

5 Minuten zum Verwaltungsaufbau: kleine Einführung in das Organisationsrecht von Bund und Ländern

Prof. Dr. Philipp Reimer, Bonn*

I. Zum Ziel dieses Textes

Wie die Verwaltung organisiert ist – die Regelungsmaterie des Verwaltungsorganisationsrechts –, wird traditionell von Lehrenden wenig behandelt¹ und als Thema von Studierenden wenig geliebt. Stoff der Juristenausbildung jedenfalls im Pflichtfachbereich² ist die Verwaltungsorganisation eigentlich nur im Zusammenhang der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Staatsrecht I), der Gemeindeverwaltungen (Kommunalrecht) und gelegentlich der Feststellung der zuständigen Ordnungsbehörde (Polizei- und Ordnungs- sowie Baurecht). Wenn Allgemeines Verwaltungsrecht (natürlich zu Unrecht) in dem Ruf steht, eine etwas abstrakte, ja dröge Materie zu sein, dann gilt das erst recht für dessen Teilgebiet „Organisationsrecht“. Aber eine solche Ein- oder vielmehr Abschätzung wird nicht nur dem rechtswissenschaftlichen und übrigens auch dem politischen Stellenwert des Themas nicht gerecht – sie erschwert die Orientierung in der Landschaft der öffentlichen Verwaltung auch etwa dann, wenn man auf der Suche nach geeigneten Behördenpraktika ist und mit den dann auf einmal aufscheinenden Begriffen nichts anzufangen weiß. Für diese und vergleichbare Situationen soll dieser Text als komprimierte Wiederholung der Zusammenhänge bei der Orientierung behilflich sein.

II. Grundbegriffe zur Verwaltungsorganisation

1. Bundes- und Landesverwaltung

Die Orientierung beginnt im Staatsrecht I. Im deutschen Bundesstaat ist Verwaltung entweder Bundes- oder Landesverwaltung – das lässt das Grundgesetz insbesondere mit seiner Regelung der Verwaltungskompetenzen in

Art. 83 ff. und der allgemeinen Auffangkompetenz der Länder in Art. 30 klar erkennen. Diese verfassungsrechtliche Zweiteilung ist umfassend und abschließend.³ Deshalb gehören auch alle kommunalen und sonstigen Selbstverwaltungsbehörden einer der beiden Ebenen an – meist der der Länder.

2. Unmittelbare und mittelbare Verwaltung

Auf beiden bundesstaatlichen Ebenen lässt sich sodann je weiter differenzieren in unmittelbare und mittelbare Bundes- bzw. Landesverwaltung. Diese Unterscheidung ist nicht so sehr verfassungs- als vielmehr verwaltungsrechtlich veranlasst; Anknüpfungspunkt sind nämlich die einfachrechtlich konstituierten juristischen Personen. Ausgehend von der dogmatischen Vorstellung, dass der Bund und die Länder jeweils juristische Personen des öffentlichen Rechts seien,⁴ kann man Verwaltungsstellen, die unmittelbar als Teil dieser juristischen Personen gelten, von solchen Stellen trennen, die einer anderen juristischen Person zugerechnet werden und insofern gegenüber dem Bund bzw. dem Land rechtlich verselbständigt sind und deshalb „mittelbare“ Bundes- bzw. Landesverwaltung heißen. Die letzteren bilden eine bunte Schar, die von den Gemeinden über die Sparkassen, Hochschulen und Rechtsanwaltskammern bis hin zur Bundesagentur für Arbeit reicht. Auch wenn es hier und da einzelne Einwirkungen gibt (Stichwort: Kommunalaufsicht), ist doch die „Personengrenze“ für die ganze deutsche (Verwaltungs-)Rechtsordnung zentral.⁵

Die „juristische Person“ ist deshalb nicht nur für das private Organisationsrecht (das Gesellschaftsrecht), sondern

* Der Verfasser lehrt Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

¹ Man nehme etwa die Gliederungen der gängigen Lehrbücher des Allgemeinen Verwaltungsrechts in die Hand. Mehr Aufmerksamkeit findet die Verwaltungsorganisation aber teilweise in den Landesrechtsdarstellungen, z. B. bei Sydow, in: Schlacke/Wittreck (Hrsg.), Landesrecht Nordrhein-Westfalen, 2017, § 2 Rn. 8–41.

