

Landesrecht Nordrhein-Westfalen

Studienbuch

Bearbeitet von

Prof. Dr. Sabine Schlacke, Prof. Dr. Fabian Wittreck

1. Auflage 2017. Taschenbuch. Rund 350 S. Softcover

ISBN 978 3 8487 2183 2

[Recht > Öffentliches Recht > Länderrecht, insbes. Rechtssammlungen > Landesrecht Nordrhein-Westfalen](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

NomosStudienbuch

Schlacke | Wittreck [Hrsg.]

Landesrecht Nordrhein-Westfalen Studienbuch



Nomos

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Sabine Schlacke
Prof. Dr. Fabian Wittreck [Hrsg.]

Landesrecht Nordrhein-Westfalen Studienbuch

Prof. Dr. Christoph Görisch, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW/
Westfälische Wilhelms-Universität Münster | Prof. Dr. Sabine Schlacke, West-
fälische Wilhelms-Universität Münster | Prof. Dr. Hendrik Schoen, Fachhochschule
für öffentliche Verwaltung NRW | Prof. Dr. Gernot Sydow, M.A., Westfälische
Wilhelms-Universität Münster | Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Westfälische Wil-
helms-Universität Münster | Prof. Dr. Fabian Wittreck, Westfälische Wilhelms-
Universität Münster



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-2183-2 (Print)
ISBN 978-3-8452-6499-8 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland.
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Für das rechtswissenschaftliche Studium und das Studium der öffentlichen Verwaltung gewinnt das Landesrecht zunehmend an Bedeutung. Der vorliegende Band schließt die Lücke in der Nomos-Studienbuch-Reihe für das Landesrecht Nordrhein-Westfalen und behandelt die Kernbereiche der staatlichen Pflichtfachprüfung im öffentlichen Recht: Verfassungsrecht (*Wittreck*), Verwaltungsrecht (*Sydlow*), Kommunalrecht (*Görisch*), Polizei- und Ordnungsrecht (*Wittreck*) und Bauordnungsrecht (*Schoen*). Er umfasst mit dem öffentlichen Dienstrecht (*Wißmann*), dem Umweltrecht (*Schlacke*) und dem Landesplanungsrecht (*Schlacke*) darüber hinaus Rechtsgebiete, die vor allem für die juristischen Schwerpunktbereiche der nordrhein-westfälischen Universitäten sowie für das Fachhochschulstudium im Bereich der öffentlichen Verwaltung bedeutsam sind.

Das Studienbuch stellt die genannten Materien kompakt dar und behandelt aktuelle Fragestellungen. Eine Examensorientierung wird durch integrierte Klausurhinweise und Beispieldfälle mit Lösungsskizzen erreicht. Konzeptionell wurden das Schrifttum vor jedem Kapitel und die Rechtsprechung auf diejenigen Belege konzentriert, die für das Studium und die Examensvorbereitung weiterführend sind. Neben Studierenden an den Universitäten und Fachhochschulen sowie Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren erhalten auch Praktikerinnen und Praktiker aus Justiz, Verwaltung, Anwaltschaft, Verbänden und interessierte Nichtjuristinnen und -juristen durch das Buch einen aktuellen und systematischen Überblick über das öffentliche Recht des Landes. Der Band berücksichtigt insbesondere die aktuellen Rechtsänderungen der Landesverfassung, Kreis- und Landesbauordnung sowie des Justiz-, Ordnungsbehörden-, Polizei-, Landesnaturschutz-, Landeswasser- und Landesplanungsgesetzes.

Die Herausgeber danken den Autoren für ihre Beiträge. Für redaktionelle und wissenschaftliche Unterstützung danken sie Frau Alt, Herrn Schnittker, Herrn Schüren und Herrn Weuthen. Dank gilt ferner den studentischen Hilfskräften Frau Greb, Frau Janssen, Frau Militz, Frau Richter, Frau Zimmermann und Herrn Hinz.

Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge sind stets willkommen und zu richten an Prof. Dr. Sabine Schlacke (sabine.schlacke@uni-muenster.de) oder Prof. Dr. Fabian Wittreck (fwitt_01@uni-muenster.de).

Münster, im Januar 2017

Sabine Schlacke

Fabian Wittreck

Inhalt

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	17
§ 1 Verfassungsrecht	25
I. Systematischer Standort und Relevanz	25
1. Einschlägige Normtexte und deren systematischer Standort	26
2. Praktische Relevanz der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen	27
3. Landesverfassungsrecht als Prüfungsgegenstand	27
II. Historische Hinweise	28
1. Folien der Verfassungsstaatlichkeit in Nordrhein-Westfalen	28
2. Entstehung und Entwicklung der Landesverfassung	29
III. Europa- und bundesrechtlicher Rahmen	32
1. Unionsrecht	32
2. Europäische Menschenrechtskonvention	33
3. Grundgesetz und Bundesrecht	33
IV. Grundlagen des Landes	37
1. Nordrhein-Westfalen als Gliedstaat	38
2. Nordrhein-Westfalen als Demokratie	38
3. Nordrhein-Westfalen als Rechtsstaat	38
V. Verfassungsorgane	39
1. Landtag	39
2. Landesregierung	45
3. Verfassungsgerichtshof	49
VI. Volks- und Parlamentsgesetzgebung	50
1. Elemente direkter Demokratie in der Landesverfassung	50
2. Das Gesetzgebungsverfahren	53
3. Verfassungsänderung	54
4. Insbesondere: Haushaltsgesetzgebung	55
VII. (Selbst)Verwaltung	56
1. Der Aufbau der Landesverwaltung	56
2. Kommunale Selbstverwaltung	57
VIII. Wirtschafts- und Lebensordnung	58
1. Ehe und Familie	58
2. Schule und Erziehung	59
3. Religionsverfassungsrecht	61
4. Wirtschaftsordnung	62
5. Sonstige Staatszielbestimmungen	63
IX. Grundrechte	64
1. Die Rezeption der Bundesgrundrechte	64
2. Weitere Grundrechtsgewährleistungen der Landesverfassung	66

Inhalt

X. Verfassungsprozessrecht	67
XI. Aufbauhinweise und -schemata	71
XII. Fall: „Amtsvormundschaft“	73
§ 2 Verwaltungsrecht	79
I. Grundlagen und Rechtsquellen	79
1. Landeskompetenzen für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren	79
2. Rechtsgrundlagen der Verwaltungsorganisation	80
3. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsverfahrensrechts	81
4. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsprozessrechts	81
II. Verwaltungsorganisation	81
1. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Verwaltungsorganisation	81
2. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts	82
a) Verwaltungsträger	82
b) Behörden als Organe der Verwaltungsträger	83
c) Behördeninterne Binnengliederung: Abteilungen, Referate und Ämter	83
3. Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung	84
a) Dreistufig-hierarchischer Grundaufbau	84
b) Aufsichts- und Weisungsverhältnisse	85
c) Stabilität der Grundstrukturen und Reformansätze	86
4. Aufbau der mittelbaren Landesverwaltung	87
a) Landesrechtlicher Rückgriff auf die tradierte Formen trias aus Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	87
b) Errichtung von Trägern mittelbarer Landesverwaltung	89
c) Körperschaftsaufsicht	90
III. Verwaltungsverfahrensrecht	91
1. Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG NRW	91
2. Vollstreckungsverfahren nach VwVG NRW	93
a) Anwendbare Normen für Vollstreckungsmaßnahmen	93
b) Ablauf des Vollstreckungsverfahrens	94
c) Kosten der Zwangsvollstreckung	94
3. Zustellungen nach LZG NRW	95
4. Kosten für Amtshandlungen (GebG NRW)	95
5. Elektronisches Verwaltungsverfahren	96
a) Bedarf an gesetzlicher Normierung?	96
b) Partielle bundesrechtliche Vorgaben für die Landesverwaltung: EGovG	97
c) Regelungen zur elektronischen Staat-Bürger-Kommunikation im Landesrecht NRW	97

