

NomosStudienbuch

Hufen | Jutzi | Hofmann [Hrsg.]

Landesrecht Rheinland-Pfalz

Studienbuch

9. Auflage



Nomos

NomosStudienbuch

Friedhelm Hufen | Siegfried Jutzi
Ekkehard Hofmann [Hrsg.]

Landesrecht Rheinland-Pfalz

Studienbuch

9. Auflage

begründet von Dr. Richard Ley

bearbeitet von:

Prof. Dr. Dieter Dörr, Universität Mainz | **Prof. Dr. Elke Gurlit**, Universität Mainz |
Prof. Dr. Ekkehard Hofmann, Universität Trier | **Prof. Dr. Friedhelm Hufen**, Univer-
sität Mainz | **Prof. Dr. Siegfried Jutzi**, Universität Mainz | **Prof. Dr. Jochen Kerkmann**,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Andernach | **Prof. Dr. Josef Ruthig**, Universität
Mainz | **Prof. Dr. Meinhard Schröder**, Universität Trier | **Prof. Dr. Markus Winkler**,
Universität Mainz



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 978-3-8487-6184-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-0303-1 (ePDF)

9. 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

Das von *Dr. Richard Ley* begründete Werk erschien in 5. Auflage (2009) erstmals mit neuen Herausgebern und grundlegender Neuausrichtung auf das universitäre Studium als Studienbuch. Es liegt nun gründlich überarbeitet und umfangreich aktualisiert in 9. Auflage vor.

Als Mitherausgeber und Mitautor des Beitrags zum Umweltrecht ist an die Stelle von *Univ.-Prof. Dr. Alexander Proelß* nach dessen Wechsel an die Universität Hamburg *Univ.-Prof. Dr. Ekkehard Hofmann* (Universität Trier) getreten.

Aus dem Landesrecht behandelt das Studienbuch die Kernbereiche des Öffentlichen Rechts der staatlichen Pflichtfachprüfung – Staatsrecht (*Jutzi*), Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns (*Schröder*), Kommunalrecht (*Winkler*), Polizei- und Ordnungsrecht (*Ruthig*) und Baurecht (*Gurlit*) – sowie weitere Sachgebiete, die vor allem für die juristischen Schwerpunktbereiche der rheinland-pfälzischen Universitäten bedeutsam sind – Öffentliches Wirtschaftsrecht (*Ruthig*), Umweltrecht (*Hofmann/Kerkmann*), Landesplanungsrecht (*Gurlit*), Kulturrecht (*Hufen*) und Medienrecht (*Dörr*).

Das Studienbuch enthält eine kompakte Darstellung der genannten Rechtsgebiete, geht aber auch auf aktuelle und speziellere Fragestellungen ein. Die in den Voraufgaben enthaltene Beschränkung des Baurechts auf das Bauordnungsrecht (*Gurlit*) wurde aufgegeben, um das Bauplanungsrecht in seinen examensrelevanten Grundzügen darzustellen und ein Studium des öffentlichen Baurechts »aus einer Hand« zu ermöglichen.

In der Neuauflage werden außerdem zahlreiche aktuelle Entscheidungen, Entwicklungen und Veröffentlichungen berücksichtigt, die für das Studium und die Praxis besonders wichtig sind. Neben zahlreichen Beispielen, insbesondere aus der Rechtsprechung, wird auf weiterführendes Schrifttum hingewiesen. Nützliche Klausurhinweise für das jeweilige Rechtsgebiet runden das Werk ab.

Das Studienbuch richtet sich primär an Studierende der Universitäten und Fachhochschulen und Rechtsreferendare. Es soll aber allen, die mit Fragen des Landesrechts befasst sind, insbesondere bei Gerichten, in Verwaltung, Anwaltschaft und Verbänden, hilfreich sein. Wir würden uns schließlich freuen, würde es über diese juristischen Kreise hinaus gewinnbringend genutzt werden können.

Die Herausgeber danken den Autoren, die ihre Kompetenz zum Gelingen des Werks eingebracht haben. Kritik und Anregungen sind Autoren und Herausgebern gleichermaßen willkommen.

Mainz/Trier, im Februar 2021

*Friedhelm Hufen
Siegfried Jutzi
Ekkehard Hofmann*

Inhalt

Vorwort	5
Autorenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
§ 1 Staatsrecht	23
§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns	80
§ 3 Kommunalrecht	106
§ 4 Polizei- und Ordnungsrecht	163
§ 5 Öffentliches Baurecht	245
§ 6 Öffentliches Wirtschaftsrecht	324
§ 7 Umweltrecht	340
§ 8 Landesplanungsrecht	384
§ 9 Kulturrecht	403
§ 10 Medienrecht	434
Stichwortverzeichnis	467

Autorenverzeichnis

Univ.-Prof. Dr. Dieter Dörr

Seniorforschungsprofessur am Fachbereich 03
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Direktor des Mainzer Medieninstituts

Univ.-Prof. Dr. Elke Gurlit

Professur für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichung, Europarecht
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Univ.-Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht
Universität Trier

Univ.-Prof. Dr. Friedhelm Hufen

Professur für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Mitglied des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz a.D.

