Materialien, Fälle, Lösungen
zu HINNERK WISSMANN: Verwaltungsrecht, 2. A. (Mohr Siebeck Lehrbuch, ISBN 978-3-16-200577-9)
Mohr Siebeck

Begleitartikel: Grundbegriffe des öffentlichen Rechts

*Clara Neumann**

Öffentlich-rechtliche Rechtsträger (VerwR, Rn. 70-71)

A. Was versteht man unter öffentlich-rechtlichen Rechtsträgern?

Öffentlich-rechtliche Rechtsträger sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.[1] Zum fundierten Verständnis dieser Definition bietet es sich an, sie in ihre Einzelteile zu zerlegen. Unter einer juristischen Person versteht man eine Organisation, die vollrechtsfähig ist. *Juristische Personen* sind zum Beispiel eine AG, eine GmbH oder eine Gemeinde. Vollrechtsfähigkeit bedeutet, dass ihr die Rechtsfähigkeit, also die Befähigung, Träger von Rechten und Pflichten zu sein, in der Regel zugeschrieben ist und nur durch Ausnahmen begrenzt werden kann. Eine juristische Person kann also zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet werden oder ein solches von jemand anderen einfordern. So kann eine Gemeinde z.B. die Grundsteuer fordern und ist verpflichtet Zugang zu öffentlichen Einrichtungen gewähren. Die juristischen Personen *des öffentlichen Rechts* sind juristische Personen, welche im Grundgesetz oder in der Landesverfassung vorgesehen sind und solche die durch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts errichtet werden.[2] Da öffentlich-rechtliche Rechtsträger selbst handlungsunfähig sind (vgl. §§ 11, 12 VwVfG), bedarf es sog. Organe.[3] Organe können beispielsweise Behörden sein. Die Personen, die die Aufgaben eines Organs übernehmen und damit tatsächlich für den Rechtsträger handeln, sind sog. Organwalter.[4] Zum Beispiel nehmen die Gemeinden die Aufgabe wahr für Sicherheit und Ordnung zu sorgen (§§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 OBG NRW). Als handelndes Organ kann dann die Bürgermeisterin als Behörde zur Aufgabenerfüllung eine Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG) erlassen, dass keine Glasflaschen mehr an den See mitgenommen werden dürfen.

Diese im Grundsatz bestehende Trennung zwischen handlungsfähigem Organ und ihrem rechtsfähigem Träger findet ihre Ausnahme in den sog. Beliehenen.[5] Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die durch oder aufgrund eines Gesetzes mit Hoheitsrechten ausgestattet sind und somit im eigenen Namen hoheitliche Aufgaben erfüllen, wie zum Beispiel der TÜV. Ihr Ausnahmecharakter rügt daher, dass sie sowohl Behörde i.S.v. § 1 Abs. 4 VwVfG als auch Rechtsträger sind.

B. Relevanz von öffentlich-rechtlichen Rechtsträgern in der gutachterlichen Prüfung

In der gutachterlichen Prüfung werden öffentlich-rechtliche Rechtsträger in den Sachentscheidungsvoraussetzungen, namentlich in der Prüfung der Beklagtenvoraussetzungen (§ 78 VwGO,

---

* Die inhaltliche und didaktische Ausarbeitung dieses Artikels wurde durch fachliche Rückmeldungen und Überarbeitungshinweise von Marie Weiser begleitet. Zudem nahm sie die abschließende Überarbeitung des Textes vor.

[1] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 68.

[2] Mehr zu der Struktur, den einzelnen Rechtsträgern, sowie zur Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 212-225.

[3] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 234 f., 251

[4] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 230, 236-241, 244-247.

[5] s.a. § 44 Abs. 3 S. 1 BHO; *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 228.

§§ 61, 62 VwGO), wichtig.[6]

Zunächst ist gem. § 78 Abs. 1 VwGO zu prüfen, ob die Klage an den richtigen Beklagten, also jemanden mit passiver Prozessführungsbefugnis, gerichtet wurde.[7] Passive Prozessführungsbefugnis meint die Befugnis des Beklagten, über die vom Kläger behauptete Verpflichtung im eigenen Namen einen Prozess zu führen. § 78 Abs. 1 Nr. 1, 1. Hs. VwGO schreibt vor, dass die Klage gegen den Bund, das Land oder die Körperschaft[8], also den Rechtsträger, zu richten ist, deren Behörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat – sog. Rechtsträgerprinzip.[9]

Ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts als richtige Beklagte hinreichend bezeichnet, so ergibt sich die Beteiligungsfähigkeit dieses Rechtsträgers nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO. In Ermangelung der Handlungsfähigkeit sind die Rechtsträger nicht prozessfähig. Jedoch gilt für diese § 62 Abs. 3 VwGO, wonach der gesetzliche Vertreter für sie vor Gericht handeln kann.[10]

C. Wie prüfe ich, ob der richtige öffentlich-rechtliche Rechtsträger gegeben ist?

Da das Handeln eines Organs bzw. einer Behörde immer einer juristischen Person zurechenbar ist und es kein Organ ohne dahinterstehenden Rechtsträger gibt, fokussiert sich die Prüfung des richtigen öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers nicht auf das „Ob?“, sondern das „Wer?“.[11]

Zwar genügt als Erleichterung für den Kläger gem. § 78 Abs. 1 Nr. 1, 2. Hs. VwGO, dass dieser lediglich die handelnde Behörde angibt. Jedoch ist für die Fallbearbeitung, insbesondere mit Blick auf die ebenso zu prüfenden §§ 61, 62 VwGO, stets der richtige Beklagte zu bestimmen.

