



Arbeitsgruppe Ausbildung ÖR I
Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Grundlagen der Verwaltungsorganisation

Stand: Februar 2009

Grundlagen der Verwaltungsorganisation

In öffentlich-rechtlichen Klausuren stellen sich regelmäßig Fragen über Aufbau und Struktur der Verwaltung. Meist gilt es, die zuständige Behörde zu ermitteln oder den Klagegegner zu bestimmen. Hierzu genügen in aller Regel Grundkenntnisse des Organisationsrechts, die mit Hilfe der einschlägigen Normen des besonderen Verwaltungsrechts und/oder derjenigen der Verwaltungsverfahrensgesetze zur Lösung führen. Komplexere Fragestellungen ergeben sich gelegentlich im Kommunalrecht, in Eilfällen oder beim Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen. Im Folgenden werden die Grundzüge des Verwaltungsorganisationsrechts dargestellt, um in Examensklausuren häufig auftauchende Probleme lösen zu können. Für das zur Vertiefung ratsame Selbststudium wird über die nachfolgend dargestellten Grundbegriffe hinaus auf Ausbildungsliteratur hingewiesen.

I. Aufbau der öffentlichen Verwaltung

Jede Verwaltung ist Bundes- oder Landesverwaltung. Art. 30 GG bestimmt, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die Länder im Gegensatz zum Bund über einen umfangreichen Verwaltungsunterbau (Landesämter, Bezirksregierungen, Kommunalverwaltungen) verfügen, der mit seinen fachlichen und personellen Mitteln in der Lage ist, den Verwaltungsauftrag zu erfüllen.

1. Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung ist selten Gegenstand von Examensklausuren, weshalb auf eine vertiefte Darstellung an dieser Stelle verzichtet wird (vgl. im Einzelnen Ipsen, Staatsrecht I, 2008, § 11).

Art. 87 Abs. 1 GG führt die wichtigsten Gegenstände der unmittelbaren Bundesverwaltung auf (z.B. der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung). Die Bundesverwaltung gliedert sich in oberste Bundesbehörden (Bundeskanzler, Bundesminister, Bundesrechnungshof), Bundesoberbehörden (z.B. Kraftfahrt-Bundesamt, Bundeskartellamt, Bundesamt für Verfassungsschutz), mittlere Bundesbehörden (z.B. Oberfinanzdirektionen, Wehrbereichsverwal-

tungen) sowie untere Bundesbehörden (z.B. Wasser- und Schifffahrtsämter, Kreiswehrrersatzämter).

2. Verwaltung in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen besitzt wie die meisten Flächenstaaten einen dreistufigen Verwaltungsbau, der im Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - LOG NRW -, insbesondere in den §§ 2 bis 10 LOG NRW geregelt ist. Er gliedert sich in oberste Landesbehörden (Ministerpräsident, Landesregierung, Landesministerien, § 2 LOG NRW), Landesmittelbehörden (Bezirksregierungen und Oberfinanzdirektionen, § 7 LOG NRW) und untere Landesbehörden (vor allem die Behörden der kommunalen Verwaltungsträger, die Landräte, Oberbürgermeister sowie die Bürgermeister, § 9 LOG NRW), vgl. die Übersicht bei Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2002, A.III.3., S. 72 ff. Hinzu treten die Landesoberbehörden, die einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehen und für ganz NRW zuständig sind (z.B. Landeskriminalamt, Landesumweltamt, vgl. § 6 LOG NRW). Landesweit gibt es derzeit (noch) fünf Bezirksregierungen. Sie befinden sich in Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Münster und Köln, vgl. auch § 8 LOG NRW. Zu der in Art. 83 GG ff. geregelten Verteilung von Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern vgl. Ipsen Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, § 11.

