

## § 2 Verwaltungsorganisation

von Prof. Dr. Veith Mehde

**Literatur:** Brandt, in: ders. (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, 2002, S. 145 ff.

### I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation

- 1 Der Aufbau wie das konkrete Erscheinungsbild der Verwaltung insgesamt sind das Ergebnis unterschiedlicher Rechtsvorschriften, aber auch sonstiger regierungs- oder behördeninterner Entscheidungen. Die grundlegenden Vorgaben für die Verwaltungsorganisation ergeben sich aus dem Grundgesetz, aber auch aus der Verfassung des Landes Niedersachsen (NV). Einige dieser zu beachtenden Vorgaben folgen aus beiden verfassungsrechtlichen Ebenen gleichermaßen.

#### 1. Das Land Niedersachsen im System des Exekutivföderalismus

- 2 Prägend für die Verwaltungsorganisation ist zunächst die Rolle der Länder im **Staatsaufbau** der Bundesrepublik und in der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung. Die Länder sind schon früh in der Geschichte der Bundesrepublik vom Bundesverfassungsgericht als Staaten anerkannt worden.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund ist es selbstverständlich, dass sie auch die Staatsfunktionen der Legislative, Exekutive und Judikative vorsehen. Von diesen drei Staatsgewalten werden einer – der Exekutive – vom Grundgesetz besonders klar bestimmte Aufgaben zugewiesen: Die Landesexekutive ist sowohl bei der **Gesetzesentstehung** wie auch beim **Vollzug der Bundesgesetze** angesprochen. Die Mitwirkung an der Entstehung der Bundesgesetze erfolgt über den Bundesrat, der gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht. Damit ist die Exekutive des Landes – auch wenn der Bundesrat die Gesetze nicht selbst verabschiedet (vgl. Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG), sondern nur über Einspruch oder Zustimmung Einfluss nehmen kann – in den Prozess der Gesetzgebung auf Bundesebene eingebunden. Der neben der Regierung zweite Teil der Exekutive – die Verwaltung – ist in den Art. 83 ff. GG angesprochen. Danach gilt als Grundregel, dass die Bundesgesetze von den Ländern, also der Landesverwaltung, ausgeführt werden (Art. 83 GG), wenn das GG nicht etwas Anderes vorschreibt oder ermöglicht.
- 3 Das GG vertraut mit anderen Worten darauf, dass die Gesetzesbindung stark genug ist, um auch in den Fällen eine zuverlässige Anwendung des Bundesrechts zu gewährleisten, in denen die Landesregierung, deren Minister an der Spitze der Verwaltungshierarchie stehen, sich im Bundesrat gegen das jeweilige Gesetz gewandt haben. Der Bund nimmt die Länder in die Pflicht, die Gesetze in einer Weise anzuwenden, als hätten diese sie selbst erlassen. Das Land unterliegt dabei einer **Rechtsaufsicht der Bundesregierung** (Art. 84 Abs. 3 und 4 GG), die in der Praxis aber ohne ersichtliche Relevanz geblieben ist. Stärker ist die Einwirkungsmöglichkeit des Bundes, wenn im GG ausdrücklich eine **Bundesauftragsverwaltung** angeordnet ist. Dann kann die Bundesre-

---

1 BVerfGE 1, 14 (34).

gierung nicht nur die Recht-, sondern auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungsvollzugs überprüfen (Art. 85 Abs. 4 S. 1 GG) und dabei auch Weisungen erteilen (Art. 85 Abs. 3 GG).

Für die Länder folgt aus dieser Verpflichtung zur Ausführung der Bundesgesetze nicht nur eine Verantwortung für die Finanzierung der von der Verwaltung aufgrund von Bundesgesetzen gewährten Leistungen (vgl. Art. 104a GG), sondern auch die Notwendigkeit, für eine Verwaltung zu sorgen, die in der Lage ist, die ihr übertragene Aufgabe zu erledigen. Möchte das Land für einen bestimmten Sachbereich keine eigenen Behörden für das gesamte Gebiet des Landes aufbauen, so bleibt die Möglichkeit, das zu tun, was dem Bund untersagt ist (Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG), nämlich die **Aufgabe den Kommunen zu übertragen**. Die Folge ist dann allerdings die Verpflichtung zur **Übernahme der Kosten** (Art. 57 Abs. 4 NV).

## 2. Der Verwaltungsabschnitt in der NV

Der siebte Abschnitt der NV (Art. 56 ff.) enthält die Regelungen über die Verwaltung. Art. 56 macht deutlich, dass die Verwaltung des Landes aus den Ministerien und den nachgeordneten Behörden besteht. Die kommunale Selbstverwaltung sowie die den Kommunen vom Land übertragenen Aufgaben sind im selben Abschnitt in Art. 57 ff. NV angesprochen. Die Kommunen sind danach Körperschaften, denen das Recht der Selbstverwaltung zukommt, denen vom Land aber bei entsprechender finanzieller Kompensation Aufgaben übertragen werden können. Weitere Vorgaben betreffen den öffentlichen Dienst, also die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung (Art. 60 f. NV). Art. 60 NV ist im Wesentlichen dem Art. 33 Abs. 4 GG nachgebildet.<sup>2</sup> Zu den hoheitlichen Befugnissen, die danach regelmäßig Beamten übertragen werden müssen, gehört jedenfalls einseitiges grundrechtsrelevantes Verwaltungshandeln.<sup>3</sup> Dem Landesbeauftragten für den Datenschutz ist ein eigener Artikel gewidmet (Art. 62 NV), in dem dessen Unabhängigkeit festgeschrieben (Abs. 3) und geregelt ist, dass er nicht, wie sonstige Landesbedienstete, von der Exekutivspitze ernannt, sondern vom Landtag mit Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt werden muss (Abs. 2).

