

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	XXI
§ 1 Einleitung	1
1. Teil: Grundlagen	11
§ 2 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	11
§ 3 Steuerung	42
2. Teil: Die Steuerungspraxis des Landes	55
§ 4 Lebensmittelüberwachung und Veterinärverwaltung	55
§ 5 Heimaufsicht	132
3. Teil: Aufgabenübergreifende rechtliche Untersuchung der Steuerungsbefugnisse des Landes	175
§ 6 Gesetzliche Sonderaufsichtsinstrumente	175
§ 7 Informale Steuerungsinstrumente	229
4. Teil: Zusammenfassung und Ausblick	237
§ 8 Zusammenfassung in Leitsätzen	237
§ 9 Ausblick	243
Literaturverzeichnis	245
Sachverzeichnis	277

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXI
§ 1 Einleitung	1
A. Gegenstand und Ziele der Untersuchung	1
B. Gang der Untersuchung	4
I. Aufbau der Untersuchung	4
II. Methodische Vorgehensweise bei der Untersuchung der Steuerungspraxis	4
1. Teil: Grundlagen	11
§ 2 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	11
A. Die Entwicklung der kommunalen Aufgabenmodelle und insbesondere der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	12
I. Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben in den Ländern	12
1. Entwicklung unterschiedlicher Aufgabenmodelle	12
a. Dualistisches Aufgabenmodell	13
b. Monistisches Aufgabenmodell	14
2. Die Einrichtung verschiedener Aufgabenmodelle in den Ländern	16
a. Aufgabendualismus	16
b. Aufgabenmonismus	18
3. Aufgabenarten	18
a. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	19
b. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	19
c. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	20
d. Auftragsangelegenheiten	21
II. Die Entwicklung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	21
III. Die Aufgabensystematik in Nordrhein-Westfalen	23
1. Monistische Aufgabenstruktur	23
2. Aufgabenarten	25
a. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben	25

b.	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	26
c.	Auftragsangelegenheiten	27
aa.	Keine Begründung neuer Auftragsangelegenheiten	27
(1)	Begründung von Auftragsangelegenheiten durch den Landesgesetzgeber	27
(2)	Begründung von Auftragsangelegenheiten durch den Bundesgesetzgeber	28
bb.	Auftragsangelegenheiten nach altem Recht	28
B.	Die rechtliche Ausgestaltung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in Nordrhein-Westfalen	29
I.	Rechtliche Grundlagen der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	30
II.	Rechtliche Einordnung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	31
III.	Ausgestaltung der Sonderaufsicht über die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	34
1.	Maßstab der Sonderaufsicht	34
2.	Sonderaufsichtsbehörden	36
3.	Befugnisse der Sonderaufsicht	36
a.	Unterrichtungsrecht	37
b.	Weisungsrecht	37
aa.	Begriff der Weisung	37
bb.	Rechtmäßigkeitsweisungen	38
cc.	Zweckmäßigkeitsweisungen	38
(1)	Allgemeine Weisungen	39
(2)	Besondere Weisungen	39
c.	Selbsteintrittsrecht	40
d.	Durchsetzung der Aufsichtsmaßnahmen	41
e.	Adressat der Aufsichtsmaßnahmen	42
§ 3	Steuerung	42
A.	Begriff der Steuerung	43
I.	Begriff und Begriffselemente	43
II.	Verhältnis von Steuerung zu Aufsicht und Kontrolle	45
1.	Begriff der Aufsicht	45

