

Band 3

EIN STUDIENBUCH

Begründet von

Dr. HANS J. WOLFF †
WEIL. O. PROFESSOR
AN DER UNIVERSITÄT
ZU MÜNSTER

Fortgeführt von

Dr. Dr. h.c. mult. OTTO BACHOF
EM. O. PROFESSOR
AN DER UNIVERSITÄT
TÜBINGEN

Neubearbeitet von

Dr. Dr. h.c. ROLF STÖBER
O. PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT
HAMBURG

In Zusammenarbeit mit

Dr. WINFRIED KLUTH
O. PROFESSOR AN DER
MARTIN-LUTHER-
UNIVERSITÄT, HALLE
RICHTER DES
LANDESVERFASSUNGSGERICHTS
SACHSEN-ANHALT

und

Dr. MARTIN MÜLLER
PROFESSOR AN DER
FACHHOCHSCHULE
BRAUNSCHWEIG/WOLFENBÜTTEL

5. neubearbeitete Auflage



Verlag C.H. Beck München 2004

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis..... XXXIII

Neunter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation

Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| § 80 Gegenstand und Begriff des Verwaltungsorganisationsrechts (Kluth) | 1 | 1 |
| I. Gegenstand und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts | 1 | 1 |
| 1. Verwaltung als Organisation | 1 | 1 |
| a) Bedeutung und Dimensionen von Organisation | 1 | 1 |
| b) Organisations-Begriffe | 4 | 13 |
| c) Organisations-Arten | 4 | 16 |
| aa) Unterscheidung nach Struktur und Stellung | 4 | 16 |
| bb) Unterscheidung nach der Organisations-Rechtsform | 6 | 23 |
| cc) Unterscheidung nach der Rechtsfähigkeit | 6 | 25 |
| dd) Unterscheidung nach der Rechtsgrundlage | 7 | 33 |
| ee) Unterscheidung nach Organisationsmustern | 7 | 35 |
| 2. Verwaltung als Teil organisierter Staatlichkeit | 11 | 52 |
| 3. Begriff und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts | 14 | 67 |
| a) Begriff des Organisationsrechts | 14 | 67 |
| b) Rechtsquellen und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts | 14 | 70 |
| 4. Die einzelnen Anforderungen an das Verwaltungsorganisationsrecht | 15 | 76 |
| 5. Die einzelnen Regelungsgegenstände des Verwaltungsorganisationsrechts | 17 | 83 |
| II. Die rechtssystematische Stellung des Verwaltungsorganisationsrechts | 17 | 85 |
| 1. Verwaltungsorganisationsrecht und Staatsorganisationsrecht | 17 | 85 |
| 2. Verwaltungsorganisationsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht | 18 | 89 |
| 3. Verwaltungsorganisationsrecht und öffentliches Dienstrecht | 18 | 90 |
| 4. Verwaltungsorganisationsrecht und öffentliches Haushaltsrecht | 19 | 92 |
| 5. Verwaltungsorganisationsrecht und materielles Recht | 19 | 93 |
| 6. Verwaltungsorganisationsrecht und Europarecht | 20 | 95 |
| III. Grundzüge der historischen Entwicklung der Verwaltungsorganisation in der Neuzeit | 20 | 97 |
| 1. Die Ausbildung der staatlichen Behördenorganisation vom 15. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts | 20 | 97 |
| 2. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert | 24 | 108 |
| 3. Die Behördenorganisation des Deutschen Reiches (seit 1871) und der Länder 1919 bis 1949 | 33 | 150 |
| a) Reichsbehörden bis 1932 | 33 | 150 |
| b) Die Behördenorganisation der Länder 1919 bis 1932 | 34 | 159 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| c) Der Verwaltungsaufbau im nationalsozialistischen Einheitsstaat 1933 bis 1945 | 35 | 164 |
| d) Die Behördenorganisation unter der Herrschaft der Besatzungsmächte 1945 bis 1949 | 36 | 170 |
| 4. Überblick über die Behördenorganisation in der Bundesrepublik Deutschland | 39 | 192 |
| a) Überblick über den Aufbau der Bundesverwaltung | 39 | 192 |
| (1) Struktur und Systematik der Bundesverwaltung | 39 | 192 |
| (2) Die Bundesministerien und die ihnen zugeordneten Behörden und sonstigen Organisationseinheiten | 40 | 195 |
| (a) Bundeskanzleramt | 40 | 196 |
| (b) Das Auswärtige Amt | 41 | 202 |
| (c) Das Bundesministerium des Innern | 42 | 205 |
| (d) Das Bundesministerium der Justiz | 44 | 217 |
| (e) Das Bundesministerium der Finanzen | 45 | 219 |
| (f) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit | 46 | 227 |
| (g) Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft | 47 | 231 |
| (h) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen | 48 | 237 |
| (i) Das Bundesministerium der Verteidigung | 48 | 239 |
| (j) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend | 49 | 241 |
| (k) Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung | 49 | 243 |
| (l) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit | 50 | 246 |
| (m) Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | 50 | 247 |
| (n) Das Bundesministerium für Bildung und Forschung | 50 | 248 |
| (o) Der Bundesrechnungshof | 51 | 250 |
| b) Überblick für die Landesbehörden | 51 | 253 |
| (1) Der Verwaltungsaufbau in den Flächenstaaten | 52 | 253 |
| (a) Baden-Württemberg | 52 | 253 |
| (b) Bayern | 52 | 254 |
| (c) Brandenburg | 53 | 255 |
| (d) Hessen | 53 | 256 |
| (e) Mecklenburg-Vorpommern | 54 | 257 |
| (f) Niedersachsen | 54 | 258 |
| (g) Nordrhein-Westfalen | 55 | 259 |
| (h) Rheinland-Pfalz | 57 | 260 |
| (i) Saarland | 57 | 261 |
| (j) Sachsen | 57 | 262 |
| (k) Sachsen-Anhalt | 58 | 263 |
| (l) Schleswig-Holstein | 59 | 264 |
| (m) Thüringen | 59 | 265 |
| (2) Besonderheiten der Stadtstaaten | 60 | 266 |
| (a) Berlin | 60 | 267 |
| (b) Bremen | 61 | 268 |
| (c) Hamburg | 62 | 269 |
| 5. Die Behördenorganisation in der DDR und der Prozess der Wiederherstellung der Deutschen Einheit im Bereich der Behördenorganisation in den neuen Bundesländern | 63 | 270 |