II. Rechtsgrundlagen

Das Recht der Organisation der öffentlichen Verwaltung ist in zahlreichen gesetzlichen Einzelregelungen zu finden. Neben dem in den Verfassungen geregelten Staatsorganisationsrecht (z.B. Art. 87, 28 Abs. 2 GG, Art. 77 LVerf) finden sich organisationsrechtliche Bestimmungen im besonderen Verwaltungsrecht bzw. in den Gesetzen der verschiedenen Verwaltungsträger (z.B. § 3 OBG NRW; POG NRW: insbesondere §§ 1, 2, 7, 10, 11; §§ 1 ff. GO NRW, § 62 BauO NRW). Das LOG NRW regelt nur den Aufbau der Verwaltung des Landes NRW, die Grundsätze der Verwaltungsorganisation sind Teil des allgemeinen Verwaltungsrechts, das seine zentrale Regelung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen - VwVfG - des Bundes und der Länder erfährt. Diese gelten - ebenso wie die Abgabenordnung im Steuerrecht und das Sozialgesetzbuch X im Sozialrecht - als "Klammerrecht" für alle Sachgebiete des besonderen Verwaltungsrechts (z.B. Beamten-, Bau-, Gewerbe-, Straßen-, Ausländer- und Polizeirecht), sofern keine Spezialregelung vorhanden ist (Subsidiarität des VwVfG). Sonderrege-

lungen im besonderen Verwaltungsrecht finden sich z.B., wenn es um die Rücknahme oder den Widerruf eines Verwaltungsaktes (vgl. §§ 48, 49 VwVfG) geht, vgl. etwa § 15 GastG, § 18 BJagdG.

Da die Bundesländer durchweg dem VwVfG Bund entsprechende Landesverwaltungsverfahrensgesetze in Form von Voll- oder Verweisungsgesetzen erlassen haben, ist der Anwendungsbereich des VwVfG Bund von demjenigen der nahezu inhaltsgleichen VwVfG der Länder - hier des VwVfG NRW - zu unterscheiden. Ob das VwVfG des Bundes Anwendung findet, richtet sich nach den Regelungen in §§ 1, 2 und 9 VwVfG. Grundsätzlich gelten die Regelungen des VwVfG Bund für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Bundesbehörden, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist, sofern nicht Bereichsausnahmen nach § 2 VwVfG (insbesondere § 2 Abs. 2 Nr. 4 - Verfahren nach dem SGB) oder inhaltstgleiche oder abweichende Vorschriften des besonderen Verwaltungsrechts greifen.

Weitaus häufiger finden jedoch die VwVfGe der Länder Anwendung. Denn sie gelten im Grundsatz für nahezu jede Verwaltungstätigkeit der Landesbehörden unter den zuvor genannten Voraussetzungen (vgl. §§ 1, 2 und 9 VwVfG NRW), und zwar sowohl bei der Ausführung von Landesgesetzen als auch der Ausführung von Bundesgesetzen.

Mag es angesichts der inhaltlichen Übereinstimmung der Regelungen im VwVfG Bund und dem VwVfG NRW auf den ersten Blick somit überflüssig erscheinen, der Frage nach der Anwendbarkeit von Bundes- oder Landesrecht nachzugehen, erfordert eine sorgfältige Fallbearbeitung dennoch die korrekte und präzise Nennung der angewandten Rechtsvorschriften. Einer eingehenden Abgrenzung bedarf es jedoch im Regelfall, z.B. bei Verwaltungshandeln der Bezirksregierung, des Oberbürgermeisters oder des Bürgermeisters, nicht.

III. Feststellung von Zuständigkeiten

Zuständigkeiten bestimmen sich durch die Zuweisung eines Aufgabenbereichs an eine organisatorische Einheit des Staates, wie rechtlich selbstständige Verwaltungsträger, nichtrechtsfähige Organisationen, Organe oder Behörden. Die Festlegung von Zuständigkeiten erfolgt grundsätzlich in zwei Schritten:

1. Zuweisung eines Aufgabenbereichs an einen Träger öffentlicher Verwaltung

Die Zuständigkeit der Verwaltungsträger bezeichnet man - im Gegensatz zur Behördenzuständigkeit - als Verbandskompetenz. So regelt bspw. § 2 Abs. 1 BauGB die Verbandskompetenz der Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen.

a) Wer ist Verwaltungsträger?

