

# Inhaltsübersicht

## Siebter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen

### Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts

§ 66. Begriff, Funktionen und Systematik der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen .....	1
--	---

### Zweiter Abschnitt. Verschuldensabhängige Ersatzleistungen

§ 67. Amtshaftung .....	5
§ 68. Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen .....	47
§ 69. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht .....	56
§ 70. Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten .....	59

### Dritter Abschnitt. Entschädigungsansprüche

§ 71. Enteignungsentschädigung .....	82
§ 72. Sonstige Entschädigungsansprüche .....	100
§ 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche .....	127

## Achter Teil. Grundlagen des öffentlichen Sachenrechts

### Erster Abschnitt. Die Rechtsstellung der öffentlichen Sachen

§ 74. Begriff, Arten und Wesen der öffentlichen Sachen .....	145
§ 75. Widmung und Entwidmung .....	154
§ 76. Der Rechtsstatus der öffentlichen Sachen .....	164

### Zweiter Abschnitt. Die Benutzung der öffentlichen Sachen

§ 77. Gemeingebrauch .....	182
§ 78. Sondernutzung .....	197

## Neunter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation

### Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts

§ 79. Gegenstand und Begriff des Verwaltungsorganisationsrechts .....	207
§ 80. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht ...	245
§ 81. Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung .....	315
§ 82. Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation .....	344
§ 83. Zuständigkeits- und Leitungsordnung .....	388

VII

# Inhaltsübersicht

## Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung

§ 84. Die Ministerialverwaltung .....	440
§ 85. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften .....	450
§ 86. Grundlagen des öffentlichen Anstaltsrechts .....	467
§ 87. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	522
§ 88. EG-Eigenverwaltung und die Stellung der mitgliedstaatlichen Verwaltung bei der Ausführung des Gemeinschaftsrechts .....	537

## Dritter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung

§ 89. Kooperations- und Privatisierungsformen .....	558
§ 90. Grundlagen der Beleihung .....	573
§ 91. Grundlagen der Verwaltungshilfe und der Inpflichtnahme .....	588
§ 92. Die privatrechtlich organisierte Verwaltung .....	601
§ 93. Public-Private-Partnerships .....	646
§ 94. Materielle Privatisierung .....	659
§ 95. Privatisierungsfolgenrecht/Regulierungsrecht .....	666

## Vierter Abschnitt. Grundlagen des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung

§ 96. Die kommunale Selbstverwaltung und ihre verfassungsrechtliche Garantie .....	682
§ 97. Das Recht der internen Organisation der Gemeinden und Gemeindeverbände – Kommunalverfassungsrecht .....	724
§ 98. Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit .....	769

## Fünfter Abschnitt. Grundlagen des Rechts der funktionalen Selbstverwaltung

§ 99. Begriff, Erscheinungsformen und rechtliche Grundlagen der funktionalen Selbstverwaltung .....	804
§ 100. Einzelfragen der inneren Verfassung der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	881

## Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle

### Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungskontrollrecht

§ 101. Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle .....	889
---	-----

### Zweiter Abschnitt. Selbstkontrolle und Datenschutzkontrolle

§ 102. Instrumente der Selbstkontrolle der Verwaltung .....	893
§ 103. Datenschutzkontrolle und Geheimnisschutz .....	903
Sachverzeichnis .....	911

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht des 1. Bandes .....	XXXV
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXIX

## Siebter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen

### Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts

#### § 66. Begriff, Funktionen und Systematik der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen (*Kluth*)

I. Begriffsklärungen .....	1
II. Die Funktionen der Ersatzleistungen .....	2
III. Die Systematik des Rechts der Ersatzleistungen .....	3
IV. Rechtspolitische Perspektiven .....	4

### Zweiter Abschnitt. Verschuldensabhängige Ersatzleistungen

#### § 67. Amtshaftung (*Kluth*)

I. Rechtsgrundlagen .....	7
1. Rechtsentwicklung der Amtshaftung in Deutschland .....	7
2. Geltende Rechtsgrundlagen und rechtssystematische Einordnung .....	8
3. Rechtstatsachen, Kritik und Reformbestrebungen .....	8
II. Anwendbarkeit und haftungsverdrängende Sonderregelungen .....	9
III. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes .....	10
1. Grundsatz der Funktionshaftung .....	10
2. Öffentliches Amt .....	10
a) Allgemeine Kriterien .....	10
b) Privatrechtliches Verwaltungshandeln .....	11
c) Beliehene .....	12
d) Verwaltungshelfer .....	13
e) Beauftragung Privater .....	13
f) Gesamtsystematik .....	18
g) Feststellung der Amtsausübung in Problemfällen .....	18
aa) Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr .....	18
bb) Verkehrssicherung und Verkehrsregelung .....	19
cc) Anstaltsnutzung .....	22
dd) Benutzung von Post und Bahn .....	22
ee) Pflegeeltern .....	22
ff) Auslandsaktivitäten und militärische Einsätze .....	22
3. „In Ausübung“ eines öffentlichen Amtes .....	22
IV. Verletzung einer Amtspflicht .....	23
1. Begriff und Begründung der Amtspflicht .....	23
2. Inhalt einzelner Amtspflichten .....	25
3. Amtspflichtwidrigkeit und Rechtswidrigkeit .....	27
V. Drittbezogenheit der Amtspflicht .....	28
1. Allgemeine Anforderungen an die Drittbezogenheit .....	28
2. Einzelne Fallgruppen .....	30
3. Sonderfälle der Haftung für normatives Unrecht und legislatives Unterlassen .....	33
VI. Verursachung des Schadens (Kausalität) .....	34

# Inhaltsverzeichnis

VII. Verschulden .....	34
1. Verschuldensprinzip .....	34
2. Schuldformen .....	35
3. Verschulden bei unrichtiger Rechtsanwendung .....	35
4. Objektivierung des Verschuldens .....	36
VIII. Haftungsausschluss und Subsidiarität nach § 839 I 2 BGB .....	36
1. Zweck der Regelung .....	36
2. Kasuistik zum Ausschluss der Subsidiaritätsklausel .....	37
3. Durchsetzbarkeit des anderweitigen Ersatzanspruchs .....	38
IX. Haftungsbeschränkungen .....	38
1. Mitverschulden nach § 254 BGB .....	38
2. Rechtsmittelversäumung nach § 839 III BGB .....	40
3. Sondergesetzliche Haftungsbeschränkungen .....	40
4. Richterprivileg gem. § 839 II BGB .....	42
X. Verjährung gem. § 195 BGB .....	43
1. Verjährungsbeginn .....	43
2. Verjährungsunterbrechung .....	43
3. Verjährungshemmung .....	43
XI. Inhalt und Umfang des Amtshaftungsanspruchs .....	44
1. Geldersatz .....	44
2. Schmerzensgeld .....	44
3. Begrenzung durch den Schutzzweck .....	44
XII. Passivlegitimation .....	44
1. Haftungssubjekt .....	44
2. Haftungszurechnung .....	45
XIII. Rückgriff auf den Amtswalter (Innenregress) .....	45
XIV. Konkurrenzen .....	46
1. Gefährdungshaftung und deliktische Ansprüche .....	46
2. Folgenbeseitigungs- und Unterlassungsanspruch .....	46
3. Aufopferungsentschädigung .....	46
4. Ansprüche aus den Staatshaftungsgesetzen der neuen Bundesländer .....	46
XV. Rechtsschutzfragen .....	46
 <b>§ 68. Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen (<i>Kluth</i>)</b>	
I. Rechtsgrundlagen .....	47
II. Bestehen eines verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnis .....	49
1. Allgemeine Anforderungen .....	49
2. Einzelfälle .....	49
III. Haftungsgründe .....	51
1. Unmöglichkeit .....	51
2. Verzug .....	51
3. Sonstige Pflichtverletzungen .....	54
IV. Verschulden .....	54
V. Haftungsbeschränkungen .....	55
VI. Rechtsschutzfragen .....	55
 <b>§ 69. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht (<i>Kluth</i>)</b>	
I. Rechtsgrundlagen .....	56
II. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht .....	57
1. Keine allgemeine Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht .....	57
2. Einzelfälle gesetzlicher Gefährdungshaftung für Verwaltungsrisiken .....	58
 <b>§ 70. Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten (<i>Kluth</i>)</b>	
I. Rechtsgrundlage .....	61
II. Exkurs: Die Haftung der Europäischen Gemeinschaft .....	65

1. Außervertragliche Haftung .....	65
a) Die einzelnen Tatbestandsmerkmale .....	65
aa) Bedienstete und Organe der EG .....	65
bb) Ausübung einer Amtstätigkeit .....	66
cc) Handeln in Ausübung einer Amtstätigkeit .....	66
dd) Rechtswidrigkeit .....	67
ee) Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	68
ff) Bedeutung des Verschuldens .....	69
gg) Subsidiarität .....	69
b) Inhalt und Umfang des Schadensersatzanspruchs .....	70
c) Verhältnis zum deutschen Staatshaftungsrecht .....	72
2. Vertragliche Haftung .....	73
III. Gemeinschaftsrechtliche Voraussetzungen für eine Staatshaftung der Mitgliedstaaten .....	73
1. Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht .....	74
2. Individueller Schutzzweck der verletzten gemeinschaftsrechtlichen Norm .....	76
3. Hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung .....	76
4. Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	78
5. Verschulden .....	79
6. Differenzierung nach Handlungsformen .....	79
IV. Ausgestaltungs- und Ergänzungsbefugnisse der Mitgliedstaaten .....	80
V. Inhalt und Umfang des Schadensersatzanspruchs .....	81