Prof. Dr. Siegfried Jutzi

Ministerialdirigent a.D.
Honorarprofessor Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Jochen Kerkmann

Jeromin & Kerkmann, Kanzlei für Verwaltungsrecht, Andernach
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Honorarprofessor Universität Trier

Univ.-Prof. Dr. Josef Ruthig

Professur für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Univ.-Prof. Dr. Meinhard Schröder

Professur für Öffentliches Recht
Universität Trier

Prof. Dr. Markus Winkler

Referent im Hessischen Kultusministerium
Außerplanmäßiger Professor Johannes Gutenberg-Universität Mainz

§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

von *Meinhard Schröder*

Literatur: *Die in diesem Verzeichnis enthaltenen Werke werden in den Fußnoten lediglich mit dem Namen der Autoren oder Herausgeber (erforderlichenfalls mit einem unterscheidenden Zusatz) zitiert.*

Bitter, Regionale Bündelungsbehörden: Notwendige staatliche Repräsentanz in der Fläche, DÖV 1997, 855; *Ehlers/Pünder*, Allg. Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016; *Guckelberger/Heimpel*, Die Aufsichts- bzw. Beanstandungsklage, LKRZ 2012, 5 ff.; *Hoegner/Groß*, Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung RhPf., DÖV 2000, 1040; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2019; *Jutzi*, Kompetenzprobleme rhpf. Widerspruchsausschüsse, LKRZ 2008, 212; *Kahl/Hilbert*, Die Reformatio in peius, Jura 2011, 660; *Konzendorf*, Neuorganisation der Mittelinstanzen, 2000; *Lotz*, Die Neuorganisation der Landesverwaltung in RhPf., DVP 1999, 413; *Malmendier*, Die Zwangsmittelfestsetzung in der Verwaltungsvollstreckung des Bundes und der Länder, VerwArch 94 (2003), 25; *Maurer/Waldhoff*, Allg. Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017; *Oster/Nies*, AGVwGO, Komm., 1998; *Pietzner*, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, VerwArch 84 (1993), 261; *ders.*, Zur Reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, VerwArch 80 (1989), 500; *Pietzner/Ronellenfisch*, Das Assessorexamen im öffentlichen Recht, 13. Aufl. 2014; *Rühle/Stumm*, Handbuch für Rechtsausschüsse, 1999; *Rüter*, RhPf. auf dem Weg zu einer modernen öffentlichen Verwaltung, DÖV 1997, 908; *Schenke/Baumeister*, Probleme des Rechtsschutzes bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten, NVwZ 1993, 1; *Schmitz/Pvrell*, Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2009, 1; *Schröder, Martin*, Reformatio in peius durch Rechtsausschüsse, NVwZ 2005, 1029; *Schulz/Tischer*, Verweisungen im Verwaltungsverfahrenrecht und ihre Reichweite im Kontext neuer Verordnungsermächtigungen, NVwZ 2014, 1049; *Stadelmaier/Konzendorf*, Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in RhPf., DÖV 2004, 729; *Wolff/Bachof u. a.*, Verwaltungsrecht, Bd. I, 12. Aufl. 2007, Bd. II, 7. Aufl. 2010; *Ziekow*, Das Widerspruchsverfahren in RhPf., 2001.

I. Einleitung	1		nisation der Landesver-	
II. Rechtsquellen	2		waltung (VwORG)	20
1. Verwaltungsorganisation	2		b) Errichtung von Landesbe-	
2. Verwaltungshandeln	2		trieben	21
III. Verwaltungsorganisation	3	IV. Verwaltungshandeln		23
1. Grundbegriffe und Gestal-		1. Informationsverwaltung		23
tungsprinzipien	3	2. Verwaltungsverfahren		24
a) Verwaltungsträger	3	a) Erscheinungsformen		24
b) Staatsverwaltung/Selbst-		b) Bundesrechtlich geprägte		
verwaltung	4	Offenheit in der Landesge-		
c) Elemente der Binnenorga-		setzgebung zum Verwal-		
nisation der Verwaltungs-		tungsverfahren		25
träger	7	c) Von der dynamischen Ver-		
2. Aussagen der Landesverfas-		weisung nicht erfasste		
sung	11	Vorschriften und Gel-		
3. Der Aufbau der unmittelbaren		tungsumfang des		
Landesverwaltung	14	LVwVfG		28
a) Unterstufe	15	3. Verwaltungsvollstreckung		29
b) Mittelstufe	17	a) Allgemeine Kennzeich-		
c) Oberstufe	19	nung		29
4. Verwaltungsmodernisierung ..	20	b) Grundlagen im Landes-		
a) Elemente im Landesgesetz		recht		31
zur Reform und Neorga-		c) Verfahrensarten		33

d) Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen ...	34	c) Verfahren	59
e) Besonderheiten des Beibringungsverfahrens	35	3. Die sog. Aufsichts- oder Beanstandungsklage	64
f) Verwaltungszwang	36	a) Allgemeine Bemerkungen	64
g) Rechtsschutz	47	b) Klageart	66
V. Landesrechtliche Besonderheiten für den Rechtsschutz	51	VI. Klausurhinweise	67
1. Übersicht über den wesentlichen Inhalt des AGVwGO	51	1. Typisches Klausurproblem: Abgrenzung der unmittelbaren Ausführung von der Ersatzvornahme im Sofortvollzug ...	67
2. Das Widerspruchsverfahren ...	52	2. Aufbauhinweis: Sofortvollzug	68
a) Rechtssystematischer Standort/Funktionen	52		
b) Landesrechtliche Besonderheiten der Ausgestaltung	55		

I. Einleitung

Das Verwaltungsorganisationsrecht, dessen Grundlagen in diesem Abschnitt darzustellen sind, umfasst die Institutionen, die zur Erfüllung von Aufgaben der Verwaltung des Landes und im Lande bestehen. Es verteilt diese Aufgaben auf verschiedene Verwaltungsträger und deren Binnenorganisation. Es etabliert Zuständigkeiten, die geeignet erscheinen, rechtsstaatliche und zugleich effektive Verwaltungsentscheidungen hervorzubringen. Schon im Hinblick auf Art. 83 ff. GG ist das Verwaltungsorganisationsrecht in starkem Maße landesrechtlich geprägt. Bei den gleichfalls zu behandelnden Grundlagen des Verwaltungshandelns geht es um landesrechtliche Spezifika. Sie ergeben sich aus der Öffnung der Verwaltung für Informationsbedürfnisse, im Verwaltungsverfahren, in der Verwaltungsvollstreckung sowie im Widerspruchsverfahren und Verwaltungsrechtsschutz. 1