Die wichtigsten Verwaltungsträger sind in § 1 Abs. 1 VwVfG Bund genannt. Danach sind Träger öffentlicher Verwaltung vor allem der Bund und die Länder (i.d.R. als Träger unmittelbarer Staatsverwaltung bezeichnet), die Kreise und Gemeinden, die Industrie- und Handelskammern, die Landwirtschaftskammern, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die Universitäten, die Landesämter, die Stiftungen (i.d.R. als Träger mittelbarer Staatsverwaltung bezeichnet). Sie sind in der Regel juristische Personen, da ihnen die Befugnis zur Verwaltung und damit Rechte und Pflichten zustehen (Ausnahmen sind z.B. die nichtrechtsfähigen öffentlichen Anstalten, wie Schulen, Schlachthöfe, Badeanstalten). Mit den Trägern öffentlicher Verwaltung besteht das Verwaltungsrechtsverhältnis zum Bürger. Die verschiedenen Verwaltungsträger sind Vertragspartner bei Verträgen und grundsätzlich Gegner im Verwaltungsprozess, sog. allgemeines Rechtsträgerprinzip (zu den Ausnahmen vgl. unten III.).

Verwaltungsträger sind aber auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die im Auftrag des Staates hoheitliche Aufgaben im eigenen Namen wahrnehmen ("Beliehene").

Zum sog. "Beliehenen" (z.B. Prüfingenieur, Bezirksschornsteinfeger, TÜV-Sachverständiger) vgl. Falldarstellung bei Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O., A.III.1.e), S. 55 unter Hinweis auf BayVGH, Urteil vom 11.02.1974 - 5 VII 72-, NJW 1975, 1796.

Davon abzugrenzen ist der sog. "Verwaltungshelfer". Dieser ist kein Verwaltungsträger, sondern leistet eine unterstützende Tätigkeit meist in Form von technischer Hilfe (z.B. Schülerlotse, der die Sicherung des Schulwegs als Aufgabe der Verwaltung unterstützt). Seine Handlungen sind grundsätzlich dem Verwaltungsträger zuzurechnen, dem Hilfe geleistet wird. Sein Handeln wird der beauftragenden Behörde zugerechnet, diese ist im Außenverhältnis Behörde i.S.v. § 1 Abs. 2 VwVfG NRW. Klassisches Beispiel für einen Verwaltungshelfer ist auch der

Abschleppunternehmer, der den durch die Polizei sichergestellten Pkw nur gegen Zahlung der angefallenen Kosten herausgeben darf, vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29.04.2003 - 5 A 4668/01-, Urteil vom 21.02.1980 - 4 A 2654/79 -, NJW 1980, 1974 sowie Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 1 Rn. 261).

Keine Verwaltungsträger sind auch die Eigengesellschaften und gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen der Länder und Kommunen, auch wenn sie öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen (z.B. Stadtwerke GmbH, Deutsche Bahn AG, Flughafen AG, Telekom etc.).

b) Organisationsformen von Verwaltungsträgern

Unterschiedliche Verwaltungszwecke können unterschiedliche Verwaltungsstrukturen erfordern. Deshalb stellt die Rechtsordnung mit den Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts (vgl. die Auflistung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG sowie in § 89 BGB) verschiedene Organisationsformen für die Träger öffentlicher Verwaltung zur Verfügung. Zu den wichtigsten zählen die Gebietskörperschaften: Bund, Länder sowie Kreise, Städte und Gemeinden. Bei ihnen handelt es sich um zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben geschaffene Personenzusammenschlüsse aller im jeweiligen Gebiet Ansässigen, deren Bestand vom Wechsel der Mitglieder unabhängig ist und bei denen die Mitglieder wesentlichen Einfluss auf die Willensbildung haben.

Bzgl. der Anstalten (z.B. öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Sparkassen) und Stiftungen sowie der Personalkörperschaften (z.B. IHK, Rechtsanwalts- und Ärztekammer) und Verbandskörperschaften (Landschaftsverbände) vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006, § 23 S. 601 ff.