| | Seite | Rn. |
|--|------------|----------|
| a) Die Behördenorganisation der DDR im Überblick | 64 | 270 |
| b) Die Bestimmungen des Einigungsvertrages über die Behördenorganisation | 69 | 279 |
| c) Die Umwandlung der Behördenorganisation in den neuen Bundesländern | 70 | 282 |
| 6. Verwaltungsmodernisierung und neue Steuerungsmodelle | 72 | 288 |
| a) Entwicklung der Reformdiskussion | 72 | 288 |
| (1) Zentrale Themen der Reformdiskussion | 77 | 289 |
| (2) Schwächen der herkömmlichen Verwaltungsorganisation | 78 | 297 |
| (3) Rückgriff auf Erfahrungen der Betriebswirtschaft und Managementlehre | 79 | 302 |
| (4) Zielvorgaben und Instrumente des Neuen Steuerungsmodells | 81 | 310 |
| (5) Anwendung des NSM in der Ministerialverwaltung und im Hochschulbereich | 85 | 331 |
| b) Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland | 86 | 334 |
| c) Strukturelle Probleme der Verwaltungsmodernisierung | 92 | 348 |
| d) Verwaltungsreform und Verwaltungskultur | 94 | 354 |
| | | |
| § 81 Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht (Kluth) | 100 | 1 |
| I. Die maßgeblichen Ebenen verfassungsrechtlicher Vorgaben | 100 | 1 |
| 1. Grundgesetz und Landesverfassungen | 100 | 1 |
| 2. Europarechtliche Vorgaben | 104 | 11 |
| II. Verfassungsrechtliche Ableitung und Grenzen des Grundsatzes der freien Wahl der Organisationsform | 105 | 21 |
| 1. Begriffliche und systematische Grundlagen | 106 | 21 |
| a) Die Unterscheidung von Organisationsformen und Verwaltungstypen | 106 | 21 |
| b) Die unterschiedlichen Funktionen von Organisationsformen und Verwaltungstypen | 109 | 34 |
| c) Die unterschiedliche Ausprägung und Bereitstellung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen | 110 | 37 |
| d) Die pragmatischen Gründe für die Wahl einer bestimmten Organisationsform | 112 | 42 |
| 2. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Grundsatzes der freien Wahl der Organisationsformen | 113 | 44 |
| a) Die Aussagen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen zu den Organisationsformen | 113 | 44 |
| b) Die Ableitung der Wahlfreiheit aus dem Charakter des Verfassungsrechts als Rahmenrecht und dem Privatrecht als allgemein zugänglichem Recht | 113 | 46 |
| 3. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und ihre Grenzen | 113 | 47 |
| 4. Die Wahlfreiheit der Exekutive und ihre Grenzen | 115 | 52 |
| III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für einzelne Verwaltungstypen | 116 | 59 |
| 1. Die Vorgaben des Grundgesetzes | 116 | 59 |
| a) Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung | 116 | 59 |
| b) Vorgaben für die bundeseigene Verwaltung | 119 | 67 |
| (1) Normen und Systematik | 119 | 67 |
| (2) Die Regelungen im Einzelnen | 121 | 72 |
| (3) Besonderheiten im Bereich Post- und Telekommunikation nach Art. 87 e und 87 f GG | 125 | 88 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| (4) Besonderheiten der Finanzverwaltung | 128 | 102 |
| (5) Die Sonderstellung der Bundesbank | 129 | 104 |
| (6) Die Einordnung des Bundesrechnungshofs | 129 | 105 |
| c) Vorgaben des Grundgesetzes für die Landesverwaltung | 130 | 108 |
| d) Sonstige Vorgaben | 131 | 113 |
| 2. Die Vorgaben der Landesverfassungen | 132 | 115 |
| a) Vorbemerkungen | 132 | 115 |
| b) Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung | 133 | 118 |
| c) Vorgaben für den Aufbau der Landesverwaltung | 135 | 125 |
| d) Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung | 135 | 128 |
| e) Vorgaben für sonstige Verwaltungsträger | 135 | 129 |
| IV. Anforderungen an die demokratische Legitimations- und Leitungs- ordnung | 136 | 134 |
| 1. Der organisationsrechtliche Gehalt des Demokratieprinzips | 136 | 134 |
| a) Grundaussagen | 136 | 134 |
| b) Das Legitimationssystem und seine Bauelemente | 137 | 137 |
| (1) Institutionelle Legitimation | 138 | 138 |
| (2) Personelle Legitimation | 138 | 142 |
| (3) Sachlich-inhaltliche Legitimation | 140 | 152 |
| (4) Erforderliches Legitimationsniveau | 141 | 155 |
| c) Kritik und alternative Konzeptionen | 141 | 158 |
| (1) Kritik an den empirischen Grundlagen | 142 | 160 |
| (2) Kritik an der dogmatischen Konzeption | 143 | 164 |
| (a) Verkennung des Prinzipiencharakters | 143 | 164 |
| (b) Personelle Legitimation als bloße Fiktion | 145 | 172 |
| (3) Einführung weiterer Legitimationsinstrumente | 147 | 176 |
| d) Perspektivenwechsel im Neuen Steuerungsmodell | 147 | 177 |
| e) Folgerungen für das Verwaltungsorganisationsrecht | 150 | 191 |
| 2. Begriff und Erscheinungsformen von Leitungsgewalt | 152 | 197 |
| a) Begriff der Leitungsgewalt | 152 | 197 |
| b) Träger und Erscheinungsformen von Leitungsgewalt | 153 | 201 |
| c) Ausübungsformen von Leitungsgewalt | 154 | 210 |
| V. Spezifische rechtsstaatliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisa- tion | 156 | 220 |
| 1. Auswirkungen der Gesetzesbindung auf die Verwaltungsorgani- sation | 156 | 221 |
| 2. Gewaltenteilung und Verwaltungsorganisation | 157 | 224 |
| 3. Willkürverbot und Gebot der Systemgerechtigkeit | 159 | 231 |
| 4. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit | 160 | 233 |
| 5. Bezüge zu weiteren rechtsstaatlichen Grundsätzen | 163 | 241 |
| VI. Grundrechtliche Vorgaben und Impulse für die Verwaltungsorgani- sation | 163 | 243 |
| 1. Differenzierung nach Bereichen und Fallkonstellationen | 163 | 243 |
| 2. Ermöglichung des Grundrechtsgebrauchs durch staatliche Orga- nisationen | 164 | 249 |
| 3. Grundrechtsschutz gegenüber der Mitgliedschaft in öffentlich- rechtlichen Verbänden und Organisationen | 166 | 252 |
| 4. Auswirkungen der Grundrechtsbindung auf die interne Organi- sation von Verwaltungsträgern | 166 | 254 |
| 5. Grundrechtsschutz von Verwaltungsträgern | 167 | 257 |
| VII. Die Verwaltungstypen des Grundgesetzes und der Landesverfas- sungen | 168 | 258 |
| 1. Funktionen und Kriterien der Typenbildung | 168 | 258 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| 2. Die verfassungsrechtlich ausgebildeten Typen der Verwaltungsorganisation | 169 | 261 |
| a) Die Ministerialverwaltung | 169 | 261 |
| b) Die kommunale Selbstverwaltung | 170 | 266 |
| c) Die funktionale Selbstverwaltung | 170 | 268 |
| 3. Einordnung weiterer Organisationsformen | 172 | 273 |
| a) Ministerial- oder weisungsfreie Verwaltungseinheiten | 172 | 274 |
| b) Privatrechtsförmige Verwaltungseinheiten | 173 | 275 |
| c) Public-Private-Partnerships | 173 | 276 |
| 4. Hierarchie – Module – Netzwerke: Wandlungen in der Makrostruktur der Verwaltungsorganisation | 173 | 277 |
| § 82 Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung (Kluth) | 175 | 1 |
| I. Organisationsrecht und Organisationsgewalt | 175 | 1 |
| 1. Das Verhältnis von Organisationsrecht und Organisationsgewalt | 175 | 1 |
| 2. Begriff, rechtliche Grundlage und Abgrenzung der Organisationsgewalt | 176 | 4 |
| a) Begriffsbestimmung | 176 | 4 |
| b) Die historische Entwicklung parlamentarischer Zuständigkeiten im Bereich der Organisationsgewalt im Überblick | 178 | 11 |
| c) Rechtliche Grundlagen der Organisationsgewalt | 179 | 13 |
| d) Abgrenzung von anderen Komponenten der Leitungsgewalt | 179 | 16 |
| II. Grundsätze der Zuordnung von Organisationsgewalt | 180 | 20 |
| 1. Systematische Unterscheidungen | 180 | 20 |
| 2. Parlamentarisches Zugriffsrecht und allgemeiner Gesetzesvorbehalt | 181 | 22 |
| 3. Die parlamentarischen Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltungsorganisation im Einzelnen | 184 | 32 |
| a) Grundgesetz | 184 | 32 |
| b) Landesverfassungen | 185 | 36 |
| c) Zusammenfassende Würdigung | 188 | 53 |
| III. Allgemeine Verwaltungsorganisationsgesetze und spezialgesetzliche Regelungen der Verwaltungsorganisation des Bundes und der Länder | 188 | 54 |
| 1. Geschichte und Funktionen allgemeiner Organisationsgesetze | 188 | 54 |
| 2. Die Gesetzgebungskompetenz für allgemeine Organisationsgesetze | 190 | 60 |
| 3. Regelungsgehalte allgemeiner Organisationsgesetze | 193 | 68 |
| 4. Die Rechtslage auf Bundesebene | 194 | 72 |
| 5. Die Landesorganisationsgesetze | 194 | 75 |
| 6. Spezialgesetzliche Organisationsregelungen auf Landesebene | 198 | 89 |
| 7. Bedeutung und Zulässigkeit von organisationsrechtlichen Experimentierklauseln | 199 | 94 |
| IV. Die Organisationsgewalt der Verwaltungsträger im Einzelnen | 200 | 97 |
| 1. Träger der exekutivischen Organisationsgewalt | 200 | 97 |
| a) Unterscheidung zwischen Verbands- und Organkompetenz | 200 | 97 |
| b) Grundsätze für rechtsfähige Verwaltungseinheiten | 200 | 99 |
| c) Grundsätze für nichtrechtsfähige Verwaltungseinheiten | 202 | 104 |
| d) Grundsätze für privatrechtsförmige Verwaltungseinheiten | 202 | 105 |
| 2. Instrumentale und formale Anforderungen an die Ausübung der Organisationsgewalt | 202 | 106 |
| 3. Organisationsermessen | 203 | 113 |
| 4. Organisationsgewalt und materielle Befugnisse | 206 | 121 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| § 83 Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation (Kluth) | 207 | 1 |
| I. Begriffliche und funktionale Kategorien zur Erfassung der Verwaltungsorganisation | 207 | 1 |
| 1. Die einzelnen Funktionen organisationsrechtlicher Grundbegriffe und die daraus abzuleitenden Anforderungen an die Begriffs- und Systembildung | 208 | 3 |
| 2. Die Rechtsfähigkeit von Funktionssubjekten | 210 | 11 |
| a) Begriff und Funktion der Rechtsfähigkeit | 210 | 11 |
| b) Juristische Person, Vollrechtsfähigkeit und Teilrechtsfähigkeit | 211 | 14 |
| c) Die Bestimmung der Zurechnungskriterien nach Funktionszusammenhängen | 215 | 24 |
| (1) Gegenstände der Zurechnung im Überblick | 215 | 24 |
| (2) Arten der Zurechnung | 216 | 27 |
| (3) Dogmatische Grundlagen der Zurechnung | 218 | 33 |
| (4) Unterscheidung zwischen Außen- und Innenrechtskreis | 220 | 38 |
| (5) Zurechnungsgrundsätze im Außenrechtskreis | 220 | 41 |
| (6) Zurechnungsgrundsätze im Innenrechtskreis | 223 | 51 |
| (7) Allgemeine Grundsätze der Wissenszurechnung | 224 | 58 |
| (8) Wissenszurechnung bei Teilnahme am Privatrechtsverkehr | 227 | 65 |
| (9) Wissenszurechnung bei öffentlich-rechtlichem Handeln | 229 | 70 |
| (10) Normative Beschränkungen der Wissenszurechnung | 231 | 76 |
| d) Die Bedeutung der (Teil-) Rechtsfähigkeit für Zurechnung und Handlungsfolgen | 232 | 80 |
| (1) Rechtsfähigkeit und Kompetenz | 232 | 80 |
| (2) Die Überschreitung der Verbandskompetenz und ihre Folgen für die Zurechnung | 233 | 83 |
| (3) Die Überschreitung der Organkompetenz und ihre Folgen | 234 | 86 |
| e) Anforderungen an die Verleihung der Vollrechtsfähigkeit an öffentlich-rechtlich verfasste Funktionssubjekte | 234 | 87 |
| 3. Analyse und Einordnung der in Wissenschaft und Praxis verwendeten Begriffe und Kategorien für die Funktionssubjekte der öffentlichen Verwaltung | 235 | 88 |
| a) Träger öffentlicher Verwaltung | 235 | 88 |
| b) Verwaltungseinheit und Verwaltungsstelle | 235 | 89 |
| c) Verwaltungsträger | 237 | 93 |
| d) Verwaltungsbehörde | 238 | 96 |
| e) Weitere Begriffe und Kategorien | 238 | 99 |
| 4. Begründung eines normativen Verwaltungsträgerbegriffs | 239 | 102 |
| II. Bildung von Verwaltungsträgern und anderen Funktionssubjekten ... | 242 | 116 |
| 1. Bildung, Errichtung und Einrichtung von Funktionssubjekten | 242 | 116 |
| 2. Form- und Zulässigkeitsfragen | 243 | 124 |
| 3. Die Organisations-Rechtsformen | 243 | 125 |
| a) Kein numerus-clausus der Organisations-Rechtsformen | 243 | 125 |
| b) Grundtypen der Organisations-Rechtsformen | 244 | 127 |
| III. Organe öffentlich-rechtlicher Funktionssubjekte | 245 | 129 |
| 1. Definition | 245 | 129 |
| 2. Die einzelnen Arten von Organen | 247 | 139 |
| a) Unterscheidung nach der Struktur der Organe | 247 | 139 |
| aa) Monistische und monokratische Organe | 247 | 139 |
| bb) Kollegialorgane | 248 | 144 |
| b) Unterscheidung nach der Stellung zur Organisation | 249 | 152 |
| c) Unterscheidung nach der funktionellen Zuständigkeit | 249 | 154 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| d) Unterscheidung nach der Selbstständigkeit zur Sachentscheidung | 250 | 157 |
| e) Weitere Unterscheidungen | 250 | 160 |
| 3. Organteile und Unterorgane | 250 | 164 |
| 4. Die Bildung von Organen | 251 | 168 |
| a) Bildung und Errichtung eines Organs | 251 | 168 |
| b) Einrichtung eines Organs | 251 | 172 |
| 5. Organkompetenz und Organrechte | 252 | 173 |
| a) Organkompetenz | 252 | 173 |
| b) Rechte von Organen und Organteilen | 252 | 176 |
| IV. Organwaltersphäre und Privatsphäre | 253 | 178 |
| 1. Abgrenzung von Organwaltersphäre und Privatsphäre | 253 | 178 |
| 2. Statusrechte der Organwalter und Zuweisung eines Amtes | 254 | 185 |
| a) Statusrechte von Organwaltern | 254 | 185 |
| b) Zuweisung eines Amtes | 255 | 192 |
| c) Abordnung, Umsetzung, Versetzung | 256 | 197 |
| § 84 Zuständigkeits- und Leitungsordnung (Kluth) | 257 | 1 |
| I. Die Zuständigkeitsordnung | 258 | 1 |
| 1. Bedeutung, Begriff und Arten der Zuständigkeit | 258 | 1 |
| a) Bedeutung der Zuständigkeitsordnung | 258 | 1 |
| b) Begriff der Zuständigkeit | 259 | 5 |
| c) Arten der Zuständigkeit | 261 | 13 |
| aa) Sachliche Zuständigkeit | 261 | 13 |
| bb) Örtliche Zuständigkeit | 261 | 16 |
| cc) Instanzielle Zuständigkeit | 262 | 21 |
| ee) Verbands- und Organzuständigkeit | 263 | 23 |
| d) Allgemeine Pflicht zur Beachtung der Zuständigkeitsordnung ... | 263 | 24 |
| e) Folgen von Zuständigkeitsmängeln | 264 | 27 |
| aa) Erlass von Verwaltungsakten durch eine unzuständige Stelle | 264 | 27 |
| bb) Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen durch eine unzuständige Stelle | 265 | 31 |
| cc) Schlicht-hoheitliches Handeln unzuständiger Stellen | 266 | 34 |
| dd) Rechte der zuständigen Stelle | 266 | 34 |
| 2. Mehrfache Zuständigkeit | 266 | 38 |
| a) Grundsätzliche Fragen | 266 | 38 |
| b) Arten der Mehrfachzuständigkeit | 267 | 40 |
| aa) Notkompetenz und Gefahr im Verzuge | 267 | 40 |
| bb) Selbsteintrittsrecht | 268 | 44 |
| cc) Mehrheit von Anknüpfungspunkten | 269 | 49 |
| c) Konfliktlösungsregeln | 270 | 50 |
| aa) Prioritätsregel | 270 | 50 |
| bb) Bestimmungsrecht der Aufsichtsbehörde | 270 | 53 |
| cc) Streitentscheidung durch die Aufsichtsbehörde | 271 | 54 |
| 3. Zuständigkeitsverlagerungen | 271 | 56 |
| a) Übersicht und Bedeutung | 271 | 56 |
| b) Zuständigkeitsänderung im laufenden Verfahren | 272 | 59 |
| c) Delegation | 274 | 67 |
| d) Mandat | 276 | 75 |
| e) Amtshilfe | 277 | 82 |
| aa) Begriff und Funktion der Amtshilfe | 278 | 82 |
| bb) Voraussetzungen und Reichweite der Amtshilfe | 284 | 95 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| cc) Das Amtshilfeverfahren | 291 | 116 |
| dd) Die Durchführung der Amtshilfe | 295 | 124 |
| ee) Grenzüberschreitende Amtshilfe im Gemeinschaftsrechts- raum | 297 | 131 |
| ff) Die Kosten der Amtshilfe | 299 | 135 |
| f) Rechtsnachfolge im Organisationsrecht | 300 | 140 |
| II. Interne Leitungsordnung | 301 | 144 |
| 1. Struktur der internen Leitungsordnung | 301 | 144 |
| a) Leitungsordnung und Leitungsgewalt | 301 | 144 |
| b) Verfassungsrechtlicher Rahmen der internen Leitungsordnung | 302 | 148 |
| c) Strukturelemente und Rechtsgrundlagen der internen Lei- tungsgewalt | 303 | 152 |
| aa) Interne Organisationsgewalt | 303 | 152 |
| bb) Personalgewalt | 304 | 154 |
| cc) Haushaltsgewalt | 304 | 156 |
| dd) Sachentscheidungsgewalt | 305 | 159 |
| ee) Geschäftsleitung | 305 | 162 |
| ff) Interne Kontrolle | 307 | 167 |
| 2. Differenzierung nach Rechtssphären und Rechtsbeziehungen | 307 | 168 |
| 3. Die einzelnen Gestaltungs- und Steuerungsinstrumente | 309 | 174 |
| a) Delegation und Mandat | 309 | 174 |
| b) Weisungen | 309 | 176 |
| III. Externe Leitungsordnung | 310 | 180 |
| 1. Externe Leitungsrechte im Überblick | 310 | 180 |
| 2. Externe Weisungen | 310 | 182 |
| 3. Aufsichts- und Kontrollrechte | 312 | 187 |
| 4. Gemeinsame Entscheidungszuständigkeiten | 313 | 192 |
| 5. Zielvereinbarungen | 314 | 196 |

**Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der
öffentlichen Verwaltung**

| | | |
|--|------------|----------|
| § 85 Die Ministerialverwaltung (Kluth) | 315 | 1 |
| I. Begriff und Eigenart der Ministerialverwaltung | 315 | 1 |
| II. Klassische Aufbaumuster der Ministerialverwaltung | 317 | 11 |
| 1. Mehrstufiger Verwaltungsaufbau | 317 | 11 |
| a) Bundesebene | 320 | 12 |
| b) Landesebene | 320 | 21 |
| (1) Landes- oder Staatsregierung – oberste Landesbehörden ... | 321 | 22 |
| (2) Mittelinstanz | 321 | 25 |
| (3) Untere Landesbehörden | 323 | 28 |
| (4) Sonstige Oberste Landesbehörden | 323 | 33 |
| (5) Sonstige Einrichtungen und Stellen | 323 | 34 |
| (6) Weitere landesrechtliche Besonderheiten | 324 | 35 |
| 2. Verwaltungsinterne Organisationsmuster | 325 | 36 |
| III. Die Ausübung der Leitungsgewalt in der Ministerialverwaltung | 325 | 39 |
| 1. Klassische Ministerialverwaltung | 325 | 39 |
| 2. Neues Steuerungsmodell | 325 | 40 |
| § 86 Die mittelbare Staatsverwaltung (Kluth) | 326 | 1 |
| I. Die mittelbare Staatsverwaltung und ihr Verhältnis zur Ministerial- verwaltung | 326 | 1 |