IV. Informationszugangs- und Datenschutzrecht	98
1. Informationszugangsrecht.....	98
a) Konzeptionelle Grundlagen des Informationsfreiheitsrechts	99
b) Antragsgebundenes Informationsrecht und antragsunabhängige Veröffentlichungspflichten	99
c) Verpflichtete.....	99
d) Ausnahmen vom Informationszugangsrecht – Grundsätzliches	100
e) Ausnahmen vom Informationszugangsrechts – Einzelfragen und Rechtsprechungsfälle	101
2. Landesdatenschutzrecht	103
a) Anwendungsbereich des Landesdatenschutzgesetzes	103
b) Perspektiven: EU-Datenschutz-Grundverordnung.....	104
c) Kerninhalte des Landesdatenschutzgesetzes NRW	104
3. Institutionelle Absicherung: Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	105
a) Institutionelle Stellung	105
b) Aufgaben und Befugnisse.....	106
V. Verwaltungsrechtsschutz.....	107
1. Verwaltungsinterner Rechtsschutz: Widerspruchsverfahren	107
a) Regelungskompetenzen für das Widerspruchsverfahren.....	107
b) Abschaffung und partielle Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens	108
c) Behördenzuständigkeit für das Widerspruchsverfahren.....	110
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz.....	110
a) Organisation der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit	110
b) Verwaltungsgerichtliches Verfahren	111
§ 3 Kommunalrecht	113
I. Grundlagen	113
1. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen	113
2. Systematische Einordnung	115
a) Stellung der Kommunen im Staatsaufbau.....	115
b) Rechtsquellen des Kommunalrechts	117
II. Kommunale Selbstverwaltung als Verfassungsgarantie	118
1. Institutionelle (bzw. existenzielle) Rechtssubjektsgarantie.....	120
2. Objektive (bzw. funktionale) Rechtsinstitutionsgarantie	121
a) Gemeinden	121
b) Gemeindeverbände	128
3. Subjektive (bzw. prozessuale) Rechtsstellungsgarantie	129

Inhalt

III. Innere Ordnung der Gemeinden („Gemeindeverfassung“)	132
1. Gemeindliche Hauptorgane und ihre Befugnisse	132
a) Rat.....	133
b) Bürgermeister	143
2. Kommunalverfassungsstreit.....	147
3. Unmittelbare Bürgerbeteiligung	149
a) Systematische Einordnung	149
b) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.....	150
IV. Öffentliche Einrichtungen der Gemeinden	153
1. Begriff der öffentlichen Einrichtungen	153
2. Benutzungsanspruch	155
3. Anschluss- und Benutzungzwang	157
V. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	160
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit ..	160
2. Organisationsformen gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit	162
VI. Aufsicht über die Gemeinden	163
1. Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht.....	164
2. Aufsichtsmittel	165
a) Präventive Aufsichtsmittel	165
b) Repressive Aufsichtsmittel	165
3. Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	166
VII. Grundzüge der Kreisverfassung.....	168
1. Aktuelle Rechtslage	168
2. Zukünftige Rechtslage	169
VIII. Zusammenfassende Klausurhinweise	170
 § 4 Polizei- und Ordnungsrecht.....	171
I. Standort und Relevanz	171
1. Einschlägige Normtexte und deren systematischer Standort	171
2. Strukturelle Kopplungen mit anderen Rechtsgebieten	173
3. Klausur- und Examensrelevanz des Polizei- und Ordnungsrechts ...	174
II. Historische Hinweise	176
1. „Gute Policey“	176
2. Herausbildung der modernen Polizei	177
3. Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen	177
III. Gefahrenabwehrverfügung und -verordnung	178
IV. Organisation und Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden	182
1. Landespolizei	182
2. Ordnungsbehörden	186
3. Sonderordnungsbehörden	187
4. Gefahrenabwehrbehörden des Bundes	188
V. Grundbegriffe	188
1. Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	188

2.	Gefahr.....	190
3.	Störer.....	194
4.	Verhältnismäßigkeit und Ermessen	198
VI.	Gefahrenabwehrbefugnisse.....	199
1.	Maßnahmen nach den Generalklauseln.....	199
2.	Standardmaßnahmen	200
3.	Versammlungsrecht	205
4.	Datenerhebung und -schutz.....	209
VII.	Zwang	210
VIII.	Kostentragung und Haftung	214
1.	Gefahrenabwehrrechtliches Kostenrecht	214
2.	Haftungsansprüche nach Gefahrenabwehrrecht	217
IX.	Besonderheiten im Rechtsschutz.....	219
X.	Aufbauhinweise und -schemata.....	222
XI.	Fall: „Affentorplatz“	238
§ 5 Bauordnungsrecht		248
I.	Grundlagen	248
1.	Einordnung des Bauordnungsrechts	248
2.	Rechtsquellen des Bauordnungsrechts.....	249
3.	Anwendungsbereich der LBauO	250
a)	Regelungsgegenstände	250
b)	Ausgenommene Anlagen	252
II.	Formelles Bauordnungsrecht	253
1.	Organisation und Zuständigkeiten	253
2.	Zulassungsebene.....	254
a)	Genehmigungsbedürftige Bauvorhaben	254
b)	Entscheidungsformen und ihre Wirkungen	258
c)	Entscheidungsverfahren und Form der Sachentscheidung.....	262
d)	Tatbestand und Rechtsfolgen des § 77 I 1 LBauO	266
3.	Eingriffsebene	270
a)	Spezielle Eingriffsbefugnisse im Überblick	270
b)	Beseitigung baulicher Anlagen.....	271
c)	§ 61 I 1 i.V.m 2 LBauO als Generalklausel für Eingriffe	271
d)	Durchsetzung von Bauordnungsverfügungen	278
III.	Materielles Bauordnungsrecht	279
1.	Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung	279
2.	Anforderungen an die Bauausführung	280
a)	Allgemeines Verunstaltungsverbot	280
b)	Besondere Anforderungen an Werbeanlagen	281
c)	Weitere Anforderungen	282
3.	Stellplatzpflicht	282
4.	Materielle Grundnorm: § 3 I LBauO	283