## Dritter Abschnitt. Entschädigungsansprüche

### § 71. Enteignungsentschädigung (*Kluth*)

I. Grundlagen und Systematik des Entschädigungsrechts .....	82
1. Bestandsaufnahme der anerkannten Entschädigungsansprüche .....	82
2. Äußere Systematik der Entschädigungsansprüche .....	84
3. Innere Systematik der Entschädigungsansprüche .....	85
a) Begründung der Entschädigungspflicht – die Frage nach dem „Warum“ .....	85
b) Kriterien der Entschädigungspflicht – die Frage nach dem „Wann“ .....	86
c) Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Entschädigungsanspruchs .....	87
d) Kriterien der Rechtswegbestimmung .....	88
4. Das Entschädigungsrecht in der Gesamtsystematik des Staatshaftungsrechts .....	89
II. Die Enteignung nach Art. 14 III GG .....	89
1. Eigentumsbegriff und Enteignungsbegriff .....	90
a) Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff .....	90
b) Enteignung als Eigentumsentzugsakt .....	91
c) Legalenteignung und Administrativenteignung .....	93
2. Umstrittene Einzelfragen .....	94
a) Bausperren und Baupflichten .....	94
b) Anschluss- und Benutzungszwang .....	94
c) Rechts- und polizeiwidriges Eigentum .....	95
d) Naturschutz- und Denkmalschutzrecht .....	95
III. Die Voraussetzungen der Enteignung .....	96
1. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip .....	96
2. Zugelassene Enteignungszwecke .....	96
3. Verhältnismäßigkeit des Eigentumsentzugs .....	97
4. Junktimklausel .....	97
IV. Art und Umfang der Entschädigung .....	98
1. Umfang der Entschädigung .....	98
a) Substanzverlust .....	98
b) Folgeschäden .....	98
2. Begrenzung der Entschädigung .....	99
3. Anspruchsgegner .....	99
V. Das Enteignungsverfahren .....	99

# Inhaltsverzeichnis

## § 72. Sonstige Entschädigungsansprüche (*Kluth*)

I. Enteignender Eingriff und ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung .....	100
1. Vorbemerkungen .....	101
2. Der enteignende Eingriff in der Rechtsprechung des BGH .....	102
a) Ableitung aus dem Aufopferungsanspruch .....	102
b) Vorliegen eines Eingriffs in das Eigentum .....	103
c) Vorliegen eines Sonderopfers .....	104
d) Entschädigung .....	105
aa) Art und Umfang der Entschädigung .....	105
bb) Anspruchsgegner .....	106
cc) Verjährung .....	106
e) Konkurrenzen .....	106
f) Rechtsschutzfragen .....	107
3. Die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung .....	107
a) Entwicklung und Kernaussagen der Rechtsfigur .....	107
b) Verhältnis zum enteignenden Eingriff .....	109
c) Die Begründung der Entschädigungspflicht .....	110
aa) Die Unterscheidung von Freiheitsbeschränkung und Lastenabwälzung .....	111
bb) Grenzen der Lastenabwälzung .....	113
cc) Kriterien zur Bestimmung der Grenzen der Gemeinlast .....	115
dd) Erfasste Schutzgüter und Grundrechte .....	116
d) Die Anforderungen an die gesetzliche Regelung des Entschädigungsanspruchs .....	117
e) Konkurrenzen .....	117
f) Rechtsschutzfragen .....	118
II. Entschädigung wegen rechtswidriger Eigentumsverletzung .....	118
1. Vorbemerkungen .....	118
2. Der enteignungsgleiche Eingriff in der Rechtsprechung des BGH .....	118
a) Ursprüngliche Ableitung und Entwicklung bis zum Nassauskiesungsbeschluss .....	118
b) Neuorientierung nach dem Nassauskiesungsbeschluss .....	119
c) Heutiger Anwendungsbereich .....	120
3. Der Folgenentschädigungsanspruch als Alternative .....	121
4. Gemeinsame tatbestandliche Voraussetzungen .....	122
a) Vorliegen eines Eingriffs in das Eigentum .....	122
b) Vorliegen eines Sonderopfers .....	123
5. Entschädigung .....	123
6. Konkurrenzen .....	123
7. Rechtsschutzfragen .....	124
III. Entschädigungsansprüche im Zusammenhang mit Einschränkungen und Verletzungen anderer Freiheitsgrundrechte (allgemeiner Aufopferungsanspruch und aufopferungs- gleicher Eingriff) .....	124
1. Rechtsgrundlage .....	124
a) Vorbemerkung .....	124
b) Ableitung des Aufopferungsanspruchs .....	124
c) Ableitung des aufopferungsgleichen Eingriffs .....	125
2. Anwendungsbereich .....	125
3. Vorliegen eines Eingriffs .....	126
4. Vorliegen eines Sonderopfers .....	126
5. Entschädigung und Verjährung .....	126
6. Konkurrenzen .....	127
7. Rechtsschutzfragen .....	127

## § 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche (*Kluth*)

I. Übersicht .....	127
II. Entschädigungsansprüche im Recht der polizei- und ordnungs-behördlichen Gefahren- abwehr .....	129
1. Rechtsgrundlagen .....	129
2. Haftung für Schäden rechtmäßig in Anspruch genommener Nichtstörer .....	131
3. Haftung für Zufallsschäden Unbeteiligter .....	131

# Inhaltsverzeichnis

4. Haftung für Schäden von aufgrund § 323 c StGB zur Hilfeleistung verpflichteten Personen .....	133
5. Haftung für Schäden eines freiwillig und mit behördlicher Zustimmung handelnden Polizeihelfers .....	133
6. Haftung für Schäden aufgrund rechtswidriger Gefahrenabwehrmaßnahmen .....	134
III. Staatshaftungsrecht der neuen Bundesländer .....	136
1. Die Überleitung des DDR-Staatshaftungsgesetzes durch den Einigungsvertrag .....	136
2. Der Regelungsgehalt des übergeleiteten DDR-Staatshaftungsgesetzes .....	136
3. Aktuelle Geltung des modifizierten DDR-Staatshaftungsgesetzes in den neuen Ländern .....	137
a) Übersicht .....	137
b) Die Rechtslage in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen .....	138
c) Die besondere Rechtslage in Sachsen-Anhalt .....	142

## Achter Teil. Grundlagen des öffentlichen Sachenrechts

### Erster Abschnitt. Die Rechtsstellung der öffentlichen Sachen

#### § 74. Begriff, Arten und Wesen der öffentlichen Sachen (*Kluth*)

I. Bedeutung und Begriff der öffentlichen Sachen .....	146
1. Bedeutung der öffentlichen Sachen .....	146
2. Eigenständiger öffentlich-rechtlicher Sachbegriff .....	147
3. Negativabgrenzung: Keine öffentlichen Sachen .....	148
a) Ausschließliche Verfügungsmacht des (Privat-)Eigentümers .....	148
b) Gegenstände des Finanzvermögens .....	148
c) Wälder und Flure im Außenbereich .....	148
II. Arten der öffentlichen Sachen .....	149
1. Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch .....	149
a) Verwaltungsvermögen im engeren Sinne .....	149
b) Betriebsvermögen .....	150
2. Öffentliche Sachen im Zivilgebrauch .....	150
a) Sachen im Anstaltsgebrauch .....	150
b) Sachen im Gemeingebrauch .....	151
aa) Öffentliche Straßen .....	151
bb) Gewässer .....	152
cc) Luft .....	153
c) Sachen im Sondergebrauch .....	153
3. Res sacra .....	153

#### § 75. Widmung und Entwidmung (*Kluth*)

I. Begriff der Widmung .....	154
II. Arten der Widmung .....	156
1. Widmung durch Gesetz .....	156
2. Widmung durch förmliches Verwaltungsverfahren .....	156
3. Widmung durch Verwaltungsakt .....	157
4. Widmung kraft Eintragung .....	158
5. Widmung kraft unvorzedenklicher Verjährung .....	158
III. Indienststellung als ergänzender Realakt .....	159
IV. Voraussetzungen der Widmung .....	159
1. Privatrechtliche Verfügungsmacht .....	159
2. Verfügungsmacht des Widmenden .....	160
3. Zustimmung des Unterhaltungspflichtigen .....	161
V. Beendigung und Änderung der Widmung .....	161
1. Beendigung der Widmung .....	161
2. Änderung der Widmung .....	162
3. Teileinziehung .....	163

# Inhaltsverzeichnis

## § 76. Der Rechtsstatus der öffentlichen Sachen (*Kluth*)

I. Öffentliche Sachen zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht .....	164
1. Modifiziertes Privateigentum .....	164
a) Grundsatz der Geltung der Privatrechtsordnung .....	165
b) Hinzutreten der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft .....	165
c) Unterscheidung Eigentümer, Sachherr, Unterhaltungspflichtiger .....	165
2. Zur Kritik am modifizierten Privateigentum .....	166
a) Öffentliches Eigentum .....	166
b) Verbleibende Defizite .....	167
II. Rechtsfolgen .....	168
1. Grundsatz der Geltung der Privatrechtsordnung .....	168
2. Begrenzung durch die öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung .....	168
III. Straßenbaulast .....	170
1. Straßenbaulast im Straßenrecht .....	170
a) Begriff der Straßenbaulast .....	170
b) Inhalt und Umfang der Straßenbaulast .....	170
c) Träger der Straßenbaulast .....	171
aa) Bundesfernstraßen .....	171
bb) Landstraßen .....	171
cc) Gemeindestraßen und -wege, Ortsverbindungsstraßen .....	172
dd) Ortsumgehungen .....	172
ee) Ortsdurchfahrten .....	172
ff) Sonstige öffentliche Straßen .....	173
gg) Kreuzungen .....	173
d) Änderung des Trägers der Straßenbaulast .....	174
e) Finanzierung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten .....	174
2. Straßenbaulast im Wasserrecht .....	175
a) Begriff der Straßenbaulast .....	175
b) Träger der Straßenbaulast .....	175
aa) Gewässer I. Ordnung .....	175
bb) Gewässer II. oder III. Ordnung .....	175
c) Duldungs-, Finanzierungs- und Unterhaltungspflicht Privater .....	175
3. Straßenverkehrssicherungspflicht .....	176
a) Abgrenzung von Unterhaltungspflicht und Verkehrssicherungspflicht .....	176
b) Rechtscharakter der Verkehrssicherungspflicht .....	176
aa) Verkehrssicherungspflicht der Ordnungsbehörden .....	176
bb) Verkehrssicherungspflicht des Trägers der Straßenbaulast .....	176
IV. Aufsicht .....	177
1. Aufsicht im weiteren und im engeren Sinne .....	177
2. Aufsicht bei Sachen im Anstaltsgebrauch .....	178
3. Aufsicht im Straßenrecht .....	178
a) Straßenaufsichtsbehörden .....	178
b) Träger der Straßenbaulast .....	178
c) Straßenbaubehörden .....	178
d) Ordnungsbehörden .....	179
e) Straßenverkehrsbehörden und Verkehrspolizei .....	179
4. Aufsicht im Wasserrecht .....	179
a) Wasserbehörden des Bundes .....	179
b) Wasserbehörden der Länder .....	180
5. Aufsicht im Luftrecht .....	180
V. Rechtsweg bei Streitigkeiten .....	181