2. Bestimmung des Organs, das für den Verwaltungsträger tätig wird.

Juristische Personen und andere Organisationen der Verwaltungsträger sind selbst nicht handlungsfähig, sondern können nur durch ihre Organe handeln. Organe, die dem Bürger gegenüber nach außen Verwaltungstätigkeit ausüben, sind die Behörden. Daher sind die Zuständigkeiten im Verwaltungsrecht grundsätzlich auf Behörden bezogen. Die Stadt handelt durch ihren (Ober-)Bürgermeister, das Land durch seine Ministerien, Bezirksregierungen.

Der zentrale Begriff der Behörde ist in § 1 Abs. 4 VwVfG Bund sowie § 1 Abs. 2 VwVfG NRW legal definiert. Danach ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Weitreichender ist § 2 Abs. 4 IFG NRW: Sofern eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde im Sinne dieses Gesetzes.

Die Eigenschaft als Behörde hängt nicht von der Bezeichnung, sondern der Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 1 Abs. 2 VwVfG NRW ab. Im Bereich der Kommunalverwaltung treten die Behörden unter personalisierten Bezeichnungen auf, wie: Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landrat. Diese Begriffe bezeichnen neben der betreffenden Person ("Herr Oberbürgermeister König") auch die Behörde ("Oberbürgermeister der Stadt A"). Oftmals wird die Behörde nicht als "Behörde" bezeichnet. So sind auch die Bundes- und Landesministerien, die Finanzämter und die Bezirksregierungen Behörden i.S.v. § 1 Abs. 4 VwVfG/§ 1 Abs. 2 VwVfG NRW.

Fall 1:

Der Bauunternehmer U hat im Zentrum der kreisangehörigen Gemeinde X ein denkmalgeschütztes Gebäude erworben und möchte dieses zu einem Fitnesscenter umbauen. Wer ist für die Erteilung der Baugenehmigung zuständig?

Die Erteilung einer Baugenehmigung richtet sich nach den Bestimmungen der Bauordnung Nordrhein-Westfalen (vgl. § 63 Abs. 1 BauO NRW). Für den Vollzug des Gesetzes ist gemäß § 61 BauO NRW die Bauaufsichtsbehörde zuständig. Die untere Bauaufsichtsbehörde ist gemäß § 60 Abs. 1 Nr. 3 b) BauO NRW der Kreis als Ordnungsbehörde.

Bundes- und Landesgesetze gebrauchen vielfach Funktionsbezeichnungen (auch funktionelle Zuständigkeiten genannt). Wer im Fall 1 beim Kreis konkret die für die Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung zuständige Behörde ist, ergibt sich aus der BauO NRW unmittelbar nicht. Die Funktionsbezeichnungen sind ein gedanklicher Zwischenschritt bei der Zuweisung der sachlichen Aufgabe an eine konkrete Behörde. Wer genau "Behörde" ist, muss in diesen Fällen durch eine die Zuständigkeit konkretisierende weitere Vorschrift ergänzt werden.

Gemäß § 42 e) der KrO NRW obliegt dem Landrat in Angelegenheiten der Kreisverwaltung die gesetzliche Vertretung des Kreises in Rechts und Verwaltungsgeschäften. Der Landrat ist daher im Fall 1 die für die Erteilung/Ablehnung der Baugenehmigung des U zuständige Behörde.

Von der Behörde zu unterscheiden sind Organe der Willensbildung ohne Behördencharakter, die für den Verwaltungsträger tätig werden, selbst aber keine eigene Entscheidung gegenüber dem Bürger treffen.

U möchte im Fall 1 bei der Beratung des Rats über die Genehmigung des Umbaus und der Nutzungsänderung des Hauses angehört werden.

Ein solches Recht könnte sich für U aus § 28 Abs. 1 VwVfG NRW ergeben. Das VwVfG NRW findet jedoch auf die Ratssitzung keine Anwendung (vgl. § 1 Abs. 1 VwVfG NRW), da keine Verwaltungstätigkeit einer Behörde vorliegt. Der Rat ist hier keine Behörde, sondern Willensbildungsorgan (anders in einigen kommunalrechtlichen Angelegenheiten, hier kommt dem Rat in bestimmten Fällen Behördencharakter zu, wie z.B. bei der Abberufung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes, vgl. § 41 Abs. 1 GO NRW oder bei der ablehnenden Entscheidung über ein Bürgerbegehren, vgl. § 26 Abs. 6 Satz 2 GO NRW, str.). Ein Anhörungsrecht des U besteht daher nicht.

