

2.1 Grundformen der Verwaltungsorganisation

2.11 Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung

Bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Verwaltung sind zwei Formen zu unterscheiden.

Wenn eine Behörde des Bundes oder Landes tätig wird, nennt man dies **unmittelbare Staatsverwaltung**. Wird hingegen eine öffentliche Aufgabe durch eine rechtlich verselbstständigte Verwaltungseinheit wahrgenommen, spricht man von **mittelbarer Staatsverwaltung**.

2.12 Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung

Die Städte und Gemeinden schaffen eine Basis für die Arbeit vor Ort, um den Menschen dort Raum für ihr eigenes Engagement und deren Anliegen zu schaffen.

Der Staat stützt sich dabei wesentlich auf das Recht seiner Bürgerinnen und Bürger auf gesellschaftliche Mitgestaltung. Die Gemeinden bilden dabei die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus. Ihnen garantiert das Grundgesetz in Artikel 28 sowie die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen in Artikel 78 die kommunale Selbstverwaltung..



*Die Bundesrepublik
Deutschland: der Staat. Er
will und muss verwaltet
werden.*



*Egal ob Selbst- oder
Auftragsverwaltung: die
Aufgaben müssen erledigt
werden.*

Die Gemeinden haben danach das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung und durch ihre frei gewählten Organe, z. B. den Rat, zu regeln. Eines besonderen Gesetzes bedarf es dazu nicht. Wesentlich bei der kommunalen Selbstverwaltung im politischen Sinn ist das ehrenamtliche Mitwirken der Bürgerinnen und Bürger und deren maßgeblicher Einfluss auf die Verwaltung.

Die Kommunen erbringen Leistungen für die Bürgerin/den Bürger aus zwei unterschiedlichen Aufgabenbereichen. Nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes - GG - und Art 78 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen - VerfNRW - ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (sog. Selbstverwaltungsaufgaben). In diesem Bereich haben die Kommunen auch ein eigenes Aufgabenfindungsrecht. Typische Beispiele für die sog. freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, die Kommunen in diesem Bereich wahrnehmen, sind:

- Theater, Museen, Grünanlagen, Bürgerhäuser
- Städtepartnerschaften
- Wirtschaftsförderung

Es gibt auch Selbstverwaltungsaufgaben, zu deren Erfüllung die Kommune durch Bundes- oder Landesgesetze verpflichtet ist (sog. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben), wie beispielsweise:

- Schulverwaltung
- Kindergärten
- Abwasser- und Abfallbeseitigung
- Sozial- und Jugendhilfe
- Gleichstellung

Daneben nimmt die Kommune sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Das Land überträgt die Pflicht zur Erfüllung dieser Aufgaben durch ein Gesetz den Kommunen, die diese Aufgaben grundsätzlich in ihrer eigenen Verantwortung erfüllen. Das Land regelt in dem entsprechenden Fachgesetz allerdings näher, wie die Kommune die Aufgabe zu erledigen hat und behält sich das Recht vor, lenkend in die Aufgabenerledigung einzugreifen.

Beispiele für diesen Aufgabenkreis sind unter anderem:

- Melderecht
- Zivilschutz
- Ordnungsrecht
- Bauaufsicht

Bei den Selbstverwaltungsaufgaben achtet das Land im Rahmen einer allgemeinen Rechtsaufsicht darauf, dass die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet werden. Neben der allgemeinen Aufsicht hat das Land bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung eine besondere Sonderaufsicht. Diese beinhaltet, dass die aufsichtsführende Stelle fachlich die Maßnahmen der Kommune in diesen Bereichen überprüfen und der Kommunalverwaltung konkrete Anweisungen zur Aufgabenerledigung geben kann. Damit wird eine einheitliche Anwendung der Gesetze sichergestellt.

Zur Verdeutlichung schauen Sie auf das Schaubild von Seite 20.

2.2 Träger der öffentlichen Verwaltung



2.21 Körperschaft

Gründung / Rechtsfähigkeit

Gründung erfolgt durch einen staatlichen Hoheitsakt: In einem formellen Gesetz werden ausdrücklich der Körperschaftsstatus gewährt und regelmäßig die Grundzüge der Körperschaft bestimmt.