An der Spitze der Exekutive steht die Landesregierung mit den jeweils fachlich zuständigen Ministern. Die NV bringt das eher unpräzise in der Formulierung zum Ausdruck, die Landesregierung übe „die vollziehende Gewalt aus“ (Art. 28 Abs. 1 NV). Diese Formulierung zielt erkennbar auf die Abgrenzung von Judikative und Legislative, blendet aber die Verknüpfung von Regierung und Verwaltung, die gemeinsam die Exekutive bilden, zunächst aus. Die weiteren Vorgaben des Abschnitts über die Landesregierung thematisieren dies dann aber auch. Die Landesverfassung unterscheidet im Übrigen sehr genau zwischen den Aufgaben des Ministerpräsidenten, der jeweiligen Minister und der Landesregierung als Kollegialorgan.<sup>4</sup>

Am Anfang der einschlägigen Vorschriften der NV steht die Frage, wie die Exekutivspitze ins Amt kommt: Der vom Landtag gewählte (Art. 29 Abs. 1, 30 Abs. 2 NV) Mi-

2 Vgl. dazu Nds. StGH NdsVBl. 1996, 184 (189); NdsVBl. 2009, 77 (81).

3 Nds. StGH NdsVBl. 2009, 77 (82).

4 Epping, in: Butzer/Epping ua (Hrsg.), NV, Art. 28, Rn. 15.

## § 2 Verwaltungsorganisation

---

nisterpräsident beruft die **Minister** (Art. 29 Abs. 1 NV). Anders als nach dem GG bedarf die aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern gebildete (Art. 28 Abs. 2 NV) Landesregierung „zur Amtsübernahme der Bestätigung durch den Landtag“ (Art. 29 Abs. 3 NV). Die Minister leiten innerhalb der vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien ihre Geschäftsbereiche „selbständig und unter eigener Verantwortung“ (Art. 37 Abs. 2 NV). Über die Organisation der öffentlichen Verwaltung beschließt allerdings die Landesregierung als Kollegium (Art. 38 Abs. 1 NV). Voraussetzung ist nach der Vorschrift, dass dazu kein Gesetz erforderlich ist. Dies wiederum ist nun der Ansatzpunkt für die Vorschrift des Art. 56 Abs. 2 NV, dem zufolge bestimmte Fragen des Aufbaus der Landesverwaltung durch Gesetz entschieden werden müssen (dazu Rn. 10).

### 3. Allgemeine Vorgaben aus NV und GG

#### a) Gesetzesvorbehalt/Wesentlichkeitslehre

- 8 Der heutzutage in der Regel aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitete **Vorbehalt des Gesetzes** verlangt eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für alle Maßnahmen, die in Grundrechte eingreifen, die **Wesentlichkeitslehre** erweitert dies unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation auf alle wesentlichen Entscheidungen, wobei keine vollständige Beschränkung auf grundrechtsrelevante Maßnahmen erfolgt. Daher können auch rein organisationsrechtlich relevante Entscheidungen grundsätzlich von der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung umfasst sein. Als einen solchen Fall kann man etwa die Trennung von Justiz- und Innenministerium ansehen. Der Nordrhein-Westfälische Verfassungsgerichtshof hat eine Zusammenlegung dieser beiden Ministerien ohne gesetzliche Grundlage für mit der Wesentlichkeitslehre unvereinbar gehalten.<sup>5</sup> Die entsprechende Entscheidung hat für Niedersachsen keine unmittelbare rechtliche Wirkung. Im Allgemeinen orientieren sich die Landesverfassungsgerichte aber sehr stark an der Rechtsprechung der jeweils anderen, so dass ein faktischer, mittelbarer Einfluss besteht, der eine solche Zusammenlegung jedenfalls als heikel erscheinen ließe.
- 9 Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „**institutionellen Gesetzesvorbehalt**“,<sup>6</sup> also einem solchen, der nicht bei Grundrechtseingriffen einschlägig ist, sondern bei organisationsrechtlichen Maßnahmen relevant wird. Die Details, insbesondere die genauen Voraussetzungen, unter denen er greift, sind allerdings bis heute nicht eindeutig herausgearbeitet worden. Praktisch dürfte er in Niedersachsen nicht zur Anwendung kommen. Die NV enthält nämlich Regelungen, die einen Rückgriff auf diese allgemeinen Prinzipien zwar nicht normsystematisch ausschließen, wohl aber in der Regel unnötig machen, da sie die Rolle des Parlaments innerhalb des von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gesetzten Rahmens ausgestalten und die Voraussetzungen, unter denen eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, vergleichbar streng sind.<sup>7</sup>

