

# NomosStudienbuch

Fischer-Lescano | Sperlich [Hrsg.]

# Landesrecht Bremen

Studienbuch

2. Auflage



**Nomos**

# NomosStudienbuch

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano  
Prof. Peter Sperlich [Hrsg.]

# Landesrecht Bremen

## Studienbuch

2. Auflage

**Nele Austermann**, Universität Bremen | **Dr. Sebastian Eickenjäger**, Referatsleiter beim Senator für Inneres, Bremen | **Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano**, LL.M. (EUI), Universität Bremen | **Prof. Dr. Claudio Franzius**, Universität Bremen | **Prof. Dr. Vera de Hesselle**, Hochschule Bremen | **Dr. Benedikt Kaneko**, LL.M. (NYU), Tokio | **Dr. Katja Koch**, Mitglied des Staatsgerichtshofs und Richterin am Oberverwaltungsgericht Bremen | **Dr. Nina Koch**, LL.M. (Nottingham Trent University), Richterin am Oberverwaltungsgericht Bremen | **Prof. Dr. Christoph Külpmann**, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig | **Prof. Dr. Lydia Scholz**, Hochschule Bremen | **Prof. Dr. Peter Schütte**, Rechtsanwalt, Bremen | **Dr. Imke Sommer**, Landesdatenschutzbeauftragte, Bremen | **Prof. Peter Sperlich**, Präsident des Staatsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Bremen | **Niklas-Janis Stahnke**, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Bremen | **Prof. Dr. Lars Viellechner**, LL.M. (Yale), Universität Bremen



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 978-3-8487-7623-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-1000-8 (ePDF)

2. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Vorwort

Für das rechtswissenschaftliche Studium wie auch die Bachelor- und Masterstudiengänge der Verwaltungswissenschaft ist die Kenntnis des Landesrechts von herausragender Bedeutung.

Der Band behandelt die Kernbereiche der staatlichen Pflichtfachprüfung im Öffentlichen Recht: das Landesverfassungsrecht (*Viellechner*), die Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns (*Eickenjäger*), das Kommunalrecht und Recht der öffentlichen Sachen (*K. Koch*), das Polizeirecht (*Sperlich/Stahnke*) und das Baurecht (*Külpmann*). Hinzu kommen Sachgebiete, die einerseits für die juristischen Schwerpunktbereiche relevant sind, andererseits aber auch zur Feststellung von „Verständnis und Arbeitsmethode“ nach § 5 Abs. 2 JAPG Gegenstand der staatlichen Pflichtfachprüfung sein können: Umweltrecht (*Franzius/Schütte*), öffentliches Wirtschaftsrecht (*de Hesselle/N. Koch/Scholz*), Schul- und Hochschulrecht (*Fischer-Lescano/Kaneko*), Diversitätsrecht (*Austermann*) und Datenschutzrecht (*Sommer*).

Das Studienbuch stellt diese Materien kompakt dar und geht auf aktuelle Fragestellungen ein. Es beinhaltet zahlreiche Beispielfälle, die insbesondere der Bremischen Rechtspraxis entnommen sind, weist auf weiterführendes Schrifttum hin und gibt jeweils Klausurhinweise. Neben Studierenden an den Universitäten und Hochschulen sowie Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren erhalten auch Praktikerinnen und Praktiker aus Justiz, Verwaltung, Anwaltschaft, Verbänden und interessierte Nichtjuristinnen und Nichtjuristen einen systematischen Überblick über das Öffentliche Recht in Bremen.

Für die Zweitaufgabe wurden alle Beiträge gründlich überarbeitet und aktualisiert. Auch die Beispiels- und Vertiefungsfälle wurden aktualisiert und ergänzt. Alle examensrelevanten Änderungen in den landesrechtlichen Normen – insbesondere auch im Hinblick auf die Novellierung des Bremischen Polizeirechts – wurden im Rahmen der Neuauflage berücksichtigt.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge. Für die redaktionelle Unterstützung und Anmerkungen danken wir Anika Grotjohann, Lilli Hache, Florian Nustede und Fatou Sillah.

Kritik und Anregungen sind gleichermaßen willkommen.

Bremen im März 2021

*Andreas Fischer-Lescano  
Peter Sperlich*

## **Inhalt**

Vorwort .....	5
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren .....	9
Abkürzungen .....	11
Verwaltungsgliederungsplan .....	16
§ 1 Landesverfassungsrecht .....	19
§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns .....	39
§ 3 Kommunalrecht und Recht der öffentlichen Sachen .....	54
§ 4 Polizei- und Ordnungsrecht .....	94
§ 5 Bau- und Planungsrecht .....	186
§ 6 Umweltrecht .....	245
§ 7 Wirtschaftsverwaltungsrecht .....	274
§ 8 Schul- und Hochschulrecht .....	316
§ 9 Recht der Diversität .....	330
§ 10 Datenschutzrecht .....	342
Stichwortverzeichnis .....	355

## Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

- Nele Austermann*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Universität Bremen
- Dr. *Sebastian Eickenjäger*, Leiter des Referats „Staatsangehörigkeit und Ordnungsrecht“ beim Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen
- Prof. Dr. *Andreas Fischer-Lescano*, LL.M. (EUI), Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Rechtstheorie an der Universität Bremen, Zentrum für Europäische Rechtspolitik
- Prof. Dr. *Claudio Franzius*, Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht und Umweltrecht an der Universität Bremen, Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht
- Prof. Dr. *Vera de Hesselle*, Professorin für Wirtschaftsrecht an der Hochschule Bremen
- Dr. *Benedikt Kaneko*, LL.M. (NYU), Trainee Foreign Associate bei Nishimura & Asahi in Tokio
- Dr. *Katja Koch*, Mitglied des Staatsgerichtshofs sowie Richterin am Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen
- Dr. *Nina Koch*, LL.M. (Nottingham Trent University), Richterin am Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen
- Prof. Dr. *Christoph Külpmann*, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Honorarprofessor an der Universität Bremen
- Prof. Dr. *Lydia Scholz*, Professorin für Wirtschaftsrecht an der Hochschule Bremen
- Prof. Dr. *Peter Schütte*, Rechtsanwalt bei BBG und Partner in Bremen, Honorarprofessor an der Universität Bremen
- Dr. *Imke Sommer*, Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen
- Prof. *Peter Sperlich*, Präsident des Staatsgerichtshofs sowie des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen, Honorarprofessor an der Universität Bremen
- Niklas-Janis Stahnke*, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen
- Prof. Dr. *Lars Viellechner*, LL.M. (Yale), Juniorprofessor für Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht, Verfassungstheorie, Rechtsphilosophie und Transnationales Recht an der Universität Bremen

