

# Hochschule für Politik München

## WS 2011/2012

Stichpunkte zur Vorlesung vom 16. Januar 2012  
von Dr. Dr. h. c. Jürgen Harbich,  
Vorstand der Bayerischen Verwaltungsschule a. D.

### Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung / Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung

#### I. Charakteristika eines zentralisierten Staates

Verwaltungsfunktionen werden in **unmittelbarer Staatsverwaltung** ausgeübt. Die Zentrale des Staates hat ein Durchgriffsrecht bis zur untersten bis zur untersten örtlichen Instanz; typisch für Diktaturen.

Alle Verwaltungshandlungen werden der **einen** juristischen Person zugerechnet.

#### II. Charakteristika eines dezentralisierten Staates

Im dezentralisierten Staat werden Verwaltungsaufgaben (z. B.: Straßenbau, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung.....) vom Staat an selbständige Verwaltungsträger abgegeben: an juristische Personen des öffentlichen Rechts, also an Körperschaften des öffentlichen Rechts, an Anstalten des öffentlichen Rechts und an Stiftungen des öffentlichen Rechts. Man spricht von **mittelbarer Staatsverwaltung**.

Praktische Bedeutung haben die Körperschaften und Anstalten.

- 1) Die Körperschaft des öffentlichen Rechts ist eine mitgliedschaftlich verfasste Organisation, die öffentliche Aufgaben mit i. d. R. hoheitlichen Mitteln wahrnimmt.
- 2) Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbediensteten und Sachmitteln zu einer verselbständigten Verwaltungseinheit; die Anstalt hat Leistungen anzubieten; ferner hat sie i. d. R. Benutzer, die Empfänger der Leistungen sind.
- 3) Die Stiftung des öffentlichen Rechts spielt eine untergeordnete Rolle; sie ist eine rechtsfähige Organisation zur Verwaltung eines von einem Stifter zweckgebundenen übergebenen Bestands an Vermögenswerten; ein Beispiel: Stiftung Preußischer Kulturbesitz (1957 durch Bundesgesetz errichtet) - sie hat die Aufgabe, die ehemals preußischen Kulturgüter (Bibliotheken, Kunstsammlungen u. a.) aufzubewahren, zu pflegen und ihre Auswertung zu gewährleisten.

Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliegen - in einem Rechtsstaat notwendigerweise - der staatlichen Aufsicht,

- z. T. nur hinsichtlich der Rechtmäßigkeit,
- z. T. auch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit.

### III. Gründe für die Dezentralisation eines Staates

Eine dezentralisierte Verwaltung kann konkrete Sachverhalte in der Regel lebensnäher und daher sachgerechter beurteilen als eine zentralistische Verwaltung. Die Verwaltung wird mit zunehmender Zentralisation unpersönlicher und schematischer. Die Dezentralisation bewirkt, dass die Zentralinstanzen mit Informationen nicht überschwemmt werden; die Zentralinstanzen werden von der Notwendigkeit entlastet, ein Übermaß an Entscheidungen zu treffen.

Wenn man Entscheidungsverantwortung nachgeordneten Einheiten überlässt, fördert man zugleich deren Engagement für die Sache. Betroffene werden zu Beteiligten. Die demokratische Partizipation der Bürger wird ermöglicht.

(Zu den Ausführungen I – III siehe Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft), 15. Auflage, 2007, § 14 I)

#### IV. Die Bundesrepublik Deutschland - ein stark dezentralisierter Staat

Zahlreiche juristische Personen des öffentlichen Rechts

Beispiele dazu (Kommunale Selbstverwaltung siehe V)

Beispiele:

##### 1) Rundfunk als Anstalt des öffentlichen Rechts

###### a) Mitwirkung gesellschaftlich relevanter Gruppen

- Rundfunkrat (in Bayern: 49 Mitglieder, u. a. sind vertreten: das Parlament, die Regierung, Gerichte, Kommunale Körperschaften, Hochschulen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kirchen und andere religiöse Gemeinschaften, Handwerk, Frauenorganisationen, Jugendring, Künstler, Journalisten, Sportverband u. a.)
- Intendant; er führt die Geschäfte des Rundfunks und trägt die Verantwortung für den gesamten Betrieb und die Programmgestaltung, wird vom Rundfunkrat für vier Jahre gewählt; Wiederwahl ist zulässig.

###### b) Rechtsaufsicht des Staates – durch Kultusministerium

##### 2) Handwerkskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts

###### a) Wahrnehmung eigener Angelegenheiten

- Interessenvertretung
  - Ausbildung, Prüfung des handwerklichen Nachwuchses
- b) Rechtsaufsicht des Staates (durch Wirtschaftsministerium)

3) Handwerkskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts

- a) Wahrnehmung eigener Angelegenheiten
- Interessenvertretung
  - Ausbildung, Prüfung des handwerklichen Nachwuchses
- b) Rechtsaufsicht des Staates – durch Wirtschaftsministerium

4) Weitere Beispiele: Ärztekammer, Rechtsanwaltskammer, Industrie- und Handelskammer u. v. a.

