

KAPITEL A – AUFBAUSTRUKTUR DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND

Was Sie in diesem Kapitel lernen können

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist ein filigranes Konstrukt, an dem neben Bund und Ländern viele sonstige Verwaltungsträger beteiligt sind. Als integraler Teil der Länderverwaltung spielen die Kommunen eine herausgehobene Rolle als Verwaltungsträger. Das Kapitel vermittelt Grundlagen- und Strukturwissen, auf das in den nachfolgenden Kapiteln wiederholt Bezug genommen wird.

1 VERWALTUNG

Organisatorisch lässt sich „Verwaltung“ mit der Gesamtheit der Verwaltungsträger identifizieren, die im Interesse des Gemeinwohls Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (organisatorischer Verwaltungsbegriff). Im formellen Sinne bezeichnet Verwaltung das *gesamte* Handeln der Verwaltungsträger, unabhängig davon, ob es sich auch seinem Inhalt nach (materiell) als Verwaltungstätigkeit bezeichnen und dadurch von anderen Staatstätigkeiten abgrenzen lässt (formeller Verwaltungsbegriff). Im formellen Sinne liegt Verwaltungstätigkeit auch dann vor, wenn diese Recht setzender Art ist (z. B. Erlass einer kommunalen →Satzung). Während der organisatorische und der formelle Verwaltungsbegriff allgemein anerkannt sind und hinreichende Klarheit schaffen, bereitet es Schwierigkeiten zu bestimmen, was Verwaltung inhaltlich ist (materieller Verwaltungsbegriff). Hier ergeben sich ähnliche Probleme wie beim Begriff der Sozialen Arbeit: Man kann sie zwar beschreiben, wegen ihrer Vielgestaltigkeit aber kaum definieren. Eine befriedigende Positivdefinition ist deshalb bisher gescheitert (vgl. Maurer 2011, 4).

In der Verwaltungslehre wird das *Definitionsproblem* meist dadurch gelöst, dass man Verwaltung gegen andere, leichter zu definierende Sektoren der Staatstätigkeit abgrenzt und demzufolge benennt, was Verwaltung *nicht* ist (Negativdefinition). Die Vorlage dafür liefert das Grundgesetz.

Nach der Konzeption des Grundgesetzes (Art. 1 III, Art. 20 II, Art. 20a GG) bildet die öffentliche Verwaltung gemeinsam mit der Regierung (Bundes- und Landesregierungen) die sogenannte *vollziehende Gewalt* (Exekutive). Damit stellt sie eine der drei zentralen Staatsgewalten neben der Legislative (Rechtsetzung durch die Parlamente des Bundes und der Länder) und der Judikative (Rechtsprechung durch die Gerichtsbarkeit von Bund und Ländern) dar. Von „Regierung“ unterscheidet sich „Verwaltung“ durch die „staatsleitende, auf politische Entscheidungen bezogene Tätigkeit“ einer Regierung (Maurer 2011, 3).

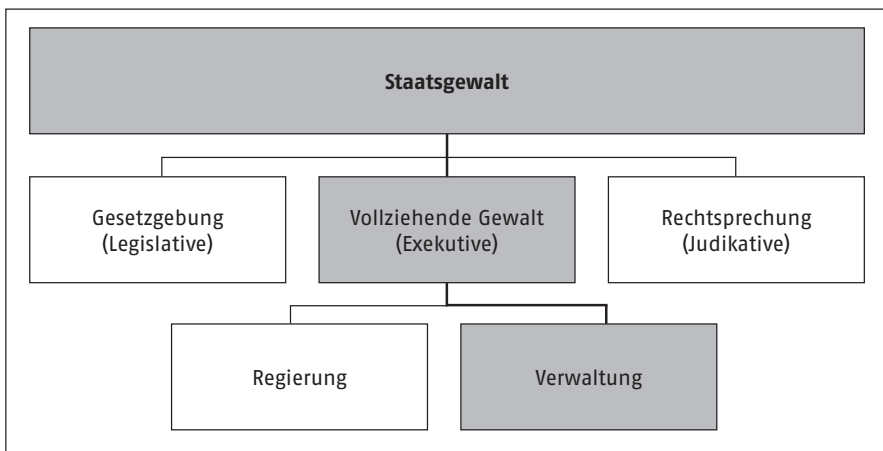


Abb. A-1: Staatliche Gewaltenteilung

Lässt man die Regierungstätigkeit an dieser Stelle unberücksichtigt, könnte eine einfache Definition von Verwaltung so lauten: *Verwaltung ist staatliche Tätigkeit außerhalb von Gesetzgebung und Rechtsprechung.*