II. Rechtsquellen

1. Verwaltungsorganisation

- Verfassung für Rheinland-Pfalz (BS 100–1; H/J/W, Nr. 10) 2
- Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (BS 200–4)

2. Verwaltungshandeln

- Transparenzgesetz (BS 2010 – 10; H/J/W, Nr. 29)
- Landesverwaltungsverfahrensgesetz (BS 2010–3; H/J/W, Nr. 22)
- Landesgesetz über die Zustellung in der Verwaltung (BS 2010–1; H/J/W, Nr. 20)
- Landesgesetz über die einheitlichen Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten (BS 2010 – 6)
- Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (BS 2010–2; H/J/W, Nr. 21)
- Landesgesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (BS 303–1; H/J/W, Nr. 71)

III. Verwaltungsorganisation

1. Grundbegriffe und Gestaltungsprinzipien. a) **Verwaltungsträger.** Die Verwaltungsaufgaben sind auf verschiedene Verwaltungseinheiten verteilt. Unter diesen sind zu 3

§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

nächst die Verwaltungsträger hervorzuheben. Durch diese ist festgelegt, welcher Organisation eine bestimmte Verwaltungstätigkeit letztlich zugerechnet wird – mit Konsequenzen unter anderem für die Beteiligung an Verwaltungsrechtsverhältnissen und im Verwaltungsprozess. Als Verwaltungsträger in diesem Sinne kommen nur solche Verwaltungseinheiten in Betracht, denen die **Eigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts** (und damit Rechtsfähigkeit) eignet oder die zumindest teilrechtsfähig sind.¹ Ersteres trifft auf den Staat (in Gestalt von Bund und Land) und auf Verwaltungseinheiten zu, die im Verhältnis zum Staat verselbstständigt und mit eigener Rechtsfähigkeit ausgestattet sind, nämlich Körperschaften, rechtsfähige Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Die ausnahmsweise anzunehmende **Teilrechtsfähigkeit eines Verwaltungsträgers** knüpft demgegenüber nicht an die Eigenschaft einer juristischen Person an, sondern an die (gesetzliche) Zuordnung genau bestimmter verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten², etwa im Hochschulrecht oder hinsichtlich des Personalrates. In einem weiteren Sinne sind auch Privatrechtssubjekte, die mit hoheitlichen Verwaltungsaufgaben betraut sind, Verwaltungsträger.³

- 4 b) **Staatsverwaltung/Selbstverwaltung.** Im Hinblick auf die Pluralität der Verwaltungsträger können auch in Rheinland-Pfalz **drei Verwaltungstypen** unterschieden werden: **Staatsverwaltung, kommunale Selbstverwaltung und die sog. funktionale Selbstverwaltung.**⁴ Die Staatsverwaltung ist in erster Linie Verwaltung durch den eigenen Apparat des Staates/Landes (Organe, Behörden, Ämter). Als solche ist sie **unmittelbare Staatsverwaltung** und herkömmlich in drei hierarchisch aufgebaute Stufen (Unter-, Mittel-, Oberstufe) gegliedert.⁵ Die Verwaltungsaufgaben des Staates (Landes) können aber auch rechtlich selbstständigen Verwaltungseinheiten (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen) zur Erledigung übertragen sein. Es liegt dann **mittelbare Staatsverwaltung** vor.
- 5 Den zweiten Verwaltungstyp stellt die **kommunale Selbstverwaltung**, im Wesentlichen durch Gemeinden und Gemeindeverbände, dar. Ihre Merkmale sind verfassungsrechtlich vorgegeben (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 u. 78 Abs. 2 LV). Als Erscheinungsformen der **funktionalen Selbstverwaltung** lassen sich rechtsfähige Verwaltungsträger bezeichnen, die durch sachliche und persönliche Betroffenheit ihrer Mitglieder qualifizierte Aufgaben eigenverantwortlich und weisungsfrei wahrnehmen und deren Leitungsorgane demokratisch legitimiert sind. Hierher rechnen etwa Kammern und Hochschulen.
- 6 Fasst man die **mittelbare Staatsverwaltung** als Hülse für jede nicht durch den Staat/das Land selbst wahrgenommene Verwaltungstätigkeit auf, ist auch die kommunale und funktionale Selbstverwaltung mittelbare Staatsverwaltung.⁶ Durch die mittelbare Staatsverwaltung im engeren Sinne (dazu Rn. 4) und im weiteren soeben ge-

1 *Burgi*, in: Erichsen/Pünder, § 8 Rn. 6.

2 Vgl. *Maurer/Waldhoff*, § 21 Rn. 6 u. 10; weiterführend u. krit. *Krebs*, in: HsR IV(2007), § 108 Rn. 41; *Jesedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 14 Rn. 21.

3 *Maurer/Waldhoff*, § 21 Rn. 11.

4 Zur letzteren *Kluib*, in: Wolff/Bachof, Bd. II, § 99.

5 *Maurer/Waldhoff*, § 22 Rn. 16 f.

6 So z. B. *Maurer/Waldhoff*, § 23 Rn. 1; *Burgi* (Fn. 1), Rn. 11.

kennzeichneten Verständnis wird die Verwaltung mittels Schaffung rechtlich selbstständiger Verwaltungsträger **dezentralisiert**.⁷

c) **Elemente der Binnenorganisation der Verwaltungsträger.** Das Landesrecht bezeichnet die innerhalb der Verwaltungsträger im Einzelnen zuständigen Organisationseinheiten unterschiedlich und zum Teil ungenau. Am häufigsten sind die Bezeichnungen Behörde und Amt, daneben finden sich gesetzesspezifische (herkömmliche) Benennungen wie Polizeipräsidien (§§ 76 f. POG) und Struktur- und Genehmigungsdirektion bzw. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (§ 6 VwORG). Selten ist von Organen die Rede (siehe aber § 28 Abs. 1 GemO, § 21 Abs. 1 LKO). Zuverlässige Vorstellungen über die Bedeutung der Organisationselemente und ihrer Handlungsbefugnisse im Innen- oder Außenverhältnis gewinnt man aus den Bezeichnungen allein nicht. Dazu bedarf es vielmehr eines Binnenorganisationsrasters, das an den Begriffen Organ und Behörde festzumachen ist.