² In einzelnen Schwerpunktbereichen liegt es differenzierter; wer etwa Öffentliches Wirtschaftsrecht, Steuerrecht oder Sozialrecht betreibt, wird sich ein etwas genaueres Bild davon verschaffen müssen, welche behördlichen Akteure hier eigentlich in welcher Funktion am Werk sind.

³ Eng begrenzte Ausnahmen sogenannter „Mischverwaltung“ gibt es freilich: zwar nicht mehr die alten Oberfinanzdirektionen – zu deren Tradition und Abwicklung Kempny, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 108 (2018) Rn. 14, 16 –, dafür aber etwa die gemeinsamen Einrichtungen nach Art. 91e GG (vulgo „Jobcenter“).

⁴ Das gilt heute als selbstverständlich, aber war es längst nicht immer. Den Ursprung dieser Doktrin sucht man meist bei A[lbrecht], Göttingische gelehrte Anzeigen 1837, 1489; vgl. dazu Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, 1992, S. 91, 107–109, 368–370.

⁵ Ausnahmen gibt es im Konzernrecht, etwa bei der umsatzsteuerlichen Organschaft nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG – hier ist gesetzlich entschieden, angesichts bestimmter wirtschaftlicher Verbindungen ausnahmsweise über die Personengrenze hinweg Zurechnungen vorzunehmen.

auch für das der öffentlichen Verwaltung eine zentrale Rechtsfigur. Von ihr hängt namentlich ab, wer in einem Rechtsstreit richtiger Beklagter ist (vgl. § 61 Nr. 1 Var. 2, § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), wem das Verwaltungsvermögen gehört und in wessen Namen Verträge geschlossen werden (Schuld- und Sachenrechtsfähigkeit) – jeweils nicht der Behörde (dem „Organ“), schon gar nicht den einzelnen Amtsträgern (den „Organwaltern“, und sei es der Bürgermeister), sondern dem Rechtsträger der Behörde (auch „Verwaltungsträger“).⁶ Von praktisch-politischer Bedeutung ist, dass die Verwaltungsträger jeweils eigene Haushalte aufstellen und bewirtschaften; Stellen der unmittelbaren Staatsverwaltung haben dagegen keine Haushaltsautonomie, sondern bewirtschaften je nur einen Teil des Bundes- bzw. Landeshaushalts, der ihnen durch Haushaltsgesetz und -plan anvertraut wird.

3. Verwaltungsträger mit und ohne Selbstverwaltung

Mit den beiden eingeführten Unterscheidungen ergeben sich bereits vier Felder: (1) unmittelbare und (2) mittelbare Bundes- sowie (3) unmittelbare und (4) mittelbare Landesverwaltung. In den Feldern (2) und (4) verläuft zwischen dem Staat (Bund bzw. Land) und der betrachteten Verwaltungsstelle eine Personengrenze. Diese kann aber verschiedene Qualität haben: mitunter ist sie nur aus verwaltungspraktischen Gründen eingezogen, manchmal dagegen verfügt die Stelle gegenüber dem Staat über ein echtes, auch wehrfähiges Selbstverwaltungsrecht. Solche juristischen Personen sind Selbstverwaltungsträger, ihre Behörden sind Selbstverwaltungsbehörden, und sie unterstehen grundsätzlich nicht staatlichen Weisungen, sondern nur einer auf Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkten staatlichen Aufsicht.⁷ Beispiele sind außer den Gemeinden und Kreisen etwa die Hochschulen, aber auch die Handwerkskammern und die Krankenkassen. Ein Problem wirft diese Freistellung im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Hoheitsakte von Selbstverwaltungsbehörden auf (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG)⁸ – die kommunale Selbstverwaltung rechtfertigt Art. 28 Abs. 2 GG, die sogenannte funktionale dagegen muss sich jeweils eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung suchen (für die akademische Selbstverwaltung denkt man etwa an Art. 5 Abs. 3 GG).