Die Rechtsfähigkeit wird regelmäßig mit der Verleihung des Körperschaftsstatus durch ein Gesetz erreicht.

Organisationsstruktur

Die Mitglieder der Körperschaft müssen Einfluss auf die Gestaltung der Verbandsangelegenheiten nehmen können, so dass hierdurch eine verbandsinterne Demokratie entsteht: alle grundlegenden Entscheidungen dürfen nur einem gewählten Repräsentativorgan ("Parlament oder Vertreterversammlung) obliegen. Die Erledigung der laufenden Verwaltung kann durch einen Vorstand bzw. durch einen Geschäftsführer erfolgen.

Hoheitliche Aufgaben

Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben wird sich zumeist aus dem Errichtungsgesetz und dem dort verankerten Errichtungszweck ableiten lassen. Eine Abgrenzung zu Organisationsformen des Privatrechts ist vorzunehmen.

2.22 Anstalten

Gründung / Rechtsfähigkeit

Gründung erfolgt durch ein formelles Gesetz, in dem ausdrücklich der Status als Anstalt des öffentlichen Rechts bestimmt wird.

Die Rechtsfähigkeit muss ausdrücklich im Errichtungsgesetz verankert sein. Anstalten können auch ohne Rechtsfähigkeit errichtet werden, zählen dann aber folglich nicht zu den Verwaltungsträgern.

Organisationsstruktur

In Abgrenzung zur Körperschaft sind sie nicht mitgliedschaftlich strukturiert, sondern haben stattdessen nur Benutzer, die keine direkten Einflussmöglichkeiten haben. Um die Unabhängigkeit der Anstalt zu stärken kann (muss aber nicht) der Anstalt auch eine Selbstverwaltung ermöglicht werden (insb. bei Rundfunkanstalten).



Die Bundesrepublik Deutschland ist eine Körperschaft.



Der WDR ist eine (Rundfunk)Anstalt. Sie ist damit Träger öffentlicher Verwaltung. Klingt komisch? Ist aber so.

Hoheitliche Aufgaben

Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben wird sich zumeist aus dem Errichtungsgesetz und dem dort verankerten Errichtungszweck ableiten lassen. Eine Abgrenzung zu Organisationsformen des Privatrechts ist vorzunehmen.

Beispiele

Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Studentenwerk, Filmförderungsanstalt, Rundfunkanstalten (WDR, NDR, MDR usw.).

2.23 Stiftungen

Gründung / Rechtsfähigkeit

Gründung erfolgt durch ein formelles Gesetz, in dem ausdrücklich der Status als Stiftung des öffentlichen Rechts bestimmt wird. Die Rechtsfähigkeit muss ausdrücklich im Errichtungsgesetz verankert sein. Stiftungen können auch ohne Rechtsfähigkeit errichtet werden, zählen dann aber folglich nicht zu den Verwaltungsträgern. Einer Vermögensmasse wird dann eine gewisse organisatorische Selbstständigkeit gewährt, ohne dass eine eigene Rechtspersönlichkeit besteht.

Organisationsstruktur

In Abgrenzung zur Körperschaft sind sie nicht mitgliedschaftlich strukturiert sondern haben stattdessen nur Nutznießer. Damit kann die Aufgabenerfüllung hier nicht demokratisch, sondern nur hierarchisch erfolgen.

Hoheitliche Aufgaben

Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben wird sich zumeist aus dem Errichtungsgesetz und dem dort verankerten Errichtungszweck ableiten lassen. Eine Abgrenzung zu Organisationsformen des Privatrechts ist vorzunehmen. Nach § 80 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) kann eine Stiftung auch als eine jur. Person des Privatrechts gegründet werden.