Inhalt

5. Abweichung im Einzelfall	283
IV. Rechtsschutzfragen	284
1. Rechtsschutz des Bauherrn	284
2. Rechtsschutz Dritter	285
a) Nachbarlicher Rechtsschutz	285
b) Gemeindlicher Rechtsschutz	287
§ 6 Öffentliches Dienstrecht	289
I. Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts	289
1. Bedeutung und Begriff des öffentlichen Dienstes	289
2. Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Dienstes	291
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	291
b) Gesetzgebungskompetenzen	292
c) Maßgebliche Gesetze	293
3. Tatsächliche Größenordnung	294
4. Aufgaben des öffentlichen Dienstrechts	295
II. Das Beamtenverhältnis	295
1. Unterscheidung von Beamtenbegriffen	295
a) Beamte im statusrechtlichen Sinn	295
b) Haftungsrechtlicher und strafrechtlicher Beamtenbegriff	296
2. Die Begründung des Beamtenverhältnisses	298
a) Form und Rechtsqualität	298
b) Voraussetzungen der Ernennung	299
3. Insbesondere: Grundsätze der Personalauswahl – Ziel der diskriminierungsfreien Bestenauslese	300
4. Beendigung des Beamtenverhältnisses	305
III. Rechtliche Stellung im Beamtenverhältnis	305
1. Ausgangspunkt: Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamten- tums	305
2. Pflichten der Beamten	306
a) Treuepflichten	306
b) Weisungsfolgepflicht, Remonstrationspflicht, Amtsverschwie- genheit	307
c) Streikverbot	308
3. Rechte der Beamten	309
a) Anspruch auf Schutz und Fürsorge	309
b) Insbesondere: Alimentation	310
c) Vollzeit und Teilzeit	311
d) Nebentätigkeiten	311
4. Schadensersatz und Ressess, Dienstunfähigkeit	312
IV. Disziplinarrecht	314
1. Grundlagen	314

2.	Disziplinarverfahren	315
a)	Behördliches Disziplinarverfahren	315
b)	Gerichtliches Disziplinarverfahren	316
V.	Überblick: Privatrechtliche Dienstverhältnisse	316
VI.	Schluss	318
§ 7 Umweltrecht		319
I.	Naturschutz- und Landschaftspflegerecht	320
1.	Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	320
2.	Landschaftsplanung	322
a)	Überörtliche Ebene: Landschaftsrahmenpläne	322
b)	Örtliche Ebene: Landschaftspläne	323
3.	Eingriffe in Natur und Landschaft	325
4.	Gebietsschutz und Netz Natura 2000	327
a)	Naturschutzgebiete	328
b)	Nationalparke	328
c)	Biosphärenreservate	329
d)	Landschaftsschutzgebiete	329
e)	Naturparke und Naturdenkmäler	329
f)	Biotopschutz, Naturmonumente und Schutz von Teilen der Landschaft	330
g)	Rechtsform und Verfahren der Unterschutzstellung, Rechtschutz	331
h)	Prüfungsschema für die Rechtmäßigkeit einer NaturschutzgebietsVO	331
i)	Netz Natura 2000	332
j)	Erholung in Natur und Landschaft	334
5.	Naturschutzvereinigungen: Mitwirkung und Rechtsschutz	335
a)	Mitwirkung	336
b)	Zugang zu Rechtsschutz	337
c)	Zulässigkeit einer Verbandsklage (Prüfungsschema)	338
6.	Fall: „Naturschutzgebiet ‚Grüne Oase‘“	339
7.	Vorkaufsrecht und eigentumsrechtliche Entschädigung	341
8.	Behördenorganisation, Zuständigkeiten und Vollzugsbefugnisse	342
II.	Immissionsschutzrecht	344
1.	Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	344
2.	Geltungsbereich, Begrifflichkeiten und Regelungsbereiche des LImSchG	345
a)	Verhaltensbezogener Immissionsschutz	346
b)	Anlagenbezogener Immissionsschutz	346
c)	Überwachung und Vollzug	347
3.	Fall: „Kakadus im Wohngebiet“	348

Inhalt

III. Gewässerschutzrecht	349
1. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	349
2. Geltungsbereich und Begrifflichkeiten des Gewässerschutzrechts ...	350
3. Gewässerbewirtschaftung	351
a) Bewirtschaftungsziele, insbesondere Verschlechterungsverbot...	352
b) Wasserrechtliche Bewirtschaftungspläne	355
c) Zulassung von Gewässerbenutzungen: Erlaubnis und Bewilligung	356
d) Gebietsschutz	358
4. Schutz vor wassergefährdenden Stoffen.....	362
5. Öffentliche Wasserversorgung	363
6. Abwasserbeseitigung	364
a) Abwasserbeseitigungskonzept	365
b) Errichtung und Betrieb von Abwasseranlagen	366
c) Abwassereinleitungen.....	366
7. Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern	366
8. Ausbau und Unterhaltung von Gewässern, Deichen und Dämmen.....	367
a) Gewässerausbau	367
b) Gewässerunterhaltung	368
c) Deiche und Dämme	368
9. Zuständigkeiten und Vollzug des Gewässerschutzrechts	368
a) Behördenorganisation	368
b) Gewässeraufsicht	368
c) Wasserbücher	369
10. Rechtsschutz	370
IV. Klimaschutzrecht	370
1. Einführung	370
2. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	372
3. Grundkonzeption, Ziele und Instrumente des KSG	374
4. Organisation und Zuständigkeiten	376
5. Verhältnis der Klimaschutzziele und des Klimaschutzplans zur Raumordnung	377
V. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht.....	378
1. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	379
2. Ziele, Begrifflichkeiten und Grundkonzeption	380
a) Zielsetzungen und Grundsätze	380
b) Abfallbegriff.....	381
c) Konzept	382
d) Grundsatz der Eigenentsorgung	383
3. Instrumente	384
a) Abfallwirtschaftsplanung.....	384
b) Zulassung von Deponien	385
c) Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen.....	386

4. Organisation, Zuständigkeiten und Vollzug.....	387
a) Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger	387
b) Zuständigkeiten und Vollzug	387
§ 8 Landesplanungsrecht.....	390
I. Einführung.....	390
1. Begriffliches: Raumplanung.....	390
2. Ebenen der horizontalen Raumplanung.....	391
II. Rechtsquellen.....	393
III. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung	393
IV. Arten nordrhein-westfälischer Raumordnungspläne	394
V. Zuständigkeiten.....	395
VI. Die Erfordernisse der Raumordnung und ihre Bindungswirkungen....	396
1. Ziele der Raumordnung	396
2. Grundsätze der Raumordnung	397
3. Sonstige Erfordernisse der Raumordnung	397
VII. Allgemeine Anforderungen an Raumordnungspläne	398
1. Fall: „Regionalplanfestlegung ,Güterumschlagshafen“	398
2. Allgemeine verfahrensrechtliche Anforderungen.....	398
a) Planerische Inhalte	399
b) Abwägungsgebot	401
VIII. Anforderungen an Raumordnungspläne in Nordrhein-Westfalen	401
1. Landesentwicklungsplan: Inhalt, Organisation und Aufstellungsverfahren	401
2. Regionalpläne: Inhalt, Organisation und Aufstellungsverfahren	402
3. Lösungsskizze: Fall: „Regionalplanfestlegung ,Güterumschlagshafen“	403
a) Formelle Rechtmäßigkeit.....	403
b) Materielle Rechtmäßigkeit	403
c) Ergebnis.....	405
IX. Sicherung der Raumordnung.....	405
X. Verhältnis von Raumordnung und örtlicher sowie fachlicher Planung	406
1. Landesplanung und Bauleitplanung	407
2. Landesplanung und Klimaschutzplanung.....	408
XI. Rechtsschutz gegenüber Raumordnungsplänen	409
1. Rechtsschutz gegen den Landesentwicklungsplan	409
2. Rechtsschutz gegen Regionalpläne.....	409
3. Fall: Abwandlung (Rn. 34)	409
XII. Klausurhinweise	410
Stichwortverzeichnis	411