Fall 2:

A erhält vom Liegenschaftsamt der kreisangehörigen Stadt B eine Abbruchverfügung. Ist diese rechtswidrig, weil sie nicht vom Bauordnungsamt erstellt worden ist?

Innerhalb einer Behörde werden die anfallenden Arbeiten regelmäßig auf Abteilungen, Dezernate, Referate und Ämter aufgeteilt. Diese interne Gliederung spiegelt die unterschiedlichen Zuständigkeiten wieder (vgl. bspw. die Organigramme der fünf Bezirksregierungen in NRW im Internet oder die Darstellung eines kommunalen Aufgliederungsplans bei Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 69). Für die Zuständigkeit der Behörde hat die - interne - Geschäftsverteilung, d.h. die Zuweisung der Aufgaben an Ämter und Amtswalter, jedoch grundsätzlich keine Bedeutung. Ein Verstoß gegen die Geschäftsverteilung kann in aller Regel also nicht zur Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes führen.

Im Fall 2 ist das Handeln des Liegenschaftsamtes statt des Bauordnungsamtes daher rechtlich ohne Bedeutung. Die Abbruchverfügung wurde in beiden Fällen vom Landrat als der zuständigen Behörde erlassen.

IV. Klagegegner

Wer Antrags- oder Klagegegner ist, ist nahezu immer, insbesondere bei Anwalts- oder Gerichtsklausuren zu klären. Die Bestimmung des richtigen Beklagten ist bei allen Gestaltungs- und Leistungsklagen eine Frage des materiellen Rechts, denn die verwaltungsgerichtliche Klage ist grundsätzlich gegen den materiell Verpflichteten (den Rechtsträger) zu richten, so genanntes allgemeines Rechtsträgerprinzip. Dieser Grundsatz ist in § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage explizit geregelt: Die Klage ist gegen den Bund, das Land oder die Körperschaft, deren Behörde den streitigen Verwaltungsakt erlassen hat, zu richten. Eine Ausnahme vom Rechtsträgerprinzip enthält § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Sofern das Landesrecht eine gesetzliche Prozessstandschaft auf Beklagtenseite begründet, ist die Behörde der richtige Beklagte (sog. Behördenprinzip). Eine solche landesgesetzliche Regelung findet sich für Nordrhein-Westfalen in § 5 Abs. 2 Satz 1 AG VwGO NRW).

Fall 3:

A wurde anlässlich einer Versammlungsteilnahme in der kreisfreien Stadt Münster von Polizeibeamten mit Videokameras gefilmt. Gegen wen müsste er seine Klage richten?

Sofern man mit der überwiegenden Meinung in der Anfertigung der Videoaufnahmen einen Realakt und mangels Regelungswirkung keinen Verwaltungsakt sieht, wäre die Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 VwGO gemäß dem allgemeinen Rechtsträgerprinzip gegen das Land Nordrhein-Westfalen zu richten. Die sachliche Zuständigkeit der Polizei ist für Bild- und Tonaufnahmen ausdrücklich in § 19a, § 12a Abs. 1 Satz 1 VersG i.V.m. § 1 Abs. 4 PolG NRW i.V.m. § 11 Satz 1, § 2 Abs. 1 POG NRW festgelegt. Gemäß § 1 POG NRW ist die Polizei eine Angelegenheit des Landes NRW. Dieses ist juristische Person und Rechtsträger der Polizei. Würde A in Unkenntnis dessen die Behörde verklagen, ist jedoch nicht zwingend von einer Unzulässigkeit der Feststellungsklage auszugehen. Nach weit verbreiteter Ansicht genügt analog § 78 Abs. 1 Nr. 1, 2. HS VwGO bei der Klageerhebung gegen den Rechtsträger auch

die Angabe der Behörde als Bezeichnung des Beklagten (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, § 78 Rn. 2, 9, 16; Redeker/v. Oertzen, VwGO, 14. Aufl. 2004, § 78 Rn. 4).