Dies mag überzeugend klingen, unterstellt aber eine Trennschärfe zwischen den „Staatsgewalten“, die es in Wirklichkeit nicht gibt: Auch Verwaltungen erlassen allgemeinverbindliche Rechtsnormen (z. B. →Rechtsverordnungen, →Satzungen); ebenso sind sie judikativ tätig (z. B. Bußgelderhebung bei hartnäckiger Schulverweigerung). Umgekehrt sind auch Gerichte und Parlamente in gewissem Umfang verwaltend tätig (z. B. Rückforderung unrechtmäßiger Zuwendungen an →Parteien durch den Bundestagspräsidenten; Führung des Grundbuches durch das Amtsgericht; Verwaltung des Gerichtspersonals).

Annäherungen an einen halbwegs präzisen materiellen Begriff von Verwaltung lassen sich zumindest über eine *Kombination* von Positiv- und Negativdefinition erreichen. In Anlehnung an einen Vorschlag von Stern 1980 (zit. bei Maurer 2011, 4) lässt sich Verwaltung demnach wie folgt bestimmen:

Verwaltung ist diejenige Staatstätigkeit außerhalb von Rechtsprechung, Gesetzgebung und Regierung, die in rechtlicher Bindung durch Verfassung und Gesetzgeber die ihr übertragenen Angelegenheiten des Gemeinwesens ständig und eigenverantwortlich nach gesetzlich mehr oder weniger präzise vorgegebenen Zwecksetzungen wahrnimmt.

Zentrale Elemente dieser Begriffsbestimmung sind:

- die Abgrenzung zu der sonstigen Staatstätigkeit
- die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz (Grundgesetz, einfache Bundes- und Landesgesetze, EU-Recht)

- die Bezugnahme auf Angelegenheiten des Gemeinwesens (öffentliche Aufgaben, über die als solche politisch entschieden werden muss; Püttner 2007, 31)
- die Ausrichtung der Verwaltung auf die Umsetzung gesetzgeberischer Entscheidungen (z. B. Gewährung von Sozialleistungen)
- die mehr oder weniger offene Programmierung bzw. Determinierung des Verwaltungshandelns, die der Verwaltung oftmals viele Spielräume lässt.

Gegenüber der juristischen Sichtweise, in der die gesetzesausführende Funktion von Verwaltung im Mittelpunkt steht („vollziehende Gewalt“), betont der politikwissenschaftliche Verwaltungsbegriff die politisch mitgestaltende Rolle von Verwaltung. Danach ist Verwaltung nicht nur ausführendes Organ, sondern auch politischer Akteur, der in enger Verbindung zu Regierung und Legislative Einfluss auf die Formulierung von Gesetzen und politischen Programmen nimmt (z. B. Einflussnahme der Kommunen auf die Landespolitik; Einflussnahme der Rentenversicherungsträger auf die weitere gesetzliche Ausgestaltung von Erwerbsminderungsrenten; Vorschläge der Bundesagentur für Arbeit zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik). Zur Politikvorbereitung gehören die Problemdefinition, die Bereitstellung entscheidungserheblicher Informationen, die Erarbeitung und Vorauswahl von Lösungsvorschlägen und allgemein die Politikberatung (vgl. Mattern/von Fircks 1994, 14). Die Verwaltung „ist nicht allein von der Politik programmiert, sondern programmiert auch die Politik, sie wendet Recht nicht nur an, sondern sie erzeugt es auch, bis hin zu den Gesetzen, die fast ausschließlich in der Bürokratie angeregt und konzipiert werden“ (Bogumil/Jann 2009, 197). Gleichzeitig hat die Verwaltung aber auch nicht unerheblichen Einfluss auf die *Umsetzung* legislatorischer Entscheidungen (z. B. Umgang mit Flüchtlingen, Leistungsintensität in der Sozial- und Jugendhilfe). Mitunter beginnt die „eigentliche politische Auseinandersetzung erst während des Vollzugs“ (ebd.). Die Vorstellung einer unpolitisch operierenden, rein fachlich-professionell tätigen, politisch-neutralen Verwaltung geht an der Realität vorbei. Politikwissenschaftler sprechen deshalb von einem politisch-administrativen System, in dem sich Politik und Verwaltung wechselseitig beeinflussen und angleichen. Beide artikulieren und verhandeln Interessen und sind mit der gesellschaftlichen Umwelt eng vernetzt (ebd., 187). Auch die Verwaltung nimmt politische Funktionen wahr.

