

Alexander Windoffer

# **Verwaltungswissenschaft**

Eine Einführung



Verwaltungswissenschaft  
Eine Einführung



Alexander Windoffer

# Verwaltungswissenschaft

Eine Einführung

Universitätsverlag Potsdam

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

### **Universitätsverlag Potsdam 2020**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.:+49 (0)331 977 2533/ Fax: 2292

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Satz: text plus form, Dresden

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

**ISBN 978-3-86956-477-7**

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der  
Universität Potsdam:

<https://doi.org/10.25932/publishup-43615>

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-436153>

# Vorwort

Das vorliegende Werk spiegelt wesentliche Gegenstände verwaltungswissenschaftlicher Schwerpunktvorlesungen des Verfassers im Rahmen der Juristenausbildung an der Universität Potsdam wider. Entsprechend richtet es sich vornehmlich, wenngleich nicht ausschließlich an den Adressatenkreis angehender Juristen. Dem Charakter der Verwaltungswissenschaft als Querschnittswissenschaft gemäß erweitert die Darstellung die Perspektive der Jurisprudenz um Beiträge der übrigen verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen. Zugleich versucht sie über eine größtmögliche Rückkopplung an das rechtliche Normengefüge den Ausbildungsbezug auch jenseits der Spezialisierung im Schwerpunktbereich zu verdeutlichen. Die theoretischen Erkenntnisse ergänzen verwaltungspraktische Erfahrungen des Verfassers als ehemaliger Leiter eines Rechtsamts sowie langjähriger Akteur der akademischen Selbstverwaltung.

Potsdam, im Oktober 2019

Alexander Windoffer



# Inhalt

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	xiii
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	xv

## Teil 1: Grundlagen und Querschnittsfragen

<b>§ 1 Verwaltungswissenschaft</b> .....	3
A. Begriff und Erkenntnisinteresse .....	3
I. Definition „Verwaltungswissenschaft“ .....	3
II. Deskription, Explanat ion und Präskription .....	3
III. Abgrenzungen .....	4
IV. Perspektiverweiterung im Verhältnis zur klassischen Rechtswissenschaft .....	6
B. Multi- und Interdisziplinarität .....	25
I. Verwaltungswissenschaftliche Disziplinen .....	25
II. Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften? – Zwischen Multi- und Interdisziplinarität .....	30
Anhang: Verständnisfragen zu § 1 .....	31
<b>§ 2 Öffentliche Verwaltung</b> .....	33
A. Begriff der öffentlichen Verwaltung .....	33
I. Überblick .....	33
II. Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne .....	34
III. Öffentliche Verwaltung im organisatorischen Sinne .....	40
IV. Öffentliche Verwaltung im formellen Sinne .....	49

B. Arten und Tätigkeitsbereiche der öffentlichen Verwaltung .....	50
I. Ordnungsverwaltung .....	50
II. Leistungsverwaltung .....	52
III. Gewährleistungsverwaltung .....	54
IV. Planende Verwaltung .....	55
V. Abgabenverwaltung .....	58
VI. Bedarfsverwaltung .....	60
VII. Wirtschaftende Verwaltung .....	62
C. Wirkungsorientierte Unterscheidung:	
Eingriffs- und Leistungsverwaltung .....	66
Anhang: Verständnisfragen zu § 2 .....	69
<b>§ 3 Verwaltungsaufgaben .....</b>	<b>71</b>
A. Aufgabenbegriffe .....	71
I. Überblick .....	71
II. Öffentliche Aufgaben .....	72
III. Staatsaufgaben .....	74
IV. Verwaltungsaufgaben .....	76
V. Insbesondere: Aufgaben kommunaler Selbstverwaltungsträger .....	77
B. Leitbild: Staatsverständnis und Staatsaufgaben .....	80
I. Historische Grundtypen des Staats(aufgaben)verständnisses ...	80
II. Zeitgenössische Staatsverständnisse .....	81
III. Aufgabenkritik als (Dauer-)Reformziel .....	83
C. Realität: Aufgabenentwicklung .....	85
I. Staatsquote als Indikator .....	85
II. Entwicklung der Staatsquote in Deutschland .....	86
III. Staatsquoten im europäischen Vergleich .....	87
IV. Verteilung der Staatsausgaben nach Aufgabengruppen .....	88
D. Staatliche Aufgabenerfüllung und Privatisierung .....	89
I. Begriff der Privatisierung .....	89
II. Ursachen für Privatisierungsentscheidungen .....	89
III. Formen der Privatisierung .....	90
IV. Gegenteil: „Publizisierung“/Rekommunalisierung .....	101
Anhang: Verständnisfragen zu § 3 .....	102

<b>§ 4 Verwaltungskulturen</b> .....	103
A. Begriff der Verwaltungskultur .....	103
B. Ausprägungen der Verwaltungskultur .....	104
I. Kulturalismus versus Universalismus .....	104
II. Typisierung von Verwaltungskulturen .....	105
C. Herausforderungen des legalistischen Kulturtypus in Deutschland .....	112
I. Managerialistische und zivilgesellschaftliche Einwirkungen ....	112
II. Umgang mit Ungewissheit .....	112
III. Methodenkompetenz .....	113
IV. Kommunikation und Partizipation .....	114
Anhang: Verständnisfragen zu § 4 .....	115
<b>§ 5 Verwaltungsreformen</b> .....	117
A. Klassiker: Gebiets-, Struktur- und Funktionalreformen .....	117
I. Gebietsreformen .....	117
II. Strukturreformen .....	120
III. Funktionalreformen .....	121
IV. Verfassungsrechtliche Aspekte der Reformen im Überblick .....	123
B. Neues Steuerungsmodell .....	128
I. Theoretische Grundlagen und Konzeption .....	128
II. Umsetzung am Beispiel Brandenburgs (Überblick) .....	134
III. Bewertung .....	136
C. Europäische Perspektiven und Einflüsse .....	138
I. Leitvorstellungen von „guter Verwaltung“ .....	138
II. Sekundärrechtliches Beispiel: Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG .....	148
D. Herausforderungen der Digitalisierung .....	159
I. Problemstellung .....	159
II. Rechtliche Vorgaben einer Digitalisierung der Verwaltung .....	161
III. Ressourcenbezogene Anforderungen .....	166
IV. Ausgewählte rechtliche Herausforderungen .....	168
Anhang: Verständnisfragen zu § 5 .....	176

<b>§ 6 Verwaltungskontrolle</b> .....	177
A. Übersicht .....	177
B. Behördeninterne Kontrolle .....	178
I. Interne Kontrolle im Hierarchieverhältnis .....	178
II. Interne Kontrolle ohne Hierarchieverhältnis .....	179
C. Kontrolle nachgeordneter Behörden .....	180
I. Aufsicht .....	180
II. Widerspruchsverfahren .....	187
D. Finanzkontrolle .....	189
I. Bundes- und Landeshaushalte: Kontrolle durch die Rechnungshöfe .....	189
II. Kommunale Rechnungsprüfung .....	190
E. Gerichtliche Kontrolle .....	191
I. Übersicht .....	191
II. Insbesondere: Verwaltungsgerichtliche Kontrolle .....	192
F. Kontrolle durch Volksvertretungen und Öffentlichkeit .....	200
I. Kontrolle durch die Volksvertretungen .....	200
II. Kontrolle durch die Öffentlichkeit .....	203
G. Vergleichende Zusammenschau .....	205
Anhang: Verständnisfragen zu § 6 .....	206

## **Teil 2: Verwaltungsbehörden als Organisationen und Handlungssysteme**

<b>§ 7 Aufbauorganisation</b> .....	209
A. Allgemeines .....	209
I. Gegenstand und Abgrenzung .....	209
II. Determinanten von Organisationsentscheidungen .....	212
B. Binnenorganisation von Behörden (Aufbauorganisation) .....	215
I. Hierarchieprinzip .....	215
II. Geschäftsverteilung .....	222
Anhang: Verständnisfragen zu § 7 .....	225

<b>§ 8 Personal</b> .....	227
A. Grundzüge des Rechts des öffentlichen Dienstes .....	227
I. Allgemeines .....	227
II. Grundzüge des Beamtenrechts .....	228
III. Grundzüge des Angestelltenrechts .....	234
B. Personalstärke der öffentlichen Verwaltung .....	238
I. Gesamtzahlen .....	238
II. Statusgruppen .....	240
III. Insbesondere: Frauenanteil in höheren Entgeltgruppen .....	241
C. Personalmanagement .....	242
I. Überblick: Begriff und Komponenten .....	242
II. Personalplanung .....	243
III. Personalakquisition .....	247
IV. Personalführung .....	253
V. Personalentwicklung .....	260
D. Personal im öffentlichen Dienst: Eigenheiten und Pathologien .....	267
I. Problem .....	267
II. Beispiele .....	268
Anhang: Verständnisfragen zu § 8 .....	277
<b>§ 9 Koordination, Verfahren und Entscheidung</b> .....	279
A. Koordination .....	279
I. Begriff und Ebenen der Koordination .....	279
II. Einflussfaktoren auf den Koordinationsbedarf .....	280
III. Formen der Koordination .....	282
B. Verfahren und Entscheidung .....	288
I. Gegenstand und Abgrenzungen .....	288
II. Ausprägungen des Verfahrens .....	291
Anhang: Verständnisfragen zu § 9 .....	318
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	319
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	335



# Abbildungsverzeichnis

	<b>Rn.</b>
Abb. 1: Unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung im dreistufigen Modell .....	52
Abb. 2: Unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung im zweistufigen Modell .....	53
Abb. 3: Aufgabenkategorien .....	79
Abb. 4: Staatsquote in Deutschland .....	100
Abb. 5: Staatsquoten 2017 im europäischen Vergleich .....	101
Abb. 6: BIP-Anteile 2017 der deutschen Staatsausgaben nach Aufgabengruppen .....	102
Abb. 7: Kommunalstruktur in Brandenburg (Stand 01.01.2019) .....	150
Abb. 8: Einsparvolumen des Bürokratieabbaus in ausgewählten Politikbereichen .....	190
Abb. 9: Vergleichende Gegenüberstellung der Kontrollformen .....	277
Abb. 10: Vereinfachtes Organigramm eines Landratsamts .....	292
Abb. 11: Ausgewählte Grundgehälter von Bundesbeamten (ab April 2019) .....	319
Abb. 12: Ausgewählte Tabellenentgelte von Bundesbeschäftigten (ab April 2019) .....	326
Abb. 13: Gesamtbeschäftigtenzahlen zum 30.06.2017 in Tsd. ....	327
Abb. 14: Beschäftigtenzahlen nach Statusgruppen zum 30.06.2017 in Tsd. ....	329
Abb. 15: Frauenanteil am Vollzeitäquivalent höher eingruppiertes Stellen zum 30.06.2017 .....	331
Abb. 16: Idealtypischer Ablauf des äußeren Verfahrens .....	411
Abb. 17: Idealtypischer Ablauf des inneren Verfahrens .....	433



# Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alter Fassung
AGVwGO	(Landes-)Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
Aufl.	Auflage
AZV	Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung)
AZV (Bbg)	Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten im Land Brandenburg (Arbeitszeitverordnung)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbg	Brandenburg, brandenburgisch
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BbgDSG	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten im Land Brandenburg (Brandenburgisches Datenschutzgesetz)
BbgHG	Brandenburgisches Hochschulgesetz

## Abkürzungsverzeichnis

BbgJAG	Gesetz über die Juristenausbildung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Juristenausbildungsgesetz)
BbgJAO	Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen im Land Brandenburg (Brandenburgische Juristenausbildungsordnung)
BbgKAG	Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg
BbgKomHKV	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung), Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgLBG	Beamtengesetz für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz)
BbgLGG	Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst im Land Brandenburg (Landesgleichstellungsgesetz)
BbgLHO	Landeshaushaltsordnung, Brandenburg
BbgLOG	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz), Brandenburg
BbgLRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof Brandenburg (Landesrechnungshofgesetz)
BbgLVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BbgLVO	Verordnung über die Laufbahnen der Beamten des Landes Brandenburg (Laufbahnverordnung)
BbgMFG	Gesetz zur Förderung des Mittelstandes im Land Brandenburg (Brandenburgisches Mittelstandsförderungsgesetz)
BbgOBG	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz), Brandenburg
BbgPolG	Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz)
BbgSpkG	Brandenburgisches Sparkassengesetz
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BbgVergG	Brandenburgisches Gesetz über Mindestanforderungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen (Brandenburgisches Vergabegesetz)

BbgVwGG	Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz)
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BEGTPG	Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BFH	Bundesfinanzhof
BGH	Bundesgerichtshof
BGleIG	Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz)
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLBV	Bundesleistungsbesoldungsverordnung
Bln	Berlin
BLV	Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (Bundeslaufbahnverordnung)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz)

## Abkürzungsverzeichnis

BSG	Bundessozialgericht
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
DEKRA	Deutscher Kraftfahrzeug-Überwachungs-Verein e. V.
DLRL	Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie)
dms	der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DStRE	Deutsches Steuerrecht Entscheidungsdienst (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
EigV	Verordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden (Eigenbetriebsverordnung), Brandenburg
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EnBW	Energie Baden-Württemberg AG
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FPR	Familie, Partnerschaft, Recht (Zeitschrift)

FRGGBbg	Gesetz zu den Grundsätzen der Funktionalreform im Land Brandenburg (Funktionalreformgrundsätzegesetz)
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FStrPrivFinG	Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz)
GemO, GO	Gemeindeordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GGO Bbg	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg
GGO I Bln	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung
GGO BMin	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GJPA	Gemeinsames Juristisches Prüfungsamt der Länder Berlin und Brandenburg
GKGBbg	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt (Bundesregierung)
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HLG	Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung)
i. e. S.	im engeren Sinne
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
IHK	Industrie- und Handelskammer

## Abkürzungsverzeichnis

IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
IMI	Internal Market Information System
IRP	Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
JCSW	Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (bis 2005: „für Verwaltungsvereinfachung“)
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KomZG RP	Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (Rheinland-Pfalz)
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
KStG	Körperschaftsteuergesetz
LBO BW	Landesbauordnung Baden-Württemberg
LKO RP	Landkreisordnung Rheinland-Pfalz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LPIG	Landesplanungsgesetz
LPIV	Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVG	Landesverwaltungsgesetz
MdB	Mitglied des Bundestags
Mio.	Million, Millionen
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
MV	Mecklenburg-Vorpommern

m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neuer Fassung
NGO	Nichtregierungsorganisation(en)
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs- Report Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
ÖAG	Öffentliche Arbeitgeber
ÖD	Öffentlicher Dienst
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
o. O.	ohne Ort
ÖÖP	Öffentlich-öffentliche Partnerschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungs- leistungen (Onlinezugangsgesetz)
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PPP	Public Private Partnership
PUAG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsaus- schüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsaus- schussgesetz)
PVS	Politische Vierteljahresschrift (Zeitschrift)
RegR Bbg	Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in der Landesverwaltung Brandenburg (Registraturrechtlinie)
RegR BMin	Registraturrechtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
Rs.	Rechtssache
RWG	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG
S.	Seite
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

## Abkürzungsverzeichnis

SenBJW	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (Berlin)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch (SGB) – Achtes Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch (SGB) – Neuntes Buch (IX) – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB X	Sozialgesetzbuch (SGB) – Zehntes Buch (X) – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz)
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz)
teilw.	teilweise
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz
Tsd.	Tausend
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TV EntgO Bund	Tarifvertrag über die Entgeltordnung des Bundes
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TzBfG	Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz)
UA	Unterabsatz
u. a.	und andere, unter anderem
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

UVPVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung
verb.	verbunden(e)
VerfGGBbg	Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwModG	Gesetz über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung, Brandenburg
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VIG	Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz)
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VV-BeamtR	Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht (Bayern)
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag
z. T.	zum Teil



**Teil 1:**

**Grundlagen und Querschnittsfragen**



# § 1 Verwaltungswissenschaft

## A. Begriff und Erkenntnisinteresse

### I. Definition „Verwaltungswissenschaft“

Der Begriff „*Verwaltungswissenschaft*“ umfasst die Gesamtheit der wissenschaftlichen Beiträge, die sich auf die öffentliche Verwaltung beziehen. Diese weit gefasste Definition verdeutlicht zunächst, dass das Erkenntnisobjekt „Öffentliche Verwaltung“ kein Vorbehaltsgut einer einzigen Wissenschaftsdisziplin (z. B. der Rechtswissenschaft) darstellt, sondern von *verschiedenen Disziplinen* beleuchtet wird. So wird insbesondere aufzuzeigen sein, inwieweit die Verwaltungswissenschaft gegenüber dem klassischen rechtswissenschaftlichen Blick auf die öffentliche Verwaltung eine erweiterte Perspektive einnimmt (→ Rn. 6 ff.). Darüber hinaus wird darauf einzugehen sein, inwieweit die Verwaltungswissenschaft multi- bzw. interdisziplinär ausgerichtet ist und welche Beiträge die beteiligten Wissenschaftsdisziplinen zur Verwaltungswissenschaft leisten (→ Rn. 30 ff.). Bereits an dieser Stelle sei Verwaltungswissenschaft jedoch als *Querschnittswissenschaft* gekennzeichnet.<sup>1</sup> 1

### II. Deskription, Explanatation und Präskription

Die Verwaltungswissenschaft schließt sowohl *deskriptive* und *explanatorische* als auch *präskriptive (normative)* Elemente ein.<sup>2</sup> Die *Deskription* betrifft das „Sein“, d. h. die tatsächliche Beschreibung des real existierenden Gesamtkomplexes „Öffentliche Verwaltung“ einschließlich seiner rechtlichen, politischen und organi- 2

---

<sup>1</sup> Vgl. Schuppert (2000), S. 44 f.; Thieme (1984), Rn. 22.

<sup>2</sup> Vgl. Becker (1989), S. 129 f.

satorischen Rahmenbedingungen, seiner Aufgaben, Ressourcen, Handlungsformen und Funktionsweisen. Die *Explanation* dient sodann der Erklärung dieses „Seins“. Die *Präskription* wiederum fragt nach dem „Sollen“, d. h. den Regeln und Bedingungen einer gut und zweckmäßig funktionierenden öffentlichen Verwaltung.<sup>3</sup> Eine Verengung auf eine dieser Komponenten, insbesondere eine Trennung des „Sollens“ vom „Sein“, ließe sich schwerlich realisieren. Denn eine Deskription und Explanation der Realität muss notwendig an einen normativen Kontext gekoppelt sein, soll sie einer Interpretation auch nur auf einem wissenschaftlichen Mindestniveau zugänglich sein. Umgekehrt vollzieht sich die Entwicklung und Aufstellung von Regeln und Bedingungen einer gut funktionierenden Verwaltung im luftleeren Raum, wenn offen bleibt, ob diese Regeln den erstrebten Steuerungseffekt zu erzielen geeignet sind und ob sie umgekehrt möglicherweise entbehrlich sind, weil die Verwaltungspraxis ihnen ohnehin bereits entspricht.

➔ Beispiel: Die Mitarbeiter einer Behörde arbeiten sehr langsam und umständlich; sie verhalten sich gegenüber dem Bürger desinteressiert und unfreundlich. Dieser Befund besitzt keinen relevanten Erkenntniswert, wenn über die Deskription hinaus nicht nach den Ursachen gefragt wird, die u. U. in mangelnder personeller und technischer Ausstattung, Motivation und Führung liegen können, womit zugleich normative Rahmenbedingungen angesprochen sind. Arbeiten die Mitarbeiter umgekehrt schnell, flexibel, motiviert und bürgerfreundlich, erschiene es wenig realitätsnah, wenn die Behördenleitung ohne Erhebung dieses Befunds mit großem Aufwand für ihre Mitarbeiter einen Kodex guter und bürgernaheer Verwaltungspraxis aufstellte.

### III. Abgrenzungen

#### 1. Verwaltungswissenschaft und Verwaltungslehre

- 3 Innerhalb der Rechtswissenschaft finden sich verwaltungswissenschaftliche Werke, insbesondere Lehrbücher, mit „*Verwaltungslehre*“ betitelt.<sup>4</sup> Hierin liegt nur dem ersten Anschein nach eine gegenständliche Verengung. Denn die Leh-

---

<sup>3</sup> Vgl. Thieme (1984), Rn. 10 f., 19 f.

<sup>4</sup> So etwa Bull/Mehde (2015); Püttner (2007); Thieme (1984, 1995); Wimmer (2017).

re bildet neben der Forschung die zweite Komponente der von Art. 5 III GG geschützten Wissenschaft (als Oberbegriff) und besteht in „der wissenschaftlich fundierten Übermittlung der durch die Forschung gewonnenen Erkenntnisse“.<sup>5</sup> Soweit ersichtlich, verzichtet kein aus den Kreisen der Jurisprudenz stammendes Lehrbuch auf diese wissenschaftliche Fundierung einschließlich des multi- bzw. interdisziplinären Zugangs. Zutreffender Weise liegt der „Verwaltungslehre“ daher vorherrschend ein (Selbst-)Verständnis zugrunde, welches sie, wenngleich vereinzelt auch mit stärker deskriptiv oder praxisorientierter Ausprägung, der Verwaltungswissenschaft bzw. den Verwaltungswissenschaften zuordnet oder sie gar als mit Verwaltungswissenschaft *identisch* betrachtet.<sup>6</sup> Da der infolge Bezeichnung als „Verwaltungslehre“ etwas bieder und altbacken anmutenden Fachrichtung somit strukturell keine inhaltlichen und methodischen Defizite im Verhältnis zur Verwaltungswissenschaft innewohnen, läge freilich die Aufgabe einschlägiger terminologischer Bescheidenheit durchaus nahe.<sup>7</sup>

## 2. Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsrechtswissenschaft

Nicht mit Verwaltungswissenschaft gleichzusetzen ist dagegen die „Verwaltungsrechtswissenschaft“.<sup>4</sup> Ihren Forschungsgegenstand als Wissenschaft vom Verwaltungsrecht bilden, wie dem Namen zu entnehmen, ausschließlich die rechtswissenschaftlichen Beiträge zur Verwaltungswissenschaft.<sup>8</sup> Diese bestehen in den rechtlichen Rahmenbedingungen und Grenzen des Verwaltungshandelns und des Einsatzes der Steuerungsressourcen der Verwaltung (Organisation, Personal, Verfahren, Haushalt und Finanzen), in der Systematisierung der Rechtsquellen, Handlungs- und Kontrollformen und Entscheidungsmaßstäbe der Verwaltung sowie in der juristischen Methodenlehre. Unter dem Label der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“<sup>9</sup> teilweise auch als „Inszenierung“ und Gipfel der mit deutscher Gründlichkeit erfolgenden Reflexion des Selbstverständnisses

<sup>5</sup> BVerfGE 35, 79 (112); vgl. zum Ganzen auch Jarass (2018), Art. 5 Rn. 136 ff.

<sup>6</sup> Vgl. mit unterschiedlichen Nuancen Becker (1989), S. 129 mit Fn. 328, S. 137 f.; Bohne (2018), S. 2 mit Fn. 1; Püttner (2007), § 1 Rn. 3; Schuppert (2000), S. 41 f.; Thieme (1984), Rn. 11; Wallerath (2009), § 2 Rn. 1; a. A. wenig überzeugend Franz (2013), S. 119; ferner – sich selbst widersprechend – Thieme (1995), S. 3.

<sup>7</sup> In diesem Sinne auch Schuppert (2000), S. 41.

<sup>8</sup> Hierzu auch → Rn. 31.

<sup>9</sup> Hierzu Voßkuhle (2012a), § 1 Rn. 1, 9 ff.

der Verwaltungsrechtswissenschaft bespöttelt,<sup>10</sup> erweitert diese ihre Perspektive um steuerungswissenschaftliche Elemente.<sup>11</sup>

### 3. Verwaltungswissenschaft und Regierungslehre

- 5 Von der Verwaltungswissenschaft (oder „Verwaltungslehre“) ausgenommen ist ferner die *Regierungslehre*.<sup>12</sup> Wie noch darzulegen (→ Rn. 42), ist die Tätigkeit der Regierung oder „Gubernative“ im Wesentlichen durch Staatsleitungsaufgaben und Politik gekennzeichnet, während der Verwaltung hauptsächlich die Ausführung von Gesetzen als Ergebnis dieser Politik obliegt. Unter Zugrundelegung eines materiellen Verständnisses ist die Regierung vom Begriff der öffentlichen Verwaltung auszunehmen. Damit gerät jedoch eine Betrachtung der Ministerialverwaltung insgesamt keineswegs in Fortfall,<sup>13</sup> gerade da diese ja neben Staatsleitungs- auch Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Die einschlägigen Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation sowie des Personalmanagements, ja selbst der (idealtypisch rationalen) Entscheidungsfindung stellen sich weitgehend unabhängig davon, in welchem Aufgabenkreis sich eine Abteilung oder ihre Bediensteten gerade bewegen.

## IV. Perspektiverweiterung im Verhältnis zur klassischen Rechtswissenschaft

### 1. Aufgabenverständnis

- 6 Im Kontrast zum tradierten, auch die juristische Ausbildung dominierenden rechtswissenschaftlichen Blickwinkel auf die öffentliche Verwaltung und das Verwaltungsrecht ist das Erkenntnisinteresse der Verwaltungswissenschaft insbesondere durch eine *Erweiterung* bzw. einen *Wechsel der Perspektive* gekennzeichnet. Dies gilt zunächst für das Verständnis von den *Aufgaben*, die Staat und Verwaltung wahrnehmen sollen, sowie die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Aufgaben. Hier betrachtet der klassisch *rechtswissenschaftlich* geschulte

---

<sup>10</sup> So von Battis (2011), S. 41.

<sup>11</sup> Hierzu noch → Rn. 15 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Püttner (2007), § 1 Rn. 5.

<sup>13</sup> A. A. Bohne (2018), S. 13.

Rechtsanwender die Staats- bzw. Verwaltungsaufgaben<sup>14</sup> als vorgegebenes *rechtliches Faktum*, welches den Gegenstand der Interpretation und – vor dem Hintergrund des Vorbehalts des Gesetzes sowie des Bestimmtheitsgebots nur begrenzten – (gerichtlichen) Rechtsfortbildung darstellt. Der *Verwaltungswissenschaftler* bleibt hier nicht stehen, sondern reflektiert darüber hinaus über die *Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit* der Wahrnehmung von Aufgaben durch den Staat sowie der Modalitäten staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Diese verwaltungswissenschaftliche Reflexion ist in Gestalt der *Aufgabenkritik*<sup>15</sup> gemäß § 4 I BbgLOG u. a. sogar jeder Verwaltungsbehörde als permanente Verpflichtung rechtlich vorgegeben. Sie spielt jedoch im Alltag der durch (rechtswissenschaftliche oder verwaltungspraktische) Interpretation und Rechtsanwendung geprägten Arbeit mit dem Recht eine nur untergeordnete Rolle.

## 2. Binnen- und Außenperspektive

### a) Rechtswissenschaftlicher Fokus auf die Außenperspektive

Desgleichen fokussiert das Verwaltungsrecht und mit ihm die klassische Verwaltungsrechtswissenschaft auf die *Außenperspektive*. Sie ordnet das Phänomen öffentliche Verwaltung in das *horizontale und vertikale Gefüge der Staatsgewalten* ein. Sie beleuchtet demnach zum einen das Verhältnis der Verwaltung zur Gesetzgebung, Rechtsprechung und (staatsleitenden) Regierung,<sup>16</sup> und zum anderen die Verwaltungsträger im politischen Mehrebenensystem (Europäische Union, Bund, Länder, Kommunen etc.) sowie deren rechtlich unselbständigen Organisationseinheiten (Behörden im organisatorischen Sinne) in ihrer Hierarchie und auf der Gleichordnungsebene. Ebenso betrachtet sie das *Interaktionsgefüge zwischen Staat und Gesellschaft*, konkret zwischen der Verwaltung und den natürlichen sowie juristischen Personen (Bürger, Unternehmen, Vereinigungen etc.) als Adressaten ihres Handelns.

7

---

<sup>14</sup> Zur diesen Begrifflichkeiten → Rn. 83 ff., 88 f.

<sup>15</sup> Zur Aufgabenkritik eingehend → Rn. 95 ff.

<sup>16</sup> Zur einschlägigen Abgrenzung der Verwaltung im materiellen Sinne → Rn. 42.

**b) Verwaltungswissenschaftliche Perspektiverweiterung**

- 8 Im Verhältnis zur Außenperspektive bleiben die internen Strukturen, Prozesse und Phänomene der Verwaltung als Organismus und Handlungsgefüge in der klassischen rechtswissenschaftlichen Befassung mit Verwaltung und Verwaltungsrecht weitgehend unterbelichtet. Demgegenüber erweitert die Verwaltungswissenschaft insofern ihre Perspektive, als sie auch den *Binnenbereich der Verwaltung* in den Blick nimmt, mithin das vollständige Bild von öffentlicher Verwaltung zeichnet. Dieses Komplementärverhältnis von Außen- und Binnenperspektive sei anhand der nachfolgenden Beispiele illustriert.

**aa) Beispiel Organisation**

- 9 Im Bereich der *Organisation* der öffentlichen Verwaltung setzt die *Rechtswissenschaft* das Verwaltungsorganisationsrecht als Teilgebiet des Allgemeinen Verwaltungsrechts schwerpunktmäßig mit dem äußeren Aufbau bzw. der *äußeren Organisation* der Bundes- oder Landesverwaltung gleich, mithin deren Gliederung in Träger unmittelbarer oder mittelbarer Staatsverwaltung sowie ggf. diesen nachgeordnete Behörden, die nach der gesetzlichen *Zuständigkeitsordnung* Träger der Verwaltungsaufgaben sind.<sup>17</sup> Dies ist insofern konsequent, als die binnenorganisatorische Zuordnung der Aufgabe durch den Aufgabenträger für die Frage der (funktionellen) Behördenzuständigkeit im Außenverhältnis zum Bürger sekundär ist.
- 10 Die weiter verstandene *Verwaltungswissenschaft* bezieht dagegen maßgeblich auch die *Aufbauorganisation* von Behörden in die Betrachtung ein, mithin deren inneren Aufbau bzw. deren *Binnenorganisation*. Die Aufbauorganisation erstreckt sich auf die interne Gliederung der Behörde in Untereinheiten, die Hierarchisierung der behördlichen Binnenstruktur, den Grad der Selbständigkeit und ggf. Rechtsform der Untereinheiten der Behörde und die Geschäftsverteilung innerhalb der Behörde.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. beispielhaft Detterbeck (2019), Rn. 175 ff.; Maurer/Waldhoff (2017), § 21 bis 23.

<sup>18</sup> Zur Aufbauorganisation im Einzelnen → Rn. 279 ff.

**bb) Beispiel Verfahren**

In Bezug auf das Verfahren rückt die klassische *Rechtswissenschaft* das *Verwaltungsverfahren* ins Zentrum. Dieses ist bereits kraft Gesetzes bestimmungsgemäß definiert als „die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist“ (§ 9 Hs. 1 VwVfG). Entsprechend regelt das Verwaltungsverfahrensrecht wesentlich Befugnisse und Pflichten der Behörde sowie Rechte und Pflichten des Bürgers im *Außenverhältnis* der Behörde zum Bürger. Beispiele sind etwa die Beratung (§ 25 VwVfG), die Anhörung Beteiligter (§ 28 VwVfG), die Gewährung von Akteneinsicht (§ 29 VwVfG), die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 32 VwVfG), die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen des gegenüber dem Bürger erlassenen Verwaltungsakts (§§ 35 bis 40 VwVfG) sowie dessen Bekanntgabe an Adressaten und Betroffene (§ 41 VwVfG). Auch im innerstaatlichen Bereich beschränkt sich das Verwaltungsverfahrensrecht auf das *zwischenbehördliche Verhältnis*, mithin ebenfalls die Außenperspektive, so etwa wenn in Planfeststellungsverfahren andere betroffene Behörden zu beteiligen sind (§ 73 II, IIIa, VI, IX VwVfG). 11

Die *Verwaltungswissenschaft* betrachtet darüber hinaus auch die *Ablauforganisation* von Verwaltungsbehörden, mithin die Ordnung und Gestaltung der *behördeninternen Geschäftsprozesse*.<sup>19</sup> Da die internen Abläufe sowohl von der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens im Außenverhältnis beeinflusst werden als auch an die Aufbauorganisation einschließlich des „Dienstwegs“ anknüpfen, vermittelt erst die Darstellung aller dreier Komponenten einschließlich ihrer Zusammenhänge das nötige Verständnis der Funktionsweise von Behörden. 12

**cc) Beispiel Personal**

In Bezug auf die Ressource Personal rückt die klassische *Rechtswissenschaft* das *Recht des öffentlichen Dienstes* mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der Begründung, Ausgestaltung und Beendigung des Beamten- oder Angestelltenverhältnisses im öffentlichen Dienst in den Vordergrund. Die *Verwaltungswissenschaft* widmet sich innerhalb dieses durch das öffentliche Dienstrecht gesetzten 13

<sup>19</sup> Zur Ablauforganisation im Einzelnen → Rn. 419 ff.

Rahmens auch den (internen) Strategien, Erfolgsfaktoren und eventuellen Pathologien der Personalplanung, -akquisition, -führung, -entwicklung und ggf. des Personalabbaus. Ihr Gegenstand ist daher das *Personalmanagement* in seiner Gesamtheit.<sup>20</sup>

### 3. Handlungs- und Entscheidungsmaßstäbe

#### a) Rechtswissenschaftlicher Fokus auf Rechtmäßigkeit

- 14 Die Rechtswissenschaft beurteilt das Verwaltungshandeln traditionell schwerpunktmäßig aus der richterlichen (oder gutachtlich-schriftsätzlichen) Perspektive der Gewährung von *Rechtsschutz* und der Durchführung von *Rechtskontrolle* durch die Gerichte. Demzufolge steht als Entscheidungsmaßstab, im Einklang mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die *Rechtmäßigkeit* der Entscheidung im Vordergrund. Rechtsnormen sind hauptsächlich *Kontrollnormen*. Die Verwaltungsentscheidung und ihre Rechtskontrolle orientieren sich aus diesem Blickwinkel ausschließlich an *rechtlichen Entscheidungskriterien*. Dies gilt auch, soweit der Verwaltung Entscheidungsspielräume eingeräumt sind. In diesem Sinne ordnet etwa § 114 VwGO mit Blick auf die verwaltungsgerichtliche Kontrolle des behördlichen Ermessens eine Prüfung des Verwaltungsakts daraufhin an, ob er *rechtswidrig* ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder vom Ermessen normzweckwidrig Gebrauch gemacht worden ist. Der durch die Einhaltung der Ermessensgrenzen und die Vermeidung von Ermessensfehlern gesetzte Rahmen wird damit ebenfalls zum Rechtmäßigkeitskriterium und begrenzt Prüfungsumfang und -maßstab. Zweckmäßigkeitskriterien sind für die gerichtliche Kontrolle, anders als etwa die behördliche Kontrolle von Verwaltungsakten im Widerspruchsverfahren (§ 68 I 1 und II VwGO), nicht relevant. Desgleichen finden sie sich zwar mit Blick auf das Verwaltungsverfahren auch in § 10 S. 2 VwVfG niedergelegt, wonach das Verfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“ ist. Diese Vorgabe ist jedoch für sich genommen regelmäßig nicht justiziabel, da § 44a VwGO Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit denjenigen gegen die Sachentscheidung zulässt; zudem steht einem Erfolg dieser Rechtsbehelfe regelmäßig § 46 VwVfG entgegen, da sich unzulässige Ver-

---

<sup>20</sup> Zum Personalmanagement im Einzelnen → Rn. 332 ff.

fahrenshandlungen in den seltensten Fällen auf die Entscheidung in der Sache auswirken dürften.<sup>21</sup>

## b) Verwaltungswissenschaftliche Perspektiverweiterung

### aa) Steuerungs- und Handlungsperspektive

Die Verwaltungswissenschaft, die auch als *Steuerungswissenschaft* zu verstehen ist,<sup>22</sup> betrachtet die öffentliche Verwaltung aus der Steuerungs- und der Handlungsperspektive. Die *Steuerungsperspektive* nimmt zunächst der Staat ein, der zum einen die öffentliche Verwaltung und ihr Handeln steuert (*interne staatliche Steuerung*), und zum anderen über die öffentliche Verwaltung als ausführenden Akteur auf Privatwirtschaft und Gesellschaft einzuwirken sucht (*externe staatliche Steuerung*).<sup>23</sup> Zugleich stellt die öffentliche Verwaltung selbst im System staatlicher Steuerung ein Steuerungssubjekt dar, da sie im Rahmen der Gesetze eigenständige Entscheidungen zur Gestaltung des Gemeinwesens trifft. Im Zusammenhang damit steht die *Handlungsperspektive*, aus der etwa Rechtsvorschriften nicht nur Kontrollnormen, sondern auch *Handlungsnormen* sind, die das Verwaltungshandeln zukunftsorientiert anleiten.<sup>24</sup> Als Gegenstück zum vorgenannten § 114 VwGO, der die Kontrollperspektive repräsentiert, lässt sich § 40 VwVfG anführen, der die (inhaltsgleiche) Verpflichtung der Verwaltung zur Ausübung des Ermessens gemäß dem Zweck der Ermächtigung und zur Einhaltung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens handlungs- und zukunftsorientiert formuliert.

Desgleichen richtet sich der Fokus auch auf solche Kriterien und Maßstäbe zur Beurteilung von Verwaltungshandeln, die nicht streng durch rechtliche Vorgaben determiniert sind. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist nämlich nicht nur eine dem Buchstaben des Gesetzes entsprechende, sondern eine auch *zweckmäßige* und „gute“ *Entscheidung* anzustreben. Entsprechend rücken *normative Orientierungen* ins Blickfeld, anhand derer die Verwaltung den Spielraum ausfüllt, der sich ihr bei Normsetzungs-, Planungs- und Ermessensentscheidungen eröffnet: Ihre Entscheidungen sollen auch *effektiv, effizient, imple-*

<sup>21</sup> Vgl. hierzu Sennekamp (2019), § 10 Rn. 25 f.

<sup>22</sup> Vgl. zum Steuerungsansatz der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ Schmidt-Aßmann (2006), Rn. 1/33 ff.; Voßkuhle (2012a), § 1 Rn. 17 ff. m. w. N.

<sup>23</sup> Hierzu noch → Rn. 19 ff.

<sup>24</sup> Zur Unterscheidung von Handlungs- und Kontrollnorm s. auch Hoffmann-Riem (2002), S. 39.

mentierbar, akzeptabel und flexibel sein.<sup>25</sup> Diese Entscheidungskriterien und -maßstäbe gewinnen auch und gerade dort an Bedeutung, wo die Verwaltung sich im Grenzbereich des rechtlich Möglichen bewegt und ein stures Pochen auf das Gesetz nur begrenzt zur Problemlösung beitrüge.

→ Beispiel: In einem Stadtbezirk werden Gartenhäuschen illegal zu Ferienwohnungen ausgebaut und genehmigte Ferienwohnungen illegal als dauerhafte reguläre Wohnungen genutzt. Die Bauaufsichtsbehörde sollte im Sinne der Gesetzmäßigkeit und Gleichbehandlung sowie zur Vermeidung einer negativen Vorbildwirkung eigentlich nach pflichtgemäßem Ermessen einschreiten. Der Oberbürgermeister befürchtet jedoch Rechtsstreitigkeiten und politischen Unmut in dem Bezirk. Die Stadt erarbeitet daraufhin eine Duldungslösung, wonach einerseits nicht eingeschritten wird, andererseits der illegale Zustand jedoch weder nachträglich genehmigt wird noch künftig verändert werden darf. Sie hofft damit auf die Akzeptanz sowohl der Bauherren als auch der übrigen (rechtstreuen) Bevölkerung.

### bb) Folgenorientierung

17 Mit der Steuerungs- und Handlungsperspektive rückt auch die *Folgenorientierung* des Verwaltungshandelns stärker in den Fokus. Unter „Folgen“ sind hierbei nicht die bei der Gesetzesanwendung zu bestimmenden Rechtsfolgen zu verstehen, sondern die *Realfolgen* des Verwaltungshandelns, mithin seine tatsächlichen Wirkungen.<sup>26</sup> Die Berücksichtigung der Entscheidungsfolgen erstreckt sich

→ unterschieden nach ihrer Reichweite in persönlicher und zeitlicher Hinsicht auf – erstens – *Output* als unmittelbare Entscheidungsergebnisse, zweitens *Impact* als (kurzfristige) Wirkungen auf die Zielgruppe und – drittens – *Outcome* als (langfristige) Wirkungen auf die Gesamtgesellschaft.<sup>27</sup> Hierbei lassen sich Output und Impact auch als *Mikrofolgen* und Outcome als *Makrofolgen* einstufen;<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. Windoffer (2011b), S. 547 ff. m. w. N.

<sup>26</sup> Vgl. Lübke-Wolff (1981), S. 25 im Anschluss an Luhmann (1974), S. 41; Windoffer (2011b), S. 2.

<sup>27</sup> Vgl. Hoffmann-Riem (2002), S. 40; ders. (2004), S. 40.

<sup>28</sup> Vgl. Hermes (2004), S. 370 f.

→ unterschieden nach der auf die Wirkungen ihres Handelns bezogenen Intention der Behörde zwischen *direkten* bzw. *intendierten* und *indirekten* bzw. *nicht intendierten Folgen*.<sup>29</sup>

Folgenorientiertes Handeln zählt seit jeher zur Rechtsanwendung durch die Verwaltung. Besondere Bedeutung erlangt es etwa bei der Ausübung des Rechtsfolgeermessens gemäß § 40 VwVfG und bei der planerischen Abwägung, z. B. in der Bauleitplanung gemäß § 1 VII BauGB.<sup>30</sup> Aus der rechtswissenschaftlichen Rechtskontrollperspektive sind die Folgenerwägungen der Behörde jedoch nur für die Frage relevant, ob sie sich im Rahmen der Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung oder des planerischen Abwägungsgebots als rechtsstaatliche Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit<sup>31</sup> gehalten haben. Verwaltungswissenschaftlich sind darüber hinaus auch die *Analyse der Folgenabschätzungsprozesse* sowie die Entwicklung von *inhaltlichen und methodischen Anleitungen* der Ermittlung, Bewertung, Gewichtung und ausgleichenden Berücksichtigung der Entscheidungsfolgen von Interesse. Eine entsprechende Schärfung des Blicks für eine methodengerechte Folgenanalyse staatlichen Handelns hat im Bereich der *Rechtsetzung* in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen. Als Beispiele hierfür wären die Gesetzesfolgenabschätzung,<sup>32</sup> die Technikfolgenabschätzung,<sup>33</sup> die Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkostenmodell<sup>34</sup> und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Aufstellung des Haushalts<sup>35</sup> zu nennen, jeweils in Verbindung mit den einschlägigen Konkretisierungen durch Verwaltungsvorschriften und Leitfäden der zuständigen Regierungsorgane. Für den Bereich der administrativen *Rechtsanwendung* findet sich vor allem die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Durchführung des Haushaltsplans (zunächst in der Planungsphase und sodann bei begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen) mit Verfahren wie Kosten-Nutzen-Analyse, Kapitalwertmethode, Nutzwertanalyse und Kostenvergleichsrechnung methodisch näher angeleitet.<sup>36</sup>

18

<sup>29</sup> Vgl. Windoffer (2011b), S. 2 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Windoffer (2011b), S. 183 ff., 310 ff.

<sup>31</sup> Hierzu → Rn. 32 ff.

<sup>32</sup> S. auf Bundesebene § 44 GGO BMin.

<sup>33</sup> S. auf Bundesebene § 56a GO-BT.

<sup>34</sup> S. auf Bundesebene § 44 V GGO BMin und §§ 1 ff. NKRK.

<sup>35</sup> S. auf Bundesebene Art. 114 II 1 GG, § 6 II HGrG, §§ 7 II, 24 BHO.

<sup>36</sup> S. etwa VV-BHO zu § 7 mit Anhang (Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 31. 08. 1995, GMBl. 1995, S. 764).

#### 4. Steuerungsmedien

##### a) Rechtswissenschaft: Steuerung durch Recht

##### aa) Fokus auf (materiell-)rechtliche Entscheidungsprogramme

- 19 Die juristische Sicht auf das System staatlicher Steuerung der Gesellschaft durch die Verwaltung als ausführenden Akteur (externe staatliche Steuerung) und der staatlichen Steuerung der Verwaltung selbst als Steuerungsobjekt (interne staatliche Steuerung) ist durch eine Fokussierung auf das *Steuerungsmedium Recht* und den Einsatz *rechtlicher Steuerungsinstrumente* (Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen, Verträge und Vereinbarungen, Verwaltungsvorschriften etc.) mit (materiell-)rechtlichen Entscheidungsprogrammen geprägt. Dies gilt auch außerhalb des engeren Bereichs der Ordnungsverwaltung, die eine stärkere Eingriffsrelevanz aufweist als etwa die Leistungsverwaltung,<sup>37</sup> da auch staatliche Leistungen und Maßnahmen der indirekten Verhaltenssteuerung über finanzielle Anreize und Informationen vielfach rechtlich geregelt oder zumindest durch die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (Grundrechte, Demokratie-, Rechtsstaats-, Sozialstaatsprinzip etc.) determiniert sind.

##### bb) Strukturelle Grenzen der Steuerungsleistung des materiellen Rechts

- 20 Die *Steuerungsleistung* des Steuerungsmediums Recht ist jedoch *begrenzt*. Dieser Erkenntnis muss man sich auch dann öffnen, wenn man nicht einem grundsätzlichen Steuerungspessimismus anhängt, wie ihn etwa die *Systemtheorie Luhmanns* repräsentiert. Dieser zufolge lassen sich nämlich die gesellschaftlichen Subsysteme (Politik, Recht, Wirtschaft, Kunst, Religion, Wissenschaft, Erziehung etc.) nicht durch unmittelbare Intervention von außen zentral steuern. Denn sie zeichneten sich durch Geschlossenheit und einen selbstreferentiellen Charakter aus. Anstöße von außen lösten daher lediglich Irritationen aus, die nach der eigenen teilsystemaren Logik verarbeitet würden und so zu Fortschritten führen könnten.<sup>38</sup> Eine rechtliche Steuerung der übrigen gesellschaftlichen Subsysteme durch das politische System sei deshalb von vornherein nicht möglich. Folgt man diesem Steuerungspessimismus nicht, so ist dennoch zu konzedieren, dass zahlreiche Faktoren den *Rationalitäts- und Steuerungsanspruch* des (nationalen gesetzlichen) Rechts *schmälern*.<sup>39</sup> Unter diesen wären zu nennen:

---

<sup>37</sup> Hierzu im Einzelnen → Rn. 57 f., 59 ff.

<sup>38</sup> Vgl. Luhmann (1984), S. 60 ff.; ders. (2002), S. 91 ff.

<sup>39</sup> Vgl. hierzu auch Reimer (2012), §9 Rn. 95 ff.

- Vorgaben des *EU-Rechts* und teilweise des *Völkerrechts*, die den gesetzgeberischen Spielraum zur Bestimmung der Gesetzgebungsziele und inhaltlichen Ausgestaltung des Regelwerks ausschließen oder mindern;
- eine *Vielzahl von Akteuren und Interessenträgern* im Rechtsetzungsprozess, infolge deren Mitwirkung der Kompromisscharakter des Rechtsakts dominiert, seine ursprünglichen Zielsetzungen verwässert werden und sich seine Gestaltungswirkung reduziert; die Steuerungsentscheidung ergeht somit unbeschadet entgegenstehender Beteuerungen aus den Kreisen der initiiierenden Regierung bereits von vornherein im Bewusstsein begrenzter Rationalität;<sup>40</sup>
- ein *defizitärer Informationsstand* des Gesetz- oder Verordnungsgebers und des Rechtsanwenders in Situationen der Ungewissheit oder des Risikos, insbesondere bei Prognoseentscheidungen im Umwelt-, Planungs- und Technikrecht; die Risikoversorge muss trotz unvollständiger Informationen in Bezug auf die Schadensmöglichkeiten, die Ursachenzusammenhänge zwischen potentiell schadenstiftenden Faktoren und ihrer schädlichen Wirkung oder die Eintrittswahrscheinlichkeiten geleistet werden;
- damit verbunden, aber auch unabhängig davon die Gewährung von – auch gerichtlich zu respektierenden<sup>41</sup> – *Entscheidungsspielräumen* der Verwaltung in Gestalt von Beurteilungsspielräumen, Rechtsfolgeermessen sowie planerischer Gestaltungsfreiheit, durch die, obgleich vom Prinzip der Gewaltenteilung gedeckt, die materiell-rechtliche Regelungsdichte und mit ihr der Steuerungsanspruch des materiellen Rechts reduziert ist;
- damit wiederum verbunden die Ergänzung einer materiell-rechtlichen Steuerung durch eine *prozedurale Steuerung* über das Verfahrensrecht im Sinne der Kompensations- und Komplementärfunktion des Verfahrens, womit die Bildung der (materiellen) Entscheidungsmaßstäbe in das Verfahren verlagert wird;<sup>42</sup>
- die *Vielzahl erlassener Normen* („Normenflut“) und ihre häufigen *Änderungen*, denen eine notwendig nur begrenzte Verarbeitungskapazität der Verwaltung und der Bürger als Normadressaten gegenübersteht. Sie laufen einer Verstetigung des Rechts im Sinne seiner Stabilisierungsfunktion zuwider und mindern den rechtsstaatlichen Anspruch der privaten Normadressaten auf Rechtssicherheit und Vertrauensschutz.

---

<sup>40</sup> Hierzu auch → Rn. 458.

<sup>41</sup> Hierzu → Rn. 247, 267.

<sup>42</sup> Hierzu Windoffer (2011b), S. 142 ff., 173 f.

**cc) Regelungs- und Vollzugsdefizite**

21 Während die vorgenannten Relativierungen der Leistungsfähigkeit des Steuerungsmediums Recht offen zutage liegen und dem Gesetzgeber, der ausführenden Verwaltung sowie dem Bürger als Normadressaten bewusst sind oder sein sollten, ggf. vom Gesetzgeber sogar beabsichtigt sind, beeinträchtigen überdies *Regelungs- und Vollzugsdefizite* als unbewusste bzw. unbeabsichtigte *Pathologien der Rechtsetzung und des Rechtsvollzugs* die Steuerungsleistung des Rechts.<sup>43</sup> Hierbei zeigen sich

- *Regelungsdefizite*, d.h. suboptimale Rechtsetzung in Form von Übersteuerung, Untersteuerung und Fehlsteuerung, begrifflichen oder systematischen Mängeln, Unklarheiten oder Widersprüchen sowie eine Nichtbeachtung der erweiterten normativen Orientierungen staatlichen Handelns wie Effektivität, Effizienz, Implementierbarkeit, Akzeptabilität und Flexibilität von Regelungen;<sup>44</sup>
- *Vollzugsdefizite* in Gestalt einer (beabsichtigten oder unbeabsichtigten) systematischen Nichtbefolgung von Normen durch die gesellschaftlichen Adressaten oder eines Nichtvollzugs durch die Behörden, die ihre Ursache entweder bereits in Regelungsdefiziten finden oder erst originär auf der Ebene der Umsetzung auftreten.

**b) Verwaltungswissenschaft: Erweiterung der Steuerungsmedien**

**aa) Überblick**

22 Die Verwaltungswissenschaft erweitert, in Anbetracht der dargestellten begrenzten Steuerungsleistung des (materiellen) Rechts konsequent, den Kreis der Steuerungsmedien über das Recht hinaus auf eine

- Steuerung durch *Organisation*,
- Steuerung durch *Verfahren*,
- Steuerung durch *Personal* sowie
- Steuerung durch *Haushalt und Finanzen*.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. Reimer (2012), §9 Rn. 87 f.

<sup>44</sup> Hierzu → Rn. 16.

<sup>45</sup> Vgl. Schuppert (2000), S. 457 ff.

**bb) Steuerung durch Organisation**

Die Steuerung durch das Medium Organisation unterscheidet sich von der 23  
Steuerung durch materiell-rechtliche Entscheidungsprogramme insofern, als die Steuerung nicht auf den Inhalt der Entscheidungen abzielt, sondern die Rahmenbedingungen der Entscheidungsfindung zum Anknüpfungspunkt nimmt.<sup>46</sup> Es handelt sich mithin, ebenso wie die Steuerung durch Verfahren und Personal, um eine Form der *Struktur- bzw. Kontextsteuerung*.<sup>47</sup> Der Staat schafft die strukturellen Voraussetzungen des Handelns der Normadressaten. Auch hinsichtlich der Steuerung durch Organisation ist zwischen *externer und interner staatlicher Steuerung* zu unterscheiden. Im ersten Fall regelt der Staat die Strukturen nichtstaatlicher Organisationen (z. B. privatwirtschaftlicher Gesellschaften, politischer Parteien, sonstiger privater Vereine), im letzteren Fall, der nachfolgend im Vordergrund stehen soll, die Organisationsstrukturen „seiner“ Verwaltung. Auch wenn und soweit sich mit der Strukturschaffung selbst keine inhaltliche Determinierung der Entscheidungen verbindet und insofern Spielräume zur Selbststeuerung verbleiben, nimmt die Ausgestaltung der organisatorischen Rahmenbedingungen der Entscheidungsträger Einfluss auf das Zustandekommen und das Ergebnis der Entscheidungen, mithin den materiellen Steuerungserfolg.

Bezogen auf die *interne staatliche Steuerung* über die Ausgestaltung der Organisationsstrukturen der Verwaltung, erweisen sich Organisationswahlentscheidungen in dieser Hinsicht in vielfältiger Weise von Relevanz. Dies sei anhand folgender Beispiele illustriert: 24

→ So sinkt die Fähigkeit zur unmittelbaren Einflussnahme tendenziell mit dem Grad der *Dekonzentration* (Aufgabenübertragung auf nachgeordnete Behörden eines Verwaltungsträgers), der *Dezentralisierung* (Aufgabenübertragung auf andere Verwaltungsträger, insbesondere die Kommunen, Kammern und Universitäten), der Ausgliederung und auch schlichten *räumlichen Trennung*, etwa von Außenstellen. Denn infolge ihrer organisatorischen Selbständigkeit und häufig auch räumlichen Entfernung, mithin der fehlenden „*Einhäusig-*

<sup>46</sup> Hierfür ist unbeachtlich, dass sich der Staat zur Festlegung dieser Rahmenbedingungen rechtlicher Handlungsformen (Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Vertrag, Verwaltungsvorschrift etc.) bedient.

<sup>47</sup> Hierzu Windoffer (2011b), S. 532 ff.

keit“,<sup>48</sup> tendieren nachgeordnete (Sonder-)Behörden, Verwaltungsträger (insbesondere Kommunen, Kammern und Universitäten) und Außenstellen mitsamt ihrer Behördenleitung und ihrem Personal zwangsläufig dazu, in gewissem Umfang ein Eigenleben zu führen. Gleichwohl ist die dekonzentrierte oder dezentralisierte Aufgabenerfüllung politisch häufig erwünscht, da sie für mehr Orts- und Bürgernähe steht.

- Ein Rückgang an unmittelbarer Einflussnahme verbindet sich im Zuge der Dezentralisierung insbesondere mit der Aufgabenübertragung auf Träger *funktionaler Selbstverwaltung*, so etwa auf die Kammern (IHK, Handwerkskammer, Berufskammern) und die Universitäten. Die funktionale Selbstverwaltung unterscheidet sich von der *kommunalen Selbstverwaltung*<sup>49</sup> dadurch, dass die Zugehörigkeit zum Verwaltungsträger nicht an die bloße Gebietsansässigkeit geknüpft ist, sondern an eine bestimmte Berufsausübung, Funktion oder sonstige persönliche Eigenschaft. Entsprechend basiert die Mitwirkung an der Selbstverwaltung hier nicht bereits auf dem schlichten Einwohner- oder Bürgerstatus, sondern auf einem spezifischen *Sachverstand* und einem besonderen – z. B. wirtschaftlichen – *Interesse*.<sup>50</sup> Auch und gerade diese Verwaltungsform kann jedoch dem politischen Steuerungserfolg dienlich sein. So attestiert das Bundesverfassungsgericht etwa den Kammern, den Zielen des Wirtschaftsverwaltungsrechts zu besonderer Wirksamkeit zu verhelfen, indem die Unternehmen an der Wahrnehmung der sie betreffenden öffentlichen Aufgaben eigenverantwortlich beteiligt würden und damit zugleich ihre privaten Interessen wahren könnten.<sup>51</sup> Dies trifft zu, bedarf aber der Ergänzung, dass damit zugleich die Gefahr einer Überidentifikation mit den Interessen ihrer Mitglieder und ein Selbstverständnis primär als Lobbyorganisation einhergeht.<sup>52</sup>
- Ein tendenziell sinkender Einfluss lässt sich ferner mit zunehmender organisatorischer und rechtlicher *Verselbständigung behördeneigener Organisationseinheiten* sowie deren (formeller oder funktionaler) *Privatisierung* feststellen, und zwar ungeachtet der Verpflichtung, die staatliche Gewährleistungsverantwortung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sicherzustellen. So

---

<sup>48</sup> Vgl. Franz (2013), S. 102.

<sup>49</sup> Zu dieser noch → Rn. 90 ff., 156 ff.

<sup>50</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 2002, 335 (336 f.); Kluth (2010a), § 99 Rn. 2.

<sup>51</sup> Vgl. BVerfGE 107, 59 (91 ff.); Windoffer (2007b), S. 109 f.

<sup>52</sup> Zur Janusköpfigkeit dieser Interessenhybride Schuppert (2000), S. 858 ff.

nehmen im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen die Einflussmöglichkeiten des jeweiligen kommunalen Verwaltungsträgers (Landkreis oder Gemeinde) auf öffentliche Unternehmen ab, wenn in der nachfolgenden Reihung von Rechts- und Organisationsformen zur jeweils nächsten übergegangen wird:<sup>53</sup> Ämterverwaltung – Regiebetrieb – Eigenbetrieb – Anstalt des öffentlichen Rechts – GmbH als Eigengesellschaft – Aktiengesellschaft als Eigengesellschaft – gemischtwirtschaftliche Gesellschaft.<sup>54</sup> Dessen ungeachtet kann eine zunehmende Verselbständigung dem Steuerungsziel einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung zuträglich sein.

- Auch der Grad der *fachlichen Spezialisierung* von Organisationseinheiten und ihres Personals beeinflusst die Steuerbarkeit. Verwalten diese Einheiten eine Materie, bezüglich derer ihnen eine in der Verwaltung exklusive Expertentstellung zuwächst (z. B. Gesundheitsamt oder Veterinäramt), sind sie im Falle der Eingliederung in die allgemeine Verwaltung (z. B. Landratsämter, Stadtverwaltungen) einer Steuerung durch die Verwaltungsleitung (Landrat, Oberbürgermeister) nur begrenzt zugänglich. Hier ist das noch an anderer Stelle (→ Rn. 406) anzusprechende Phänomen der „*Fachbruderschaften*“ relevant, d. h. die Orientierung vorzugsweise an den Kollegen der gleichen Fachrichtung in vertikaler (z. B. Gesundheitsministerium, Gesundheitsreferat der Mittelbehörde, Gesundheitsamt im Landratsamt) wie horizontaler Hinsicht. Doch auch die Steuerung in der zwischenbehördlichen Hierarchie, mithin innerhalb der „*vertikalen Fachbruderschaft*“, namentlich durch die zuständige Fachabteilung der Aufsichtsbehörde, ist wiederum durch die Faktoren der organisatorischen und räumlichen Trennung von der Aufsichtsbehörde beschränkt.
- Ebenso liegt in einer bewusst angestrebten und ggf. gesetzlich geforderten *Unabhängigkeit* einer Behörde ein partieller Verzicht auf Einflussnahme. Ein Beispiel bildet die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA). Sie entscheidet in einem justizähnlichen Verfahren durch Beschlusskammern, deren Mitglieder weder ein Energiewirtschaftsunternehmen innehaben oder leiten noch in dessen Vorstand oder Aufsichtsrat Mitglied sein dürfen; auch dürfen sie kein Regierungs-

<sup>53</sup> Vgl. Schuppert (2012), § 16 Rn. 187 ff.; zu den Organisationsformen öffentlicher Unternehmen auch → Rn. 72 f.

<sup>54</sup> Zum Begriff der gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft → Rn. 112.

oder Parlamentsmitglied auf Bundes- oder Landesebene sein.<sup>55</sup> Die BNetzA unterliegt zwar im Sinne demokratischer Legitimation und staatlicher Gewährleistungsverantwortung der Weisungsbefugnis des aufsichtführenden Wirtschaftsministeriums, jedoch sind die Weisungen im Bundesanzeiger zu veröffentlichen, um eine öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Der sinkenden Einflussmöglichkeit auf eine mit weiter Unabhängigkeit ausgestattete Behörde steht als Vorteil freilich gegenüber, dass die betreffende öffentliche Aufgabe damit eine *Aufwertung* erfährt und sich die zu ihrer Wahrnehmung berufenen Amtswalter möglicherweise besonders mit ihr *identifizieren*. Auch hier kann ein Weniger an Kontrolle und „Durchsteuern“ eine Steigerung des Steuerungserfolgs bewirken.

- ➔ Eine *Schärfung des Bewusstseins* für die Bedeutung einer Aufgabe und der mit ihr verfolgten Gemeinwohlinteressen, in deren Folge die Aufgabe selbst eine *Aufwertung* erfahren kann, lässt sich erreichen, wenn die betreffenden Entscheidungsgremien *externen Sachverstand* einbeziehen oder *pluralistisch* besetzt sind. Ein klassisches Beispiel für ein solches Gremium bildet die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien. Die Integration einer Vielzahl gesellschaftlicher Interessenvertreter und ihrer Perspektiven fördert letztlich auch das Legitimationsniveau der Entscheidungen.
- ➔ Desgleichen lassen sich Aufgaben *aufwerten*, wenn sie innerbehördlich einer *Stabsstelle* oder besonderen *Beauftragten* für diese Aufgabe zugewiesen werden, da sich die zuständigen Bediensteten mit dieser Aufgabe besonders identifizieren. Beispiele hierfür sind die Aufgabenbereiche der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Menschen mit Behinderung, der Integration von Migranten sowie des Datenschutzes. Die durch Schaffung von Stabsstellen oder besonderen Beauftragten herausgehobene Stellung kann umgekehrt jedoch möglicherweise Koordinierungsprobleme oder Uneinigkeiten mit den Abteilungen in der Linienorganisation hervorrufen, insbesondere wenn dort ein „Korpsgeist“ gegen die Einflussnahme von außen vorherrscht.<sup>56</sup>
- ➔ Weitere steuerungsrelevante Faktoren der Behördenorganisation sind ferner die *Größe* einer Behörde, die Anzahl und Größe ihrer *Ämter*, die Anzahl der

---

<sup>55</sup> Hierzu noch → Rn. 119.

<sup>56</sup> Zu den Stabsstellen noch → Rn. 295 ff.

*Hierarchieebenen* und die Ergänzung der Hierarchie durch *Kollegien*<sup>57</sup> sowie die quantitative und qualitative Ausstattung mit sächlichen und technischen *Ressourcen*.

### cc) Steuerung durch Verfahren

Auch die Steuerung durch Verfahren stellt eine Form der *Struktur- bzw. Kontextsteuerung* dar.<sup>58</sup> *Verfahren* lassen sich im weitesten Sinne verstehen als planvoll gegliederte Vorgänge der Informationsgewinnung und -verarbeitung, die der Findung einer Entscheidung dienen.<sup>59</sup> Hinsichtlich der Steuerung durch Verfahren ist zu differenzieren

- zwischen *externer staatlicher Steuerung* in Form der Regelung von Verfahrensabläufen in nichtstaatlichen Organisationen (z. B. privatwirtschaftlichen Gesellschaften, politischen Parteien, sonstigen privaten Vereinen) und *interner staatlicher Steuerung* in Gestalt der Regelung der Verfahrensabläufe der öffentlichen Verwaltung;
- innerhalb der *internen Steuerung* der öffentlichen Verwaltung wiederum zwischen der Steuerung durch die Gestaltung des *Verwaltungsverfahrens* als entscheidungsvorbereitende und -abschließende Tätigkeit im Außenverhältnis zum Bürger und zu anderen Behörden i. S. v. § 9 Hs. 1 VwVfG, und der Steuerung durch die Gestaltung der behördeninternen Geschäftsprozesse, mithin der *Ablauforganisation*;
- mit Blick auf die Entscheidungsfindung zwischen der Steuerung des *äußeren Verfahrens*, d. h. der (verfahrensrechtlich vorgegebenen) formalen Abläufe auf dem Weg zur Entscheidung, und des *inneren Verfahrens*, das die gedanklichen und methodischen Schritte der Findung des Entscheidungsergebnisses umfasst.<sup>60</sup>

Die Steuerungsrelevanz des Verfahrens liegt auf der Hand, führt man sich seine *Funktionen* vor Auge: 26

<sup>57</sup> Zur Ergänzung der Hierarchie durch das Kollegialprinzip → Rn. 298 ff.

<sup>58</sup> Hierzu Windoffer (2011b), S. 532 ff.

<sup>59</sup> Vgl. Schmidt-Aßmann (2006), Rn. 6/47; Schuppert (2000), S. 795.

<sup>60</sup> Vgl. Schmidt-Aßmann (2006), Rn. 1/49; Windoffer (2011b), S. 121 m. w. N.; hierzu auch noch → Rn. 433 ff.

- So dient das Verwaltungsverfahren der Verwirklichung des materiellen Rechts, weshalb ihm neben dem Entscheidungsfindungsmodus die Rolle als „*Verwirklichungsmodus des Rechts*“ zuerkannt wird.<sup>61</sup> Besonders augenfällig wird dies am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Diese ist nur als unselbständiger Teil von Zulassungsverfahren konzipiert (§ 4 UVPG). Ihre Ergebnisse sind ferner nur nach Maßgabe des jeweiligen Fachrechts zu berücksichtigen (§ 25 UVPG). Das UVPG gibt mithin weder den materiellen Entscheidungsmaßstab noch die Gewichtung der Umweltbelange bei der Entscheidung vor. Dennoch erfüllt die UVP eine wesentliche prozedurale Steuerungsfunktion im Hinblick auf die effektive Verwirklichung des Umweltschutzes. Denn sie lenkt infolge ihrer strengen Formalisierung die Aufmerksamkeit auf die Umweltbelange und schärft das Bewusstsein für deren Bedeutung und die Sicherstellung ihrer Berücksichtigung im Rahmen der fachrechtlichen Entscheidung. Ihr wird daher nicht nur bescheinigt, die Qualität des Verfahrens zu erhöhen, sondern auch den Grad der Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Entscheidung.<sup>62</sup>
- Zugleich verlagert das Verwaltungsverfahren den Schutz der Rechte Betroffener insofern vor, als er nicht erst durch die Gerichte zu leisten ist, sondern bereits im verwaltungsbehördlichen Verfahren gewährt wird, etwa durch die Anhörung Beteiligter oder die Öffentlichkeitsbeteiligung mit Einwendungsbefugnissen Betroffener und anschließendem Erörterungstermin. Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundrechten eine solche vorverlagerte Rechtsschutzfunktion zuerkannt und mit „*Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung*“ betitelt.<sup>63</sup>
- Gemäß der Definition des Verfahrens dient selbiges der Gewinnung und Verarbeitung von *Informationen* und der *Strukturierung* des Entscheidungsfindungsprozesses, um rechtmäßige und zugleich zweckmäßige Ergebnisse erzielen zu können. Die Effektivität und Effizienz dieser Vorgänge im Außenverhältnis zum Bürger (Verwaltungsverfahren) und im behördlichen Innenverhältnis (Ablauforganisation) beeinflussen das Ergebnis in qualitativer und zeitlicher Hinsicht. Eine nicht unerhebliche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der fortschreitenden *Digitalisierung der Verwaltung* zu. So sind Bund und Länder verpflichtet, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleis-

---

<sup>61</sup> Vgl. Wahl (1983), S. 153; Ziekow (2002), S. 353.

<sup>62</sup> Vgl. BT-Drs. 18/11499, S. 56.

<sup>63</sup> Vgl. grundlegend BVerfGE 53, 30 (75).

tungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1 I OZG). Desgleichen ist die vollständig elektronische Aktenführung als Soll-Vorgabe vorgesehen, es sei denn die Führung elektronischer Akten ist bei langfristiger Betrachtung unwirtschaftlich.<sup>64</sup> Die Umstellung auf eine vollständig elektronische Verfahrensunterstützung bildet den Anlass, vor Einführung der IT-Systeme die betreffenden Verwaltungsabläufe zu optimieren (§ 9 EGovG).

- Im Falle geringer materiell-rechtlicher Determinierung der Entscheidung erfüllt das Verwaltungsverfahren den Zweck, die materiell-rechtlichen Entscheidungsmaßstäbe zu gewinnen, zu ergänzen und auszufüllen. Dies gilt insbesondere für komplexe Planungs- und Genehmigungsentscheidungen des Umwelt- und Technikrechts, die unter Ungewissheit ergehen und eine effektive Risikovorsorge sicherstellen sollen.<sup>65</sup> Dem Verfahren fällt somit eine *Komplementär- und Kompensationsfunktion* im Verhältnis zu einer unvollständigen materiell-rechtlichen Steuerung zu.<sup>66</sup>

#### dd) Steuerung durch Personal

Des Weiteren stellt das Verwaltungspersonal eine wichtige Steuerungsressource dar. Die Steuerung durch Personal ist ebenfalls *Struktur- bzw. Kontextsteuerung*. Es bedarf keiner vertieften Begründung, dass die Quantität und Qualität des verfügbaren Personals für die Effektivität und Effizienz des Handelns von Organisationen von wesentlicher Bedeutung sind. Auch steigt die Bedeutung des Faktors Personal mit dem Grad der *Spielräume*, die der Verwaltung bei der Gesetzesanwendung eingeräumt sind. Indem der Gesetzgeber die materielle Steuerungsichte bewusst reduziert, nimmt er in Kauf, dass bei der Ausfüllung von Beurteilungs-, Ermessens- und Abwägungsspielräumen durch die handelnden Amtswalter auch subjektive Elemente einfließen. Zwar kann er durch den Erlass von *Verwaltungsvorschriften* in gewissem Umfang auf die Einheitlichkeit der Gesetzesinterpretation und Ermessensbetätigung hinwirken. Doch stellt sich letztlich jede Rechtsanwendung auch als *voluntativer Akt* dar, in den Grundeinstellungen, Wertungen und Ansichten des Entscheidungsträgers einfließen.<sup>67</sup> Zudem können Faktoren wie Eigennutzinteressen, Motivation und Zufriedenheit des Bediensteten die Qualität von Entscheidungen beeinflussen. Unter Um-

27

<sup>64</sup> So für den Bund ab 2020 (§ 6 EGovG).

<sup>65</sup> Vgl. hierzu auch → Rn. 140.

<sup>66</sup> Vgl. Windoffer (2011b), S. 142 ff., 173 f.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu Windoffer (2005b), S. 58, 119 ff., 149 ff. m. w. N.

ständen wirkt sich auch die gesicherte Lebenszeitstellung und Alimentation bei Beamten motivationsmindernd aus. Deshalb liegt es in der Verantwortung des *Personalmanagements*, mit seiner Akquisitions-, Führungs-, Entwicklungs- und Beförderungspolitik Anreizstrukturen für eine leistungsorientierte Aufgabewahrnehmung zu schaffen und demotivierenden Faktoren (z.B. Arbeitsüberlastung, fehlende Anerkennung, Ungewissheit infolge Stellenbefristung) zu vermeiden.

### ee) Steuerung durch Haushalt und Finanzen

- 28 Zu den Ressourcen der staatlichen Steuerung zählen schließlich Haushalt und Finanzen.<sup>68</sup> Bezogen auf die *externe staatliche Steuerung* ist eine nähere Erläuterung entbehrlich, dass der Umfang finanzieller Zuwendungen (z.B. Subventionen) den Steuerungszweck zu fördern geeignet ist. Gleiches gilt für die *interne staatliche Steuerung* in Bezug auf die Bereitstellung von Finanzmitteln im Haushalt. Allerdings ist zu beachten, dass Haushalt und Finanzen in einer *dienenden Funktion* zur Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung stehen; wie aus Art. 104a I GG hervorgeht, folgen die Ausgaben den Aufgaben und nicht umgekehrt. Entsprechend sind auch die Vorschriften über die Gewährung von Finanzmitteln an die Kommunen im Zuge des Konnexitätsprinzips und des Finanzausgleichs an die Aufgabenerfüllung geknüpft.<sup>69</sup> Ungeachtet dieser dienenden Funktion kann die Verwaltung ihre Aufgaben nur erfüllen, wenn sie hinreichend mit Finanzmitteln und in der Folge auch mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet ist. Haushalt und Finanzen ermöglichen daher erst eine Aufgabenerfüllung und sind daher in erheblichem Maße steuerungsrelevant. So besteht bei *unzureichender Finanzierung* der Aufgabenerfüllung (mit der Folge von Personalknappheit oder Mangel an sachlicher und technischer Ausrüstung) die Gefahr von *Vollzugsdefiziten*. Bei *Überfinanzierung* wiederum steht zu erwarten, dass das Verwaltungshandeln gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* verstößt (s. § 6 I HGrG).
- 29 Ein effizienterer Einsatz der Haushaltsmittel und damit eine Steigerung des Steuerungserfolgs kann jedoch – scheinbar paradox – auch durch eine Rücknahme der unmittelbaren Einwirkung auf die Mittelverwendung angestrebt wer-

---

<sup>68</sup> Hierzu auch Koriath (2012), § 44 Rn. 3 ff.

<sup>69</sup> S. etwa Art. 97 III 3, Art. 99 S. 2 BbgLVerf.

den. So besteht eine wesentliche Komponente des *Neuen Steuerungsmodells* in der Dezentralisierung der Verantwortung für den Einsatz der finanziellen Ressourcen.<sup>70</sup> Diese *dezentrale Ressourcenverantwortung* weist dem Träger der Sachentscheidung auch die Entscheidung über die Verwendung der hierfür zur Verfügung gestellten Finanzmittel zu. Demgemäß erhalten die zuständigen Stellen Budgets, die in einem gewissen Umfang gegenseitig deckungsfähig und übertragbar sind. Diese Flexibilität verbindet sich mit der Erwartung eines effizienteren Mitteleinsatzes. Denn die Mittel müssen nicht unnützlich verausgabt werden, um für das Folgejahr eine Zuweisung in gleicher Höhe zu sichern; demzufolge wird ein sparsamer Umgang mit ihnen nicht bestraft.

## B. Multi- und Interdisziplinarität

### I. Verwaltungswissenschaftliche Disziplinen

#### 1. Überblick

Die skizzierte Perspektiverweiterung der Verwaltungswissenschaft über den klassisch juristischen Blickwinkel hinaus verdeutlicht, dass es sich nicht allein um ein Teilgebiet der Rechtswissenschaft handelt. Die Verwaltungswissenschaft speist sich als *Querschnittswissenschaft* aus einer Mehrzahl von Disziplinen. Die wichtigsten Fachrichtungen seien im Folgenden mit ihren Perspektiven, Forschungsfragen und Beiträgen vorgestellt. Hierbei handelt es sich um

- die *Rechtswissenschaft*,
- die *Wirtschaftswissenschaften* (Volkswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftslehre),
- die *Politikwissenschaft*,
- die *Soziologie* und
- die *Psychologie*.

---

<sup>70</sup> Hierzu → Rn. 172.

## 2. Rechtswissenschaft

31 Der Beitrag der *Rechtswissenschaft* zur Verwaltungswissenschaft erstreckt sich insbesondere auf

- die rechtlichen *Rahmenbedingungen* und *Grenzen* des Verwaltungshandelns einschließlich der unionsrechtlichen, verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Rahmensetzung für die Steuerungsressourcen Organisation, Personal, Verfahren, Haushalt und Finanzen, desgleichen deren Erscheinungsformen in der Rechtswirklichkeit,
- die *Systematisierung* der Rechtsquellen, Handlungs- und Kontrollformen und Entscheidungsmaßstäbe der Verwaltung sowie die juristische Methodenlehre,

jeweils vor dem Hintergrund der traditionellen Fokussierung auf die Gesetzmäßigkeit und (gerichtliche) Rechtskontrolle ex post, die in jüngerer Zeit jedoch eine Erweiterung um die zukunftsorientierte Handlungs- und Steuerungsperspektive erfahren hat (→ Rn. 15f.).

## 3. Wirtschaftswissenschaften

### a) Volkswirtschaftslehre

32 Die *Volkswirtschaftslehre* steuert Theorien zu staatlicher Regulierung, (ökonomischer) staatlicher Aufgabenerfüllung, Haushaltswirtschaft und zum staatlichen Entscheidungsverhalten bei. Beispiele hierfür sind

- die *Finanzwissenschaft*, die in ihrer positiven Ausprägung danach fragt, welche ökonomischen Aufgaben der Staat mit Hilfe von Einnahmen und Ausgaben tatsächlich erfüllt, während die normative Variante Soll-Vorgaben hinsichtlich dieser Aufgabenerfüllung aufstellt.<sup>71</sup> Untersuchungsgegenstände sind u.a. Marktversagen und daraus folgende staatliche Regulierung oder wirtschaftliche Betätigung, die staatliche Haushaltswirtschaft (einschließlich Planung und Kontrolle) sowie die optimale Besteuerung;

---

<sup>71</sup> Vgl. Engelkamp/Sell (2016), S. 507 f.; Lenk/Sesselmeier (2017a), S. 376.

- die *Neue Politische Ökonomie (Public-Choice-Theorie)*,<sup>72</sup> wonach Politiker und Bürokraten – in Übertragung des mikroökonomischen Leitbilds des homo oeconomicus – ihr Verhalten nicht primär an Gemeinwohl-, sondern an Eigennutzzielen ausrichten. So ordnen Politiker ihr Handeln den Wiederwahlchancen aus, während Bürokraten über Haushaltsmittel, Personal und Machtbefugnisse Einfluss und Prestige zu mehren trachten;
- die Theorien der *Neuen Institutionenökonomik*:<sup>73</sup> Unter diesen geht die *Agenturtheorie (Principal-Agent-Theorie)* von einer Interessendivergenz zwischen dem Agenten (Auftragnehmer) und dem Prinzipal (Auftraggeber) sowie einer Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten aus, die durch effektive und effiziente Anreiz- und Kontrollmechanismen kompensiert werden muss. Die *Transaktionskostentheorie* bezieht in die Entscheidung über eine Eigenherstellung oder Fremdvergabe von Leistungen neben den Produktionskosten auch die (Transaktions-)Kosten vor und nach Vertragsschluss (für Vertragsanbahnung, -verhandlungen, -abschluss, -kontrolle, -durchsetzung und -änderungen) ein. Die *Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights-Theorie)* zeigt den Zusammenhang auf zwischen Verfügungsrechten über ein Gut und dem Umgang mit diesem, insbesondere der (fehlenden) Bereitschaft zur Investition in das Gut;
- gesamtwirtschaftliche Methoden der *Wirtschaftlichkeitsuntersuchung* (z. B. Kosten-Nutzen-Analysen und Nutzwertanalysen) etwa bei der Aufstellung und Ausführung öffentlicher Haushalte, insbesondere im Zusammenhang mit Public Private Partnerships und Vergabeentscheidungen.

## b) Betriebswirtschaftslehre

Der *Betriebswirtschaftslehre* entspringen vielfältige Impulse zur Ökonomisierung der Verwaltung, d. h. zur Übertragung betriebswirtschaftlicher Leitbilder und Modelle auf die öffentliche Verwaltung in den Bereichen Organisation, Management, Planung, Entscheidung, Personalführung, Haushaltswirtschaft und Finanzen. Hervorzuheben ist hier das wesentlich von einem *managerialistischen* Verwaltungskulturtypus (→ Rn. 128 f.) geprägte *Neue Steuerungsmodell* mit seinen Hauptkomponenten einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs-

<sup>72</sup> Hierzu Erlei/Leschke/Sauerland (2016), S. 321 ff., 343 f.

<sup>73</sup> Hierzu Ebers/Gotsch (2006), S. 248 ff.; Erlei/Leschke/Sauerland (2016), S. 71 ff., 283 ff.; Lenk (2017), S. 137 ff.; Lippold (2015), S. 3 ff.; Oppen (2001), S. 604 ff.; Picot/Dietl (1993), S. 307 ff.

und Organisationsstruktur, der Orientierung an den Ergebnissen (Outputs) der Verwaltungsleistungen und den Erwartungen der Bürger als Kunden, sowie des Wettbewerbs zwischen den Verwaltungsbehörden und mit der Privatwirtschaft.<sup>74</sup> Mit der Ökonomisierung verbindet sich, neben einer Bewusstseinschärfung für Qualität, Bürgerorientierung und Effizienz des Verwaltungshandelns, die Einführung zahlreicher privatwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente, so z. B. Budgetierung, doppelte Buchführung, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung.

#### 4. Politikwissenschaft

- 34 Die *Politikwissenschaft*<sup>75</sup> befasst sich mit den Akteuren der Verwaltungspolitik sowie Verwaltungs- und Herrschaftsformen. Ein weiteres Erkenntnisobjekt stellt das Verhältnis von Politik und Verwaltung, insbesondere die „*Legitimität*“ des Verwaltungshandelns im Sinne demokratischer Verantwortlichkeit und Kontrolle dar. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die *steuerungstheoretische* Perspektive, die sich zum einen auf die (interne) staatliche Steuerung der Verwaltung durch die Politik und zum anderen auf die (externe) staatliche Steuerung von Privatwirtschaft und Gesellschaft mit Verwaltungsbehörden als ausführenden Akteuren (→ Rn. 19, 23, 25, 28) bezieht. Des Weiteren bilden *Leitbilder* von Staat und Verwaltung einschließlich Reformüberlegungen (z. B. Aktiver Staat, Schlanker Staat, Aktivierender Staat, Gewährleistungsstaat, Bürgerkommune, Bürgerorientierung und Partizipation, Deregulierung und Bürokratieabbau), die Bestimmung *öffentlicher Aufgaben* und der Form ihrer Wahrnehmung (einschließlich Privatisierungen) einen verwaltungsbezogenen Gegenstand dieser Disziplin.

#### 5. Soziologie

- 35 Die *Verwaltungssoziologie* untersucht das Verhalten des Menschen in und gegenüber Verwaltungssystemen; umfasst ist damit sowohl eine Analyse des Verhältnisses des Bürgers zum Staat als auch der Verwaltung selbst als soziales System.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Zum Neuen Steuerungsmodell eingehend → Rn. 166 ff.

<sup>75</sup> Vgl. zum Folgenden Bogumil/Jann (2009), S. 53 ff.; Franz (2013), S. 156 ff.; Püttner (2007), § 3 Rn. 14.

<sup>76</sup> Vgl. auch zum Folgenden Bogumil/Jann (2009), S. 57 ff.; Franz (2013), S. 436 ff.; Püttner (2007), § 3 Rn. 16 ff.

Im Rahmen der letztgenannten systembezogenen Betrachtung beleuchtet die *Organisationssoziologie* die in der Verwaltungswirklichkeit vorfindlichen Ziele, Organisationsstrukturen, personellen, sächlichen und finanziellen Ressourcen, Arbeitsweisen, Interaktionsprozesse und Wirkungen des Verwaltungshandelns. Die Analysen schließen die soziologische Struktur des Verwaltungspersonals, Phänomene wie die bürokratische Sozialisation sowie Pathologien in den Bereichen Organisation (z. B. unangemessenes Behördenwachstum), Personal (z. B. Ämterpatronage) und Entscheidung (z. B. politische Einflüsse) ein. Von Bedeutung ist neben theoretischen Abhandlungen die *empirische Verwaltungsforschung* mittels quantitativer (insbesondere Fragebögen) und qualitativer Methoden (insbesondere leitfadengestützte Interviews). Präskriptive Ansätze sind der Soziologie anders als den Rechts-, Politik- oder Wirtschaftswissenschaften grundsätzlich nicht wesenseigen; sie liefert jedoch, z. T. im Zusammenwirken mit den übrigen Disziplinen, die empirischen Grundlagen zur Überprüfung der Übereinstimmung von Soll- und Ist-Zustand.

## 6. Psychologie

Die *Verwaltungspsychologie* stellt zwar (noch) keinen eigenständigen Zweig der Psychologie dar. Sie lässt sich dennoch als das Teilgebiet der Psychologie umschreiben, das sich mit dem verwaltungsbezogenen (inneren) Erleben und (äußeren) Verhalten des Verwaltungspersonals einerseits sowie der Umwelt der Verwaltung, insbesondere der Bürger als Adressaten und Betroffenen des Verwaltungshandelns befasst.<sup>77</sup> Sie bildet Schnittmengen mit der Organisationssoziologie. *Untersuchungsgegenstände* sind u. a.

- die Motivation des Verwaltungspersonals sowohl im Hinblick auf den Eintritt in den öffentlichen Dienst als auch während der Tätigkeit im öffentlichen Dienst;
- eine tatsächliche oder vermeintliche „Beamtenmentalität“;
- positive oder negative Handlungsstrategien, z. B. zur Mehrung von Macht, Einfluss und Ansehen oder zur Arbeitsvermeidung;
- Personalführung, Einstellungstests, Beurteilungen etc.;

<sup>77</sup> Vgl. auch zum Folgenden Franz (2013), S. 461 ff.; Püttner (2007), § 3 Rn. 25.

- gruppenspezifische Effekte bei Kollegialentscheidungen;
- Einstellungen und Verhaltensweisen im Umgang mit dem Bürger.

## II. Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften? – Zwischen Multi- und Interdisziplinarität

37 In Anbetracht der verschiedenen disziplinären Zugänge stellt sich für Verwaltungswissenschaftler die grundlegende Frage der Identität ihres Forschungsobjekts: Existiert eine *einzig* Verwaltungswissenschaft oder lediglich eine *Mehrzahl von Verwaltungswissenschaften*? Die Antwort hängt davon ab, welches Verständnis man einer potentiellen Singularität zugrunde legt: So lässt sich eine im Wortsinne einheitliche Verwaltungswissenschaft definieren als

- die *Gesamtheit der Forschungsbeiträge* der verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, die sich auf das (gegenständlich weitgehend übereinstimmend umgrenzte) Erkenntnisobjekt „Öffentliche Verwaltung“<sup>78</sup> beziehen. „Verwaltungswissenschaft“ im Singular bildet dann schlichtweg die verwaltungsbezogene *Schnittmenge* der verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen mit ihren jeweiligen Forschungsansätzen, Erkenntnisinteressen, Methoden und Ergebnissen;
- eine disziplinenübergreifende *Integrationswissenschaft* (oder *Interdisziplin*), die sich nicht darauf beschränkt, die disziplinären Forschungsfragen, Methoden und Beiträge im Sinne einer Multidisziplinarität zu addieren, sondern, gleichsam als Mehrwert dieser Multidisziplinarität, im Sinne echter Interdisziplinarität das Erkenntnisobjekt „Öffentliche Verwaltung“ als eigenständige Disziplin mit einem eigens entwickelten Kanon von Theorien und Methoden fächerübergreifend und ganzheitlich betrachtet.<sup>79</sup>

38 Legt man, wie vorliegend präferiert, die erstgenannte Definition zugrunde, ist die Annahme der Existenz einer singulären Verwaltungswissenschaft unproblematisch. Ein multidisziplinäres Mit- oder Nebeneinander mehrerer Disziplinen in der Erforschung der öffentlichen Verwaltung entspricht der Realität. Anders

---

<sup>78</sup> Zum Verständnis von „Öffentlicher Verwaltung“ → Rn. 40 ff.

<sup>79</sup> Vgl. zu diesem Konzept Bogumil/Jann (2009), S. 56, 59 ff.; Bohne (2018), S. 25 ff., 34 f.; Franz (2013), S. 118; König (1978), S. 19 ff.; Püttner (2007), § 1 Rn. 12 ff., 20 ff.

liegt es, fordert man im letztgenannten Sinne eine interdisziplinäre Integrationswissenschaft mit eigenständigen Forschungsansätzen und Methoden. Eine solche hat sich, soweit man sie nicht schon als theoretische Leitidee ablehnt, nach deutlich überwiegender Auffassung noch nicht in der Praxis etabliert und wird es möglicherweise auch niemals.<sup>80</sup> Zwar kooperieren die Disziplinen auf vielfältige Weise, etwa in der Forschung, Politikberatung und Vorbereitung der Rechtsetzung. Dies reicht jedoch zumeist nicht über eine Addition ihrer jeweils nach fachspezifischer Methodik erarbeiteten Beiträge hinaus, bleibt mithin in der Multidisziplinarität verhaftet. Eine einheitliche Theorie der Verwaltungswissenschaft mit einer spezifischen integrierten verwaltungswissenschaftlichen Methodik harrt noch der Entwicklung.

## Anhang: Verständnisfragen zu § 1

1. Was versteht man unter Verwaltungswissenschaft und worin liegt der Unterschied zur „Verwaltungslehre“ und „Verwaltungsrechtswissenschaft“? (→ Rn. 1 ff.)
2. Inwieweit vollzieht die Verwaltungswissenschaft gegenüber der klassischen Rechtswissenschaft eine Perspektiverweiterung in den Bereichen
  - a) des Aufgabenverständnisses (→ Rn. 6),
  - b) der Binnenperspektive (→ Rn. 8) und
  - c) der Handlungs- und Entscheidungsmaßstäbe? (→ Rn. 15 ff.)
3. Warum reicht das steuerungswissenschaftliche Verständnis von Verwaltungswissenschaft über eine Steuerung durch Recht hinaus, und welche weiteren Steuerungsmedien treten ins Blickfeld? (→ Rn. 19 ff.)
4. Welches sind die wichtigsten Disziplinen, aus denen sich die Verwaltungswissenschaft speist? (→ Rn. 30)
5. Existiert eine einzige (interdisziplinäre) Verwaltungswissenschaft oder lediglich eine (multidisziplinäre) Mehrheit von Verwaltungswissenschaften? (→ Rn. 37 f.)

---

<sup>80</sup> Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 62 f.; Franz (2013), S. 118; Püttner (2007), § 1 Rn. 12 ff.; Wimmer (2017), S. 145 f.; a. A. Bohne (2018), S. 25 ff., 34 f., der die Hindernisse vor allem institutionell und berufsständisch bedingt sieht.



# § 2 Öffentliche Verwaltung

## A. Begriff der öffentlichen Verwaltung

### I. Überblick

Erkenntnisobjekt der Verwaltungswissenschaft ist die *öffentliche Verwaltung*. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung ist nicht einheitlich definiert. Zur Begriffsbestimmung und Abgrenzung lässt sich öffentliche Verwaltung

- im *materiellen* Sinne,
- im *organisatorischen* Sinne und
- im *formellen* Sinne

verstehen.<sup>1</sup> Diese Begriffsverständnisse, insbesondere dasjenige der Verwaltung im materiellen Sinne, dienen zugleich der Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung von anderen Phänomenen, nämlich

- *privater* Verwaltung,
- *Gesetzgebung* (Legislative),
- *Rechtsprechung* (Judikative) und
- *Regierung* („Gubernative“).

---

<sup>1</sup> Vgl. zu dieser Einteilung Maurer/Waldhoff (2017), § 1 Rn. 2 ff.; Stober (2017a), § 3 Rn. 6 ff.

## II. Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne

### 1. Negativbestimmung

- 41 Versucht man öffentliche Verwaltung materiell zu definieren und abzugrenzen, so bietet sich zunächst eine *Negativbestimmung* an. Diese besteht darin, an die Gewaltenteilung anzuknüpfen und, gleichsam im Sinne einer *Subtraktionstheorie*, in öffentlicher Verwaltung jegliche Staatstätigkeit zu erblicken, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung ist;<sup>2</sup> mit Blick auf die Binnendifferenzierung der Exekutive (Regierung und Verwaltung) wäre zu ergänzen, dass es keine Regierungstätigkeit ist. Die Subtraktionsmethode setzt jedoch voraus, dass sich die Objekte der Abgrenzung, nämlich Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung, ihrerseits trennscharf bestimmen lassen. Dies ist nicht der Fall. Verwiesen sei allein auf die Anstrengungen des Bundesverfassungsgerichts, den Begriff der „Rechtsprechung“ i. S. v. Art. 92 ff. GG anhand materieller und funktioneller Kriterien zu definieren.<sup>3</sup> Eine Negativbestimmung öffentlicher Verwaltung stellt mithin kein weiterführendes Unterfangen dar.<sup>4</sup>

### 2. Positivbestimmung

- 42 Folglich ist der Versuch einer *Positivbestimmung* zu unternehmen. Auch hier steht man angesichts der Vielgestalt des Phänomens öffentliche Verwaltung vor Schwierigkeiten. Es lassen sich jedoch einige *typische Merkmale* herauskristallisieren, die öffentliches Verwaltungshandeln in stärkerem Umfang prägen als das Handeln von Gesetzgebung, Rechtsprechung, Regierung sowie privater Akteure, und daher für eine Abgrenzung fruchtbar gemacht werden können.<sup>5</sup> Diese typischen Merkmale öffentlicher Verwaltung sind

➔ die *Sozialgestaltung* in Orientierung an *Gemeinwohlinteressen*, d. h. die Gestaltung des Zusammenlebens im Gemeinwesen geleitet von überindividuellen, altruistischen, öffentlichen Interessen; letztere bilden das Gegenstück zu den Eigennutzinteressen, die für die *private Verwaltung* im bürgerlich-persönlichen (z. B. Vermögensverwaltung), privatwirtschaftlichen (z. B. private

---

<sup>2</sup> Vgl. Maurer/Waldhoff (2017), § 1 Rn. 6; Stober (2017a), § 3 Rn. 4; Thieme (1995), S. 2.

<sup>3</sup> Hierzu BVerfGE 22, 49 (76 ff.), 103, 111 (136 ff.).

<sup>4</sup> Ablehnend auch Bohne (2018), S. 9.

<sup>5</sup> S. zum Folgenden auch Maurer/Waldhoff (2017), § 1 Rn. 9 ff.

Unternehmensverwaltung) und gesellschaftlichen Bereich (z.B. Vereinsverwaltung) idealtypisch kennzeichnend sind. Allerdings ist dieses Kriterium für sich genommen ebenfalls noch nicht trennscharf. Zum ersten stellt sich die Frage, was unter Gemeinwohlinteressen zu verstehen ist, da die Definition des Gemeinwohls weder staatlich monopolisiert ist noch für alle Gesellschaftsteile sowie in zeitlicher Hinsicht ein für alle Mal feststeht (→ Rn. 80). Zum zweiten existieren sowohl im privat-persönlichen als auch im privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sektor Akteure (einzelne natürliche Personen, Bürgerinitiativen, Vereine, Stiftungen, Unternehmen etc.), die ihr Handeln (auch) auf Gemeinwohlziele ausrichten und in diesem Sinne etwa karitative, soziale oder ökologische Zwecke verfolgen. Auch die Wahrnehmung von Gemeinwohlinteressen oder öffentlichen Aufgaben (→ Rn. 80 ff.) unterliegt mithin keinem staatlichen Monopol;

- die *aktive* und (auch) *zukunftsorientierte* Gestaltung des Gemeinwesens. Sie äußert sich zunächst in der Möglichkeit der Verwaltungsbehörden, auch im klassischen Gesetzesvollzug *initiativ*, d.h. von Amts wegen tätig zu werden. Das Kriterium grenzt sie im Wesentlichen zur *Rechtsprechung* ab, die in aller Regel *reaktiv* (d.h. nur auf eingehende Klagen und Anträge), *retrospektiv* (d.h. vergangene und vielfach abgeschlossene Sachverhalt bewertend) und *fremdes Verhalten kontrollierend* (d.h. ohne eigenen Gestaltungsspielraum) handelt. Im Unterschied hierzu entscheiden Verwaltungsbehörden gemäß § 22 VwVfG grundsätzlich nach *pflichtgemäßem Ermessen*, ob und wann sie ein *Verwaltungsverfahren* durchführen, es sei denn sie müssen kraft Gesetzes von Amts wegen oder auf Antrag tätig werden oder sie dürfen nur auf Antrag tätig werden. Auch in der Sache bestehen häufig Spielräume, insbesondere *Ermessen hinsichtlich der Rechtsfolgen der Entscheidung* (§ 40 VwVfG); die Behörden können hier im Rahmen der gesetzlichen Zwecksetzung und der Grenzen höherrangigen Rechts (z.B. des *Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes*) auch Aspekte der *Zweckmäßigkeit*, *Wirtschaftlichkeit* und *Akzeptabilität* in ihre Entscheidungen einbeziehen. Darüber hinaus sind der öffentlichen Verwaltung zahlreiche Aufgaben zugewiesen, die, obgleich im weiteren Sinne ebenfalls *Gesetzesvollzug*, bereits einen *wesensmäßig eigeninitiativen, schöpferischen und zukunftsgestaltenden Charakter* aufweisen. Hierunter fallen insbesondere die *planerischen Tätigkeiten*, so etwa im Bereich der *überörtlichen räumlichen Gesamtplanung* (landesweite Raumordnungsplanung, Regionalplanung), der *Bauleitplanung* als *örtlicher räumlicher Gesamtpla-*

nung (Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung) und der Fachplanung, darunter die Planfeststellung von Infrastrukturvorhaben (betreffend Straßen, Schienenwege, Wasserstraßen, Flughäfen, Gewässerausbau, Hochspannungsleitungen etc.), die räumliche Fachplanung (z. B. Landschaftsplanung, wasserwirtschaftliche Planung, kreislaufwirtschaftliche Planung, Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung) und die Festsetzung von Schutzgebieten (z. B. Naturschutzgebieten, Wasserschutzgebieten).<sup>6</sup> Ungeachtet etwaiger Vorentscheidungen höherrangigen Rechts oder höherstufiger Planungsträger sind planerische Entscheidungen durch eine weite planerische Gestaltungsfreiheit gekennzeichnet, die den Behörden, da der Gesetzgeber lediglich grobe, final-programmierte Zielvorstellungen vorgibt, im Rahmen des Abwägungsgebots die Möglichkeit bieten, bestimmten öffentlichen oder privaten Belangen den Vorzug vor anderen einzuräumen und damit in gewissem Umfang auch eigene planerische Ziele, z. B. städtebauliche Vorstellungen zu verfolgen;<sup>7</sup>

- ➔ grundsätzlich die Entscheidung über *konkrete* Maßnahmen, also solche, die regelmäßig eine bestimmte Situation, einen Einzelfall betreffen. Hierin liegt ein Unterschied zur *Gesetzgebung*, die idealtypisch abstrakt-generelle Regelungen trifft. Paradigmatisch für konkrete Maßnahmen sind Verwaltungsakte i. S. v. § 35 VwVfG, die im Einzelfall auf eine rechtliche Folge abzielen (z. B. Widmung einer Straße für den öffentlichen Verkehr), desgleichen Realakte, die im Einzelfall einen tatsächlichen Erfolg bezwecken (z. B. Straßenreinigung), oder behördliche Planungen, die eine konkrete (infrastrukturelle oder städtebauliche) Situation mittels Plans (Planfeststellungsbeschlusses, Bebauungsplans etc.) bewältigen und gestalten helfen sollen. Die wesensmäßige Konkretetheit der Maßnahme wird nicht dadurch in Zweifel gezogen, dass ein Plan hinsichtlich seiner Rechtsform möglicherweise als abstrakt-generelle Regelung ergeht; dies erhellt etwa aus dem vormals geführten Streit um die Rechtsnatur des Bebauungsplans, in dem man z. T. einen Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung erblickte, und der erst kraft gesetzgeberischer Entscheidung in § 10 I BauGB eindeutig als Satzung qualifiziert wurde;<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. zur Systematisierung raumbedeutsamer Planungen auch Hoppe (2006), § 77 Rn. 27 ff.; Köck (2012), § 37 Rn. 39 ff.; zur anders gelagerten Unterscheidung zwischen strategischen Planungen und planerischen Zulassungsentscheidungen → Rn. 63.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die grundlegenden Entscheidungen zum planerischen Abwägungsgebot in BVerwGE 34, 301 (309); 45, 309 (325 f.); 48, 45 (59 ff.); 56, 110 (116 ff.); 87, 332 (341 f.).

<sup>8</sup> Vgl. zu dieser Streitfrage BVerwGE 3, 258 ff.; Ernst (1960), S. 344 ff.; Stock (2018), § 10 Rn. 3 ff.

→ mit Blick auf die Abgrenzung zur *Regierung* als „Gubernative“ ungeachtet der vorgenannten Gestaltungsbefugnisse und -spielräume schließlich die Verankerung der Verwaltungstätigkeit im *Gesetzesvollzug* bzw. in der *Ausführung von Gesetzen* i. S. v. Art. 83 GG. Insofern ist der Terminus „gesetzesfreie Verwaltung“<sup>9</sup> zumindest irreführend, wenn nicht fehlgehend. Denn auch dort, wo Behörden, so etwa diejenigen der Gemeindeverwaltung bei Selbstverwaltungsaufgaben, Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Wahrnehmung einer Aufgabe selbst (z. B. Schaffung einer nicht gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Einrichtung) oder der Art und Weise ihrer Wahrnehmung (z. B. Bauleitplanung) zukommen, werden die einschlägigen rahmensetzenden Gesetze (z. B. BauGB) ausgeführt. So ist etwa bei Planungsaufgaben vielfach bereits der Entschluss zum Tätigwerden rechtlich determiniert (z. B. § 1 III 1 BauGB), jedenfalls aber seine Ausführung, die sich in den rechtsstaatlichen Grenzen der Planrechtfertigung (z. B. § 1 III 1 BauGB), der Bindung an vorgelagerte planerische Entscheidungen und sonstiges zwingendes Recht (z. B. § 1 IV BauGB, § 16 FStrG, § 41 BImSchG), sowie des Abwägungsgebots (z. B. § 1 VIII, § 2 III BauGB) vollzieht. Desgleichen resultiert aus der Schaffung auch freiwilliger öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde eine Verpflichtung, den Einwohnern im Rahmen des geltenden Rechts die Benutzung zu ermöglichen (z. B. § 12 I BbgKVerf). Im Unterschied zum Gesetzesvollzug durch die Verwaltung ist *Regierungstätigkeit* durch die Wahrnehmung der *Staatsleitung* gekennzeichnet.<sup>10</sup> Die Staatsleitung umfasst Aufgaben der politischen Führung, der verantwortlichen Leitung des Ganzen der inneren und äußeren Politik, der maßgebenden politischen Beschlussfassung mit nachfolgender Gesetzesinitiative, der richtungsweisenden Einwirkung auf den Gesetzesvollzug sowie der Information der Öffentlichkeit und der Kommunikation politischer Inhalte.<sup>11</sup> Auf eine Faustformel gebracht, betreiben die Organe der Staatsleitung Politik, während Verwaltungsbehörden die in Gesetzesform geronnenen politischen Entscheidungen ausführen.

Die vorgenannten Merkmale eines materiellen Verständnisses öffentlicher Verwaltung führen freilich ebenfalls nicht zu einer trennscharfen Abgrenzung zu den übrigen Gewalten (Gesetzgebung, Rechtsprechung) sowie – innerhalb der

<sup>9</sup> Hierzu Maurer/Waldhoff (2017), § 1 Rn. 27.

<sup>10</sup> Vgl. Thieme (1984), Rn. 5.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 105, 252 (268); 105, 279 (301); Eisenmenger (2017), § 20 Rn. 30.

vollziehenden Gewalt – zur Regierung. Grund hierfür sind zum einen die mannigfaltigen Verschränkungen der Gewalten im gewaltenteiligen System der Bundesrepublik, das nicht durch eine absolute Trennung gekennzeichnet ist.<sup>12</sup> Zum anderen zeigen sich auch innerhalb der Exekutive fließende Übergänge zwischen staatsleitenden und gesetzesvollziehenden Aufgaben. So manifestiert sich eine *Gewaltenverschränkung* u. a. darin, dass

→ auch Träger öffentlicher Verwaltung *Rechtsnormen* erlassen, d.h. abstrakt-generelle Regelungen. So können etwa die Ordnungsbehörden aller Stufen (Gemeinden/ Ämter als örtlichen Ordnungsbehörden, Landkreise/kreisfreie Städte als Kreisordnungsbehörden, Ministerien als Landesordnungsbehörden, § 3 BbgOBG) Rechtsverordnungen in Gestalt ordnungsbehördlicher Verordnungen erlassen (§§ 24 ff. BbgOBG), z. B. Taubenfütterungsverbote oder Alkoholkonsumverbote im innerstädtischen öffentlichen Raum anordnen. Desgleichen sind Selbstverwaltungsträger, insbesondere Gemeinden und Landkreise, zur Regelung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten zum Erlass von Satzungen befugt, so etwa die Gemeinden zum Erlass von Bebauungsplänen (§ 10 I BauGB) oder Abgabensatzungen (§§ 1, 2 BbgKAG). Zwar handelt es sich hier im Unterschied zur Rechtsetzung durch den *Gesetzgeber* nicht um förmliche (parlamentarische) Gesetze, sondern um untergesetzliche Rechtsnormen als Gesetze im (nur) materiellen Sinne.<sup>13</sup> Desgleichen ist diese Rechtsetzung im Falle von Rechtsordnungen delegiert, d. h. sie bedarf stets einer parlamentsgesetzlichen Ermächtigung.<sup>14</sup> Für Satzungen kommunaler Selbstverwaltungsträger gilt dies infolge des rechtsstaatlichen Vorbehalts des Gesetzes zumindest dann, wenn sie in Grundrechte der Bürger eingreifen oder außerhalb des Bereichs der Selbstverwaltungsaufgaben<sup>15</sup> handeln; im Übrigen lässt sich die Satzungermächtigung bereits aus dem Verfassungsrecht ableiten.<sup>16</sup> Auch üben die Verwaltungsträger als Rechtsetzungsorgane unverändert funktionelle Verwaltungs- bzw. Exekutivtätigkeit aus. Dennoch

---

<sup>12</sup> Hierzu di Fabio (2004), § 27 Rn. 31 ff.; Stern (1980), S. 541 ff.