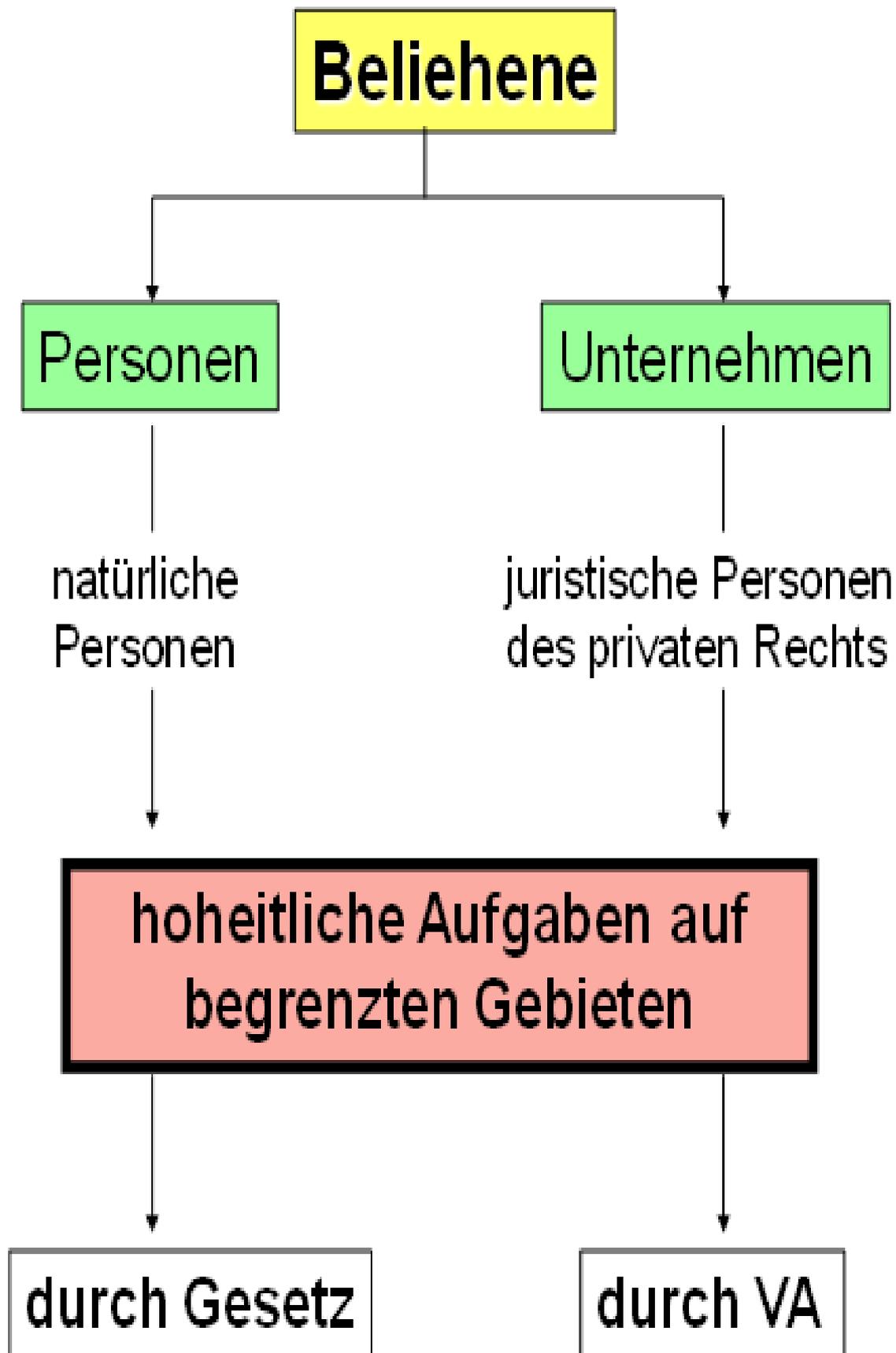
Beispiele:

Stiftung preußischer Kulturbesitz (hat die Aufbewahrung der ehemaligen preußischen Kulturgüter zur Aufgabe); Stiftung für ehemalige politische Häftlinge; Stiftung Mutter und Kind, Stiftung Naturschutz Berlin; Geoforschungszentrum Potsdam;

2.24 Beliehene

Bei dem Begriff „Beliehener“ handelt es sich in der Regel, um eine Privatperson, der Befugnisse der Verwaltung übertragen worden sind. Mit diesen Befugnissen dürfen u.a. öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Ein Beliehener kann nicht nur eine natürliche, sondern auch eine juristische Privatperson sein, also auch ein Verein oder eine GmbH. Es kommt zu einer Übertragung der Hoheitsbefugnisse durch Gesetz oder auch durch einen Verwaltungsakt. Dabei ist es jedoch wichtig zu beachten, dass ein Beliehener immer im eigenen Namen handelt.

