. Darauf weist insbesondere der Zusatz "i.V." hin. Diesem Zusatz "i.V." kann man einiges über die Stellung von "Schulz" entnehmen. Das Kürzel "i.V." kommt nämlich nur dem Stellvertreter des Behördenchefs, hier also dem stellvertretenden Leiter des Landeseinwohneramtes Berlin, zu. Alle anderen Sachbearbeiter der Behörde unterzeichnen nicht mit "i.V." (= in Vertretung), sondern mit "i.A." (= im Auftrag); sie handeln im Auftrag des Behördenchefs. Der Behördenchef selbst unterzeichnet ohne Zusatz. Keine dieser natürlichen Personen handelt dabei aber im eigenen Namen, sondern für einen anderen.

(2) Zuzurechen ist das Handeln von "Schulz" der Behörde, für die er / sie tätig geworden ist. Dies ist das im Briefkopf erscheinende Landeseinwohneramt Berlin. Diese Stelle ist gemeint, wenn in § 44 II Nr. 1 VwVfG ein Verwaltungsakt für nichtig erklärt wird, der die erlassende Behörde nicht erkennen lässt.

(3) Aber auch das Landeseinwohneramt Berlin nimmt durch das Schreiben keine eigenen Zuständigkeiten wahr. Auch dieses Amt handelt für jemand anderen, der hinter ihm steht. Als Behörde

ist das Landeseinwohneramt nämlich keine juristische Person, sondern nur Organ einer juristischen Person. Fraglich ist damit, welcher juristischen Person das Handeln des Landeseinwohneramtes letztlich zugerechnet wird. Die Antwort lautet: dem Land Berlin. Das Land ist der Verwaltungsträger, der am Ende der Zurechnungskette steht, die bei der natürlichen Person "Schulz" beginnt. Die Zurechnungskette führt von der natürlichen Person "Schulz" über das Organ Landeseinwohneramt zu dem Verwaltungsträger Land Berlin.

II. Die Trias Organwalter - Organ - Träger

Die Begriffe "Träger", "Organ" / "Behörde" und "Organwalter", die ich bei der Erläuterung des Beispielsfalls verwandt habe, möchte ich im nächsten Gedankenschritt definieren.

Verwaltungsträger oder **Träger der Verwaltung** ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die - als juristische Person - am Ende verwaltungsrechtlicher Zurechnungsketten steht und der die Tätigkeit ihrer Organe und die Tätigkeit von deren Mitarbeitern zugerechnet wird. Verwaltungsträger sind der Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, sonstige Körperschaften, weiterhin rechtsfähige Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. In dem Beispielsfall ist Verwaltungsträger das Land Berlin.

Organe sind Organisationseinheiten eines Verwaltungsträgers, die diesem eingegliedert, aber gleichzeitig durch Organisationsrechtssätze so verselbstständigt sind, dass sie nach außen für den dahinter stehenden Träger der Verwaltung tätig werden. Die Verselbstständigung kommt darin zum Ausdruck, dass ein Organ unter eigenem Briefbogen auftritt. Wegen des Zurechnungszusammenhangs zwischen Organ und Träger spricht man davon, dass Organen Fremdzuständigkeiten zukommen, Trägern aber Eigenzuständigkeiten. Eine andere Umschreibung desselben Sachverhalts lautet, dass nur die Zuständigkeiten der Verwaltungsträger Endzuständigkeiten seien, diejenigen der Organe aber

transitorische Wahrnehmungszuständigkeiten. Die organisationsrechtliche Verselbstständigung des Organs geht nicht so weit, dass das Organ selbst juristische Person wäre. Eine juristische Person ist kein Organ, sie hat Organe. Die Verselbstständigung des Organs führt aber dazu, dass das Organ, ebenso wie der Träger, von den (unmittelbar) für das Organ und (mittelbar) für den Träger handelnden natürlichen Personen, den Organwaltern, unterschieden werden kann. Beispiele für Organe sind auf der Ebene der Gemeinden der Gemeinderat und der Bürgermeister.