| | Seite | Rn. |
|--|------------|----------|
| 1. Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung | 326 | 1 |
| 2. Abgrenzung und Erscheinungsformen der mittelbaren Staatsverwaltung | 327 | 6 |
| 3. Maßstäbe und Instrumente der Steuerung der mittelbaren Staatsverwaltung durch die Ministerialverwaltung | 328 | 8 |
| II. Sonderformen weisungsfreier Verwaltung | 330 | 14 |
| § 87 Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kluth) | 332 | 1 |
| I. Geschichte, Begriff, Erscheinungsformen und Errichtung | 332 | 1 |
| 1. Historische Entwicklung | 332 | 1 |
| 2. Begriff der öffentlichen Körperschaft | 334 | 5 |
| 3. Erscheinungsformen und Arten der öffentlichen Körperschaft | 336 | 16 |
| 4. Errichtung von öffentlichen Körperschaften | 340 | 36 |
| II. Das Mitgliedschaftsverhältnis in öffentlich-rechtlichen Körperschaften | 341 | 45 |
| 1. Allgemeine Einordnung | 342 | 45 |
| 2. Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft | 342 | 47 |
| 3. Status der Mitglieder | 343 | 53 |
| 4. Mitgliedschaftliche Rechte | 344 | 55 |
| a) Anspruch auf Mitgliedschaft | 344 | 55 |
| b) Einzelne Rechte der Mitglieder | 344 | 57 |
| 5. Mitgliedschaftliche Pflichten | 346 | 64 |
| III. Leitungsorgane und Leitungsstrukturen | 347 | 69 |
| 1. Zentrales Kollegialorgan | 347 | 69 |
| 2. Vorstand oder Präsidium | 348 | 73 |
| 3. Weitere Organe der Körperschaften | 349 | 74 |
| 4. Vorgaben für die Aufgabenverteilung zwischen den Organen | 349 | 78 |
| IV. Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften | 350 | 80 |
| § 88 Grundlagen des öffentlichen Anstaltsrechts (Müller) | 352 | 1 |
| I. Begriff und Wesen der öffentlichen Anstalten | 353 | 1 |
| 1. Zur Problematik der Begriffsbestimmung der öffentlichen Anstalten | 353 | 1 |
| a) Entwicklung des Anstaltsbegriffs | 353 | 1 |
| b) Organisationsrechtlicher Anstaltsbegriff | 354 | 3 |
| c) Eigene Begriffsbestimmung | 355 | 6 |
| d) Gemeinschaftsrechtliche Dimension des Anstaltsbegriffs | 358 | 9 |
| 2. Anstaltsträger | 360 | 13 |
| a) Zum Begriff Anstaltsträger | 360 | 13 |
| b) Verhältnis Anstaltsträger-Anstalt | 360 | 14 |
| c) Zur Beteiligung Privater an Anstalten | 361 | 16 |
| d) Zur Sonderstellung einzelner Anstalten | 362 | 17 |
| aa) Bundesbank | 362 | 17 |
| bb) Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten | 362 | 18 |
| 3. Abgrenzung | 363 | 20 |
| a) Körperschaft | 363 | 20 |
| b) Stiftung | 364 | 21 |
| c) Öffentliche Sache | 365 | 22 |
| II. Mögliche Typisierungen | 365 | 23 |
| 1. Trägerschaft | 365 | 23 |
| 2. Rechtliche Selbstständigkeit | 366 | 24 |
| a) Vollrechtsfähige Anstalten | 366 | 24 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| b) Teilrechtsfähige Anstalten | 367 | 26 |
| c) Nicht-rechtsfähige Anstalten | 367 | 28 |
| 3. Anstaltszweck | 368 | 29 |
| 4. Organisationsart | 369 | 30 |
| 5. Ausgabendeckung | 372 | 37 |
| 6. Nutzbarkeit | 373 | 40 |
| 7. Benutzungsart | 374 | 41 |
| 8. Rechtsform der Nutzung | 374 | 42 |
| III. Entstehung und Auflösung | 375 | 43 |
| 1. Zur Rechtsgrundlage | 375 | 43 |
| 2. Verfassungsgarantie der Organisationsform | 376 | 44 |
| IV. Organe | 377 | 46 |
| 1. Kreaionsakt | 377 | 47 |
| 2. Anzahl, Art und Zusammensetzung | 378 | 48 |
| V. Staatsaufsicht | 378 | 50 |
| VI. Die anstaltlichen Rechtsverhältnisse | 379 | 51 |
| 1. Benutzungsordnung | 379 | 51 |
| 2. Anstaltsgewalt | 380 | 53 |
| a) Zum Begriff der Anstaltsgewalt | 380 | 53 |
| b) Inhaber der Anstaltsgewalt | 381 | 55 |
| c) Gewaltunterworfenene | 381 | 56 |
| d) Rechtsnatur von Akten der Anstaltsgewalt | 382 | 58 |
| e) Anstaltsgewalt und verwaltungsrechtliches Hausrecht | 383 | 59 |
| f) Abwehrensprüche Dritter | 384 | 61 |
| 3. Zulassung | 384 | 62 |
| a) Rechtsqualität und Wirkung | 384 | 62 |
| b) Destination und Anspruch auf Zulassung | 385 | 63 |
| c) Anstaltsbenutzungspflicht | 388 | 68 |
| d) Anschluss- und Benutzungszwang | 388 | 69 |
| aa) Zum Begriff des Anschluß- und Benutzungszwangs | 388 | 69 |
| bb) Voraussetzungen | 388 | 70 |
| cc) Befreiung vom AuB-Zwang | 390 | 73 |
| dd) AuB-Zwang und Grundrechte | 391 | 75 |
| ee) Einzelne Fallgruppen | 392 | 77 |
| e) Pflichten der Anstaltsbenutzer | 393 | 81 |
| 4. Beendigung des Anstaltsnutzungsverhältnisses | 394 | 82 |
| 5. Sonderbenutzungen | 394 | 83 |
| 6. Verwaltungsrechtliches Sonderverhältnis und Anstaltsrecht | 394 | 84 |
| a) Grundrechte und Gesetzesvorbehalt im Anstaltsrecht | 394 | 84 |
| b) Abgestufte Gewaltunterworfenheit im Anstaltsrecht | 395 | 85 |
| c) Einzelne Fallgruppen | 397 | 87 |
| d) Grenzen der Anstaltsgewalt | 398 | 90 |
| e) Korrespondierende Fürsorgepflicht | 399 | 91 |
| 7. Öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Leistungsverhältnis | 400 | 93 |
| a) Abgrenzungskriterien | 400 | 93 |
| b) Wahlfreiheit der Verwaltung | 401 | 95 |
| c) Benutzungstarif | 402 | 97 |
| d) Öffentlich-rechtliches Verwahrungsverhältnis | 402 | 98 |
| e) Leistungsstörungen | 403 | 99 |
| f) Verwaltungszwang | 404 | 100 |
| VII. Die Bundesanstalt für Arbeit | 404 | 102 |
| 1. Entwicklung, rechtliche Grundlagen | 405 | 102 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| 2. Organisation | 405 | 104 |
| a) Zum Anstaltscharakter | 405 | 104 |
| b) Organe | 406 | 105 |
| 3. Ziele und Aufgaben | 407 | 108 |
| 4. Finanzierung | 408 | 110 |
| 5. Neutralitätsgebot | 408 | 111 |
| VIII. Die Sparkassen | 409 | 112 |
| 1. Entwicklung, rechtliche Grundlagen | 410 | 112 |
| 2. Organisation | 411 | 113 |
| a) Zum Anstaltscharakter kommunaler Sparkassen | 411 | 113 |
| b) Organe | 412 | 115 |
| aa) Verwaltungsrat | 412 | 115 |
| bb) Vorstand | 413 | 116 |
| cc) Kreditausschuss | 414 | 117 |
| 3. Ziele und Aufgaben | 414 | 118 |
| 4. Rechtsstellung | 415 | 122 |
| 5. Gewährträgerhaftung und Anstaltslast | 416 | 125 |
| 6. Errichtung und Auflösung | 418 | 128 |
| 7. Aufsicht | 419 | 129 |
| 8. Sparkassen- und Giroverbände | 420 | 131 |
| 9. Girozentralen (Landesbanken) | 420 | 132 |
| 10. Freie Sparkassen | 421 | 134 |
| 11. Bausparkassen | 421 | 135 |
| IX. Die Schulen | 422 | 136 |
| 1. Entwicklung, rechtliche Grundlagen | 424 | 136 |
| 2. Der Schulbegriff | 426 | 140 |
| a) Aufgabe der Schule | 426 | 140 |
| b) Definition von Schule | 427 | 141 |
| 3. Gliederung des Schulwesens und Schularten | 428 | 144 |
| a) Öffentliche und private Schulen | 428 | 145 |
| b) Primarbereich, Sekundarbereich I, Sekundarbereich II | 429 | 147 |
| c) Weitere klassische Einteilungen | 430 | 149 |
| 4. Die Schularten im Einzelnen | 430 | 151 |
| a) Grundschule | 430 | 151 |
| b) Orientierungsstufe | 431 | 152 |
| c) Hauptschule | 432 | 153 |
| d) Realschule | 432 | 154 |
| e) Gymnasium | 432 | 155 |
| f) Gesamtschule | 433 | 156 |
| g) Sonderschule | 434 | 157 |
| h) Berufsbildende Schulen | 434 | 158 |
| aa) Berufsschule | 434 | 159 |
| bb) Berufsaufbauschule | 435 | 160 |
| cc) Berufsfachschule | 435 | 161 |
| dd) Fachschule | 435 | 162 |
| ee) Fachoberschule | 435 | 163 |
| ff) Berufsvorbereitungsjahr | 436 | 164 |
| i) Schulversuche | 436 | 165 |
| j) Abendschule | 436 | 166 |
| k) Kolleg | 437 | 167 |
| l) Fernschule | 437 | 168 |
| 5. Organisation (Schulverfassung) | 438 | 169 |
| a) Zum Anstaltscharakter öffentlicher Schulen | 438 | 169 |
| b) Organe | 438 | 170 |
| aa) Schulleiter | 438 | 171 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| bb) Konferenzen | 439 | 172 |
| cc) Prüfungsausschüsse | 439 | 173 |
| c) Zuordnung der Schulorgane | 439 | 174 |
| d) Aufgaben der Schulorgane | 440 | 175 |
| e) Zusammenwirken der Schulorgane | 441 | 176 |
| f) Schülermitverwaltung | 442 | 178 |
| 6. Schulträger und Schulverwaltung | 443 | 180 |
| a) Staatliche Schulen | 444 | 181 |
| b) Kommunale Schulen | 444 | 183 |
| c) Staatlich-kommunale Schulen | 445 | 185 |
| d) Kammerschulen | 446 | 187 |
| e) Sonstige Schulträger | 446 | 188 |
| f) Schulträgerwechsel | 446 | 189 |
| 7. Schulaufsicht | 446 | 190 |
| a) Begriff der Schulaufsicht | 446 | 190 |
| b) Arten der Schulaufsicht | 447 | 191 |
| c) Schulaufsichtsorgane | 449 | 195 |
| 8. Das Schulverhältnis als Rechtsverhältnis | 450 | 196 |
| a) Schulpflicht | 450 | 196 |
| b) Recht auf Bildung | 452 | 200 |
| c) Gebühren-, Lernmittel- und Fahrtkostenfreiheit | 453 | 201 |
| d) Die Rechtsstellung des Schülers | 454 | 203 |
| aa) Schüler als Grundrechtsträger | 454 | 203 |
| bb) Schulverhältnis als verwaltungsrechtliches Sonderverhältnis | 454 | 204 |
| cc) Gesetzesvorbehalt im Schulverhältnis | 454 | 205 |
| dd) Umfang und Grenzen der Grundrechtsausübung | 456 | 207 |
| ee) Zur Rechtsqualität von Maßnahmen im Schulverhältnis | 458 | 209 |
| e) Elternrecht | 460 | 212 |
| aa) Elternrecht und staatlicher Erziehungsauftrag | 460 | 212 |
| bb) Elternrecht und Kindesrecht | 460 | 213 |
| cc) Pädagogisches Elternrecht | 461 | 214 |
| 9. Religion und Weltanschauung | 463 | 219 |
| a) Konfessionelles Elternrecht | 463 | 219 |
| b) Bekenntnisgebundene und bekenntnisfreie Schulen | 464 | 220 |
| c) Religionsunterricht und Ersatzunterricht | 466 | 224 |
| d) Weltanschauungsfragen | 467 | 226 |
| 10. Ausländische Schüler im deutschen Bildungssystem | 468 | 227 |
| a) Rechtliche Grundlagen | 468 | 227 |
| b) Rechte der ausländischen Eltern | 469 | 230 |
| c) Lehrerqualifikation | 469 | 231 |
| 11. Privatschulrecht | 470 | 232 |
| a) Zum Begriff der Privatschule | 470 | 232 |
| b) Institutionelle Garantie | 470 | 233 |
| c) Arten der privaten Schulen | 471 | 235 |
| aa) Ersatzschulen | 471 | 236 |
| bb) Ergänzungsschulen | 473 | 239 |
| d) Schulleiter und Lehrer | 473 | 240 |
| e) Rechtsverhältnisse an Privatschulen | 473 | 241 |
| f) Schulaufsicht über Privatschulen | 473 | 242 |
| g) Subventionierung von Privatschulen | 474 | 243 |
| § 89 Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen (Kluth) | 476 | 1 |
| I. Begriff und Arten der öffentlich-rechtlichen Stiftungen | 476 | 1 |
| 1. Historische Entwicklung und Bedeutung des Stiftungsrechts | 476 | 1 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| 2. Begriff der öffentlich-rechtlichen Stiftung | 480 | 11 |
| 3. Arten der öffentlich-rechtlichen Stiftung | 485 | 19 |
| 4. Neuere Entwicklungen insbesondere im Hochschulbereich | 488 | 26 |
| II. Entstehung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen | 489 | 28 |
| III. Leitungsorgane und Leitungsstrukturen von öffentlich-rechtlichen Stiftungen | 490 | 34 |
| IV. Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Stiftungen | 492 | 40 |