---

5 NW VerfGH NJW 1999, 1243 ff.

6 Vgl. dazu *Waechter*, in: Butzer/Epping (Hrsg.), NV, Art. 56, Rn. 24.

7 Vgl. auch *Waechter*, in: Butzer/Epping (Hrsg.), NV, Art. 56, Rn. 25.

So legt Art. 56 Abs. 2 NV die für Niedersachsen verbindliche Aufteilung von Zuständigkeiten des Landtags auf der einen und der Exekutivspitze auf der anderen Seite fest. Der „allgemeine Aufbau“ sowie „die räumliche Gliederung der allgemeinen Verwaltung“ sind danach durch den Gesetzgeber zu bestimmen. Dem Gesetzgeber obliegt damit vor allem die Entscheidung über grundsätzliche Fragen.<sup>8</sup> In Niedersachsen als großem Flächenland ist nachvollziehbarer Weise darüber hinaus gerade auch das Thema der räumlichen Aufteilung von besonderem Interesse. Aus der Vorschrift folgt im Ergebnis, dass alle nicht unter Art. 56 Abs. 2 NV fallenden Fragen des Verwaltungsaufbaus von der Exekutive entschieden werden können. Nach Art. 56 NV besteht – anders als nach anderen Landesverfassungen – keine Verpflichtung zur Regelung der Behördenzuständigkeiten durch Gesetz.<sup>9</sup> Der Gesetzgeber hat dennoch in einer Reihe von Fällen die Entscheidung über die Zuständigkeit der Behörden getroffen: Zwar besteht – anders als in einer Reihe von Bundesländern – in Niedersachsen traditionell kein allgemeines Organisationsgesetz, Fragen des relevanten Verwaltungsaufbaus sind aber in vielen Fällen in den jeweiligen fachlich einschlägigen Landesgesetzen geregelt.<sup>10</sup>

### b) Demokratische Legitimation

Art. 2 Abs. 1 S. 1 NV wiederholt die Formulierung des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Danach geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Zu dieser Staatsgewalt, die sich auf das gesamte Staatsvolk zurückführen lassen muss, zählen BVerfG<sup>11</sup> wie Nds. StGH<sup>12</sup> „alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“. Es ist vor diesem Hintergrund selbstverständlich, dass sich auch das Verwaltungshandeln an diesem Maßstab messen lassen muss. Konkret wird damit auf verschiedene **Legitimationsmechanismen** Bezug genommen<sup>13</sup>: Einerseits die Bindung an Gesetze und die Möglichkeit der Weisung durch Minister, die dem Parlament gegenüber direkt verantwortlich sind (sachlich-inhaltliche Legitimation), andererseits eine ununterbrochene Legitimationskette (personelle Legitimation), nämlich die Ernennung von Amtsträgern durch Minister, die unmittelbar dem Parlament verantwortlich sind, oder mit deren Zustimmung. Wird bei einer bestimmten Organisationsform durch das Zusammenwirken der verschiedenen Mechanismen nicht ein bestimmtes – hinreichendes – Legitimationsniveau erreicht, so ist das Gesetz, welches die Organisation errichtet, als verfassungswidrig anzusehen.<sup>14</sup>

## II. Ebenen der Verwaltung

### 1. Ministerialverwaltung – oberste Landesbehörden

Die Bezeichnung als „oberste“ in Abgrenzung zu den „oberen“ Landesbehörden ist mehr als nur ein Wortspiel. Der Begriff „oberste Behörde“ ist bundesgesetzlich bestimmt. Gemäß § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 VwGO entfällt der Devolutiveffekt, also die Zu-

8 Waechter, in: Butzer/Epping (Hrsg.), NV, Art. 56, Rn. 25.

9 BVerfGE 120, 87 (97).

10 Brandt, in: ders./Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, 2002, S. 145 (151).

11 BVerfGE 83, 60 (73).

12 Nds. StGH NdsVBl. 2009, 77 (85).

13 Dazu Nds. StGH NdsVBl. 2009, 77 (85) mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfG; vgl. Nds. StGH NdsVBl. 1996, 184 (188 f.).

14 Vgl. etwa Nds. StGH NdsVBl. 2009, 77 (84 ff.); Verstoß verneint in Nds. StGH NdsVBl. 1996, 184 (188).

## § 2 Verwaltungsorganisation

---

ständigkeit der nächsthöheren Behörde für das Widerspruchsverfahren, wenn diese nächsthöhere Behörde eine oberste Landesbehörde ist. Damit werden vor allem die Ministerien von der Aufgabe des Erlasses von Widerspruchsbescheiden befreit. Wie obere Landesbehörden (dazu im nächsten Absatz) sind sie für das Gebiet des gesamten Landes zuständig, sind als Behörden also nicht regional unterteilt. Ministerien haben aber in erster Linie die Funktion, politische Entscheidungen vorzubereiten und den Minister/die Ministerin zu unterstützen. Man geht davon aus, dass sie in der Regel keine Einzelfälle in der Verwaltung zu entscheiden haben sollen. In der Praxis ist das auch tatsächlich die Ausnahme. Allerdings sind in Niedersachsen durch die Abschaffung der Bezirksregierungen (vgl. Rn. 26) Verwaltungsaufgaben insgesamt deutlich näher an die Ministerien „herangerückt“. So ist etwa die Kommunalaufsicht über die Landkreise und kreisfreien und großen selbstständigen Städte nunmehr in der Hand des Innenministeriums (§ 171 Abs. 1 NKomVG). Das Ministerium erlässt gegenüber diesen Kommunen folglich durchaus auch Verwaltungsakte.