<sup>13</sup> Zu dieser Unterscheidung s. Stern (1980), S. 541 ff.

<sup>14</sup> S. etwa Art. 80 I 1 GG, Art. 80 S. 1 BbgLVerf.

<sup>15</sup> Zu den Aufgaben kommunaler Selbstverwaltungsträger → Rn. 90 ff.

<sup>16</sup> Art. 28 II GG, Art. 97 I 1 BbgLVerf; zum Ganzen auch Burgi (2019), § 15 Rn. 5 ff., 10 ff., 36 ff. Insofern handelt es sich bei Rechtsverordnungen um eine Ausprägung der *Dekonzentration*, während Satzungen Ausdruck von *Dezentralisierung* sind; zu diesen Begriffen → Rn. 24, 153.

handelt es sich um Akte der Rechtsetzung, die der (parlamentarischen) Gesetzgebung strukturell ähneln;

- umgekehrt auch der parlamentarische Gesetzgeber *konkret-individuelle (Einzelfall-)Entscheidungen treffen* kann; dies kann in Ausnahmefällen so weit reichen, dass etwa das Parlament – als Legislative – per Gesetz (zulässiger Weise) die Planung einer Bahnstrecke beschließt, die regulär eigentlich einer Planfeststellung durch die zuständige Verwaltungsbehörde – als Teil der Exekutive – vorbehalten wäre;<sup>17</sup>
- desgleichen auch Organe der gesetzgebenden oder rechtsprechenden Gewalt *funktionell als Verwaltungsbehörde* i. S. v. § 1 IV VwVfG (→ Rn. 47) handeln und in diesem Rahmen Einzelfallentscheidungen treffen.<sup>18</sup> Ein Beispiel hierfür ist der Bundestagspräsident, wenn er im Bundestagsgebäude das Hausrecht und die Polizeigewalt ausübt (Art. 40 II 1 GG), die Mittel der staatlichen Förderung der politischen Parteien festsetzt (§§ 18 ff. PartG) oder die Beamten des Bundestags ernennt (§ 129 BBG). Desgleichen stellen die Entscheidungen des Präsidenten des Oberlandesgerichts im Rahmen der Ausbildung von Rechtsreferendaren, beginnend mit deren Aufnahme in den Vorbereitungsdienst, materielle Verwaltungstätigkeit dar.<sup>19</sup> Gleiches gilt für die Führung des Handelsregisters durch die Gerichte (§ 8 I HGB). Hier klaffen jeweils das materielle und das organisatorische Verständnis von öffentlicher Verwaltung auseinander.

---

<sup>17</sup> S. zur Planung der Südumfahrung Stendal BVerfGE 95, 1 ff.

<sup>18</sup> Diese rechtliche Qualifizierung ist unabhängig von etwaigen Ausnahmen vom Anwendungsbereich des VwVfG gemäß dessen § 2.

<sup>19</sup> S. für Brandenburg § 10 I 4 BbgJAG, § 19 BbgJAO.

### III. Öffentliche Verwaltung im organisatorischen Sinne

#### 1. Begriff

- 44 Im organisatorischen Sinne umfasst der Begriff der öffentlichen Verwaltung die Gesamtheit der *Verwaltungsträger* und ihrer *Organisationseinheiten*, die hauptsächlich zur Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne berufen sind.<sup>20</sup>

#### 2. Verwaltungsträger

- 45 *Verwaltungsträger* sind die Träger der Rechte und Pflichten, die mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betraut sind, und denen als rechtsfähige Zurechnungssubjekte das Handeln ihrer Organisationseinheiten und deren Bediensteten zugerechnet wird.<sup>21</sup> Als solche Verwaltungsträger fungieren

➔ der *Staat*, also Bund und Länder als juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Staatsqualität;

➔ (sonstige) *Körperschaften des öffentlichen Rechts*, d.h. mitgliedschaftlich verfasste, aber vom konkreten Mitgliederbestand unabhängige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die ihre Existenz und (hoheitlichen) Aufgaben kraft Verfassung oder Gesetzes vom Staat ableiten.<sup>22</sup> Hierunter fallen *Gebietskörperschaften* wie die Gemeinden und Landkreise, deren Mitgliedschaft im Wesentlichen an Wohnsitz oder Niederlassung geknüpft ist.<sup>23</sup> Des Weiteren zählen zu den Körperschaften die *Bundkörperschaften* als Zusammenschlüsse von Körperschaften, so z. B. die von kommunalen Gebietskörperschaften gebildeten Zweckverbände. Weitere Körperschaften, deren Mitgliedschaft an eine bestimmte Berufsausübung, Funktion oder sonstige persönliche Eigenschaft ihrer Mitglieder gebunden ist und die daher als *Personalkörperschaften* bezeichnet werden, stellen etwa die Kammern (IHK, Handwerkskammer, Berufskammern), die Universitäten sowie die Allgemeinen Ortskrankenkassen, Ersatzkassen und Berufsgenossenschaften dar. Bei ihnen handelt es sich zugleich um Träger *funktionaler Selbstverwaltung* (→ Rn. 24, 92);

---

<sup>20</sup> Vgl. Ehlers (2016), § 1 Rn. 4.

<sup>21</sup> Vgl. Maurer/Waldhoff (2017), § 21 Rn. 1 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Maurer/Waldhoff (2017), § 20 Rn. 8 f.; Sodan/Ziekow (2018), § 60 Rn. 2.

<sup>23</sup> Genau genommen sind auch Bund und Länder dieser Kategorie zuzuordnen, vgl. Bull/Mehde (2015), Rn. 100; Detterbeck (2019), Rn. 183.

- *rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts*, die eine *organisatorische Zusammenfassung* von Personal- und Sachmitteln zu einer verselbständigten, mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Verwaltungseinheit darstellen, einen in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bestehenden *Anstaltszweck* verfolgen und im Rahmen dieser Zwecksetzung *Benutzern* zur Verfügung gestellt werden.<sup>24</sup> Beispiele für solche Anstalten sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die Sparkassen, die Studentenwerke und die kommunalen Anstalten als Unternehmen, die von Kommunen in Form der Anstalt des öffentlichen Rechts betrieben werden (z. B. § 92 II Nr. 1, §§ 94 f. BbgKVerf);
- *Stiftungen des öffentlichen Rechts* als rechtsfähige Organisationen, die mit der Verwaltung eines ihnen vom Stifter übertragenen *Vermögens* betraut sind, um bestimmte *öffentliche Zwecke* zu verfolgen; die Begünstigten werden hier als *Nutznieser* bezeichnet.<sup>25</sup> Beispiele sind die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, die Stiftung Hilfswerk für behinderte Kinder und die Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland;
- *Beliehene* als natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, denen durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes (d. h. durch Verwaltungsakt) die Befugnis zur Erledigung hoheitlicher öffentlicher Aufgaben in eigenem Namen und eigener Verantwortung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts übertragen wurde (s. § 16 I BbgLOG). Sie sind daher Behörden im funktionellen Sinne des § 1 IV VwVfG (→ Rn. 47) und können als solche u. a. Verwaltungsakte erlassen, unterstehen jedoch ihrerseits der staatlichen Aufsicht. Beispiele für Beliehene sind die TÜV- oder DEKRA-Sachverständigen, die Bezirksschornsteinfeger, die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure sowie die Flug- und Schiffskapitäne;
- *nicht* aber sonstige Personen des Privatrechts, die nicht beliehen sind. Dies gilt zunächst für *Verwaltungshelfer* bzw. *Erfüllungshelfen*,<sup>26</sup> die von einer Behörde in die Erledigung ihrer hoheitlich wahrgenommenen Aufgaben einbezogen werden (z. B. Abschleppunternehmen), und deren außenwirksames (öffentlich-rechtliches) Handeln dem Verwaltungsträger der Behörde zugerechnet wird, da sie selbst nicht im eigenen Namen und in eigener Verantwortung hoheitlich handeln. Dieser Ausschluss von eigenverantwortlichem

---

<sup>24</sup> Vgl. Maurer/Waldhoff (2017), § 23 Rn. 54; Sodan/Ziekow (2018), § 60 Rn. 27.

<sup>25</sup> Vgl. Detterbeck (2019), Rn. 190.

<sup>26</sup> Zu diesen Begriffen → Rn. 109.

hoheitlichem Handeln in öffentlich-rechtlichen Formen gilt auch für solche *Unternehmen in Privatrechtsform* (GmbH, Aktiengesellschaft etc.), die von einem Verwaltungsträger etwa in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Verkehrsbetriebe, Tourismus oder Kultur gegründet werden. Sie werden vom betreffenden Verwaltungsträger beherrscht und dürfen nur in privatrechtlicher Form handeln. Daher wäre es konsequent, diese Unternehmen ebenfalls vom Begriff des Verwaltungsträgers auszunehmen und als Organisationseinheit ihres Verwaltungsträgers zu betrachten. Lässt man hingegen genügen, dass sie rechtsfähig sind und Verwaltungsaufgaben (wenn auch nur in privatrechtlichen Handlungsformen) wahrnehmen, ist die Gegenansicht vertretbar, wonach auch sie zu den Verwaltungsträgern rechnen.<sup>27</sup>

### 3. Organisationseinheiten

#### a) Organe, Behörden, Ämter, Stellen

- 46 Verwaltungsträger (mit Ausnahme der Beliehenen) sind in Organisationseinheiten untergliedert, die sie handlungsfähig machen. Diese Untergliederungen sind organisatorisch selbständig, aber rechtlich unselbständig. Sie werden als *Organe* oder als *Behörden im organisatorischen Sinne* bezeichnet. Diese Organe bzw. Behörden im organisatorischen Sinne weisen ihrerseits eine Binnengliederung auf,<sup>28</sup> deren kleinste Einheit das *Amt* ist. Die Ämter wiederum fassen verschiedene *Stellen* zusammen, die als Aufgaben- und Arbeitsbereiche den jeweiligen Aufgabenträgern abstrakt zugewiesen sind.<sup>29</sup> Für die Organe handeln wiederum natürliche Personen als *Organwalter* bzw. – auf die Ämter bezogen – die Inhaber der einem Amt zugeordneten Stellen als *Amtswalter*. Das Handeln der Organe/Ämter und ihrer Organwalter/Amtswalter wird dem Verwaltungsträger zugerechnet; es berechtigt oder verpflichtet also nicht den Organwalter/Amtswalter oder das Organ/Amt, sondern den Verwaltungsträger.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> So Detterbeck (2019), Rn. 197; Sodan/Ziekow (2018), § 58 Rn. 1; im Ergebnis auch Maurer/Waldhoff (2017), § 21 Rn. 15 ff.

<sup>28</sup> Die Binnenorganisation von Verwaltungsbehörden wird in § 7 dieses Buches behandelt.

<sup>29</sup> S. zum Stellenplan etwa § 9 BbgKomHKV.

<sup>30</sup> Vgl. zu den Begrifflichkeiten im Einzelnen Bull/Mehde (2015), Rn. 379 ff.

→ Beispiel: Organe des Verwaltungsträgers „Gemeinde“ sind die Gemeindevertretung und der Bürgermeister mit der Gemeindeverwaltung. Die Gemeindeverwaltung ist ihrerseits in organisatorische Einheiten untergliedert, deren kleinsten die Ämter (z. B. Ordnungsamt, Sozialamt, Umweltamt, Straßenverkehrsamt) sind. Die Ämter der Gemeindeverwaltung fassen jeweils diverse Stellen zusammen. Organwalter des Organs „Gemeindevertretung“ sind deren Mitglieder. Organwalter des Organs „Bürgermeister“ sind der Bürgermeister (in Person) und die übrigen Amtswalter bzw. Stelleninhaber der Gemeindeverwaltung (Dezernenten, Amtsleiter, Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter etc.).

Von den Organen bzw. Behörden im organisatorischen Sinne sind die *Behörden im funktionellen Sinne* des § 1 IV VwVfG zu unterscheiden. Hierunter fallen alle organisatorisch verselbständigten Einheiten eines Verwaltungsträgers, die in eigener Zuständigkeit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im materiellen Sinne mit Außenwirkung wahrnehmen.<sup>31</sup> Da es anders als beim organisatorischen Behördenverständnis mithin nicht darauf ankommt, dass die handelnden Organe *hauptsächlich* zur Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne berufen sind, sondern jede konkrete Aufgabe für sich zu betrachten ist, unterfallen dem funktionellen Behördenbegriff auch die erwähnten Tätigkeiten des Bundestagspräsidenten oder des Präsidenten des Oberlandesgerichts (→ Rn. 43). Dergleichen handelt der Beliehene als Behörde im funktionellen Sinne, obgleich er organisatorisch den Verwaltungsträgern und nicht den Behörden bzw. Organen zuzuordnen ist.

## b) Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung

Im Hinblick auf den Staat (Bund und Länder) als Verwaltungsträger besteht die Besonderheit, dass er sich zur Wahrnehmung seiner Verwaltungsaufgaben sowohl eigener (unselbständiger) Organisationseinheiten als auch (selbständiger) Verwaltungsträger bedient. Entsprechend unterscheidet man in Bezug auf die Untergliederung der staatlichen Verwaltung zwischen *unmittelbarer* und *mittelbarer Staatsverwaltung*. So versteht man unter

---

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 10, 20 (48); BVerwG DVBl. 1991, 642; Sodan/Ziekow (2018), § 58 Rn. 4.

- ➔ *unmittelbarer Staatsverwaltung* die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch den Staat (Bund und Länder) als Verwaltungsträger mit eigenen, organisatorisch selbständigen, aber *rechtlich unselbständigen*, in einem Hierarchieverhältnis stehenden *Organisationseinheiten*, während
- ➔ *mittelbare Staatsverwaltung* die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch den Staat (Bund und Länder) unter Aufgabenübertragung auf rechtlich und organisatorisch *selbständige Verwaltungsträger* (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Beliehene) unter staatlicher *Aufsicht* beschreibt,<sup>32</sup> die ihrerseits über rechtlich unselbständige Organisationseinheiten verfügen (können).

49 In den *Ländern*, bei denen gemäß der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung (s. Art. 30, 83 bis 85, 108 GG) sowie in der Realität der Schwerpunkt der Verwaltungsaufgaben liegt, da sie neben der Ausführung ihres Landesrechts auch für die Ausführung eines Großteils der Bundesgesetze zuständig sind, ist der Aufbau der *unmittelbaren Landesverwaltung* entweder dreistufig (Oberstufe, Mittelstufe, Unterstufe) oder zweistufig (Ober- und Unterstufe). Innerhalb dieser Struktur ist zusätzlich zwischen den Behörden der *allgemeinen Landesverwaltung* und *Sonderbehörden* zu unterscheiden. Letztere sind für bestimmte Verwaltungsaufgaben (z. B. Finanz-, Forst- oder Schulverwaltung) zuständig, während erstere nach dem Prinzip der *Einheit der Verwaltung* alle sonstigen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen; d. h. es findet sich eine Vielzahl von Fachbehörden im funktionellen Sinne unter dem Dach einer Behörde im organisatorischen Sinne vereint.<sup>33</sup> In Ländern mit *dreistufigem Verwaltungsaufbau*<sup>34</sup> bilden

- ➔ die *Oberstufe* der *allgemeinen Landesverwaltung* Regierung, Ministerpräsident, Ministerien und Rechnungshof als oberste Landesbehörden; als *Sonderbehörden* zählen hierzu Landesoberbehörden (Landesämter), die einem Ministerium nachgeordnet sind und deren Zuständigkeit sich auf das ganze Landesgebiet erstreckt (z. B. Landeskriminalamt, Statistisches Landesamt, Landesamt für Besoldung und Versorgung);

---

<sup>32</sup> Vgl. statt vieler Detterbeck (2019), Rn. 176; s. auch § 1 II BbgLOG.

<sup>33</sup> Vgl. zum Prinzip der Einheit der Verwaltung Püttner (2007), § 7 Rn. 48.

<sup>34</sup> Die folgende Darstellung ist idealtypisch. Auf landesspezifische Differenzierungen in Aufbau und Bezeichnung von Behörden kann nicht eingegangen werden.

- die *Mittelstufe* der *allgemeinen Landesverwaltung* die Regierungspräsidien als höhere Landesbehörden, die je nach Aufgabe dem jeweils fachlich zuständigen Ministerium nachgeordnet sind. Als *Sonderbehörden* fungieren die höheren Sonderbehörden (z. B. Oberschulämter, Forstdirektionen), die einem bestimmten Ministerium nachgeordnet sind. Die Behörden der Mittelstufe sind jeweils nach Bezirken untergliedert und für deren Gebiet zuständig;
- die *Unterstufe* der *allgemeinen Landesverwaltung* die unteren Landesbehörden, die auf der kommunalen Ebene, insbesondere Kreisebene angesiedelt sind. Idealtypisch findet hier eine sog. *Organleihe* statt, d. h. die Aufgabe wird nicht den Körperschaften als Verwaltungsträgern (Landkreise, kreisfreie Städte) zugewiesen, sondern von den Landräten bzw. Oberbürgermeistern wahrgenommen. Damit werden letztere, obwohl eigentlich Organe des Landkreises bzw. der Stadt, für die konkreten Aufgaben als Organe des Landes tätig, dem ihre Tätigkeit zugerechnet wird.<sup>35</sup> Die *Sonderbehörden* auf der Unterstufe werden untere Sonderbehörden genannt. Sie sind jeweils einer Landesoberbehörde oder einer Behörde der Mittelstufe nachgeordnet und für einen Bezirk zuständig, der einen oder mehrere Kreise umfasst.

In Ländern mit *zweistufigem Aufbau* der unmittelbaren Landesverwaltung, darunter Brandenburg, entfällt die Mittelstufe (Regierungspräsidien und höhere Sonderbehörden). Dort bilden

50

- die *Oberstufe* die obersten Landesbehörden (Landesregierung, Ministerpräsident, Landesministerien),<sup>36</sup> während
- die *Unterstufe* in Brandenburg die Landesoberbehörden (z. B. das Polizeipräsidium), die allgemeinen unteren Landesbehörden (Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte in Organleihe) und die „sonstige untere Landesbehörden“ genannten unteren Sonderbehörden (z. B. Finanzämter, Schulämter) umfasst; ferner zählen rechtlich unselbständige, aber organisatorisch von der übrigen Landesverwaltung abgesonderte Einrichtungen des Landes und (wirtschaftliche) Landesbetriebe dazu.<sup>37</sup> Auch im zweistufigen Modell sind die Landesoberbehörden für das ganze Land zuständig, während die sonstigen unteren Landesbehörden nach Bezirken gegliedert sind.

<sup>35</sup> Vgl. zum Begriff der Organleihe BVerfGE 63, 1 (31 f.) m. w. N.

<sup>36</sup> S. § 3 I 2, § 5 I BbgLOG.

<sup>37</sup> S. § 3 I 3, §§ 7 bis 9 BbgLOG.

- 51 Beschreibt das Land den Weg der *mittelbaren Landesverwaltung*, so überträgt es die betreffende Aufgabe auf Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts oder auf Beliehene, mithin selbständige Verwaltungsträger. Von besonderer rechtlicher und praktischer Bedeutung ist hier die Aufgabenübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte sowie auf die kreisangehörigen Gemeinden. Anders als im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung vollzieht sich hier *keine Organleihe*. Denn es werden keine Organe der Kommunen (Landräte, Oberbürgermeister) für Zwecke der Erfüllung dieser Aufgabe als „untere Landesbehörden“ in die unmittelbare Landesverwaltung integriert, sondern die Aufgabe wird den Kommunen stets in ihrer Eigenschaft *als kommunale Gebietskörperschaften* (als „Landkreise“, „kreisfreie Städte“ bzw. „Gemeinden“) übertragen. Das Land hat die Wahl, ob es die Aufgabe den Kommunen als Verwaltungsträger (mittelbare Landesverwaltung) zuweist oder sich ihre Organe als untere Landesbehörden „ausleiht“ (unmittelbare Landesverwaltung). So wird etwa die Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörde in Baden-Württemberg in den Landkreisen von den Landratsämtern als untere Landesbehörden im Wege der Organleihe wahrgenommen,<sup>38</sup> während in Brandenburg als untere Bauaufsichtsbehörde die „Landkreise“ fungieren.<sup>39</sup> Dies hat insofern *haftungsrechtliche Konsequenzen*, als im Falle der Aufgabenübertragung auf den „Landkreis“ als Verwaltungsträger dieser für sämtliche Pflichtverletzungen seiner Bediensteten haftet, während im Falle der Organleihe das Land haftet, soweit der Landrat oder ein Bediensteter des Landratsamts im Aufgabenkreis der unteren Landesbehörde gehandelt hat.<sup>40</sup> Mit Blick auf die *staatliche Aufsicht*<sup>41</sup> ergeben sich dagegen keine wesentlichen Unterschiede. Denn sowohl der Landrat als untere Landesbehörde als auch der Landkreis als Träger von Aufgaben der mittelbaren Landesverwaltung, die als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (→ Rn. 91) übertragen werden, unterliegen der Fachaufsicht mit Weisungsbefugnissen der Aufsichtsbehörden, die sich jenseits der Rechtmäßigkeit auch auf die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung erstrecken.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> S. § 46 I Nr. 2 LBO BW, § 15 I Nr. 1 LVG BW.

<sup>39</sup> S. § 57 I 1, § 58 I 1 BbgBO.

<sup>40</sup> S. etwa § 55 VI 2 LKO RP.

<sup>41</sup> Näher zur staatlichen Aufsicht über die Kommunen → Rn. 245 ff.

<sup>42</sup> S. etwa § 11 I, III BbgLOG; § 57 V 1 BbgBO, dort als „Sonderaufsicht“ ausgestaltet.

Der Aufbau einer Landesverwaltung im dreistufigen Modell der unmittelbaren Landesverwaltung lässt sich zusammenfassend folgendermaßen darstellen: 52

Unmittelbare Landesverwaltung (dreistufig)	Mittelbare Landesverwaltung
<p><b>Oberstufe:</b></p> <p>a) Allgemeine Verwaltung: Oberste Landesbehörden (Regierung, Ministerpräsident, Ministerien)</p> <p>b) Landesoberbehörden (einem Ministerium nachgeordnet)</p> <p><b>Mittelstufe:</b></p> <p>a) Allgemeine Verwaltung: Höhere Landesbehörden: Regierungspräsidien</p> <p>b) Höhere Sonderbehörden</p> <p><b>Unterstufe:</b></p> <p>a) Allgemeine Verwaltung: Landräte/Oberbürgermeister als untere Landesbehörden (Organleihe)</p> <p>b) Untere Sonderbehörden</p>	<p><b>Land</b></p> <p>Aufsichtsführende Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung: Ministerien, Regierungspräsidien, Landräte (Organleihe)</p> <p><b>Zuständige Verwaltungsträger:</b></p> <p>a) Körperschaften des öffentlichen Rechts: insbesondere Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kammern, Universitäten, Sozialversicherungsträger</p> <p>b) Anstalten des öffentlichen Rechts</p> <p>c) Stiftungen des öffentlichen Rechts</p> <p>d) Beliehene</p>

Abbildung 1: Unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung im dreistufigen Modell.

Das zweistufige Modell Brandenburgs gestaltet sich demgegenüber wie folgt: 53

Unmittelbare Landesverwaltung (zweistufig)	Mittelbare Landesverwaltung
<p><b>Oberstufe („erste Stufe“):</b></p> <p>Oberste Landesbehörden (Regierung, Ministerpräsident, Ministerien)</p> <p><b>Unterstufe („zweite Stufe“):</b></p> <p>a) Allgemeine Verwaltung: Landräte/Oberbürgermeister als allgemeine untere Landesbehörden (Organleihe)</p> <p>b) Sonderbehörden: Landesoberbehörden (landesweit zuständig) und sonstige untere Landesbehörden (nach Bezirken gegliedert)</p> <p>c) Einrichtungen des Landes, Landesbetriebe</p>	<p><b>Land</b></p> <p>Aufsichtsführende Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung: Ministerien, Landräte (Organleihe)</p> <p><b>Zuständige Verwaltungsträger:</b></p> <p>a) Körperschaften des öffentlichen Rechts: insbesondere Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kammern, Universitäten, Sozialversicherungsträger</p> <p>b) Anstalten des öffentlichen Rechts</p> <p>c) Stiftungen des öffentlichen Rechts</p> <p>d) Beliehene</p>

Abbildung 2: Unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung im zweistufigen Modell Brandenburgs.

54 Auch die *Bundesverwaltung* kennt die Unterscheidung von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung. In diesem Sinne differenziert Art. 86 GG zwischen der Gesetzesausführung durch *bundeseigene Verwaltung* (als unmittelbare Bundesverwaltung) und *bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts* (als mittelbare Bundesverwaltung). Den Oberbegriff für beides bildet die „Bundesverwaltung“. Die Ausführung von Bundesgesetzen durch den Bund stellt nach dem Regel-Ausnahme-Modell der Art. 83 ff. GG allerdings die verfassungsrechtliche Ausnahme dar, und eine reguläre Ausführung von Landesgesetzen kommt nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung von vornherein nicht in Betracht (s. Art. 30 GG). Entsprechend sind die Gegenstände, die einer (unmittelbaren oder mittelbaren) Bundesverwaltung zugänglich sind, in den Art. 87 ff. GG abschließend benannt. Die (unmittelbare oder mittelbare) Verwaltung durch den Bund ist hier teilweise obligatorisch, teilweise fakultativ. So unterfallen

- ➔ der *obligatorischen unmittelbaren Bundesverwaltung* (einschließlich teilweise der Möglichkeit einer Übertragung auf die Länder) u. a. der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeswehrverwaltung, die Verwaltung der Bundeseisenbahnen und der Bundeswasserstraßen;<sup>43</sup>
- ➔ der *fakultativen unmittelbaren Bundesverwaltung* die Errichtung der Bundespolizei und diverser sicherheitsbehördlicher Zentralstellen (Art. 87 I 2 GG) sowie die Errichtung von Sonderbehörden in Bereichen, die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen oder in denen dem Bund neue Aufgaben erwachsen (Art. 87 III GG); letztgenannte Ermächtigungen ermöglichen es dem Bund, auch ohne explizite Benennung von Aufgabenbereichen einen Gleichklang zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz herzustellen;
- ➔ der *obligatorischen mittelbaren Bundesverwaltung* die Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeit sich über ein Land hinaus erstreckt (Art. 87 III 1 GG), z. B. Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesagentur für Arbeit;
- ➔ der *fakultativen mittelbaren Bundesverwaltung* die bereits genannten Angelegenheiten in Bundesgesetzgebungskompetenz (Art. 87 III 1 GG); hier hat der Bund die Wahlmöglichkeit zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung.

---

<sup>43</sup> Art. 87 I 1, 87b I 1, 87e I 1, 89 II 1 GG.

Hinsichtlich des Behördenprofils umfasst die *unmittelbare Bundesverwaltung* neben den *Ministerien* rechtlich unselbständige, z. T. aber organisatorisch ausgegliederte *Bundesoberbehörden*. Z. T. sind diese ohne Unterbau ausgestaltet (z. B. Bundeskartellamt, Bundeskriminalamt, Bundesnetzagentur, Kraftfahrt-Bundesamt), z. T. besitzen sie einen Unterbau (z. B. Auswärtiger Dienst, Bundesfinanzverwaltung, Bundespolizei, Verwaltung der Bundeswasserstraßen). Die *mittelbare Bundesverwaltung* vollzieht sich durch Aufgabenübertragung auf Verwaltungsträger, die vom Bund getragen werden und der Aufsicht eines Bundesministeriums unterstehen. Hierzu zählen Körperschaften (z. B. Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesagentur für Arbeit), Anstalten (z. B. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Kreditanstalt für Wiederaufbau) und, obgleich in Art. 87 III 1 GG nicht genannt, Stiftungen des öffentlichen Rechts (z. B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz). 55

#### IV. Öffentliche Verwaltung im formellen Sinne

*Öffentliche Verwaltung im formellen Sinne* beschreibt schließlich die Gesamtheit der Tätigkeiten, die von den Verwaltungsträgern und ihren Organisationseinheiten, die hauptsächlich zur Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne berufen sind, mithin von der „Verwaltung im formellen Sinne“ wahrgenommen werden.<sup>44</sup> Hierbei ist unbeachtlich, ob sie konkret eine Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne ausführen oder ob sie funktionell Aufgaben anderer Staatsgewalten (Regierung, Gesetzgebung, Rechtsprechung) wahrnehmen. So zählen etwa die Aufgaben der Staatsleitung und der Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren durch ein Ministerium ebenfalls zur „Verwaltung im formellen Sinne“. Letztlich bildet dieser Begriff insofern das Gegenstück zur „Verwaltung im materiellen Sinne“, als dort an die Art der Tätigkeit angeknüpft wird, während hier der Akteur maßgeblich ist. Können mithin auch Organe der Gesetzgebung oder Rechtsprechung materiell Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, so schließt die „Verwaltung im formellen Sinne“ umgekehrt Tätigkeiten ein, die im materiellen Sinne den anderen Gewalten bzw. der Regierung zuzuordnen sind. 56

<sup>44</sup> Vgl. Stober (2017a), § 3 Rn. 23.

## B. Arten und Tätigkeitsbereiche der öffentlichen Verwaltung

### I. Ordnungsverwaltung

57 Versucht man das materielle Verständnis von öffentlicher Verwaltung nach Arten und Tätigkeitsbereichen zu kategorisieren,<sup>45</sup> so stellt die *Ordnungsverwaltung* gleichsam den Klassiker und Inbegriff dessen dar, was auch der Bürger mit Verwaltung verbindet. Sie gestaltet sich schwerpunktmäßig als *Eingriffsverwaltung* (→ Rn. 75). Ihr Zweck ist im weitesten Sinne die *Abwehr von Gefahren* für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, wobei die *öffentliche Sicherheit* die gesamte Rechtsordnung, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter der Einzelnen sowie den Bestand und das Funktionieren des Staates, seiner Einrichtungen und Veranstellungen umfasst; die (rechtlich und tatsächlich weitgehend bedeutungslose) *öffentliche Ordnung* bezeichnet ergänzend ungeschriebene Verhaltensnormen, deren Befolgung nach den herrschenden Anschauungen für ein geordnetes Zusammenleben unerlässlich ist.<sup>46</sup> Diese allgemeine Definition des Schutzguts der Gefahrenabwehr liegt der Tätigkeit der (allgemeinen) Ordnungsbehörden und der Polizei auf Basis der ordnungsrechtlichen Generalklauseln<sup>47</sup> zugrunde. Sie findet sich in einer Vielzahl von (spezielleren und daher vorrangig anwendbaren) Fachgesetzen bezogen auf deren jeweilige *Schutzgüter* näher ausgeprägt, die von den betreffenden (besonderen) Ordnungsbehörden ausgeführt werden. So dient etwa die spezialgesetzliche Gefahrenabwehr

→ im *Straßenverkehrsrecht* der Sicherheit, Ordnung und Leichtigkeit des Straßenverkehrs,<sup>48</sup>

→ im *Bauordnungsrecht* der Einhaltung der Anforderungen an die (sichere) Konstruktion und Gestaltung von Bauwerken,<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Vgl. hierzu auch Stober (2017b), §4 Rn. 8 ff.

<sup>46</sup> Vgl. Denninger (2018), Rn. 16 ff; Erbguth/Mann/Schubert (2020), Rn. 435 ff.

<sup>47</sup> S. für Brandenburg § 13 I i. V. m. § 1 I BbgOBG; § 10 I i. V. m. § 1 I 1 BbgPolG.

<sup>48</sup> S. etwa §§ 41 II, 42 III, 45 I StVO.

<sup>49</sup> S. etwa §§ 3 I, 9 BbgBO.

- im *Umweltrecht* dem Schutz der menschlichen Gesundheit, der Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden), des Klimas, der Fauna und Flora einschließlich der Biodiversität, der Landschaft sowie der Kultur- und sonstigen Sachgüter,<sup>50</sup>
- im *Gewerberecht* dem Schutz der Allgemeinheit, insbesondere der Verbraucher, sowie der Arbeitnehmer vor unzuverlässigen, sachunkundigen und leistungsunfähigen Gewerbetreibenden,<sup>51</sup> sowie
- im *Ausländerrecht* der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern, aber auch einer geordneten Zuwanderung und der Einhaltung der humanitären Verpflichtungen Deutschlands.<sup>52</sup>

Das Ordnungsrecht bedient sich insbesondere folgender Instrumente:

58

- gesetzlicher *Ge- und Verbote*, gerichtet auf Unterlassung (z. B. Verbot der Benutzung von Gewässern ohne Erlaubnis, § 8 I WHG), positives Tun (z. B. Verhinderung und Beseitigung von Gewässerverunreinigungen, § 21 I BbgWG) oder Duldung (z. B. Duldung des Betretens von Grundstücken zwecks Gewässerüberwachung, § 101 I 1 Nr. 4 bis 6 WHG),

in deren Vollzug die zuständigen Behörden

- die gesetzlichen Vorgaben *konkretisieren* können, so z. B. durch Regelungen zum Gemeingebrauch an Gewässern (§ 44 BbgWG),
- *gesetzliche Verbote* nach präventiver Kontrolle in einem Zulassungsverfahren *aufheben* können, etwa indem sie ein bestimmtes Verhalten (z. B. die Benutzung oder den Ausbau von Gewässern)<sup>53</sup> durch Erteilung einer Genehmigung oder Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses gestatten,
- die Einhaltung von Verpflichtungen aus dem Gesetz oder einer behördlichen Zulassung auch nachträglich *überwachen*, wobei das Ordnungsrecht neben der behördlichen Überwachung auch die *Eigenüberwachung* durch Betriebe kennt, die potentiell Gefahren für die gesetzlichen Schutzgüter verursachen,

---

<sup>50</sup> Vgl. beispielhaft § 2 I UVPG.

<sup>51</sup> S. beispielhaft § 34a I 3 GewO.

<sup>52</sup> S. § 1 I AufenthG.

<sup>53</sup> § 8 I und § 67 II WHG.

so z. B. durch die Bestellung von Immissionsschutzbeauftragten, Gewässer-schutzbeauftragten oder Betriebsbeauftragten für Abfall,<sup>54</sup> und  
→ gesetzliche oder behördliche Vorgaben mittels ordnungsrechtlicher *Eingriffs- und Sanktionsinstrumente durchsetzen* können, so etwa durch nachträgliche Anordnungen zu einer erteilten Genehmigung (z. B. § 17 BImSchG), die Unter-sagung einer Tätigkeit bzw. die Anordnung der Stilllegung oder Beseitigung von Anlagen (z. B. § 20 BImSchG) oder die Aufhebung von Genehmigungen, die entweder anfänglich rechtswidrig waren oder aus nachträglich eingetre-tenen Gründen mit der Rechtsordnung unvereinbar sind. Im erstgenannten Fall sind Genehmigungen zurückzunehmen (§ 48 VwVfG), im letztgenann-ten zu widerrufen (§ 49 VwVfG).<sup>55</sup> Schließlich zieht die Verletzung gesetzli-cher Ordnungswidrigkeitentatbestände, z. B. das Verbot der Errichtung von Anlagen ohne Genehmigung, auch die Befugnis zur Verhängung von Buß-geldern nach sich (z. B. § 62 BImSchG).

## II. Leistungsverwaltung

- 59 Die *Leistungsverwaltung* ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat Vergüns-tigungen gewährt und infrastrukturelle Rahmenbedingungen schafft, um die Lebensverhältnisse der Bürger zu sichern und zu verbessern. Soweit grund-rechtlich verankert, nehmen die Bürger einschlägige Verwaltungsleistungen in Ausübung ihrer Grundrechte im *status positivus* wahr. Dieser verpflichtet den Staat zu einem positiven Tun, sei es, dass er staatliche Leistungssysteme zu schaffen hat (originäre Leistungsrechte), eine gleichberechtigte Teilhabe an be-stehenden Einrichtungen oder Leistungssystemen gewähren muss (derivative Leistungsrechte bzw. Teilhaberechte), oder dass er dem Bürger Schutz vor Ge-fahren durch Dritte oder den Staat selbst gewähren muss (Schutzrechte).<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> §§ 53 ff. BImSchG, § 64 WHG, § 59 KrWG.

<sup>55</sup> § 49 VwVfG wird durch spezielle Vorschriften (z. B. § 21 BImSchG) verdrängt.

<sup>56</sup> Vgl. Kingreen/Poscher (2019), Rn. 97; Sachs (2018), Vor Art. 1 Rn. 46 ff.

Die Leistungsverwaltung manifestiert sich gegenüber dem Bürger vornehmlich durch 60

- die Erbringung direkter finanzieller oder sächlicher *Unterstützungsleistungen*, z. B. Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen (Renten-, Unfall-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosenversicherung) und steuerfinanzierte Sozial- und Transferleistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt, Wohngeld, Unterkunft, Kleidung etc.);
- Leistungen der *Lenkungsverwaltung*, mit denen sich die Erwartung eines bestimmten Handelns oder Unterlassens des Förderungsempfängers verbindet, um durch diese *indirekte Verhaltenssteuerung* mittels finanzieller Anreize bestimmte Gemeinwohlzwecke zu verfolgen; hierzu zählen zuvörderst staatliche *Subventionen* in Form von Geld- oder Sachleistungen (direkte Subventionen) oder Minderung der Abgabenlasten (indirekte Subventionen);
- Bereitstellung von *Infrastruktur* der Daseinsvorsorge im weitesten Sinne, darunter in den Bereichen Ver- und Entsorgung (Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung etc.), Nah- und Fernverkehr (Straßen, Schienenwege, Wasserstraßen, Flughäfen etc.), Gesundheit (Krankenhäuser, Pflegeheime etc.), Bildung und Wissenschaft (Schulen und sonstige Bildungseinrichtungen, Hochschulen und außeruniversitäre Einrichtungen etc.), Kultur (Theater, Museen etc.), Kinder und Familien (Kindergärten, Kitas, Spielplätze etc.) sowie Sport und Freizeit (Schwimmbäder, Sportplätze etc.);
- die Bereitstellung von *Informationen*, sei es solcher betreffend die vorgenannten staatlichen Leistungen und die Voraussetzungen für ihre Gewährung selbst, sei es hiervon losgelöste Informationen, die einer zielführenden Wahrnehmung von Grund- und Verbraucherrechten oder einer Optimierung der Lebensverhältnisse dienlich sind. Als Beispiel für ersteres seien die verfahrensbezogenen Informationen gemäß § 25 und § 71c VwVfG genannt. Letzteres repräsentieren etwa die voraussetzungslosen „Jedermann-Ansprüche“ aufgrund der Informationsgesetze (IFG, UIG, VIG) sowie die diversen online oder in Papierform zur Verfügung gestellten Informationen der Ministerien und nachgeordneten Behörden etwa in den Bereichen Gesundheits- und Verbraucherschutz, Arbeit, Bildung, Pflege und Sozialwesen.

### III. Gewährleistungsverwaltung

61 Die *Gewährleistungsverwaltung* ist eine Folge gewandelten Verständnisses der Wahrnehmung öffentlicher bzw. staatlicher Aufgaben, insbesondere der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, die der vorgenannten Leistungsverwaltung unterfallen (→ Rn. 59 f.); insofern bildet die Gewährleistungsverwaltung einen Unterfall der Leistungsverwaltung.<sup>57</sup> Der Staat erstellt die betreffenden Leistungen jedoch nicht oder nicht mehr (ausschließlich) selbst, d. h. unter Einsatz eigener personeller und sächlicher Mittel. Stattdessen bezieht er Dritte, insbesondere Private in die Aufgabenerfüllung ein, oder er überlässt die Wahrnehmung der Aufgabe gänzlich dem privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Sektor. Da diese Änderung des Wahrnehmungsmodus den Charakter der Aufgabe als öffentliche Aufgabe, die Gemeinwohlinteressen dient, sowie als der öffentlichen Hand zugewiesene Staatsaufgabe nicht berührt,<sup>58</sup> verbleibt dem Staat die *Gewährleistungsverantwortung* dafür, dass die Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt wird. Die Gewährleistungsverwaltung und -verantwortung stellt im Wesentlichen eine Folge von *Privatisierungen* dar und kommt mithin in zwei Konstellationen zum Tragen, nämlich

- ➔ als Folge *funktionaler Privatisierungen* unter Einbeziehung Privater in die (kooperative) Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, insbesondere durch Beileihung, Erfüllungs- und Verwaltungshilfe, Public Private Partnership (PPP) oder Outsourcing (→ Rn. 109). Dem Staat stehen zur Wahrnehmung seiner *Gewährleistungsverantwortung* hier je nach Konstellation ordnungsrechtliche Regelungs-, Weisungs- und Sanktionsbefugnisse (so insbesondere gegenüber Beliehenen oder Verwaltungshelfern) oder vertragsrechtliche Instrumente zu Gebote, z. B. Leistungsbestimmungs- und Weisungsrechte, leistungsabhängige Vergütungsmechanismen oder Vertragsstrafen (so insbesondere gegenüber Erfüllungsgehilfen und Vertragspartnern von PPP-Projekten oder Outsourcing-Prozessen);
- ➔ als Folge *materieller Privatisierungen*, zu verstehen als vollständiger Rückzug des Staates aus der eigenhändigen oder auch kooperativen Wahrnehmung

---

<sup>57</sup> Vgl. Stober (2017b) § 4 Rn. 27.

<sup>58</sup> Zu den Begriffen der öffentlichen Aufgaben und der Staatsaufgaben → Rn. 80 ff., 83 ff.

der öffentlichen Aufgabe zugunsten einer ausschließlichen Erfüllung durch Privatwirtschaft oder Zivilgesellschaft (→ Rn. 105), wofür die vormals staatlich monopolisierten Dienstleistungen in den Bereichen Eisenbahn, Energiewirtschaft, Post und Telekommunikation beispielhaft stehen. Den Staat trifft hier eine Gewährleistungsverantwortung in Gestalt der *Regulierungs- und Auffangverantwortung*. Er muss demnach, wenn die Mittel des klassischen Ordnungs- und Wettbewerbsrechts zur Einhaltung der Wettbewerbsregeln nicht genügen, weil sich ein wirksamer Wettbewerb überhaupt noch nicht entwickelt hat, ein spezielles Regulierungsrecht aufstellen, um die Voraussetzungen wirksamen und stabilen Wettbewerbs zu schaffen und sicherzustellen. Misslingt dieser Versuch, muss der Staat die Aufgabe im Rahmen seiner Auffangverantwortung wieder an sich ziehen und eigenhändig oder unter Einbeziehung privater Kooperationspartner wahrnehmen.

#### IV. Planende Verwaltung

Die *planende Verwaltung* ist paradigmatisch für ein Wesensmerkmal des materiellen Verständnisses öffentlicher Verwaltung, nämlich die aktive und zukunftsorientierte Gestaltung des Gemeinwesens (→ Rn. 42). Denn planerische Entscheidungen zeichnen sich dadurch aus, dass der Behörde eine *weite planerische Gestaltungsfreiheit* zukommt. Entsprechend arbeitet die Behörde nicht ein konditionalprogrammiertes Entscheidungsprogramm zur Beurteilung abgeschlossener Sachverhalte nach dem klassischen „Wenn-Dann-Schema“ aus Normtatbestand und Rechtsfolge ab, sondern die Steuerung planerischer Entscheidungen erfolgt – auch insofern paradigmatisch – *finalprogrammiert* (→ Rn. 42). Der Gesetzgeber gibt der Behörde einen (zumeist nicht abschließenden) Katalog abstrakter Zielvorgaben und Leitlinien an die Hand, aus der sie die nach der konkreten Lage der Dinge maßgeblichen Belange herauskristallisieren und in die planerische Abwägung einzustellen hat.

→ Beispiel: § 1 V, VI, § 1a BauGB enthält solche nicht abschließend aufgelisteten Planungsleitlinien als öffentliche Belange für die Bauleitplanung der Gemeinden. Aus diesen (sowie auch darüber hinaus) sind die Belange, die nach Lage der Dinge für die Abwägung von Bedeutung sind, das sog. Abwägungsmaterial, zu ermitteln und zu bewerten (§ 2 III BauGB). Alle konkret relevan-

ten öffentlichen Belange sind sodann gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 VII BauGB).

63 Verwaltungsbehördliche Planungen lassen sich in zwei Hauptgruppen unterteilen,<sup>59</sup> nämlich

→ *strategische Planungen*, zu deren Zweck die Behörden originär gestaltende Entscheidungen auf einer mittleren Konkretisierungsebene zwischen der Gesetzgebung und der Zulassung einzelner Vorhaben treffen. Sie bedürfen regelmäßig noch der Durchführung im Wege behördlicher Einzelfallentscheidungen (z. B. durch Planfeststellungsbeschlüsse oder Genehmigungen), die aber durch die planerischen Festsetzungen gesteuert werden. Beispiele für strategische Planungen sind die Raumordnungsplanung (§§ 1 ff. ROG), die Bauleitplanung (§§ 1 ff. BauGB), die naturschutzrechtliche Landschaftsplanung (§§ 10 f. BNatSchG), die kreislaufwirtschaftliche (§§ 30 ff. KrWG) und die wasserwirtschaftliche Planung (§§ 82 f. WHG), die immissionsschutzrechtliche Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung (§§ 47 ff. BImSchG) und die fernstraßenrechtliche Bestimmung der Planung und Linienführung (§ 16 FStrG);

→ *planerische Zulassungsentscheidungen*, durch die einzelne Vorhaben im Wege eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung zugelassen werden, denen die Eigenschaft von *Verwaltungsakten mit Plancharakter*<sup>60</sup> innewohnt. Beispiele hierfür sind die fachplanerischen Zulassungen von Flughäfen (§§ 8 ff. LuftVG), Straßen (z. B. §§ 17 ff. FStrG), Betriebsanlagen von Eisenbahn und Straßenbahn, insbesondere Schienenwege (§§ 18 ff. AEG), Ausbau von Bundeswasserstraßen (§§ 14 ff. WaStrG), gewässerwirtschaftliche Ausbauprojekte (§§ 68 ff. WHG) oder Deponien (§§ 35 ff. KrWG).

64 Das Kernstück von Planungsentscheidungen als Ausdruck der planerischen Gestaltungsfreiheit bildet die bereits genannte *Abwägung*. Das Gebot gerechter Abwägung aller relevanten Belange ist Ausprägung des Grundsatzes der *Verhältnismäßigkeit*, der seinerseits im Rechtsstaatsprinzip verankert ist.<sup>61</sup> Mit der Abwägung sollen vorgefundene oder planungsbedingte Konflikte bewältigt,

---

<sup>59</sup> Vgl. zu dieser Unterscheidung Windoffer (2011b), S. 558.

<sup>60</sup> Hierzu Windoffer (2019a), § 35 Rn. 28.

<sup>61</sup> Vgl. BVerwGE 56, 110 (123); Wysk (2019), § 74 Rn. 95 ff.

alternative Lösungen verglichen und die betroffenen Belange einem gerechten Ausgleich zugeführt werden. Das Abwägungsgebot setzt damit zugleich der Gestaltungsfreiheit der Behörde Grenzen. Weitere rechtsstaatliche Bindungen planerischer Entscheidungen ergeben sich aus *Vorgaben zwingenden Rechts*. Sie sind der Abwägung vorgelagert, d.h. die Behörde kann überhaupt erst in die Abwägung eintreten, wenn diese vorgelagerten Beschränkungen beachtet worden sind. Hierbei handelt es sich um

- die *Planrechtfertigung*, die infolge der potentiell grundrechtsbeschränkenden Wirkung von Planungen die Behörde zur Rechenschaft darüber verpflichtet, dass die betreffende Planung als solche überhaupt geboten ist. So sind etwa gemäß § 1 III 1 BauGB Bauleitpläne nur zulässig, ggf. umgekehrt aber auch zwingend, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist;
- eine *Bindung an vorgelagerte Planungen*, die zumeist von höherstufigen Planungsträgern erlassen wurden; ein Beispiel hierfür bildet das bauplanungsrechtliche Gebot gemäß § 1 IV BauGB, die örtlichen Bauleitpläne an die überörtlichen Ziele der Raumordnung anzupassen;
- *sonstige zwingende Vorschriften* wie etwa die Verpflichtung, bei der Planung von Straßen Lärmgrenzwerte einzuhalten und Lärmschutzmaßnahmen zu treffen (§§ 41, 42 BImSchG).

Der materiell-rechtlichen *Komplexität der Entscheidungssituation* beim Erlass von Plänen durch die Verwaltung korrespondiert eine ausgeprägte *Formalisierung des Verfahrens*. So geht planerischen Entscheidungen regelmäßig eine *Beteiligung* der in ihrem Aufgabenbereich betroffenen *Fachbehörden* und der *Öffentlichkeit* voraus (s. etwa §§ 3 ff. BauGB). Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient neben der Information der Behörde darüber, welche öffentlichen und privaten Belange durch die Planung betroffen sind, auch bereits der Wahrnehmung dieser Rechte und rechtlich geschützten Interessen durch die Bürger.<sup>62</sup> Es handelt sich mithin um eine Ausprägung des „Grundrechtsschutzes durch Verfahren“. Ferner erfährt das Verfahren eine gesteigerte Komplexität dadurch, dass die Behörde regelmäßig eine *Umweltprüfung* durchzuführen hat.<sup>63</sup> Mit dieser sind die Auswirkungen der

<sup>62</sup> Vgl. Battis (2019), § 3 Rn. 3 f.; Wysk (2019), § 73 Rn. 6.

<sup>63</sup> S. für die Umweltprüfung in der Bauleitplanung etwa § 2 IV i. V. m. § 1 VI Nr. 7 BauGB.

Planung auf Luft, Wasser, Boden, Klima, menschliche Gesundheit, Tiere, Pflanzen, Biodiversität, Landschaft, Kultur- und sonstige Sachgüter zu untersuchen. Die Behörde hat hierzu einen Umweltbericht zu erstellen<sup>64</sup> und die erheblichen Umweltauswirkungen in der Abwägung zu berücksichtigen. Je nach Planungsgegenstand sind ferner *weitere umweltbezogene Prüfungen* durchzuführen, so etwa im Hinblick auf europarechtlich geschützte Tier- und Pflanzenarten die Prüfungen nach der sog. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG und der Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG.

- 66 Der komplexen Entscheidungssituation und der Abhängigkeit von einer behördlichen Abwägung ist eine weitere Besonderheit planerischer Entscheidungen geschuldet: So geht die weite planerische Gestaltungsfreiheit mit einer Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle einher, soweit ein Rechtsschutz gegen den betreffenden Plan überhaupt eröffnet ist. So sind etwa *Fehler bei der Abwägung* in staatlichen Planungsverfahren nur relevant, wenn überhaupt keine Abwägung stattgefunden hat (Abwägungsausfall), wenn die Behörde nicht alle konkret relevanten Belange einbezogen hat (Abwägungsdefizit), wenn sie die objektive Bedeutung eines Belangs verkannt hat (Abwägungsfehleinschätzung) oder wenn sie keinen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen den Belangen hergestellt, insbesondere die vorgefundenen oder durch die Planung hervorgerufenen Konflikte nicht bewältigt hat (Abwägungsdisproportionalität). Innerhalb dieser Grenzen ist die Behörde infolge ihres Planungsermessens befugt, bestimmten öffentlichen oder privaten Belangen den Vorzug vor anderen einzuräumen.<sup>65</sup> Die Gerichte haben diesen Entscheidungsspielraum der Verwaltung im Rahmen der Gewaltenteilung zu respektieren.

## V. Abgabenverwaltung

- 67 Aufgabe der *Abgabenverwaltung* ist es, den staatlichen Verwaltungsträgern und ihren Organisationseinheiten auf gesetzlicher Basis mittels öffentlich-rechtlicher Handlungsformen die erforderlichen Geldmittel zu beschaffen, um ihre Verwal-

---

<sup>64</sup> Im Rahmen der UVP bei planerischen Zulassungsentscheidungen (Planfeststellungen) erstellt der Vorhabenträger den UVP-Bericht (§ 16 UVPG).

<sup>65</sup> Vgl. grundlegend BVerwGE 34, 301 (309); 45, 309 (325 f.); 48, 45 (59 ff.); 56, 110 (116 ff.); 87, 332 (341 f.).

tungsinfrastruktur zu errichten und zu betreiben sowie die ihnen zugewiesenen Aufgaben erledigen zu können. Zu den *Abgaben* – als Oberbegriff für die nachstehend genannten Einnahmequellen des Staates – zählen

- *Steuern* als Gemeinlasten, die von jedem, der den betreffenden gesetzlichen Tatbestand erfüllt, unabhängig von einer Gegenleistung zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben erhoben werden (z. B. Einkommen-, Körperschaft-, Kapitalertrag-, Gewerbe-, Grunderwerb-, Grund-, Umsatz-, Kraftfahrzeug-, Mineralöl-, Tabak- und Hundesteuer);
- *Gebühren* als nichtsteuerliche Geldleistungen, die dem Gebührenschuldner als Gegenleistung für besondere öffentliche Leistungen auferlegt werden, insbesondere für nach dem Gesetz gebührenpflichtige Amtshandlungen (z. B. Erteilung von Genehmigungen) oder für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen (z. B. Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung). Gemeinsam mit den *Auslagen*, die von der Behörde im Zusammenhang mit der Amtshandlung an Dritte zu entrichten waren und vom Gebührenschuldner nach Maßgabe der Gesetze zu erstatten sind (z. B. Aufwendungen für Übersetzungen, öffentliche Bekanntmachungen oder die Beförderung von Sachen), bilden die Gebühren die *Verwaltungskosten*;
- *Beiträge* als nichtsteuerliche Geldleistungen, die als Aufwandsersatz für die Schaffung und Bereitstellung bestimmter öffentlicher Infrastruktureinrichtungen von den potentiell Nutzungsberechtigten erhoben werden (z. B. Anschluss an Wasserversorgung, Kanalisation und Kläranlage, Müllabfuhr, Zufahrtswege zu Grundstücken). Die Beitragspflicht entsteht unabhängig von einer tatsächlichen Nutzung, für die ggf. zusätzlich eine Gebühr erhoben wird. Der Berechtigte kann jedoch u. U. zum Anschluss und zur Benutzung der beitragspflichtigen Infrastruktur verpflichtet werden;<sup>66</sup>
- *Sonderabgaben* als nichtsteuerliche Abgaben, denen keine staatliche Gegenleistung gegenüber steht, und mit denen entweder ein konkreter Finanzierungszweck verfolgt wird (Sonderabgaben im engeren Sinne) oder die durch einen bestimmten Sach- oder Zweckzusammenhang Merkmale aufweisen, die sie von Steuern unterscheiden (Sonderabgaben im weiteren Sinne).<sup>67</sup> Sonderabgaben mit Finanzierungszweck müssen von einer homogenen Gruppe

---

<sup>66</sup> S. etwa § 12 II BbgKVerf.

<sup>67</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 2009, 837 m. w. N.

erhoben werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zum Finanzierungszweck steht, und gruppennützig verwendet werden. Ein Beispiel hierfür bildet die Ausgleichsabgabe, die Arbeitgeber zu entrichten haben, wenn sie nicht die vorgeschriebene Zahl von schwerbehinderten Menschen beschäftigen.<sup>68</sup> Für Sonderabgaben im weiteren Sinne ist dies nicht erforderlich; dennoch müssen sie, um sich von Steuern abzugrenzen, dem Ausgleich für eine Belastung mit einer öffentlich-rechtlichen Pflicht dienen, von der sich der Schuldner befreien konnte. Ein Beispiel hierfür sind Stellplatzablöseverträge zwischen Bauherrn und der Gemeinde, über die sich Bauherrn durch Zahlung eines Geldbetrags von der Pflicht zur Errichtung von Stellplätzen befreien können.<sup>69</sup>

## VI. Bedarfsverwaltung

68 Dient die Abgabenverwaltung der Gewinnung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen finanziellen Ressourcen, so zielt die *Bedarfsverwaltung* darauf ab, der öffentlichen Verwaltung die notwendigen Personal- und Sachmittel zu beschaffen. Die einschlägige Bedarfsdeckung erfolgt

- bezüglich der *personellen Ressourcen* durch das *Personalmanagement* (→ Rn. 332 ff.), welches u. a. die Akquisition neuen Personals und die Entwicklung bestehenden Personals einschließt, letzteres etwa im Hinblick auf Beförderungen und die Ausbildung von Führungskräften;
- mit Blick auf die *sächlichen Ressourcen* im Wege der *Vergabe öffentlicher Aufträge* über Bauleistungen, Warenlieferungen oder Dienstleistungen, sofern es sich nicht um wirtschaftlich unbedeutende kleinere Beschaffungsvorgänge (z. B. Bestellung von Büromaterial) handelt (s. § 30 HGrG).

69 Bedeutendere Beschaffungsvorgänge betreffend Bauleistungen, Warenlieferungen oder Dienstleistungen unterliegen in Abhängigkeit von ihrer wirtschaftlichen Größenordnung als öffentliche Aufträge entweder dem europarechtlich vorgeprägten *Kartellvergaberecht* (§§ 97 ff. GWB) oder zumindest den Vorgaben

---

<sup>68</sup> S. § 160 SGB IX; hierzu BVerfGE 57, 139 (165 ff.).

<sup>69</sup> S. etwa § 49 III, IV BbgBO.

des (Landes-)Haushaltsrechts oder (landesrechtlicher) Vergabegesetze.<sup>70</sup> So gilt das stark formalisierte Kartellvergaberecht mit grundsätzlich europaweiter Ausschreibungspflicht nur ab Erreichen unionsrechtlich festgelegter Schwellenwerte.<sup>71</sup> Unterhalb dieser Schwellenwerte ist die Bedarfsverwaltung im Wesentlichen haushaltsrechtlich determiniert; allerdings hat die 2017 erlassene Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), soweit in das Haushaltsrecht von Bund und Ländern übernommen, dieses mittlerweile weitgehend an das Kartellvergaberecht angenähert. Die traditionelle haushaltsrechtliche Rahmensetzung entspricht der *ursprünglichen* Ausrichtung des Beschaffungswesens an den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* im Umgang mit den dem Staat anvertrauten Steuergeldern (s. § 6 I HGrG). Mit dem später eingeführten europarechtlichen Kartellvergaberecht erfuhr die Beschaffungsverwaltung zusätzlich eine *wettbewerbsrechtliche* Komponente. Diese dient der Verwirklichung der europäischen *Grundfreiheiten*, insbesondere des freien Warenverkehrs, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit; auch soll die staatliche Auftragsvergabe den Grundsätzen der *Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz* genügen.<sup>72</sup> Damit sollen wettbewerbswidrige Vergaben „unter der Hand“, Korruption und Vetternwirtschaft zugunsten bestimmter (nationaler oder regionaler) Unternehmen vermieden werden. Die haushaltsrechtliche sowie die wettbewerbs- und kartellrechtliche Komponente des Vergaberechts sind hinsichtlich ihrer Schutzzwecke jedoch nicht strikt voneinander zu scheiden, sondern bilden durchaus Schnittmengen: So gestattet etwa auch das Kartellvergaberecht eine Auftragserteilung nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Anbieter (s. Art. 58 Richtlinie 2014/24/EU); ferner muss der Zuschlag – insofern im Einklang mit dem klassischen Haushaltsrecht – dem Bieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot erteilt werden (Art. 67 Richtlinie 2014/24/EU). Umgekehrt wiederum beanspruchen die europäischen Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz Gültigkeit auch für Auftragsvergaben, die nicht den europäischen Vergaberichtlinien unterfallen.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> S. für Brandenburg etwa § 55 BbgLHO, § 30 BbgKomHVK sowie § 5 BbgMFG und das BbgVergG.

<sup>71</sup> So etwa gemäß Art. 4 Richtlinie 2014/24/EU für Bauaufträge 5 186 000 EUR und für Liefer- oder Dienstleistungsaufträge je nach Auftraggeber und Gegenstand zwischen 134 000 und 750 000 Euro.

<sup>72</sup> S. Erwägungsgrund 1 zur Richtlinie 2014/24/EU.

<sup>73</sup> Vgl. BVerwG NJW 2007, 2255 (2257); s. nunmehr auch § 2 I, II UVgO.

## VII. Wirtschaftende Verwaltung

- 70 Im Rahmen der *wirtschaftenden Verwaltung* nimmt die öffentliche Hand am Wirtschaftsleben teil und tritt insofern in potentielle Konkurrenz zur Privatwirtschaft. Praktisch besonders bedeutsam ist hier die wirtschaftliche Betätigung der *Kommunen*. Diese definiert §91 I 1 BbgKVerf als „das Herstellen, Anbieten oder Verteilen von Gütern, Dienstleistungen oder vergleichbaren Leistungen, die ihrer Art nach auch mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnten.“ Die wirtschaftende Verwaltung steht somit in einem Komplementärverhältnis zur Abgabenverwaltung, da die öffentliche Hand hier ebenfalls Einnahmen und ggf. auch Gewinne erzielen möchte; soweit dies in den Formen des öffentlichen Rechts erfolgt, insbesondere wenn für die erbrachten Leistungen statt privatrechtlicher Entgelte öffentlich-rechtliche Gebühren (→ Rn. 67) erhoben werden, bilden Abgabenverwaltung und wirtschaftende Verwaltung Schnittmengen.
- 71 Die wirtschaftende Verwaltung kann ihre Tätigkeit entweder im Rahmen der klassischen *Ämterverwaltung* ausführen oder, wie praktisch bedeutsamer und auch zweckmäßiger, durch Gründung *öffentlicher Unternehmen*. Unter öffentlichen Unternehmen versteht man verselbständigte Einheiten mit einer gewissen organisatorischen Verfestigung, die auf Dauer zum Zweck der wirtschaftlichen Tätigkeit, d. h. der Erbringung entgeltlicher Leistungen auf einem Markt, gegründet wurden und durch den Staat (Bund oder Länder) oder einen sonstigen (insbesondere kommunalen) Verwaltungsträger allein getragen oder zumindest beherrscht werden.<sup>74</sup> Öffentliche Unternehmen existieren nicht nur in öffentlich-rechtlichen, sondern auch in privatrechtlichen Organisationsformen; der Begriff „öffentlich“ präjudiziert also nicht die Rechtsform, sondern besagt lediglich, dass die Unternehmen einem Verwaltungsträger der öffentlichen Hand angehören. Ungeachtet dessen weisen bestimmte öffentliche Unternehmen zugleich selbst die Eigenschaft von Verwaltungsträgern auf, sind also nicht nur organisatorisch verselbständigt, sondern auch rechtsfähig,<sup>75</sup> während andere jenseits der organisatorischen über keine rechtliche Selbständigkeit verfügen.

---

<sup>74</sup> Vgl. Ziekow (2016), §7 Rn. 5 ff.

<sup>75</sup> Zum Begriff des Verwaltungsträgers → Rn. 45.

Zu den öffentlichen Unternehmen in *öffentlich-rechtlicher Organisationsform* zählen insbesondere 72

- *Eigenbetriebe* von Kommunen, die zwar organisatorisch und finanzwirtschaftlich gegenüber der Ämterverwaltung verselbständigt sind, indem sie eigene Organe besitzen und haushaltsrechtlich als Sondervermögen der Kommune geführt werden, die aber rechtlich unselbständig sind.<sup>76</sup> Zurechnungsobjekt ihres Verwaltungshandelns, insbesondere des Erlasses von Verwaltungsakten (z. B. Gebührenbescheiden), ist mithin die Kommune als Verwaltungsträger. Eigenbetriebe sind praktisch sehr relevant im Bereich der Infrastrukturleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge, so etwa für die Aufgaben der Stadtwerke, Verkehrsbetriebe, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung. Hier stellen sie eine Alternative zur Gründung einer GmbH dar, wenn die Gemeinde diese Bereiche nicht privatisieren möchte. Vom Eigenbetrieb zu unterscheiden ist der *Regiebetrieb*, dem neben der rechtlichen auch die organisatorische und finanzwirtschaftliche Selbständigkeit fehlt; ihm lässt sich daher mangels hinreichender Verselbständigung gegenüber der klassischen Ämterverwaltung durchaus die Eigenschaft als Unternehmen absprechen;<sup>77</sup>
- *rechtsfähige (kommunale) Anstalten des öffentlichen Rechts* als rechtlich, organisatorisch und finanzwirtschaftlich selbständige Unternehmen. Sie stellen als juristische Personen, wenngleich vom Staat oder einer Kommune gegründet,<sup>78</sup> zugleich selbst Verwaltungsträger dar. Rechtsfähige Anstalten können Satzungen und Verwaltungsakte erlassen und Gebühren erheben. Desgleichen sind sie je nach gesetzlicher Ausgestaltung dienstherrnfähig, so dass sie außer Angestellten auch Beamte beschäftigen können.<sup>79</sup> Die Organisationsform der rechtsfähigen Anstalt ist auf kommunaler Ebene etwa für die Sparkassen vorgesehen.<sup>80</sup> Darüber hinaus kommt die (kommunale) Anstalt hier insbesondere als Alternative zur Gründung einer GmbH oder AG in Betracht. Denn sie besitzt vergleichbar den Organen privater Gesellschaften einen regelmäßig eigenverantwortlichen Vorstand und einen Verwaltungsrat als dessen Über-

<sup>76</sup> S. etwa § 92 II Nr. 1, § 93 BbgKVerf sowie die EigV.

<sup>77</sup> So auch Ziekow (2016), § 7 Rn. 9 a. E.

<sup>78</sup> S. etwa § 92 II Nr. 2, § 94 f. BbgKVerf.

<sup>79</sup> S. etwa § 86b IV GemO RP; in Brandenburg ist dagegen gemäß § 94 VIII BbgKVerf nur die Beschäftigung von Arbeitnehmern vorgesehen.

<sup>80</sup> S. etwa § 1 I 2 BbgSpkG.

wachungsorgan, die eine tendenziell höhere Professionalität als die Ämterverwaltung erwarten lassen.<sup>81</sup> Zugleich verfügt der (kommunale) Träger der Anstalt umgekehrt über weitreichende Einwirkungsmöglichkeiten, ohne sich in Widerspruch zu gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts zu setzen, welche insbesondere dem Vorstand einer Aktiengesellschaft eine stark unabhängige Stellung einräumen (→ Rn. 73). So kann er die Eigenverantwortlichkeit des Vorstands beschränken und Weisungsbefugnisse gegenüber dem Verwaltungsrat ausüben;<sup>82</sup>

- kommunale *Zweckverbände* als Organisationsform der Zusammenarbeit zwischen Kommunen.<sup>83</sup> Sie stellen organisatorisch und rechtlich verselbständigte Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Satzungsrecht und – nach Maßgabe des Landesrechts regelmäßig auch<sup>84</sup> – Dienstherrenfähigkeit dar. Ihnen können öffentliche Aufgaben der Trägerkommunen übertragen werden (Delegation); alternativ besteht die Möglichkeit, den Zweckverband nur mit der Durchführung dieser Aufgaben zu betrauen (Mandatierung), womit die Aufgabenträgerschaft der beauftragenden Kommunen unberührt bleibt.<sup>85</sup> Zweckverbände sind prädestiniert für größer dimensionierte Vorhaben auf den Gebieten der Abfallentsorgung (z. B. Mülldeponien), Fernwasserversorgung, Abwasserbeseitigung (z. B. Kläranlagen), des ÖPNV, im Schul-, Kultur- und Freizeitbereich sowie für Krankenhäuser. Sie stellen als Ausprägung *öffentlich-öffentlicher Partnerschaften* (ÖÖP) hier u. a. eine Alternative zur Kooperation von Kommunen mit der Privatwirtschaft in sog. Public Private Partnership (PPP) dar (→ Rn. 110 ff.). Allerdings bieten ÖÖP gegenüber Kooperationen mit der Privatwirtschaft den Vorteil, dass dem Zweckverband auch der hoheitliche Teil des jeweiligen Aufgabenbereichs übertragen werden kann, während private Partner – vom seltenen Ausnahmefall einer Beleihung einmal abgesehen – nur nichthoheitliche Tätigkeiten wahrnehmen können. Zudem besteht wie erwähnt die Wahlmöglichkeit, die Aufgabe selbst oder nur ihre Durchführung auf den Zweckverband zu übertragen. Im Rahmen von PPP ist die Übertragung der Aufgabe selbst (Delegation) dagegen grundsätzlich ausgeschlossen, da sich staatliche Stellen ihrer gesetzlichen

---

<sup>81</sup> S. etwa § 95 II 2 i. V. m. § 97 IV BbgKVerf zur Qualifikation der Verwaltungsratsmitglieder.

<sup>82</sup> S. etwa § 95 I 1 („soweit nicht“), § 95 II 2, § 97 I 6 BbgKVerf.

<sup>83</sup> S. zu den Rechtsgrundlagen in Brandenburg etwa §§ 10 ff. GKGBbg.

<sup>84</sup> S. etwa § 2 I 2 KomZG RP.

<sup>85</sup> S. etwa §§ 3, 10 I GKGBbg.

Pflichten und Kompetenzen nicht entledigen dürfen; hier kommt daher nur die Einbeziehung Privater in die Durchführung der Aufgabe (Mandatierung) unter Wahrung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung in Betracht. Insofern bieten Zweckverbände allerdings den Vorteil, dass – anders als bei Kooperationen mit Privaten – sämtliche Unternehmensträger ausschließlich den verfolgten Gemeinwohlzielen verpflichtet sind und die Risiken auf mehrere Verwaltungsträger verteilt werden können. Zugleich verbleiben erwirtschaftete Gewinne ausschließlich in staatlicher Hand. Schließlich genießen ÖÖP Privilegien wie die teilweise Freistellung vom Vergaberecht<sup>86</sup> sowie von der Besteuerung<sup>87</sup>, ferner die günstigeren Konditionen einer Finanzierung über Kommunalkredite.

Öffentliche Unternehmen können in *privatrechtlicher Organisationsform* betrieben werden als 73

➔ *Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)* oder *Aktiengesellschaft*, mithin Handelsgesellschaften, die als juristische Personen des Privatrechts rechtlich, organisatorisch und finanzwirtschaftlich verselbständigt sind. Die Aktiengesellschaft eignet sich vornehmlich für größere Unternehmen in größeren Städten, während die GmbH für kleinere und mittlere Unternehmen prädestiniert ist; das Kommunalrecht sieht z. T. vor, dass die Gründung einer Aktiengesellschaft nur zulässig ist, wenn der öffentliche Zweck nicht in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann.<sup>88</sup> Insbesondere GmbH stellen hier eine Alternative zu (kommunalen) Anstalten des öffentlichen Rechts dar, desgleichen zu Eigenbetrieben, aus denen sie ihrerseits in der Praxis im Zuge von Organisationsprivatisierungen häufig hervorgehen. GmbH und Aktiengesellschaften besitzen den „Vorteil“, von den Bindungen des öffentlichen Dienstrechts befreit zu sein und ihre Unternehmensführung sowie ihr Personalmanagement (einschließlich der Vorstandsgehälter) nach betriebswirtschaftlichen und kaufmännischen Grundsätzen ausrichten zu können. Umgekehrt ist ihnen – vorbehaltlich einer Beleihung – jegliches hoheitliche

---

<sup>86</sup> S. Art. 1 VI, 12 Richtlinie 2014/24/EU: Freistellung unentgeltlicher Aufgabenübertragungen sowie entgeltlicher Verträge bis zu einem Marktanteil von 20 Prozent.

<sup>87</sup> S. § 1 I Nr. 6, § 4 KStG: Körperschaftsteuerpflicht nur für „Betriebe gewerblicher Art“; Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht nach Maßgabe von § 2b III Nr. 2 UStG.

<sup>88</sup> So etwa § 96 IV BbgKVerf.

Tätigwerden, z. B. der Erlass von Verwaltungsakten und die Erhebung von Gebühren, verwehrt. Mit Blick auf die Einflussnahme der Gemeindevertretung, die über den Aufsichtsrat wahrgenommen wird, eröffnet die GmbH weiterreichende Möglichkeiten als die AG, die durch eine starke Stellung des Vorstands und geringere Spielräume dispositiven Rechts gekennzeichnet ist. Insbesondere schließt das bundesrechtliche Aktienrecht Weisungen der Hauptversammlung oder des Aufsichtsrats an den Vorstand aus;<sup>89</sup> ferner sind Vorstand und Aufsichtsrat allein dem Gesellschaftsinteresse verpflichtet.<sup>90</sup> Entgegenstehendes Kommunalrecht der Länder wäre insofern gemäß Art. 31 GG unwirksam; entsprechend ist der Vorrang des bundesrechtlichen Gesellschaftsrechts dort teilweise ausdrücklich verankert.<sup>91</sup> Ergehen dem Gesellschaftsinteresse zuwiderlaufende Weisungen an die Vertreter der Kommune, sind die Vertreter hieran nicht gebunden;<sup>92</sup>

➔ *sonstige juristische Person* des Privatrechts, so etwa Genossenschaft, Verein oder Stiftung. Diese sind jedoch praktisch weniger bedeutsam. Der theoretisch ebenfalls denkbaren Gründung von *Personengesellschaften* stehen außer der geringeren Praktikabilität u. U. kommunalrechtliche Regelungen entgegen, die der Kommune untersagen, unbegrenzt zu haften oder Verluste zu übernehmen.<sup>93</sup>

## C. Wirkungsorientierte Unterscheidung: Eingriffs- und Leistungsverwaltung

- 74 Eine weitere anerkannte Unterscheidung der Funktion und Tätigkeit öffentlicher Verwaltung knüpft an deren *Wirkung auf den Bürger* als Adressaten staatlichen Handelns an. Sie stuft das betreffende Verwaltungshandeln entsprechend als solches der *Eingriffsverwaltung* oder der *Leistungsverwaltung* ein.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Vgl. §§ 76 I, 82 I, 119 II AktG.

<sup>90</sup> Vgl. § 93 I 2, § 116 AktG.

<sup>91</sup> S. etwa § 88 III GemO RP; implizit auch § 97 II BbgKVerf, der bezüglich des Aufsichtsrats nicht auf das Weisungsrecht der Gemeindevertretung gemäß § 97 I 6 BbgKVerf verweist.

<sup>92</sup> OVG Münster NVwZ 2007, 609; vgl. zum Ganzen auch Ziekow (2016), § 7 Rn. 12 ff.

<sup>93</sup> S. etwa § 87 I 1 Nr. 4 und 6 GemO RP; § 96 I 1 Nr. 3 BbgKVerf.

<sup>94</sup> Vgl. Bull/Mehde (2015), Rn. 27.

Hierbei charakterisiert *Eingriffsverwaltung* ein Verwaltungshandeln, das die Rechte der Bürger beschränkt bzw. in diese eingreift, mithin deren Rechtsposition und in der Folge auch deren tatsächlichen Entfaltungsmöglichkeiten verschlechtert. Zieht man das in der Grundrechtsdogmatik anerkannte Eingriffsverständnis heran, so umfasst dieses jedes staatliche Handeln, das dem Bürger ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, unmöglich macht oder erschwert.<sup>95</sup> Solche Eingriffe kann die Verwaltung

- nach dem *klassischen unmittelbar-finalen Eingriffsverständnis* final (d. h. gezielt), unmittelbar (d. h. direkt an den Adressaten gerichtet), durch Rechtsakt mit rechtlicher, nicht nur tatsächlicher Wirkung (insbesondere Verwaltungsakt) und durch imperatives Handeln, d. h. Anordnung eines ggf. zwangsweise durchsetzbaren Ver- oder Gebots bewirken. Ein Beispiel bildet die Gewerbeuntersagung an unzuverlässige Gewerbetreibende gemäß § 35 GewO oder die bauaufsichtliche Beseitigungsanordnung betreffend eine illegal errichtete bauliche Anlage;<sup>96</sup>
- nach dem vom Bundesverfassungsgericht<sup>97</sup> entwickelten *erweiterten Eingriffsverständnis* auch durch ein Handeln bewirken, das nicht gezielt auf eine Beeinträchtigung der Rechte des Bürgers gerichtet ist, das nur mittelbar durch das Dazwischentreten Dritter zur Beeinträchtigung führt, das nicht durch Rechtsakt zur Bewirkung rechtlicher Folgen, sondern nur durch auf einen tatsächlichen Erfolg gerichtetes Handeln (Realakt) erfolgt, und das schließlich keinen imperativen Charakter aufweist. Insofern ist auch von *mittelbar-faktischen Eingriffen* die Rede. Beispiele für Eingriffe, die keines oder jedenfalls nicht alle Kriterien des klassischen Eingriffsverständnisses aufweisen, sind etwa die Warnung vor schädlichen Produkten, die in der Folge von den Verbrauchern gemieden werden und dadurch einen Eingriff in die Rechte der betroffenen Unternehmen bewirken, oder Straßenbauarbeiten, in deren Folge der Zugang oder die Zufahrt zu den Grundstücken der Anlieger behindert wird.

Die *Leistungsverwaltung* wurde bereits gekennzeichnet durch die Gewährung staatlicher Vergünstigungen und die Schaffung infrastruktureller Rahmenbe-

<sup>95</sup> Vgl. Kingreen/Poscher (2019), Rn. 294.

<sup>96</sup> S. etwa gemäß § 80 I 1 BbgBO.

<sup>97</sup> S. zum Ganzen BVerfGE 105, 279 (300 ff.).

dingungen, um die Lebensverhältnisse der Bürger zu sichern und zu verbessern (→ Rn. 59). Sie erbringt direkte finanzielle oder sächliche Unterstützungsleistungen, Leistungen zur Lenkung und indirekten Steuerung des Verhaltens der Adressaten (z. B. durch Subventionen) und eröffnet dem Bürger den Zugang zur Infrastruktur der Daseinsvorsorge, die vom Staat selbst oder zumindest unter staatlicher Gewährleistungsverantwortung geschaffen wurde und unterhalten wird, sowie zu staatlichen Informationen. Die Rechtsposition und die tatsächlichen Entfaltungsmöglichkeiten der Bürger werden durch das Handeln der Leistungsverwaltung mithin verbessert.

77 Die vorstehende *Trennung* zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung ist jedoch nur *idealtypisch* und nicht streng durchzuführen. Vielfach sind Eingriff und Leistung im Verwaltungshandeln miteinander verzahnt. Beispiele hierfür sind

- ➔ die Versagung einer beantragten Genehmigung (z. B. Baugenehmigung oder Gewerbeerlaubnis), sofern man diese nicht per se als Eingriff verstehen möchte,<sup>98</sup> oder die Erteilung einer Genehmigung unter inhaltlichen Beschränkungen, Auflagen, Bedingungen oder mit Befristung;
- ➔ die Zweckbindung von Subventionen, welche die Verwendung der staatlichen Leistung beschränkt und deren Missachtung gemäß § 49 III 1 Nr. 1 VwVfG zum Widerruf des Bewilligungsbescheids führen kann;
- ➔ die Verknüpfung der städtischen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (Leistung) mit einem Anschluss- und Benutzungszwang, der zum Anschluss und zur Benutzung dieser öffentlichen Einrichtung verpflichtet (Eingriff),<sup>99</sup>
- ➔ die Verpflichtung zur Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen und des Verbots sonstiger baulicher oder wertsteigernder Maßnahmen ohne Genehmigung der Gemeinde in Verbindung mit der Gewährung von Städtebauförderungsmitteln.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Vgl. hierzu Hillgruber (2011), § 200 Rn. 82.

<sup>99</sup> S. etwa § 12 II, III BbgKVerf.

<sup>100</sup> S. §§ 144, 148, 164a BauGB.

## Anhang: Verständnisfragen zu §2

1. Was kennzeichnet öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne positiv? (→ 78 Rn. 42)
2. Wer zählt zu den Verwaltungsträgern? (→ Rn. 45)
3. Worin unterscheidet sich die Gewährleistungsverwaltung von der Leistungsverwaltung? (→ Rn. 61)
4. Welche öffentlichen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsform kennen Sie? (→ Rn. 72 f.)
5. Lässt sich Verwaltungshandeln stets eindeutig der Eingriffs- oder der Leistungsverwaltung zuordnen? (→ Rn. 77)



# § 3 Verwaltungsaufgaben

## A. Aufgabenbegriffe

### I. Überblick

Bei der Annäherung an die Aufgaben der Verwaltung sind drei Aufgabenbegriffe zu unterscheiden, nämlich *öffentliche Aufgaben*, *Staatsaufgaben* und *Verwaltungsaufgaben*.<sup>1</sup> Diese drei Aufgabenkategorien sind unterschiedlich weit gefasst und bilden gleichsam konzentrische Kreise (Abb. 3): Den äußeren Kreis formen als weiteste Aufgabenkategorie die öffentlichen Aufgaben, den mittleren Kreis die Staatsaufgaben und den inneren Kreis die Verwaltungsaufgaben. Verwaltungsaufgaben stellen somit eine Teilmenge der Staatsaufgaben dar, die ihrerseits einen Ausschnitt aus den öffentlichen Aufgaben bilden. Den öffentlichen, Staats- und Verwaltungsaufgaben stehen wiederum die *privaten Aufgaben* gegenüber.

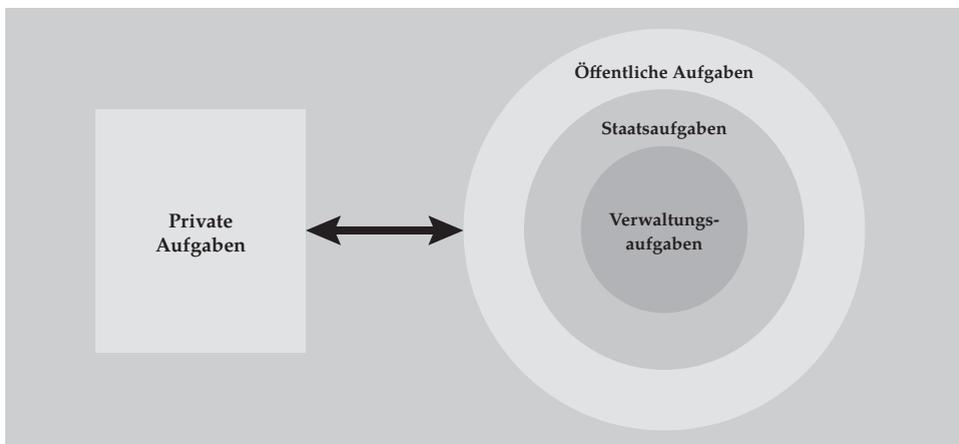


Abbildung 3: Aufgabenkategorien.

<sup>1</sup> Vgl. Baer (2012), § 11 Rn. 11 ff.; Lämmerzahl (2007), S. 29 ff.; Wimmer (2017), S. 150 f.

## II. Öffentliche Aufgaben

80 Der weitest gefasste Aufgabenbegriff ist derjenige der *öffentlichen Aufgaben*. Bei ihnen handelt es sich global gesprochen um Aufgaben, die wahrgenommen werden, um überindividuelle, altruistische *Gemeinwohlinteressen* zu verfolgen. Infolge dieser Anbindung an den entwicklungs offenen und wenig konturierter *Gemeinwohlbegriff*<sup>2</sup> lässt sich der Bereich der öffentlichen Aufgaben rechtlich kaum fassen, so dass öffentliche Aufgaben vornehmlich als *empirische Kategorie* und weniger als Rechtsbegriff einzustufen sind.<sup>3</sup> Denn das Verständnis von Gemeinwohl variiert ebenso von Gesellschaft zu Gesellschaft (bzw. Gesellschaftsteil) wie es im Laufe der Zeit Wandlungen unterworfen ist. Zudem ist die Definition von Gemeinwohl nicht beim Staat monopolisiert. Vielmehr vollzieht sich die Gemeinwohlfindung in einem fortwährenden gesellschaftlichen Diskurs zwischen staatlichen Stellen, Fachleuten, Interessengruppen sowie der (Medien-)Öffentlichkeit.<sup>4</sup> Staatliches Handeln reagiert zudem häufig nur auf technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen; versucht der Staat umgekehrt proaktiv zu agieren, zeitigt dies nur dann Erfolg, wenn die Zeit für einschlägige Anstöße „reif“ ist. Das Gemeinwohlverständnis hängt somit stark von den aktuell herrschenden politischen, ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – und nicht zuletzt vom jeweiligen Staatsverständnis (→ Rn. 93 f.) – ab.

→ Beispiel: Die Förderung kleiner Kinder in Tageseinrichtungen stellt eine öffentliche Aufgabe dar (§ 2 II Nr. 3 SGB VIII). Ihre Einstufung als Gemeinwohlziel, verbunden mit einem Anspruch auf einen Kitaplatz (s. § 24 SGB VIII), beruht auf der inzwischen bundesweit nachvollzogenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung hin zum Streben nach Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Geschlechter.

81 Das Gegenstück zu öffentlichen Aufgaben stellen *private Aufgaben* dar, mit denen individuelle Eigennutzinteressen verfolgt, insbesondere Gewinne erstrebt werden. Eine trennscharfe Abgrenzung öffentlicher und privater Aufgaben ist freilich nicht stets möglich. Ihrer bedarf es allerdings auch nicht, da eine Zuord-

---

<sup>2</sup> Eine „Suche nach Konturen“ unternimmt Schuppert (2003), S. 218 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Lämmerzahl (2007), S. 36; Püttner (2007), § 5 Rn. 4 ff.

<sup>4</sup> Schuppert (2002), S. 73 ff.

nung zu den öffentlichen Aufgaben nicht dadurch ausgeschlossen ist, dass ihre Wahrnehmung zugleich privaten Interessen dient.

- Beispiel: Die Tätigkeit privater Energieversorgungsunternehmen dient zugleich deren privatem Gewinnstreben wie auch dem Gemeinwohlinteresse, die Bevölkerung möglichst sicher, preisgünstig, verbraucherfreundlich, effizient und umweltverträglich mit Elektrizität und Gas zu versorgen (s. § 1 I, § 2 I EnWG).

Öffentliche Aufgaben werden daher in nicht unbeträchtlichem Umfang auch *von Privaten tatsächlich ausgeführt*, die damit zugleich private (Gewinn-)Interessen verfolgen können. Ihre Rolle sowie diejenige des Staates variiert hierbei je nach Aufgabe und Form ihrer Wahrnehmung. So ist eine Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private beispielsweise möglich

- auf privatrechtlicher Basis *ohne spezielle staatliche Regulierung*, Mitwirkung oder Förderung, so z. B. im Rahmen einer Bürgerinitiative, eines Vereins oder einer Stiftung;
- auf privatrechtlicher Basis im Rahmen eines speziellen staatlichen *Regulierungsregimes*, so z. B. in den ehemals staatlich monopolisierten und zwischenzeitlich materiell privatisierten Bereichen der Energieversorgung, Post und Telekommunikation;
- auf privatrechtlicher Basis mit staatlicher *Anerkennung, Förderung und ggf. Beauftragung*, so z. B. als Naturschutzvereinigung (§ 3 IV BNatSchG) oder Träger der freien Jugendhilfe (§ 4 III, §§ 74 ff. SGB VIII);
- auf privatrechtlicher Basis als staatliche *Verwaltungshelfer* bzw. *Erfüllungshelfen*<sup>5</sup> im Rahmen konventioneller öffentlicher Aufträge oder längerfristiger Kooperationen (PPP) mit dem Staat im Bereich der Errichtung/Sanierung und des Betriebs öffentlicher Infrastruktur (Straßen, Schulen, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung etc.);
- auf öffentlich-rechtlicher Basis als *Beliehene*, womit sie als Behörden im funktionellen Sinne (→ Rn. 47) tätig werden, so z. B. TÜV- und DEKRA-Sachverständige;

<sup>5</sup> Zu diesen Begriffen → Rn. 109.

→ auf öffentlich-rechtlicher Basis kraft gesetzlicher oder behördlicher *Indienstnahme* oder Verpflichtung zur *Eigenüberwachung*, z. B. betriebliche Prüfungs- und Auskunftspflichten, abfallrechtliche Produktverantwortung, telekommunikationsrechtliche Universaldienstverpflichtung, Bestellung betrieblicher (Immissionsschutz-, Störfall-, Abfall- etc.) Beauftragter.

### III. Staatsaufgaben

83 Da öffentliche Aufgaben auch durch Private wahrgenommen werden, dürfen sie nicht mit den *Staatsaufgaben* gleichgesetzt werden. Unter die Staatsaufgaben fallen nur diejenigen öffentlichen Aufgaben, die dem Staat zugewiesen sind. Der Begriff der Staatsaufgaben ist mithin enger als derjenige der öffentlichen Aufgaben und beschreibt lediglich eine *Teilmenge der öffentlichen Aufgaben*. Die Zuweisung an den Staat darf jedoch nicht im Sinne einer Verengung auf solche Aufgaben missverstanden werden, die durch staatliche Organe und Einrichtungen eigenhändig ausgeführt werden. Vielmehr genügt es, dass der Staat zumindest die *Gewährleistungsverantwortung* für eine ordnungsgemäße Erfüllung der öffentlichen Aufgaben übernommen hat.<sup>6</sup> Dieser Verantwortung wird er gerecht, indem er die tatsächliche Ausführung durch Private kontrolliert, sei es mit den Mitteln des Ordnungs- und Regulierungsrechts oder, so bei öffentlichen Aufträgen und PPP, denjenigen des Vertragsmanagements. Im Ergebnis unterfallen den Staatsaufgaben somit alle öffentlichen Aufgaben, die nicht völlig unabhängig von staatlicher Mitwirkung, Steuerung oder Regulierung wahrgenommen werden.

84 Im Hinblick auf Staatsaufgaben ist streitig, ob sog. *originäre Staatsaufgaben* existieren, die als staatliche Kernaufgaben der Verfassung vorgeordnet sind, mithin unabhängig von einer verfassungsrechtlichen Zuweisung vom Staat zu erfüllen sind, oder ob Staatsaufgaben ausschließlich als *Verfassungsaufgaben* zu verstehen sind und sich demzufolge aus der Verfassung ableiten müssen.<sup>7</sup> Letztere Ansicht verdient den Vorzug. Dem modernen demokratischen Rechtsstaat ist eine aus der Natur der Sache begründete Staatsauffassung, die sich in letzter

---

<sup>6</sup> Vgl. zu Staatsaufgaben als Gewährleistungsaufgaben Schuppert (2003), S. 289 ff.

<sup>7</sup> S. zum Streitstand Lämmerzahl (2007), S. 115 ff. m. w. N.

Konsequenz auch über die verfassungsrechtliche Ordnung selbst hinwegsetzen könnte, fremd. Stattdessen bildet umgekehrt die Verfassung den Ursprung und Maßstab jeglicher staatlicher Herrschaftsausübung. Der Staat und seine Aufgaben unterliegen einem permanenten Legitimationsbedarf vor der Verfassung, die eine Grundordnung nicht nur für den Staat, sondern auch für die Gesellschaft bildet. Da sich im Zuge der kooperativen Gemeinwohlkonkretisierung (→ Rn. 80) das Verständnis öffentlicher und vom Staat zu erfüllender Aufgaben wandeln kann, ist von einem Prinzip *offener Staatsaufgaben* auszugehen. Die Zuweisung an den Staat erfolgt damit letztlich durch den (u. U. verfassungsändernden) Gesetzgeber.

Unabhängig davon zeigt ein Blick in das Grundgesetz, dass potentielle „staatliche Kernaufgaben“ dort abgebildet sind,<sup>8</sup> so etwa staatliche Gesetzgebung (Art. 30, 70 ff., 105 GG), Verwaltung (Art. 30, 83 ff., 108 GG) und Rechtsprechung (Art. 92 ff. GG), ebenso Außenbeziehungen und Außenvertretung (Art. 32 I, 59 I GG), innere Sicherheit (z. B. Art. 35, 87 I, 91 GG) oder Landesverteidigung (Art. 87a GG). Komplementäre Vorschriften finden sich in den Landesverfassungen. Eines Rückgriffs auf krude metarechtliche, um nicht zu sagen metaphysische Konstrukte wie dasjenige originärer Staatsaufgaben, die ein – in doppeltem Sinne – vorkonstitutionelles Staatsverständnis aufscheinen lassen, bedarf es mit hin nicht.

Auch unter der Prämisse eines offenen Staatsaufgabenbegriffs stellt sich indes die Frage, ob der Staat, beispielsweise aus seiner Grundrechtsbindung (Art. 1 III GG) und daraus etwaig resultierender Schutzpflichten, aus Gründen der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 I GG) und des Umweltschutzes (Art. 20a GG) *verpflichtet* sein kann, sich einer öffentlichen Aufgabe anzunehmen, so z. B. im Bereich des Gesundheitsschutzes oder der sozialen Sicherung. Diese Verpflichtung besteht allerdings auch dann nicht „originär“, sondern findet gleichermaßen in der Verfassung ihr Fundament.

Vielfach resultiert die (zumindest faktische) Notwendigkeit einer Aufgabenwahrnehmung durch den Staat unter Gemeinwohlaspekten auch aus Situatio-

<sup>8</sup> Vgl. Bull/Mehde (2015), Rn. 348.

nen, in denen ein *Marktversagen* vorliegt.<sup>9</sup> Dies ist etwa der Fall bei sog. *öffentlichen Gütern*, in die Private nicht zu investieren geneigt sind, weil sie niemanden von deren Nutzung ausschließen können (z. B. Luftreinhaltung, Klimaschutz, Landschaftspflege), so dass die Allgemeinheit als Trittbrettfahrer von diesen Investitionen profitiert. Gleiches gilt, wenn ein *natürliches Monopol* besteht, d. h. ein einziger Anbieter eine Leistung kostengünstiger erbringen kann als mehrere Anbieter, weil die Fixkosten sehr hoch sind. Dies trifft insbesondere auf die vormals staatlich monopolisierten Netzwirtschaften zu (Eisenbahn, Energiewirtschaft, Telekommunikation), in denen die Leistungserbringung von einer aufwändigen, nicht oder schwer duplizierbaren Netzinfrastruktur abhängig ist. Wettbewerb setzt hier voraus, dass Konkurrenten diese Infrastruktur zu angemessenen Bedingungen mitbenutzen können. Der Staat hat insofern eine *Gewährleistungsverantwortung*, die er, wenn er die einschlägigen Leistungen nicht selbst oder in Kooperation mit Privaten erbringt, zumindest in Form eines spezifischen Regulierungsrechts zur Steuerung rein privater Aufgabenerfüllung wahrnimmt. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung ist teilweise in der Verfassung selbst expliziert, so etwa für die Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit im Schienenverkehr in Art. 87e IV GG und für das flächendeckende Angebot an angemessenen und ausreichenden Post- und Telekommunikationsdienstleistungen in Art. 87e I GG.

#### IV. Verwaltungsaufgaben

- 88 *Verwaltungsaufgaben* schließlich bezeichnen diejenige Teilmenge der Staatsaufgaben, die *Verwaltungsbehörden im funktionellen Sinne* zugewiesen sind, mithin solchen Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Sinne von § 1 IV VwVfG wahrnehmen. Hierunter fallen alle organisatorisch verselbständigten Einheiten eines Verwaltungsträgers (Bund, Land, Kommune etc.),<sup>10</sup> die in eigener Zuständigkeit Aufgaben der *öffentlichen Verwaltung im materiellen Sinne* (→ Rn. 41 ff.) mit Außenwirkung wahrnehmen.<sup>11</sup> Dieses materielle bzw. funktionelle Verständnis von Verwaltungsaufgaben schließt auch Tätigkeiten von

---

<sup>9</sup> Zu den Ausprägungen des Marktversagens Basedow (2003), S. 8 ff.; Engelkamp/Sell (2016), S. 509 ff.; Lenk/Sesselmeier (2017b), S. 402 ff.

<sup>10</sup> Zu den Verwaltungsträgern → Rn. 45.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 10, 20 (48); BVerwG DVBl. 1991, 642; Sodan/Ziekow (2018), § 58 Rn. 4.

Verfassungsorganen oder Gerichten ein, die sich außerhalb des Bereichs von Gesetzgebung, politischer Staatsleitung (Regierung) oder Rechtsprechung bewegen, so etwa die Ausübung des Hausrechts oder der Polizeigewalt im Bundestagsgebäude durch den Bundestagspräsidenten (Art. 40 II 1 GG) oder die Entscheidungen des Präsidenten des Oberlandesgerichts im Rahmen der Ausbildung von Rechtsreferendaren.<sup>12</sup> Desgleichen unterfällt die Tätigkeit von *Beliehenen*, d. h. solcher Personen des Privatrechts, denen Hoheitsaufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts übertragen worden sind (s. § 16 I BbgLOG), dem funktionellen Behördenbegriff und damit den Verwaltungsaufgaben.

Die Zuordnung zu den Verwaltungsaufgaben ist unabhängig von der Art und Weise ihrer Wahrnehmung durch die Behörden. Sie ist daher nicht auf Handeln in *öffentlich-rechtlichen Handlungsformen* (z. B. Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche Verträge, Rechtsverordnungen, Satzungen) beschränkt, sondern umfasst auch *privatrechtliches Handeln*, darunter die Vergabe öffentlicher Aufträge und den Abschluss privatrechtlicher Verträge jeglicher Art. Auch das Verwaltungsverfahrensgesetz vollzieht dies nach, indem einerseits als Behörde jede Stelle gilt, die „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“ (§ 1 IV VwVfG), andererseits das Gesetz seinen Anwendungsbereich auf die „öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden“ beschränkt (§ 1 I VwVfG). Hieraus folgt, dass der Kreis der Verwaltungsaufgaben i. S. v. § 1 IV VwVfG weiter gefasst ist als derjenige der öffentlich-rechtlichen Tätigkeit i. S. v. § 1 I VwVfG, mithin auch privatrechtliches Handeln der Behörden einschließt, für das dann allerdings das VwVfG nicht gilt.<sup>13</sup>

## V. Insbesondere: Aufgaben kommunaler Selbstverwaltungsträger

Während Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung, die rechtlich unselbstständig und innerhalb einer hierarchischen Struktur prinzipiell unbeschränkt weisungsgebunden sind (z. B. Regierungspräsidien, Bundes-/Landesoberbehörden), nicht zuletzt aus Gründen des Vorbehalts des Gesetzes einen gesetzlich

<sup>12</sup> S. für Brandenburg § 10 I 4 BbgJAG, § 19 BbgJAO.

<sup>13</sup> Vgl. Sodan/Ziekow (2018), § 58 Rn. 3.

zumeist klar umgrenzten Aufgabenbereich haben, stellt sich die Situation bei den kommunalen Gebietskörperschaften als Trägern der *kommunalen Selbstverwaltung* gemäß Art. 28 II GG und dem Landesverfassungsrecht<sup>14</sup> anders dar. So besitzen die *Gemeinden* in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft prinzipiell eine *Allzuständigkeit* und ein *Aufgabenfindungsrecht* ohne besonderen Kompetenztitel, mithin eine *Aufgabengarantie*;<sup>15</sup> zugleich sind sie in diesem Bereich zur eigenverantwortlichen Erledigung der Aufgaben berechtigt.<sup>16</sup> Beide Garantien bestehen jedoch nur „im Rahmen der Gesetze“ (Art. 28 II 1 GG), d. h. der Gesetzgeber ist grundsätzlich befugt, den Gemeinden Aufgaben zu übertragen und zu entziehen sowie Vorgaben hinsichtlich ihrer Erledigung zu machen.<sup>17</sup>

91 Entsprechend unterscheidet man hinsichtlich der *Gemeinden* – ungeachtet der Grundentscheidung des jeweiligen Bundeslandes für das monistische oder das dualistische Modell kommunaler Aufgaben<sup>18</sup> – wesensmäßig *drei Aufgabentypen*, nämlich

- *freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung*, deren Wahrnehmung selbst den Gemeinden ebenso freigestellt ist wie die Art und Weise ihrer Erledigung (z. B. Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Tourismus und Wirtschaftsförderung); sie unterliegen insofern nur einer staatlichen Rechtsaufsicht, mithin Kontrolle der Rechtmäßigkeit;
- *weisungsfreie Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung*, die von den Gemeinden kraft Gesetzes zu erledigen sind, hinsichtlich der Art und Weise ihrer Erledigung jedoch ebenfalls mit einem erheblichen Spielraum verbunden sind (z. B. Bauleitplanung, Straßenbau, Feuerwehr, Schulträgerschaft); auch hier beschränkt sich die staatliche Aufsicht auf die Rechtmäßigkeit;
- *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung*, die ihrem Wesen nach keine von der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung umfassten Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft i. S. v. Art. 28 II GG, sondern den Gemeinden kraft Gesetzes übertragene *staatliche Aufgaben* darstellen (z. B. Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden, Straßenverkehrsbehörden oder Gewerbe-

<sup>14</sup> S. etwa Art. 97 I 1, II BbgLVerf.

<sup>15</sup> S. etwa Art. 97 II BbgLVerf.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu grundlegend BVerfGE 79, 127 (143 ff.); s. ferner → Rn. 163 f.

<sup>17</sup> S. etwa Art. 97 II, III BbgLVerf.

<sup>18</sup> Hierzu Burgi (2019), § 8 Rn. 1 ff.

behörden). Hierbei unterliegen die Gemeinden der staatlichen Fachaufsicht mit Weisungsbefugnissen auch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung.<sup>19</sup>

Diese drei Aufgabenkategorien finden sich auch auf der Ebene der *Landkreise* als Gemeindeverbände i. S. v. Art. 28 II 2 GG. Allerdings ist deren verfassungsrechtliche Stellung insofern schwächer, als ihnen das Recht zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung nach dieser Norm lediglich „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs“ gewährt wird. Die Verfassung garantiert den Landkreisen mithin keine Allzuständigkeit mit Aufgabenfindungsrecht für kreiskommunale Aufgaben, sondern überantwortet die Bestimmung von Kreisaufgaben dem Gesetzgeber. Dessen ungeachtet muss der Gesetzgeber den Landkreisen einen im Verhältnis zu den übertragenen staatlichen Aufgaben angemessenen Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung belassen; anderenfalls würde er der verfassungsrechtlichen *institutionellen Garantie* auch der Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaft nicht gerecht.<sup>20</sup> Keine Allzuständigkeit genießen übrigens auch die Träger *funktionaler Selbstverwaltung*, z. B. die Kammern (IHK, Handwerkskammer, Berufskammern) und die Universitäten. Denn ihr Tätigkeitsfeld ist – buchstäblich – durch ihre spezifische Funktion begrenzt und von einer entsprechenden Aufgabenzuweisung durch den Gesetzgeber abhängig. Entsprechend umfassen die Aufgaben der IHK gemäß § 1 I IHKG u. a. die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden und die Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Die Hochschulen wiederum „dienen der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und Künste durch Lehre, Forschung, Studium und Weiterbildung“.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> In Brandenburg ist hier gemäß § 121 BbgKVerf das Institut der „Sonderaufsicht“ vorgesehen; dazu noch → Rn. 248, 251, 253.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 119, 331 (354f.).

<sup>21</sup> So § 3 I 1 BbgHG.

## B. Leitbild: Staatsverständnis und Staatsaufgaben

### I. Historische Grundtypen des Staats(aufgaben)verständnisses

93 Wie erwähnt, hängen die Einstufung einer Aufgabe als öffentlich und in der Folge Umfang und Wahrnehmungsmodi der Staats- und Verwaltungsaufgaben unter anderem vom jeweiligen Staatsverständnis, mithin der Vorstellung vom Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ab (→ Rn. 80). In der neuzeitlichen Geschichte hat sich dieses Staats(aufgaben)verständnis gewandelt, wobei die Entwicklung nicht linear hin zu „mehr“ oder „weniger Staat“, sondern wellenförmig verläuft. Entsprechend haben sich vier Grundtypen herausgebildet:<sup>22</sup>

- Dem *Policeystaat* des 17. und 18. Jahrhunderts liegt die absolutistische Vorstellung der Einheit von Staat und Gesellschaft sowie einer umfassenden Zuständigkeit des Staates für die Bestimmung und Verwirklichung des kollektiven wie individuellen Wohls zugrunde. Sicherheit, verstanden nicht nur als Gewährung von Schutz, sondern auch Wohlfahrt und Glückseligkeit, ist der Schlüsselbegriff. Bürgerliche Rechte bestehen nur untereinander, nicht aber gegenüber dem Staat.
- Im Kontrast hierzu vollzieht das liberale Leitbild des *Rechtsstaats* des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts eine konsequente Trennung von Staat und Gesellschaft und stellt die Zuständigkeit des Staates für Wohlfahrt infrage zugunsten einer bloßen Gewährleistung der Freiheit des bürgerlichen Rechtsverkehrs, der im Übrigen durch die „unsichtbare Hand“ selbstreguliert wird. Da der Staat seinerseits gesetzgebunden ist, werden Freiheitsrechte auch diesem gegenüber durchsetzbar.
- Unter dem Eindruck der Folgen von Industrialisierung und Verstädterung schlägt mit dem *Sozialstaat* des späten 19. und des 20. Jahrhunderts das Pendel wieder zurück zu mehr staatlicher Intervention, die mit einem starken Ausbau staatlicher Leistungen im Bereich des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens einhergeht. Dieser setzt sich auch nach dem 2. Weltkrieg mit wachsendem Wohlstand fort, der die Mittel hierfür freisetzt.

---

<sup>22</sup> Vgl. zum Folgenden Kaufmann (1994), S. 19 ff.