Der **Behörden**begriff ist ein Unterbegriff des Organbegriffs. Der Organbegriff ist kein Spezifikum des Verwaltungsrechts. Organe gibt es außerhalb der Verwaltung auch bei Parlament, Regierung und Gerichten, ja auch bei juristischen Personen des Privatrechts, so bei der Aktiengesellschaft den Vorstand, den Aufsichtsrat und die Hauptversammlung. Behörden gibt es dagegen nur in der Verwaltung. Man kann deshalb sagen, alle Behörden seien Organe, aber nicht alle Organe seien Behörden. Die Besonderheit der Behörde besteht darin, dass sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, und zwar nach außen, im Verhältnis zum Bürger. Dies wird in § 1 IV VwVfG zu Recht als spezifizierendes Merkmal hervorgehoben. So sind in Berlin Organe der Bezirke die Bezirksverordnetenversammlungen und die Bezirksämter (§ 2 II BezVG). Da die Bezirksverordnetenversammlungen nicht im Außenverhältnis zum Bürger in Erscheinung treten, wohl aber die Bezirksämter sind nur die Bezirksämter, nicht aber die Bezirksverordnetenversammlungen Behörden. In dem Beispielsfall ist das Landeseinwohneramt Berlin Behörde.

Während die Begriffe Behörde und Organ in der verwaltungsorganisationsrechtlichen Zurechnungskette auf derselben, der mittleren Stufe, angesiedelt sind, steht der Organwaller am Anfang der Kette. **Organwaller** sind die natürlichen Personen, die für ein Organ handeln und dessen Zuständigkeiten wahrnehmen. In dem Beispielsfall ist diese natürliche Person "Schulz".

Der Sinn dieser dreigliedrigen Zurechnungskette liegt auf der

Hand. Die Träger der öffentlichen Verwaltung sind juristische Personen und damit zwar rechts-, aber nicht handlungsfähig. Wollen und handeln können nur natürliche Personen. Eine juristische Person kann also nur durch natürliche Personen einen Willen haben und handeln, indem das Wollen und Handeln dieser natürlichen Person der jeweiligen juristischen Person zugerechnet wird. Natürliche Personen werden als Organwalter für einen Träger der öffentlichen Verwaltung tätig. Eine unmittelbare Zweierbeziehung Organwalter - Organisation würde ausreichen, um das Problem der Handlungsunfähigkeit juristischer Personen zu lösen. Entsprechend wird im Privatrecht verfahren. Eine bloße Zweierbeziehung würde aber der Komplexität und dem Umfang der Staatsorganisation nicht gerecht. Aus diesem Grund wird das Organ als drittes Glied in die Zurechnungskette eingeschoben.

III. Der Amtsbegriff

Quer zu der Trias Träger - Organ / Behörde - Organwalter liegt der Begriff des "Amtes". Er ist mehrdeutig und deshalb missverständlich.

"Amt" kann verwendet werden als Synonym für Behörde, so im Fall des Landeskriminalamtes oder des Bezirksamtes.

Weiterhin können mit "Amt" Untergliederungen einer Behörde gemeint sein, so wenn man vom Ordnungsamt oder dem Bauverwaltungsamt spricht. Beide sind als Untergliederungen der einen Behörde "Bezirksamt" zugeordnet. Ordnungsamt und Bauverwaltungsamt handeln für den Bezirk. In diesem zweiten Sinne sind die "Ämter" weitere Vermittlungsglieder in der Zurechnungskette von Organwalter über Organ zu Träger. Arbeitet "Schulz" im Ordnungsamt eines Berliner Bezirks, so ist die Kette Organwalter - Behörde - Träger um ein weiteres Glied zu erweitern. Zwischen den Organwalter "Schulz" und die Behörde "Bezirksamt" schiebt sich das "Ordnungsamt". Im Hintergrund steht als Rechtsträger das Land Berlin, das - im Unterschied zu Bezirksverwaltung und