2. Begriff der Kontrolle	46
3. Steuerung als Oberbegriff	47
III. Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Steuerung	47
IV. Rechtsförmliche und informale Steuerungsinstrumente	48
B. Steuerung im Kontext der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	50
I. Steuerungssubjekt	50
II. Steuerungsobjekt	51
III. Steuerungsziele	51
IV. Steuerungsinstrumente	52
V. Einwirkungen auf die Steuerungsbeziehung von Land und Kommunen	53
2. Teil: Die Steuerungspraxis des Landes	55
§ 4 Lebensmittelüberwachung und Veterinärverwaltung	55
A. Rechtliche Ausgestaltung der Lebensmittelüberwachung und der Veterinärverwaltung	57
I. Rechtliche Ausgestaltung der Lebensmittelüberwachung	57
1. Gegenstand, rechtliche Grundlagen und Begriff der Lebensmittelüberwachung	57
a. Gegenstand und rechtliche Grundlagen	57
b. Begriff der Lebensmittelüberwachung	59
2. Aufbau der Lebensmittelüberwachung	60
a. Gesetzgebungszuständigkeiten	60
b. Vollzug der Lebensmittelüberwachung	61
aa. Vollzug durch die Mitgliedstaaten	61
bb. Vollzug durch die Länder	62
cc. Vollzug durch die Kommunen	63
dd. Vollzugsaufgaben des Bundes	63
(1) Rolle des Bundes beim Vollzug der Lebensmittelüberwachung	63
(2) Beteiligte Behörden auf Bundesebene	64
(a) Bundesministerien	65
(b) Bundesoberbehörden	65

(aa) Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	66
(bb) Bundesinstitut für Risikobewertung	66
3. Ausgestaltung der Lebensmittelüberwachung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	68
a. Einordnung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	68
b. Sonderaufsichtsbehörden	68
c. Sonderaufsichtsbefugnisse	69
aa. Unterrichtsrecht, § 8 OBG NRW	69
bb. Weisungsrecht, § 9 OBG NRW, § 4 LFBRVG NRW	69
(1) Rechtmäßigkeitsweisungen, § 9 Abs. 1 OBG NRW	69
(2) Zweckmäßigkeitweisungen, § 9 Abs. 2 OBG NRW	69
(3) Befristete Weisungen nach § 4 LFBRVG NRW	70
cc. Selbsteintrittsrecht, § 10 OBG NRW	70
II. Rechtliche Ausgestaltung der Veterinärverwaltung	71
1. Gegenstand und rechtliche Grundlagen der Veterinärverwaltung	71
2. Aufbau der Veterinärverwaltung	72
a. Gesetzgebungszuständigkeiten	72
b. Vollzug der Veterinärangelegenheiten	73
3. Ausgestaltung der veterinärrechtlichen Angelegenheiten als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	75
a. Einordnung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	75
b. Sonderaufsichtsbehörden	75
c. Sonderaufsichtsbefugnisse	76
B. Steuerungspraxis	77
I. Organisation der kommunalen Behörden und der Sonderaufsichtsbehörden	77
1. Kommunale Behörden	77
a. Lebensmittelüberwachungsbehörden	77
b. Veterinärbehörden	79
2. Sonderaufsichtsbehörden	79
a. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	79
b. Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz	80

II. Verwaltungsinterne Steuerungsmechanismen.....	81
1. Wahrnehmung der gesetzlichen Aufsichtsinstrumente durch das Land.....	81
a. Unterrichtsrecht, § 8 OBG NRW	81
aa. Berichtspflichten.....	81
(1) Arten von Berichtspflichten	81
(a) Regelmäßige Berichtspflichten.....	82
(b) Anlassbezogene Berichtspflichten.....	82
(2) Beispiele für Abfragen aus der Praxis und auftretende Probleme	82
(3) Organisation der Berichtspflichten	84
bb. Fachaufsichtliche Überprüfungen.....	84
cc. Übermittlung von Daten	85
b. Weisungsrecht, § 9 OBG NRW	86
aa. Allgemeine Weisungen.....	86
bb. Besondere Weisungen	88
cc. Weisungen nach § 4 LFBRVG NRW.....	89
dd. Formalien und Verfahren beim Erlass von Weisungen.....	89
(1) Verfahren vor dem Erlass von Weisungen	89
(2) Hinweis auf Einordnung als allgemeine Weisung	89
(3) Form	90
(4) Dienstweg.....	90
(5) Veröffentlichung der Weisungen	91
c. Selbsteintrittsrecht, § 10 OBG NRW	91
2. Wahrnehmung informaler Steuerungsinstrumente durch das Land.....	91
a. Beratung	91
b. Abfragen außerhalb des Unterrichtsrechts nach § 8 OBG NRW	91
c. Dienstbesprechungen.....	92
d. Fachgespräche bzw. -besprechungen	92
e. Arbeitsgruppen	93
f. Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände	94
g. Runder Tisch	95
h. Vereinbarungen, Absprachen	96