- 13 Die Zahl der Ministerien und ihre konkreten Zuständigkeiten beruhen auf politischen Entscheidungen, die rechtlich kaum vorgeprägt sind. Dennoch sind der Zuschnitt und die Aufgaben der Ministerien in Niedersachsen recht stabil.<sup>15</sup> Auch gibt es in dieser Hinsicht große Ähnlichkeiten zwischen den verschiedenen Ländern. Das ist wohl eine Folge der im Wesentlichen gleichgelagerten Aufgaben nach dem GG. Grundsätzlich gibt es ein Bemühen, für jede – jedenfalls der zentralen – dieser Aufgaben auch ein zuständiges Ministerium zu haben. Da Gesetze ja in der Regel in den Ministerien vorbereitet werden, betrifft das zunächst die den Ländern nach dem GG zustehenden Gesetzgebungskompetenzen. Auch in den Bereichen, in denen es keine oder nur die Bundesgesetze ausfüllende Gesetzgebungskompetenzen gibt, ist zu beachten, dass den Ländern gemäß Art. 83 ff. GG grundsätzlich die **Verwaltungskompetenz** zukommt. Dafür muss eine Vielzahl von Behörden vorgehalten oder jedenfalls beaufsichtigt werden. Daher ist es auch bei den den Ländern gemäß Art. 83 ff. GG zukommenden Verwaltungskompetenzen in der Regel zwangsläufig, eine **Zuständigkeit bei einem Ministerium** zu begründen, das die nachgeordneten Behörden überwacht.
- 14 Vor diesem Hintergrund sind die klassischen Ministerien in den Ländern die für **Innere** (im Allgemeinen mit der Zuständigkeit für Polizei, Kommunales und Personalangelegenheiten), **Kultus** (mit der entsprechenden Zuständigkeit für die Schulen), **Wissenschaft** (da die Länder im Allgemeinen Träger der Hochschulen sind und über die Gesetzgebungs- wie Verwaltungszuständigkeit verfügen). Da die Länder gemäß Art. 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig sind, ist es geradezu zwangsläufig, dass es auch ein für die **Finanzen** zuständiges Ministerium geben muss. Von der Notwendigkeit eines solchen Ministeramtes geht die NV ganz selbstverständlich aus (Art. 67 Abs. 1 S. 1, 69 NV). Bei der **Justiz** gibt es insoweit noch eine Besonderheit, als nicht die Art. 83 ff. GG, sondern vielmehr die Art. 92 ff. GG einschlägig sind. Der Bund ist danach im Bereich der Justiz nur durch die obersten Bundesgerichte sowie durch das Bundesverfassungsgericht tätig. Im Übrigen sind die Gerichte solche

---

15 Vgl. etwa die Darstellung bei *Brandt*, in: ders./Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, 2002, S. 145 (154 ff.).

des Landes. Das Land stellt also die Richterinnen und Richter ein (vgl. Art. 51 Abs. 1 und 3 NV) und muss folglich für eine angemessene Finanzierung sowie Verwaltung der Justiz sorgen.

Auch das Abstimmungsverhalten im Bundesrat muss vom Land vorbereitet und eine entsprechende fachliche Kompetenz in den Ministerien vorgehalten werden. Insofern ist selbstverständlich, dass es Ministerien mit Zuständigkeiten für **Umwelt, Landwirtschaft, Soziales, Wirtschaft und Verkehr** gibt, obwohl die Gesetzgebungskompetenz in diesen Bereichen ganz dominierend beim Bund oder der Europäischen Union liegt. Viele der genannten Aufgabenbereiche stehen für Oberthemen, unter die eine Reihe von Einzelaufgaben zu subsumieren sind. Man könnte auch noch nennen: Integration, Gleichstellung, Familien, Verbraucherschutz, Sport, Kunst. Die genannten Themen sind heutzutage von allgemein anerkannter Wichtigkeit, ohne dass notwendigerweise Ministerien mit einer ausschließlich für sie bestehenden Zuständigkeit existieren. Wie diese Aufgaben Ministerien zugeordnet werden, wie die Detailaufteilung ist und ob ggf. bestimmte Aufgaben in einzelnen Ministerien zusammengeführt werden, sind Fragen der politischen Zweckmäßigkeit. 15

## 2. Sonstige Landesbehörden

Einigen Ministerien sind **Landesoberbehörden** zugeordnet.<sup>16</sup> Sie werden auch als „Sonderbehörden“ bezeichnet. Mitunter wird stattdessen von „Landesämtern“ gesprochen und der Begriff der „Oberbehörde“ mit einem eigenem Verwaltungsunterbau in Verbindung gebracht.<sup>17</sup> Hierbei handelt es sich aber um rein terminologische Fragen, die mit Blick auf den jeweiligen Kontext, in dem sie gestellt werden, beantwortet werden müssen. Ober- oder Sonderbehörden sind im Allgemeinen für das Gebiet des gesamten Landes zuständig. Dass sie nicht Teil der Ministerialverwaltung sind, dient in erster Linie der Entlastung der Ministerien und vor allem der Hausspitze von diesen speziellen Fachaufgaben.<sup>18</sup> 16