## § 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

**Literatur:**<sup>1</sup> Göbel, Bremen, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., 2007, 771 ff.; ders., Verwaltung, in: Kröning/Pottschmidt/Preuß/Rinken (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, 384 ff.; Sommer, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Fisahn (Hrsg.), Bremer Recht, 2002, 102 ff.

I. Überblick .....	1	IV. Verwaltungshandeln und Verwaltungsverfahren .....	16
II. Verwaltungskompetenzen nach dem Grundgesetz .....	2	1. Grundlagen .....	16
1. Landeseigene Verwaltung, Art. 84 GG .....	7	2. Widerspruchsverfahren .....	17
2. Auftragsverwaltung, Art. 85 GG .....	8	3. Richtiger Beklagter .....	20
III. Verwaltungsorganisation in Bremen .....	10	V. Vertiefungsfall .....	22
		VI. Wiederholungsfragen .....	23

### I. Überblick

Staatsorganisation und Verwaltungsaufbau der Länder unterscheiden sich von Land zu Land. Bremen weist dabei als Zwei-Städte-Staat einige Besonderheiten auf. Während bei der Bearbeitung von Klausuren im Bereich des öffentlichen Rechts der Aufbau und die Organisation der Verwaltung vom Umfang her meist nur eine untergeordnete Rolle spielen, müssen sich die Studierenden jedoch an vielen Stellen im Gutachten mit diesbezüglichen Fragen auseinandersetzen. Insbesondere bei der Bestimmung der richtigen Klagegegner\*innen, der Frage nach der zuständigen Behörde im Rahmen der Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit und im Zusammenhang mit dem Widerspruchsverfahren wird immer wieder Wissen zum Behördenaufbau und zur Verwaltungsorganisation abgefragt. Genaue Kenntnisse und eine genaue Bearbeitung dieser Punkte runden eine gute Klausur ab.

### II. Verwaltungskompetenzen nach dem Grundgesetz

Die Hauptebenen der deutschen Verwaltung sind der Bund, die Länder und die Gemeinden als Gebietskörperschaften. Daneben bedient sich der Staat im Bereich der Verwaltung weiterer Verwaltungsträger, nämlich sonstigen rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen sowie Beliehenen.<sup>2</sup>

**Träger der Verwaltung** ist der Staat und damit der Bund und die Länder. Das Grundgesetz unterscheidet insofern auch zwischen Bundes- und Landesverwaltung. Bund und Länder sind juristische Personen, die durch ihre Organe handeln. Werden Verwaltungsaufgaben von Bundes- oder Landesbehörden, also eigenen Organen des Staates wahrgenommen, spricht man von **unmittelbarer Staatsverwaltung**. Bund und Länder müssen die Verwaltungsaufgaben nicht selbst wahrnehmen. Sie können auch andere unterstaatliche Organisationen einschalten. In diesem Fall werden vor allem andere rechtsfähige Körperschaften, wie Gemeinden und Kammern, aber auch Anstalten,

<sup>1</sup> Die in diesem Verzeichnis enthaltenen Texte werden in den Fußnoten lediglich in Kurzform zitiert.

<sup>2</sup> Zu der Frage der Binnenorganisation der Verwaltungsträger siehe *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 18. Aufl., 2020, § 5 Rn. 199 ff.

## § 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

---

Stiftungen oder Beliehene tätig. Diese Form von Verwaltung wird als **mittelbare Staatsverwaltung** bezeichnet.

- 4 Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben zunächst Ländersache, soweit das Grundgesetz nicht andere Regelungen trifft oder zulässt. Daraus ergibt sich, dass es den Ländern überlassen ist, wie sie ihre Verwaltung organisieren. Während Art. 30 GG als Generalklausel der **Kompetenzverteilung** begriffen wird,<sup>3</sup> stellen die Art. 83 ff. GG im Verhältnis Bund – Länder verfassungsrechtliche Sondervorschriften (*lex specialis*) hinsichtlich der Frage der Verwaltungskompetenzen in Bezug auf Bundesgesetze dar. Mangels anderweitiger Regelung im Grundgesetz liegt die Kompetenz für den Vollzug von Landesgesetzen danach gemäß Art. 30 GG ausschließlich bei den Ländern. Die Schaffung einer Verwaltungsorganisation zur Durchführung von Landesgesetzen durch den Bund ist damit unzulässig.<sup>4</sup>
- 5 Die grundsätzliche Verteilung der Verwaltungskompetenzen in Bezug auf Bundesgesetze regelt Art. 83 GG, wonach die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (landeseigene Verwaltung gemäß Art. 84 GG), soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt.<sup>5</sup> Hierdurch wird zum einen statuiert, dass die einzelnen Länder grundsätzlich mit der **Ausführung und Umsetzung der Bundesgesetze** betraut sind (Verbandskompetenz) und zum anderen, dass die Länder in der Organisation der Verwaltung frei sind<sup>6</sup> (sog. doppelte Regelzuständigkeit der Länder). Gleichzeitig sind sie jedoch auch verpflichtet, die Bundesgesetze auszuführen und damit „gehalten, ihre Verwaltung nach Art, Umfang und Leistungsvermögen entsprechend den Anforderungen sachgerechter Erledigung des sich aus der Bundesgesetzgebung ergebenden Aufgabenbestandes einzurichten“.<sup>7</sup> Für den Bund besteht daher eine Inkongruenz zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz, wohingegen die Länder sowohl die Kompetenz für den Erlass von Landesrecht als auch die entsprechende Verwaltungskompetenz innehaben.<sup>8</sup>
- 6 Das Grundgesetz hat jedoch im Sinne des Art. 83 Hs. 2 GG Regelungen getroffen, die von dem Grundsatz der „freien“ Verwaltungskompetenz der Länder Ausnahmen festlegen. Als Ausnahmen können zunächst **Verwaltungskompetenzzuweisungen** an den Bund – insbes. die bundeseigene Verwaltung gemäß der Art. 86 ff. GG – auf der einen Seite<sup>9</sup> und **Regelungsvorbehalte in Bezug auf die Organisation der Verwaltung** – die Bestimmungen zur Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) und zu den Aufsichtsrech-