aa. Zielvereinbarungen	96
bb. Sonstige Absprachen	96
i. Pilotprojekte	96
aa. Kontrollbarometer	97
bb. IDV-System	98
j. „Soll-Weisungen“	98
k. Konzepte	100
aa. Rahmenkonzepte	100
bb. Maßnahmenkonzepte	101
l. Telefonkonferenzen	101
m. Protokolle	102
n. Musterverfügungen und Musteranschreiben	103
o. Musterprozesse und Unterstützung bei gerichtlichen Verfahren	103
p. Audits	104
q. Landesüberwachungsprogramm	105
r. Unterstützung bei der Personalausstattung der Kommunen	105
s. Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen, Vorträge	106
t. Kontrollzentren	107
u. Benchmarking bzw. Leistungsvergleiche	108
v. EDV-Systeme	108
w. Widerspruchsverfahren	109
3. Kommunikationswege zwischen Land und Kommunen	109
4. Zurückhaltende Ausübung der Aufsicht des Bundes	110
5. Kooperation und Koordination im Verhältnis von Bund und Ländern und der Länder untereinander	111
a. Verbraucherschutzministerkonferenz	111
b. Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz	112
c. Bund-Länder-Besprechungen	114
d. Bund-Länder-Arbeitsgruppen	114
e. Arbeitskreise und Ausschüsse	114
f. Austausch mit dem BMEL	115
g. Risikobewertung des BfR und Tätigkeit sonstiger wissenschaftlicher Bundeseinrichtungen	116
aa. Bundesinstitut für Risikobewertung	116
bb. Sonstige wissenschaftliche Einrichtungen auf Bundesebene	117

h.	Leitfäden und sonstige Dokumente.....	118
i.	Pilotprojekte	118
j.	Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	119
k.	Bundesweiter Überwachungsplan	119
l.	Monitoring	120
m.	Kooperation und Koordination in Bezug auf Krisensituationen.....	120
6.	Unionsaufsicht	121
III.	Verwaltungsexterne Steuerungsmechanismen	123
1.	Öffentlichkeit und Medien	123
2.	Verwaltungsgerichtliche Kontrolle.....	124
a.	Klagen gegen Weisungen	124
b.	Klagen gegen ordnungsbehördliche Verfügungen, Musterprozesse	124
c.	Einbeziehung von Handbüchern, Leitfäden, Risikobewertungen etc.	125
3.	Rechnungshofkontrolle	125
a.	Kontrolle durch den Landesrechnungshof Nordrhein- Westfalen.....	125
b.	Gutachten des Bundesrechnungshofs.....	126
4.	Parlamentarische Kontrolle.....	127
5.	Haftung der Kommunen und des Landes	128
6.	Strafrechtliche Risiken.....	129
IV.	Steuerungsintensität und Steuerungsstil des Landes aus Sicht der kommunalen Ebene	130
§ 5	Heimaufsicht	132
A.	Rechtliche Ausgestaltung der Heimaufsicht	133
I.	Gegenstand, rechtliche Grundlagen und Begriff der Heimaufsicht	133
1.	Gegenstand und rechtliche Grundlagen.....	133
2.	Begriff der Heimaufsicht	134
II.	Aufbau der Heimaufsicht	135
1.	Gesetzgebungszuständigkeiten	135
2.	Vollzug der Heimaufsicht.....	136