Die Länder verfügen über wesentlich mehr Beschäftigte im öffentlichen Dienst als der Bund. Allerdings werden in diesen Statistiken generell Landesbedienstete gezählt, die zum Teil auch den Juristischen Personen des öffentlichen Rechts zuzuordnen sind. Die großen **Personalbestände** finden sich typischerweise in Bereichen der Landesexekutive, die im Alltagssprachgebrauch gerade nicht als klassische Behörden wahrgenommen werden, auch wenn es sich zweifellos um Stellen handelt, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. § 1 Abs. 4 VwVfG). Das gilt insbesondere für die Schulen und die Polizei. Recht große Personalbestände finden sich aber auch bei der Finanzverwaltung und den – als Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts organisierten – Hochschulen. Die **Schulen** sind ein Sonderfall, weil zwar die Lehrer Bedienstete – in der Regel Beamte – des Landes sind, die Trägerschaft aber bei den Kommunen liegt: Gemäß § 102 Abs. 1 NSchulG sind die Gemeinden und Samtge- 17

16 Vgl. die Darstellung der den Ministerien nachgeordneten Behörden: [http://www.mi.niedersachsen.de/portal/li ve.php?navigation\\_id=14938&article\\_id=61265&\\_psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/portal/li ve.php?navigation_id=14938&article_id=61265&_psmand=33) (zuletzt besucht am 30.11.2022).

17 Vgl. etwa *Reffken* NdsVBl. 2006, 177 (180).

18 *Brandt*, in: ders./Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, 2002, 145 (158).

## § 2 Verwaltungsorganisation

---

meinden Träger der Grundschulen, gemäß Abs. 2 der Norm die Kreise und kreisfreien Städte Träger der übrigen Schulformen. Im Wesentlichen trägt daher das Land die Personal- (§ 112 NSchulG), die Kommunen die Sachkosten (§ 113 Abs. 1 NSchulG). Der Nds. StGH leitet aus Art. 4 Abs. 2 S. 2 NV den „Verfassungsgrundsatz der Funktionsfähigkeit der staatlichen Schulaufsicht“ her,<sup>19</sup> so dass sich hier eine verfassungsrechtliche Verpflichtung ergibt, auch in den die Schulen beaufsichtigenden Behörden genügend Personal vorzuhalten.

### 3. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

- 18 Als **juristische Personen des öffentlichen Rechts** bezeichnet man nach der klassischen Definition **Körperschaften, Anstalten und Stiftungen**, sofern diese öffentlich-rechtlich geprägt sind. Zwar sind die Begriffe auch aus dem Zivilrecht bekannt, die Ausgestaltung kann aber sehr unterschiedlich sein, mitunter sogar die dahinter liegende Grundidee.<sup>20</sup> Insofern verbietet es sich, aus entsprechenden Überlegungen im Bereich des Zivilrechts auf die Anwendung konkreter Vorgaben für juristische Personen des öffentlichen Rechts zu schließen. In der Regel bestehen spezielle Rechtsgrundlagen für die einzelnen Typen von juristischen Personen oder sogar für eine einzelne. Im letzteren Fall spricht man von einem Errichtungsgesetz. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind selbstverständlich Teil der Exekutive, so dass gemäß Art. 1 Abs. 3 GG eine Grundrechtsbindung besteht. Nur ganz ausnahmsweise können diese dennoch auch Träger von Grundrechten sein. Das betrifft etwa die Universitäten, die sich auf Art. 5 Abs. 3 GG berufen können,<sup>21</sup> und die Rundfunkanstalten, für die Art. 5 Abs. 1 GG eine entsprechende Garantie vorsieht.<sup>22</sup>

#### a) Körperschaften

- 19 **Körperschaften** sind von den anderen juristischen Personen idealtypisch dadurch abgrenzbar, dass es sich um von der Landesverwaltung verselbständigte Einheiten handelt, die **Mitglieder** haben.<sup>23</sup> Diese nehmen durch Wahlen an der Entscheidungsfindung teil. Unterschieden wird zwischen Gebiets- und Zweckkörperschaften. Bei ersteren definiert sich die Mitgliedschaft über die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Gebiet. Dies betrifft die Kommunen, bei denen es Teil der Legitimation ist, dass die in dem Gebiet wohnenden Wahlberechtigten über die eigenen Angelegenheiten der Kommune mitentscheiden dürfen. Ausdruck dessen ist, dass sie über direkt gewählte Vertretungen (vgl. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) sowie in Niedersachsen über direkt gewählte Hauptverwaltungsbeamte verfügen.
- 20 Im Gegensatz dazu definiert sich bei den sonstigen Körperschaften die Mitgliedschaft über einen bestimmten Zweck – daher spricht man auch von „**Zweckkörperschaften**“. Beispiel hierfür ist die Regelung der Angelegenheiten einer bestimmten Berufsgruppe

---

<sup>19</sup> Nds. StGH NdsVBl. 1996, 184 (187).

<sup>20</sup> Zur fehlenden Wirksamkeit der Unterscheidungsmerkmale der verschiedenen Typen vgl. *von Zastrow* Rechtsformen der Staatsverwaltung – eine Dekonstruktion, 2016.

<sup>21</sup> Grundlegend: BVerfGE 15, 256 (262); 21, 362 (373 f.).

<sup>22</sup> Grundlegend: BVerfGE 31, 314 (322).