Dritter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung

| | | |
|---|------------|----------|
| Vor § 90 Kooperations- und Privatisierungsformen (Stober) | 494 | 1 |
| I. Kooperation und Privatisierung als Ausdruck optionellen Verwal- tungsorganisationsrecht | 495 | 1 |
| 1. Verwaltungsorganisationsrecht als Optimierungs- und Steuer- ungsressource | 495 | 1 |
| 2. Zur Privatisierungsfähigkeit des Verwaltungsorganisationsrechts | 497 | 4 |
| 3. Kooperation und Privatisierung als globale Entwicklung | 498 | 5 |
| II. Privatisierungsbegriff und Privatisierungsregeln | 498 | 6 |
| III. Erscheinungsformen der Kooperation und Privatisierung | 499 | 10 |
| 1. Allgemeine Erscheinungsformen | 499 | 10 |
| 2. Weitere Privatisierungsformen | 503 | 21 |
| IV. Rechtstatsächliche Kooperations- und Privatisierungspotentiale | 503 | 23 |
| V. Kooperations- sowie Privatisierungsmotive und Gegenargumente | 505 | 24 |
| 1. Kooperations- und Privatisierungsmotive | 505 | 24 |
| 2. Antiprivatisierungsargumente | 507 | 28 |
| § 90 Grundlagen der Beleihung (Stober) | 507 | 1 |
| I. Begriff und Bedeutung der Beleihung | 508 | 1 |
| II. Erscheinungsformen | 510 | 5 |
| 1. Differenzierung nach Rechtsgebieten des Verwaltungsrechts | 510 | 5 |
| 2. Differenzierung nach obrigkeitlichen und schlichthoheitlichen Befugnissen | 512 | 14 |
| 3. Differenzierung nach Sanktions- und Abgabebefugnissen | 513 | 16 |
| 4. Beleihung und privatrechtlich organisierte Verwaltung | 514 | 17 |
| 5. Beleihung und Funktionenteilung | 514 | 18 |
| III. Der Beliehene als Glied einer juristischen Person des öffentlichen Rechts | 514 | 19 |
| IV. Abgrenzung der Beleihung von anderen Rechtsinstituten | 515 | 20 |
| V. Gegenstand der Beleihung | 516 | 35 |
| VI. Rechtsrahmen der Beleihung | 517 | 36 |
| 1. Das anzuwendende Rechtsregime | 517 | 36 |
| 2. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben | 517 | 36 |
| 3. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben | 518 | 38 |
| 4. Einfachgesetzliche Beleihungsvoraussetzungen | 518 | 39 |
| a) Sachgerechte Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse | 518 | 39 |
| b) Beleihung und öffentliche Auftragsvergabe | 519 | 41 |
| c) Beleihung und Gesetzesvorbehalt | 520 | 44 |
| VII. Die Beleihung als Auftrags- und Treuhandverhältnis | 520 | 45 |
| 1. Die Pflichten der Beliehenen | 520 | 45 |
| 2. Die Rechte der Beliehenen | 521 | 47 |
| VIII. Ende der Beleihung | 522 | 50 |
| IX. Das Rechtsverhältnis zwischen Beliehenem und Dritten | 522 | 52 |
| 1. Allgemeine Rechtsstellung | 522 | 52 |
| 2. Amtshaftung | 523 | 56 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| § 90 a Grundlagen der Verwaltungshilfe und der Inpflichtnahme (Stober) | 524 | 1 |
| I. Die unselbstständige Verwaltungshilfe | 524 | 1 |
| 1. Der Verwaltungshelfer als Verwaltungswerkzeug | 524 | 1 |
| 2. Anwendungsfelder unselbstständiger Verwaltungshilfe | 525 | 2 |
| II. Die selbstständige Verwaltungshilfe | 527 | 13 |
| 1. Die modifizierte Werkzeugtheorie | 527 | 13 |
| 2. Anwendungsfelder der selbstständigen Verwaltungshilfe | 528 | 15 |
| III. Abgrenzung von der Beleihung, der Verwaltungssubstitution und der regulierten Selbstregulierung | 529 | 21 |
| 1. Abgrenzung zur Beleihung | 529 | 21 |
| 2. Abgrenzung zur Verwaltungssubstitution | 530 | 23 |
| 3. Abgrenzung zur regulierten Selbstregulierung | 532 | 29 |
| 4. Unklare rechtliche Ausgestaltung der Verwaltungshilfe | 532 | 30 |
| IV. Gemeinschafts-, verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grenzen der Verwaltungshilfe | 532 | 31 |
| 1. Gemeinschaftsrechtliche Grenzen? | 532 | 31 |
| 2. Geltung des Gesetzesvorbehaltes im Bereich der Verwaltungshilfe? | 533 | 34 |
| 3. Sonstige verfassungsrechtliche Grenzen | 535 | 42 |
| 4. Verwaltungsrechtliche Grenzen | 535 | 43 |
| a) Informationsrechtliche Grenzen | 536 | 45 |
| b) Datenschutzrechtliche Grenzen | 537 | 49 |
| c) Haushalts- und Abgaberecht | 539 | 53 |
| 5. Verwaltungshilfe und Vergaberecht | 540 | 57 |
| V. Abgrenzung zur Amtshilfe | 542 | 60 |
| VI. Inpflichtnahme | 542 | 61 |
| 1. Begriff und Abgrenzung | 542 | 61 |
| 2. Erscheinungsformen der Inpflichtnahme | 543 | 64 |
| | | |
| § 91 Die privatrechtlich organisierte Verwaltung (Stober) | 545 | 1 |
| I. Begriff, Entwicklung und Abgrenzung | 547 | 1 |
| 1. Verwaltung in Privatrechtsform als Erscheinung des Verwaltungs-Organisationsrechts | 547 | 1 |
| a) Rechtstatsächlicher Befund | 548 | 1 |
| b) Rechtshistorischer Befund | 548 | 3 |
| aa) Ursprungstypen | 548 | 4 |
| bb) Entwicklung nach 1945 | 549 | 6 |
| cc) Die infrastrukturellen Privatisierungen am Ende des 20. Jahrhunderts | 550 | 7 |
| dd) Kommunal- und öffentliche Wettbewerbsunternehmen in Anstaltsform als Gegenteil | 551 | 10 |
| c) Wahlfreiheit der Verwaltung | 551 | 11 |
| 2. Charakterisierung der privatrechtlich organisierten Verwaltung | 552 | 12 |
| a) Rechtswissenschaftliche Bearbeitung | 552 | 12 |
| b) Rechtfertigung der eigenständigen Kategorisierung | 553 | 14 |
| aa) Das Kriterium der Verwaltung | 554 | 15 |
| bb) Das Kriterium der Verwaltungsträgerschaft | 554 | 16 |
| 3. Definition | 555 | 17 |
| 4. Abgrenzung von anderen Erscheinungsformen der Verwaltung | 555 | 18 |
| a) Beleihung | 555 | 18 |
| b) Verwaltungshelfer und unselbstständige privatisierte Einrichtungen | 556 | 19 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| c) Finanzwirtschaftliche und rein erwerbswirtschaftliche Betätigung | 556 | 20 |
| d) Staatlich geschützte Organisationen | 556 | 21 |
| e) Government by contract | 557 | 22 |
| f) Musterbetriebe | 557 | 23 |
| g) Öffentliche Unternehmen | 557 | 24 |
| h) Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen | 558 | 26 |
| i) Dritter Sektor | 559 | 27 |
| II. Erscheinungsformen | 560 | 30 |
| 1. Rechtliche Erscheinungsformen | 560 | 31 |
| 2. Aufgabenbezogene Erscheinungsformen | 561 | 32 |
| a) Wirtschaftliche Aufgaben | 562 | 33 |
| b) Soziale Aufgaben | 562 | 34 |
| c) Kulturelle und wissenschaftliche Aufgaben | 563 | 35 |
| aa) Allgemeine Kulturverwaltung | 563 | 36 |
| bb) Auswärtige Kulturverwaltung | 563 | 37 |
| cc) Entwicklungshilfverwaltung | 563 | 38 |
| dd) Forschungs- und Wissenschaftsförderung | 563 | 39 |
| d) Wehrverwaltungsaufgaben | 564 | 40 |
| e) Aufgaben der öffentlichen Sicherheit | 564 | 41 |
| f) Planungsaufgaben | 564 | 42 |
| g) Kooperations- und Koordinationsaufgaben | 564 | 43 |
| 3. Differenzierung nach Art der privatrechtlichen Handlungsformen | 565 | 44 |
| a) Mittelbare Erfüllung von Verwaltungsaufgaben | 565 | 45 |
| b) Unmittelbare Aufgaben der Leistungsverwaltung | 566 | 46 |
| 4. Differenzierung nach Einwirkungs- und Einflussmöglichkeiten | 566 | 47 |
| III. Organisationsmotive | 567 | 48 |
| 1. Verwaltungswissenschaftliche Motive | 567 | 48 |
| 2. Nachteile privatrechtlicher Ausgliederungen | 567 | 50 |
| 3. Materielle Privatisierung als Alternative | 568 | 51 |
| IV. Privatrechtlich organisierte Verwaltung zwischen Gewährleistungsverantwortung und Wirtschaftstätigkeit – die Beispiele Bahn und Post | 568 | 52 |
| 1. Die Deutsche Bahn AG als Wirtschaftsunternehmen | 568 | 53 |
| a) Zustand vor der Bahnreform | 568 | 53 |
| b) Die Grundentscheidung des Art. 87 e GG | 569 | 54 |
| c) Schienenwege-Vorbehalt und Gewährleistungsauftrag | 570 | 57 |
| 2. Postwesen und Telekommunikation in privatrechtlicher Zielsetzung | 571 | 59 |
| a) Zustand vor den Postreformen und Postreform I | 571 | 60 |
| b) Postreform II | 572 | 61 |
| c) Gewährleistungsauftrag im Post und TK-Sektor | 573 | 62 |
| V. Europarechtliche Vorgaben | 574 | 63 |
| 1. Der Einfluss der Europäischen Gemeinschaft auf die nationale Rechtsordnung | 574 | 63 |
| 2. Art. 86 EGV als Grundentscheidung für die Behandlung öffentlicher Unternehmen | 574 | 65 |
| a) Anwendungsbereich des Art. 86 EGV | 575 | 66 |
| b) Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung | 575 | 67 |
| c) Die Vorbehaltssnorm des Art. 86 II EGV | 576 | 69 |
| d) Absicherung der Wettbewerbsregeln durch die Transparenzrichtlinie | 577 | 70 |
| 3. Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen | 578 | 71 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| VI. Verfassungsrechtliche Beurteilung | 578 | 73 |
| 1. Maßstab der verfassungsmäßigen Ordnung | 578 | 73 |
| a) Widerspruchsfreiheit zur Verwaltungskonzeption des Grundgesetzes | 579 | 74 |
| b) Gewinnerzielungszweck versus Steuerstaat | 580 | 77 |
| c) Kein Ausnahmecharakter | 581 | 79 |
| 2. Gesetzesvorbehalt und Organisationsgewalt | 582 | 80 |
| a) Staatlicher Bereich | 582 | 81 |
| b) Kommunalbereich | 583 | 83 |
| 3. Rechtsstaatsprinzip | 583 | 85 |
| 4. Demokratieprinzip | 584 | 86 |
| a) Entscheidung und Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen | 584 | 87 |
| b) Wandel der parlamentarischen Kontrolle durch Privatisierung | 585 | 89 |
| 5. Grundrechtsfähigkeit | 586 | 89 |
| a) Zur Problematik der Grundrechtsfähigkeit | 586 | 90 |
| b) Differenzierung nach Aufgaben und dem Grad der Abhängigkeit vom Staat | 586 | 91 |
| c) Differenzierung nach Handlungsformen | 587 | 92 |
| d) Grundrechtsschutz gemischt wirtschaftlicher Unternehmen | 587 | 93 |
| 6. Grundrechtspflichtigkeit | 588 | 94 |
| VII. Verwaltungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und Bindungen | 588 | 95 |
| 1. Kommunalrechtliche Bindungen | 589 | 95 |
| a) Kommunale Kategorien wirtschaftlicher Unternehmen | 589 | 96 |
| b) Erfordernis eines öffentlichen Zwecks | 589 | 97 |
| c) Subsidiarität kommunaler Wirtschaftstätigkeit | 590 | 98 |
| d) Tätigkeitserweiterungen kommunaler Unternehmen | 591 | 99 |
| aa) Kapazitätsauslastende Tätigkeitserweiterungen | 591 | 100 |
| bb) Kapazitätserweiterndes Tätigkeitswachstum | 591 | 101 |
| cc) Tätigkeitserweiterungen über den örtlichen Bereich hinaus | 592 | 102 |
| 2. Haushaltsrechtliche Bindungen | 592 | 103 |
| a) Subsidiaritätsklauseln | 592 | 103 |
| b) Wahl der Rechtsform, Steuerung und Kontrolle | 593 | 104 |
| c) Haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze | 593 | 105 |
| 3. Aufgabenstellung des Verwaltungsträgers | 594 | 106 |
| 4. Öffentlich-rechtliche Monopole | 594 | 107 |
| 5. Vergaberechtliche Bindungen | 594 | 108 |
| 6. Beschränkungen bei der Wahl der Organisationsform | 596 | 111 |
| 7. Organisationsermessen | 596 | 112 |
| a) Die Frage des „Ob“ der Auslagerung | 596 | 113 |
| b) Die Frage des „Wie“ der Auslagerung | 597 | 114 |
| 8. Beschränkungen bezüglich der Wahl von Angestellten und strafrechtliche Haftung | 597 | 115 |
| VIII. Überlagerung von Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht | 598 | 117 |
| 1. Gründung | 599 | 118 |
| a) Geltung des Privatrechts | 599 | 118 |
| b) Personale Voraussetzungen | 599 | 119 |
| 2. Verwaltungsrechtliche Bindungen | 599 | 120 |
| 3. Öffentlich-rechtliche und gesellschaftsrechtliche Inkongruenzen | 600 | 123 |
| IX. Steuerrechtliche Aspekte | 601 | 125 |
| 1. Das Steuersenkungsgesetz | 601 | 126 |