- Zum Ende des 20. Jahrhunderts reift wiederum die Erkenntnis, dass die finanziellen Ressourcen ebenso wie die Effektivität staatlicher Eigenleistung und direkter Intervention begrenzt sind. Aufgaben und Problemstellungen differenzieren sich immer weiter aus und globalisieren sich, präventives und risikovorsorgendes Verhalten gewinnt an Bedeutung. Dies markiert den Übergang zum Leitbild des *Steuerungsstaats*, der seine Aufgabe zunehmend auch in der Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Kontextsteuerung) erblickt. Neben die klassische ordnungsrechtliche Intervention treten mithin Anreizstrukturen, Zielvorgaben, Verhandlungssysteme, Informations- und Überzeugungsstrategien etc. Der Steuerungsstaat löst den Sozialstaat mithin nicht ab, sondern ergänzt lediglich das Instrumentarium staatlicher Steuerung der gesellschaftlichen Verhältnisse.

## II. Zeitgenössische Staatsverständnisse

Unbeschadet der unter I. aufgezeigten langfristigen und grundlegenden Entwicklungslinien zeigen sich in der jüngeren Vergangenheit kurzfristige – und in ihren Auswirkungen vergleichsweise geringfügige – Pendelausschläge, die, zumeist verbunden mit einem Wechsel der politischen Machtverhältnisse, eine Präferenz für ein jeweils anderes Staatsverständnis widerspiegeln: 94

- Eine sozialstaatliche und wohlfahrts- bzw. „policeystaatliche“ Tendenz kennzeichnet den *Aktiven Staat*, der nach dem Regierungswechsel von 1969 dem Staatsverständnis der sozialliberalen Koalition entsprach.<sup>23</sup> Er zeichnet sich durch Skepsis gegenüber dem Markt bei gleichzeitigem Steueroptimismus aus und weist die Bestimmung sowie Garantie des Gemeinwohls dem Staat zu, während der Bürger eine Rolle als Steuerungsobjekt und Hilfeempfänger einnimmt. Entsprechend wurden wohlfahrtsstaatliche Leistungen mit entsprechenden Rechtsansprüchen ausgebaut, was, legt man die Staatsquote als Indikator zugrunde, zu einem erheblichen Zuwachs der Staatsaufgaben führte (→ Rn. 100).

---

<sup>23</sup> Zu diesem Leitbild s. auch Beer (2011), S. 55 f.; zur begleitenden Policy-Forschung s. Bogumil/Jann (2009), S. 46 ff.

- Wieder stärker (neo-)liberale Ansätze zeigten sich nach der Regierungsübernahme durch die schwarz-gelbe Koalition 1982 und dem Ende der Prosperität nach der deutschen Einheit in Gestalt des in der Koalitionsvereinbarung von 1994 propagierten und mit Einsetzung eines gleichnamigen Sachverständigenrats 1995<sup>24</sup> so bezeichneten *Schlanken Staats*.<sup>25</sup> Unter dem Motto „Weniger Staat, mehr Markt“ sollten privatisiert und dereguliert, Bürokratie abgebaut, Freiräume für Privatinitiative geschaffen und der Standort Deutschland wettbewerbsfähiger gemacht werden. Aufgaben, Anzahl und Personal der (Bundes-)Behörden sollten reduziert werden. In der Schlussbilanz ist dieser Ansatz, betrachtet man die Entwicklung der Staatsquote bis 1998 (→ Rn. 100), als gescheitert zu bewerten.
- Steuerungsstaatlich geprägt sind Konzepte wie der *Gewährleistungsstaat*, der *Aktivierende Staat* und *Governance*. Der *Gewährleistungsstaat* rückt den Fokus staatlicher Tätigkeit von der Eigenerstellung hin zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Erledigung öffentlicher Aufgaben.<sup>26</sup> Die tatsächliche Ausführung kann folglich auch durch Private geleistet werden, sei es im Auftrag oder in Kooperation mit dem Staat (PPP), sei es im Rahmen eines staatlichen Überwachungs- oder Regulierungssystems. Der von der rot-grünen Koalition nach dem Regulierungswechsel von 1998 ausgerufene *Aktivierende Staat*<sup>27</sup> baut auf dem Gewährleistungsstaat auf. Er akzentuiert jedoch stärker die Rolle des Staates als Initiator, Moderator, Koordinator und Unterstützer sowie die Öffnung des öffentlichen Sektors gegenüber der Zivilgesellschaft und der Einbindung bürgerschaftlichen Engagements, mithin die Kooperation staatlicher, privater und bürgerschaftlicher Akteure bei der Verfolgung öffentlicher Interessen im Sinne einer neuen Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem, privatem und drittem Sektor. *Governance* wiederum unternimmt einen Perspektivwechsel von der Fokussierung auf den Staat als Subjekt der Steuerung gesellschaftlicher Verhältnisse i. S. d. akteurszentrierten Steuerungskonzepts hin zu komplexen „Regelungsstrukturen“ zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbststeuerung sowie Koordinations- und Interaktionsprozessen der wechselseitigen Beein-

---

<sup>24</sup> Zu den Ergebnissen s. Scholz (1997).

<sup>25</sup> Zu diesem Leitbild s. auch Beer (2011), S. 56 f.

<sup>26</sup> Vgl. zu diesem Leitbild die Autorenbeiträge in Schuppert (2005).

<sup>27</sup> Bundesregierung (1999), S. 1 ff.; s. ferner Beer (2011), S. 57 f.; Blanke (2009), S. 51 ff.; ders./Lamping (2014), S. 391 ff.; Lamping/Schridde/Platz/Blanke (2002), S. 27 ff.

flussung.<sup>28</sup> Auch wenn hierdurch die Dichotomie von Staat und Gesellschaft aufgeweicht wird, bleibt die Sonderstellung des Staates als öffentlicher Akteur anerkannt, der zu hoheitlichem Handeln befugt ist und die Regelungen der Interaktion festlegt, so dass Verhandlungen mit dem Staat sich stets „im Schatten der Hierarchie“ vollziehen.

### III. Aufgabenkritik als (Dauer-)Reformziel

Ungeachtet einer gesetzlichen Zuweisung oder freiwilligen Übernahme ist der Kreis der Verwaltungsaufgaben nicht in Stein gemeißelt, sondern steht permanent zur Disposition. Denn der Staat ist, folgt man nicht gerade dem absolutistischen Konzept des Policeystaats in Reinkultur, nur zur Wahrnehmung derjenigen öffentlichen Aufgaben berufen, die durch Wirtschaft und Gesellschaft nicht mindestens gleichwertig erfüllt werden können, zu deren Erledigung es mithin unter Gemeinwohlgesichtspunkten des Staates bedarf und die er unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen *Wirtschaftlichkeitsgebots* (s. Art. 114 II GG) wirksam und effizient zu erfüllen imstande ist. Anderenfalls wäre es nicht gerechtfertigt, Bürger und Privatwirtschaft aus der betreffenden Aufgabenverantwortung zu drängen und sie obendrein mit den für die staatliche Aufgabenwahrnehmung zu erhebenden Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge etc.) zu belasten. Als Konstellationen legitimen staatlichen Tätigwerdens bereits genannt wurden die Fälle grundrechtlich geforderten Schutzes oder des Marktversagens (→ Rn. 87). Der Bereich wirtschaftlicher Betätigung unterliegt dagegen zumindest auf der insofern praktisch bedeutsamsten kommunalen Ebene dem Prinzip der *Subsidiarität* staatlicher Aufgabenwahrnehmung,<sup>29</sup> und zwar unabhängig davon, ob man diesem Prinzip jenseits konkreter Ausprägungen im Grundgesetz (z. B. Art. 1, 2 I, 6 II, 23 I 1, 28 II, 30, 70, 72, 83 GG) die Eigenschaft als allgemeine verfassungsrechtliche Leitlinie für die Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zuerkennen möchte.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Hierzu Mayntz (2006), S. 11 ff.; Trute (1996), S. 950 ff.; kritisch zur Ausnahme von Governance aus dem Steuerbegriff Bohne (2018), S. 140 ff.

<sup>29</sup> S. etwa § 91 III 1 BbgKVerf (→ Rn. 108, 174).

<sup>30</sup> Vgl. hierzu Frey/Bruckert (2018), S. 186 ff.; Isensee (2007), § 73 Rn. 65 ff.; Süsterhenn (1966/67), S. 230 ff.; Zippelius (2017), S. 107 ff.; s. auch Franz (2013), S. 192 f.; Windoffer (2007b), S. 105 ff.; offenlassend BVerfGE 58, 233 (258).

- 96 Entsprechend dem Subsidiaritätsgedanken und dem Wirtschaftlichkeitsgebot sind die Verwaltungsbehörden gehalten, *Aufgabenkritik* zu üben.<sup>31</sup> Aufgabenkritik zählt, ebenso wie Entbürokratisierung und Deregulierung, zwischenzeitlich zumindest in der Theorie gleichsam zu den Dauerbrennern unter den für Staat und Verwaltung ausgegebenen Reformzielen, und hat mittlerweile als solches auch Eingang in die Rechtsordnung gefunden und damit Verbindlichkeit erlangt. Ein Beispiel hierfür ist Brandenburg. In Anlehnung an ein bereits 1974 von der KGSt, der Schöpferin des Neuen Steuermodells (→ Rn. 170), formuliertes Verständnis von Aufgabenkritik<sup>32</sup> wurde die Landesverwaltung mit dem (inzwischen aufgehobenen) § 2 V VerwModG darauf verpflichtet, „alle Bereiche ständig daraufhin zu überprüfen, ob die Wahrnehmung von Aufgaben, auch solcher, die durch Gesetz oder Verordnung begründet sind, durch das Land notwendig ist (Zweckkritik) und ob sie zweckmäßiger und wirtschaftlicher durch Dritte erfolgen kann (Vollzugskritik).“ Die aktuelle, in § 4 I BbgLOG überführte Regelung verpflichtet die Landesbehörden zur regelmäßigen Prüfung, „ob ihre Aufgaben zur Lösung gesellschaftlicher Fragestellungen oder zur Beeinflussung gesellschaftlicher Entwicklungen noch fortgeführt werden müssen“.
- 97 Verwaltungstätigkeit erschöpft sich demnach unbeschadet des Gebots der Gesetzmäßigkeit (Art. 20 III GG) nicht in der unreflektierten Ausführung vorgegebener Vorschriften, sondern erstreckt sich auch darauf, die *Existenzberechtigung dieser Vorschriften* selbst sowie die *Art und Weise ihrer Ausführung* vor dem Hintergrund der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Erreichung der Gemeinwohlziele zu hinterfragen. Die Befugnis und Pflicht zur Aufgabenkritik ist unabhängig von der Kompetenz zur Änderung von Rechtsvorschriften bzw. Verwaltungspraxis, die u. U. anderen Stellen (Parlament, Regierung, Behördenleitung etc.) zukommt. Wesentliche Beiträge zur Entscheidungsfindung erbringen hingegen die einzelnen Bereiche der Verwaltung, deren Organisation untersucht und deren Mitarbeiter über Befragungen und Workshops in den Prozess der Aufgabenkritik einbezogen werden.

---

<sup>31</sup> Vgl. zu diesen Zusammenhängen Scholz (2004), S. 203 ff; Thieme (1984), Rn. 197.

<sup>32</sup> Hierzu Röber (2011), S. 110f.

Als Folgen der Aufgabenkritik kommen u. a. in Betracht

98

- die *Einstellung* der Wahrnehmung von Aufgaben durch den Staat, womit diese entweder einer materiellen Privatisierung in Gestalt einer Wahrnehmung durch Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft (→ Rn. 105) zugeführt werden oder gänzlich in Fortfall geraten;
- im Falle fortbestehender Aufgabenwahrnehmung zumindest der *Abbau* oder die *Vereinfachung* von Normen und Standards (vgl. § 4 IV BbgLOG);
- die *Übertragung* der tatsächlichen Ausführung von Aufgaben auf *Private*, sei es im Wege konventioneller öffentlicher Aufträge, sei es im Rahmen von öffentlich-privaten Kooperationen (PPP, → Rn. 110 ff.);
- die *Kooperation* mit anderen öffentlich-rechtlichen *Verwaltungsträgern* im Rahmen gemeinsam getragener Organisationen (z. B. Aufgabenübertragung auf kommunale Zweckverbände) oder auf rein vertraglicher Basis (z. B. Aufgabenübertragung durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Kommunen);
- die *Bündelung* von Aufgaben innerhalb desselben Verwaltungsträgers, z. B. durch Zusammenlegung oder Eingliederung von Behörden;
- die *Dekonzentration* und *Dezentralisierung* von Aufgaben<sup>33</sup> in Form der Übertragung auf nachgeordnete Behörden und Verwaltungsträger, insbesondere auf die Kommunen (z. B. § 1 II FRGGBbg).

## C. Realität: Aufgabenentwicklung

### I. Staatsquote als Indikator

Versucht man die Leitbilder des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft und der Staats- und Verwaltungsaufgaben an der Realität zu spiegeln, so stellt sich das Problem, den Umfang der Aufgaben zu erfassen, die von der staatlichen Verwaltung wahrgenommen werden. Hierfür bedarf es mithin eines *Indikators*, der eine möglichst aussagekräftige Annäherung an das tatsächliche Aufkommen staatlicher Verwaltungstätigkeit verspricht. Als ein solcher Indikator bietet

99

<sup>33</sup> Zu diesen Begriffen → Rn. 24, 153.

sich die *Staatsquote* an.<sup>34</sup> Sie beschreibt den Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP), dem Wert der im betreffenden Jahr im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen. Zu den Staatsaufgaben werden hierbei die unmittelbaren Ausgaben der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) und Sozialversicherungsträger gerechnet, d.h. unter Ausschluss derjenigen Ausgaben, die an andere staatliche Ebenen geleistet werden.

## II. Entwicklung der Staatsquote in Deutschland

100 Betrachtet man die Staatsquote in Deutschland von 1960 bis 2017 (Abb. 4), so zeigt sich folgende Entwicklung:

- ➔ 1960 liegt die Staatsquote unter einem Drittel des BIP. Sie wächst kontinuierlich, lässt jedoch zwischen 1970 und 1975, zu Zeiten des „Aktiven Staats“ der sozialliberalen Koalition (→ Rn. 94), einen stärkeren Anstieg staatlicher Aktivität erkennen als zuvor.
- ➔ Nach dem Regierungswechsel 1982 zeigt sich bis 1990 zunächst ein Rückgang; nach der deutschen Einheit erweist sich Helmut Kohls „Schlanker Staat“ sodann alles andere als schlank, sondern lässt die Staatsquote (ohne Sondereffekte) kontinuierlich auf Rekordniveau wenig unterhalb der Hälfte des BIP verharren.
- ➔ Der „Aktivierende Staat“ der rot-grünen Regierung bewahrt nach 1998 zunächst das vorgefundene Erbe extensiver Staatstätigkeit; nach Wirksamwerden der „Agenda 2010“ sinkt die Staatsquote ab 2006 bis zur Banken- und Finanzkrise 2009 wieder, um sich alsdann ab 2011 in etwa auf dem Niveau von 44 Prozent zu stabilisieren.

---

<sup>34</sup> Vgl. König (2008), S. 184; s. auch Bogumil/Jann (2009), S. 67 ff.; ablehnend, wenngleich ohne Alternativvorschlag Püttner (2007), § 5 Rn. 5.

Jahr	Staatsquote	Jahr	Staatsquote	Jahr	Staatsquote
1960	32,9%	1990	43,6%	2009	47,6%
1965	37,1%	1995	48,2%	2010	47,3%
1970	38,5%	1998	47,7%	2011	44,7%
1975	48,8%	2000	45,1%	2013	44,7%
1980	46,9%	2005	46,2%	2015	43,9%
1985	45,2%	2007	42,8%	2017	44,0%

Abbildung 4: Staatsquote in Deutschland.<sup>35</sup>

### III. Staatsquoten im europäischen Vergleich

Es gilt – nicht zu Unrecht – als typisch deutsche Unsitte, beim Auftreten eines wirklichen oder vermeintlichen gesellschaftlichen Problems sogleich nach dem Staat zu rufen, um im selben Atemzug zu viel Bürokratie und Abgabenlast zu monieren. Ob sich Deutschland im Verhältnis zu anderen europäischen Staaten tatsächlich durch blinde Staatsgläubigkeit auszeichnet, lässt sich mit einem Blick auf die Staatsquoten im europäischen Vergleich erfassen (Abb. 5). Hier nimmt Deutschland im Jahr 2017 einen Mittelplatz zwischen den nordeuropäischen Staaten sowie Belgien und Frankreich mit Werten über 50 Prozent und den osteuropäischen Staaten mit Werten unter 40 Prozent ein. Deutschland liegt unterhalb des Durchschnitts der EU-Staaten und des Euroraums. Außer Frankreich weist auch Italien unter den großen EU-Staaten eine höhere Staatsquote auf, während diejenige des Vereinigten Königreichs und Polens etwas unterhalb der deutschen liegt.

<sup>35</sup> Eigene Darstellung basierend auf: BMF (2018).

Staat	D	Frankreich	Belgien	Italien	UK	Niederlande	Finnland
<b>Staatsquote 2017 in %</b>	44,2	56,0	52,4	49,1	41,0	43,2	53,9

Staat	Dänemark	Irland	Polen	Litauen	Rumänien	Euroraum	EU-28
<b>Staatsquote 2017 in %</b>	53,0	26,4	41,3	34,4	33,8	47,2	46,0

Abbildung 5: Staatsquoten 2017 im europäischen Vergleich.<sup>36</sup>

#### IV. Verteilung der Staatsausgaben nach Aufgabengruppen

- 102 Schlüsselt man die 2017 getätigten Staatsausgaben in Deutschland, die 44,2 Prozent des BIP umfassen, in BIP-Prozentanteilen nach Aufgabengruppen auf, so ergibt sich auf Basis der Statistiken von Eurostat folgendes Bild:

Aufgabe	BIP-Anteil 2017 in %	Aufgabe	BIP-Anteil 2017 in %
Soziale Sicherung	19,4	Öff. Sicherheit und Ordnung	1,5
Gesundheitswesen	7,1	Freizeit, Kultur, Religion	1,0
Allgemeine öff. Verwaltung	5,6	Verteidigung	1,0
Bildungswesen	4,1	Umweltschutz	0,6
Wirtschaftliche Angelegenheiten	3,1	Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	0,4

Abbildung 6: BIP-Anteile 2017 der deutschen Staatsausgaben nach Aufgabengruppen.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Eigene Darstellung basierend auf: BMF (2017).

<sup>37</sup> Eigene Darstellung basierend auf: Eurostat (2017).

## D. Staatliche Aufgabenerfüllung und Privatisierung

### I. Begriff der Privatisierung

Wie aufgezeigt, ist die Erfüllung öffentlicher, d. h. gemeinwohlorientierter Aufgaben nicht beim Staat monopolisiert, sondern können auch Private in unterschiedlicher Weise in ihre Erfüllung einbezogen werden (→ Rn. 82). Wurden öffentliche Aufgaben vormals ausschließlich durch Verwaltungsbehörden ausgeführt und erfährt dieser Zustand Änderungen, so spricht man von *Privatisierung*. Ungeachtet aller Schwierigkeiten, diesem komplexen und vielgestaltigen Phänomen mit einer griffigen Definition gerecht zu werden, lässt sich Privatisierung näherungsweise umschreiben als die vollständige oder teilweise Verlagerung einer öffentlichen Aufgabe selbst oder der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in den privaten Bereich oder auf ein privates Rechtssubjekt.<sup>38</sup> 103

### II. Ursachen für Privatisierungsentscheidungen

Entscheidungen des Staates für oder gegen Privatisierungen hängen von verschiedenen Faktoren ab, unter denen die folgenden – je für sich oder kumulativ – als besonders bedeutsam hervorzuheben sind: 104

- *Staatsverständnis*: Während policy- oder sozialstaatlich orientierte Staatsauffassungen wie etwa der „Aktive Staat“ tendenziell privatisierungsfeindlich sind, begünstigen liberale Konzepte wie etwa der „Schlanke Staat“ materielle Privatisierungen, durch die der Staat sich vollständig aus der eigenhändigen Aufgabenwahrnehmung zurückzieht. Steuerungsstaatliche Modelle wie der Gewährleistungsstaat begünstigen insbesondere funktionale Privatisierungen in Gestalt einer kooperativen Aufgabenwahrnehmung.
- *Staatsfinanzen*: Privatisierungsentscheidungen werden nicht selten nach Kassenlage getroffen. So begünstigen leere Staatskassen Privatisierungen, da der Staat sich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der damit verbundenen Finanzierungslasten entledigen möchte. Er erwartet sich von Privati-

---

<sup>38</sup> Ziekow (2016), § 8 Rn. 1.

sierungen mithin (zumindest vorläufige) Haushaltsentlastungen, Synergieeffekte durch die Einbindung privatwirtschaftlicher Handlungsrationitäten sowie eine wirtschaftliche und effizientere Aufgabenerfüllung. In Perioden günstiger Finanzlage spielen diese Faktoren eine geringere Rolle, so dass der Staat eher wieder zur eigenhändigen Aufgabenwahrnehmung geneigt ist. Privatisierungen erfahren somit Konjunkturen in Abhängigkeit von den Staatsfinanzen.

- ➔ *Technische und wirtschaftliche Entwicklung*: Ein Treiber für Privatisierungen kann auch die Veränderung der technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sein, die ein Leistungsangebot durch die Privatwirtschaft strukturell flexibler und effizienter erscheinen lässt als durch den Staat. Ein besonders augenfälliges Beispiel hierfür bildet die Entwicklung im Bereich des modernen Marktes für Telekommunikationsgeräte und -dienstleistungen, der durch im Wettbewerb stehende private Unternehmen zielführender zu bedienen ist als durch die vormalige Deutsche Bundespost als staatliches Monopol in bundeseigener Verwaltung.
- ➔ *Rechtliche Rahmenbedingungen*: Anstöße für Privatisierungen können schließlich vom Gesetzgeber ausgehen. Als besonders wirkmächtig haben sich hier etwa die europäischen Vorgaben zur Öffnung der staatlich monopolisierten netzgebundenen Infrastrukturen und Dienstleistungen (Energiewirtschaft, Post, Telekommunikation etc.) für den Wettbewerb erwiesen.

### III. Formen der Privatisierung

#### 1. Überblick

105 Hinsichtlich der Formen von Privatisierung lassen sich unterscheiden:<sup>39</sup>

- ➔ *Formelle oder Organisationsprivatisierung* in Gestalt der schlichten Privatisierung der Rechtsform durch Gründung einer Eigengesellschaft (insbesondere GmbH oder Aktiengesellschaft) in 100prozentiger Trägerschaft der öffentlichen Hand zwecks Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe;
- ➔ *funktionale Privatisierung* durch regelmäßig längerfristige Einbeziehung von der öffentlichen Hand unabhängiger privater Rechtssubjekte in die – ggf. ko-

---

<sup>39</sup> Vgl. Kämmerer (2001), S. 16 ff.; Ziekow (2016), §8 Rn. 2 ff.

- operative – Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bei fortbestehender staatlicher Gewährleistung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung;
- *materielle oder Aufgabenprivatisierung* durch vollständigen Rückzug des Staates aus der eigenhändigen Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe zugunsten der Privatwirtschaft oder Zivilgesellschaft, ggf. unter Fortbestand staatlicher Gewährleistungsverantwortung in Gestalt einer Regulierungs- und Auffangverantwortung;
  - als nicht spezifisch auf die Art der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bezogene Formen die *Vermögensprivatisierung* (Übertragung staatlichen Eigentums auf Private) und die *Finanzierungsprivatisierung* (Übertragung der Verantwortung für die Aufbringung der Finanzmittel für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf einen Privaten); sie stellen unter dem Aspekt der Aufgabenwahrnehmung zumeist Begleitgeschäfte der vorgenannten Privatisierungsformen dar und bleiben daher im Weiteren außer Betracht.

## 2. Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung)

Formelle Privatisierungen durch Gründung einer Eigengesellschaft in 100prozentiger staatlicher Trägerschaft sind vor allem im Bereich von Aufgaben der *kommunalen Daseinsvorsorge* verbreitet, die vormals in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen erfüllt wurden, d. h. durch einen (rechtlich unselbständigen, aber organisatorisch und finanzwirtschaftlich selbständigen) Eigenbetrieb, einen (rechtlich, organisatorisch und finanzwirtschaftlich unselbständigen) Regiebetrieb oder gar durch die Ämterverwaltung selbst. Anwendungsgebiete sind etwa Stadtwerke (Ver- und Entsorgung, Verkehrsbetriebe etc.), Kultur, Sport, Freizeit, Tourismus und Wirtschaftsförderung. Ein – sogar verfassungsrechtlich verankertes – Beispiel einer formellen Privatisierung auf Bundesebene stellt die Führung der *Bundeseisenbahnen* als privatrechtliches Wirtschaftsunternehmen im Eigentum des Bundes dar (s. Art. 87e III 1 und 2 GG). Formelle Privatisierungen kraft Verfassungsrechts, denen jedoch auch materielle Privatisierungen folgten, ordnete die Verfassung für das *Sondervermögen Deutsche Bundespost* an, aus dem die Deutsche Post AG und die Deutsche Telekom AG hervorgingen (s. Art. 87f II, 143b I GG). 106

Mit formellen Privatisierungen verknüpft sich die Erwartung einer flexibleren und effizienteren Aufgabenerfüllung, indem der Übergang vom „bürokratischen 107

Verwaltern“ zum unternehmerischen Handeln vollzogen wird. Insbesondere sind Eigengesellschaften den unmittelbaren Bindungen durch die Ämterhierarchie, das Haushaltsrecht und das öffentliche Dienstrecht mit seinem engen besoldungs- und vergütungsrechtlichen Korsett entzogen. Dies verbindet sich mit der Hoffnung, mittels attraktiver Vergütung kompetentes (Führungs-)Personal akquirieren zu können. Dem zuwider werden Führungspositionen von Eigengesellschaften in der Praxis nicht selten altgedienten Verwaltungsmitarbeitern als Versorgungsposten überantwortet, so z. B. wenn der Sozialdezernent einer Stadt mit 62 Jahren die Geschäftsführung der städtischen Krankenhaus GmbH übernimmt.

- 108 In *rechtlicher Hinsicht* ist zu beachten, dass sich die öffentliche Hand durch eine formelle Privatisierung nicht ihrer Grundrechtsbindung (Art. 1 III GG) entziehen darf; eine „Flucht ins Privatrecht“ ist unzulässig. Dies wird insbesondere bei der Vergabe öffentlicher Aufträge relevant, deren rechtlichen Rahmenbedingungen auch von staatlichen Eigengesellschaften einzuhalten sind (s. § 99 II GWB). Überdies sieht das Kommunalrecht Restriktionen für formelle Privatisierungen vor, die den Aspekten der Subsidiarität, der Wirtschaftlichkeit und der staatlichen *Gewährleistungsverantwortung* Rechnung tragen. So unterliegt die Gründung kommunaler Eigengesellschaften neben den allgemeinen Vorgaben der sog. *Schrankentrias* (Rechtfertigung wirtschaftlicher Betätigung durch einen öffentlichen Zweck, angemessenes Verhältnis zu Leistungsfähigkeit und Bedarf der Kommune, Subsidiarität gegenüber privatwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung)<sup>40</sup> speziellen Anforderungen, darunter ein angemessener Einfluss in den Aufsichtsgremien der Gesellschaft sowie eine Haftungsbegrenzung.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> S. etwa § 91 BbgKVerf; hierzu auch Burgi (2019), § 17 Rn. 41 ff.

<sup>41</sup> S. im Einzelnen etwa §§ 96–98 BbgKVerf.

### 3. Funktionale Privatisierung

#### a) Erscheinungsformen

Funktionale Privatisierungen zeigen sich insbesondere in folgenden Erscheinungsformen: 109

- *Beleihung*, kraft derer Personen des Privatrechts auf gesetzlicher Grundlage und unter staatlicher Aufsicht im eigenen Namen und eigenverantwortlich hoheitliche Verwaltungsaufgaben in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts, namentlich durch Verwaltungsakt, wahrnehmen (s. § 16 I BbgLOG), z. B. TÜV- oder DEKRA-Sachverständige, Bezirksschornsteinfeger, Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, Flug- und Schiffskapitäne;
- (*unselbständige*) *Verwaltungshilfe*, d. h. die Einbeziehung Privater in die Erfüllung meist unterkomplexer öffentlicher Aufgaben ohne Beleihung, mithin ohne Befugnis zum eigenverantwortlichen Handeln in öffentlich-rechtlichen Handlungsformen, dennoch unter Zurechnung ihrer (öffentlich-rechtlichen) Maßnahmen zur zuständigen Behörde, z. B. Schülerlotsen, Ordnungsschüler in Vertretung des abwesenden Lehrers;
- *Erfüllungshilfe* (z. T. auch *selbständige Verwaltungshilfe* genannt),<sup>42</sup> d. h. die Einbeziehung Privater in die Erfüllung auch komplexerer öffentlicher Aufgaben zur selbständigen Erledigung aufgrund vertraglicher Verpflichtung, jedoch ebenfalls ohne Befugnis zum eigenverantwortlichen Handeln in öffentlich-rechtlichen Handlungsformen, z. B. Abschleppunternehmen, wissenschaftliche Untersuchungslabore, aber gleichermaßen unter Zurechnung außenwirksamer (öffentlich-rechtlicher) Maßnahmen zur zuständigen Behörde;
- *Public Private Partnership (PPP)* als Erfüllungshilfe, ausnahmsweise auch verbunden mit einer Beleihung (z. B. zur Mauterhebung), im Rahmen längerfristig und größer angelegter Kooperationsprojekte von Staat und Privatwirtschaft zur Erfüllung komplexerer öffentlicher Aufgaben (hierzu näher → Rn. 110 ff.);
- *Outsourcing/Contracting out* in Form der Auftragsvergabe zur längerfristigen Erfüllung zumeist unterkomplexer Annexaufgaben im verwaltungsinternen Bereich, z. B. Druckerei, Kantine, Reinigung, Wäscherei;

<sup>42</sup> Die Terminologie variiert. Z. T. wird einheitlich von Verwaltungshelfern gesprochen, so Maurer/Waldhoff (2017), § 23 Rn. 66, z. T. wie hier differenziert, so Detterbeck (2019), Rn. 194 f.; Sodan/Ziekow (2018), § 60 Rn. 31 f.

→ *Indienstnahme und Eigenüberwachung*, d.h. unmittelbar kraft Gesetzes oder kraft behördlicher Anordnung statuierte Verpflichtungen zur Unterstützung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, z. B. durch betriebliche Prüfungs- und Auskunftspflichten, abfallrechtliche Produktverantwortung, telekommunikationsrechtliche Universaldienstverpflichtung, Bestellung betrieblicher (Immissionsschutz-, Störfall-, Abfall- etc.) Beauftragter.

## **b) Insbesondere: Public Private Partnership**

### **aa) Phänomenologie**

- 110 PPP sind dadurch *gekennzeichnet*, dass sich ein Verwaltungsträger (Bund, Länder, Kommunen, Universitäten etc.) mit einem privaten Rechtssubjekt, insbesondere einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Rahmen eines längerfristig ausgerichteten Kooperationsprojekts zusammenfindet, wobei beide Kooperationspartner komplementäre Zielvorstellungen verfolgen und die Projektrisiken teilen.<sup>43</sup>
- 111 Die *Anwendungsgebiete* von PPP sind mannigfaltig. Sie reichen von der Verkehrsinfrastruktur (z. B. Autobahnbau) über den öffentlichen Hochbau (Neubau bzw. Sanierung von Schulen, Verwaltungsgebäuden, Krankenhäusern, Justizvollzugsanstalten, Bibliotheken, Sport- und Freizeiteinrichtungen etc.), die Logistik der Bundeswehr, die Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Abfall etc.), den Öffentlichen Personennahverkehr und das E-Government bis hin zu Stadt- und Regionalentwicklung, Bildung und Wissenschaft, Kultur, Tourismus, Wirtschaftsförderung, Umweltschutz, Sozialpolitik und Entwicklungszusammenarbeit.<sup>44</sup>
- 112 PPP-Kooperationen können rein *austauschvertraglich* eingegangen werden, so dass die PPP-Projektgesellschaft lediglich vom privaten Partner gegründet wird, oder durch Errichtung einer gemeinsamen *gemischtwirtschaftlichen PPP-Projektgesellschaft*, an der sowohl der private Partner als auch der öffentliche Verwaltungsträger beteiligt sind und die öffentliche Hand beispielsweise 51 Prozent und der private Träger 49 Prozent der Anteile halten.

---

<sup>43</sup> Zum PPP-Begriff eingehend Ziekow/Windoffer (2008a), S. 39 ff.

<sup>44</sup> Vgl. Ziekow/Windoffer (2008a), S. 17 f. m. w. N.

Idealtypisch insbesondere für den Bereich des öffentlichen Hochbaus sind sog. *Betreibermodelle*. Hier übernimmt die PPP-Projektgesellschaft über den gesamten *Projektlebenszyklus* hinweg die Planung, den Bau bzw. die Sanierung, die Finanzierung und den laufenden Betrieb sowie die Unterhaltung der betreffenden Infrastruktureinrichtung über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren. Die Tätigkeit des Privaten erstreckt sich allerdings grundsätzlich nur auf die *nichtthoheitlichen Aufgabenbereiche*, so etwa im Falle des Schulbetriebs nur auf Reparaturen, Verpflegung, Hausmeisterservice etc., nicht aber auf den Unterricht oder das Prüfungswesen; desgleichen ist etwa beim Betrieb von Justizvollzugsanstalten der Strafvollzug ausgeklammert.<sup>45</sup> Ausnahmsweise ist jedoch eine Beleihung möglich, so etwa wenn einer privaten Autobahnbaugesellschaft gestattet wird, ihre Bau-, Betriebs- und Unterhaltungsleistungen durch Erhebung einer Maut bei den Benutzern zu refinanzieren (s. § 2 FStrPrivFinG). 113

#### **bb) Erwartungen, Risiken und Gewährleistungsverantwortung**

Die öffentliche Hand verbindet mit PPP-Kooperationen folgende *Erwartungen*:<sup>46</sup> 114

- *Finanzierungsentlastung* durch Einbindung privaten Kapitals, insbesondere in Zeiten prekärer Haushaltssituation;
- *dauerhafte Optimierung*, Beschleunigung und Effizienzsteigerung der Leistungserbringung durch Einbeziehung privatwirtschaftlichen Know-Hows und Effizienzdenkens mit der Folge von Synergieeffekten und einer Win-Win-Situation;
- *Flexibilität* durch Entbindung von den Restriktionen des Haushaltsrechts, des öffentlichen Dienstrechts und des „bürokratischen“ Amtsbetriebs, ebenfalls mit der Folge einer beschleunigten und effizienteren Projektrealisierung;
- Positive *regionalwirtschaftliche Effekte* verbunden mit einem *Akzeptanz- und Imagegewinn* für die Politik.

Diesen Erwartungen stehen aus Sicht der öffentlichen Hand folgende z. T. projektimmanente, z. T. akteursspezifische *Risiken* gegenüber:<sup>47</sup> 115

---

<sup>45</sup> Vgl. zu dieser Einschränkung bei PPP Kühling/Schreiner (2011), S. 117; Ziekow (2016), § 8 Rn. 12.

<sup>46</sup> Vgl. zum Folgenden Ziekow/Windoffer (2008a), S. 48 f. m. w. N.

<sup>47</sup> Vgl. zu den Risiken näher Ziekow/Windoffer (2008a), S. 51 ff. m. w. N.

- Risiko der *Unwirtschaftlichkeit* des Projekts, etwa durch Kostensteigerungen oder eine im Verhältnis zur Prognose ungünstigere Entwicklung der Nachfrage nach der Infrastrukturleistung über die Projektlaufzeit;<sup>48</sup>
- Risiko der *verzögerten Fertigstellung* oder des *Ausfalls* der vom Privaten betriebenen Infrastruktur;<sup>49</sup>
- Risiko *struktureller Nachteile* des öffentlichen Partners infolge *Informationsasymmetrien* zugunsten des Privaten (Principal-Agent-Verhältnis), ferner resultierend aus dem Zusammentreffen von politischer *Opportunität* und *Irrationalität* des öffentlichen Partners bei der Verfolgung der Gemeinwohlinteressen einerseits und Rationalität sowie Zielorientierung des privaten Partners bei der Verfolgung seiner Gewinninteressen andererseits;
- Risiko der *Abhängigkeit* vom privaten Partner infolge wirtschaftlicher und politischer Nachteiligkeit eines Ausstiegs gegenüber der Fortsetzung eines defizitären Projekts aus Gründen der staatlichen Gewährleistungsverantwortung;
- Risiko nachteiliger *Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen*;<sup>50</sup>
- Risiko der *Insolvenz* der PPP-Projektgesellschaft.<sup>51</sup>

116 Die PPP-Projekten innewohnenden Risiken verpflichten den Staat dazu, Vorkehrungen zu treffen, um seiner *Gewährleistungsverantwortung* Rechnung zu tragen. Hierzu zählen insbesondere

- die Überprüfung des Projekts auf seine generelle *Eignung* zur Durchführung im Wege einer PPP sowie ein *Wirtschaftlichkeitsvergleich* von konventioneller Beschaffung einerseits und PPP-Kooperation andererseits, einschließlich der Analyse, Monetarisierung und sachgerechten Verteilung der *Projektrisiken* je nach Risikomanagementkompetenz, sowie der Berücksichtigung des Zeit- und Zinsfaktors der jeweiligen Zahlungsströme, um die Kapitalwerte beider Varianten vergleichbar zu machen;
- die sorgfältige *Auswahl* des privaten Partners in einem ordnungsgemäßen Vergabeverfahren gemäß §§ 97 ff. GWB u. a. nach Maßgabe von Eignungs-

<sup>48</sup> Beispiele: Elbphilharmonie Hamburg, Schulsanierung Kreis Offenbach.

<sup>49</sup> Beispiel: LKW-Mauterfassungssystem „Toll Collect“.

<sup>50</sup> Beispiel: Cross-Border-Leasing-Geschäft des „Zweckverbands Bodensee-Wasserversorgung“ mit einer US-Treuhandgesellschaft, dessen steuerliche Vorteile in den USA nachträglich entfielen, wobei der Zweckverband das Risiko solcher Rechtsänderungen zu tragen hatte.

<sup>51</sup> Beispiel: Drohende Insolvenz des privaten Autobahnbetreibers „A1 Mobil“.

- und Zuschlagskriterien, die der optimalen Aufgabenerfüllung vor dem Hintergrund der staatlichen Gewährleistungsverantwortung gerecht werden;
- die Schaffung von *Anreizen* für hohe Qualitätsstandards durch outputorientierte Leistungsbeschreibungen und flexible Vergütungsmechanismen in Abhängigkeit vom erbrachten Leistungsniveau;
  - die Einrichtung eines wirksamen *Vertragsmanagements und -controllings* mit fortlaufendem *Monitoring* und periodischen *Erfolgskontrollen* auf Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit des PPP-Projekts;
  - vertragliche und institutionelle Sicherungen des auch rechtlich geforderten *staatlichen Einflusses* (→ Rn. 108) durch angemessene Vertretung in der Gesellschafterversammlung und in den Aufsichtsgremien der PPP-Projektgesellschaft, ferner durch die Aufnahme von Weisungs- und Zustimmungsrechten des öffentlichen Verwaltungsträgers in wichtigen Fragen in den Gesellschaftsvertrag, soweit gesellschaftsrechtlich zulässig;
  - Absicherungen gegen das *Ausfall- und Insolvenzrisiko*, so z.B. Bürgschafts- oder Patronatserklärungen sowie Sicherungsabtretungen des privaten Trägers zugunsten der PPP-Projektgesellschaft;
  - bei sich abzeichnendem *Scheitern* eines PPP-Projekts rechtzeitige Dispositionen im Hinblick auf die *anschließende Aufgabenerledigung*, sei es, dass diese eigenhändig oder im Wege einer weiteren Kooperation erfolgt.

#### 4. Materielle Privatisierung

##### a) Privatisierungsfolgenrecht und Regulierungsverantwortung

Zieht sich der Staat im Zuge einer materiellen Privatisierung gänzlich aus der 117 eigenhändigen (auch kooperativen) Aufgabenwahrnehmung zurück, so bestimmt der Charakter der betreffenden Aufgabe über die hieraus staatlicherseits zu treffenden rechtlichen Vorkehrungen. Handelt es sich um eine (ggf. auch öffentliche) Aufgabe, deren gemeinwohlkonforme Erledigung durch Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft (insbesondere den sog. „Dritten Sektor“ aus Bürgerinitiativen, NGO, Vereinen und Verbänden) sichergestellt ist, bedarf es keines über die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen (Zivilrecht, Strafrecht, konventionelles Ordnungs-, Gewerbe- und Wettbewerbsrecht etc.) hinausreichenden *Privatisierungsfolgenrechts*.<sup>52</sup> Anders liegt dies, wenn dem Gemeinwohl

<sup>52</sup> Vgl. zu diesem eingehend Kämmerer (2001), S. 426 ff.

mit der Überantwortung an Markt und Bürgerschaft unter Rückzug des Staates auf den allgemeinen Rechtsrahmen nicht gedient ist, etwa weil ein Fall von *Marktversagen* vorliegt und sich ohne staatliche Einwirkung von vornherein kein wirksamer Wettbewerb einstellt (→ Rn. 87). Unter diesen Umständen wirkt die staatliche Gewährleistungsverantwortung fort und wird in Form einer *Regulierungsverantwortung* zur Herstellung und Stabilisierung wirksamen Wettbewerbs wahrgenommen. Ist der Wettbewerb stabil, kann sich der Staat wieder auf die Instrumente des klassischen Ordnungs- und Wettbewerbsrechts zurückziehen. Scheitert die Regulierung, aktiviert der Staat seine Gewährleistungsverantwortung als *Auffangverantwortung* und muss die Aufgabe nötigenfalls wieder an sich ziehen und selbst (ggf. unter Einbeziehung privater Kooperationspartner) wahrnehmen.<sup>53</sup>

### b) Beispiel: Regulierung der Netzwirtschaften

- 118 Paradigmatisch für eine materielle Privatisierung mit fortwirkender staatlicher Regulierungsverantwortung sind die vormals staatlich monopolisierten Netzwirtschaften, insbesondere die Bereiche *Energiewirtschaft* und *Telekommunikation*. Hier erfüllen die ehemaligen Monopolisten und ihre Wettbewerber gemeinwohlorientierte öffentliche Aufgaben, nämlich die möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas<sup>54</sup> bzw. die Erbringung flächendeckend angemessener und ausreichender telekommunikationsrechtlicher Dienstleistungen, insbesondere Universaldienstleistungen zu erschwinglichen Preisen.<sup>55</sup> Die staatliche Regulierung dient u. a. der Sicherstellung von Wettbewerb, einer leistungsfähigen Netzinfrastruktur und der Versorgung der Bevölkerung mit den o. g. gemeinwohlorientierten Leistungen.<sup>56</sup> Die staatliche Gewährleistungsverantwortung für flächendeckend angemessene und ausreichende Telekommunikationsdienstleistungen ist sogar verfassungsrechtlich verankert (Art. 87f I GG). Im Fokus steht insbesondere der Zugang zur Netzinfrastruktur, die durch ein natürliches Monopol gekennzeichnet ist (→ Rn. 87).

---

<sup>53</sup> Vgl. Schuppert (2000), S. 404 ff.; Ziekow/Windoffer (2008a), S. 47 ff.

<sup>54</sup> § 1 I, § 2 I EnWG.

<sup>55</sup> §§ 1, 78 ff. TKG.

<sup>56</sup> § 1 II EnWG, § 2 II TKG.

Das privatisierungsfolgenrechtliche Regulierungsregime weist gegenüber klassischer ordnungs- und wettbewerbsrechtlicher Kontrolle wirtschaftlicher Betätigung diverse Besonderheiten auf: 119

- Während das Ordnungs- und Wettbewerbsrecht die Existenz wirksamen Wettbewerbs voraussetzt und der Staat aufgrund Wettbewerbsrechts nur nachträglich punktuell eingreift, dient das spezifische Regulierungsrecht erst der *Schaffung der Voraussetzungen wirksamen und stabilen Wettbewerbs* und sieht hierfür in den betreffenden Bereichen ein *flächendeckendes präventives Kontrollsystem* vor. Desgleichen unterscheidet sich die regulierungsrechtliche Prävention wiederum von der klassisch ordnungsrechtlichen Prävention dadurch, dass sie sich nicht auf punktuelle Gefahrenabwehr im Einzelfall beschränkt, sondern zugleich auf die *Steuerung und Gestaltung des Gesamtsystems* auf den regulierten Märkten ausgerichtet ist.
- Entsprechend kennt die privatisierungsfolgenrechtliche Regulierung nicht nur herkömmliche Instrumente wie die *Kontrolle des Marktzutritts* von Unternehmen<sup>57</sup> und die *laufende Aufsicht* mit Missbrauchskontrolle, Gewinnabschöpfung und einer ordnungsrechtlichen Generalklausel.<sup>58</sup> Sie umfasst auch spezifische Instrumente wie die *Entflechtung* von Unternehmen, deren Leistungsspektrum sich auf mehrere Stufen der Wertschöpfungskette (Erzeugung, Netzbetrieb, Vertrieb) erstreckt,<sup>59</sup> die Regulierung des *Zugangs* von Wettbewerbern zur *Netzinfrastuktur* der ehemaligen Monopolisten sowie – in einer Marktwirtschaft eher unüblich – der *Entgelte* für diesen Zugang,<sup>60</sup> und schließlich die Gewährleistung der *Grundversorgung* der Endverbraucher mit Energie bzw. Universaldienstleistungen der Telekommunikation.<sup>61</sup>
- Als Regulierungsbehörde fungiert die *Bundesnetzagentur (BNetzA)* als selbständige Bundesoberbehörde (§ 1 BEGTPG). Sie ist, obgleich dem Bundeswirtschaftsministerium nachgeordnet, durch eine sich von klassischen Ordnungsbehörden signifikant unterscheidende *Unabhängigkeit* gekennzeichnet. So entscheidet die BNetzA in einem justizähnlichen Verfahren durch Beschlusskammern.<sup>62</sup> Deren Unabhängigkeit wird im Bereich der Energiewirt-

<sup>57</sup> S. §§ 4 ff. EnWG, § 6 TKG.

<sup>58</sup> S. §§ 30 ff., 65 EnWG; §§ 42 f., 126 TKG.

<sup>59</sup> S. §§ 6 ff. EnWG; §§ 7, 40 f. TKG.

<sup>60</sup> S. §§ 17 ff. EnWG; §§ 9 ff., 16 ff., 27 ff. TKG.

<sup>61</sup> S. §§ 36 ff. EnWG; §§ 78 ff. TKG.

<sup>62</sup> § 59 I, II EnWG; § 132 TKG.

schaft gemäß § 59 III EnWG dadurch gesichert, dass die Kammermitglieder weder ein Energiewirtschaftsunternehmen innehaben oder leiten noch in dessen Vorstand oder Aufsichtsrat Mitglied sein dürfen; desgleichen dürfen sie im Sinne der Unabhängigkeit von der Politik kein Mitglied von Regierung oder Parlament auf Bundes- oder Landesebene sein. Ministerielle Weisungen an die BNetzA sind im Bundesanzeiger zu veröffentlichen, was eine öffentliche Kontrolle ermöglicht.<sup>63</sup> Diese Weisungsbefugnis ist aus Gründen der staatlichen Gewährleistungsverantwortung sowie demokratischen Legitimation und Kontrolle der BNetzA gleichwohl erforderlich. Sie wird jenseits der ministeriellen Aufsichts- und Weisungsbefugnis dadurch hergestellt, dass der BNetzA ein Beirat aus Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat mit Auskunfts- und Mitwirkungsrechten zur Seite steht.<sup>64</sup>

### c) Grenzen materieller Privatisierung

- 120 Da Staatsaufgaben Verfassungsaufgaben sind (→ Rn. 84), dürfen sich Staat und Verwaltung ihrer nur im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen entledigen. Kraft der Verfassung dem *Bund* oder den *Ländern* zugewiesene Aufgaben (z. B. Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Außenbeziehungen, innere und äußere Sicherheit, Grundrechtsschutz, soziale Sicherung, Umweltschutz) müssen diese somit eigenhändig oder, soweit zulässig (so etwa im Bereich von Umweltschutz oder sozialer Sicherung oder im nichthoheitlichen Bereich der übrigen Aufgaben), zumindest in Kooperation mit Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft wahrnehmen, so dass hier eine materielle Privatisierung ausscheidet. Die *Kommunen* wiederum, deren Aufgabenbereich durch den Gesetzgeber mitbestimmt wird (→ Rn. 90, 92), dürfen sich ihrer gesetzlich zugewiesenen Pflichtaufgaben, seien es solche der Selbstverwaltung (z. B. Bauleitplanung) oder solche zur Erfüllung nach Weisung (z. B. als Straßenverkehrsbehörden), nicht durch materielle Privatisierung entledigen.<sup>65</sup> Nur hinsichtlich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben steht ihnen diese Befugnis zu.

---

<sup>63</sup> § 61 EnWG; § 117 TKG.

<sup>64</sup> § 5 BEGTPG; § 60 EnWG; § 120 TKG.

<sup>65</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.02.2013 – 8 B 60/12, Rn. 5.

#### IV. Gegentrend: „Publizisierung“ / Rekommunalisierung

Wie bereits erwähnt (→ Rn. 104), ist die Neigung der Politik zur Privatisierung 121 staatlicher Aufgaben konjunkturabhängig, wobei die Situation der öffentlichen Haushalte insofern eine Rolle spielt, als prekäre Staatsfinanzen, häufig ihrerseits Spiegel einer ungünstigen volkswirtschaftlichen Gesamtsituation, Privatisierungen begünstigen, während der Staat in Zeiten voller Staatskassen tendenziell zur Eigenerstellung neigt. Dann unterbleiben häufig nicht nur weitere Privatisierungen, sondern kann sogar ein Gegentrend hin zur Rückholung von Aufgaben eintreten, die bereits privatisiert worden sind. Insoweit lässt sich – allgemein – von „Publizisierung“<sup>66</sup> oder – speziell auf kommunaler Ebene – von *Rekommunalisierung* sprechen.<sup>67</sup>

Den Trend zur Rückholung staatlicher Aufgaben beeinflussen neben der Situa- 122 tion der Staatsfinanzen weitere Faktoren, darunter

- das *Abflauen der Privatisierungseuphorie*, beruhend auf negativen Erfahrungen etwa mit pathologischen PPP-Projekten, die durch Dysfunktionalität, Verzögerungen, Unwirtschaftlichkeit und eine Risikoverlagerung zulasten der öffentlichen Hand (z. B. beim Cross-Border-Leasing) gekennzeichnet sind, während die privaten Partner hiervon profitieren;
- *negative Stimmungslagen* durch (z. T. fehlgehende) Informationen über angeblich drohende Privatisierungen in sensiblen Sektoren der Daseinsvorsorge, z. B. eine vermeintlich von der EU geplante obligatorische Privatisierung der Wasserversorgung;<sup>68</sup>
- im Bereich der Energieversorgung das *Auslaufen zahlreicher Konzessionsverträge* der Gemeinden mit den „großen vier“ (vormaligen) Betreibern von Transportnetzen (EnBW, E.ON, RWE und Vattenfall) über die Wegenutzung im Bereich der örtlichen Strom- und Gasnetze, das Reflexionen über das weitere Vorgehen einschließlich einer Rekommunalisierung ausgelöst hat;<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Hierzu Bauer (2018), S. 15 ff.

<sup>67</sup> Hierzu im Überblick Bauer (2012), S. 11 ff.

<sup>68</sup> Vgl. tagesschau.de vom 23.06.2013: „EU-Kommission gibt nach. Trinkwasser wird nicht privatisiert“, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/wasser-eu100.html> (abgerufen am 07.10.2019).

<sup>69</sup> Hierzu Kunze (2012), S. 99 ff.

→ durch die EU veranlasste *Änderungen des Vergaberechts*, die rein kommunale Lösungen, ggf. auch im Wege interkommunaler Kooperationen, gegenüber PPP vergaberechtlich begünstigen: So unterliegen auch Aufträge an mehrheitlich von der öffentlichen Hand getragene gemischtwirtschaftliche PPP-Gesellschaften prinzipiell dem Vergaberecht, da hier eine direkte private Kapitalbeteiligung besteht und der öffentliche Träger diese Gesellschaft nicht ähnlich wie seine eigenen Dienststellen kontrolliert (s. § 108 I GWB). Öffentlich-öffentliche Partnerschaften, verbunden mit der Übertragung von Aufgaben innerhalb der öffentlichen Hand, für die keine vertragliche Vergütung vorgesehen ist, sind dagegen von vornherein nicht dem Kartellvergaberecht unterworfen (Art. 1 VI Richtlinie 2014/24/EU). Desgleichen sind solche Kooperationen zwischen öffentlichen Verwaltungsträgern auch bei gemeinwohlorientierten entgeltlichen Verträgen bis zu einem Marktanteil von 20 Prozent freigestellt (s. § 108 VI GWB).

## Anhang: Verständnisfragen zu § 3

- 123
1. Worin liegt der Unterschied zwischen öffentlichen Aufgaben, Staatsaufgaben und Verwaltungsaufgaben? (→ Rn. 79 f., 83, 88)
  2. Wie wirken sich sozial-/wohlfahrtsstaatliche, liberale und steuerungsstaatliche Leitbilder auf den Umfang und die Wahrnehmung von Staatsaufgaben aus? (→ Rn. 93 f.)
  3. Was versteht man unter Aufgabenkritik und welches sind ihre möglichen Folgen? (→ Rn. 95 ff.)
  4. In welchen Erscheinungsformen treten funktionale Privatisierungen auf? (→ Rn. 109)
  5. Welche Risiken bergen PPP und wie lässt sich ihnen begegnen? (→ Rn. 115 f.)
  6. Warum wächst dem Staat nach materiellen Privatisierungen u. U. eine Regulierungsverantwortung zu? (→ Rn. 117)
  7. Welches sind die Gründe für eine Rückholung („Publizisierung“/Rekommunalisierung) staatlicher Aufgaben? (→ Rn. 121 f.)

## § 4 Verwaltungskulturen

### A. Begriff der Verwaltungskultur

Die Art und Weise, wie Verwaltungsaufgaben erledigt werden, zum Teil jedoch auch die Zuordnung von Aufgaben zu den öffentlichen, Staats- und Verwaltungsaufgaben selbst, erklärt sich unter anderem aus der in einer Gesellschaft vorherrschenden Verwaltungskultur. In Anlehnung an Jann<sup>1</sup> versteht man unter *Verwaltungskultur* 124

- erstens – als Verwaltungskultur i. e. S. – *Orientierungsmuster* (Werte, Einstellungen, Meinungen) der *Gesellschaft* gegenüber der öffentlichen Verwaltung, womit Träger der Verwaltungskultur die gesamte Bevölkerung ist; bei diesem Verständnis ist Verwaltungskultur ein Teil der politischen Kultur;
- zweitens – ebenfalls als Verwaltungskultur i. e. S. – *Orientierungsmuster innerhalb der öffentlichen Verwaltung* selbst, womit Träger der Verwaltungskultur die Mitglieder der Organisation sind; in diesem Sinne ist Verwaltungskultur eine spezifische Form von Organisationskultur;
- drittens – als Verwaltungskultur i. w. S. – *Verhaltensmuster* in der öffentlichen Verwaltung oder (in der Gesellschaft) gegenüber der öffentlichen Verwaltung, verbunden mit einer bestimmten Form gesellschaftlicher Institutionen und institutionellen Verhaltens, mithin die Gesamtheit der Strukturen, Prozesse und Verhaltensmuster politisch-administrativen Verhaltens als Folge der vorgenannten Orientierungsmuster.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jann (1983), S. 28 ff.; ferner Bogumil/Jann (2009), S. 356; Bull (2014), S. 172; Schridde (2011), S. 280 f.

## B. Ausprägungen der Verwaltungskultur

### I. Kulturalismus versus Universalismus

- 125 Sieht man Strukturen, Prozesse und Verhaltensmuster der Verwaltung durch die in der jeweiligen Gesellschaft und Verwaltung vorherrschenden Werte, Einstellungen und Meinungen geprägt an, so wird man sie als kulturabhängig („culture bound“)<sup>2</sup> betrachten müssen. Kulturelle Implikationen führen dann beispielsweise auch bei der Einführung identischer Instrumente im Zuge von Verwaltungsreformen zu unterschiedlichen Ergebnissen und Erfolgen bei der Rezeption und Implementation. Diesem *kulturalistischen* Verständnis von Verwaltungskultur steht wiederum ein *universalistisches* gegenüber, das von der Vorstellung durchdrungen ist, im Falle etwa der Übertragung privatwirtschaftlicher Managementmethoden auf die öffentliche Verwaltung deren Strukturen und Prozesse nach allgemeingültigen Standards kulturunabhängig („culture free“) optimieren zu können.<sup>3</sup> Nach dem Leitbild universeller Rationalität sind mithin die Kontextbedingungen maßgeblich und nicht kulturelle Faktoren. Diese Annahme darf jedoch bereits für die Privatwirtschaft angezweifelt werden, und zwar sogar innerhalb desselben „Kulturkreises“ im weiteren Sinne, wie etwa das Scheitern des Geschäftsmodells des US-Handelsunternehmens Wal Mart mit seinen Supermärkten in Deutschland dokumentiert.<sup>4</sup> Eine Übertragbarkeit auf die öffentliche Verwaltung liegt daher nicht nahe. So erscheint die Erwartung einer kulturunabhängigen Optimierung der Verwaltung bereits im Gefüge des deutschen Föderalismus reichlich optimistisch – man führe sich nur Arbeitsethos, Ordnungsbewusstsein und (Haushalts-)Disziplin von Verwaltung und Bevölkerung in Baden-Württemberg einerseits und Berlin andererseits vor Augen! Jenseits der Grenzen der Staaten oder gar Kontinente dürfte sie sodann erst recht unrealistisch sein. Daher gebührt der *kulturalistischen* Auffassung von Verwaltungskultur der Vorzug.

---

<sup>2</sup> So Jann (1983), S. 30.

<sup>3</sup> Vgl. König (2007), S. 1 ff.; ders. (2014), S. 13; Eichhorn (2007), S. 118 ff.

<sup>4</sup> Hierzu etwa Spiegel Online vom 28.07.2006, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/wal-marts-rueckzug-warum-der-us-titan-scheiterte-a-429017.html> (abgerufen am 07.10.2019).

## II. Typisierung von Verwaltungskulturen

### 1. Überblick

Unter den Verwaltungskulturen, die für die Systeme der öffentlichen Verwaltung 126 europäischer Staaten prägend wirken, freilich ohne dass ein bestimmtes Modell in den jeweiligen Staaten in Reinform verwirklicht wäre, lassen sich als Grundtypen ein *legalistisches*, ein *managerialistisches* und ein *zivilgesellschaftliches* Muster unterscheiden. Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration und der Europäisierung des Verwaltungsrechts ist es überdies gerechtfertigt, Gedanken zur Existenz einer *europäisch-pluralistischen Verwaltungskultur* anzustellen.<sup>5</sup>

### 2. Legalistische Verwaltungskultur

Repräsentativ für den *legalistischen* Typus von Verwaltungskultur steht Kon- 127 tinentaleuropa, namentlich Deutschland als Repräsentant einer föderalistischen Tradition, aber auch Frankreich mit einer zentralistischen Staatsform.<sup>6</sup> Das legalistische Modell ist u. a. gekennzeichnet durch

- *Regelbindung*, in Deutschland verfassungsrechtlich verkörpert durch die Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht (Art. 20 III GG),
- *Inputorientierung* in Bezug auf die finanziellen Ressourcen, d. h. Steuerung des Verwaltungshandelns allein über vorab fixierte Haushaltsmittel ohne Verknüpfung mit den unter Einsatz dieser Mittel zu erbringenden Leistungen (Outputs),<sup>7</sup> und
- mit Blick auf die personellen Ressourcen eine am Modell des *Berufsbeamten-tums* orientierte Personalstruktur,

mithin eine Prägung durch wesentliche Elemente des Bürokratiemodells von Max Weber.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Vgl. König (2014), S. 19 ff.

<sup>6</sup> Vgl. zu den Subtypen „napoleonisch“ und „föderal“ geprägter kontinentaleuropäischer Systeme Kuhlmann (2010), S. 142; dies. (2014), S. 473 ff.; dies./Wollmann (2013), S. 62 ff.

<sup>7</sup> Zum Begriff der Inputsteuerung Nullmeier (2011), S. 465.

<sup>8</sup> Vgl. Reichard (2014a), S. 48. Zum Bürokratiemodell s. auch → Rn. 288.

### 3. Managerialistische Verwaltungskultur

128 Als Gegenpol zum legalistischen lässt sich der *managerialistische* Kulturtypus begreifen, für den der anglo-amerikanische Raum, in Europa also insbesondere das Vereinigte Königreich repräsentativ ist. Ihn charakterisieren

→ ein Verständnis des *Gesetzes* weniger als justiziable normative Vorgabe denn als politisches Programm mit erheblichen Spielräumen, das der Verwaltung zur effektiven Umsetzung überantwortet ist,<sup>9</sup>

sowie Komponenten des auch als *New Public Management (NPM)* betitelten Leitbilds,<sup>10</sup> mit dem insofern Schnittmengen bestehen, nämlich

→ die Organisation und Führung der öffentlichen Verwaltung vergleichbar privaten Unternehmen durch Übertragung *privatwirtschaftlicher* Steuerungs- und Führungsinstrumente,

→ eine *Outputorientierung*, d. h. Steuerung des Verwaltungshandelns über Leistungen (Output) und Wirkungen (Outcome) anstelle einer inputorientierten Steuerung rein über Ressourcen, ferner damit verbunden die Ausrichtung der Verwaltung auf Effektivität und Effizienz,<sup>11</sup>

→ die Einführung des *Wettbewerbsgedankens* im Verhältnis zu anderen Verwaltungsbehörden und der Privatwirtschaft zur Optimierung der Leistungsqualität,

→ die *Dezentralisierung* und Verselbständigung der Aufgabenerfüllung, verbunden mit einer Erweiterung von Handlungsspielräumen,

sowie, nunmehr auf der Makroebene angesiedelt, insofern auch mit dem Konzept *Public Governance* betitelt,<sup>12</sup>

→ im Sinne des *Subsidiaritätsprinzips* die Konzentration auf diejenigen Aufgaben, deren Wahrnehmung unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunk-

---

<sup>9</sup> Vgl. Sydow (2014), S. 38.

<sup>10</sup> Vgl. Lüder (2007), S. 197 ff.; Reichard (2014b), S. 260 f.; Schröter (2011), S. 79 ff.; allgemein zum NPM eingehend Schedler/Proeller (2011), S. 5 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Nullmeier (2011), S. 465 f.; Schedler (2014), S. 223 f.

<sup>12</sup> Vgl. Schröter (2011), S. 79.

ten nicht der Privatwirtschaft oder Zivilgesellschaft überlassen werden kann, ggf. verbunden mit funktionalen (z. B. Public Private Partnership) oder gar materiellen Privatisierungen.

Ungeachtet ihrer legalistischen Prägung hat der Managerialismus in die deutsche Verwaltung und Verwaltungskultur Eingang gefunden. Das signifikanteste Beispiel hierfür ist das *Neue Steuerungsmodell* als deutsche Variante des New Public Management auf der kommunalen Ebene (→ Rn. 166).<sup>13</sup> Es zeichnet im Zuge der Umgestaltung von Organisation, Verfahren, Personal- und Ressourcenmanagement auch für einen Wandel in der Verwaltungskultur verantwortlich, so z. B. hin zu mehr Bürger- bzw. Kunden-, Qualitäts- und Wettbewerbsorientierung. 129

#### 4. Zivilgesellschaftliche Verwaltungskultur

Weniger als Gegenentwurf denn als Komplementärmodell zum kontinental-europäischen Legalismus ist die *zivilgesellschaftliche* Verwaltungskultur zu betrachten, wie sie etwa die Verwaltung in Skandinavien kennzeichnet. Charakteristika derselben sind 130

- ein Fokus auf *Transparenz* der Verwaltung, vulgo auch als „gläserne Verwaltung“ zu bezeichnen, verbunden mit Informationsfreiheitsrechten der Bürger. Sie steht im Gegensatz zur etwa in Deutschland vorherrschenden Tradition der auf dem Amtsgeheimnis beruhenden „Arkanverwaltung“, in welcher die Geheimhaltung behördlicher Informationen den Regelfall bildet und das Prinzip einer nur beschränkten Aktenöffentlichkeit gilt;<sup>14</sup>
- eine Stärkung der *Partizipation* der Bürger, denen weitergehend als im managerialistischen Konzept des New Public Management bzw. des Neuen Steuerungsmodells nicht lediglich die Rolle als zahlende „Kunden“ öffentlicher Leistungen zugeordnet sein soll, sondern auch diejenige als Auftraggeber und Mitgestalter. Entsprechend manifestiert sich nach dem Konzept der „*Bürgerkommune*“<sup>15</sup> die Auftraggeberrolle im Stadium der Politikformulierung und

---

<sup>13</sup> Vgl. König (2014), S. 16f.

<sup>14</sup> Hierzu Wegener (2006), S. 3ff.

<sup>15</sup> Hierzu Bogumil/Holtmann (2011), S. 177ff.; Bogumil (2014), S. 415ff.

Planung über Bürgerforen oder Formen der E-Democracy, während die Mitgestalterrolle im Wege der Mitwirkung bei der Herstellung der öffentlichen Leistungen (Outputs) über Vereine, Bürgerstiftungen etc. wahrgenommen wird. Unabhängig davon umfasst das Konzept auch die Kundenrolle und räumt dem Bürger Möglichkeiten zur Beurteilung der Leistungen über Kundenbefragungen oder Beschwerdemanagement ein.

- 131 Auch zivilgesellschaftlich-verwaltungskulturelle Elemente sind, z. T. veranlasst durch EU-Rechtsakte<sup>16</sup> und sonstige auf zwischenstaatlicher Ebene getroffene Vereinbarungen,<sup>17</sup> in den legalistisch geprägten deutschen Verwaltungsalltag eingeflossen.<sup>18</sup> Von besonderer Bedeutung sind hier die mittlerweile beträchtlichen Einfallstore für den Zugang zu Verwaltungsinformationen. So wurden zunächst spezielle *Informationsfreiheitsgesetze* für den Bereich der Umwelt- und Verbraucherinformationen (UIG, VIG) sowie subsidiäre allgemeine Informationsfreiheitsgesetze des Bundes (IFG) und der Länder geschaffen, die im Ausgangspunkt den Zugang zu prinzipiell sämtlichen Verwaltungsinformationen eröffnen. Sie gewähren nämlich anders als etwa die Akteneinsicht in Verwaltungsverfahren (§ 29 VwVfG) einen voraussetzungslosen Informationsanspruch unabhängig von einem laufenden Verwaltungsverfahren und von der Rechtsstellung als Beteiligter am Verfahren.<sup>19</sup> Während die Akteneinsicht von Verfahrensbeteiligten der Wahrnehmung von Verfahrensrechten im Sinne der Herstellung von Waffengleichheit bzw. eines fairen Verfahrens dient und damit rechtsstaatlich fundiert ist,<sup>20</sup> wohnt den Informationsfreiheitsgesetzen ein deutlich stärker zivilgesellschaftlich-partizipativer Charakter inne.
- 132 Noch einen Schritt weiter in Richtung Transparenz und Partizipation gehen *Open-Data-Strategien*, wie sie etwa auf Bundesebene mit § 12a EGovG umgesetzt wurden. Demnach stellen die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben

---

<sup>16</sup> So für den Zugang zu Umweltinformationen die Richtlinie 2003/4/EG.

<sup>17</sup> So z. B. betreffend den Zugang zu Umweltinformationen das Übereinkommen von Aarhus von 1998 oder betreffend Open Data die Open-Data-Charta des G8-Gipfels von 2013.

<sup>18</sup> Zu dieser Entwicklung s. auch Holznagel/Felber (2014), S. 54 ff.; ferner Schoch (2016), Einl. Rn. 1 ff.

<sup>19</sup> S. statt vieler Kallerhoff/Mayen (2018), § 29 Rn. 20 ff.

<sup>20</sup> S. statt vieler Ramsauer (2019), § 29 Rn. 2 ff.

selbst oder durch beauftragte Dritte erhoben haben, zum Abruf über öffentlich zugängliche Netze bereit; ein Anspruch auf Bereitstellung wird allerdings nicht begründet (§ 12a I EGovG). Die Bundesregierung begründet diesen Zugang explizit mit einem „Kulturwandel“ i. S. d. Leitbilds des *Open Government* und als „Angebot an die Zivilgesellschaft, sich an politisch-administrativen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und die Zusammenarbeit bei der Lösung konkreter Fragen zu suchen“.<sup>21</sup>

Der Abkehr von der „Arkanverwaltung“ zugunsten zivilgesellschaftlicher Transparenz und Partizipation sind jedoch auch nach Schaffung der voraussetzungslosen Informationsrechte Grenzen gesetzt. So besteht ein Anspruch auf Informationszugang etwa nicht, wenn Gründe des Schutzes öffentlicher Interessen (z. B. öffentliche Sicherheit, s. etwa § 3 Nr. 2 IFG) oder privater Interessen (z. B. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, s. etwa § 6 IFG) eine Geheimhaltung erfordern. 133

Im Bereich des Verfahrensrechts hat der Gedanke einer weitergehenden Partizipation der Bürger in Gestalt der *frühen Öffentlichkeitsbeteiligung* Niederschlag gefunden, die – im Anschluss an das Bauplanungsrecht (s. § 3 I BauGB) – nunmehr gemäß § 25 III VwVfG als allgemeine Regelung auch für sämtliche Planungsverfahren im Anwendungsbereich des VwVfG (z. B. Planfeststellungen) gilt. Demnach wirkt die Behörde möglichst bereits vor Antragstellung darauf hin, dass der Planungsträger die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über Ziele, Mittel und Auswirkungen der Planung unterrichtet und ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gibt. Auch Maßnahmen des *Besonderen Städtebaurechts* (Sanierung, Entwicklung, Stadtumbau, „Soziale Stadt“) ergehen unter *möglichst frühzeitiger Beteiligung* der Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Betroffenen (§§ 137, 169 I Nr. 1, 171b III, 171e IV BauGB). Im Rahmen von Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ sind selbige – noch weitergehend – in die Erstellung des Entwicklungskonzepts für benachteiligte Ortsteile einzubeziehen. 134

Auf der Ebene der *Staatsverständnisse*, die als übergreifende Leitbilder des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft fungieren, finden sich zivilgesellschaft- 135

---

<sup>21</sup> BT-Drs. 18/11614, S. 11.

lich-verwaltungskulturelle Einflüsse vornehmlich in den steuerungsstaatlichen Konzepten verankert (Gewährleistungsstaat, Aktivierender Staat, Governance, → Rn. 94).<sup>22</sup>

## 5. Exkurs: Europäisch-pluralistische Verwaltungskultur?

- 136 Eine zunehmende Annäherung der Verwaltungsprofile der Mitgliedstaaten ist schließlich infolge des kontinuierlichen Prozesses der europäischen Integration zu erwarten. Dieser Prozess vollzieht sich gleichsam nach dem Gegenstromprinzip, indem die EU (legalistische, managerialistische und zivilgesellschaftliche) Elemente der mitgliedstaatlichen Verfassungs- und Verwaltungstraditionen aufnimmt<sup>23</sup> und über Rechtssetzungsakte insbesondere betreffend die Verwaltungsorganisation und dasilverfahren auf eine Standardisierung und Harmonisierung der Rahmenbedingungen des Verwaltungstätigkeit hinwirkt, die in der Konsequenz auch die Verwaltungskultur beeinflussen können.<sup>24</sup> Darüber hinaus vermögen primär- oder sekundärrechtliche sowie ggf. auch rechtlich nicht verbindliche Standards, die das Unionsrecht für die EU-Eigenverwaltung vorsieht und teilweise sogar mit einem (grundrechtlichen) Anspruch der EU-Bürger verbindet, gleichsam eine „Ausstrahlungswirkung“ auf die Verwaltungskultur auch der Mitgliedstaaten zu zeitigen.
- 137 Beispiele für solche potentiellen Einwirkungen der EU auf die mitgliedstaatliche Verwaltungskultur sind

→ als „ausstrahlendes Primärrecht“, das eine Rezeption von Elementen vornehmlich zivilgesellschaftlicher, teilweise aber auch managerialistischer Verwaltungskultur (z. B. des New Public Management) ausweist, die Grundsätze offener und bürgernahe Entscheidungsfindung,<sup>25</sup> der Offenheit und Transparenz der Verwaltung i. S. d. Beteiligung der Zivilgesellschaft, verbunden mit Informationsansprüchen gegenüber EU-Organen,<sup>26</sup> die Schaffung von

---

<sup>22</sup> Vgl. Blanke/Lamping (2014), S. 397 ff.

<sup>23</sup> Vgl. zu den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen im Grundrechtsbereich explizit Art. 6 III EUV.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu Sommermann (2014), S. 610 ff.

<sup>25</sup> S. Präambel sowie Art. 1 II und 10 III EUV.

<sup>26</sup> S. Art. 15 AEUV, Art. 42 GRC.

Bürgerbeauftragten und Petitionsrechten<sup>27</sup> sowie die Grundsätze der Effizienz der EU-Verwaltung;<sup>28</sup>

- als „ausstrahlendes Primärrecht“ mit legalistischer Ausrichtung vor allem das grundrechtlich verankerte „Recht auf gute Verwaltung“ gemäß Art. 41 GRC, welches das Verwaltungshandeln der Union auf rechtsstaatlich fundierte Grundsätze verpflichtet und dem Bürger einen korrespondierenden Anspruch einräumt, so auf unparteiische, gerechte und zeitangemessene Erledigung seiner Angelegenheiten, auf Anhörung, Akteneinsicht und Begründung von Entscheidungen, auf freie Sprachenwahl sowie auf Schadensersatz bei Amtspflichtverletzungen;<sup>29</sup>
- als rechtlich unverbindliche Ausformung dieses Rechts in Form einer Handreichung an den Europäischen Bürgerbeauftragten der vom Europäischen Parlament beschlossene Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis;<sup>30</sup>
- als für die Ausgestaltung von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren bedeutsamer Sekundärrechtsakt insbesondere die Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG, durch welche die Mitgliedstaaten zur Überprüfung ihres gesamten Normenbestands auf Potentiale einer Vereinfachung grenzüberschreitender Niederlassungen und Dienstleistungstätigkeiten verpflichtet wurden; ferner hatten sie einheitliche Ansprechpartner zur Bündelung sämtlicher Behördenkontakte einzurichten, Informationen zu den Verfahren vorzuhalten und eine vollständig elektronische Abwicklung der Verfahren zu ermöglichen;<sup>31</sup>
- als sekundärrechtliches Einfallstor für die Integration zivilgesellschaftlich motivierter Verwaltungstransparenz insbesondere in die legalistische deutsche Verwaltung die bereits erwähnte Schaffung eines Anspruchs auf behördliche Umweltinformationen durch die Richtlinie 2003/4/EG.

Die Stärke des Annäherungsprozess erweist sich hierbei abhängig vom betroffenen Verwaltungsbereich und vom jeweils angewandten Steuerungsmechanismus. So soll etwa der Bereich der Infrastrukturverwaltung, z. B. im Bereich der materiell privatisierten und regulierten Netzwirtschaften (Energiewirtschaft, 138

---

<sup>27</sup> S. Art. 20, 24, 227f. AEUV, Art. 43f. GRC.

<sup>28</sup> S. Präambel sowie Art. 13 I, 17 VI lit. b EUV, Art. 298 I AEUV.

<sup>29</sup> Hierzu noch → Rn. 181 ff.

<sup>30</sup> Hierzu noch → Rn. 184 ff.

<sup>31</sup> Eingehend zur Dienstleistungsrichtlinie → Rn. 195 ff.

Telekommunikation etc.), einer Konvergenz eher zugänglich sein als die Ordnungs- oder die Sozialverwaltung.<sup>32</sup> Desgleichen führe eine Steuerung der EU über den Wettbewerb der Verwaltungs- und Regulierungssysteme der Mitgliedstaaten, der einen Anpassungsdruck zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz nach sich ziehe, zu einer weitergehenden Angleichung als etwa eine „hierarchische Steuerung“ durch bindende Vorschriften mit geringen Umsetzungsspielräumen. Denn in letzterem Fall seien die nationalen Bürokratien eher geneigt, die neuen Vorgaben unter weitgehender Beibehaltung der bestehenden Strukturen und Verfahren zu implementieren.<sup>33</sup>

## C. Herausforderungen des legalistischen Kulturtypus in Deutschland

### I. Managerialistische und zivilgesellschaftliche Einwirkungen

- 139 Wie dargestellt (→ Rn. 129, 131 ff.), hat das in Deutschland vorherrschende legalistische Konzept von Verwaltung durch managerialistisch und zivilgesellschaftlich induzierten Einwirkungen (Neues Steuerungsmodell, Informationsfreiheit, Open Data, steuerungsstaatliche Verantwortungsteilung etc.) bereits nicht unerhebliche Modifikationen erfahren. Im Zuge des fortschreitenden wirtschaftlich-technologischen und gesellschaftlichen Wandels sieht sich dieser Kulturtypus überdies weiteren Herausforderungen ausgesetzt.

### II. Umgang mit Ungewissheit

- 140 So ist die legalistische Verwaltungskultur auf Stabilität des Steuerungsmediums „Recht“ angelegt.<sup>34</sup> Insbesondere aus dem Einsatz moderner Technologien mit vielfach noch unbekanntem oder zumindest nicht hinreichend ermittelten Folgen für Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft erwächst jedoch die Notwendigkeit, die daraus entstehende *Ungewissheitssituationen* zu bewältigen. Eine effektive Gefah-

---

<sup>32</sup> So Kuhlmann (2014), S. 486.

<sup>33</sup> So Knill (2014), S. 562 ff.

<sup>34</sup> Zu den Grenzen der Steuerungsleistung des materiellen Rechts bereits → Rn. 20.

renabwehr und Risikoversorge zieht daher die *Flexibilisierung*, *Temporalisierung* und *Prozeduralisierung* des Rechts sowie eine zunehmende *Delegation von Entscheidungsbefugnissen* auf die Exekutive nach sich.<sup>35</sup> Dies bedeutet, dass nicht nur die Rechtsanwendung (durch Verwaltungsakte), sondern auch das gesetzliche Recht selbst unter dem Vorbehalt besserer Erkenntnis – mithin zur Disposition – steht und einer permanenten Anpassung an den Stand von Wissenschaft und Technik bedarf. Einschlägige Pflichten zur *Folgenbeobachtung* der Setzung und des Einsatzes von Recht sind auch verfassungsrechtlich fundiert.<sup>36</sup> Damit einhergehend gewinnt die Rechtsfindung im und durch das Verfahren an Bedeutung, dessen Träger die im konkreten Einzelfall entscheidende Verwaltungsbehörde ist. Denn je komplexer und risikobehafteter der Regelungsgegenstand, desto eher stößt eine Steuerung über subsumtionstaugliche materiell-rechtliche Standards an ihre Grenzen. An ihre Stelle tritt eine *prozedurale Steuerung* (Steuerung durch Verfahren) über Zielbestimmungen, Abwägungsdirektiven und Vorgaben zur Strukturierung des äußeren Verfahrensablaufs; die konkreten Entscheidungsmaßstäbe lassen sich dann vielfach erst im Verfahren gewinnen. Das klassische Gesetzesbindungsparadigma im Sinne des idealtypischen konditionalprogrammierten „Wenn-Dann-Schemas“ der Subsumtion von Sachverhalten unter gesetzliche Tatbestände vermag der Bewältigung von Ungewissheit nur sehr eingeschränkt zu dienen.

### III. Methodenkompetenz

Ein Instrument zur Untersuchung der (ex ante) voraussichtlich eintretenden sowie der (ex post) tatsächlich eingetretenen Wirkungen von Rechtsvorschriften auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Nachhaltigkeit, Gleichstellung, öffentliche Haushalte etc. stellt die *Gesetzesfolgenabschätzung* oder *Gesetzesevaluation* dar.<sup>37</sup> Diese wird bei Gesetzentwürfen der Regierung durch die Ministerialverwaltung durchgeführt (s. etwa § 44 GGO BMin). Ferner sind auf der Ebene jeder Behörde bei der Planung, während der Durchführung und nach Abschluss haushaltswirksamer Maßnahmen *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen* vorzunehmen, um die

<sup>35</sup> Vgl. zum Umgang mit Ungewissheit Appel (2004), S. 351 ff., Hiller (1999), S. 30 ff.; Scherzberg (2002), S. 124 ff.; Windoffer (2011b), S. 535 ff.; Winkler (2014), S. 81 ff.

<sup>36</sup> Hierzu Windoffer (2011a), S. 347 ff.

<sup>37</sup> Hierzu Böhret/Konzendorf (2000, 2001); Windoffer (2011b), S. 2 ff., 210 ff.

Effektivität und Effizienz von Maßnahmen zu überprüfen (s. §7 II BHO).<sup>38</sup> Die hierbei anzulegende nachhaltig-ganzheitliche und (auch) gesamtwirtschaftliche Perspektive erfordert Methodenkompetenz, die über reine Rechtskenntnisse hinausgeht. Gleiches gilt vor dem Hintergrund der Einführung privatwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in die öffentliche Verwaltung im Zuge des Neuen Steuerungsmodells. Das legalistisch geschulte Personal der öffentlichen Verwaltung muss entsprechend breiter aufgestellt sein.<sup>39</sup>

#### IV. Kommunikation und Partizipation

- 142 Der Verwaltung mit den Mitteln des Rechts nur schwer zu verordnen, jedoch von einer bürgerorientierten Verwaltung im Sinne zivilgesellschaftlicher und auch managerialistischer Leitbilder berechtigter Weise zu erwarten ist eine bürgernahe Sprache. Auf das Thema *Verwaltungskommunikation* wird noch an anderer Stelle einzugehen sein (→ Rn. 385 ff.). In diesem Rahmen sei angemerkt, dass ein Behördenpersonal, welches, in strikter Regelbefolgung und juristischer Präzision geschult, auf Lebenszeit in den staatlichen Organismus integriert und dort bürokratisch sozialisiert wurde, für einen selbstreferentiellen Umgang mit Sprache prädestiniert ist. Insofern stehen (legalistische) Verwaltungskultur und (bürgerferne) Verwaltungskommunikation in einem unbestreitbaren Zusammenhang.<sup>40</sup>
- 143 Auch im Hinblick auf die *Partizipation* der Bürger an Maßnahmen und Entscheidungen der Verwaltung ist trotz Erweiterungen wie der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungen und der Einbeziehung der Eigentümer und Bewohner in Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts (→ Rn. 134) das Potential einer Einwirkung der zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur auf den deutschen Legalismus noch nicht ausgeschöpft. Denn auch bei früher Verfahrensbeteiligung vollzieht sich die Mitwirkung zumeist auf Basis einer weitgehend fertiggestellten und von einem entsprechenden politischen Willen zur Umsetzung getragenen planerischen Konzeption, sei es öffentlicher oder privater Planungsträger. Die Möglichkeiten der Bürger, etwa nach dem Konzept der „Bürgerkom-

---

<sup>38</sup> Hierzu Windoffer (2011b), S. 261 ff.

<sup>39</sup> Vgl. Piesker (2014), S. 165 f.; Reichard (2014a), S. 57 ff.

<sup>40</sup> Zu diesem Fisch/Margies (2014), S. 67 ff.

mune“ (→ Rn. 130) auf die Planung einzuwirken oder diese gar zu korrigieren, sind daher begrenzt. Unabhängig davon, ob die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine solche erweiterte Partizipation geschaffen werden, entfaltet sich im Zuge fortschreitender *Digitalisierung* die normative Kraft des Faktischen, indem sich über soziale Netzwerke, Diskussionsforen oder Blogs Plattformen einer zumindest informellen Mitwirkung der betroffenen oder interessierten Bevölkerung an der öffentlichen Meinungsbildung etablieren und ggf. Einfluss auf die Planungsentscheidung zu nehmen imstande sind. Solange sie jedoch nicht rechtlich fundiert sind, kommt solchen Formen bürgerlicher Mitsprache – entgegen einer verbreiteten Fehlvorstellung – freilich *keine legitimationssteigernde Wirkung* im Hinblick auf die behördlichen Entscheidungen zu.<sup>41</sup>

## Anhang: Verständnisfragen zu § 4

1. Was versteht man unter „Verwaltungskultur“? (→ Rn. 124) 144
2. Welche Ausprägungen von Verwaltungskultur unterscheidet man und welches sind ihre wesentlichen Merkmale? (→ Rn. 126 ff.)
3. Inwieweit haben andere Kulturtypen die deutsche Verwaltung beeinflusst? (→ Rn. 129, 131 ff.)

---

<sup>41</sup> Vgl. Windoffer (2018), S. 373 f.; → Rn. 239.



# § 5 Verwaltungsreformen

## A. Klassiker: Gebiets-, Struktur- und Funktionalreformen

### I. Gebietsreformen

#### 1. Begriff

Zu den „klassischen“ Verwaltungsreformen zählen *Gebietsreformen*. Unter Gebietsreformen, auch Territorialreformen genannt, versteht man im Allgemeinen eine *Veränderung des territorialen Zuschnitts von Verwaltungseinheiten auf Länderebene*, insbesondere die Neugliederung von Gemeinden und Landkreisen sowie Regierungspräsidien, sofern vorhanden.<sup>1</sup> Die Zuständigkeit der Länder folgt daraus, dass die Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere Landkreise) staatsorganisationsrechtlich dem Verfassungsbereich der Länder zugeordnet sind;<sup>2</sup> die Länder stellen ihrerseits Körperschaften mit eigener Staatsqualität dar, die sich nicht vom Bund ableitet. Eine Neugliederung des Bundesgebiets, durch welche die Länder einen neuen territorialen Zuschnitt erhalten (s. Art. 29, 118, 118a GG), zählt man nicht zu den Gebietsreformen. 145

#### 2. Zielsetzung

*Zielsetzung* von Gebietsreformen ist

146

→ die Schaffung leistungsstärkerer und wirtschaftlicher arbeitender Verwaltungseinheiten, ggf. auch die Herstellung der Einräumigkeit der Verwaltung,

---

<sup>1</sup> Vgl. Bogumil/Ebinger (2011), S. 45.

<sup>2</sup> BVerfGE 39, 96 (109); 119, 331 (364); BVerfG LKV 1995, 187 (188); Pieroth (2018), Art. 30 Rn. 6.

d. h. der territorialen Übereinstimmung von Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen,<sup>3</sup>

→ bei gleichzeitiger Wahrung der Bürgernähe der Verwaltung,

womit deutlich wird, dass Gebietsreformen den darin liegenden Zielkonflikt zu bewältigen haben.

### 3. Ausgestaltung

147 Gebietsreformen sind mit Blick auf die *Gemeindeebene* hauptsächlich in zwei Varianten realisierbar, die sich auch miteinander kombinieren lassen, nämlich

→ durch die Schaffung größerer Einheiten im Wege der Eingemeindung und/oder Fusion von Gemeinden, womit die eingemeindeten oder fusionierten Gemeinden ihrer Existenz verlustig gehen, oder

→ durch die Zuordnung kleinerer Gemeinden zu Körperschaften unterhalb der Kreisebene (z. B. die Ämter in Brandenburg und Schleswig-Holstein, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz oder die Samtgemeinden in Niedersachsen), die für die Gemeinden die staatlichen Aufgaben wahrnehmen und auch im Übrigen die Verwaltungsgeschäfte führen; die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben ist freiwillig.<sup>4</sup> Die den Körperschaften zugeordneten Gemeinden bleiben dadurch zwar enthalten, ihre Verwaltungsgeschäfte werden jedoch nicht von ihrem Bürgermeister, sondern von der Verwaltung der Körperschaft wahrgenommen, so etwa in Brandenburg durch den Amtsdirektor (§ 138 BbgKVerf).

148 Die Länder sind in Bezug auf ihre Kommunalstruktur unterschiedliche Wege gegangen, was sich in der Zahl der Gemeinden widerspiegelt: In Ländern, die hauptsächlich den erstgenannten Weg von Eingemeindungen und Gemeindefusionen beschritten haben, ist die Zahl der Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl vergleichsweise niedrig, so z. B. in Baden-Württemberg (ca. 11 Mio. Einwohner, 1 101 Gemeinden) und in Nordrhein-Westfalen (ca. 17,9 Mio. Einwohner, 396 Gemeinden). In Ländern, die eine Verbandsgemeinde- bzw. Äm-

---

<sup>3</sup> Vgl. Vgl. LVerfG MV LKV 2007, 457 (461).

<sup>4</sup> S. etwa §§ 133, 135 BbgKVerf.

terstruktur aufgestellt haben, ist sie vergleichsweise hoch, so z. B. in Rheinland-Pfalz (ca. 4 Mio. Einwohner, 2305 Gemeinden) und Schleswig-Holstein (ca. 2,9 Mio. Einwohner, 1110 Gemeinden). In *Brandenburg* wurde im Zuge mehrerer Gebietsreformen in einer Kombination beider Varianten seit Neugründung 1990 die Zahl der Gemeinden von 1793 auf 417 reduziert; infolge Errichtung einer Ämterstruktur liegt sie gemessen an der Einwohnerzahl (ca. 2,5 Mio.) jedoch immer noch relativ hoch.

Auf *Kreisebene* vollziehen sich Gebietsreformen dergestalt, dass Landkreise aufgelöst werden und ihr Gebiet teilweise oder vollständig in bestehende oder neu geschaffene (größere) Landkreise eingegliedert wird; desgleichen können kreisfreie Städte ihre Kreisfreiheit verlieren und in Landkreise integriert, mithin „eingekreist“ werden. In *Brandenburg* erfolgte seit 1990 eine Reduzierung der Landkreise von 38 auf 14 und der kreisfreien Städte von 6 auf 4. Eine weitere, für 2020 geplante Kreisgebietsreform, in deren Folge die Kreisebene durch Zusammenlegung von Landkreisen und Einkreisung kreisfreier Städte auf 11 Kreise und eine kreisfreie Stadt (Potsdam) reduziert werden sollte,<sup>5</sup> scheiterte am politischen Widerstand insbesondere der betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte.

In *Brandenburg* stellt sich die Entwicklung der Kommunalstruktur demnach (Stand Januar 2019) wie folgt dar:

Jahr		1990	2019
<b>Gemeinden</b>	insgesamt	1793	417
	• darunter kreisfreie Städte	6	4
	• darunter amtsangehörige Gemeinden	0	271
	• darunter amtsfreie Gemeinden	1793	142
<b>Ämter</b>	(mit amtsangehörigen Gemeinden)	0	52
<b>Landkreise</b>	(mit kreisangehörigen Gemeinden)	38	14

Abbildung 7: Kommunalstruktur in Brandenburg (Stand 01.01.2019).

<sup>5</sup> Vgl. die LT-Drs. 6/6776 im Umfang von 694 Seiten.

## II. Strukturreformen

### 1. Begriff und Ausprägungen

151 *Verwaltungsstrukturreformen* bestehen in der Umgestaltung der Struktur der unmittelbaren Landesverwaltung, mithin einer *Neuordnung des äußeren Verwaltungsaufbaus* im Bereich des staatlichen Behördenapparats.<sup>6</sup> Dies kann erfolgen durch

- ➔ *Auflösung von Verwaltungsebenen* im mehrstufigen hierarchischen Aufbau der allgemeinen Landesverwaltung, insbesondere der Auflösung der Mittelebene in dreistufigen Landesverwaltungen (Ministerien als oberste Landesbehörden – Regierungspräsidien als höhere Landesbehörden – Landratsämter und Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte als allgemeine untere Landesbehörden). Ein Beispiel hierfür bildet die Auflösung der Regierungspräsidien in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. An die Stelle der dreistufigen tritt eine zweistufige Verwaltung, bestehend aus der Ministerialebene und der Ebene der unteren Landesbehörden;
- ➔ *Eingliederung und Fusion von Behörden*, insbesondere Zusammenlegung oder Eingliederung staatlicher Sonderbehörden (z. B. Forstämter, Schulämter, Finanzämter) und Polizeidienststellen in die allgemeinen Verwaltungsbehörden (Regierungspräsidien, Landratsämter/Bürgermeisterämter kreisfreier Städte), so z. B. im Zuge der Verwaltungsstrukturreform 2005 in Baden-Württemberg oder gemäß den Vorgaben des § 4 VerwModG in Brandenburg, der 2014 – nach weitest gehender Umsetzung der entsprechenden gesetzgeberischen Aufträge<sup>7</sup> – außer Kraft gesetzt wurde;  
Beispiele: Eingliederung von Oberschulämtern, Forstdirektionen und Landespolizeidirektionen in die Regierungspräsidien; Eingliederung von Schulämtern und Forstämtern in die Landratsämter; Zusammenlegung von (nicht eingegliederten) Oberfinanzdirektionen sowie Finanzämtern;
- ➔ sonstige Formen der *Aufgabenbündelung*, etwa im Wege länderübergreifender Zusammenarbeit, wie sie zwischen Brandenburg und Berlin durch die Bildung gemeinsamer Behörden oder die Aufgabenübertragung auf eines der

---

<sup>6</sup> Vgl. Bogumil/Ebinger (2011), S. 45.

<sup>7</sup> Vgl. Presseinformation der Staatskanzlei vom 08.04.2008 und LT-Drs. 5/8505 vom 13.02.2014, Begründung S. 15.

beteiligten Länder praktiziert wird (s. § 4 II, III BbgLOG); ein für Studierende der Rechtswissenschaft relevantes Beispiel ist das GJPA.

## 2. Zielsetzungen

Verwaltungsstrukturreformen dienen hauptsächlich folgenden *Zielsetzungen*: 152

- Reduzierung von Kosten und Steigerung der Effizienz der Verwaltungstätigkeit;
- Reduzierung der Zersplitterung der Behördenlandschaft und Erhöhung der Transparenz ihrer Zuständigkeiten; insofern bedeutet infolge Aufgabenbündelung ein „Weniger“ an Behörden ein „Mehr“ an Bürgerfreundlichkeit;
- Verringerung des zwischenbehördlichen Koordinationsaufwands und der Schnittstellenproblematik, beispielsweise in Verwaltungsverfahren;
- Begünstigung der „Front Office/Back Office-Struktur“, d. h. Bündelung auch des Kontakts zum Bürger nach außen, etwa durch Bürgerbüros o. ä.

## III. Funktionalreformen

### 1. Begriff und Ausprägungen

Während Verwaltungsstrukturreformen den äußeren Aufbau des staatlichen Behördenapparats betreffen, sind *Funktionalreformen* dadurch gekennzeichnet, dass *Aufgaben* auf einen anderen Verwaltungsträger oder auf eine andere (zumeist nachgeordnete) Behörde desselben Verwaltungsträgers *übertragen* werden. Die Aufgabenübertragung vollzieht sich hierbei regelmäßig in zwei Formen, nämlich 153

- als *Dekonzentration*<sup>8</sup> in Gestalt der Aufgabenübertragung auf (zumeist nachgeordnete) Behörden desselben Verwaltungsträgers (regelmäßig des Landes), mithin innerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung, so z. B. von der Ministerialebene auf die Ebene der Regierungspräsidien oder auf die der Ministerialebene nachgeordneten Sonderbehörden; desgleichen in Staatstaaten

---

<sup>8</sup> Zum Begriff s. auch Kuhlmann (2011), S. 123; Thieme (1984), Rn. 252.

von der Senatsebene auf die Ebene der Bezirke, die keine kommunalen Gebietskörperschaften i.S.v. Art. 28 II GG darstellen,<sup>9</sup> oder

→ als *Dezentralisierung*<sup>10</sup> in Gestalt der Aufgabenübertragung auf einen anderen Verwaltungsträger, regelmäßig vom Land auf die kommunalen Gebietskörperschaften, d. h. von den Ministerien, Regierungspräsidien oder Sonderbehörden auf die Landkreise oder die Gemeinden; desgleichen fallen hierunter aber auch Aufgabenübertragungen von der Kreisebene auf die Gemeindeebene.

## 2. Reformen und Reformbestrebungen am Beispiel Brandenburgs

- 154 Brandenburg hat 1994 mit dem Erlass des FRGGBbg die Leitlinie ausgegeben, Verwaltungsaufgaben möglichst orts- und bürgernah zu erfüllen und hierbei eine größtmögliche Bündelung vor Ort anzustreben sowie den Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung zu wahren (§ 1 I FRGGBbg). Hierzu sollten die den staatlichen Behörden (Ministerien, Landesoberbehörden, untere Landesbehörden) durch Landesrecht zugewiesenen Aufgaben bis spätestens 01. 01. 1997 auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden (§ 1 II FRGGBbg). Desgleichen sollten ihrem Wesen nach staatliche Aufgaben (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten) der Landkreise auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden übertragen werden, wenn sie besonders publikumsintensiv sind, sich für eine orts- und bürgernahe Wahrnehmung eignen, besondere Orts- und Objektkenntnisse erfordern, mit anderen bereits auf Gemeindeebene wahrgenommenen Aufgaben in engem Zusammenhang stehen oder die wesentlichen Grundlagen ihrer Erfüllung auf Gemeindeebene erarbeitet und vorbereitet werden (§ 6 I FRGGBbg). Mithin wurde ein Konzept der *Dezentralisierung* verfolgt. *Ausgenommen* von der Übertragung auf die Landkreise oder auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden sind solche Aufgaben, deren sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Erledigung auf der kommunalen Ebene nicht erreicht werden (§ 1 II, § 6 I FRGGBbg). Auch bei Funktionalreformen widerstreiten somit die Ziele der *Bürgernähe* einerseits und der *Wirtschaftlichkeit* der Verwaltung andererseits.

---

<sup>9</sup> Vgl. etwa für die Hamburger Bezirke BVerfGE 83, 60 (76).

<sup>10</sup> Zum Begriff s. auch Bogumil/Ebinger (2011), S. 45; Kuhlmann (2011), S. 121; Thieme (1984), Rn. 252.

In der Folge wurden zwischen 1994 und 1997 auf der Basis von vier Funktionalreformgesetzen zahlreiche Aufgaben dezentralisiert, so etwa in den Bereichen Kataster- und Vermessungswesen, Immissionsschutz, Wasserrecht, Naturschutz und Landschaftspflege, Straßenwesen und Sozialhilfe. In Verbindung mit der – gescheiterten (→ Rn. 149) – Kreisgebietsreform sollten weitere Aufgaben auf die Landkreise und die kreisfreien Städte übertragen werden, so etwa die Grenzkontrollaufgaben am Flughafen Berlin-Schönefeld, der schulpsychologische Dienst, die Überwachung nicht genehmigungsbedürftiger immissionsschutzrechtlicher Anlagen und zahlreiche forstrechtliche Aufgaben; den Ämtern und amtsfreien Gemeinden sollte die Zuständigkeit für Kirchenaustrittserklärungen zugewiesen werden.<sup>11</sup> 155

#### IV. Verfassungsrechtliche Aspekte der Reformen im Überblick

##### 1. Rechtssubjektsgarantie der Kommunen

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 II GG und Art. 97 ff. BbgLVerf vermittelt den Gemeinden und Gemeindeverbänden (insbesondere Landkreisen) eine *institutionelle Garantie* oder *Rechtssubjektsgarantie*, d. h. es müssen in den Ländern Gemeinden und Landkreise existieren. Da Gemeinden und Landkreise jedoch nur als Institutionen garantiert sind, lässt sich hieraus keine individuelle Existenzgarantie einzelner Gemeinden oder Landkreise ableiten, ebenso wenig eine Garantie ihres territorialen Zuschnitts. Demgemäß sind *Gebietsreformen*, in deren Folge Kommunen aufgelöst oder territorial neu zugeschnitten werden, grundsätzlich möglich. Sie greifen nicht per se in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ein. Sie müssen allerdings durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein; auch sind die betroffenen Kommunen zuvor anzuhören.<sup>12</sup> Art. 98 BbgLVerf expliziert diese Voraussetzungen. Der Gesetzgeber hat die Gründe des öffentlichen Wohls, z. B. Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, gegen die Grundidee einer bürgerschaftlich-demokratischen kommunalen Selbstverwaltung und dezentralen Aufgabenerfüllung unter Mitwirkung der örtlichen Be- 156

<sup>11</sup> Vgl. Art. 1 des Entwurfs des Funktionalreformgesetzes 2020, LT-Drs. 6/6775.

<sup>12</sup> Vgl. zum Ganzen BVerfG LKV 1995, 187 m. w. N.

völkerung abzuwägen.<sup>13</sup> Überdimensionierte kommunale Einheiten mit weit entfernt liegenden Kreisstädten erweisen sich daher auch im Zeitalter der Digitalisierung als problematisch für die Wahrnehmung von Amtsgeschäften, aber auch für die ehrenamtliche Mitwirkung der Bürger etwa im Kreistag und in seinen Ausschüssen.<sup>14</sup>

## 2. Garantie des Aufgabenbereichs der Kommunen

### a) Gemeinden

157 Art. 28 II GG sowie Art. 97 II BbgLVerf garantieren den *Gemeinden* auch einen Aufgabenbereich, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst. Hierunter fallen „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.<sup>15</sup> Mit dieser *Allzuständigkeit* der Gemeinden für Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft verbindet sich ein *Aufgabenverteilungsprinzip* zu ihren Gunsten. Die Gemeinden können dieses Vorrangverhältnis gegen eine Aufgabenwahrnehmung durch andere Aufgabenträger ins Feld führen, und zwar

- im Verhältnis zu den Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung,
- im Verhältnis zu den Landkreisen und
- im Verhältnis zwischen amtsangehörigen Gemeinden und Ämtern.<sup>16</sup>

158 *Eingriffe* in den Aufgabenbereich der Gemeinden sind jedoch nicht nur durch den Entzug von Aufgaben möglich, beispielsweise wenn pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (z. B. Abfallentsorgung) auf die Kreisebene „hochgezont“ werden.<sup>17</sup> Auch die Zuweisung neuer – staatlicher – Aufgaben (z. B. Leistungen der sozialen Sicherung) kann in das Recht auf Selbstverwaltung eingreifen, wenn diese Aufgaben einen solchen Umfang annehmen, dass die Gemeinden in ihrer Möglichkeit eingeschränkt sind, ihre verfassungsrechtlich geschützten

---

<sup>13</sup> Vgl. LVerfG MV LKV 2007, 457 (459).

<sup>14</sup> Vgl. LVerfG MV LKV 2007, 457 (463).

<sup>15</sup> BVerfGE 79, 127 (151 f.).

<sup>16</sup> BVerwG NVwZ 1984, 378; NVwZ-RR 2008, 131; OVG Koblenz LKRZ 2008, 107.

<sup>17</sup> Zu den Kategorien kommunaler Aufgaben → Rn. 91.

Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.<sup>18</sup> Erreicht der Entzug oder die Zuweisung von Aufgaben eine Dimension, die zur Aufhebung oder schleichen- den Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung führt, so ist der absolut ge- schützte Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie berührt und der Eingriff unzulässig.<sup>19</sup> Haben sich Gemeinden in früheren Zeiten – nicht selten getragen von der Devise „Viel Feind, viel Ehr“ – gegen den Entzug von Aufgaben zur Wehr gesetzt, so streiten sie in jüngerer Zeit vornehmlich gegen die Zuweisung neuer Aufgaben, deren Erledigung mit finanziellem und personellem Aufwand verbunden ist.

## b) Landkreise

Die Landkreise als Gemeindeverbände i. S. v. Art. 28 II 2 GG wiederum besitzen 159 keinen verfassungsrechtlich garantierten, sondern lediglich einen „gesetzlichen Aufgabenbereich“. Der Aufgabenzuschnitt der Landkreise wird mithin wesentlich durch den Gesetzgeber bestimmt. Anders als im Falle der Gemeinden begründen Veränderungen des Aufgabenbestands der Landkreise (Entzug oder Zuweisung von Aufgaben) *keine Vermutung eines Eingriffs*. Ein kernbereichsrelevanter Eingriff kann hier ebenfalls erst dann angenommen werden, wenn den Landkreisen nicht einmal mehr ein Mindestbestand von Aufgaben verbleibt, die eigenverantwortlich, d. h. als Selbstverwaltungsaufgaben erledigt werden können. Dieser Aufgabenbestand muss für sich genommen und auch im Vergleich zu den zugewiesenen staatlichen Aufgaben ein Gewicht haben, das der institutionellen Garantie der Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht wird. Einen darüber hinausreichenden Schutz gegen den Entzug oder die Zuweisung von Aufgaben bietet Art. 28 II 2 GG den Landkreisen dagegen nicht.<sup>20</sup>

## c) Zulässigkeit von Eingriffen

Außerhalb des Kernbereichs liegende Eingriffe können durch Gründe des All- 160 gemeininteresses *gerechtfertigt* werden, wobei wiederum der Zielkonflikt zwischen Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung und der Grundidee der bürger-

---

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 119, 331 (354).

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 79, 127 (146 ff., 155).

