

# Allgemeines Verwaltungsrecht

Eine kompakte Zusammenstellung



Uwe Wegner



# Vorwort

Liebe Kollegin,  
lieber Kollege,

willkommen in der öffentlichen Verwaltung. Sie machen eine Ausbildung bei der Sie sich mit einer Vielzahl verschiedener Fächer auseinandersetzen müssen, welche Ihnen bislang vermutlich ganz fremd waren.

Einen wesentlichen Baustein stellt dabei das Allgemeine Verwaltungsrecht dar. Dies können Sie bereits unschwer am Stundenumfang in Ihrem Lehrplan entnehmen und der Tatsache, dass hier zwei Klausuren auf Sie warten.

Diese Zusammenfassung ist kein offizielles Lehrbuch. Vielmehr soll es dazu dienen, Ihnen die wesentlichen Aspekte aus dem Unterricht am Studieninstitut noch einmal kompakt zu bündeln. Insoweit können einzelne Teilaspekte der gesamten, komplexen Rechtsmaterie auch nicht immer vollumfänglich, ggfls. mit Urteilen (von Verwaltungsgerichten), behandelt werden.

Diese Zusammenfassung orientiert sich in der Gliederung an den Lehrplan für Ihre Ausbildung. Ich wünsche Ihnen jedenfalls viel Erfolg und Spaß an der Ausbildung. Letzterer darf und sollte nicht zu kurz kommen.

Herzlichst,

Uwe Wegner



*Sie haben es geschafft: Sie zählen zu den „Ausgewählten“, die ihre Ausbildung bei der Stadt Köln absolvieren dürfen. Sie werden in den nächsten Jahren einige Hürden zu nehmen haben. Eine hiervon ist das „Allgemeine Verwaltungsrecht“. Aber keine Angst, diese kompakte Zusammenfassung soll Ihnen dabei helfen.*

# Inhaltliche Gliederung

## 1 Begriff, Wesen und Arten der Verwaltung

- 1.1 Begriff der Verwaltung
- 1.2 Wesen der Verwaltung
- 1.3 Hoheitliche und fiskalische Verwaltung
- 1.4 Eingriffs- und Leistungsverwaltung

## 2 Träger, Aufbau und Organisation der öffentlichen Verwaltung

- 2.1 Grundformen der Verwaltungsorganisation
  - 2.11 Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung
  - 2.12 Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung
- 2.2 Träger der öffentlichen Verwaltung
  - 2.21 Körperschaften
  - 2.22 Anstalten
  - 2.23 Stiftungen
  - 2.24 Beliehene
- 2.3 Interne Verwaltungsorganisation
  - 2.31 Organe
  - 2.32 Behörden
  - 2.33 Ämter
- 2.4 Organisationsgewalt
- 2.5 Aufsicht

## 3 Verfassungsgrundsätze für die Verwaltungstätigkeit

- 3.1 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit
  - 3.11 Vorrang des Gesetzes
  - 3.12 Vorbehalt des Gesetzes
- 3.2 Gleichheitsgrundsatz
- 3.3 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (der Mittel)

## 4 Verwaltungshandeln

- 4.1 Arten des Verwaltungshandelns
- 4.2 Begriff und gesetzliche Grundlage des Verwaltungsaktes
- 4.3 Arten des Verwaltungsaktes
- 4.4 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt
- 4.5 Formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes
  - 4.51 Zuständigkeiten
  - 4.52 Form
  - 4.53 Verfahren
    - 4.53.1 Begriff des Verwaltungsverfahrens
    - 4.53.2 Allgemeines Verwaltungsverfahren
    - 4.53.3 Bekanntgabe von Verwaltungsakten

## 4.6 Materielle Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten

### 4.61 Rechtsgrundlage

#### 4.61.1 Tatbestand

##### 4.61.11 Bestimmte Rechtsbegriffe

##### 4.61.12 Unbestimmte Rechtsbegriffe

#### 4.61.2 Rechtsfolge

##### 4.61.21 Gebundene Entscheidungen

##### 4.61.22 Ermessensentscheidungen

#### 4.61.3 Ermessensausübung

##### 4.61.31 Arten der Ermessensvorschriften

##### 4.61.32 Arten des Ermessens

##### 4.61.33 Fehlerfreie Ermessensausübung

#### 4.62 Inhaltliche Bestimmtheit

### 4.7 Folgen fehlerhafter Verwaltungsakte

#### 4.71 Korrigierbarkeit offensichtlicher Unrichtigkeiten

#### 4.72 Nichtigkeit

#### 4.73 Anfechtbarkeit

#### 4.74 Unbeachtlichkeit und Heilungsmöglichkeiten von Fehlern

### 4.8 Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten

### 4.9 Überblick über die Möglichkeiten der zwangsweisen Durchsetzung von Verwaltungsakten

## 5 Verwaltungsrechtsschutz

### 5.1 Formlose (unechte) und förmliche (echte) Rechtsbehelfe

#### 5.11 Formlose Rechtsbehelfe

#### 5.12 Förmliche Rechtsbehelfe

##### 5.12.1 Verwaltungsrechtsweg

##### 5.12.2 Überblick über die wichtigsten Klagearten

##### 5.12.3 Vorverfahren (Widerspruchsverfahren)

##### 5.12.31 Zulässigkeit und Begründetheit des Widerspruchs

##### 5.12.32 Wirkung des Widerspruchs und Ausnahmen

##### 5.12.33 Verfahrensablauf

##### 5.12.34 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand

##### 5.12.4 Besonderheiten der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage



*Nicht zu Unrecht werden Sie beim Thema „Rechtsquellen“ an diverse Gesetzestexte und -sammlungen denken.*