Betrachten Sie hierzu auch das folgende Schaubild.



2.3 Interne Verwaltungsorganisation

Zum Hintergrund: Nordrhein-Westfalen ist das bevölkerungsreichste deutsche Bundesland. Ende der 70er Jahre wurden Aufgaben, welche bisher den Kreisverwaltungen zugeordnet waren, auf besonders leistungsfähige (=einwohnerstarke) Gemeinden im Kreisgebiet übertragen. Diese leistungsfähigeren Gemeinden werden in den einzelnen Gesetzen (z.B. in der Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen) als „Große kreisangehörige Stadt“ bzw. „Mittlere kreisangehörige Stadt“ bezeichnet. Gemeinden erhalten durch diese Bezeichnung zugleich den Status einer Stadt.

Als Mittlere kreisangehörige Stadt übernehmen diese Städte z.B. neue Aufgaben als Bauaufsichtsbehörde, die Trägerschaft für eine hauptamtlich besetzte Feuerwache oder die Pflicht zur Unterhaltung von Einrichtungen der Weiterbildung. Als Große kreisangehörige Stadt unterhalten sie u.a. eine Ausländerbehörde oder müssen eine Rettungswache einrichten.



Eine gute Organisation innerhalb der Verwaltung ist unerlässlich.



Bis hin zur „Ablage“ gibt es oft genaue Vorgaben.



Leere Mappen? Eigentlich nicht vorstellbar.

Eine Gemeinde ist immer dann zur Großen kreisangehörigen Stadt bzw. zur Mittleren kreisangehörigen Stadt zu bestimmen, wenn sie an drei aufeinander folgenden Stichtagen die Einwohnerzahl von mehr als 60.000 bzw. mehr als 25.000 aufweist. Wenn Gemeinden an drei aufeinander folgenden Stichtagen die Einwohnerzahl von mehr als 20.000 bzw. 50.000 aufweisen, können sie auf eigenen Antrag zur Mittleren bzw. Großen kreisangehörigen Stadt bestimmt werden.

Städte der jeweiligen Größenordnung haben also kraft Gesetzes zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen, die für die kleineren Gemeinden der Kreis wahrnimmt. In Nordrhein-Westfalen gibt es zur Zeit 35 „Große kreisangehörige Städte“ sowie 129 „Mittlere kreisangehörige Städte“.

2.31 Organe

Mit Ausnahme der beliebigen Privatpersonen untergliedert sich jeder Verwaltungsträger in Stellen, auf die seine Aufgaben verteilt und in denen seine Befugnisse wahrgenommen werden. Insoweit unterscheidet sich die öffentliche Verwaltung nicht von der Organisation juristischer Personen des Privatrechts. Auch Aktiengesellschaften, GmbHs oder Vereine können nicht selbst handeln, sondern brauchen hierzu spezielle Organe wie einen Vorstand oder Geschäftsführer. Bei der Organisation von Verwaltungsträgern wird zwischen Organen, Behörden und Ämtern unterschieden.

Organe sind durch Rechtsnormen gebildete Einrichtungen des Verwaltungsträgers, die dessen Aufgaben wahrnehmen. Sie tun dies mithilfe von dazu ernannten oder eingestellten Personen, die Organwalter genannt werden. Auch die anderen Staatsfunktionen (Regierung, Gesetzgebung und Rechtsprechung) haben Organe und die zugehörigen Organwalter.

Ein Verwaltungsträger besitzt normalerweise mehrere Organe. Eine Gemeinde hat beispielsweise einen Gemeinderat und den Bürgermeister. Eine Universität hat einen Präsidenten, den Senat und den Hochschulrat. Wie beim Gemeinderat können Organe mit mehreren Organwaltern besetzt sein (kollegial) oder - wie der Landrat - mit einem einzigen Organwalter (monokratisch).