<sup>20</sup> BVerfGE 119, 331 (354 f.).

schaftlich-dezentralen Verwaltung im Wege der *Abwägung* zu bewältigen ist. Hierbei streitet zugunsten der Gemeinden im Falle von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft das erwähnte verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip. Aspekte der schlichten Verwaltungsvereinfachung oder Zuständigkeitskonzentration stellen für sich genommen keine Rechtfertigungsgründe dar, es sei denn, die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung wäre auf kommunaler Ebene nicht sichergestellt.<sup>21</sup>

- 161 Bei der Zuweisung neuer Aufgaben zu beachten ist ferner, dass die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 II 3 Hs. 1 GG auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst. Die Garantie der kommunalen Finanzhoheit erstreckt sich auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung; die Finanzmittel müssen also ausreichen, um den Kommunen die Erfüllung sowohl ihrer selbst gewählten Aufgaben als auch der ihnen vom Staat zugewiesenen Aufgaben zu ermöglichen.<sup>22</sup> Das Landesverfassungsrecht verhält sich hierzu konkreter: Dort gilt das sog. *Konnexitätsprinzip*, wonach bei Zuweisung neuer Aufgaben auf die Kommunen, die zu einer Mehrbelastung der Kommunen führen, ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist.<sup>23</sup> Zusätzlich nehmen die Kommunen am *Finanzausgleich* des Landes teil, der ihre Aufgabenerfüllung sicherstellen soll; in diesem Rahmen sind sie auch an den Steuereinnahmen des Landes angemessen zu beteiligen.<sup>24</sup>

#### d) Relevanz für Funktionalreformen

- 162 Die genannten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind insbesondere bei der Übertragung neuer staatlicher Aufgaben im Zuge von *Funktionalreformen* zu beachten. Insofern ist die Annahme der Brandenburgischen Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf zur Funktionalreform 2020 unzutreffend, mit der vorgesehenen Übertragung dieser Aufgaben auf die Kommunen werde die kommunale Selbstverwaltung „erhalten und gestärkt“.<sup>25</sup> Das Gegenteil ist der Fall, da staatliche Aufgaben mangels örtlichen Bezugs grundsätzlich nicht der Selbst-

---

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 79, 127 (153).

<sup>22</sup> BVerwGE 106, 282 (287); BVerwG KommJur 2008, 429 (430).

<sup>23</sup> S. etwa Art. 97 III 3 BbgLVerf.

<sup>24</sup> S. etwa Art. 98 S. 2, 3 BbgLVerf.

<sup>25</sup> LT-Drs. 6/6775, Gesetzentwurf S. 1, 2.

verwaltungsgarantie des Art. 28 II GG unterfallen und insofern den Gemeinden kein Recht auf eigenverantwortliche Wahrnehmung zusteht.<sup>26</sup> Wohl aber können zusätzliche staatliche Aufgaben die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beeinträchtigen.

### 3. Garantie der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen

#### a) Gewährleistung

Schließlich gewährleistet das Verfassungsrecht den Gemeinden und den Land- 163  
kreisen, die insofern wieder gleichgestellt sind, das Recht, innerhalb des durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützten Aufgabenbereichs ihre *Geschäfte eigenverantwortlich zu führen*.<sup>27</sup> Allgemein bedeutet dies die Freiheit vor staatlicher Reglementierung hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerledigung.<sup>28</sup> Diese Befugnis manifestiert sich in diversen Bereichen, die auch als kommunale Hoheiten bezeichnet werden.<sup>29</sup> Zu diesen Hoheiten zählt neben der Gebietshoheit, der Planungshoheit, der Kooperationshoheit und dem Recht auf wirtschaftliche Betätigung u. a. die *Organisationshoheit*, kraft derer die Kommunen die Organisation ihrer Verwaltung, insbesondere die Festlegung der Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Wahrnehmung der Aufgaben, selbst bestimmen können.

#### b) Zulässige Eingriffe durch Funktional- und Gebietsreformen

Relevante Eingriffe in die Eigenverantwortlichkeit bewirken *Funktionalreformen*, 164  
ggf. verbunden mit *Gebietsreformen*, durch die eine Verbandsgemeinde- bzw. Ämterstruktur aufgestellt wird, um die Verwaltungsgeschäfte der angehörigen Gemeinden zu führen. Mit einer solchen Regelung greift der Gesetzgeber allerdings nicht schon in den Kernbereich der Eigenverantwortlichkeit ein. Denn die grundsätzlich freie Bestimmung über die Organisation der Gemeinden überhaupt, insbesondere die Entscheidung über die äußeren Grundbedingungen der Gemeindeverwaltung, zählt nicht zum Kernbereich der Selbstverwaltungs-

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 107, 1 (18); differenzierend für die Sondersituation in Brandenburg LVerfG Bbg NVwZ-RR 1997, 352.

<sup>27</sup> S. Art. 28 II 1 und 2 GG, Art. 97 I BbgLVerf.

<sup>28</sup> BVerfGE 107, 1 (12 f.).

<sup>29</sup> Hierzu im Einzelnen Burgi (2019), § 6 Rn. 33.

garantie; denn anderenfalls verbliebe dem Gesetzgeber keine Gestaltungsmöglichkeit.<sup>30</sup> Die Zuordnung von Gemeinden zu Verbandsgemeinden bzw. Ämtern verletzt auch deswegen nicht den Kernbereich, weil gerade sie den Gemeinden eine Fortexistenz ermöglicht; zudem ist die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Verbandsgemeinden bzw. Ämter freiwillig und die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben nicht verfassungsrechtlich geschützt.<sup>31</sup> Sie erweist sich somit als milderes Mittel gegenüber einer Auflösung oder Eingliederung dieser Gemeinden.

- 165 Dessen ungeachtet muss der Gesetzgeber auch außerhalb des Kernbereichs den *Vorrang dezentraler vor staatlich-zentraler Aufgabenwahrnehmung* beachten. Jedoch darf die Eigenverantwortlichkeit aus Gründen des öffentlichen Wohls beschränkt werden, etwa um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sicherzustellen; der Gesetzgeber muss auch hier den Zielkonflikt zwischen einer möglichst bürgernahen und einer möglichst wirtschaftlichen Selbstverwaltung bewältigen. Hierbei darf er bei seinen organisatorischen Vorgaben typisieren, ohne auf die spezifische Situation jeder einzelnen Gemeinde eingehen zu müssen. Er darf mithin aufgrund eigener Einschätzung beispielsweise eine bestimmte Untergrenze (z. B. 5 000 Einwohner) festlegen, ab der eine Gemeinde als hinreichend leistungsfähig gilt, um sich ohne Zuordnung zu einer Verbandsgemeinde bzw. einem Amt selbst verwalten zu können.<sup>32</sup>

## B. Neues Steuerungsmodell

### I. Theoretische Grundlagen und Konzeption

#### 1. Ausgangspunkt und Grundidee

- 166 Aus vergleichsweise jüngerer Zeit datiert ein Reformkonzept, das vornehmlich auf den Binnenbereich der Verwaltungsbehörden zielt. Das *Neue Steuerungsmodell* (im Folgenden: NSM) bildet gleichsam die deutsche Version des New Public Management und steht Pate für die Beeinflussung der legalistischen deut-

---

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE 107, 1 (13, 19).

<sup>31</sup> BVerfGE 107, 1 (17 ff.).

<sup>32</sup> Vgl. zum Ganzen BVerfGE 107, 1 (13 f., 20 f.).

schen Verwaltungskultur durch managerialistische und zivilgesellschaftliche Elemente (→ Rn. 129, 131 ff.). Es versinnbildlicht auch mehr als ein Vierteljahrhundert nach seiner Entwicklung maßgeblich die Verwaltungsmodernisierung namentlich auf der kommunalen Ebene in Deutschland, aber auch darüber hinaus; ein gleichwertiges oder auch nur ansatzweise vergleichbar wirkmächtiges Nachfolge- oder Konkurrenzmodell ist bislang nicht in Sicht. Adressaten des Modells sind im Ausgangspunkt die kommunalen Behörden; in der Folge wurden einschlägige Steuerungsinstrumente jedoch auch im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung, der Finanzverwaltung, Polizei und Hochschulen eingeführt.<sup>33</sup>

Ausgangspunkt der Entwicklung des NSM bildete die Unzufriedenheit der Bürger, der Verwaltungsbediensteten und der Politik mit der Funktionsweise und den Ergebnissen der Verwaltung. Sie wurde als „organisierte Unverantwortlichkeit“ wahrgenommen.<sup>34</sup> In der Verwaltung wurden Defizite in den Bereichen Effizienz, Strategie und Management ausgemacht, der öffentliche Dienst galt als unattraktiv, die Rechenschaftslegung gegenüber dem Bürger und die Akzeptanz des Verwaltungshandelns als unzureichend. 167

Die Lösung wurde darin erblickt, die internen Strukturen und Steuerungsmechanismen zu optimieren. Der Fokus lag mithin zumindest im Ausgangspunkt auf der Binnenperspektive; doch bezog das Modell mit den Elementen der Bürgerorientierung und des Wettbewerbs (→ Rn. 171, 173 f.) insbesondere mit der Privatwirtschaft von Beginn an auch außenperspektivische Komponenten ein.<sup>35</sup> Das Modell ist nicht untrennbar mit einem bestimmten Leitbild von Staatsaufgaben und Staatsverständnis auf der Makroebene (→ Rn. 93 f.) verknüpft, wenngleich es sich vorzugsweise in den Kontext steuerungs- und gewährleistungsstaatlicher Leitvorstellungen einfügt. Das NSM hat Querschnittscharakter und erstreckt sich auf die Steuerungsmedien Organisation, Verfahren, Haushalt und Personal. Leitgedanke ist die Hinwendung von der klassisch „bürokratisch-zentralistischen Steuerung“ hin zu einer *dezentralen und ergebnisorien-* 168

<sup>33</sup> Hierzu im Überblick Geißler (2013), S. 489 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Jann (2011), S. 99.

<sup>35</sup> Vgl. daher zur Unterscheidung zwischen einem „engeren“ und einem „erweiterten“ Modell Bogumil/Grohs/Kuhlmann (2006), S. 152; Bogumil/Kuhlmann (2004), S. 51 f.; Jann (2011), S. 103.

tierten Steuerung des Verwaltungshandelns. Insbesondere sollten i. S. e. managerialistischen Ansatzes auch Steuerungsinstrumente der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung integriert werden.

169 Stellt man diesen dezentral-ergebnisorientierten Ansatz der traditionellen „bürokratischen“ Steuerung gegenüber, so zeigt sich in Anlehnung an Jann<sup>36</sup> folgender Paradigmenwechsel:

- ➔ An die Stelle einer Inputorientierung über Regeln und Ressourcen tritt eine Ziel-/Ergebnis- bzw. Outputorientierung über „Produkte“ der Verwaltung.
- ➔ Statt eines Eingriffs ins Tagesgeschäft der Bediensteten und einer damit verbundenen Übersteuerung erfolgt eine Steuerung auf Abstand und über Ziele.
- ➔ Die fachliche Verantwortung (Sachentscheidungen) und die Verantwortung für die Ressourcen (insbesondere Haushaltsmittel) sind nicht mehr getrennt, sondern werden zusammengeführt.
- ➔ Die im öffentlichen Dienst stark ausgeprägte Arbeitsteilung und Spezialisierung wird durch einen Fokus auf die Optimierung des Gesamtprozesses modifiziert.
- ➔ Orientiert sich die traditionelle Verwaltung primär an den Erfordernissen des Dienstbetriebs, so rückt nunmehr der Bürger bzw. Kunde in den Mittelpunkt. Eklatantes Negativbeispiel aus der Verwaltungspraxis des Verfassers: Vor dem Ausländeramt wartet eine Vielzahl von Kunden. Die Sachbearbeiterin schließt um 9.30 Uhr ihr Büro von innen ab und widmet sich bis 10 Uhr erst einmal hingebungsvoll ihrem „Vormittagsvesper“.
- ➔ Ordnungs- und Rechtmäßigkeit als Maßstäbe für Verwaltungsentscheidungen erfahren eine Ergänzung durch Qualitätsorientierung anhand von Bezugsgrößen wie Effektivität, Implementierbarkeit, Effizienz, Akzeptabilität und Flexibilität.
- ➔ Die klassische Personal„verwaltung“ wird durch ein zeitgemäßes Personalmanagement ersetzt.
- ➔ Desgleichen wird die überkommene kameralistische Haushaltsführung durch betriebswirtschaftliche Elemente wie Doppik sowie Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt und ersetzt.

---

<sup>36</sup> Jann (2011), S. 100.

- Während schließlich klassische bürokratische Steuerung mit staatlicher Eigenerstellung, einem staatlichen Leistungsmonopol und einer Abschottung gegenüber dem Wettbewerb verbunden ist, sieht das NSM – insoweit auch die Makroebene berührend – eine Öffnung für den Gedanken staatlicher Gewährleistungsverantwortung für die ordnungsgemäße tatsächliche Leistungserbringung durch Dritte vor, desgleichen für Wettbewerb der Verwaltungsbehörden untereinander sowie mit der Privatwirtschaft.

Entwickelt wurde das NSM zwischen 1988 und 1991 von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Sie firmiert heute als Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement und stellt einen kommunalen Fachverband für Management dar, der von knapp über 2 000 Gemeinden und Landkreisen getragen wird. Als Vorbild des NSM diente das als *Tilburger Modell*<sup>37</sup> bezeichnete Verwaltungsmodernisierungskonzept der niederländischen Stadt Tilburg, in dessen Rahmen Mitte der 1980er Jahre die Verwaltung nach dem Vorbild privatwirtschaftlich organisierter und geführter Unternehmen umgestaltet und betriebswirtschaftliche Elemente wie z. B. dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung, kaufmännisches Rechnungswesen, Controlling, Dienstleistungs-, Kunden-, Effektivitäts- und Effizienzorientierung eingeführt wurden. An die Stelle direkter Einwirkungen der Politik auf die Verwaltung trat das sog. Kontraktmanagement mit (outputorientierten) Zielvereinbarungen und Berichtspflichten bei relativ weitreichenden Umsetzungsspielräumen im Einzelnen.

---

<sup>37</sup> Hierzu KGSt (1992).

## 2. Konzeption des NSM

171 Das NSM besteht aus einem *Kernmodell* mit drei Hauptkomponenten, denen jeweils weitere Komponenten zugeordnet sind.<sup>38</sup> Die Hauptkomponenten des Kernmodells sind

- ➔ eine unternehmensähnliche *dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur*;
- ➔ die *Outputsteuerung* und *Bürger- bzw. Kundenorientierung* des Verwaltungshandelns;
- ➔ *Wettbewerb* im Verhältnis zu anderen Verwaltungsträgern/-behörden und zur Privatwirtschaft.

172 Die Komponente der *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur* manifestiert sich in

- ➔ einer klaren *Abgrenzung der Verantwortlichkeiten* von Politik und Verwaltung sowie innerhalb der behördlichen Hierarchie, verbunden mit der Vereinbarung von Leistungszielen, Ressourcen und Berichtspflichten im Rahmen des Kontraktmanagements;
- ➔ einer *dezentralen Ressourcenverantwortung* i.S.d. Einheit von Sachentscheidung und Entscheidung über den Ressourceneinsatz; sie verbindet sich mit der Zurverfügungstellung von Budgets, die in einem gewissen Umfang gegenseitig deckungsfähig und übertragbar sind, um den Entscheidungsträgern insofern Flexibilität einzuräumen und Fehlentwicklungen wie das sog. „Dezemberfieber“ zu verhindern;
- ➔ einer *zentralen Steuerung* durch *Controlling und kaufmännisches Berichtswesen* (*Kosten- und Leistungsrechnung* etc.), um in Anbetracht der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung auch im Interesse der Koordination des behördlichen Gesamtgefüges die Zielerreichung überwachen und Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können.

173 Die Komponente der *Outputsteuerung* und *Bürger- bzw. Kundenorientierung* kennzeichnen

---

<sup>38</sup> Hierzu im Einzelnen KGSt (1993); ferner zusammenfassend und strukturierend Jann (2011), S. 102f., dessen Darstellung nachfolgend zur Orientierung dient.

- die Zusammenfassung von Verwaltungsleistungen zu *Produkten*, die aus den Zielvereinbarungen des Kontraktmanagements abgeleitet werden; sie werden nach Menge, Qualität und Zielgruppe näher spezifiziert und bilden den Anknüpfungspunkt für die Zuweisung von Ressourcen;
- infolge der Produktdefinition die Gliederung auch des *Haushaltsplans* in Produkte sowie die Produktorientierung des internen *Rechnungswesens* (Kosten- und Leistungsrechnung) im Wege einer Gegenüberstellung von produktbezogenen Leistungen (einschließlich Qualitätsmerkmalen) und Kosten (Personal-, Sach- und kalkulatorische Kosten), um die Wirtschaftlichkeit des Haushaltsvollzugs kontrollieren zu können;
- ein *Qualitätsmanagement*, das die Erwartungen der Bürger bzw. „Kunden“ fortlaufend über Bürgerumfragen systematisch ermittelt und hierzu Konzepte wie Total Quality Management einführt und Instrumente wie Qualitätszirkel einsetzt. Total Quality Management stellt ein über das herkömmliche Qualitätsmanagement hinausreichendes ganzheitliches und nachhaltiges Konzept zur Optimierung der Qualität der Produkte, Dienstleistungen und Prozesse des Unternehmens im Sinne vor allem der Kunden, aber auch der Mitarbeiter und sonstigen Interessenträger (stakeholder) dar. Qualitätszirkel setzen sich aus kleinen Gruppen von Mitarbeitern zusammen, die im Rahmen eines kontinuierlichen Optimierungsprozesses Probleme analysieren und Verbesserungsvorschläge erarbeiten.

Die Komponente des *Wettbewerbs* soll realisiert werden durch

174

- *interkommunale Leistungsvergleiche* über Vergleichsringe etc. im Bereich hoheitlich erbrachter „Leistungen“ insbesondere der Eingriffsverwaltung (z. B. Zulassungsverfahren, Überwachung und Einschreiten durch die Bauaufsichtsbehörden). Denn diese sind innerhalb der örtlichen Zuständigkeitsbereiche der Kommunalbehörden monopolisiert und daher dem Wettbewerb nicht nur mit der Privatwirtschaft, sondern auch mit anderen Behörden prinzipiell entzogen;
- *Leistungsvergleiche mit der Privatwirtschaft* insbesondere im Bereich der Leistungsverwaltung. Da deren Aufgabenwahrnehmung, obgleich es sich um öffentliche Aufgaben bzw. Staatsaufgaben handelt,<sup>39</sup> nicht staatlich monopoli-

<sup>39</sup> Zum Begriff der öffentlichen Aufgaben und der Staatsaufgaben → Rn. 80, 83.

siert ist, besteht prinzipiell ein Konkurrenzverhältnis zur Privatwirtschaft. Das kommunale Wirtschaftsrecht bringt dies traditionell durch die Subsidiaritätsklausel zum Ausdruck, wonach eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen nur zulässig ist, wenn die Leistung nicht wirtschaftlicher durch private Anbieter erbracht werden kann;<sup>40</sup> teilweise sieht das Landesrecht sogar eine strenge Subsidiaritätsklausel vor, die bereits eingreift, wenn die Privatwirtschaft die Leistung mindestens ebenso gut und wirtschaftlich erbringen kann.<sup>41</sup> Der Leistungsvergleich kann über behördliche Markterkundungen im Rahmen haushaltsrechtlicher Interessenbekundungsverfahren<sup>42</sup> oder eines vergaberechtlichen wettbewerblichen Dialogs (§ 119 VI GWB) erfolgen und, nach einem kontinuierlichen Wirtschaftlichkeitsvergleich, in die Fremdvergabe der Leistung münden.

## II. Umsetzung am Beispiel Brandenburgs (Überblick)

### 1. Kommunales Haushaltsrecht

175 Den nachdrücklichsten Niederschlag fand das NSM in Brandenburg im kommunalen Haushaltsrecht. Dies erbrachte u. a. folgende Veränderungen:

- ➔ Die Kommunen wurden nach einer 2005 begonnenen Erprobungsphase ab 2011 verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der *doppelten Buchführung* zu führen (s. § 63 III BbgKVerf). Diese Hinwendung zur sog. „Doppik“<sup>43</sup> in Abkehr von der klassischen Kameralistik, die sich in einer (wenig aussagekräftigen) Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben beschränkt, ermöglicht es, durch ein Verbundsystem von Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung die gesamten Ressourcen und ihren Verbrauch zu ermitteln.
- ➔ Entsprechend sind die Gemeinden zu einer *Buchführung* verpflichtet, welche – erstens – die Lage des Vermögens oder der Schulden selbst, zweitens

---

<sup>40</sup> S. etwa § 91 III 1 BbgKVerf.

<sup>41</sup> S. etwa § 85 I 3 GemO RP. Zu den Unterschieden der Subsidiaritätsklauseln s. Burgi (2019), § 17 Rn. 46.

<sup>42</sup> S. etwa § 7 II 2 BHO, ferner § 91 III 2 BbgKVerf; vgl. zum Ganzen auch Windoffer (2011b), S. 261 ff.

<sup>43</sup> Begrifflichkeit gemäß § 1a I, § 7a I HGrG.

die Vorgänge, welche Vermögen und Schulden ändern (insbesondere Aufwendungen und Erträge), und – drittens – solche Vorgänge darstellt, die Vermögen oder Schulden nicht berühren, insbesondere durchlaufende Finanzmittel (§ 32 II BbgKomHKV). Die Buchführung ist Voraussetzung für den *Jahresabschluss*, der in Annäherung an das privatwirtschaftlich-kaufmännische Rechnungswesen auf das Haushaltsjahr bezogen eine Bilanz, eine Ergebnisrechnung und eine Finanzrechnung enthalten muss (§ 52 I BbgKomHKV).

- Im Sinne der *Outputsteuerung* müssen die Kommunen ihren Haushalt in *Produkte* gliedern (§ 6 BbgKomHKV). Auf die Produkte bezogen sind Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festzulegen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung zu bestimmen (§ 6 IV, § 14 III BbgKomHKV).
- Die *dezentrale Ressourcenverantwortung* äußert sich in der Budgetierung. Die nach Produkten oder Produktgruppen gebildeten Teilhaushalte bilden ein Budget (§ 6 III 1 BbgKomHKV). Die budgetbezogenen Mittel sind grundsätzlich gegenseitig deckungsfähig und übertragbar (§§ 23, 24 BbgKomHKV).
- Zwecks *zentraler Steuerung* als Komplementärkomponente zur dezentralen Ressourcenverantwortung wurden *Kosten- und Leistungsrechnung* (§ 18 BbgKomHKV) und *Controlling* als ziel- und kennzeichenbasiertes Steuerungsinstrument i. S. v. § 14 III 2 BbgKomHKV eingeführt.

## 2. Landesverwaltung

Da das NSM primär auf die Kommunen ausgerichtet ist, erfasst es die Landesverwaltung im Übrigen prinzipiell nicht. Dennoch sind in Brandenburg auch neue Steuerungsinstrumente eingeführt worden, die die jenseits der kommunalen Ebene liegenden Verwaltungsbereiche betreffen:<sup>44</sup> 176

- So wurde im *Landeshaushaltsrecht* das überkommene kameralistische System zwar beibehalten, obwohl der Bund gemäß § 1a HGrG das Landeshaushaltsrecht für die doppelte Buchführung (Doppik) geöffnet hat. Es wurde jedoch um Elemente des NSM erweitert, weshalb von *erweiterter Kameralistik* zu spre-

<sup>44</sup> Vgl. zu den Ländern im Überblick Geißler (2013), S. 489 ff.

chen ist. Entsprechend gestattet §7a BbgLHO, gestützt auf die Ermächtigung des §6a HGrG, eine *dezentrale Ressourcenverantwortung* mit Budgetierung, Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Haushaltsmittel. Als Instrument der *zentralen Steuerung* sind hier die *Kosten- und Leistungsrechnung* „oder andere geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente“ (§7a I 1 BbgLHO) obligatorisch; im Übrigen ist die Kosten- und Leistungsrechnung in hierfür geeigneten Bereichen einzuführen (§7 III BbgLHO).

- §2 LOG n.F. stellt als Organisationsziel der (unmittelbaren und mittelbaren) Landesverwaltung u. a. *Dienstleistungsorientierung* und *Bürgernähe*, Effizienz der Aufgabenerfüllung sowie Eigenverantwortung der Beschäftigten heraus. Durch §4 II LOG a.F. war der unmittelbaren Landesverwaltung die Arbeit nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorgegeben; Fach- und Ressourcenverantwortung sollten zusammengeführt werden.
- Auch auf Landesebene ist der Gedanke des *Wettbewerbs* mit der Privatwirtschaft verwirklicht, indem auch §7 II BbgLHO Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Interessenbekundungsverfahren vorsieht. In gleichem Sinne kann die der Landesverwaltung gemäß §4 I BbgLOG vorgegebene *Aufgabenkritik* die Übertragung der tatsächlichen Ausführung von Aufgaben auf Private nach sich ziehen, sei es im Wege konventioneller öffentlicher Aufträge, sei es im Rahmen von PPP (→ Rn. 98).

### III. Bewertung

- 177 Versucht man das NSM auf seine Implementierung und Wirkung zu evaluieren, so stellt sich unverändert die Problematik, dass dieses Modell, wie das Beispiel Brandenburgs zeigt, erst spät verrechtlicht und flächendeckend eingeführt wurde. Treiber der Einführung des Konzepts mit deutlich managerialistischem Einschlag war auf kommunaler Ebene die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung.<sup>45</sup> Lange Zeit herrschte ein unverbindliches, unkoordiniertes, experimentelles und selektives Vorgehen vor und dominierten Insellösungen. So förderte eine Befragung der Kommunen aus dem Jahre 2005 zutage, dass zwar über 92 Prozent der antwortenden Kommunen *Maßnahmen* der Verwaltungsmodernisierung *eingeleitet* hätten, dabei jedoch weniger als ein Sechstel das NSM als

---

<sup>45</sup> Vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann (2006), S. 152; Geißler (2013), S. 487.

Gesamtkonzept in Angriff genommen hätte, während knapp zwei Drittel sich nur an einzelnen Instrumenten des NSM orientiert hätten.<sup>46</sup> Einen vergleichsweise hohen Umsetzungsgrad wiesen hierbei u. a. die Budgetierung, der Abbau von Hierarchieebenen und die Einrichtung von Bürgerämtern auf,<sup>47</sup> in denen Verwaltungsdienstleistungen nach dem Prinzip eines „One Stop Shop“ bzw. eines „Front Office“ je nach Lebenslage des Bürgers gebündelt in Anspruch genommen werden können. Letzteres, im Verbund mit einer Optimierung der Servicequalität und einer Senkung der Bearbeitungszeiten, wird *positiv* bewertet und als ein Ausweis eines gewachsenen Bewusstseins für eine stärkere Bürgerorientierung gesehen.<sup>48</sup> Dieser Wandel ist – jedenfalls außerhalb Berlins, wo unverändert anachronistische Untugenden schlechter Verwaltung kultiviert werden (monatelanger Terminvorlauf, stundenlange Wartezeiten trotz Termins, kundenunfreundliche Abfertigung etc.) und im Kontrast zum funktionierenden Teil der Republik augenfällig machen, wie weit die Entwicklung dort seither fortgeschritten ist, – in der bürgerlichen Alltagserfahrung sichtbar: So sind die Öffnungszeiten heutzutage im Allgemeinen so gestaltet, dass auch der werktätigen Bevölkerung ein Behördengang möglich ist. Warte- und Bearbeitungszeiten sind gesunken. Die Einstellung zum Bürger und die Umgangsformen spiegeln regelmäßig keine obrigkeitliche Attitüde mehr wider, was freilich auch durch einen Rückgang der Verbeamten begünstigt sein könnte.

Auf der anderen Seite werden hinsichtlich Implementierung und Effektivität des NSM Kritikpunkte geäußert:<sup>49</sup> 178

→ So sei die *Abgrenzung der Verantwortlichkeiten* zwischen kommunaler Politik und Verwaltung mittels outputorientierter Zielvorgaben sowie Steuerung und Kontrolle anhand des Berichtswesens unterentwickelt geblieben. Die Politik interveniere weiterhin nach Opportunität auch im Detail zugunsten einzelner Bürgerwünsche.

Beispiel aus der Verwaltungspraxis des Verfassers: Der Sachbearbeiter des Ordnungsamts verfügt rechtmäßig die Schließung einer Gärtnerei. Die Inhaberin wendet sich an die Presse. Aus Furcht vor negativer Berichterstattung

<sup>46</sup> Vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann (2006), S. 157; dies. (2011), S. 554 f.

<sup>47</sup> Vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann (2006), S. 158, 163, 184; dies. (2011), S. 556 ff.

<sup>48</sup> Vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann (2006), S. 163 f.; dies., S. 559.

<sup>49</sup> Vgl. zum Folgenden Holtkamp (2008), S. 429 ff. m. w. N.

drängt der Landrat darauf, die Maßnahme aufzuheben oder zumindest zu lockern.

- ➔ Die Abteilungen der Kommunen nutzten ihre *Budgetspielräume* zur Ausgabensteigerung und schöpften Budgetüberschüsse zum Haushaltsausgleich ab; Haushaltskürzungen würden entgegen dem Dezentralisierungsgedanken unabhängig vom Output weiterhin nach der Rasenmähermethode vorgenommen.
- ➔ Im Zuge der *outputorientierten Steuerung* würden „Datenfriedhöfe“ produziert; das Controlling stoße auf geringe Akzeptanz und werde selektiv informiert.
- ➔ *Interkommunale Leistungsvergleiche* erwiesen sich von nur begrenztem Nutzen, da sie mangels Öffentlichkeitswirkung keinen Wettbewerbsdruck erzeugten; ferner definiere jede Kommune ihre Produkte eigenständig, was die Vergleichbarkeit erschwere.
- ➔ Der Aspekt der *Mitarbeiterzufriedenheit* bleibe unterentwickelt und werde durch die Einführung des NSM nicht befördert; im Gegenteil trete sogar zunehmende Reformmüdigkeit ein und werde die Modernisierung der Verwaltung mit Personalabbau assoziiert.<sup>50</sup>
- ➔ Auf *Landesebene* habe die Ein- und Durchführung neuer Steuerungsinstrumente hohe *Transaktionskosten* verursacht und – nicht zuletzt durch die Schaffung einer überflüssigen Parallelverwaltung – nur überschaubare Effizienzgewinne gezeitigt.

## C. Europäische Perspektiven und Einflüsse

### I. Leitvorstellungen von „guter Verwaltung“

#### 1. Primärrechtliche Vorgaben und Leitvorstellungen

- 179 Auch die Europäische Union fungiert als Impulsgeber für Verwaltungsreformen. Das Europarecht weist – im Unterschied etwa zum deutschen Recht – die Besonderheit auf, dass es bereits auf der Ebene des *Primärrechts Vorgaben und Leitvorstellungen* zur Verwaltung der EU und zum Verhältnis zwischen EU und Unionsbürgern formuliert. Das europäische Primärrecht in der Fassung des Ver-

---

<sup>50</sup> Vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann (2006), S. 175 ff.; dies. (2011), S. 561.

trags von Lissabon, bestehend aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC),<sup>51</sup> bildet nämlich, gleichsam als Surrogat der gescheiterten europäischen Verfassung, auf europäischer Ebene das funktionale Äquivalent zum nationalen Verfassungsrecht.<sup>52</sup> Indem sie Regeln und Prinzipien guter Verwaltung und angemessenen Umgangs mit dem Bürger bereits auf der Verfassungsebene formuliert, dokumentiert die EU die ihnen zumindest in der Theorie beigemessene Bedeutung. Die Vorgaben und Leitvorstellungen sind in erster Linie an die *europäische Verwaltung* i. S. v. Art. 298 I AEUV, d. h. die Organe,<sup>53</sup> Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, gerichtet. Als Ausprägungen der europäischen Verwaltungskultur, die freilich ihrerseits durch legalistische, managerialistische und zivilgesellschaftliche Einflüsse geprägt ist, zeitigen sie jedoch, wie bereits an anderer Stelle behandelt,<sup>54</sup> nach dem Gegenstromprinzip zugleich eine *Ausstrahlungswirkung* auf die Verwaltungskulturen der Mitgliedstaaten. Sie beeinflussen also mittelbar auch Werte, Einstellungen und Meinungen sowie Strukturen, Prozesse und Verhaltensmuster der mitgliedstaatlichen Verwaltungen. Unabhängig davon wirkt die EU durch sekundärrechtliche Vorgaben auch unmittelbar auf Organisation und Verfahrensweise der mitgliedstaatlichen Verwaltungen ein.<sup>55</sup>

Zu den wichtigsten Vorgaben und Leitvorstellungen des europäischen Primärrechts an die europäische Verwaltung zählen 180

- der Grundsatz, Entscheidungen auf EU-Ebene möglichst *offen* und möglichst *bürgernah* zu treffen (Präambel zum EUV, Art. 1 II, 10 III 2 EUV);
- ergänzend zum Offenheitsgrundsatz die *Transparenz* der Tätigkeit der europäischen Verwaltung, verbunden auch mit einem *Informationsanspruch* der EU-Bürger und (Wohn-)Sitzinhaber in der EU, denen vorbehaltlich entgegenstehender öffentlicher oder privater Interessen unabhängig von einer Beteiligung oder Betroffenheit im konkreten Fall ein Zugang zu den Dokumenten

<sup>51</sup> Zur Primärrechtsqualität auch der GRC s. Art. 6 II Hs. 2 EUV.

<sup>52</sup> Hierzu Streinz (2013), S. 481 ff.

<sup>53</sup> Organe der EU sind gemäß Art. 11 I UA 2 EUV das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der (Minister-)Rat, die Europäische Kommission, der EuGH, die EZB und der Rechnungshof.

<sup>54</sup> Hierzu → Rn. 136 ff.

<sup>55</sup> Hierzu noch am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie → Rn. 195 ff.

der europäischen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen zu gewähren ist (Art. 15 III AEUV). Dieses Recht ist in dem Umfang, wie es durch den AEUV gewährt wird, auf europäischer Ebene auch grundrechtlich verbürgt (s. Art. 42, 52 II GRC);

- ➔ die Einrichtung eines *Bürgerbeauftragten*, an den sich jeder EU-Bürger und (Wohn-)Sitzinhaber in der EU im Falle von Missständen bei der Tätigkeit der europäischen Verwaltung (mit Ausnahme der Rechtsprechung) wenden kann (Art. 20 II UA 1 lit. d, Art. 24 Satz 3, Art. 228 AEUV). Auch dieses Recht ist im Umfang der vertraglichen Garantie grundrechtlich verankert (s. Art. 43, 52 II GRC);
- ➔ ein *Petitionsrecht* jedes EU-Bürgers und (Wohn-)Sitzinhabers in der EU an das Europäische Parlament (Art. 20 II UA 1 lit. d, Art. 24 Satz 2, Art. 227 AEUV), ebenfalls grundrechtlich gewährleistet (Art. 44, 52 II GRC);
- ➔ die *Effizienz* der Aufgabenerfüllung der europäischen Verwaltung selbst (Präambel, Art. 13 I UA 1, Art. 17 VI UA 1 lit. b EUV; Art. 298 I AEUV);
- ➔ die *Effektivität* der Durchführung des Unionsrechts nicht nur durch die EU-Eigenverwaltung selbst, sondern auch durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten (Art. 197 I AEUV). Dieses Effektivitätsziel ist von Bedeutung, da der *administrative Vollzug* des EU-Rechts, insbesondere der aus Verordnungen und Richtlinien resultierenden Bestimmungen, zum größten Teil *indirekt*, d. h. durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten erfolgt. Vorbehaltlich einschlägiger Vorgaben durch die EU besitzen die Mitgliedstaaten hier eine weitreichende Autonomie und Wahlfreiheit hinsichtlich der Ausgestaltung von Organisation und Verfahren; diese wird lediglich durch die aus Art. 4 III EUV folgenden Grundsätzen der *Äquivalenz* und *Effektivität* begrenzt.<sup>56</sup> Zur Verbesserung der Fähigkeit der mitgliedstaatlichen Verwaltung zum indirekten Vollzug sieht Art. 197 II AEUV die Möglichkeit einer (freiwilligen) Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die EU vor. Diese kann im erleichterten Austausch von Informationen und Beamten sowie in der Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen bestehen.

---

<sup>56</sup> Vgl. Windoffer (2018b), § 35 Rn. 5 m. w. N.

2. Insbesondere: EU-Grundrecht auf „gute Verwaltung“  
 a) **Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 GRC)**

Als zumindest dem Namen nach kurios anmutende Besonderheit unter den primärrechtlichen Vorgaben für die europäische Verwaltung ist das grundrechtlich garantierte „*Recht auf eine gute Verwaltung*“ in Art. 41 GRC hervorzuheben. Träger dieses Grundrechts ist jede Person; Adressaten sind die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Bei näherer Betrachtung stellt sich das Recht jedoch weniger als die Verkörperung eines allgemeinen verwaltungswissenschaftlichen Postulats nach „guter Verwaltung“ dar, sondern als Zusammenfassung im Wesentlichen rechtsstaatlicher Garantien in Verwaltungsverfahren, wie sie auch und gerade den von einer legalistischen Verwaltungskultur geprägten Mitgliedstaaten wie Deutschland vertraut sind. Ihm kommt daher eine Komplementärfunktion zu den vorstehend (→ Rn. 179 f.) aufgelisteten, vornehmlich zivilgesellschaftlich und managerialistisch beeinflussten Leitvorstellungen zu.

Das „Recht auf eine gute Verwaltung“ umfasst 182

- das Recht jeder Person, dass ihre Angelegenheiten durch die EU-Verwaltung *unparteiisch, gerecht* und innerhalb einer *angemessenen Frist* behandelt werden (Art. 41 I GRC);
- insbesondere das Recht auf *Gehör* vor nachteiligen Entscheidungen, auf *Akteneinsicht* unter Wahrung von Vertraulichkeit und Berufs-/Geschäftsgeheimnissen, sowie auf *Begründung* von Entscheidungen (Art. 41 II GRC);
- einen *Amtshaftungsanspruch* für Schäden, die von den EU-Organen oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursacht wurden (Art. 41 III GRC), insofern in Kongruenz mit der bereits in Art. 340 II AEUV garantierten Amtshaftung (s. Art. 52 II GRC);
- das Recht auf freie Wahl einer *Vertragssprache* der EU (Art. 41 IV GRC).

Mit Ausnahme der freien Sprachenwahl, die in Deutschland infolge der deutschen Amtssprache (§ 23 VwVfG) regelmäßig nicht besteht, entsprechen die Garantien des Art. 41 GRC den *Standards des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts*. Art. 41 I GRC findet Entsprechungen in §§ 20, 21 VwVfG („unparteiisch“), dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den Vorgaben für die Ermessensausübung in § 40 VwVfG („gerecht“), ferner im allgemeinen Zügig-

keitsgebot § 10 S. 2 VwVfG und spezialgesetzlichen Fristvorgaben für Verfahrensführung und Entscheidung („innerhalb einer angemessenen Frist“). Die Verfahrensgarantien der Anhörung, Akteneinsicht und Begründung gemäß Art. 41 II GRC finden sich in §§ 28, 29, 39 VwVfG verankert. Der Amtshaftungsanspruch wegen Amtspflichtverletzungen der deutschen Behörden gegen deutsches Recht ist in § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG niedergelegt; für Verstöße Deutschlands gegen Unionsrecht hat sich zugunsten der Bürger ein richterrechtlich aus Art. 4 III UA 2 EUV (Ergreifung aller geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen) abgeleiteter Staatshaftungsanspruch etabliert.<sup>57</sup>

### b) Europäischer Kodex für gute Verwaltungspraxis

- 184 Die EU ist hierbei allerdings nicht stehengeblieben, sondern hat ihre Leitvorstellungen von guter Verwaltung um zusätzliche Komponenten erweitert. Denn Art. 41 II GRC („insbesondere“) ist nicht abschließend.<sup>58</sup> Die Erweiterung ist jedoch bislang nicht in verbindliche EU-Rechtsakte eingeflossen. Dennoch hat das Europäische Parlament am 06.09.2001 einen vom Europäischen Bürgerbeauftragten verfassten *Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis* angenommen. Er formt zum einen die Rechte aus Art. 41 GRC sowie im übrigen Primärrecht verankerte Grundsätze näher aus, zum anderen ergänzt er sie, wenngleich rechtlich nicht bindend, um weitere Garantien. Er greift hierbei freilich Prinzipien der Rechtsprechung des EuGH und Anregungen aus den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen auf.<sup>59</sup>
- 185 *Adressaten* des Kodex sind alle Beamten und sonstige Bediensteten der EU-Organen und ihrer Verwaltungen sowie alle sonstigen für diese tätigen Personen (s. Art. 2 Kodex). Sein sachlicher Geltungsbereich erstreckt sich auf die Gesamtheit der Beziehungen zur „Öffentlichkeit“, d. h. sämtliche Kontakte zu außerhalb der EU-Verwaltung stehenden natürlichen und juristischen Personen (s. Art. 3 II i. V. m. Art. 2 III Kodex). Der Kodex dient dem Bürgerbeauftragten als *Prüfungsmaßstab* zur Klärung der Frage, ob ein Missstand in der EU-Verwaltung i. S. v.

---

<sup>57</sup> Vgl. BGH NJW 1997, 123 ff.; Grzeszick (2018), Rn. 299 ff.; Ossenbühl/Cornils (2013), S. 597 ff.

<sup>58</sup> Vgl. Magiera (2014), Art. 41 Rn. 16.

<sup>59</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaften (2005), S. 6.

Art. 228 I AEUV vorliegt.<sup>60</sup> In diesem Sinne greift der Kodex in Art. 26 das Beschwerderecht gemäß Art. 228 I AEUV nochmals auf; ferner erlegt er in Art. 27 den EU-Organen auf, die Anwendung des Kodex nach jeweils zwei Jahren zu überprüfen und dem Europäischen Bürgerbeauftragten hierüber Bericht zu erstatten.

Die Vorgaben des Kodex erstrecken sich auf

186

- unerlässliche *rechtsstaatliche* Anforderungen an das Verwaltungshandeln und die *Inhalte von Verwaltungsentscheidungen*, wie Rechtmäßigkeit, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit, Missbrauchsverbot in Bezug auf Befugnisse, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, Objektivität und Rechtssicherheit (Art. 4 bis 9, Art. 10 I, II Kodex);
- weitere allgemeine Anforderungen an das Handeln und den *Umgang mit dem Bürger*, so etwa Fairness, Vernunft und Höflichkeit (Art. 11, 12 Kodex); die „Höflichkeit“ schließt hierbei eine Dienstleistungsorientierung, größtmögliche Hilfsbereitschaft und die Entschuldigung für Fehler ein;
- Anforderungen an den *Verfahrensablauf* und die *Verfahrensrechte* des Bürgers, nämlich Beratung, Korrespondenz in der vom Bürger gewählten Sprache, Empfangsbestätigung, bei Unzuständigkeit Weiterleitung an die zuständige Stelle, Anhörungsrecht (Art. 10 III, 13 bis 16 Kodex);
- *formelle* Anforderungen betreffend die verfahrensabschließende *Entscheidung* in Gestalt der Entscheidungsfindung in angemessener Frist, Begründungspflicht, Bekanntgabe der Entscheidung und Rechtsbehelfsbelehrung (Art. 17 bis 20 Kodex);
- weitere Rechte wie Datenschutz und Informationsansprüche (Art. 21 bis 23 Kodex).

### 3. Insbesondere: EU-Bürokratieabbau

Die EU, welche traditionell die Rolle eines Sündenbocks für alles Übel dieser Welt einnimmt, wird von nationalen Politikern und Medien gerne als „bürokratisches Monster“ dargestellt,<sup>61</sup> das seine Bürger und Unternehmen mit Re-

187

<sup>60</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaften (2005), S. 7f.

<sup>61</sup> So auch HLG (2014), S. 6.

gelingen zu Gurkenkrümmung, Traktorsitzen, Glühbirnen und Duschköpfen das Leben schwer macht. Ungeachtet des Umstands, dass die EU in all diesen Fällen lediglich Regulierungsvorgaben der Mitgliedstaaten, nicht selten auf Betreiben Deutschlands und seiner Lobbyisten, nachgekommen ist, hat die EU – im Unterschied zu zahlreichen Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands, in denen zumeist viel von Bürokratieabbau gesprochen, selten aber danach gehandelt wird – sich das Thema *Bürokratieabbau* zum Ziel gesetzt und tatsächlich in Angriff genommen. In diesem Sinne hat die Europäische Kommission bereits 2002 die Losung ausgegeben, den europäischen *Regelungsrahmen zu verbessern* und dadurch Zeit- und Kostenersparnisse auf Seiten von Behörden und Unternehmen zu bewirken.<sup>62</sup> Hierzu sollte eine *Folgenabschätzung* etabliert werden, um Legislativvorschläge der Kommission für Verordnungen und Richtlinien auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen zu untersuchen.<sup>63</sup> Zu den wirtschaftlichen Folgen zählen u. a. der Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Bürger sowie die Kosten, die bei Behörden in Befolgung von EU-Vorschriften entstehen. Die Folgenabschätzung wurde in europäische Regelungen des Innenrechts aufgenommen<sup>64</sup> und in (nicht rechtsverbindlichen) Leitlinien der Kommission methodisch ausgeformt.<sup>65</sup>

- 188 Ergänzend zur Integration der Bürokratiekosten in die Folgenabschätzung künftiger Rechtsetzungsakte gab die EU 2007 in einem Aktionsprogramm das Ziel aus, bis zum Jahr 2012 die bestehenden Verwaltungslasten von Unternehmen, gemeinnützigen Organisationen, Bürgern und Behörden *um 25 Prozent zu verringern*.<sup>66</sup> Unter *Verwaltungslasten* sind diejenigen Verwaltungskosten zu verstehen, die Unternehmen etc. dadurch entstehen, dass sie Behörden oder privaten Stellen *kraft gesetzlicher Verpflichtung Informationen* über ihr Handeln oder ihre Produktion liefern müssen (z. B. Kennzeichnung von Produkten, Berichtspflichten, Registrierung).<sup>67</sup> Zur Unterstützung des Aktionsprogramms wurde die „Hoch-

---

<sup>62</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002b), S. 3.

<sup>63</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002a), S. 16f.

<sup>64</sup> So z. B. Europäisches Parlament/Rat/Kommission (2003); Rat der Europäischen Union (2005).

<sup>65</sup> Europäische Kommission (2009).

<sup>66</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007), S. 2; angenommen von Rat der Europäischen Union (2007), S. 9f.

<sup>67</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007), S. 5.

rangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten“ (HLG) als unabhängige Sachverständigengruppe eingesetzt.

Die EU ist im Rahmen ihres Aktionsprogramms zum Bürokratieabbau nicht bei Lippenbekenntnissen stehengeblieben, sondern hat substantielle Ergebnisse geliefert. So wurden die Verwaltungslasten bezogen auf 2005 auf ca. 123,8 Mrd. Euro beziffert. In der Folge hat die Kommission Rechtsetzungsvorschläge unterbreitet, denen zufolge die Verwaltungslasten um ca. 41,1 Mrd. Euro reduziert würden. Von diesen wurden Vorschläge im Rechtsetzungsverfahren angenommen, die eine Verringerung um ca. 33,4 Mrd. Euro erbrächten. Dies entspräche einem Rückgang um ca. 27 Prozent, womit das Ziel von 25 Prozent erreicht bzw. sogar übertroffen würde. Die bedeutsamsten Gebiete für Einsparungen von Verwaltungslasten sind hierbei Steuern und Zölle, Landwirtschaft und Agrarsubventionen, Jahresabschlüsse und Gesellschaftsrecht sowie Verkehr.

Die wesentlichen Ergebnisse des Aktionsprogramms Bürokratieabbau lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Politikbereich	Verwaltungslast gesamt in Mrd. Euro	Einsparvolumen KOM-Vorschläge in Mrd. Euro	davon ange- nommen in Mrd. Euro	Einsparung Verwaltungs- lasten
<b>Alle</b>	<b>123,7608</b>	<b>41,1424</b>	<b>33,3963</b>	<b>26,98 %</b>
darunter Steuern/ Zölle	87,0053	26,3343	21,9369	25 %
Landwirtschaft/ Agrarsubventionen	5,2897	1,8914	1,8914	36 %
Jahresabschlüsse/ Gesellschaftsrecht	14,5891	10,0435	6,6313	45 %
Verkehr	3,8617	1,2633	1,1633	27 %

Abbildung 8: Einsparvolumen des Bürokratieabbaus in ausgewählten Politikbereichen.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Eigene Darstellung basierend auf der Übersicht bei HLG (2014), S. 33.

#### 4. Insbesondere: Effektivierung der Grundfreiheiten

- 191 Die Qualität der europäischen, vor allem aber auch der mitgliedstaatlichen Verwaltung, die zum Großteil das europäische Recht (indirekt) vollzieht (→ Rn. 180), ist zu einem nicht unwesentlichen Teil dafür maßgeblich, in welchem Umfang Bürger und Unternehmen die *europäischen Grundfreiheiten* wahrnehmen können. Die Grundfreiheiten stellen keine Grundrechte dar, sondern sind Ausprägungen des Binnenmarkts, mithin auf Sicherung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs und Wettbewerbs ausgerichtet.<sup>69</sup> In diesem Sinne umfasst der *Binnenmarkt* gemäß Art. 26 II AEUV einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der *freie Verkehr von Waren* (Art. 28 ff. AEUV), *Personen* (Art. 45 ff. AEUV – Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 49 ff. AEUV – Niederlassungsfreiheit), *Dienstleistungen* (Art. 56 ff. AEUV) und *Kapital* (Art. 63 ff. AEUV) gewährleistet ist. Allerdings enthält die GRC in Art. 15 II mittlerweile eine auch grundrechtliche Fundierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit. Ungeachtet ihrer Verankerung im Binnenmarktkonzept begründen auch die Grundfreiheiten *subjektive Rechte* der Bürger und Unternehmen, die sie gegenüber der EU und – praktisch deutlich wichtiger – gegenüber den Mitgliedstaaten vor den jeweils zuständigen Gerichten geltend machen können.<sup>70</sup> Bürger und Unternehmen können sich darauf berufen, dass Beschränkungen der Grundfreiheiten verboten sind,<sup>71</sup> sofern sie nicht ausnahmsweise gerechtfertigt werden können. Dies gilt nicht nur für *Diskriminierungen*, sondern auch für *nichtdiskriminierende* Beschränkungen; die Grundfreiheiten fungieren daher nicht nur als (gegenüber dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV) *spezielle Diskriminierungsverbote*, sondern darüber hinaus auch als *umfassende Beschränkungsverbote*.<sup>72</sup>
- 192 Die EU-Kommission hat vor Erlass ihres Vorschlags der – nachfolgend unter II. (→ Rn. 195 ff.) behandelten – *Dienstleistungsrichtlinie* eine Analyse der *bestehenden Hindernisse* im Bereich der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleis-

<sup>69</sup> Vgl. Müller-Graff (2019), Art. 49 Rn. 4, Art. 56 Rn. 6; Schröder (2019), Art. 26 Rn. 21 ff.

<sup>70</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 21.06.1974, Rs. 2/74 (Reyners), Slg. 1974, 631 Rn. 24 ff.; Urt. v. 03.12.1974, Rs. 33/74 (van Binsbergen), Slg. 1974, 1299 Rn. 27; Urt. v. 05.03.1996, verb. Rs. C-46/93, C-48/93 (Factortame III), Slg. 1996, I-1029 Rn. 23; Müller-Graff (2019), Art. 49 Rn. 2, Art. 56 Rn. 2.

<sup>71</sup> S. beispielsweise Art. 28 I, 34 f., 45 II, 49 I, 56 I, 63 I AEUV.

<sup>72</sup> Vgl. Windoffer (2005a), S. 55 f., 79, jeweils m. w. N.

tungsverkehrs (Art. 49, 56 AEUV) durchgeführt.<sup>73</sup> Die Untersuchung erbrachte eine Vielzahl von Beschränkungen dieser Grundfreiheiten, darunter insbesondere durch

- Genehmigungs- und Anzeigepflichten, z. B. gewerberechtliche Erlaubnisse, Gewerbeanzeigen, Anmeldungen bei Kammern, Finanzamt, Sozialversicherungsträgern etc.;
- in diesem Rahmen aufwändige Verwaltungsverfahren bei einer Vielzahl von Behörden, verbunden mit der Einreichung von Unterlagen, ggf. mit Übersetzungen;
- abschreckende Gebühren für die Erteilung von Genehmigungen;
- inhaltliche Beschränkungen von Tätigkeiten, etwa hinsichtlich ihres Umfangs (z. B. Bedarfsprüfungen, Verbot der Erbringung verbundener Dienstleistungen), Territoriums (z. B. Gebietsmonopole), der Anzahl der Niederlassungen (z. B. Verbot mehrerer Niederlassungen), der Rechtsform des Unternehmens, der Preisbildung (z. B. Mindest- oder Höchstpreise, etwa Honorare für Freiberufler) und der Beschäftigten (z. B. Vorgabe einer Mindestzahl von Beschäftigten).

Beschränkungen der Grundfreiheiten können allerdings unter bestimmten Umständen *gerechtfertigt* werden. Voraussetzung hierfür ist,<sup>74</sup> dass

- ein Rechtfertigungsgrund vorliegt, wobei das EU-Recht zum einen *geschriebene Rechtfertigungsgründe* kennt, die in schwerwiegenden Gefahrensituationen auch offen diskriminierende Beschränkungen in expliziter Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit rechtfertigen können (z. B. Art. 52 AEUV: öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit), und zum anderen *ungeschriebene Rechtfertigungsgründe*, die allerdings keine offenen Diskriminierungen gestatten (z. B. Schutz von Umwelt, Verbraucher, Arbeitnehmern, geistiges Eigentum, soziale Sicherung, Kultur, europäische Grundrechte);
- die Beschränkung *verhältnismäßig* ist, also geeignet ist und nicht über das zur Erreichung des Schutzziels Erforderliche hinausgeht.

---

<sup>73</sup> S. hierzu im Einzelnen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002c), S. 5 ff., 16 ff.

<sup>74</sup> Vgl. zum Folgenden bezogen auf die Dienstleistungsfreiheit Windoffer (2005a), S. 64 ff. m. w. N.

- 194 Verletzungen der europäischen Grundfreiheiten lassen sich vielfach erst durch gerichtliche Entscheidungen feststellen. Diese weisen den Nachteil auf, dass sie grundsätzlich nur für den Einzelfall zwischen den Parteien (inter partes) gelten und zudem nur auf bestimmte Konstellationen innerhalb einer der mittlerweile 28 Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten bezogen sind. Sie taugen daher nur begrenzt zur Behebung von Hindernissen für die Verwirklichung der Grundfreiheiten. Gleiches gilt für sektorale Regulierungen durch die EU, die keine Auswirkungen auf andere Wirtschaftsfelder zeitigen, in denen die Grundfreiheiten ebenfalls beschränkt werden. Die EU hat daher für den Bereich der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49, 56 AEUV) mit der *Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG* den Weg beschritten, einen allgemeinen Rechtsrahmen zu schaffen, der grundsätzlich alle Dienstleistungstätigkeiten umfasst und auf die Überprüfung und ggf. Beseitigung jeglicher Art von Beschränkungen für grenzüberschreitende Niederlassungen und Dienstleistungstätigkeiten innerhalb der EU abzielt. Die Richtlinie sei im Folgenden als sekundärrechtliches Beispiel für die Effektivierung der europäischen Grundfreiheiten vorgestellt.

## II. Sekundärrechtliches Beispiel: Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG

### 1. Anwendungsbereich

- 195 Der vorgenannten Zielsetzung gemäß, einen allgemeinen Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Niederlassungen und Dienstleistungstätigkeiten zu schaffen (→ Rn. 194), verfolgt die am 12.12.2006 erlassene und bis zum 28.12.2009 umzusetzende Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG (DLRL) einen *horizontalen Ansatz*. Im Unterschied zur klassischen sektoralen Regulierung greift dieser über die Grenzen von Sektoren, Sparten, Typen, Gruppen und Tätigkeitsfeldern hinaus und schließt prinzipiell *sämtliche* von Art. 56, 57 AEUV geschützten *Dienstleistungstätigkeiten* ein (s. Art. 3 I, Art. 4 Nr. 1 DLRL).<sup>75</sup> Ausnahmen für bestimmte Tätigkeiten sind in einem Katalog explizit benannt (s. Art. 2 II DLRL). Hierunter fallen u. a. Finanzdienstleistungen, Rundfunk, Fernsehen und elektronische Kommunikation, Gesundheits- und Sozialdienstleistungen sowie

---

<sup>75</sup> Vgl. zum horizontalen Ansatz Koch/Windoffer (2005), S. 93 ff.

Glücksspiele. Desgleichen ist die nichtwirtschaftliche staatliche Daseinsvorsorge ausgenommen.

Allerdings beschränkt sich die europäische Regelung infolge des Verweises 196 auf den Dienstleistungsbegriff des AEUV, mithin Art. 56 I und 57 III AEUV, auf Tätigkeiten, die mit einer *Grenzüberschreitung* verbunden sind, sei es, dass der Dienstleister (aktive Dienstleistungsfreiheit) oder der Dienstleistungsempfänger (passive Dienstleistungsfreiheit) sich in einen anderen EU-Staat begibt, sei es, dass nur die Dienstleistung selbst – postalisch, telefonisch oder elektronisch – die Grenze überschreitet.<sup>76</sup> Rein inländische Sachverhalte werden von der DLRL nicht erfasst; hier oblag die Entscheidung den Mitgliedstaaten, ob sie die Richtlinie nur „eins zu eins“ umsetzen oder ob sie deren Regelungen auch auf die – zahlenmäßig weit überwiegenden – inländischen Dienstleistungen erstrecken wollten. Der deutsche Gesetzgeber hat entgegen dem prinzipiellen Regierungsziel einer „Eins-zu-eins-Umsetzung“ von EU-Richtlinien<sup>77</sup> bestimmte Verfahrenserleichterungen der DLRL auch auf inländische Dienstleister und auf von der DLRL ausgenommene Tätigkeiten ausgedehnt. So kommen etwa im allgemeinen Gewerberecht die Einführung von Genehmigungsfristen und Genehmigungsfiktionen, die Möglichkeit, das Verfahren über eine einheitliche Stelle führen zu können, sowie die behördlichen Informationspflichten sämtlichen Gewerbetreibenden zugute (s. §§ 6a bis 6c GewO). Die Befreiung von Genehmigungs- oder Anzeigepflichten wurde dagegen für die nur vorübergehende Dienstleistungserbringung i. S. v. Art. 56, 57 AEUV auf grenzüberschreitende Vorgänge beschränkt (s. § 4 I GewO);<sup>78</sup> anderenfalls wäre dies einer generellen Abschaffung jeglicher gewerberechtlicher Erlaubnisse und Anzeigen gleichgekommen.

<sup>76</sup> Vgl. Windoffer (2005a), S. 48 ff.

<sup>77</sup> Vereinbarung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. 11. 2005, S. 149.

<sup>78</sup> Die Abgrenzung zwischen Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit erfolgt anhand jenes Kriteriums der *vorübergehenden* Tätigkeit i. S. v. Art. 57 III AEUV; in diesem Sinne sieht § 4 III GewO eine *Niederlassung* für gegeben an, wenn eine selbständige Tätigkeit auf unbestimmte Zeit und mittels einer festen Einrichtung ausgeübt wird.

## 2. Kernbestandteile der Richtlinie und ihre Umsetzung

### a) Normenprüfung

- 197 Wesentliche Erleichterungen für die Aufnahme und Ausübung selbständiger Dienstleistungstätigkeiten versprach sich die EU von der Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und Formalitäten. Hierzu wurde den Mitgliedstaaten aufgegeben, bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist am 28.12.2009 sämtliche verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen *Vorgaben des nationalen Rechts*, die nicht ihrerseits auf EU-Recht beruhen, auf Beschränkungen der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit zu *überprüfen* und, sofern mit den Bestimmungen der DLRL unvereinbar oder einer Rechtfertigung nicht zugänglich, *abzuschaffen* oder *anzupassen*, und der EU hierüber Bericht zu erstatten.<sup>79</sup>
- 198 Im Einzelnen stellt die DLRL folgende Maßgaben an das mitgliedstaatliche Recht:
- ➔ *absolute Verbote* bestimmter materieller Restriktionen für Niederlassungen (s. Art. 14 DLRL), so z. B. Staatsangehörigkeitserfordernisse, Residenzpflichten oder Bedarfsprüfungen als Voraussetzungen für Genehmigungen; einschlägige Vorgaben sind von den Mitgliedstaaten zwingend abzuschaffen;
  - ➔ *grundsätzliche Verbote* von Restriktionen für vorübergehende Dienstleistungstätigkeiten (s. Art. 16 II DLRL), z. B. jegliche Genehmigungs- oder Anzeigepflichten oder Pflichten zur Unterhaltung einer Niederlassung oder einer sonstigen Infrastruktur im Zielland; eine Rechtfertigung ist hier nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Gesundheit oder des Umweltschutzes gerechtfertigt, sofern die Restriktion im Übrigen nichtdiskriminierend und verhältnismäßig ist (Art. 16 III i. V. m. I DLRL);
  - ➔ *Prüfungs- und Rechtfertigungspflichten* für sonstige Restriktionen, die durch jeden „zwingenden Grund des Allgemeininteresses“ *gerechtfertigt* werden können, sofern sie im Übrigen nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sind; darunter z. B. Genehmigungspflichten und Genehmigungsanforderungen für Niederlassungen (Art. 9, 10 DLRL), ferner bestimmte materielle Restriktionen für Niederlassungen (Art. 15 DLRL, z. B. Bedarfsprüfungen, Verbot der Erbringung verbundener Dienstleistungen, territoriale Beschränkungen,

---

<sup>79</sup> S. Art. 5, 9 ff., 16 f., 19 f., 23 ff., 39 DLRL; zusammenfassend Windoffer (2008a), S. 2 ff.

Verbot mehrerer Niederlassungen, Vorgabe von Mindest- oder Höchstpreisen etc.) sowie sämtliche nicht von Art. 16 II DLRL erfassten (sonstigen) Restriktionen für vorübergehende Dienstleistungstätigkeiten (Art. 16 I DLRL);  
 → *sonstige Erleichterungen* im Zusammenhang mit *Verwaltungsverfahren* und *Genehmigungen*,<sup>80</sup> von denen ebenfalls nur im Ausnahmefall abgewichen werden darf, z. B. die Anerkennung von Zeugnissen und Bescheinigungen des Herkunftsstaats sowie der Verzicht auf Originale, Beglaubigungen und beglaubigte Übersetzungen (Art. 5 III DLRL), eine Empfangsbestätigung eingegangener Genehmigungsanträge und die unverzügliche Nachforderung von Unterlagen (Art. 13 V, VI DLRL), das Verbot einer Dopplung von Anforderungen und Kontrollen, denen der Dienstleister bereits im Herkunftsstaat unterworfen ist (Art. 10 III DLRL), die prinzipiell landesweite Geltung mitgliedstaatlicher Genehmigungen (Art. 10 IV DLRL), ein grundsätzliches Befristungsverbot für Genehmigungen (Art. 11 I DLRL) und die Festlegung angemessener behördlicher *Entscheidungsfristen* mit der regelmäßigen Folge einer *Genehmigungsfiktion* im Falle des Verstreichens (Art. 13 III, IV DLRL).<sup>81</sup>

## b) Einheitliche Ansprechpartner

Art. 6 I DLRL gibt den Mitgliedstaaten vor, *einheitliche Ansprechpartner* einzurichten, über die *sämtliche behördlichen Verfahren und Formalitäten* im Zusammenhang mit der Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten *abgewickelt* werden können. Die Richtlinie benennt als solche Formalitäten insbesondere Erklärungen, Anmeldungen und Genehmigungen, die Eintragung in Register, Berufsrollen und Datenbanken sowie die Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen. Die Verteilung der nationalen behördlichen Zuständigkeiten soll hiervon unberührt bleiben (Art. 6 II DLRL). Sämtliche Verfahren und Formalitäten müssen über den einheitlichen Ansprechpartner *auch auf elektronischem Wege* abgewickelt werden können (Art. 8 I DLRL). Insbesondere für aus-

<sup>80</sup> Die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner (Art. 6 DLRL), die behördlichen Informationspflichten (Art. 7 DLRL) und die Möglichkeit elektronischer Verfahrensführung (Art. 8 DLRL) werden nachfolgend gesondert dargestellt und bleiben in diesem Rahmen außer Betracht.

<sup>81</sup> S. hierzu die verwaltungsverfahrenrechtliche Umsetzung in § 42a VwVfG, der die Geltung der Genehmigungsfrist von einer fachgesetzlichen Anordnung abhängig macht. Ein Beispiel für eine solche Anordnung findet sich in § 6a GewO für bestimmte gewerberechtliche und gaststättenrechtliche Erlaubnisse.

ländische Dienstleister erbringt dies eine erhebliche Erleichterung, sind sie doch der Notwendigkeit enthoben, sich am Zielort mit einer Vielzahl von Behörden auseinanderzusetzen. Die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner stellt damit eine bedeutsame Maßnahme der Bürger- bzw. Kundenorientierung dar.

200 Welche Erleichterung die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner bewirken kann, sei im Folgenden anhand der behördlichen Formalitäten illustriert, die ein EU-ausländischer *Immobilienmakler* im Zuge der Eröffnung einer Zweigniederlassung in Deutschland zu absolvieren hat:<sup>82</sup>

- Melderechtliche Anmeldung bei der Meldebehörde der Gemeinde;
- von dort Weiterleitung an das Ausländeramt wegen der Freizügigkeitsberechtigung, welches von Amts wegen eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht ausstellt;
- Beantragung eines Führungszeugnisses (Auskunft aus dem Bundeszentralregister) beim Bundesamt für Justiz;
- Auskunft aus dem Gewerbezentralregister beim Bundesamt für Justiz;
- beim Amtsgericht Beantragung einer Auskunft über Einträge im Schuldnerverzeichnis und einer Bescheinigung, dass über das Vermögen des Antragstellers kein Insolvenzverfahren eröffnet worden ist;
- Anmeldung beim Finanzamt zwecks Steuernummer;
- Beantragung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung beim Finanzamt;
- Einholung einer gewerberechtlichen Erlaubnis gemäß §34 c I Nr. 1 lit. a GewO beim Gewerbeamt des Landratsamts;
- Gewerbeanmeldung bei der Gemeinde;
- Beglaubigung des Eintragungsantrags in das Handelsregister beim Notar;
- Eintragung ins Handelsregister und Erteilung eines Handelsregisterauszugs beim Amtsgericht;
- ggf. direkte Kontaktaufnahme mit dem (auch im Gewerbeanmeldungsverfahren benachrichtigten) Gewerbeaufsichtsamt;
- bei Beschäftigung von Arbeitnehmern Beantragung einer Betriebsnummer beim Arbeitsamt, sowie
- Meldung bei der Krankenkasse.

---

<sup>82</sup> Hierzu Windoffer (2006), S. 1211.

Dem einheitlichen Ansprechpartner kommt mithin die Aufgabe und Funktion zu,<sup>83</sup> 201

- auf Wunsch des Dienstleisters, d.h. nicht obligatorisch, als *One Stop Shop* bzw. *Front Office* sämtliche *Kontakte* zu den in der Sache zuständigen Fachbehörden zu *bündeln*, darunter vor allem die gesamte Korrespondenz in Verwaltungsverfahren; er hat insbesondere eingehende Unterlagen an die Behörden sowie den behördlichen Rücklauf an den Dienstleister weiterzuleiten;
- hierbei, wie aus Art. 6 II DLRL hervorgeht, nicht (zwingend) als sachlich zuständige Behörde zu fungieren, sondern nur als *Mittler*, wobei ihm freilich eine *unterstützende Funktion* innewohnt, indem er im Sinne der Dienstleister auch auf eine ordnungsgemäße und zügige Verfahrensabwicklung hinwirken soll. Insofern ist der einheitliche Ansprechpartner nicht mit einem Bürgeramt vergleichbar: Dieses bündelt zum einen zwar behördliche Angelegenheiten, aber nicht alle; zum anderen entscheidet das Bürgeramt als sachlich zuständige Behörde selbst und vermittelt nicht lediglich den Kontakt zu den zuständigen Behörden;
- in eigener Zuständigkeit zugunsten von Dienstleistern und Dienstleistungsempfängern *allgemeine Basisinformationen* u. a. zu den für die Tätigkeit maßgeblichen Vorschriften und Verfahren, den zuständigen Behörden sowie Rechtsbehelfen bereitzustellen (Art. 7 I DLRL).

Die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, einheitliche Ansprechpartner mit dem genannten Aufgabenportfolio einzurichten, bedeutet einen erheblichen Eingriff in die Autonomie und Wahlfreiheit, die den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausgestaltung von Organisation und Verfahren bei der Umsetzung von EU-Recht prinzipiell zukommt (→ Rn. 180). War das „Ob“ der Schaffung einheitlicher Ansprechpartner den Mitgliedstaaten vorgegeben, so blieb ihnen das „Wo“, d. h. die konkrete *institutionelle Verortung* im staatlichen Verwaltungsaufbau freigestellt. Zuständig für die Einrichtung der einheitlichen Ansprechpartner waren in Deutschland die Länder. Da hier verschiedene Alternativen in Betracht kamen<sup>84</sup> und sich die einschlägigen Interessenträger politisch zugunsten einer Wahrnehmung dieser Aufgabe positionierten, war im Umsetzungsprozess vor 202

<sup>83</sup> Hierzu eingehend Windoffer (2007a), S. 26 ff.; Ziekow/Windoffer (2008b), Art. 6 Rn. 5 ff.

<sup>84</sup> Hierzu Windoffer (2006), S. 1214 ff.; Ziekow/Windoffer (2008b), Art. 6 Rn. 20 ff.

allem die Frage der organisatorischen Ansiedlung politisch streitbefangen. Im Ergebnis haben die Länder folgende Lösungsansätze gewählt:<sup>85</sup>

- ein *Zentralmodell* in Gestalt der Zuweisung zu einem Ministerium oder einer diesem nachgeordneten Behörde (einschließlich Mittelbehörden) oder juristischen Person des Privatrechts, so Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt; in Brandenburg ist der einheitliche Ansprechpartner beim Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten angesiedelt;
- ein *Kommunalmodell* in Form der Verortung (hauptsächlich) bei Landkreisen und kreisfreien Städten, so Niedersachsen;
- ein *Kammermodell* durch Aufgabenübertragung auf IHK, Handwerkskammern und ggf. Berufskammern, z. T. optional auch juristische Personen des Privatrechts, so Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Thüringen;
- ein *Mischmodell* mit Kommunen und Kammern als Aufgabenträgern, so Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein (dort in Form einer von Land, Kommunen und Kammern getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts).

- 203 Verwaltungsverfahrensrechtlich wurde der einheitliche Ansprechpartner in Deutschland eingeführt, indem § 71a VwVfG und die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften die Verfahrensführung über einheitliche Ansprechpartner, dort „einheitliche Stellen“ genannt,<sup>86</sup> von einer fachgesetzlichen Anordnung abhängig machen.<sup>87</sup> In diesem Fall kommen auch die übrigen Vorschriften zum „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ (§§ 71b ff. VwVfG) zur Anwendung. § 71b VwVfG enthält die Regelungen zur Funktion als Mittler für die Korrespondenz im Verwaltungsverfahren, § 71c I VwVfG zu den Informationspflichten des einheitlichen Ansprechpartners und § 71d VwVfG zu dessen Unterstützerfunktion. In § 71e VwVfG wird schließlich die elektronische Verfahrensführung auf Wunsch des Dienstleisters vorgegeben. Fachgesetzliche Bestimmungen, die das Verfahren über die einheitliche Stelle anordnen und damit die Anwendung der §§ 71b ff. VwVfG eröffnen, sind etwa § 6b I GewO, § 5b HwO und § 32 I 2 BRAO.

<sup>85</sup> Hierzu im Einzelnen Windoffer/Brosius-Gersdorf (2019), § 71a Rn. 19.

<sup>86</sup> Kritisch zu dieser Begriffswahl angesichts der schlichten Mittlerfunktion des einheitlichen Ansprechpartners Windoffer (2008b), S. 798.

<sup>87</sup> Zu dieser Regelungstechnik näher Windoffer/Brosius-Gersdorf (2019), § 71a Rn. 2, 22 f.

### c) Informationsrechte

Die DLRL verbessert auch die *Informationslage* von Dienstleistern und Dienstleistungsempfängern hinsichtlich der abzuwickelnden behördlichen Verfahren und Formalitäten. Sie sollen nicht ohne Orientierung und Kenntnis der maßgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen tätig werden müssen. Dies stellt insbesondere für ausländische Akteure einen erheblichen Vorteil dar, die häufig nicht nur Schwierigkeiten mit der (amtlichen) Sprache des Ziellandes haben, sondern überdies mit dessen Rechtssystem und behördlichen Abläufen nicht vertraut sind. Aber auch den meisten Inländern kommen einschlägige Informationen sehr zugute. Sie sind ebenfalls Ausdruck der Bürger- bzw. Kundenorientierung der Verwaltung. In diesem Sinne sieht Art. 7 DLRL ein *Stufenverhältnis behördlicher Informationspflichten* dahingehend vor,<sup>88</sup> dass

- auf der ersten Stufe über den *einheitlichen Ansprechpartner Basisinformationen* bereitzustellen sind, die Aufschluss geben über die rechtlichen Anforderungen an die Dienstleistungstätigkeit, insbesondere die abzuwickelnden Verfahren und Formalitäten, desgleichen über die zuständigen Behörden, den Zugang zu Registern und Datenbanken, über Rechtsbehelfe sowie über Verbände und Organisationen, die Dienstleister unterstützen (Art. 7 I DLRL), und
- auf der zweiten Stufe von den *zuständigen Behörden* Informationen über die „gewöhnliche Auslegung und Anwendung“ der rechtlichen Anforderungen an die Dienstleistungstätigkeit gewährt werden (Art. 7 II DLRL); auf Wunsch vermittelt der einheitliche Ansprechpartner auch insofern den Behördenkontakt. Im Unterschied zu den eher formalen Informationen des einheitlichen Ansprechpartners sollen die Behörden hier auch abstrakt über die materiell-inhaltliche Seite des maßgeblichen Rechtsrahmens Aufschluss geben, wobei
- die Grenze dort erreicht ist, wo auf der dritten Stufe eine *Rechtsberatung im Einzelfall* geleistet würde; diese ist weder Aufgabe des einheitlichen Ansprechpartners noch der Fachbehörden (Art. 7 VI DLRL).

Im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht wurde Art. 7 DLRL in § 71c VwVfG (und den entsprechenden Vorschriften des Landesrechts) umgesetzt, der mit

<sup>88</sup> Hierzu eingehend Windoffer (2007a), S. 38 ff.; Ziekow / Windoffer (2008b), Art. 7 Rn. 4 ff.

Blick auf die Informationen der Fachbehörden seine Ergänzung in § 25 VwVfG findet.<sup>89</sup> Da die Informationen gemäß Art. 7 III DLRL auch in elektronischer Form vorzuhalten sind, dient insofern auch § 71e VwVfG der Umsetzung der europäischen Vorgaben.

- 206 Art. 21 I DLRL sieht überdies Informationspflichten der Mitgliedstaaten zugunsten von *Dienstleistungsempfängern* vor: Diese sollen ebenfalls über die rechtlichen Rahmenbedingungen für Dienstleistungstätigkeiten einschließlich des Verbraucherschutzes, über Rechtsbehelfe sowie über Verbraucherschutzorganisationen informiert werden. Auch diese Aufgabe kann gemäß Art. 21 II UA 1 DLRL dem einheitlichen Ansprechpartner überantwortet werden.

#### d) Elektronische Verfahrensabwicklung

- 207 Art. 8 I DLRL erlegt den Mitgliedstaaten ferner die Pflicht auf, Vorkehrungen zu schaffen, damit Dienstleister alle ihre Tätigkeit betreffenden Verfahren und Formalitäten aus der Ferne und *elektronisch* über den einheitlichen Ansprechpartner und die zuständigen Fachbehörden abwickeln können. Desgleichen sind die verfahrensbezogenen Informationen des einheitlichen Ansprechpartners und der zuständigen Behörden elektronisch zugänglich zu machen (Art. 7 III DLRL). Dem ausländischen Dienstleister bleibt damit erspart, bei den Behörden vor Ort persönlich erscheinen zu müssen, so dass er im Zielland auch keine Infrastruktur unterhalten muss. Er kann mithin vom heimischen Schreibtisch aus (z. B. in Portugal) sämtliche behördlichen Angelegenheiten seiner beabsichtigten oder bereits aufgenommenen Dienstleistungstätigkeit im Zielland (z. B. Schweden) erledigen. Die Wahl des elektronischen Verfahrens ist aus Sicht des Dienstleisters *optional*; entscheidet er sich allerdings dafür, müssen die Behörden dem folgen.<sup>90</sup>
- 208 Art. 8 DLRL hatte und hat weitreichende Konsequenzen für die Mitgliedstaaten einschließlich der deutschen Verwaltung. So mussten die Normadressaten innerhalb der etwa dreijährigen Umsetzungsfrist die technischen Voraussetzun-

---

<sup>89</sup> Zum Verhältnis beider Vorschriften Windoffer/Brosius-Gersdorf (2019), § 71c Rn. 2, 6, 13, 24 ff.

<sup>90</sup> Vgl. Ziekow/Windoffer (2008b), Art. 8 Rn. 2f.

gen schaffen, um sämtliche für Dienstleister relevante Verfahren online abwickeln und die einschlägigen Informationen über Portale vorhalten (sowie auf Wunsch freilich auch individuell per E-Mail übermitteln) zu können. Zudem musste gemäß Art. 34 DLRL ein Informationsaustausch zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der europäischen Verwaltungszusammenarbeit über das elektronische System „Internal Market Information System“ (IMI) ermöglicht worden sein. Damit hatten die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der DLRL die bislang zumeist nur bruchstückhaft und in Inselösungen existente Konzeption des *E-Government* flächendeckend zu verwirklichen. Wie bereits in Art. 8 III DLRL selbst antizipiert, bestand eine besondere Herausforderung in der Herstellung der *Interoperabilität* der informationstechnischen Systeme sämtlicher EU-Staaten.<sup>91</sup> Desgleichen mussten die Verfahren sowohl im Bürgerkontakt nach außen als auch im inner- und zwischenbehördlichen Verkehr medienbruchfrei geführt werden können, desgleichen mussten die Schnittstellen zu anderen, ggf. bereits existierenden E-Government-Leistungen hergestellt werden. Einen weiteren Problemkomplex bildeten Fragen der Authentifizierung (z. B. mittels elektronischer Signaturen), des Datenschutzes und der Datensicherheit, desgleichen die Ermöglichung der elektronischen Gebührenentrichtung (E-Payment). Schließlich war darauf zu achten, die informationstechnischen Standards und Verfahren möglichst hersteller- und produktneutral zu entwickeln.

In Deutschland wurde Art. 8 DLRL verwaltungsverfahrenrechtlich in § 71e S. 1 209 VwVfG und dem entsprechenden Landesrecht umgesetzt, wonach das Verfahren nach dem Abschnitt über die „einheitliche Stelle“ auf Verlangen (ergänzt des Dienstleisters) in elektronischer Form abgewickelt wird.<sup>92</sup> Dies bedeutet eine Fortentwicklung des E-Government. Denn mit Einführung des § 71e VwVfG hängt eine elektronische Verfahrensführung anders als nach der bisherigen allgemeinen, für sonstige Verwaltungsverfahren fortgeltenden Regelung des § 3a VwVfG nicht mehr davon ab, dass sowohl Absender als auch Empfänger hierfür einen Zugang eröffnen. Das Prinzip der *Freiwilligkeit* ist mithin auf Seiten der *Behörden aufgehoben*. Anders liegt dies wie erwähnt auf Seiten des Dienstleisters,

<sup>91</sup> Hierzu Ziekow/Windoffer (2008b), Art. 8 Rn. 8; eingehend zu den inhaltlichen, gestalterischen und technischen Herausforderungen der Elektronisierung ferner Nesseldehner (2007), S. 190 ff.

<sup>92</sup> Hierzu im Einzelnen Windoffer/Brosius-Gersdorf (2019), § 71e Rn. 1 ff.

der die elektronische Verfahrensführung nach Gutdünken alternativ zur konventionellen wählen darf (→ Rn. 207).

- 210 Infolge der Umsetzung der DLRL sind jedoch nicht sämtliche gesetzlichen *Schriftformerfordernisse* des deutschen Verwaltungsrechts voraussetzungslos durch die *elektronische Form* ersetzbar. Vielmehr lässt § 71e S. 2 VwVfG die Vorgabe des § 3a II 2 VwVfG unberührt. Dieser zufolge bedarf es bei der Ersetzung der Schriftform eines elektronischen Dokuments, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen ist. Da sich die elektronische Signatur in der breiten Praxis jedoch nicht durchgesetzt hat und ein Reservat professioneller Anwender geblieben ist, hat sie sich als wesentliches Hindernis für E-Government-Angebote der öffentlichen Verwaltung und ihrer Nutzung erwiesen.<sup>93</sup> Daher ist die weitere Entwicklung darüber hinausgegangen. So hat der Bundesgesetzgeber mit der Einführung des E-Government-Gesetzes 2013 (→ Rn. 217) zugleich § 3a II VwVfG dahingehend ergänzt, dass nunmehr auch andere sichere Technologien eine Ersetzung der Schriftform ermöglichen, darunter elektronische Formulare und Verfahren nach dem De-Mail-Gesetz.

#### e) Zwischenstaatliche Behördenzusammenarbeit

- 211 Schließlich hat die DLRL im behördlichen Bereich insofern eine Neuerung erbracht, als ihr zufolge die *Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen* über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinaus ausgeweitet und vertieft wurde. Sie ist eine Folge des Umstands, dass die DLRL auf grenzüberschreitende Vorgänge ausgerichtet ist. Die EU sieht diesbezüglich in den Art. 28 ff. DLRL ein ausdifferenziertes Gefüge der Verteilung von Kontrollzuständigkeiten und Unterstützungspflichten zwischen den Behörden des Herkunftsstaats eines Dienstleisters und denjenigen des Zielstaats vor, in dem er seine Dienstleistung erbringt. Sie sollen doppelte Kontrollen vermeiden helfen, zugleich aber sämtlichen im transnationalen Kontext betroffenen Behörden den notwendigen Informationsstand hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Sicherheit der betreffenden Tätigkeit gewährleisten.

---

<sup>93</sup> Vgl. BT-Drs. 17/11473, S. 22.

Die Besonderheit der zwischenstaatlichen Verwaltungszusammenarbeit gemäß Art. 28 ff. DLRL liegt darin, dass sie im *Unterschied zur klassischen Amtshilfe* nicht als Unterstützung im Einzelfall konzipiert ist, sondern als permanente institutionalisierte Zusammenarbeit.<sup>94</sup> Dies dokumentiert die EU auch dadurch, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, für die transnationale Amtshilfe Verbindungsstellen einzurichten (Art. 28 II DLRL). Ferner hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein elektronisches System für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten (Internal Market Information System – IMI) eingerichtet. 212

Da sich die Vorgaben der Art. 28 ff. DLRL nicht ohne Schwierigkeiten in das Gefüge der überkommenen Amtshilfe gemäß §§ 4 ff. VwVfG integrieren lassen, hat der Gesetzgeber zur Umsetzung der DLRL in das Verwaltungsverfahrensrecht einen eigenen Abschnitt unter der Überschrift „Europäische Verwaltungszusammenarbeit“ aufgenommen (s. §§ 8a ff. VwVfG). 213

## D. Herausforderungen der Digitalisierung

### I. Problemstellung

Das Thema „Digitalisierung“ dominiert mittlerweile nahezu sämtliche Lebensbereiche moderner Gesellschaften. Auch die öffentliche Verwaltung kann sich ihr nicht entziehen. Denn die politische, wirtschaftliche, technische und gesellschaftliche Entwicklung beeinflusst sowohl das Außenverhältnis der Verwaltung zum Bürger als auch den Binnenbereich der Verwaltung. Als solche Einflussfaktoren seien beispielhaft genannt 214

- die in der Bevölkerung sehr verbreitete Nutzung elektronischer Medien und sozialer Netzwerke, mit der zugleich eine Veränderung der Lebens- und Arbeitsgewohnheiten einhergeht;
- hieraus resultierend Ansprüche der Bürger an die Verwaltung, sei es im Hinblick auf eine Erweiterung des E-Government-Angebots und die Öffnung der behördlichen Internetpräsenz für soziale Netzwerke und Diskussionsforen,

---

<sup>94</sup> Zu diesem und weiteren Unterschieden Windoffer (2008a), S. 12 f.

sei es mit der entgegengesetzten Zielrichtung einer Erhaltung „analoger“ Verwaltungsleistungen und der Konzentration aufs Wesentliche;

- ➔ politische Ansätze hin zu einer intelligenten und effizienten Nutzung und Vernetzung von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Optimierung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung und der Lebensqualität von Städten im Zuge von „Smart City“-Strategien;<sup>95</sup>
- ➔ die Auslagerung der Datenverarbeitung im Wege des Cloud Computing;
- ➔ Angriffe auf die IT-Infrastruktur via Schadsoftware.

- 215 Die öffentliche Verwaltung ist sogar besonders herausgefordert, da sie einerseits Gemeinwohlinteressen in ihrer ganzen Breite verwirklichen, andererseits in ihrem Binnenbereich den Anforderungen an eine effektive, effiziente und bürgerorientierte Verwaltung im digitalen Zeitalter genügen muss.<sup>96</sup> Die Grundsätze der Funktionsfähigkeit, Effektivität, Wirtschaftlichkeit und Vereinfachung der Verwaltung sind in Art. 20 III GG auch verfassungsrechtlich fundiert.<sup>97</sup> Die ganzheitliche Gemeinwohlverpflichtung der Verwaltung erlegt ihr eine Verantwortung dafür auf, nicht allein Interessen des Wirtschaftsstandorts oder ihr Eigeninteresse nach Verwaltungsvereinfachung zu verfolgen. Sie darf daher nicht jedem vermeintlich modernen Trend nachgeben und muss insbesondere auch für den „analogen Bürger“<sup>98</sup> verfügbar bleiben, wie noch aufzuzeigen. Denn nach einer repräsentativen Studie haben 2016 in Deutschland nur 45 Prozent der Befragten in den vorangegangenen 12 Monaten E-Government-Angebote genutzt, worunter auch Massengeschäfte wie Freizeit- und Parkplatzinformationen, Bücherausleihen und Anzeigen von Infrastrukturmängeln zählten und sich mit der elektronischen Steuererklärung nur ein etwas komplexerer Vorgang fand; zudem erfolgte die Nutzung in diesem Zeitraum im Schnitt nur 3,1 mal.<sup>99</sup> Mithin sollte keinesfalls unreflektiert von einem „E-Government-Hype“ der deutschen Bevölkerung ausgegangen werden, der den „analogen Bürger“ zur Randfigur degradierte. Dies gilt insbesondere mit Rücksicht auf wenig internetaffine Bevölkerungsgruppen höheren Alters und geringeren Bildungs-

---

<sup>95</sup> Hierzu etwa BBSR/BMUB (2017), S. 8 ff.; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2015), S. 3 ff.

<sup>96</sup> Vgl. Windoffer (2018), S. 364.

<sup>97</sup> Vgl. BFH BStBl II 2012, 477 Rn. 31; BSG NZS 2017, 585 (587).

<sup>98</sup> Zum Begriff s. Institut für den öffentlichen Sektor (2016), S. 3 f., 34 f.

<sup>99</sup> Vgl. Initiative D 21 e. V. u. a. (2016), S. 8 f., 12 f.

stands.<sup>100</sup> Im Folgenden seien bedeutsame Herausforderungen skizziert, die sich aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung mit der fortschreitenden Digitalisierung verbinden.<sup>101</sup>

## II. Rechtliche Vorgaben einer Digitalisierung der Verwaltung

### 1. Überblick

Die Digitalisierung des Verwaltungshandelns ist in Reaktion auf die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen bereits in erheblichem Umfang *rechtlich determiniert*. So wirken das Verwaltungsverfahrenrecht, das Datenschutzrecht, für Haftungsfragen das Bürgerliche und das Telemedierecht, und mit Blick auf die Binnenperspektive das Verwaltungsorganisationsrecht und das Recht des öffentlichen Dienstes rahmensetzend. Darüber hinaus haben Bund und Länder speziell auf E-Government zugeschnittene Gesetze erlassen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang im Folgenden die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder, das Onlinezugangsgesetz (OZG) des Bundes sowie die Möglichkeit des vollständig automatisierten Erlasses von Verwaltungsakten gemäß § 35a VwVfG. 216

### 2. Insbesondere: E-Government-Gesetze

Mit dem 2013 in Kraft getretenen *E-Government-Gesetz (EGovG)* des Bundes, dem die einschlägigen Landesgesetze für den Bereich des Landesrechts im Wesentlichen nachgebildet sind, hat die Digitalisierung der Verwaltung einen großen Schritt nach vorn vollzogen. Das EGovG des Bundes gilt für die Bundesbehörden sowie der Landes- und Kommunalbehörden, soweit sie Bundesrecht ausführen (§ 1 I, II EGovG). Es verpflichtet diese Behörden u. a., 217

- in Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit gemäß § 3a I VwVfG zwingend einen *Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente* zu eröffnen (§ 2 EGovG);
- die Einreichung *elektronischer Nachweise* zu ermöglichen (§ 5 EGovG);

---

<sup>100</sup> Hierzu OECD (2017).

<sup>101</sup> S. zum Ganzen auch Windoffer (2018), S. 365 ff.

- eine elektronische *Bezahlungsmöglichkeit* (E-Payment) zu schaffen sowie einen elektronischen *Rechnungsempfang* zu ermöglichen (§§ 4, 4a EGovG);
- möglichst bis 2020 (Soll-Vorgabe) auf eine *elektronische Aktenführung* umzustellen, es sei denn, dies ist bei langfristiger Betrachtung unwirtschaftlich (§ 6 EGovG);
- vor der Einführung der elektronischen Unterstützung der Verfahrensführung und der Anschaffung der betreffenden IT-Systeme die einschlägigen *Verwaltungsabläufe zu optimieren* (§ 9 EGovG);
- Online-Informationen bereitzustellen, die Aufschluss geben über die Behörde (einschließlich Anschrift, Öffnungszeiten und Aufgaben), zu den Verfahrensabläufen im Allgemeinen (einschließlich zuständiger Stelle, beizubringender Unterlagen und Gebühren) und zum konkreten Stand eines laufenden Verfahrens (§ 3, § 9 I 2 EGovG); auch hier werden bereits aufgrund Art. 7 DLRL und § 71c VwVfG zu erfüllende Informationspflichten der Behörden über die Fälle einer fachgesetzlichen Anordnungen hinaus generalisiert;
- sog. *Open Data* bereitzustellen (§§ 12, 12a EGovG), d. h. unbearbeitete Daten, die die Behörden zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben und die in Tabellen- oder Listenform strukturiert vorliegen. Anders als nach den Informationsfreiheitsgesetzen besteht kein Anspruch auf Bereitstellung dieser Daten. Auch müssen sie nicht bereitgestellt werden, wenn sie bereits über öffentlich zugängliche Netze entgeltfrei verfügbar sind.

218 Noch einen Schritt weiter geht das 2017 erlassene Onlinezugangsgesetz des Bundes (OZG). Es verpflichtet Bund und Länder, bis Ende 2022 ihre *Verwaltungsleistungen auch elektronisch* über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1 I OZG). Verwaltungsleistungen sind sowohl die Verwaltungsverfahren als auch die Information der Nutzer (Bürger und Unternehmen) und die Kommunikation mit ihnen (§ 2 III OZG). Damit dehnt das OZG den durch § 71e VwVfG im Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie geschaffenen Zustand, wonach eine elektronische Verfahrensführung nur kraft fachgesetzlicher Anordnung für bestimmte Vorgänge zu ermöglichen ist (→ Rn. 203), auf *sämtliche Verwaltungsverfahren* des Bundes und der Länder aus.<sup>102</sup> Ferner sind die Verwaltungsportale von Bund und Ländern zu einem *Portalverbund* zu verknüpfen (§ 1 II OZG).

---

<sup>102</sup> Vgl. Windoffer (2019a), § 35a Rn. 7.

Anders als das E-Government-Recht der Länder erlegt sich das OZG des Bundes 219 zugunsten der *Einbeziehung der Kommunen* in den digitalen Pflichtenkatalog keine Zurückhaltung auf. So stellen die Länder etwa die elektronische Verfahrensführung durch die Kommunen häufig unter einen Wirtschaftlichkeits- bzw. Zweckmäßigkeitvorbehalt und stellen ihnen die elektronische Aktenführung und den Anschluss an die zentrale IT-Infrastruktur des Landes weitgehend frei.<sup>103</sup> Eine solche Differenzierung enthält § 1 OZG mit Blick auf die Eröffnung der elektronischen Verfahrensführung bis Ende 2022 und den Anschluss an den Portalverbund nicht. Diese umfassende gesetzliche Einbeziehung der Kommunen ist vor dem Hintergrund von Art. 28 II GG nicht unbedenklich<sup>104</sup> und sollte daher möglichst eng ausgelegt werden, insbesondere soweit der Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben betroffen ist.<sup>105</sup> Rechtlich muss sich das obligatorische elektronische Angebot kommunaler Verwaltungsleistungen demzufolge auf das zu Zwecken der Verwaltungsvereinfachung Geeignete, Erforderliche und Angemessene, insbesondere wirtschaftlich Vertretbare beschränken.

### 3. Insbesondere: Vollautomatisierte Verwaltungsakte

Verwaltungsverfahrenrechtlich haben § 35a VwVfG für die Verwaltung im All- 220 gemeinen, § 31a SGB X für die Sozialverwaltung und § 155 IV AO für die Finanzverwaltung mit Wirkung ab 2017 insofern eine Neuerung erbracht, als Verwaltungsakte nunmehr *vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen* werden können. Dies eröffnet den Behörden die Möglichkeit, einen Verwaltungsakt dergestalt mittels technischer Einrichtungen (EDV) zu erlassen, dass der Entscheidungsfindungsprozess im konkreten Fall *von jeglicher menschlicher Einwirkung frei* bleibt.<sup>106</sup> Dies bedeutet, dass sowohl der Entscheidungsimpuls, d. h. der Anstoß für ein behördliches Tätigwerden, als auch die Sachverhaltsermittlung, die rechtliche Prüfung, die abschließende Entscheidung und die Erstellung und Ausfertigung des Bescheids vollständig automatisiert ergehen. Hierin liegt eine wesentliche Erweiterung der bisherigen Rechtslage: Denn zwar war es bereits seit Inkrafttreten des VwVfG 1977 möglich, Verwaltungsakte „mit Hilfe auto-

<sup>103</sup> So z. B. § 3 I 3, § 6 II, § 15 III EGovG BW.

<sup>104</sup> Bedenken hat auch der Bundesrat geäußert, s. BT-Drs. 18/11135, S. 91, 138 f.; BT-Drs. 11185, S. 6 f.

<sup>105</sup> Vgl. Windoffer (2018), S. 365 f.; a. A. Herrmann/Stöber (2017), S. 1403; Martini (2017), S. 449.

<sup>106</sup> Vgl. Windoffer (2019a), § 35a Rn. 13 m. w. N.

matischer Einrichtungen“ zu erlassen,<sup>107</sup> doch beschränkte sich diese Zuhilfenahme von EDV auf die abschließenden Schritte einer reinen „Subsumtion“ und Erstellung des Bescheids, nicht aber auf die vorangehenden Stadien der Sachverhaltsermittlung und der rechtlichen Bewertungen bei der Würdigung des Sachverhalts.<sup>108</sup>

- 221 Die Vorschriften der § 35a VwVfG, § 31a SGB X und § 155 IV AO reichen zugleich über die Vorgaben der E-Government-Gesetze hinaus. Während jene nämlich primär die Verfahrensabwicklung und Kommunikation im Außenverhältnis zum Adressaten sowie die Formalisierung der Entscheidung zum Gegenstand haben, betrifft die Vollautomation auch das Zustandekommen der Entscheidung im behördlichen Binnenbereich einschließlich des sog. „inneren Verfahrens“, d. h. der gedanklichen und methodischen Schritte, die zur Entscheidung führen.<sup>109</sup> Geregelt wird mithin nicht die Form, sondern die *Art der Entscheidungsfindung*.<sup>110</sup>
- 222 Auch eine vollautomatisierte Bescheiderstellung ist ein *Verwaltungsakt*; denn diese rechtliche Qualifizierung verlangt keine menschliche, sondern (nur) eine behördliche Maßnahme (s. § 35 VwVfG). Es kommt somit maßgeblich darauf an, ob eine Willenserklärung vorliegt, die einer *Behörde als Entscheidungsträger zugerechnet werden* kann.<sup>111</sup> Das vollständig von menschlicher Einwirkung unabhängige Zustandekommen von Verwaltungsakten unterliegt jedoch *rechtsstaatlichen Einschränkungen*, wie anhand der im Folgenden näher betrachteten allgemeinen Bestimmung des § 35a VwVfG nachgezeichnet: Demzufolge
- ➔ muss die Vollautomatisierung *durch Rechtsvorschrift zugelassen* sein,
  - ➔ darf bei der behördlichen Entscheidungsfindung *weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum* bestehen, und
  - ➔ müssen sämtliche *rechtsstaatlichen Verfahrensanforderungen* des VwVfG eingehalten werden.

<sup>107</sup> S. § 28 II Nr. 4, § 37 V, § 39 II Nr. 3 VwVfG.

<sup>108</sup> Vgl. BT-Drs. 7/910, S. 52, 59; Windoffer (2019a), § 35a Rn. 8 f.

<sup>109</sup> Zum Begriff des „inneren Verfahrens“ Windoffer (2011b), S. 121 m. w. N.; hierzu im Einzelnen auch → Rn. 433 ff.

<sup>110</sup> Vgl. Windoffer (2019a), § 35a Rn. 6.

<sup>111</sup> Vgl. Ramsauer (2019), § 35a Rn. 2, 6; Windoffer (2019a), § 35a Rn. 23.

Die zweite Einschränkung des § 35a VwVfG, das Verbot vollautomatisierter Entscheidungen bei bestehenden *Entscheidungsspielräumen*, trägt dem Umstand Rechnung, dass die technische Entwicklung noch nicht so weit fortgeschritten ist, um bei Entscheidungsspielräumen eine vergleichbare rechtsstaatliche Richtigkeitsgewähr zu bieten wie menschliche Entscheidungen.<sup>112</sup> Maßgeblich für eine Einbeziehung von Entscheidungssituationen in die Vollautomation ist nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift demnach die Eignung für einen vollständigen Verzicht auf jegliche menschliche Willensbetätigung. Dies erfasst neben den in § 35a VwVfG genannten Fällen des Ermessens und der Beurteilungsspielräume auch Konstellationen, in denen im Rahmen planungs- oder regulierungsrechtlicher Entscheidungen eine *Abwägung* durchzuführen ist, desgleichen eine Auslegung *unbestimmter Rechtsbegriffe*, deren Komplexität von automatischen Einrichtungen noch nicht zu bewältigen ist.<sup>113</sup> 223

Auch – und gerade – bei vollautomatisiert erstellten Verwaltungsakten müssen sämtliche *rechtsstaatlichen* Anforderungen an das *Verwaltungsverfahren* (z. B. Anhörung, Akteneinsicht, Begründung der Entscheidung) vollumfänglich zur Geltung kommen. Denn von menschlicher Einwirkung entkoppelte staatliche Entscheidungen sind rechtsstaatlich besonders sensibel, wie u. a. auch das *europäische Datenschutzrecht* zum Ausdruck bringt. Dieses fordert für den Fall der Vollautomation angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der Betroffenen, wozu etwa eine spezifische Unterrichtung der betroffenen Person, ein Anspruch auf direktes Eingreifen einer Person, auf Darlegung des eigenen Standpunkts, auf Erläuterung sowie Anfechtung der Entscheidung zählen.<sup>114</sup> In diesem Sinne gibt etwa die komplementär zu § 35a VwVfG erlassene Bestimmung des § 24 I 3 VwVfG mit Blick auf die *Sachverhaltsermittlung* vor, dass die Behörde für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigen muss, die im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden. Ergeht ein solcher bedeutsamer Individualvortrag, führt dies zur Aussteuerung und Einzelfallprüfung des Vorgangs. Ferner sind die bereits nach bisherigem Recht anerkannten Ausnahmen für Verwaltungsakte, die „mit Hilfe automatischer Einrichtungen“ erlassen werden, im Hinblick auf ein Absehen von der Anhörung Betroffener (§ 28 II Nr. 4 224

<sup>112</sup> Vgl. Schmitz/Prell (2016), S. 1276.

<sup>113</sup> Vgl. Windoffer (2019a), § 35a Rn. 29.

<sup>114</sup> S. Art. 22 Iib VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) mit Erwägungsgrund 71.

VwVfG) und der Begründung von Entscheidungen (§ 39 II Nr. 3 VwVfG) nicht zuletzt vor dem Hintergrund des europäischen Datenschutzrechts äußerst restriktiv zu handhaben.<sup>115</sup>

### III. Ressourcenbezogene Anforderungen

225 Die zu einem nicht unerheblichen Teil bereits verrechtlichten digitalisierungsbedingten Neuerungen stellen an die Verwaltung erhebliche Anforderungen im Bereich von Technik, Personal, Organisation und Verfahren:<sup>116</sup>

- So erfordert eine Digitalisierung der Verwaltungsleistungen im Außenverhältnis zum Bürger und der Abläufe im behördlichen Binnenbereich, sei es, dass sie neben die analoge Leistungserbringung tritt, sei es, dass sie diese ersetzt, zunächst eine entsprechende Ausrüstung mit *Hard- und Software*, die zugleich die nach dem Stand der Technik mögliche *Sicherheit* für IT-Infrastruktur und Datenbestand gewährleistet.
- Diese Ausstattung setzt ihrerseits hinreichende *finanzielle Mittel* für die Investition und den laufenden Betrieb einschließlich Nachrüstung und Aktualisierung, Wartung und Kundendienst voraus. Hierbei ist unbeachtlich, inwieweit diese Kapazitäten behördenintern vorgehalten oder über externe Dienstleister bezogen werden. In Verwaltungsbefragungen zur Ermittlung der relevantesten behördenbezogenen Herausforderungen der Digitalisierung nimmt der Aspekt der Kosten und Finanzierung die zweite Stelle ein.<sup>117</sup>
- Die größten *Einsparpotentiale* erblicken die befragten Verwaltungsbediensteten dagegen in der Einführung der elektronischen Akte und im Ausbau des Online-Angebots behördlicher Leistungen.<sup>118</sup> Als vorteilhaft sowohl für den Bürger als auch für die Behörden selbst sehen sie eine Bündelung von Rechenzentren und (möglichst umfassenden) Serviceportalen; eine Kooperation zwecks Austausch digitaler Lösungen im Übrigen wird indes nur zurückhaltend praktiziert.<sup>119</sup> Hier fällt den Ministerien und Mittelbehörden die

---

<sup>115</sup> Vgl. Siegel (2017), S. 28; Windoffer (2019a), § 35a Rn. 33.

<sup>116</sup> Zum Folgenden Windoffer (2018), S. 367 f.

<sup>117</sup> Wegweiser GmbH u. a. (2016), S. 10.

<sup>118</sup> Wegweiser GmbH u. a. (2016), S. 13.

<sup>119</sup> Wegweiser GmbH u. a. (2016), S. 10 f.

Aufgabe zu, einen Austausch von Erfahrungen und ggf. auch IT-Komponenten auch dort zu initiieren und ggf. zu moderieren, wo nicht ohnedies bereits eine landeszentrale Lösung vorgegeben wird.

- Die Spitzenposition der Herausforderungen belegt nach Auffassung der Verwaltungsbediensteten die Qualifizierung von Führungskräften und Mitarbeitern in digitaler Kompetenz.<sup>120</sup> Damit verbindet sich die Notwendigkeit, das *Personal zu schulen*, wenn neue Techniken oder Verfahren eingeführt oder aktualisiert werden. Unabhängig von der Frage, in welchem Umfang die Behörden eine eigene zentrale IT-Expertise vorhalten sollten oder diese „outsourcen“ könnten, müssen sie in den einzelnen Abteilungen Beschäftigte für den First-Level-Support einsatzfähig halten.
- *Aufbauorganisatorisch* empfiehlt es sich, digitale Innovationen abteilungsübergreifend vorzubereiten, einzuführen und zu begleiten, was die Bildung von Projektgruppen oder Stabsstellen nahelegt.<sup>121</sup> Hierdurch lässt sich Fachkompetenz innerhalb einer Behörde bündeln. Dieser innerbehördliche Erfahrungsaustausch sollte um die bereits genannte behörden- und ebenenübergreifende Komponente ergänzt werden. Zu berücksichtigen sind ferner die Interessen des „analogen Bürgers“, insbesondere von Personen höheren Alters und geringeren Bildungsstands. Um diesen auch im ländlichen Raum die Vornahme von Verwaltungsleistungen im persönlichen Kontakt zu den Bediensteten zu ermöglichen, bieten sich „mobile Bürgerbüros“ an.<sup>122</sup>
- Auch *prozedural* erbringt die Digitalisierung beträchtliche Umgestaltungen. Dies betrifft sowohl den Bereich des (außengerichteten) *Verwaltungsverfahrens* als auch der (internen) *Ablauforganisation*. Soweit Behörden verpflichtet sind, auf eine elektronische Verfahrens- und Aktenführung umzustellen (→ Rn. 217 ff.), müssen Verwaltungsverfahren medienbruchfrei geführt werden können. Diese Vorgabe klingt allerdings totaler als sie ist. Denn zahlreiche Behörden unter dem Dach von Ministerien und ihrem nachgeordneten Bereich, von Landratsämtern, Gemeindeverwaltungen, Wirtschafts- und Berufskammern etc. fungieren bereits als einheitliche Stellen oder als zuständige (Ordnungs-)Behörden i. S. v. §§ 71a ff. VwVfG. Sie haben daher infolge der Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG (→ Rn. 195 ff.) spätestens seit dem 28.12.2009 behörden- und verfahrens-

---

<sup>120</sup> Wegweiser GmbH u. a. (2016), S. 10.

<sup>121</sup> BBSR/BMUB (2017), S. 10.