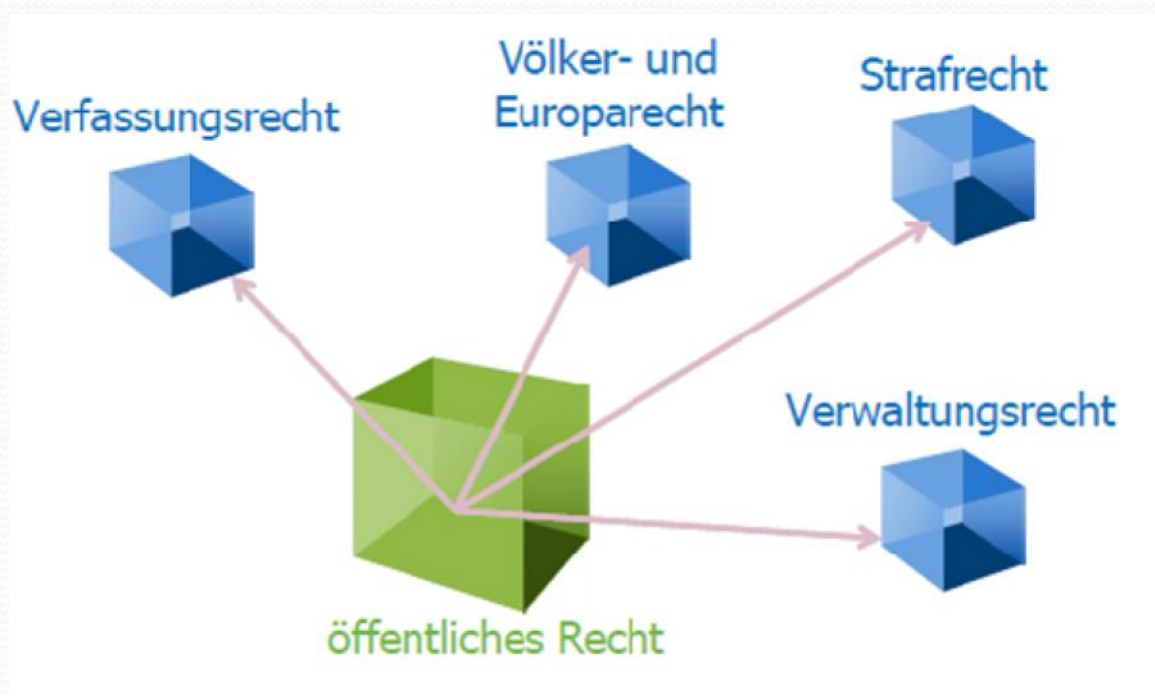


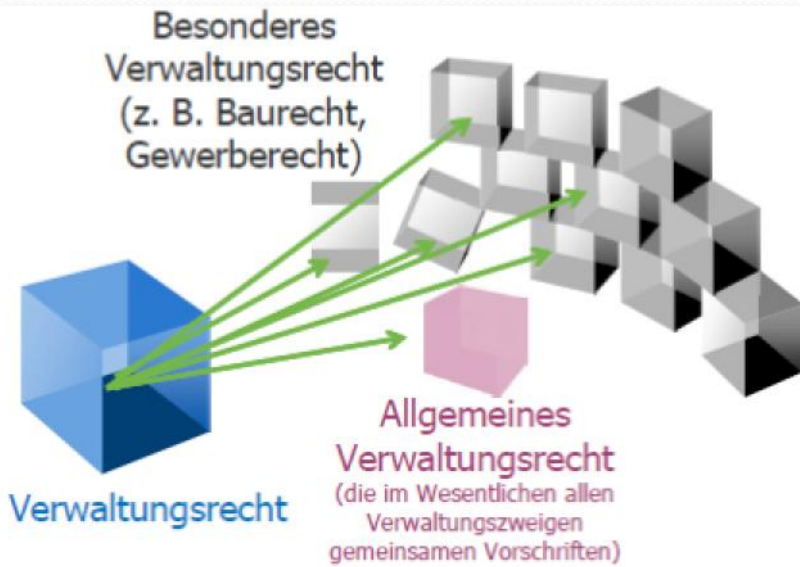
*Damit Sie erkennen, welchen Einfluss „Recht“ und „öffentliche Verwaltung“ auf unser tagtägliches Leben haben, wollen wir die Familie Muster näher betrachten.*

# 1 Begriff, Wesen und Arten der Verwaltung

Das Verwaltungsrecht befasst sich mit dem Handeln der öffentlichen Verwaltung. Dabei geht es einerseits um den rechtlichen Rahmen und die Bedingungen (quasi die Spielregeln), die für die Träger der Verwaltung gelten, wenn diese als öffentliche Verwaltung handeln. Andererseits geht es dabei aber auch um die daraus / dabei resultierenden Rechtsstellungen der durch das Handeln betroffenen Rechtssubjekte. Ja, dies sind schon zu Beginn eine Menge typischer Verwaltungsbegriffe. Lassen Sie sich davon nicht abschrecken. Sie werden nach und nach die einzelnen Bedeutungen kennenlernen.

Das folgenden Schaubilder soll einen Überblick über die Stellung des Allgemeinen Verwaltungsrechtes im Bereich des öffentlichen Rechts geben. Die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privatem Recht lernen Sie im Bereich „Methodik der Rechtsanwendung“ ausführlicher.





*„Dem Deutschen Volke“, alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. In Deutschland ist die Staatsgewalt geteilt.*

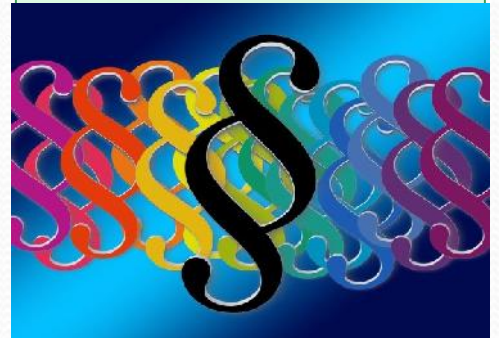
## 1.1 Begriff der Verwaltung

Zu Beginn sollten Sie sich der sog. Gewaltenteilungslehre noch einmal im Detail bewusst werden. Nach der allgemeinen Lehre wird von drei Staatsgewalten ausgegangen, die Sie sich schon jetzt verinnerlichen sollten.