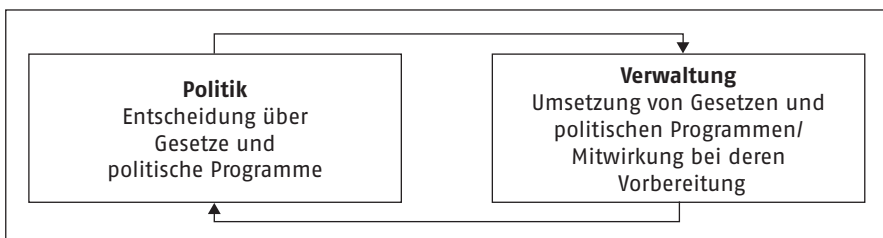


Abb. A-2: Politikwissenschaftlich erweiterter Verwaltungsbegriff

2 VERWALTUNGSTRÄGER, -ORGANE, -BEHÖRDEN

Träger der öffentlichen Verwaltung sind Bund und Länder sowie diesen zuzuordnende, aber rechtlich selbständige andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Sozialversicherungsträger, Gemeinden). Ergänzt werden die öffentlich-rechtlichen Träger durch sog. Beliehene (natürliche Personen oder privatrechtliche juristische Personen), die im staatlichen Auftrag und unter staatlicher Aufsicht bestimmte öffentliche Aufgaben anstelle des Staates wahrnehmen (→A-5).

Innerhalb der Länder spielen die Gemeinden und Gemeindeverbände als Verwaltungsträger eine herausragende Rolle. Gemeinden und Gemeindeverbände (u. a. die Landkreise) sind zwar staatsrechtlich Teil der Landesverwaltung, gleichwohl aber eigenständige Rechtspersönlichkeiten (→Körperschaften des öffentlichen Rechts). Sie sind Teil der unteren Staatsverwaltung, aber keine landeseigenen Behörden, sondern *Selbstverwaltungskörperschaften*, die in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich eine große Zahl von Verwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen. Auch wenn das Land manche seiner landeseigenen Verwaltungsaufgaben aus verwaltungsökonomischen Gründen von den Kommunen ausführen lässt, berührt dies nicht die grundsätzliche Autonomie der Kommunen. Diese ist in der Verfassung ausdrücklich verankert und geht deutlich über die Ausführung von Gesetzesbefehlen und Verwaltungshilfen für das Land hinaus. Die herausgehobene verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden (→Kap. B) und Kreise (→Kap. F) und die große quantitative Bedeutung der kommunalen Verwaltungsträger macht die Kommunen praktisch zur *dritten Säule* der öffentlichen Verwaltung (Bund, Länder, Kommunen; vgl. Thieme 2007, 161; Junkernheinrich/Lorig 2013, 23; Naßmacher/Naßmacher 2007, 19). Die kommunale Ebene wird daher in den nachfolgenden Kapiteln als eigenständiger Sektor der öffentlichen Verwaltung ausgewiesen.

Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, müssen Verwaltungsträger mit Rechten und Pflichten ausgestattet werden. Damit erlangen sie Rechtsfähigkeit, die es ihnen ermöglicht, wie jede natürliche Person am Rechtsverkehr teilzunehmen. So können sie z. B. gegen Dritte klagen (z. B. auf Rückzahlung einer zu Unrecht bezogenen Sozialleistung) oder durch Dritte verklagt werden (z. B. wegen Untätigkeit).