<sup>122</sup> BT-Drs. 17/11437, S. 2, 20; Capgemini (2016), S. 4.

bezogene Online-Informationen sowie eine vollständig elektronische Verfahrensabwicklung anzubieten.<sup>123</sup> Die aus den E-Government-Gesetzen und dem Onlinezugangsgesetz resultierenden Verpflichtungen erstrecken sich künftig allerdings auch auf Verfahren, die nicht von der Dienstleistungsrichtlinie erfasst sind, d. h. auch auf nicht speziell (gewerblich oder freiberuflich) dienstleistungsbezogene Alltagsgeschäfte. Mit der Überführung in die elektronische Form sind die dauerhafte Lesbarkeit, die Konvertierbarkeit in ein anderes Dateiformat, die Integrität und Authentizität, die kurzfristige Verfügbarkeit, die Vertraulichkeit und die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung sicherzustellen.<sup>124</sup>

➔ Darüber hinaus erfordern die rechtlichen Vorgaben und die Intention der E-Government-Gesetze und des OZG je nach Ausgang der Verfahrensanalyse (s. etwa § 9 EGovG) eine *Neustrukturierung dieser Verwaltungsabläufe*. Sie zielt darauf ab, das Verwaltungsangebot anstelle der gegenwärtigen arbeitsteiligen Fragmentierung stärker auf die Lebens- bzw. Bedarfslagen der Bürger und Kunden sowie auch auf den „Lebenszyklus“ dieser Bedarfslagen hin auszurichten. Damit geht notwendig ein ebenen- und zuständigkeitsübergreifender Ansatz des Verwaltungshandelns einher.<sup>125</sup>

#### IV. Ausgewählte rechtliche Herausforderungen<sup>126</sup>

##### 1. Digitale versus analoge Verfahrensführung

226 Die zunehmende Digitalisierung der Verwaltung wirft ganz global die Frage auf, ob es dem (weniger internetaffinen) Bürger zumutbar ist, Verwaltungsvorgänge ausschließlich *elektronisch durchführen zu müssen*. Desgleichen stellt sich umgekehrt die Frage, ob ein besonders digitalisierungsfreundlicher Bürger darauf verwiesen werden kann, bestimmte Angelegenheiten unverändert *analog*, ggf. sogar persönlich über einen Behördengang vorzunehmen. In beiden antipodischen Fällen, welche aus grundrechtlicher Sicht zumindest die allgemeine Handlungsfreiheit des Bürgers (Art. 2 I GG) tangieren, hat der Gesetzgeber die jeweilige Verpflichtung auf ihre *Verhältnismäßigkeit* zu überprüfen. In deren

<sup>123</sup> So zu Recht der Hinweis in BW LT-Drs. 15/7724, S. 3.

<sup>124</sup> S. beispielhaft § 6 III EGovG BW.

<sup>125</sup> Vgl. BT-Drs. 17/11437, S. 2, 20; BMI (2014), S. 8, 36.

<sup>126</sup> S. zum Ganzen bereits Windoffer (2018), S. 369 ff.

Rahmen muss er *legitime Zwecke* ins Feld führen können.<sup>127</sup> Zu den legitimen Zwecken zählt die bereits erwähnte (→ Rn. 215), auch in Art. 20 III GG verfassungsrechtlich fundierte Effektivität, Wirtschaftlichkeit und Vereinfachung der Verwaltung. Diese kann etwa die Verpflichtung des Bürgers tragen, seine Steuererklärung elektronisch abzugeben.<sup>128</sup> Umgekehrt kann das öffentliche Interesse, sich über die Ernsthaftigkeit des Handelns des Bürgers zu vergewissern, bei bedeutsamen Angelegenheiten rechtfertigen, dass der Bürger die Amtshandlung persönlich vornimmt; dies gilt etwa für die Leistung von Unterschriften zur Unterstützung von Wahlvorschlägen.<sup>129</sup>

Das Gebot der *Angemessenheit* (bzw. *Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*) fordert jedoch, im Zuge einer Zweck-Mittel-Relation die Folgen für den Bürger im Rahmen des Möglichen abzumildern. So müssen Ausnahmen von der Pflicht zur elektronischen Datenübermittlung vorgesehen werden, wenn diese für den Bürger wirtschaftlich oder persönlich unzumutbar ist. Dies ist der Fall, wenn er sich die IT-Infrastruktur nur mit erheblichem Aufwand beschaffen kann oder – etwa altersbedingt – zu dieser Technologie keinen Zugang mehr findet.<sup>130</sup> Es genügt hingegen zur Annahme von Unzumutbarkeit noch nicht, dass ein Restrisiko von Cyber-Attacken besteht; denn dieses ist im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen.<sup>131</sup>

Der Pflicht des Bürgers, Behördengänge anzutreten, korrespondiert jedoch auf staatlicher Seite die Verpflichtung, ein Angebot *zentraler Anlaufstellen* (z. B. Bürgerbüros) mit *bürgerfreundlichen Öffnungszeiten* zu schaffen.<sup>132</sup> Somit sind die Pflicht des Staates zur Bedienung auch des „analogen Bürgers“ sowie die Postulate nach Bürgernähe und physischer Präsenz der Verwaltung in der Fläche im Grundsatz sogar im Verfassungsrecht verankert.<sup>133</sup> Für eine absolute Datensicherheit, die niemand zu gewährleisten vermag, gilt dies wiederum nicht. Entsprechend sehen die E-Government-Gesetze der Länder vor, dass Daten-

<sup>127</sup> Vgl. zum Aufbau der Verhältnismäßigkeitsprüfung statt vieler Jarass (2018), Art. 20 Rn. 83 ff.

<sup>128</sup> So BFH BStBl II 2012, 477 Rn. 30 f.; FG Rheinland-Pfalz DStRE 2015, 1035 f.

<sup>129</sup> So VGH München, Beschl. v. 21.04.2016 – 4 ZB 15.1951, Rn. 13.

<sup>130</sup> S. für das steuerrechtliche Verwaltungsverfahren § 150 VIII AO.

<sup>131</sup> S. zum Ganzen BFH BStBl II 2012, 477 Rn. 51 ff.

<sup>132</sup> Vgl. VGH München, Beschl. v. 21.04.2016 – 4 ZB 15.1951, Rn. 13.

<sup>133</sup> Vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 09.06.2017 – VerfGH 61/16, Rn. 190.

sicherheit nur „nach dem Stand der Technik“<sup>134</sup> bzw. „im Rahmen der Verhältnismäßigkeit“<sup>135</sup> zu gewährleisten ist.

## 2. Kooperationen und Outsourcing im E-Government

- 229 E-Government stellt eine komplexe und ressourcenintensive Aufgabe dar. Es wirft daher vor allem auf der kommunalen Ebene die Frage nach einer Kooperation in Bereichen auf, die nicht zwingend an eine landeszentrale IT-Infrastruktur angeschlossen sind. Kooperationen sind mit der Erwartung von Synergieeffekten und einer effizienteren Aufgabenerfüllung verbunden.<sup>136</sup> In Betracht kommt eine Zusammenarbeit entweder

- zwischen Verwaltungsträgern als sog. *öffentlich-öffentliche Partnerschaft* (ÖÖP), oder
- mit der Privatwirtschaft im Rahmen einer *Public Private Partnership* (PPP) oder durch sonstiges *Outsourcing* im Wege der Vergabe an externe Dienstleister, z. B. Softwareentwickler oder Cloud-Anbieter.

### a) Verfassungsrechtliche Determinanten

- 230 *Verfassungsrechtlich* sind Kooperationen und Outsourcing zum einen durch das *Demokratieprinzip* und das *Rechtsstaatsprinzip* (Art. 20 I bis III GG) determiniert; zum anderen ist – auf der kommunalen Ebene – die *kommunale Selbstverwaltungsgarantie* (Art. 28 II GG) zu beachten. So verlangt ein rechtsstaatliches Verwaltungshandeln, welches zugleich dem Gebot demokratischer Legitimation in Gestalt einer ununterbrochenen Legitimationskette, vor allem aber eines hinreichenden Legitimationsniveaus genügt, dass *Klarheit* hinsichtlich der *Zuständigkeiten* und der rechtlichen sowie politischen *Verantwortung* herrscht.<sup>137</sup> Da die Verwaltungsträger und ihre Behörden ihre Zuständigkeiten mit eigenen Personal- und Sachmitteln sowie eigener Organisation wahrzunehmen haben, wirkt das genannte Gebot in Bezug auf Kooperationen prinzipiell restriktiv. Diese Restriktion verschärft sich zusätzlich, wenn Bund und Länder und ihre Behörden

---

<sup>134</sup> S. etwa § 16 I EGovG BW.

<sup>135</sup> S. etwa Art. 8 I 1 BayEGovG.

<sup>136</sup> Hierzu Ziekow/Windoffer 2008, S. 48 ff. sowie → Rn. 114.

<sup>137</sup> Vgl. BVerfGE 119, 331 (366); 137, 108 (144).

in Fällen der sog. *Mischverwaltung* zusammenwirken; denn hier soll ein Eindringen des Bundes in die Verwaltungssphäre der Länder vermieden werden. Eine Mischverwaltung ist daher grundsätzlich unzulässig, sofern die Verfassung selbst keine Ausnahmen gestattet, wie dies etwa Art. 91c GG für den IT-Bereich vorsieht.<sup>138</sup> Für eine Zusammenarbeit der Länder, die sich auf horizontaler Ebene vollzieht, gilt dies nicht gleichermaßen streng. Hier können einzelne Aufgaben und Befugnisse durchaus auf andere Länder oder Gemeinschaftseinrichtungen übertragen werden. Allerdings muss auch hier die Zurechenbarkeit und Einstandspflicht eines Landes im Außenverhältnis eindeutig sein.<sup>139</sup>

## b) Gewährleistungsverantwortung und Risiken

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 II GG gestattet den 231  
Gemeinden und – mit Einschränkungen – auch den Gemeindeverbänden im Rahmen ihrer Organisationshoheit die Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern; die Kommunen besitzen mithin eine *Kooperationshoheit*.<sup>140</sup> Desgleichen sind sie befugt, *Private* in die Aufgabenerfüllung auf vertraglicher Basis sowie durch Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft einzuschalten.<sup>141</sup> Zwischen beiden Kooperationstypen besteht insofern ein Unterschied, als im Rahmen von ÖÖP eine Aufgabenübertragung möglich ist, sei es auf einen Zweckverband als von den kooperierenden Kommunen getragene Körperschaft, sei es – im Wege einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung – auf eine der an der Kooperation beteiligten Kommunen.<sup>142</sup> Demgegenüber lässt eine Aufgabenwahrnehmung durch Private im Rahmen formeller oder funktionaler Privatisierungen die Aufgabenträgerschaft der Kommune unberührt; desgleichen scheidet eine materielle Privatisierung bei gesetzlichen Pflichtaufgaben aus.<sup>143</sup> Die Kommune als Aufgabenträger trifft die *Gewährleistungsverantwortung* dafür, dass der Private die Aufgabe ordnungsgemäß wahrnimmt.

Im Sinne dieser Gewährleistungsverantwortung muss die Kommune etwa in pri- 232  
vatrechtlichen Unternehmen die Erfüllung des öffentlichen Zwecks und einen

<sup>138</sup> Vgl. BVerfGE 108, 169 (181 f.).

<sup>139</sup> Vgl. BayVerfGH BayVBl 2015, 81 Rn. 142 ff. m. w. N.

<sup>140</sup> Vgl. BVerfGE 138, 1 (17 f.).

<sup>141</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.02.2010 – 8 B 91/09, Rn. 4; Beschl. v. 28.02.2013 – 8 B 60/12, Rn. 5.

<sup>142</sup> S. etwa § 5 I 1, § 10 I GKGBbg.

<sup>143</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.02.2013 – 8 B 60/12, Rn. 5; hierzu auch → Rn. 120.

angemessenen Einfluss sicherstellen.<sup>144</sup> Wird die Datenverarbeitung ausgelagert, etwa auf einen Cloud-Dienst, so bleibt der öffentliche Auftraggeber für die *Einhaltung des Datenschutzrechts* verantwortlich,<sup>145</sup> welches als Komponente des „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ verfassungsrechtlich im allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG verankert ist.<sup>146</sup> Er darf nur solche „Auftragsverarbeiter“ einschalten, die hinreichende Garantien für die Einhaltung der Anforderungen des Datenschutzrechts und den Schutz der Rechte der Betroffenen bieten.<sup>147</sup> In den Vertrag sind u. a. die Weisungsvorbehalte zugunsten des Auftraggebers und die Pflichten des Auftragsverarbeiters zur Vertraulichkeit, zur Datensicherheit und zur Löschung bzw. Rückgabe nach Auftragsbeendigung aufzunehmen.<sup>148</sup> Misslingt eine Kooperation, fällt die Aufgabenwahrnehmung wieder an die öffentliche Hand selbst zurück. Sie muss dann insofern eigene Kapazitäten vorhalten oder einen neuen Kooperationspartner finden.<sup>149</sup>

- 233 In dem Umfang, in dem die Entwicklung von E-Government-Lösungen auf Private übertragen wird und eine Wissens- und Informationsasymmetrie zulasten der öffentlichen Hand eintritt, steigt auch das *Risiko der Abhängigkeit* vom privaten Softwareentwickler. Vor dem Hintergrund von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bedenklich ist insbesondere die latente Gefahr, dass behördliche Verfahren und Entscheidungen durch einen Algorithmus determiniert werden.<sup>150</sup> Dies gilt vor allem, wenn Verwaltungsakte i. S. v. § 35a VwVfG vollständig automatisiert ergehen (→ Rn. 220 ff.), aber bei Weitem nicht nur dann. Bewegt sich der Vorgang innerhalb eines digitalen Korsetts und ist nicht mehr oder nur noch begrenzt von „denkenden Menschen“ beeinflussbar, bestimmt letztlich nicht der behördliche Sachbearbeiter, sondern der (nicht demokratisch legitimierte) Softwareentwickler Ablauf und Ergebnis des Verfahrens. Vor diesem Risiko sind freilich auch ÖÖP oder gar landeseinheitlich vorgegebene zentrale Infrastrukturu-

---

<sup>144</sup> S. etwa § 96 I 1 Nr. 1 und 2 BbgKVerf.

<sup>145</sup> Arg. e Art. 4 Nr. 8, Art. 28 I, X, Art. 82 I VO (EU) 2016/679; für die Datenverarbeitung in den Bereichen Polizei, Strafverfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten explizit § 62 I BDSG.

<sup>146</sup> Hierzu grundlegend das sog. „Volkszählungsurteil“, BVerfGE 65, 1 (41 ff.).

<sup>147</sup> S. Art. 28 I VO (EU) 2016/679; § 62 II BDSG.

<sup>148</sup> Art. 28 III VO (EU) 2016/679; § 62 V BDSG.

<sup>149</sup> Hierzu Ziekow/Windoffer (2008), S. 48; ferner → Rn. 117.

<sup>150</sup> Vgl. auch Schmitz/Prell (2016), S. 1273; Siegel (2009), S. 1129.

ren und Dienste nicht gefeit. Denn auch deren technische Komponenten werden in den seltensten Fällen ausschließlich verwaltungsintern, d.h. ohne Aufträge an private Unternehmen, entwickelt und beschafft. Das Risiko der Abhängigkeit verringert sich jedoch mit zunehmender Expertise, die durch den Austausch von Erfahrungen mit den bislang eingesetzten Technologien in der Verwaltung gewonnen wird und die Wahrscheinlichkeit einer Entscheidung für die vorteilhafteste (kooperative) Lösung erhöht. Zudem bieten ÖÖP oder Zentrallösungen tendenziell in höherem Maße Gewähr für die Interoperabilität der Systeme und damit die auch behördenübergreifende Funktionsfähigkeit der Verwaltung, als dies ein Flickenteppich von Insellösungen leisten könnte. Erweisen sich individuelle Angebote im Hinblick auf elektronische Kommunikation und Verfahrensführung oder Datensicherheit als suboptimal, so sollte, wenn der gebotene Austausch auf freiwilliger Basis nicht erfolgt, erwogen werden, die kommunalen Verwaltungsträger – freilich unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – zur Kooperation mit anderen Kommunen, zur Verwendung bestimmter Komponenten oder zum Anschluss an die zentralen Dienste des Landes zu verpflichten. Die Organisationshoheit garantiert den Kommunen nämlich nicht, grundsätzlich über die kommunale Organisation überhaupt frei zu bestimmen; sie kann sehr wohl beschränkt werden, um eine ordnungsgemäße Aufgabewahrnehmung sicherzustellen.<sup>151</sup>

### c) Haftungsfragen

Schließlich birgt digitales Verwaltungshandeln spezifische *Haftungsrisiken*. Unter diesen sind die Folgenden hervorzuheben. 234

#### aa) Datenschutzrechtliche Haftung

Beauftragt ein öffentlicher Verwaltungsträger einen Auftragsverarbeiter mit der Verarbeitung personenbezogener Daten, bleibt er *datenschutzrechtlich verantwortlich* (→ Rn. 232). Dies gilt sowohl bei der Beauftragung eines gewerblichen Auftragsverarbeiters, etwa eines Cloud-Anbieters, als auch bei Beauftragung einer anderen öffentlichen Stelle. Hier können gegenüber dem Verwaltungsträger der beauftragenden Behörde als Verantwortlichem, unabhängig von einer etwaigen Haftung auch des Auftragsverarbeiters, Ansprüche auf *Auskunft, Berichtigung,* 235

---

<sup>151</sup> Vgl. BVerfGE 107, 1 (13 f.); → Rn. 77.

Löschung und Einschränkung der Bearbeitung<sup>152</sup> sowie auf Schadensersatz<sup>153</sup> geltend gemacht werden.

### bb) Amtshaftung bei (sonstigen) Kooperationen

- 236 Kooperationen weisen neben den erwarteten Effizienzvorteilen (→ Rn. 229) auch Haftungsrisiken auf. Bezieht nämlich eine Behörde – kraft Gesetzes oder Vereinbarung – eine andere Behörde in die Erfüllung ihrer Aufgaben ein, verlagert sie insbesondere Teile des Verwaltungsverfahrens auf die andere Behörde, so muss sie sich *Pflichtverletzungen* dieser Behörde, beispielsweise Fehlinformationen, *zurechnen lassen*.<sup>154</sup> Sie können dann Amtshaftungsansprüche gegen den eigenen Verwaltungsträger zur Folge haben. Vermengen sich behördliche Verfahrensbeiträge in einer für den geschädigten Bürger intransparenten Weise, so etwa im Zuge einer lebenslagen- oder lebenszyklusorientierten Verfahrensgestaltung oder eines Zusammenspiels von Front Offices und Fachbehörden (s. §§ 71a ff. VwVfG), erfordert das rechtsstaatliche Gebot der *Verantwortungsklarheit* (→ Rn. 230), dass die Zurechnung des Handelns und die Einstandspflicht im Außenverhältnis eindeutig sind.<sup>155</sup>

### cc) Haftung als Hostprovider

- 237 Besondere Vorsicht ist angezeigt, wenn Behörden ihre Internetpräsenz für Blogs, Diskussionsforen oder gar autonome „Support Communities“<sup>156</sup> öffnen. Äußern die Nutzer, also die Bürger, dort beispielsweise unzutreffende Tatsachenbehauptungen und Rechtsauffassungen (z. B. zu Verwaltungsverfahren oder materiellrechtlichen Anforderungen) oder veröffentlichen sie strafbare Inhalte (z. B. Beleidigungen), hat dies für den Verwaltungsträger der Behörde Konsequenzen. So treffen ihn als *Hostprovider Schadensersatzpflichten* in den Grenzen, die durch die Haftungsprivilegierung gemäß § 7, 10 TMG gesetzt sind, sowie *Unterlassungspflichten* nach den allgemeinen Regeln des Zivilrechts.<sup>157</sup> Die Haftung ist unein-

---

<sup>152</sup> Art. 15 bis 18 VO (EU) 2016/679; für Polizei, Strafverfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten § 62 I 2 BDSG.

<sup>153</sup> Art. 82 I VO (EU) 2016/679; § 62 I 2 BDSG.

<sup>154</sup> VGH München, Beschl. v. 14.09.2009 – 12 C 09.1767, Rn. 6; OVG Münster, Urt. v. 14.12.2009 – 12 A 3325/08, Rn. 69.

<sup>155</sup> Vgl. Carra/Windoffer (2011), S. 169 f.

<sup>156</sup> Zum Begriff s. Caggemini (2016), S. 4.

<sup>157</sup> Vgl. BGH MMR 2012, 124 (126); MMR 2016, 418 (419); teilw. a. A. Paal (2019), TMG § 7 Rn. 54 ff.

geschränkt, wenn sich die Behörde Informationen von Nutzern zu *eigen gemacht* hat, indem sie nach außen erkennbar die inhaltliche Verantwortung dafür übernommen hat.<sup>158</sup> Auch pauschale *Disclaimer* helfen hier nur begrenzt, denn die Tatsache eines „Zueigenmachens“ bestimmt sich nach dem objektivierten Maßstab eines verständigen Durchschnittsmenschen aufgrund der konkreten Umstände und nicht nach den Wunschvorstellungen des sich von der Haftung Frezeichnenden.<sup>159</sup>

Darüber hinaus haftet der Behördenträger auch für *fremde Informationen*, sobald 238 er Kenntnis davon erlangt, dass diese rechtswidrig sind.<sup>160</sup> Auch wenn das Telemediengesetz keine allgemeine Überwachungspflicht aufstellt (s. § 7 II TMG), muss der Behördenträger als Hostprovider Hinweisen auf Rechtsverletzungen nachgehen. Der Umfang der Prüfungspflicht bestimmt sich hierbei auch nach der Funktion und Aufgabenstellung des behördlichen Telemediendienstes.<sup>161</sup> Diesbezüglich ist in Rechnung zu stellen, dass die Behörde eine Amtspflicht zu fehlerfreier Beratung und Information trifft.<sup>162</sup> Desgleichen nimmt der Bürger die auf eine behördliche Homepage gestellten Inhalte mit einer gesteigerten Richtigkeitserwartung zur Kenntnis. Daher wird man an Behörden sowohl im Hinblick auf die Annahme eines *Zueigenmachens* als auch die *Prüfungspflichten* nach Eingang von Hinweisen einen *strengeren Maßstab* anzulegen haben als bei privater bzw. privatwirtschaftlicher Internetpräsenz. Dies steht nicht im Widerspruch zum Unionsrecht, da behördliche Telemediendienste nicht kommerziell ausgerichtet sind; sie bedürfen daher nicht des mit der E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG bezweckten besonderen Schutzes.<sup>163</sup> Es erschiene sogar sachgerecht, für Behördenhomepages eine allgemeine proaktive Überwachungspflicht zu statuieren; allerdings stünde hier der eindeutige Wortlaut des § 7 II TMG entgegen, von dem auch staatliche Hostprovider profitieren.<sup>164</sup>

<sup>158</sup> BGH MMR 2016, 418 (419).

<sup>159</sup> Vgl. BGH MMR 2016, 418 (419) m. w. N.

<sup>160</sup> S. für den Schadensersatz § 10 TMG, für Unterlassungsansprüche BGH MMR 2016, 418 (420).

<sup>161</sup> BGH MMR 2016, 418 (421).

<sup>162</sup> BGH NVwZ 1986, S. 76 f.

<sup>163</sup> S. auch die Ausnahme hoheitlicher Tätigkeiten von den Grundfreiheiten gemäß Art. 51 AEUV.

<sup>164</sup> Vgl. Frevert/Wagner (2011), S. 77.

- 239 Die Bereitstellung des behördlichen Internetauftritts für Diskussionsforen ist überdies unter dem Aspekt der (repräsentativ-)demokratischen Legitimation, der Gewaltenteilung und der rechtsstaatlichen Kompetenzordnung skeptisch zu betrachten, soweit hiermit die Erwartung einer Mitsprache der Bürger verbunden wird. Entgegen einer verbreiteten Fehlvorstellung wirkt sich die *Partizipation* des Bürgers an konkreten Verwaltungsentscheidungen, sofern sie sich außerhalb der hierfür gesetzlich vorgesehenen Formen (z. B. Bürgerentscheid, Öffentlichkeitsbeteiligung) vollzieht, *nicht legitimationssteigernd* aus,<sup>165</sup> jedenfalls nicht im Sinne des grundgesetzlichen Legitimationsverständnisses. Sie fördert allenfalls die *Akzeptanz* der Entscheidung, welche aber rechtlich nicht gefordert ist.<sup>166</sup> Daher ist es konsequent, etwa auch konsultative Volksbefragungen ohne verfassungsrechtliche Grundlage als unzulässig zu betrachten.<sup>167</sup>

## Anhang: Verständnisfragen zu §5

- 240 1. Welches sind die Unterschiede zwischen Gebietsreformen, Strukturreformen und Funktionalreformen? (→ Rn. 145, 151, 153)
2. War es verfassungsrechtlich zulässig, Gemeinden in Brandenburg Ämtern zuzuordnen, die für die Gemeinden die Verwaltungsgeschäfte führen? (→ Rn. 164 f.)
3. Welches sind die drei Hauptkomponenten des Neuen Steuerungsmodells? (→ Rn. 171)
4. Was kennzeichnet das europäische Grundrecht auf „gute Verwaltung“ und wo ist es geregelt? (→ Rn. 181 ff.)
5. Welches sind die Kernbestandteile der europäischen Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG? (→ Rn. 197 ff.)
6. Welche rechtsstaatlichen Schranken zieht das Verwaltungsverfahrenrecht einem vollständig automatisierten Erlass von Verwaltungsakten? (→ Rn. 222 ff.)
7. Kann der Bürger im Zeitalter der Digitalisierung gezwungen werden, Verwaltungsvorgänge ausschließlich elektronisch zu erledigen? Kann er umgekehrt verpflichtet werden, persönlich zu erscheinen? (→ Rn. 226 ff.)

---

<sup>165</sup> So aber Institut für den öffentlichen Sektor (2016), S. 6.; zutreffend zwischen Demokratie und Partizipation differenzierend dagegen Thieme (1984), Rn. 146 ff.

<sup>166</sup> Vgl. Windoffer (2011b), S. 547 f.

<sup>167</sup> So BayVerfGH NVwZ 2017, 319 ff.

# § 6 Verwaltungskontrolle

## A. Übersicht

Die öffentliche Verwaltung, verpflichtet auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit 241 und Wirtschaftlichkeit ihres Handelns sowie auf die Realisierung bestimmter verfassungsrechtlicher und politischer Zielvorgaben (z.B. Gleichstellung und Integration), agiert im demokratischen Rechtsstaat nicht im rechts- und kontrollfreien Raum, sondern unterliegt der Überwachung und Überprüfung durch verschiedene Kontrollinstanzen. Deren Kontrollgegenstände sowie Kontrollbefugnisse, -maßstäbe und -instrumente variieren je nach Funktion, Aufgaben und Kompetenzen der Kontrolleure. Im Folgenden sollen die einzelnen *Formen* und *Instanzen* der Verwaltungskontrolle näher vorgestellt werden.<sup>1</sup> Es sind dies

- die *behördeninterne* Kontrolle,
- die *Kontrolle nachgeordneter Behörden* im Wege der Aufsicht und im Widerspruchsverfahren,
- die *Finanzkontrolle* durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sowie die für die kommunale Rechnungsprüfung zuständigen Behörden,
- die *gerichtliche* Kontrolle und
- die Kontrolle durch die *Volkvertretungen* und die *Öffentlichkeit*.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch Thieme (1984), Rn. 502 ff; Püttner (2007), § 21 Rn. 1 ff.

## B. Behördeninterne Kontrolle

### I. Interne Kontrolle im Hierarchieverhältnis

242 Behördeninterne Kontrolle kann sich zwischen Akteuren und Organisationseinheiten vollziehen, die sich in der innerbehördlichen Hierarchie in einem Subordinationsverhältnis befinden. So etwa kontrolliert die Behördenleitung die ihr nachgeordneten Organisationseinheiten (Abteilungen, Dezernate, Ämter etc.) und deren Mitarbeiter, sowie innerhalb dieser Organisationseinheiten der jeweilige Vorgesetzte die ihm nachgeordneten Mitarbeiter. Diese Kontrolle vollzieht sich hauptsächlich im Rahmen

- ➔ der *Leitung* der Behörde bzw. einer ihrer Untereinheiten, und in diesem Rahmen der *Führung* der nachgeordneten Mitarbeiter. Umfang, Intensität und Instrumente der Kontrolle hängen vom jeweiligen Leitungs- bzw. Führungsstil ab.<sup>2</sup> Je dichter die Kontrolle, desto geringer die Eigenverantwortlichkeit der nachgeordneten Einheiten und Mitarbeiter – und umgekehrt. Die Kontrollintensität nimmt zu, je mehr sich die Vorgesetzten Zustimmungsvorbehalte oder Anzeigepflichten ausbedingen. Mit dem Verwaltungsreformkonzept des *Neuen Steuerungsmodells* wurde demgegenüber das Prinzip der *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur* (→ Rn. 172) verfolgt, welches eine solche unmittelbare Einwirkung der Vorgesetzten auf das Tagesgeschäft der Nachgeordneten minimieren soll. An ihre Stelle tritt eine Steuerung über Leistungsziele und Berichtspflichten. Ferner werden die Verantwortlichkeiten für die Sachentscheidung und den Einsatz der hierfür erforderlichen Ressourcen vereint. Die Überwachung der Zielerreichung wird durch zentrale Steuerungseinrichtungen wie Controlling und Berichtspflichten unterstützt;
- ➔ der Untersuchung von Dienstvergehen in behördlichen *Disziplinarverfahren*, die vom Vorgesetzten in seiner Eigenschaft als *Dienstvorgesetzter* geleitet werden, so etwa vom Bürgermeister in Disziplinarverfahren gegen Gemeindebeamte.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Zu den Führungsstilen → Rn. 354.

<sup>3</sup> S. zur Zuständigkeit des Bürgermeisters als Dienstvorgesetzter etwa §61 II 2 BbgKVerf.

## II. Interne Kontrolle ohne Hierarchieverhältnis

Desgleichen findet eine behördeninterne Kontrolle der Organisationseinheiten 243 und ihrer Mitarbeiter durch Einheiten und deren Mitarbeiter statt, die zu den Kontrollierten nicht in einem Verhältnis der unmittelbaren Hierarchie und Subordination stehen; eine solche kann sich allenfalls mittelbar dadurch ergeben, dass die Kontrolleure der Behördenleitung (z. B. in einer Stabsstelle) zugeordnet sind und deren Zielvorgaben verwirklichen. Solche innerbehördlichen Instanzen sind etwa die *Rechtsämter bzw. Justizariate*, welche – freilich häufig auf Anfrage der „kontrollierten“ Organisationseinheiten und ihrer Mitarbeiter und damit zugleich in beratender Funktion – die Rechtmäßigkeit vollzogener oder beabsichtigter Maßnahmen begutachten und den betreffenden Einheiten rechtliche Hinweise oder Vorschläge unterbreiten. Desgleichen kontrolliert die für die Aufstellung des Haushaltsplans und die Haushaltsüberwachung zuständige zentrale Stelle die Ausführung des Haushaltsplans durch die behördlichen Organisationseinheiten; diese Aufgabe nimmt je nach Regelung und praktischer Umsetzung auf Landesebene der *Beauftragte für den Haushalt*<sup>4</sup> und auf kommunaler Ebene der *Kämmerer* wahr.<sup>5</sup> Weitere Beispiele, nunmehr betreffend die Kontrolle der Verwirklichung bestimmter (verfassungs)rechtlich anerkannter politischer Zielsetzungen, sind die kommunalen *Gleichstellungsbeauftragten, Integrationsbeauftragten* und *Datenschutzbeauftragten*.<sup>6</sup> Nicht der behördeninternen, sondern der externen (Finanz-)Kontrolle zuzuordnen sind dagegen die kommunalen Rechnungsprüfungsämter (→ Rn. 262).

Darüber hinaus kann sich eine behördeninterne Kontrolle auch auf die eigenen 244 Handlungen beziehen, so dass Kontrollbehörde und Kontrollunterworfenen *identisch* sind. Das bedeutendste Beispiel hierfür stellt die *Abhilfeprüfung* im Rahmen von *Widerspruchsverfahren* dar, die durch die Ausgangsbehörde stattfindet, die den streitbefangenen Bescheid erlassen oder unterlassen hat (§ 72 VwGO). Gleiches gilt für den Erlass von *Widerspruchsbescheiden*, soweit dem Widerspruch nicht abgeholfen wird und der Vorgang keinen Devolutiveffekt auslöst, d. h. über den Widerspruch nicht die nächsthöhere Behörde entscheidet, sondern die

---

<sup>4</sup> S. etwa § 9 BbgLHO.

<sup>5</sup> S. etwa die Soll-Vorschrift des § 84 BbgKVerf.

<sup>6</sup> S. etwa § 18 II, III, § 19 BbgKVerf; § 14 BbgDSG.

Ausgangsbehörde selbst.<sup>7</sup> Voraussetzung für eine Identität ist freilich, dass innerhalb der Ausgangsbehörde dasselbe Amt für die Abhilfeprüfung bzw. den Erlass des Widerspruchsbescheids zuständig ist.

## C. Kontrolle nachgeordneter Behörden

### I. Aufsicht

#### 1. Wesen und Funktion der Aufsicht

- 245 Im Unterschied zur behördeninternen Kontrolle stellt die Aufsicht eine Form der *externen Kontrolle* dar, da sie sich nicht innerbehördlich zwischen unselbständigen Einheiten einer Behörde, sondern *zwischen Behörden oder Verwaltungsträgern* vollzieht, die sich in einem Subordinationsverhältnis befinden. Die Aufsicht findet zum einen innerhalb der Behördenhierarchie der *unmittelbaren Staatsverwaltung* (→ Rn. 48 ff.) statt, also z. B. zwischen Ministerien und ihnen nachgeordneten Regierungspräsidien oder Sonderbehörden. Zum anderen verbindet sie sich zwingend mit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben durch den Staat (Bund und Länder) auf selbständige Verwaltungsträger der *mittelbaren Staatsverwaltung* (→ Rn. 51 ff.), d. h. auf Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie auf Beliehene. Diese Aufgabenträger mittelbarer Staatsverwaltung unterliegen ebenso wie diejenigen der unmittelbaren Staatsverwaltung den Vorgaben der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ihres Handelns. Um deren Beachtung sicherzustellen, behält sich der beauftragende Staat (Bund oder Land) auch hier in unterschiedlichem Umfang das Recht der Aufsicht über die beauftragten Verwaltungsträger vor. Die Aufsicht ist hierbei allerdings nicht ausschließlich als repressive nachträgliche Kontrolle zu verstehen, sondern schließt auch die vorgängig-präventive Beratung und Erteilung von Genehmigungen ein. Entsprechend formuliert etwa § 108 BbgKVerf als Ziel der Rechtsaufsicht über die Kommunen, die Rechte der Gemeinden zu schützen und die Erfüllung ihrer Pflichten zu sichern; sie hat die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Gemeinden zu fördern sowie Erfahrungen bei der Lösung kommunaler Aufgaben zu vermitteln.

---

<sup>7</sup> S. § 73 I 2 Nr. 2, 3 und § 73 I 3 VwGO; näher zum Widerspruchsverfahren → Rn. 258 ff.

## 2. Formen der Aufsicht

### a) Übersicht

Hinsichtlich der staatlichen Aufsicht über nachgeordnete Behörden oder Verwaltungsträger unterscheidet man folgende drei Formen, nämlich 246

- die *Rechtsaufsicht*,
- die *Fachaufsicht* und
- die *Dienstaufsicht*.

### b) Rechtsaufsicht

Die *Rechtsaufsicht* beschränkt sich auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns, also die Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften. Sie bildet den Regelfall im Bereich der *mittelbaren Staatsverwaltung*, sofern es sich um *weisungsfreie Aufgaben*, insbesondere *Selbstverwaltungsaufgaben* handelt. Entsprechend ist die Kommunalaufsicht über die Gemeinden und Landkreise in Selbstverwaltungsangelegenheiten (freiwillige Aufgaben und weisungsfreie Pflichtaufgaben)<sup>8</sup> als Rechtsaufsicht ausgestaltet.<sup>9</sup> Gleiches gilt für Aufgaben sonstiger Körperschaften (z. B. Kammern), Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in weisungsfreien Angelegenheiten.<sup>10</sup> Kommt der Behörde bei ihrem Handeln ein Entscheidungsspielraum zu, besitzt sie also einen Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite von Normen oder einen Ermessensspielraum auf der Rechtsfolgenseite (§ 40 VwVfG) oder kann sie bei planerischen Abwägungsentscheidungen (z. B. gemäß § 1 VIII BauGB) ein Planungsermessen ausüben, so ist die Kontrolle der Rechtsaufsichtsbehörde entsprechend begrenzt. Sie beschränkt sich dann z. B. bei Ermessensentscheidungen – wie auch die verwaltungsgerichtliche Kontrolle (§ 114 VwGO) – darauf, ob das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausgeübt und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten wurden. Darüber hinausgehende Zweckmäßigkeitserwägungen darf sie nicht anstellen. Damit dies auch im Widerspruchsverfahren gewährleistet ist, sieht das Landesrecht vor, dass etwa Widersprüche gegen Verwaltungsakte von Gemein-

<sup>8</sup> Hierzu → Rn. 91.

<sup>9</sup> S. etwa § 109 S. 2, § 131 I 1 BbgKVerf.

<sup>10</sup> S. etwa §§ 14f. BbgLOG.

den in Selbstverwaltungsangelegenheiten, die abweichend von §73 I 1 Nr. 3 VwGO nicht von der Gemeinde selbst erlassen werden, von der Widerspruchsbehörde nur auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können.<sup>11</sup>

### c) Fachaufsicht

- 248 Die *Fachaufsicht* erstreckt sich neben der Kontrolle der Rechtmäßigkeit auch auf diejenige der Zweckmäßigkeit des behördlichen Handelns,<sup>12</sup> kann somit auch in den Entscheidungsspielraum der kontrollierten Behörde eingreifen, wenn diese sich bei Ausfüllung dieses Spielraums im Rahmen des geltenden Rechts gehalten hat. Die Fachaufsicht stellt die übliche Aufsichtsform im Bereich der *unmittelbaren Staatsverwaltung* dar; sie wird dort innerhalb der behördlichen Hierarchie nach Maßgabe der Gesetze durch höhere Behörden gegenüber nachgeordneten Behörden wahrgenommen.<sup>13</sup> Verwaltungsträger der *mittelbaren Staatsverwaltung* unterliegen der Fachaufsicht, wenn sie *Weisungsaufgaben* wahrnehmen.<sup>14</sup> In Bezug auf die Kommunen betrifft dies insbesondere die staatlichen Aufgaben, die ihnen als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (→ Rn. 91) übertragen worden sind. In Brandenburg ist die einschlägige Form der Aufsicht über die Kommunen als *Sonderaufsicht* ausgestaltet.<sup>15</sup>

### d) Dienstaufsicht

- 249 Die *Dienstaufsicht* schließlich erstreckt sich, zieht man beispielhaft die auf die unmittelbare Landesverwaltung bezogene Vorschrift des §11 II BbgLOG heran, „auf den Aufbau, die innere Ordnung, die personelle, materielle und finanzielle Ausstattung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der nachgeordneten Stelle“. Sie vollzieht sich innerhalb der *unmittelbaren Staatsverwaltung* wie die Fachaufsicht dergestalt im Subordinationsverhältnis, dass höhere Behörden nachgeordnete Behörden beaufsichtigen. Im Bereich der *mittelbaren Staatsverwaltung*, beispielsweise der Kommunen, erfolgt die „Dienstaufsicht“ innerhalb des Verwaltungsträgers und ist daher nicht der externen,

---

<sup>11</sup> S. etwa §17 I AGVwGO BW; §6 II AGVwGO RP.

<sup>12</sup> S. etwa §11 III 1 BbgLOG.

<sup>13</sup> S. etwa §11 I BbgLOG.

<sup>14</sup> S. etwa §§14 II, 15 BbgLOG.

<sup>15</sup> Zu den Einzelheiten s. §121 BbgKVerf.

sondern der internen Kontrolle zuzuordnen (→ Rn. 242). So ist Dienstvorgesetzter der Gemeindebediensteten der Bürgermeister, dessen Dienstvorgesetzter wiederum die Gemeindevertretung ist.<sup>16</sup>

### 3. Mittel der Aufsicht und Rechtsschutz – am Beispiel der Gemeinden

#### a) Aufsichtsmittel

Die *Rechtsaufsicht* über die kreisangehörigen Gemeinden führt der Landrat, der in dieser Funktion im Wege der Organleihe als untere Landesbehörde, mithin als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung tätig wird.<sup>17</sup> Kreisfreie Städte unterliegen der Rechtsaufsicht der nächsthöheren Behörde, die in Ländern mit dreistufigem Verwaltungsaufbau von der Mittelebene (z. B. Regierungspräsidien) und in Ländern mit zweistufigem Verwaltungsaufbau (z. B. Brandenburg) vom Innenministerium wahrgenommen wird (§ 110 II BbgKVerf). *Mittel der Rechtsaufsicht* sind<sup>18</sup>

→ *präventiv* die Erteilung von *Genehmigungen*, welche die Gemeinde kraft Gesetzes einholen muss,

und *repressiv* in einem gestuften Eskalationsmechanismus die Befugnisse,

- sich über Angelegenheiten der Gemeinde zu *unterrichten*,
- rechtswidrige Beschlüsse und Maßnahmen der Gemeinde zu *beanstanden*, ihre Aufhebung zu verlangen und widrigenfalls diese Beschlüsse und Maßnahmen selbst *aufzuheben*,
- im Falle unterlassener Pflichterfüllung die erforderlichen Maßnahmen *anzuordnen* und widrigenfalls im Wege der *Ersatzvornahme* anstelle und auf Kosten der Gemeinde selbst durchführen,
- bei Unwirksamkeit der vorgenannten Maßnahmen auf Kosten der Gemeinde einen *Beauftragten* zu bestellen, der Aufgaben von Gemeindeorganen auf Kosten der Gemeinde wahrnimmt, und
- je nach Landesrecht als *ultima ratio* die *Gemeindevertretung aufzulösen*.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> S. etwa § 61 II BbgKVerf.

<sup>17</sup> S. etwa § 110 I BbgKVerf. Zur Organleihe s. auch → Rn. 49.

<sup>18</sup> S. beispielhaft §§ 111 ff. BbgKVerf.

<sup>19</sup> So etwa gemäß § 125 GemO RP und § 125 GO NRW.

- 251 Mittel der *Fachaufsicht* (bzw. Sonderaufsicht) ist in erster Linie die *Weisung*, die sich auf Aspekte der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung erstreckt.<sup>20</sup> Kommt die Gemeinde der Weisung innerhalb der gesetzten Frist nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde die einschlägige Maßnahme auf Kosten der Gemeinde selbst ausführen.<sup>21</sup> Ein solcher *Selbsteintritt* unterscheidet sich von der im Bereich der Rechtsaufsicht zulässigen Ersatzvornahme dadurch, dass die eintretende Fachaufsichtsbehörde die Befugnisse der aufsichtsunterworfenen Gemeinde selbst ausübt und nicht lediglich an deren Stelle tätig wird. In der Konsequenz sind die im Wege des Selbsteintritts ausgeführten Handlungen dem Träger der Fachaufsichtsbehörde, regelmäßig also dem Land, zuzurechnen und nicht der Gemeinde, während die via Ersatzvornahme durchgeführte Maßnahmen der Gemeinde zugerechnet werden.<sup>22</sup> Darüber hinaus steht der Fachaufsichtsbehörde ein *Informationsrecht* zu, während sie zur Wahrnehmung weiterer Rechte zumeist die Rechtsaufsichtsbehörde einschalten muss.<sup>23</sup>
- 252 Im Bereich der *Dienstaufsicht*, die als externe Kontrolle für die Gemeinden grundsätzlich nur insofern in Betracht kommt, als ihre Organe Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sind, stehen der zuständigen Behörde die gleichen Rechte zu wie die Fachaufsicht, mithin Informationsrecht, Weisung und Selbsteintritt.<sup>24</sup>

## b) Rechtsschutz

### aa) Rechtsschutz der Gemeinde

- 253 Hinsichtlich des *primären Rechtsschutzes* der Gemeinde gegen Aufsichtsmaßnahmen vor den *Verwaltungsgerichten* ist danach zu differenzieren, in welcher Funktion die Aufsichtsbehörde konkret tätig geworden ist.<sup>25</sup> So berühren

→ Maßnahmen der *Rechtsaufsicht* bei Selbstverwaltungsaufgaben als Verwaltungsakte die Gemeinden in ihrer verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungs-

---

<sup>20</sup> Für die Sonderaufsicht über die Kommunen sieht § 121 BbgKVerf vorbehaltlich der Fachgesetze ein eingeschränktes Weisungsrecht vor.

<sup>21</sup> S. etwa § 121 III BbgKVerf.

<sup>22</sup> Vgl. Klaes (2009), S. 10.

<sup>23</sup> S. etwa § 121 I 2 Nr. 1, IV BbgKVerf.

<sup>24</sup> S. etwa § 11 I 2 i. V. m. § 11 III 2 BbgKVerf.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu, insbesondere zum Verwaltungsaktscharakter von Aufsichtsmaßnahmen Windoffer (2019a), § 35 Rn. 122 f.

garantie (Art. 28 II GG), so dass ihnen hiergegen vor den Verwaltungsgerichten die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage eröffnet ist,<sup>26</sup> während

- Maßnahmen der *Fachaufsicht* (und ggf. *Dienstaufsicht*) betreffend Weisungsaufgaben die Gemeinde nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht tangieren, da diese Aufgaben nicht in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, sondern originär staatlicher Natur sind.<sup>27</sup> Fachaufsichtliche Weisungen sind daher ungeachtet der Aufgabenübertragung auf die Gemeinden ein staatliches Internum, mithin mangels Außengerichtetheit keine Verwaltungsakte. Eine verwaltungsgerichtliche Klage ist mangels Rechtsschutzbedürfnisses (d.h. Möglichkeit einer Betroffenheit in eigenen Rechten, § 42 II VwGO) auch dann nicht eröffnet, wenn die Weisung rechtswidrig ist.<sup>28</sup>

Eine Ausnahme gilt dann, wenn eine fachaufsichtliche Weisung in einen anderen Aufgabenbereich der Gemeinde *übergreift*, der durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützt ist. 254

- Beispiel: Die Gemeindevertretung einer Stadt beschließt ein Verkehrskonzept, wonach alle Straßen mit Wohnbebauung als verkehrsberuhigte Bereiche auszuweisen sind. Das Straßenverkehrsamt dieser Stadt setzt dies mittels Verkehrszeichen um. Die Fachaufsichtsbehörde fordert die Stadtverwaltung auf, die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen für bestimmte Straßen wieder aufzuheben. Diese Weisung greift mittelbar auf das Verkehrskonzept der Stadt über, das ihrer kommunalen Planungshoheit, mithin ihrer Selbstverwaltungsgarantie unterfällt. Die Weisung stellt dann einen außengerichteten Verwaltungsakt dar, der unter Berufung auf eine mögliche Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie angefochten werden kann.<sup>29</sup>

Außer den dargestellten Möglichkeiten, Primärrechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen zu erlangen, können die Gemeinden wegen fehlerhafter aufsichtlicher Maßnahmen auch *Schadensersatzansprüche aus Amtshaftung* gemäß § 839 255

<sup>26</sup> S. etwa § 119 BbgKVerf.

<sup>27</sup> Die brandenburgische Rspr. erkennt abweichend hiervon einzelnen Bereichen der Weisungsaufgaben einen Ursprung in der örtlichen Gemeinschaft zu, so dass sonderaufsichtliche Weisungen insofern angefochten werden können; vgl. BbgVerfG NVwZ-RR 1997, 352 (354); OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 08.12.2006 – 2 N 221/05.

<sup>28</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 08.12.2006 – 2 N 221/05.

<sup>29</sup> Vgl. BVerwG NVwZ 1995, 910.

BGB i. V. m. Art. 34 GG vor den ordentlichen Gerichten geltend machen. Der BGH sieht die Aufsichtsbehörden in der Pflicht, die Gemeinden vor Schädigungen zu bewahren.<sup>30</sup> Diese Amtspflicht ist nicht nur bei repressiven Maßnahmen zu erfüllen, sondern auch bei begünstigenden Maßnahmen wie z. B. beratender Tätigkeit oder der Erteilung von Genehmigungen. Die Amtspflicht erfüllt auch das haftungsbegründende Kriterium der „Drittgerichtetheit“, wenn die Aufsichtsbehörde der Gemeinde in einer Weise gegenübertritt, wie sie für das Verhältnis zwischen Staat und Bürger charakteristisch ist.

➔ Beispiel: Eine Gemeinde plant den Neubau eines Schwimmbads. Infolge klammer Kassen beschreitet sie den Weg einer Public Private Partnership (PPP). Sie überträgt im Rahmen eines Leasingmodells einem privaten Betreiber das Eigentum am Grundstück für einen symbolischen Preis. Der Private errichtet die Anlage im Wert von 15 Mio. Euro und vermietet sie der Gemeinde über 30 Jahre bei ansteigendem Mietzins. Nach Vertragsablauf steht der Gemeinde eine Kaufoption zu. Der Landrat erteilt der Gemeinde die erforderlichen aufsichtsrechtlichen Genehmigungen. Später rügt der Rechnungshof das Leasingmodell als unwirtschaftlich im Verhältnis zur klassischen Kreditfinanzierung. Die Gemeinde verklagt daraufhin das Land als Träger der Aufsichtsbehörde auf Schadensersatz, da der Landrat die Genehmigungen nicht hätte erteilen dürfen.

- 256 Eine drittgerichtete Amtspflicht soll sowohl bei weisungsfreien Selbstverwaltungsaufgaben als auch bei staatlichen Weisungsaufgaben bestehen, obwohl gegen letztere ein verwaltungsrechtlicher Primärrechtsschutz nicht gegeben ist;<sup>31</sup> mit Blick auf § 839 III BGB, der die vorgängige Einlegung eines Rechtsmittels fordert, erscheint dies nicht ganz überzeugend. Allerdings gewährt teilweise das Kommunalrecht in diesem Sinne den Gemeinden auch explizit einen gegen das Land gerichteten Erstattungsanspruch für Kosten, die ihr durch fehlerhafte Weisungen der Fachaufsichtsbehörden des Landes entstanden sind.<sup>32</sup> Die Haftung für fehlerhafte aufsichtsrechtliche Genehmigungen soll lediglich dann nicht bestehen, wenn die betreffende Maßnahme überhaupt nicht geneh-

---

<sup>30</sup> Vgl. zum Ganzen BGH NVwZ 2003, 634 ff.

<sup>31</sup> Vgl. VG Leipzig LKV 2001, 477.

<sup>32</sup> S. etwa § 129 V GemO BW; § 123 IV SächsGemO.

migungspflichtig war.<sup>33</sup> Auch dies ist wenig konsequent, da in diesem Fall zumindest eine Verletzung der Amtspflicht zu vollständiger und richtiger *Auskunft* in Betracht zu ziehen wäre, die nach der Rspr. des BGH sogar dann eingreift, wenn die Auskunft erteilende Behörde hierfür unzuständig war.<sup>34</sup>

### bb) Kein Rechtsschutz des Bürgers

Im Unterschied zur aufsichtsunterworfenen Gemeinde können *Dritte* gegenüber der Aufsichtsbehörde weder einen Anspruch auf Einschreiten noch einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein Einschreiten geltend machen. Denn die Aufsicht wird allein im *öffentlichen Interesse* wahrgenommen, wie etwa auch aus § 109 BbgKVerf („im öffentlichen Interesse“) hervorgeht.<sup>35</sup> „Anträge“ von Bürgern auf Einschreiten der Aufsichtsbehörde stellen demzufolge lediglich Anregungen dar.

## II. Widerspruchsverfahren

### 1. Wesen und Funktion des Widerspruchsverfahrens

Das Widerspruchsverfahren stellt ein behördliches *Rechtsbehelfsverfahren* zur Überprüfung von *Verwaltungsakten* auf ihre Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit dar (§ 68 I 1 VwGO). Diese Überprüfung durch die Verwaltung ist regelmäßig Voraussetzung dafür, dass anschließend eine *Anfechtungsklage* gegen einen belastenden Verwaltungsakt oder eine *Verpflichtungsklage* bei Ablehnung eines beantragten Verwaltungsakts erhoben werden kann (§ 68 I 1, II VwGO).<sup>36</sup> Das Widerspruchsverfahren hat somit verwaltungsprozessual den Charakter eines *Vorverfahrens*, dessen Durchführung eine *Sachurteilsvoraussetzung* der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage darstellt. Es zählt zugleich selbst zu den *förmlichen Rechtsbehelfen* (§ 79 I VwVfG). Verwaltungsverfahrenrechtlich wiederum stellt das Widerspruchsverfahren ein *Verwaltungsverfahren* i. S. v. §§ 9 ff. VwVfG dar, das mit dem Erlass eines Verwaltungsakts in Gestalt eines Abhilfe-

<sup>33</sup> So BGH LKV 2007, 333.

<sup>34</sup> Vgl. BGH NVwZ 1986, 76.

<sup>35</sup> Vgl. OVG Koblenz DÖV 1986, 152; zur Dienstaufsicht BVerwG Buchholz 450.1 § 17 WBO Nr 62.

<sup>36</sup> In Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ist das Widerspruchsverfahren im Einklang mit § 68 I 2 VwGO jedoch grundsätzlich abgeschafft oder erheblich zurückgedrängt worden; hierzu Sodan/Ziekow (2018), § 92 Rn. 3.

bescheids (§ 72 VwGO) oder eines Widerspruchsbescheids (§ 73 VwGO) abgeschlossen wird.<sup>37</sup> Entsprechend finden sich Regelungen zum Widerspruchsverfahren sowohl im VwVfG (§§ 79 f.) als auch in der VwGO (§§ 68 ff.) und den landesrechtlichen Ausführungsvorschriften.<sup>38</sup>

259 Das dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Anfechtungs- oder Verpflichtungssachen vorgeschaltete Widerspruchsverfahren erfüllt folgende Zwecke:

- ➔ *Selbstkontrolle* der Verwaltung, die ihre eigenen Entscheidungen einer Überprüfung unterziehen soll;
- ➔ *Rechtsschutz* des Bürgers im Vorfeld der Anrufung der Gerichte. Die Prüfungsbefugnis und -pflicht reicht hierbei über diejenige der Verwaltungsgerichte hinaus (→ Rn. 266 f.), da sie jenseits der *Rechtmäßigkeit* des Verwaltungsakts auch dessen *Zweckmäßigkeit* erfasst. Außer der Verpflichtung der Behörde zur Überprüfung des Verwaltungsakts oder seiner Ablehnung erzeugt die Einlegung des Widerspruchs grundsätzlich einen *Suspensiv*effekt, d. h. der Verwaltungsakt hat *aufschiebende Wirkung* und darf während des laufenden Rechtsbehelfsverfahrens nicht vollzogen werden (§ 80 I VwGO);
- ➔ *Entlastung* der Verwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere wenn dem Widerspruch im behördlichen Verfahren stattgegeben wird oder der Betroffene eine ihm ungünstige Entscheidung akzeptiert und von der Anrufung des Gerichts absieht.

## 2. Verfahren und Entscheidung

260 Das Widerspruchsverfahren gliedert sich in zwei Schritte:

- ➔ Zunächst prüft die Ausgangsbehörde, ob dem Widerspruch im Wege der *Abhilfe* stattgegeben werden kann (§ 72 VwGO). Die Abhilfeprüfung ist noch der behördeninternen Kontrolle zuzuordnen (→ Rn. 244).
- ➔ Soweit die Ausgangsbehörde dem Widerspruch nicht abhilft, ergeht gemäß § 73 VwGO ein *Widerspruchsbescheid*. Durch diesen wird der Verwaltungsakt

---

<sup>37</sup> Der Verwaltungsaktscharakter geht u. a. deutlich aus § 79 I Nr. 2, II VwGO hervor, wonach diese Bescheide (isoliert) Gegenstand der Anfechtungsklage sein können; denn die Anfechtungsklage ist nur gegen Verwaltungsakte statthaft (s. § 42 I 1. Alt. VwGO).

<sup>38</sup> S. etwa § 8 III BbgVwGG.

entweder *aufgehoben* oder der Widerspruch *zurückgewiesen*. Bezüglich der Zuständigkeit sieht das Gesetz als Regelfall einen *Devolutiveffekt* vor, d. h. eine Widerspruchsentscheidung durch die nächsthöhere Behörde (§ 73 I 1 Nr. 1 VwGO). Eine Ausnahme gilt, wenn die nächsthöhere Behörde, wie im zweistufigen Verwaltungsaufbau Brandenburgs (→ Rn. 50, 53), ein Ministerium ist (§ 73 I 1 Nr. 2 VwGO). Dann ist die Ausgangsbehörde selbst zuständig. Gleiches gilt in Selbstverwaltungsangelegenheiten (§ 73 I 1 Nr. 3 VwGO). Ferner kann der Devolutiveffekt durch Gesetz ausgeschlossen werden (§ 73 I 2 VwGO).

## D. Finanzkontrolle

### I. Bundes- und Landeshaushalte: Kontrolle durch die Rechnungshöfe

Bund und Länder sind bei der Aufstellung und Ausführung ihrer Haushaltspläne auf die Grundsätze der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* verpflichtet (§ 6 I HGrG). Das Wirtschaftlichkeitsgebot findet sich, wie implizit Art. 114 II 1 GG zu entnehmen, sogar in der Verfassung verankert. Die Finanzminister haben den Parlamenten über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden zur Entlastung der Regierung Rechnung zu legen. Bevor über die Entlastung befunden wird, prüfen die *Rechnungshöfe* die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.<sup>39</sup> Die *Rechnungshöfe* des Bundes und der Länder stellen verwaltungsorganisationsrechtlich oberste Bundes- bzw. Landesbehörden dar.<sup>40</sup> Ihre Existenz, Rechtsstellung und Aufgaben sind auch verfassungsrechtlich fundiert;<sup>41</sup> sie zählen insofern zu den obersten Bundes- bzw. Landesorganen der Exekutive, die im Organstreitverfahren vor dem Bundes- oder Landesverfassungsgericht beteiligtenfähig sind.<sup>42</sup> Ihre Mitglieder werden vom Parlament gewählt, und sie besitzen richterliche Unabhängigkeit. Sie können auch die Zeit und die Art der Prüfung bestimmen.<sup>43</sup> Das Ergebnis

<sup>39</sup> S. etwa Art. 114 GG; Art. 106 BbgLVerf; § 42 HGrG.

<sup>40</sup> S. etwa § 1 I 1 BRHG; § 1 I 1 BbgLRHG.

<sup>41</sup> S. etwa Art. 114 II GG; Art. 107 BbgLVerf.

<sup>42</sup> Vgl. BbgVerfG NVwZ-RR 1998, 209 f.; Pieroth (2018), Art. 93 Rn. 11; Art. 114 Rn. 4.

<sup>43</sup> S. etwa § 94 I BHO; § 94 I BbgLHO.

ihrer Prüfung fassen die Rechnungshöfe in ihren jährlichen Rechnungshofberichten zusammen, auf deren Grundlage die Parlamente über die Entlastung der Regierung beschließen.<sup>44</sup> Durchsetzungs- oder Sanktionsinstrumente bei Verstößen gegen die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung stehen den Rechnungshöfen nicht zu. Ihre Erkenntnisse, etwa zu Korruption, zur Vergabe unwirtschaftlicher öffentlicher Aufträge oder zu sonstiger Verschwendung öffentlicher Mittel, können jedoch den Anlass zu Kontrollen und Sanktionen durch andere Stellen auslösen. So werden Missstände in der Verwaltung durch die Volksvertretungen, insbesondere die Opposition, sowie durch die (Medien-)Öffentlichkeit aufgegriffen. Sie können verwaltungsinterne oder Aufsichtsmaßnahmen sowie Strafanzeigen oder (zivil- bzw. verwaltungsrechtliche) Klagen durch Bürger oder Verbände nach sich ziehen.

## II. Kommunale Rechnungsprüfung

### 1. Örtliche Prüfung

- 262 Auf kommunaler Ebene gliedert sich die Rechnungsprüfung in eine örtliche Prüfung und eine überörtliche Prüfung. Gegenstände sind das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Vermögensverwaltung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen (z. B. Eigenbetriebe). Die *örtliche Prüfung* erfolgt vielfach durch eine eigene Organisationseinheit:<sup>45</sup> So müssen die kreisfreien Städte und je nach Landesrecht auch die Großen Kreisstädte ein *Rechnungsprüfungsamt* einrichten. Den übrigen Gemeinden ist die Einrichtung freigestellt. Sofern die Aufgabe gemäß Landesrecht dann nicht durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises wahrgenommen wird, können sie sich auch eines anderen Rechnungsprüfungsamts bedienen oder einen geeigneten behördeneigenen Bediensteten bestellen. Das Rechnungsprüfungsamt untersteht entweder dem Bürgermeister oder der Gemeindevertretung; in Brandenburg untersteht es der Gemeindevertretung, die auch über die Bestellung des Amtsleiters und der Prüfer bestimmt.<sup>46</sup> Ungeachtet der Eingliederung in die Gemeindeverwaltung stellt die Rechnungsprüfung

---

<sup>44</sup> Art. 114 II 3 GG; Art. 106 II 2 BbgKVerf; §§ 46, 47 HGrG.

<sup>45</sup> Vgl. beispielhaft §§ 101 ff. BbgKVerf; §§ 109 ff. GemO BW.

<sup>46</sup> § 28 II 1 Nr. 7 BbgKVerf.

eine Form der *externen Verwaltungskontrolle* dar.<sup>47</sup> Denn die Rechnungsprüfungsämter sind bei der Wahrnehmung ihrer Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden; ihnen kommt mithin eine den Rechnungshöfen vergleichbare Stellung zu. Ebenso wie diese erstellen sie einen Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses der Gemeinde, welcher der Gemeindevertretung vorzulegen ist; diese befindet dann – vergleichbar den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene – über die Entlastung des Bürgermeisters.

## 2. Überörtliche Prüfung

Die *überörtliche Prüfung* der Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung ist sodann auch organisatorisch außerhalb der Gemeindeverwaltung bei einer höheren Behörde angesiedelt, so etwa beim Rechnungsprüfungsamt des Landkreises, einer Gemeindeprüfungsanstalt, dem Landesrechnungshof oder gar einem Ministerium.<sup>48</sup> Diese Prüfungsbehörden sind ebenfalls unabhängig und nicht weisungsgebunden. Sie erstellen einen Bericht, der außer der geprüften Gemeinde auch der Rechtsaufsichtsbehörde zugeleitet wird. Diese befindet dann über etwaige aufsichtsrechtliche Maßnahmen. Insofern sind die Kontrollformen der Rechtsaufsicht und der Finanzkontrolle hier miteinander verwoben.

# E. Gerichtliche Kontrolle

## I. Übersicht

Die dem Bürger wie dem angehenden Juristen vermutlich vertrauteste Form der Verwaltungskontrolle stellt die *gerichtliche Kontrolle* dar. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich diese Kontrollform nicht nur verwaltungsextern vollzieht, sondern vor Gericht die Verhandlung sowie die Verkündung des Urteils kraft Gesetzes darüber hinaus *öffentlich* stattfinden<sup>49</sup> und je nach Gegenstand auch ein brei-

<sup>47</sup> Vgl. Püttner (2007), § 20 Rn. 27.

<sup>48</sup> Vgl. beispielhaft § 105 BbgKVerf; §§ 113 ff. GemO BW; § 110 V GemO RP.

<sup>49</sup> S. § 169 GVG, der auf den Verwaltungsprozess gemäß § 55 VwGO entsprechend anwendbar ist.

tes Medienecho finden. Richter sind zudem unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (Art. 97 I GG), was ihrem Spruch ein besonderes Gewicht verleiht. Die gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns vollzieht sich

- ➔ in *öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten* hauptsächlich vor den *Verwaltungsgerichten*, es sei denn, die Streitigkeit ist verfassungsrechtlicher Natur oder im Wege einer *Sonderzuweisung* einem anderen Gericht zugewiesen (§ 40 I 1 VwGO). In erstgenanntem Fall führt der Rechtsstreit zu den Verfassungsgerichten, im letztgenannten Fall zu den *ordentlichen Gerichten* (Zivilgerichte, Strafgerichte) oder zu den Gerichten der *besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit* (Finanzgerichte, Sozialgerichte);
- ➔ außerhalb der o. g. Sonderzuweisung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten in (originär) *zivilrechtlichen Streitigkeiten* (z. B. zwischen einer Stadt und den Mietern städtischer Wohnungen) oder im Falle von *Strafverfahren* gegen Amtsträger vor den *ordentlichen Gerichten*;
- ➔ im Falle *verfassungsrechtlicher Streitigkeiten* hauptsächlich im Wege von Verfassungsbeschwerden, die Bürger oder Vereinigungen wegen Verletzung ihrer Grundrechte vor den *Verfassungsgerichten* des Bundes oder der Länder erheben, die infolge Subsidiarität jedoch zumeist erst nach Erschöpfung des Rechtswegs eröffnet sind;<sup>50</sup>
- ➔ im Übrigen durch den *Europäischen Gerichtshof (EuGH)*, wenn die Auslegung oder Verletzung europäischen Rechts in Streit steht, oder den *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)*, der etwaige Verstöße Deutschlands gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) überprüft.

## II. Insbesondere: Verwaltungsgerichtliche Kontrolle

### 1. Charakteristika

#### a) Verfügungs- und Untersuchungsgrundsatz

- 265 Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Verwaltung erfordert – wie jede gerichtliche Kontrolle – regelmäßig eine *Klage* bzw. einen *Antrag*.<sup>51</sup> Im Unterschied etwa zur Aufsicht schreitet das Gericht also nicht von Amts wegen gegen die

<sup>50</sup> S. § 90 II BVerfGG; § 45 II VerfGG Bbg.

<sup>51</sup> S. etwa §§ 42 I, 43 I, 47, 80 V, 90, 123 I 1 VwGO; eine Ausnahme bildet etwa § 80 VII 1 VwGO.

Behörde ein; umgekehrt wiederum kann der Betroffene eine Entscheidung des Gerichts herbeiführen. Er behält infolge des *Verfügungsgrundsatzes* bzw. der *Dispositionsmaxime* auch im Weiteren die Entscheidungsgewalt, seinen Prozess fortzuführen oder aber die Klage zu ändern (§ 91 VwGO), mit der Folge einer Einstellung des Verfahrens zurückzunehmen (§ 92 VwGO) oder einen Vergleich zu schließen (§ 106 VwGO). Zudem darf das Gericht gemäß § 88 VwGO nicht über das Begehren des Klägers hinausgehen, ist also an die vom Kläger vorgenommene Begrenzung des Streitgegenstands und des Antrags gebunden. Die Bindung erstreckt sich jedoch nicht auf die Fassung der Anträge selbst; hier hat das Gericht auf eine sachdienliche Antragstellung sowie Berichtigungen und Ergänzungen von Klageschrift und Anträgen hinzuwirken.<sup>52</sup> Ferner ist das Gericht hinsichtlich der Sachverhaltsermittlung nicht an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten gebunden; es erforscht den Sachverhalt stattdessen von Amts wegen (§ 86 I VwGO). Im Verwaltungsprozess gilt damit – wie übrigens auch im Verwaltungsverfahren (§§ 24, 26 VwVfG) – der *Untersuchungsgrundsatz*. Hierin liegt ein Unterschied etwa zum Zivilprozess, in dem der Beibringungsgrundsatz gilt. Der Grund hierfür liegt darin, dass das Gericht das Verwaltungshandeln auf seine Gesetzmäßigkeit gemäß Art. 20 III GG hin überprüfen soll. Den Beteiligten wird damit die Möglichkeit genommen, einen Sachverhalt zu konstruieren; desgleichen soll die Beweisnot eines Beteiligten vor dem Hintergrund der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht zu fehlerhaften Gerichtsentscheidungen führen.

## b) Kontroll- und Rechtsschutzfunktion

Die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte ist sowohl auf die Kontrolle des Verwaltungshandelns als auch auf den Schutz subjektiver Rechte ausgerichtet. Der Verwaltungsgerichtsbarkeit kommt mithin neben ihrer *Kontrollfunktion* eine *Rechtsschutzfunktion* zu.<sup>53</sup> Verfassungsrechtliche Basis der Rechtsschutzfunktion ist das Grundrecht auf Garantie eines Rechtswegs gemäß Art. 19 IV GG, das seinerseits eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips darstellt.<sup>54</sup> Die Rechtsweggarantie steht jedem zu, der durch die öffentliche Gewalt, darunter die *Exekutive*, in sei-

<sup>52</sup> S. § 82 II, 86 III VwGO.

<sup>53</sup> Vgl. Windoffer (2005b), S. 22 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Windoffer (2005b), S. 23 f.

nen Rechten verletzt wird.<sup>55</sup> Sie beschränkt sich hierbei nicht auf die schlichte Eröffnung eines Rechtswegs, sondern schließt auch einen *effektiven Rechtsschutz* ein, darunter insbesondere einen Anspruch auf (grundsätzlich) vollständige tatsächliche und rechtliche Prüfung sowie einen Rechtsschutz in angemessener Zeit.<sup>56</sup>

267 Die Kontroll- und in der Folge auch die Rechtsschutzfunktion einschließlich des Anspruchs auf vollständige rechtliche Prüfung des Verwaltungshandelns ist freilich unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung insofern beschränkt, als die Gerichte *Entscheidungsspielräume* der Verwaltung respektieren und ihre Prüfung auf die Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen begrenzen müssen. Dies gilt insbesondere für die Kontrolle

- ➔ von Verwaltungsakten mit *Rechtsfolgeermessen* i. S. v. § 40 VwVfG, deren Überprüfung § 114 S. 1 VwGO darauf beschränkt, ob der Verwaltungsakt oder seine Ablehnung bzw. Unterlassung rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist. Anders als im behördlichen Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO, → Rn. 259) erstreckt sich die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsakten somit nur auf deren Rechtmäßigkeit und nicht auf deren Zweckmäßigkeit;
- ➔ von *Beurteilungsspielräumen* bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite von Rechtsnormen. Dies gilt etwa für Prüfungsentscheidungen, bei denen zwar die fachwissenschaftlichen Fragen einer gerichtlichen Kontrolle vollumfänglich zugänglich sind, nicht aber die prüfungsspezifischen Bewertungen; die konkrete Prüfungssituation lässt sich vor Gericht nämlich nicht exakt nachzeichnen. Daher beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle darauf, ob die Prüfer Verfahrensfehler begangen, einen unzutreffenden Sachverhalt zugrunde gelegt, allgemein anerkannte Bewertungsmaßstäbe missachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt haben;<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Für zivilgerichtliche Streitigkeiten zwischen Bürgern folgt der *Justizgewährungsanspruch* aus Art. 2 I GG (allgemeine Handlungsfreiheit) i. V. m. Art. 20 III GG (Rechtsstaatsprinzip), vgl. BVerfG NJW 2002, 2227 m. w. N.

<sup>56</sup> Hierzu etwa Windoffer (2005b), S. 29 ff.; ders. (2011b), S. 149 f.

<sup>57</sup> Vgl. BVerfGE 84, 34 (53 f.).

→ von *planerischen Abwägungen*, die sich, etwa bei der Bauleitplanung, darauf beschränkt, ob überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat (sonst Abwägungsausfall), ob die Behörde alle konkret relevanten Belange einbezogen hat (sonst Abwägungsdefizit), ob sie die objektive Bedeutung eines Belangs verkannt hat (sonst Abwägungsfehlschätzung) und ob sie einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen den Belangen hergestellt, insbesondere die vorgefundenen oder durch die Planung hervorgerufenen Konflikte bewältigt hat (sonst Abwägungsdisproportionalität).<sup>58</sup>

Die subjektivrechtliche Ausrichtung des Verwaltungsprozesses kommt zuvörderst in den Vorschriften zur *Klagebefugnis bzw. Antragsbefugnis* gemäß § 42 II und § 47 II VwGO zum Ausdruck. Demnach setzt die *Zulässigkeit* einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage, in entsprechender Anwendung des § 42 II VwGO auch einer Leistungs- oder Feststellungsklage,<sup>59</sup> sowie eines Normenkontrollantrags voraus, dass der Kläger bzw. Antragsteller geltend macht, durch das streitgegenständliche Handeln oder Unterlassen der Verwaltung in seinen Rechten verletzt zu sein. Damit sollen *Popularklagen* nicht in ihrer eigenen Rechtssphäre nachteilig betroffener Personen oder Vereinigungen ausgeschlossen werden. Die aus einem substantiierten Tatsachenvortrag resultierende Möglichkeit einer solchen Verletzung in eigenen subjektiven Rechten stellt mithin den „Türöffner“ dar, um das Gericht überhaupt zu einer Sachentscheidung zu veranlassen. Ist diese rechtliche Schwelle überwunden, setzt für die *Begründetheit* einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage sodann § 113 I 1 VwGO voraus, dass der Kläger durch den angefochtenen rechtswidrigen Verwaltungsakt oder seine rechtswidrige Ablehnung bzw. Unterlassung in seinen Rechten verletzt ist. Für die Begründetheit einer Klage genügt mithin nicht die objektive Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns, sondern es muss dadurch eine subjektive Rechtsverletzung eingetreten sein. Anders liegt dies bei der Normenkontrolle, deren Begründetheit nur die objektive Rechtswidrigkeit der überprüften Rechtsvorschrift verlangt; die Normenkontrolle stellt insofern lediglich ein objektives Beanderungsverfahren dar, mag die Entscheidung zugleich auch dem subjektiven Rechtsschutz des Antragstellers dienen (→ Rn. 271).

<sup>58</sup> Vgl. grundlegend BVerwGE 34, 301 (309); 45, 309 (325 f.); 48, 45 (59 ff.); 56, 110 (116 ff.); 87, 332 (341 f.); → Rn. 66.

<sup>59</sup> Vgl. zu dieser Analogie Kopp/Schenke (2019), § 42 Rn. 62 ff. m. w. N.

- 269 § 42 II VwGO gestattet jedoch gesetzliche Ausnahmen vom Prinzip der Betroffenheit in eigenen subjektiven Rechten und dem Verbot der Popularklage. Den prominentesten Ausnahmefall stellt die *altruistische Verbandsklage* dar. Sie eröffnet Vereinigungen, die öffentliche Interessen verfolgen, den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gestützt auf die Geltendmachung *objektiven Rechts*, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten vorbringen zu müssen. Die altruistische Verbandsklage war zunächst anerkannten Naturschutzvereinigungen nach dem BNatSchG (heute geregelt in § 64 BNatSchG) eröffnet und wurde, veranlasst durch europäische Vorgaben,<sup>60</sup> gemäß § 2 UmwRG auf sonstige anerkannte Umweltschutzvereinigungen ausgedehnt. Die Anerkennung erlangen Vereinigungen, die u. a. satzungsgemäß ideell und dauerhaft Ziele des Umwelt- bzw. Naturschutzes fördern und die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten, insbesondere betreffend die Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren (§ 3 I 1 UmwRG). Ungeachtet des fehlenden Erfordernisses einer Betroffenheit in eigenen subjektiven Rechten verlangen § 2 I 1 Nr. 2 UmwRG und § 64 I Nr. 2 BNatSchG zumindest die Geltendmachung, durch die angefochtene Entscheidung im eigenen satzungsmäßigen Aufgabenbereich betroffen zu sein. Eine reine Popularklage wird somit auch durch die altruistische Verbandsklage nicht begründet.
- 270 Den anerkannten Vereinigungen bleibt neben der altruistischen Verbandsklage unbenommen, die Klage außer auf die Verletzung objektiven Umwelt- bzw. Naturschutzrechts auf die Verletzung eigener subjektiver Rechte zu stützen. So können sie etwa die Verletzung ihrer kraft Naturschutzrechts eingeräumten Beteiligungsrechte (§ 63 BNatSchG) rügen, desgleichen die Verletzung ihres Eigentumsrechts (Art. 14 I GG), etwa wenn sie ein sog. „Sperrgrundstück“ erworben haben, über das die Trasse einer geplanten Straße geführt werden soll, so dass ihnen die Enteignung droht. In diesem Fall sind sie regulär gemäß § 42 II VwGO aus eigenem subjektivem Recht klagebefugt, so dass es sich insofern um eine *egoistische Verbandsklage* handelt.

---

<sup>60</sup> Maßgeblich war hierfür die Richtlinie 2003/35/EG.

## 2. Klagearten und -ziele

Je nach Klagegegenstand und -ziel vollzieht sich die verwaltungsgerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns im Wesentlichen über folgende Klage- bzw. Verfahrensarten: 271

- Mit der *Anfechtungsklage* (§ 42 I 1. Alt. VwGO) kann die Aufhebung eines belastenden Verwaltungsakts begehrt werden. Gibt das Gericht ihr statt und hebt den Verwaltungsakt (im Falle seiner Rechtswidrigkeit und der daraus resultierenden subjektiven Rechtsverletzung des Klägers) gemäß § 113 I 1 VwGO auf, so hat dies rechtsgestaltende Wirkung; die Anfechtungsklage stellt mithin eine *Gestaltungsklage* dar.
- Die *Verpflichtungsklage* (§ 42 I 2. Alt. VwGO) zielt umgekehrt darauf, die Behörde (bzw. ihren Verwaltungsträger) durch das Gericht zum Erlass eines Verwaltungsakts verurteilen zu lassen, den die Behörde auf einen entsprechenden Antrag des Klägers abgelehnt oder unterlassen hat. Sie stellt eine spezielle Form der *Leistungsklage* dar. Stellt das Gericht fest, dass die Ablehnung oder Unterlassung rechtswidrig war und den Kläger dadurch in seinen subjektiven Rechten verletzt, der Kläger mithin einen Anspruch auf den Erlass des Verwaltungsakts hat, so sind gemäß § 113 V VwGO zwei Situationen zu unterscheiden: Ist die Sache spruchreif, weil die Entscheidung der Behörde gebunden oder ihr Ermessen auf Null reduziert ist, ihr also nur eine Entscheidungsmöglichkeit zusteht, so verurteilt das Gericht die Behörde zur Vornahme dieser konkreten Amtshandlung (z. B. Erlass einer Baugenehmigung).<sup>61</sup> Anderenfalls, so regelmäßig bei Ermessensentscheidungen (z. B. Erlass einer Erlaubnis zur Gewässerbenutzung),<sup>62</sup> verpflichtet es die Behörde, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden. Im ersten Fall ergeht ein sog. Vornahmemein, im zweiten ein Bescheidungsme.
- Die *allgemeine Leistungsklage* wird in der VwGO nicht explizit geregelt, aber ausweislich § 43 II und § 111 VwGO vorausgesetzt. Mit ihr begehrt der Kläger entweder ein positives Tun, das – in Abgrenzung zur Verpflichtungsklage – nicht im Erlass eines Verwaltungsakts besteht, oder ein Unterlassen der

<sup>61</sup> S. etwa § 72 I 1 BbgBO: „ist zu erteilen“.

<sup>62</sup> S. § 12 II WHG: „steht die Erteilung (...) im pflichtgemäßen Ermessen“.

Behörde. Häufig hat sie *Realakte* der Behörde zum Gegenstand, die auf einen tatsächlichen, nicht rechtlichen Erfolg gerichtet sind, z. B. die Rückgängigmachung straßenbaulicher Maßnahmen oder die Unterlassung einer wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde in Konkurrenz zum klagenden Privatunternehmer. Stellt das Gericht fest, dass dem Kläger ein Anspruch auf das Tun oder Unterlassen zusteht, verurteilt es den Beklagten zu diesem.

- Mit der *allgemeinen Feststellungsklage* kann das Bestehen oder Nichtbestehen eines konkreten *Rechtsverhältnisses* oder die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts einer gerichtlichen Feststellung zugeführt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse hieran hat (§ 43 I VwGO). So kann z. B. festgestellt werden, ob eine konkrete Tätigkeit erlaubnispflichtig ist oder ob der Ausschluss eines Mitglieds aus einer Fraktion der Gemeindevertretung rechtswidrig war. Die Klage auf Feststellung eines Rechtsverhältnisses ist jedoch *subsidiär*, d. h. nachrangig gegenüber Gestaltungs- und Leistungsklagen (§ 43 II VwGO). Kann oder konnte der Kläger sein Ziel durch eine Anfechtungs-, Verpflichtungs- oder allgemeine Leistungsklage verfolgen, ist die Feststellungsklage grundsätzlich unzulässig. Denn diese Klagen haben ein weiterreichendes Rechtsschutzziel, das vorrangig anzustreben ist. Außerdem sollen deren besondere Voraussetzungen wie z. B. Klagefristen (§ 74 VwGO) nicht durch Erhebung einer Feststellungsklage umgangen werden.<sup>63</sup>

Beispiel: Einem Malermeister wird die Ausübung eines Gewerbes wegen Unzuverlässigkeit gemäß § 35 GewO untersagt, da er erhebliche Steuer- und Spielschulden hat. Er versäumt es, den Bescheid gemäß § 74 I VwGO innerhalb eines Monats anzufechten, womit die Untersagung bestandskräftig wird. Eine Klage auf Feststellung, zur Ausübung des Malergewerbes berechtigt zu sein, wäre unzulässig.

- Eine Sonderform der Feststellungsklage stellt die *Fortsetzungsfeststellungsklage* dar, die eingreift, wenn eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage keinen Erfolg mehr hat, weil sich ihr Gegenstand erledigt hat (§ 113 I 4 VwGO).<sup>64</sup> Auch hier kann der Kläger ein berechtigtes Interesse an der Feststellung

---

<sup>63</sup> Die Rspr. lässt dessen ungeachtet Ausnahmen für Klagen gegen den Staat zu, sofern eine solche Umgehung konkret nicht zu erwarten steht, vgl. BVerwG NVwZ 2002, 1205 m. w. N.

<sup>64</sup> Die Vorschrift erfasst direkt nur den Fall der Erledigung eines belastenden Verwaltungsakts nach Erhebung der Anfechtungsklage. Sie wird jedoch analog auch auf Verpflichtungsklagen und auf Fälle der Erledigung vor Klageerhebung angewendet.

haben, dass der Verwaltungsakt oder seine Ablehnung bzw. Unterlassung rechtswidrig war.

Beispiel: Ein Bürger ficht ein einjähriges Hausverbot für das städtische Schwimmbad an, weil er Frauen belästigt haben soll. Während des Prozesses läuft das Hausverbot ab. Der Bürger hält die Vorwürfe für unzutreffend und ehrenrührig. Er möchte festgestellt wissen, dass das Hausverbot rechtswidrig war.

- Mit der verwaltungsgerichtlichen *Normenkontrolle* gemäß § 47 VwGO, ergänzt um landesrechtliche Vorschriften,<sup>65</sup> können untergesetzliche *Rechtsvorschriften* des Landesrechts auf ihre Gültigkeit überprüft werden. Zuständig ist hier das OVG (§ 47 I VwGO). Anders als etwa bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen, die Verwaltungsakte als (konkrete) Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen zum Gegenstand haben, richtet sich die Normenkontrolle gegen abstrakt-generelle Rechtsnormen, die eine unbestimmte Zahl potentieller Fälle betreffen. Die bedeutsamsten Beispiele sind *Rechtsverordnungen*, z.B. ordnungsbehördliche Verordnungen zur Anordnung von Taubenfütterungsverboten oder Alkoholkonsumverboten im innerstädtischen öffentlichen Raum, sowie *Satzungen* von Selbstverwaltungsträgern, insbesondere der Kommunen. Satzungen nach dem BauGB, insbesondere Bebauungspläne (§ 10 I BauGB), sind in § 47 I Nr. 1 VwGO als tauglicher Antragsgegenstand explizit benannt; im Übrigen bestimmt das Landesrecht über die Einbeziehung untergesetzlicher Rechtsvorschriften in die Normenkontrolle.<sup>66</sup> Die Normenkontrolle erfordert zwar auf der Zulässigkeitsebene eine Antragsbefugnis, d.h. der Antragsteller muss die Möglichkeit einer (bereits eingetretenen oder drohenden) Verletzung in subjektiven Rechten durch die Rechtsvorschrift oder ihre Anwendung geltend machen (§ 47 II 1 VwGO). Dennoch genügt für die Begründetheit ein Verstoß gegen höherrangiges objektives Recht; bei der Normenkontrolle handelt es sich demzufolge auch um ein *objektives Bestandungsverfahren* (→ Rn. 268). Ist der Antrag begründet, weil die überprüfte Rechtsvorschrift ungültig ist, erklärt das OVG sie für unwirksam; in diesem Fall ist die Entscheidung allgemeinverbindlich (§ 47 V 2 VwGO). Da die Rechtsnorm grundsätzlich nicht erst mit und infolge der Entscheidung

<sup>65</sup> S. etwa § 4 I BbgVwGG.

<sup>66</sup> § 47 I Nr. 2 i. V.m. § 4 I BbgVwGG.

des OVG, sondern bereits von Anfang an ungültig ist,<sup>67</sup> wohnt der Normenkontrolle der Charakter einer speziellen Feststellungsklage inne.

## F. Kontrolle durch Volksvertretungen und Öffentlichkeit

### I. Kontrolle durch die Volksvertretungen

#### 1. Staatliche Ebene (Bund, Länder)

272 Aus verfassungsrechtlicher Sicht zählt die *Kontrolle der Exekutive* zu den bedeutendsten und vornehmsten Aufgaben und Rechten der Parlamente als unmittelbar vom Volk als Träger der Staatsgewalt legitimierte Verfassungsorgane. Adressat der Kontrolle ist zwar in erster Linie die Regierung („Gubernative“) als mit der Staatsleitung beauftragte exekutive Gewalt; ein direkter „Durchgriff“ auf die Verwaltung ist dem Parlament verschlossen.<sup>68</sup> Da jedoch die Mitglieder der Regierung, namentlich die Minister, zugleich an der Spitze der Verwaltung des Bundes bzw. Landes stehen, mithin des gesetzesausführenden Teils der Exekutive (→ Rn. 42), und die Ursachen für Kontrollmaßnahmen häufig in der Sphäre der Verwaltung liegen, müssen die jeweils zuständigen Ressortchefs in letzter Konsequenz die politische Verantwortung für das Handeln bzw. Fehlverhalten der Verwaltung tragen.

→ Beispiel: In einem Polizeipräsidium grassieren Korruption und Rassismus. Drogenhändler, Rockerbanden und Rechtsextremisten werden vor Polizeieinsätzen und Razzien gewarnt, Ausländer einem „racial profiling“ unterzogen und Asylbewerber von Polizeibeamten misshandelt. Der Innenminister spielt die Angelegenheit herunter und hält am Polizeipräsidenten fest. Er gerät hierdurch selbst unter erheblichen politischen Druck.

---

<sup>67</sup> Vgl. Kopp/Schenke (2019), § 47 Rn. 144 f.; s. auch § 47 V 3 i. V. m. § 183 VwGO, wonach vor der Unwirksamklärung ergangene rechtskräftige Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, die sich auf die nichtige Norm stützen, unberührt bleiben.

<sup>68</sup> Vgl. zu diesem Problemfeld Püttner (2007), § 21 Rn. 30 ff.; Thieme (1984), Rn. 531.

Instrumente der parlamentarischen Kontrolle sind, dargestellt am Beispiel der Bundesebene, insbesondere

- das auf Anwesenheit von Regierungsmitgliedern und Beantwortung der Fragen der Abgeordneten gerichtete *Zitierungs- und Interpellationsrecht* gemäß Art. 43 GG und § 42 GO-BT und die in §§ 100 ff. GO-BT vorgesehenen Instrumente der Großen und Kleinen *Anfragen*, der kurzen Befragung der Bundesregierung durch einzelne MdB, sowie der Aktuellen Stunde und Befragung der Bundesregierung zu Themen von aktuellem Interesse;
- die Einsetzung von *Untersuchungsausschüssen* (Art. 44 GG) zwecks Wahrnehmung des parlamentarischen *Enquêterechts*, insbesondere zur Aufklärung von Missständen in Regierung und Verwaltung. Die Einsetzung kann bereits auf Antrag eines Viertels der MdB bewirkt werden. Untersuchungsausschüssen stehen Beweiserhebungsrechte vergleichbar denjenigen der Strafverfolgungsorgane zu, die grundsätzlich in öffentlicher Sitzung wahrgenommen werden (Art. 44 I 1, II 1 GG).<sup>69</sup> Auf Bundesebene zur Vorlage von Beweismitteln verpflichtet sind Bundesregierung, Behörden sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Bundes (§ 18 I PUAG); Landesbehörden sind hiervon ausgenommen, da sich die Untersuchungsbefugnis des Bundestags aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzordnung nicht auf Angelegenheiten der Länder erstreckt. Auch im Übrigen stehen die Aufklärungsrechte unter dem Vorbehalt verfassungsrechtlicher Grenzen (§ 18 I PUAG). Dies betrifft zunächst den sog. „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört nach der Rechtsprechung des BVerfG „z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht“.<sup>70</sup> Weitere Einschränkungen können sich aus Aussageverweigerungsrechten sowie – in Abwägung gegen den Untersuchungsauftrag des Ausschusses – dem Schutz von Persönlichkeits-

<sup>69</sup> Einzelheiten zu Einrichtung und Befugnissen von Untersuchungsausschüssen sind im PUAG geregelt.

<sup>70</sup> BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (214).

rechten, Sicherheits- und sonstigen Geheimhaltungsinteressen ergeben.<sup>71</sup> Die Abschlussberichte der Untersuchungsausschüsse sind gerichtlich nicht überprüfbar, was deren Charakter als politisches Instrument unterstreicht; auch sind die Gerichte in der Würdigung und Beurteilung der dort gewonnenen Erkenntnisse frei (Art. 44 IV GG);

- der *Ausschuss für Verteidigung* (Art. 45a GG), der ebenfalls die Rechte von Untersuchungsausschüssen innehat, im Unterschied zu letzteren jedoch nicht anlassbezogen eingesetzt wird, sondern als ständiger Ausschuss des Bundestags besteht;
- der *Wehrbeauftragte des Bundestages* (Art. 45b GG), der dazu berufen wird, die Grundrechte der Soldaten zu schützen und dem Bundestag sowie dem Verteidigungsausschuss bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle als Hilfsorgan zu dienen;
- das *Parlamentarische Kontrollgremium* zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes (Art. 45d GG);
- der *Petitionsausschuss* (Art. 45c GG) als ständiger Ausschuss des Bundestags, der die gemäß Art. 17 GG von Seiten der Bürger an den Bundestag gerichteten Petitionen behandelt;
- die Finanzkontrolle durch den *Bundesrechnungshof* (Art. 114 II GG), der die Rechnungslegung des Bundesfinanzministers gegenüber Bundestag und Bundesrat sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung überprüft (→ Rn. 261);
- gleichsam als (einzige nicht nur politisch, sondern auch rechtlich wirksame) „Sanktion“ bei Verlust der Unterstützung der Mehrheit des Bundestags die Herbeiführung eines Regierungswechsels im Wege des *konstruktiven Misstrauensvotums* (Art. 67 GG), desgleichen die Versagung des Vertrauens auf die *Vertrauensfrage* des Bundeskanzlers (Art. 68 GG) mit der Folge, dass der Bundespräsident den Bundestag auflösen kann.

## 2. Kommunale Ebene

- 274 Die verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Volksvertretungen auf kommunaler Ebene (s. Art. 28 I 2 GG) in Gestalt der Gemeindevertretungen und Kreistage stellen zwar keine „Parlamente“ im staatsorganisationsrechtlichen Sinne dar,

---

<sup>71</sup> Degenhart (2019), Rn. 696, 698 ff.

sondern sind *Verwaltungsorgane* der Gemeinden und Landkreise.<sup>72</sup> Sie sind mithin ebenso wie das zweite Organ der Kommunen, nämlich der Bürgermeister bzw. der Landrat, der *Exekutive* zuzuordnen. Sie besitzen jedoch Kontrollrechte gegenüber der Gemeinde- bzw. Kreisverwaltung, die teilweise denjenigen der Parlamente ähneln. Am Beispiel Brandenburgs wären hier zunächst die Kontrollrechte gemäß § 28 II 2 BbgKVerf<sup>73</sup> zu erwähnen, wonach die Gemeindevertretung die *Durchführung ihrer Entscheidungen* kontrolliert, die in der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeindevertretung liegen. Explizite Kontrollrechte statuiert sodann § 29 I BbgKVerf. Demnach kann jeder Gemeindevertreter von der Verwaltungsspitze *Auskunft* und *Akteneinsicht* in allen Angelegenheiten in der Zuständigkeit der Gemeinde verlangen; dies schließt gemäß § 29 II BbgKVerf dem *Zitierungs- und Interpellationsrecht* nachgebildete Rechte ein. Gemeindevertreter können mit einem Quorum die Einberufung der Gemeindevertretung und die Aufnahme von Gegenständen auf die Tagesordnung bewirken.<sup>74</sup> In den Sitzungen steht ihnen ein Rede-, Frage- und Antragsrecht zu (§ 30 III 1 BbgKVerf). Eine explizite Kontrollfunktion üben ferner die Ausschüsse der Gemeindevertretung aus (§ 43 I BbgKVerf). Je nach Landesrecht besitzen die kommunalen Volksvertreter schließlich die Möglichkeit, die *Abwahl* des Bürgermeisters oder Landrats durch die Bürger zu veranlassen bzw. die Beigeordneten der Gemeinde oder des Landkreises selbst abzuwählen.<sup>75</sup>

## II. Kontrolle durch die Öffentlichkeit

Ein weiterer Kontrolleur der Verwaltung ist die *Öffentlichkeit*. Die „Öffentlichkeit“ findet auch als Rechtsbegriff Verwendung und bezeichnet denjenigen Personenkreis, der in Planungs- und Genehmigungsverfahren als „Öffentlichkeit“ oder „betroffene Öffentlichkeit“<sup>76</sup> zu beteiligen ist und innerhalb einer gesetzlichen Frist Einwendungen vorbringen kann.<sup>77</sup> Zwar dient diese *Öffentlichkeits-* 275

<sup>72</sup> Vgl. BVerfGE 97, 223 (225); s. etwa § 28 I 1 GemO RP; implizit auch § 28 II 1 BbgKVerf: „andere Organe“.

<sup>73</sup> Auf die Landkreise sind die für die Gemeinden geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden (§ 131 I 1 BbgKVerf).

<sup>74</sup> § 34 II, § 35 I 2 BbgKVerf.

<sup>75</sup> S. etwa § 55 GemO RP; § 49 LKO RP.

<sup>76</sup> S. zu diesen Begriffen etwa § 2 VIII, IX UVPG.

<sup>77</sup> S. etwa gemäß §§ 3, 4a BauGB; § 10 III BImSchG; §§ 18 ff. UVPG; § 73 III, IV, V VwVfG.

*beteiligung* in erster Linie der Information der Behörde im Rahmen ihrer Amtsermittlungspflicht sowie der Sicherung rechtlichen Gehörs und des (Grund-) Rechtsschutzes bereits im und durch das Verwaltungsverfahren.<sup>78</sup> Es handelt sich mithin um eine rechtsstaatlich determinierte Form der Partizipation im Vorfeld behördlicher Entscheidungen und weniger um eine originäre Maßnahme der Kontrolle. Ihr kommt jedoch zugleich eine quasi präventive Kontrollfunktion in Bezug auf das jeweilige Verwaltungshandeln zu. Dies gilt insbesondere, soweit das Einwendungsrecht von einer Betroffenheit in eigenen Rechten abgekoppelt ist, mithin von jeder Person wahrgenommen werden kann,<sup>79</sup> desgleichen, soweit anerkannte Umwelt- oder Naturschutzvereinigungen i. S. v. § 3 UmwRG oder § 63 BNatSchG ihre Beteiligungsrechte wahrnehmen. Denn letztere verfolgen anders als ein in eigenen Rechten betroffener Bürger bereits bestimmungsgemäß ökologische Gemeinwohlziele, deren Verwirklichung sie in letzter Konsequenz im Zuge einer altruistischen Verbandsklage vor den Verwaltungsgerichten verfolgen können.<sup>80</sup>

- 276 Über die vorgenannte partizipative „Präventivkontrolle“ im Vorfeld von Verwaltungsentscheidungen hinaus unterliegt das Verwaltungshandeln einer nachträglichen, im Wesentlichen nur *politischen Kontrolle* durch die Öffentlichkeit. Diese tritt entweder als „allgemeine Öffentlichkeit“ oder als Fachöffentlichkeit in Erscheinung.<sup>81</sup> Die „allgemeine Öffentlichkeit“ ist sehr weit gefasst und schließt letztlich die gesamte Bevölkerung ein. Exponierte Akteure und Multiplikatoren der allgemeinen Öffentlichkeit, die nicht selten auch als Meinungsmacher fungieren und das Skandalpotential eines (tatsächlichen oder vermeintlichen) Fehlverhaltens von Amtsträgern fruchtbar machen, sind zweifelsohne die klassischen Medien, insbesondere Presse und Rundfunk/Fernsehen, aber zunehmend auch die häufig nicht von professionellen Journalisten bedienten neuen Medien, insbesondere sozialen Netzwerke und Diskussionsforen. Teile der Öffentlichkeit, deren Aufgaben-, Interessen- und Tätigkeitsbereiche sich aus der Gesamtheit öffentlichkeitswirksamer Themen auf einem bestimmten Ausschnitt konzentrieren und deren Akteure regelmäßig mit einem entsprechenden Fachwissen ausgestattet sind, lassen sich als *Fachöffentlichkeit* betrachten. Hierzu zäh-

<sup>78</sup> Vgl. Battis (2019), § 3 Rn. 3f.; Wysk (2019), § 73 Rn. 6; hierzu auch → Rn. 65.

<sup>79</sup> So z. B. gemäß § 10 III 4 BImSchG.

<sup>80</sup> S. § 2 UmwRG; § 64 BNatSchG; → Rn. 269.

<sup>81</sup> Vgl. zu dieser Unterscheidung Püttner (2007), § 21 Rn. 73 ff.

len, als Fachöffentlichkeit im engeren Sinne, zunächst Vertreter derjenigen wissenschaftlichen Disziplinen, die sich auch mit dem Handeln der Verwaltung befassen. Sodann fallen hierunter, als Fachöffentlichkeit im weiteren Sinne, gesellschaftliche Organisationen und Gruppen wie z. B. Kirchen, Gewerkschaften, Verbände, Vereine und Bürgerinitiativen. Die (nicht partizipative) politische Kontrolle durch die Öffentlichkeit ist, mit Ausnahme etwa von Wahlentscheidungen, nicht mit unmittelbaren Sanktionsbefugnissen verbunden.

## G. Vergleichende Zusammenschau

Die verschiedenen Kontrollformen lassen sich zusammenfassend wie folgt vergleichend gegenüberstellen: 277

Kontrollform/ -instanz	Gegenstand und Maßstab	Einwirkungs-/ Sanktionsbefugnisse
Intern	Gesamtes Verhalten am Maßstab rechtlicher, wirtschaftlicher und dienstlicher Kriterien	Durch Vorgesetzte bzw. Behördenleitung prinzipiell unbegrenzt
Aufsicht	Rechtsaufsicht: nur Rechtmäßigkeit	Rechtsaufsicht: Gestufter Sanktionsmechanismus
	Fachaufsicht: auch Zweckmäßigkeit	Fachaufsicht: Weisungen etc.
	Dienstaufsicht: Umfassende Kontrolle des Binnenbereichs	Dienstaufsicht: u. a. dienstrechtliches Vorgehen
Widerspruch	Recht- und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsakten	(Teil-)Aufhebung des Verwaltungsakts
Finanzkontrolle	Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Haushaltsführung	Keine direkten Sanktionsbefugnisse der Prüfer
Gerichte	Rechtmäßigkeit	Aufhebung von Entscheidungen, Verurteilung zu Leistung, Feststellung der Rechtslage
Volksvertretung	Gesamtes Verhalten am Maßstab politischer Kriterien	Grundsätzlich nur politisch, Ausnahme: Abwahl Regierungs-/Verwaltungsspitze
Öffentlichkeit	Gesamtes Verhalten am Maßstab politischer Kriterien	Nur politisch; ggf. „Sanktion“ durch Wahlentscheidung

Abbildung 9: Vergleichende Gegenüberstellung der Kontrollformen.

## Anhang: Verständnisfragen zu §6

- 278
1. Wer führt innerhalb von Behörden die interne Kontrolle durch? (→ Rn. 242 ff.)
  2. Welche Rechtsschutzmöglichkeiten stehen Gemeinden gegen Maßnahmen der Rechts- und der Fachaufsicht zu Gebote? (→ Rn. 253 ff.)
  3. Welches sind die Aufgaben der Rechnungshöfe von Bund und Ländern? (→ Rn. 261)
  4. Inwieweit ist der Umfang der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte begrenzt? (→ Rn. 267)
  5. In welchen Ausprägungen kontrolliert die Öffentlichkeit die Verwaltung? (→ Rn. 275 f.)

**Teil 2:**

**Verwaltungsbehörden  
als Organisationen  
und Handlungssysteme**



# § 7 Aufbauorganisation

## A. Allgemeines

### I. Gegenstand und Abgrenzung

#### 1. Äußere und Binnenorganisation

##### a) Abgrenzung

Gegenstand dieses Kapitels ist die *Aufbauorganisation* von Behörden im organisatorischen Sinne.<sup>1</sup> Die Aufbauorganisation bildet einen Teilbereich des inneren Aufbaus, d. h. der *Binnenorganisation* von Behörden. Sie ist als solcher daher abzugrenzen vom äußeren Aufbau bzw. der *äußeren Organisation* der Verwaltung des Bundes oder der Länder. Letztere ist gekennzeichnet durch die Gliederung der Bundes- und Landesverwaltung (im organisatorischen Sinne) in Träger unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung sowie diesen nachgeordnete Organisationseinheiten als Behörden im organisatorischen Sinne. Diese *äußere Organisationsstruktur* der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung ist im zweiten Kapitel dargestellt worden (→ Rn. 48 ff.).

##### b) Träger der Organisationsentscheidung

###### aa) Äußere Organisation

Die *äußere Organisation* der Verwaltung wird in ihren wesentlichen Strukturen, ebenso wie die Zuweisung von Aufgaben und Zuständigkeiten an die Verwaltungsträger, vom Gesetzgeber bestimmt. In Brandenburg etwa finden sich einschlägige Regelungen u. a. in der Landesverfassung (BbgLVerf), im Landesorganisationsgesetz (BbgLOG), in der Kommunalverfassung (BbgKVerf) und im Hochschulgesetz (BbgHG); bedeutsame bundesrechtliche Regelungen etwa für die Wirtschaftskammern als Träger mittelbarer Staatsverwaltung enthalten

---

<sup>1</sup> Zum Begriff der Behörden im organisatorischen Sinne → Rn. 46.

das IHK-Gesetz (IHKG) und die Handwerksordnung (HwO). Ein allgemeiner *organisationsrechtlicher* bzw. *institutioneller Vorbehalt des Gesetzes* dergestalt, dass der äußere Aufbau der Verwaltung, die Schaffung von Behörden und die Zuweisung von Aufgaben und Zuständigkeiten an diese stets einer parlamentsgesetzlichen Grundlage bedürften, existiert hingegen nicht.<sup>2</sup> Er beschränkt sich nach der *Wesentlichkeitslehre* des Bundesverfassungsgerichts auf grundlegende normative Entscheidungen, insbesondere solche, die für die Ausübung von Grundrechten wesentlich sind.<sup>3</sup> Außerhalb dieses Bereichs ist eine Regelung der äußeren Organisationsstruktur durch die Exekutive in Form von Rechtsverordnungen oder gar innenrechtliche Verwaltungsvorschriften möglich.

### bb) Binnenorganisation

281 Demgegenüber ist die Entscheidung über den inneren Aufbau, die *Binnenorganisation* einer Behörde, regelmäßig der *Behördenleitung* zugewiesen. In diesem Sinne ordnet etwa § 61 I BbgKVerf an, dass der Hauptverwaltungsbeamte (Bürgermeister) als Leiter der Gemeindeverwaltung die Aufbau- und Ablauforganisation der Gemeindeverwaltung und die Geschäftsverteilung regelt. Hiervon bestehen allerdings Ausnahmen, insofern

- ➔ das Gesetz die Zuständigkeit für *Organisationsentscheidungen* anderweitig zuweist. Für die Kommunen in Brandenburg gilt dies etwa für Entscheidungen über die Errichtung oder Auflösung von öffentlichen Einrichtungen, Eigenbetrieben und Unternehmen oder die Beteiligung an Zweckverbänden; sie ist der Gemeindevertretung vorbehalten.<sup>4</sup> Im weitesten Sinne gilt dies auch für den Stellenplan als Bestandteil der von der Gemeindevertretung beschlossenen Haushaltssatzung, dessen Änderung ebenfalls eines Beschlusses der Gemeindevertretung bedarf;<sup>5</sup>
- ➔ das Gesetz dem Verwaltungsträger *Aufgaben und Zuständigkeiten* zuweist, die gewisse binnenorganisatorische Struktur- und Organisationsentscheidungen präjudizieren oder zumindest nahelegen. So führt die Gliederung der höherstufigen Verwaltungsbehörden nach fachlichen Gesichtspunkten (Verkehrs-

---

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 106, 1 (22); BVerwGE 120, 87 (96); Jarass (2018), Art. 20 Rn. 76; Windoffer (2014), Art. 2 Rn. 22.

<sup>3</sup> Vgl. etwa BVerfGE 49, 89 (126); 83, 130 (142); 101, 1 (34).

<sup>4</sup> S. näher § 28 II 1 Nr. 19 bis 24 BbgKVerf.