Demnach wird unterschieden in:

- Legislative (Gesetzgebung)
- Exekutive (Vollziehende Gewalt, Regierung und Verwaltung)
- Judikative (Rechtsprechung)

Dies ist vielen bereits schon als Allgemeinbildung bekannt. Was dies jedoch in der rechtlichen Praxis bedeutet, werden Sie nach und nach vertiefen. Keine Angst, auch jeder noch so schwere und anfangs scheinbar unmögliche Marathon beginnt mit dem ersten Schritt.



*Rechtliche Vorgaben reglementieren nicht nur unseren Alltag, sondern tragen maßgeblich dazu bei, dass keine der drei Staatsgewalten alleine über das Volk bestimmt.*



*Verwaltung ist mehr als nur „stempeln“.*

Der Grundsatz der Gewaltentrennung besagt, dass die einheitliche, begrifflich unteilbare Staatsgewalt ihrer Ausübung nach auf verschiedene, voneinander unabhängige und einander ausbalancierende Gewalten verteilt ist. Die vom Volke ausgehende Staatsgewalt wird nach Art. 20 II GG in der Gesetzgebung (Legislative), vollziehende Gewalt (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) ausgeübt.

### **Artikel 20 Grundgesetz (GG)**

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

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

(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

Die gesetzgebende Gewalt, die Legislative, wird durch die verfassungsmäßig zur Gesetzgebung berufenen Organe (Bundestag, Landtage) ausgeübt. Von ihr werden allgemein verbindliche Regelungen in Form von Gesetzen geschaffen. Die vollziehende Gewalt, die Exekutive, (Regierung und Verwaltung) setzt diese abstrakt-generellen Regelungen um.

Die rechtsprechende Gewalt, also die Judikative, wird durch unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt. Dort entscheiden die Richter in Streitfällen verbindlich über Rechtsfragen sowie über die Ahndung strafbarer Handlungen und Ordnungswidrigkeiten.



Jeder der drei verwandten Begriffe (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) hat im Übrigen einen doppelten Sinn:

im Vordergrund steht der materielle Sinn, der eine bestimmte Art der Staatstätigkeit beschreibt:

z. B. Gesetzgebung – Erlass von Gesetzen und anderen Rechtsnormen.

Der Organisatorische Sinn beschreibt jeweils ein bestimmtes Staatsorgan oder eine Organgruppe:

- 1. Gewalt - Parlamente
- 2. Gewalt – Regierung und Verwaltungsbehörden
- 3. Gewalt – Gerichte

Um zu verinnerlichen, was Verwaltung ist können Sie sich die nebenstehende Definition merken!

## 1.2 Wesen der Verwaltung

Die Verwaltung als eigenständiger Bereich bzw. Form der Staatsgewalt hat praktisch den staatlichen Willen umzusetzen. Zu diesem Zweck wird die Verwaltung in vielen Bereichen des Gemeinschaftslebens tätig.

Die Verwaltung versorgt die Bevölkerung möglicherweise mit Wasser und Energie. Sie baut Wege und Straßen, sorgt sich um Spielplätze, unterhält Schulen, eventuell gar Krankenhäuser, teilweise Museen und vieles mehr.

Die Verwaltung schafft auch Einrichtungen, welche der Entsorgung, insb. der Beseitigung von Abwässern und Abfällen, dienen.