Ordnungsamt - juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Das Ordnungsamt ist allerdings keine Behörde, weil es nach außen nicht im eigenen Namen tätig wird. Das Ordnungsamt handelt genauso wie das Bauverwaltungsamt unter dem Briefkopf "Bezirksamt". Die Aufteilung in Ordnungsamt und Bauverwaltungsamt ist behördeninterner Natur. Im Außenverhältnis kommt es auf sie nicht an. Erlässt das Ordnungsamt eines Berliner Bezirks einen Verwaltungsakt, den nach den behördeninternen Abgrenzungen eigentlich das Bauverwaltungsamt desselben Bezirkes erlassen müßte, so leidet dieser Verwaltungsakt im Außenverhältnis an keinem Zuständigkeitsmangel. Der Verwaltungsakt ist dann nämlich von der zuständigen Behörde, dem jeweiligen Bezirksamt, erlassen worden. Die Vorschriften über die Verteilung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten knüpfen an die Behördeneinteilung an. Verstöße gegen behördeninterne Aufteilungen in Abteilungen, Referate, Ämter, usw., sind für sie irrelevant. Im Außenverhältnis relevant ist nur die Trias (1) Organwalter - (2) Behörde, Organ - (3) Träger, Verband, juristische Person. In dem zweiten Sinn meint Amt also die unselbstständige Untergliederung einer Behörde.

Doch damit ist die Bedeutungsvielfalt des Wortes "Amt" noch nicht ausgeschöpft. "Amt" kann nicht nur Synonym für Behörde oder für eine im Außenrechtskreis irrelevante Untergliederung von Behörden sein. "Amt" kann schließlich der auf eine natürliche Person zugeschnittene Aufgabenbereich innerhalb eines Organisationsgefüges sein. In diesem Sinne knüpft der Begriff des Amtes bei dem für eine Behörde und einen Träger handelnden Organwalter an. "Amt" ist dann der Aufgabenkreis des Organwalters. "Schulz" hat, so gesehen, ein Amt; mit derselben Bedeutung spricht man von dem Amt eines Professors oder eines Ministerialrats. Auch in dieser Bedeutung ändert der Amtsbegriff an der Trias Organwalter - Behörde / Organ - Träger nichts.

IV. Die Pluralität der Verwaltungsträger

Die öffentliche Verwaltung erweist sich also nicht nur als fast undefinierbar, sondern auch als organisatorisch kompliziert. Während man im Privatrecht mit den Dualismen von natürlichen und juristischen Personen bzw. von Organen und juristischen Personen auskommt, gibt es im Verwaltungsrecht eine Triade von Träger - Organ / Behörde - Organwalter, die durch den Begriff des Amtes weiter ausdifferenziert werden kann. Derselbe Grund - Komplexität und Umfang der Verwaltung - ist dafür verantwortlich, dass es nicht bloß einen Träger der öffentlichen Verwaltung gibt, sondern eine Vielzahl. Zu unterscheiden sind der Bund, die einzelnen Bundesländer und die rechtsfähigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Ein jeder dieser Träger steht am Ende von Zurechnungsketten, die bei Organwaltern beginnen, sich fortsetzen über Organteile, wie dem Amt, und Organe bis hin zu dem jeweiligen Träger als Ende der Zurechnungskette.

Was man sich unter dem Bund oder einem Land vorzustellen hat, scheint klar, jedenfalls so klar, dass ich hier nichts vertiefen muss. Fraglich ist, worum es sich bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes jeweils handelt. Allen dreien ist gemeinsam, dass sie die Qualität juristischer Personen haben, also selbst Träger öffentlicher Verwaltung sind, und dass sie die sog. mittelbare Staatsverwaltung konstituieren. Unmittelbare Staatsverwaltung ist demgegenüber diejenige Verwaltung, deren Träger entweder der Bund oder ein Land selbst sind. Im ersten Fall spricht man von unmittelbarer Bundesverwaltung, im zweiten Fall spricht man von unmittelbarer Landesverwaltung. Demgegenüber ist mittelbare Staatsverwaltung die Verwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Auch die mittelbare Staatsverwaltung lässt sich in Bundes- und in Landesverwaltung gliedern. Jede Körperschaft, Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts ist nämlich entweder eine solche des Bundes oder der Länder. Die Bundesverwaltung und entsprechend die Landesverwaltungen gliedern sich also in mehrere Verwaltungsträger, den Bund selbst und die einzelnen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des

Öffentlichen Rechts, die dem Bund - entsprechend den Ländern - zugeordnet sind wie in einem Planetensystem die Planeten der Sonne.