§ 2 Verwaltungsrecht

von *Gernot Sydow*

Literatur

Blatt, Henning/Franßen, Gregor, Rechtsschutz im Informationsrecht, NWVBl. 2014, 412 ff.; *Franßen, Gregor/Seiler, Sabine*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – Praxiskommentar, 2007; *Johlen, Heribert*, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Nordrhein-Westfalen – Konsequenzen für die Praxis, NWVBl. 2013, 91 ff.; *Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen*, Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen (erscheint im 2-Jahres-Rhythmus, zuletzt 22. Bericht für die Zeit vom 1.1.2013 bis 31.12.2014, 2015); *Richter, Achim/Fries, Susanne*, Datenschutz in Nordrhein-Westfalen. Praxishandbuch für Behörden und Verwaltung, 2009; *Rietdorf, Fritz/Sigulla, Bernhard/Voss, Friedhelm*, Handbuch der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen mit Kommentar zum Landesorganisationsgesetz einschließlich Verwaltungsvorschriften und Bekanntmachungen, 1966; *Schönenbroicher, Klaus*, Verwaltungshandeln im Spannungsfeld von Informationsfreiheit und Datenschutz – Gründe für die Ablehnung von Informationsansprüchen unter besonderer Berücksichtigung des Datenschutzes, NWVBl. 2014, 405 ff.; *Schütze, Marcel*, Zu den Änderungen der Hochschulaufsicht in NRW, NWVBl. 2015, 205 ff.; *Stähler, Franz-Gerd/Pohler, Vera*, Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – Kommentar, 3. Aufl. 2003; *Stähler, Franz-Gerd*, Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen – Kommentar, 2004; *Walhäuser, Jens*, Das Ende des Behördenprinzips in Nordrhein-Westfalen (JustG NRW), NWVBl. 2010, 466 f.; *Weyer, Heinrich*, Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen), Kommentar, 1988; *Wienbracke, Mike*, Abschluss der Reform des Widerspruchsverfahrens in Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2015, 248 ff.; *Zilkens, Martin*, Kommunaler Datenschutz in Nordrhein-Westfalen, 2002

I. Grundlagen und Rechtsquellen

1. Landeskompetenzen für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren

Nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung liegen die Staatsaufgaben grundsätzlich in der Hand der Länder (Art. 30 GG). Sie führen auch die Bundesgesetze in der Regel als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG) und normieren die **Einrichtung der Behörden** und das **Verwaltungsverfahren** eigenständig (Art. 84 I GG¹). Auch im Falle einer Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG bleibt es grundsätzlich dabei, dass die Behördenorganisation Sache des ausführenden Landes ist (Art. 85 I GG). Erst auf der Ebene von Personalbesetzung, Aufsicht und Weisung bestehen bei Bundesauftragsverwaltung verstärkte Ingerenzrechte des Bundes (Art. 85 II 3, III, IV GG).

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesverwaltung vergleichsweise klein. Die Sachbereiche bundeseigener Verwaltung sind im Wesentlichen in Art. 87 bis 89 GG aufgeführt. Alle anderen Bereiche sind Gegenstand der Landesverwaltung.

Klausurhinweis: Wegen der begrenzten Bedeutung des Bundes als Verwaltungsträger ist der Aufbau der Bundesverwaltung selten klausurrelevant, während verwaltungsrechtliche Klausuren in der Regel eine Bestimmung des zuständigen Verwaltungsträgers und der zuständigen Behörde nach nordrhein-westfälischem Landesrecht erfordern und verfahrensrechtlich zur Anwendung des VwVfG NRW führen.

¹ Art. 84 I GG normiert dies für die Ausführung von Bundesgesetzen; für die Ausführung von Landesgesetzen folgt die Landeskompetenz bereits aus der allgemeinen Regel des Art. 30 GG.

§ 2 Verwaltungsrecht

2. Rechtsgrundlagen der Verwaltungsorganisation

3 Für die Organisation der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen statuiert Art. 77 S. 1 LV NRW einen **Gesetzesvorbehalt**: Grundfragen der Organisation und der Zuständigkeiten bedürfen der Gesetzesform. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage unterscheidet sich demnach von der bundesrechtlichen Entscheidung in Art. 86 GG, nach der die Organisationsgewalt für die Bundesverwaltung in der Hand der Bundesregierung liegt.² In Nordrhein-Westfalen obliegt demgegenüber erst die Einrichtung der einzelnen, konkreten Behörden einschließlich der Festlegung ihres Sitzes und Verwaltungsbezirks der Landesregierung und den einzelnen Landesministern (Art. 77 S. 2 LV NRW: **Organisationserrichtung** durch Gesetz, **Behördeneinrichtung** demgegenüber als exekutive Kernaufgabe durch die Landesregierung bzw. den zuständigen Landesminister).

4 Der Vielfalt exekutiver Aufgaben entspricht eine ausdifferenzierte Verwaltungsorganisation, deren gesetzliche Grundlagen in zahlreichen Landesgesetzen niedergelegt sind. Als gesetzliche Kernregelung hat der nordrhein-westfälische Landtag auf der Grundlage von Art. 77 S. 2 LV NRW 1962 das **Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung** (LOG NRW) erlassen. Das LOG NRW ist ein allgemeines, **ressortübergreifendes** Gesetz über die Verwaltungsorganisation, das in dieser Weise in der Mehrzahl der Flächenländer keine Entsprechung hat.³ Ungeachtet seines ressortübergreifenden Regelungsansatzes ist das LOG NRW keine erschöpfende Kodifikation des Landesorganisationsrechts. Im Einzelnen gelten für Aufbau und Struktur der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens folgende Bestimmungen:

- für die allgemeine Landesverwaltung (Behörden und Einrichtungen des Landes): §§ 2 ff. LOG NRW (→ Rn. 20 ff.);
- für besondere Bereiche der Landesverwaltung: Spezialgesetze, bspw. §§ 1 ff. POG NRW für die Landespolizei (→ § 4 Rn. 24 ff.);
- für die Gemeinden und Gemeindeverbände: primär die GO NRW und weitere kommunalrechtliche Gesetze, ergänzend §§ 15 ff. LOG NRW (→ § 3 Rn. 10);
- für sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Religionsgemeinschaften: §§ 18 ff. LOG NRW (→ Rn. 13, 32 ff.);
- für den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit: Art. 77a LV NRW, §§ 21 ff. DSG NRW, § 13 IfG NRW (→ Rn. 90 ff.);
- für die staatlichen Hochschulen: HochschulG NRW (keine Geltung des LOG gemäß § 1 II lit. d) LOG NRW).⁴

5 Die **Religionsgemeinschaften** sind auch dann, wenn sie öffentlich-rechtlich verfasst sind, keine staatlichen Verwaltungsträger. Sie konstituieren sich eigenständig als Grundrechtsträger und können sich der allgemeinen gesellschaftsrechtlichen Rechtsformen bedienen. Dabei unterliegen sie den allgemeinen staatlichen Gesetzen (BGB, GmbHG, StiftG NRW usw.), nicht den für die staatliche Verwaltung erlassenen Nor-

2 Dazu *Stähler*, Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen, S. 11.

3 Zu den Vor- und Nachteilen einer ressortübergreifenden Organisationsregelung *Stähler*, Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen, S. 12 f.