Die Beziehungen zwischen den Organen eines Verwaltungsträgers und den Organwaltern sowie zwischen den Organwaltern, die Aufgabenverteilung und das Verfahren der Willensbildung werden durch das Organisationsrecht geregelt. Man nennt es auch das Innenrecht der Verwaltung. Es kann in Gesetzen, Satzungen, Geschäftsordnungen und Verwaltungsvorschriften enthalten sein, beispielsweise der Hauptsatzung der Gemeinde oder im Hochschulgesetz und der Satzung der Universität.

Kommt es zwischen den Organen eines Verwaltungsträgers zum Streit über die Zuständigkeit oder die Art der Aufgabenwahrnehmung, ist dies im Regelfall verwaltungsintern zu klären. Nur in bestimmten Fällen ist auch eine gerichtliche Entscheidung möglich. Es handelt sich dann um einen sogenannten Innenrechtsstreit.

In manchen Fällen kann der Gesetzgeber anordnen, dass ein bestimmtes Organ neben den Aufgaben „seines“ Verwaltungsträgers auch Aufgaben eines fremden Verwaltungsträgers zu erfüllen hat. Es wird dann (auch) als dessen Organ tätig. Juristen nennen diesen Vorgang **Organleihe**. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: der „fremde“ Verwaltungsträger kann sich die Sachkenntnis des ausgeliehenen Organs zu Nutze machen.

Der Ihnen sicher bekannteste Fall von Organleihe ist der Landrat. Er ist ursprünglich ein Organ des Landkreises, fungiert in Nordrhein-Westfalen aber auch als untere staatliche Verwaltungsbehörde und wird damit für das Land tätig. Die vielfältigen kommunalen Aufgaben können nur im Zusammenspiel dieser Organe auf kommunaler Ebene bewältigt werden. In Kommunalrecht werden Sie hier näheres zu diesem Thema (er)lernen.

2.32 Behörden

Der wichtigste Unterfall des Organs ist die Behörde. Die Behörde ist ein Organ, das zur hoheitlichen Durchführung konkreter Verwaltungsmaßnahmen nach außen berufen ist. Sie wird gegenüber Bürgern, Unternehmen und auch anderen Verwaltungsträgern tätig und bildet das Außenorgan eines Verwaltungsträgers.

Behörden können je nach Aufgabe und Zusammensetzung in unterschiedlicher Weise organisiert sein. An der Spitze steht naturgemäß ein Behördenvorstand. Dabei kann es sich um ein Kollegium (Stadtrat) oder um eine Einzelperson (Landrat) handeln. Dem Behördenvorstand sind Abteilungen unterstellt, die wiederum in Referate oder Dezernate untergliedert sein können.

Auch wenn der Behördenleiter die Behörde formal nach außen hin - also gegenüber Antragstellern oder Kunden - repräsentiert, wird er meist nicht höchstpersönlich tätig. Vielmehr handeln für ihn Bedienstete, die „in Vertretung“ beziehungsweise „im Auftrag“ unterzeichnen.

Der Behördenleiter delegiert dazu (in der Geschäftsordnung oder im Einzelfall) die konkrete Aufgabe an eine hierfür benannte Person. Nach außen hin wird aber stets „Der Bürgermeister“ oder „Der Landrat“ als Behörde erkennbar tätig.

2.33 Ämter

Eben haben Sie erfahren, dass eine Behörde in Abteilungen zerfällt, die in Referate oder Dezernate untergliedert sein können. Diese werden dann wiederum in Ämter aufgeteilt. Ämter sind die kleinste Einheit eines Verwaltungsträgers. Ein Amt bezeichnet einen von einer Person wahrzunehmenden Aufgabenkreis, der im Geschäftsplan der jeweiligen Einrichtung ausgewiesen ist. Man spricht in diesem Kontext auch von Dienstposten. Ein Amt wird mit einem Amtswalter besetzt, dem das Amt übertragen wurde. Achtung: Verwechseln Sie diesen Begriff nicht mit Begrifflichkeiten aus dem Fach Verwaltungsorganisation. Hier wird Ihnen als kleinste organisatorische Einheit die Stelle "gelehrt".