---

3 *Erbguth/Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl., 2018, Art. 30 Rn. 7, mwN.

4 BVerfGE 12, 205 (221); 21, 312, (325 ff.); zu beachten sind jedoch uU zulässige Ausnahmen in Form der Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern sowie der Organleihe (siehe hierzu *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2018, Art. 83 Rn. 51 ff.).

5 Siehe hierzu anhand von Fallbeispielen *Frenzel*, JuS 2012, 1082 ff.

6 Laut Art. 83 GG führen die Länder Bundesgesetze „als eigene Angelegenheit aus“.

7 BVerfGE 55, 274 (318); siehe auch BVerfGE 37, 363 (385); 75, 108 (150).

8 *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2018, Art. 83 Rn. 16; *Dittmann/Winkler*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl., 2018, Art. 83 Rn. 2.

9 Siehe außerdem die Regelungen zur Länderverwaltung im Zusammenwirken mit dem Bund (Art. 91 a – 91 e GG) und zur alleinigen Verwaltung durch die Gemeinden (Art. 91 e Abs. 2 GG).



ten (Ingerenzrechten) des Bundes nach Art. 84 GG – auf der anderen Seite unterschieden werden.

### 1. Landeseigene Verwaltung, Art. 84 GG

Bei der **landeseigenen Verwaltung** gemäß Art. 84 GG handelt es sich um den Regeltypus des Vollzugs von Bundesgesetzen. Während der Bund mit den Bundesgesetzen den Verwaltungsgegenstand, das „Was“ der Verwaltung vorgibt, sind die Länder zunächst gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG frei in der Gestaltung der Organisation der Verwaltung („wer“) und bzgl. der Frage, „wie“ das Verwaltungsverfahren ausgestaltet wird. Die Freiheiten der Länder werden durch die in Art. 84 GG vorgesehenen Einflussmöglichkeiten des Bundes beschränkt. Dem Bund steht zunächst gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 GG eine **organisationsrechtliche Einflussnahme** auf die zuvor genannten Bereiche der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens offen.<sup>10</sup> Durch die in Abs. 2 und 5 vorgesehenen Möglichkeiten, dass zum einen die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann (Abs. 2) und zum anderen (ebenfalls mit Zustimmung des Bundesrates) der Bundesregierung Einzelweisungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen werden können (Abs. 5), wird es der Bundesregierung ermöglicht, neben materiellrechtlichen Vorgaben zur Anwendung der Bundesgesetze auch Vorgaben hinsichtlich Organisations- und Verfahrensfragen durch Einzelweisungen und Verwaltungsvorschriften zu treffen.<sup>11</sup> Der Gebrauch von dieser Kompetenz stellt in der Praxis indes eine absolute Ausnahme dar. Weitere sogenannte **Ingerenzrechte** der Bundesregierung sind in den Abs. 3 und 4 festgehalten.

### 2. Auftragsverwaltung, Art. 85 GG

Auch die Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG stellt eine Form der Landesverwaltung dar. Die Länder üben auch hier Landesstaatsgewalt aus und ihre Behörden handeln ebenfalls als Landesorgane und nicht als Bundesorgane.<sup>12</sup> Die Bereiche der Auftragsverwaltung sind im GG abschließend aufgezählt (**Enumerationsprinzip**). Eine Verwaltung durch die Länder im Wege der Auftragsverwaltung ist dabei entweder zwingend vorgegeben (obligatorisch)<sup>13</sup> oder es steht dem Bund offen, den Verwaltungsbereich auf die Länder als Auftragsangelegenheit zu übertragen (fakultativ).<sup>14</sup>

#### Beispiele:

Gemäß Art. 90 Abs. 3 GG werden etwa die sonstigen Bundestraßen des Fernverkehrs obligatorisch im Auftrage des Bundes verwaltet (die Verwaltung der Bundesautobahnen wird gemäß Art. 90 Abs. 2 Satz 1 GG in Bundesverwaltung geführt). Das Atomrecht (Art. 87c GG) stellt beispielsweise einen Bereich der fakultativen Auftragsverwaltung dar (vgl. hierzu insbes. § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG sowie § 10 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 StrVG).

10 Zu den Anforderungen einer entsprechenden Einflussnahme siehe *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2017, 316 (317).

11 In der VwV-StVO wird beispielsweise von den Ländern gefordert, sogenannte Unfalluntersuchungen durchzuführen und Unfallkommissionen einzurichten, um unfallauffällige Örtlichkeiten zu erfassen (Nr. I. bis V. VwV-StVO zu § 44 StVO).

12 BVerfGE 81, 310 (331).

13 Vgl. Art. 90 Abs. 3 GG, Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG und Art. 108 Abs. 3 Satz 1 GG.

14 Vgl. Art. 87 b Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 87 c GG, Art. 87 d Abs. 2 GG, Art. 89 Abs. 2 Satz 3 und 4 GG sowie Art. 120 a Abs. 1 Satz 1 GG.