4 Zur Hochschulaufsicht und den Funktionen des Hochschulrates in NRW: *Schütz*, NWVBl. 2015, 205 ff.

men (LOG NRW usw.). Als speziell die Kirchen betreffende staatliche Gesetze gelten in Nordrhein-Westfalen verschiedene preußische Gesetze aus dem Jahr 1924 als Landesrecht fort: Das Gesetz betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen und das Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens.⁵

3. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsverfahrensrechts

Die Abgrenzung zwischen Bundes- und Landesverwaltung ist nicht nur für die Bestimmung der Behördenzuständigkeit von Relevanz, sondern hat unmittelbare Folgen auch für das anwendbare Verwaltungsverfahrensrecht: Das VwVfG des Bundes gilt für die Verwaltungstätigkeit der Bundesbehörden (§§ 1 I, 2, 9 VwVfG Bund), während die Verwaltungstätigkeit der Landesbehörden dem VwVfG NRW und weiteren landesrechtlichen Verfahrensvorschriften wie dem VwVG NRW unterliegt (unten → Rn. 42 ff., 46 ff.). Das anwendbare Verfahrensrecht folgt grundsätzlich den Kompetenzregeln für die Behördenzuständigkeit im Bund-Länder-Verhältnis.

4. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsprozessrechts

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wird durch die VwGO bundesrechtlich normiert. Ausführende Bestimmungen von begrenzter Bedeutung finden sich im JustG NRW (→ Rn. 104 ff.).

II. Verwaltungsorganisation

1. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Verwaltungsorganisation

Die **unmittelbare Landesverwaltung** Nordrhein-Westfalens ist ebenso wie in anderen Bundesländern hierarchisch strukturiert. Die Behörden stehen in einem Über-/Unterordnungsverhältnis zueinander, das auch in den Behördenbezeichnungen sehr direkt zum Ausdruck kommt: oberste Landesbehörden, Landesmittelbehörden, untere Landesbehörden (§ 2 LOG NRW; näher unten → Rn. 20 f.). Nachgeordnete Behörden unterliegen der Dienst- und Fachaufsicht, höhere Behörden haben Weisungsrechte. Diese hierarchische Verwaltungsstruktur ist für die unmittelbare Landesverwaltung prägend und angemessen. Sie dient der Durchsetzung des **Prinzips demokratischer Legitimation** der Exekutive.⁶

In Ergänzung, teils auch in Konkurrenz zu diesem demokratisch-hierarchischen Organisationsprinzip steht als zweites Organisationsprinzip der Exekutive das Prinzip der **funktionalen** oder der **kommunalen Selbstverwaltung** nach Art. 28 II GG, 78 I LV NRW. Zur Realisierung des Selbstverwaltungsprinzips werden bestimmte Bereiche der Landesverwaltung durch eigenständige Rechtsträger in Form einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts wahrgenommen. Diese Rechtsträger bilden die **mittelbare Landesverwaltung**.

5 Preuß. GS 1924, S. 221 bzw. S. 585; zur Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgesellschaften *Sachs/Jasper*, NWVBl 2016, 1 ff.

6 Grundlegend und nach wie vor aktuell: *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991; zum Zusammenhang von Verwaltungsorganisation und Verwaltungslegitimation zudem etwa *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 152 ff., S. 166 ff.

§ 2 Verwaltungsrecht

- 10 Nordrhein-Westfalen hat einen reichen Strauß unterschiedlichster Formen kommunal bestimmter Institutionen und Verwaltungsträger geschaffen. So ist jeder Bezirksregierung ein **Regionalrat** ohne eigene Rechtsfähigkeit zugeordnet, der indirekt in den Kommunalwahlen bestimmt wird und für die Regionalplanung im Regierungsbezirk zuständig ist.⁷ Im Regelfall wird das Selbstverwaltungsprinzip durch eigene Verwaltungsträger verwirklicht. Neben den Städten, Gemeinden und Kreisen (→ § 3 Rn. 7 ff.) bestehen dafür mehrere große Gemeindeverbände: die **Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe**⁸ und der **Regionalverband Ruhr**⁹. Die beiden Landschaftsverbände mit Hauptsitz in Köln bzw. Münster übernehmen vor allem Aufgaben im sozialen und kulturellen Bereich (Trägerschaft zahlreicher Förderschulen, Kliniken, Rehabilitationseinrichtungen, Museen usw.). Der Regionalverband Ruhr mit Sitz in Essen nimmt die Regionalplanungsaufgaben für das Ruhrgebiet wahr.
- 11 Die **berufsständischen Kammern** (Industrie- und Handelskammern, Apothekerkammern usw.) dienen der funktionalen Selbstverwaltung.
- 12 Neben dem Selbstverwaltungsprinzip können auch andere Gründe eine rechtlich ver selbstständigte Organisationsform der Exekutive nahelegen oder gebieten. Beispielsweise ist der Westdeutsche Rundfunk in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert¹⁰; er unterliegt damit nicht den Weisungs- und Aufsichtsrechten der unmittelbaren Landesverwaltung, um durch diese Eigenständigkeit die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 I 2 GG organisatorisch abzusichern. Ebenso sind die nordrhein-westfälischen Hochschulen zur Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 III GG, 16 LV NRW als Körperschaften des öffentlichen Rechts oder als Stiftungen verfasst.¹¹

2. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts

a) Verwaltungsträger

- 13 Die Verwaltungsträger sind Zurechnungssubjekt der verwaltungsrechtlichen Rechte und Pflichten; mit den Trägern der Verwaltung besteht das Verwaltungsrechtsverhältnis zum Bürger. Verwaltungsträger können sein:
 - als **Träger unmittelbarer Staatsverwaltung**: das Land Nordrhein-Westfalen;
 - als **Träger mittelbarer Staatsverwaltung**: Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts (zur Abgrenzung unten → Rn. 33), insbesondere
 - die Städte und Gemeinden als Gebietskörperschaften,
 - die Kreise als Kommunalverbände in der Rechtsform von Körperschaften des öffentlichen Rechts,
 - die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe als Kommunalverbände, ebenfalls als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasst,
 - der Regionalverband Ruhr als Körperschaft des öffentlichen Rechts,

7 §§ 6 ff. LPIG NRW als regionale Planungsträger, 2000 mit veränderten Aufgaben aus den früheren Bezirksplanungsräten hervorgegangen (§ 8 Rn. 20 ff.).

8 Rechtsgrundlage: Landschaftsverbandsordnung für das Land NRW (GV NRW 1994, S. 657).

9 Rechtsgrundlage: RVR-Gesetz (Fn. 17).

10 § 1 des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk (WDR-Gesetz vom 25.4.1998 (GV NRW 1998, S. 265)).

11 § 2 HG NRW.

- kommunale Zweckverbände auf der Grundlage von § 5 I GkG NRW¹², die zwar ebenfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, sich aber anders als die Gebietskörperschaften und Kommunalverbände nicht auf die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 78 LV NRW berufen können,¹³
- die Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung,
- verschiedenste Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (WDR, Hochschulen usw.),
- im Einzelfall auch mit staatlicher Hoheitsgewalt beliehene natürliche oder juristische Personen des Privatrechts (Beliehene, z.B. TÜV).

b) Behörden als Organe der Verwaltungsträger

Als juristische Personen sind die Verwaltungsträger nicht selbst handlungsfähig. Sie handeln durch ihre Organe. Dies können Organe der internen Willensbildung sein. Diejenigen Organe, die im Außenverhältnis gegenüber dem Bürger die Verwaltungstätigkeit ausüben, bezeichnet man als **Behörden** (§ 1 II VwVfG NRW: jede Stelle, die – für einen Verwaltungsträger – Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt¹⁴).