Die Zuordnung der Behörde zu ihrem Rechtsträger ist unproblematisch, wenn sich der Rechtsträger der für ihn selbst errichteten Behörden zur Aufgabenerfüllung bedient. In den folgenden Beispielen ist der Rechtsträger mithin leicht bestimmbar:

Lehnt eine kreisfreie Stadt M durch ihren Bürgermeister L einen beantragten Verwaltungsakt ab, so ist die Stadt als Gebietskörperschaft (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 Var. 3 VwGO) der Rechtsträger der handelnden Behörde Bürgermeister und somit die richtige Beklagte.

Ficht die Schülerin S den Verwaltungsakt der Bezirksregierung B (und somit der Schule) an, der ihr untersagt, an der Klassenfahrt teilzunehmen, folgt aus §§ 8 Abs. 1 S. 1, 14 Abs. 1 S. 1 LOG NRW (Landesgesetz), dass B eine Landesbehörde und das Land damit der richtige Beklagte i.S.v. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist.

Unterlässt beispielsweise das nach § 48 Abs. 2 Nr. 4 WaffG (Bundesgesetz) zuständige Bundesver-

---

[6] Zu den Klagearten, auf welche dieser Prüfungsschritt Anwendung findet, siehe die Schemata in *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 693-702.

[7] Nach anderer Ansicht der Rechtsprechung und einem Teil der Literatur handelt es sich bei § 78 VwGO um die in der Begründetheit zu prüfende Passivlegitimation, mit der die auf einem Recht gründende Verpflichtung (im Gegensatz zur aktiven Berechtigung durch ein Recht) gemeint ist; zum Streitstand *Rozek*, Verwirrspiel um § 78 VwGO? – Richtiger Klagegegner, passive Prozessführungsbefugnis und Passivelegitimation, JuS 2007, S. 601-605.

[8] Zur Definition der öffentlich-rechtlichen Körperschaft siehe *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 217.

[9] Es ist ausnahmsweise auch möglich, dass die Behörde selbst tauglicher Beklagter sein kann, sofern das Landesrecht dies bestimmt, Art. § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO (sog. Behördenprinzip). In den meisten Bundesländern, wie z.B. in NRW, liegt eine solche Regelung allerdings nicht vor.

[10] Wer vertretungsbefugt ist, ergibt sich aus den einschlägigen Bestimmungen, so ist in NRW beispielsweise nach § 63 Abs. 1 S. 1 GO NRW der Bürgermeister für Gemeinden vertretungsbefugt.

[11] Dies bezieht sich auf Bundesländer, in denen das Rechtsträgerprinzip gilt.

waltungsamt die Erteilung einer Waffenerlaubnis für eine nach Deutschland kommende Amerikanerin, so ist der Bund (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 VwGO) als Rechtsträger der richtige Klagegegner.

Ein Angestellter des TÜVs verwehrt nach der Hauptuntersuchung des Kfz die Erlaubnis, am Straßenverkehr teilzunehmen (TÜV-Plakette). Als Beliehener ist der TÜV durch oder aufgrund des Gesetzes mit Rechtsfähigkeit ausgestattet und somit selbst der richtige Beklagte.

Zu beachten ist dabei, dass es hier nicht darauf ankommt, ob das handelnde Organ tatsächlich zuständig war. Auch der Rechtsträger einer unzuständigerweise handelnden Behörde ist tauglicher Klagegegner.[12] Dies wird erst im Rahmen der

Schwieriger kann sich die Bestimmung des zugehörigen Rechtsträgers gestalten, wenn ein Landrat handelt. Der Landrat ist das klausurrelevanteste Beispiel dafür, dass ein Organwalter in Abhängigkeit von der vorgenommenen Handlung einem anderen Rechtsträger zuzuordnen ist. Der Landrat übernimmt zum einen eine Vielzahl von Aufgaben für die Kreise (vgl. § 42 KrO NRW). Zum anderen wird er im Wege der Organleihe[13] zur Behörde der Länder und führt als untere staatliche Verwaltungsbehörde die Aufsicht über örtliche Ordnungsbehörden der Gemeinden aus (§ 1 Abs. 3 KrO NRW, § 9 Abs. 2 LOG NRW, § 7 Abs. 1 OBG NRW, § 120 GO NRW).

Beispielsweise könnte der Landrat eine Baugenehmigung für Windenergieanlagen in der kreisangehörigen Stadt erteilen (§ 74 Abs. 1 BauO NRW). Mit Kenntnissen im Baurecht, findet man in § 57 Abs. 1 Nr. 3 lit. b BauO NRW, dass die Kreise die Bauaufsichtsbehörden für übrige kreisangehörige Gemeinden sind. Davon ausgehend, dass der Landrat rechtmäßig handelt, was man auch in der Klausur so annehmen sollte, vertritt dieser in dem Fall den Kreis (§ 42 lit. e KrO NRW).[14]

Zur Wissensüberprüfung empfehlen sich die Fälle in den Übersichten 9 und 10.[15]

[12] Die Zuständigkeit wird erst in der Begründetheitssprüfung im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit des Handelns relevant.
[13] Bei dieser sog. Organleihe wird ein Organ eines Rechtsträgers ermächtigt und beauftragt, die Aufgaben eines anderen Rechtsträgers wahrzunehmen.
[14] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 235.
[15] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 251, 261.