Fall 4:

Gegen wen wäre die Klage zu richten, wenn A die Rechtmäßigkeit eines ihm auf der Versammlung durch einen Polizeibeamten erteilten Redeverbots klären wollte?

Hier ist richtiger Beklagter der sich gegen einen erledigten Verwaltungsakt richtenden Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO analog i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 AG VwGO NRW die Behörde selbst, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Dies ist das Polizeipräsidium Münster als Kreispolizeibehörde, § 2 Abs. 1 Nr. 1 POG NRW, § 1 a) Nr. 15 der Verordnung über die Kreispolizeibehörden des Landes Nordrhein-Westfalen (v. Hippel/Rehborn Nr. 50 c).

Nicht selten werden in Klausuren die behördlichen Zuständigkeiten wie im Fall 4 nur mit Hilfe untergesetzlicher Normen, meist Verordnungen, zu klären sein. Soweit diese nicht in der Gesetzessammlung v. Hippel/Rehborn enthalten sind (vgl. etwa die VO zur Durchführung des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts, Hippel-Rehborn Nr. 51 b), werden die Zuständigkeitsverordnungen als Anhang zu den Klausurtexten vom LJPA mit ausgegeben.

V. Besondere Fallkonstellationen bei der Zuständigkeitsbeurteilung

Da die Zuständigkeitsordnung zwingend ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.01.1983 - 2 BvL 23/81-, BVerfGE 63, 1, 39), bedarf es für Abweichungen von der Zuständigkeitsverteilung einer gesetzlichen Regelung. Während die sachliche Zuständigkeit die Zuweisung einer Aufgabe an eine Behörde umfasst, ist bei der örtlichen Zuständigkeit zu prüfen, welche von denjenigen Behörden, die sachlich zuständig sind, aber in verschiedenen Verwaltungsbezirken tätig werden, die Aufgabe zu erfüllen hat. Die örtliche Zuständigkeit ist in § 3 VwVfG NRW allgemein, in einigen Gesetzen aber auch speziell geregelt (vgl. etwa § 4 OBG NRW). Eine sachliche Unzuständigkeit führt regelmäßig zur Rechtswidrigkeit, wenn nicht gar zur Nichtigkeit des Verwaltungshandelns. Handelt hingegen eine örtlich unzuständige Behörde, ist die Verwaltungsmaßnahme zwar rechtswidrig, in der Regel aber nicht nichtig, vgl. § 44 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG NRW. Gemäß § 46 VwVfG NRW kann sogar die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der

nicht nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

1. Wechsel der örtlichen Zuständigkeit

Bei einer Veränderung der die örtliche Zuständigkeit der Behörde begründenden Umstände - wie bspw. durch Wohnsitzwechsel des von der Verwaltungstätigkeit Betroffenen - regelt § 3 Abs. 3 VwVfG NRW, dass die bisher zuständige Behörde dasungsverfahren mit Zustimmung der nunmehr zuständigen Behörde fortführen kann, sofern die Interessen der Beteiligten gewahrt sind und dies der zweckmäßigen Durchführung des Verfahrens dient. Dies wird in der Regel der Fall sein, da die zunächst zuständige Behörde im Besitz der Verwaltungsvorgänge ist und über die notwendige Sach- und Ortskenntnis verfügt.

2. Zuständigkeit im Eilfall

Eine immer wieder in Examensklausuren auftauchende Fallkonstellation betrifft die Frage der behördlichen Zuständigkeit in Eilfällen.

Fall 5:

Der Polizeibeamte B bringt in dem Ausweis des in einer kreisangehörigen Gemeinde wohnenden R einen Aufkleber an, auf dem steht, dass er mit dem Personalausweis 48 Stunden nicht aus der Bundesrepublik Deutschland ausreisen darf. Zur Begründung führt er an, dass der begründete Verdacht bestehe, dass der R anlässlich einer Veranstaltung im Ausland Gewalttaten begehen werde und bei ihm eine Zugfahrkarte zum Veranstaltungsort für denselben Morgen gefunden worden sei. War B zuständig?