## Definition:



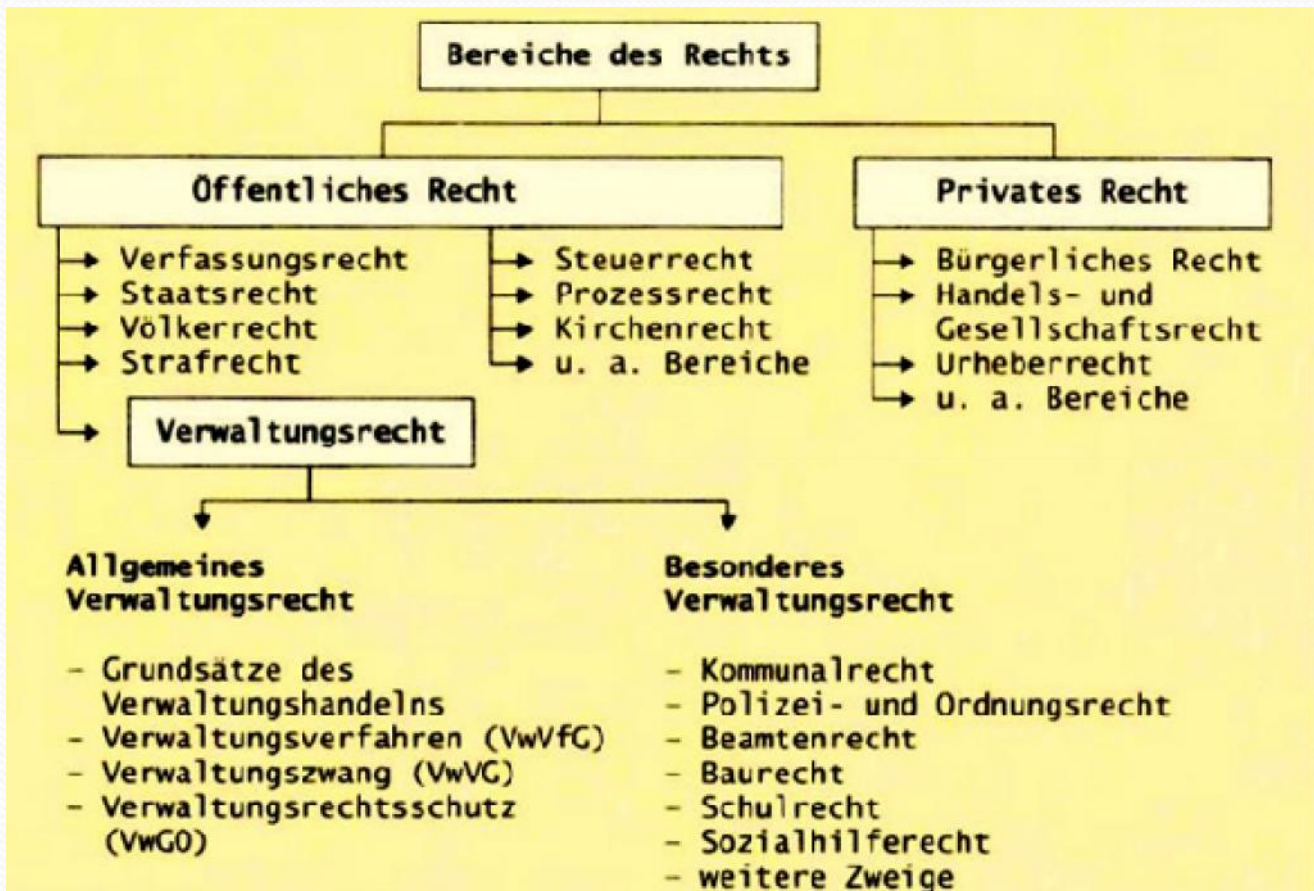
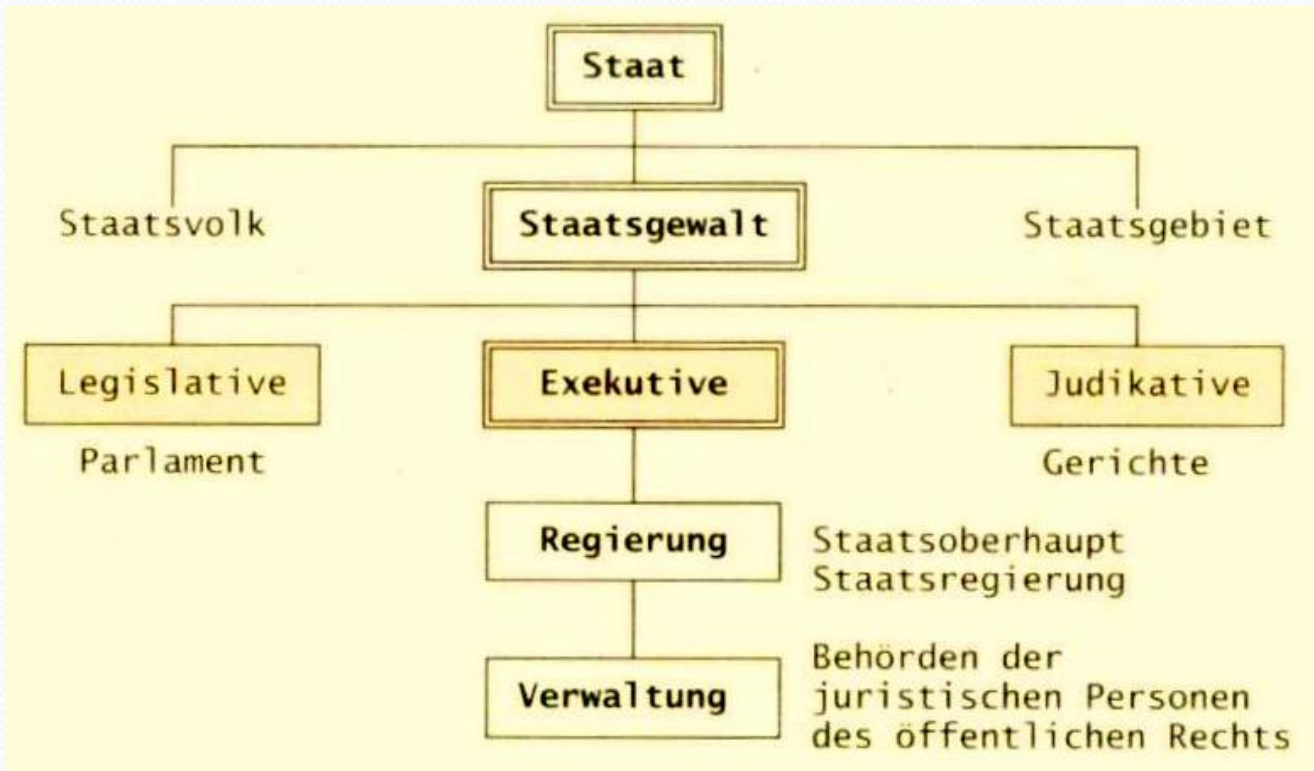
*Verwaltung ist alle staatliche Tätigkeit, die weder Rechtsprechung noch Gesetzgebung ist.*

## Aufgabe:



*Überlegen Sie, welche typischen Aufgaben eine Verwaltung hat? Welche staatlichen Tätigkeiten fallen Ihnen ein, die weder Rechtsprechung noch Gesetzgebung sind?*





Darüber hinaus gewährt die Verwaltung vielfältige Leistungen, z. B. Subventionen an bestimmte Wirtschaftszweige, Sozialhilfeleistungen, Wohngeld, etc.).

Sie sorgt ebenso dafür, dass die öffentliche Sicherheit auf verschiedenen Gebieten aufrechterhalten wird, und plant in vielen Bereichen (z.B. Bauleitplanung, Straßenplanung, Energieplanung, Bildungsplanung), um den vielfältigen Anforderungen des Gemeinschaftslebens auch in Zukunft möglichst gerecht zu werden.

Für die verschiedenen Bereiche der Verwaltung existieren, wie Ihnen ein Blick in die Gesetzessammlungen leicht zeigt, zahlreiche Gesetze und Verordnungen. Deren Zahl hat im Laufe der Jahre immer mehr zugenommen.

Der wesentliche Teil der Aufgaben der Verwaltung besteht heute darin, die von den gesetzgebenden Organen beschlossenen Gesetze sowie die Rechtsverordnungen von Regierungen und anderen Stellen umzusetzen. Verwaltung bedeutet jedoch nicht nur, durch Rechtsnormen festgelegte Aufgaben zu erfüllen; vollziehende Gewalt ist die Verwaltung auch dann, wenn sie von sich aus tätig wird, um Einfluss auf die Gestaltung des Gemeinschaftslebens zu nehmen.

Machen wir uns die vielfältige Art und Weise, wie Verwaltung auf uns im täglichen Leben einwirkt nun am Beispiel der Familie Muster einmal deutlich.

