





**Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn  
oder eingetragener Verein  
– ein Rechtsformenvergleich am Beispiel des Bayerischen  
Landkreistages im Vergleich mit dem  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen**

**Inaugural-Dissertation**

**zur Erlangung der Würde eines  
doctor iuris  
der Juristischen Fakultät  
der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität  
Würzburg**

**vorgelegt von**

**Florian Draf  
aus München**

**2006**

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Aufl. - Göttingen : Cuvillier, 2006  
Zugl.: Würzburg, Univ., Diss., 2006  
ISBN 3-86537-945-1

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2006  
Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen  
Telefon: 0551-54724-0  
Telefax: 0551-54724-21  
[www.cuvillier.de](http://www.cuvillier.de)

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2006  
Gedruckt auf säurefreiem Papier

ISBN 3-86537-945-1

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg im Sommersemester 2005 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im August 2005 fertig gestellt.

Nein, diese Arbeit behandelt kein Thema, das jüngst in der Diskussion ist. Nein, es ist auch kein Thema, dessen Diskussion besonders dringlich ist. Und schließlich ist es kein Thema, das gerade im Umbruch ist.

Es ist lediglich ein Stein im Mosaik der Rechtswissenschaft. Kein besonders großer, keiner im Mittelpunkt des Mosaiks, kein besonders farbiger und überhaupt kein besonderer Stein. Der Stein befindet sich eher in einem abseitigen Ausschnitt des Mosaiks. Nur derjenige, der zufällig genau auf diesen Ausschnitt des Mosaiks blickt, wird bemerken, dass der Stein sich einfügt und passt, obwohl er keineswegs unentbehrlich ist.

Ich danke meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Franz-Ludwig Knemeyer. Er nahm sich der Arbeit immer zügig, zuverlässig und kurzfristig an. Mein Dank gilt auch Herrn Privatdozent Dr. Winfried Bausback für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Ebenso danke ich den Mitarbeitern zahlreicher Institutionen, die diese Arbeit in der einen oder anderen Weise, durch Auskünfte, Hinweise oder Unterlagen unterstützt haben. Ferner gilt mein Dank all jenen, die die Mühe und Geduld aufgewendet haben, das Manuskript gegen zu lesen: Karl-Eberhard von Strotha, Christoph Eggers, Martin Henkelmann und Oliver Draf.

Schließlich bin ich vor allem meiner Familie für ihre Unterstützung dankbar. Ohne meine Frau, meine Eltern und Schwiegereltern sowie meine Geschwister wäre die Arbeit kaum fertig gestellt worden.

Meiner Frau, die mich aushielt – nicht nur finanziell.

Wetterling, im Juli 2006

Florian Draf



# Inhaltsübersicht

<b>Inhaltsübersicht</b> .....	<b>V</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>VII</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XV</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>23</b>
<b>Teil 1: Die Körperschaft des öffentlichen Rechts und der Verein</b> .....	<b>27</b>
I.    Tatsächliche Konkurrenz von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein.....	27
1.    Konkurrenzbereich von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein.....	28
2.    Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn ohne Pendant.....	54
II.   Rechtliche Grundlagen von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein.....	74
1.    Die Körperschaft des öffentlichen Rechts.....	74
2.    Der Verein .....	76
3.    Abgrenzung von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein.....	77
4.    Die Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn .....	78
<b>Teil 2: Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit am Beispiel der Landkreistage</b> .....	<b>88</b>
I.    Die rechtmäßige Verleihung der Rechtsform KdöR infS.....	88
1.    Formelle Rechtmäßigkeit der Statusverleihung .....	90
2.    Materielle Rechtmäßigkeit der Statusverleihung .....	100
3.    Zusammenfassung.....	118
II.   Zweckmäßigkeit der Verwendung der beiden Rechtsformen KdöR infS und eingetragener Verein.....	118
1.    Entstehung.....	122
2.    Mitgliedschaft.....	126
3.    Organisation .....	128
4.    Personalrecht .....	130
5.    Personalbeteiligung .....	132
6.    Aufsicht .....	136
7.    Finanzierung.....	143