## § 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

---

- 9 Dem Land stehen zunächst die sogenannte **Wahrnehmungskompetenz**, also das Handeln und die Verantwortung nach Außen, und die sogenannte **Sachkompetenz**, dh die Sachbeurteilung und die Sachentscheidung, zu.<sup>15</sup> Während die Wahrnehmungskompetenz jedoch stets beim Land bleibt, kann der Bund die Sachkompetenz über das Weisungsrecht (Abs. 3) jederzeit an sich ziehen. Der Unterschied zu der landeseigenen Verwaltung nach Art. 84 GG liegt letztlich darin, dass die Eigenständigkeit der Länder hier deutlich verkürzt wird, indem dem Bund weitreichende Einwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Hierbei ist zwischen **Ingerenzrechten** des Bundesgesetzgebers (Abs. 1), der Bundesregierung (Abs. 2 und 4 Satz 2) und der obersten Bundesbehörden (Abs. 2, 3 und 4 Satz 1) zu unterscheiden.

### III. Verwaltungsorganisation in Bremen

- 10 Gemäß Art. 143 Abs. 2 BremVerf bildet die Freie Hansestadt Bremen (also das Bundesland Bremen) einen aus den zwei Stadtgemeinden bestehenden zusammengesetzten **Gemeindeverband höherer Ordnung**.<sup>16</sup> Die verfassungsmäßigen Legislativ- und Exekutivorgane der Freien Hansestadt Bremen stellen die Bürgerschaft (Landtag, Art. 75 ff. BremVerf) und der Senat (Landesregierung, Art. 107 BremVerf) dar. Da sich die Stadtgemeinde Bremen bisher keine Gemeindeverfassung gegeben hat, sind der Senat und die Stadtbürgerschaft gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 1 BremVerf zugleich stadtbremische und staatliche Organe.<sup>17</sup> Bremerhaven hingegen hat von dem Recht in Art. 144 Satz 2, 145 Abs. 1 Satz 1 BremVerf, sich eine eigene Gemeindeverfassung zu geben, Gebrauch gemacht. § 5 der Verfassung der Stadtgemeinde Bremerhaven (VerfBrhV) bestimmt die Stadtverordnetenversammlung und für den Bereich der Exekutive den Magistrat als die Organe der Stadtgemeinde Bremerhaven.
- 11 Der **Verwaltungsaufbau in den Ländern** ist grundsätzlich dreistufig,<sup>18</sup> wobei zwischen der Oberstufe, der Mittelstufe und der Unterstufe unterschieden wird. Die bremische Verwaltung ist indes grundsätzlich zweistufig aufgebaut.

#### Ausnahmen:

In mehreren Rechtsgebieten finden sich die senatorischen Behörden in der Stadtgemeinde Bremen in einer Doppelstellung wieder: Gemäß § 57 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BremLBO ist für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (SKUMS) sowohl untere als auch oberste Bauaufsichtsbehörde (ausgenommen ist Bremen-Nord; hierfür ist das Bauamt Bremen-Nord untere Bauaufsichtsbehörde).<sup>19</sup> Gemäß § 1 Abs. 1 BremNatSchG ist die SKUMS sowohl untere als auch oberste Naturschutzbehörde für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen. Gemäß § 9 Abs. 1 Hs. 1 BremGastG obliegt die Ausführung des BremGastG in der Stadtgemeinde Bremen der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

---

15 BVerfGE 81, 310 (331).

16 Siehe hierzu *Bovenschulte/Fisahn*, in: Fisahn (Hrsg.), *Bremer Recht*, 2002, S. 18 ff., S. 81 f., mwN.

17 Hierzu *Koch*, § 3 Kommunalrecht und Recht der öffentlichen Sachen, in diesem Band, Rn. 28.

18 Wenn man berücksichtigt, dass nur noch Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen dreistufig aufgebaut sind, relativiert sich dieser Grundsatz. Zur Frage der Notwendigkeit der Mittelinstanzen in Flächenstaaten siehe *Twenhoven*, in: Ipsen (Hrsg.), *Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten* – 18. Bad Bürger Gespräche, 2008.

19 Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung des § 57 Abs. 1 Nr. 2 BremLBO insoweit nicht korrekt formuliert ist, da nicht die Stadtgemeinden untere Bauaufsichtsbehörden sind, sondern sie als Gebietskörperschaften Träger der Behörden sind. Siehe hierzu *Külpmann*, § 5 Bau- und Planungsrecht, in diesem Band, Rn. 44.

(SWAE) als Ortspolizeibehörde.<sup>20</sup> Die senatorischen Behörden werden hier also in einer Doppelstellung als senatorische Behörden jeweils auch für die Stadtgemeinde Bremen tätig und nehmen kommunale Aufgaben wahr.

Der **Oberstufe** werden die obersten Landesbehörden zugerechnet, dh die einzelnen Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten und die jeweiligen Ministerien. In Bremen führt der Senat die Verwaltung (Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BremVerf) und ist mithin oberste Landesbehörde. Die **senatorischen Behörden** sind für ihren jeweiligen Geschäftsbereich oberste Behörden. Die einzelnen Senatorinnen und Senatoren stehen an der Spitze der entsprechenden senatorischen Behörde und tragen die Verantwortung für die einzelnen Verwaltungsbehörden und Ämter (Art. 120 Satz 1 BremVerf). Die senatorischen Behörden nehmen als Verwaltungsträger erstens die Tätigkeiten wahr, die durch Bundesgesetz den obersten Landesbehörden übertragen sind. 12

**Beispiele:**

Der Senator für Inneres (5I) ist beispielsweise Verbotsbehörde gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Vereinsgesetz hinsichtlich des Verbots von Vereinen (Bsp: Verbot der Rockervereine „Hells Angels MC Bremen“ und „Mongols MC Bremen“ in 2013)<sup>21</sup>. Zudem ist er gemäß § 28 Abs. 3 Satz 2 Staatsangehörigkeitsgesetz für die Feststellung des Verlusts der Staatsangehörigkeit in Fällen, in denen sich deutsche Staatsangehörige an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt haben (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz), zuständig.