Verwaltungsträger bedürfen wie jede (teil-)rechtsfähige Organisation dauerhaft gebildeter Organisationseinheiten, die für sie handeln und ihre Zuständigkeiten wahrnehmen. Diese Einheiten sind die **Organe** des Verwaltungsträgers und als solche vom Wechsel der Inhaber (Organwalter) unabhängig.⁸ Je nach dem rechtlichen Zuschnitt können Organe nur im Innenverhältnis des Verwaltungsträgers zuständig oder (auch) zur Vornahme von Verwaltungshandlungen im Außenverhältnis befugt sein. Dementsprechend sind die beispielhaft erwähnten, unterschiedlich bezeichneten Organisationseinheiten Organe des Landes bzw. der Gemeinden/Gemeindeverbände. Aber sie sind nicht ohne Weiteres auch **Behörden**. Deren Charakteristikum, das sie zum Unterfall der Organe macht, ist die Befugnis, Verwaltungshandlungen im Außenverhältnis wahrnehmen zu können. Im **institutionell-organisatorischen Sinn** kommt diese Eigenschaft – wiederum unabhängig von Bezeichnungen – allen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationseinheiten zu, die zur Verwaltungsorganisation gehören⁹ und nach einschlägigen Vorschriften zu Verwaltungsmaßnahmen im Außenverhältnis berufen sind.¹⁰ Dabei kann zwischen **Sonderverwaltungsbehörden** und **allgemeinen Verwaltungsbehörden** unter dem Gesichtspunkt der sachlichen Zuständigkeit unterschieden werden. Sonderverwaltungsbehörden sind solche, die nur für bestimmte, durch Gesetz ausdrücklich zugewiesene Verwaltungsaufgaben zuständig sind, allgemeine Verwaltungsbehörden demgegenüber diejenigen Behörden, die die übrigen Aufgaben wahrnehmen (Negativdefinition).¹¹ Die Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsbehörden ist stets anzunehmen, wenn eine Zuweisung an Sonderverwaltungsbehörden nicht gegeben ist. Die allgemeine Verwaltungsbehörde steht dementsprechend zur Verfügung, um neue Aufgaben zu übernehmen.¹²

Behörden sind typischerweise in **Abteilungen, Referate und Ämter** untergliedert.¹³ Solche Untergliederungen haben keine Außenzuständigkeiten. Davon abweichend bezeichnet die Gesetzgebung häufig Organisationseinheiten als Ämter, die in Wahrheit

7 *Burgi* (Fn. 1), Rn. 8.

8 Näher *Maurer/Waldhoff*, § 21 Rn. 19 ff.; *Kluth* (Fn. 4), Rn. 129 ff.

9 *Burgi* (Fn. 1), § 7 Rn. 13.

10 *Maurer/Waldhoff*, § 21 Rn. 32.

11 *Maurer/Waldhoff*, § 22 Rn. 15; *Burgi* (Fn. 1), § 9 Rn. 14.

12 *Thieme*, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 1984, § 48 Rn. 279.

13 *Maurer/Waldhoff*, § 21 Rn. 36 f.

§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

(fachlich spezialisierte) Behörden oder, wie das Ordnungs- oder Bauamt, Abteilungen von Behörden darstellen.¹⁴

- 10 Eine von der Einbindung in die Verwaltungsorganisation unabhängige **funktionelle Betrachtungsweise der Behörden** ist für das **Verwaltungsverfahren maßgebend**: Danach ist »jede Stelle«, die materiell gesehen »Aufgaben der öffentlichen Verwaltung« wahrnimmt, Behörde (§ 2 LVwVfG). Behörden können somit im Einzelfall auch Organe der ersten und dritten Gewalt sein, ebenso Privatrechtssubjekte, die mit öffentlich-rechtlichen Verwaltungsbefugnissen beliehen sind.
- 11 **2. Aussagen der Landesverfassung.** Sieht man von den Festlegungen zur Selbstverwaltung der kommunalen Gebietskörperschaften (Art. 49 f., 78 Abs. 2 LV) und der Hochschulen (Art. 39 LV) ab, macht die Verfassung (vgl. auch § 1 Rn. 89), im Unterschied zu anderen Landesrechten,¹⁵ keine Aussagen darüber, wer befugt ist, Verwaltungseinheiten zu schaffen, ihren Aufgabenbereich sachlich und örtlich zu bestimmen, die Binnenorganisation und den Geschäftsablauf zu regeln und den Verwaltungssitz festzulegen. Die so umschriebene **Organisationsgewalt**¹⁶ steht auch in Rheinland-Pfalz weder der Exekutive noch der Legislative allein zu. Sie ist vielmehr **auf der Grundlage des organisationsrechtlich zu konkretisierenden Gesetzesvorbehaltes** zu verteilen.
- 12 Im Einzelnen ist die **Konkretisierung kontrovers**.¹⁷ Weitgehende Übereinstimmung besteht immerhin darüber, dass die Errichtung von Verwaltungsträgern (dazu Rn. 3) als grundlegende, die Verwaltung dezentralisierende Maßnahme (dazu Rn. 6) einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Gleiches gilt wegen des Eingriffscharakters und der Grundrechtsrelevanz für die Errichtung von Behörden. Unter dem zuletzt genannten Gesichtspunkt – der Schaffung neuer Behörden unter gleichzeitiger Aufhebung der Regierungsbezirke – kann man die durch Gesetz vom 12.10.1999 beschlossene Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung sehen (weitere Einzelheiten Rn. 17 ff.), wengleich auch außerhalb des Gesetzesvorbehaltes liegende Gesichtspunkte die Gesetzesreform tragen: die öffentlichkeitswirksame und demokratische Fundierung einer grundlegenden Veränderung der Landesverwaltung auf der Mittelstufe.
- 13 Außerhalb der Reichweite des Gesetzesvorbehaltes für Organisationsmaßnahmen ist die Exekutive Trägerin der Organisationsgewalt, darf sie als Ausfluss ihrer verfassungsrechtlichen Stellung »sie selbst« sein.¹⁸ Sie ist aber einem (punktuell zu handhabenden) Zugriffsrecht des Landtages ausgesetzt – unter anderem bei Zuständigkeits- und Organisationsveränderungen auf ministerieller Ebene (vgl. Art. 105 Abs. 2 LV).
- 14 **3. Der Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung.** Im Unterschied zur Verwaltung mittels rechtlich selbstständiger Verwaltungsträger (insbes. Gemeinden/Gemeindeverbände, sonstige Selbstverwaltungsträger), deren Organisation variiert und hier nicht