<sup>23</sup> Siehe aber die Belege, die gegen die Wirksamkeit der idealtypischen Unterscheidungen in der gesetzlichen Ausgestaltung sprechen, bei *von Zastrow* Rechtsformen der Staatsverwaltung – Eine Dekonstruktion, 2016.

in den Kammern (zB Rechtsanwalts-, Ärzte- sowie Steuerberaterkammer). Es gehört zu den Besonderheiten in Niedersachsen, dass diese zum Teil nicht für den Bereich des gesamten Landes errichtet worden sind,<sup>24</sup> sondern entlang historischer oder sonstiger Grenzen. So gibt es etwa drei Rechtsanwaltskammern<sup>25</sup> (in Übereinstimmung mit den OLG-Bezirken) und sechs Handwerkskammern<sup>26</sup>. Die Tatsache, dass in Art. 57 Abs. 1 NV das Selbstverwaltungsrecht neben den Kommunen auch „sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften“ zugesprochen wird, führt für diese nicht zu einem vergleichbaren Bestandsschutz wie für die Kommunen.<sup>27</sup>

Die Kommunen sind nicht die einzigen juristischen Personen, denen die NV das Recht auf Selbstverwaltung einräumt. Art. 5 Abs. 3 NV sieht eine entsprechende Garantie auch für die Hochschulen vor. Die Organisation der Hochschulen bedarf allerdings einer gesetzlichen Ausgestaltung, so dass solche Regeln für sich genommen keine Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht darstellen.<sup>28</sup> **Universitäten** sind in der Bundesrepublik wie in Niedersachsen ebenfalls traditioneller Weise als Körperschaften organisiert. Dies erscheint deswegen naheliegend, weil in dieser Rechtsform Selbstverwaltung durch universitätseigene Gremien möglich ist. Durch Wahlen zu den Entscheidungsgremien auf Ebene der Universitäten wie der Fakultäten sind auch die Studierenden sowie die Mitarbeiter und die Beschäftigten im technischen Bereich und in der Verwaltung beteiligt (vgl. § 16 NHG). Die Gremien entscheiden im Rahmen der Gesetze, grob gesagt, über alle ihre Angelegenheiten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die Professoren bei zentralen Fragen von Forschung und Lehre über die Mehrheit in diesen Gremien verfügen.<sup>29</sup> Dies wird als eine Forderung der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) angesehen. Art. 5 Abs. 3 GG ist über Art. 3 Abs. 2 S. 1 NV auch Inhalt des Niedersächsischen Verfassungsrechts.<sup>30</sup> Neben der Freiheit von Forschung und Lehre spielen bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen auch die Art. 3 und 12 GG eine große Rolle, weil der Zugang zu manchen Berufen vom Abschluss bestimmter Studiengänge abhängig ist.<sup>31</sup>

## b) Anstalten

**Anstalten** sind die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, bei denen der Gesetzgeber bzw. die sie sonst errichtenden Stellen von der Idee her über die größte Flexibilität bei der Ausgestaltung verfügen. Im Allgemeinen gibt es für die Errichtung und konkrete Ausgestaltung kaum spezielle verfassungsrechtliche Anforderungen. Die Anstalt unterscheidet sich nach dem klassischen Formenverständnis von den Körperschaften öffentlichen Rechts nur dadurch, dass sie keine Mitglieder, sondern Benutzer hat. So kann man grundsätzlich alle Leistungsangebote, welche die Verwaltung den Bürgern macht, durch Anstalten erbringen und jede Art der Verselbständigung einer

24 So aber etwa die Ärztekammer: <https://www.aekn.de/aekn/> (hier und in den folgenden beiden Fn. zitierte Internet-Quellen zuletzt besucht am 30.11.2022).

25 <http://www.rakcelle.de/wirueberunsN/willkommen.htm>.

26 <http://www.handwerk-lhn.de/>.

27 Vgl. Nds. StGH DVBl. 1981, 214 f.

28 Nds. StGH NdsVBl. 2011, 47 (48).

29 BVerfGE 35, 79 (126 ff.).

30 Nds. StGH NdsVBl. 2011, 47 (50).

31 Grundlegend: BVerfGE 33, 303 (329 ff.).

## § 2 Verwaltungsorganisation

---

solchen Einheit als Schaffung einer jedenfalls nicht rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts ansehen. Wenn der Gesetzgeber allerdings einer Anstalt die Rechtsfähigkeit einräumen möchte, so ist ein höherer Grad an rechtlicher Strukturierung erforderlich, insbesondere muss eine gewisse Entscheidungsfähigkeit gewährleistet sein.

- 23 Den Kommunen steht die **kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts** als Rechtsform bei der wirtschaftlichen Betätigung zur Verfügung (vgl. §§ 141 ff. NKomVG). Es ist vor dem Hintergrund der besonderen Flexibilität der Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts kein Zufall, dass der Landesgesetzgeber, der über keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Gesellschaftsrechts verfügt, auf den Typus der öffentlichen Anstalt zurückgegriffen hat, um seine Vorstellungen einer einerseits eng mit der jeweiligen Kommune verbundenen, andererseits aber weitgehend unternehmensrechtlich geprägten und entsprechend flexiblen Rechtsform zu verwirklichen.