Für die mittelbare Staatsverwaltung, die es sowohl auf Bundes- oder auch auf Landesebene gibt, ist die Auslagerung von staatlichen Verwaltungsaufgaben auf rechtlich selbstständige Träger charakteristisch. Man nennt diesen Vorgang Dezentralisation. Der Sinn der Dezentralisation besteht darin, bestimmte Verwaltungsangelegenheiten aus dem Einwirkungsbereich der unmittelbaren Staatsverwaltung herauszunehmen und ihre Erledigung juristischen Personen - und nicht bloßen Organen - zuzuweisen, die aufgrund ihrer Struktur, auf die ich gleich eingehen werde, dazu besser in der Lage sind und die durch die rechtliche Verselbstständigung vor einem zu großen Einfluss der unmittelbaren Staatsverwaltung geschützt werden sollen.

Die Errichtung juristischer Personen der mittelbaren Staatsverwaltung bedarf, ebenso wie der actus contrarius, ihre Auflösung, einer gesetzlichen Grundlage. Insoweit gilt ein institutioneller Gesetzesvorbehalt. Für den Bereich der Bundesverwaltung ergibt dieser institutionelle Gesetzesvorbehalt sich in erster Linie aus Art. 87 III 1 GG.

Dezentralisation heißt nicht, dass die mittelbare Staatsverwaltung von der unmittelbaren Staatsverwaltung völlig unabhängig sei. Das verbindende Glied ist die Staatsaufsicht, also die Aufsicht von Organen der unmittelbaren Staatsverwaltung über die Träger mittelbarer Staatsverwaltung. Je nachdem, ob die Aufsicht über eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung vom Bund oder von einem Land ausgeübt wird, handelt es sich um eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des Bundes oder des Landes. Es ist die Staatsaufsicht, durch welche die Zuordnung eines Trägers der mittelbaren Staatsverwaltung zum Bund oder zu einem Land begründet wird.

V. Die Aufsicht

Aufsicht ist ein Instrument, durch das der Zusammenhalt der Verwaltungen des Bundes bzw. der einzelnen Länder hergestellt werden soll. Aufsichtsbeziehungen gibt es grundsätzlich nur im Binnenbereich des Bundes und im Binnenbereich der Länder. Aufsichtsbeziehungen im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverwaltung sind Mischverwaltung und darum nur zulässig, soweit sie im Grundgesetz eine Grundlage finden.

Drei Arten von Aufsicht sind zu unterscheiden: die Rechtsaufsicht, die Fachaufsicht und die Dienstaufsicht. Rechtsaufsicht und Fachaufsicht haben gemeinsam, dass die Beaufsichtigten jeweils entweder Träger der mittelbaren Staatsverwaltung oder Organe der unmittelbaren wie mittelbaren Staatsverwaltung sind, nie aber Organwalter. Die Aufsicht über Organwalter, also über natürliche Personen, nennt man Dienstaufsicht; sie ist nicht Thema des Verwaltungsorganisations-, sondern des öffentlichen Dienstrechts.

Der Unterschied zwischen der Rechts- und der Fachaufsicht liegt im Aufsichtsmaßstab. Bei der Rechtsaufsicht darf der Aufsichtführende das Verhalten des Beaufsichtigten nur darauf überprüfen, ob es im Einklang mit den Gesetzen (im materiellen Sinne) steht. Die Fachaufsicht geht weiter; sie erstreckt sich nicht nur auf die Recht-, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit des Handelns des Beaufsichtigten. Ein Beispiel für Rechtsaufsicht ist die Bundesaufsicht über die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder (Art. 84 III GG); ein Beispiel für Fachaufsicht ist die Bundesaufsicht im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 IV GG).

Ich möchte die Ausführungen zur Aufsicht hier vorläufig abschließen und zur Unterscheidung von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung zurückkehren. Wir haben inzwischen über die mittelbare Staatsverwaltung erfahren, dass sie grundsätzlich nur einer Rechtsaufsicht unterliegt. Dies entspricht dem Sinn und Zweck der Dezentralisation von Verwal-

tungsaufgaben. Durch Dezentralisation werden Verwaltungsaufgaben auf Träger der mittelbaren Staatsverwaltung ausgelagert, um sie dem unmittelbaren Zugriff der Exekutivspitze, d.h. der Regierung, und des Parlamentes, und damit dem unmittelbaren Zugriff der Politik zu entziehen. Mit diesem Gedanken wäre eine Fachaufsicht unvereinbar, denn Maßstab der Fachaufsicht ist neben den Gesetzen die Zweckmäßigkeit von Verwaltungshandeln, die sich nach Maßgabe politischer Vorstellungen bestimmt.