III. Ausgestaltung der Heimaufsicht als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	137
1. Einordnung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	137
2. Sonderaufsichtsbehörden	138
3. Sonderaufsichtsbefugnisse	138
a. Unterrichtsrecht, § 43 Abs. 5 S. 1 WTG NRW	139
b. Weisungsrecht, § 43 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 WTG NRW	139
c. Kein Selbsteintrittsrecht	139
B. Steuerungspraxis	140
I. Organisation der Heimaufsichts- und Sonderaufsichtsbehörden	140
1. Heimaufsichtsbehörden	140
2. Sonderaufsichtsbehörden	142
a. Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter ..	142
b. Bezirksregierungen	142
II. Verwaltungsinterne Steuerungsmechanismen	143
1. Wahrnehmung der gesetzlichen Aufsichtsinstrumente durch das Land	143
a. Unterrichtsrecht, § 43 Abs. 5 S. 1 WTG NRW	143
aa. MGEPA	143
bb. Bezirksregierungen	144
b. Weisungsrecht, § 43 Abs. 5, 6 WTG NRW	145
aa. MGEPA	145
(1) Landesweite ministerielle Erlasse	145
(a) Erlasse zum WTG NRW 2008	146
(b) Erlasse zum WTG NRW	147
(2) Einzelerlasse	148
(3) Form der Erlasse und rechtliche Einordnung aus Sicht der Behörden	149
(4) Veröffentlichung der Erlasse	151
bb. Bezirksregierungen	151
2. Wahrnehmung informaler Steuerungsinstrumente durch das Land	151
a. Beratung	151

b.	Dienstbesprechungen	152
aa.	Gemeinsame Dienstbesprechungen der Sonderaufsichtsbehörden und der Heimaufsichtsbehörden	152
bb.	Dienstbesprechungen zwischen MGEPA und Bezirksregierungen	153
cc.	Dienstbesprechungen der Bezirksregierungen untereinander	153
dd.	Dienstbesprechungen zwischen Bezirksregierung und Heimaufsichtsbehörden	154
c.	Arbeitskreise der Heimaufsichtsbehörden	154
d.	Arbeitsgruppen	156
e.	Arbeitsgemeinschaft zur Beratung der Landesregierung und Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung	157
aa.	Arbeitsgemeinschaft zur Beratung der Landesregierung, § 17 WTG NRW	157
bb.	Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung	158
cc.	Zusammenarbeit mit sonstigen Behörden	159
f.	Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände	159
g.	Schriftliche Vereinbarungen	160
aa.	Verfahrensvereinbarung zur Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden und Kommunen	160
bb.	Zielvereinbarungen	161
	(1) Zielvereinbarungen im Sonderaufsichtsverhältnis	161
	(2) Zielvereinbarungen außerhalb des Sonderaufsichtsverhältnisses	161
h.	Leitfäden	161
i.	Interner Bereich für die Heimaufsichtsbehörden und die Bezirksregierungen auf der Homepage des MGEPA	162
aa.	Ministerielle Erlasse	162
bb.	Einzelfragen, FAQ-Liste	162
j.	Schulungs- und Fortbildungsangebote	163
k.	Gemeinsame Datenbank	164
l.	Beauftragung externer Beratung	164

3. Kommunikationswege zwischen Land und Kommunen	165
4. Kooperation und Koordination im Verhältnis von Bund und Ländern.....	165
a. Bund-Länder-Besprechungen.....	166
b. Bund-Länder-Arbeitsgruppe	166
c. Arbeits- und Sozialministerkonferenz.....	166
d. Modellversuch zur Pflegedokumentation unter Zusammenarbeit von Bund und Land	167
5. Unionsrechtliche Einflüsse	168
III. Verwaltungsexterne Steuerungsmechanismen	169
1. Öffentlichkeit und Medien.....	169
2. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle.....	169
3. Rechnungshofkontrolle	170
4. Parlamentarische Kontrolle.....	170
5. Haftung der Kommunen und des Landes	170
6. Strafrechtliche Risiken.....	171
IV. Steuerungsintensität und Steuerungsstil des Landes aus Sicht der verschiedenen Ebenen	171
1. MGEPA.....	171
2. Bezirksregierungen	172
3. Teil: Aufgabenübergreifende rechtliche Untersuchung der Steuerungsbefugnisse des Landes	175
§ 6 Gesetzliche Sonderaufsichtsinstrumente	175
A. Inhalt und Grenzen der gesetzlichen Aufsichtsinstrumente.....	176
I. Unterrichtsrecht	176
1. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage.....	176
2. Rechtliche Einordnung von Unterrichtsverlangen.....	177
3. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Unterrichtsverlangen	179
a. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	179
aa. Zuständigkeit	179
bb. Verfahren, insb. Anhörungspflicht	180
cc. Form.....	181
(1) Formfreiheit.....	181