Öffentlich-rechtliche Verwaltungsträger nehmen ihre Verwaltungsaufgaben durch Behörden wahr. Behörden sind organisatorische Einheiten eines Verwaltungsträgers mit Handlungszuständigkeit *nach außen*. Verwaltungsträger und Behörden gehören zusammen, sind aber nicht identisch.

Verwaltungsträger sind keine Behörden, sie haben Behörden.

Behörden sind nicht rechtsfähig. Sie handeln zwar im eigenen Namen, ihr Handlungsergebnis wird jedoch dem Verwaltungsträger, für den sie tätig sind, zugerechnet. Die Klage einer Kommune gegen die Bezirksregierung wirkt daher nicht gegen die Behörde „Regierungspräsident“ als Verwaltungsorgan der Bezirksregierung, sondern gegen das jeweilige Bundesland.

Indem sie dessen Verwaltungsaufgaben erledigen, sind Verwaltungsbehörden zugleich Organe des Verwaltungsträgers. Der Begriff Organ geht aber über den Behördenbegriff hinaus („Behörde als Unterfall des Organs“; Maurer 2011, 544). So ist der Landtag zwar ein Organ des Landes, im organisatorischen Sinne aber keine nach außen gerichtete Verwaltungsbehörde. Auch der Rat einer Stadt ist Organ des Verwaltungsträgers Gemeinde, aber nicht das Verwaltungsorgan der Stadt. Der Gemeinderat trifft als Willensbildungsorgan der Gemeinde zwar wichtige Entscheidungen, die Umsetzung obliegt aber dem Bürgermeister als dem Verwaltungsorgan. Der Gemeinderat ist demzufolge Organ, aber nicht Behörde.

Versteht man den Begriff Behörde weniger im organisatorischen Sinne (als Organ, das für die Ausführung von Verwaltungsaufgaben zuständig ist), sondern mehr im funktionalen Sinn (Verwaltungsaufgaben ausführend), dann können auch Organe, die organisatorisch betrachtet keine Verwaltungsbehörden sind, Behörden sein.

Beispiel:

Das Verfassungsorgan Bundespräsident handelt verwaltend, wenn eine Referentin eingestellt wird. Ebenso handelt der Rat einer Stadt, der einen Beigeordneten (leitender Beamter) entlässt, als Verwaltungsbehörde.

Der funktionale Behördenbegriff stellt auf das „Verwalten“ als Inhalt der Tätigkeit ab (Verwaltung im materiellen Sinne, siehe A-1). Nimmt ein Organ nach außen gerichtet öffentliche Verwaltungsaufgaben wahr, wird es insoweit zur Behörde (siehe § 1 IV VwVfG). Werden Verwaltungsaufgaben von staatlich beauftragten Privaten („Beliehenen“) wahrgenommen (→A-5), handelt es sich im funktionalen Sinne ebenfalls um Behördentätigkeit; da Beliehene aber nicht in einen öffentlichen Verwaltungsträger eingegliedert sind, stellen sie keine Verwaltungsbehörde im organisatorischen Sinne dar.

Von dem Behördenbegriff abzugrenzen ist der Begriff des →Amtes, sofern man darunter eine interne Organisationseinheit einer Behörde versteht. So ist das städtische Sozialamt rechtlich weder Organ noch Behörde. Die Mitarbeiter/innen des Sozialamtes sind zwar praktisch gesehen die Behörde (sie tun die Arbeit), im Rechtssinne sind sie aber nur die Vertreter der Behörde „Bürgermeister“. Im Briefkopf der Ämter heißt es deshalb meist „Stadt D., Die Oberbürgermeisterin, Amt für Jugend und Soziales“.

Behörden dürfen (ebenso wie andere Organe) nur im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit handeln. Diese Zuständigkeit kann verschiedener Art sein und ist im Alltag des Verwaltungshandelns immer wieder zu klären (→D-2.3).