Der Begriff des Amtes ist mehrdeutig. Häufig wird er nicht nur auf einen konkreten Aufgabenbereich einer staatlichen Einrichtung bezogen, sondern auf die gesamte Behörde (Landratsamt) oder einzelne Behördenteile (Ordnungsamt der Gemeinde). Auch dies sollten Sie nicht verwechseln.



Genehmigt? Abgelehnt? Wer trifft die Entscheidung? Der (Ober)Bürgermeister. Zumindest rechtlich gesehen. Die Sachbearbeiter unterschreiben „Im Auftrag“.



Amt, Ämter, Amtswalter... Gefahr der Irritation und Verwechslung. Ob ein Telefonjoker hilft?

2.4 Organisationsgewalt

Die Organisationsgewalt ist ein Teil der Staatsgewalt, welche unter anderem folgende Befugnisse des Staates als Hoheitsträger umfasst:

- Auflösen von Behörden, Gerichten und öffentlichen Körperschaften
- Bestimmung des inneren Aufbaus von Behörden, Gerichten und öffentlichen Körperschaften
- Einrichten von Behörden, Gerichten und öffentlichen Körperschaften
- Zuständigkeiten regeln bezüglich Behörden, Gerichten und öffentlichen Körperschaften.

Grenzen der Organisationsgewalt sind in der Verfassung sowie in allgemeinen Gesetzen gegeben.

Die innere Ordnung eines Verwaltungsträgers richtet sich nach den für ihn geltenden Vorschriften des Innenrechts. Bis auf wenige Ausnahmen folgt sie einem durchgängigen Ordnungsprinzip, nämlich dem der Hierarchie.

2.5 Aufsicht

Auch zwischen Behörden verschiedener Hierarchiestufen bestehen Weisungsrechte. Man spricht hier von Aufsicht. Vom Minister abwärts führt die jeweils übergeordnete Behörde die Aufsicht über alle ihr nachgeordneten Stellen (einschließlich der Beliehenen). Das schließt Weisungsrechte ein, in der Regel aber nicht die Befugnis, selbst die Aufgabe der nachgeordneten Stelle zu erfüllen. Ein solches Selbsteintrittsrecht der übergeordneten Behörde besteht nur, soweit es gesetzlich vorgesehen ist.

Es gibt drei Arten der Aufsicht:

Fachaufsicht:

Betrifft die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Diese Aufsicht ist der Regelfall innerhalb der hierarchischen Verwaltung. Die Behörde der Fachaufsicht ist der richtige Adressat für Bürger, die die Rechtswidrigkeit oder Unzweckmäßigkeit einer Maßnahme geltend machen.

Rechtsaufsicht:

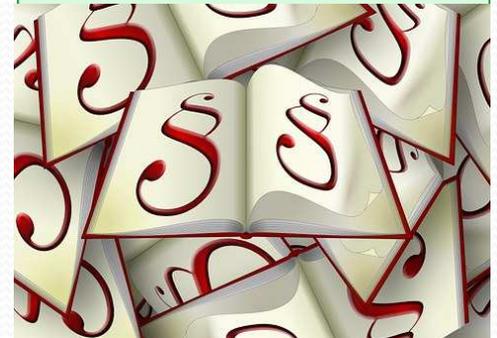
Beschränkt sich auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandels. Sie gilt gegenüber Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung, soweit diese Selbstverwaltungsrechte und nicht staatliche Aufgaben wahrnehmen. Wenn Städte und Gemeinden Bebauungspläne aufstellen, unterliegen sie (nur) der Rechtsaufsicht.

Dienstaufsicht:

Hat die innere Geschäftsverteilung, die Verteilung der Behördenmittel und Personalentscheidungen zum Gegenstand. Die Dienstaufsichtsbeschwerde ist der Fachbegriff für eine Rüge des persönlichen Verhaltens eines Amtsträgers.



Ob Hunde auch geeignet sind die sog. Fachaufsicht zu führen ist bisher noch nicht endgültig wissenschaftlich nachgewiesen.



Die Rechtsaufsicht beschränkt sich „lediglich“ auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.



Ja: es gibt viele, die das Verschütten von Kaffee als Fehlverhalten ansehen. Aber für eine dienstrechtlich relevante Rüge für persönliches Verhalten eines Amtsträgers reicht das nicht.