VI. Die Rechtsformen der mittelbaren Staatsverwaltung

Was jetzt zu leisten ist, ist eine Definition der Begriffe Körperschaft, Anstalt und Stiftung, die auch auf die Frage des Sinnes der Dezentralisation eingeht.

Körperschaft: Körperschaft ist eine mitgliedschaftlich verfasste und unabhängig vom Wechsel der Mitglieder bestehende Organisation, die der Selbstverwaltung von gemeinsamen Angelegenheiten der Mitglieder dient. Typisches Beispiel für eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist eine Gemeinde. Diese ist mitgliedschaftlich verfasst, weil die Einwohner und Bürger auf die Willensbildung der Gemeinde den maßgebenden Einfluss haben, und sie dient der Selbstverwaltung von gemeinsamen Angelegenheiten dieser Mitglieder, nämlich der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" (so Art. 28 II 1 GG). Die Organisationsform der Körperschaft ist eng mit dem Gedanken der Selbstverwaltung verknüpft. Alle Körperschaften haben eine binnendemokratische Struktur.

Anstalt: Für die Anstalt ist noch heute die klassische Definition Otto Meyers maßgebend: "Die öffentliche Anstalt ist ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind." Der öffentliche Zweck, von dem hier die Rede ist, besteht in der Erbringung von Leistungen für den Bürger oder sonstige außerhalb

der Verwaltung stehende Personen aufgrund eines Benutzungsverhältnisses. Während die Körperschaft Mitglieder hat, hat die Anstalt Benutzer. Öffentliche Anstalten werden nicht gegründet, um Selbstverwaltung zu ermöglichen, sondern um die Erfüllung bestimmter, fachlich begrenzter Verwaltungsaufgaben optimal zu gewährleisten. Beispiele für öffentlich-rechtliche Anstalten sind die Sparkassen oder die Rundfunkanstalten. Die Universität ist nach der gesetzlichen, durch Art. 5 III GG vorgegebenen Regelung in allen Bundesländern eine Körperschaft; gleichwohl kann man sich fragen, ob sie aus der Sicht des Studierenden nicht überwiegend anstaltliche Züge trägt, also eine Einrichtung ist, die man benutzt, in der man aber nicht Mitglied ist und deren Angelegenheiten man nicht als die eigenen empfindet. Dies ist auch der Hintergrund, warum § 58 I HRG die Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich als staatliche Einrichtungen bezeichnet. In jedem Fall Anstalten des öffentlichen Rechts sind die Studentenwerke, die Leistungen für die Studenten erbringen.

Stiftungen sind rechtsfähige Organisationen zur Verwaltung eines von einem Stifter zweckgebunden übergebenen Bestands an Vermögenswerten (Kapital oder Sachgüter). Während eine Körperschaft Mitglieder und eine Anstalt Benutzer hat, hat eine Stiftung Destinatäre. Das sind diejenigen, die nach dem Willen des Stifters Nutznießer des Stiftungsvermögens werden sollen. Die Stiftung als juristische Person des öffentlichen Rechts ist von einer Stiftung nach den §§ 80 ff. BGB anhand des Gründungsaktes zu unterscheiden. Die öffentlich-rechtliche Stiftung wird durch hoheitlichen Rechtsakt (Gesetz oder anderer Rechtsakt aufgrund eines Gesetzes) errichtet. Ein Beispiel für eine Stiftung ist die Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Die Stiftung Volkswagenwerk ist demgegenüber ein Beispiel für eine privatrechtliche Stiftung.

Gebiets- und Personalkörperschaften: Die Gesamtheit der Körperschaften des öffentlichen Rechts wird in zwei Gruppen aufgespalten: Gebietskörperschaften und Personalkörperschaften. Die