Die Familie wird morgens geweckt. Hierzu nutzen alle Familienmitglieder mittlerweile ihre Smartphones, die über Strom geladen (und betrieben) werden. Dieser Strom wird von den Stadtwerken geliefert.

Nach dem Aufstehen nutzen die Musters ihre Dusche. Diese wird durch Frischwasser der Stadtwerke gespeist. Logischerweise kümmert sich dabei auch eine städtische Gesellschaft um die hieraus resultierende Abwasserentsorgung.

Das Frühstück nimmt die Muster-Familie ein, während sie sich im öffentlich-rechtlichen Radio über die aktuellen Nachrichten informiert. Selbstverständlich entrichtet die Familie dazu die fälligen Rundfunkgebühren.

Anschließend stellt sich die tägliche Frage, wer von den beiden Ehepartnern die Kinder in die Kita bzw. die Schule bringt. Beides sind Einrichtungen, die die Gemeinde betreibt.

Unabhängig von dieser Frage nutzen beide Eltern für ihren Weg zu Kita, Schule sowie Arbeitsstätte dann ihr beiden Autos. Diese sind offiziell zugelassen und vom TÜV geprüft. Auf dem Weg fahren die Musters über Gemeinde-, Kreis-, Land- und Bundesstraßen.

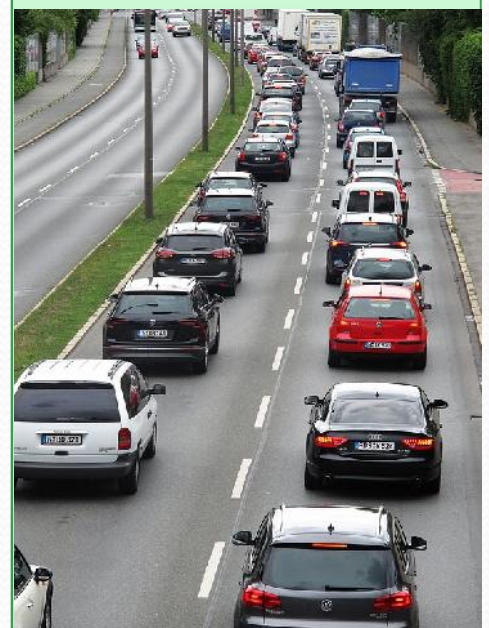
Herr Muster freut sich gerade Dienstags sehr auf seinen Feierabend. Über den Sportverein nutzt er eine städtische Sporthalle um einmal die Woche mit seinen Vereinsfreunden Fußball zu spielen.



*Strom für unsere elektronischen Geräte stammt oft von den kommunalen Energieunternehmen*



*Öffentlich-rechtliche Radiosender informieren und unterhalten uns rund um die Uhr.*



*Eine wesentliche Aufgabe der öffentlichen Verwaltung: Bau und Unterhaltung von Straßen.*

**EXKURS:** Die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht hat grundlegende Bedeutung. Die Unterscheidung ist dabei nicht immer ganz einfach. Um zunächst festzustellen, ob es sich um privates oder öffentliches Recht handelt, wurden im Laufe der Zeit verschiedene Theorien entwickelt, welche an dieser Stelle kurz erläutert werden sollen.

### Interessentheorie

Die einfachste Theorie fragt nach den durch die Rechtsnorm geschützten Interessen. Demnach gehören zum öffentlichen Recht alle Vorschriften, die öffentlichen Interessen, dem Allgemeinwohl dienen. Die Norm ist demnach privatrechtlich, wenn sie privaten Interessen zu dienen bestimmt ist.

### Subordinationstheorie / Subjektstheorie

Nach der Subordinationstheorie liegt öffentliches Recht immer dann vor, wenn die Beteiligten in einem Über- und Unterordnungsverhältnis zueinander stehen. Privatrecht ist demnach von einem Verhältnis der Gleichordnung gekennzeichnet.

### Sonderrechtstheorie / modifizierte Subjektstheorie / Zuordnungstheorie

Zum öffentlichen Recht gehören diejenigen Rechtsnormen, die ausschließlich einen Hoheitsträger (Staat oder anderen Träger öffentlicher Verwaltung) berechtigen oder verpflichten eine Maßnahme vorzunehmen.



### 1.3 Hoheitliche und fiskalische Verwaltung

Typischerweise ist die Staatsgewalt dem Bürger übergeordnet. Der Staat kann daher, ohne auf Zustimmung des Bürgers angewiesen zu sein, einseitige Anordnungen treffen, die den Bürger binden. Diese Anordnungen können ggfls. auch gegen den Bürger zwangsweise durchgesetzt werden. In solchen Fällen übt die Verwaltung ihre staatliche (Hoheits)gewalt gegen den Bürger aus. Daher spricht man hier von **Hoheitsverwaltung**. Diese erfolgt immer in der Form des öffentlichen Rechts.

Typisch hierfür ist die obrigkeitliche Verwaltung in der Form der Eingriffsverwaltung. Dabei wird der Verwaltungsträger einseitig befehlend tätig und greift in den Rechtskreis des Betroffenen ein.

*Beispiel 1:* Der Bürgermeister der Stadt S. erlässt einen Hundesteuerbescheid. Darin wird dem Hundehalter H. "befohlen" 100,-- Euro Hundesteuer zu zahlen. Kommt H. dieser Aufforderung nicht nach, so kann die Stadt S. den H. nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG), §§ 1 – 54, zur Zahlung zwingen.

*Beispiel 2:* Gastwirt W. betreibt das Restaurant "Zum schmierigen Löffel" und zahlt weder Steuern noch Sozialabgaben. Ihm wird daher die Gaststättenerlaubnis entzogen, vgl. § 15 Gaststättengesetz (GastG). Er erhält von der zuständigen Behörde eine



*Den Staat nehmen viele Bürgerinnen und Bürger als befehlend, als Obrigkeit wahr. Aber dies ist bei näherer Betrachtung nur ein Teilaspekt.*



*Hunde, treue Wegbegleiter, aber wer einen Hund hält, der hat auch Pflichten.*

Schließungsverfügung nach § 15 Abs. 2 Gewerbeordnung (GewO).  
Schließt W. seine Gaststätte nicht freiwillig, so kann die Behörde die Gaststätte nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsrechts zwangsweise schließen (vgl. §§ 55 ff. VwVG).