### c) Stiftungen

- 24 **Stiftungen** des privaten Rechts fußen auf einer Vermögensmasse, aus deren Erträgen sie ihre Arbeit im Sinne des Stiftungszwecks finanzieren können. Im öffentlichen Recht generieren Stiftungen in aller Regel keine Erträge in einem Umfang, der ihre Arbeit hinreichend absichern würde. Daher handelt es sich um eine Rechtsform, die – ähnlich wie Anstalten – eine erhebliche Flexibilität bei der gesetzlichen Ausgestaltung eröffnet. Um sich die Arbeitsweise und die Aufgaben der jeweiligen Stiftung öffentlichen Rechts zu vergegenwärtigen, müssen daher die Rechtsgrundlagen im Einzelnen betrachtet werden. Die wohl größte Relevanz haben die Regelungen über die Stiftungen im **Hochschulrecht** (vgl. §§ 55 ff. NHG). Auch die Trägerschaft der größten und ältesten niedersächsischen Universität, der Georg-August-Universität Göttingen, liegt bei einer Stiftung des öffentlichen Rechts.<sup>32</sup> Auch andere Hochschulen haben diese Möglichkeit (§§ 55 ff. NHG) genutzt und ihre Trägerschaft auf eine Stiftung öffentlichen Rechts übertragen lassen. In der Praxis ist damit vor allem eine größere Selbständigkeit vom Land verbunden. Durch Gesetz könnte aber zweifellos auch eine engere Anbindung geregelt werden, ohne dass dagegen verfassungsrechtliche Bedenken bestünden.

### d) Landesbetriebe

- 25 **Landesbetriebe** sind Einrichtungen des Staates, denen **weitgehende Selbständigkeit** eingeräumt wird.<sup>33</sup> Gemäß § 26 Abs. 1 S. 1 LHO haben diese einen Wirtschaftsplan aufzustellen, „wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist“. Die Anforderung verdeutlicht, dass eine Annäherung der Organisationsform an unternehmerische Strukturen erfolgen soll. Im Haushaltsplan des Landes sind nicht alle Einnahmen und alle Ausgaben der Landesbetriebe aufgeführt, sondern lediglich die Ergebnisse – seien diese positiv oder negativ. Beispiele für diese Organisationsform ist etwa der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft,

---

32 Vgl. dazu die Beiträge in *Behrends* (Hrsg.), Göttingen Stiftungsuniversität?, 2003.

33 *Brandt*, in: ders./Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, 2002, 145 (158).

Küsten- und Naturschutz (NLWKN)<sup>34</sup> oder der Landesbetrieb für Mess- und Eichwesen (MEN)<sup>35</sup>.

#### 4. Abschaffung der Bezirksregierungen

Die Verwaltungsgliederung größerer Flächenländer sah in der Bundesrepublik traditionell eine **Zwischenebene** zwischen der Landesregierung und den Kommunen vor. Auch die nach diesen Maßstäben nicht sehr großen damaligen „neuen“ Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt führten diese Verwaltungsebene nach ihrer Gründung im Jahr 1990 ein. Thüringen als relativ kleines Land schuf ein Landesverwaltungsamt, das für das gesamte Land die Aufgaben wahrnimmt, die ansonsten von Bezirksregierungen wahrgenommen werden würden. Die **Bezirksregierungen** – zuletzt Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems – waren auch in Niedersachsen grundsätzlich für alle Ministerien, sofern diese über keinen weiteren Verwaltungsunterbau – insbesondere keine Landesämter – verfügten, die gemeinsame Mittelinstanz.<sup>36</sup> Kennzeichnend für diese Zwischenebene ist also, dass es sich um eine Untergliederung der Landesverwaltung handelt, in der Aufgaben gebündelt werden. Deswegen hatte auch in Niedersachsen das Innenministerium zwar die Dienstaufsicht, also die Zuständigkeit für die dienstrechtlichen Belange, die Fach- und Rechtsaufsicht führten aber die jeweils fachlich zuständigen Ministerien.<sup>37</sup> Es handelt sich also um einen Fall fachlicher Konzentration unterschiedlicher Zuständigkeiten in einer Behörde bei einem – räumlich gesehen – dezentralen oder dezentrierten Behördenaufbau. Ob eine solche Zwischenebene vorgehalten werden sollte, ist seit einiger Zeit durchaus umstritten.<sup>38</sup> Insbesondere wird unterschiedlich eingeschätzt, wie groß die Vorteile der Bündelung – also der Zusammenführung unterschiedlicher Zuständigkeiten in einer Behörde – und wie groß die Möglichkeiten zur Einsparung von Stellen bei einem Verzicht auf eine solche Mittelebene der Verwaltungsorganisation sind. Die Alternative zur Wahrnehmung von Aufgaben – wenn diese denn weiter wahrgenommen werden sollen – durch die Bezirksregierung ist die Verlagerung in die Ministerien, Landesoberbehörden oder zu den Kommunen.<sup>39</sup>

Inzwischen haben nur noch Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen klassische Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien, wie eine andere Bezeichnung für dieselbe Organisationsform lautet. Während in Baden-Württemberg fast zeitgleich die Regierungspräsidien gestärkt, insbesondere ihre Aufgaben erweitert wurden,<sup>40</sup> schaffte Niedersachsen die Bezirksregierungen zum 1.1.2005 ab.<sup>41</sup> Die Aufgaben wurden **überführt in die Ministerien**<sup>42</sup> oder in **Oberbehörden**, die für das ge-

34 <http://www.nlwkn.niedersachsen.de/startseite/> (Internet-Quelle, wie auch bei Fn. 35, zuletzt besucht am 30.11.2022).