14 *Burgi* (Fn. 1), Rn. 30; *Maure/Waldhoff*, § 21 Rn. 37.

15 Entweder wird ein Organisationsgesetz verlangt oder die Landesverfassung gibt selbst Vorgaben betreffend der Organisation vor: Art. 70 Abs. 1 BadWürttVerf.; Art. 77 Abs. 1 BayVerf.; Art. 67 BerlVerf.; Art. 96 Abs. 1 BrandbVerf.; Art. 129 HbgVerf.; Art. 70 Abs. 2 MVVerf.; Art. 56 Abs. 2 NdsVerf.; Art. 77 NRWVerf.; Art. 116 SaarlVerf.; Art. 83 Abs. 1 SachsVerf.; Art. 86 Abs. 2 SachsAVerf.; Art. 45 Abs. 2 SchlHVerf.; Art. 90 ThürVerf. Ein detaillierter Überblick über organisationsrechtliche Gesetzesvorbehalte in den einzelnen Landesverfassungen findet sich bei *Kluth* (Fn. 4), § 80 Rn. 133 ff. u. § 81 Rn. 36 ff.

16 *Kluth* (Fn. 4), § 81 Rn. 7 ff.

17 *Kluth* (Fn. 4), § 81 Rn. 22 ff.

18 *Burgi* (Fn. 1), Rn. 5.

im Einzelnen darzustellen ist, weist die unmittelbare Landesverwaltung durch eigene Organe/Behörden ein **einheitliches dreistufiges Erscheinungsbild** auf (wie bereits in Rn. 4 erläutert).

a) **Unterstufe.** Auf der unteren Stufe sind einerseits die unteren Sonderbehörden, andererseits die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung angesiedelt. Zur Zeit gibt es im Land etwa 120 untere Sonderbehörden, im Wesentlichen Finanzämter, Eichämter, Bergämter, Vermessungs- und Katasterämter, die Ämter für soziale Angelegenheiten, die Forstämter und die im Zuge der Modernisierung der Agrarbehörden geschaffenen Dienstleistungszentren Ländlicher Raum.¹⁹ Auf dem Gebiet der allgemeinen Verwaltung treten die Landesbehörden der Unterstufe in Verknüpfung mit der kommunalen Ebene in Erscheinung, wobei prinzipiell zwei Modelle unterschieden werden können.²⁰ Beim ersten Modell sind die unteren Verwaltungsbehörden kommunalisiert, das heißt die kreisfreien Städte (Stadtkreise), weitere Gemeinden ab einer bestimmten Größe und die Landkreise für das Gebiet der übrigen Gemeinden nehmen die Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung wahr. Das zweite Modell sieht vor, dass außerhalb der Zuständigkeit der kreisfreien Städte bzw. der großen kreisangehörigen Städte für einen Teil der Aufgaben der Landesverwaltung die Landräte als untere Verwaltungsbehörde fungieren. Es handelt sich hier um einen Fall der Organleihe: Der Landrat als Organ des Verwaltungsträgers Landkreis nimmt nicht nur dessen Aufgaben wahr, sondern handelt bezüglich staatlicher Verwaltungsaufgaben als Organ des Verwaltungsträgers Land, mit der Folge, dass sein diesbezügliches Handeln dem Land zuzurechnen ist.

Im Land Rheinland-Pfalz hat sich der Gesetzgeber für das letztgenannte Regelungsmodell (dazu auch § 3 Rn. 18) entschieden: Gemäß § 55 Abs. 1 LKO ist »die Kreisverwaltung (...) Verwaltungsbehörde des Landkreises und zugleich untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung. Der Landrat ist dem Land für die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung verantwortlich und unterliegt den Weisungen der vorgesetzten Dienststellen.« § 55 Abs. 2 LKO regelt die Aufgaben der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung.