| | Seite | Rn. |
|--|------------|----------|
| 2. Handlungsbedarf für die kommunale Wirtschaft | 602 | 127 |
| 3. Gestaltungsmöglichkeiten | 602 | 128 |
| X. Aufsicht | 603 | 132 |
| 1. Gründungs-, Änderungs- und Auflösungsphase | 604 | 133 |
| a) Ministerielle Kontrolle und Rechtsaufsicht | 604 | 133 |
| aa) Gründung | 604 | 133 |
| bb) Veräußerung | 604 | 134 |
| b) Parlamentarische Kontrolle | 605 | 135 |
| 2. Betriebsphase | 605 | 136 |
| a) Parlamentarische Kontrolle | 605 | 136 |
| b) Kommunalaufsicht | 606 | 137 |
| c) Sonderaufsichtsbefugnisse | 606 | 138 |
| d) Wirtschaftskontrolle | 606 | 139 |
| aa) Kontrolle durch die Wirtschaftsprüfer | 606 | 140 |
| bb) Kontrolle durch die Rechnungshöfe | 606 | 141 |
| XI. Rechtsstellung Dritter | 607 | 143 |
| 1. Grundsätzliche Beeinträchtigungsfreiheit | 607 | 143 |
| 2. Konkurrenzsituation | 608 | 145 |
| a) Organisationsakt als Streitgegenstand | 608 | 146 |
| b) Drittschützende Norm | 608 | 147 |
| 3. Haftungsbeschränkungen | 609 | 148 |
| § 92 Public-Private-Partnerships (Stober) | 609 | 1 |
| I. Begriff, Bedeutung und Abgrenzung | 611 | 1 |
| 1. Alte und neue Kooperationsformen | 611 | 1 |
| 2. Public-Private-Partnership als verwaltungswissenschaftlicher Sammelbegriff | 612 | 4 |
| 3. Public-Private-Partnerships und New Public Management | 613 | 6 |
| II. Erscheinungsformen der Public-Private-Partnerships | 614 | 7 |
| 1. Allgemeines Verwaltungsrecht | 614 | 8 |
| 2. Besonderes Verwaltungsrecht | 614 | 9 |
| III. Modellformen der Public-Private-Partnerships | 617 | 24 |
| 1. Einzelne Modelle | 617 | 24 |
| 2. Graphische Modelldarstellung | 619 | 30 |
| IV. Typisierung der Public-Private-Partnerships | 619 | 31 |
| V. Motive für Public-Private-Partnerships | 620 | 32 |
| VI. Rechtliche Ausgestaltung von Public-Private-Partnerships | 620 | 33 |
| 1. Public-Private-Partnerships in der Grauzone des Rechts | 620 | 33 |
| 2. Mindeststandards für Public-Private-Partnerships | 620 | 34 |
| VII. Grenzen der Public-Private-Partnerships | 622 | 39 |
| § 93 Materielle Privatisierung (Stober) | 622 | 1 |
| I. Begriff | 624 | 1 |
| II. Zur Privatisierungsdiskussion | 625 | 3 |
| 1. Privatisierung als Daueraufgabe | 625 | 3 |
| 2. Antiprivatisierungstendenz | 626 | 5 |
| III. Erscheinungsformen der materiellen Privatisierung | 626 | 6 |
| IV. Zulässigkeit der Privatisierung und Privatisierungspflicht | 626 | 7 |
| 1. Gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Privatisierungsvorga- ben | 626 | 7 |
| 2. Abgabenstaat und Privatisierungsprüfpflicht | 629 | 10 |
| V. Privatisierungsgrenzen | 629 | 11 |
| VI. Privatisierungsfolgenrecht | 630 | 14 |
| 1. Das Prinzip der Gewährleistungsverantwortung | 630 | 14 |
| 2. Regulierungs-, Einwirkungs- und Kontrollpflichten | 631 | 15 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| 3. Wegfall der Grundrechtsbindung | 632 | 17 |
| 4. Zur aktienrechtlichen Stellung der öffentlichen Hand | 633 | 18 |
| VII. Wirtschaftsüberwachung statt Staatsaufsicht | 633 | 19 |

Vierter Abschnitt. Grundlagen des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung

| | | |
|---|------------|----------|
| § 94 Die kommunale Selbstverwaltung und ihre verfassungsrechtliche Garantie (Kluth) | 635 | 1 |
| I. Die Entwicklung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Grundgesetz | 636 | 1 |
| 1. Die Ursprünge des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen | 636 | 1 |
| 2. Die Entwicklung bis zur Weimarer Reichsverfassung | 638 | 14 |
| 3. Die Gewährleistung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 129 WRV | 638 | 17 |
| 4. Die kommunale Selbstverwaltung im Nationalsozialismus | 639 | 18 |
| 5. Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik | 639 | 19 |
| 6. Die kommunale Selbstverwaltung in der DDR und die Änderungen nach der Wiedervereinigung | 640 | 21 |
| 7. Neuere Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung | 641 | 25 |
| 8. Übersicht zu den geltenden Kommunalgesetzen | 642 | 29 |
| II. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz und in den Landesverfassungen | 644 | 46 |
| 1. Die Vorgaben des Grundgesetzes für die kommunale Selbstverwaltung | 644 | 46 |
| a) Funktionen der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes .. | 644 | 46 |
| b) Die dogmatische Struktur der Selbstverwaltungsgarantie | 644 | 49 |
| c) Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden | 646 | 61 |
| d) Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände und Kreise | 651 | 79 |
| e) Die Zuordnung der Verbands- und Samtgemeinden | 655 | 92 |
| 2. Die kommunale Selbstverwaltung in den Landesverfassungen | 656 | 94 |
| a) Funktionen und Regelungsgehalte der Vorschriften zur kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen | 656 | 94 |
| b) Stellung der Kommunen im Verwaltungsaufbau | 657 | 97 |
| c) Verfassungsgarantie des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen | 658 | 100 |
| d) Regelungen zur Finanzausstattung der Kommunen | 660 | 105 |
| e) Anforderungen an Gebietsänderungen und sonstige Eingriffe in den Bestand von Kommunen | 662 | 111 |
| 3. Der Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung | 663 | 118 |
| III. Das Recht der Kommunalaufsicht | 664 | 124 |
| 1. Allgemeines | 664 | 124 |
| a) Begriff, Gegenstand und Grundlage der Kommunalaufsicht | 665 | 124 |
| b) Arten der Kommunalaufsicht | 666 | 128 |
| c) Allgemeine Grundsätze aufsichtlichen Handelns | 667 | 130 |
| 2. Die Rechtsaufsicht | 667 | 134 |
| a) Kontrolle der Rechtmäßigkeit kommunalen Verwaltungshandelns | 667 | 134 |
| b) Präventive Aufsicht | 668 | 137 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| (1) Beratung der Gemeinden | 668 | 137 |
| (2) Genehmigungsvorbehalte | 669 | 138 |
| c) Repressive Aufsicht | 670 | 141 |
| (1) Das Informationsrecht | 671 | 142 |
| (2) Das Beanstandungs- und Aufhebungsrecht | 671 | 143 |
| (3) Anordnung und Ersatzvornahme | 673 | 148 |
| (4) Die Bestellung eines Beauftragten | 673 | 150 |
| (5) Auflösung des Gemeinderats | 674 | 154 |
| (6) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters | 675 | 155 |
| (7) Geltendmachung von Ansprüchen gegen Gemeindeorgane durch die Kommunalaufsicht | 675 | 156 |
| 3. Die Fachaufsicht (Sonderaufsicht) | 676 | 159 |
| a) Allgemeines | 676 | 159 |
| b) Dualistisches Modell | 676 | 163 |
| c) Monistisches Modell | 677 | 164 |
| d) Weisungsrecht im Bereich der Bundesauftragsverwaltung | 677 | 165 |
| 4. Rechtsfolgen fehlerhaft ausgeübter Aufsicht | 678 | 171 |
| a) Rechtsaufsicht | 678 | 171 |
| b) Fachaufsicht | 679 | 172 |
| 5. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Aufsichtsmaßnahmen | 679 | 173 |
| a) Maßnahmen der weisungsfreien Aufsicht | 679 | 172 |
| b) Maßnahmen der Fachaufsicht | 679 | 174 |
| § 95 Das Recht der internen Organisation der Gemeinden und Gemeindeverbände – Kommunalverfassungsrecht (Kluth) | 681 | 1 |
| I. Die einzelnen Typen der Kommunalverfassung im Überblick | 681 | 1 |
| 1. Die Entwicklung der einzelnen Kommunalverfassungen | 682 | 1 |
| 2. Unterscheidung nach den Organstrukturen | 683 | 3 |
| a) Die norddeutsche Ratsverfassung | 683 | 4 |
| b) Die süddeutsche Ratsverfassung | 683 | 6 |
| c) Die Magistratsverfassung | 687 | 17 |
| d) Die Bürgermeisterverfassung | 689 | 25 |
| 3. Unterscheidung nach den Aufgabenstrukturen | 689 | 27 |
| a) Klassischer Aufgabendualismus | 689 | 27 |
| b) Moderner Aufgabenmonismus | 690 | 29 |
| 4. Erfüllung staatlicher Aufgaben und Organleihe | 690 | 30 |
| II. Die kommunalen Vertretungskörperschaften | 690 | 31 |
| 1. Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben für die Organbildung | 692 | 31 |
| a) Pflicht zur Bildung einer Vertretungskörperschaft | 692 | 31 |
| b) Aktives und passives Wahlrecht | 693 | 35 |
| c) Wahlsysteme | 696 | 49 |
| 2. Organisation und Verfahren der Vertretungskörperschaften | 699 | 64 |
| a) Mitglieder und Vorsitz | 699 | 64 |
| b) Unterorgane und Aufgabendelegation | 700 | 69 |
| c) Verfahren und Verfahrensgrundsätze | 701 | 75 |
| d) Rechtsstellung der einzelnen Ratsmitglieder | 701 | 76 |
| (1) Grundsatz des freien Mandats | 701 | 76 |
| (2) Teilnahmepflicht | 702 | 78 |
| (3) Antrags- und Initiativrecht | 702 | 80 |
| (4) Rede- und Abstimmungsrecht | 703 | 85 |
| (5) Informations-, Auskunfts-, Akteneinsichts- und Kontrollrechte | 704 | 89 |

| | Seite | Rn. |
|--|------------|----------|
| (6) Entschädigungsansprüche | 705 | 96 |
| (7) Haftungsrückgriff | 705 | 97 |
| e) Rechtsstellung der Fraktionen | 706 | 98 |
| (1) Funktionen und Rechtsnatur der Fraktion | 706 | 98 |
| (2) Gründung und Rechte der Fraktion | 707 | 100 |
| (3) Innere Ordnung | 708 | 106 |
| (4) Fraktionsausschluss | 708 | 107 |
| 3. Zuständigkeiten der Vertretungskörperschaften | 709 | 113 |
| a) Allgemeine und zwingende Zuständigkeiten | 709 | 113 |
| b) Delegation und Rückholrecht | 710 | 116 |
| c) Verhältnis zur Verwaltungsspitze | 711 | 119 |
| 4. Beschlüsse und ihre Umsetzung | 712 | 126 |
| a) Beschlussverfahren | 712 | 126 |
| b) Umsetzung von Beschlüssen | 713 | 133 |
| c) Kontrolle von Beschlüssen | 713 | 135 |
| III. Die monokratisch oder kollegial verfasste Verwaltungsspitze | 713 | 137 |
| 1. Die einzelnen Organisationsmodelle | 713 | 137 |
| 2. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwaltungsspitze | 715 | 143 |
| 3. Der kommunale Verwaltungsunterbau | 716 | 146 |
| a) Beigeordnete | 716 | 147 |
| b) Gliederung in Ämter | 717 | 148 |
| c) Mittelbare Gemeindeverwaltung | 717 | 149 |
| d) Gemeinden ohne Verwaltungsunterbau | 717 | 150 |
| IV. Gemeindebezirke und Ortschaften | 717 | 151 |
| 1. Das Modell der Stadtbezirke und Ortschaften | 718 | 155 |
| a) Die Bezirksverfassung | 718 | 156 |
| b) Die Ortschaftsverfassung | 719 | 159 |
| 2. Das Modell der Ortsbezirke/Ortsteile | 721 | 167 |
| a) Der Ortsbeirat | 721 | 168 |
| b) Der Ortsvorsteher | 722 | 170 |
| V. Weitere kommunale Organe und Einrichtungen | 722 | 171 |
| 1. Organe mit Beratungsfunktion | 722 | 171 |
| a) Ortsbeiräte und Ausländerbeiräte | 722 | 171 |
| b) Beauftragte und Kommissionen | 723 | 172 |
| 2. Das organisierte kommunale Bürgerbegehren | 723 | 174 |
| a) Entwicklung und rechtliche Ausgestaltung des kommunalen Bürgerbegehrens | 724 | 174 |
| b) Organisationsrechtliche Einordnung des Bürgerbegehrens | 724 | 177 |
| 3. Kommunale Einrichtungen | 725 | 179 |
| a) Begriff der kommunalen Einrichtung | 726 | 179 |
| b) Trägerschaft von kommunalen Einrichtungen und tatsächliche Bereitstellung der Dienstleistungen | 731 | 196 |
| c) Organisationsformen kommunaler Einrichtungen | 732 | 202 |
| d) Kommunale Einrichtungen und kommunale Unternehmen | 732 | 203 |
| § 96 Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (Kluth) | 733 | 1 |
| I. Begriff, Erscheinungsformen, Rechtsgrundlagen | 734 | 1 |
| 1. Begriff der kommunalen Gemeinschaftsarbeit | 734 | 1 |
| 2. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen | 735 | 4 |
| a) Entwicklung des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsar- beit | 735 | 4 |
| b) Die Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit | 737 | 7 |
| 3. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit | 738 | 20 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| 4. Systematisierung der Erscheinungsformen kommunaler Gemeinschaftsarbeit | 740 | 25 |
| 5. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Rechtsfragen | 741 | 33 |
| a) Bundesverfassungsrecht | 741 | 33 |
| b) Landesverfassungsrecht | 744 | 40 |
| 6. Aufsicht | 744 | 43 |
| II. Zweckverband | 745 | 44 |
| 1. Begriff und organisationsrechtliche Einordnung | 745 | 44 |
| 2. Gründung | 745 | 48 |
| a) Das Verfahren der Gründung von Zweckverbänden | 745 | 48 |
| b) Mitgliedschaft in Zweckverbänden | 747 | 51 |
| c) Gründungsfehler und ihre Heilung | 747 | 53 |
| 3. Organe des Zweckverbands | 749 | 60 |
| a) Die Verbandsversammlung | 749 | 61 |
| b) Der Verbandsvorsitzende | 751 | 67 |
| 4. Auflösung von Zweckverbänden und Austritt einzelner Mitglieder | 751 | 70 |
| a) Auflösung von Zweckverbänden | 751 | 70 |
| b) Austritt einzelner Mitglieder | 752 | 73 |
| c) Rechtsnachfolge in die Mitgliedschaft | 752 | 76 |
| 5. Die Aufgaben und Befugnisse von Zweckverbänden | 752 | 77 |
| 6. Die Finanzierung der Verbandsaufgaben | 754 | 84 |
| 7. Aufsicht über Zweckverbände | 755 | 87 |
| III. Verwaltungsgemeinschaft, Amt, Gemeindeverwaltungsverband | 755 | 88 |
| 1. Begriff der Verwaltungsgemeinschaft | 755 | 88 |
| 2. Erscheinungsformen der Verwaltungsgemeinschaft | 755 | 89 |
| 3. Verfassungsmäßigkeit der Pflicht zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften | 760 | 101 |
| IV. Zweckvereinbarung und öffentlich-rechtliche Vereinbarung | 762 | 105 |
| V. Kommunale Arbeitsgemeinschaft | 763 | 108 |
| VI. Stadt-Umland-Verband | 764 | 110 |
| 1. Bedeutung und Begriff | 764 | 110 |
| 2. Die einzelnen Stadt-Umland-Verbände | 764 | 111 |
| VII. Höhere Gemeindeverbände und Bezirksverbände | 766 | 116 |
| 1. Die Landschaftsverbände | 766 | 117 |
| 2. Die Landeswohlfahrtsverbände | 769 | 124 |
| 3. Regionalverbände | 770 | 127 |
| VIII. Sonstige Formen öffentlich-rechtlicher Gemeinschaftsarbeit | 770 | 128 |
| IX. Privatrechtliche Zusammenarbeit | 771 | 129 |