<sup>5</sup> S. etwa § 28 II 1 Nr. 15, § 67 II BbgKVerf; § 3 II Nr. 6, § 9 BbgKomHKV.

ministerium, Sozialministerium, Umweltministerium etc.) dazu, dass auch die nachgeordneten Behörden diesen zweckmäßiger Weise korrespondierende Abteilungen bzw. Ämter einrichten, wenn ihnen die betreffenden Aufgaben zugewiesen werden (z. B. Straßenverkehrsamt, Sozialamt und Umweltamt des Landratsamts);

- das Gesetz – oder, namentlich im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung, u. U. auch Verwaltungsvorschriften einer vorgeordneten Behörde – die Schaffung bestimmter *Stellen* und ggf. sogar deren *binnenorganisatorische Verortung* konkret vorgeben. So sind in Brandenburg gemäß § 18 II 1 BbgKVerf in amtsfreien Gemeinden Gleichstellungsbeauftragte zu benennen, die unmittelbar dem hauptamtlichen Bürgermeister unterstellt sind; dies impliziert die Einrichtung einer entsprechenden Stabsstelle.

## 2. Aufbau- und Ablauforganisation

Im Hinblick auf die Binnenorganisation von Behörden bedarf es wiederum der Differenzierung zwischen Aufbauorganisation und Ablauforganisation. Sie entspricht einer in der Betriebswirtschaftslehre anerkannten Trennung.<sup>6</sup> Hierbei bezeichnet

- die *Aufbauorganisation* die institutionelle Grundstruktur einer Behörde, während
- die *Ablauforganisation* die Ordnung und Gestaltung der behördeninternen Geschäftsprozesse betrifft.

Gegenstände der *Aufbauorganisation* von Behörden sind im Einzelnen 283

- die *Gliederung* der Behörde in Untereinheiten,
- die *Hierarchisierung* der Binnenstruktur von Behörden,
- der Grad der *Selbständigkeit* und ggf. *Rechtsform* der Untereinheiten der Behörde<sup>7</sup> und
- die *Geschäftsverteilung* innerhalb der Behörde.

<sup>6</sup> Vgl. Lamers (2018), S. 64 ff.; Püttner (2007), § 10 Rn. 1.

<sup>7</sup> Hierzu mit Blick auf die Organisationsformen öffentlicher Unternehmen der wirtschaftenden Verwaltung bereits → Rn. 72 f.

- 284 Da die *Ablauforganisation* die Geschäftsprozesse zum Gegenstand hat, ist sie der Steuerungsressource „Verfahren“ zuzuordnen. Sie unterscheidet sich allerdings insofern vom „Verwaltungsverfahren“ i. S. v. § 9 Hs. 1 VwVfG, als die Vorschriften zum Verwaltungsverfahren die „nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden“, mithin das Außenverhältnis zum Bürger regeln, während die Ablauforganisation die Verfahrensabläufe im *Binnenbereich* der Behörde betrifft. Die Ablauforganisation steht, obwohl „Verfahren“, in Zusammenhang mit der Aufbauorganisation. Denn die Ablauforganisation muss sich ebenso wie die Aufbauorganisation an der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung orientieren. Ferner beeinflusst auch die interne Aufbauorganisation selbst die Abläufe. Unbeschadet dieses engen Zusammenhangs mit der Aufbauorganisation soll die Ablauforganisation angesichts ihrer Prozessorientierung im Kontext des „Verfahrens“ dargestellt werden (→ Rn. 419 ff.).

## II. Determinanten von Organisationsentscheidungen

### 1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

- 285 Organisationsentscheidungen müssen sich unabhängig davon, ob sie durch Gesetze oder untergesetzliches Recht vorgegeben sind oder nicht, innerhalb des durch das Verfassungsrecht gesetzten Rahmens bewegen. Die einschlägigen Determinanten sind, wenn auch nicht stets von gleicher Relevanz, sowohl für Entscheidungen über den äußeren Verwaltungsaufbau als auch über die Binnenorganisation von Behörden leitend, da Entscheidungen über die äußere Verwaltungsorganisation einschließlich der Zuständigkeitsordnung auf die Gestaltung des behördlichen Binnenbereichs durchschlagen. Als besonders organisationsrelevante verfassungsrechtliche Vorgaben fungieren namentlich

- ➔ der bereits genannte, aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende *organisationsrechtliche bzw. institutionelle Vorbehalt des Gesetzes* für (grundrechts-)wesentliche Organisationsentscheidungen (→ Rn. 280);
- ➔ die Pflicht zur Sicherstellung des *Grundrechtsschutzes durch Organisation* über Organisationsstrukturen, die etwa in Bezug auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Sinne von Staatsferne und Meinungsvielfalt eine politische

- Einflussnahme minimieren helfen<sup>8</sup> oder im Bereich der Hochschulen die Pflege der freien Wissenschaft und ihrer Vermittlung ermöglichen und fördern;<sup>9</sup>
- die *demokratische Legitimation* des Verwaltungshandelns, personell über eine ununterbrochene Legitimationskette und sachlich-inhaltlich über ein hinreichendes Legitimationsniveaus hergestellt, die etwa eine hierarchische Ämterstruktur sowie – bei Gründung von Unternehmen in Privatrechtsform – hinreichende Einflussmöglichkeiten zur Wahrnehmung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung verlangt;
  - die *Klarheit* hinsichtlich *Zuständigkeiten* und *Verantwortung*, gleichermaßen als Ausfluss des Gebots demokratischer Legitimation;<sup>10</sup>
  - der *Funktionsvorbehalt* gemäß Art. 33 IV GG, der im hoheitlichen Bereich insbesondere der Eingriffsverwaltung auch Beleihungen eine Grenze setzt und sonstige Formen der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse durch Private ausschließt;<sup>11</sup>
  - die im Garantiebereich der *kommunalen Selbstverwaltung* gemäß Art. 28 II GG den Kommunen prinzipiell gewährte Organisations- und Kooperationshoheit, wirtschaftliche Betätigung und Einbeziehung Privater in die Aufgabenerfüllung (→ Rn. 163, 231).

## 2. Zweckmäßigkeitserwägungen

Innerhalb des durch die Verfassung gesetzten Rahmens richten sich Organisationsentscheidungen maßgeblich an Zweckmäßigkeitserwägungen aus,<sup>12</sup> die sich z. T. auch in rechtlichen Bestimmungen niedergelegt finden. Im Einzelnen kommen hier insbesondere folgende Aspekte zum Tragen:

- *Leistungsfähigkeit*, Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Organisationseinheiten;<sup>13</sup>
- *Einräumigkeit* der Verwaltung, d.h. territoriale Übereinstimmung von Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen anstelle einer Viel-

<sup>8</sup> Vgl. statt vieler BVerfGE 136, 9 (28 ff.) m. w. N.

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 35, 79 (113 ff.); 88, 129 (136 f.); 111, 333 (353 f.).

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 119, 331 (366); 137, 108 (144).

<sup>11</sup> Vgl. Ziekow (2016), § 7 Rn. 11 f.

<sup>12</sup> Vgl. Thieme (1984), Rn. 258 ff.

<sup>13</sup> Vgl. auch § 2 Nr. 2, § 3 III BbgLOG.

zahl von organisatorisch und räumlich getrennten Sonderbehörden, deren Zuständigkeitsbereiche nicht auf diejenigen insbesondere der Kreise und kreisfreien Städte abgestimmt sind;<sup>14</sup>

- Reduzierung der *Zersplitterung* der Behördenlandschaft im Sinne auch der Erhöhung der (zugleich durch das Demokratieprinzip und den Aspekt der Bürgernähe gebotenen) Zuständigkeitstransparenz;
- Verringerung des inner- und zwischenbehördlichen *Koordinationsaufwands* und der Schnittstellenproblematik;
- damit verbunden die Wahl der richtigen *Größe* von Verwaltungsträgern und Organisationseinheiten, um einerseits Größenvorteile zu realisieren, andererseits aber Koordinationsprobleme, Selbstbürokratisierung und Ineffizienzen zu vermeiden;
- desgleichen eine ausgewogene *Binnenstruktur* mit aufgaben- und steuerungsadäquater Gliederung in Hierarchieebenen sowie Linien- und Stabsorganisation;
- *Flexibilität* durch die mit (formellen und funktionalen) Privatisierungen erstrebte Lösung von den Restriktionen des Haushaltsrechts, des öffentlichen Dienstrechts und des als langsam, zäh und umständlich empfundenen Amtsbetriebs;
- weitere im Vorfeld möglicher *Privatisierungen* zu berücksichtigende Aspekte wie z. B. Kreditfinanzierung, Besteuerung und Vergaberecht, desgleichen die Rechtsform der Aufgabenerfüllung mit den betreffenden Konsequenzen für Haftung und Rechtsschutz;
- *Bürgernähe*<sup>15</sup> durch die Bereitstellung einer physischen Behördeninfrastruktur (z. B. Außenstellen) in erreichbarer räumlicher Nähe, durch die Möglichkeit einer Bündelung der Behördenkontakte und Verwaltungsvorgänge bei einer Stelle im Rahmen von „Front Office/Back Office-Strukturen“ sowie durch kundenfreundliche Öffnungszeiten.

---

<sup>14</sup> Vgl. auch § 3 II BbgLOG.

<sup>15</sup> Als Zielsetzung auch in § 2 Nr. 1 BbgLOG niedergelegt.

## B. Binnenorganisation von Behörden (Aufbauorganisation)

### I. Hierarchieprinzip

#### 1. Bedeutung

Die Binnenorganisation von Behörden im organisatorischen Sinne ist geprägt durch das *Hierarchieprinzip*. Dieses Organisationsprinzip kennzeichnet, in Fortführung und Ergänzung des Hierarchieverhältnisses *zwischen* den Behörden im Rahmen der unmittelbaren Staatsverwaltung (→ Rn. 48), auch im *Binnenbereich* der Behörden ein Verhältnis der strikten *Über- und Unterordnung* der Ämter und ihrer Amtswalter.<sup>16</sup> Die Ämter und ihre Amtswalter bilden somit eine geschlossene *Ämterpyramide*. Diese kann je nach Anzahl der Hierarchieebenen steiler oder flacher sein. Im Zuge der Einführung des Neuen Steuerungsmodells sind in der kommunalen Verwaltungspraxis Hierarchien abgebaut worden (→ Rn. 177). Für die Ministerialverwaltung in Brandenburg schreibt § 2 I 1 und 2 GGO Bbg vor, dass sich die Ministerien in Abteilungen und Referate gliedern; hierbei sind der Schwierigkeit und dem Umfang der Aufgaben angemessen große Organisationseinheiten mit *möglichst wenigen Hierarchieebenen* zu bilden. Flache Hierarchien dienen nicht nur einer potentiellen Kostenersparnis, sondern auch der Beschleunigung der Abläufe, da sich die Dienstwege über die Hierarchieebenen verkürzen. Zugleich gestalten sich mit kürzeren Dienstwegen Führung und Kontrolle effektiver. Abhängig von Schwierigkeitsgrad, Besonderheit und Umfang von Aufgaben können allerdings innerhalb von Referaten gemäß § 4 III 1 GGO Bbg zusätzlich Arbeitsgruppen oder Sachgebiete gebildet werden.

Das Hierarchieprinzip stellt ein Element des *Bürokratiemodells* dar, das Max Weber als „reinsten Typus“ regelorientierter (legaler) Herrschaft konzipiert hat. Das Bürokratiemodell dient dem Zweck, den Zugang zur Herrschaft und die Ausübung derselben unabhängig von Privilegien sowie frei von Dilettantismus, Intransparenz, Willkür und der Vermengung privater und öffentlicher Inter-

---

<sup>16</sup> Vgl. Franz (2013), S. 103; Püttner (2007), § 10 Rn. 16.

sen zu gestalten. Das Bürokratiemodell beinhaltet demgemäß insbesondere folgende Komponenten:<sup>17</sup>

- Regelbindung,
- feste Amtskompetenzen,
- Hierarchie der Ämter, verbunden mit Kontrolle und Aufsicht,
- Hauptberuflichkeit und staatliche Alimentation des Personals,
- Einstellung aufgrund fachlicher Qualifikation und laufbahnmäßige Beförderung aufgrund Leistung,
- Trennung von Amt und Person, d.h. Austauschbarkeit des jeweils handelnden Amtswalters und Zurücktreten dessen Person hinter die Ämterstruktur und das Regelwerk,
- Trennung von Haushalts- und Sachmitteln sowie Amtsbetriebsstätte von Privatvermögen und Privatwohnung des Amtswalters,
- Schriftlichkeit und Aktenführung bezogen auf Vorerörterungen, Anträge und abschließende Entscheidungen der Verwaltung.

289 Aus verfassungsrechtlicher Sicht übt das Hierarchieprinzip die Funktion aus, dem Handeln der Amtswalter *demokratische Legitimation* zu vermitteln. In der strikt vorgegebenen Hierarchie von Ämtern und Amtswaltern mit Dienstweg und Weisungsbefugnissen gegenüber den nachgeordneten Stellen manifestiert sich sowohl die vom Demokratieprinzip geforderte (ununterbrochene) Legitimationskette als auch das (hinreichende) Legitimationsniveau des Verwaltungshandelns.<sup>18</sup>

## 2. Ausgestaltung durch Linien- und Stabsorganisation

### a) Binnenstruktur von Behörden

290 Die Binnenstruktur von Behörden zeichnet sich regelmäßig durch eine Kombination aus *Linien- und Stabsorganisation* aus. Hierbei beschreibt

- *Linie* eine mehrstufige Hierarchie von Ämtern und Amtswaltern, die sich, zumeist fachlich gegliedert, innerhalb der Ämterpyramide – gebündelt über vorgeordnete Organisationseinheiten und deren Leiter als gemeinsame Vor-

---

<sup>17</sup> Vgl. Weber (1922), S. 124 ff., 650 ff.; s. auch Bogumil/Jann (2009), S. 137 f.; Franz (2013), S. 25 f.; zum ideengeschichtlichen Hintergrund auch Mayntz (1978), S. 28 ff.

<sup>18</sup> Vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGE 83, 60 (72); 93, 37 (66 f.); 107, 59 (87).

gesetzte – nach oben verjüngt und schließlich bei der Behördenleitung zusammengeführt wird, während

- *Stäbe* außerhalb der Linie stehende, direkt der Behördenleitung unterstellte Einheiten bilden.

Am Beispiel der *Kommunalverwaltung* untergliedert sich die Binnenstruktur in der Linie in folgende Organisationseinheiten und Amtswalter, wobei die Bezeichnungen der nachgeordneten Ebenen in der Praxis stark variieren und von den hier gewählten abweichen können: 291

- Landrat bzw. (Ober-)Bürgermeister als *Behördenleitung*;
- der Behördenleitung nachgeordnete, fachlich gegliederte *Dezernate* mit Dezernenten;
- den Dezernaten nachgeordnete (und einander gleichgeordnete) *Ämter* mit Amtsleitern;
- innerhalb der Ämter den Amtsleitern unterstellte *Sachgebiete* mit Sachgebietsleitern, diesen nachgeordneten Sachbearbeitern sowie Sekretariaten.

Hieraus ergibt sich für ein fiktives *Landratsamt* beispielhaft folgendes vereinfachtes *Organigramm* mit Dezernaten, Ämtern und Stabsstellen: 292

Kommunal- u. Rechnungsprüfungsamt	<b>Landrat</b>		Stabstelle Landrat, Kreistagsbüro, Öffentlichkeitsarbeit
Stabsstelle Wirtschaftsförderung			Stabsstelle Gleichstellung und Integration
<b>Dezernat Verwaltung und Haushalt</b>	<b>Dezernat Recht und Ordnung</b>	<b>Dezernat Soziales</b>	<b>Dezernat Bauen und Umwelt</b>
Hauptamt	Rechtsamt	Sozialamt	Bauaufsicht
Kämmereiamt	Ordnungsamt	Jugendamt	Umweltamt
Schulen und Gebäudemanagement	Straßenverkehrsamt	Gesundheitsamt	Landwirtschaftsamt
Beteiligungsmanagement	Verbraucherschutz- und Veterinäramt	Jobcenter	Forstamt

Abbildung 10: Vereinfachtes Organigramm eines Landratsamts.

293 In der *Ministerialverwaltung* untergliedert sich die Linienorganisation auf Landesebene üblicherweise in die Ebenen

- Minister,
- Staatssekretär(e),
- Abteilungen und
- Referate, die ggf. ihrerseits zusätzlich in Sachgebiete untergliedert sind.<sup>19</sup>

294 Auf *Bundesebene* sind auf der Ebene zwischen Abteilungen und Referaten zusätzlich Unterabteilungen eingezogen. Die Anzahl der organisatorischen Einheiten der Bundesministerien liegt zudem deutlich höher als diejenige der Landesministerien. Untergliedert sich beispielsweise die Linie des Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (MIK)<sup>20</sup> in den Minister, einen Staatssekretär, sechs Abteilungen und 32 belegte Referate, so weist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat<sup>21</sup> dem Minister untergeordnet fünf beamtete Staatssekretäre, 14 Abteilungen, 26 Unterabteilungen und diesen gleichgeordnete „Stäbe“ und Ständige Vertreter, sowie 150 Referate auf.

#### b) Insbesondere: Stabsstellen

295 Stabsstellen werden zum einen zu dem Zweck eingerichtet, die Verwaltungsspitze unabhängig von der Linie zu *informieren* und zu *beraten*.<sup>22</sup> So kann die Linie geneigt sein, anstelle des Wohls des Gesamthauses Partikularinteressen zu verfolgen und in der Kommunikation mit der Verwaltungsspitze (offen oder getarnt) durchzusetzen. Ein weiterer Grund für ihre Einrichtung liegt häufig darin, dass fachgebietsübergreifende *Querschnitts- oder Sonderaufgaben* wahrgenommen werden müssen. Diese können

- *binnenorganisatorischer, planerischer oder koordinierender* Natur sein, so z. B. Stabsstellen zur Modernisierung der Aufbau- und Ablauforganisation, etwa im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente oder

---

<sup>19</sup> Vgl. für Brandenburg § 2 I, § 4 III, § 5 GGO.

<sup>20</sup> Stand Februar 2019.

<sup>21</sup> Stand Juli 2018.

<sup>22</sup> Vgl. etwa § 2 III GGO: „Für bestimmte Aufgaben, insbesondere mit Bezug zur Leitung des Ministeriums, können Organisationseinheiten mit Stabsfunktion eingerichtet werden.“

der Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit; desgleichen Stabsstellen zur Öffentlichkeitsarbeit, zur Wirtschaftsförderung oder zur IT-Sicherheit, → oder der *Förderung* bestimmter (neuer oder in ihrer Bedeutung neu bewerteter) *Politikziele* dienen, so etwa die Einrichtung von Stabsstellen von *Beauftragten* für die Bereiche Gleichstellung von Frauen und Männern, Integration von Ausländern und Flüchtlingen, Förderung von Menschen mit Behinderung oder von Senioren, Korruptionsbekämpfung etc. In diesem Sinne ordnet etwa § 18 II 1 BbgKVerf an, dass in amtsfreien Gemeinden Gleichstellungsbeauftragte zu benennen sind, die *unmittelbar* dem hauptamtlichen Bürgermeister unterstellt sind.

Die *Vorteile* von Stabsstellen liegen darin, dass sie die Leitungs- und Führungskapazität der Verwaltungsspitze vergrößern.<sup>23</sup> Diese stützt sich dann buchstäblich auf einen größeren „Stab“. Die Unterstützung erfolgt wie erwähnt unabhängig von den Eigeninteressen der Linie. Sodann eignen sich Stabsstellen, um Expertenwissen einzubeziehen. Schließlich sind sie besonders dafür prädestiniert, Querschnittsaufgaben wahrzunehmen; denn diese erfordern eine ganzheitliche Betrachtung und dürfen nicht auf die Perspektive der jeweiligen Linie verengt werden, der sie anderenfalls zugewiesen würden. 296

*Nachteile* der Stabsorganisation können sich in latenten Konflikten und Machtkämpfen mit der Linie manifestieren.<sup>24</sup> Diese treten etwa auf, wenn die Stäbe ihre Zuständigkeiten und Befugnisse auszudehnen suchen. Desgleichen kann sich bei den Linienvorgesetzten Unmut darüber regen, dass der Stab stets direkten Zugang zur Verwaltungsspitze hat und auf diese Einfluss nehmen kann, während sie selbst z. B. auf den wöchentlichen jour fixe mit dem Behördenleiter verwiesen sind. Stößt das Handeln des Stabs nicht auf Akzeptanz in der Linie und nimmt die Linie eine Defensivhaltung ein, mindert dies die Effektivität der Stabstätigkeit. Jedenfalls steigt der Koordinationsaufwand, wenn Entscheidungen im Zusammenwirken von Stab und Linie getroffen werden müssen. 297

---

<sup>23</sup> Vgl. Püttner (2007), § 10 Rn. 45.

<sup>24</sup> Vgl. Püttner (2007), § 10 Rn. 46.

### 3. Kollegialprinzip als Ergänzung des Hierarchieprinzips

298 Ungeachtet der auch vom Demokratieprinzip geforderten streng hierarchischen behördlichen Binnenorganisation findet das Hierarchieprinzip Ergänzung durch das *Kollegialprinzip*. Dieses kennzeichnet eine Beratung und Entscheidung durch eine Mehrzahl von Personen, die in einem Kollegium gleichrangiger Amtsträger zusammengefasst sind. Kollegien ersetzen die Hierarchie nicht, sondern gliedern sich in die hierarchische Ämterstruktur ein, sei es auf der Ebene der Behördenleitung, in Stabsstellen oder auf nachgeordneter Ebene in der Linie; lediglich innerhalb der Kollegien besteht keine Hierarchie.<sup>25</sup> Paradigmatisch für solche Kollegien sind im Bereich der Staatsleitung bzw. Gubernative, die zwar zur Exekutive, aber nicht zur Verwaltung zählt (→ Rn. 42), die *Regierungen*. So repräsentiert Art. 65 S. 3 GG hinsichtlich der Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesregierung das Kollegialprinzip.<sup>26</sup> Verwaltungsverfahrenrechtlich findet das Kollegialprinzip in den (gegenüber Spezialregelungen subsidiären) §§ 88 ff. VwVfG Niederschlag.

299 Beispiele für Kollegien im Bereich der *Verwaltung* sind

- ➔ die *Gemeindevorstände* (bzw. *Magistrate*) in den hessischen Gemeinden (bzw. Städten), bestehend aus dem Bürgermeister, dem Ersten Beigeordneten und weiteren Beigeordneten, welche für die laufende Verwaltung zuständig sind;<sup>27</sup>
- ➔ diverse *Räte*, z. B. der *Fernsehrat* und der *Verwaltungsrat* des ZDF. Der Fernsehrat ist hauptsächlich für Programmfragen zuständig und besteht aus 60 Mitgliedern aus Ländern, Bund, Parteien, Glaubensgemeinschaften, Verbänden und verschiedenen Bereichen des Gemeinwesens (§ 21 ZDF-StV). Der aus 12 Mitgliedern gemäß § 24 ZDF-StV zusammengesetzte Verwaltungsrat überwacht insbesondere den Intendanten;
- ➔ *Kammern* als Beschlussorgane, so z. B. die *Vergabekammern* beim Bundeskartellamt, die für die Nachprüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes zuständig sind,<sup>28</sup> und die *Beschlusskammern* der BNetzA als Regulierungs-

---

<sup>25</sup> Vgl. Franz (2013), S. 107.

<sup>26</sup> Vgl. Degenhart (2019), Rn. 779; Pieroth (2018), Art. 65 Rn. 1.

<sup>27</sup> S. § 9 II, § 65 I HGO.

<sup>28</sup> S. § 156 I, § 158 I GWB.

behörde auf den Gebieten der Energiewirtschaft, Telekommunikation, Post und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur (§ 2 BEGTPG). Sie entscheiden jeweils in einem justizähnlichen Verfahren mit einem Vorsitzenden und zwei Beisitzenden;<sup>29</sup>

- sonstige dauerhaft oder auf Zeit zu kollegialen Entscheidungen berufene *Gremien* (z. B. die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien), Kommissionen, Beiräte, Planungs- oder Projektgruppen etc.

Das Kollegialprinzip kann sich *vorteilhaft* auswirken, wenn mit einer Mehrzahl von Köpfen auch eine Mehrzahl von Ideen in den Entscheidungsprozess einfließt.<sup>30</sup> Vor allem bei komplexen und weitreichenden Entscheidungen oder bei längerfristigen Projekten lassen sich so die Breite des behördlichen Sachverständs einbeziehen und durch die Diskussion unterschiedlicher Lösungsansätze aus verschiedenen fachlichen Perspektiven Synergieeffekte erzielen. Stellt sich die Interessenlage sehr heterogen dar, besteht die Aussicht, ausgewogene Lösungen zu finden und der Entscheidung eine größere Unabhängigkeit von Partikularinteressen zu vermitteln. Insgesamt kann auf diese Weise die Qualität der Entscheidungen steigen. 300

Den Vorteilen steht freilich *nachteilig* gegenüber, dass Kollegialentscheidungen tendenziell einen erhöhten Aufwand an Zeit und Kosten insbesondere für den Personaleinsatz verursachen. Ad-hoc-Entscheidungen, wie sie einzelne Entscheidungsträger auf der höheren Ebene jederzeit gegenüber der nachgeordneten Ebene treffen können, sind hier nicht ohne Weiteres möglich. Kollegialentscheidungen eignen sich daher nicht für unterkomplexe und Routineangelegenheiten. Auch sind sie nur sinnvoll, wenn die kollegiale Entscheidung erwarten lässt, in ihrer Qualität die beste Einzelleistung zu übertreffen. 301

Mit Kollegialentscheidungen verbinden sich *gruppenspezifische Effekte*. Diese können *positiv* wirken, etwa indem auch bislang unauffällig in der Linie tätige Mitarbeiter durch die Mitwirkung im Kollegium motiviert werden und neue Entfaltungsmöglichkeiten entdecken. Generell lässt die kollegiale Wahrnehmung von Aufgaben, zumal wenn diese durch die Zuweisung an besondere Entschei- 302

<sup>29</sup> S. etwa § 157 II GWB; § 59 I, II EnWG; § 132 TKG.

<sup>30</sup> Zu den Vor- und Nachteilen sowie gruppenspezifischen Aspekten des Kollegialprinzips s. auch Franz (2013), S. 107 f.; Püttner (2007), § 10 Rn. 25 f.; Windoffer (2005b), S. 157 f.

dungsgremien in ihrer Bedeutung hervorgehoben und aufgewertet werden, eine besondere Identifikation der Mitglieder mit ihnen erwarten. Gemeinschaftlich getroffene und getragene Entscheidungen können die Risikofreude fördern, neue Wege zu beschreiten. Zugleich kann sich die wechselseitige Kontrolle der Kollegen der Wahrung der gebotenen Sorgfalt dienlich erweisen.

- 303 *Negative* Gruppeneffekte können dagegen in Gestalt einer Tendenz zu Konformität und Uniformität auftreten, insbesondere wenn innerhalb des Kollegiums die Hierarchien fortwirken und sich der Diskurs nicht völlig „herrschaftsfrei“ vollzieht. Einmal gefundene Lösungsansätze können sich dann auch immun gegenüber Alternativen erweisen, so dass einzelne Mitglieder des Kollegiums sie nicht mehr weiterverfolgen. Ferner bieten Kollegialentscheidungen die Möglichkeit, Verantwortung abzuschieben und sich hinter dem Kollegium zu verstecken; freilich trägt diese Strategie bei kleineren Gremien weniger als bei größeren.

## II. Geschäftsverteilung

### 1. Gegenstand und Rahmenbedingungen

- 304 Unter *Geschäftsverteilung* versteht man die Verteilung der internen Zuständigkeiten in einer Behörde nach Sachbereichen und ggf. den jeweils dafür zuständigen Personen einschließlich ihrer Vertretungen. Mithin werden den Untereinheiten der Behörde gemäß ihrem binnenorganisatorischen Aufbau, wie er im Organigramm noch in seiner groben Form abgebildet ist (→ Rn. 292), Aufgaben und ggf. zuständige Bedienstete zugewiesen.<sup>31</sup> Die Entscheidung über die Zuweisung trifft die *Behördenleitung*.<sup>32</sup>
- 305 Der Unterschied zwischen Geschäftsverteilung und gesetzlichen *Zuständigkeitsregelungen* besteht darin, dass die Geschäftsverteilung – wie die Aufbauorganisation von Behörden generell – die einschlägigen Vorgaben zur Zuständigkeit abbilden muss. Da letztere jedoch zumeist recht rudimentär sind und eine Aufgabenzuweisung nur an einen bestimmten Verwaltungsträger der mittelbaren Staatsverwaltung (z. B. Kreise und kreisfreie Städte) oder eine Organisationsein-

---

<sup>31</sup> Vgl. zum Verhältnis von Organigramm und Geschäftsverteilungsplan auch § 2 IV GGO.

<sup>32</sup> Franz (2013), S. 45; Püttner (2007), § 10 Rn. 55.

heit der unmittelbaren Staatsverwaltung (z. B. Regierungspräsidien, Landratsämter/Oberbürgermeister als untere Landesbehörden) generell treffen, besitzt die Behördenleitung bezüglich der binnenorganisatorischen Ansiedlung einen weiten Spielraum.

→ Beispiel: § 124 II BbgWG bestimmt: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Wasserbehörde als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“ Das Gesetz weist die Aufgabe damit nur global bestimmten Verwaltungsträgern zu. Über die binnenorganisatorische Ansiedlung (im Organigramm) und die interne Zuweisung der Aufgaben im Rahmen der Geschäftsverteilung ist damit keine Aussage getroffen. Die Behördenleitung (Landrat, Oberbürgermeister) kann darüber befinden, ob sie hierfür z. B. ein eigenes Wasserwirtschaftsamt einrichtet, ob sie die Aufgabe einem im Umweltamt angesiedelten Sachgebiet „Wasserrecht“ zuweist oder an völlig anderer Stelle verortet. Maßgeblich ist, dass eine hierfür bestimmte Stelle innerhalb der Kreis- oder Stadtverwaltung die Aufgaben der Wasserbehörde im funktionellen Sinne wahrnimmt.

Der Spielraum der Behördenleitung kann freilich durch Vorgaben in Rechts- 306  
oder Verwaltungsvorschriften begrenzt sein. Eine gesetzliche Vorgabe enthält z. B. der bereits genannte § 18 II BbgKVerf, wonach in amtsfreien Gemeinden Gleichstellungsbeauftragte zu benennen sind, die unmittelbar dem hauptamtlichen Bürgermeister unterstehen; die Geschäftsverteilung muss diese Zuweisung an eine entsprechende Stabsstelle dann abbilden. Ein Beispiel für eine binnenrechtliche Vorgabe bilden die „Verwaltungsvorschriften über die einheitliche Gestaltung und Zuordnung von Aufgabenbereichen an öffentlichen Schulen des Landes Berlin (VV Zuordnung)“.<sup>33</sup>

Darüber hinaus besteht jedoch keine verfassungsrechtliche oder einfachgesetz- 307  
liche Regel, wonach die Geschäftsverteilung im Hinblick auf den Personaleinsatz innerhalb der Behörde sowie im Außenverhältnis zum Bürger Konstanz verlange und Verbindlichkeit aufweise. D. h. mit der Geschäftsverteilung verbindet sich keine behördeninterne „Kompetenz“ des zuständigen Sachbearbei-

---

<sup>33</sup> Vom 11.06.2018, SenBJW – II C 4.1.

ters; insbesondere steht dem Bürger *kein Recht auf seinen „gesetzlichen Beamten“* vergleichbar dem grundrechtsgleichen Recht auf seinen gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 I 2 GG zu.<sup>34</sup> Nach dieser Verfassungsbestimmung erstreckt sich die grundrechtsgleiche Garantie auch auf die Geschäftsverteilungspläne der Gerichte i.S.v. §§ 21e, 21g GVG.<sup>35</sup> Für behördliche Geschäftsverteilungspläne gilt dies nicht. Binnenorganisatorische Abweichungen von der internen Zuständigkeitsordnung und Änderungen derselben sind mithin auf die *Rechtmäßigkeit* von Entscheidungen der Behörde *ohne Einfluss*, sofern deren gesetzlich vorgegebene funktionelle Zuständigkeit im Außenverhältnis zum Bürger gewahrt ist. Maßgebend ist folglich, dass die betreffende Person als bzw. für die funktionell zuständige Behörde handelt.

- ➔ Beispiel: Die Bearbeitung ausländerrechtlicher Vorgänge im Ordnungsamt eines Landratsamts erweist sich als mangelhaft. Der Landrat transferiert daraufhin die Aufgaben der Ausländerbehörde im funktionellen Sinne vom Ordnungsamt zum Rechtsamt.
- ➔ Weiteres Beispiel: Im Baurechtsamt einer Stadtverwaltung herrscht ein krankheitsbedingter Engpass. Ein Mitarbeiter des Ordnungsamts springt nach Absprache mit der Behördenleitung vorübergehend im Baurechtsamt ein und erlässt für dieses als Bauaufsichtsbehörde im funktionellen Sinne Baugenehmigungen.

## 2. Grundsätze der Geschäftsverteilung

308 Die behördeninternen Zuständigkeiten können nach folgenden Grundsätzen festgelegt werden:<sup>36</sup>

- ➔ *Fachlich-divisionale Verteilung*: Die Geschäftsverteilung orientiert sich entlang der *fachlichen Aufgaben* und verfeinert damit letztlich das Organigramm. Die fachlich-divisionale Geschäftsverteilung ist in der Praxis dominant und findet z. B. in Ministerien, Sonderbehörden, Landratsämtern, Gemeindeverwaltungen und Kammern Anwendung;

---

<sup>34</sup> Vgl. BVerwGE 30, 172 (178 f.); Kluth (2010b), § 83 Rn. 26.

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 95, 322 (328); Pieroth (2018), Art. 101 Rn. 6, 14.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Püttner (2007), § 10 Rn. 56.

- *Funktionale Verteilung*: Die Geschäftsverteilung folgt den *Ablauffunktionen* innerhalb der Organisationseinheit, womit sie auch die Ablauforganisation beeinflusst. Vorbild hierfür sind Unternehmen mit den Abteilungen für Entwicklung, Einkauf, Produktion, Absatz sowie Verwaltung und Finanzen. Eine funktionale Geschäftsverteilung ist etwa bei Bibliotheken üblich; sie gliedert sich dort z. B. in die Bereiche Erwerbung, Katalogisierung, Benutzung/ Ausleihe sowie Leitung und Zentraleinheiten;
- *Territoriale Verteilung*: Die Zuständigkeiten werden, zumeist in Ergänzung der fachlich-divisionalen Organisation, nach Bezirken verteilt, so z. B. die Revierförster innerhalb eines Forstamts;
- *Verteilung nach Nummern/Buchstaben*: Die Zuständigkeiten richten sich, ebenfalls ergänzend zur fachlich-divisionalen Organisation, nach Aktennummern, entweder nach der Reihenfolge des Eingangs oder nach den ersten Buchstaben des Nachnamens. Die ist z. B. in Finanzämtern, Sozialämtern oder Schulen üblich.

## Anhang: Verständnisfragen zu § 7

1. Worin liegt der Unterschied zwischen Aufbauorganisation und Ablauforganisation? (→ Rn. 282, 284) 309
2. Welche Komponenten beinhaltet das Bürokratiemodell von Max Weber? (→ Rn. 288)
3. Was versteht man unter Linie und Stab? (→ Rn. 290)
4. Welches sind die Vor- und Nachteile des Kollegialprinzips? (→ Rn. 300 ff.)
5. Nach welchen Grundsätzen erfolgt die Geschäftsverteilung in Behörden? (→ Rn. 308)



# § 8 Personal

## A. Grundzüge des Rechts des öffentlichen Dienstes

### I. Allgemeines

Das deutsche Recht des öffentlichen Dienstes unterscheidet hinsichtlich des hauptamtlichen Personals<sup>1</sup> zwei *Statusgruppen*, nämlich 310

- *Beamte* (sowie diesen weitgehend gleichgestellte Richter und Soldaten)<sup>2</sup>, die sich zu einem Verwaltungsträger als Dienstherrn in einem *öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis* i. S. v. Art. 33 IV GG befinden, dessen Rechtsgrundlagen in Art. 33 GG und in den Beamten(status)-, Besoldungs-, Versorgungs- und Disziplinalgesetzen sowie den Laufbahn- und Arbeitszeitverordnungen des Bundes und der Länder niedergelegt sind;<sup>3</sup>
- *Arbeitnehmer* („Beschäftigte“), die zu einem Verwaltungsträger als Arbeitgeber in einem *privatrechtlichen Arbeitsverhältnis* stehen; die einschlägigen Rechtsgrundlagen finden sich hier außer im allgemeinen Arbeitsrecht insbesondere im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), der für Angestellte des Bundes und der Kommunen gilt, sowie im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Die Tarifverträge werden auf Seiten der Arbeitgeber vom Bund (vertreten durch das BMI), von der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) und der Tarifgemeinschaft deutscher Länder abgeschlossen. Für die Arbeitnehmerseite agieren die Gewerkschaften ver.di und DBB Beamtenbund und Tarifunion. Beide Tarifverträge decken

---

<sup>1</sup> Die Rechtsstellung ehrenamtlich Tätiger bleibt in der folgenden Darstellung außer Betracht.

<sup>2</sup> Richter und Soldaten bleiben in der folgenden Darstellung außer Betracht.

<sup>3</sup> Zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Statusrecht auch der Landesbeamten, geregelt im BeamtStG, s. Art. 74 I Nr. 27 GG.

sich inhaltlich in weiten Teilen. Jedoch differenzieren einige Vorschriften des TVöD zwischen Bund und Kommunen,<sup>4</sup> und der TV-L enthält wiederum teilweise vom TVöD abweichende Regelungen.

## II. Grundzüge des Beamtenrechts

### 1. Wesensmerkmale des Beamtenverhältnisses

311 Das Beamtenverhältnis ist geprägt durch die *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums*, welche gemäß Art. 33 V GG bei der Regelung und Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts zu berücksichtigen sind. Wesensmerkmale des Beamtenverhältnisses sind demnach insbesondere<sup>5</sup>

- ➔ die Ausgestaltung als *öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis*;
- ➔ das *Lebenszeitprinzip*, welches die Anstellung auf Lebenszeit als Regelfall vorsieht;
- ➔ die *Hauptberuflichkeit*, zugleich ein Merkmal des Bürokratiemodells Max Webers (→ Rn. 288), welches das Recht auf die Ausübung von Nebentätigkeiten einschränkt und eine Ablieferungspflicht für Nebeneinkünfte zulässt;
- ➔ das *Laufbahnprinzip*, wonach eine Einstellung abhängig von der Befähigung in Laufbahnen erfolgt, die alle Ämter mit verwandten oder gleichwertigen Voraussetzungen an die Vor- und Ausbildung zusammenfassen;<sup>6</sup>
- ➔ das *Leistungsprinzip*, verankert auch in Art. 33 II GG, wonach sich die Auswahl zur Ernennung und Beförderung von Beamten nach ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung richtet;
- ➔ der Anspruch auf eine amtsangemessene *Amtsbezeichnung*;
- ➔ der Anspruch auf eine amtsangemessene *Beschäftigung*;
- ➔ das *Alimentationsprinzip*, verbunden mit der Pflicht des Dienstherrn zur Gewährung eines angemessenen Lebensunterhalts in Gestalt einer Besoldung des Beamten sowie der Versorgung des Beamten und seiner Hinterbliebenen, sowie

---

<sup>4</sup> Die für Beschäftigte des Bundes geltenden Vorschriften tragen dann den Zusatz „Bund“, die für die Kommunen geltenden den Zusatz „VKA“.

<sup>5</sup> Vgl. zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Einzelnen statt vieler Pieroth (2018), Art. 33 Rn. 50 ff.

<sup>6</sup> Zum Laufbahnbegriff s. § 16 I BBG.

- eine auch darüber hinausgehende *Fürsorgepflicht* des Dienstherrn während und nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, das u. a. die Beihilfe in Krankheitsfällen umfasst.

Den genannten Wesensmerkmalen des Beamtenverhältnisses und Pflichten des Dienstherrn korrespondieren als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamten-tums Pflichten des Beamten, darunter 312

- eine allgemeine Pflicht zur *Verfassungs- und Gesetzestreue*, das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und ein Eintreten für diese durch das gesamte Verhalten des Beamten;<sup>7</sup>
- ein *voller persönlicher Einsatz* für den Beruf, vormals etwas antiquiert als „volle Hingabe“ bezeichnet, und ein amtsadäquates Verhalten auch außerhalb des Dienstes;<sup>8</sup>
- eine *unparteiische*, unbestechliche und uneigennützigte Amtsführung;<sup>9</sup>
- parteipolitische *Neutralität* und amtsangemessene *Zurückhaltung* im Falle politischer Betätigung;<sup>10</sup>
- *Amtsverschwiegenheit*;<sup>11</sup>
- ein *Streikverbot*, welches das Recht auf einen Zusammenschluss zu Beamtenvertretungen aber nicht ausschließt;<sup>12</sup>
- eine *Gehorsamspflicht* grundsätzlich auch bei rechtswidrigen Anordnungen von Vorgesetzten, wobei dem Beamten in diesem Fall ein Remonstrationsrecht zusteht und er grundsätzlich von persönlicher Verantwortung befreit ist, wenn die Anordnung aufrechterhalten wird,<sup>13</sup> und
- eine *Anwesenheitspflicht* am Arbeitsplatz jedenfalls während der Dienststunden.

---

<sup>7</sup> S. etwa auch § 60 I 3 BBG.

<sup>8</sup> S. etwa auch § 61 I 1, 3 BBG.

<sup>9</sup> S. etwa auch § 60 I 2, § 61 I 2, § 71 BBG.

<sup>10</sup> S. etwa auch § 60 I 1, II BBG.

<sup>11</sup> S. etwa auch § 67 BBG.

<sup>12</sup> S. etwa auch § 116 BBG.

<sup>13</sup> S. etwa auch § 63 BBG.

## 2. Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses

313 Die *Begründung* eines Beamtenverhältnisses ist von folgenden Voraussetzungen abhängig:<sup>14</sup>

- ➔ *Sachlich* ist die Begründung nur zulässig zur Wahrnehmung von Aufgaben, die i. S. v. Art. 33 IV GG hoheitsrechtlich sind oder die zur Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich privatrechtlich Angestellten übertragen werden dürfen. Dies ist für „staatliche Kernaufgaben“<sup>15</sup> etwa in den Bereichen der Justiz (Richter), inneren Sicherheit (Polizeibeamte) oder Landesverteidigung (Soldaten) unzweifelhaft anzunehmen, desgleichen für die Leiter von Verwaltungsbehörden. Anderes gilt dagegen etwa für Lehrer, Professoren oder Bedienstete von Behörden unterhalb der Leitungsebene. Hier konkurrieren Beamtenverhältnisse mit Angestelltenverhältnissen und vermögen in der Praxis einen nicht ganz unbedeutenden Wettbewerbsvorteil zu begründen. Im ungünstigsten Fall führen Kollegen (z. B. Lehrer einer Schule) dieselbe Tätigkeit in unterschiedlichen Statusverhältnissen aus, was nahezu unausweichlich Spannungen hervorruft.
- ➔ *Persönlich* muss der Einzustellende Deutscher oder Angehöriger privilegierter Staaten (EU, EWR, Drittstaat mit vertraglich anerkannten Berufsqualifikationen) sein, die Gewähr für ein Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung bieten sowie die Vorbildung oder Befähigung für die betreffende Laufbahn erfüllen. Teilweise sind Altersgrenzen vorgesehen.<sup>16</sup>
- ➔ Die *Einstellung*, der im Regelfall eine Stellenausschreibung und Auswahlentscheidung vorausgeht (→ Rn. 348 f.), erfolgt durch Aushändigung einer *Ernennungsurkunde*; eine Ernennung auf Lebenszeit ist nur nach einer Bewährung in einer mindestens dreijährigen Probezeit zulässig.

314 Das Beamtenverhältnis *endet*<sup>17</sup>

- ➔ durch *Entlassung*, z. B. auf Verlangen, wegen Wechsels des Dienstherrn oder Nichtbewährung in der Probezeit;

---

<sup>14</sup> S. zum Folgenden etwa §§ 4, 7, 8 bis 11 BBG.

<sup>15</sup> Zur Problematik dieses Begriffs → Rn. 84 f.

<sup>16</sup> S. etwa § 3 II BbgLBG: 47 Jahre.

<sup>17</sup> S. zum Folgenden etwa §§ 30 ff. BBG.

- durch *Verlust der Beamtenrechte*, z. B. infolge rechtskräftiger Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr;
- durch die disziplinarrechtliche *Entfernung* aus dem Beamtenverhältnis;
- durch Eintritt oder Versetzung in den *Ruhestand*, z. B. wegen Dienstunfähigkeit, Erreichens der Altersgrenze oder auf Antrag.

### 3. Laufbahnen

Dargestellt am Beispiel der Bundesbeamten, sind die Ämter folgenden Laufbahngruppen zugeordnet:<sup>18</sup>

- Der *einfache Dienst* reicht bis zur Besoldungsgruppe A 6 (z. B. Erster Hauptwachtmeister). Er setzt grundsätzlich einen Hauptschulabschluss und einen mindestens sechsmonatigen Vorbereitungsdienst oder eine abgeschlossene Berufsausbildung voraus.
- Der *mittlere Dienst* umfasst die Besoldungsgruppen A 6 (z. B. Sekretär) bis A 9 (z. B. Polizeihauptmeister). Er setzt grundsätzlich einen Realschulabschluss und einen regelmäßig zweijährigen mit Laufbahnprüfung abgeschlossenen (fachtheoretischen und berufspraktischen) Vorbereitungsdienst oder eine dessen Anforderungen entsprechende Berufsausbildung voraus.
- Der *gehobene Dienst* umfasst die Besoldungsgruppen A 9 (z. B. Inspektor) bis A 13 (z. B. Oberamtsrat). Er setzt grundsätzlich Abitur und einen regelmäßig dreijährigen Vorbereitungsdienst mit Fachstudien und berufspraktischen Studienzeiten voraus, der an der Hochschule für öffentliche Verwaltung mit einem Bachelor oder Diplomgrad abgeschlossen wird.
- Der *höhere Dienst* umfasst die Besoldungsgruppen A 13 (z. B. Rat) bis A 16 (z. B. Leitender Direktor) sowie B 1 (Direktor und Professor) bis B 11 (z. B. Staatssekretär). Er setzt einen Master oder gleichwertigen Abschluss (z. B. Erste Juristische Prüfung) und einen regelmäßig zweijährigen Vorbereitungsdienst voraus.

---

<sup>18</sup> S. § 17 BBG, § 23 BBesG, §§ 10 ff. BLV.

#### 4. Arbeitszeit und Besoldung

##### a) Arbeitszeit

- 316 Die *Arbeitszeit* der Beamten ist kraft beamtengesetzlicher Ermächtigung in Arbeitszeitverordnungen festgelegt. Sie beträgt für Bundesbeamte regelmäßig 41 Wochenstunden, für brandenburgische Beamte 40 Stunden.<sup>19</sup> Vorbehaltlich entgegenstehender dienstlicher Belange kann bzw. soll eine *Teilzeitbeschäftigung* bis zur Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit bewilligt werden; bei familienbedingten Gründen (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen) besteht hierauf ein Anspruch, dem nur zwingende dienstliche Gründe entgegengehalten werden können.<sup>20</sup> Stellenausschreibungen müssen außer bei solchen zwingenden Gründen stets eine Besetzung auch in Teilzeit vorsehen.<sup>21</sup>

##### b) Komponenten der Besoldung

- 317 Die Besoldung von Beamten setzt sich zusammen aus
- ➔ dem *Grundgehalt*, welches sich nach der Besoldungsgruppe des ihm verliehenen Amtes bestimmt und im Übrigen nach Stufen in Abhängigkeit von der Berufserfahrung bemessen wird (→ Rn. 318); bei dauerhaft herausragenden Leistungen kann als *Leistungsstufe* auch das Grundgehalt der nächsthöheren Stufe gezahlt werden;<sup>22</sup>
  - ➔ dem *Familienzuschlag*, der etwa für verheiratete Bundesbeamte monatlich 143,34 Euro beträgt und sich für das erste und zweite Kind um je 122,53 Euro und für das dritte und jedes weitere Kind um 381,77 Euro erhöht;<sup>23</sup>
  - ➔ *Zulagen und Prämien*,<sup>24</sup> z.B. Amts- oder Stellenzulagen für herausgehobene Funktionen, Leistungsprämien (Einmalzahlungen) oder Leistungszulagen (befristete monatliche Zahlungen) für besondere Leistungen, Personalgewinnungszuschläge zur anforderungsgerechten Besetzung von Dienstposten;
  - ➔ bei Professoren ggf. variable *Leistungsbezüge* aus Anlass von Berufungs- oder Bleibeverhandlungen, besonderen Leistungen in Forschung und Lehre sowie

<sup>19</sup> § 87 III BBG, § 3 I 1 AZV; § 76 I 1 BbgLbG, § 4 I AZV (Bbg).

<sup>20</sup> S. etwa § 91, 92 BBG; § 78, 80 BbgLbG.

<sup>21</sup> S. etwa § 6 I 3 BGGleG.

<sup>22</sup> S. etwa §§ 19 I, 27 I, VI BBG.

<sup>23</sup> S. §§ 39, 40 BBesG i. V. m. Anlage V.

<sup>24</sup> S. etwa §§ 42 ff. BBG.

der Wahrnehmung von Funktionen in der Selbstverwaltung oder Leitung der Hochschule.<sup>25</sup>

**c) Insbesondere: Grundgehalt von Bundesbeamten**

Die Grundgehälter von Bundesbeamten bestimmen sich nach den Bundesbesol- 318  
 dungsordnungen A und B gemäß der Anlage I zum BBG (§ 20 II BBG).<sup>26</sup> Die  
 Grundgehälter der A-Besoldung sind aufsteigend, d.h. sie erhöhen sich nach  
 bestimmten Dienstzeiten, in denen anforderungsgerechte Leistungen erbracht  
 wurden (Erfahrungszeiten), innerhalb von acht Stufen.<sup>27</sup> Mit der Ernennung  
 wird das Grundgehalt der Stufe 1 festgesetzt, sofern keine Erfahrungszeiten an-  
 gerechnet werden können (§ 27 II 1 BBG). Die Grundgehälter der B-Besoldung  
 sind dagegen fest (§ 20 II BBG).

Im Folgenden seien die ab 1. April 2019 gültigen Grundgehälter für ausgewähl- 319  
 te Besoldungsgruppen nach dem BBesG einschließlich ihrer jeweiligen Spanne  
 zwischen der ersten und achten Stufe exemplarisch dargestellt:

Besoldungs- gruppe	Stufe 1 Euro	Stufe 8 Euro	Besoldungs- gruppe*	Festgehalt Euro
A 2	2 193,09	2 485,15	B 1	6 964,89
A 6	2 392,38	2 923,89	B 2	8 090,87
A 9	2 867,47	3 714,89	B 3	8 567,32
A 13	4 410,86	5 671,08	B 6	10 181,40
A 15	5 544,54	6 964,89	B 9	11 934,86
A 16	6 116,56	7 759,03	B 11	14 594,79

\* B 3: Ministerialrat, B 6: Ministerialdirigent als Leiter einer Abteilung, B 9: Ministerialdirektor, jeweils bei obersten Bundesbehörden.

Abbildung 11: Ausgewählte Grundgehälter von Bundesbeamten (ab April 2019).

<sup>25</sup> S. etwa § 33 BBG.

<sup>26</sup> Statt der Besoldungsordnungen A und B findet auf Richter die Bundesbesoldungsordnung R und auf Professoren an Hochschulen die Bundesbesoldungsordnung W Anwendung, von deren Darstellung vorliegend abgesehen wird.

<sup>27</sup> S. im Einzelnen § 20 II, §§ 27 ff. BBG.

### III. Grundzüge des Angestelltenrechts

#### 1. Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses

320 Das Arbeitsverhältnis der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst wird durch schriftlichen Arbeitsvertrag mit regelmäßig sechsmonatiger Probezeit *begründet*. Eine Befristung ist nach Maßgabe von § 14 II TzBfG ohne sachlichen Grund regelmäßig für maximal zwei Jahre möglich. Für das Tarifgebiet West fordert das Tarifrrecht bei Fehlen eines Sachgrunds eine Mindestvertragsdauer von einem Jahr; eine Befristung mit Sachgrund ist für maximal fünf Jahre zulässig.<sup>28</sup> Das Arbeitsverhältnis *endet*<sup>29</sup>

- ➔ ohne Kündigung mit Zeitablauf im Falle einer Befristung, mit dem Erreichen des Rentenalters, mit Erwerbsunfähigkeit oder einvernehmlich durch Auflösungsvertrag;
- ➔ durch (ordentliche) Kündigung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist, die sich je nach Beschäftigungsdauer verlängert und von zwei Wochen (bei Kündigung innerhalb der ersten sechs Monate) bis zu sechs Monaten (bei Beschäftigungszeiten von mindestens zwölf Jahren Dauer) reicht. Arbeitnehmer, die mehr als 15 Jahre bei einem oder mehreren tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt waren, können, wenn sie das 40. Lebensjahr vollendet haben, nur aus wichtigem Grund gekündigt werden. Ihr Status nähert sich im Hinblick auf die Arbeitsplatzsicherheit somit demjenigen von Beamten an.

#### 2. Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer

321 Die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst sind z. T. denjenigen der Beamten vergleichbar, z. T. wird explizit auf das Beamtenrecht verwiesen. Bedeutsame rechtliche Vorgaben<sup>30</sup> sind

- ➔ die Pflicht zur *gewissenhaften und ordnungsgemäßen* Ausführung der arbeitsvertraglich geschuldeten Leistung sowie ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch das gesamte Verhalten;

---

<sup>28</sup> S. § 30 I bis III TVöD/TV-L.

<sup>29</sup> S. §§ 33 f. TVöD/TV-L.

<sup>30</sup> S. hierzu §§ 3 bis 5 TVöD/TV-L.

- eine *Verschwiegenheitspflicht*;
- ein Verbot der *Annahme von Belohnungen*, Geschenken, Provisionen und sonstigen Vergünstigungen, soweit nicht vom Arbeitgeber gestattet;
- eine Pflicht zur Anzeige von *Nebentätigkeiten* und ggf. eine Ablieferungspflicht bei Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst entsprechend dem Beamtenrecht;
- das Recht auf Einsicht in die *Personalakte*;
- eine *Schadenshaftung* gegenüber dem Arbeitgeber entsprechend dem Beamtenrecht, welches die Haftung insofern auf vorsätzliche und grob fahrlässige Pflichtverletzungen beschränkt;<sup>31</sup>
- die Möglichkeit einer (dauerhaften) *Versetzung* des Arbeitnehmers an eine andere Dienststelle desselben Arbeitgebers, einer (vorübergehenden) *Abordnung* an eine andere Dienststelle desselben oder eines anderen Arbeitgebers oder einer (vorübergehenden) *Zuweisung* an einen nicht an den betreffenden Tarifvertrag gebundenen Arbeitgeber;
- die Verpflichtung des Arbeitgebers, im Sinne eines hohen Qualifikationsniveaus und des lebenslangen Lernens ein Angebot an *Qualifizierungsmaßnahmen* (zwecks Erhaltung der Kompetenzen, Fort- und Weiterbildung, Umschulung, Wiedereinstieg) vorzuhalten; ein individueller Anspruch hierauf erwächst dem Arbeitnehmer nicht, wohl aber ein Anspruch auf ein jährliches *Mitarbeitergespräch*.

### 3. Arbeitszeit und Vergütung

#### a) Arbeitszeit

Die *Arbeitszeit* beträgt für Arbeitnehmer des Bundes 39 Wochenstunden, für Arbeitnehmer in Brandenburg 40 Wochenstunden.<sup>32</sup> Im Falle der Betreuung von Kindern oder Pflege von Angehörigen soll eine *Teilzeitbeschäftigung* vereinbart werden, sofern dienstliche Belange nicht entgegenstehen; im Übrigen besteht nur ein Anspruch darauf, eine Teilzeitperspektive mit dem Arbeitgeber zu erörtern.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> S. hierzu etwa § 75 BfGl.

<sup>32</sup> S. § 6 I 1 TVöD, § 6 I 1 lit. c TV-L.

<sup>33</sup> S. § 11 I, II TVöD/TV-L; auch hier gilt für Ausschreibungen allerdings § 6 I 3 BfGl.

## b) Komponenten der Vergütung

323 Die Vergütung der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst setzt sich zusammen aus

- dem *Entgelt* nach der Entgeltgruppe (E 1 bis E 15 Ü),<sup>34</sup> in die sie eingruppiert sind, und der für sie geltende Stufe;<sup>35</sup> die Eingruppierung richtet sich nach den Tätigkeitsmerkmalen, die für die nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit kennzeichnend sind, die Zuordnung zu einer Stufe nach ihrer Berufserfahrung (→ Rn. 325);
- *Leistungsentgelten*, die als variable und leistungs- bzw. erfolgsorientierte Zahlungen zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen sowie zur Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz beitragen sollen; sie können als (einmalige) *Leistungsprämie* auf der Grundlage einer Zielvereinbarung, als *Erfolgsprämie* in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg oder als (befristete, widerrufliche monatliche) *Leistungszulage* gewährt werden;<sup>36</sup>
- eine *Jahressonderzahlung* in Höhe eines nach Entgeltgruppen sowie (zumindest noch vorübergehend) nach Tarifgebieten West und Ost differenzierten Prozentsatzes eines Monatsentgelts, das sich aus dem durchschnittlichen Entgelt der Monate Juli bis September errechnet.<sup>37</sup> Die Sonderzahlung beträgt 2019 beispielsweise für Bundesbeschäftigte im Tarifgebiet West zwischen 60 und 90 Prozent; auf Länderebene gelten ab 2019 einheitliche Prozentsätze zwischen 35 und 95 Prozent.

## c) Insbesondere: Tabellenentgelte für Beschäftigte des Bundes

324 Das Tarifrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst kennt zwar anders als das Beamtenrecht keine Laufbahnen mit einschlägigen Anforderungen an Vorbildung oder Befähigung. Dessen ungeachtet haben die Tarifvertragsparteien *Entgeltordnungen* vereinbart, die allgemeine Tätigkeitsmerkmale für den Verwaltungsdienst und besondere Tätigkeitsmerkmale für bestimmte Beschäftigungs-

---

<sup>34</sup> Darüber liegende Entgelte werden außertariflich vereinbart.

<sup>35</sup> S. §§ 12, 15f. TVöD/TV-L.

<sup>36</sup> S. § 18 TVöD (Bund/VKA).

<sup>37</sup> S. § 20 TVöD/TV-L.

gruppen enthalten.<sup>38</sup> Sie knüpfen zwar überwiegend an *tätigkeitsbezogene* Kriterien an (Leistungsanforderungen, Schwierigkeit, Bedeutung, Verantwortung etc.), normieren darüber hinaus jedoch teilweise auch *persönliche* Voraussetzungen. Beispiele hierfür sind

- eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung für die Entgeltgruppen 13 und höher, insofern vergleichbar dem höheren Dienst;
- eine abgeschlossene Hochschulbildung oder gründliche, umfassende Fachkenntnisse für die Entgeltgruppen 9b bis 12, insofern vergleichbar dem gehobenen Dienst;
- eine abgeschlossene Berufsausbildung oder gründliche Fachkenntnisse für die Entgeltgruppen 5 bis 9a, insofern als Äquivalent zum mittleren Dienst.

Vergleichbar der aufsteigenden A-Besoldung von Beamten bemisst sich die Vergütung der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst nicht nur nach der Eingruppierung in die betreffende *Entgeltgruppe*, sondern zusätzlich nach der Zuordnung zu einer *Stufe* in Abhängigkeit von ihrer Berufserfahrung.<sup>39</sup> Die Tarifverträge sehen sechs Stufen vor. Ähnlich wie im Beamtenrecht erfolgt eine Zuordnung zu Stufe 1, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt; die Höhe des Entgelts hängt somit nicht unerheblich davon ab, inwieweit dem Arbeitnehmer eine Anerkennung seiner Berufserfahrung gelingt, was in der Praxis unterschiedlich restriktiv gehandhabt wird. Nach bestimmten Laufzeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit innerhalb derselben Entgeltgruppe erreichen Arbeitnehmer sodann die nächste Stufe. 325

Im Folgenden seien die vom 1. April 2019 bis 29. Februar 2020 gültigen Grundentgelte für ausgewählte Entgeltgruppen nach der Entgelttabelle für Beschäftigte des Bundes gemäß Anlage A des TVöD einschließlich ihrer jeweiligen Spanne zwischen der ersten und sechsten Stufe exemplarisch dargestellt.<sup>40</sup> Im Abgleich mit der jeweiligen Besoldungsgruppe nach BBesG in Abb. 11 wird deutlich, dass sich die Beamtenbesoldung im höheren Dienst deutlich attraktiver darstellt. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung des Umstands, dass Arbeitnehmer in 326

<sup>38</sup> S. Anlage 1 zum TV EntgO Bund; Anlage A zum TV-L.

<sup>39</sup> S. im Einzelnen §§ 15 I, 16 f. TVöD/TV-L.

<sup>40</sup> Der gewählte Gültigkeitszeitraum ermöglicht einen Vergleich mit der Beamtenbesoldung (→ Abb. 11), die ebenfalls zum 1. April 2019 angepasst wurde.

erheblichem Umfang Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosigkeitsversicherung zu entrichten haben, die bei Beamten entweder nicht oder – betreffend die private Kranken- und Pflegeversicherung – jedenfalls in jüngeren Jahren in deutlich geringerem Umfang anfallen.

Entgeltgruppe TVöD (Bund)	Stufe 1 Euro	Stufe 6 Euro
E 2	2 122,60	2 730,08
E 6	2 549,48	3 173,47
E 9a	2 952,16	3 877,90
E 9c	2 952,16	4 498,65
E 13	3 996,72	5 842,91
E 15	4 788,35	6 854,95
E 15 Ü*	5 869,17	7 626,56**

\* Entgeltgruppe für Angestellte, die im Zuge der Neugestaltung des Tarifrechts 2005 aus der vor-maligen höchsten Vergütungsgruppe BAT I in den TVöD übergeleitet wurden. Die Entgeltgruppe E 15 Ü entspricht der Besoldungsgruppe A 16 im Beamtenrecht.

\*\* Hier: Stufe 5.

Abbildung 12: Ausgewählte Tabellenentgelte von Bundesbeschäftigten (ab April 2019).

## B. Personalstärke der öffentlichen Verwaltung

### I. Gesamtzahlen

- 327 Um eine Vorstellung von der *Personalstärke* der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu gewinnen, seien im Folgenden die wesentlichen Eckdaten der Personalstatistiken des Statistischen Bundesamts zum Stichtag 30. Juni 2017 herangezogen.<sup>41</sup> Der Frauenanteil ist jeweils in Klammern gesetzt. Die Statistiken differenzieren zwischen dem „Öffentlichen Dienst“ (ÖD) und den „Öffentlichen Arbeitgebern“ (ÖAG). Der „Öffentliche Dienst“ bezeichnet hierbei die Kernhaushalte, Sonderrechnungen (rechtlich unselbständige Betriebe und Sondervermögen) sowie rechtlich selbständigen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher

<sup>41</sup> Zu den (nicht gänzlich kohärenten) Personalstatistiken, die den Abb. 13 bis 15 zugrunde liegen, s. Statistisches Bundesamt (2018), S. 20 f., 25, 27.

Rechtsform (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen) des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Sozialversicherungsträger. Zu den weiter gefassten „Öffentlichen Arbeitgebern“ zählen neben dem „Öffentlichen Dienst“ auch rechtlich selbständige Einrichtungen in Privatrechtsform (insbesondere Unternehmen, z. B. als GmbH oder Aktiengesellschaft), an denen die öffentliche Hand mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Um neben der *Gesamtzahl* der Beschäftigten nach „Köpfen“ auch das *Stellenvolumen*, d. h. quasi die Netto-Personalstärke unter Berücksichtigung auch der Teilzeitbeschäftigung abzubilden, zeigt Abb. 13 in Bezug auf den „Öffentlichen Dienst“ neben der Anzahl der *Teilzeitbeschäftigten* auch das *Vollzeitäquivalent* auf.

Verwaltungsbereiche	Gesamtzahl ÖAG	Gesamtzahl ÖD	Teilzeitbeschäftigte ÖD	Vollzeitäquivalent ÖD
Gesamt	5 987,4 (3 295,8)	4 738,6 (2 687,3)	1 532,4 (1 295,8)	4 177,9 (2 215,8)
Bund	702,7 (193,5)	493,4 (138,6)	56,9 (42,7)	474,1 (124,3)
Länder	2 555,6 (1 453,5)	2 387,5 (1 375,0)	765,1 (617,4)	2 104,0 (1 149,7)
Kommunen	2 317,3 (1 363,3)	1 487,6 (915,7)	581,4 (517,8)	1 271,3 (722,3)
Sozialversicherung	411,9 (285,5)	370,1 (257,9)	129,1 (117,9)	328,5 (219,5)

Abbildung 13: Gesamtbeschäftigtenzahlen zum 30.06.2017 in Tsd.<sup>42</sup>

Abb. 13 fördert eindrucksvoll zutage, dass *Frauen* zwar nach absoluten Zahlen mit knapp 57 Prozent die Mehrheit des Personals im öffentlichen Dienst stellen, jedoch fast zur Hälfte in Teilzeit beschäftigt sind. Der Anteil von Frauen am Vollzeitäquivalent aller Beschäftigten beträgt ca. 53 Prozent. 85 Prozent der Teilzeitbeschäftigten im öffentlichen Dienst sind Frauen. Da das Vollzeitäquivalent aller Frauen im öffentlichen Dienst ca. 82 Prozent der Gesamtzahl weiblicher Stelleninhaber erreicht, liegt die regelmäßige Arbeitszeit der teilzeitbeschäftigten Frauen im arithmetischen Mittel jedoch immerhin bei knapp 64 Prozent einer Vollzeitstelle. Auffällig ist ferner, dass auf Bundesebene der Anteil von *Teilzeit-*

<sup>42</sup> Werte jeweils gerundet, Frauenanteil in Klammern.

stellen mit etwa 11,5 Prozent generell deutlich unter demjenigen der übrigen Verwaltungsbereiche liegt, die zwischen 32 und 39 Prozent ihrer Stellen mit Teilzeitbeschäftigten besetzt haben.

## II. Statusgruppen

- 329 Untergliedert nach *Statusgruppen*, nämlich Beamten, Richtern und Soldaten einerseits und Angestellten andererseits, verteilt sich die Gesamtzahl der in der öffentlichen Verwaltung tätigen Personen wie in Abb. 14 dargestellt; auch hier ist der Frauenanteil jeweils in Klammer gesetzt. Demnach überwiegt auf Bundes- und Landesebene der Anteil des verbeamteten Personals, während im Bereich der Kommunen und Sozialversicherungsträger Angestelltenverhältnisse eindeutig dominieren. Die weiteren, zu den „Öffentlichen Arbeitgebern“, nicht aber zum „Öffentlichen Dienst“ zählenden rechtlich selbständigen Einrichtungen in Privatrechtsform beschäftigen mangels Dienstherrnfähigkeit ausschließlich Angestellte.

Verwaltungsbereiche	Beamte und Richter*	Soldaten	Angestellte	Gesamtzahl Personen
Öffentlicher Dienst gesamt	1 677,4 (850,6)	165,6 (17,2)	2 895,3 (1 819,4)	4 738,6 (2 687,3)
Öffentlicher Dienst Bund	181,6 (52,0)	165,6 (17,2)	146,1 (69,4)	493,4 (138,6)
Öffentlicher Dienst Länder	1 278,2 (699,0)	0	1 109,2 (675,9)	2 387,5 (1 375,0)
Öffentlicher Dienst Kommunen	187,3 (82,0)	0	1 300,3 (833,7)	1 487,6 (915,7)
Öffentlicher Dienst Sozialversicherung	30,3 (17,6)	0	339,8 (240,4)	370,1 (257,9)
Einrichtungen in Privatrechtsform	0	0	1 248,8 (608,6)	1 248,8 (608,6)

\* Hinzu treten insgesamt ca. 260 (100) *Bezieher(innen) von Amtsgehalt*, darunter Bundespräsident, Regierungschefs, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre.

Abbildung 14: Beschäftigtenzahlen nach Statusgruppen zum 30.06.2017 in Tsd.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Werte jeweils gerundet, Frauenanteil in Klammern.

Mit Blick auf das Geschlechterverhältnis zeigt sich, dass Frauen im öffentlichen Dienst, gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtzahl beschäftigter Personen von knapp 57 Prozent, unter den Angestellten mit ca. 63 Prozent stärker vertreten sind, im Bereich der Beamten und Richter mit knapp 51 Prozent dagegen schwächer. Bei den Soldaten liegt der Anteil bei etwas über 10 Prozent. Auch im übrigen Bundesbereich befinden sich Frauen unter den Beamten und Richtern (ca. 29 Prozent) sowie unter den Angestellten (knapp 48 Prozent) in der Minderheit. Bei den statistisch nicht zum „Öffentlichen Dienst“ gerechneten Einrichtungen in Privatrechtsform liegt der Frauenanteil unter den dortigen Angestellten mit fast 49 Prozent niedriger als in den übrigen Verwaltungsbereichen. 330

### III. Insbesondere: Frauenanteil in höheren Entgeltgruppen

Richtet man den Blick ergänzend auf den *Frauenanteil* im Bereich der Besoldung und Vergütung, so nimmt dieser, wie Abb. 15 aufzeigt, im Bereich der *höher eingruppierten Stellen* deutlich ab.<sup>44</sup> So beträgt der Anteil von Frauen am Vollzeitäquivalent, mithin dem tatsächlichen Stellenvolumen, bezogen auf den gesamten öffentlichen Dienst ca. 53 Prozent (→ Rn. 328), darunter im Beamtenbereich ca. 43,8 Prozent und im Angestelltenbereich ca. 59,4 Prozent. Für die höher eingruppierten Stellen errechnen sich dagegen folgende Anteile am Vollzeitäquivalent: 331

<b>Frauenanteil</b>	A 12/13:	A 14:	A 15:	A 16:	B 1–11:
<b>Beamte</b>	61 %	43,8 %	33,6 %	24,1 %	21 %
<b>Frauenanteil</b>	E 12/13:	E 14:	E 15:	Außertariflich/E 15 Ü:	
<b>Angestellte</b>	48,6 %	48,7 %	45,9 %	27,2 %	

Abbildung 15: Frauenanteil am Vollzeitäquivalent höher eingruppierten Stellen zum 30. 06. 2017.

<sup>44</sup> Vgl. zum Folgenden Statistisches Bundesamt (2018), S. 32.

## C. Personalmanagement

### I. Überblick: Begriff und Komponenten

- 332 Unter *Personalmanagement* versteht man allgemein den gesamten Aufgabenbereich einer Organisation, der sich auf die Steuerung des Einsatzes der Ressource Personal bezieht.<sup>45</sup> Ziel ist eine zugleich effektive Aufgabenerfüllung bzw. Leistungserstellung wie ein effizienter bzw. wirtschaftlicher Ressourceneinsatz.<sup>46</sup> Der Begriff steht in engem Zusammenhang mit weiteren, z.T. synonym, z.T. anders akzentuiert und nicht einheitlich verwendeten Begriffen wie z.B. „Personalwirtschaft“, „Personalpolitik“ und „Human Resources Management“.<sup>47</sup> Er reicht freilich über denjenigen der schlichten „Personalverwaltung“ hinaus, welcher das alltägliche operative Geschäft des Personalwesens ohne dessen strategischen und personalpolitischen Aspekte bezeichnet, so z.B. die technische Abwicklung der Einstellung oder Versetzung, Gehaltsüberweisung und -mitteilung, Führung der Personalakte, Bewilligung von Urlaub, Abmahnung etc.
- 333 Das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung umfasst – gleich demjenigen in Unternehmen der Privatwirtschaft – im Wesentlichen die *Komponenten*
- der Personalplanung,
  - der Personalakquisition,
  - der Personalführung,
  - der Personalentwicklung und ggf.
  - des Personalabbaus.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Vgl. Huber (2017), S. 3 ff.; Reichard (2011), S. 295.

<sup>46</sup> Vgl. Voßkuhle (2012b), § 43 Rn. 57.

<sup>47</sup> S. Huber (2017), S. 3 ff.; Reichard (2011), S. 295; Stangel-Meseke (2015), S. 3 ff.

<sup>48</sup> Vgl. Franz (2013), S. 397 ff.; Huber (2017), S. 6; Reichard (2011), S. 295; Thieme (1995), S. 120 ff. Der Personalabbau bleibt in der weiteren Darstellung außer Betracht.

## II. Personalplanung

### 1. Begriff und Gegenstand

Personalplanung lässt sich *im engeren Sinne* verstehen als *Personalbedarfsplanung*.<sup>49</sup> 334 Sie beschränkt sich dann gegenständlich auf die Ermittlung der personellen Ressourcen, die zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben in quantitativer, qualitativer, zeitlicher und örtlicher Hinsicht vorhanden sein müssen. Hierbei betrifft

- die *quantitative* Personalbedarfsplanung die Anzahl der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellen,
- die *qualitative* Personalbedarfsplanung die Anforderungen an die Qualifikation der jeweiligen Stelleninhaber, und
- die Personalbedarfsplanung in *zeitlicher* und *örtlicher* Hinsicht den zeitlichen Rahmen (Beginn und Dauer) der Beschäftigung und den Einsatzort des jeweiligen Stelleninhabers.

Fasst man Personalplanung *in einem weiteren Sinne* auf, so schließt sie jenseits der Planung des (quantitativen und qualitativen) Bedarfs und des (zeitlichen und örtlichen) Einsatzes des Personals auch die Planung der übrigen Komponenten des Personalmanagements ein. Mithin ist auch die Planung der Personalbeschaffung, der Personalentwicklung und des Personalabbaus erfasst; darüber hinaus lässt sich schließlich auch die Planung der Personalkosten einbeziehen.<sup>50</sup> 335 Da die weiteren Komponenten des Personalmanagements vorliegend gesondert betrachtet werden, bedarf es ihrer Einbeziehung in die Personalplanung nicht; daher sei hier das *engere Verständnis* von Personalplanung im Sinne der Personalbedarfsplanung zugrunde gelegt.

<sup>49</sup> In diesem Sinne Franz (2013), S. 397 ff.; Huber (2017), S. 73 ff.

<sup>50</sup> So etwa Boden (2005), S. 35 f.; Püttner (2007), § 12 Rn. 68; Thieme (1995), S. 120 f.

## 2. Insbesondere: Quantitative Personalbedarfsplanung

### a) Rahmenbedingungen

- 336 Die Personalbedarfsplanung von Behörden bewegt sich in einem latenten *Zielkonflikt* zwischen verschiedenen Zielsetzungen,<sup>51</sup> nämlich
- ➔ der Pflicht zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Behörde gesetzlich zugewiesener oder von ihr jenseits einer solchen Zuweisung freiwillig übernommener Aufgaben,
  - ➔ der Erfüllung der Erwartungen der Bürger an ein möglichst breites Leistungsangebot,
  - ➔ zugleich der Vorgabe, im Sinne der Subsidiarität staatlicher gegenüber privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Aufgabenwahrnehmung den Aufgabenbestand selbst und die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Aufgabenkritik kontinuierlich zu hinterfragen (→ Rn. 97),
  - ➔ einer Gestaltung der Arbeitsbedingungen, die der Leistungsfähigkeit und den Bedürfnissen des Verwaltungspersonals weitgehend entspricht und es weder über- noch unterfordert, und schließlich
  - ➔ der haushaltsrechtlichen Vorgabe, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.<sup>52</sup>
- 337 Im Sinne der letztgenannten Grundsätze findet sich die quantitative Personalbedarfsplanung auch im *Haushaltsrecht* verankert. So sind die Planstellen für Beamte nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen und die Stellen für Arbeitnehmer nach Vergütungen in den Erläuterungen zum Haushaltsplan darzustellen.<sup>53</sup> In Brandenburg ist eine Personalbedarfsplanung einschließlich Erläuterung im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes explizit gesetzlich vorgegeben.<sup>54</sup> Ferner ordnen Verwaltungsvorschriften an, dass Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte nur ausgebracht werden dürfen, „soweit sie unter Anwendung angemess-

---

<sup>51</sup> Vgl. BMI/BVA (2018), S. 95; Püttner (2007), § 12 Rn. 57.

<sup>52</sup> S. etwa § 6 I HGrG, § 7 I BHO.

<sup>53</sup> S. etwa § 17 V, VI BHO; Nr. 4.2 VV-BHO zu § 17.

<sup>54</sup> S. etwa § 17a BbgLHO.

sener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind.“<sup>55</sup>

## b) Methoden

Zur Personalbedarfsermittlung kommen insbesondere folgende Methoden in Betracht.<sup>56</sup>

- *Arbeitsstudien*, um bei bereits bestehenden, häufig wiederkehrenden Aufgaben Fallzahlen und Bearbeitungszeiten, etwa im Wege der Selbstaufschreibung durch die Sachbearbeiter, zu ermitteln;
- *Schätzungen*, um, etwa bei nicht häufig wiederkehrenden oder bei neuen Aufgaben, Erfahrungswerte aus demselben oder anderen Aufgabenbereichen fruchtbar zu machen;
- *Schlüsselzahlmethode* zur Übertragung analytisch ermittelter, d.h. nicht auf subjektiven Schätzwerten basierender Bearbeitungszeiten aus anderen, insofern repräsentativen Aufgabenbereichen auf den zu untersuchenden Bereich. Dort müssen dann nur noch die Fallzahlen ermittelt werden;
- *Arbeitsplatzmethode*, die voraussetzt, dass die Stelle bzw. der Stelleninhaber unabhängig vom Arbeitsaufkommen existent bzw. anwesend ist, so etwa aufbauorganisatorisch festgelegte Leitungsstellen oder gesetzlich vorgegebene Beauftragte (z. B. Gleichstellungsbeauftragte). Hier bedarf der ergänzenden Untersuchung mittels anderer Methoden, ob der Stelleninhaber ausgelastet oder überlastet ist, ihm mithin weitere Aufgaben zugewiesen oder das Stellenvolumen erhöht werden soll;
- *Fortschreibungsmethode* in Gestalt der Fortschreibung des Personaltableaus in Anpassung an zu erwartende Veränderungen in der Behörde, etwa des Personalbestands (z. B. Eintritt von Mitarbeitern in den Ruhestand), Arbeitsaufkommens (z. B. Anstieg/Rückgang der Fallzahlen), der Arbeitsproduktivität (z. B. beschleunigte Sachbearbeitung durch neue IT-Verfahren) oder sonstiger Kennzahlen (z. B. Rückgang der Jahresarbeitszeit pro Mitarbeiter).

<sup>55</sup> S. etwa Nr. 4.4.1, 4.4.3 VV-BHO zu § 17.

<sup>56</sup> Vgl. mit uneinheitlicher Terminologie BMI/BVA (2018), S. 138 ff.; Boden (2005), S. 41 ff.; Franz (2013), S. 399 f.; Huber (2017), S. 78 ff.

- 339 Maßgeblich für die Ermittlung des Personalbedarfs ist neben den Fallzahlen und den Bearbeitungszeiten die reguläre *Jahresarbeitszeit* eines Vollzeitstelleninhabers. Setzt man diese unter Abzug von Wochenenden, Feiertagen, Urlaub, Dienstbefreiung, Ausfall durch Krankheit etc. vereinfachend bei 200 Jahrestagen und die tägliche Arbeitszeit mit 8 Stunden an, so errechnet sich eine Jahresarbeitszeit von 1 600 Stunden. Nimmt man nun in einem fiktiven Aufgabenbereich ein jährliches Aufkommen von 1 200 Fällen und eine durchschnittliche Fallbearbeitungszeit von 4 Stunden an, so ergibt sich ein Jahresarbeitszeitbedarf von 4 800 Stunden. Dividiert man diesen durch die Jahresarbeitszeit von 1 600 Stunden, resultiert hieraus ein Bedarf von 3 Stellen.

### c) Pathologien

- 340 Unbeschadet der dargestellten rechtlichen und methodischen Rahmenbedingungen gewährleistet die Personalplanung nicht stets eine zielgenaue Analyse und Prognose des tatsächlichen Personalbedarfs. Die Ursachen hierfür liegen teilweise in unbeabsichtigten, teilweise aber auch in mehr oder weniger bewussten und gewollten Fehlplanungen. *Unbeabsichtigte Fehlplanungen* können sich etwa ergeben, wenn eine Behörde bzw. die betroffene Untereinheit das Arbeitsaufkommen, d. h. die zu erwartenden Fallzahlen und/oder die durchschnittlichen Fallbearbeitungszeiten überschätzt und daher einen zu hohen Personalbedarf prognostiziert.

➔ Beispiel aus der Verwaltungspraxis des Verfassers: Der Leiter der Ausländerbehörde erwartet infolge der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, das die Einbürgerung erleichtert, einen Sturm von einbürgerungswilligen Ausländern auf das Landratsamt. Ihm wird eine zusätzliche ganze Mitarbeiterstelle zugewiesen. Tatsächlich hält sich das Interesse der Ausländer an einer Einbürgerung in äußerst engen Grenzen.

- 341 *Bewusste und gewollte Fehlplanungen* sind nicht selten Folge eines Phänomens, das nach einem Bonmot des britischen Historikers *Cyril Northcote Parkinson* als *Parkinson'sches Gesetz* bezeichnet wird.<sup>57</sup> Demnach wachse der Personalbestand von Verwaltungen unabhängig von einem entsprechenden Aufgabenzuwachs an,

---

<sup>57</sup> Vgl. Parkinson (1957), S. 3 ff.

während er umgekehrt bei Entfallen von Aufgaben nicht schrumpfe. Arbeit lasse sich in dem Maße ausdehnen, wie Zeit zu ihrer Erledigung zur Verfügung stehe. Die Ursache dieser Fehlentwicklung liege darin, dass Vorgesetzte danach streben, die Zahl ihrer Untergebenen zu vergrößern, und Beamte sich in der Folge (unnötig) gegenseitig beschäftigen. Dem ist insofern zuzustimmen, als die Devise „Viel Feind, viel Ehr“ und die Erwartung, durch eine hohe Mitarbeiterzahl an Macht und Ansehen zu gewinnen und sich zugleich für höhere Funktionen zu qualifizieren, die eine entsprechende Personalverantwortung voraussetzen, in der öffentlichen Verwaltung – wie freilich auch in der Privatwirtschaft – als Leitmotiv verbreitet ist. Sie mag auch des Öfteren verfangen; ein allgemeines aufgabenunabhängiges Wachstum von Verwaltungsorganisationen lässt sich indes nicht beobachten. Was die wechselseitige Beschäftigung von Beamten, mithin die Selbstbeschäftigung innerhalb von Behörden betrifft, so ist dergleichen Ineffizienz die nahezu zwangsläufige Folge fehlender Auslastung.

### III. Personalakquisition

#### 1. Begriff und Gegenstand

Die *Personalakquisition* zielt auf die Deckung des Personalbedarfs durch Gewinn- 342  
nung und Einstellung des entsprechend qualifizierten Personals in der erforderlichen Zahl. Für diese Tätigkeit sind verbreitet die Begriffe „Personalbeschaffung“ oder „Personalrekrutierung“ gebräuchlich.<sup>58</sup> Beide erscheinen jedoch unpassend: So suggeriert „Beschaffung“ eine unziemliche Gleichsetzung von Personal mit Sachmitteln (Gebäude, Mobiliar, Fahrzeuge, Büromaterial etc.), die durch die Bedarfsverwaltung „beschafft“ werden (→ Rn. 68f.). „Rekrutierung“ ist jedenfalls im deutschen Sprachgebrauch militärisch konnotiert und hat daher im Zivilbereich keinen Platz. Die weitere Alternativbezeichnung „Personalgewinnung“ wäre zumindest begrifflich nicht a priori inakzeptabel. Ihr wird allerdings im Besoldungsrecht eine spezifische, engere Bedeutung im Sinne eines aktiven Bemühens um bestimmte Personen, mithin der Notwendigkeit einer Überzeugungsarbeit zuteil.<sup>59</sup> Zwar ist letzteres auch dem Begriff „Akquisition“

<sup>58</sup> S. etwa Boden (2005), S. 34 ff.; Franz (2013), S. 401 f.; Huber (2017), S. 86 ff.; Püttner (2007), § 12 Rn. 75 ff.; Thieme (1995), S. 122.

<sup>59</sup> S. etwa § 33 II BBesG zur Gewinnung von Professoren oder § 43 BBesG zum Personalgewinnungszuschlag.

inhärent, verengt man ihn auf das ökonomische Verständnis der Gewinnung von Kunden oder Aufträgen. „Akquisition“ lässt sich jedoch darüber hinaus in einem weiteren Sinne allgemein und wertneutral als Synonym für „Erwerbung“ verstehen.<sup>60</sup> Daher soll der Begriff *Personalakquisition* im Weiteren als vorzugswürdige Alternative Verwendung finden.

## 2. Kriterien der Stellenbesetzung

### a) Rechtliche Vorgaben

343 Leitend für die Auswahl von Bewerbern um Stellen im öffentlichen Dienst sind die verfassungsrechtlich hauptsächlich in Art. 33 II, III sowie Art. 3 II, III GG allgemein vorgegebenen und, am Beispiel der Bundesbeamten, in § 9 BBG und weiteren Regelwerken (z. B. BLV, BGleiG) zusammengefassten Kriterien, nämlich

- ➔ das *Leistungsprinzip* und der Grundsatz der Bestenauslese, wonach die Bewerberauswahl und der Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen hat;
- ➔ die *Irrelevanz* von Geschlecht, Abstammung, „Rasse“ oder ethnischer Herkunft, Behinderung, Religion, Weltanschauung, politischer Anschauung, sozialer Herkunft, Beziehungen oder sexueller Identität;
- ➔ dessen ungeachtet die Zulässigkeit – und sogar das verfassungsrechtliche Gebot – von Maßnahmen zur Durchsetzung der tatsächlichen *Gleichstellung* von Frauen und Männern im Wege der Angleichung der Lebensverhältnisse<sup>61</sup> sowie zur kompensatorischen Förderung *schwerbehinderter* Menschen.

344 Nach dem Gleichstellungsrecht gebührt *Frauen* bei gleicher Qualifikation der Vorzug, wenn Frauen in dem betreffenden Bereich unterrepräsentiert sind, d. h. ihr Anteil dort unter 50 Prozent liegt, und wenn keine rechtlich schützenswerten Gründe überwiegen, die in der Person eines männlichen Mitbewerbers liegen;<sup>62</sup> insofern kollidiert das verfassungsrechtliche Gleichstellungsziel mit dem Leistungsprinzip. Die Ausschreibungspraxis divergiert insofern. Während einige Verwaltungsträger diesen Vorrang explizit in ihre Stellenausschreibungen aufnehmen, verfahren andere zurückhaltender. Sie erklären dann die Erhöhung des

<sup>60</sup> <https://www.duden.de/rechtschreibung/Akquisition>.

<sup>61</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 85, 191 (206 f.); 89, 276 (285); BVerfG NJW 2007, 137.

<sup>62</sup> S. etwa § 8 I BGleiG.

Frauenanteils und die Bewerbung von Frauen für „besonders erwünscht“ bzw. ermuntern Frauen ausdrücklich zur Bewerbung.<sup>63</sup>

In Bezug auf *Menschen mit Behinderung* ist ausweislich der Ausschreibungspraxis eine Bevorzugung bei gleicher Qualifikation verbreitet. Sie ist rechtlich nicht geboten, aber auch nicht unzulässig. So untersagt etwa Art. 3 III 3 GG im Unterschied zu Art. 3 III 2 GG nur die Benachteiligung, nicht aber die Bevorzugung in Anknüpfung an das Merkmal der Behinderung. Angesichts der zahlreichen Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen, darunter der Pflicht von Arbeitgebern, 345

- Menschen mit Schwerbehinderung auf mindestens fünf Prozent der Arbeitsplätze zu beschäftigen (§ 154 SGB IX),
- im Zusammenwirken mit der Bundesagentur für Arbeit eine Besetzung mit geeigneten schwerbehinderten Personen zu prüfen (§ 164 SGB IX),
- Förderungsmaßnahmen in einer betriebsinternen Inklusionsvereinbarungen niederzulegen (§ 166 SGB IX) und
- – als öffentlicher Arbeitgeber – nicht offensichtlich fachlich ungeeignete schwerbehinderte Bewerber zum Vorstellungsgespräch einzuladen (§ 165 S. 3 und 4 SGB IX),

erschiene es nicht folgerichtig, eine Bevorzugung Schwerbehinderter bei gleicher Qualifikation zu unterbinden. Wollen Behörden jedoch auch hier zurückhaltender vorgehen, verwenden sie die Formulierung, dass Bewerber/innen mit Schwerbehinderung bei gleicher Eignung „besonders berücksichtigt“ werden.

## b) Faktische Unzulänglichkeiten

In der behördlichen Einstellungspraxis sind freilich – übrigens nicht anders als in der Privatwirtschaft – faktische Diskriminierungen und Auswahlentscheidungen, die im Widerspruch zum Leistungsprinzip stehen, nicht völlig auszuschließen. Eine solche *Ämterpatronage*<sup>64</sup> manifestiert sich etwa in der Auswahl von Bewerbern nach parteipolitischer Präferenz oder in sonstigen Fällen 346

<sup>63</sup> S. zu dieser Verpflichtung etwa § 6 I 3 BGlG.

<sup>64</sup> Hierzu Thieme (1984), Rn. 578 ff.

der Vetternwirtschaft. Auch existiert nicht selten eine „gläsernen Decke“, die den Zugang von *Frauen* zu Führungspositionen vereitelt. Es bedarf dann freilich einer gewissen Begründungskunst, um solch sachfremde Erwägungen zu verschleiern. Der Manipulation dienen hier u. U. Ausschreibungen, die gezielt auf einen bestimmten (internen oder externen) Bewerber zugeschnitten sind oder auch ohne solche Mühen nur pro forma erfolgen; desgleichen finden sich gelegentlich abschreckende Hinweise, so etwa, dass sich der kommissarische Stelleninhaber ebenfalls beworben habe. Nicht ganz unbedeutend ist ferner das Phänomen einer mittelbaren *sozialen Auslese* durch das Laufbahnprinzip, das bestimmte formale Anforderungen an Bildung und Ausbildung stellt (→ Rn. 315).<sup>65</sup> Hier setzt sich der gesamtgesellschaftlich unverändert festzustellende Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungschancen<sup>66</sup> im Zugang zu öffentlichen Ämtern fort.

- 347 Nicht zuletzt ist die dem Leistungsprinzip immanente Bestenauslese stets relativ, d. h. die absolute Qualifikation des ausgewählten „Besten“ hängt von der Stärke des Bewerberfeldes ab. Zu welchem Grad es dem öffentlichen Dienst tatsächlich gelingt, hochqualifiziertes Personal zu akquirieren, ist in gewissem Umfang konjunkturabhängig. So sinkt die *Attraktivität des öffentlichen Dienstes* in Zeiten von wirtschaftlicher Prosperität und (allgemeinem oder zumindest branchenspezifischem) Fachkräftemangel tendenziell, da in der Privatwirtschaft jedenfalls für Führungskräfte deutlich höher dotierte Stellen angeboten werden.<sup>67</sup> In Krisenzeiten dagegen rückt die Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst als Kriterium für die Stellensuche wieder stärker in den Vordergrund.

---

<sup>65</sup> Vgl. Püttner (2007), § 12 Rn. 78.

<sup>66</sup> Hierzu Windoffer (2019b), S. 84.

<sup>67</sup> Hierzu eingehend Vogt (2019), S. 138 ff.

### 3. Auswahlverfahren

#### a) Rechtliche Vorgaben

Einstellungen im öffentlichen Dienst erfolgen im Regelfall nach *öffentlicher Ausschreibung*; für sonstige Stellenbesetzungen (z. B. freie Beförderungsdienstposten, Übernahme von Arbeitnehmern in das Beamtenverhältnis) genügt eine interne Ausschreibung.<sup>68</sup> Verläuft die Prüfung einer internen Besetzung negativ, sind die Stellen den Agenturen für Arbeit zu melden; mit der Meldung wird die Zustimmung zur Veröffentlichung fingiert (§ 165 S. 1, 2 SGB IX). Sind Frauen (oder ggf. Männer) unterrepräsentiert, bestehen weiterreichende Pflichten zur öffentlichen Ausschreibung unter Hinweis auch auf die bestehende Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung; Ausschreibungen müssen sich an beide Geschlechter richten und das unterrepräsentierte Geschlecht verstärkt zur Bewerbung auffordern.<sup>69</sup> Bei Erfüllung des Ausschreibungsprofils müssen ebenso viele Frauen wie Männer zu den Vorstellungsgesprächen eingeladen werden, wenn Frauen in dem Bereich unterrepräsentiert sind.<sup>70</sup> Menschen mit Schwerbehinderung sind einzuladen, wenn die fachliche Eignung nicht offensichtlich fehlt (§ 165 S. 3 SGB IX).

#### b) Verfahren

Während sich die *Auswahlverfahren* bei kleineren (insbesondere kommunalen) Verwaltungsträgern üblicherweise auf eine Stelle beziehen, nehmen größere Verwaltungsträger (z. B. die Landesinnenverwaltung) zu bestimmten Einstellungs-terminen auch „Sammelrekrutierungen“ zur Besetzung mehrerer freier Stellen etwa mit Berufseinsteigern (z. B. Rechtsassessoren) vor. *Beurteilungsgrundlagen* zur Bewertung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung<sup>71</sup> bilden insbesondere

→ die *Bewerbungsunterlagen*, insbesondere Lebenslauf, Zeugnisse und sonstige Unterlagen, aber auch das Motivationsschreiben hinsichtlich seiner formellen

<sup>68</sup> S. etwa, auch zu den Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht, § 8 BBG, § 4 BLV und § 7 BbgLBG, § 4 BbgLVO.

<sup>69</sup> S. etwa § 6 BGLG; nur auf Frauen bezogen dagegen § 7 BbgLGG.

<sup>70</sup> S. etwa § 7 I 1 BGLG, § 8 BbgLGG.

<sup>71</sup> Hierzu etwa auch Huber (2017), S. 91 ff.

- Gestaltung und seines Inhalts. Auffälligkeiten wie z.B. grammatikalische oder stilistische Mängel des Anschreibens, ein lückenhafter Lebenslauf oder ein häufiger Arbeitsplatzwechsel nach kurzer Beschäftigungsdauer bieten Anlass zu Nachfragen, falls die Bewerbung nicht sogleich ausgesondert wird;
- ➔ *Arbeitsproben* oder (*Reform-*)*Konzepte*, z.B. zur Behördenorganisation oder zum künftigen Aufgabengebiet, die von den Bewerbern bereits mit der Bewerbung einzureichen oder im weiteren Auswahlverfahren (z. B. Assessment Center) zu erstellen sind. Sie gewähren Einblick in Fachkenntnisse und Kreativität der Bewerber, dienen jedoch nicht selten zugleich der parasitären Ausbeutung einer Vielzahl fremder Ideen ohne eigenen Ressourceneinsatz;
  - ➔ *Vorstellungsgespräche* im klassischen Frage-Antwort-Schema, die der Gewinnung und Vertiefung eines persönlichen Eindrucks vom Bewerber sowie der Klärung durch die Bewerbungsunterlagen veranlasster Fragen zu Persönlichkeit, Ausbildung, beruflichem Werdegang, Fachkenntnissen, Zielvorstellungen etc. dienen. Der Bewerber wiederum erhält die Gelegenheit, die Dienststelle und ggf. seine potentiellen Vorgesetzten näher kennenzulernen und seine beruflichen Perspektiven auszuloten;
  - ➔ *Assessment Center*, in denen eine Mehrzahl von Bewerbern simulierten tätigkeitsspezifischen Aufgaben und Situationen unterzogen werden, um ihre Führungs- und Problemlösungskompetenzen vergleichend zu überprüfen. Den Bewerbern werden so fiktive Sachverhalte oder Aufgaben zur Lösung in Einzel- oder Teamarbeit unterbreitet, ggf. verbunden mit Präsentationen, Rollenspielen und Gruppendiskussionen.

### c) Grenzen der Erkenntnis

- 350 Die Verfahren zur Beurteilung von Bewerbern mögen durchaus Anhaltspunkte zur Einschätzung der Fachkompetenz und Persönlichkeit von Bewerbern liefern. Ihr *Erkenntnisgewinn* ist jedoch naturgemäß *begrenzt*, da es Bewerbern durchaus gelingen mag, sich etwa in Vorstellungsgesprächen vorteilhaft zu präsentieren und nicht allzu augenfällige Nachteile oder Hintergedanken zu kaschieren. Umgekehrt vermag die vielen Bewerbern ungewohnte Situation etwa eines Assessment Centers hinderlich sein, ihre Fähigkeiten hinreichend zur Geltung zu bringen, da sie u. U. von großspurig auftretenden Konkurrenten in den Hintergrund gedrängt werden. Daher ist nach erfolgter Einstellung die Probezeit unerlässlich, um sich ein genaueres Bild machen zu können. Doch selbst diese,

zumal wenn sie im Falle von Angestellten nur sechs Monate währt, bietet nicht stets die Gewähr, Fehlentscheidungen rechtzeitig korrigieren zu können. Denn da die neu eingestellten Mitarbeiter um die Ungewissheit ihrer Stellung wissen, werden sie Fehlleistungen und Konflikte jedenfalls in dieser Zeit zu vermeiden trachten. Nicht wenige Arbeitgeber nutzen daher die Gelegenheit, die Stelle zunächst (z. B. auf zwei Jahre) zu befristen, um sich damit – freilich unter Missbrauch des Instruments der Befristung – faktisch eine längere Probezeit zu verschaffen. Aber selbst wenn eine vorteilhafte Dienstauffassung die Probezeit oder Befristung überdauert, ist eine spätere Negativentwicklung nicht ausgeschlossen. Zu verhindern, dass deren Ursachen in der dienstlichen Sphäre liegen, insbesondere Folge von Demotivation sind, ist eine wesentliche Aufgabe der nachfolgend betrachteten Personalführung und Personalentwicklung.

## IV. Personalführung

### 1. Begriff

Unter Personalführung versteht man die Leitung des Personals einer Organisation (z. B. Behörde) durch direkte oder indirekte Einwirkung und Einflussnahme, um eine den Zielvorgaben entsprechende Aufgabenerfüllung bzw. Leistungserstellung zu bewirken.<sup>72</sup> Gegenstand der Führungslehre sind u. a. Führungskonzepte, Führungsstile und Führungsinstrumente. 351

### 2. Führungskonzepte

Im Hinblick auf *Führungskonzepte*<sup>73</sup> findet sich in Bezug auf die öffentliche Verwaltung gelegentlich eine idealtypische Gegenüberstellung eines angeblichen (herrschenden) „bürokratischen“ Führungsmodells einerseits und „ergebnisorientierter“ Führungsmodelle andererseits, letztere insbesondere repräsentiert durch das in der Betriebswirtschaftslehre entwickelte Modell der Führung durch Zielvereinbarungen (Management by Objectives).<sup>74</sup> Für das bürokratische Modell 352

<sup>72</sup> Vgl. Huber (2017), S. 151; ausführlich zu den Definitionsansätzen auch Schalk (2015), S. 7 ff.

<sup>73</sup> Alternative Begriffe in der uneinheitlichen betriebswirtschaftlichen Terminologie sind u. a. „Führungsmodelle“ oder „Führungstechniken“.

<sup>74</sup> Vgl. Püttner (2007), § 16 Rn. 11 ff. Dies setzt sich fort in der auch in der Betriebswirtschaftslehre verbreiteten Charakterisierung eines entsprechenden Führungsstils als „bürokratisch“ (→ Rn. 354).

soll hierbei *Max Weber* Pate stehen. Dem ist freilich entgegenzuhalten, dass *Weber* in seinem Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“ lediglich Wesensmerkmale von Bürokratie als Herrschaftstypus beschreibt (→ Rn. 288), hierbei jedoch kein Führungsmodell aufstellt, das gleichsam als *regel- oder inputorientiertes Führungsmodell ziel- oder outputorientierten Führungsmodellen* wie dem *Management by Objectives* entgegengesetzt werden könnte. Dessen ungeachtet trifft es zu, dass wesentliche Merkmale des Bürokratiemodells *Webers*, nämlich Regelinbindung und Willkürfreiheit, feste Amtskompetenzen, Ämterhierarchie sowie Trennung von Amt und Person, auch für die Führung des Personals leitend sind. Sie werden jedoch auch bei Implementierung anderer Führungskonzepte nicht außer Kraft gesetzt.

353 Anstelle der Entgegensetzung von „Bürokratie“ und „Ergebnisorientierung“ ist es zielführender, nach Führungskonzepten aus der Betriebswirtschaftslehre zu unterscheiden, die auch als „*Management-by-Konzepte*“ bezeichnet werden.<sup>75</sup> Sie fokussieren zumeist auf bestimmte Aspekte der Personalführung und variieren hinsichtlich des Grads der Input- und Outputorientierung sowie der Eigenverantwortung der Mitarbeiter. Gemeinsam ist jedoch die Zielsetzung einer Entlastung der Führungsebene durch mehr Eigenständigkeit der Mitarbeiter. Hervorzuheben sind folgende Konzepte:

- ➔ *Management by Exception* (Führung durch Eingriffe in Ausnahmefällen), das den Mitarbeitern eine selbständige Entscheidung gewährt, solange nicht Ausnahmefälle das Eingreifen des Vorgesetzten erfordern. Die Regeln zur Abgrenzung von Regel- und Ausnahmefällen werden den Mitarbeitern von oben vorgegeben. Je nach Auslegung und Anwendung dieser Regeln durch Mitarbeiter und Vorgesetzte entscheidet sich, ob erstere zur Eigenverantwortlichkeit motiviert werden und letztere eine Zeitersparnis realisieren können.
- ➔ *Management by Delegation* (Führung durch Aufgabenübertragung) als Oberbegriff für Managementkonzepte, die durch eine Delegation von Aufgaben zur vollständig selbständigen Erledigung auf die nachgeordnete Hierarchieebene (grundsätzlich ohne Intervention der Führung) gekennzeichnet sind. Diese Idee liegt dem *Neuen Steuerungsmodell* mit seiner Hauptkomponente

---

<sup>75</sup> Vgl. hierzu statt vieler *Bea* (2011), S. 31 ff.

der dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur (→ Rn. 172) zugrunde, desgleichen dem sehr regellastigen, durch detaillierte Stellenbeschreibungen und eine Vielzahl von Führungsrichtlinien gekennzeichneten *Harzburger Modell*.<sup>76</sup>

- *Management by Decision Rules* (Führung durch Vorgabe von Entscheidungsregeln) als Ausprägung des Management by Delegation, die insofern inputorientiert ist, als der Delegation von Verantwortung eine Steuerung durch präzise Regeln der Aufgabenerfüllung korrespondiert, was die Motivation zur Eigenverantwortung wieder relativieren kann.
- *Management by Results* (Ergebnisorientierte Führung) als outputorientierte Variante des Management by Delegation in Form der Delegation verbunden mit der Vorgabe von Leistungsergebnissen durch die Führung, deren Erreichung durch die Führung permanent überwacht wird.
- *Management by Objectives* (Führen durch Zielvereinbarungen), das anders als Management by Results eine gemeinsame Zielfestlegung durch Führung und Mitarbeiter vorsieht. Auch dieses Modell hat Eingang in das *Neue Steuerungsmodell* mit den Hauptkomponenten der dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur sowie Outputsteuerung gefunden, deren integraler Bestandteil u. a. das Kontraktmanagement mit Zielvereinbarungen bildet (→ Rn. 172). Es soll gleichermaßen die Eigenverantwortung und Motivation der Mitarbeiter fördern. Kontrolliert wird grundsätzlich nur die Zielerreichung, nicht der Weg dorthin. Die Ziele müssen hierfür hinreichend präzise, zeitlich überschaubar, realistisch, für den Mitarbeiter erreichbar und ihr Erfolg messbar sein;<sup>77</sup> die Ziele selbst unterliegen ebenso wie ihre Erreichung der fortlaufenden Überprüfung.

### 3. Führungsstile

Als *Führungsstil* bezeichnet man ein beständiges charakteristisches und konsistentes Verhalten einer Führungsperson in der führungsbezogenen Interaktion mit den Untergebenen, das auf eine Grundausrichtung der Führung durch die-

<sup>76</sup> Zu diesem sowie seiner Kritik Guserl (1973), S. 39 ff.