Unterscheidung knüpft daran an, wie die Mitgliedschaft bestimmt wird. Die Mitgliedschaft in Gebietskörperschaften knüpft an das allgemeine Merkmal des Wohnsitzes oder der Niederlassung in einem bestimmten Gebiet. Typisches Beispiel ist die Gemeinde, weiterhin sind hier die Landkreise zu nennen. Für die Mitgliedschaft in Personalkörperschaften reicht der bloße Wohnsitz bzw. die bloße Niederlassung im Gebiet der Körperschaft nicht aus. Es müssen spezifische, vom Gesetzgeber formulierte berufliche, soziale oder sonstige Eigenschaften hinzukommen, um einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts die Mitgliedschaft zu vermitteln. Beispiele sind die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Handwerksinnungen, die Landwirtschaftskammern, die Kammern der freien Berufe (Rechtsanwälte, Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Architekten), die Allgemeinen Ortskrankenkassen, die Ersatzkassen, die Berufsgenossenschaften, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die entgegen der Bezeichnung eine Körperschaft ist, die Universitäten und Studentenschaften, die Wasser- und Bodenverbände.

Geht man aus von dem Organisationsbefund in Flächenbundesländern, so ist die bürgernächste Ebene der staatlichen Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts, nämlich von kommunalen Gebietskörperschaften, besetzt. Die unmittelbare Landesverwaltung entfaltet sich demgegenüber auf drei Ebenen, die alle ortsferner sind: der Ministerialebene, als Mittelbehörde im Regierungspräsidenten und auf Kreisebene. Die Kreise haben eine Doppelstellung: Sie sind zum einen kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, zum anderen aber auch untere staatliche Verwaltungsbehörden. Berlin als Stadtstaat hat eine andere Struktur, weil die örtliche Ebene hier nicht der mittelbaren, sondern der unmittelbaren Landesverwaltung gehört, allerdings mit einer gewissen Annäherung der Bezirke an Kommunen.

VII. Die Struktur der unmittelbaren Staatsverwaltung

Träger der unmittelbaren Staatsverwaltung sind nicht rechtlich verselbstständigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, sondern unmittelbar der Staat als juristische Person. Da die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat ist und in einem Bundesstaat die Staatlichkeit in zwei Ebenen, die des Bundes und die der Länder, gegliedert ist, gibt es eine unmittelbare Bundesverwaltung, deren Träger der Bund als juristische Person ist, und eine unmittelbare Landesverwaltung, deren Träger das jeweilige Bundesland ist. Bei den Bundesländern ist zwischen den Flächenbundesländern, in denen die kommunale Ebene nicht zur unmittelbaren Landesverwaltung gehört, und den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg zu unterscheiden.

Ich beginne mit der unmittelbaren Landesverwaltung, weil der Anteil der Länder an dieser Staatsfunktion größer ist als der Anteil des Bundes. Bevor ich auf die Besonderheiten von Stadtstaaten eingehe, orientiere ich mich an Flächenbundesländern als dem Regeltyp. Als Beispiel greife ich hier das Land Nordrhein-Westfalen heraus.

1. Flächenbundesländer

Nordrhein-Westfalen 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 daneben 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-Vorpom-

mern, Sachsen-Anhalt, 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.

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 u.a. 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.

Landesoberbehörden sind einem Minister unmittelbar nachgeordnet, sachlich für einen bestimmten Aufgabenbereich und örtlich für das gesamte Landesgebiet zuständig. 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; er wird deshalb von Art. 95 I 1 VvB selbst als oberste Landesbehörde qualifiziert.

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 zweifacher Hinsicht eine

Mittlerfunktion: als Mittelbehörde zwischen den obersten Landesbehörden und den unteren Landesbehörden und als Mittler zwischen den verschiedenen Verwaltungszweigen. Der Regierungspräsident ist darum fachlich nicht nur dem Innenminister unterstellt, sondern auch den anderen Ministern, in deren Ressort er tätig ist, etwa dem Kultusminister, soweit er obere Schulbehörde ist. Der Regierungspräsident ist nicht den Landesoberbehörden untergeordnet.

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 Nordrhein-Westfalen von den Landkreisen, wie dem Rhein-Sieg-Kreis, und den kreisfreien Städten, etwa Bonn, 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.

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 in der Regel historisch gewachsene Region, 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 Verwal-

tungsbehörden die Regierungspräsidien; Sonderverwaltungsbehörden sind z.B. die Oberfinanzdirektionen. 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. Untere Behörden der allgemeinen Verwaltung sind die Bezirksämter; untere Behörden von Sonderverwaltungen, die unmittelbar dem Senat unterstellt sind, nicht einem Bezirk, sind die Finanzämter. 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 dieses 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.