Das Verwaltungsrecht regelt die Zuständigkeiten in der Regel nicht verwaltungsträger-, sondern behördenbezogen. Dabei sind auch abweichende Bezeichnungen möglich und vielfach üblich, was die Behördeneigenschaft aber nicht tangiert (z.B. Finanzämter und Oberfinanzdirektionen als Landesbehörden in der Finanzverwaltung; personalisierte Behördenbezeichnungen im Kommunalbereich: Bürgermeister, Landrat als Behörden der jeweiligen Gebietskörperschaft).

c) Behördeninterne Binnengliederung: Abteilungen, Referate und Ämter

Die Behörden sind in Abhängigkeit von ihrer Größe behördenintern in Abteilungen, Referate, Ämter und weitere Organisationseinheiten mit diversen Bezeichnungen gegliedert (Stabsstellen, Koordinierungsstellen u.a.). Diese Binnengliederung bedarf keiner Gesetzesform, sondern wird durch die vorgesetzte Dienststelle oder die Behördenleitung in der Regel durch (Rund-)Erlass vorgenommen.¹⁵

Die formale Rechtmäßigkeit des administrativen Handelns erfordert ein Handeln der zuständigen Behörde, in der Regel aber nicht die Beachtung der behördeninternen Geschäftsverteilung auf Abteilungen, Referate oder Ämter, die nur verwaltungsintern bindet.

Klausurhinweise: Aus diesem Grund sind Geschäftsverteilungsfragen auf behördeninterne Abteilungen, Referate oder Ämter im Gegensatz zur Behördenzuständigkeit re-

12 Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Neufassung vom 1.10.1979 (GV NRW 1979, S. 621); zu diesen Zweckverbänden § 3 Rn. 9, 15.

13 Zur verfassungsrechtlichen Stellung der verschiedenen Körperschaften: Dietlein, in: Dietlein/Hellermann (Hg.), Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 6. Aufl. 2016, § 1, Rn. 177, 194.

14 Zur Behördeneigenschaft des Prüfungsausschusses bei dem Justizprüfungsamt Nordrhein-Westfalen: Schnapp, NWVBl. 2010, 419 ff.

15 Beispiel: Runderlass des Innenministeriums über die „Innere Organisation der Bezirksregierungen v. 8.11.2005“, MBl. NRW 2005, S. 1304, geändert durch RdErl v. 5.12.2007 (MBl. NRW 2007, S. 924), 10.6.2014 (MBl. NRW 2014, S. 318).

§ 2 Verwaltungsrecht

gelmäßig nicht klausurrelevant, weil Klausuren typischerweise die Rechtmäßigkeit des Behördenhandels im Außenverhältnis betreffen. Dies entlastet in der Klausurbearbeitung, setzt aber die Fähigkeit zur Unterscheidung zwischen (klausurrelevanter) Behördenzuständigkeit und (interner, d.h. für Klausuren typischerweise nicht relevanter) Geschäftsverteilung voraus.

Diese Unterscheidung ist leider nicht zweifelsfrei anhand der jeweiligen Bezeichnung möglich. Insbesondere kann mit „Amt“ eine eigenständige Behörde (Finanzamt, Landesamt für Besoldung und Versorgung) oder eine unselbstständige Untereinheit bezeichnet werden (kommunales Bauamt oder kommunales Ordnungsamt, das Aufgaben des Bürgermeisters als Behörde der Gemeinde wahrt). Entscheidend für die Behördeneigenschaft ist § 1 II VwVfG NRW. Im Bereich der Gebietskörperschaften sind der (Ober-)Bürgermeister bzw. Landrat die zuständigen Behörden; kommunalen Ämtern fehlt dementsprechend die Behördeneigenschaft.

19 Abgrenzungsbeispiel:

Das „Schulamt für die Stadt Münster“ ist eine staatliche, dem Ministerium für Schule und Weiterbildung nachgeordnete untere Landesbehörde nach § 9 LOG NRW. Als untere Schulaufsichtsbehörde ist es für die Stadt Münster mit den staatlichen Aufgaben der Schulaufsicht nach §§ 86 ff. SchulG NRW betraut (u.a. Dienst- und Fachaufsicht, Einstellung der Lehrkräfte, die Landesbedienstete sind). Das kommunale „Amt für Schule und Weiterbildung“ der Stadt Münster nimmt demgegenüber als unselbstständiger Teil der Kommunalverwaltung die kommunalen Aufgaben des Oberbürgermeisters im Schulbereich wahr (Schulträgeraufgaben nach §§ 78 ff. SchulG NRW, u.a. in Bezug auf Schulräume und das nicht-pädagogische Personal wie Hausmeister, die Kommunalangestellte sind). Dass beide Ämter ihren Dienstsitz im selben Gebäude in Münster haben, ist wegen der Sachnähe der Aufgaben nützlich, ändert aber an der grundverschiedenen Zuordnung und rechtlichen Qualifizierung beider Ämter nichts.

Richtiger Klagegegner für Anfechtungsklagen ist demnach gemäß § 78 VwGO bei Maßnahmen des staatlichen „Schulamtes für die Stadt Münster“ das Land NRW, bei Maßnahmen des kommunalen „Amtes für Schule und Weiterbildung“ die Stadt Münster.

3. Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung

a) Dreistufig-hierarchischer Grundaufbau

20 Der Verwaltungsaufbau der Landesverwaltung (unmittelbare Staatsverwaltung) ist in Nordrhein-Westfalen wie in den meisten Flächenländern **dreistufig**:

- **oberste Landesbehörden:** Ministerpräsident, Landesregierung, Landesministerien (§ 2 LOG NRW);
- **Landesmittelbehörden:** Bezirksregierungen (in anderen Bundesländern auch als Regierungspräsidien bezeichnet), Oberfinanzdirektionen (§ 7 LOG NRW);
- **untere Landesbehörden:** Landräte/Landrätinnen, Kreispolizeibehörden, Finanzämter, Schulämter usw. (§ 9 LOG NRW; zur Stellung der Gemeinden und ihrer (Ober-)Bürgermeister/Bürgermeisterinnen in der Landesverwaltung: § 15 LOG NRW; → § 3, insb. Rn. 85 ff.).

21 Die obersten Landesbehörden haben primär die Aufgabe, die Landesverwaltung zu leiten und zu beaufsichtigen; sie selbst nehmen konkrete Verwaltungsaufgaben nur in Einzelfällen wahr (§ 5 I LOG NRW). Auf der mittleren Ebene verfolgt das LOG NRW das Ziel möglichst umfassender sachlicher Kompetenzen. Die Zuständigkeiten der

Landesmittelbehörden werden grundsätzlich nach einem territorialen Kriterium abgegrenzt (für die fünf Bezirksregierungen in Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster: §§ 7 I, 8 I, III LOG NRW). Die **örtliche Zuständigkeit** richtet sich bei territorialer Abgrenzung der Behördenzuständigkeiten nach § 3 VwVfG NRW, vereinzelt auch nach vorrangigen spezielleren Regelungen in Fachgesetzen (z.B. § 4 OBG NRW).