## Zweiter Abschnitt. Die Benutzung der öffentlichen Sachen

## § 77. Gemeingebrauch (*Kluth*)

I. Begriff des Gemeingebrauchs .....	183
II. Rechtsnatur des Gemeingebrauchs .....	183
III. Inhalt und Grenzen des Gemeingebrauchs .....	184



# Inhaltsverzeichnis

1. Straßenrecht .....	185
a) Der Verkehrszweck als Inhalt des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs .....	186
aa) Gewerblich-kommerzielle Zielsetzungen .....	187
bb) Politische Information als Nutzungszweck .....	188
cc) Religiöse und weltanschauliche Informationsveranstaltungen .....	188
dd) Straßenkunst und Gemeingebrauch .....	189
ee) Die Nutzung der Straße zum Aufenthalt .....	189
b) Die Konkretisierung des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs durch das Straßenverkehrsrecht .....	190
2. Wasserrecht .....	190
3. Luftrecht .....	191
IV. Einschränkungen und Erweiterungen des Gemeingebrauchs .....	191
1. Straßenrecht .....	192
2. Wasserrecht .....	192
3. Luftrecht .....	193
V. Anliegergebrauch .....	193
1. Begriff des Anliegergebrauchs .....	193
2. Rechtsnatur des Anliegergebrauchs .....	194
3. Inhalt und Grenzen des Anliegergebrauchs .....	194
a) Straßenrecht .....	196
b) Wasserrecht .....	197
 § 78. Sondernutzung ( <i>Kluth</i> )	
I. Der Inhalt von Sondernutzungen .....	198
1. Straßenrecht .....	198
2. Wasserrecht .....	199
3. Sondergebrauch an nicht im Gemeingebrauch stehenden öffentlichen Sachen .....	199
II. Die Sondernutzungserlaubnis .....	199
1. Straßenrecht .....	199
a) Sondernutzung unter Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs .....	199
b) Sondernutzung ohne Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs .....	200
c) Verhältnis zu sonstigen verkehrs- oder ordnungsbehördlichen Erlaubnissen .....	201
2. Wasserrecht .....	202
a) Abgrenzung von Erlaubnis und Bewilligung .....	202
b) Gemeinsamkeiten beider Rechtsinstitute .....	203
c) Verhältnis zu anderen Erlaubnissen .....	204
III. Die Sondernutzungsgebühr .....	204
1. Straßenrecht .....	204
2. Wasserrecht .....	206

## Neunter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation

### Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts

#### § 79. Gegenstand und Begriff des Verwaltungsorganisationsrechts (*Kluth*)

I. Gegenstand und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts .....	207
1. Verwaltung als Organisation .....	207
a) Bedeutung und Dimensionen von Organisation .....	207
b) Organisations-Begriffe .....	210
c) Organisations-Arten .....	210
aa) Unterscheidung nach Struktur und Stellung .....	210
bb) Unterscheidung nach der Organisations-Rechtsform .....	211
cc) Unterscheidung nach der Rechtsfähigkeit .....	212
dd) Unterscheidung nach der Rechtsgrundlage .....	212
ee) Unterscheidung nach Organisationsmustern .....	213
2. Verwaltung als Teil organisierter Staatlichkeit .....	216

# Inhaltsverzeichnis

3. Begriff und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts .....	218
a) Begriff des Organisationsrechts .....	218
b) Rechtsquellen und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts .....	219
4. Die einzelnen Anforderungen an das Verwaltungsorganisationsrecht .....	220
5. Die einzelnen Regelungsgegenstände des Verwaltungsorganisationsrechts .....	221
II. Die rechtssystematische Stellung des Verwaltungsorganisationsrechts .....	221
1. Verwaltungsorganisationsrecht und Staatsorganisationsrecht .....	221
2. Verwaltungsorganisationsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht .....	222
3. Verwaltungsorganisationsrecht und öffentliches Dienstrecht .....	222
4. Verwaltungsorganisationsrecht und öffentliches Haushaltsrecht .....	223
5. Verwaltungsorganisationsrecht und materielles Recht .....	223
6. Verwaltungsorganisationsrecht und Gemeinschaftsrecht .....	224
III. Verwaltungsmodernisierung und neue Steuerungsmodelle .....	225
1. Entwicklung der Reformdiskussion .....	225
a) Zentrale Themen der Reformdiskussion .....	225
b) Schwächen der herkömmlichen Verwaltungsorganisation .....	226
c) Rückgriff auf Erfahrungen der Betriebswirtschaft und Managementlehre .....	227
d) Zielvorgaben und Instrumente des Neuen Steuerungsmodells .....	229
e) Anwendung des NSM in der Ministerialverwaltung und im Hochschulbereich .....	233
2. Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland .....	234
3. Strukturelle Probleme der Verwaltungsmodernisierung .....	238
IV. Verwaltungsreform und Verwaltungskultur .....	240
<b>§ 80. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht (Kluth)</b>	
I. Die maßgeblichen Ebenen verfassungsrechtlicher Vorgaben .....	246
1. Grundgesetz und Landesverfassungen .....	246
2. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben .....	249
II. Verfassungsrechtliche Ableitung und Grenzen des Grundsatzes der freien Wahl der Organisationsform .....	253
1. Begriffliche und systematische Grundlagen .....	254
a) Die Unterscheidung von Organisationsformen und Verwaltungstypen .....	254
b) Die unterschiedlichen Funktionen von Organisationsformen und Verwaltungstypen .....	256
c) Die unterschiedliche Ausprägung und Bereitstellung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen .....	257
d) Die pragmatischen Gründe für die Wahl einer bestimmten Organisationsform .....	258
2. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Grundsatzes der freien Wahl der Organisationsformen .....	259
a) Die Aussagen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen zu den Organisationsformen .....	259
b) Die Ableitung der Wahlfreiheit aus dem Charakter des Verfassungsrechts als Rahmenrecht und dem Privatrecht als allgemein zugänglichem Recht .....	259
3. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und ihre Grenzen .....	260
4. Die Wahlfreiheit der Exekutive und ihre Grenzen .....	261
III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für einzelne Verwaltungstypen .....	262
1. Die Vorgaben des Grundgesetzes .....	262
a) Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung .....	262
b) Vorgaben für die bundeseigene Verwaltung .....	265
aa) Normen und Systematik .....	265
bb) Die Regelungen im Einzelnen .....	266
cc) Besonderheiten im Bereich Post- und Telekommunikation nach Art. 87e und 87f GG .....	270
dd) Besonderheiten der Finanzverwaltung .....	273
ee) Die Sonderstellung der Bundesbank .....	274
ff) Die Einordnung des Bundesrechnungshofs .....	274
c) Vorgaben des Grundgesetzes für die Landesverwaltung .....	275
d) Sonstige Vorgaben .....	277
2. Die Vorgaben der Landesverfassungen .....	278
a) Vorbemerkungen .....	278

# Inhaltsverzeichnis

b) Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung .....	278
c) Vorgaben für den Aufbau der Landesverwaltung .....	279
d) Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung .....	280
e) Vorgaben für sonstige Verwaltungsträger .....	280
IV. Anforderungen an die demokratische Legitimations- und Leitungsordnung .....	281
1. Der organisationsrechtliche Gehalt des Demokratieprinzips .....	281
a) Grundaussagen .....	281
b) Das Legitimationssystem und seine Bauelemente .....	282
aa) Institutionelle Legitimation .....	282
bb) Personelle Legitimation .....	283
cc) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	285
dd) Das erforderliche Legitimationsniveau .....	285
c) Kritik und alternative Konzeptionen .....	286
aa) Kritik an den empirischen Grundlagen .....	286
bb) Kritik an der dogmatischen Konzeption .....	287
aaa) Verkenning des Prinzipiencharakters .....	287
bbb) Personelle Legitimation als bloße Fiktion .....	290
ccc) Einführung weiterer Legitimationsinstrumente .....	291
d) Perspektivenwechsel im Neuen Steuerungsmodell .....	291
e) Folgerungen für das Verwaltungsorganisationsrecht .....	294
2. Begriff und Erscheinungsformen von Leitungsgewalt .....	296
a) Begriff der Leitungsgewalt .....	296
b) Träger und Erscheinungsformen von Leitungsgewalt .....	296
c) Ausübungsformen von Leitungsgewalt .....	297
V. Spezifische rechtsstaatliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation .....	299
1. Auswirkungen der Gesetzesbindung auf die Verwaltungsorganisation .....	299
2. Gewaltenteilung und Verwaltungsorganisation .....	300
3. Willkürverbot und Gebot der Systemgerechtigkeit .....	302
4. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	302
5. Bezüge zu weiteren rechtsstaatlichen Grundsätzen .....	305
VI. Grundrechtliche Vorgaben und Impulse für die Verwaltungsorganisation .....	305
1. Differenzierung nach Bereichen und Fallkonstellationen .....	305
2. Ermöglichung des Grundrechtsgebrauchs durch staatliche Organisationen .....	306
3. Grundrechtsschutz gegenüber der Mitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden und Organisationen .....	307
4. Auswirkungen der Grundrechtsbindung auf die interne Organisation von Verwaltungsträgern .....	308
5. Grundrechtsschutz von Verwaltungsträgern .....	309
VII. Die Verwaltungstypen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen .....	309
1. Funktionen und Kriterien der Typenbildung .....	309
2. Die verfassungsrechtlich ausgebildeten Typen der Verwaltungsorganisation .....	310
a) Die Ministerialverwaltung .....	310
b) Die kommunale Selbstverwaltung .....	311
c) Die funktionale Selbstverwaltung .....	311
3. Einordnung weiterer Organisationsformen .....	313
a) Ministerial- oder weisungsfreie Verwaltungseinheiten .....	313
b) Privatrechtsförmige Verwaltungseinheiten .....	314
c) Public-Private-Partnerships .....	314
4. Hierarchie – Module – Netzwerke: Wandlungen in der Makrostruktur der Verwaltungsorganisation .....	314
<b>§ 81. Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung (Kluth)</b>	
I. Organisationsrecht und Organisationsgewalt .....	316
1. Das Verhältnis von Organisationsrecht und Organisationsgewalt .....	316
2. Begriff, rechtliche Grundlage und Abgrenzung der Organisationsgewalt .....	317
a) Begriffsbestimmung .....	317
b) Die historische Entwicklung parlamentarischer Zuständigkeiten im Bereich der Organisationsgewalt im Überblick .....	319
c) Rechtliche Grundlagen der Organisationsgewalt .....	319
d) Abgrenzung von anderen Komponenten der Leitungsgewalt .....	320