Zweitens sind die senatorischen Behörden in den Bereichen tätig, welche in anderen Bundesländern durch selbstständige Landesoberbehörden wahrgenommen werden. Drittens sind sie in besonderem Maße aufgrund des zweistufigen Verwaltungsaufbaus als Widerspruchsbehörden tätig.<sup>22</sup>

**Beispiele:**

Während in anderen Bundesländern der Landesverfassungsschutz üblicherweise als Landesoberbehörde organisiert ist, ist in Bremen der Verfassungsschutz unmittelbar bei der senatorischen Behörde für Inneres angesiedelt (dort die Abteilung 4). In den Bereichen Natur- und Umweltschutz verfügen einige Länder beispielsweise über Landesämter, die u.a. für die Erfassung und Bewertung des Umweltzustandes zuständig sind. Diese Aufgabe wird in Bremen von der SKUMS wahrgenommen.

Der **Aufbau der bremischen Verwaltung** ist im Übrigen in der Bremischen Verfassung nicht geregelt. Nach Art. 118 Abs. 1 BremVerf führt der Senat die Verwaltung nach den Gesetzen und den von der Bürgerschaft gegebenen Richtlinien. Die Bürgerschaft ist danach zwar berechtigt, organisatorische Vorgaben an den Senat zu richten. Allerdings ist in den Fällen, in denen die Bürgerschaft nicht tätig geworden ist, der Senat für die Organisation der Verwaltung zuständig.<sup>23</sup>

20 Weitere Beispiele: Die SWAE ist zudem für die Stadtgemeinde Bremen als Ortspolizeibehörde gemäß § 2 der Verordnung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung vom 23.10.1990 (Brem.GBl. 1990, S. 441), für die Ausführung der (Titel I bis IV) der Gewerbeordnung und gemäß § 9 Abs. 3 Bremisches Spielhallengesetz (BremSpielhG) für die Ausführung des BremSpielhG zuständig.

Hinweis: Die beiden Beispiele zeigen, dass die Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesgesetzen (hier: GewO) in Landeszuständigkeitsverordnungen und die Zuständigkeit für die Ausführung von Landesgesetzen (hier: BremSpielhG) in den Gesetzen selbst geregelt ist.

21 Siehe hierzu OVG Bremen, Urt. v. 9.6.2020 – 1 D 137/13 („Hells Angels MC Bremen“) und OVG Bremen, Urt. v. 10.6.2014 – 1 D 126/11 („Mongols MC Bremen“).

22 Siehe hierzu Göbel, Verwaltung, S. 348, 403 f.

23 Göbel, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 118 Rn. 17 f.

## § 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

---

- 13 Den senatorischen Behörden sind die Behörden der **unteren Stufe** nachgeordnet (Art. 127 BremLV). Diese sind generell reine Landesbehörden oder reine Kommunalbehörden, wobei die städtischen (kommunalen) Behörden sowohl im Rahmen der Selbstverwaltungsangelegenheiten als auch im Bereich der Auftragsverwaltung<sup>24</sup> wirken.

### **Beispiele:**

Für die Stadtgemeinde Bremen wird der Polizeivollzugsdienst (Polizei Bremen, § 132 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BremPolG) auf der unteren Stufe als Landesbehörde tätig (oberste Behörde: SI). Beispiele für kommunale Behörden: Amt für Straßen und Verkehr Bremen, Bürgeramt Bremen, Migrationsamt Bremen, Ordnungsamt Bremen.<sup>25</sup>

Die **unteren Verwaltungsbehörden** sind zudem entweder als Sonderverwaltungsbehörden oder als Verwaltungsbehörden ausgestaltet, welche zwar einer senatorischen Behörde zugeordnet sind, jedoch mehreren senatorischen Behörden als Unterbehörde unterstehen.

### **Beispiele für Sonderverwaltungsbehörden:**

Amt für Straßen und Verkehr Bremen (oberste Behörde: SKUMS), Migrationsamt Bremen (oberste Behörde: SI) und Gesundheitsamt Bremen (oberste Behörde: Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (SGFV)).

### **Beispiele für Verwaltungsbehörden, die zwar einer senatorischen Behörde zugeordnet sind, jedoch mehreren senatorischen Behörden als Unterbehörde unterstehen:**

Das Bürgeramt Bremen und das Ordnungsamt Bremen sind grds. dem SI zugeordnet. Sie unterliegen aber in vielen Bereichen der Aufsicht anderer senatorischer Behörden (die dann wiederum auch die je zuständigen Widerspruchsbehörden sind, soweit ein Widerspruch statthaft ist). Gemäß § 130 Abs. 1 Satz 1 BremPolG gilt dementsprechend für das Ordnungsamt Bremen als Ortspolizeibehörde der Stadtgemeinde Bremen, dass die Fachaufsicht über die Ortspolizeibehörden jede\*r Senator\*in innerhalb ihres/seines fachlichen Zuständigkeitsbereichs führt. Orientierung bei der Frage, welche senatorische Behörde für welche Angelegenheit fachlich zuständig ist, bietet die Geschäftsverteilung im Senat<sup>26</sup>. Im Bereich des Infektionsschutzes ist neben dem Gesundheitsamt Bremen das Ordnungsamt Bremen zuständige Behörde im Sinne des Infektionsschutzgesetzes.<sup>27</sup> Die Geschäftsverteilung im Senat weist Infektionsschutzangelegenheiten der SGFV zu. Das Ordnungsamt Bremen ist also der SGFV zugeordnet (und untersteht ihrer Fach- und Rechtsaufsicht), soweit es das Infektionsschutzgesetz ausführt. Die untere Jagdbehörde ist in der Stadtgemeinde Bremen beim Ordnungsamt Bremen angesiedelt (§ 37 Abs. 2 Satz 1 BremLJagdG). Jagdangelegenheiten sind jedoch der SKUMS zugeordnet und diese ist deshalb auch oberste Jagdbehörde gemäß § 37 Abs. 2 Satz 2 BremLJagdG. Das Bürgeramt Bremen z.B. ist in Bezug auf Meldeangelegenheiten und das Pass- und Personalausweiswesen dem SI und in Kfz- und Führerscheinangelegenheiten der SKUMS fachlich zugeordnet. Soweit ein Widerspruchsverfahren statthaft ist, liegt der Frage nach der richtigen Widerspruchsbehörde die vorgenannte Systematik zugrunde (siehe Rn. 18).