8. Gebührenbefreiungen .....	145
9. Vergaberecht .....	148
10. Haushaltsrecht und Rechnungsprüfung.....	150
11. Steuern.....	155
12. Rechtsweg .....	164
13. Zwangsvollstreckung .....	167
14. Strafrechtliche Aspekte .....	176
15. Behördeneigenschaft .....	179
16. Datenschutz .....	185
17. Rechtsberatung .....	186
18. Sonstige Zweckmäßigkeitsaspekte.....	187
19. Zusammenfassung.....	191
III. KdöR infS und eingetragener Verein als Rechtsform für die Landkreistage .....	192
<b>Teil 3: Ausblick.....</b>	<b>193</b>
I. Kein Änderungsbedarf für die Landkreistage.....	193
II. Partielle Übertragbarkeit auf die übrigen Organisationen des Konkurrenzbereichs .....	195
<b>Anhang .....</b>	<b>197</b>
I. Satzung des Bayerischen Landkreistags .....	197
1. Inhaltsverzeichnis .....	197
2. Text.....	197
II. Satzung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen .....	205
1. Inhaltsverzeichnis .....	205
2. Text.....	205
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>215</b>
<b>Rechtsprechungsverzeichnis .....</b>	<b>227</b>
<b>Lebenslauf .....</b>	<b>229</b>



# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsübersicht</b> .....	<b>V</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>VII</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XV</b>

<b>Einleitung</b> .....	<b>23</b>
-------------------------	-----------

<b>Teil 1: Die Körperschaft des öffentlichen Rechts und der Verein</b> .....	<b>27</b>
--	-----------

I. Tatsächliche Konkurrenz von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein.....	27
---	----

1. Konkurrenzbereich von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein.....	28
a) Landkreistage .....	28
aa) Bayerischer Landkreistag.....	34
bb) Landkreistag Nordrhein-Westfalen .....	39
b) Städtetage .....	43
c) Gemeindetage.....	44
d) Bauernverbände.....	44
e) Jugendringe .....	46
f) Rotes Kreuz .....	48
g) Akademien der Künste .....	51
2. Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn ohne Pendant.....	54
a) Verband der bayerischen Bezirke .....	54
b) Monumenta Germaniae Historica .....	56
c) Bayerisches Selbstverwaltungskolleg .....	58
d) Exkurs: Bayerische Verwaltungsschule.....	58
e) Niedersächsische historische Körperschaften .....	59
aa) Ständisch geprägte, hannoversche Landschaften.....	60
bb) Ostfriesische Landschaft .....	62
cc) Oldenburgische Landschaft.....	64
dd) Ritterschaften .....	64
ee) Damenstifte .....	68
f) Landesgewerbeanstalt Bayern.....	70
g) Akademien der Wissenschaften .....	71
h) Exkurs: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband.....	72

II. Rechtliche Grundlagen von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein.....	74
--	----

1. Die Körperschaft des öffentlichen Rechts.....	74
a) Typologie .....	74
b) Ausschluss von staatskirchenrechtlichen Körperschaften.....	75
2. Der Verein .....	76
3. Abgrenzung von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein.....	77
4. Die Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn .....	78
a) Name .....	78
b) Definition .....	80
aa) Mangelnde Hoheitsbefugnisse für eigene Zwecke.....	80
bb) (Keine) Staatseingliederung? .....	84
cc) Ergebnis.....	86
c) Exkurs: Verein mit Körperschaftsrechten .....	86

## **Teil 2: Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit am Beispiel der Landkreistage** ..... **88**

I. Die rechtmäßige Verleihung der Rechtsform KdöR infS.....	88
1. Formelle Rechtmäßigkeit der Statusverleihung .....	90
a) Zuständigkeit.....	90
aa) Bund oder Land? .....	90
bb) Legislative oder Exekutive?.....	92
cc) Staats- oder Kommunalverwaltung.....	97
dd) Organkompetenz .....	98
b) Verfahren.....	99
c) Form .....	99
d) Die Statusverleihung ist formell rechtmäßig.....	100
2. Materielle Rechtmäßigkeit der Statusverleihung .....	100
a) Europarechtliche Kriterien .....	101
b) Grundgesetz.....	101
aa) Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG Legitimation.....	102
aaa) Staats-GEWALT .....	103
Wortlaut.....	103
Entstehungsgeschichte .....	106
Systematik .....	106
Zweck .....	106
Zusammenfassung: Gewalt .....	107
Die Tätigkeiten des Landkreistages als Gewalt .....	107
bbb) STAATS-gewalt.....	110
ccc) Keine Legitimation erforderlich.....	112
bb) Rechtsstaatsprinzip.....	113
cc) Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzip, .....	114
dd) Art. 33 Abs. 4 GG .....	114
c) Sonstiges Bundesrecht und Landesrecht, Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV .....	115