Die andere Form der Hoheitsverwaltung ist die schlicht hoheitliche Verwaltung. Dabei handelt der Verwaltungsträger auch in den Formen des öffentlichen Rechts, ohne dabei jedoch einseitig befehlend in den Rechtskreis Privater einzugreifen.

*Beispiel:* Der Bau und die Unterhaltung von Straßen sind nach § 9a Straßen- und Wegegesetz (StrWG) Tätigkeiten, welche "den Bediensteten der damit befassten Körperschaften als Amtspflichten in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit" obliegt.

Soweit Verwaltungsträger rechtsfähig sind, können sie wie "Private" am Rechtsverkehr teilnehmen. Wenn etwa das Land NRW für eine Polizeibehörde einen Mannschaftswagen kauft, gilt zwischen den Parteien des Kaufvertrages das selbe Rechtsverhältnis nach den §§ 433 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB,) wie beim Kaufvertrag zwischen einem normalen Bürger und einem Autohändler.

Verkauft das Forstamt Maibäume, gilt das gleiche Recht, als wenn Landwirt L. Bäume von seinem Grundstück verkauft. Sofern der Käufer des Baumes dem Forstamt nicht den Kaufpreis zahlt, kann das Forstamt den Kaufpreis nicht nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes eintreiben. Wie auch Landwirt L. müsste das Forstamt sich an das zuständige Zivilgericht wenden und den Käufer auf Zahlung des Kaufpreises verklagen.



## Behörde

Von **obrigkeitlicher Verwaltung** spricht man, wenn die Verwaltung dem Bürger mit der ihr durch Gesetz verliehenen Gewalt etwas gebietet, verbietet, erlaubt oder gewährt.

Das charakteristische Mittel der obrigkeitlichen Verwaltung ist ein **Verwaltungsakt (VA)**.

Die Verwaltung ist **übergeordnet**.

Beispiele:

- > Festsetzung einer Steuer
- > Enteignung eines Grundstücks
- > Abbruchverfügung eines lbaufälligen Hauses

## Bürger

## Behörde

Von **schlichter Hoheitsverwaltung** spricht man. Wenn die Verwaltung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage Leistungen zum Wohle des Bürgers frei von Befehl und Zwang erbringt.

Die Verwaltung verbietet nicht, befiehlt nicht und wendet im Notfall auch keinen Zwang an. Die Verwaltung nimmt ohne Zwang hoheitliche Aufgaben wahr..

Beispiele:

- > Bau und Unterhaltung von öffentlichen Straßen
- > Abwasseranlagen oder Sportstätten
- > Sozialhilfe

## Bürger

Möchte Einwohner E. beispielsweise das städtische Schauspielhaus besuchen, so hat er gem. § 8 GO grundsätzlich einen Anspruch auf Zulassung (öffentlich-rechtlich). Der Kauf der Eintrittskarte hingegen ist grundsätzlich ein privatrechtliches Geschäft. Demnach müsste E. nach § 40 VwGO vor dem Verwaltungsgericht klagen, wenn man ihm den grundsätzlichen Eintritt verweigern würde. Wird die Vorstellung trotz erworbener Eintrittskarte nicht aufgeführt oder abgebrochen, sind seine Ansprüche vor einem Zivilgericht geltend zu machen, vgl. § 13 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG).

Wenn Verwaltungsträger fiskalisch auftreten, sind sie auch grundsätzlich wie andere "Private" der Hoheitsgewalt anderer Verwaltungsträger unterworfen. So könnte beispielsweise der Landrat als Bauaufsichtsbehörde von der in ihrem Kreisgebiet liegenden Gemeinde G. die Schließung des Gemeindehauses durch Ordnungsverfügung verlangen. Vorausgesetzt natürlich, dass dieses baufällig wäre. Allerdings gelten hier die Besonderheiten der §§ 76, 78 VwVG.



*Ein Dach ist nicht mehr sicher. (Bau)Ordnungsbehörden können Einschreiten, wenn eine Gefahr droht.*

Nicht zulässig ist es nach herrschender Auffassung, wenn eine Behörde hoheitlich in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde eingreift (soweit jedenfalls nicht besondere Vorschriften dies dennoch zulassen, z. B. Befugnisse der Kommunalaufsicht nach §§ 122 ff. Gemeindeordnung (GO)).