Fünfter Abschnitt. Grundlagen des Rechts der funktionalen Selbstverwaltung

| | | |
|--|-----|----|
| § 97 Begriff, Erscheinungsformen und rechtliche Grundlagen der funktionalen Selbstverwaltung (Kluth) | 773 | 1 |
| I. Begriff der funktionalen Selbstverwaltung | 773 | 1 |
| II. Typen der funktionalen Selbstverwaltung | 776 | 8 |
| 1. Funktionen- und Typusvielfalt | 776 | 8 |
| 2. Thematische Gliederung der funktionalen Selbstverwaltung | 780 | 24 |
| a) Die wirtschaftlichen und freiberuflichen Kammern | 780 | 25 |
| b) Die Realkörperschaften | 780 | 26 |
| c) Die soziale Selbstverwaltung | 780 | 27 |
| d) Die Hochschul-Selbstverwaltung | 781 | 28 |
| 3. Strukturelle Unterscheidungs- und Einteilungsmöglichkeiten | 781 | 29 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| III. Erscheinungsformen der funktionalen Selbstverwaltung | 782 | 34 |
| 1. Die Hochschulen | 782 | 34 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 783 | 34 |
| b) Organisationsstrukturen | 786 | 46 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 790 | 61 |
| 2. Die Ärztekammern und weiteren Heilberufskammern | 791 | 69 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 792 | 69 |
| b) Organisationsstrukturen | 793 | 73 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 794 | 79 |
| 3. Die Rechtsanwaltskammern und die Bundesrechtsanwaltskam- mer | 797 | 103 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 798 | 103 |
| b) Organisationsstrukturen | 799 | 107 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 800 | 112 |
| d) Die Bundesrechtsanwaltskammer | 801 | 116 |
| 4. Die Patentanwaltskammer | 802 | 123 |
| 5. Die Notarkammern und die Bundesnotarkammer | 803 | 126 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 803 | 126 |
| b) Organisationsstrukturen | 803 | 128 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 804 | 134 |
| 6. Die Wirtschaftsprüferkammer | 805 | 139 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 805 | 139 |
| b) Organisationsstrukturen | 807 | 146 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 808 | 156 |
| 7. Die Steuerberaterkammern und die Bundessteuerberaterkammer | 809 | 160 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 809 | 160 |
| b) Organisationsstrukturen | 810 | 162 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 811 | 171 |
| d) Die Bundessteuerberaterkammer | 813 | 180 |
| 8. Die Architektenkammern und die Ingenieurkammern | 813 | 185 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen am Beispiel Nordrhein-Westfalen | 813 | 185 |
| b) Organisationsstrukturen | 814 | 187 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 815 | 193 |
| d) Die Zusammenarbeit von Architektenkammer und Ingenieur- kammerbau | 816 | 197 |
| 9. Die Lotsenbrüderschaften | 816 | 199 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 816 | 199 |
| b) Organisationsstrukturen | 817 | 200 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 817 | 205 |
| d) Die Bundeslotsenkammer | 818 | 209 |
| 10. Die Industrie- und Handelskammern | 819 | 215 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 820 | 215 |
| b) Organisationsstrukturen | 824 | 232 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 828 | 250 |
| 11. Die Handwerkskammern | 832 | 272 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 832 | 272 |
| b) Organisationsstrukturen | 834 | 282 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 837 | 301 |
| 12. Die Landwirtschaftskammern | 841 | 321 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 841 | 321 |
| b) Organisationsstrukturen | 842 | 327 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 845 | 343 |

| | Seite | Rn. |
|--|------------|----------|
| 13. Die Arbeitnehmerkammern | 847 | 351 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 847 | 351 |
| b) Organisationsstrukturen | 848 | 354 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 848 | 360 |
| 14. Die Wasserverbände nach dem WVG 1991 | 849 | 364 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 849 | 364 |
| b) Organisationsstrukturen | 852 | 378 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 853 | 388 |
| 15. Die Waldwirtschaftsgenossenschaften | 854 | 395 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 854 | 395 |
| b) Organisationsstrukturen | 855 | 398 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 855 | 403 |
| 16. Die Forstbetriebsverbände | 856 | 406 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 856 | 406 |
| b) Organisationsstrukturen | 856 | 411 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 856 | 413 |
| 17. Die Fischereiwirtschaftsgenossenschaften | 857 | 416 |
| a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen | 857 | 416 |
| b) Organisationsstrukturen | 858 | 420 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 858 | 423 |
| 18. Die Jagdgenossenschaften | 859 | 427 |
| a) Rechtsgrundlagen | 859 | 427 |
| b) Organisationsstrukturen | 859 | 428 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 860 | 430 |
| 19. Der Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband Nord- rhein-Westfalen (Entsorgungsverband) | 860 | 434 |
| a) Rechtsgrundlagen | 860 | 434 |
| b) Organisationsstrukturen | 860 | 436 |
| c) Aufgaben und Finanzierung | 862 | 444 |
| | | |
| § 98 Einzelfragen der inneren Verfassung der Träger funktionaler Selbstverwaltung (Kluth) | 864 | 1 |
| I. Die grundsätzliche Anwendbarkeit körperschaftlicher Grundsätze ... | 864 | 1 |
| II. Besonderheit der Rechtsstellung der Mitglieder | 865 | 4 |
| 1. Die personale Prägung der funktionalen Selbstverwaltung | 865 | 4 |
| 2. Der allgemeine mitgliedschaftliche Anspruch auf Einhaltung der Verbandskompetenz | 867 | 11 |
| 3. Weitere besondere mitgliedschaftliche Rechte | 868 | 14 |
| 4. Pflichten der Mitglieder | 869 | 17 |
| III. Besonderheiten bei der Bildung der Organe | 869 | 19 |
| IV. Besonderheiten der Aufgaben der Träger funktionaler Selbstver- waltung | 870 | 22 |
| 1. Die Einordnung der (Gesamt-) Interessenvertretung | 870 | 22 |
| 2. Gruppensolidarisch geprägte Aufgaben | 871 | 26 |
| | | |
| Sechster Abschnitt. Grundlagen der Verwaltungsorganisation der Europäischen Union | | |
| | | |
| § 99 Die Stellung der mitgliedstaatlichen Verwaltung bei der Ausfüh- rung des Gemeinschaftsrechts (Kluth) | 872 | 1 |
| I. Die einzelnen Vollzugstypen des Gemeinschaftsrechts | 873 | 1 |
| II. Zum mitgliedstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht | 874 | 3 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| III. Formen des indirekten (mitgliedstaatlichen) Vollzugs des Gemeinschaftsrechts | 875 | 7 |
| 1. Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug | 876 | 9 |
| a) Primärrecht | 876 | 10 |
| b) Verordnungen | 876 | 11 |
| c) Richtlinien | 877 | 14 |
| d) Entscheidungen | 878 | 17 |
| 2. Mittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung | 879 | 19 |
| a) Richtlinien | 879 | 20 |
| b) Verordnungen | 880 | 21 |
| IV. Verwaltungsorganisation beim indirekten (mitgliedstaatlichen) Vollzug des Gemeinschaftsrechts | 880 | 23 |
| 1. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben an den mitgliedstaatlichen Verwaltungsaufbau | 880 | 23 |
| 2. Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug | 882 | 25 |
| 3. Mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug | 884 | 28 |
| V. Verwaltungsverfahren beim indirekten (mitgliedstaatlichen) Vollzug des Gemeinschaftsrechts | 885 | 29 |
| 1. Unmittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung | 885 | 29 |
| 2. Mittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung | 889 | 37 |
| § 100 Grundzüge der Eigenverwaltung der Europäischen Union (Kluth) | 890 | 1 |
| I. Der gemeinschaftliche Eigenvollzug des Gemeinschaftsrechts als Ausnahme | 891 | 1 |
| II. Arten des gemeinschaftseigenen Vollzugs | 892 | 2 |
| 1. Gemeinschaftsinterner Vollzug | 892 | 3 |
| 2. Gemeinschaftsexterner Vollzug | 892 | 4 |
| 3. Verwaltungsorganisation im Rahmen des gemeinschaftseigenen Vollzugs | 893 | 5 |
| 4. Verwaltungsverfahren | 894 | 9 |

Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle

Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungskontrollrecht

| | | |
|---|------------|----------|
| § 101 Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle (Kluth) | 897 | 1 |
| I. Begriff und Funktionen der Kontrolle | 897 | 1 |
| II. Arten der Verwaltungskontrolle | 898 | 6 |
| 1. Selbst-, Eigen- und Fremdkontrolle | 898 | 6 |
| 2. Selbstinitiative und fremdinitiative Kontrolle | 899 | 10 |
| 3. Formlose und förmliche Kontrolle | 899 | 12 |
| III. Die Maßstäbe der Verwaltungskontrolle | 899 | 13 |
| 1. Rechtskontrolle | 899 | 13 |
| 2. Zweckmäßigkeitsskontrolle | 900 | 15 |
| 3. Wirtschaftlichkeitskontrolle | 900 | 16 |
| 4. Erfolgskontrolle | 900 | 17 |

Zweiter Abschnitt. Selbstkontrolle und Datenschutzkontrolle

| | | |
|---|------------|----------|
| § 102 Instrumente der Selbstkontrolle der Verwaltung (Kluth) | 901 | 1 |
| I. Selbstinitiative Selbstkontrolle der Verwaltung | 901 | 1 |
| 1. Vorgesetztenkontrolle | 901 | 1 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| a) Funktion der Vorgesetztenkontrolle | 902 | 2 |
| b) Maßstäbe für die Kontrolle | 902 | 3 |
| c) Kontrollinstrumente | 902 | 4 |
| d) Zuverlässigkeit der Kontrollinstrumente | 903 | 5 |
| 2. Kontrolle durch Querschnitteinheiten | 903 | 6 |
| a) Begriff der Querschnitteinheit | 903 | 6 |
| b) Formen der Kontrolle | 903 | 7 |
| 3. Kontrolle durch „behördeninterne“ Beauftragte | 904 | 10 |
| a) Begriff des Beauftragten | 904 | 10 |
| b) Arten von Beauftragten und deren Aufgaben | 904 | 11 |
| II. Fremdinitiative Selbstkontrolle der Verwaltung | 904 | 14 |
| 1. Das Widerspruchsverfahren | 904 | 14 |
| 2. Die Gegenvorstellung | 905 | 17 |
| 3. Die Aufsichtsbeschwerde | 905 | 20 |
| 4. Die Dienstaufsichtsbeschwerde | 906 | 21 |
| 5. Die Petition | 906 | 24 |
| a) Bedeutung und Anwendung | 906 | 24 |
| b) Der Ombudsmann (Bürgerbeauftragter) | 907 | 27 |
| 6. Beschwerdestellen | 908 | 29 |
| 7. Evaluation | 909 | 34 |
| III. Selbstkontrolle im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells | 909 | 36 |
| § 103 Datenschutzkontrolle und Geheimnisschutz (Kluth) | 910 | 1 |
| I. Begriff und Bedeutung der Datenschutzkontrolle | 910 | 1 |
| II. Datenschutzkontrolle durch Gewährung von Betroffenenrechten | 911 | 4 |
| III. Die Datenschutzbeauftragten | 912 | 9 |
| IV. Geheimnisschutz und Sicherheitsüberprüfung | 913 | 14 |
| 1. Geheimnisschutzrecht | 913 | 14 |
| 2. Sicherheitsüberprüfungsrecht | 914 | 20 |
| Sachverzeichnis | 917 | |