III. Typen der Verwaltungsorganisation – mit Bonner Beispielen

1. Unmittelbare Landesverwaltung

Verwaltung ist in Deutschland grundsätzlich Landesverwaltung (Art. 30, 83 GG), und deren klassischer Fall ist die unmittelbare Landesverwaltung in Gestalt einer Hierarchie mit mehreren Behördenebenen, zwischen denen ein von oben nach unten durchlaufendes Weisungsrecht besteht. Herkömmlich unterscheidet man vier Ebenen, die zwar im Laufe der Zeit in zahlreichen Bundesländern abgebaut worden, in Nordrhein-Westfalen aber noch verhältnismäßig gut erhalten und praktischerweise in einem Landesorganisationsgesetz geordnet sind:⁹

- *Oberste Landesbehörden* sind die Landesregierung, der Ministerpräsident und die Landesministerien (§§ 3, 4 LOG) sowie der Landesrechnungshof (Art. 87 Verf NRW – alle in Düsseldorf);
- *Landesoberbehörden* sind Behörden mit einer landesweiten Zuständigkeit für bestimmte Fachaufgaben (§ 6 LOG), typischerweise als „Landesamt“ bezeichnet, etwa das Landeskriminalamt oder das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz;
- *Landesmittelbehörden* sind Behörden mit einer regionalen Zuständigkeit (§ 7 LOG), hauptsächlich die Bezirksregierungen, an denen besonders ihre Auffangzuständigkeit für alle nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragene Aufgaben der Landesverwaltung bemerkenswert ist (§ 8 Abs. 3 LOG – für Bonn zuständig ist die Bezirksregierung Köln);
- *Landesunterbehörden* sind Behörden mit einer örtlichen Zuständigkeit (§ 9 LOG), hauptsächlich die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden (§§ 59, 60 KrO – in kreisfreien Städten wie Bonn gibt es sie natürlich nicht), aber auch etwa die Finanzämter.

Hinzu tritt ein weniger scharf umrissener Kranz von „Einrichtungen des Landes“ (§ 14 LOG), „Landesbetrieben“ (§ 14a LOG, z. B. „Landesbetrieb Straßenbau“¹⁰) und außerhalb des LOG geregelten Stellen.¹¹ Sie werden zwar nicht zu den „Landesbehörden“ im Sinne des § 2 LOG gezählt, aber müssen zumindest funktional wohl grundsätzlich auch als Behörden verstanden werden – insbesondere im Sinne des § 1 Abs. 2 VwVfG NRW, soweit solche Stellen nach außen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

⁶ Zu den Grundbegriffen: *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl., 2012, § 14.

⁷ Referenzfall im Pflichtbereich: die allgemeine Aufsicht über Gemeinden nach §§ 119 ff. GO NRW.

⁸ Vgl. BVerfGE 107, 59 (94) – Lippeverband [2002]; zu diesem Problem grundlegend *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993.

⁹ Ein solches Gesetz verlangt auch Art. 77 S. 1 Verf NRW.

¹⁰ § 1 Abs. 2 G v. 09.05.2000 (GV. NRW., 462).

¹¹ Der Verselbständigungsgrad solcher Stellen ist unterschiedlich hoch. Mit eigenem Statut als „teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes Nordrhein-Westfalen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung“, aber eben nicht als juristische Person errichtet wurde etwa der „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ durch § 1 G v. 12.12.2000 (GV. NRW., 754).

2. Unmittelbare Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung ist – trotz ihrer von vornherein reduzierten Zuständigkeit nach Art. 87 ff. GG – traditionell in entsprechende vier Ebenen gegliedert.¹² Nach massiven Organisationsreformen gerade der letzten Jahre sind allerdings fast nur noch die beiden höchsten Ebenen übriggeblieben (jedenfalls vordergründig); daneben haben sich freilich einige Sonderstrukturen ausgebildet.