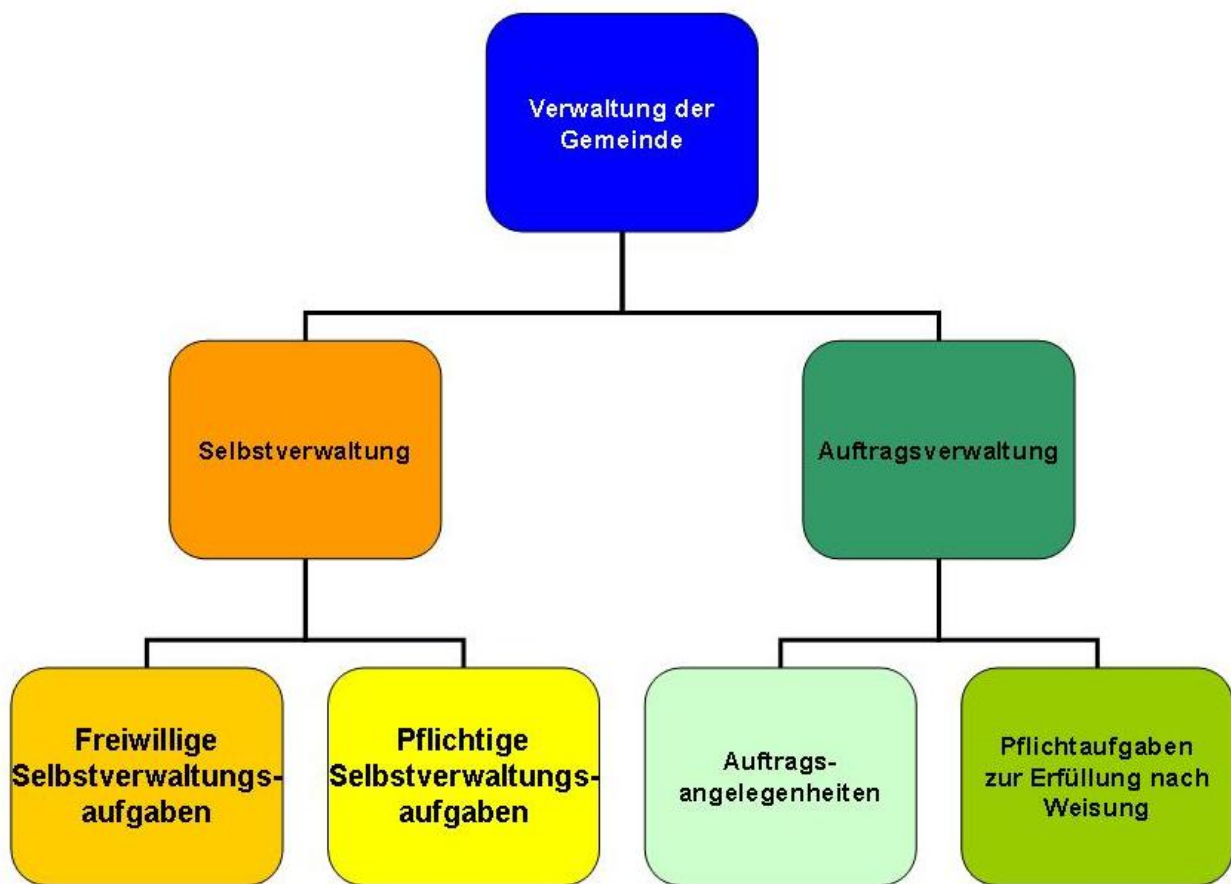
Eine örtliche Ordnungsbehörde darf demnach beispielsweise der Kreispolizeibehörde keine Weisungen erteilen, die den Einsatz von Blaulicht und Martinshorn betreffen.

### **Merke:**



*Handlungen von Verwaltungsträgern sind entweder hoheitlich (d. h. öffentlich-rechtlich) oder fiskalisch (privatrechtlich). Dabei gibt es keine Mischformen bei einer Handlung. Sehr wohl kann allerdings ein Lebenssachverhalt durch mehrere Verwaltungshandlungen geregelt werden. Hiervon kann eine privatrechtlich, eine andere öffentlich-rechtlich sein.*





**Beispiele:**

**Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben:**

Typische Fälle der sog. Daseinsvorsorge wie Sportanlagen, Museen, Theater oder auch die Wirtschaftsförderung.

**Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben:**

Einrichtung von Schulen, Errichtung und Erhaltung von Gemeindestraßen, Erstellung von Bebauungsplänen.

**Auftragsangelegenheiten:**

Bestehen kraft NRW-Landesrecht nicht mehr. Kraft Bundesrecht wären dies Zivil- und Katastrophenschutz.

**Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung:**

Als Beispiele seien hier genannt die Gefahrenabwehr, der Landschaftsschutz und der Denkmalschutz.

## 1.4 Eingriffs- und Leistungsverwaltung

Ein typisches Bild der **Eingriffsverwaltung** ist das der Ordnungsverwaltung. Diese dient der Aufrechterhaltung der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung". Dabei bedient sich die Ordnungsverwaltung weitestgehend der Instrumentarien der hoheitlich-obrigkeitlichen Verwaltung.

*Beispiel:* Gemäß § 1 Abs. 1 des Ordnungsbehördengesetzes (OBG) ist es Aufgabe der Ordnungsbehörden "Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr)." Dazu kann die Ordnungsbehörde nach § 14 OBG Ordnungsverfügungen gegen "Störer" (vgl. §§ 17 ff. OBG) erlassen. Diese wiederum kann sie nach den Vorschriften des VwVG zwangsweise durchsetzen (vgl. §§ 55 ff. VwVG).

Im Bereich der allgemeinen Daseinsvorsorge hat die Verwaltung beispielsweise die notwendige Infrastruktur einzurichten, sie zu unterhalten und ggfls. auszubauen (Straßenbau, Schulen, Sporthallen, etc.). Darüber hinaus gewährt sie Leistungen an Einzelpersonen, exemplarisch seien hier Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe genannt. Aber auch Maßnahmen der



*Stacheldraht: eine Gefahr oder Schutz? Eine Frage der Betrachtungsweise?!*



*Planung, Bau und Unterhaltung von Sportstätten zählt zur Daseinsvorsorge der öffentlichen Verwaltung.*

Wirtschaftsförderung zählen hierzu. Da es hier um die Gewährung von Leistungen an Bürger geht, nennt man diese Art der Verwaltung **Leistungsverwaltung**.

Grundsätzlich ist die Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG in allen ihren Erscheinungsformen an Gesetz und Recht gebunden. Verwaltung darf niemals rechtswidrig handeln. Ein Verwaltungsbeamter bzw. -mitarbeiter darf sich nicht über Rechtsregelungen hinwegsetzen. Auch dann nicht, wenn er selber diese für unsinnig hält.

Die grundsätzliche Bindung an geltendes Recht kann dabei allerdings verschieden eng sein. Einerseits kann es bedeuten, dass Verwaltung alles tun kann, was nicht ausdrücklich verboten ist (**freie Verwaltung**).

Andererseits kann es bedeuten, dass die Verwaltung nur das tun darf, was ausdrücklich erlaubt oder angeordnet ist (**gebundene Verwaltung**).

Zwischen diesen beiden Ausprägungen liegt die **Ermessensverwaltung**.



*Eine einladende Außengastronomie. Haben Sie schon einmal darüber nachgedacht, in welcher Form die Verwaltung damit zu tun haben könnte?*

Für den Handlungsspielraum hat die Verwaltung zwar bestimmte rechtliche Voraussetzungen zu beachten, wenn diese jedoch vorliegen, hat sie einen Entscheidungsspielraum. In diesem kann sie sich nach sachgerechten Kriterien bewegen (vgl. § 40 VwVfG).