Beispiele:

- Verweigert etwa die Kreisverwaltung die Erteilung einer Baugenehmigung, so ist der Landkreis, vertreten durch den Landrat, im Wege einer Verpflichtungsklage zu verklagen, denn gemäß der Vorschrift des § 58 Abs. 4 LBauO wird die Bauaufsicht als Auftragsangelegenheit auch von den Landkreisen wahrgenommen.
- Anders sieht es aus, wenn eine kommunalaufsichtliche Aufgabe im Rahmen des § 55 Abs. 2 Nr. 1 LKO durch die Kreisverwaltung wahrgenommen wird. Es handelt das Land durch das vom Landkreis geliehene Organ mit der Folge, dass eine Klage gegen das Land zu richten ist.

b) **Mittelstufe.** Auf der Mittelstufe bestanden zunächst fünf, seit 1.10.1968 mit Inkrafttreten des 2. Verwaltungsvereinfachungsgesetzes drei Regierungsbezirke (Koblenz, Rheinhessen-Pfalz und Trier). Sie nahmen, soweit nicht Sonderbehörden zuständig waren, im Sinne einer fachlichen Konzentration²¹ alle Angelegenheiten ihres

19 Die Behörden mit ihren Anschriften sind unter www.verwaltung.rlp.de abrufbar.

20 S. hierzu *Burgi* (Fn. 1), § 9 Rn. 17.

21 *Burgi* (Fn. 1), § 9 Rn. 16.

§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

jeweiligen Bezirkes wahr und unterstanden der Fachaufsicht des für die jeweilige Angelegenheit zuständigen Ministeriums. Das **Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung** (VwORG) vom 12.10.1999²² löste sie mit Wirkung zum 1.1.2000 mit dem Ziel auf, die Verwaltung zeitgemäßen Erfordernissen anzupassen, sie zu vereinfachen, zu straffen und bürgerfreundlicher zu gestalten (§ 1 VwORG). Errichtet wurden stattdessen Verwaltungseinheiten, in denen die Verwaltungsaufgaben nicht mehr regional, sondern funktional, nämlich nach ihrer fachlichen und verfahrensmäßigen Zusammengehörigkeit gebündelt sind. Zugleich wurden zahlreiche Sonderbehörden in die neuen Bündelungsbehörden integriert.²³

- 18 **Drei Bündelungsbehörden** sind entstanden: die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd für strukturelevante Maßnahmen und komplexe Genehmigungsverfahren, deren Standorte Koblenz und Neustadt an der Weinstraße den industriellen Schwerpunkten in Rheinland-Pfalz entsprechen²⁴ (§§ 6 ff. VwORG); die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Sitz in Trier für die Kommunal- und Schulaufsicht und Aufgaben mit besonderem Bürgerbezug (§ 10 VwORG); das Landesuntersuchungsamt mit Sitz in Koblenz zur Bündelung des in der Verwaltung benötigten technisch-naturwissenschaftlichen Sachverständes (§ 12 VwORG). Das VwORG qualifiziert die Behörden als **obere Landesbehörden**. Dies erklärt sich eher aus dem Gegensatz zu »unteren« Verwaltungsbehörden als aus dem herkömmlichen Verständnis von Oberbehörden. Als Oberbehörden gelten nämlich üblicherweise solche, die landesweit für Spezialaufgaben zuständig sind und der Fachaufsicht der für die Spezialaufgaben zuständigen obersten Landesbehörden (Ministerien) unterliegen.²⁵ Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen sind demgegenüber nicht landesweit zuständig und unterliegen der Fachaufsicht verschiedener Ministerien je nach wahrgenommener Zuständigkeit. Letzteres gilt auch für die landesweit zuständige Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (§ 11 Abs. 4, § 13 Abs. 3 VwORG).
- 19 **c) Oberstufe.** Auf der Oberstufe der unmittelbaren Landesverwaltung finden sich als **oberste Landesbehörden** vor allem die **Ministerien** und der der Landesregierung gegenüber selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen Rechnungshof.²⁶ Daneben gehören der Oberstufe **Landesoberbehörden** im soeben erwähnten herkömmlichen Sinne an. Sie sind wie das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz oder das Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz Sonderbehörden. Im Unterschied zu Bundesoberbehörden können sie im Einzelfall über einen Verwaltungsunterbau in Form von unteren Sonderbehörden verfügen.²⁷ Dies trifft auf die Zentralstelle der Forstverwaltung in Neustadt zu, der derzeit als untere Behörden 45 Forstämter nachgeordnet sind.

22 LG zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (VwORG) v. 12.10.1999 (GVBl. S. 325). Vgl. auch § 1 Rn. 24 zur Verfassungsgemäßheit der Reform im Hinblick auf Art. 78 Abs. 1 LV.

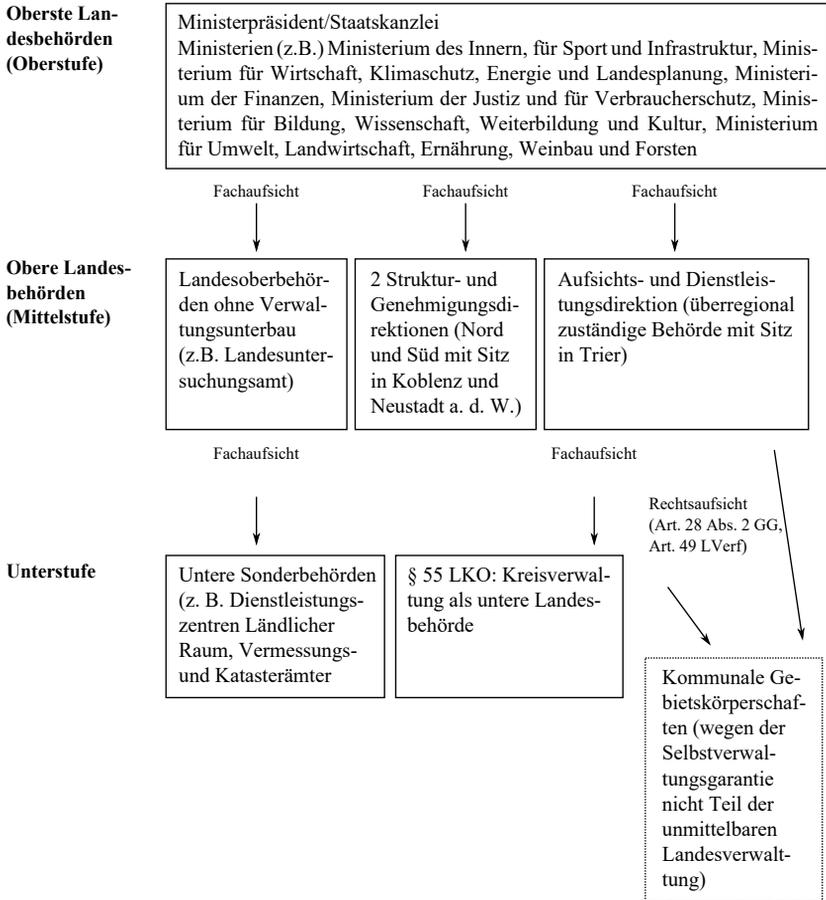
23 Zur Vorgeschichte *Bitter*, DÖV 1997, 855 ff.; *Rüter*, DÖV 1997, 908 ff.; *Groß*, in: Konzendorf, S. 53 ff.; *Lotz*, DVP 1999, 413 ff. Zum Folgenden *Hoegner/Groß*, DÖV 2000, 1040 ff.