---

24 Beispielsweise werden die Kommunalbehörden im Bereich des Baurechts (§ 58 Abs. 1 Hs. 2 BremLBO) und des Polizeirechts (§ 124 Abs. 2 BremPolG) im Wege der Auftragsverwaltung tätig.

25 Siehe hierzu das Organigramm zum Aufbau der Bremischen Verwaltung, S. 17 f.

26 Brem.Abl. 2019, 1275, abrufbar unter: [www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014\\_tp.c.152204.de&asl=bremen02.c.732.de&template=20\\_gp\\_ifg\\_meta\\_detail\\_d](http://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.152204.de&asl=bremen02.c.732.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d).

27 Siehe § 4 Abs. 1 Bremische Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz.

In der Praxis kommt daneben der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf Eigenbetriebe, Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts und andererseits privatrechtlich organisierten Verwaltungsträgern große Bedeutung zu.<sup>28</sup> 14

**Beispiele:**

**Eigenbetriebe** sind zB die Stadtbibliothek Bremen, die im Bereich der Personalsachbearbeitung tätige Performa Nord oder der Umweltbetrieb Bremen. Zu den **Körperschaften des öffentlichen Rechts** zählen zB die Universität Bremen, die Hochschulen Bremen und Bremerhaven sowie die Kammern der gewerblichen Wirtschaft, einschließlich der Arbeitnehmerkammer (bei der es sich um eine bremische Besonderheit handelt). Ein Beispiel für eine **Stiftung des öffentlichen Rechts** ist das Übersee-Museum Bremen. Radio Bremen als Landesrundfunkanstalt ist eine **Anstalt des öffentlichen Rechts**. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch privatrechtliche Gesellschaften, die sich ganz oder teilweise in öffentlicher Hand befinden (**Beteiligungen**), erfolgt beispielsweise durch die Bremer Bäder GmbH oder die Bremer Straßenbahn AG.

Ferner hat die Stadtgemeinde Bremen gemäß Art. 145 Abs. 2 BremVerf für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile durch Ortsgesetz<sup>29</sup> **Beiräte** bestimmt und **Ortsämter** als weitere (auf die jeweiligen Stadtbezirke begrenzte) Verwaltungseinheiten eingesetzt.<sup>30</sup> Eine bremische Besonderheit sind zudem die **Deputationen**.<sup>31</sup> Hierbei handelt es sich um gemeinsame Ausschüsse der Bürgerschaft des Senats, die von den fachlich zuständigen Senatorinnen und Senatoren geleitet werden und denen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 DepG die Aufgabe zukommt, „über die Angelegenheiten ihres Verwaltungszweiges“ zu beraten und zu beschließen.<sup>32</sup> Die Bürgerschaft kann gemäß § 3 Abs. 2 DepG auch Personen, die nicht der Bürgerschaft oder dem Senat angehören, zu Mitgliedern der Deputationen wählen. 15

## IV. Verwaltungshandeln und Verwaltungsverfahren

### 1. Grundlagen

Für das Verwaltungshandeln gelten materielle und verfahrensrechtliche Vorgaben. Die **materiellrechtlichen Vorgaben** finden sich in den Gesetzen der Länder und des Bundes und sollen an dieser Stelle nicht behandelt werden. Die maßgeblichen Regelungen zum allgemeinen **Verwaltungsverfahren** vor Behörden der Stadtgemeinden oder des Landes finden sich im Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG).<sup>33</sup> Für das Zustellungsverfahren verweist das Bremische Verwaltungszustellungsgesetz (BremVwZG) in § 1 Abs. 1 auf die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes des Bundes. In der Klausur ist es demnach ein Fehler, wenn im Falle eines Verfahrens, das eine bremische Behörde führt, auf die Regelungen des VwVfG des Bundes Bezug genommen wird oder auf die Bestimmungen des VwZG des Bundes, ohne die Verweismorm in § 1 16

28 Hierzu ausführlich: *Sommer*, S. 102, 106 ff. Zu den Voraussetzungen einer Verlagerung von Staatsaufgaben auf Beliehene siehe auch BremStGHG 7, 9.

29 Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter v. 20.6.1989 (Brem.GBl. S. 241) (SaBremR 2011-b-1).

30 Siehe hierzu BremStGHG 4, 19, 44. Siehe ferner *Brandt/Schefold*, in: Kröning/Pottschmidt/Preuß/Rinken (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 547 (569 ff.).

31 Diese sind laut Art. 129 BremVerf Bestandteil der Bremischen Verwaltung. Siehe auch das Gesetz über die Deputationen v. 30.6.2011 (Brem.GBl. S. 383).