Oberste Bundesbehörden sind im Wesentlichen die Bundesministerien. Sie werden in Bundesgesetzen laufend erwähnt, vor allem als Adressaten von Verordnungsermächtigungen. Verfassungsrechtlich bewegen sie sich allerdings außerhalb der Art. 87 ff. GG,¹³ ihre Grundlage liegt vielmehr in Art. 65 S. 2 GG, wonach jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung – insbesondere weisungsfrei – leitet.¹⁴ Errichtet werden sie dementsprechend nicht durch Gesetz, sondern durch „Organisationserlass“ des Bundeskanzlers, der die Zuständigkeiten (Ressorts) der Bundesminister gegeneinander abgrenzt. Durch Gesetz ist allerdings festgeschrieben, dass die Bundesministerien zwei „Dienstsitze“ haben sollen, je einen in Berlin und in Bonn¹⁵ – Oberste Bundesbehörden gibt es hier deshalb eine ganze Reihe. Ihre Aufgabe besteht insbesondere in der Vorbereitung von Gesetzes-, Verordnungs- und Verwaltungsvorschriftsvorlagen für die Bundesregierung (vgl. Art. 76 Abs. 1, Art. 80 Abs. 1 Abs. 1 S. 1 Var. 1, Art. 84 Abs. 2 GG), im Erlass eigener Rechtsordnungen und Verwaltungsvorschriften (vgl. Art. 80 Abs. 1 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG) und in der Beaufsichtigung und Anleitung der unterstellten („nachgeordneten“) Behörden,¹⁶ und nur punktuell nehmen sie neben dieser sogenannten „Ministerialverwaltung“ auch Funktionen der sogenannten „Vollzugsverwaltung“ wahr.¹⁷

Andere Bundesbehörden können dagegen grundsätzlich nur durch Gesetz errichtet werden. Das gilt insbesondere

re für die wichtigen *Bundesoberbehörden* im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 1 Var. 1 GG, die eine sektorale, aber bundesweite Zuständigkeit haben, damit bestimmte Fachaufgaben zentral und einheitlich wahrgenommen werden können – etwa die Führung von Registern,¹⁸ die gleichmäßige Entscheidung in Asylsachen¹⁹ oder die Planung bestimmter länderübergreifender Infrastrukturen.²⁰ Eine Tendenz der Bundesoberbehörden geht freilich dahin, in großer Zahl Außenstellen in der Fläche zu errichten;²¹ das ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, weil Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG an die Errichtung von „Unterbehörden“ durch den Bund eigentlich erhöhte Anforderungen stellt, die selten erfüllt sein dürften. In Bonn jedenfalls haben mit dem Bundesamt für Justiz,²² dem Bundeskartellamt,²³ der Bundesnetzagentur²⁴ und dem Eisenbahn-Bundesamt²⁵ u.a. wichtige Bundesoberbehörden ihren Sitz.

Durchbrechungen der Verwaltungshierarchie gibt es dort, wo Behörden außerhalb der Ressorts der Bundesministerien angesiedelt werden. Sie gewinnen dadurch selbst die Stellung einer Obersten Bundesbehörde, ohne sich auf Art. 65 S. 2 oder Art. 86 ff. GG stützen zu können. Eine unionsrechtliche Befreiung von diesen Kautelen liegt etwa der Behörde des *Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit* zu Grunde.²⁶

3. Mittelbare Bundesverwaltung

Anhand der oben getroffenen Unterscheidungen sei weiterdekliniert. Innerhalb der Bundesverwaltung im verfassungsrechtlichen Sinne sind Personengrenzen eingezogen, sowohl mit als auch ohne Selbstverwaltungsrecht der selbstständigen Stellen.

Ohne Selbstverwaltung verselbständigte Anstalten des öffentlichen Rechts sind etwa die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Die von Art. 87 Abs. 3 S. 1 Var. 2 GG ermöglichte rechtliche Verselbständigung erlaubt etwa der BaFin die haushalterische Selbständigkeit zur Vereinfachung des charakteristischen Finanzierungs-

¹² Siehe etwa die frühe Bestandsaufnahme bei *Köttgen*, JöR N.F. 3 (1954), S. 67.

¹³ *Ibler*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 87 (2012) Rn. 61, 265.

¹⁴ Daraus ergibt sich auch die ursprünglich monokratische Konzeption dieser Behörden nicht als „das Bundesministerium“, sondern als „der Bundesminister (mit seinem Stab)“. Die Staatspraxis ist in den 1980er Jahren zur entpersönlichten Form übergegangen. Den „Regierungspräsidenten“ – so noch § 8 LOG in der Stammfassung v. 10.7.1962 (GV. NW., 421) –, die zu „Bezirksregierungen“ wurden – durch Art. 1 Nr. 1 G v. 15.12.1993 (GV. NW., 987) –, ist es wenig später ähnlich ergangen; die „Landräte“ blieben in NRW erstaunlicherweise bislang erhalten.