# Inhaltsverzeichnis

II. Grundsätze der Zuordnung von Organisationsgewalt .....	321
1. Systematische Unterscheidungen .....	321
2. Parlamentarisches Zugriffsrecht und allgemeiner Gesetzesvorbehalt .....	322
3. Die parlamentarischen Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltungsorganisation im Einzelnen .....	324
a) Grundgesetz .....	324
b) Landesverfassungen .....	325
c) Zusammenfassende Würdigung .....	327
III. Allgemeine Verwaltungsorganisationsgesetze und spezialgesetzliche Regelungen der Verwaltungsorganisation des Bundes und der Länder .....	328
1. Geschichte und Funktionen allgemeiner Organisationsgesetze .....	328
2. Die Gesetzgebungskompetenz für allgemeine Organisationsgesetze .....	329
3. Regelungsgehalte allgemeiner Organisationsgesetze .....	332
4. Die Rechtslage auf Bundesebene .....	332
5. Die Landesorganisationsgesetze .....	333
6. Spezialgesetzliche Organisationsregelungen auf Landesebene .....	337
7. Bedeutung und Zulässigkeit von organisationsrechtlichen Experimentierklauseln .....	337
IV. Die Organisationsgewalt der Verwaltungsträger im Einzelnen .....	338
1. Träger der exekutivischen Organisationsgewalt .....	338
a) Unterscheidung zwischen Verbands- und Organkompetenz .....	338
b) Grundsätze für rechtsfähige Verwaltungseinheiten .....	338
c) Grundsätze für nichtrechtsfähige Verwaltungseinheiten .....	340
d) Grundsätze für privatrechtsförmige Verwaltungseinheiten .....	340
2. Instrumentale und formale Anforderungen an die Ausübung der Organisationsgewalt .....	340
3. Organisationsermessen .....	341
4. Organisationsgewalt und materielle Befugnisse .....	343

## § 82. Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation (*Kluth*)

I. Begriffliche und funktionale Kategorien zur Erfassung der Verwaltungsorganisation .....	344
1. Die einzelnen Funktionen organisationsrechtlicher Grundbegriffe und die daraus abzuleitenden Anforderungen an die Begriffs- und Systembildung .....	345
2. Die Rechtsfähigkeit von Funktionssubjekten .....	347
a) Begriff und Funktion der Rechtsfähigkeit .....	347
b) Juristische Person, Vollrechtsfähigkeit und Teilrechtsfähigkeit .....	348
c) Die Bestimmung der Zurechnungskriterien nach Funktionszusammenhängen .....	352
aa) Gegenstände der Zurechnung im Überblick .....	352
bb) Arten der Zurechnung .....	352
cc) Dogmatische Grundlagen der Zurechnung .....	354
dd) Unterscheidung zwischen Außen- und Innenrechtskreis .....	356
ee) Zurechnungsgrundsätze im Außenrechtskreis .....	356
ff) Zurechnungsgrundsätze im Innenrechtskreis .....	358
gg) Allgemeine Grundsätze der Wissenszurechnung .....	359
hh) Wissenszurechnung bei Teilnahme am Privatrechtsverkehr .....	362
ii) Wissenszurechnung bei öffentlich-rechtlichem Handeln .....	364
jj) Normative Beschränkungen der Wissenszurechnung .....	366
d) Die Bedeutung der (Teil-)Rechtsfähigkeit für Zurechnung und Handlungsfolgen .....	367
aa) Rechtsfähigkeit und Kompetenz .....	367
bb) Die Überschreitung der Verbandskompetenz und ihre Folgen für die Zurechnung .....	368
cc) Die Überschreitung der Organkompetenz und ihre Folgen .....	368
e) Anforderungen an die Verleihung der Vollrechtsfähigkeit an öffentlich-rechtlich verfasste Funktionssubjekte .....	369
3. Analyse und Einordnung der in Wissenschaft und Praxis verwendeten Begriffe und Kategorien für die Funktionssubjekte der öffentlichen Verwaltung .....	369
a) Träger öffentlicher Verwaltung .....	369
b) Verwaltungseinheit und Verwaltungsstelle .....	370
c) Verwaltungsträger .....	371

# Inhaltsverzeichnis

d) Verwaltungsbehörde .....	371
e) Weitere Begriffe und Kategorien .....	372
4. Begründung eines normativen Verwaltungsträgerbegriffs .....	372
II. Bildung von Verwaltungsträgern und anderen Funktionssubjekten .....	375
1. Bildung, Errichtung und Einrichtung von Funktionssubjekten .....	375
2. Form- und Zulässigkeitsfragen .....	376
3. Die Organisations-Rechtsformen .....	376
a) Kein numerus-clausus der Organisations-Rechtsformen .....	376
b) Grundtypen der Organisations-Rechtsformen .....	377
III. Organe öffentlich-rechtlicher Funktionssubjekte .....	378
1. Definition .....	378
2. Die einzelnen Arten von Organen .....	379
a) Unterscheidung nach der Struktur der Organe .....	379
aa) Monistische und monokratische Organe .....	379
bb) Kollegialorgane .....	380
b) Unterscheidung nach der Stellung zur Organisation .....	381
c) Unterscheidung nach der funktionellen Zuständigkeit .....	381
d) Unterscheidung nach der Selbstständigkeit zur Sachentscheidung .....	382
e) Weitere Unterscheidungen .....	382
3. Organteile und Unterorgane .....	382
4. Die Bildung von Organen .....	383
a) Bildung und Errichtung eines Organs .....	383
b) Einrichtung eines Organs .....	383
5. Organkompetenz und Organrechte .....	383
a) Organkompetenz .....	383
b) Rechte von Organen und Organteilen .....	384
IV. Organwaltersphäre und Privatsphäre .....	384
1. Abgrenzung von Organwaltersphäre und Privatsphäre .....	384
2. Statusrechte der Organwalter und Zuweisung eines Amtes .....	385
a) Statusrechte von Organwaltern .....	385
b) Zuweisung eines Amtes .....	386
c) Abordnung, Umsetzung, Versetzung .....	387
 § 83. Zuständigkeits- und Leitungsordnung ( <i>Kluth</i> )	
I. Die Zuständigkeitsordnung .....	389
1. Bedeutung, Begriff und Arten der Zuständigkeit .....	389
a) Bedeutung der Zuständigkeitsordnung .....	389
b) Begriff der Zuständigkeit .....	390
c) Arten der Zuständigkeit .....	392
aa) Sachliche Zuständigkeit .....	392
bb) Örtliche Zuständigkeit .....	392
cc) Instanzielle Zuständigkeit .....	393
dd) Funktionelle Zuständigkeit .....	393
ee) Verbands- und Organzuständigkeit .....	394
d) Allgemeine Pflicht zu Beachtung der Zuständigkeitsordnung .....	394
e) Folgen von Zuständigkeitsmängeln .....	395
aa) Erlass von Verwaltungsakten durch eine unzuständige Stelle .....	395
bb) Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen durch eine unzuständige Stelle .....	396
cc) Schlicht-hoheitliches Handeln unzuständiger Stellen .....	396
dd) Rechte der zuständigen Stelle .....	397
2. Mehrfache Zuständigkeit .....	397
a) Grundsätzliche Fragen .....	397
b) Arten der Mehrfachzuständigkeit .....	398
aa) Notkompetenz und Gefahr im Verzuge .....	398
bb) Selbsteintrittsrecht .....	398
cc) Mehrheit von Anknüpfungspunkten .....	400
c) Konfliktlösungsregeln .....	400
aa) Prioritätsregel .....	400

# Inhaltsverzeichnis

bb) Bestimmungsrecht der Aufsichtsbehörde .....	401
cc) Streitentscheidung durch die Aufsichtsbehörde .....	401
3. Zuständigkeitsverlagerungen .....	401
a) Übersicht und Bedeutung .....	401
b) Zuständigkeitsänderung im laufenden Verfahren .....	402
c) Delegation .....	403
d) Mandat .....	405
e) Amtshilfe .....	406
aa) Begriff und Funktion der Amtshilfe .....	407
bb) Voraussetzungen und Reichweite der Amtshilfe .....	412
cc) Das Amtshilfeverfahren .....	419
dd) Die Durchführung der Amtshilfe .....	421
ee) Grenzüberschreitende Amtshilfe im Gemeinschaftsrechtsraum .....	424
ff) Die Kosten der Amtshilfe .....	426
f) Rechtsnachfolge im Organisationsrecht .....	427
II. Interne Leitungsordnung .....	428
1. Struktur der internen Leitungsordnung .....	428
a) Leitungsordnung und Leitungsgewalt .....	428
b) Verfassungsrechtlicher Rahmen der internen Leitungsordnung .....	429
c) Strukturelemente und Rechtsgrundlagen der internen Leitungsgewalt .....	429
aa) Interne Organisationsgewalt .....	429
bb) Personalgewalt .....	430
cc) Haushaltsgewalt .....	430
dd) Sachentscheidungsgewalt .....	431
ee) Geschäftsleitung .....	431
ff) Interne Kontrolle .....	433
2. Differenzierung nach Rechtssphären und Rechtsbeziehungen .....	433
3. Die einzelnen Gestaltungs- und Steuerungsinstrumente .....	434
a) Delegation und Mandat .....	434
b) Weisungen .....	434
III. Externe Leitungsordnung .....	435
1. Externe Leitungsrechte im Überblick .....	435
2. Externe Weisungen .....	436
3. Aufsichts- und Kontrollrechte .....	437
4. Gemeinsame Entscheidungszuständigkeiten .....	438
5. Zielvereinbarungen .....	439

## Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung

### § 84. Die Ministerialverwaltung (*Peilert*)

I. Begriff und Eigenart der Ministerialverwaltung .....	440
II. Klassische Aufbaumuster der Ministerialverwaltung .....	442
1. Mehrstufiger Verwaltungsaufbau .....	442
a) Bundesebene .....	442
b) Landesebene .....	445
aa) Landes- oder Staatsregierung – oberste Landesbehörden .....	445
bb) Mittelinstanz .....	445
cc) Untere Landesbehörden .....	446
dd) Sonstige Oberste Landesbehörden .....	447
ee) Sonstige Einrichtungen und Stellen .....	448
ff) Weitere landesrechtliche Besonderheiten .....	448
2. Verwaltungsinterne Organisationsmuster .....	448
III. Die Ausübung der Leitungsgewalt in der Ministerialverwaltung .....	449
1. Klassische Ministerialverwaltung .....	449
2. Neues Steuerungsmodell .....	449

## § 85. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (*Kluth*)

I. Geschichte, Begriff, Erscheinungsformen und Errichtung .....	451
1. Historische Entwicklung .....	451
2. Begriff der öffentlichen Körperschaft .....	452
3. Erscheinungsformen und Arten der öffentlichen Körperschaft .....	454
4. Errichtung von öffentlichen Körperschaften .....	457
II. Das Mitgliedschaftsverhältnis in öffentlich-rechtlichen Körperschaften .....	458
1. Allgemeine Einordnung .....	458
2. Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft .....	459
3. Status der Mitglieder .....	460
4. Mitgliedschaftliche Rechte .....	460
a) Anspruch auf Mitgliedschaft .....	460
b) Einzelne Rechte der Mitglieder .....	461
5. Mitgliedschaftliche Pflichten .....	462
III. Leitungsorgane und Leitungsstrukturen .....	463
1. Zentrales Kollegialorgan .....	463
2. Vorstand oder Präsidium .....	464
3. Weitere Organe der Körperschaften .....	464
4. Vorgaben für die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	465
IV. Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften .....	465

## § 86. Grundlagen des öffentlichen Anstaltsrechts (*Müller*)

I. Begriff und Wesen der öffentlichen Anstalten .....	467
1. Zur Problematik der Begriffsbestimmung der öffentlichen Anstalten .....	467
a) Entwicklung des Anstaltsbegriff .....	467
b) Organisationsrechtlicher Anstaltsbegriff .....	468
c) Eigene Begriffsbestimmung .....	469
d) Gemeinschaftsrechtliche Dimension des Anstaltsbegriffs .....	472
2. Anstaltsträger .....	473
a) Zum Begriff Anstaltsträger .....	473
b) Verhältnis Anstaltsträger-Anstalt .....	474
c) Zur Beteiligung Privater an Anstalten .....	474
d) Zur Sonderstellung einzelner Anstalten .....	475
aa) Bundesbank .....	475
bb) Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten .....	476
3. Abgrenzung .....	476
a) Körperschaft .....	476
b) Stiftung .....	477
c) Öffentliche Sache .....	478
II. Mögliche Typisierungen .....	478
1. Trägerschaft .....	478
2. Rechtliche Selbstständigkeit .....	478
a) Vollrechtsfähige Anstalten .....	478
b) Teilrechtsfähige Anstalten .....	479
c) Nicht-rechtsfähige Anstalten .....	480
3. Anstaltszweck .....	480
4. Organisationsart .....	481
5. Ausgabendeckung .....	483
6. Nutzbarkeit .....	485
7. Benutzungsart .....	485
8. Rechtsform der Nutzung .....	486
a) Anstalten mit privatrechtlicher Nutzung .....	486
b) Anstalten mit öffentlich-rechtlicher Nutzung .....	486
III. Entstehung und Auflösung .....	487
1. Zur Rechtsgrundlage .....	487
2. Verfassungsgarantie der Organisationsform .....	487

# Inhaltsverzeichnis

IV. Organe .....	488
1. Kurationsakt .....	488
2. Anzahl, Art und Zusammensetzung .....	489
V. Staatsaufsicht .....	489
VI. Die anstaltlichen Rechtsverhältnisse .....	489
1. Benutzungsordnung .....	490
2. Anstaltsgewalt .....	490
a) Zum Begriff der Anstaltsgewalt .....	490
b) Inhaber der Anstaltsgewalt .....	491
c) Gewaltunterworfenene .....	491
d) Rechtsnatur von Akten der Anstaltsgewalt .....	492
e) Anstaltsgewalt und verwaltungsrechtliches Hausrecht .....	492
f) Abwehransprüche Dritter .....	493
3. Zulassung .....	494
a) Rechtsqualität und Wirkung .....	494
b) Destination und Anspruch auf Zulassung .....	494
c) Anstaltsbenutzungspflicht .....	496
d) Anschluss- und Benutzungszwang .....	497
aa) Zum Begriff des Anschluss- und Benutzungszwangs .....	497
bb) Voraussetzungen .....	497
cc) Befreiung vom AuB-Zwang .....	498
dd) AuB-Zwang und Grundrechte .....	499
ee) Einzelne Fallgruppen .....	500
e) Pflichten der Anstaltsbenutzer .....	501
4. Beendigung des Anstaltsnutzungsverhältnisses .....	501
5. Sonderbenutzungen .....	501
6. Verwaltungsrechtliches Sonderverhältnis und Anstaltsrecht .....	502
a) Grundrechte und Gesetzesvorbehalt im Anstaltsrecht .....	502
b) Abgestufte Gewaltunterworfenheit im Anstaltsrecht .....	502
c) Einzelne Fallgruppen .....	503
d) Grenzen der Anstaltsgewalt .....	505
e) Korrespondierende Fürsorgepflicht .....	505
7. Öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Leistungsverhältnis .....	506
a) Abgrenzungskriterien .....	506
b) Wahlfreiheit der Verwaltung .....	507
c) Benutzungstarif .....	507
d) Öffentlich-rechtliches Verwahrungsverhältnis .....	508
e) Leistungsstörungen .....	508
f) Verwaltungszwang .....	509
VII. Die Bundesagentur für Arbeit .....	510
1. Entwicklung, rechtliche Grundlagen .....	510
2. Organisation .....	511
a) Zum Anstaltscharakter .....	511
b) Organe .....	511
3. Ziele und Aufgaben .....	512
4. Finanzierung .....	513
5. Neutralitätsgebot .....	513
VIII. Die Sparkassen .....	513
1. Entwicklung, rechtliche Grundlagen .....	514
2. Organisation .....	515
a) Zum Anstaltscharakter kommunaler Sparkassen .....	515
b) Organe .....	515
aa) Vorstand .....	515
bb) Verwaltungsrat .....	516
cc) Kreditausschuss .....	516
3. Ziele und Aufgaben .....	516
4. Rechtsstellung .....	517
5. Trägerschaft, Gewährträgerhaftung und Anstaltslast .....	518
6. Errichtung und Auflösung .....	520



7. Aufsicht .....	520
8. Sparkassen- und Giroverbände .....	521
9. Girozentralen (Landesbanken) .....	521
10. Freie Sparkassen .....	522
11. Bausparkassen .....	522
 <b>§ 87. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen (Kluth)</b>	
I. Begriff und Arten der öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	523
1. Historische Entwicklung und Bedeutung des Stiftungsrechts .....	523
2. Begriff der öffentlich-rechtlichen Stiftung .....	526
3. Arten der öffentlich-rechtlichen Stiftung .....	530
4. Neuere Entwicklungen – insbesondere im Hochschulbereich .....	533
II. Entstehung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	533
III. Leitungsorgane und Leitungsstrukturen von öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	535
IV. Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	536
 <b>§ 88. EG-Eigenverwaltung und die Stellung der mitgliedstaatlichen Verwaltung bei der Ausführung des Gemeinschaftsrechts (Kluth)</b>	
I. Die einzelnen Vollzugstypen des Gemeinschaftsrechts .....	538
II. Die EG-Eigenverwaltung im Überblick .....	539
III. Der mitgliedstaatliche Vollzug von Gemeinschaftsrecht .....	544
IV. Formen des indirekten (mitgliedstaatlichen) Vollzugs des Gemeinschaftsrechts .....	545
1. Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug .....	545
a) Primärrecht .....	545
b) Verordnungen .....	546
c) Richtlinien .....	546
d) Entscheidungen .....	547
2. Mittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung .....	548
a) Richtlinien .....	548
b) Verordnungen .....	549
V. Verwaltungsorganisation beim indirekten (mitgliedstaatlichen) Vollzug des Gemeinschaftsrechts .....	549
1. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben an den mitgliedstaatlichen Verwaltungsaufbau .....	549
2. Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug .....	551
3. Mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug .....	553
VI. Verwaltungsverfahren beim indirekten (mitgliedstaatlichen) Vollzug des Gemeinschaftsrechts .....	553
1. Unmittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung .....	553
2. Mittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung .....	557