24 Vgl. *Stadelmaier/Konzendorf*, DÖV 2004, 729 (730).

25 *Burgi* (Fn. 1), § 9 Rn. 15; *Maurer/Waldhoff*, § 22 Rn. 19.

26 Die Rechtsstellung und die Aufgaben des Rechnungshofes sind in mehreren Gesetzen geregelt. Die Rechtsstellung ist in Art. 120 Abs. 2 S. 2 LV sowie § 1 Abs. 1 RHG niedergelegt; die Aufgaben finden sich im Wesentlichen in Art. 120 Abs. 2 S. 1 LV, §§ 88 ff. LHO, 2 RHG. Vgl. auch § 1 Rn. 29 u. 136.

27 *Burgi* (Fn. 1), § 9 Rn. 16.



Zur Erläuterung: Die Rechtsaufsicht kennzeichnende Pfeile sind gestrichelt dargestellt.

4. Verwaltungsmodernisierung. a) Elemente im Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (VwORG). Das Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (Rn. 17) enthält über die Neustrukturierung der Mittelinstanz hinaus weitere Regelungen, die auf die Modernisierung der Verwaltung zielen. Zu diesen Zielen gehört die **Erneuerung interner Entscheidungs- und Arbeitsabläufe in der Verwaltung**.²⁸ § 2 VwORG begründet dementsprechend eine Pflicht zum Einsatz geeigneter Systeme der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung. Der Einsatz ist zwar nicht zwingend von einer gesetzlichen Regelung abhängig. Doch begründet – als eine Art Vorläufer zu §§ 71 a ff VwVfG (Rn. 26) – § 2 VwORG einen Handlungsdruck zur adäquaten Behördenausstattung.²⁹ Dem

²⁸ Zu diesem Ziel Kluth (Fn. 4), § 79 Rn. 113; Stadelmaier/Konzendorf, DÖV 2004, 731 f.

²⁹ Hoegner/Groß, DÖV 2000, 1042.

§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns

gleichen Ziel dient die Bildung von **Projektgruppen**. § 3 VwORG sieht sie vor, soweit mehrere Organisationseinheiten einer Landesbehörde oder mehrere Landesbehörden an der Entscheidung über einen Antrag mitwirken und wenn hierdurch der Verfahrensablauf beschleunigt werden kann. Eine verfahrensabschließende Entscheidungskompetenz kommt der Projektgruppe nicht zu, um die Verantwortlichkeit des fachlich zuständigen Ministeriums nicht zu unterlaufen.³⁰ Auch ergibt sich aus § 3 VwORG kein subjektives Recht des Bürgers auf Bildung einer Projektgruppe. Der **Aufgabenkritik** kommt in den Bemühungen um die Modernisierung der Verwaltung gleichfalls eine zentrale Rolle zu: Es geht um die Bewertung der überkommenen Aufgabenverteilung und darum, welche Aufgaben gebündelt dezentralen Verwaltungseinheiten (dazu Rn. 6) überlassen oder entstaatlicht werden können. Die Reform der Mittelstufe (dazu Rn. 17) ist ein Ergebnis dieser Aufgabenkritik.³¹ § 4 VwORG erklärt sie zur Daueraufgabe mit turnusmäßiger Berichtspflicht der Landesregierung an den Landtag. Dahin gehende Schritte beschreiben das 1. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Art. 1 (Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform) und das 2. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform (Aufgabenverlagerungen), beide vom 28.9.2010.³²

- 21 **b) Errichtung von Landesbetrieben.** aa) **Allgemeine Gesichtspunkte:** Ausdruck der Verwaltungsmodernisierung ist ferner die Errichtung von Landesbetrieben, die kaufmännisch geführt werden und für die besondere Regelungen der Haushaltsordnung gelten.³³ Eine Legaldefinition fehlt, im Unterschied etwa zur Rechtslage in Nordrhein-Westfalen (§ 14 a LOG NW). Gleichwohl wird die Organisationsform in Art. 116 Abs. 1 LV und §§ 26, 74, 87 LHO als bestehend vorausgesetzt. Die rechtliche Aufarbeitung steht noch aus. Unter diesem Vorbehalt wird man festhalten können: Landesbetriebe sind **rechtlich unselbstständige, aber funktional verselbstständigte Teile der Landesverwaltung**, die der Verwaltung selbst oder dem Markt Dienstleistungen oder Waren anbieten.³⁴ Einstweilen sind sie nicht zur juristischen Person verselbstständig.³⁵ Die Gefahr eines Steuerungsdefizits besteht deshalb nicht.³⁶ Andererseits eröffnet die funktionale Verselbstständigung Räume eigenverantwortlichen Verwaltungens, flankiert durch die haushaltsrechtliche Sonderstellung (§ 26 LHO). Im Ergebnis liegt somit bei den Landesbetrieben auch keine formelle oder materielle Privatisierung³⁷ vor. Sie sind nach wie vor Verwaltungseinheiten des Landes. Bei entsprechender Aufgabenzuweisung ist ein Landesbetrieb deshalb auch als Behörde denkbar.
- 22 **bb) Aufgabenspektrum und Ausgestaltung ausgewählter Landesbetriebe:** Landesbetriebe im vorbezeichneten Sinne sind der Betrieb Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen (BLAW), Landesbetrieb Daten und Information (LDI), der Landesbetrieb Mobili-