3 STAATLICHE VERWALTUNGSTRÄGER

3.1 Trennung der Verwaltungsebenen

Grundsätzlich dürfen Verwaltungsaufgaben nur einer einzigen staatlichen Verwaltungsebene (Bund oder Länder) zur eigenverantwortlichen Erledigung zugewiesen werden. Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern sollen weitgehend getrennt bleiben, um vor allem die Länder „vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen“ (BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 -2 BvR 2433/04, 2434/04). Zugewiesene Aufgaben sind mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen („Verbot der Mischverwaltung“). Eine Ausnahme bilden die Jobcenter nach § 44b SGB II, bei denen Bundesverwaltung (Bundesagentur für Arbeit) und Landesverwaltung (Kommunen als Teil der Landesverwaltung) eine gemeinsame Verwaltungsbehörde bilden.

Demzufolge kann auf der staatlichen Verwaltungsebene mit wenigen Ausnahmen (siehe Art. 91a ff. GG) zwischen Bundes- und Landesverwaltung unterschieden werden. Der Stellung der Länder als Verwaltungsträger entsprechend beginnt die nachfolgende Darstellung mit den Ländern.

3.2 Länderverwaltung

3.2.1 Länder als Hauptverwaltungsträger

Die Ausführung von Gesetzen obliegt in der Hauptsache den Ländern (Art. 30 GG). Diese sog. „Verwaltungskompetenz“ haben die Länder auch dann, wenn es sich um Bundesgesetze handelt. Erst recht gilt die Landeszuständigkeit im Bereich der Landesgesetzgebung. Die Länder wiederum übertragen einen Großteil der Aufgaben auf die Kommunen. Nur in wenigen im Grundgesetz bestimmten Gesetzgebungsbereichen (Art. 86 ff. GG) ist der Bund eigener Verwaltungsträger mit eigenen Behörden (z. B. Bundespolizei, Bundeswehr, Flugsicherung). Die

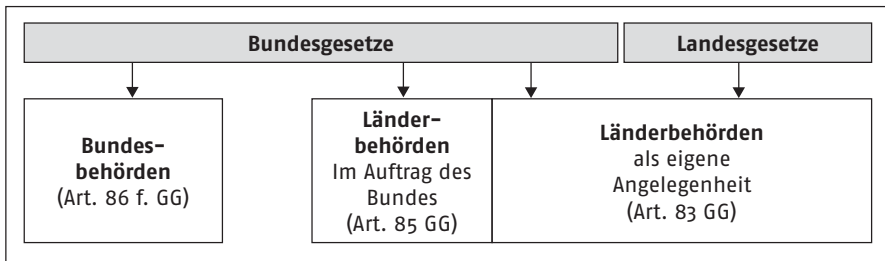


Abb. A-3: Verwaltungskompetenzen

starke Dezentralisierung von Verwaltungszuständigkeiten ist Ausdruck des Föderalismusprinzips der Verfassung und der Verteilung der Staatsgewalt auf eine Mehrzahl von „Schultern“ (Gewaltenteilung).

Zumeist führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Das bedeutet: Sie unterstehen zwar der →Rechtsaufsicht, nicht aber der fachlichen Weisungsbefugnis des Bundes (→Fachaufsicht). Dementsprechend können die Länder – von Ausnahmen abgesehen – auch die Organisation ihrer Verwaltungsbehörden sowie das Verwaltungsverfahren selbständig regeln (Art. 84 I GG). Unzulässig ist es seit der Föderalismusreform 2006, dass der Bund von sich aus Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände überträgt, denn diese gehören staatsrechtlich zu den Ländern. Dass der Bund ehemals bestimmt hatte, die Kinder- und Jugendhilfe sei Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte, ist seit 2006 nicht mehr zulässig (zur Reform ausf. Semmler 2012).

Einschränkungen der Verwaltungskompetenz der Länder ergeben sich, wenn die Länder Gesetze „im Auftrag des Bundes“ ausführen (Art. 85 GG). Hier sind die Länder weitgehend den Weisungen des Bundes unterworfen (Einrichtung der Behörden, Verwaltungsverfahren, Verwaltungsvorschriften, fachliche Aufgabenerfüllung). Geldleistungsgesetze, bei denen der Bund mindestens die Hälfte der Kosten trägt (z. B. Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungs- und Wohngeldgesetz), werden immer als Auftragsverwaltung durchgeführt (Art. 104a III GG).