## Dritter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung

<b>§ 89. Kooperations- und Privatisierungsformen (Stober)</b>	
I. Kooperation und Privatisierung als Ausdruck optionellen Verwaltungsorganisationsrechts .....	559
1. Verwaltungsorganisationsrecht als Optimierungs- und Steuerungsressource .....	559
2. Kooperation und Privatisierung als globale Realität .....	560
II. Zur Privatisierungsfähigkeit des Verwaltungsorganisationsrechts .....	560
III. Privatisierungsbegriff und Privatisierungsregeln .....	561
IV. Erscheinungsformen der Kooperation und Privatisierung .....	563
1. Allgemeine Erscheinungsformen .....	563
a) Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung) .....	563
b) Vermögensprivatisierung (Eigentumsprivatisierung) .....	564
c) Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung) .....	564
d) Handlungsformprivatisierung .....	564

# Inhaltsverzeichnis

e) Funktionale Privatisierung .....	565
f) Finanzierungsprivatisierung .....	565
g) Verfahrensprivatisierung .....	566
h) Soziale Privatisierung .....	566
i) Personalprivatisierung .....	566
2. Weitere Privatisierungsformen .....	566
V. Entwicklungslinien der Kooperation und Privatisierung .....	567
VI. Rechtstatsächliche Kooperations- und Privatisierungspotentiale .....	568
VII. Kooperations- sowie Privatisierungsmotive und Gegenargumente .....	569
1. Kooperations- und Privatisierungsmotive .....	569
2. Antiprivatisierungsargumente .....	571
3. Privatisierungsanalyse als Verfahrensvoraussetzung .....	572

## § 90. Grundlagen der Beleihung (Stober)

I. Begriff und Bedeutung der Beleihung .....	574
II. Erscheinungsformen .....	575
1. Differenzierung nach Rechtsgebieten des Verwaltungsrechts: .....	575
2. Differenzierung nach obrigkeitlichen und schlicht-hoheitlichen Befugnissen .....	577
3. Differenzierung nach Sanktions- und Abgabebefugnissen .....	578
4. Beleihung und privatrechtlich organisierte Verwaltung .....	579
5. Beleihung und Funktionenteilung .....	579
III. Der Beliehene als Glied einer juristischen Person des öffentlichen Rechts .....	580
IV. Abgrenzung der Beleihung von anderen Rechtsinstituten .....	580
V. Gegenstand der Beleihung .....	581
VI. Rechtsrahmen der Beleihung .....	581
1. Das anzuwendende Rechtsregime .....	581
2. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben .....	582
3. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben .....	582
4. Einfachgesetzliche Beleihungsvoraussetzungen .....	583
a) Sachgerechte Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse .....	583
b) Beleihung und öffentliche Auftragsvergabe .....	584
c) Beleihung und Gesetzesvorbehalt .....	584
VII. Die Beleihung als Auftrags- und Treuhandverhältnis .....	585
1. Die Pflichten der Beliehenen .....	585
2. Die Rechte der Beliehenen .....	586
VIII. Ende der Beleihung .....	586
IX. Das Rechtsverhältnis zwischen Beliehenem und Dritten .....	587
1. Allgemeine Rechtsstellung .....	587
2. Amtshaftung .....	588

## § 91. Grundlagen der Verwaltungshilfe und der Inpflichtnahme (Stober)

I. Die unselbstständige und die selbstständige Verwaltungshilfe .....	588
II. Die funktionale Verwaltungshilfe .....	589
III. Anwendungsfelder der Verwaltungshilfe .....	590
IV. Abgrenzung von der Beleihung und der Verwaltungssubstitution .....	592
1. Abgrenzung zur Beleihung .....	592
2. Abgrenzung zur Verwaltungssubstitution .....	593
V. Unklare rechtliche Ausgestaltung der Verwaltungshilfe .....	593
VI. Rechtliche Grenzen der Verwaltungshilfe .....	593
1. Gemeinschaftsrechtliche Grenzen? .....	593
2. Geltung des Gesetzesvorbehalts im Bereich der Verwaltungshilfe? .....	594
3. Dienstrechtliche Vorgaben .....	596
4. Verwaltungsrechtliche Vorgaben .....	596
a) Informationsrechtliche Vorgaben .....	596

# Inhaltsverzeichnis

b) Datenschutzrechtliche Vorgaben .....	597
c) Haushaltsrechtliche Vorgaben .....	598
5. Vergaberechtliche Vorgaben .....	598
VII. Abgrenzung zur Amtshilfe .....	598
VIII. Inpflichtnahme .....	598
1. Begriff und Abgrenzung .....	598
2. Erscheinungsformen der Inpflichtnahme .....	599
 <b>§ 92. Die privatrechtlich organisierte Verwaltung (Stober)</b>	
I. Begriff, Entwicklung und Abgrenzung .....	601
1. Verwaltung in Privatrechtsform als Erscheinung des Verwaltungsorganisations-	
rechts .....	601
a) Rechtstatsächlicher Befund .....	601
b) Rechtshistorischer Befund .....	602
c) Wahlfreiheit der Verwaltung .....	603
2. Charakterisierung der privatrechtlich organisierten Verwaltung .....	604
a) Rechtswissenschaftliche Bearbeitung .....	604
b) Rechtfertigung der eigenständigen Kategorisierung .....	605
3. Definition der privatrechtlich organisierten Verwaltung .....	606
4. Abgrenzung von anderen Erscheinungsformen der Verwaltung .....	606
a) Beilehung und Verwaltungshilfe .....	606
b) Öffentliche Unternehmen .....	607
c) Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen .....	607
d) Dritter Sektor .....	608
II. Erscheinungsformen .....	608
1. Rechtliche Erscheinungsformen .....	609
2. Aufgabenbezogene Erscheinungsformen .....	609
3. Differenzierung nach Art der privatrechtlichen Handlungsformen .....	611
4. Differenzierung nach Einwirkungs- und Einflussmöglichkeiten .....	612
III. Organisationsmotive .....	613
1. Verwaltungswissenschaftliche Motive .....	613
2. Nachteile privatrechtlicher Ausgliederungen .....	613
3. Materielle Privatisierung als Alternative .....	614
IV. Privatrechtlich organisierte Verwaltung zwischen Gewährleistungsverantwortung und	
Wirtschaftstätigkeit – die Beispiele Bahn und Post .....	614
1. Die Deutsche Bahn AG als Wirtschaftsunternehmen .....	614
2. Postwesen und Telekommunikation in privatrechtlicher Zielsetzung .....	616
V. Europarechtliche Vorgaben .....	617
1. Der Einfluss der Europäischen Gemeinschaft auf die nationale Rechtsordnung .....	617
2. Art. 86 EGV als Grundentscheidung für die Behandlung öffentlicher Unternehmen .....	617
3. Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen, staatliche Beihilfen .....	620
VI. Verfassungsrechtliche Beurteilung .....	621
1. Widerspruchsfreiheit zur Verwaltungskonzeption des Grundgesetzes .....	621
2. Gewinnerzielungszweck versus Abgabenstaat .....	622
3. Gesetzesvorbehalt und Organisationsgewalt .....	624
4. Rechtsstaatsprinzip .....	625
5. Demokratieprinzip .....	626
a) Entscheidung und Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen .....	626
b) Wandel der parlamentarischen Kontrolle durch Privatisierung .....	627
6. Grundrechtsfähigkeit .....	627
7. Grundrechtspflichtigkeit .....	629
VII. Verwaltungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und Bindungen .....	630
1. Kommunalrechtliche Bindungen .....	630
a) Kommunale Kategorien wirtschaftlicher Unternehmen und Anforderungen der	
Gemeindeordnungen .....	630
b) Erfordernis eines öffentlichen Zwecks .....	631
c) Subsidiarität kommunaler Wirtschaftstätigkeit .....	632
d) Tätigkeitserweiterungen kommunaler Unternehmen .....	633

# Inhaltsverzeichnis

2. Haushaltsrechtliche Bindungen .....	634
3. Aufgabenstellung des Verwaltungsträgers .....	635
4. Vergaberechtliche Bindungen .....	635
5. Beschränkungen bei der Wahl der Organisationsform .....	636
6. Organisationsermessen .....	636
7. Beschränkungen bezüglich der Wahl von Angestellten .....	637
8. Strafrechtliche Haftung .....	637
VIII. Überlagerung von Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht .....	638
1. Gründung .....	638
2. Verwaltungsrechtliche Bindungen .....	639
3. Öffentlich-rechtliche und gesellschaftsrechtliche Inkongruenzen .....	639
IX. Aufsicht und Steuerung .....	640
1. Gründungs-, Änderungs- und Auflösungsphase .....	640
2. Betriebsphase .....	641
a) Parlamentarische Kontrolle .....	641
b) Beteiligungskontrolle .....	642
c) Weitere Kontrollen .....	643
d) Risikomanagement .....	644
X. Rechtsstellung Dritter .....	644
1. Grundsätzliche Beeinträchtigungsfreiheit .....	644
2. Konkurrenzsituation .....	645
3. Haftungsbeschränkungen .....	645
 <b>§ 93. Public-Private-Partnerships (Stober)</b>	
I. Begriff, Bedeutung und Abgrenzung .....	647
1. Alte und neue Kooperationsformen .....	647
2. Public-Private-Partnership als verwaltungswissenschaftlicher Sammelbegriff .....	648
3. Public-Private-Partnerships und New Public Management .....	649
II. Erscheinungsformen der Public-Private-Partnerships .....	650
1. Allgemeines Verwaltungsrecht .....	650
2. Besonderes Verwaltungsrecht .....	650
III. Modellformen der Public-Private-Partnerships .....	653
1. Einzelne Modelle: .....	653
2. Graphische Modelldarstellung .....	655
IV. Typisierung der Public-Private-Partnerships .....	655
V. Motive für Public-Private-Partnerships .....	655
VI. Machbarkeitsstudien .....	656
VII. Rechtliche Ausgestaltung von Public-Private-Partnerships .....	656
1. Public-Private-Partnerships in der Grauzone des Rechts .....	656
2. Mindeststandards für Public-Private-Partnerships .....	657
VIII. Grenzen der Public-Private-Partnerships .....	659
 <b>§ 94. Materielle Privatisierung (Stober)</b>	
I. Begriff .....	659
II. Zur Privatisierungsdiskussion .....	660
1. Privatisierung als Daueraufgabe .....	660
2. Antiprivatisierungstendenz .....	661
III. Erscheinungsformen der materiellen Privatisierung .....	661
IV. Zulässigkeit der Privatisierung und Privatisierungspflicht .....	662
1. Gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Privatisierungsvorgaben .....	662
2. Abgabenstaat und Privatisierungspflicht .....	664
V. Privatisierungsgrenzen .....	664