## V. Kommunale Selbstverwaltung

- 1) Subsidiaritätsprinzip
- 2) Kommunalrecht - eine Angelegenheit der Länder (Art. 30 GG)
- 3) Kommunale Verwaltungsgliederung am Beispiel des Freistaates Bayern
- a) Gemeinden (2056)
- kreisangehörige Gemeinden (2031)
  - kreisfreie Gemeinden (25)
- b) Landkreise (71)

### c) Bezirke (7)

Alle Kommunen (Oberbegriff für Gemeinden, Landkreise und Bezirke) sind Körperschaften des öffentlichen Rechts

### 4) Aufgaben der Kommunen - am Beispiel der Gemeinde

Bei allen Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaften ist zwischen Aufgaben des eigenen und solchen des übertragenen Wirkungskreises zu unterscheiden.

#### a) Eigener Wirkungskreis (Art. 28 GG)

Innerhalb des Kreises der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs sind Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben zu unterscheiden:

- Pflichtaufgaben

Beispiele: Bauleitplanung, Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Bereitstellung von Gebäuden für die Volksschulen

- Freiwillige Aufgaben

Beispiele: Schwimmbäder, Sport- und Spielplätze, Volkshochschulen, Museen, Theater, Volksbüchereien ...

- Vorrang der Pflichtaufgaben

Die Gemeinde darf sich freiwilliger Aufgaben erst dann annehmen, wenn sie ihre Pflichtaufgaben erfüllt hat; hierüber wacht die staatliche Rechtsaufsichtsbehörde; d. h. der Staat muss einer Gemeinde den Bau eines Theaters untersagen, wenn die Wasserversorgung in dieser Gemeinde im argen liegt.

#### b) Übertragener Wirkungskreis

Neben den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises haben die Gemeinden zahlreiche Aufgaben im Auftrag des Staates zu erfüllen, die ihnen durch Gesetz übertragen werden. Es sind verwaltungstechnische und ökonomische Gründe, die den Staat veranlassen, für die Wahrnehmung bestimmter staatlicher Aufgaben nicht eigene Behörden einzurichten, sondern die Erledigung der staatlichen Aufgaben den örtlichen kommunalen Körperschaften zu übertragen. Zu diesen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gehören z. B. Wahlangelegenheiten, Personenstandswesen, Ausstellung von Reisepässen, Staatsangehörigkeitsrecht, Ausländerrecht, Einwohnermeldewesen, Katastrophenschutz, Bauaufsicht u. a. Es bleibt aber festzuhalten, dass die Gemeinde auch im übertragenen Wirkungskreis nicht als verlängerter Arm des Staates wirkt, sondern Gemeinde bleibt und als Gemeinde handelt; im Streitfall muss der Bürger die Gemeinde und nicht den Staat verklagen.

#### c) Praktische Bedeutung der Unterscheidung der Wirkungskreise

Die Unterscheidung der beiden Wirkungskreise hat für die Praxis große Bedeutung: Im eigenen Wirkungskreis ist die Gemeinde nur an die gesetzlichen Vorschriften gebunden. In dem vom Gesetz abgesteckten Rahmen, über den die staatliche Aufsicht wacht, kann sie sich frei bewegen. So ist es die freie Entscheidung der Gemeinde, ob sie dem Bau eines Theaters den Bau eines Museums oder eines Schwimmbades vorziehen will oder umgekehrt. Sie kann ein Theater in einem eigenen oder in einem gemieteten Gebäude unterbringen. Einfluss kann

der Staat in den genannten Fällen nur dann ausüben, wenn die Gemeinde für ihre Investitionen staatliche Zuschüsse erhält. Dann macht sich ein alter und bekannter Grundsatz bemerkbar, der da lautet: Wer zahlt, schafft an.

Im übertragenen Wirkungskreis ist die Gemeinde größeren Beschränkungen unterworfen: Zum einen unterliegt sie - wie im eigenen Wirkungskreis - der staatlichen Kontrolle, ob sie die Gesetze einhält (Rechtsaufsicht). Zum anderen kann der Staat auch in Zweckmäßigkeitserwägungen der Gemeinde eingreifen und insofern auch Weisungen erteilen (Fachaufsicht). Letzteres ist dem Staat verwehrt, wenn die Gemeinde Aufgaben des eigenen Wirkungskreises wahrnimmt.

#### 5) Die Hoheitsgewalt der Kommunen

- a) Planungshoheit
- b) Organisationshoheit
- c) Rechtsetzungshoheit
- d) Verwaltungshoheit
- e) Finanzhoheit
- f) Personalhoheit

#### 6) Organe der Kommunen - dargestellt am Beispiel der Gemeinde

- a) Bürgermeister (von Gemeindebürgern unmittelbar auf sechs Jahre gewählt)
- b) Gemeinderat (von Gemeindebürgern auf sechs Jahre gewählt; Stimmzahl abhängig von der Zahl der zu wählenden Gemeinderatsmitglieder; kumulieren und panaschieren)
- c) Gemeindeausschüsse

7) Die staatliche Aufsicht über die Kommunen

- a) Rechtsaufsicht
- b) Fachaufsicht
- c) Befugnisse der staatlichen Aufsichtsbehörden
  - Informationsrecht
  - Beanstandungsrecht
  - Ersatzvornahme

8) Gesamtbeurteilung der kommunalen Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung hat sich gut bewährt; sie wird weder von der Wissenschaft noch von der Politik zur Diskussion gestellt.