Daneben besteht eine Reihe von Landesbehörden, deren Errichtung keinem territorialen, sondern einem aufgabenbezogenen Kriterium folgt: Sie sind für das ganze Land zuständig, allerdings beschränkt auf eine bestimmte Verwaltungsaufgabe. Beispiele bilden das Landesamt für Besoldung und Versorgung oder das Landeskriminalamt (weitere Behörden in § 6 II LOG NRW). Diese Behörden, die einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehen und für das ganze Land zuständig sind, heißen **Landesoberbehörden** (§ 6 I LOG). Klagen gegen Maßnahmen dieser Landesoberbehörden sind gemäß § 78 VwGO gegen das Land Nordrhein-Westfalen zu richten.

Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist oder die jedenfalls kostendeckend arbeiten, können als **Landesbetriebe** nach § 14 a LOG geführt werden. Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung. Ein Beispiel bietet der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen.¹⁶ § 14 a III LOG sieht die Möglichkeit vor, Landesbehörden bei erwerbswirtschaftlichem Tätigkeitsprofil in Landesbetriebe umzuwandeln und einen Abnahme- und Benutzungzwang für die von den Landesbetrieben angebotenen Dienstleistungen bzw. Produkte für andere Dienststellen der Landesverwaltung zu begründen.

b) Aufsichts- und Weisungsverhältnisse

Der hierarchische Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung äußert sich insbesondere in der Aufsicht über nachgeordnete Behörden (§ 11 LOG NRW). Sie bezieht sich:

- als **Dienstaufsicht** auf Aufbau, innere Ordnung, allgemeine Geschäftsführung und Personalangelegenheiten (§ 12 I LOG NRW) und
- als **Fachaufsicht** auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben (§ 13 I LOG NRW). Die Fachaufsicht umfasst das Recht, Weisungen zu erteilen und bei Gefahr im Verzug oder aufgrund besonderer Ermächtigung die Aufgaben der nachgeordneten Behörden selbst auszuüben (§ 13 III LOG NRW).

Dienst- und Fachaufsicht sind grundsätzlich parallelisiert und folgen dem Hierarchieprinzip: Die obersten Landesbehörden haben die Aufsicht über die Landesoberbehörden und die Landesmittelbehörden, die Landesoberbehörden und die Landesmittelbehörden über die ihnen unterstehenden unteren Landesbehörden. Die oberste Dienst- und Fachaufsicht über die unteren Landesbehörden obliegt den obersten Landesbehörden (§§ 12 II, 13 II LOG NRW). Die Aufsichts- und Weisungsstrukturen folgen dabei grundsätzlich den Geschäftsbereichen innerhalb der Landesregierung als oberster Landesbehörde.

16 Dazu Kral, NWVBl. 2013, 166 ff.

§ 2 Verwaltungsrecht

26 Besonderheiten ergeben sich aus der Stellung der Bezirksregierungen als allgemeiner Vertretung der Landesregierung im Bezirk (§ 8 I 1 LOG NRW). Daher wird die Dienstaufsicht über die Bezirksregierungen einheitlich durch das Innenministerium geführt (§ 12 II 1 Nr. 2 LOG NRW), während die Fachaufsicht über die einzelnen Abteilungen und Referate der Bezirksregierungen dem jeweils sachlich zuständigen Landesministerium obliegt (§ 13 II 1 Nr. 1 LOG NRW).

c) **Stabilität der Grundstrukturen und Reformansätze**

27 Die dreistufig-hierarchische Grundstruktur der unmittelbaren Landesverwaltung aus obersten Landesbehörden, Landesmittelbehörden und unteren Landesbehörden mit der Sonderstellung der Landesoberbehörden ist seit Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen unverändert. Die zugrunde liegende Territorialstruktur geht im Wesentlichen bereits auf die **preußischen Verwaltungsstrukturen** in den damaligen preußischen Provinzen Westfalen und Rheinland vom Anfang des 19. Jahrhunderts zurück. Sie stammt damit aus vorindustriellen Zeiten und spiegelt die Industrialisierungs- und Verstädterungsprozesse und das Bevölkerungswachstum insbesondere im Ruhrgebiet nicht wieder.

28 Vor diesem Hintergrund ist in Nordrhein-Westfalen längere Zeit über **Zahl und Zuschnitt der Regierungsbezirke** und im Zusammenhang damit über die **Zukunft der Landschaftsverbände** und des **Regionalverbandes Ruhr** diskutiert worden. Ziel der Reformen sollte es u.a. sein, die Landesplanung im Ruhrgebiet zu vereinfachen. Die Landesregierung hatte 2005 angekündigt, die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe aufzulösen, für das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr eine eigene Bezirksregierung zu bilden und die übrigen Landesteile zwei neuen Regierungsbezirken (Rheinland und Westfalen bzw. Westfalen-Lippe) zuzuteilen. Die Planungen wurden 2008 zurückgestellt, teils aufgrund politischer Widerstände vor allem aus Westfalen, teils aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken im Hinblick auf Strukturzusagen beim Beitritt des ehemaligen Freistaats Lippe zu Nordrhein-Westfalen 1947.

29 Die gegenwärtige Regierungskoalition hat sich an Stelle dieser gescheiterten Großreform für eine kleine Lösung entschieden: Der Regionalverband Ruhr ist 2015 durch eine Novellierung des RVR-Gesetzes weiterentwickelt worden, insbesondere durch Übertragung zusätzlicher Aufgabenbereiche und Tätigkeiten.¹⁷ Die Landschaftsverbände als höhere Kommunalverbände genießen nach dem gegenwärtigen Koalitionsvertrag „Bestandsschutz“ (was nur eine politische und keine rechtliche Kategorie sein kann). Auch die fünf Bezirksregierungen sollen „als starke Bündelungsbehörden in der Mittelinstantz mit ihren bewährten Strukturen und dem Querschnittspersonal“ erhalten bleiben.¹⁸

30 Weitere Reformen betreffen das **Verhältnis von allgemeinen Behörden zu Fachbehörden**, insbesondere den sachlichen Zuständigkeitsbereich der Bezirksregierungen. Sie sind nach § 8 III LOG NRW grundsätzlich für alle Aufgaben der Landesverwaltung in

17 Gesetz zur Stärkung des Regionalverbandes Ruhr vom 12.5.2015 (insb. § 4) (GV NRW 2015, S. 435).

18 Koalitionsvertrag 2012–2017 zwischen der NRW SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW. Teil IX (Kommunen, Innen, Justiz), S. 103 f.

ihrem Bezirk zuständig, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind. Seit längerem besteht eine Tendenz, Fachbehörden aufzulösen und ihre Aufgaben in die Bezirksregierungen einzugliedern (auf Ebene der Landesmittelbehörden) bzw. sie den Kreisen und kreisfreien Städten zu übertragen (auf Ebene der unteren Landesbehörden). Beispielsweise werden seit 2001 die Aufgaben des früheren Landesamtes für Ausbildungsförderung von der Bezirksregierung Köln wahrgenommen, die Aufgaben des früheren Landesoberbergamtes von der Bezirksregierung Arnsberg und die Aufgaben der früheren Seemannsämter im Bereich der Binnenschifffahrt durch die Bezirksregierung Düsseldorf.¹⁹ Die Versorgungsämter sind in Nordrhein-Westfalen 2007 aufgelöst worden; ihre Aufgaben nehmen nun die Kreise, kreisfreien Städte, Landschaftsverbände und Bezirksregierungen wahr.²⁰