32 Ausführlich zu den Bremischen Deputationen: *Göbel*, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 129.

33 Vgl. § 1 Abs. 3 VwVfG (des Bundes).

## § 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

---

Abs. 1 BremVwZG zu zitieren. In der Praxis und auch in Klausuren von besonderer Bedeutung ist zudem das Verwaltungsvollstreckungsverfahren.<sup>34</sup>

### 2. Widerspruchsverfahren

- 17 Insbesondere im Zusammenhang des Widerspruchsverfahrens spielt das Bremische Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung (BremAGVwGO) eine wichtige Rolle. Aus Art. 8 Abs. 1 BremAGVwGO ergibt sich zunächst, dass es in bestimmten klausurrelevanten Bereichen, insbes. im Versammlungsrecht und Gaststättenrecht, keines Widerspruchsverfahrens bedarf.
- 18 Bei der Frage nach der Widerspruchsbehörde gelten zunächst die Bestimmungen des § 73 VwGO. Gemäß § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO erlässt den **Widerspruchsbescheid** die nächsthöhere Behörde, soweit nicht durch Gesetz eine andere höhere Behörde bestimmt ist. Da in Bremen grds. von einem zweistufigen Verwaltungsaufbau auszugehen ist, wird es in der Regel so sein, dass eine untere Verwaltungsbehörde den Ausgangsverwaltungsakt erlassen hat und damit die jeweils zuständige senatorische Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO **Widerspruchsbehörde** wäre. § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO bestimmt für diese Fälle, dass die Behörde, welche den Verwaltungsakt erlassen hat, auch selbst Widerspruchsbehörde ist, wenn die nächsthöhere Behörde eine oberste Bundes- oder Landesbehörde ist. Dies wäre in Bremen in der Regel der Fall, da die senatorischen Behörden oberste Landesbehörden sind. Deshalb hat der bremische Gesetzgeber gemäß § 185 Abs. 2 VwGO iVm Art. 9 Abs. 1 BremAGVwGO bestimmt, dass abweichend von der Vorschrift des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO der zuständige Senator oder die zuständige Senatorin den Widerspruchsbescheid erlässt, sofern nicht eine andere Stelle die nächsthöhere Behörde ist. Demzufolge sind die senatorischen Behörden generell als Widerspruchsbehörden anzusehen.

#### Beispiele:

Zuständige Widerspruchsbehörde bei einem Widerspruch gegen die Versagung einer waffenrechtlichen Erlaubnis durch das Ordnungsamt Bremen als zuständige Waffenbehörde (§ 1 Abs. 1 Verordnung zur Ausführung des Waffengesetzes) ist der SI, da Art. 8 BremAGVwGO für diesen Bereich das Widerspruchsverfahren nicht ausschließt und das Waffenrecht in den fachlichen Zuständigkeitsbereich des SI fällt (§ 130 Abs. 1 Satz 1 BremPolG iVm der Geschäftsverteilung im Senat). Über einen Widerspruch gegen eine Anordnung des Ordnungsamtes Bremen auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes (zB Allgemeinverfügung zum Alkoholaußenverkaufverbot im Viertel<sup>35</sup> anlässlich der Corona-Pandemie 2020 auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz) entscheidet also nicht der SI, sondern die SGfV, da das Infektionsschutzgesetz in ihren fachlichen Zuständigkeitsbereich fällt (§ 130 Abs. 1 Satz 1 BremPolG iVm der Geschäftsverteilung im Senat).

- 19 Bei der Frage nach der **zuständigen Widerspruchsbehörde** ist ferner zu unterscheiden, ob die Ausgangsbehörde im Rahmen der Selbstverwaltung oder der Auftragsverwaltung tätig wird. In **Auftragsangelegenheiten** ist die zuständige Widerspruchsbehörde Landesbehörde. Für Bremen und Bremerhaven sind dies die Senatorinnen und Senatoren als Organe der Freien Hansestadt Bremen. Die zuständigen Senatorinnen und Se-

---

34 Siehe hierzu ausführlich *Sperlich/Stahnke*, § 4 Polizei- und Ordnungsrecht, in diesem Band, Rn. 198 ff.

35 Abrufbar unter: <https://www.amtliche-bekanntmachungen.bremen.de/sixcms/media.php/216/Allgemeinverf%FCung%20Alkohol%20vom%2011.02.2021%20final.pdf>.

natoren sind hier stets Landesbehörden. Wird die Ausgangsbehörde hingegen in **Selbstverwaltungsangelegenheiten** tätig, so gilt gemäß § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO grundsätzlich, dass die Selbstverwaltungsbehörde auch selbst Widerspruchsbehörde ist. Für die Stadtgemeinde Bremen ist jedoch gemäß § 73 Abs. 1 Nr. 3, 185 Abs. 2 VwGO iVm Art. 9 Abs. 2 BremAGVwGO abweichend geregelt, dass auch bei Selbstverwaltungsangelegenheiten die zuständige Senatorin oder der zuständige Senator die Widerspruchsbehörde ist.

**Beispiel:**

Das Bremische Wohnungsaufsichtsgesetz regelt in § 1 Abs. 2, dass die Stadtgemeinden die Aufgabe der Wohnungsaufsicht als Selbstverwaltungsangelegenheit wahrnehmen. Da das Widerspruchsverfahren für den Bereich der Wohnungsaufsicht nicht nach dem BremAGVwGO ausgeschlossen ist, ist in Bremerhaven demnach der Magistrat selbst Widerspruchsbehörde und in der Stadtgemeinde Bremen der SI, da das Wohnungsaufsichtsgesetz gemäß der Geschäftsverteilung im Senat in seinen fachlichen Zuständigkeitsbereich fällt.<sup>36</sup>

**3. Richtiger Beklagter**

Die Verwaltungsorganisation entscheidet auch darüber, wer letztlich als „richtige Klagegegnerin“<sup>37</sup> in einem verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit zu bestimmen ist. Gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist die Klage gegen den Bund, das Land oder die Körperschaft zu richten, deren Behörde den Verwaltungsakt erlassen hat (**Rechtsträgerprinzip**). Gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ist die Klage gegen die Behörde zu richten, die den Verwaltungsakt erlassen/unterlassen hat (**Behördenprinzip**), wenn dies durch Landesrecht bestimmt ist. Eine entsprechende landesrechtliche Regelung findet sich in Bremen nicht, womit das Rechtsträgerprinzip gilt. Somit ist diejenige juristische Person des öffentlichen Rechts richtige Klagegegnerin, für die die entsprechende Behörde tätig geworden ist. 20