¹⁵ § 4 Abs. 2, 3 Berlin/Bonn-Gesetz v. 26.04.1994 (BGBl. I, 918).

¹⁶ Einschließlich insb. der Personalentscheidungen – siehe z.B. § 7 Abs. 5 FinDAG; das Bundesministerium der Finanzen bestellt die Mitglieder des Verwaltungsrats der BaFin.

¹⁷ Die Beispiele sind eher entlegen – etwa: das Bundesministerium der Verteidigung als Widerspruchsbehörde in Soldatenversorgungssachen nach § 88 Abs. 5 Nr. 2 Hs. 1 SVG; das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur als Zulassungsbehörde für ergänzende Flugsicherungsorganisationen nach § 31f LuftVG; das Bundesministerium für Gesundheit als Aberkennungsbehörde für Patientenorganisationen nach § 2 Abs. 2 PatBeteiligungsV.

¹⁸ Vgl. § 48 Abs. 2 StVG (Zentrales Fahrerlaubnisregister des Kraftfahrt-Bundesamts in Flensburg).

¹⁹ Vgl. § 5 AsylG.

²⁰ Vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BEVVG (Planfeststellung für Eisenbahnen des Bundes), §§ 12e, 17a EnWG (Bundesfachplan Offshore, Bundesbedarfsplan).

²¹ Prominentes Beispiel: das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dessen Außenstellen sogar gesetzlich vorgesehen sind (§ 5 AsylVfG).

²² Vgl. § 1 Abs. 1 S. 3 BfjG: es hat die recht heterogene Funktion „einer zentralen Dienstleistungsbehörde“ – von der Bundeszentralstelle für Auslandsadoption (§ 5 Abs. 3 S. 3 AdWirkG, § 1 Abs. 1 AdÜbAG) bis zur Registerbehörde, die die Führungszeugnisse erteilt (§ 1 BZRG).

²³ Vgl. § 51 GWB.

²⁴ Vgl. §§ 1, 2 BEGTPG.

²⁵ Vgl. §§ 2, 3 BEVVG.

²⁶ Vgl. §§ 8, 10 BDSG, Art. 52 DSGVO.

wegs dieser Anstalt.²⁷ Einen weiteren, in Art. 88 S. 1 GG speziell geregelten Fall bildet die Bundesbank, deren Autonomie gegenüber Regierung und Parlament durch die Verselbständigung gewahrt werden soll, die aber nicht Selbstverwaltung ist (die durch Mitglieder für eigene Angelegenheiten erfolgen müsste).

Doch auch *mit Selbstverwaltung ausgestattete Körperschaften* des öffentlichen Rechts gibt es in der Bundesverwaltung.²⁸ Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die nach Art. 87 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich dem Bundesbereich zugeordneten länderübergreifenden Sozialversicherungsträger, insbesondere die Bundesagentur für Arbeit und die Ersatzkrankenkassen (wie Barmer oder Techniker).

4. Mittelbare Landesverwaltung

Der – große – Rest ist mittelbare Landesverwaltung, wobei hier besonders prominent die *mit Selbstverwaltungsrecht versehenen Körperschaften* figurieren. Dabei denkt man in erster Linie an die Kommunen (hier: kreisfreie Stadt Bonn mit dem Oberbürgermeister als Selbstverwaltungsbehörde), es gehören dazu aber auch die Hochschulen (hier: Universität Bonn mit dem Rektorat [§ 16 HG] als Selbstverwaltungsbehörde) und die gewerblichen und berufsständischen Kammern (hier z. B.: Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg). Einzelne rechtlich verselbständigte *Landesanstalten ohne Selbstverwaltung* treten hinzu.

²⁷ Vgl. §§ 14 ff. FinDAG und den Gesetzentwurf der Bundesregierung, 05.10.2001, BT-Drucks. 14/7033, S. 32.

²⁸ Nicht hierher gehören mangels rechtlicher Verselbständigung die Hochschulen des Bundes (zwei Universitäten der Bundeswehr, eine Fachhochschule für öffentliche Verwaltung).