30 Vgl. dazu MinBl. 2000 S. 3 ff., 12 ff.; *Hoegner/Groß*, DÖV 2000, 1042.

31 Dazu *Kluth* (Fn. 4), § 79 Rn. 147 ff.; *Hoegner/Groß*, DÖV 2000, 1043.

32 GVBl. S. 272 bzw. S. 280; dazu LT-Drucks. 15/4489, S. 34 f.

33 *Kluth* (Fn. 4), § 79 Rn. 149; *Mann*, Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, 2002, S. 100.

34 Zum Ganzen *Kluth* (Fn. 4), § 79 Rn. 149; *M. Meinert*, Grenzen und Chancen der Organisationsform »Landesbetrieb« nach § 26 LHO, Diss. Potsdam 2006 (abrufbar unter: http://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/files/1097/meinert_diss.pdf).

35 *Trzaskalik*, in: G/C, Art. 116 Rn. 10; anders *Stadelmaier/Konzendorf*, DÖV 2004, 730, die von rechtlicher Selbstständigkeit ausgehen.

36 Dazu *Burgi*, NWVBl. 2001, 1 (4).

37 Zu dieser *Burgi* (Fn. 1), § 10 Rn. 7 ff.

tät (vormals Landesbetrieb Straßen und Verkehr, LSV) und der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB), aber auch die ehemalige Landesforstverwaltung als Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz, der Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester Mainz, die Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz, und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie in Koblenz.³⁸

Als gemeinsamer Nenner der Aufgaben sind im Wesentlichen Dienstleistungen hervorzuheben, wie der Blick in die Errichtungsgesetze ergibt. So ist der Landesbetrieb Daten und Information (LDI) dazu angehalten, »insb. (...) die Behörden, Gerichte und Stellen des Landes bei der Planung und dem Betrieb von IT-Systemen, -verfahren und -einrichtungen« zu beraten und zu unterstützen (§ 1 Abs. 2 S. 2 (LDIG)). Die Erbringung der Dienstleistung erfolgt somit verwaltungsintern. Das Landesgesetz über die Errichtung des Landesbetriebes Straßen und Verkehr sieht vor, dass dieser die bisherigen Aufgaben des Landesamtes für Straßen und Verkehr übernimmt (§ 1 Abs. 1 LSVG) und das Landesamt nebst nachgeordneten Behörden dem Landesbetrieb zugewiesen wird (§ 1 Abs. 2 LSVG). Aufgabenschwerpunkt ist damit die Betreuung (die Planung, der Bau und die Unterhaltung) des rheinland-pfälzischen Straßennetzes. Außerdem ist der Landesbetrieb obere Straßenbaubehörde (§ 49 Abs. 2 LStrG) und untere Straßenbaubehörde für Straßen in der Baulast des Bundes, des Landes und der Landkreise (§ 49 Abs. 3 Nr. 1 LStrG). Dem Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung, am 1.1.1998 aus der Staatsbauverwaltung hervorgegangen, obliegt neben der Sanierung und Vorbereitung der Umnutzung von Verwaltungsgebäuden der Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften an Private. Neben der Bestimmung der Aufgaben des Landesbetriebes finden sich in einschlägigen Vorschriften Aussagen zur Dienst- und Fachaufsicht, zum Erlass einer Betriebsatzung oder zur Bildung eines Beirates (so zur Beratung und Unterstützung der Geschäftsführung des Landesbetriebes Daten und Information).

IV. Verwaltungshandeln

1. Informationsverwaltung. Eine kaum zu unterschätzende Bedeutung für das Verwaltungshandeln haben hinreichende Informationen. Die Verwaltung bedarf ihrer, um gesetzeskonform, effektiv und bürgernah handeln zu können, Private zur Wahrung und Kenntnis ihrer verwaltungsbezogenen Rechte und Pflichten. Auf diesem Hintergrund sind Ansätze eines »Informationsverwaltungsrechts« zu beobachten,³⁹ die auch das Landesrecht erfasst haben. Dabei geht es nicht mehr allein um den von konkreten Verwaltungsverfahren (unten 2.) unabhängigen individualrechtlichen Zugang zu amtlichen Informationen, den das Land nach dem Vorbild des Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (Sart. Nr. 113) zunächst eröffnet hatte.⁴⁰ Vielmehr hat das Land inzwischen den voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu den bei der Verwaltung vorhandenen Informationen um eine aktive Informationspflicht erweitert. Die Verwal-

38 S. dazu etwa das LG über die Errichtung des Landesbetriebes Daten und Information v. 16.12.2002 (GVBl. S. 496, BS 200–1); das LG über die Errichtung des Landesbetriebes Straßen und Verkehr v. 18.12.2001 (GVBl. S. 303, BS 200–7); zur Bezeichnungsänderung vgl. Art. 1 des G v. 22.12.2008 (GVBl. S. 317), u. www.hafenbetriebe-ludwigshafen.de, www.ldi.rlp.de, www.wald-rlp.de, www.lbm.rlp.de, www.lbbnet.de, www.rheinische-philharmonie.de, www.staatsphilharmonie.de.

39 Dazu *Eblers*, in: *Ehlers/Pünder*, § 1 Rn. 76.

40 LG über die Freiheit des Zugangs zu Informationen v. 26.11.2008 (GVBl. S. 296).