Bei der Prüfung können sich insbesondere dann Probleme ergeben, wenn – erstens – eine Behörde für mehrere Rechtsträger tätig wird, oder wenn – zweitens – mehrere Behörden, welche jeweils unterschiedlichen Rechtsträgern zuzuordnen sind, tätig werden. Hinsichtlich des ersten Problems weist Bremen zB im Bereich des **Baurechts**<sup>38</sup> die Besonderheit auf, dass die SKUMS für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen jeweils die untere Behörde<sup>39</sup> und die oberste Bauaufsichtsbehörde darstellt. Es wäre daher in den entsprechenden Fällen herauszuarbeiten, für welchen Rechtsträger die SKUMS tätig wird (für die Stadtgemeinde Bremen als untere Bauaufsichtsbehörde oder für das Land Bremen als oberste Bauaufsichtsbehörde?). Eine Abgrenzung hat zunächst anhand der gesetzlichen Aufgabenverteilung zu erfolgen. Bei den klausurrelevanten baurechtlichen Maßnahmen im Genehmigungsverfahren, bei der Bauüberwachung und sonstigen bauaufsichtlichen Maßnahmen wird die Senatorin gemäß § 57 Abs. 1 Satz 2 21

36 Zuständige Behörde in der Stadtgemeinde Bremen ist gemäß der Bekanntmachung über die Zuständigkeiten nach dem Bremischen Wohnungsaufsichtsgesetz v. 14.7.2020 (Brem.ABl. S. 581) das Ordnungsamt Bremen.

37 Zum Streitstand, ob in § 78 VwGO eine Normierung der Passivlegitimation zu sehen ist, siehe *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 16. Aufl., 2019, § 15, Rn. 543 ff.

38 Gleiches gilt in der Stadtgemeinde auch für die Bereiche des Naturschutzrechts (ebenfalls die SKUMS in der Doppelstellung) und den Bereichen des Gaststättenrechts, Gewerberechts und des Rechts der Spielhallen (hier die SWAE als kommunale Behörde und Aufsichtsbehörde). Siehe hierzu oben Rn. 11.

39 Hier wird die Senatorin für die Stadtgemeinde Bremen tätig.

§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

BremLBO als untere Bauaufsichtsbehörde für die Stadtgemeinde Bremen tätig. Somit ist die Klage gegen die Stadtgemeinde Bremen und nicht gegen die Freie Hansestadt Bremen zu richten. Bezüglich der zweiten Problemlage ist zunächst darauf hinzuweisen, dass gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO Gegenstand der Anfechtungsklage<sup>40</sup> der ursprüngliche Verwaltungsakt ist, und zwar in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat. Danach ist im Normalfall der Rechtsträger der Ausgangsbehörde richtiger Klagegegner. Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn der Widerspruchsbescheid eine weitere Beschwer oder eine Verböserung (**reformatio in peius**) enthält.<sup>41</sup> Anders liegt es, wenn die Klage isoliert gegen den Widerspruchsbescheid gerichtet wird. Das ist insbes. der Fall, wenn dieser erstmalig eine Beschwerde enthält (vgl. § 79 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Auch wenn der Widerspruchsbescheid gegenüber dem Ausgangsbescheid eine zusätzliche selbstständige Beschwerde enthält, kann der Widerspruchsbescheid isoliert angefochten werden (§ 79 Abs. 2 VwGO). In beiden Fällen ist die Klage dann nach § 78 Abs. 2 VwGO gegen den Rechtsträger der Widerspruchsbehörde zu richten.<sup>42</sup>

**Übersicht:**

Ausgangsbehörde	Verwaltungshandeln	Widerspruchsbehörde (§ 73 VwGO, Art. 8 und 9 BremAGVwGO i.V.m. Geschäftsverteilung im Senat)	Beklagter (§ 78 VwGO)
Ordnungsamt Bremen als Ortpolizeibehörde der Stadtgemeinde Bremen	Verfügungen zB nach dem BremPolG oder dem VersG	Senator für Inneres (SI); im VersR: kein Vorverfahren (Art. 8 Abs. 1 Nr. 7 AGVwGO)!	Stadtgemeinde Bremen
Polizeivollzugsdienst <i>des Landes</i>	Verfügungen/Maßnahmen nach dem BremPolG	SI	Land Bremen
Magistrat (zB als untere Bauaufsichtsbehörde, Ortpolizeibehörde (hierzu gehört auch der Polizeivollzugsdienst Brhv))	Verfügungen zB nach der BremLBO, dem BremPolG, dem VersG, der GewO, dem BremGastG oder dem BremSpielhG	SI (im VersR gemäß Art. 8 Abs. 1 Nr. 7 AGVwGO kein Vorverfahren!), SKUMS, SWAE. Auch im GewerbeR, GastsättenR und SpielhallenR gem. Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 BremAGVwGO kein Vorverfahren!	Stadtgemeinde Bremerhaven

40 Bzgl. der Anwendbarkeit des § 79 VwGO über die Anfechtungsklage hinaus siehe *Brenner*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), *Großkommentar VwGO*, 5. Aufl., 2018, § 79 Rn. 11 ff.

41 *Brenner*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), *Großkommentar VwGO*, 5. Aufl., 2018, § 78 Rn. 32 ff.; *Schenke*, in: *Kopp/ders.*, § 78 Rn. 13. Insofern muss sich der Rechtsträger der Ausgangsbehörde die Maßnahmen der Widerspruchsbehörde zurechnen lassen. Maßgeblich ist der in der letzten mündlichen Verhandlung gestellte Antrag. Demnach ist es möglich, die Klage vor der letzten mündlichen Verhandlung auf den Widerspruchsbescheid zu beschränken, wodurch dann der Rechtsträger der Widerspruchsbehörde richtiger Klagegegner wird.

42 *Brenner*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), *Großkommentar VwGO*, 5. Aufl., 2018, § 78 Rn. 31 ff.