3.2.2 Aufbau der Länderverwaltung

Flächenländer

In den meisten der größeren Flächenländer ist die Verwaltung dreistufig aufgebaut, im Übrigen zweistufig (zweistufig in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Saarland; Niedersachsen; vgl. Schmidt 2002, 6, Maurer 2011, 568). Neben den Verwaltungsbehörden, die dem Land als Behördenträger und Dienstherr der Verwaltungspersonals unmittelbar zuzurechnen sind (unmittelbare Landesverwaltung), gibt es zahlreiche juristische Personen des öffentlichen Rechts, die zwar der →Rechtsaufsicht des Landes unterliegen, ihre Aufgaben im Übrigen aber selbstverantwortlich erledigen (mittelbare Landesverwaltung).

a) unmittelbare Landesverwaltung

Im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung bestehen

- oberste Landesbehörden (z. B. Ministerien, Landesrechnungshof) bzw. obere Landesbehörden (Behörden, die den obersten Landesbehörden unmittelbar unterstehen und eine landesweite Zuständigkeit in einem abgegrenzten Aufgabenbereich haben, z. B. Landesumweltamt, Landeskriminalamt; vgl. z. B. § 6 II LOG NRW);
- mittlere Landesbehörden, insbes. Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien mit breit gefasstem Zuständigkeitsbereich für eine Region des Landes (allgemeine Verwaltungsbehörde, →Textfeld); außerdem bestehen auf der

Mittelebene davon unabhängige Sonderbehörden mit ebenfalls regionaler Zuständigkeit, wie z. B. Justizvollzugsämter, Oberfinanzdirektionen, Oberschulämter. Einige Bundesländer haben die Bezirksregierungen abgeschafft oder durch andere Verwaltungsbehörden ersetzt;

- untere Landesbehörden, die einer Landesoberbehörde oder einer Landesmittelbehörde unterstehen. Außerdem gelten als untere Landesbehörden die Landrät/innen der Landkreise (nicht die Landkreise an sich) und (in NRW) die Direktorinnen oder Direktoren der Landschaftsverbände als untere staatliche Maßregelvollzugsbehörde, ferner die Finanzämter, die Kreispolizeibehörden und die Schulämter. Viele Aufgaben der unteren Landesverwaltung werden auch von den kreisfreien Städten erledigt.

Bezirksregierung – Beispiel: NRW

Das Landesorganisationsgesetz NRW bezeichnet die Bezirksregierung als „allgemeine Vertretung der Landesregierung“ in den fünf Regierungsbezirken Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster (§ 8 I LOG NRW). Sie hat einerseits die regionalen Belange und Anliegen gegenüber der Landesregierung zu vertreten, andererseits muss sie deren politische Ziele im Regierungsbezirk umsetzen. Bezirksregierungen fassen im regionalen Bereich eine Vielzahl staatlicher Aufgaben zusammen, soweit diese nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind (§ 8 III LOG NRW). Dazu gehören: Genehmigung von Industrie- und Müllverbrennungsanlagen, Genehmigung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen der Gemeinden, →Rechtsaufsicht über kreisfreien Städte und Kreise, Erteilung der Approbation für Ärzte, Entscheidung über Personalangelegenheiten der Lehrer und Polizeibeamten u. v. m. Aufgaben mit sozialem Bezug können sein: Kostenerstattung an Jugendämter für geflüchtete Kinder und Jugendliche; Kostenerstattung an Kommunen für die Unterbringung von Aussiedlern, Spätaussiedlern und Zuwanderern in Übergangsheimen nach dem Landesaufnahmegesetz; Zuwendungen an die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Globaldotationen).