## § 95. Privatisierungsfolgenrecht/Regulierungsrecht (Stober)

I. Das Prinzip der Gewährleistungsverantwortung .....	666
II. Regulierung als rereguliertes Privatisierungsfolgenrecht .....	667
1. Regulierungsrechtsetzung, Regulierungsverwaltung und Regulierungsstreitbeilegung .....	667
2. Externes und internes Regulierungsrecht .....	668
III. Regulierung als intra- und interdisziplinäre Querschnittsmaterie .....	668
IV. Regulierungsrecht als Ausprägung des Wirtschaftsverwaltungsrechts .....	669
V. Zum Entwicklungsstand des Regulierungsverwaltungsrechts .....	669
1. Regulierungsgrundlagen .....	669
2. Regulierungsziele .....	670
3. Wegfall der Grundrechtsbindung .....	671
4. Zur aktienrechtlichen Stellung der öffentlichen Hand .....	671
VI. Regulierungsaufgaben .....	671
1. Regulierungsrecht als gemeinwohlorientiertes Infrastrukturrecht .....	671
2. Regulierung als Wirtschaftsüberwachungsrecht .....	672
VII. Regulierungsinstrumente .....	673
1. Regulierung als Aufnahmeüberwachung .....	673
2. Regulierung als Ausübungsüberwachung .....	674
VIII. Regulierungshandeln .....	675
IX. Regulierungsorganisation .....	676
X. Regulierungsfinanzierung .....	676
XI. Regulierungsrechte .....	677
XII. Regulierungskontrolle .....	677
XIII. Leitbild eines Regulierungsverwaltungsrechts als Privatisierungsfolgenrecht .....	678
1. Regulierungsverwaltungsrecht als Optionenrecht .....	678
2. Regulierungsverantwortung und Regulierungsharmonisierung .....	678
3. Regulierungsziele .....	680
4. Regulierungsverwaltungsgrundsätze .....	680

## Vierter Abschnitt. Grundlagen des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung

## § 96. Die kommunale Selbstverwaltung und ihre verfassungsrechtliche Garantie (Kluth)

I. Die Entwicklung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Grundgesetz .....	683
1. Die Ursprünge des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen .....	683
2. Die Entwicklung bis zur Weimarer Reichsverfassung .....	684
3. Die Gewährleistung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 129 WRV .....	685
4. Die kommunale Selbstverwaltung im Nationalsozialismus .....	685
5. Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik .....	685
6. Die kommunale Selbstverwaltung in der DDR und die Änderungen nach der Wiedervereinigung .....	686
7. Neuere Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung .....	687
8. Übersicht zu den geltenden Kommunalgesetzen .....	688
II. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz und in den Landesverfassungen .....	691
1. Die Vorgaben des Grundgesetzes für die kommunale Selbstverwaltung .....	691
a) Funktionen der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes .....	691
b) Die dogmatische Struktur der Selbstverwaltungsgarantie .....	691
c) Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden .....	693
d) Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände und Kreise .....	697
e) Die Zuordnung der Verbands- und Samtgemeinden .....	701
2. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen .....	701
a) Funktionen und Regelungsgehalte der Vorschriften zur kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen .....	701

# Inhaltsverzeichnis

b) Stellung der Kommunen im Verwaltungsaufbau .....	702
c) Verfassungsgarantie des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen .....	703
d) Regelungen zur Finanzausstattung der Kommunen .....	704
e) Anforderungen an Gebietsänderungen und sonstige Eingriffe in den Bestand von Kommunen .....	705
3. Der Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung .....	707
III. Das Recht der Kommunalaufsicht .....	708
1. Allgemeines .....	709
a) Begriff, Gegenstand und Grundlage der Kommunalaufsicht .....	709
b) Die verschiedenen Arten der Kommunalaufsicht .....	710
c) Allgemeine Grundsätze aufsichtlichen Handelns .....	710
2. Die Rechtsaufsicht .....	712
a) Kontrolle der Rechtmäßigkeit kommunalen Verwaltungshandelns .....	712
b) Präventive Aufsicht .....	713
aa) Beratung der Gemeinden .....	713
bb) Genehmigungsvorbehalte .....	713
c) Repressive Aufsicht .....	715
aa) Das Informationsrecht .....	715
bb) Das Beanstandungs- und Aufhebungsrecht .....	715
cc) Anordnung und Ersatzvornahme .....	716
dd) Die Bestellung eines Beauftragten .....	717
ee) Auflösung des Gemeinderats .....	718
ff) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters .....	718
gg) Geltendmachung von Ansprüchen gegen Gemeindeorgane durch die Kommunalaufsicht .....	719
3. Die Fachaufsicht (Sonderaufsicht) .....	719
a) Allgemeines .....	719
b) Dualistisches Modell .....	720
c) Monistisches Modell .....	720
d) Weisungsrecht im Bereich der Bundesauftragsverwaltung .....	721
4. Rechtsfolgen fehlerhaft ausgeübter Aufsicht .....	722
a) Rechtsaufsicht .....	722
b) Fachaufsicht .....	722
5. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Aufsichtsmaßnahmen .....	722
a) Maßnahmen der weisungsfreien Aufsicht .....	722
b) Maßnahmen der Fachaufsicht .....	722
 § 97. Das Recht der internen Organisation der Gemeinden und Gemeindeverbände – Kommunalverfassungsrecht ( <i>Kluth</i> )	
I. Die einzelnen Typen der Kommunalverfassung im Überblick .....	724
1. Die Entwicklung der einzelnen Kommunalverfassungen .....	725
2. Unterscheidung nach den Organstrukturen .....	725
a) Die norddeutsche Ratsverfassung .....	725
b) Die süddeutsche Ratsverfassung .....	726
c) Die Magistratsverfassung .....	729
d) Die Bürgermeisterverfassung .....	731
3. Unterscheidung nach den Aufgabenstrukturen .....	731
a) Klassischer Aufgabendualismus .....	731
b) Moderner Aufgabenmonismus .....	732
4. Erfüllung staatlicher Aufgaben und Organleihe .....	732
II. Die kommunalen Vertretungskörperschaften .....	732
1. Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben für die Organbildung .....	734
a) Pflicht zur Bildung einer Vertretungskörperschaft .....	734
b) Aktives und passives Wahlrecht .....	734
c) Wahlsysteme .....	737
2. Organisation und Verfahren der Vertretungskörperschaften .....	740
a) Mitglieder und Vorsitz .....	740
b) Unterorgane und Aufgabendelegation .....	741

# Inhaltsverzeichnis

c) Verfahren und Verfahrensgrundsätze .....	742
d) Rechtsstellung der einzelnen Ratsmitglieder .....	742
aa) Grundsatz des freien Mandats .....	742
bb) Teilnahmepflicht .....	742
cc) Antrags- und Initiativrecht .....	742
dd) Rede- und Abstimmungsrecht .....	743
ee) Informations-, Auskunfts-, Akteneinsichts- und Kontrollrechte .....	744
ff) Entschädigungsansprüche .....	745
gg) Haftungsrückgriff .....	745
e) Rechtsstellung der Fraktionen .....	746
aa) Funktionen und Rechtsnatur der Fraktion .....	746
bb) Gründung und Rechte der Fraktion .....	746
cc) Innere Ordnung .....	747
dd) Fraktionsausschluss .....	747
3. Zuständigkeiten der Vertretungskörperschaften .....	748
a) Allgemeine und zwingende Zuständigkeiten .....	748
b) Delegation und Rückholrecht .....	748
c) Verhältnis zur Verwaltungsspitze .....	750
4. Beschlüsse und ihre Umsetzung .....	751
a) Beschlussverfahren .....	751
b) Umsetzung von Beschlüssen .....	752
c) Kontrolle von Beschlüssen .....	752
III. Die monokratisch oder kollegial verfasste Verwaltungsspitze .....	752
1. Die einzelnen Organisationsmodelle .....	752
2. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwaltungsspitze .....	754
3. Der kommunale Verwaltungsunterbau .....	754
a) Beigeordnete .....	754
b) Gliederung in Ämter .....	755
c) Mittelbare Gemeindeverwaltung .....	755
d) Gemeinden ohne Verwaltungsunterbau .....	755
IV. Gemeindebezirke und Ortschaften .....	756
1. Das Modell der Stadtbezirke und Ortschaften .....	756
a) Die Bezirksverfassung .....	756
b) Die Ortschaftsverfassung .....	757
2. Das Modell der Ortsbezirke/Ortsteile .....	759
a) Der Ortsbeirat .....	759
b) Der Ortsvorsteher .....	759
V. Weitere kommunale Organe und Einrichtungen .....	760
1. Organe mit Beratungsfunktion .....	760
a) Ortsbeiräte und Ausländerbeiräte .....	760
b) Beauftragte und Kommissionen .....	760
2. Das organisierte kommunale Bürgerbegehren .....	760
a) Entwicklung und rechtliche Ausgestaltung des kommunalen Bürgerbegehrens .....	761
b) Organisationsrechtliche Einordnung des Bürgerbegehrens .....	762
3. Kommunale Einrichtungen .....	762
a) Begriff der kommunalen Einrichtung .....	763
b) Trägerschaft von kommunalen Einrichtungen und tatsächliche Bereitstellung der Dienstleistungen .....	767
c) Organisationsformen kommunaler Einrichtungen .....	768
d) Kommunale Einrichtungen und kommunale Unternehmen .....	768
<b>§ 98. Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (Kluth)</b>	
I. Begriff, Erscheinungsformen, Rechtsgrundlagen .....	770
1. Begriff der kommunalen Gemeinschaftsarbeit .....	770
2. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen .....	771
a) Entwicklung des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsarbeit .....	771
b) Die Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit .....	772
3. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	774
4. Systematisierung der Erscheinungsformen kommunaler Gemeinschaftsarbeit .....	775

