



Zusatzmaterial zu

Der Rechtsbegriff der Öffentlichen Verwaltung (VerwR, Rn. 15-17)

Die Staatsgewalt wird verfassungsrechtlich in Legislative, d. h. die gesetzgebende Gewalt, Exekutive, d. h. die vollziehende Gewalt, sowie Judikative, d. h. die rechtsprechende Gewalt, unterteilt, vgl. Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 20 Abs. 2 GG („horizontale Gewaltenteilung“).

Innerhalb der Exekutive kann dann weiter zwischen der Gubernative, also der Regierung, sowie der Administrative, d. h. der Verwaltung, unterschieden werden. Gemeint ist damit die Öffentliche Verwaltung, also gerade nicht die Verwaltung von privatwirtschaftlichen Unternehmen, Vermögen oder Ähnlichem.

Um zu bestimmen, was unter den Begriff der Öffentlichen Verwaltung fällt (und was nicht), gibt es verschiedene Ansätze zur Begriffsbestimmung. Diese sind etwa relevant, wenn es festzustellen gilt, ob der Anwendungsbereich eines Gesetzes (z. B. des VwVfG) eröffnet ist oder wer mit welchen Rechten und Pflichten Beteiligter eines Rechtsstreits ist (Verwaltung als Teil des grundrechtsgebundenen Staates). Welcher Verwaltungsbegriff einschlägig ist, kommt letztlich auf die entsprechende Fragestellung an.

Verschiedene Begriffsbestimmungen

Gängig ist zunächst eine Bestimmung der **Verwaltung im organisatorischen Sinne**. Verwaltung im organisatorischen Sinne ist die Gesamtheit der öffentlich-rechtlichen Rechtsträger und darüber hinaus solche privatrechtsförmigen Rechtsträger, soweit sie von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts beherrscht werden.¹

Weiter wird Verwaltung formell bestimmt. **Verwaltung im formellen Sinne** ist dabei jegliche Tätigkeit, die von der Verwaltung im organisatorischen Sinne (s. o.) ausgeübt wird.²

Umstritten ist die Bestimmung der Verwaltung im materiellen Sinne. In diesem Sinne ist auch der § 1 VwVfG zu verstehen.³ **Verwaltung im materiellen Sinne** ist (nur) dann gegeben, wenn auch Verwaltungsangelegenheiten wahrgenommen werden. Wann genau das der Fall ist, wird mithilfe von negativen und positiven Definitionen versucht zu bestimmen.

¹ Siehe dazu ausführlich *Ehlers/Pünder*, in: dies. (Hrsg.), VerwR AT, 16. Aufl. 2022, § 1 Rn. 3; zu den Rechtsträgern siehe *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 70 ff.

² Dazu *Ehlers/Pünder*, in: dies. (Hrsg.), VerwR AT, 16. Aufl. 2022, § 1 Rn. 11.

³ *Kastner*, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 1 VwVfG, Rn. 40.



Negative Definition meint dabei, dass die Verwaltung derjenige Teil der grundrechtsgebundenen Staatsgewalt ist, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung ist.⁴ Hier wird also beschrieben, was gerade keine Verwaltung ist (deswegen *negativ*). Um jedoch hieraus eine eindeutige Bestimmung der Verwaltung ableiten zu können, ist wiederum eine genaue Definition von Gesetzgebung und Rechtsprechung erforderlich – das „Problem“ wird mithin verlagert.

Positive Definitionsversuche stellen dagegen etwa auf Zweck, Aufgaben oder besondere Handlungsmittel ab⁵ und versuchen so, die Verwaltung selbst zu beschreiben und nicht durch eine negative Abgrenzung (von anderen, wiederum definitionsbedürftigen Begriffen wie Gesetzgebung oder Rechtsprechung) zu erfassen.

Um sich dem Begriff der Verwaltung über die negative bzw. positive Definition hinaus zu nähern, kann auch auf eine **Kombination negativer und positiver Definitionselemente** zurückgegriffen werden:

„Öffentliche Verwaltung liegt vor, wenn ein Akteur wegen der ihm zuzuordnenden hoheitlichen Befugnisse unmittelbar grundrechtsgebunden ist und kein Fall von Gesetzgebung oder Rechtsprechung gegeben ist.“⁶

Zu beachten ist jedoch, dass unterschiedliche Gesetze den Begriff der materiellen Verwaltungstätigkeit verschieden verstehen können, sodass je nach Gesetz eine eigenständige Bestimmung des Begriffs der Verwaltungstätigkeit zu erfolgen hat.⁷

Beispiel: Deutsche Bahn AG

Als Beispiel für den unterschiedlichen Einsatz des Verwaltungsbegriffs lässt sich die Deutsche Bahn AG heranziehen, die als privatrechtsförmige Aktiengesellschaft organisiert ist, aber zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes steht.

Sie ist aufgrund der Beherrschung durch den Bund (öffentlich-rechtlicher Rechtsträger) als Teil der Verwaltung im organisatorischen Sinne zu sehen.

Ihre Tätigkeit ist demgemäß auch als Verwaltung im formellen Sinne anzusehen.

Fraglich ist jedoch, ob auch Verwaltung im materiellen Sinne durch sie wahrgenommen wird. Nach der obigen Definition ist das (nur) dann der Fall, wenn ein Akteur wegen der ihm zuzuordnenden hoheitlichen Befugnisse unmittelbar grundrechtsgebunden ist und kein Fall von Gesetzgebung oder Rechtsprechung gegeben ist.⁸

Unabhängig davon, welche Definition von Gesetzgebung oder Rechtsprechung zu bevorzugen ist⁹, fällt die Tätigkeit der Deutschen Bahn AG nicht darunter. Entscheidend für die

⁴ Näher zur institutionellen und tätigkeitsbezogenen negativen Definition sowie Nachteilen der negativen Definition des Verwaltungsbegriffs, *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 15.

⁵ Klassisch: *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, VerwR I, 13. Aufl. 2017, § 3 Rn. 1 ff.

⁶ *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 17.

⁷ Siehe dazu *Ehlers/Pünder*, in: dies. (Hrsg.), VerwR AT, 16. Aufl. 2022, § 1 Rn. 10.

⁸ *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 15.

⁹ Dazu näher *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 15.



Zuordnung zur materiellen Verwaltung ist somit, ob eine Grundrechtsbindung der Deutschen Bahn AG besteht. Diese besteht durch die Beherrschung der Deutschen Bahn durch die Bundesrepublik Deutschland als alleinigem Akteur. Dafür spricht, dass es sonst von der konkret gewählten Organisationsform abhängen würde, ob die öffentliche Hand den Grundrechten unterworfen ist (Keine Flucht ins Privatrecht).¹⁰

Somit ist nach allen drei Verwaltungsbegriffen die Deutsche Bahn als Öffentliche Verwaltung anzusehen.

Zu beachten für Klausuren ist jedoch, dass Rechtsstreitigkeiten mit der Deutschen Bahn natürlich dann nicht vor den Verwaltungsgerichten zu führen sind, wenn es sich um Streitigkeiten handelt, die nicht öffentlich-rechtlicher Art sind, also z. B. Streitigkeiten um die Gültigkeit von Ticketkäufen, Entschädigung bei Verspätungen¹¹ usw.

Autorin: Maren Eilers, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Münster

¹⁰ Siehe BVerfGE 147, 50 (144) – Parlamentarischer Informationsanspruch (2017), st. Rspr.; a. A. Windthorst, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 87e GG, Rn. 47a.

¹¹ Sliwiok-Born, in: BeckOGK, Bahngastrechte-VO, Art. 30, Rn. 49.1.