Von **gebundener Verwaltung** spricht man, wenn beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Verwaltung in bestimmter Art und Weise tätig werden muss. Eine solche Bindung ist bei der Ermessensverwaltung nur insoweit vorgegeben, wie z. B. ein Fall der Ermessensreduzierung auf null vorliegt. In der Literatur können Sie hier gelegentlich auch den Begriff "auf Eins" finden, was jedoch das gleiche meint (es ist im Ergebnis nur noch eine Entscheidung möglich).



*Polizei und Feuerwehr: was meinen Sie, handeln diese Einrichtungen im Rahmen „gebundener Verwaltung“ oder im Rahmen der Ermessensverwaltung? Oder beides? Welche Aspekte, die Sie bis hierher kennengelernt haben, fallen Ihnen in diesem Zusammenhang noch ein?*

### **Aufgabe:**



**Finden Sie zum Abschluss dieses Kapitels nun jeweils drei weitere konkrete Fallbeispiele für:**

- **Freie Verwaltung**
- **Gebundene Verwaltung**
- **Ermessensverwaltung**

# 2 Träger, Aufbau und Organisation der öffentlichen Verwaltung

Sobald ein Bediensteter der Verwaltung in Ausübung seines Amtes tätig wird, so handelt er nicht für sich persönlich. Ihnen ist als künftige Verwaltungsprofis klar: er handelt für die staatliche Einrichtung, der er angehört. Sein Tun ist somit dieser Institution zuzurechnen. Diese Zurechnung erfolgt dem sogenannten **Verwaltungsträger**. Dies sind solche staatlichen Institutionen, die mit der eigenen Wahrnehmung von Aufgaben betraut sind. Sie haben letztlich eine eigene Rechtspersönlichkeit.

Juristische Personen sind Vereinigungen von Personen oder Sachen zu einer rechtlich geregelten Einheit, die von der Rechtsordnung Rechtsfähigkeit verliehen bekommen. Dadurch können sie Träger eigener Rechte und Pflichten sein und auch vor Gericht klagen und verklagt werden. Zu unterscheiden sind die Juristischen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts.

Zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zählen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten. Darüber hinaus führen die sog. Beliehenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung aus. Die vorgenannten Verwaltungsträger werden durch ihre sog. Organe tätig. Ein Verwaltungsträger besitzt normalerweise mehrere Organe. Eine Gemeinde zum Beispiel besitzt mehrere Organe: den Gemeinderat und den (Ober)Bürgermeister. Jetzt wird es vielleicht etwas kompliziert: Der wichtigste Unterfall des Organs ist die Behörde: dies ist ein Organ, welches zur hoheitlichen Durchführung konkreter Verwaltungsmaßnahmen nach außen berufen ist. Sie ist quasi das „Außenorgan“ des Verwaltungsträgers.



Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind Körperschaften, öffentliche Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts.

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind durch staatlichen Hoheitsakt ins Leben gerufene, mitgliedschaftlich verfasste, aber vom Wechsel der Mitglieder unabhängige Rechtsträger zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. Dazu gehören auch Bund, Länder und Gemeinden.

Eine öffentliche Anstalt ist eine Zusammenfassung personeller und sachlicher Mittel in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung, die einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt ist.

Stiftungen des öffentlichen Rechts sind organisatorisch verselbstständigte rechtsfähige Institutionen mit dem Zweck der Verwaltung eines Bestandes an öffentlichem Vermögen.

Beliehene sind natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes einzelne hoheitliche Aufgaben im eigenen Namen wahrnehmen. Daher sind sie ebenso rechtsfähig, jedoch nur in Ausnahmefällen grundrechtsfähig.



*Schornsteinfeger agieren typischerweise als sog. Beliehene.*



*Das ZDF informiert und unterhält als (Sende)Anstalt des öffentlichen Rechts die Bürgerinnen und Bürger.*

## **Körperschaften**

Eine Körperschaft definiert sich allgemein als ein Zusammenschluss von Personen mit dem Zweck der Zusammenarbeit auf ein gemeinsames, nicht individuell auf einen einzelnen abgestelltes Ziel hin. In einer Körperschaft können wohl die Mitglieder wechseln, das angestrebte und erklärte Ziel aber bleibt dasselbe. Eine Körperschaft im juristischen Sinne wird immer auch eine juristische Person sein. Es gibt grundsätzlich zwei Arten von Körperschaften. Einmal die privatrechtlichen Körperschaften, wie beispielsweise GmbHs oder auch Aktiengesellschaften, zum anderen die Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Die **Körperschaft des öffentlichen Rechts** beschreibt sich als eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Grundsätzlich ist sie in ihrer Eigenschaft als Körperschaft mit satzungsmäßig hoheitlich als auch durch das Gesetz zugeordneten Aufgaben, den öffentlichen Aufgaben, betraut. In einer Körperschaft finden sich immer sämtliche Mittel, also Fahrzeuge, Einrichtungen, Gebäude aber auch Personal gebündelt.

Weitere regelmäßige Merkmale einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, die jedoch nicht immer zutreffen müssen, sind:

### 1. Gebietshoheit

Das Recht, die Staatsgewalt über die Unternehmen, die natürlichen Personen, alle sonstigen Institutionen ausüben zu können.

### 2. Pflichtmitgliedschaft

Die Mitgliedschaft in einer öffentlichen Körperschaft wird zur Pflicht, wenn bestimmte Voraussetzungen, zum Beispiel ein Wohn- oder Unternehmenssitz, gegeben sind. Es existieren jedoch durchaus ebenso freiwillige Mitgliedschaften, ein Beispiel sind hier die Innungen. In Bundkörperschaften sind lediglich juristische Personen des öffentlichen Rechts organisiert.

### 3. Dienstherrnenfähigkeit

Einigen Körperschaften ist es gesetzlich gestattet, Beamte auszuwählen und anzustellen.