Der Gesetzgeber flaggt diese Reformen stets als Beitrag zur **Modernisierung und Straffung der Landesverwaltung** aus. Tatsächlich ist die Anzahl der Behörden durch verschiedenste Reformgesetze nicht unwesentlich reduziert worden. Eine Aufgabenreduzierung ist damit regelmäßig aber nicht verbunden. Den Reformen liegt also keine Aufgabenkritik zu Grunde, sondern die **Hoffnung auf Effizienzvorteile** durch eine weniger ausdifferenzierte Organisationsstruktur. Die Reformgesetze haben zudem einen Nebeneffekt: Es gibt immer mehr Aufgaben, für die eine einzelne Bezirksregierung zuständig ist, obwohl § 7 I LOG NRW eine landesweite Zuständigkeit einer Landesmittelbehörde eigentlich nur als Ausnahmefall vorsieht. Als Folge variieren die Organisationspläne der Bezirksregierungen mittlerweile nicht unwesentlich, da zahlreiche Organisationseinheiten des Musterorganisationsplans²¹ nur in einer oder in wenigen Bezirksregierungen vorhanden sind.

4. Aufbau der mittelbaren Landesverwaltung

a) Landesrechtlicher Rückgriff auf die tradierte Formentrias aus Körperschaften, Anstalten und Stiftungen

Fall 1: „Stiftserrichtung durch Gesetz“

31

In Dortmund bestand seit 1973 eine Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat 2008 das Gesetz zur Errichtung einer „Stiftung für Hochschulzulassung“²² erlassen, durch das die damalige ZVS in die Rechtsform einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts überführt worden ist. Nach § 2 des Errichtungsgesetzes hat die Stiftung die Aufgabe, die Hochschulen bei der Durchführung von Zulassungsverfahren zu unterstützen und das zentrale Vergabeverfahren für Studienplätze durchzuführen. Die Stiftung finanziert sich im Wesentlichen durch Kostenbeiträge der Hochschulen und jährliche Zuschüsse der Länder nach Maßgabe der jeweiligen Haushaltsgesetze (§ 3 I, II Errichtungsgesetz). Als Stiftungsorgane hat das Errichtungsgesetz einen Stiftungsrat, eine Geschäftsführerin/einen Geschäftsführer und einen Aufsichtsrat gebildet (§ 5 Errichtungsgesetz). Das Nähere regelt die Stiftungssatzung, die vom Stiftungsrat beschlos-

32

19 Gesetz zur Eingliederung von Landesbehörden und Unteren Landesbehörden in die Bezirksregierungen, verkündet als Art. 1 des 2. Modernisierungsgesetzes vom 9.5.2000 (GV NRW 2000, S. 462).

20 Art. 1 § 1 des 2. Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur vom 30.10.2007 (GV NRW 2007, S. 481); die rechtstatsächlichen Darstellungen bei *Rietdorf/Sigulla/Voss*, Handbuch der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, S. 267 ff., dokumentieren den Stand vom Anfang der 1960er Jahre und sind mittlerweile in Folge einer und zahlreicher anderer Organisationsreformen primär von verwaltungsgeschichtlichem Interesse.

21 Anlage zum Organisationserlass zur Inneren Organisation der Bezirksregierungen (Fn. 15).

22 Verkündet als Art. 2 des Hochschulzulassungsreformgesetzes vom 18.11.2008 (GV NRW 2008, S. 710).

§ 2 Verwaltungsrecht

sen und vom Wissenschaftsministerium NRW genehmigt worden ist (§ 4 Errichtungsgesetz). Ist die Stiftungerrichtung durch das Parlament in Gesetzesform rechtmäßig?

33 Das Landesorganisationsgesetz regelt in §§ 18, 21 LOG NRW Grundfragen der Errichtung juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) als Träger mittelbarer Staatsverwaltung. Das Landesrecht Nordrhein-Westfalens greift in diesen Normen die Trias aus Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts auf, die seit dem 19. Jahrhundert den tradierten Formenbestand juristischer Personen des öffentlichen Rechts bilden:

- **Körperschaften** sind mitgliedschaftlich strukturiert (Beispiele: Landesapothekerkammern Nordrhein und Westfalen-Lippe; Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, Regionalverband Ruhr, jeweils mit den kreisfreien Städten und Kreisen als Mitgliedern).
- **Stiftungen** werden demgegenüber nicht durch Mitglieder, sondern durch ein Vermögen konstituiert, das einem bestimmten Zweck gewidmet ist (Beispiel im Fall 1: Stiftung für Hochschulzulassung als öffentlich-rechtliche Stiftung). Neben wenigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen bestehen zahlreiche privatrechtliche Stiftungen auf der Grundlage von §§ 80 BGB, 1 StiftG NRW. Sie können auch durch staatliche Rechtsträger in dieser privatrechtlichen Form errichtet werden (z.B. die 2001 vom Land NRW mit Sitz in Bonn gegründete Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen).
- **Anstalten** bündeln wie Körperschaften sachliche Mittel und Personal; im Gegensatz zu Körperschaften sind sie aber nicht mitgliedschaftlich organisiert, sondern haben Benutzer (Beispiele: Westdeutscher Rundfunk als Landesrundfunkanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen, kommunale Sparkassen).

34 Dieser Formenbestand öffentlich-rechtlicher juristischer Personen ist einerseits ausgesprochen statisch und seit dem 19. Jahrhundert unverändert – ganz im Gegensatz zum Privatrecht, wo Rechtspraxis und Gesetzgebung den Formenbestand ständig weiterentwickeln und neue Rechtsformen kreieren (GmbH & Co. KG, „Ein-Mann“-GmbH, Partnerschaftsgesellschaft, Rückgriff auf die englische Ltd. usw.). Andererseits sind die drei tradierten öffentlich-rechtlichen Rechtsformen in ihren Binnenstrukturen sehr flexibel. Sie bilden nicht viel mehr als eine rechtliche Hülle. Diese begründet im Außenverhältnis Rechtsfähigkeit und damit die Eignung als Verwaltungsträger. In ihren Binnenstrukturen bedürfen die juristischen Personen einer **Ausgestaltung durch den konkreten Errichtungsakt** (Beispiele → Rn. 36) und sind dieser Ausgestaltung auch ohne Weiteres zugänglich. Fragen der Organe und Organkompetenzen können im Errichtungsakt unter Rückgriff auf eine der drei Formen so festgelegt und ausgestaltet werden, wie es für Aufgabenstellung und Funktionsweise der konkreten juristischen Person angemessen ist. Deshalb besteht kein ausgeprägtes Bedürfnis, neue öffentlich-rechtliche Rechtsformen zu entwickeln.

35 Die einzige nennenswerte strukturelle Veränderung, die im Landesrecht Nordrhein-Westfalens in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnen ist, betrifft das **Kommunalwirtschaftsrecht**: § 114a GO NRW ermöglicht es den nordrhein-westfälischen Gemeinden seit 1999, Unternehmen und Einrichtungen auch in der Rechtsform einer Anstalt des