<sup>77</sup> So die SMART-Kriterien (specific, measurable, achievable, realistic, timeable), vgl. Hopp/Göbel (2013), S. 256.

se Person schließen lässt.<sup>78</sup> Idealtypisch lassen sich folgende Ausprägungen von Führungsstilen unterscheiden:<sup>79</sup>

- Ein *autoritärer (autokratischer) Führungsstil* ist durch ein Verhältnis von uneingeschränktem Befehl und Gehorsam gekennzeichnet. Mitarbeiter werden vor Entscheidungen nicht konsultiert, abweichende Meinungen nicht geduldet. Die Neigung der Mitarbeiter, aktiv und motiviert Ideen und Vorschläge einzubringen, wird hierdurch nicht befördert.
- Ein *bürokratischer Führungsstil* dergestalt, dass sich die Führung auf ein Hinwirken auf die ordnungsgemäße Ausführung der geltenden Rechtsvorschriften beschränkt und die Führungsperson hinter selbige zurücktritt. Will man bereits hierin einen Führungsstil erblicken, so bleibt die Führungsperson als sprichwörtlicher „Bürokrat“ jedenfalls charakterlos, blass und gleichermaßen nicht motivierend.
- Ein *patriarchalischer Führungsstil* beruht vergleichbar dem autoritären Stil auf einem absoluten Führungsanspruch, wenngleich dieser Anspruch durch die Mitarbeiter anerkannt wird, etwa weil der Führungsperson größere Sachkunde und Erfahrung zugesprochen wird. Diese „väterliche“ Führung mag die Akzeptanz und Motivation der Mitarbeiter fördern; deren Rolle ist jedoch auch hier auf eine rein ausführende beschränkt.
- Ein *charismatischer Führungsstil* verbindet sich gleichermaßen mit einer absoluten Durchsetzungskraft der Führungsperson. Diese gründet sich allerdings auf die besondere Ausstrahlung und Persönlichkeit der Führungsperson. Die Mitarbeiter identifizieren sich mit ihrem Vorgesetzten und handeln aus Überzeugung in dessen Sinne.
- Ein *kooperativer Führungsstil* ist durch die Einbeziehung der Mitarbeiter in die Entscheidungsfindung geprägt. Diese kann entweder *konsultativ* erfolgen, indem der Vorgesetzte vor der Entscheidungsfindung Meinungen und Vorschläge der Mitarbeiter einholt, oder *partizipativ*, indem Vorgesetzter und Mitarbeiter gemeinsam Lösungen erarbeiten und der Vorgesetzte sich hiernach für die von ihm präferierte Lösung entscheidet. Dieser Führungsstil fördert Motivation und Akzeptanz und macht sich das fachliche und kreative

---

<sup>78</sup> Vgl. Schalk (2015), S. 17 f.

<sup>79</sup> Vgl. Bea (2011), S. 29 f.; Franz (2013), S. 404; Huber (2017), S. 156 ff.; Püttner (2007), § 16 Rn. 16.

Potential der Mitarbeiter unter Wahrung der Entscheidungskompetenz des Vorgesetzten in weitest möglichem Umfang zunutze.

- Ein *kollektiver Führungsstil* liegt vor, wenn die Entscheidung durch die Gruppe der Mitarbeiter getroffen wird, wobei die Funktion des Vorgesetzten darin besteht, einen Rahmen zu setzen und sich im Übrigen auf die Rolle eines Moderators zu beschränken.
- Als Antipode zum autoritären Stil bedeutet ein „*Laissez-faire-Stil*“ schließlich, dass die Führungsperson auf eine förmliche Führung der Mitarbeiter verzichtet.

Vom Führungsstil als Grundausrichtung und beständiges, vom Einzelfall un- 355  
abhängiges Muster der Führung ist das *Führungsverhalten* in konkreten Situationen zu unterscheiden.<sup>80</sup> Verstößt etwa ein Mitarbeiter wiederholt gegen Regeln, wird dem auch ein Vorgesetzter, der grundsätzlich kooperativ führt, u. U. autoritär begegnen müssen. Erfordert die Situation eine rasche Führungsentscheidung, ist für zeitaufwändige partizipative oder gar kollektive Entscheidungen kein Platz. Ferner ist auch über den Einzelfall hinaus ggf. nach Mitarbeitern zu differenzieren: So bedürfen bestimmte (unerfahrene oder unzuverlässige) Mitarbeiter generell einer eher autoritären oder patriarchalischen Führung, während andere kooperativ oder, im Falle hochgradiger Selbständigkeit und Zuverlässigkeit, sogar nach dem „*Laissez-faire-Stil*“ geführt werden können.<sup>81</sup> Daher werden die wenigsten Vorgesetzten einen idealtypischen Führungsstil ohne Abstriche praktizieren können.

Im Hinblick auf das Verhältnis von Führungsstilen zu den unter 2. dargestellten 356  
*Führungskonzepten* (→ Rn. 352f.) ist zu beachten, dass sich mit einem bestimmten in einer Behörde vorherrschenden Führungskonzept nicht zwingend und exklusiv ein bestimmter Führungsstil verbindet. Denn die „*Management-by-Konzepte*“ widmen sich primär der vorgelagerten Frage, wann Führung überhaupt in Geltung tritt, nicht aber, in welcher Form diese Führung dann wahrzunehmen ist. Gleichwohl indizieren Führungskonzepte wie Management by Delegation und Management by Objectives, die über das Neue Steuerungsmodell in die (Kommunal-)Verwaltung Eingang gefunden haben, einen eher kooperati-

<sup>80</sup> Vgl. Huber (2017), S. 156.

<sup>81</sup> Vgl. Püttner (2007), § 16 Rn. 18.

ven denn autoritären oder „bürokratischen“ Führungsstil. Unabhängig hiervon dürfen die Fragen des „Ob“ und des „Wie“ der Führung jedoch nicht vermengt werden.

#### 4. Führungsinstrumente

357 *Führungsinstrumente* sind schließlich die der Personalführung zu Gebote stehenden Mittel der Einwirkung und Einflussnahme auf die Mitarbeiter, um abstrakt oder konkret, direkt oder indirekt auf eine den Zielvorgaben entsprechende Aufgabenerfüllung hinzuwirken. Zu diesen Mitteln zählen insbesondere<sup>82</sup>

- *Zielvereinbarungen*;
- die Aufgabenerfüllung oder das dienstliche Verhalten betreffende *Weisungen*, verbunden mit *Sanktionen* (z. B. Kritik, Vorenthaltung von Vergünstigungen, dienst- oder arbeitsrechtliche Konsequenzen) für den Fall der Nichterfüllung von Pflichten oder Weisungen;
- *Anreize* finanzieller (z. B. Zulagen und Prämien) oder ideeller Natur (z. B. Lob und Anerkennung, Vergünstigungen);
- *Informationen* bezogen auf die Aufgabenerfüllung, die Organisation, das dienstliche Verhalten oder die Rechte und Pflichten der Mitarbeiter im Übrigen, z. B. mittels Verwaltungsvorschriften, Rundschreiben, Informationsveranstaltungen oder sonstigen Mitteln der Kommunikation;
- *Kommunikation*, sei es verbal (z. B. persönliches Gespräch, Gruppenbesprechung, Informationsveranstaltung), schriftlich, elektronisch (z. B. via Internet/Intranet, E-Mail) oder nonverbal (z. B. Kleidung und Körpersprache);
- *Kooperation* bei der Aufgabenerfüllung in einer Atmosphäre der Offenheit und Anerkennung;
- *Delegation* von Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen;
- *Partizipation* der Mitarbeiter an Entscheidungen des Vorgesetzten.

---

<sup>82</sup> Vgl. Huber (2017), S. 152 ff.; Schalk (2015), S. 17.

## 5. Anforderungen an Führungskräfte

*Führungsqualitäten* sind in erster Linie eine Frage des Talents. Sie sind in den seltensten Fällen erlernt und auch nur schwer erlernbar. Auch stellen sie in der Praxis nicht das dominante Auswahlkriterium für die Übertragung von Führungsaufgaben dar. Ein hoher Grad an fachlicher Kompetenz oder ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein der Führungsperson, die durchaus auch mit einer Selbstüberschätzung einhergehen kann, stellen keine hinreichenden Bedingungen guter Personalführung dar. Insbesondere lassen sich Autorität und Vorbildfunktion nicht erzwingen, sondern müssen der Führungsperson gleichsam von Natur aus eigen sein, von ihr ausgestrahlt sowie durch ihre Persönlichkeit und ihr Verhalten bestätigt werden.<sup>83</sup> Wer sich als Vorgesetzter bemüßigt fühlt, seine Mitarbeiter daran zu erinnern, dass er „ihr Chef“ sei, verspielt bei ihnen jeden möglicherweise noch vorhandenen Respekt. Aber auch ein Anbiedern führt dazu, dass Vorgesetzte nicht mehr ernst genommen werden.

Führungskräfte müssen fähig sein, die ihnen anvertraute Organisationseinheit zugleich nach innen zu kontrollieren und nach außen (z. B. gegenüber der Medienöffentlichkeit) sowie gegenüber den höheren Hierarchieebenen zu vertreten,<sup>84</sup> und hierbei insbesondere ihren Mitarbeitern den Rücken zu stärken. Sie müssen in der Lage sein, Probleme ihrer Mitarbeiter sowie Konflikte innerhalb ihrer Einheit zu erkennen und zu bewältigen. Von herausragender Bedeutung ist zudem die Fähigkeit, Mitarbeiter zu *motivieren*. Als motivationssteigernde Faktoren wirken hier u. a.

- die *Vorbildwirkung* der Führungsperson, insbesondere wenn sie eine *Identifikation* der Mitarbeiter mit der Verwaltungseinheit fördert;
- die Gewährung eines *Vertrauensvorschlusses* gegenüber den Mitarbeitern;
- damit verbunden die Rücknahme der *Kontrolle* auf das notwendige Maß und die Gewährung von Spielräumen zu eigenverantwortlichem Handeln;
- die Bekundung von *Respekt* und der Ausspruch von *Lob*, welches zumindest aus Mitarbeitersicht nicht schon dadurch erfolgt, dass an ihnen nach dem schwäbischen Motto „net g’scholta isch g’nug g’lobt“<sup>85</sup> keine Kritik geübt wird;

<sup>83</sup> Vgl. Franz (2013), S. 403.

<sup>84</sup> Vgl. Franz (2013), S. 403.

<sup>85</sup> Zu Deutsch: „Nicht gescholten ist genug gelobt.“

- der bereits erwähnte *Rückhalt*, den die Mitarbeiter durch ihren Vorgesetzten erfahren, und zwar sowohl hausintern gegenüber der Behördenleitung als auch extern gegenüber Presse und Öffentlichkeit. Wähnt ein Mitarbeiter sein Handeln im Einklang mit Gesetz und Recht (Art. 20 III GG), wofür in einem Rechtsstaat zumindest im Ausgangspunkt eine Vermutung streiten sollte, so erzeugt es ein Höchstmaß an Demotivation, wenn Behördenleitung und Vorgesetzte seine Entscheidungen aus Rücksicht etwa auf prominente Betroffene oder die öffentliche Meinung konterkarieren und revidieren;
- die Gewährung finanzieller und immaterieller *Vergünstigungen* sowie die Eröffnung von *Perspektiven* für die weitere berufliche Entwicklung des Mitarbeiters.

## V. Personalentwicklung

### 1. Ziele und Maßnahmen im Überblick

360 Die *Personalentwicklung* zielt darauf ab, das Leistungspotential der Mitarbeiter durch Maßnahmen der Qualifikation, Förderung und Motivation zu optimieren.<sup>86</sup> Die Ziele, Anforderungen und Bedarfe der Verwaltung sind mit den individuellen Erwartungen, Bedürfnissen und Fähigkeiten der Mitarbeiter in Einklang zu bringen.<sup>87</sup> In diesem Sinne sind für den öffentlichen Dienst *Personalentwicklungskonzepte* vorgesehen, um die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung durch Personalführungs- und -entwicklungsmaßnahmen zu erhalten und zu fördern. Zu diesen *Maßnahmen* zählen etwa<sup>88</sup>

- die *dienstliche Qualifizierung* zur Erhaltung und Fortentwicklung der fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen für die gegenwärtigen Aufgaben sowie, auch als Maßnahme der *Führungskräfteentwicklung*, den Erwerb ergänzender Qualifikationen für höher bewertete Dienstposten und für Führungsaufgaben;
- *Zielvereinbarungen*;
- *Mitarbeitergespräche* als in der Regel jährlich stattfindende strukturierte Gespräche zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter zur Reflexion der erbrach-

---

<sup>86</sup> Vgl. Hopp/Göbel (2013), S. 307; Huber (2017), S. 170.

<sup>87</sup> S. etwa § 23 II BbgLBG.

<sup>88</sup> S. etwa §§ 46, 47 BLV; §§ 18, 23 BbgLBG, § 2 BbgLVO.

ten Leistungen, Vereinbarung der Leistungsziele für das künftige Jahr sowie Erörterung der Erwartungen des Mitarbeiters im Hinblick auf seine weitere Karriereentwicklung;<sup>89</sup>

- die *dienstliche Beurteilung* der Mitarbeiter durch ihre Vorgesetzten;
- umgekehrt die *Einschätzung der Vorgesetzten* durch ihre Mitarbeiter;
- ein *Wechsel der Verwendung*, um die Fähigkeiten und Kenntnisse zu erweitern, so insbesondere bei internationalen Organisationen.

## 2. Insbesondere: Fortbildung

*Fortbildung* stellt für Angehörige des öffentlichen Dienstes im Sinne des Prinzips 361  
*lebenslangen Lernens* eine permanente Einrichtung dar. In § 16 I 1 BbgLVO ver-  
lautet hierzu: „Die Entwicklung neuer Arbeitsmethoden, der Einsatz technik-  
unterstützter Informationsverarbeitung sowie der Wandel und die notwendige  
und vorausschauende Anpassung der Aufgaben und der Leistungsfähigkeit des  
öffentlichen Dienstes an sich verändernde gesellschaftliche, technologische und  
wirtschaftliche Bedingungen erfordern eine ständige Fortbildung der Beamten.“  
Die Fortbildung vollzieht sich als

- *Eingangsbildung* mit Einführungslehrgängen zur Ergänzung der Einarbei-  
tung in die Praxis,
- *Anpassungsbildung* zur Vermittlung neuer Erkenntnisse, Techniken und  
Verfahren, sowie als
- *Führungs- bzw. Aufstiegsbildung* u. a. in den Bereichen des Managements,  
der Führungstechniken, Planung, Psychologie und der gesamtwirtschaftlichen  
Zusammenhänge.<sup>90</sup>

Beamte sind *verpflichtet*, an Maßnahmen der dienstlichen Fortbildung zur Erhal- 362  
tung und Fortentwicklung ihrer Kompetenzen für den gegenwärtigen Dienst-  
posten teilzunehmen; eine Teilnahme an Führungsbildungen richtet sich  
nach ihrer Eignung und dem dienstlichen Interesse. Wer seine Fähigkeiten und  
Kenntnisse nachweislich wesentlich gesteigert hat, soll gefördert werden. Über  
die Teilnahme an der dienstlichen Fortbildung hinaus sind Beamte verpflichtet,

<sup>89</sup> Vgl. hierzu näher Hopp/Göbel (2013), S. 261 ff, 319.

<sup>90</sup> Vgl. Püttner (2007), § 12 Rn. 107.

*sich selbst fortzubilden*, damit sie über die Änderungen der Aufgaben und der Anforderungen in der Laufbahn unterrichtet und steigenden Anforderungen gewachsen sind.<sup>91</sup> Für *Angestellte* sieht das Tarifrecht ein Qualifizierungsangebot vor, auf das zwar kein individueller Anspruch besteht, das aber durch freiwillige Betriebsvereinbarung wahrgenommen und näher ausgestaltet werden kann; zudem haben die Mitarbeiter Anspruch auf ein mindestens jährliches Gespräch mit ihren Vorgesetzten, um etwaigen Qualifizierungsbedarf auszuloten.<sup>92</sup>

- 363 Die Fortbildung vollzieht sich regelmäßig „near the job“ oder „off the job“, d. h. entweder durch Fortbildungsveranstaltungen in den behördlichen Räumlichkeiten selbst, ggf. in Kooperation mit privaten Anbietern, oder in besonderen *Fortbildungseinrichtungen* der öffentlichen Verwaltung, insbesondere den von Bund, Ländern, Kommunen, Sozialversicherungen oder Spitzenverbänden getragenen Hochschulen und Akademien, so etwa an der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, den Landesakademien und -instituten für öffentliche Verwaltung oder an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die rechtliche Pflicht zur Teilnahme an Maßnahmen der dienstlichen Fortbildung entbindet hierbei die Vorgesetzten nicht von einer sorgfältigen Auswahl der Mitarbeiter und der für sie geeigneten Veranstaltungen. Hierdurch lässt sich der Gefahr eines „Fortbildungstourismus“ dergestalt entgegenwirken, dass Weiterbildungsveranstaltungen im Wesentlichen als willkommene Auszeit vom Dienst und als „Wiedersehen mit Bekannten“ genutzt werden und nicht mit dem ernsthaften Bemühen um Erweiterung der eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten verbunden sind.<sup>93</sup>

### 3. Insbesondere: Dienstliche Beurteilung

#### a) Funktion

- 364 Die *dienstliche Beurteilung* stellt ein Instrument nicht nur der Personalentwicklung, sondern zugleich der Personalplanung und Personalführung dar. So bildet sie im Rahmen von Entscheidungen über die Bewährung in der Probezeit, über Beförderungen oder gar einen Aufstieg in eine höhere Laufbahngruppe die Grundlage für die Feststellung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leis-

---

<sup>91</sup> S. zum Ganzen etwa § 47 BLV, § 16 BbgLVO.

<sup>92</sup> S. zum Ganzen § 5 TVöD/TV-L.

<sup>93</sup> Vgl. Püttner (2007), § 12 Rn. 109.

tung.<sup>94</sup> Desgleichen kann sie für die Entscheidung über die Gewährung von Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen eine Rolle spielen.<sup>95</sup> Sie bietet unabhängig davon die Möglichkeit, dem Mitarbeiter regelmäßig eine Rückmeldung über seine Leistung, Eignung und Befähigung zu geben, ihn zugleich aber auch zu motivieren.<sup>96</sup>

## b) Gegenstand und Kriterien

*Gegenstand* der dienstlichen Beurteilung sind wie erwähnt *Eignung* (d.h. insbesondere Persönlichkeit und charakterliche Eigenschaften), *Befähigung* (d.h. Fähigkeiten, Kenntnisse, Fertigkeiten und sonstige für die Verwendung wesentliche Eigenschaften) sowie *fachliche Leistungen* (d.h. insbesondere Arbeitsergebnisse, praktische Arbeitsweise, Arbeitsverhalten und Führungsverhalten).<sup>97</sup> Die Kriterien werden vielfach durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert. Einschlägige Beurteilungsgesichtspunkte können etwa sein<sup>98</sup>

- für die *Eignung* Auffassungsgabe, Einsatzbereitschaft (z.B. Bereitschaft zur Übernahme neuer Aufgaben oder Engagement), geistige Beweglichkeit (z.B. Kreativität und Fähigkeit zur erfolgreichen Bearbeitung neuer Fragestellungen), Entscheidungsfreude und Führungspotential;
- für die *Befähigung* Fachkenntnisse, mündliche und schriftliche Ausdrucksfähigkeit sowie zielorientiertes Verhandlungsgeschick;
- für die *fachliche Leistung* Quantität, Qualität, Serviceorientierung gegenüber dem Bürger, Zusammenarbeit mit Kollegen und Vorgesetzten sowie bei Führungskräften der Führungserfolg;
- für das *Führungspotential* Organisationsfähigkeit, soziale Kompetenz, Kooperationsbereitschaft, Entschlusskraft, Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit, Motivationsfähigkeit, Verantwortungsbereitschaft, Belastbarkeit und Verhandlungsgeschick;<sup>99</sup>

<sup>94</sup> S. etwa §§ 28 IV, 33 I, 36 II 2 Nr. 2 BLV.

<sup>95</sup> S. hierzu etwa Nr. 1.5 der Durchführungshinweise zur BLBV, RdSchr. des BMI vom 3. August 2010.

<sup>96</sup> Vgl. zu den Funktionen der dienstlichen Beurteilung auch Nr. 2 VV-BeamtR; Tondorf (2011), S. 362f.

<sup>97</sup> S. etwa § 2 II bis IV BLV.

<sup>98</sup> S. zum Folgenden Art. 58 BayLlBG und Nr. 6.2 VV-BeamtR.

<sup>99</sup> Zu den Anforderungen an Führungskräfte im Übrigen → Rn. 358f.

- zur *Abrundung des Gesamtbildes* ferner die Teilnahme an Fortbildungen und der Erwerb einschlägiger Nachweise, die Leitung von Arbeitsgemeinschaften oder Lehr-, Prüfungs- oder Ausbildungstätigkeiten;
- für die *Gesamtwertung* im Falle bestehender *Zielvereinbarungen* auch der Grad der Zielerreichung.<sup>100</sup>

### c) Anlass, Zuständigkeit und Verfahren

- 366 Dienstliche Beurteilungen finden zur Hälfte der Probezeit, vor Abschluss der Probezeit, sodann als *Regelbeurteilung* spätestens alle drei Jahre und als *Anlassbeurteilung* aus dienstlichem oder persönlichem Anlass statt, so etwa einer Beförderung oder besonderen Verwendung.<sup>101</sup> Formell zuständig ist der *Behördenleiter*, wenngleich in der Praxis der *unmittelbare Vorgesetzte* einen Beurteilungsentwurf fertigt.<sup>102</sup> Die Bewertung erfolgt üblicherweise anhand einer *Noten- bzw. Punkteskala* vergleichbar einem Fragebogen. Den Einzelnoten zu den verschiedenen Eignungs-, Befähigungs- und Leistungskriterien schließen sich ein *Gesamturteil* und ein Vorschlag für die weitere dienstliche Verwendung an.<sup>103</sup> Die dienstliche Beurteilung ist dem Beamten durch den Behördenleiter oder – im Falle der Delegation – den unmittelbaren Vorgesetzten zu eröffnen und mit ihm zu besprechen.<sup>104</sup>

### d) Anforderungen und Fehlerquellen

- 367 Dienstliche Beurteilungen unterliegen idealtypisch dem Anspruch, objektiv, sachlich, gleichmäßig und gerecht zu sein.<sup>105</sup> Tatsächlich vermögen sie diesen Anforderungen aus verschiedenen Gründen nicht stets zu genügen, wobei die einschlägigen Pathologien teilweise auf Vorsatz der Beurteilenden beruhen, teilweise hingegen lediglich der quasi natürlichen *Fehleranfälligkeit* subjektiver Einschätzungen geschuldet sind. So beeinflussen etwa folgende Faktoren die Bewertungen nachteilig:<sup>106</sup>

---

<sup>100</sup> S. etwa § 49 II 2 BLV.

<sup>101</sup> S. etwa § 28 IV, § 33 I 1, § 48 I BLV.

<sup>102</sup> S. etwa Nr. 11.1 VV-Beamtr.

<sup>103</sup> S. etwa § 49 BLV.

<sup>104</sup> S. etwa Art. 61 BayLlbG.

<sup>105</sup> Vgl. Nr. 2.3 VV-Beamtr.; Tondorf (2011), S. 364 f.

<sup>106</sup> Vgl. auch Nr. 2.3, 2.5 VV-Beamtr.; Franz (2013), S. 407.

- Mangel an Objektivität und Unvoreingenommenheit infolge Sympathie oder Antipathie oder Vorurteilen gegenüber der bewerteten Person;
- sachfremde Motive etwa in den Fällen eines „Weglobens“ missliebiger Mitarbeiter, einer „Revanche“ gegenüber Mitarbeitern, die sich nach Auffassung des Beurteilenden unbotmäßig verhalten haben, sowie umgekehrt Gefälligkeitsbeurteilungen bzw. eine verbreitete Tendenz zu eher positiven Beurteilungen, um sich den Mitarbeiter gewogen zu halten oder Konflikte zu vermeiden;
- Ämterpatronage bzw. Vetternwirtschaft, etwa um im Wege der Beurteilung Günstlinge zu befördern oder deren Konkurrenten auszuschalten;
- Gedächtnis- bzw. Dokumentationslücken, denen zufolge nicht sämtliche bewertungsrelevanten Faktoren über den maßgeblichen Zeitraum präsent sind, sowie Verfälschungen der Bewertungsgrundlage infolge Beeinflussung durch herausragende (positive oder negative) Einzelereignisse oder die aktuelle Entwicklung;
- unreflektierte oder bequeme Orientierung an der vorangegangenen Bewertung.

#### 4. Insbesondere: Beförderung und Aufstieg

##### a) Begriff und rechtliche Vorgaben

*Beförderung* ist die Verleihung eines anderen Amtes mit höherem Endgrundgehalt. Sie kann sich mit der Übertragung einer höherwertigen Funktion (und einer entsprechenden Erprobungszeit) verbinden, muss es aber nicht. Während sich die Beförderung innerhalb derselben Laufbahngruppe (z. B. gehobener Dienst) vollzieht, spricht man bei einem Wechsel in die nächsthöhere Laufbahngruppe (z. B. vom gehobenen in den höheren Dienst) von einem *Aufstieg*.<sup>107</sup> 368

- Beispiel: Regierungsrätin R (A 13) leitet das Straßenverkehrsamt eines Landratsamts. Sie übernimmt das Ordnungsdezernat, dem das Straßenverkehrsamt nachgeordnet ist, und wird zur Oberregierungsrätin (A 14) ernannt. Vier Jahre später wird sie zur Leiterin des Sozialdezernats befördert und zur Regierungsdirektorin (A 15) ernannt. Die erste Beförderung verbindet sich mit

<sup>107</sup> S. etwa § 22 BBG; § 2 VIII 1, § 32 Nr. 2 BLV.

einer höherwertigen Funktion, die zweite nur dann, wenn die Leitung des Sozialdezernats höher bewertet ist als diejenige des Ordnungsdezernats.

- 369 Beförderungen geht eine *Auswahlentscheidung* voraus, die wie auch sonstige Bewerberauswahlen nach den Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung sowie frei von Diskriminierungen zu treffen ist. Die Feststellung, ob die Auswahlkriterien erfüllt sind, ist auf Basis aktueller anlassbezogener sowie früherer dienstlicher Beurteilungen zu treffen.<sup>108</sup> Diese sind allerdings nur dann aussagekräftig, wenn sie das Führungspotential anhand geeigneter Indikatoren abbilden (→ Rn. 365). Verbindet sich die Beförderung mit einer Einstellung, so wenn sich die Amtsbezeichnung ändert und der Beamte ernannt werden muss, bedarf es grundsätzlich einer vorgängigen öffentlichen Stellenausschreibung; eine Beförderung unter der Hand soll so ausgeschlossen werden. Der *Aufstieg* in die nächsthöhere Laufbahngruppe wiederum setzt zuvor einschlägige Qualifizierungsmaßnahmen wie z. B. Vorbereitungsdienst, Hochschulstudium und berufspraktische Einführungen voraus.<sup>109</sup>

#### b) Faktische Unzulänglichkeiten

- 370 Ist die zu besetzende Stelle vorher öffentlich auszuschreiben, steht die Behördenleitung vor der Alternative, ob sie den Weg eines „Hausaufstiegs“, d. h. der Beförderung eines hausinternen Kandidaten, oder den einer Einstellung eines externen Bewerbers vollzieht. Stellt die hausinterne Karriereplanung einen integralen Bestandteil der Personalentwicklung und auch Motivation dar, so ist eine *Ämterpatronage* in Gestalt der Beförderung von Günstlingen nach einem lediglich pro forma durchgeführten Auswahlverfahren zu vermeiden. Dies gilt allerdings auch für externe Bewerber, die u. U. ebenfalls über die Parteischiene oder eine sonstige Form der Vetternwirtschaft an die Stelle gelangen.
- 371 Doch auch ohne sachwidrige Erwägungen stellen Auswahlentscheidungen eine *Gratwanderung* dar. Zum einen sollte man auf Seiten von Hausbewerbern Frustration vermeiden, die sich nach (wiederholter) Nichtberücksichtigung einstellen kann; zum anderen hat niemand einen Anspruch darauf, sich eine Beför-

---

<sup>108</sup> S. etwa §§ 9, 22 BBG; § 32 Nr. 1, § 33 BLV.

<sup>109</sup> S. etwa § 35 I BLV.

derungsstelle innerhalb seiner Linie gleichsam ersetzen zu können. Nicht selten findet sich innerhalb wie freilich auch außerhalb des öffentlichen Dienstes – namentlich in Bezug auf männliche Führungskräfte – das sog. *Peter-Prinzip* bestätigt. Dieses beinhaltet die von dem kanadischen Erziehungswissenschaftler *Laurence J. Peter* und dem kanadischen Journalisten *Raymond Hull* verbunden mit einer Prise Spott und Sarkasmus aufgestellte These, in Hierarchien neige jeder Beschäftigte dazu, bis zur *Stufe seiner Unfähigkeit* aufzusteigen.<sup>110</sup> Überdies ist darauf zu achten, dass sich hausinterne Bewerber vorzugsweise auf Stellen in anderen Fachbereichen der Behörde bewerben, um zu vermeiden, dass sie künftig gegenüber ihren bisherigen Kollegen eine Vorgesetztenstellung einnehmen; denn diese zieht nahezu zwangsläufig Konflikte und Akzeptanzprobleme nach sich.<sup>111</sup>

## D. Personal im öffentlichen Dienst: Eigenheiten und Pathologien

### I. Problem

Wo Menschen zusammentreffen und agieren, „menschelt“ es, d.h. es treten 372 Eigenheiten und Pathologien zutage, die sich auch durch optimierte Maßnahmen der Personalplanung, -akquisition, -führung und -entwicklung nicht vermeiden lassen. Der öffentliche Dienst ist hiervon nicht ausgenommen. Nicht alle Phänomene sind jedoch als Spezifika staatlicher Organisationen auszumachen; vielfach treten sie, zum Teil in anderem Gewande, auch im Bereich der Privatwirtschaft auf. Im Folgenden sollen einige Beispiele für Eigenheiten und Pathologien dargestellt werden.

---

<sup>110</sup> Peter/Hull (1969), S. 25.

<sup>111</sup> Vgl. zum Ganzen auch Püttner (2007), § 12 Rn. 89.

## II. Beispiele

### 1. Bürokratische Sozialisation

- 373 So vollzieht sich in Organisationen in unterschiedlichem Umfang eine *Enkulturation* bzw. *Sozialisation*, d. h. die Aneignung und Verinnerlichung der kognitiven und moralischen Koordinaten, kulturellen Inhalte und Techniken, Einstellungen und Verhaltensweisen einer Organisation durch das neu hinzugetretene Mitglied.<sup>112</sup> Im öffentlichen Dienst lässt sich diese Enkulturation als *bürokratische Sozialisation* bezeichnen.<sup>113</sup>
- 374 Ausprägungen einer solchen bürokratischen Sozialisation, die sich u. U. auch außerhalb der innerdienstlichen Sphäre in der Beurteilung und im Kontakt mit dem Bürger sowie ggf. auch der privaten Außenwelt manifestiert, können etwa sein
- ➔ ein Denken in Rechtsvorschriften, so z. B. die Vermessung der gesamten beruflichen und privaten Umgebung nach straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen (z. B. Staatsanwalt, Polizeibeamter) oder umweltrechtlichen Gesichtspunkten (z. B. Bediensteter des Umweltamts);
  - ➔ auch jenseits konkreter Vorschriften die (unreflektierte) Übernahme im Dienstbetrieb vorherrschender gesellschaftspolitischer Anschauungen infolge einer Prägung durch sowie Identifikation mit dem Amt, z. B. die Übernahme gleichstellungs- oder integrationsfreundlicher Ansichten durch die einschlägigen behördlichen Beauftragten;
  - ➔ die (unreflektierte) Übernahme und Verwendung des behördenspezifischen Fachjargons, d. h. der „Bürokratensprache“<sup>114</sup>;
  - ➔ Eigenheiten des Auftretens (einschließlich Kleiderordnung), der Verhaltensweise und bestimmter ritueller Praktiken und Abläufe (z. B. Grußformeln, Eröffnung und Strukturierung von Gesprächen und Verhandlungen, Sitzordnung, Feierlichkeiten etc.).<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> Enkulturation und Sozialisation werden in den Sozialwissenschaften uneinheitlich als Teilbereich des jeweils anderen aufgefasst, wobei der jeweils engere Begriff milieuspezifisch und der weitere gesamtgesellschaftlich-kulturell verstanden wird; vgl. etwa Dimbath (2016), S. 173; Esser (2001), S. 372; ders. (2016), S. 1; Liebenwein (2008), S. 30 f.; Raithel/Dollinger/Hörmann (2009), S. 59 ff.

<sup>113</sup> Vgl. Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch (2002), S. 315; Franz (2013), S. 442.

<sup>114</sup> Hierzu noch → Rn. 385 ff.

<sup>115</sup> Zur Steuerung-, Orientierungs- und Integrationsfunktion von Ritualen s. Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch (2002), S. 187 ff.

## 2. Insbesondere: „Beamtenmentalität“

### a) Negativzuschreibungen

Speziell auf den öffentlichen Dienst gemünzt ist auch die Zuschreibung einer „Beamtenmentalität“. Sie assoziiert mit dem (beamteten wie angestellten) Verwaltungspersonal diverse unvorteilhafte Wesensmerkmale der Persönlichkeit, des innerdienstlichen Verhaltens und des Auftretens nach außen gegenüber dem Bürger.<sup>116</sup> In diesem Sinne kennzeichnet „Beamtenmentalität“

- mit Blick auf die *Persönlichkeit* eine allenfalls mittelmäßige Begabung, Leistungsfähigkeit und -bereitschaft bei zugleich ausgeprägtem Sicherheitsdenken, um die einmal gewonnenen Privilegien und den Genuss der Vorzüge des öffentlichen Dienstes nicht zu gefährden;
- in Bezug auf das *innerdienstliche Verhalten*, als Ausprägung des o. g. Sicherheitsdenkens, eine geringe Entscheidungsfreude und Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung, die vorzugsweise an die Vorgesetzten delegiert wird;
- gemäß der Devise „*Nach oben buckeln, nach unten treten*“ ein angepasstes, konformistisches und unterwürfiges Verhalten gegenüber Vorgesetzten, dem gegenüber eigenen Untergebenen wiederum ein herrisches, die Vorgesetztenstellung betonendes Gebaren korrespondiert;
- ebenfalls nach oben ein Drang zur Selbstdarstellung bei gleichzeitigem Streben nach Arbeitsvermeidung im weitest möglichem Umfang, was nicht im Widerspruch dazu steht, Untergebene zu Fleiß und Demut anzuhalten;
- im *Kontakt zum Bürger*, der als lästiger Bittsteller und Zeitdieb betrachtet wird, ein obrigkeitliches und unfreundliches Auftreten, Unverständnis und Desinteresse für die Belange des Bürgers, ein unverständliches Amtsdeutsch sowie Trägheit und bürokratische Umständlichkeit, Paragraphenreiterei und fehlende Flexibilität in der Bearbeitung des Vorgangs.

Mögen die genannten Klischeevorstellungen auch im Alltag des öffentlichen Dienstes, etwa in der nicht eben für Organisationsgenie und Bürgerfreundlichkeit berühmten „Bundeshauptstadt“ Berlin, immer wieder Bestätigung finden, so spiegelt die Aufzählung doch nicht durchweg Eigenschaften und Verhaltens-

---

<sup>116</sup> Vgl. hierzu auch Eichhorn (2017), S. 56 f.; Franz (2013), S. 464.

weisen wider, die nur oder hauptsächlich den öffentlichen Dienst prägten und sich nicht auch in Unternehmen der *Privatwirtschaft* fänden. Zudem üben mit Blick auf die Attribute der „Trägheit“ und „Mittelmäßigkeit“ das *Leistungsprinzip* und der Grundsatz der Bestenauslese – ungeachtet der praktischen Schwierigkeiten, stets hochqualifiziertes Personal für den öffentlichen Dienst zu akquirieren (→ Rn. 347) – eine gewisse Filterfunktion aus. Ferner ist die öffentliche Verwaltung nicht zuletzt infolge der Umsetzung des *Neuen Steuerungsmodells* bürgerfreundlicher geworden, was sich etwa in den erweiterten Öffnungszeiten, den gesunkenen Warte- und Bearbeitungszeiten sowie dem Umgang mit dem Bürger manifestiert (→ Rn. 177).

### b) Motive für den Eintritt in den öffentlichen Dienst

- 377 Entsprechend wird auch die Frage, ob das Entstehen einer „Beamtenmentalität“ durch die *Motivlage von Bewerbern* um Stellen im öffentlichen Dienst<sup>117</sup> vorgezeichnet ist, differenziert zu beantworten sein. Ohne Zweifel üben die im weitesten Sinne mit dem Sicherheitsparadigma verknüpften Vorzüge des öffentlichen Dienstes, insbesondere des Beamtenverhältnisses (z. B. Arbeitsplatzsicherheit, leibzeitige Alimentation einschließlich gesicherter Altersversorgung sowie Anspruch auf Beihilfe und Zugang zur privaten Krankenversicherung), eine Anziehungskraft auf Personen aus, die bereits aufgrund ihrer Disposition oder jedenfalls veranlasst durch krisenhafte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen<sup>118</sup> den öffentlichen Dienst ansteuern. Desgleichen erscheinen weitere Annehmlichkeiten ideal auf bequemlichere Zeitgenossen zugeschnitten, so etwa die Erwartung geregelter und nicht der Willkür von Vorgesetzten anheimgestellter Arbeitszeiten und -modalitäten, einer geringeren Belastung durch Stress am Arbeitsplatz im Vergleich zur Privatwirtschaft und der Konstanz des (möglichst heimatnahen) Einsatzortes. Wer somit *Sicherheit* und *Bequemlichkeit* bei vergleichsweise moderaten Verdienstaussichten einem höheren Adrenalinpegel und Gehaltsniveau vorzieht, scheint für den öffentlichen Dienst prädestiniert.

---

<sup>117</sup> Hierzu auch Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch (2002), S. 34 ff.; Franz (2013), S. 463.

<sup>118</sup> Zur buchstäblichen Konjunkturabhängigkeit der Attraktivität des öffentlichen Dienstes → Rn. 347.

Freilich griffe eine Verengung auf die vorgenannten Motivlagen zu kurz. So darf 378 nicht außer Betracht bleiben, dass der öffentliche Dienst wenn auch nicht bei den Spitzengehältern, so doch jedenfalls im Bereich der Einstiegsgehälter durchaus mit der Privatwirtschaft konkurrieren kann.<sup>119</sup> Auch verbindet sich eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung mit der Erwartung, dort Befugnisse und Möglichkeiten zur Gestaltung des Gemeinwesens wahrnehmen und, jedenfalls anfänglich durchaus von Idealismus getragen, Gemeinwohlziele verwirklichen zu können, mithin das Geschehen in seiner näheren und fernerer Umwelt nicht gänzlich ohnmächtig und passiv hinnehmen zu müssen. Der Justizdienst wiederum übt durch die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 I GG) und das hohe Ansehen dieses Berufs eine nicht unbeträchtliche Attraktivität auf (junge) Juristen aus.

### 3. Praxisschock und (De-)Motivation

#### a) Praxisschock

Wenn nach Eintritt in den öffentlichen Dienst die ersten beruflichen Erfahrungen 379 zu den Erwartungen des Neulings völlig konträr sind, kann dies den sog. *Praxisschock* auslösen.<sup>120</sup> Dies gilt umso mehr, je theoretischer und praxisferner sich die genossene Ausbildung gestaltete oder je realitätsferner die praxisbezogenen Sequenzen der Ausbildung beschaffen waren. Insbesondere Akademiker, z. B. Juristen nach dem zweiten Staatsexamen, oder Lehrer erleben die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis nicht selten besonders eindrucksvoll. So spiegelt etwa die tatsächliche Situation im Klassenzimmer nur selten die unter den Laborbedingungen der Hochschule und des Studienseminars erworbenen pädagogischen und psychologischen Kenntnisse wider. Desgleichen werden Juristen als Berufseinsteiger im höheren Dienst häufig sogleich mit Ämtern in leitender Position mit Personalführungsverantwortung betraut, so beispielsweise bei der Polizei oder in der Kommunalverwaltung. Es erfordert ein beträchtliches Maß an Talent und Fingerspitzengefühl, die Klippe zwischen der formalen Vorgesetztenstellung und der fehlenden praktischen Erfahrung zu bewältigen, da sich der akademisch vorgebildete Anfänger gegenüber seinen berufspraktisch

---

<sup>119</sup> Vgl. Vogt (2019), S. 141 ff.

<sup>120</sup> Hierzu auch Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch (2002), S. 156 ff.; Franz (2013), S. 433 f.

eingespielten Mitarbeitern in einer Situation der Unterlegenheit wiederfindet, eine Karte, die letztere nach Belieben ausspielen können.

→ Beispiel: Ein bei der Bundespolizei neu eingestellter Polizeirat soll einen Einsatz leiten. Er konsultiert seine erfahrenen Mitarbeiter, die sämtlich dem mittleren und höheren Dienst angehören. Diese lassen ihn auflaufen, indem sie ihn darauf verweisen, er sei ihr Vorgesetzter und könne als einziger über die richtige Einsatztaktik entscheiden.

380 Auch die übrigen *Spezifika des Dienstbetriebs* sind Berufseinsteigern noch nicht vertraut. Dies betrifft sowohl die Ablauforganisation im Einzelnen als auch und vor allem die *informellen Strukturen und Netzwerke* innerhalb der Behörde. Die Kenntnis, wer über welche Eigenheiten und Schwachstellen verfügt, wer mit wem befreundet oder verfeindet ist, wer wessen Zögling und designierter Nachfolger im Amt ist, wer wem einen Gefallen schuldet oder umgekehrt noch eine Rechnung zu begleichen hat, wer welche persönliche Agenda der Karriereplanung, der Intrigen oder der Arbeitsvermeidung verfolgt etc., ist essentiell, um Interessenkonstellationen und Machtstrukturen in der Behörde zu durchschauen und Fettnäpfchen zu umgehen.

#### **b) (De-)Motivation: Einflussfaktoren und Folgen**

381 Wie an anderer Stelle dargelegt, bemessen sich Fähigkeit und Erfolg von Führungskräften zu einem nicht unwesentlichen Teil danach, wie es ihnen gelingt, Mitarbeiter zu motivieren.<sup>121</sup> Motivation hängt jedoch nicht allein vom Verhalten der Vorgesetzten ab, sondern auch von den dienstlichen Rahmenbedingungen im Übrigen – und nicht zuletzt von der Grundeinstellung des Mitarbeiters selbst; insofern ist Motivation auch intrinsisch. Wesentliche *Einflussfaktoren* auf die Motivation von Mitarbeitern<sup>122</sup> sind daher

→ die Überzeugung von der *Sinnhaftigkeit* des eigenen Tuns als zugleich intrinsischer wie auch von den nachfolgend genannten Umfeldbedingungen abhängiger Faktor;

---

<sup>121</sup> Hierzu → Rn. 359.

<sup>122</sup> Vgl. Franz (2013), S. 471 f.

- die *Anerkennung* der Leistung insbesondere durch Vorgesetzte, aber auch im Kreise von Kollegen und ggf. Untergebenen;
- ein *angemessenes Arbeitsaufkommen* sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht, das Mitarbeiter weder überfordert noch unterfordert. Eine Überforderung steht zu erwarten, wenn Mitarbeitern dauerhaft Aufgaben zugewiesen werden, die jenseits ihrer Fähigkeiten liegen, oder wenn sie Termindruck, Stress und Überstunden ausgesetzt sind. Eine Unterforderung tritt im gegenteiligen Fall ein, nämlich wenn sich Mitarbeiter infolge Unterbeschäftigung oder Zuweisung unterqualifizierter Aufgaben langweilen und nutzlos vorkommen;
- *Ungewissheit* hinsichtlich der eigenen beruflichen Zukunft, die auch im „sicheren“ öffentlichen Dienst bestehen kann, so etwa bei Befristung von Stellen oder bei drohender Umgestaltung des dienstlichen Umfelds, z. B. Auflösung, Eingliederung oder Fusion von Dienststellen im Zuge von Territorial-, Struktur- oder Funktionalreformen. Bietet der gegenwärtige Arbeitsplatz keine Perspektive und sieht man sich zur Suche einer neuen Stelle gezwungen, sinkt die Motivation, sich weiterhin engagiert einzubringen. Anders liegt es freilich, wenn eine Entfristung möglich und von der Leistung des Mitarbeiters abhängig ist, so in den nicht seltenen Fällen eines Missbrauchs der Befristung von Stellen zur faktischen Verlängerung der Probezeit;<sup>123</sup>
- die vermeintliche Banalität einer hinreichenden Ausstattung mit Sachmitteln und technischen Hilfsmitteln, deren Fehlen Frustration und das Gefühl mangelnder Wertschätzung der eigenen Dienststelle und ihrer Beschäftigten auslösen kann.

Demotivation von Mitarbeitern wirkt sich negativ auf die Leistungsfähigkeit der Behörde aus. Die *Folgen von Demotivation*<sup>124</sup> sind

- eine (unbewusste) Verminderung der *Arbeitsleistung*;
- die Anfälligkeit für (echte) *Krankheiten*;
- *Arbeitsvermeidungsstrategien*, so z. B. das „Krankfeiern“ als Vortäuschung von Krankheiten; das systematische „Abtauchen“ mit der Folge der Unerreichbarkeit für Bürger und andere Bedienstete; Langsamkeit und Umständlich-

---

<sup>123</sup> Hierzu → Rn. 350.

<sup>124</sup> Vgl. Franz (2013), S. 472 f., 475 f.

keit, unkooperatives und unfreundliches Verhalten, Schutzbehauptungen und ostentative Unfähigkeit, sämtlich in der Hoffnung, dann von niemandem mehr konsultiert oder in Anspruch genommen zu werden;

- nach vollständiger Resignation die „*innere Kündigung*“ sowie der „*Dienst nach Vorschrift*“, d.h. (introvertierte) Teilnahmslosigkeit und eine Beschränkung der Tätigkeit auf das zur Vermeidung dienstrechtlicher Konsequenzen unbedingt Notwendige;
- oder aber *extrovertierte Unverträglichkeiten* wie Querulanz, Intriganz, Illoyalität gegenüber Vorgesetzten und Kollegen, Stiftung von Unfrieden etc.

383 In Fällen von Demotivation können Behördenleitung und Vorgesetzte ihre Führungsqualitäten unter Beweis stellen, indem sie den Versuch unternehmen, den betreffenden Mitarbeitern neue Aufgaben zuzuweisen, die ihren Fähigkeiten und Neigungen entgegenkommen.

- Beispiel aus der Verwaltungspraxis des Verfassers: Eine auf ihrem Posten unterforderte und daher wenig motivierte Sachbearbeiterin der Kreispolizeibehörde wird nach Aufstellung stationärer Geschwindigkeitsmessenlagen in der Bußgeldstelle beschäftigt. Dies weckt ihren „Jagdinstinkt“, und sie entwickelt sich zu einer engagierten Verfolgerin von Temposündern.
- Weiteres Beispiel: Ein frustrierter und querulatorischer Mitarbeiter terrorisiert die Behördenleitung, indem er den Dienstherrn regelmäßig mit Erfolg verklagt und auch andere Mitarbeiter durch einschlägige „Rechtsberatung“ hierzu animiert. Er akzeptiert das Angebot, künftig in der neu eingerichteten Schuldnerberatung eingesetzt zu werden, und bringt dort sein Beratungstalent zu aller Nutzen und Zufriedenheit ein.

#### 4. Einstellung gegenüber Handlungsadressaten

384 Die Verwaltung ist kraft Verfassungsrechts verpflichtet, nach Gesetz und Recht zu handeln (Art. 20 III GG) und ihre Amtsgeschäfte unvoreingenommen und unparteiisch zu verrichten. Amtsträger, die hierfür keine Gewähr bieten, sind von der Mitwirkung an einem Verwaltungsverfahren ausgeschlossen (§§ 20, 21 VwVfG). Dennoch lässt es sich, wo Menschen tätig werden, nicht vermeiden, dass *Einstellungen* und ggf. auch Vorurteile gegenüber den Bürgern als Handlungsadressaten trotz allen Bemühens um Neutralität die Tätigkeit mitbeeinflus-

sen.<sup>125</sup> Solche Einstellungen können durch verschiedene Faktoren geprägt sein. Hierzu zählt zunächst die Enkulturation bzw. bürokratische Sozialisation dergestalt, dass in der Behörde vorherrschende gesellschaftspolitische Anschauungen übernommen und verinnerlicht wurden (→ Rn. 373 f.). Darüber hinaus können auch die Art der Tätigkeit und die Erfahrungen mit den Handlungsadressaten prägend wirken. Beispiele hierfür sind

- *konflikträchtige Situationen* im Kontakt mit dem Bürger, so z. B. der Polizei mit Straftätern, Randalierern und Betrunkenen; des Ausländeramts mit Ausländern, die ausgewiesen oder abgeschoben werden müssen; des Sozialamts mit (möglicherweise unzufriedenen und aggressiven) Empfängern staatlicher Transferleistungen; des Jugendamts mit Eltern und Kindern aus zerrütteten Familienverhältnissen;
- als Gegenbeispiele Tätigkeitsfelder, die gewöhnlich durch die Begegnung mit *zufriedenen „Kunden“* geprägt sind, so etwa das Handeln des Standesamts bei Eheschließungen, aber auch der Polizei, die von rechtstreuen Bürgern in ihrer Eigenschaft als „Freund und Helfer“ herbeigerufen wird;
- Vorurteile begünstigende *Parallelitäten der Biographien* von Handlungsadressaten, etwa im Bereich des Jugendamts oder der Straf- und Jugendgerichte, so z. B. bei Straftätern der Kleinkriminalität das Fehlen einer abgeschlossenen Berufsausbildung, Arbeitslosigkeit, Schulden in fünfstelliger Höhe, gescheiterte Beziehungen, nicht erfüllte Unterhaltspflichten, mehrere Vorstrafen etc.

## 5. Verwaltungssprache und -kommunikation

Eine Ausprägung bürokratischer Sozialisation ist die Verwendung eines behörden-spezifischen Fachjargons, der sich auch als „Bürokratensprache“ bezeichnen lässt (→ Rn. 374). Er mag für den behördeninternen Gebrauch unter Eingeweihten geeignet und angemessen sein. Eine Übertragung auf die Kommunikation mit dem Bürger als Handlungsadressaten verbietet sich jedoch, da regelmäßig davon auszugehen ist, dass dem Bürger mangels hinreichender Rechtskunde die gesetzlichen und verwaltungspraktischen Fachtermini unbekannt sind. Ihre Verwendung erzeugt Unverständnis, Unsicherheit und Unmut. Anstelle eines unreflektierten Verharrens im Bürokratendeutsch sind die Behördenmitarbeiter

<sup>125</sup> Vgl. auch Franz (2013), S. 465 f.

daher gehalten, eine *bürgerorientierte Verwaltungssprache* zu verwenden.<sup>126</sup> Sie haben sich hierbei von den *Grundregeln* leiten lassen,

- sich *verständlich* auszudrücken, ohne hierbei die Anforderungen an die *Gesetzestreue, Präzision und Vollständigkeit* ihrer Ausführungen und Entscheidungen aufzugeben, sowie
- trotz der gebotenen *Sachlichkeit* in der Kommunikation mit dem Bürger einen von *Höflichkeit* und grundsätzlich auch *Freundlichkeit* geprägten Umgangston und Stil zu pflegen. Angehörige des öffentlichen Dienstes sollten sich stets bewusst sein, dass sie von den Steuergeldern ihrer Handlungsadressaten alimentiert bzw. vergütet werden und ihre (berufliche) Existenzberechtigung einzig aus ihrer Verpflichtung zum Dienst am Bürger und am Gemeinwesen herleiten. Bezeichnenderweise erachtet man es auch heutzutage noch für nötig, diese Regeln gelegentlich explizit in das Verwaltungsinnenrecht aufzunehmen.<sup>127</sup>

386 Eine bürgerorientierte Verwaltungssprache zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass sie frei von Formulierungssünden bleibt, deren Gebrauch sich angehende Verwaltungsbedienstete bedauerlicherweise bereits im Rahmen ihrer (Juristen-)Ausbildung aneignen, um ihn in der anschließenden Verwaltungspraxis zur Meisterschaft zu führen. Kennzeichen dieser „Bürokratensprache“ sind u. a.

- *lange, umständliche Sätze* und schwülstige *Floskeln*, die nicht selten mit bildungsaffiner Wortgewandtheit vermenget werden,
- ein unschöner und häufig gezwungen wirkender *Nominalstil* mit aneinandergereihten Substantiven,
- dem allgemeinen Sprachgebrauch wesensfremde *Wortungetüme* (z. B. „Zuverlässigkeitsnachweiserbringungspflicht“) und
- inflationäre *Passivbildungen* anstelle deutlich eleganterer Aktivsätze.

---

<sup>126</sup> Hierzu etwa auch Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch (2002), S. 140 ff.; Fisch/Margies (2014), S. 67 ff.; Franz (2013), S. 487 ff.

<sup>127</sup> S. beispielhaft Nr. 2.2 Richtlinie für die Vorgangsbearbeitung (Anlage 3 zur GGO).

Als Beispiel für eine Kombination der o. g. sprachlichen Untugenden möge folgende Formulierung dienen: „Infolge ablehnender Stellungnahme der gemäß § ... Straßenverkehrsrechts- und Güterkraftverkehrszuständigkeitsverordnung zuständigen Straßenverkehrsbehörde des Landratsamts X vom ... kann einer vollumfänglichen Positivbescheidung Ihres Antrags vom ... auf Rücknahme des Bescheids der örtlichen Ordnungsbehörde der Stadt Y vom ... derzeit nicht entgegengesehen werden.“ 387

## Anhang: Verständnisfragen zu § 8

1. Welches sind die Wesensmerkmale des Beamtenverhältnisses? (→ Rn. 311 f.) 388
2. Welches sind die wesentlichen Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst? (→ Rn. 321)
3. Was versteht man unter Personalmanagement und welche Komponenten umfasst dieses? (→ Rn. 332 f.)
4. Welche Faktoren relativieren das für die Personalakquisition leitende Prinzip der Bestenauslese? (→ Rn. 346 f.)
5. Welche Führungsstile lassen sich unterscheiden und wodurch kennzeichnen sie sich? (→ Rn. 354)
6. Welche Maßnahmen der Personalentwicklung kommen im öffentlichen Dienst zum Einsatz? (→ Rn. 360 ff.)
7. Worin äußern sich bürokratische Sozialisation und „Beamtenmentalität“? (→ Rn. 373 ff.)



# § 9 Koordination, Verfahren und Entscheidung

## A. Koordination

### I. Begriff und Ebenen der Koordination

Die Vielgestalt öffentlicher Aufgaben und die Vielzahl der zu ihrer (arbeitsteiligen) Erledigung berufenen Verwaltungsträger und Behörden im organisatorischen sowie im funktionellen Sinne erfordern eine Koordination. Unter *Koordination* versteht man demgemäß die Abstimmung der Aufgabenerfüllung zwischen Behörden sowie innerhalb von Behörden; die Einstufung als innerbehördlich oder zwischenbehördlich kann für denselben Koordinationsvorgang divergieren je nachdem, ob man das organisatorische oder das funktionelle Behördenverständnis zugrunde legt (→ Rn. 44, 47). Koordination zielt darauf ab, im Sinne einer effektiven, den betroffenen Gemeinwohlinteressen in möglichst hohem Umfang dienlichen Aufgabenerfüllung zwischen den in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Behörden ein Höchstmaß an Kohärenz herzustellen. Sie soll vermeiden helfen, mangels hinreichender Abstimmung zeitliche und materielle Ressourcen zu vergeuden, indem unnötige Verzögerungen eintreten oder sich behördliches Handeln gar konterkariert. Beispiele hierfür sind mannigfaltig. Sie reichen von Säumigkeit bei der Übermittlung benötigter Informationen an eine andere Behörde bis hin zu den üblichen Verzögerungen und Missständen im öffentlichen Hochbau. So schüttelt der Bürger zu Recht den Kopf, wenn Verwaltungsgebäude wochenlang eingerüstet dastehen, ohne dass Baumaßnahmen erkennbar sind, oder wenn eine soeben erneuerte Fahrbahndecke wieder aufgerissen wird, um Kabel zu verlegen oder Wasserleitungen zu sanieren. Ein weiteres Problemfeld stellen latent widersprüchliche Agenden innerhalb der Verwaltung dar, so etwa die Förderung von gesunden Wohnverhältnissen, Nah-

erholung, Klima-, Lärm-, Natur- und Bodenschutz einerseits sowie der Ansiedlung von Gewerbe und des Ausbaus von Verkehrswegen andererseits.

390 Koordination vollzieht sich auf *zwei Ebenen*, nämlich

- als *vertikale Koordination* zwischen Verwaltungsträgern im Mehrebenensystem (Bund, Länder, Landkreise, Gemeinden) oder zwischen den Hierarchieebenen eines bestimmten fachbehördlichen Zweigs (z. B. zwischen dem Umweltministerium, der Umweltabteilung der Regierungspräsidien und den Umweltämtern der Landratsämter und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte, mithin den obersten, höheren und unteren Umweltbehörden);
- als *horizontale Koordination* auf derselben Hierarchieebene, die wiederum in zwei Formen zu untergliedern ist. Zum einen findet sie zwischen verschiedenen Behörden im funktionellen und zugleich auch organisatorischen Sinne statt, so z. B. dem Umweltamt des Landratsamts als unterer Umweltbehörde und dem staatlichen Forstamt als unterer Sonderbehörde. Zum anderen koordinieren sich verschiedene Behörden im funktionellen Sinne, die Untereinheiten desselben Verwaltungsträgers bzw. derselben Behörde im organisatorischen Sinne sind, so z. B. die untere Bauaufsichtsbehörde und die untere Naturschutzbehörde, die beide im Landratsamt angesiedelt sind. Im ersten Fall findet die Koordination mithin (buchstäblich) zwischen verschiedenen „Häusern“ statt, im zweiten Fall hingegen unter dem Dach derselben organisatorischen Verwaltungseinheit.

## II. Einflussfaktoren auf den Koordinationsbedarf

391 Der *Koordinationsbedarf* divergiert freilich in Abhängigkeit von der zu erfüllenden (abstrakten) Aufgabe, der konkreten Situation, den beteiligten Akteuren, der Ressourcenlage und der Zielgruppe des Verwaltungshandelns.<sup>1</sup> Er steigt, je komplexer sich die (abstrakte) Aufgabe und die konkrete Situation gestalten, je höher die Zahl der aus verschiedenen Verwaltungsbereichen in ihre Erfüllung einbezogenen Akteure liegt, und je stärker die verschiedenen Verwaltungs-

---

<sup>1</sup> Vgl. zum Folgenden auch Püttner (2007), §9 Rn 12 ff.

bereiche auf dieselben Ressourcen (z. B. Flächen, Umweltmedien, Verkehrs- und Verwaltungseinrichtungen) zugreifen oder dieselben Zielgruppen adressieren. Einen *höheren Koordinationsbedarf* erfordern daher insbesondere

- *Querschnittsaufgaben*, deren Wahrnehmung eine Vielzahl von Verwaltungsbereichen, Akteuren und Interessen einzubeziehen hat, die um dieselben Ressourcen konkurrieren, so etwa Aufgaben des Umweltschutzes, der Planung (z. B. Raumordnungsplanung, Bauleitplanung, Infrastrukturfachplanung) und der Wirtschaftsförderung;
- Aufgaben, die aus verschiedenen fachlichen Blickwinkeln auf *dieselbe Zielgruppe* gerichtet sind und deren effektive und kohärente Erledigung eine permanente reibungslose Kooperation einschließlich Informationsaustauschs erfordern. Beispiele hierfür sind etwa die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Jugendämtern, zwischen Gewerbebehörden und Wirtschaftskammern (IHK und Handwerkskammer) sowie zwischen der Ausländer-, Arbeits- und Sozialverwaltung;
- das Zusammenwirken von *Akteuren* unterschiedlicher Provenienz, „Verwaltungskultur“ und Arbeitsweise, die eine Verständigung und die Schaffung eines wirksamen Kooperationsmodus u. U. erschwert, so z. B. zwischen Juristen einerseits und Sozialarbeitern, Ingenieuren/Technikern/IT-Experten oder Amtsärzten andererseits;
- die *räumliche Trennung* zwischen Behörden im organisatorischen oder funktionellen Sinne, mag dies auch banal klingen. Denn sie erschwert ein u. U. informell praktiziertes unkompliziertes Zusammenwirken auf dem „kurzen Dienstweg“.

Ob umgekehrt der *Koordinationsbedarf sinkt*, wenn die Aufgaben und Zuständigkeiten der jeweiligen Behörden und die Formen des Verwaltungshandelns einschließlich der zwischen- und innerbehördlichen Interaktion (z. B. durch Verfahrensbeteiligungen) durch (außenwirksame) Rechtsnormen oder (innenrechtliche) Verwaltungsvorschriften exakt bestimmt sind und keine Spielräume belassen,<sup>2</sup> ist fraglich. Denn weder lassen sich sämtliche Anlässe einer Koordination noch die Details derselben erschöpfend regeln, noch stellt die Normierung

<sup>2</sup> So tendenziell Püttner (2007), § 9 Rn. 13.

selbst bereits sicher, dass die Koordination in der praktischen Umsetzung stets vollumfänglich gelingt. Zudem finden sich selbst im dichtesten Gefüge rechtlicher Bestimmungen Wege einer außerhalb derselben liegenden, informellen Koordination.

### III. Formen der Koordination

#### 1. Überblick

393 Hinsichtlich der *Formen der Koordination* ist zu unterscheiden zwischen

➔ *rechtlich institutionalisierten* Formen der horizontalen und der vertikalen Koordination, und

➔ *informellen*, d. h. nicht rechtlich formalisierten *Koordinationsformen*.

#### 2. Rechtlich formalisierte Koordination

##### a) Horizontale Koordination

##### aa) Mitwirkung anderer Behörden

394 Eine rechtlich formalisierte horizontale Koordination von Behörden, die konkret nicht in einem Hierarchieverhältnis agieren, vollzieht sich hauptsächlich über die verschiedenen Formen der *Mitwirkung anderer Behörden* in Entscheidungsprozessen, namentlich Verwaltungsverfahren. Diese Mitwirkung kann sich auf einzelne oder bestimmte Behörden erstrecken und beschränken, so etwa die Anhörung der IHK und der Handwerkskammer vor der Untersagung des Betriebs eines Handwerks durch die Gewerbebehörde gemäß § 16 III 2 HwO, oder die Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen in Rechtsetzungs-, Planungs- und Genehmigungsverfahren gemäß § 63 BNatSchG. Sie kann aber auch einen unbestimmten Kreis von Behörden erfassen, so etwa die förmliche Behördenbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren, etwa im Rahmen von Bauleitplanungen (§§ 4, 4a BauGB), Planfeststellungsverfahren (z. B. § 73 II, IIIa, VI, IX VwVfG) oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (§ 10 III BImSchG). Die Beteiligung hängt in diesen Fällen davon ab, ob das Vorhaben den Aufgabenbereich der jeweiligen Behörde betrifft.

395 Zumeist beschränkt sich diese horizontale Koordination darauf, die andere Behörde *anzuhören*, ihr mithin Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer ge-

setzunglich vorgegebenen oder durch die Behörde festzulegenden Frist zu geben. Die Stellungnahmen der beteiligten Fachbehörden entfalten hierbei für die zuständige Behörde keine rechtliche Bindungswirkung; diese entscheidet allein nach dem gesetzlichen Prüfungsprogramm. Entsprechend verbindet sich die Anhörung regelmäßig mit einer formellen und eingeschränkten materiellen *Präklusion*.<sup>3</sup> Äußert sich eine Fachbehörde nicht oder nicht fristgemäß, kann das Verfahren fortgeführt werden (formelle Präklusion); zugleich können die betreffenden Belange außer Betracht bleiben, es sei denn sie sind der zuständigen Behörde bekannt, hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung (eingeschränkte materielle Präklusion).<sup>4</sup> Da die säumigen Fachbehörden keine subjektiven Rechte oder privaten Belange, sondern im Allgemeinwohl liegende öffentliche Belange wahrnehmen, dürfen die einschlägigen Gesichtspunkte aus Gründen der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Art. 20 III GG) nicht von vornherein und generell ignoriert werden.

Ebenfalls nur auf eine Gelegenheit zur Stellungnahme, der keine Bindungswirkung zukommt, zielen Vorschriften ab, wonach die zuständige Behörde im *Benehmen* mit einer anderen Behörde zu entscheiden hat,<sup>5</sup> so etwa gemäß § 17 I BNatschG bei Eingriffen in Natur und Landschaft. Bedürfen diese aufgrund eines anderen Gesetzes einer behördlichen Zulassung (z. B. immissionsschutzrechtlichen Genehmigung), hat die zuständige Behörde über die naturschutzrechtliche Kompensation im *Benehmen* mit der Naturschutzbehörde zu entscheiden. Anders liegt dies, wenn das Gesetz das *Einvernehmen* der zu beteiligenden Behörde voraussetzt. Ein prominentes Beispiel hierfür ist § 36 BauGB, wonach die Bauaufsichtsbehörde über die Zulässigkeit von Bauvorhaben in Gebieten, wo die Gemeinde ihrer Planungshoheit noch nicht im Wege eines (qualifizierten) Bebauungsplans Ausdruck verliehen hat, das Einvernehmen der Gemeinde einzuholen hat. Einvernehmen bedeutet *volle Willensübereinstimmung*, d. h. die Zustimmung der zu beteiligenden Behörde.<sup>6</sup> In ähnlichem Sinne müssen die IHK und die Handwerkskammer im Rahmen ihrer Anhörung gemäß § 16 III 2 HwO in einer gemeinsamen Erklärung mitteilen, dass die Voraussetzungen einer

<sup>3</sup> Näher zur Behördenpräklusion Ziekow/Siegel (2001), S. 92 ff.

<sup>4</sup> S. beispielhaft § 11 S. 3, § 20 I 2 der 9. BImSchV.

<sup>5</sup> Vgl. Ramsauer (2019), § 9 Rn. 56.

<sup>6</sup> Vgl. BVerwGE 116, 175 (185).

Untersagung des Handwerksbetriebs vorliegen. Der entgegenstehende Wille der zu beteiligenden Behörden kann jedoch je nach Fachrecht durch die zuständige Behörde selbst oder durch eine höherrangige Behörde überwunden werden.<sup>7</sup>

- 397 Die horizontale Koordination in Gestalt der Mitwirkung anderer Behörden in Verwaltungsverfahren erschöpft sich indes nicht im einmaligen Vorgang einer förmlichen Anhörung. Vielmehr werden die betroffenen Fachbehörden üblicherweise bereits in die *Beratung des Antragstellers* vor Verfahrenseröffnung im Rahmen einer Vorantragskonferenz einbezogen. Gleiches gilt für die *Prüfung der Vollständigkeit* der mit einem Antrag eingereichten Unterlagen; diese wird in der Praxis bereits mit der Aufforderung verbunden, zum Antragsgegenstand selbst Stellung zu nehmen, sich mithin förmlich zu beteiligen. Ggf. findet auch hier ergänzend eine *Antragskonferenz* statt. Im Anschluss an die förmliche Anhörung ist in Planfeststellungsverfahren und komplexen Genehmigungsverfahren ein *Erörterungstermin* vorgesehen bzw. möglich, um die fachbehördlichen Stellungnahmen sowie die Einwendungen gegen das Vorhaben mit dem Vorhabenträger, den Fachbehörden sowie den Einwendern und Betroffenen zu erörtern.<sup>8</sup>
- 398 Teilweise finden sich im Fachrecht über die Beteiligungspflicht hinaus, die dem äußeren Verfahren zuzuordnen ist, auch *prozedurale Vorgaben* für den Gang der Entscheidungsfindung und *materielle Vorgaben* für die Entscheidung als Ergebnis des äußeren Verfahrens, mithin Anforderungen an das *innere Verfahren*.<sup>9</sup> So fordert etwa die Regelung des Abstimmungsgebots gemäß § 2 II BauGB, dass die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander *abzustimmen* sind. Dies bedeutet, dass die Nachbargemeinden nicht nur i. S. v. §§ 4, 4a BauGB anzuhören sind, sondern dass die Pläne im materiellen Ergebnis dem Abwägungsgebot entsprechend „abgestimmt“ sein müssen.<sup>10</sup> Konkrete wechselseitige *Beachtens- und Berücksichtigungsgebote* statuiert etwa § 10 BNatSchG betreffend das Verhältnis der Raumordnungsplanung als überörtlicher räumlicher Gesamtplanung und der überörtlichen Landschaftsplanung als räumlicher Fachplanung: So sind

---

<sup>7</sup> S. etwa für das gemeindliche Einvernehmen § 70 BbgBO; für die Beteiligung von IHK und Handwerkskammer § 16 VII HwO.

<sup>8</sup> S. etwa § 73 VI VwVfG; § 10 VI BImSchG.

<sup>9</sup> Zur Unterscheidung von äußerem und innerem Verfahren → Rn. 408.

<sup>10</sup> Vgl. BVerwGE 84, 209 (216). Das Abstimmungsgebot dient hierbei nicht nur öffentlichen Interessen, sondern schützt auch die kommunale Planungshoheit und vermittelt insofern ein subjektives Abwehrrecht.

die (verbindlichen, abschließend abgewogenen) Ziele der Raumordnung in der Landschaftsplanung zu beachten und die Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 10 I 2 BNatSchG); umgekehrt sind die in der überörtlichen Landschaftsplanung konkretisierten Naturschutzziele und -maßnahmen in der raumordnerischen Abwägung zu berücksichtigen (§ 10 III BNatSchG). An anderer Stelle, so etwa in Bezug auf die wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen der innerhalb einer Flussgebietseinheit zuständigen Behörden der Länder, gibt das Gesetz (§ 7 II WHG) dagegen nur die *Koordination* dieser Planungen und Maßnahmen vor.

### bb) Federführung

Auch soweit eine Behörde nicht bzw. nicht allein über den Verfahrensgegenstand entscheidet, kann ihr bei der Bearbeitung eines Vorgangs eine *Federführung* zukommen. Dies gilt etwa für diejenigen Fälle, in denen ein Vorhaben *weiterer behördlicher Zulassungen* bedarf, die nicht von der Entscheidung der federführenden Behörde konzentriert werden.<sup>11</sup> So konzentriert die immissionsschutzrechtliche Genehmigung gemäß § 13 BImSchG beispielsweise keine bergrechtlichen Betriebspläne oder wasserrechtlichen Erlaubnisse bzw. Bewilligungen. Gleiches gilt für weitere zulassungspflichtige Vorhaben, die mit dem verfahrensgenständlichen Vorhaben unmittelbar in einem räumlichen oder betrieblichen Zusammenhang stehen. Für diese Fälle weist § 10 V 2 BImSchG der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde die Aufgabe zu, „eine vollständige Koordinierung der Zulassungsverfahren sowie der Inhalts- und Nebenbestimmungen sicherzustellen.“ 399

Ist die Federführung nicht kraft Gesetzes ausdrücklich einer Behörde zugewiesen, bestimmt sie sich nach dem in *Verwaltungsvorschriften* niedergelegten Innenrecht. Sie liegt demgemäß bei derjenigen Organisationseinheit (Ministerium, nachgeordnete Behörde, Untereinheit), die nach dem Geschäftsverteilungsplan oder dem sachlichen Inhalt der Angelegenheit überwiegend zuständig ist oder im Einzelfall als federführend bestimmt worden ist.<sup>12</sup> 400

<sup>11</sup> Eine solche (eingeschränkte) Konzentrationswirkung sehen etwa § 75 I Hs. 2 VwVfG für Planfeststellungsbeschlüsse, § 13 BImSchG für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen und § 72 I 2 BbgBO für die Baugenehmigung vor.

<sup>12</sup> Vgl. etwa § 9 I, II GGO Bbg; § 15 I 2 GGO BMin; § 5 I 3 GGO I Bln.

**b) Vertikale Koordination**

**aa) Aufsicht über nachgeordnete Behörden**

401 Paradigmatisch für vertikale Behördenkoordination ist die *Aufsicht* übergeordneter Behörden über nachgeordnete Behörden. Sie vollzieht sich zum einen innerhalb der Behördenhierarchie der *unmittelbaren Staatsverwaltung*, z. B. zwischen Ministerien und ihnen nachgeordneten Regierungspräsidien oder Sonderbehörden. Zum anderen unterliegen die selbständigen Verwaltungsträger der *mittelbaren Staatsverwaltung* (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und Beliehene) der staatlichen Aufsicht. Eine herausragende Rolle nimmt die Aufsicht über die Kommunen als Körperschaften mit Selbstverwaltungsrecht ein. Die Aufsicht stellt eine Ausprägung der *externen Verwaltungskontrolle* dar und wurde im sechsten Kapitel eingehend behandelt (→ Rn. 245).

402 An dieser Stelle sei lediglich rekapituliert, dass die Aufsicht, soweit ihr Selbstverwaltungsträger unterliegen, nicht allein als repressive nachträgliche Kontrolle mit Unterrichtungs-, Beanstandungs-, Weisungs- und Aufhebungsbefugnissen etc. ausgestaltet ist, sondern auch eine vorgängig-präventive Beratung und die Erteilung von Genehmigungen einschließt. Sie ist in Selbstverwaltungsangelegenheiten als *Rechtsaufsicht* und im Falle der Wahrnehmung staatlicher (Weisungs-)Aufgaben als *Fachaufsicht* innerhalb des jeweiligen fachbehördlichen Zweigs ausgestaltet. Die Befugnisse der Fachaufsichtsbehörde umfassen hierbei nicht sämtliche Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörde. Aus diesem Grunde ist die Rechtsaufsichtsbehörde verpflichtet, die Fachaufsichtsbehörden bei Bedarf unter Anwendung ihrer weiterreichenden Befugnisse zu unterstützen.<sup>13</sup> In diesem Fall vollzieht sich zwischen Rechts- und Fachaufsichtsbehörde zugleich eine *horizontale Koordination*.

**bb) Gegenstromprinzip**

403 Eine weitere Variante vertikaler Koordination repräsentiert das im Recht der räumlichen Gesamtplanung verankerte *Gegenstromprinzip*. Es dient der Harmonisierung der Planungen auf der vertikalen Ebene, d. h. der überörtlichen Raumordnungsplanung der höherstufigen Planungsträger und der örtlichen Bauleitplanung der Gemeinden. So soll sich gemäß § 1 III ROG „die Entwicklung,

---

<sup>13</sup> S. etwa § 121 IV BbgKVerf.

Ordnung und Sicherung der Teilräume (...) in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen“. Das Gegenstromprinzip schlägt sich auf die Entscheidung des Raumplanungsträgers nieder, indem gemäß § 8 II 2 ROG die Planungen der Gemeinde in der raumordnerischen Abwägung nach § 7 II ROG zu berücksichtigen sind. Umgekehrt üben die Festlegungen in Raumordnungsplänen insofern eine Bindungswirkung auf nachgelagerte Planungen aus, als *Ziele der Raumordnung*, d.h. nach abschließender Abwägung als verbindlich festgelegte raumordnerische Vorgaben, zu beachten und *Grundsätze der Raumordnung* in der nachgelagerten Abwägung zu berücksichtigen sind (§ 4 I ROG). Entsprechend gibt § 1 IV BauGB den Gemeinden vor, ihre Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Die Grundsätze der Raumordnung zählen dagegen (nur) zum Abwägungsmaterial i. S. v. § 2 III BauGB.

### 3. Informelle Koordination

Die rechtlich formalisierte vertikale und horizontale Koordination ergänzen 404 (und ggf. ersetzen) Formen *informeller Koordination* zwischen Behörden und innerhalb von Behörden, mithin solche, die nicht auf außen- oder innenrechtlicher Basis förmlich institutionalisiert sind, sondern sich faktisch in der Verwaltungspraxis etabliert haben.<sup>14</sup> Sie spielen dort eine nicht zu unterschätzende Rolle. Anlässe für eine informelle Koordination können sein

- *Dauer- oder Querschnittsaufgaben*, z.B. Verwaltungsmodernisierung, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Naturschutz, Strukturwandel, Energiewende und Klimaschutz etc.;
- *zeitlich begrenzte Projekte*, z.B. größere Infrastrukturvorhaben, Implementierung neuer gesetzlicher Bestimmungen;
- *konkrete Problemsituationen*, z.B. Hochwasser, Unterbringung einer Vielzahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen;
- die routinemäßige Abstimmung im Rahmen des *regulären Dienstbetriebs*.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu auch Püttner (2007), § 9 Rn. 50 ff.

405 *Orte* der informellen Koordination sind insbesondere

- ➔ Dienstbesprechungen, z. B. als regelmäßige *jours fixes* der Behördenleitung, des Vorgesetzten oder eines (informellen) Fachkollegiums;
- ➔ persönliche Kontakte am Rande des Dienstbetriebs (z. B. Mittags- und Kaffeepausen, Flurgespräche) und außerhalb desselben (z. B. auf Fachtagungen und -versammlungen oder im privaten Rahmen);
- ➔ Austausch über Medien, z. B. Fachzeitschriften.

406 Von Bedeutung sind vor allem Zusammenkünfte von Angehörigen desselben fachbehördlichen Zweigs (Verkehrs-, Umwelt-, Sozialverwaltung etc.) verschiedener Hierarchieebenen (z. B. Ministerium, Mittel- und Sonderbehörden, Kreise und kreisfreie Städte als untere Verwaltungsbehörden) oder derselben Hierarchieebene (z. B. Bauaufsichtsbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte). Deren stark ausgeprägte fachbezogene Koordination wird auch mit dem pathologischen Phänomen der sog. *Fachbruderschaften* beschrieben.<sup>15</sup> Ihr wohne eine Tendenz zur Höhergewichtung der eigenen fachlichen Belange gegenüber anderen Interessen inne. Die Fachbruderschaften wiesen eine Art zunftähnliches Selbstverständnis auf und zeigten sich renitent gegen eine überfachliche Koordination, womit sie zugleich der Integrationskraft der Mittel- und Kommunalbehörden, die eine Vielzahl von Fachbehörden zusammenfassen, Grenzen setzten.

## B. Verfahren und Entscheidung

### I. Gegenstand und Abgrenzungen

#### 1. Verfahren

407 *Verfahren* lassen sich im weitesten Sinne verstehen als planvoll gegliederte Vorgänge der Informationsgewinnung und -verarbeitung, die der Findung einer Entscheidung dienen (→ Rn. 25). Das Verfahren schließt die *Entscheidung* (im engeren Sinne) ein, die sich in Gestalt der Auswahl einer Handlungsalternative

---

<sup>15</sup> Vgl. Wagener (1979), S. 238 ff.; ferner Bogumil/Jann (2009), S. 146 f.; Püttner (2007), §9 Rn. 10 f.

und ihrer rechtsförmlichen Umsetzung manifestiert;<sup>16</sup> in diesem Sinne schließt etwa das – im engeren Sinne des § 9 VwVfG verstandene – Verwaltungsverfahren als „die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist“, den Erlass dieses Verwaltungsakts oder den Abschluss dieses öffentlich-rechtlichen Vertrags ein. Umgekehrt stellt sich das Verfahren in seiner dienenden Funktion als *Teil der Entscheidungsproduktion* dar. Es bildet den Weg zur Entscheidung, das *prozedurale Element* der Entscheidungsfindung.

Für die weitere Darstellung ist die Unterscheidung dreier Ausprägungen des Verfahrens als prozeduraler Komponente der Entscheidungsproduktion von Bedeutung.<sup>17</sup> Hierbei handelt es sich um 408

- das *äußere Verfahren* als – auch jenseits des gemäß § 9 VwVfG auf Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge beschränkten Verwaltungsverfahrens nach dem VwVfG – entscheidungsvorbereitende und -abschließende Tätigkeit im *Außenverhältnis* zum Bürger, zu anderen Behörden und sonstigen Dritten;
- die parallel und ergänzend zum äußeren (Verwaltungs-)Verfahren innerhalb der Behörde ablaufenden Geschäftsprozesse, mithin die (*interne*) *Ablauforganisation*, und
- die gedanklichen und methodischen Schritte, die der Entscheidungsträger vor, während und im Anschluss an die Interaktion mit dem Bürger, anderen Behörden und sonstigen Dritten (oder auch ohne eine solche Interaktion) vollzieht, um das Entscheidungsergebnis zu finden, mithin das *innere Verfahren*.

<sup>16</sup> Vgl. Windoffer (2005b), S. 108, 127 ff. sowie noch → Rn. 449.

<sup>17</sup> S. hierzu bereits → Rn. 25.

## 2. Entscheidung

409 Verwaltungsbehörden sind Träger vielfältiger Entscheidungen, d.h. der Auswahl von Handlungsalternativen und ihrer rechtsförmlichen Umsetzung. Das Ergebnis dieser Entscheidungen spiegelt sich mithin in den *Handlungsformen* der Verwaltung wider.<sup>18</sup> Hierunter wären insbesondere zu nennen

- ➔ der Erlass von *Rechtsnormen* und sonstigen abstrakt-generellen Regelungen, die für eine unbestimmte Zahl von Fällen und Adressaten gelten, hierunter etwa *Rechtsverordnungen* als vom Gesetzgeber auf die Exekutive delegierte Form der Rechtsetzung vorwiegend ordnungsrechtlicher oder planerischer Natur (z.B. ordnungsbehördliche Verordnungen, Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten), *Satzungen* von Selbstverwaltungsträgern zur Regelung von Selbstverwaltungsangelegenheiten (z.B. Bebauungspläne, kommunale Abgabensatzungen), Rechtssätze des *Innenrechts* der Verwaltung (z.B. Geschäftsordnungen von Gemeindevertretungen, Verwaltungsvorschriften) und *sonstige* abstrakt-generelle Regelungen (z.B. Flächennutzungspläne);
- ➔ der Erlass von *Verwaltungsakten* i.S.v. § 35 VwVfG als hoheitliche Einzelfallregelungen gegenüber individuell oder zumindest gattungsmäßig bestimmten Adressaten (z.B. Baugenehmigung, Planfeststellungsbeschluss, Auflösung einer Versammlung);
- ➔ konsensuales Handeln, insbesondere der Abschluss *öffentlich-rechtlicher Verträge* i.S.v. § 54 ff. VwVfG (z.B. zur Ablösung baurechtlicher Stellplatzverpflichtungen durch Zahlung eines Geldbetrags) oder *privatrechtlicher Verträge* (z.B. Arbeitsverträge mit Beschäftigten, Gesellschaftsverträge zur Gründung von Unternehmen in Privatrechtsform), desgleichen unterhalb der Schwelle der vertraglichen Rechtsbindung angesiedelte *informelle Absprachen* der Verwaltung (z.B. unverbindliche Umweltabsprachen mit Unternehmen oder ihren Verbänden über – zunächst frei von hoheitlichem Zwang anzustrebende – Umweltziele)<sup>19</sup>;
- ➔ *Beschlüsse* namentlich politischer Natur (z.B. Beschlüsse von Gemeindevertretungen);

---

<sup>18</sup> Hierzu eingehend etwa Detterbeck (2019), Rn. 419 ff.; Maurer/Waldhoff (2017), §§ 9, 13 bis 17; Schmidt-Aßmann (2006), Rn. 6/80 ff.

<sup>19</sup> Hierzu Schmidt-Aßmann (2006), Rn. 6/131 ff.; mit Blick auf das Umweltrecht Erbguth/Schlacke (2019), § 5 Rn. 110 ff.

- ein Vorgehen im Wege von *Realakten*, die anders als Rechtsnormen, Verwaltungsakte oder Verträge nicht auf die Bewirkung rechtlicher Folgen, sondern nur auf einen tatsächlichen Erfolg gerichtet sind (z. B. Baumaßnahmen, Straßenreinigung, Müllabfuhr, Beratung und Hinweise, Datenerhebung, Abschleppen von Fahrzeugen als vollstreckungsrechtliche Ersatzvornahme etc.).

Einen zu den vorgenannten Handlungsformen querliegenden Typus stellen **410 Pläne** dar. Diese lassen sich auch als *Meta-Handlungsform* bezeichnen, weil sie zumeist keine Handlungsform sui generis bilden, sondern in Gestalt der übrigen Handlungsformen ergehen. So werden etwa Landesentwicklungspläne als Rechtsverordnung erlassen oder durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt.<sup>20</sup> Bebauungspläne ergehen gemäß § 10 I BauGB als Satzung, und Planfeststellungsbeschlüsse i. S. v. § 74 I 1 VwVfG stellen Verwaltungsakte dar. Nur soweit sich Pläne nicht einer der übrigen Handlungsformen zuordnen lassen, ist es angezeigt, sie als Pläne sui generis einzustufen, so etwa den Flächennutzungsplan gemäß § 5 I BauGB.<sup>21</sup>

## II. Ausprägungen des Verfahrens

### 1. Äußeres Verfahren

#### a) Überblick

Das *äußere Verfahren*, gerichtet insbesondere auf den Erlass von Rechtsnormen **411** oder Verwaltungsakten, untergliedert sich idealtypisch in folgende, in Abb. 16 zusammengefasste Phasen:

1. Vorbereitungsphase, z. B. Vorantragsberatung, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung
2. Verfahrenseröffnung, auf Antrag oder von Amts wegen
3. Antragsverfahren: Eingangsbestätigung und Vollständigkeitsprüfung
4. Sachverhaltsermittlung einschließlich Beteiligungen
5. Rechtsförmlicher Erlass und Bekanntgabe der Entscheidung

*Abbildung 16: Idealtypischer Ablauf des äußeren Verfahrens.*

<sup>20</sup> S. etwa Art. 8 IV LPiV; § 10 I LPiG BW.

<sup>21</sup> Vgl. BVerwG NVwZ 2011, 680 (683).

**b) Verfahrensphasen im Einzelnen**

**aa) Vorbereitungsphase**

- 412 Der förmlichen Verfahrenseröffnung im Rechtssinne gehen häufig *Vorbereitungshandlungen* voraus. Diese sind vielfach (noch) nicht auf eine konkrete Entscheidung bezogen und ziehen eine Verfahrenseröffnung aus Sicht der Behörde häufig zufällig nach sich, so z. B. Streifenfahrten der Polizei, das Umweltmonitoring der Gemeinde im Nachgang zum Erlass eines Bebauungsplans gemäß § 4c BauGB oder die Beobachtung von Natur und Landschaft i. S. v. § 6 BNatSchG durch die hierfür zuständige Landesbehörde. Sie können jedoch auch gezielt erfolgen, so etwa kommunalpolitische Diskussionen über die städtebauliche Entwicklung im Vorfeld des Beschlusses, einen Bebauungsplan aufzustellen. Rechtliche Formalisierungen der Vorbereitungsphase, nun bezogen auf ein konkretes Verfahren, finden sich etwa in den Regelungen zur *Vorantragsberatung* künftiger Antragsteller und zur *frühen Öffentlichkeitsbeteiligung*. So sieht etwa § 25 II VwVfG eine Erörterung mit dem künftigen Antragsteller vor, welche Nachweise und Unterlagen zu erbringen sind und wie das Verfahren beschleunigt werden kann.<sup>22</sup> Die Vorantragsberatung kann auch eine Vorantragskonferenz unter Einbeziehung der in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Fachbehörden einschließen, die im weiteren Verfahren förmlich zu beteiligen sind.<sup>23</sup> Spezielle Informationspflichten für das Verfahren über eine einheitliche Stelle, d. h. den einheitlichen Ansprechpartner nach der europäischen Dienstleistungsrichtlinie, statuiert § 71c VwVfG.<sup>24</sup> Bei Planfeststellungen soll die betroffene Öffentlichkeit gemäß § 25 III VwVfG möglichst bereits vor Antragstellung über Ziele, Mittel und Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet werden.

**bb) Verfahrenseröffnung**

- 413 Die *förmliche Eröffnung* des Verfahrens erfolgt nach Maßgabe von § 22 VwVfG entweder durch Eingang eines Antrags (z. B. Einreichung eines Bauantrags, eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrags oder eines Plans über ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben) oder von Amts wegen. Entdeckt etwa die Polizei auf der Streifenfahrt eine Gruppe alkoholisierter und aggressiv

---

<sup>22</sup> Zu den Spezialvorschriften für das Immissionsschutzrecht einschließlich des Untersuchungsrahmens der UVP s. § 2 II, 2a der 9. BImSchV.

<sup>23</sup> S. etwa § 2a III der 9. BImSchV.

<sup>24</sup> Hierzu → Rn. 205.

wirkender Jugendlicher, kann sie dies zum Anlass von Beobachtungen nehmen, die dann in Verwaltungsakte münden, so etwa wenn die Polizei den Jugendlichen gebietet, stehen zu bleiben, ihre Personalien zu offenbaren und sich von bestimmten Orten fernzuhalten oder zu entfernen.<sup>25</sup> Bauleitplanungsverfahren wiederum werden durch den Planaufstellungsbeschluss und dessen öffentliche Bekanntmachung gemäß § 2 I 2 BauGB förmlich eröffnet.

#### cc) Eingangsbestätigung und Vollständigkeitsprüfung

In Antragsverfahren bestätigt die Behörde den *Eingang* des Antrags. Die Unterlagen werden, ggf. bereits unter Einbeziehung der in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Fachbehörden, auf *Vollständigkeit* geprüft; bei Unvollständigkeit fordert die Behörde Unterlagen nach. Sind diese vollständig, sieht das Gesetz häufig eine entsprechende *Mitteilung* vor, da gesetzliche Entscheidungsfristen regelmäßig an den Zeitpunkt des Eingangs der vollständigen Unterlagen geknüpft sind.<sup>26</sup> Aber auch wenn die Behörde von Amts wegen tätig wird, z. B. eine periodische oder anlassbezogene Überwachung von Gewerbebetrieben durchführt und in diesem Rahmen Unterlagen einfordert, erfolgen in der Praxis entsprechende Prüfungen und Mitteilungen an den Handlungsadressaten. 414

#### dd) Sachverhaltsermittlung einschließlich Beteiligungen

Den Kern des äußeren Verfahrens bildet die *Sachverhaltsermittlung* einschließlich 415 der gesetzlich vorgesehenen *Beteiligungen* von Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit. Verwaltungsbehördliche Verfahren sind durch den *Untersuchungsgrundsatz* gekennzeichnet, d. h. die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Wie in §§ 24 I, 26 I VwVfG paradigmatisch niedergelegt, bestimmt die Behörde Art und Umfang der Ermittlungen, ist an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden und kann sich derjenigen *Beweismittel* bedienen, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält. Hierzu zählen u. a. Auskünfte jeglicher Art (z. B. von anderen Behörden), die Anhörung von Beteiligten, Zeugenaussagen, Sachverständigengutachten, die Beiziehung von Urkunden und Akten sowie der Augenschein.

<sup>25</sup> S. etwa § 12 I, II BbgPolG (Identitätsfeststellung einschließlich „Anhaltens“), § 16 I BbgPolG (Platzverweisung).

<sup>26</sup> S. beispielhaft § 10 VIa BImSchG, §§ 6, 7 der 9. BImSchV.

- 416 Das Ermessen hinsichtlich der *Anhörung* von Beteiligten ist nach Maßgabe von §28 VwVfG beschränkt, wenn ein beabsichtigter Verwaltungsakt in die Rechte eines Beteiligten eingreift; in diesem Fall muss der Beteiligte die Gelegenheit erhalten, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Bei komplexeren Planungs- und Genehmigungsentscheidungen mit Auswirkungen auf eine Vielzahl privater und öffentlicher Interessen ist anstelle einer individuellen Anhörung eine *Öffentlichkeitsbeteiligung* vorgesehen, in deren Rahmen Einwendungen vorgebracht werden können; zugleich findet eine formalisierte Beteiligung der *Fachbehörden* statt, die durch das Vorhaben in ihrem Aufgabenbereich betroffen sind. Je nach Verfahren findet im Anschluss an die Anhörungen ein *Erörterungstermin* mit dem Vorhabenträger, den beteiligten Behörden, Betroffenen und Einwendern statt.<sup>27</sup> Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung dient neben der Information der Behörde als Voraussetzung einer (objektiv) rechtmäßigen Entscheidung zugleich der Wahrnehmung der subjektiven Rechte und rechtlich geschützten Interessen durch die Einwender.<sup>28</sup> Damit dient sie zugleich Befriedigungszwecken, da sich mit ihr die Erwartung einer gesteigerten Akzeptanz der Entscheidung verbindet, die jenseits der Rechtmäßigkeit ebenfalls zu den normativen Orientierungen des Verwaltungshandelns zählt (→ Rn. 16).
- 417 Vor allem in Rechtssetzungs- und Planungsverfahren spielt darüber hinaus der Rückgriff auf *empirische Erhebungen und Statistiken* eine Rolle, sei es, dass diese von der Behörde selbst erstellt oder veranlasst wurden, sei es, dass auf vorhandene Daten und Analysen aus dem staatlichen oder wissenschaftlichen Bereich zurückgegriffen wird; vielfach vollzieht sich dieser Schritt jedoch bereits in der *Vorbereitungsphase* des äußeren Verfahrens, so z. B. im Rahmen der Ermittlung einer potentiellen abstrakten Gefahr im Vorfeld des Erlasses einer ordnungsbehördlichen Verordnung, im Rahmen des Umweltmonitoring oder der Beobachtung von Natur und Landschaft.

#### **ee) Rechtsförmlicher Erlass und Bekanntgabe der Entscheidung**

- 418 Im abschließenden fünften Schritt setzt die Behörde ihre im Rahmen des inneren Verfahrens über die beabsichtigte Regelung getroffene abschließende Entscheidung rechtsförmlich um, erlässt mithin z. B. eine Rechtsverordnung, Satzung

---

<sup>27</sup> S. etwa zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren §73 VwVfG.

<sup>28</sup> Hierzu bereits → Rn. 65.

oder einen Verwaltungsakt, und gibt sie in den gesetzlichen Formen kund. Im Falle von Verwaltungsakten erfolgt diese Eröffnung im Wege der (regelmäßig individuellen) Bekanntgabe, während bei Rechtsnormen eine öffentliche Bekanntmachung vorgesehen ist. Der *Erllass* eines *Verwaltungsakts* umfasst die technische Erstellung und Ausfertigung des Bescheids mit der getroffenen Regelung sowie diejenige auf seine Bekanntgabe gerichtete Handlung, durch die der Bescheid den Machtbereich der Behörde verlässt (z. B. Aufgabe zur Post, Absenden einer E-Mail).<sup>29</sup> Die *Bekanntgabe* ist sodann erfolgt, wenn der Verwaltungsakt dem jeweiligen Adressaten oder Betroffenen zugegangen ist, d. h. in einer Weise in dessen Machtbereich gelangt ist, dass er von ihm Kenntnis nehmen kann.<sup>30</sup> Mit der Bekanntgabe tritt bezogen auf diesen Adressaten oder Betroffenen die äußere Wirksamkeit des Verwaltungsakts ein (§ 43 I VwVfG). In bestimmten Fällen, so etwa für Planfeststellungsbeschlüsse oder Widerspruchsbescheide, sieht das Gesetz für Verwaltungsakte deren *Zustellung* vor,<sup>31</sup> d. h. eine Bekanntgabe in bestimmten Formen, z. B. eine Postzustellung mit Zustellungsurkunde oder per Einschreiben.<sup>32</sup> Die Zustellung erleichtert den Nachweis, dass der Verwaltungsakt zugegangen ist, und hilft dadurch Streitigkeiten um den Beginn des Fristenlaufs für Rechtsbehelfe zu vermeiden.

## 2. Ablauforganisation

### a) Einordnung und Abgrenzung

#### aa) Ablauforganisation und äußeres Verfahren

Die Ablauforganisation betrifft die Ordnung und Gestaltung der *Geschäftsprozesse*, die parallel und ergänzend zum äußeren (Verwaltungs-)Verfahren *innerhalb der Behörde* ablaufen. Während letzteres die entscheidungsvorbereitende und -abschließende Tätigkeit im Außenverhältnis zum Bürger, zu anderen Behörden und sonstigen Dritten umfasst, fokussiert die Ablauforganisation auf den behördlichen Binnenbereich. Allerdings stehen beide Verfahrenskomponenten in engem Zusammenhang und beeinflussen Vorgaben für das äußere Verfahren, z. B. das Verwaltungsverfahren gemäß §§ 9 ff. VwVfG und spezialgesetzlichen Regelungen, auch die interne Ablauforganisation. Dies gilt etwa für

<sup>29</sup> Vgl. zum Begriff des Erlasses auch in Abgrenzung zur Bekanntgabe Windoffer (2019a), § 35a Rn. 15, 21.

<sup>30</sup> Vgl. Ramsauer (2019), § 41 Rn. 7c ff.

<sup>31</sup> § 74 IV VwVfG, § 73 III 1 VwGO.

<sup>32</sup> S. zu den einzelnen Zustellungsformen etwa §§ 2 ff. VwZG.

- das allgemeine, wenngleich regelmäßig nicht justiziable Gebot gemäß § 10 S. 2 VwVfG, *Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig* durchzuführen, dem eine Behörde ohne effektive und effiziente interne Abläufe nicht zu genügen vermag;
- namentlich eine effektive und effiziente *Beteiligung anderer Behörden*, insbesondere im Rahmen einer förmlichen Behördenbeteiligung etwa in Planfeststellungsverfahren (§ 73 II, IIIa, VI, IX VwVfG), einschließlich einschlägiger Beschleunigungsmaßnahmen wie eine sternförmige Beteiligung oder die Durchführung von Antragskonferenzen,<sup>33</sup> die heute zum Standard der Behördenpraxis zählen;
- die Einhaltung *gesetzlicher Fristen* für einzelne Verfahrensschritte (z.B. die Weiterleitung eines Antrags an die zuständige Behörde; die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung von Anträgen, Plänen und Unterlagen; die Auslegung selbst; die Beteiligung der Fachbehörden und der Öffentlichkeit) sowie für die Entscheidung selbst;
- den Eintritt einer *Genehmigungsfiktion* i. S. v. § 42a VwVfG nach Maßgabe des Fachrechts (z.B. § 6a GewO) für den Fall der Nichteinhaltung gesetzlicher Entscheidungsfristen.

#### **bb) Ablauforganisation und Aufbauorganisation**

- 420 Auch zwischen Ablauforganisation und Aufbauorganisation bestehen Zusammenhänge. Zunächst knüpfen beide an *gesetzliche Zuständigkeitsregelungen* für das (äußere) *Verwaltungsverfahren* an, welche die Ausgestaltung der behördlichen Binnenorganisation faktisch nahelegen und u. U. sogar rechtlich vorgeben (→ Rn. 281). Sodann beeinflusst im Binnenbereich der Behörden die *Aufbauorganisation* wiederum die Abläufe, so etwa durch die Gestaltung der Hierarchie, der Ergänzung der Linien- durch eine Stabsorganisation, der Geschäftsverteilung und der damit verbundenen Dienstwege.

---

<sup>33</sup> Zwischen 1997 und 2009 geregelt in §§ 71d, 71e VwVfG a. F.; s. zum Sternverfahren noch § 11 S. 2 der 9. BImSchV.

## b) Regelung, Zuständigkeit und Grundsätze

Regelungen zur behördeninternen Ablauforganisation finden sich, ihrem Gegenstand nach folgerichtig, hauptsächlich im *Innenrecht* der Verwaltung, insbesondere in *Verwaltungsvorschriften*, die z. B. als Erlasse, Dienstordnungen oder Geschäftsordnungen betitelt sind. Unter den Geschäftsordnungen, die einen Rahmen für die Ablauforganisation setzen, sind die *Gemeinsamen Geschäftsordnungen* auf Bundes- und Landesebene hervorzuheben. Je nach Geltungsbereich betreffen sie entweder nur die Ministerialebene, so z. B. die GGO BMin oder die GGO Bbg, oder aber sämtliche Behörden eines Verwaltungsträgers, so z. B. die GGO I Bln. Regelungsgegenstände dieser Geschäftsordnungen sind u. a. 421

- allgemeine Organisationsgrundsätze,
- Aufbauorganisation,
- Ablauforganisation,
- Führung,
- inner- und zwischenbehördliche Zusammenarbeit,
- Dienstverkehr nach außen einschließlich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- auf Ministerialebene zusätzlich Regelungen betreffend Rechtsetzungsprozesse (u. a. Erstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen, Beteiligungen innerhalb und außerhalb der Regierung, Erlass von Verwaltungsvorschriften, Abschluss völkerrechtlicher Verträge etc.).

Die *Zuständigkeit* zur Festlegung der Ablauforganisation ist z. T. in Rechtsvorschriften niedergelegt. So weist § 61 I 2 BbgKVerf diese Kompetenz dem Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister) als Leiter der Gemeindeverwaltung zu. Auf Ministerialebene in Brandenburg ist gemäß § 4 I 5 GGO Bbg der Staatssekretär als ständiger Vertreter des Ministers und Vorgesetzter der Beschäftigten für den Geschäftsablauf im Ministerium verantwortlich. Im Übrigen zählt die Ablauforganisation unabhängig von einer expliziten Regelung zu den Aufgaben der *Behördenleitung*. 422

Die Ablauforganisation ist infolge des Zusammenhangs mit dem äußeren Verfahren und der Aufbauorganisation unmittelbar oder mittelbar an die für Verwaltungsaufbau und -verfahren geltenden *Grundsätze* gekoppelt (→ Rn. 286, 419). In diesem Sinne ist die Ablauforganisation so zu gestalten, dass sie eine 423

effektive, effiziente/wirtschaftliche, einfache, zweckmäßige, zügige und bürger-nahe Aufgabenerledigung ermöglicht.<sup>34</sup> Für die (konventionell-papierförmige oder elektronische) Aktenführung, die ihrerseits ein Prinzip darstellt,<sup>35</sup> gelten weitere Grundsätze wie etwa Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Wahrheits-treue und Medienbruchfreiheit. Die fortlaufende *Optimierung* der behörden-internen Geschäftsprozesse stellt eine *Daueraufgabe* der Verwaltung dar, worauf auch § 1 II GGO Bbg hinweist.

**c) Insbesondere: Prinzip der Aktenführung**

**aa) Verpflichtung und Bedeutung**

- 424 Gemäß dem Bürokratiemodell Max Webers (→ Rn. 288) beruht die Ablauforga-nisation der Verwaltung auf den Prinzipien der *Schriftlichkeit* und *Aktenführung*. Unter einer *Akte* versteht man, zieht man die Definition in § 3 RegR BMin her-an, die „geordnete Zusammenstellung von Dokumenten mit eigenem Akten-zeichen und eigener Inhaltsbezeichnung“. Das Gebot, Akten zu führen, ergibt sich in rechtlicher Hinsicht indirekt u. a. aus der Verpflichtung der Verwaltung, Beteiligten im Verwaltungsverfahren nach § 29 VwVfG und Antragstellern nach den Informationsgesetzen (IFG, UIG, VIG) Akteneinsicht zu gewähren oder dem Verwaltungsgericht Akten vorzulegen (§§ 99 f. VwGO), desgleichen, ihre Akten nach Maßgabe der Digitalisierungsgesetze (z. B. § 6 EGovG) auf eine elektro-nische Aktenführung umzustellen. Das Prinzip der Aktenführung wird in Ver-waltungsvorschriften expliziert und näher ausgeformt.<sup>36</sup> Es erstreckt sich auch auf Verwaltungshandeln, das keinen bestimmten Formanforderungen unter-liegt, so etwa wenn im Anschluss an einen mündlich erlassenen Verwaltungsakt der Polizei ein Polizeibericht gefertigt wird, oder wenn Realhandeln (z. B. der Fortschritt von Straßenbaumaßnahmen) in den Akten festgehalten wird.
- 425 Der Grundsatz der Aktenführung ist Ausprägung des *Rechtsstaatsprinzips*.<sup>37</sup> Er sichert den Nachvollzug und die Transparenz des Verwaltungshandelns sowie eine anschließende Rechtskontrolle. In diesem Sinne gelten für die *Aktenführung* die *Grundsätze* der Vollständigkeit, der Nachvollziehbarkeit und der Wahrheits-

<sup>34</sup> S. etwa § 10 S. 2 VwVfG; § 2 I Nr. 1, 2, III 1 BbgLOG.

<sup>35</sup> Hierzu sogleich → Rn. 424 f.

<sup>36</sup> S. etwa RegR Bbg, RegR BMin.

<sup>37</sup> Vgl. VG Wiesbaden, Urt. v. 28. 12. 2016 – 6 K 332/16.

treue. Desgleichen ist die Authentizität und Integrität der Aktenführung zu sichern. Eine Entfernung oder Verfälschung des in der Akte enthaltenen Schriftguts ist unzulässig.

### bb) Konventionelle und elektronische Aktenführung

Die Prinzipien der Schriftlichkeit und Aktenführung basieren traditionell auf der *Papierform*. Im Zuge der *Digitalisierung der Verwaltung* (→ Rn. 217f.) sind Bund und Länder jedoch gemäß § 1 I OZG verpflichtet, sämtliche Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Desgleichen ist zu festgelegten Zeitpunkten, im Bund beispielsweise ab 2020, eine vollständig *elektronische Aktenführung* als Soll-Vorgabe umzusetzen, sofern sie bei langfristiger Betrachtung nicht unwirtschaftlich ist; ferner sind im Zuge der Umstellung auf die vollständig elektronische Verfahrensunterstützung vor Einführung der IT-Systeme die betreffenden Verwaltungsabläufe zu optimieren.<sup>38</sup> Mit der Umstellung auf die elektronische Aktenführung wird die konventionelle Papierform jedoch nicht obsolet. Vielfach existieren dann *drei Aktenarten* nebeneinander,<sup>39</sup> nämlich

- *Papierakten*, die ausschließlich Papierschriftgut beinhalten, so für die von der elektronischen Aktenführung aus Wirtschaftlichkeitsgründen gänzlich ausgenommenen Aufgabenbereiche oder betreffend abgeschlossene Vorgänge, die (noch) aufzubewahren sind. Eingänge in elektronischer Form sind hier auszudrucken;
- *Hybridakten* als Mischform, die neben elektronischen Dokumenten auch Papierschriftgut enthalten, etwa weil die Übertragung des Papierschriftguts in elektronische Dokumente noch fortduert oder unterbleibt, weil sie nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist;
- *elektronische Akten*, deren Schriftgut vollständig in elektronischer Form vorliegt. Eingänge in Papierform sind hier in elektronische Dokumente zu überführen.

Für den Einsatz der *elektronischen Akte* gelten zunächst dieselben *Grundsätze der Aktenführung* wie für die konventionelle Aktenführung in Papierform, nämlich

<sup>38</sup> S. für den Bund §§ 6, 9 EGovG.