Zwar haben Verwaltungsstrukturen in der Regel ein langes ‚Verfallsdatum‘, dennoch ist es in vielen Bundesländern in der Vergangenheit zu Strukturreformen gekommen (Auflösung von staatlichen Sonderbehörden und Kommunalisierung von Aufgaben, Neuorganisation der Mittelebene, Konzentration von Aufgaben).

b) mittelbare Landesverwaltung

Zur mittelbaren Landesverwaltung gehören hauptsächlich die Gemeinden, Kreise und die Kommunalverbände, aber auch die Hochschulen des Landes, die Kammern, Rundfunkanstalten, öffentlich-rechtliche Stiftungen (z. B. bayerische Landesstiftung Hilfe für Mutter und Kind, Stiftung Wohlfahrtspflege NRW). Die →Körperschaften, →Anstalten und →Stiftungen des öffentlichen Rechts sind nicht nur rechtlich selbständige Verwaltungsträger, sondern genießen im Unterschied zu den staatseigenen Behörden in begrenztem Umfang das Recht auf Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten. Sie unterliegen im Unterschied zu den Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung lediglich der →Rechtsaufsicht, nicht aber fachlichen Weisungen. Das gilt allerdings nur soweit sie nicht stellvertretend Verwaltungsaufgaben des Landes ausführen, die das Land an-

sonsten unmittelbar mit eigenen Behörden ausführen müsste (Tätigkeit als Fremdverwaltung).

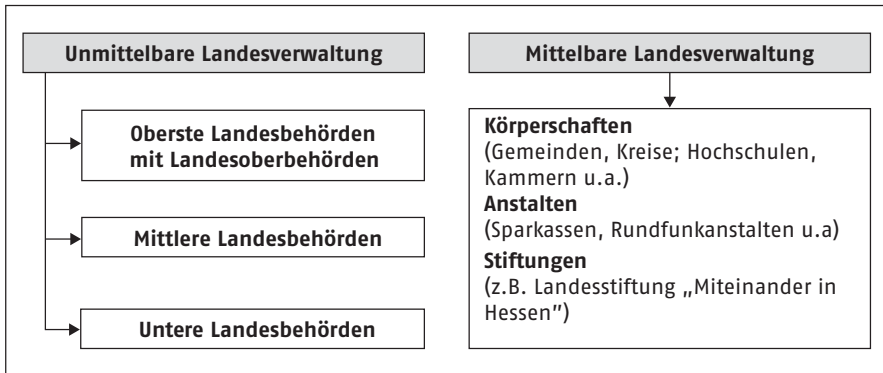


Abb. A-4: Unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung

Stadtstaaten

Die Verwaltungsstrukturen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg unterscheiden sich von denen der Flächenländer, weil hier die Landesverwaltungsebene und die kommunale Verwaltungsebene durchweg zusammen fallen. Die Stadtstaaten sind sowohl Bundesländer als auch kreisfreie Städte. Wie in den Flächenländern gibt es auch in den Stadtstaaten eine mittelbare Landesverwaltung (z. B. Kammern, Landesversicherungsanstalten).

Berlin: Nach Art. 1 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB) ist Berlin ein deutsches Land und zugleich eine Stadt. Staatliche und gemeindliche Aufgaben werden nicht getrennt (Prinzip der Einheitsgemeinde). Innerhalb dieser Einheitsgemeinde lassen sich jedoch zwei Verwaltungsebenen unterscheiden, sodass man *organisatorisch* von einer zweistufigen Verwaltungsstruktur sprechen kann (vgl. Art. 67 VvB). So gibt es neben bzw. unterhalb der einzelnen Senatsverwaltungen, die als oberste Landesbehörden insbesondere Aufgaben von „gesamstädtischer Bedeutung“ wahrnehmen, einzelne Landesoberbehörden (z. B. Landesjugendamt, Landesamt für Verfassungsschutz) sowie die sog. Bezirke, die im örtlichen Bereich „alle anderen Aufgaben der Verwaltung“ wahrnehmen (z. B. eigene Jugendämter und eigene Jugendhilfeausschüsse betreiben). Die 12 Bezirke genießen Selbstverwaltungsrechte, anders als ‚echte‘ kommunale Verwaltungsträger sind sie rechtlich jedoch unselbständig (keine →Gebietskörperschaften, sondern Verwaltungseinheiten). Für jeden Bezirk wird eine Bezirksverordnetenversammlung gewählt (vergleichbar mit einem Gemeinderat), die ihrerseits den/die Bezirksbürgermeister/in und die Bezirksstadträt/innen als Geschäftsbereichsleiter/innen wählt (§ 69 ff. VvB; ausführlich zur Verwaltung Berlins: Hurnik 2007). Die Bezirke verfügen seit 2008 über eine strukturell vorgegebene Ämterstruktur mit Serviceeinheiten. Mit ihren Bezirksverordnetenversammlungen, Bürgermeister/innen und den Bezirksverwaltungen bilden die Bezirke „eine