Nicht selten dienen in Klausuren spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen (hier: § 2 Abs. 2 PAuswG - Sartorius Nr. 255 - i.V.m. § 7 Abs. 1 und 2 PassG - Sartorius Nr. 250) als Aufhänger für die aus der Ausbildung bekannten Prüfungsabfolgen. Dem Spezialgesetz - meist Sonderordnungsrecht - ist dann auch die einschlägige Zuständigkeitsnorm zu entnehmen. Gemäß § 3 PAuswG NRW (Hippel/Rehborn Nr. 54) sind für die Durchführung der Gesetze die Gemeinden als örtliche Ordnungsbehörden (Personalausweisbehörden) zuständig. Die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden nehmen die Gemeinden als Pflichtaufgaben

zur Erfüllung nach Weisung wahr; dies gilt auch für die ihnen als Sonderordnungsbehörden übertragenen Aufgaben (vgl. § 3 Abs. 1 OBG NRW). Die Vertretung der Gemeinde in Rechts- und Verwaltungsgeschäften obliegt gemäß § 63 Abs. 1 Satz 1 GO NRW dem Bürgermeister als Behörde.

Hier ist jedoch aufgrund der besonderen Dringlichkeit des Einschreitens (Ausreise des R stand unmittelbar bevor) eine Eilzuständigkeit der Polizei nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und 3 PolG NRW gegeben, weil ein rechtzeitiges Handeln der Ordnungsbehörde nicht möglich erschien.

Soweit die Polizei im Rahmen ihrer Befugnis nach § 1 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten tätig wird, kommt es auf eine Eilzuständigkeit nach § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW nicht an. Diese Bestimmung gilt ausdrücklich nicht im Falle des § 1 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW, da eine originäre Zuständigkeit gegeben ist.

3. Zuständigkeitsregelungen ohne Ermächtigungsgrundlage

Abgrenzungsfragen können weiterhin auftauchen, wenn das Spezialgesetz zwar eine Zuständigkeitsregelung, aber keine Ermächtigungsgrundlage enthält.

Fall 6:

Das Ordnungsamt der Gemeinde B im Kreis Unna gibt dem für die Lagerung verantwortlichen Anlieger auf, störende Gegenstände von der vor seinem Grundstück verlaufenden öffentlichen Straße zu entfernen. Es beruft sich dabei auf § 14 Abs. 1 OBG NRW i.V.m. § 32 StVO.

Der Bürgermeister der Gemeinde hat hier als örtliche Ordnungsbehörde gehandelt, vgl. § 3 Abs. 1 OBG NRW. Die sachliche Zuständigkeit dürfte sich aus § 1 Abs. 1, § 4 Abs. 1 OBG NRW ergeben, da die ordnungsrechtliche Generalklausel (§ 14 Abs. 1 OBG NRW) als Ermächtigungsgrundlage zur Durchsetzung des Beseitigungsgebots aus § 32 Abs. 1 Satz 2 StVO herangezogen wurde (so die wohl h.M., vgl. OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 12.11.1992 - 3 M 71/92 -, AgrarR 1994, 59; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.07.1991 - 9 S 961/90 -, MedR 1992, 54). Problematisch könnte die Zuständigkeit des Bürgermeisters der Gemeinde insoweit sein, als die Ausführung der StVO nach § 44 StVO (i.V.m. weiteren landesrechtlichen Bestimmungen) generell den Straßenverkehrsbehörden, d.h. dem Landrat des Kreises nach § 3 Abs. 1 OBG NRW, § 42 e) KrO NRW obliegt. Nach VGH Ba-

den-Württemberg, Urteil vom 05.10.1995 - 12 S 3292/94 -, juris, ist in diesen Fällen vom Grundsatz, dass die Zuständigkeit der Ermächtigungsgrundlage folgt, eine Ausnahme zu machen, da das Spezialgesetz grundsätzlich präventives Handeln ermögliche (etwa § 36 StVO), wenn es auch selbst nicht die konkrete Ermächtigung zur Gefahrenabwehr enthalte (§ 32 StVO sieht keine Befugnis zum Erlass eines Verwaltungsaktes vor).

4. Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten

Grundsätzlich gilt, dass für die Rücknahme/den Widerruf eines Verwaltungsaktes die Behörde, die den zurückzunehmenden/zu widerrufenden Verwaltungsakt erlassen hat, sachlich zuständig ist (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 48 Rn. 149; § 49 Rn.77), vgl. zur örtlichen Zuständigkeit in Aufhebungsfällen § 48 Abs. 5, § 49 Abs. 5 VwVfG NRW.

Fraglich ist, ob dies auch im Falle eines Erlasses des Verwaltungsakts durch eine unzuständige Behörde gelten kann.

Fall 7:

Die Bezirksregierung erteilte dem B trotz Fehlens einer Anspruchsvoraussetzung einen positiven Subventionsbescheid und zahlte die bewilligte Summe von 50.000,00 € aus. Die Bezirksregierung war aufgrund der Regelungen im Subventionsrecht jedoch sachlich nicht zuständig.

Weil die Bezirksregierung nicht im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit handelte, ist der Subventionsbescheid rechtswidrig. Zur Beseitigung des gesetzeswidrigen Zustands bedarf es einer Aufhebung des bewilligenden Verwaltungsaktes. Problematisch ist, welche Behörde zur Rücknahme des rechtswidrigen Verwaltungsaktes zuständig ist. Muss entsprechend dem oben dargestellten Grundsatz die Bezirksregierung als Erlassbehörde den Subventionsbescheid aufheben oder darf die sachlich zuständige Behörde die Rücknahme erklären? § 48 Abs. 5 VwVfG NRW regelt nur den Fall der örtlichen Unzuständigkeit und hilft daher nicht weiter. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestimmt sich die Frage nach dem zur Anwendung gelangenden materiellen Recht. Treffe dieses keine Zuständigkeitsregelung, bestehe kein Grund für die Perpetuierung der Unzuständigkeit, da die eigentlich zuständige Behörde die fachliche Kompetenz für die zur Prüfung anstehenden Rechtsfragen besitze (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.12.1999 - 7 C 42.98 -, BVerwGE 110, 226, 230 ff.).

Das bedeutet im Fall 7, dass die Rücknahme des Subventionsbescheides durch die sachlich zuständige Behörde zu erfolgen hat.

5. Weitere Sonderfälle

Besonderheiten im Zusammenhang mit der Zuständigkeit bestehen ferner bei einem Selbsteintrittsrecht der höheren Behörde, der Delegationsmöglichkeit und der Amtshilfe vgl. hierzu Schmalz, Allgemeines Verwaltungsrecht und Grundlagen des Verwaltungsschutztes, 1998, Rn. 696.

VI. Relevanz von Zuständigkeitsfragen im Examen und weiterführende Literatur

Methodisch dürfte der Frage nach der zuständigen Behörde bzw. dem richtigen Klagegegner und damit dem richtigen Verständnis des Verwaltungsaufbaus in den Aufsichtsarbeiten der zweiten juristischen Staatsprüfung eher selten ein maßgebliches Gewicht zukommen. Auch nur in Ausnahmefällen knüpfen sich an die richtige Klärung von Zuständigkeiten Folgefragen. Eine effiziente Zeiteinteilung sollte die Schwerpunktsetzung bei den Problemstellungen des Falles unbedingt berücksichtigen, da die Bewertungsmaßstäbe der Prüfer mit der Bedeutung der vom Prüfungsamt ausgewählten Fragestellungen korrelieren. Dennoch ist es ratsam, vor allem die regelmäßig wiederkehrenden Grundstrukturen der Verwaltungsorganisation zu erfassen, da sich mit ihrer Hilfe die in Klausuren anzutreffenden Fragestellungen mit geringem Zeitaufwand und wiederkehrenden Normketten zügig lösen lassen.

Weiterführende Literaturhinweise zum Verwaltungsorganisationsrecht über die bereits genannten Werke hinaus:

- Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2002
- Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006,
- Schmalz, Allgemeines Verwaltungsrecht und Grundlagen des Verwaltungsschutztes, 1998
- Sodan/Ziekow, Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Auflage 2008
- Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Auflage 2007.