<sup>39</sup> Vgl. §§ 3, 7 III RegR Bbg.

Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Wahrheitstreue, Authentizität, Integrität etc. Darüber hinaus sind weitere *spezifische Anforderungen* zu erfüllen, darunter

- Medienbruchfreiheit in der Vorgangsbearbeitung und Aktenführung;
- Gewährleistung einer vollständigen Übereinstimmung übertragener elektronischer Dokumente mit den Ausgangsdokumenten in Papierform;
- Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Aktenführung einschließlich Aufnahme und Zuordnung sämtlicher Gegenstände der Vorgangsbearbeitung (z.B. Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Aktenvermerke, Zeichnungen, Kenntnisnahmen);<sup>40</sup>
- Gewährleistung vollständiger Lesbarkeit sowie Vollständigkeit, Authentizität und Integrität auch während der Phase der Aufbewahrung; laufende Pflege und Übertragung auf dem Stand der Technik entsprechende Datenträger ohne Datenverlust und Beschädigung;<sup>41</sup>
- Wahrung eines Sicherheitsstandards beim Speichern elektronischer Dokumente in Höhe mindestens desjenigen, der für die Fälschungssicherheit von Papierdokumenten anzulegen ist;<sup>42</sup>
- Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit.

#### **d) Gegenstände der Ablauforganisation und Aktenführung**

##### **aa) Übersicht**

428 Die Regelungen zur Ablauforganisation erstrecken sich im Wesentlichen auf

- die Behandlung von *Eingängen*;
- die Bearbeitung von *Vorgängen* einschließlich Geschäftsgangvermerken, Verfügungen und Aktenvermerken, Zeichnungsbefugnissen und -form;
- die *Verwaltung des Schriftguts* einschließlich Aktenführung und Aufbewahrung.

---

<sup>40</sup> S. etwa § 6 IV RegR Bbg.

<sup>41</sup> S. etwa § 10 RegR Bbg.

<sup>42</sup> S. etwa § 6 V RegR Bbg.

Im Kontext der Ablauforganisation und Aktenführung versteht man unter<sup>43</sup> 429

- einem *Eingang* jedes Dokument, das der Behörde in Papierform oder elektronisch zugeleitet wird;
- einem *Dokument* ein einzelnes in Papierform oder elektronisch erstelltes und verwaltetes Schriftstück (einschl. Fax und E-Mail) oder eine Datei;
- dem *Schriftgut* als Gegenstand der Aktenführung und Aufbewahrung die Gesamtheit der bei der Aufgabenerfüllung erstellten oder empfangenen Dokumente;
- einem *Vorgang* die Sammlung zusammengehörender Dokumente aus einem Geschäftsvorfall; ein Vorgang bildet eine Teileinheit einer Akte;
- einem *Geschäftsvorfall* die kleinste Bearbeitungseinheit im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung; aus seiner Bearbeitung entsteht der Vorgang. Geschäftsvorfälle sind diejenigen Ereignisse, welche die Eröffnung des äußeren Verwaltungsverfahrens veranlassen (→ Rn. 413) bzw. den Entscheidungsimpuls im Rahmen des inneren Verfahrens (→ Rn. 435) auslösen können. Hierunter fallen neben förmlichen Anträgen etwa auch informelle Anregungen, Hinweise und Informationen aus der Bevölkerung, der Presse, von anderen Behörden oder aus eigenem Handeln der zuständigen Behörde.

### bb) Insbesondere: Behandlung von Eingängen und Vorgangsbearbeitung

Mit Blick auf die *Behandlung von Eingängen* sind u. a. folgende Abläufe vorgesehen:<sup>44</sup> 430

- *Eingänge in Papierform* werden von der Poststelle geöffnet, mit einem Eingangsstempel versehen und auf die zuständige Organisationseinheit ausgezeichnet. Ist der Poststempel (z. B. zwecks Fristwahrung) von Bedeutung, wird auch der Briefumschlag weitergeleitet. Werden Akten elektronisch geführt, sind die Eingänge vorab in das elektronische Format zu überführen. Sind Eingänge ausdrücklich an bestimmte Mitarbeiter persönlich adressiert oder vertraulich (z. B. Personalangelegenheiten), werden sie ungeöffnet weitergeleitet; der Eingangsstempel wird dann auf dem Umschlag angebracht. Eingänge in besonders wichtigen Angelegenheiten oder von bestimmten

<sup>43</sup> S. zum Folgenden etwa § 7 I GGO Bbg, § 3 RegR Bbg und § 13 I GGO BMin, § 3 RegR BMin.

<sup>44</sup> S. etwa Anlage 2 und 3 zur GGO Bbg; §§ 23 ff. GGO I Bln; Anlagen 1 und 2 zur GGO BMin; Thieme (1984), Rn. 449.

Absendern (z. B. Abgeordneten) werden der Behördenleitung vorgelegt; im Übrigen gehen sie an die Leitung der jeweiligen Organisationseinheit (z. B. Referatsleiter, Amtsleiter), es sei denn sie sind an einen bestimmten Mitarbeiter persönlich adressiert.

- ➔ *Elektronische Eingänge* sind regelmäßig elektronisch weiterzuleiten. Wird die Akte konventionell geführt, sind sie auszudrucken und im Weiteren wie Eingänge in Papierform zu behandeln.
- ➔ Papierförmige oder elektronische Eingänge, die für eine *andere Behörde* bestimmt sind, werden dieser weitergeleitet; geöffnete Sendungen sind hierbei als „Irrläufer“ zu kennzeichnen.
- ➔ Die Leitung der Behörde oder der Organisationseinheit versieht den Eingang vor der Weiterleitung mit einem *Sichtvermerk* in Form eines Strichs oder einem Namenszeichen, um die Kenntnisnahme zu dokumentieren. Hierbei ist, was Außenstehende als typisch bürokratische Marotte albern anmuten mag, jeder Hierarchieebene eine bestimmte Stiftfarbe vorbehalten (z. B. Grün für den Minister, Rot für den Staatssekretär, Braun für den Abteilungsleiter etc.). Bei elektronischen Eingängen muss das Programm entsprechende Kennzeichnungen vorsehen.
- ➔ Desgleichen können die Vorgesetzten die Weiterleitung mit *Geschäftsgangvermerken* versehen, für die entsprechende Kürzel oder Zeichen verwendet werden. Beispiele hierfür sind „bR“ („bitte Rücksprache“), „KvA“ („Kenntnisnahme vor Abgang“), „KnA“ („Kenntnisnahme nach Abgang“) oder „+“ („Schlusszeichnung vorbehalten“).

431 In der weiteren *Vorgangsbearbeitung* erlässt der Sachbearbeiter eine *Verfügung*, durch die bestimmt wird, was im Hinblick auf den Geschäftsvorfall zu veranlassen ist und wie anschließend mit dem Geschäftsvorfall zu verfahren ist.<sup>45</sup> Die Verfügung wird mit „V“ gekennzeichnet und im Weiteren nach Nummern gegliedert. Sie setzt sich regelmäßig aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- ➔ Den ersten Verfügungspunkt bildet die *Hauptsache* der jeweiligen Angelegenheit. Sie besteht etwa in einem Schreiben an den betreffenden Adressaten (z. B. eines Verwaltungsakts) oder in der Beteiligung anderer Stellen.

---

<sup>45</sup> S. hierzu etwa Anlage 3 zur GGO Bbg; § 35 GGO I Bln; § 9 RegR BMin; Thieme (1984), Rn. 450.

- Weitere Verfügungspunkte beinhalten *Geschäftsgangvermerke*, z. B. zur Erstellung einer Kopie oder zur Kenntnisgabe an andere Stellen.
- Der letzte Verfügungspunkt enthält die *Schlussverfügung*, welche bestimmt, wie mit dem Geschäftsvorfall zu verfahren ist. Hierzu werden ebenfalls Kürzel verwendet, so insbesondere „Wv.“ („Wiedervorlage“ zur erneuten Bearbeitung zu einem festgelegten Zeitpunkt), „z. V.“ („zum Vorgang“)<sup>46</sup>, „z. d. A.“ („zu den Akten“)<sup>47</sup> oder „wgl.“ („weglegen“)<sup>48</sup>.
- Ferner sind die Stellen zu bezeichnen, welche die Verfügung auf dem *Dienstweg*, d. h. über die innerbehördlichen Hierarchieebenen, *mitzuzeichnen* haben. Sodann ergeht die *Schlusszeichnung* der Verfügung durch den Sachbearbeiter, es sei denn, die Schlusszeichnung ist einer anderen Stelle (z. B. der Behördenleitung) vorbehalten; dann ist die Verfügung dieser Stelle auf dem Dienstweg zuzuleiten. Der Schlusszeichnende unterzeichnet in der Folge auch die Reinschrift der in den ersten Verfügungspunkt aufgenommenen Hauptsache, z. B. des Verwaltungsakts. Er übernimmt mit der Schlusszeichnung die Verantwortung für den Inhalt des Schriftstücks, aber auch für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgangsbearbeitung insgesamt.

Im Sinne der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der Vorgangsbearbeitung, 432 aber auch zur Erinnerung und ggf. Beweisführung sind über Vorfälle, die für die Bearbeitung von Bedeutung sind, *Aktenvermerke* anzufertigen. Hierzu können Telefonate, Besprechungen, Weisungen von Vorgesetzten, Hinweise, Beobachtungen, Kontrollen, Ortstermine oder Ergebnisse von Dienstreisen zählen.<sup>49</sup> Die Aktenvermerke können der Verfügung vorangestellt oder als separates Dokument zur Akte genommen werden. Aktenvermerke müssen den wesentlichen Inhalt des Vorfalls wiedergeben. Zu ergänzen wäre, dass sie sich umgekehrt auch hierauf beschränken sollten. Überdies sollte generell davon abgesehen werden, von der Erstellung von Aktenvermerken inflationär Gebrauch zu machen. In Aktenvermerke Banalitäten aufzunehmen, nur um sich abzusichern, zeugt nicht von Souveränität. Desgleichen taugt das Instrument nicht, um vermeint-

<sup>46</sup> In diesen Fällen läuft bereits eine Frist, und eine Einzelbearbeitung ist nicht oder erst nach Fristablauf erforderlich.

<sup>47</sup> Hier ist der Vorgang entweder abgeschlossen oder zumindest in absehbarer Zeit nichts zu veranlassen.

<sup>48</sup> Ein solcher Vorgang bedarf mangels Wesentlichkeit keiner Aufbewahrung in einer Akte.

<sup>49</sup> Vgl. etwa Nr. 1 Anlage 3 zur GGO Bbg; § 36 GGO I Bln.

liche Aktivität zu dokumentieren; vielmehr erzeugt eine Flut von Aktenvermerken allenfalls den Eindruck von Aktionismus.

### 3. Inneres Verfahren

#### a) Überblick

- 433 Das *innere Verfahren*, verstanden als die gedanklichen und methodischen Schritte zur Findung des Entscheidungsergebnisses, untergliedert sich, legt man ein entscheidungstheoretisches Modell *rationaler Entscheidung* zugrunde, idealtypisch in folgende, in Abb. 17 zusammengefasste Phasen:<sup>50</sup>

1. Problemerkennntnis und -analyse
2. Entscheidungsimpuls
3. Analyse des Rechtsrahmens und Ermittlung von Handlungsalternativen
4. Analyse und vergleichende Bewertung von Handlungsalternativen
5. Alternativenauswahl
6. Ggf. Entscheidungsmonitoring und Evaluation

*Abbildung 17: Idealtypischer Ablauf des inneren Verfahrens.*

#### b) Verfahrensphasen im Einzelnen

##### aa) Problemerkennntnis und -analyse

- 434 Wie das äußere Verfahren kennt auch das innere Verfahren eine *Vorstufe*, die dem Entscheidungsimpuls als Anstoß zur Problemlösung und Entscheidungsfindung vorangeht. Dies gilt für diejenigen behördlichen Verfahren, die nicht durch einen konkreten Antrag i.S.v. §22 VwVfG eingeleitet werden; denn im Falle eines förmlichen Antrags muss die Behörde grundsätzlich eine Entscheidung über den betreffenden Gegenstand finden. In anderen Fällen, z. B. im Vorfeld des Erlasses von Rechtsnormen oder strategischer Planungen,<sup>51</sup> geht dem Entscheidungsimpuls eine *Problemerkennntnis und -analyse* voraus. Diese mag u. U. ebenfalls durch einen Anstoß oder „Antrag“ von außen veranlasst sein, so z. B. durch Presseinformationen oder Zuschriften von Bürgern. Sie kann aber auch

<sup>50</sup> Vgl. zum (im Detail jeweils abweichenden) Modell rationalen Entscheidens auch Böhne (2018), S. 190; Bogumil/Jann (2009), S. 165; Thieme (1984), Rn. 426; für Verfahren der Folgenabschätzung Windoffer (2011b), S. 559 f.

<sup>51</sup> Zum Begriff der strategischen Planung → Rn. 63.

aus eigeninitiativen Handlungen der Behörde resultieren, so z. B. wiederum aus der bereits erwähnten (→ Rn. 412) Beobachtung von Natur und Landschaft oder dem Umweltmonitoring, aus der kommunalpolitischen Diskussion über die städtebauliche Entwicklung oder aus einer Streifenfahrt der Polizei.

### bb) Entscheidungsimpuls

Gelangt die Behörde aufgrund der Problemanalyse zum Schluss, dass Handlungsbedarf besteht, führt diese Erkenntnis den *Entscheidungsimpuls* in Gestalt des Entschlusses herbei, den betreffenden Sachverhalt einer Entscheidung zuzuführen. Geht bei der Behörde ein Antrag i. S. v. § 22 VwVfG ein, löst dieser den Entscheidungsimpuls aus. 435

### cc) Analyse des Rechtsrahmens und Ermittlung von Handlungsalternativen

Gleichsam als Gegenstück zu den außenwirksamen Schritten der Sachverhaltsermittlung im Zuge des äußeren Verfahrens (→ Rn. 415 ff.) analysiert der Entscheidungsträger im Rahmen des inneren Verfahrens die außen- und innenrechtlichen *Rahmenbedingungen* der Entscheidungsfindung (EU- und Völkerrecht, Verfassungsrecht, förmliche Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, vorgängige Verwaltungsakte etc.) einschließlich der Entscheidungsmaßstäbe, und ermittelt mögliche *Handlungsalternativen*. Der Spielraum zur Konkretisierung der Entscheidungsmaßstäbe und zur Entwicklung von Handlungsalternativen variiert hierbei je nach Handlungsform sowie konkreter tatsächlicher und rechtlicher Situation. 436

So sind beispielsweise *strategische Planungsentscheidungen*, die der originären aktiven zukunftsorientierten Gestaltung des Gemeinwesens dienen (z. B. Bauleitplanungen), im Ausgangspunkt durch eine weite planerische Gestaltungsfreiheit gekennzeichnet. Innerhalb dieser ist die Behörde sowohl zur Bestimmung der *Planungsziele*, mithin der konkreten Entscheidungsmaßstäbe, als auch zur Auswahl der bevorzugten Alternative (einschließlich der „Null-Alternative“ in Gestalt des Absehens von einer Planung) unter Zugrundelegung des eigenen Zielsystems berechtigt. Dennoch kann die konkrete Situation vor dem Hintergrund der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen strategischer Planungen der Gestaltungsfreiheit Grenzen setzen.<sup>52</sup> So können etwa städtebauliche Nutzungs- 437

<sup>52</sup> Zu diesen Rahmenbedingungen → Rn. 64, 66.

konflikte eine aus § 1 III 1 BauGB abzuleitende Pflicht zur Aufstellung von Bauleitplänen begründen. Ferner muss die Gemeinde ihre Bebauungspläne gemäß § 1 IV BauGB anpassen, wenn sich dies aus Zielen, d. h. verbindlichen Vorgaben der Raumordnung ergibt, die ein überörtlicher Planungsträger festgelegt hat. Auch erweist sich u. U. die Auswahl eines Standorts oder einer Trasse als abwägungsfehlerhaft, wenn sich eine eindeutig vorzugswürdige Alternative geradezu aufgedrängt hat.

438 Hinsichtlich *Verwaltungsakten* ergibt sich ein differenzierteres Bild. Sind sie als *gebundene Entscheidungen* ausgestaltet, stehen der Behörde hinsichtlich der Rechtsfolge idealtypisch nur die Alternativen einer Entscheidung für oder gegen eine einschlägige Regelung zu Gebote. So ist eine beantragte Baugenehmigung entweder zu erteilen oder der Antrag abzulehnen. Allerdings eröffnen sich auch in diesem Fall der Bauaufsichtsbehörde zusätzliche Alternativen, nämlich die Erteilung der Baugenehmigung mit Nebenbestimmungen i. S. v. § 36 I BauGB, die ihre Rechtmäßigkeit sicherstellen. Die Behörde hat in diesem Fall sowohl ein Entschließungsermessen, diese Alternative (anstelle z. B. einer Ablehnung) zu beschreiten, als auch ein Auswahlermessen hinsichtlich Art und Anzahl der Nebenbestimmungen, welche jeweils zusätzliche Handlungsalternativen darstellen. Auch bei gebundenen Entscheidungen über Eingriffe, z. B. eine Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit gemäß § 35 I 1 GewO, ist zu prüfen, ob ein milderes Mittel in Betracht kommt, z. B. eine Teiluntersagung, nachträgliche Auflagen oder eine verschärfte Überwachung.<sup>53</sup> Denn eine Untersagung ist nur möglich, sofern sie zum Schutze der Allgemeinheit oder der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist. Genügen weniger belastende Maßnahmen dem Schutzzweck, gebührt ihnen der Vorrang.

439 *Ermessensentscheidungen* ist eine Pluralität von Handlungsalternativen bereits wesenseigen. Die Behörde hat hier in den Grenzen des § 40 VwVfG, insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, je nach gesetzlicher Ermächtigung einen Spielraum bezüglich eines Handelns als solchem (Entschließungsermessen) und/oder bezüglich der Auswahl einer von mehreren Maßnahmen (Auswahlermessen). Auch bei Ermessensentscheidungen kann sich das Alternativenspektrum freilich verengen, wenn im konkreten Fall das Ermessen auf Null

---

<sup>53</sup> Vgl. Ziekow (2016), § 10 Rn. 60.

reduziert ist und lediglich eine bestimmte Rechtsfolge rechtmäßiger Weise angeordnet werden kann. *Verwaltungsakte mit Plancharakter*, insbesondere Planfeststellungsbeschlüsse als planerische Zulassungsentscheidungen (→ Rn. 63), verbinden sich ähnlich wie strategische Planungsentscheidungen mit einem mehr oder weniger weiten Planungsermessen einschließlich der Befugnis zur Konkretisierung der Entscheidungsmaßstäbe, wenngleich der Rahmen hier durch den Antrag des Planungsträgers wesentlich (mit)bestimmt wird. Planerische Zulassungsentscheidungen unterliegen ferner ebenso wie strategische Planungsentscheidungen den rechtsstaatlichen Grenzen der Planrechtfertigung, der Bindung an vorgelagerte planerische Entscheidungen (z. B. die Bestimmung der Linienführung von Autobahnen durch das Bundesverkehrsministerium) und an sonstiges zwingendes Recht (z. B. Lärmgrenzwerte) sowie des Abwägungsgebots.<sup>54</sup>

#### **dd) Analyse und vergleichende Bewertung der Handlungsalternativen**

Kernstück des inneren Verfahrens ist sodann die *Analyse und vergleichende Bewertung der Handlungsalternativen*. Dieser Verfahrensschritt vollzieht sich *inhaltlich* in Orientierung an den rechtlich vorgegebenen und/oder durch die Behörde selbst definierten bzw. konkretisierten Entscheidungszielen sowie den sonstigen, durch die Rechtsordnung vorgegebenen bzw. von der Behörde zulässigerweise herangezogenen Entscheidungsmaßstäben. Soweit die Rechtsordnung die (innere) Entscheidungsfindung durch *prozedurale und methodische Vorgaben* steuert, sind diese zu beachten; im Übrigen steht der Behörde auch insofern ein Spielraum zu. 440

#### *aaa) Inhaltliche Determinanten*

Wesentliche *inhaltliche Determinanten* der behördlichen Entscheidungsfindung sind in diesem Sinne *gesetzgeberische Wertungen*. Sie finden sich in den anzuwendenden Vorschriften u. a. als Zielbestimmungen, Grundsätze, Schutzgüter und Schutzzwecke explizit normiert oder sind ihnen im Wege der (systematischen, historischen, teleologischen, verfassungskonformen etc.) Auslegung zu entnehmen. Gesetzgeberische Wertungen leiten *strategische Planungsentscheidungen* und *planerische Zulassungsentscheidungen* insofern an, als sich ihnen abwägungsrelevante Belange entnehmen lassen. So enthalten die gesetzlichen Planungsleitlinien gemäß § 1 V, VI, § 1a BauGB einen nicht abschließenden Katalog öffentlicher 441

<sup>54</sup> Vgl. hierzu → Rn. 64, 66.

Abwägungsbelange für die Bauleitplanung. Diese sind je nach der konkreten Planungssituation in die Abwägung einzubeziehen und untereinander sowie gegen die in relevanter Weise betroffenen privaten Belange abzuwägen (§ 1 VII BauGB). Im Übrigen dienen Ziele und Grundsätze der *Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe* und der *Ermessenslenkung*. So sind etwa im Rahmen von Entscheidungen über die Erlaubnis oder Bewilligung von Gewässerbenutzungen die Grundsätze und Ziele der Gewässerbewirtschaftung gemäß §§ 6, 27 ff. WHG für die die Ausübung des Bewirtschaftungsermessens gemäß § 12 WHG von Bedeutung.

*bbb) Prozedurale Vorgaben*

442 *Prozedural* basiert die (innere) behördliche Entscheidungsfindung maßgeblich auf *Abwägungen*. Solche Abwägungen sind geboten

- ➔ auf der Tatbestandsseite von Normen bei der Interpretation und Ausfüllung *unbestimmter Rechtsbegriffe* unter Nachvollzug der gesetzgeberischen Wertungen, die methodologisch der objektiv-teleologischen Auslegungsmethode zuzuordnen sind;<sup>55</sup>
- ➔ auf der Rechtsfolgenseite von Normen bei der Ausübung des *Rechtsfolgeermessens*, dessen Grenzen u. a. der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Grundrechte als höherrangiges Recht bilden, und
- ➔ im Rahmen planerischer Entscheidungen bei der Ausübung des *Planungsermessens*, soweit die Entscheidung nicht durch Vorgaben zwingenden Rechts determiniert wird, die der Abwägung vorgelagert und durch diese nicht überwindbar sind, z. B. Bindungen an Planungen übergeordneter Planungsträger oder gesetzliche Immissionsgrenzwerte (→ Rn. 64).

443 Die *planerische Abwägung* etwa vollzieht sich dergestalt, dass zunächst das konkret relevante *Abwägungsmaterial* ermittelt wird. Die Abwägungsrelevanz von Belangen bestimmt sich danach, ob der Belang wahrscheinlich mehr als nur geringfügig betroffen, mehr als nur geringwertig, schutzwürdig und in seiner Abwägungserheblichkeit erkennbar ist.<sup>56</sup> Die Planungsbehörde hat sodann die *objektive Bedeutung* der relevanten Belange zu bestimmen, wobei der Gesetzgeber

---

<sup>55</sup> Vgl. Windoffer (2005b), S. 60, 64.

<sup>56</sup> Vgl. BVerwGE 59, 87 (98, 102 ff.).

einzelnen Zielsetzungen (z. B. dem planungsrechtlichen Trennungsgebot gemäß § 50 BImSchG) durch Optimierungsgebote zu einem möglichst hohen Berücksichtigungsgrad zu verhelfen trachtet. Anschließend sind die Belange unter Berücksichtigung dieses objektiven Gewichts vor dem Hintergrund der konkreten Planungsziele *gegeneinander abzuwägen* und einem verhältnismäßigen *Ausgleich* zuzuführen; hierbei sind insbesondere Standort-, Trassen- und Konzeptalternativen vergleichend zu bewerten und die vorgefundenen oder durch die Planung hervorgerufenen Konflikte zu bewältigen.<sup>57</sup>

Die Abwägung im Rahmen der vierstufigen *Verhältnismäßigkeitsprüfung*<sup>58</sup> wiederum erfordert 444

- die Bestimmung, ob das beabsichtigte Verwaltungshandeln einem *legitimen Zweck* dient, einen Abgleich mit den durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgegebenen oder anerkannten Zielen;
- die Beurteilung der *Geeignetheit* von Handlungsalternativen zur Förderung des legitimen Zwecks eine hierauf bezogene Wirksamkeitsanalyse;
- die Ermittlung des mildesten Mittels i. S. d. *Erforderlichkeit* einer (belastenden) Handlungsalternative eine vergleichende Folgenabschätzung der als geeignet gekennzeichneten Handlungsalternativen;
- die Überprüfung der *Angemessenheit* der als mildestes Mittel verbliebenen (erforderlichen) Handlungsalternative eine Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe.

### ccc) Methodische Vorgaben

In *methodischer* Hinsicht sind behördliche Entscheidungen rechtlich nur zurückhaltend determiniert; die Rechtsordnung belässt den Entscheidungsträgern insofern regelmäßig einen weiten Spielraum. Dies spiegeln gesetzliche *Begründungspflichten* wider, die grundsätzlich *verbal-argumentativ* ausgerichtet sind. So beschränkt sich die Begründung von Verwaltungsakten auf die Mitteilung der wesentlichen entscheidungstragenden tatsächlichen und rechtlichen Gründe, bei Ermessenentscheidungen zudem auf die leitenden Ermessensgesichtspunkte (§ 39 I 2, 3 VwVfG). Auch strategische Planungsentscheidungen einschließlich 445

<sup>57</sup> Vgl. hierzu bereits → Rn. 64, 66, 437.

<sup>58</sup> Vgl. hierzu Windoffer (2011b), S. 133 ff.

der (Nicht-)Berücksichtigung von Abwägungsbelangen und der Herstellung des Ausgleichs zwischen ihnen sind in Ermangelung spezieller Vorgaben grundsätzlich verbal-argumentativ zu begründen.<sup>59</sup>

- 446 Auch soweit sich für besondere Prüfungen im Rahmen eines Entscheidungsprozesses *methodische Vorgaben* finden, sind sie vielfach offen gehalten. So beschränkt sich der gesetzliche Rahmen etwa bezogen auf *Umwelt(verträglichkeits)prüfungen* bzw. *Strategische Umweltprüfungen* auf die Verpflichtung, „allgemein anerkannte“ bzw. „gegenwärtige Prüfmethode“ zugrunde zu legen; diese sind dann im Umweltbericht als Teil der Begründung offenzulegen.<sup>60</sup> Ergänzende Bestimmungen in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften<sup>61</sup> enthalten mit Blick auf die Bewertung der Umweltauswirkungen gleichfalls im Wesentlichen nur die Empfehlung, geeignete quantitative oder qualitative Verfahren und formalisierte Bewertungsverfahren zu verwenden, zum Teil aber auch verbindliche Vorgaben, so etwa für die Berechnung zu erwartender Lärmpegel bei der Planung von Straßen- und Schienenwegen.
- 447 Ein ähnliches Bild zeigt sich beispielsweise im *Haushaltsrecht*. Dieses schreibt vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für finanzwirksame Maßnahmen (z. B. Beschaffungen, Änderungen der internen Organisation, Baumaßnahmen, Verkehrsinvestitionen, Subventionen etc.) „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ einschließlich der Risikoverteilung vor; diese schließen u. U. einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Erstellung ein, dem ein Interessenbekundungsverfahren vorangeht.<sup>62</sup> In methodischer Hinsicht stellen Verwaltungsvorschriften je nach Art, Zweck und Auswirkungen einer Maßnahme einzelwirtschaftliche oder gesamtwirtschaftliche Verfahren zu Gebote, deren konkrete Auswahl jedoch der Behörde überlassen ist,<sup>63</sup> nämlich

<sup>59</sup> S. für die Bauleitplanung §§ 9 VIII, 10a BauGB.

<sup>60</sup> S. etwa § 16 V 1, § 39 II 2 UVPG; § 2 IV 3 BauGB.

<sup>61</sup> S. etwa § 3 der 16. BImSchV mit Anlage 1; ferner die UVPVwV, die TA Lärm und TA Luft.

<sup>62</sup> S. etwa §§ 7 II, 24 BHO.

<sup>63</sup> S. etwa Nr. 2.3 VV-BHO § 7 mit Anhang (Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 31.08.1995, GMBL. 1995, S. 764).

- als *einzelwirtschaftliche Verfahren* vornehmlich für Maßnahmen im behördlichen Binnenbereich etwa Kapitalwertmethode, Nutzwertanalyse, Kostenvergleichsrechnung, Angebotsvergleiche;
- als *gesamtwirtschaftliche Verfahren* für Maßnahmen mit nicht zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen etwa Kosten-Nutzen-Analyse und Nutzwertanalyse.

Auch soweit bezüglich der *Auslegung gesetzlicher Tatbestände* als normative Rahmenbedingungen der Entscheidung und Quellen zur Ermittlung der Entscheidungsmaßstäbe von Behörden gefordert ist, sich des anerkannten und auch der gerichtlichen Kontrolle zugrunde gelegten *Methodenkanons* (grammatikalische, systematische, historische, teleologische, verfassungs- und unionsrechtskonforme Auslegung)<sup>64</sup> zu bedienen, determiniert dies die behördliche Entscheidungsfindung methodisch nur höchst unvollständig. Denn jedenfalls die am Gesetzeszweck orientierte *teleologische Auslegung* impliziert wiederum eine *Abwägung*; und auch soweit sich diese auf den Nachvollzug der dem Gesetz innewohnenden Wertung beschränkt, fließen hier wie in jeden Akt der Rechtserkenntnis notwendig (subjektive) Grundeinstellungen, Wertungen und Ansichten des Entscheidungsträgers ein.<sup>65</sup> Dies gilt umso mehr, wenn das Entscheidungssubjekt ermächtigt ist, die materiellen Entscheidungsmaßstäbe im Detail im Zuge des Verfahrens erst selbst aus den Vorschriften zu entwickeln, so etwa bei Prognoseentscheidungen im Umwelt- und Technikrecht.

### ee) Alternativenauswahl

Der nächste Schritt des inneren Verfahrens umfasst die *Auswahl der bevorzugten Handlungsalternative*,<sup>66</sup> die alsdann im Rahmen des äußeren Verfahrens rechtsförmlich umgesetzt wird. Bei strategischen Planungsentscheidungen und planerischen Zulassungsentscheidungen fällt die Auswahl zugunsten derjenigen Alternative aus, die sich vor dem Hintergrund des Zielsystems und der sonstigen Entscheidungsmaßstäbe in der Gesamtbetrachtung der gewichteten Vorteile und Nachteile einschließlich der Herstellung eines gerechten Ausgleichs zwischen betroffenen Belangen als *optimale Lösung* erweist. Bei Ermessensent-

<sup>64</sup> Vgl. hierzu statt vieler Rüthers/Fischer/Birk (2018), S. 425 ff.

<sup>65</sup> Vgl. für die richterliche Rechtsfortbildung BVerfGE 34, 269 (287): „Art des bewertenden Erkennens“; s. auch Windoffer (2005b), S. S. 58, 119 ff., 149 ff. m. w. N.

<sup>66</sup> Hierzu Windoffer (2011b), S. 560.

scheidungen fällt die Wahl auf diejenige Alternative, die sich in der Verhältnismäßigkeitsprüfung als anderen Alternativen überlegen erwiesen hat und in der Gegenüberstellung der Nachteile für die Betroffenen und der diese rechtfertigenden Gründe absolut vorteilhaft ist; anderenfalls fällt die Entscheidung zugunsten der Null-Alternative aus. Bei gebundenen Entscheidungen resultiert das Optimum aus der nachvollziehenden Abwägung der in unbestimmten Rechtsbegriffen niedergelegten gesetzgeberischen Wertungen.

#### ff) Entscheidungsmonitoring und Evaluation

- 450 Je nach Rechtsgebiet ist der Behörde im Nachgang zu ihrer Entscheidung eine Pflicht zur Überwachung der sich aus der Durchführung ihrer Entscheidung ergebenden Folgen aufgegeben, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können.<sup>67</sup> Eine dahingehende Pflicht statuieren etwa § 45 UVPG, § 9 IV ROG und § 4c BauGB bezüglich der Umweltauswirkungen, die aus strategischen Plänen (z. B. Raumordnungsplänen oder Bauleitplänen) resultieren. In gleichem Sinne gibt das Haushaltsrecht im Nachgang zu haushaltswirksamen Maßnahmen eine *laufende Beobachtung* als fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung der Maßnahme vor.<sup>68</sup> Dieses *Entscheidungsmonitoring* darf nicht mit Maßnahmen der Überwachung bzw. Kontrolle der Einhaltung von Regelungen in Gesetzen oder Genehmigungsbescheiden durch Bürger oder Unternehmen vermengt werden, die bereits Gegenstand eines (neuen) eigenständigen Verwaltungsverfahrens sind. Gleichwohl kann das Entscheidungsmonitoring zugleich die Vorphase eines sich anschließenden (äußeren und inneren) Verfahrens bilden (→ Rn. 412, 434), indem es Probleme zutage fördert, die zu analysieren sind und dann möglicherweise den Impuls für eine Folgeentscheidung (z. B. gerichtet auf Änderung oder Maßnahmen durch Durchführung des Plans) bilden, um den erkannten Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

- 451 Speziell Rechtsetzungsentscheidungen, aber auch der Durchführung haushaltswirksamer Maßnahmen schließen sich, u. U. basierend auf den Daten des Entscheidungsmonitoring, *Evaluationen* an, die dort jeweils auch als retrospektive

---

<sup>67</sup> Zum Entscheidungsmonitoring eingehend Windoffer (2011a), S. 343 ff.

<sup>68</sup> S. etwa Nr. 2.2 VV-BHO § 7.

Gesetzesfolgenabschätzung bzw. als (haushaltsrechtliche) Erfolgskontrolle bezeichnet werden.<sup>69</sup> Das Haushaltsrecht gebietet hier begleitende und abschließende Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen unter Zugrundelegung der bereits genannten einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Verfahren.<sup>70</sup> Die Gesetzesevaluation zielt auf die Ermittlung des Zielerreichungsgrads sowie der Kostenentwicklungen, Kosten-Nutzen-Effekte, Akzeptanz, Praktikabilität und Nebeneffekte von Vorschriften.<sup>71</sup>

### c) Einflussfaktoren auf die Rationalität und Qualität von Entscheidungen

#### aa) Überblick

Dem dargestellten Modell des inneren Verfahrens liegt der idealtypische Fall 452 einer *rationalen Entscheidung* zugrunde, mithin einer Entscheidung, die der behördliche Entscheidungsträger unbeeinflusst von Faktoren trifft, die jenseits des Entscheidungsprogramms liegen. Tatsächlich wirken jedoch solche Faktoren auf die Entscheidung ein und beeinflussen deren *Rationalität und Qualität*. Zu diesen *Einflussfaktoren* zählen insbesondere

- die strukturelle Leistungsfähigkeit des (*materiellen*) *Rechts* selbst, dem die Entscheidungsmaßstäbe zu entnehmen sind;
- die (konkrete) Verfügbarkeit und Effektivität der *übrigen Steuerungsmedien*, namentlich Organisation, Verfahren, Personal, Haushalt und Finanzen;
- der *Entscheidungsträger* selbst sowie etwaige *äußere Einwirkungen* auf diesen.

#### bb) Leistungsfähigkeit des Steuerungsmediums Recht

Wie an anderer Stelle ausgeführt (→ Rn. 20 f.) und vorliegend zusammenfassend 453 zu rekapitulieren, ist die Leistungsfähigkeit des (*materiellen*) Rechts als Steuerungsressource *strukturell begrenzt*. Hierfür zeichnen folgende Faktoren verantwortlich:

- *Bewusste und ggf. sogar beabsichtigte Steuerungsdefizite*, so die Einschränkung gesetzgeberischer Spielräume durch EU- und völkerrechtliche Vorgaben; eine Normenflut und häufige Rechtsänderungen; der wesensmäßige Kompromisscharakter von Gesetzen unter dem Einfluss einer Vielzahl von Akteu-

<sup>69</sup> Hierzu Windoffer (2011b), S. 4.

<sup>70</sup> S. etwa Nr. 2.2, 2.3 VV-BHO §7 sowie → Rn. 447.

<sup>71</sup> Vgl. Böhret/Konzendorf (2000), S. 19; dies. (2001), S. 255.

ren und Interessenträgern; ein defizitärer Informationsstand der Rechtsetzer und Rechtsanwender im Bereich der Risikovorsorge namentlich im Umwelt-, Planungs- und Technikrecht; die Gewährung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung und die Verlagerung der Bildung der Entscheidungsmaßstäbe in das (Verwaltungs-)Verfahren;

→ *Unbewusste bzw. unbeabsichtigte Steuerungsdefizite* in Gestalt von Regelungsdefiziten, d. h. schlechter Gesetzgebung, einerseits und Vollzugsdefiziten in Gestalt der systematischen Nichtbefolgung von Normen andererseits.

#### cc) Effektivität der übrigen Steuerungsmedien

454 Die Qualität behördlicher Entscheidungen hängt jenseits der Leistungsfähigkeit des Steuerungsmediums Recht auch davon ab, inwieweit die übrigen Steuerungsmedien, d. h. *Organisation, Verfahren, Personal sowie Haushalt und Finanzen*<sup>72</sup> als weitere Rahmenbedingungen einer sowohl rechtmäßigen als auch darüber hinaus zweckmäßigen und zügigen Entscheidung förderlich oder hinderlich sind. Die Bedeutung effektiver Organisationsstrukturen und Verfahrensgestaltung, der Verfügbarkeit quantitativ und qualitativ dem (zeitlichen und inhaltlichen) Bedarf entsprechender Personalressourcen sowie einer hinreichenden sächlichen, technischen und finanziellen Ausstattung der entscheidungstragenden Behörde liegt hier auf der Hand.

#### dd) Faktor Entscheidungsträger

455 Schließlich, aber nicht zuletzt sind der Entscheidungsträger selbst (als konkret maßgebliche Komponente des Steuerungsmediums „Personal“) sowie etwaige äußere Einwirkungen auf die Entscheidung bedeutende Einflussfaktoren auf die Rationalität und Qualität behördlicher Entscheidungen. Zu den betreffenden Faktoren, die der *Person des Entscheidungsträgers* immanent sind, zählen insbesondere

→ seine *Sachkunde* und Erfahrung einschließlich eines allgemeinen und amtspezifischen juristischen „Vorverständnisses“;

→ ursprüngliche oder im Zuge der *Enkulturation*<sup>73</sup> übernommene Einstellungen, Ansichten und Wertungen;

---

<sup>72</sup> Zu diesen Steuerungsmedien eingehend → Rn. 22 ff.

<sup>73</sup> Hierzu → Rn. 373 f.

- sachfremde und/oder eigennützige Motive entsprechend der in der Volkswirtschaftslehre entwickelten *Public-Choice-Theorie* der Neuen Politischen Ökonomie,<sup>74</sup> wonach etwa Politiker bzw. Bürokraten ihr Verhalten nicht an den vorgeblich verfolgten Gemeinwohlinteressen, sondern an Wiederwahlchancen (so Politiker) bzw. an der Mehrung von Einfluss und Prestige über Haushaltsmittel, Personal und Machtbefugnisse (so Bürokraten) orientieren;
- Leistungssteigerungen bzw. -minderungen in Abhängigkeit vom Grad der eigenen (*De-*)*Motivation*;<sup>75</sup>
- gruppenspezifische Effekte bei *Kollegialentscheidungen*.<sup>76</sup>

Gelegentlich unterliegt der behördliche Entscheidungsträger auch (unzulässigen) *äußeren Einwirkungen*, die seine Entscheidung beeinflussen.<sup>77</sup> Hierzu zählen etwa

- eine (*partei-*)*politische Einflussnahme*, so etwa wenn die Behördenleitung oder Vorgesetzte aus sachfremden Erwägungen (z. B. wegen einer drohenden negativen Aufnahme einer unpopulären Entscheidung in der Presse und der Bevölkerung) ein bestimmtes, u. U. dem Gesetzmäßigkeitsprinzip nicht mehr entsprechendes Ergebnis vorgeben;
- Einflüsse durch *informelle Strukturen* (z. B. Kungelrunden, Seilschaften), die jenseits der offiziellen Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe wirkmächtig sind;
- *Korruption* des Entscheidungsträgers, insbesondere in den hauptsächlichen Formen der Bestechung oder Vorteilsgewährung, denen auf Seiten des Amtsträgers die Bestechlichkeit und Vorteilsannahme korrespondieren. Diese in den §§ 331 ff. StGB unter Strafe gestellten Kerntatbestände der Korruption setzen voraus, dass dem Amtsträger für die Dienstausübung ein Vorteil versprochen oder gewährt wird, wobei die Bestechung bzw. Bestechlichkeit zusätzlich die Verletzung einer Dienstpflicht durch den Amtsträger verlangt.

---

<sup>74</sup> Hierzu → Rn. 32.

<sup>75</sup> Hierzu → Rn. 359, 381 f.

<sup>76</sup> Hierzu → Rn. 302 f.

<sup>77</sup> Vgl. zum Folgenden auch Franz (2013), S. 455 ff.

**d) Aufgabe/Reduzierung des Rationalitätsanspruchs an Entscheidungen**

457 Das skizzierte Modell des inneren Verfahrens basiert auf der Erwartung rationalen Entscheidens, gerichtet auf die optimale Lösung unter Berücksichtigung des Zielsystems und der weiteren Entscheidungsmaßstäbe. Die vorgenannten (nachteiligen) Einflussfaktoren auf die Rationalität und Qualität behördlicher Entscheidungen verdeutlichen jedoch, dass die Erwartung vollkommener Rationalität und der Findung der (absolut) optimalen Lösung unrealistisch ist. Folgerichtig haben sich entscheidungstheoretische Erklärungsmuster herausgebildet, die dem Umstand Rechnung tragen, dass die *Prämisse vollständiger Entscheidungsrationalität nicht aufrechterhalten* werden kann.

**aa) Konzept begrenzter Rationalität („bounded rationality“)**

458 So konzediert das vom US-amerikanischen Ökonomen und Politologen *Herbert A. Simon* im Jahre 1955 vorgestellte Konzept der „*begrenzten Rationalität*“ (*bounded rationality*), dass die zeitlichen Ressourcen, das Wissen, die Informationsverarbeitungskapazitäten und das Urteilsvermögen von Entscheidungsträgern in Verwaltungsorganisationen begrenzt seien. Sie vermöchten die Komplexität der „realen Welt“ nicht vollständig zu erfassen und müssten sich daher mit einem vereinfachten Modell unter Einbezug nur der für wesentlich erachteten Fakten und Zusammenhänge begnügen. In der Folge trafen sie ihre Entscheidung, ohne sämtliche Handlungsalternativen ermittelt und analysiert zu haben. Während der (ideelle) *homo oeconomicus* unter den Bedingungen vollständiger Rationalität im Sinne eines „*maximizing*“ die beste Alternative auswähle, begnüge sich der (reale) Entscheidungsträger in Verwaltungsorganisationen im Sinne eines „*satisficing*“ mit zufriedenstellenden Lösungen.<sup>78</sup>

**bb) Inkrementalismus („muddling through“)**

459 Die *inkrementalistische Methode des „muddling through“*, 1959 entwickelt vom US-amerikanischen Ökonomen und Politologen *Charles E. Lindblom*, greift die Erkenntnis begrenzter Informationsquellen und Verarbeitungskapazitäten auf und erklärt eine vollständig rationale Entscheidungsfindung ebenfalls für unmöglich.<sup>79</sup> Dem idealtypischen „rational-ganzheitlichen“ Ansatz wird die *Me-*

---

<sup>78</sup> Vgl. Simon (1997), S. 118 ff.

<sup>79</sup> Vgl. auch zum Folgenden Lindblom (1959), S. 79 ff.

thode „*sukzessiver begrenzter Vergleiche*“ gegenübergestellt, derer sich die Praxis tatsächlich bediene. Anstelle einer theoriegeleiteten umfassenden Festlegung von Zielen, Ermittlung von Mitteln und Zweck-Mittel-Abwägung sämtlicher Alternativen unter Berücksichtigung aller relevanten Faktoren kennzeichnet dieses „Durchwursteln“

- einen Ausgangspunkt im status quo anstelle einer die Lösungssuche anleitenden Theorie;
- eine selektive Fokussierung auf eines oder wenige Ziele unter Außerachtlassung der übrigen Werte;
- in der Folge eine nur begrenzte Ermittlung von Handlungsalternativen, deren Vergleich sich darauf beschränkt, die in der Vergangenheit gewonnenen Erfahrungen mit vergleichbaren kleinen Schritten der Problemlösung auf die konkrete Entscheidungssituation zu übertragen und zu extrapolieren. Da sich damit erneut nur kleine Fortschritte erzielen lassen und zudem wesentliche Entscheidungsfolgen und Alternativlösungen außer Betracht bleiben, ist der Entscheidungsträger genötigt, Vergleiche dieser Art wiederholt durchzuführen.

#### cc) Mülleimermodell („garbage can model“)

Ein weiteres, als „*garbage can model*“ („Mülleimermodell“)<sup>80</sup> bezeichnetes Erklärungsmuster beschreibt die in der Praxis vorfindlichen Charakteristika sog. „organisierter Anarchien“, darunter insbesondere öffentliche Organisationen wie Universitäten oder sonstiger Bildungseinrichtungen. Deren Entscheidungssituation sei gekennzeichnet durch unklare und inkonsistente Präferenzen, intransparente und inkrementelle Entscheidungstechniken sowie eine Fluktuation der Entscheidungsträger. Entscheidungen seien weniger das Ergebnis einer Folgenanalyse und -bewertung von Handlungsalternativen am Maßstab der Entscheidungsziele, sondern eines Zusammentreffens vierer voneinander unabhängiger systemexterner Ströme, nämlich Probleme, Lösungen, Teilnehmer und Entscheidungsgelegenheiten. Diese Entscheidungsgelegenheiten glichen „Mülleimern“, in welche die Teilnehmer verschiedenste Probleme und Lösungen würfen, sobald sie entstünden. Das Entscheidungsergebnis präsentiere sich dann gleich-

460

<sup>80</sup> Vgl. auch zum Folgenden Cohen/March/Olsen (1972), S. 1 ff.

sam als Abfallgemisch, das aus der Leerung der einzelnen Mülleimer und der Zusammenführung ihres zum betreffenden Zeitpunkt vorfindlichen Inhalts (zufällig) entstehe.

## Anhang: Verständnisfragen zu §9

- 461
1. Was versteht man unter vertikaler und horizontaler Koordination? (→ Rn. 390)
  2. Was versteht man unter informeller Koordination und in welchem Rahmen vollzieht sie sich? (→ Rn. 404 ff.)
  3. Welche drei Ausprägungen des Verfahrensbegriffs lassen sich unterscheiden? (→ Rn. 408)
  4. Welches sind die rechtsstaatlichen Anforderungen an die konventionelle und elektronische Aktenführung? (→ Rn. 425, 427)
  5. Welche ablauforganisatorische Funktion hat eine „Verfügung“ und aus welchen Bestandteilen setzt sie sich zusammen? (→ Rn. 431)
  6. Inwieweit ist das „innere“ Verfahren der behördlichen Entscheidungsfindung inhaltlich, prozedural und methodisch determiniert? (→ Rn. 440 ff.)
  7. Welche entscheidungstheoretischen Erklärungsmuster kennen Sie, die nicht auf der Prämisse vollständiger Entscheidungsrationalität beruhen? (→ Rn. 458 ff.)

# Literaturverzeichnis

- Appel, Ivo*, 2004, Methodik des Umgangs mit Ungewissheit, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, Baden-Baden, S. 327
- Baer, Susanne*, 2012, Verwaltungsaufgaben, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl., München, § 11
- Basedow, Jürgen*, 2003, Regulierung und Wettbewerb in marktwirtschaftlichen Ordnungen, IRP – Rechtspolitisches Forum Nr. 14, Trier, S. 3
- Battis, Ulrich*, 2011, Deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft in der Reform, Bonner Rechtsjournal (BRJ), Ausgabe 1/2011, S. 41
- ders.*, 2019, in: ders./Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Begr.), Baugesetzbuch, 14. Aufl., München
- Bauer, Hartmut*, 2012, Einführende Problemskizze, in: ders./Büchner, Christiane/Hajasch, Lydia (Hrsg.), Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, Potsdam, S. 11
- ders.*, 2018, Privatisierung oder Publizisierung?, in: ders./Szewczyk, Marek/Popowska, Bozena/Meier, Michael/Fuks, Adrian (Hrsg.), Publizisierung öffentlicher Aufgaben, Potsdam, S. 15
- Bea, Franz Xaver*, 2011, Einleitung: Führung, in: ders./Schweitzer, Marcell (Hrsg.), Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 2: Führung, 10. Aufl., Konstanz/München
- Becker, Bernd*, 1989, Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha
- Beer, Marc Jan*, 2011, Staatsleitbilder, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 52
- Blanke, Bernhard*, 2009, Erzählungen zum aktivierenden Staat, in: König, Klaus/Kropp, Sabine (Hrsg.), Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur, Speyer

- ders./Lamping*, Wolfram, 2014, Der aktivierende Staat, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 391
- Boden*, Martina, 2005, Handbuch Personal. Personalmanagement von Arbeitszeit bis Zeitmanagement, Landsberg am Lech
- Böhret*, Carl/*Konzendorf*, Götz, 2000, Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin
- dies.*, 2001, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden
- Bogumil*, Jörg, 2014, Zivilgesellschaftliche Modelle: Kommunalverwaltung und Bürgerkommune, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 415
- ders./Ebinger*, Falk, 2011, Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götz (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 45
- ders./Grohs*, Stephan/*Kuhlmann*, Sabine, 2006, Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, S. 151
- ders./Grohs*, Stephan/*Kuhlmann*, Sabine, 2011, Evaluation des Neuen Steuerungsmodells, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götz (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 554
- ders./Holtkamp*, Lars, 2011, Bürgerkommune, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götz (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 177
- ders./Jann*, Werner, 2009, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Aufl., Wiesbaden
- ders./Kuhlmann*, Sabine, 2004, Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner u. a., Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin, S. 51
- Bohne*, Eberhard, 2018, Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in ihre Grundlagen, Wiesbaden
- Bosetzky*, Horst/*Heinrich*, Peter/*Schulz zur Wiesch*, Jochen, 2002, Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation, 6. Aufl., Stuttgart

- Bull*, Hans Peter, 2014, Interdisziplinäre Perspektiven der legalistischen Verwaltung, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 171
- ders./Mehde*, Veith, 2015, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl., Heidelberg
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)* (Hrsg.), 2017, Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten, Bonn/Berlin
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)*, 2017, Monatsbericht des BMF November 2017, Statistiken und Dokumentationen: Staatsquoten im internationalen Vergleich, S. 89, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/02/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-19-staatsquoten-im-internationalen-vergleich.html> (abgerufen am 07.10.2019)
- dass.*, 2018, Monatsbericht des BMF Februar 2018, Statistiken und Dokumentationen: Entwicklung der Staatsquote, S. 84, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/02/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-12-entwicklung-der-staatsquote.html> (abgerufen am 07.10.2019)
- Bundesministerium des Innern (BMI)*, 2014, Die Bundesregierung, Digitale Verwaltung 2020. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.html> (abgerufen am 07.10.2019)
- dass./Bundesverwaltungsamt (BVA)* (Hrsg.), 2018, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, PDF-Arbeitsversion Stand Februar 2018, abrufbar unter: <https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/node.html> (abgerufen am 07.10.2019)
- Bundesregierung*, 1999, Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, o. O.
- Burgi*, Martin, 2019, Kommunalrecht, 6. Aufl., München
- Capgemini Consulting*, 2016, Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung. Herausforderung und Chance der Verwaltungsmodernisierung, [https://www.capgemini.com/consulting-de/wp-content/uploads/sites/32/2017/08/digitale\\_transformation\\_oeffentliche\\_verwaltung\\_0.pdf](https://www.capgemini.com/consulting-de/wp-content/uploads/sites/32/2017/08/digitale_transformation_oeffentliche_verwaltung_0.pdf) (abgerufen am 07.10.2019)
- Carra*, Gunter/*Windoffer*, Alexander, 2011, Amts- und Staatshaftung bei Fehlern des einheitlichen Ansprechpartners, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland (LKRZ), S. 166

- Cohen, Michael D./March, James D./Olsen, Johan P., 1972, A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (March 1972), S. 1
- Degenhart, Christoph, 2019, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, 35. Aufl., Heidelberg
- Denninger, Erhard, 2018, Polizeiaufgaben, in: Bäcker, Matthias/ders./Graulich, Kurt (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts („Lisken/Denninger“)*, 6. Aufl., München, Kap. D.
- Detterbeck, Steffen, 2019, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl., München
- Di Fabio, Udo, 2004, Gewaltenteilung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg, § 27
- Dimbath, Oliver, 2016, *Einführung in die Soziologie*, 3. Aufl., Paderborn
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried, 2006, Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, Alfred/Gotsch, Wilfried (Hrsg.), *Organisationstheorien*, 2. Aufl., S. 247
- Ehlers, Dirk, 2016, Staatliche Verwaltung, in: ders./Pünder, Hermann (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Aufl., Berlin/Boston, § 1
- Eichhorn, Peter, 2007, Theoriezugänge zum Öffentlichen Management, in: König, Klaus/Reichard, Christoph (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur*, Speyer, S. 111
- ders., 2017, *Mehr Management in Regierung und Verwaltung. Entbürokratisierung von A bis Z*, 3. Aufl., Berlin
- Engelkamp, Paul/Sell, Friedrich L., 2016, *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, 7. Aufl., Wiesbaden
- Erbguth, Wilfried/Mann, Thomas/Schubert, Mathias, 2020, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 13. Aufl., Heidelberg
- Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine, 2019, *Umweltrecht*, 7. Aufl., Baden-Baden
- Erlei, Mathias/Leschke, Martin/Sauerland, Dirk, 2016, *Institutionenökonomik*, 3. Aufl., Stuttgart
- Ernst, Werner, 1960, Der Plan im Verwaltungsrecht, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, S. 344
- Esser, Hartmut, 2001, *Soziologie. Spezielle Grundlagen*, Band 6: Sinn und Kultur, Frankfurt/New York
- ders., 2016, Akkulturation, in: Kopp, Johannes/Steinbach, Anja (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie*, 11. Aufl., Wiesbaden
- Europäische Gemeinschaften*, 2005, *Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis*, Luxemburg
- Europäische Kommission*, 2009, *Leitlinien zur Folgenabschätzung*, SEK (2009), 92 vom 15.01.2009
- Europäisches Parlament/Rat/Kommission*, 2003, *Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“*, ABl. C 321 vom 31.12.2003, Brüssel, S. 1

- Eurostat*, 2017, Government expenditure by function for Germany, 2017, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/cofog/> (abgerufen am 07.10.2019)
- Fisch, Rudolf/Margies, Burkhard*, 2014, Einfluss der Verwaltungskultur auf die Sprache der legalistischen Verwaltung, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 67
- Franz, Thorsten*, 2013, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden
- Frevert, Tobias/Wagner, Olav*, 2011, Rechtliche Rahmenbedingungen behördlicher Internetauftritte, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) S. 76
- Frey, Michael/Bruckert, Felix*, 2018, Der Subsidiaritätsgrundsatz als fundamentales Prinzip im Unionsrecht und im Grundgesetz: Inhalt, Ausgestaltung und Reichweite: ein Konzept – zwei Konzeptionen?, Verwaltungsrundschau (VR), Nr. 6/2018, Stuttgart, S. 181
- Geißler, René*, 2013, Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen. Kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe, dms – der moderne Staat, Heft 2/2013, S. 485
- Grzeszick, Bernd*, 2018, Ansprüche auf effektive Beseitigung des Rechtsverstoßes (Anspruch wegen Verletzung europäischen Gemeinschaftsrechts), in: Baldus, Manfred/ders./Wienhues, Sigrid, Staatshaftungsrecht. Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen, 5. Aufl., Heidelberg u. a., Teil III, § 1 E. (Rn. 293 ff.)
- Guserl, Richard*, 1973, Das Harzburger Modell – Idee und Wirklichkeit –, Wiesbaden
- Hermes, Georg*, 2004, Folgenberücksichtigung in der Verwaltungspraxis und in einer wirkungsorientierten Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, Baden-Baden, S. 359
- Herrmann, Marcus/Stöber, Karlheinz*, 2017, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes. Wie der Gang zum Amt überflüssig werden soll, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1401
- Hiller, Petra*, 1999, Probleme prozeduraler Risikoregulierung, in: Bora, Alfons (Hrsg.), Rechtliches Risikomanagement. Form, Funktion und Leistungsfähigkeit des Rechts in der Risikogesellschaft, Berlin, S. 29
- Hillgruber, Christian*, 2011, Grundrechtlicher Schutzbereich, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Aufl., Heidelberg
- Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten (HLG)*, 2014, Bürokratieabbau in Europa. Resümee und Ausblick, Abschlussbericht, Brüssel

- Hoffmann-Riem*, Wolfgang, 2002, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*. Einleitende Problemskizze, in: ders./Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Baden-Baden, S. 9
- ders.*, 2004, *Methoden einer anwendungsorientierten Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/ders., (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, Baden-Baden, S. 9
- Holtkamp*, Lars, 2008, *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne Staat*, Heft 2/2008, S. 423
- Holzengel*, Bernd/*Felber*, Wolfram, 2014, *Open Data. Konzepte und Empfehlungen*, in: Klumpp, Dieter/Lenk, Klaus/Koch, Günter (Hrsg.), *Überwiegend Neuland. Positionsbestimmungen der Wissenschaft zur Gestaltung der Informationsgesellschaft*, Berlin, S. 54
- Hopp*, Helmut/*Göbel*, Astrid, 2013, *Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen*, 4. Aufl., Stuttgart
- Hoppe*, Werner, 2006, *Planung*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV: *Aufgaben des Staates*, 3. Aufl., Heidelberg, § 77
- Huber*, Andreas, 2017, *Personalmanagement*, 2. Aufl., München
- Initiative D 21 e. V. u. a.*, 2016, *eGovernment Monitor 2016*, abrufbar unter: <https://www.egovernment-monitor.de/die-studie/2016.html> (abgerufen am 07.10.2019)
- Institut für den öffentlichen Sektor*, 2016, *Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen. Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkreten Reformverfahren und Zukunftsperspektiven*, abrufbar unter: <https://publicgovernance.de/html/de/1258.htm> (abgerufen am 07.10.2019)
- Isensee*, Josef, 2006, *Staatsaufgaben*, in: ders./Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV: *Aufgaben des Staates*, 3. Aufl., Heidelberg, § 73
- Jann*, Werner, 1983, *Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“*, Opladen
- ders.*, 2011, *Neues Steuerungsmodell*, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 98
- Jarass*, Hans D., 2018, in: ders./Pieroth, Bodo, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Kommentar, 15. Aufl., München, Art. 5, 20
- Kämmerer*, Jörn Axel, 2001, *Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen*, Tübingen
- Kallerhoff*, Dieter/*Mayen*, Thomas, 2018, in: Sachs, Michael/Schmitz, Heribert (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar („Stelkens/Bonk/Sachs“)*, 9. Aufl., München, § 29

- Kaufmann*, Franz-Xaver, 1994, Diskurse über Staatsaufgaben, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, S. 15
- Kingreen*, Thorsten/*Poscher*, Ralf, 2019, Grundrechte Staatsrecht II, 35. Aufl., Heidelberg
- Klaes*, Stefanie, 2009, Selbsteintritt und kommunale Selbstverwaltung. § 102 Nds SOG im länderübergreifenden Rechtsvergleich unter besonderer Berücksichtigung von Haftungs- und Kostenfolgen, Frankfurt
- Kluth*, Winfried, 2010a, Begriff, Erscheinungsformen und rechtliche Grundlagen der funktionalen Selbstverwaltung, in: Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/ders., Verwaltungsrecht II, 7. Aufl., München, § 99
- ders.*, 2010b, Zuständigkeits- und Leitungsordnung, ebenda, § 83
- Knill*, Christoph, 2014, Europäisierung der Verwaltung: Effekte von Hierarchie, Wettbewerb und Kommunikation, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 559
- Köck*, Wolfgang, 2012, Pläne, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl., München, § 37
- König*, Klaus, 1978, Integrative Tendenzen in der Verwaltungswissenschaft, Speyerer Forschungsberichte 3, Speyer
- ders.*, 2007, Verwaltungskulturen und Verwaltungswissenschaften, in: ders./Reichard, Christoph (Hrsg.), Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyer, S. 1
- ders.*, 2014, Verwaltungskultur – Typologisch betrachtet, in: ders./Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 1
- Koch*, Christian/*Windoffer*, Alexander, 2005, Wesentliche Merkmale des neuen Regelungsansatzes, in: Böhret, Carl/Grunow, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Der Vorschlag zu einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Regelungsgehalt – Problemfelder – Akteurspositionen, Speyerer Forschungsberichte 241, Speyer, S. 93
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2002a, Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM (2002) 276 vom 05.06.2002, Brüssel
- dies.*, 2002b, Mitteilung der Kommission: Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM (2002) 278 vom 05.06.2002, Brüssel
- dies.*, 2002c, Bericht der Kommission: Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen, KOM (2002) 441 vom 30.07.2002

- dies.*, 2007, Mitteilung der Kommission: Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, KOM (2007) 23 vom 24.01.2007, Brüssel
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.)*, 1992, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, Bericht Nr. 19/1992, Köln
- dies.*, 1993, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993, Köln
- Kopp*, Ferdinand O./*Schenke*, Wolf-Rüdiger, 2019, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 25. Aufl., München
- Korioth*, Stefan, 2012, Finanzen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2. Aufl., München, § 44
- Kühling*, Jürgen/*Schreiner*, Thomas, 2011, Grundprobleme von Public Private Partnerships, Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS), S. 112
- Kuhlmann*, Sabine, 2010, Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden, S. 140
- dies.*, 2011, Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 118
- dies.*, 2014, Verwaltungspluralität in Europa: Konvergenz, Divergenz oder Persistenz?, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/*dies.*/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 469
- dies./Wollmann*, Hellmut, 2013, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden
- Kunze*, Sebastian, 2012, Konzessionsverträge – Handlungsoptionen für Kommunen, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Hajasch, Lydia (Hrsg.), Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, Potsdam, S. 99
- Lämmerzahl*, Torsten, 2007, Die Beteiligung Privater an der Erledigung öffentlicher Aufgaben, Berlin
- Lamers*, Andreas, 2018, Public Management. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung – kompakt, prüfungsorientiert, leicht verständlich, 8. Aufl., Wiesbaden
- Lamping*, Wolfram/*Schridde*, Henning/*Plafß*, Stefan/*Blanke*, Bernhard, 2002, Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien, Bonn

- Lenk, Thomas, 2017, Neuere Ansätze in der mikroökonomischen Theorie, in: Neubäumer, Renate/Hewel, Brigitte/ders. (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre. Grundlagen der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, 6. Aufl., Wiesbaden, S. 135
- ders./Sesselmeier, Werner, 2017a, Finanzwissenschaft – eine Einführung, in: Neubäumer, Renate/Hewel, Brigitte/ders. (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre. Grundlagen der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, 6. Aufl., Wiesbaden, S. 375
- dies., 2017b, Bestimmungsgründe für Marktversagen, in: Neubäumer, Renate/Hewel, Brigitte/ders. (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre. Grundlagen der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, 6. Aufl., Wiesbaden, S. 401
- Liebenwein, Sylva, 2008, Erziehung und soziale Milieus. Elterliche Erziehungsstile in milieuspezifischer Differenzierung, Wiesbaden
- Lindblom, Charles E., 1959, The Science of „Muddling Through“, Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring 1959), S. 79
- Lippold, Dirk, 2015, Theoretische Ansätze der Personalwirtschaft. Ein Überblick, Wiesbaden
- Lübbe-Wolff, Gertrude, 1981, Rechtsfolgen und Realfolgen. Welche Rolle können Folgenerwägungen in der juristischen Regel- und Begriffsbildung spielen?, Freiburg/München
- Lüder, Klaus, 2007, Managerialistische Verwaltung aus der Sicht der Wirtschaftswissenschaften – ein Kommentar, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 197
- Luhmann, Niklas, 1974, Rechtssystem und Rechtsdogmatik, Stuttgart
- ders., 1984, Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt
- ders., 2002, Einführung in die Systemtheorie, Heidelberg
- Magiera, Siegfried, 2014, in: Meyer, Jürgen (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden, Art. 41
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian, 2017, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., München
- Mayntz, Renate, 1978, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg/Karlsruhe
- dies., 2006, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 11
- Müller-Graff, Peter-Christian, 2019, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., München, AEUV Art. 49, 56

- Nesseldreher, Andrea*, 2007, Elektronische Abwicklung, in: Ziekow, Jan/Windoffer, Alexander (Hrsg.), Ein einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister. Anforderungen des Vorschlags einer EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gestaltungsoptionen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 189
- Nullmeier, Frank* 2011, Output-Steuerung und Performance Measurement, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 465
- OECD*, 2017, Regierungen müssen Digitalisierung inklusiver und produktiver gestalten, <http://www.oecd.org/berlin/presse/regierungen-muessen-digitalisierung-inklusive-und-produktiver-gestalten-11102017.htm> (abgerufen am 07.10.2019)
- Opper, Sonja*, 2001, Der Stand der Neuen Institutionenökonomik, Wirtschaftsdienst 2001/X, S. 601
- Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias*, 2013, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl., München
- Paal, Boris*, 2019, in: Gersdorf, Hubertus/ders. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2019, München, § 7 TMG
- Parkinson, Cyril Northcote*, 1957, Parkinson's Law, Boston
- Peter, Laurence J./Hull, Raymond*, 1969, The Peter Principle, New York
- Picot, Arnold/Dietl, Helmut*, 1993, Neue Institutionenökonomie und Recht, in: Ott, Klaus/Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.), Ökonomische Analyse des Unternehmensrechts. Beiträge zum 3. Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Rechts, Heidelberg, S. 306
- Pieroth, Bodo*, 2018, in: Jarass, Hans D./ders., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 15. Aufl., München, Art. 30, 33, 65, 93, 101, 114
- Piesker, Axel*, 2014, Gesetzesevaluationen in einer legalistischen Verwaltungskultur, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 143
- Püttner, Günter*, 2007, Verwaltungslehre, 4. Aufl., München
- Raithel, Jürgen/Dollinger, Bernd/Hörmann, Georg* (2009), Einführung Pädagogik. Begriffe – Strömungen – Klassiker – Fachrichtungen, 3. Aufl., Wiesbaden
- Ramsauer, Ulrich*, 2019, in: Kopp, Ferdinand O. (Begr.)/ders. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 20. Aufl., München, §§ 9, 29, 35a, 41
- Rat der Europäischen Union*, 2005, Bessere Rechtsetzung: Gemeinsames Interinstitutionelles Konzept für die Folgenabschätzung, Ratsdok. 14901/05 vom 24.11.2005, Brüssel
- ders.*, 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) 8./9. März 2007, Ratsdok. 7224/07 vom 09.03.2007, Brüssel

- Reichard, Christoph, 2011, Personalmanagement, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/ders./Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 295
- ders., 2014a, Das Personal der legalistischen Verwaltung, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/ders./Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 47
- ders., 2014b, Verwaltung aus der Sicht der Managementlehre, ebenda, S. 255
- Reimer, Franz, 2012, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl., München, § 9
- Röber, Manfred, 2011, Aufgabenplanung und Aufgabenkritik, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 108
- Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel, 2018, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 10. Aufl., München
- Schalk, Anne-Marie, 2015, Standardisierung von Führungsverhalten. Eine Analyse der Internalisierung und Reproduktion von Führungskonzepten, Wiesbaden
- Schedler, Kuno, 2014, Forschungsannäherung an die managerialistische Verwaltungskultur, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 221
- ders./Proeller, Isabella, 2011, New Public Management, 5. Aufl., Bern u. a.
- Scherzberg, Arno, 2002, Wissen, Nichtwissen und Ungewissheit im Recht, in: Engel, Christoph/Halfmann, Jost/Schulte, Martin (Hrsg.), Wissen – Nichtwissen – Unsicheres Wissen, Baden-Baden, S. 113
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 2006, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Berlin u. a.
- Schmitz, Heribert/Prell, Lorenz, 2016, Neues zum E-Government. Rechtsstaatliche Standards für E-Verwaltungsakt und E-Bekanntgabe im VwVfG, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1273
- Schoch, Friedrich, 2016, Informationsfreiheitsgesetz. Kommentar, München
- Scholz, Rupert (Hrsg.), 1997, Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussbericht, Bonn
- ders., 2004, Deutschland – In guter Verfassung?, Heidelberg
- Schridde, Henning, 2011, Change Management, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 279

- Schröder*, Meinhard, 2019, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. München, AEUV Art. 26
- Schröter*, Eckhard, 2011, New Public Management, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 79
- Schuppert*, Gunnar Folke, 2000, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden
- ders.*, 2002, Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: Münkler, Herfried/Fischer, Karsten (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Berlin, S. 67
- ders.*, 2003, Staatswissenschaft, Baden-Baden
- ders.* (Hrsg.), 2005, Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden
- ders.*, 2012, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl., München, § 16
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt*, 2015, Smart City Strategie Berlin, [https://www.berlin-partner.de/fileadmin/user\\_upload/01\\_chefredaktion/02\\_pdf/02\\_navi/21/Strategie\\_Smart\\_City\\_Berlin.pdf](https://www.berlin-partner.de/fileadmin/user_upload/01_chefredaktion/02_pdf/02_navi/21/Strategie_Smart_City_Berlin.pdf) (abgerufen am 07.10.2019)
- Sennekamp*, Christoph, 2019, in: Mann, Thomas/*ders.*/Uechtritz, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Großkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, § 10
- Siegel*, Thorsten, 2009, IT im Grundgesetz, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1128
- ders.*, 2017, Automatisierung des Verwaltungsverfahrens – zugleich eine Anmerkung zu §§ 35a, 24 I 3, 41 IIa VwVfG –, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 24
- Simon*, Herbert A., 1997, Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations, 4. Aufl., New York
- Sodan*, Helge/*Ziekow*, Jan, 2018, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Aufl., München
- Sommermann*, Karl-Peter, 2014, Towards a Common European Administrative Culture?, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/*ders.*/*Ziekow*, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 605
- Stangel-Meseke*, Martina, 2015, Innovative Personalmanagement-Konzepte. Eine Analyse ihres Gleichstellungspotentials, Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt*, 2018, Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2017, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600177004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600177004.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 07.10.2019)
- Stern*, Klaus, 1980, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München
- Stober*, Rolf, 2017a, Der Begriff der öffentlichen Verwaltung, in: Wolff, Hans J./Bachof, Otto/ders./Kluth, Winfried, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., München, § 3
- ders.*, 2017b, Tätigkeitstypen und Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung, ebenda, § 4
- Stock*, Jürgen, 2018, in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael, Baugesetzbuch, Band I, München, § 10
- Streinz*, Rudolf, 2013, Der Vertrag von Lissabon – eine Verfassung für Europa, Familie, Partnerschaft, Recht (FPR), S. 481
- Süsterhenn*, Adolf, 1966/67, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften (JCSW) 07/08, S. 227
- Sydow*, Gernot, 2014, Regelbindung der Verwaltung in Großbritannien, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 31
- Thieme*, Werner, 1984, Verwaltungslehre, 4. Aufl., Köln u. a.
- ders.*, 1995, Einführung in die Verwaltungslehre, Köln u. a.
- Tondorf*, Karin, 2011, Personalbeurteilung, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 362
- Trute*, Hans-Heinrich, 1996, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 950
- Vogt*, Marie-Helen, 2019, Der Personalgewinnungszuschlag des Bundes, Baden-Baden
- Voßkuhle*, Andreas, 2012a, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl., München, § 1
- ders.*, 2012b, Personal, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2. Aufl., München, § 43

- Wagener, Frido, 1979, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 37, Berlin u. a., S. 215
- Wahl, Rainer, 1983, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 41, S. 151
- Wallerath, Maximilian, 2009, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Berlin
- Weber, Max, 1922, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen
- Wegener, Bernhard W., 2006, Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheit, Göttingen
- Wegweiser GmbH u. a., 2016, Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016, [https://www.hertie-school.org/fileadmin/2\\_Research/2\\_Research\\_directory/Research\\_projects/German\\_public\\_services\\_survey\\_\\_Zukunftspanel/Bericht\\_2016.pdf](https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/2_Research_directory/Research_projects/German_public_services_survey__Zukunftspanel/Bericht_2016.pdf) (abgerufen am 07.10.2019)
- Wimmer, Norbert, 2017, Dynamische Verwaltungslehre, 4. Aufl., Wien
- Windoffer, Alexander, 2005a, Die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 ff. EGV) – bisherige Rechtslage und Konzeption des Richtlinienvorschlags, in: Böhret, Carl/Grunow, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Der Vorschlag zu einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Regelungsgehalt – Problemfelder – Akteurspositionen, Speyerer Forschungsberichte 241, Speyer, S. 37
- ders., 2005b, Die Klärungsbedürftigkeit und -fähigkeit von Rechtsfragen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, Berlin
- ders., 2006, Einheitliche Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Aufgabenprofil und Ansiedlungsoptionen, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 1210
- ders., 2007a, Auslegung des Richtlinienvorschlags, in: Ziekow, Jan/ders. (Hrsg.), Ein einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister. Anforderungen des Vorschlags einer EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gestaltungsoptionen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 23
- ders., 2007b, Europäische KMU-Politik: Impulse für mehr Gründungsdynamik und Perspektiven für die Kammern?, in: Kluth, Winfried (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2006, Baden-Baden, S. 91
- ders., 2008a, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Thema „Transparenz schafft Vertrauen – Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erfordert konsequente Vorbereitung und Folgekostenabschätzung“ am 8. Mai 2008, Stellungnahme 14/1879 des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- ders., 2008b, Die Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und der Länder zur verwaltungsverfahrensrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 797

- ders.*, 2011a, Entscheidungsmonitoring in Gesetzgebung und Verwaltung, Verwaltungsarchiv (VerwArch) 2011, S. 343
- ders.*, 2011b, Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit, Tübingen
- ders.*, 2014, in: Brocker, Lars/Droege, Michael/Jutzi, Siegfried (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden, Art. 2
- ders.*, 2018, Herausforderungen der Digitalisierung aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung, in: Bär, Christian/Grädler, Thomas/Mayr, Robert (Hrsg.), Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht, 2. Band, Wiesbaden, S. 363
- ders.*, 2019a, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Großkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, §§ 35, 35a
- ders.*, 2019b, Das Recht auf Bildung: Völkerrechtlicher Rahmen und nationale Umsetzung im Schulwesen, MenschenRechtsMagazin (MRM) Heft 1/2-2019, S. 76
- ders./Brosius-Gersdorf, Frauke*, 2019, in: Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Großkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, §§ 71a, 71c, 71e
- Winkler, Daniela*, 2014, Handlungsstrategien der legalistischen Verwaltung in Ungewissheitssituationen, in: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 81
- Wysk, Peter*, 2019, in: *Kopp, Ferdinand O. (Begr.)/Ramsauer, Ulrich* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 20. Aufl., München, §§ 73, 74
- Ziekow, Jan*, 2002, Inwieweit veranlasst das Neue Steuerungsmodell zu Änderungen des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsverfahrensgesetzes?, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, Baden-Baden, S. 349
- ders.*, 2016, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., München
- ders./Siegel, Thorsten*, 2001, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange. Speyerer Forschungsberichte 221, Speyer
- ders./Windoffer, Alexander*, 2008a, Public Private Partnership, Baden-Baden
- ders./Windoffer, Alexander*, 2008b, in: Schlachter, Monika/Ohler, Christoph (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar, Baden-Baden, Art. 6, 7, 8
- Zippelius, Reinhold*, 2017, Allgemeine Staatslehre, 17. Aufl., München



# Stichwortverzeichnis

(Die Zahlen beziehen sich auf die jeweiligen Randnummern)

- A**
- Abgabenverwaltung 67 f., 70
  - Ablauforganisation 5, 12, 25 f., 225, 281 f., 284, 295, 308 f., 380, 419 ff., 428 f., 461
  - Abwägung 18, 27, 62, 64, 66, 140, 160, 223, 247, 267, 398, 403, 437, 441 ff., 459
  - Abwägungsgebot 18, 42, 64, 398, 439
  - Ämter (Körperschaften in Bbg) 43, 147 f., 150, 154 f., 157, 164, 240
  - Ämterpatronage 35, 346, 367
  - Aktenführung 225, 288, 423 ff.
    - elektronische 26, 217, 219, 225, 423 f., 426 f., 461
  - Aktenvermerk 427 f., 432
  - Aktiengesellschaft 24, 45, 72 f., 105, 327
  - Aktiver Staat 34, 94, 100, 104
  - Aktivierender Staat 34, 94, 100, 135
  - Alimentation 27, 288, 377
  - Alimentationsprinzip 311
  - Allzuständigkeit 90, 92, 157
  - Amt (Beamtenstatus) 288, 311 f., 315, 317, 343, 346, 352, 368, 374, 379 f.,
  - Amt (Organisationseinheit) 24, 46, 60, 71 f., 106 f., 114, 242, 244, 281, 286 ff.
  - Amtshaftung 182, 236, 255
  - Amtshilfe 212 f.
  - Amtswalter 23 f., 27, 46, 287 ff.
  - Anstalt des öffentlichen Rechts 24, 45, 51 ff., 72 f., 202, 245, 247, 273, 285, 327, 401
  - Arbeitszeit 316, 322, 328, 338 f.
  - Arkanverwaltung 130, 133
  - Äußerer Aufbau/äußere Organisation der Verwaltung 9, 49, 151, 153, 202, 250, 260, 279 f., 285, 423
  - Äußeres Verfahren 140, 398, 408, 411 ff., 419 f., 423, 434, 436, 449 f.
  - Aufbauorganisation 5, 10, 12, 225, 279, 281 ff., 295, 305, 309, 338, 420 f., 423
  - Auffangverantwortung 61, 105, 117
  - Aufgabenfindungsrecht 90, 92
  - Aufgabenkritik 6, 95 ff., 123, 336
  - Aufgabenverteilungsprinzip 157, 160
  - Aufsicht 45, 48, 51 ff., 55, 91, 109, 119, 241, 245 ff., 261, 263, 265, 277, 288, 401 f.
    - Dienstaufsicht 246, 249, 252, 257, 277
    - Fachaufsicht 51, 91, 246, 248 f., 251 ff., 256, 277 f., 402
    - Rechtsaufsicht 91, 245 ff., 250 f., 253, 263, 277 f., 402
    - Sonderaufsicht 51, 248, 251, 253
  - Aufstieg (Beamte) 361, 364, 368 ff.
  - Auftragsverarbeiter 232, 235
  - Auslegung (Vorschriften) 204, 267, 353, 441 f., 448
- B**
- Beamte 13, 27, 43, 72, 180, 185, 242, 272, 281, 294, 307, 310 ff., 320 f., 325 f., 329 ff., 337, 341, 343, 348, 361 ff., 366, 369, 374 f., 377 f., 422
  - Beamtenmentalität 36, 375, 377, 388
  - Bedarfsverwaltung 68 f., 342
  - Beförderung (Beamte) 27, 311, 348, 364, 368 ff.
  - Behörde im funktionellen Sinne 9, 43, 45, 47, 49, 82, 88, 306 f., 389 f.
  - Behörde im organisatorischen Sinne 7, 46 f., 49, 279, 287, 389, 391
  - Beliehener 45 ff., 61, 82, 88, 245, 401
  - Berufsbeamtentum 311 f.

- Besoldung 49, 311, 317 f., 325  
Besoldungsgruppe 315, 317, 319, 326, 337  
Betreibermodell 113  
Beurteilungsspielraum 20, 222 f., 267  
Binnenmarkt 191  
Binnenorganisation 10, 46, 279, 281 f., 285, 287, 295, 298, 304 f., 307, 420  
Binnenperspektive 39, 168, 216  
bounded rationality 20, 458  
Budget, Budgetierung 29, 33, 170, 172, 175 ff.  
Bürgerbeauftragter 137, 180, 184 f.  
Bürgerkommune 34, 139, 143  
Bürgernähe, bürgernah 2, 24, 137, 146, 154, 165, 176, 180, 228, 286, 423  
Bürokratieabbau 34, 187, 189 f.  
Bürokratiemodell (Max Weber) 127, 288, 309, 352, 424,  
Bürokratische Sozialisation 35, 373 f., 384 f., 388  
Bundesoberbehörde 55, 90, 119  
Bundesverwaltung 9, 54, 279  
– mittelbare 54 f.  
– unmittelbare 54 f.  
Bundkörperschaft 45
- C**  
Controlling 33, 116, 170, 172, 175, 178, 242
- D**  
Datenschutz 24, 186, 208, 216, 224, 232, 235, 427  
Datenschutzbeauftragter 243  
Datensicherheit 208, 232 f., 427  
Dekonzentration 24, 43, 98, 153  
Deskription, deskriptiv 2 f.  
Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur 33, 171 f., 242, 353  
Dezentrale Ressourcenverantwortung 29, 170, 172, 175 f.  
Dezentralisierung 24, 29, 43, 98, 128, 153 ff., 178  
Dienstleistungsrichtlinie 137, 192, 195, 218, 225, 240, 412  
Dienstliche Beurteilung 36, 360, 364 ff.  
Dienstvorgesetzter 242, 249  
Digitalisierung 26, 142, 156, 214 ff., 225 f., 240  
Disziplinarverfahren 242  
Doppelte Buchführung, Doppik 33, 169, 175 f.
- E**  
Effektivität 16, 21, 26 f., 93, 128, 138, 141, 169 f., 178, 180, 215, 226, 286, 297, 332, 389, 391, 419, 423, 452, 454  
Effizienz 16, 21, 26 f., 29, 33, 95, 104, 107, 114, 128, 137 f., 141, 152, 167, 169 f., 176, 180, 215, 229, 286, 332, 419, 423  
E-Government 111, 208 ff., 214 ff., 225, 228 f., 233  
Eigenbetrieb 24, 72 f., 106  
Eigengesellschaft 24, 105 ff.  
Eigenüberwachung 58, 82, 109  
Eingriffsverwaltung 57, 74 f., 77, 174, 285  
Einheitlicher Ansprechpartner 137, 199 ff., 412  
Einräumigkeit der Verwaltung 146, 286  
Enkulturation 373, 384, 455  
Entgeltgruppe 323 ff.  
Entscheidungsspielraum 14, 20, 42, 66, 223, 247 f., 267, 453  
Erfolgskontrolle 18, 116, 451  
Erfüllungshilfe, Erfüllungsgehilfe 45, 61, 82, 109  
Ermessen 14 ff., 20, 27, 42, 183, 222 f., 247, 257, 267, 271, 415 f., 438 f., 441, 445, 449  
Evaluation 141, 441  
Exekutive 41, 43, 261, 266, 272, 274, 280, 298, 409  
Explanation, explanatorisch 2
- F**  
Fachbruderschaft 24, 406  
Federführung 399 f.  
Finalprogrammierung 42, 62  
Finanzausgleich 28, 161  
Finanzwissenschaft 32  
Folgenabschätzung 18, 141, 187 f., 433, 444, 451  
Folgenorientierung 17 f.  
Fortbildung 361 ff., 365,  
– Anpassungsfortbildung 361  
– Eingangsfortbildung 361  
– Führungs-/Aufstiegsfortbildung 361 f.  
Freiwillige Aufgabe 91, 120, 247  
Führung (Personal) 2, 13, 27, 33, 36, 242, 287, 333, 350 ff., 360 f., 364 f., 369, 372, 379, 421  
Führungsinstrument 128, 351, 357  
Führungskonzept 352 f., 356

Führungsstil 242, 351, 354 ff., 388  
 – autoritärer (autokratischer) 354 ff.  
 – bürokratischer 354, 356  
 – charismatischer 354  
 – kollektiver 354 f.  
 – kooperativer 354 ff.  
 – Laissez faire 354 f.  
 – patriarchalischer 354 f.

Führungsverhalten 355, 365  
 Fürsorgepflicht 311  
 Funktionalreformen 153 ff., 162, 164,  
 240, 381

**G**

garbage can model 460  
 Gebietskörperschaft 45, 51, 90, 99, 153  
 Gebietsreform 145 ff., 164, 240  
 Gegenstromprinzip 136, 179, 403  
 Gehorsamspflicht 312  
 Gemeinde/-verwaltung 24, 42 f., 45 f., 51 ff.,  
 62, 67, 72, 77, 90 f., 122, 145, 147 f., 150,  
 153 ff., 175, 200, 225, 231, 240, 245, 247,  
 250 ff., 262 f., 271, 274, 278, 281, 295, 299,  
 306, 390, 396, 398, 403, 412, 422, 437  
 Gemeinwohl 24, 32, 42, 60 f., 72, 80 f., 84,  
 87, 94 f., 103, 115, 117, 215, 275, 378, 389,  
 395, 455  
 Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft 24, 112,  
 122, 231  
 Geschäftsgangvermerk 427 f., 430 f.  
 Geschäftsverteilung 10, 281, 283, 304 ff., 309  
 – fachlich-divisionale 308  
 – funktionale 308  
 – nach Nummern/Buchstaben 308  
 – territoriale 308  
 Geschäftsverteilungsplan 304, 307, 400  
 Gesellschaft mit beschränkter Haftung  
 (GmbH) 24, 45, 72 f., 105, 107, 327  
 Gesetzgeber/Gesetzgebung (Legislative) 20 f.,  
 27, 40 ff., 54, 56, 85, 92, 104, 120, 151, 156,  
 159, 164 f., 187, 196, 210, 213, 226, 280, 310,  
 409, 441 ff., 449, 453  
 Gewährleistungsstaat 34, 94, 104, 135, 168  
 Gewährleistungsverantwortung 24, 61, 72, 76,  
 83, 87, 105, 108, 115 ff., 231 f.  
 Gewährleistungsverwaltung 61, 78  
 Gewaltenteilung 41, 43, 239, 267  
 Gleichstellung 141, 241, 295, 343 f., 374

Gleichstellungsbeauftragter 242, 281, 295,  
 306, 338  
 Governance 94, 128, 135  
 Grundfreiheiten 69, 191 ff., 238  
 Grundgehalt 317 ff.  
 Grundrechtsschutz durch Organisation 285  
 Grundrechtsschutz durch Verfahren 26, 65  
 Gubernative *s. Regierung*

**H**

Handlungsform 2, 23, 45, 67, 88 f., 109, 409 f.,  
 436  
 Handlungsperspektive 15, 17, 31  
 Hierarchieebenen 24, 177, 286 f., 359, 390, 406,  
 430 f.  
 Hierarchieprinzip 287 ff., 298  
 Hostprovider 237 f.  
 Human Resources Management 332

**I**

Inkrementalismus *s. muddling through* 459  
 Indirekte Verhaltenssteuerung 19, 60  
 Inneres Verfahren 25, 221, 398, 408, 429, 433 ff.,  
 452, 457  
 Impact 17  
 Indienstnahme 82, 109  
 Inputorientierung 127 f., 169, 352 f.  
 Institutionelle Garantie 92, 156  
 Integrationswissenschaft 37 f.  
 Interdisziplinarität, interdisziplinär 1, 3,  
 37 ff.

**J**

Jahressonderzahlung 323  
 Judikative *s. Rechtsprechung*

**K**

Kämmerer 243, 292  
 Kammern 24, 45, 52 f., 192, 202, 225, 247,  
 280, 308  
 Kapitalwertmethode 18, 447  
 Körperschaft des öffentlichen Rechts 45,  
 48 f., 51 ff., 72, 145, 147, 231, 245, 247, 273,  
 327, 401  
 Kollegialprinzip 24, 298 ff., 309  
 Konditionalprogrammierung 140  
 Konnexitätsprinzip 28, 161  
 Kontextsteuerung 23, 25, 27

- Kontrolle (der Verwaltung) 91, 119, 178, 241 ff., 288
- durch Öffentlichkeit 241, 275 ff.
  - durch Volksvertretungen 241, 272 ff., 277
  - externe 243, 245, 252, 401
  - Finanzkontrolle 241, 243, 260 ff., 273 f.
  - gerichtliche 66, 241, 247, 264 ff., 277 f., 448
  - interne 241 ff., 249, 260, 262, 277 f.
- Kooperationshoheit 231, 285
- Koordination 153, 172, 286, 297, 389 ff.,
- horizontale 390, 393 ff., 402, 461
  - informelle 393, 404 ff., 461
  - rechtlich formalisierte 393 ff.
  - vertikale 390, 393, 401 ff., 461
- Kosten-Nutzen-Analyse 18, 32, 447
- Kosten- und Leistungsrechnung 33, 172 f., 175
- Kostenvergleichsrechnung 18
- Kulturalismus, kulturalistisch 125
- L**
- Landesverwaltung 9, 50, 52, 96, 176, 279
- allgemeine 49, 52 f., 151
  - mittelbare 51 ff., 176
  - unmittelbare 49 ff., 166, 176, 249 f., 252
- Landkreis 24, 43, 45, 49, 51 ff., 92, 145, 149 f., 153 ff., 170, 247, 262 f., 274, 305, 390, 406
- Landrat/Landratsamt 24, 49 ff., 151, 178, 200, 225, 250, 255, 274, 281, 291 f., 305, 307 f. 340, 368, 387, 390
- Laufbahn 288, 311, 313, 324, 362
- Laufbahngruppe 315, 364, 368 f.
- Laufbahnprinzip 311, 346
- Lebenszeitprinzip 311
- Legalismus, legalistisch 126 ff., 136 f., 139 ff., 166, 179, 181
- Legislative s. *Gesetzgebung*
- Legitimation 24, 84, 119, 143, 230, 232 f, 239, 272, 285, 289
- Legitimität 34
- Leistungsbezüge 317
- Leistungsentgelt 323
- Leistungsprämie 317, 323, 364
- Leistungsprinzip 311, 343 f., 346 f., 376
- Leistungsstufe 317, 364
- Leistungsvergleich 174, 178
- Leistungsverwaltung 19, 59 ff., 74, 76 ff., 174
- Leistungszulage 317, 323, 364
- Lenkungsverwaltung 60
- Linie/Linienorganisation 24, 286, 290 ff., 298, 302, 309, 370, 420
- M**
- Makrofolgen 17
- Management by 353, 356
- Decision Rules 353
  - Delegation 353, 356
  - Exception 353
  - Objectives 352 f., 356
  - Results 353
- Managerialismus, managerialistisch 33, 126, 128 f., 136 f., 139, 142, 166, 168, 177, 179, 181
- Marktversagen 32, 87, 95, 117
- Methodenkanon 37, 448
- Mikrofolgen 17
- Ministerialverwaltung 5, 141, 287, 293
- Ministerium, Ministerien 24, 43, 49 ff., 119, 151, 153 f., 202, 225, 245, 250, 260, 263, 281, 287, 294, 308, 390, 400 f., 406, 422, 439
- Mischverwaltung 230
- Mitarbeitergespräch 321, 360, 362
- Mittelbehörde 24, 202, 225
- Mittelstufe 49 ff.
- Monitoring 116, 417, 433 f., 450 f.
- muddling through 459
- Mülleimermodell s. *garbage can model*
- Multidisziplinarität 1, 3, 37 ff.
- N**
- Natürliches Monopol 87, 118
- Neue Institutionenökonomik 32
- Neue Politische Ökonomie s. *Public-Choice-Theorie*
- Neues Steuerungsmodell 29, 33, 96, 129 f., 139, 141, 166 ff., 240, 242, 287, 353, 356, 376,
- New Public Management 128 ff., 137, 166
- Normenkontrolle 268, 271
- Nutzwertanalyse 18, 32, 447
- O**
- Oberstufe 49 ff.
- Öffentliche Aufgaben 24, 34, 42, 45, 61, 72, 79 ff., 94 f., 103 ff., 109 f., 117 f., 123, 174, 389
- Öffentlicher Dienst 13, 36, 167, 169, 216, 310 ff., 320 ff., 327 ff., 343, 347 f., 360 f., 371 ff., 388
- Öffentliches Gut 87

- Öffentliche Verwaltung im formellen Sinne 40, 56
- Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne 7, 40 ff., 47, 56, 78, 88
- Öffentliche Verwaltung im organisatorischen Sinne 40, 44, 279
- Öffentlichkeitsbeteiligung 26, 65, 134, 239, 411 f., 415 f., 419
- Öffentlich-öffentliche Partnerschaft 72, 122, 229
- Öffentlich-rechtlicher Vertrag 11, 89, 407 ff.
- Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis 310 f.
- One Stop Shop 177, 201
- Open Data 132, 217
- Open Government 132
- Ordnungsverwaltung 19, 57
- Organ 42 f., 46 f., 49, 51, 56, 72, 83, 137, 179 ff., 185, 252, 274
- Organigramm 292, 304 f.
- Organisationseinheit 7, 24, 44 ff., 67, 242 f., 279, 286 f., 290 f., 295, 308, 359, 400, 430
- Organisationshoheit 163, 231, 233
- Organleihe 49 ff., 250
- Organwalter 46
- Outcome 17, 128
- Output 17, 33, 127 f., 130, 178
- Outputorientierung 116, 128, 169 f., 178, 352 f.
- Outputsteuerung 171, 173, 175, 353
- Outsourcing 61, 109, 229 f.
- P**
- Parkinson'sches Gesetz 341
- Partizipation, partizipativ 34, 130 ff., 143, 239, 275 f., 354 f., 357
- Personalakte 321, 332
- Personalakquisition 13, 27, 68, 333, 342 ff., 372, 376, 388
- Personalentwicklung 13, 27, 68, 333, 335, 350, 360 ff., 370, 372, 388
- Personalführung *s. Führung*
- Personalgewinnungszuschlag 317, 342
- Personalkörperschaft 45
- Personalmanagement 5, 13, 68, 73, 332 ff., 388
- Personalbedarfsplanung 334 ff.
  - in zeitlicher und örtlicher Hinsicht 334 f.
  - qualitative 334 f.
  - quantitative 334 ff.
- Personalplanung 13, 333 ff., 340, 364, 372
- Personalpolitik 332
- Personalverwaltung 332
- Personalwirtschaft 332
- Peter-Prinzip 371
- Pflichtaufgaben 231
  - weisungsfreie 91, 120, 247
  - zur Erfüllung nach Weisung 51, 91, 120, 154, 248, 305
- Plan, Planung 16, 26, 32 f., 42 f., 63 ff., 113, 130, 134, 141, 143, 146, 267, 299, 361, 391, 394, 398, 403, 410, 413, 416 f., 419, 437, 446
  - Bauleitplan, Bauleitplanung 18, 42 f., 62 ff., 91, 120, 134, 267, 391, 394, 396, 398, 403, 409 f., 412 f., 437, 441, 445, 450
  - Strategische Planung 42, 63, 434, 437, 439, 441, 445, 449 f.
- Planende Verwaltung 62
- Planerische Zulassungsentscheidung 42, 63, 65, 439, 441, 449
- Planfeststellung/Planfeststellungsbeschluss 11, 42, 58, 63, 134, 409, 412 f., 418
- Planfeststellungsverfahren 394, 397, 416
- Policeystaat 93 ff., 104
- Politikwissenschaft 30, 34
- Popularklage 268 f.
- Portalverbund 218 f.
- Präskription, präskriptiv 2, 35
- Praxisschock 379
- Principal-Agent-Theorie 32, 115
- Privatisierung 24, 34, 61, 94, 103 ff., 121 f., 286
  - Finanzierungsprivatisierung 105
  - formelle/Organisationsprivatisierung 24, 73, 105 ff., 231, 286
  - funktionale 24, 61, 104 f., 109 ff., 123, 128, 231, 286
  - materielle/Aufgabenprivatisierung 61, 82, 98, 104 f., 117 ff., 123, 128, 138, 232
  - Vermögensprivatisierung 105
- Privatisierungsfolgenrecht 117 ff.
- Property-Rights-Theorie 32
- Prozeduralisierung 140
- Psychologie, psychologisch 30, 36, 361, 379
- Public-Choice-Theorie 32, 455
- Public Private Partnership (PPP) 32, 61, 72, 82 f., 94, 98, 109 ff., 121 ff., 128, 176, 229, 255
- Publizisierung 121, 123

**Q**

Qualifizierung (Personal) 225, 321, 360,  
362, 369  
Qualitätsmanagement 173

**R**

Rationalität 5, 20, 115, 125, 433, 452, 455,  
457 ff., 461  
– begrenzte s. *bounded rationality*  
Realakt, Realhandeln 75, 271, 409, 424  
Realfolgen 17  
Rechnungsprüfung 241, 262  
Rechnungswesen 170, 173, 175, 262  
Recht auf eine gute Verwaltung 137,  
181 ff., 240  
Rechtskontrolle 14, 31, 425  
Rechtsprechung 7, 40 ff., 56, 88, 120, 180, 184  
Rechtsstaat, rechtsstaatlich 18, 20, 42 f., 64, 84,  
93, 131, 137, 181, 183, 186, 222 ff., 230, 236,  
239 ff., 266, 275, 285, 359, 425, 437, 439, 461  
Rechtssubjektsgarantie 156  
Rechtsverordnung 19, 23, 43, 89, 409 f., 418,  
436, 446  
Rechtswissenschaft 1, 3, 6, 8 f., 11, 13 f., 18,  
30 f., 39, 151  
Regelungsdefizit 21, 453  
Regiebetrieb 24, 72  
Regierung (Gubernative) 5, 7, 20, 40 ff., 49,  
52 f., 56, 88, 97, 100, 141, 261, 272 f., 298, 421  
Regierungslehre 5  
Regierungspräsidium 49 f., 52, 90, 145, 151,  
153, 245, 250, 305, 390, 401  
Regulierungsverantwortung 117 f., 123  
Rekommunalisierung 121 ff.

**S**

Satzung 19, 23, 42 f., 72, 89, 269, 271, 409 f.,  
418, 436  
Schlanker Staat 34, 94, 100, 104  
Schrankentrias 108  
Selbstverwaltung  
– funktionale 24, 92  
– kommunale 24, 156 ff., 161 ff., 231, 253 f.,  
285, 401  
Sonderbehörde 49 f., 52 ff., 151, 153, 245, 286,  
308, 390, 401, 406  
Sozialstaat 19, 93 f., 104  
Soziologie 30, 35 f.

Staatsaufgaben 61, 67, 79, 83 ff., 93 f., 99, 120,  
123 f., 168, 174  
– offene (Verfassungsaufgaben) 84, 86, 120  
– originäre (staatliche Kernaufgaben) 84 f.

Staatsausgaben 99, 102

Staatsleitung 5, 42, 56, 88, 272, 298

Staatsquote 94, 99 ff.

Staatsverständnis 80, 85, 93 f., 104, 135, 168

Staatsverwaltung

– mittelbare 9, 48, 54, 245, 247 ff., 279 f., 305  
– unmittelbare 9, 48, 54, 90, 153, 157, 245,  
249, 279, 281, 287, 305, 401

Stabsorganisation 286, 290, 297, 420

Stabsstelle 24, 225, 243, 281, 292, 295 ff., 306

Statusgruppe 310, 329

Steuerung 2, 19, 24, 62 f., 83, 87, 93 f., 119,  
127 f., 138, 140, 169, 172, 175 f., 178, 242, 286,  
353, 374, 440, 453

– durch Haushalt und Finanzen 22, 28, 31,  
168, 454

– durch Organisation 22 f., 31, 168, 454  
– durch Personal 22 f., 27, 31, 168, 332,  
454 f.

– durch Recht 19 ff., 39, 140, 453

– durch Verfahren 22 f., 25, 31, 140, 454

– externe 15, 23, 25, 28, 34

– interne 15, 23 ff., 28, 34

– prozedurale 20, 140, 440

Steuerungsinstrumente 19, 33, 128, 141, 166,  
168, 175 f., 178, 295

Steuerungsmedien/-ressourcen 4, 19 ff., 27 f.,  
31, 39, 140, 168, 284, 332, 452 ff.

Steuerungsperspektive 15, 17, 31

Steuerungsstaat 93 f., 104, 123, 135, 139, 168

Steuerungstheorie 34

Steuerungswissenschaft 4, 15, 39

Strategische Umweltprüfung 446

Streikverbot 312

Struktursteuerung s. *Kontextsteuerung*

Subtraktionsmethode, Subtraktionstheorie 41

Subsidiarität, Subsidiaritätsprinzip 95 f., 108,  
128, 131, 174, 264, 271, 298, 336

Systemtheorie 20

**T**

Teilzeitbeschäftigung 316, 322, 327 f., 348

Temporalisierung 140

Territorialreform s. *Gebietsreform*

- Total Quality Management 173  
 Transaktionskosten/-theorie 32, 178  
 Transparenz 69, 130, 132, 137, 152, 180, 236, 286, 288, 425, 460
- U**
- Umwelt(verträglichkeits)prüfung 26, 65, 412, 446  
 Universalismus, universalistisch 125  
 Unterstufe 49 f., 52 f.
- V**
- Verantwortungsklarheit 230, 236, 285  
 Verbandsklage  
 – altruistische 269 f., 275  
 – egoistische 270  
 Verfügung (Ablauforganisation) 427 f., 431 f., 461  
 Vergütung 61, 107, 116, 323 ff., 331, 337  
 Verhältnismäßigkeit, verhältnismäßig 42, 66, 183, 186, 193, 198, 226 ff., 233, 426, 439, 442 ff., 449  
 Vertragsmanagement 83, 116  
 Verwaltungsakt 11, 14, 42, 45, 63, 72 f., 89, 109, 140, 220, 222, 240, 247, 253 f., 258 f., 260, 267 f., 271, 407, 409 ff., 413, 416, 418, 424, 431, 436, 438 f., 445  
 – vollautomatisierter 216, 220 ff., 233  
 Verwaltungsaufbau s. *äußerer Aufbau/äußere Organisation der Verwaltung*  
 Verwaltungsaufgaben 5 f., 9, 45, 48 f., 56, 79, 88 f., 93, 95, 99, 109, 123, 154, 245, 334  
 Verwaltungshelfer, Verwaltungshilfe 45, 61, 109  
 Verwaltungskommunikation 142, 218, 221, 357, 385  
 Verwaltungskultur 33, 124 ff., 166, 179, 181, 391  
 Verwaltungslasten 188 ff.  
 Verwaltungslehre 3, 5, 39  
 Verwaltungsrechtswissenschaft 4, 7, 15, 39  
 Verwaltungsreform 125, 145, 179  
 Verwaltungssprache 142, 385 f.  
 Verwaltungsstrukturreform 151 ff., 240, 381  
 Verwaltungsträger 7, 9, 24, 43 ff., 67, 71 f., 78, 90, 98, 110, 112, 116, 122, 153, 171, 229 f., 231, 233, 235 ff., 245 f., 248 f., 271, 280 f., 286, 305, 310, 344, 349, 389 f., 401 f., 409, 421  
 Verwaltungsverfahren 11 f., 14, 25 f., 42, 131, 136, 152, 181, 192, 197 f., 201, 203, 209, 218, 224 f., 227, 236 f., 258, 265, 275, 284, 384, 394, 397, 407 f., 419 f., 423 f., 329, 450, 453  
 Verwaltungsvorschrift 19, 23, 27, 280 f., 306, 357, 365, 392, 400, 409, 421, 424, 446 f.  
 Verwaltungswissenschaft 1 ff., 15 f., 18, 22, 30 f., 37 ff., 40  
 Volkswirtschaftslehre 30, 32  
 Vollzeitäquivalent 327 f., 331,  
 Vollzugsdefizit 21, 28, 453  
 Vorgang (Ablauforganisation) 226, 240, 307, 375, 399, 427 ff.
- W**
- Wettbewerb 61, 87, 104, 117 ff., 128 f., 138, 168 f., 171, 174, 176, 178, 191  
 Widerspruchsbescheid 243, 260, 418  
 Widerspruchsverfahren 14, 241, 243 f., 247, 258 ff., 267  
 Wirtschaftende Verwaltung 70 f., 283  
 Wirtschaftlichkeit 42, 95 ff., 108, 115 f., 122, 154, 156, 160, 173, 215, 219, 226, 241, 245, 261, 273, 277, 286, 426  
 – und Sparsamkeit 28, 69, 261, 336, 447  
 Wirtschaftlichkeitsvergleich/-untersuchung 18, 32, 116, 141, 447  
 Wirtschaftswissenschaften 30, 32 f., 35
- Z**
- Zielvereinbarung 170, 173, 352 f., 357, 360, 365  
 Zivilgesellschaft, zivilgesellschaftlich 42, 61, 94, 98, 105, 117, 120, 126, 128, 130, 132 f., 135 ff., 142 f., 166, 181, 336  
 Zweckverband 45, 72, 98, 115, 281





Das Werk ist im ersten Teil Grundlagen und Querschnittsfragen der Verwaltungswissenschaft gewidmet. Zunächst stellt der Verfasser die Erkenntnisobjekte “Verwaltungswissenschaft” und “Öffentliche Verwaltung” vor. Sodann vermittelt er dem Leser Aufgaben, Kulturen, Reformen und die Kontrolle der Verwaltung. Im zweiten Teil werden Verwaltungsbehörden als Organisationen und Handlungssysteme näher beleuchtet. Die betreffenden Kapitel behandeln die Aufbauorganisation, das Personal, die Koordination, das Verfahren und die Entscheidung.

*Prof. Dr. Alexander Windoffer ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Besonderes Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Potsdam. Zuvor war er Rechtsamtsleiter eines baden-württembergischen Landratsamts und Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer.*

ISBN 978-3-86956-477-7

Online