# Inhaltsverzeichnis

5. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Rechtsfragen .....	777
a) Bundesverfassungsrecht .....	777
b) Landesverfassungsrecht .....	779
6. Aufsicht .....	779
II. Der Zweckverband .....	779
1. Begriff und organisationsrechtliche Einordnung .....	779
2. Die Gründung von Zweckverbänden .....	780
a) Das Verfahren der Gründung von Zweckverbänden .....	780
b) Mitgliedschaft in Zweckverbänden .....	781
c) Gründungsfehler und ihre Heilung .....	781
3. Organe des Zweckverbands .....	784
a) Die Verbandsversammlung .....	784
b) Der Verbandsvorsitzende .....	785
4. Auflösung von Zweckverbänden und Austritt einzelner Mitglieder .....	785
a) Auflösung von Zweckverbänden .....	785
b) Austritt einzelner Mitglieder .....	786
c) Rechtsnachfolge in die Mitgliedschaft .....	787
5. Die Aufgaben und Befugnisse von Zweckverbänden .....	787
6. Die Finanzierung der Verbandsaufgaben .....	788
7. Aufsicht über Zweckverbände .....	789
III. Verwaltungsgemeinschaft, Amt, Gemeindeverwaltungsverband .....	789
1. Begriff der Verwaltungsgemeinschaft .....	789
2. Erscheinungsformen der Verwaltungsgemeinschaft .....	790
3. Verfassungsmäßigkeit der Pflicht zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften .....	793
IV. Zweckvereinbarung und öffentlich-rechtliche Vereinbarung .....	795
V. Kommunale Arbeitsgemeinschaft .....	796
VI. Stadt-Umland-Verband .....	796
1. Bedeutung und Begriff .....	796
2. Die einzelnen Stadt-Umland-Verbände .....	797
VII. Höhere Gemeindeverbände und Bezirksverbände .....	798
1. Die Landschaftsverbände .....	798
2. Die Landeswohlfahrtsverbände .....	801
3. Regionalverbände .....	802
VIII. Sonstige Formen öffentlich-rechtlicher Gemeinschaftsarbeit .....	802
IX. Privatrechtliche Zusammenarbeit .....	802

## Fünfter Abschnitt. Grundlagen des Rechts der funktionalen Selbstverwaltung

### § 99. Begriff, Erscheinungsformen und rechtliche Grundlagen der funktionalen Selbstverwaltung (*Kluth*)

I. Begriff der funktionalen Selbstverwaltung .....	805
II. Typen der funktionalen Selbstverwaltung .....	807
1. Funktionen- und Typusvielfalt .....	807
2. Thematische Gliederung der funktionalen Selbstverwaltung .....	810
a) Die wirtschaftlichen und freiberuflichen Kammern .....	811
b) Die Realkörperschaften .....	811
c) Die soziale Selbstverwaltung .....	811
d) Die Hochschul-Selbstverwaltung .....	811
3. Strukturelle Unterscheidungs- und Einteilungsmöglichkeiten .....	812
4. Rechtsvergleichende Aspekte .....	812
III. Erscheinungsformen der funktionalen Selbstverwaltung .....	813
1. Die Hochschulen .....	813
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	813
b) Organisationsstrukturen .....	816
c) Aufgaben und Finanzierung .....	820



# Inhaltsverzeichnis

2. Die Ärztekammern und weiteren Heilberufskammern .....	821
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	822
b) Organisationsstrukturen .....	823
c) Aufgaben und Finanzierung .....	824
3. Die Rechtsanwaltskammern und die Bundesrechtsanwaltskammer .....	827
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	827
b) Organisationsstrukturen .....	828
c) Aufgaben und Finanzierung .....	829
d) Die Bundesrechtsanwaltskammer .....	830
4. Die Patentanwaltskammer .....	831
5. Die Notarkammern und die Bundesnotarkammer .....	831
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	831
b) Organisationsstrukturen .....	832
c) Aufgaben und Finanzierung .....	833
6. Die Wirtschaftsprüferkammer .....	833
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	834
b) Organisationsstrukturen .....	835
c) Aufgaben und Finanzierung .....	836
7. Die Steuerberaterkammern und die Bundessteuerberaterkammer .....	837
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	837
b) Organisationsstrukturen .....	837
c) Aufgaben und Finanzierung .....	839
d) Die Bundessteuerberaterkammer .....	840
8. Die Architektenkammern und die Ingenieurkammern .....	840
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen am Beispiel Nordrhein-Westfalen .....	841
b) Organisationsstrukturen .....	841
c) Aufgaben und Finanzierung .....	842
d) Die Zusammenarbeit von Architektenkammer und Ingenieurkammer-Bau .....	843
9. Die Lotsenbrüderschaften .....	843
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	843
b) Organisationsstrukturen .....	843
c) Aufgaben und Finanzierung .....	844
d) Die Bundeslotsenkammer .....	844
10. Die Industrie- und Handelskammern .....	845
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	846
b) Organisationsstrukturen .....	850
c) Aufgaben und Finanzierung .....	853
11. Die Handwerkskammern .....	856
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	857
b) Organisationsstrukturen .....	859
c) Aufgaben und Finanzierung .....	861
12. Die Landwirtschaftskammern .....	864
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	864
b) Organisationsstrukturen .....	866
c) Aufgaben und Finanzierung .....	868
13. Die Arbeitnehmerkammern .....	869
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	870
b) Organisationsstrukturen .....	870
c) Aufgaben und Finanzierung .....	871
14. Die Wasserverbände nach dem WVG 1991 .....	871
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	871
b) Organisationsstrukturen .....	874
c) Aufgaben und Finanzierung .....	875
15. Die Landwirtschafts- und Forstwirtschaftsgenossenschaften .....	876
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	876
b) Organisationsstrukturen .....	876
c) Aufgaben und Finanzierung .....	877
16. Die Forstbetriebsverbände .....	877
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	877

# Inhaltsverzeichnis

b) Organisationsstrukturen .....	878
c) Aufgaben und Finanzierung .....	878
17. Die Fischereiwirtschaftsgenossenschaften .....	878
a) Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen .....	878
b) Organisationsstrukturen .....	879
c) Aufgaben und Finanzierung .....	879
18. Die Jagdgenossenschaften .....	880
a) Rechtsgrundlagen .....	880
b) Organisationsstrukturen .....	880
c) Aufgaben und Finanzierung .....	881
<b>§ 100. Einzelfragen der inneren Verfassung der Träger funktionaler Selbstverwaltung (Kluth)</b>	
I. Die grundsätzliche Anwendbarkeit körperschaftlicher Grundsätze .....	881
II. Besonderheit der Rechtsstellung der Mitglieder .....	882
1. Die personale Prägung der funktionalen Selbstverwaltung .....	882
2. Der allgemeine mitgliedschaftliche Anspruch auf Einhaltung der Verbandskompetenz .....	884
3. Weitere besondere mitgliedschaftliche Rechte .....	885
4. Pflichten der Mitglieder .....	886
III. Besonderheiten bei der Bildung der Organe .....	886
IV. Besonderheiten der Aufgaben der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	887
1. Die Einordnung der (Gesamt-)Interessenvertretung .....	887
2. Gruppensolidarisch geprägte Aufgaben .....	887
 <b>Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle</b>	
 <b>Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungskontrollrecht</b>	
<b>§ 101. Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle (Kluth)</b>	
I. Begriff und Funktionen der Kontrolle .....	889
II. Arten der Verwaltungskontrolle .....	890
1. Selbst-, Eigen- und Fremdkontrolle .....	890
2. Selbstinitiative und fremdinitiative Kontrolle .....	891
3. Formlose und förmliche Kontrolle .....	891
III. Die Maßstäbe der Verwaltungskontrolle .....	891
1. Rechtskontrolle .....	891
2. Zweckmäßigkeitskontrolle .....	892
3. Wirtschaftlichkeitskontrolle .....	892
4. Erfolgskontrolle .....	892
 <b>Zweiter Abschnitt. Selbstkontrolle und Datenschutzkontrolle</b>	
<b>§ 102. Instrumente der Selbstkontrolle der Verwaltung (Peilert)</b>	
I. Selbstinitiative Selbstkontrolle der Verwaltung .....	893
1. Vorgesetztenkontrolle .....	893
a) Funktion der Vorgesetztenkontrolle .....	894
b) Maßstäbe für die Kontrolle .....	894
c) Kontrollinstrumente .....	894
d) Zuverlässigkeit des Kontrollinstrumente .....	895
2. Kontrolle durch Querschnittseinheiten .....	895
a) Begriff der Querschnittseinheit .....	895
b) Formen der Kontrolle .....	895
3. Kontrolle durch „behördeninterne“ Beauftragte .....	896
a) Begriff des Beauftragten .....	896
b) Arten von Beauftragten und deren Aufgaben .....	896

# Inhaltsverzeichnis

II. Fremdinitiative Selbstkontrolle der Verwaltung .....	896
1. Das Widerspruchsverfahren .....	896
2. Die Gegenvorstellung .....	898
3. Die Aufsichtsbeschwerde .....	898
4. Die Dienstaufsichtsbeschwerde .....	899
5. Die Petition .....	899
a) Bedeutung und Anwendung .....	899
b) Der Ombudsmann (Bürgerbeauftragter) .....	900
6. Beschwerdestellen .....	901
7. Evaluation .....	902
III. Selbstkontrolle im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells .....	902
<b>§ 103. Datenschutzkontrolle und Geheimnisschutz (Peilert)</b>	
I. Begriff und Bedeutung der Datenschutzkontrolle .....	904
II. Datenschutzkontrolle durch Gewährung von Betroffenenrechten .....	904
III. Die Datenschutzbeauftragten .....	905
IV. Geheimnisschutz und Sicherheitsüberprüfung .....	906
1. Geheimnisschutzrecht .....	906
2. Sicherheitsüberprüfungsrecht .....	907
Sachverzeichnis .....	911