selbstbewusste eigene Ebene in der zweistufigen Verwaltung Berlins“ (Zink 2013, 342).

Bremen: Nach Art. 143 der Landesverfassung besteht das Bundesland Bremen („Freie Hansestadt Bremen“) aus den beiden Gemeinden Stadt Bremen und Stadt Bremerhaven („Zwei-Städte-Staat“). Die Freie Hansestadt Bremen stellt als Bundesland einen aus diesen beiden Gemeinden gebildeten Gemeindeverband höherer Ordnung dar (BVerwG Urteil vom 24.11.2010 -9 A 13.09). Insofern gibt es auch in Bremen eine zweigliedrige, d. h. staatliche und kommunale Verwaltungsstruktur. Für die Gemeinde Bremen ist das kommunale Vertretungsorgan (Stadtbürgerschaft) mit dem Landesparlament (Bürgerschaft identisch (Art. 148 Landesverfassung)). Oberste Landesbehörden sind der Senat und der Landesrechnungshof, Landesoberbehörde sind z. B. das Landesjugendamt und das Landesamt für Verfassungsschutz. Kommunale Verwaltungsaufgaben werden für die Stadtgemeinde Bremen von der Senatsverwaltung und durch nachgeordnete örtliche Ämter erledigt, während in Bremerhaven neben der auch hier als Landesverwaltung zuständigen Senatsverwaltung eigene kommunale Verwaltungsorgane bestehen. Verwaltungsbehörde ist in Bremerhaven der Magistrat aus Oberbürgermeister/in, Bürgermeister/in und Stadträt/innen (vgl. ausführlich Göbel 2007; →B-4.1.1).

Hamburg: Ebenso wie in Berlin werden auch in Hamburg staatliche und kommunale Ebene nicht getrennt, daher besteht auch hier rechtlich keine zweigliedrige Verwaltung, wohl aber organisatorisch (Art. 4 HmbVerf). Verwaltungsaufgaben, die eine einheitliche Durchführung erfordern, werden von der Senatsverwaltung und den dieser zugeordneten Senatsämtern (z. B. Personalamt) und Fachbehörden (z. B. Behörde für Soziales und Familien) ausgeführt; die lokalen Aufgaben obliegen – von speziellen Fachbehörden (z. B. Finanzämtern) abgesehen – den Bezirken, die über eigene Verwaltungsstellen (Bezirksämter) verfügen. Aufgaben der Jugendhilfe und der Grundsicherung sind z. B. den Bezirken zugeordnet. Für jeden Bezirk wird eine Bezirksversammlung gewählt, die Teil der Verwaltungsbehörde Bezirksamt ist und in der Reichweite ihrer Rechte nur bedingt mit einem Gemeinderat in den Flächenländern verglichen werden kann.

3.3 Bundesverwaltung

Der Bund ist nach der Verfassung im Wesentlichen auf die Gesetzgebung konzentriert, soweit nicht auch diese vorrangig den Ländern zusteht (z. B. im Schul- und Hochschulrecht, Polizei- und Ordnungsrecht) bzw. der Bund den Ländern das Recht der Gesetzgebung nicht überlässt (konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 GG).

Wie bei der Landesverwaltung ist auch bei der Bundesverwaltung zwischen der *unmittelbaren* und der *mittelbaren* Verwaltung zu unterscheiden. Soweit der Bund unmittelbar eigene Bundesbehörden betreibt, verfügen diese im Unterschied zu den Ländern häufig über keinen bis auf die örtliche Ebene hinunter reichenden Verwaltungsunterbau.