(2) Begründungspflicht	181
(3) Rechtsbehelfsbelehrung	182
b. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	182
aa. Tatbestandsvoraussetzungen	182
bb. Begrenzung des Unterrichtsrechts durch sonstige Vorschriften	183
(1) Begrenzung durch das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, insb. die Personal- und Organisationshoheit	183
(2) Begrenzung durch die Regelungen zu den Weisungsbefugnissen	186
(3) Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen	187
cc. Ermessen	188
(1) Zweck der Ermächtigung	188
(2) Gesetzliche Grenzen des Ermessens	189
dd. Bestimmtheit und Klarheit des Unterrichtsverlangens ..	190
4. Unterrichtsmittel	191
5. Verbindlichkeit von Unterrichtsverlangen und Umgang mit vermeintlich rechtswidrigen Unterrichtsverlangen	191
II. Weisungsrecht	193
1. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage	193
2. Rechtliche Einordnung von Weisungen	193
3. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Weisungen	195
a. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	195
aa. Zuständigkeit	195
bb. Verfahren	196
(1) Anhörungspflicht	196
(2) Öffentliche Bekanntmachung von Weisungen	197
cc. Form	197
(1) Formfreiheit	197
(2) Begründungspflicht	198
(3) Rechtsbehelfsbelehrung	198
b. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	199
aa. Rechtmäßigkeitsweisungen	199

(1) Tatbestandsvoraussetzungen	199
(2) Ermessen	201
bb. Zweckmäßigungsweisungen.....	202
(1) Tatbestandsvoraussetzungen	202
(a) Allgemeine Weisungen.....	202
(b) Besondere Weisungen	204
(2) Beachtung sonstiger Rechtmäßigkeitsanforderungen und Rechtsvorschriften.....	206
(a) Beachtung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen	206
(b) Beschränkung durch die Regelungen zum Konnexitätsprinzip.....	208
(c) Beachtung der Grundrechte	209
(d) Beschränkung durch den Vorbehalt des Gesetzes und den Grundsatz der Vorhersehbarkeit der Rechtslage für den Bürger	210
(3) Ermessen	211
(a) Zweck der Ermächtigung.....	211
(b) Gesetzliche Grenzen des Ermessens	211
cc. Weisungsbestimmtheit und -klarheit	213
dd. Sonstige Anforderungen	215
4. Bezugsrichtung von Weisungen und Verantwortungsübergang	215
5. Verbindlichkeit von Weisungen und Umgang mit vermeintlich rechtswidrigen Weisungen	216
III. Selbsteintrittsrecht	217
1. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage	217
2. Rechtliche Einordnung des Selbsteintrittsrechts	218
3. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Selbsteintritts	219
4. Geringe praktische Bedeutung des Selbsteintrittsrechts.....	221
B. Rechtsschutz und Haftung.....	221
I. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen... 221	
1. Zulässigkeit.....	222
a. Statthafte Klageart.....	222
b. Klagebefugnis.....	222

c. Sonstige Voraussetzungen.....	224
2. Begründetheit.....	225
II. Haftung.....	226
1. Keine Haftung aufgrund spezialgesetzlicher Erstattungsregelungen	226
2. Haftung nach allgemeinen Grundsätzen	226
§ 7 Informale Steuerungsinstrumente	229
A. Inhalt und Grenzen der informalen Steuerungsinstrumente	229
I. Generelle Zulässigkeit informaler Steuerung	229
II. Rechtliche Einordnung informaler Steuerungsinstrumente	230
III. Grenzen informaler Steuerungsinstrumente	232
B. Rechtsschutz und Haftung.....	234
I. Rechtsschutz	234
II. Haftung	235
4. Teil: Zusammenfassung und Ausblick.....	237
§ 8 Zusammenfassung in Leitsätzen	237
§ 9 Ausblick	243
Literaturverzeichnis	245
Sachverzeichnis	277