35 <https://www.men.niedersachsen.de/startseite/>.

36 Vgl. *Brandt*, in: ders./Schinkel (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen*, 2002, S. 145 (157).

37 *Brandt*, in: ders./Schinkel (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen*, 2002, S. 145 (157).

38 Zur Diskussion vgl. etwa *Häusler* NdsVBl. 2004, 145 (148); *Bogumil* ZG 2007, 246 ff.

39 *Bogumil* ZG 2007, 246 (250); vgl. auch *Häusler* NdsVBl. 2004, 145 (146 f.).

40 Vgl. *Meyer* ZG 2013, 264 (265); *Reiners* VM 13 (2007), 317 ff.

41 *Beckmann/Sickelmann/Schiecke/Wunderling-Weilbier* NdsVBl. 2017, 267 f.; *Meyer* ZG 2013, 264 (272).

42 *Janssen* (Die Verwaltung 43 [2010], 1 [11]) sieht dadurch einen „Trend“ verstärkt, dass „die Landesregierung (...) mehr oder weniger den Charakter einer obersten Verwaltungsbehörde angenommen“ habe.

## § 2 Verwaltungsorganisation

---

samte Land spezielle Aufgaben wahrnehmen, sowie zum Teil auch in die Kommunen, wobei die Qualität dieser Aufgaben und der dadurch verursachte Personalaufwand als gering eingestuft wird.<sup>43</sup> Eine Repräsentanz in der Fläche wurde durch die Einführung von sogenannten „Regierungsvertretungen“ an den Orten der Bezirksregierungen (außer Hannover) gewährleistet.<sup>44</sup> In der Literatur sind kritische Stimmen zum Verfahren der Entscheidungsfindung, aber auch zu Konsequenzen für die Zuständigkeitsordnung in der niedersächsischen Verwaltung zu vernehmen.<sup>45</sup>

### 5. Ämter für regionale Landesentwicklung

- 28 Die Landesregierung hat zum 1.1.2014 Ämter für regionale Landesentwicklung eingerichtet.<sup>46</sup> (Weitere) Zuständigkeiten, insbesondere im Bereich der Raumordnung und der Genehmigung der Bauleitpläne, sind ihnen mit Wirkung vom 1.7.2014 durch Gesetz<sup>47</sup> übertragen worden. Schon die Bezeichnung der Ämter macht deutlich, dass damit das Land in vier Regionen unterteilt wird – wobei diese nicht zu verwechseln sind mit der Gebietskörperschaft Region Hannover (vgl. §§ 159 ff. NKomVG). Sie orientieren sich dabei räumlich an den Grenzen der örtlichen Zuständigkeit der früheren Bezirksregierungen. Es wäre allerdings in verschiedener Hinsicht nicht präzise davon zu sprechen, dass sie deren Nachfolge angetreten hätten. Ihr Aufgabenbereich unterscheidet sich deutlich von dem der Bezirksregierungen.<sup>48</sup> Insbesondere handelt es sich nicht um Behörden mit gebündelten Verwaltungszuständigkeiten, sondern um solche mit einer ganz konkreten Zielrichtung und Funktion („regionale Landesentwicklung“). An ihrer Spitze stehen „Landesbeauftragte“, die als politische Beamte jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können (§ 39 S. 1 Nr. 3 NBG, § 30 BeamStG). Auf der Ebene der obersten Landesbehörden zuständig ist seit 2017 das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung.

### III. Typische Elemente der Behördenorganisation

- 29 Die innere Organisation der Behörden folgt im Wesentlichen den für Deutschland insgesamt typischen Grundsätzen. Dies ist zu einem wesentlichen Teil eine Folge der Vorgaben des Grundgesetzes, aber auch Ergebnis der **Verwaltungs-tradition**. Daneben gibt es allerdings auch Bereiche, in denen das Land Spielräume hat und diese spezifisch genutzt hat.

#### 1. Politik und Verwaltung

- 30 Innerhalb der Richtlinien des Ministerpräsidenten leitet der jeweilige Minister seinen Geschäftsbereich nach Art. 37 S. 2 NV „selbständig und unter eigener Verantwortung“. Der jeweilige Geschäftsbereich geht im Allgemeinen mit einer Verwaltungszuständigkeit einher, so dass die **Minister** neben ihrer Regierungsverantwortung auch

---

43 Janssen, Die Verwaltung 43 (2010), 1 (14 f.); Meyer ZG 2013, 264 (272).

44 Häusler NdsVbl. 2004, 145 (146); Meyer (ZG 2013, 264 [272]) spricht von „Horchposten“ des Landes in der Fläche (...), die kaum noch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen“.

45 Vgl. Janssen, Die Verwaltung 43 (2010), 1 ff. – der auch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft (aaO, S. 23 ff.); Reffken NdsVbl. 2006, 177 ff.; siehe auch Poeschel NdsVbl. 2011, 33 ff.

46 LT-Drs. 17/1467, S. 3.

47 Vom 25.6.2014, GVBl. 12/2014, 168.

48 Zu Struktur und Aufgaben siehe Beckmann/Sickelmann/Schiecke/Wunderling-Weilbier NdsVbl. 2017, 267 ff.