d)	Die Statusverleihung ist materiell rechtmäßig .....	118
3.	Zusammenfassung .....	118
II.	Zweckmäßigkeit der Verwendung der beiden Rechtsformen KdöR infS und eingetragener Verein .....	118
1.	Entstehung .....	122
a)	Verfahren .....	122
b)	Kosten .....	123
c)	Zeit .....	124
d)	Exkurs: Kein Anspruch auf Verleihung des Körperschaftsstatus .....	125
2.	Mitgliedschaft .....	126
3.	Organisation .....	128
4.	Personalrecht .....	130
5.	Personalbeteiligung .....	132
a)	Unterschiede zwischen BetrVG und BayPVG .....	132
b)	Bedeutung der Unterschiede .....	134
6.	Aufsicht .....	136
a)	Vereinsaufsicht und mittelbare Kommunalaufsicht über den LKT NRW .....	136
b)	Mittelbare Kommunalaufsicht und Staatsaufsicht über den BayLKT .....	137
aa)	Staatsaufsicht .....	138
aaa)	Aufsicht als Merkmal der Rechtsform KdöR infS .....	138
bbb)	Aufsicht nach der Bayerischen Verfassung .....	140
bb)	Aufsichtsmittel .....	141
c)	Zweckmäßigkeit für den LKT .....	143
7.	Finanzierung .....	143
8.	Gebührenbefreiungen .....	145
a)	Verwaltungsgebühren .....	145
b)	Gerichtskosten .....	146
9.	Vergaberecht .....	148
10.	Haushaltsrecht und Rechnungsprüfung .....	150
a)	Haushaltsrecht .....	150
aa)	Haushaltsrecht des BayLKT .....	150
bb)	Haushaltsrecht des LKT NRW .....	151
cc)	Das Haushaltsrecht ist im Wesentlichen gleich .....	152
b)	Rechnungsprüfung .....	153
aa)	Rechnungsprüfung des LKT NRW .....	153
bb)	Rechnungsprüfung des BayLKT .....	154
cc)	Die Rechnungsprüfung unterscheidet sich nicht wesentlich .....	154
11.	Steuern .....	155
a)	Körperschaftsteuer .....	155

aa)	Kein Betrieb gewerblicher Art beim BayLKT .....	156
bb)	Kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb beim LKT NRW .....	157
b)	Gewerbsteuer .....	158
c)	Grundsteuer .....	159
d)	Erbschaft- und Schenkungsteuer .....	161
e)	Umsatzsteuer .....	162
f)	Grunderwerbsteuer .....	163
g)	Sonstige Steuern .....	163
h)	Ähnliche Besteuerung .....	164
12.	Rechtsweg .....	164
a)	Streitigkeiten zwischen Verband und Staat .....	164
b)	Streitigkeiten zwischen Verband und Mitgliedern .....	164
c)	Streitigkeiten zwischen Verband und Dritten .....	165
d)	Rechtsweg ist praktisch unbedeutend .....	166
13.	Zwangsvollstreckung .....	167
a)	Individualzwangsvollstreckung .....	167
aa)	Die KdöR infS als Schuldner .....	167
aaa)	Gerichtsverfahrensordnungen .....	168
bbb)	Verwaltungsverfahrensordnungen .....	170
bb)	Die KdöR infS als Gläubiger .....	171
b)	Gesamtwangsvollstreckung .....	172
14.	Strafrechtliche Aspekte .....	176
15.	Behördeneigenschaft .....	179
aa)	Die Landkreistage sind Behörden im funktionalen Sinn .....	180
bb)	Die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Landkreistage .....	182
cc)	Verwaltungsverfahren im engeren Sinn .....	184
dd)	Sonstige Verwaltungsverfahren .....	184
16.	Datenschutz .....	185
17.	Rechtsberatung .....	186
18.	Sonstige Zweckmäßigkeitsaspekte .....	187
a)	Entgelt bei Wehrdienst .....	188
b)	Straßenverkehrsrecht .....	188
c)	Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter .....	189
d)	Archivpflichten .....	189
e)	Geschäftsordnung .....	190
f)	Namensschutz .....	190
g)	Kooperationsmöglichkeit .....	190
h)	Privilegierung nach dem Grundstücksverkehrsgesetz .....	191
19.	Zusammenfassung .....	191

III. KdöR infS und eingetragener Verein als Rechtsform für die Landkreistage .....	192
<b>Teil 3: Ausblick.....</b>	<b>193</b>
I. Kein Änderungsbedarf für die Landkreistage.....	193
II. Partielle Übertragbarkeit auf die übrigen Organisationen des Konkurrenzbereichs .....	195
<b>Anhang .....</b>	<b>197</b>
I. Satzung des Bayerischen Landkreistags .....	197
1. Inhaltsverzeichnis .....	197
2. Text.....	197
II. Satzung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen .....	205
1. Inhaltsverzeichnis.....	205
2. Text.....	205
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>215</b>
<b>Rechtsprechungsverzeichnis .....</b>	<b>227</b>
<b>Lebenslauf .....</b>	<b>229</b>



# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Mitgliedschaftlich organisierte Rechtsformen .....	23
Abbildung 2: Rechtmäßigkeit .....	24
Abbildung 3: Zweckmäßigkeit.....	25
Abbildung 4: Relative Zweckmäßigkeit der Merkmale für die Rechtsform .....	192





# Abkürzungsverzeichnis

1. AVO RBerG	1. Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes vom 13.12.1935 (RGBl. I S. 1481), zuletzt geändert am 02.09.1994 (BGBl. I S. 2278)
a. A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a. F.	alter Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Aktz.	Aktenzeichen
AllMBl	Allgemeines Ministerialblatt der Bayerischen Staatsregierung
AO	Abgabenordnung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, ber. 2003 S. 61), zuletzt geändert am 24.08.2004 (BGBl. I S. 2198)
APF	Ausbildung, Prüfung, Fortbildung – Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz vom 02.07.1979 (BGBl. I S. 1036), zuletzt geändert am 18.05.2004 (BGBl. I S. 974)
ArbplSchG	Gesetz über den Schutz des Arbeitsplatzes bei Einberufung zum Wehrdienst (Arbeitsplatzschutzgesetz) in der Fassung vom 14.02.2001 (BGBl. I S. 253), zuletzt geändert am 23.12.2003 (BGBl. I S. 2848)
ArchivG NW	Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivguts im Lande Nordrhein-Westfalen (Archivgesetz) vom 16.05.1989 (GVBl. NW S. 302/SGV NW 221)
Art.	Artikel
AVwGebO NW	Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 03.07.2001 (GVBl. NW S. 262/SGV NW 2011)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BayAGO	Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaats Bayern vom 12.12.2000 (GVBl. BY S. 873, ber. 2001 S. 28/BayRS 200-21-I)
BayBeglV	Verordnung über die zur amtlichen Beglaubigung befugten Behörden vom 05.08.2003 (GVBl. I S. 528/BayRS 2010-1-1-I)
BayBesG	Bayerisches Besoldungsgesetz in der Fassung vom 30.08.2001 (GVBl. BY S. 458/BayRS 2032-1-1-F), zuletzt geändert am 25.10.2004 (GVBl. BY S. 400)
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz in der Fassung vom 27.08.1998 (GVBl. BY S. 703/BayRS 2030-1-1-F), zuletzt geändert am 26.10.2004 (GVBl. BY S. 485)
BayBgm	Bayerische Bürgermeister
BayBO	Bayerische Bauordnung in der Fassung vom 04.08.1997 (GVBl. BY S. 433, berichtigt GVBl. BY 1998 S. 270/BayRS 2131-1-I), zuletzt geändert am 07.08.2003 (GVBl. BY S. 497)
BayDO	Bayerische Disziplinarordnung in der Fassung vom 15.03.1985 (GVBl. BY S. 31/BayRS 2031-1-1-F), zuletzt geändert am 24.12.2002 (GVBl. BY S. 962)
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz vom 23.07.1993 (GVBl. BY S. 498/BayRS 2044-1-I), zuletzt geändert am 24.12.2002 (GVBl. BY S. 975)
BayGTzeitung	Zeitschrift des Bayerischen Gemeindetags
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung) vom 08.12.1971 (GVBl. BY S. 433/BayRS 630-1-F), zuletzt geändert am 24.03.2004 (GVBl. BY S. 84)
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 01.03.1998 (GVBl. BY S. 740/BayRS 2210-1-1-K), zuletzt geändert am 24.03.2004 (GVBl. BY S. 84)
BayKindergartenG	Bayerisches Kindergartengesetz vom 25.07.1972 (BayRS 2231-1-K)
BayKJHG	Bayerische Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 18.06.1993 (GVBl. BY S. 392/BayRS 2162-1-A), zuletzt geändert am 23.11.2001 (GVBl. BY S 734)
BayKostG	Kostengesetz vom 20.02.1998 (GVBl. BY S. 43/BayRS 2013-1-1-F), zuletzt geändert am 24.12.2002 (GVBl. BY S. 937)

BayKrankenhausG	Bayerisches Krankenhausgesetz vom 11.09.1990 (GVBl. BY S. 386/BayRS 2126-8-A), zuletzt geändert am 26.07.2004 (GVBl. BY S. 272)
BayKSG	Bayerisches Katastrophenschutzgesetz vom 24.07.1996 (GVBl. BY S. 282/BayRS 215-4-1-I), zuletzt geändert am 24.04.2001 (GVBl. BY S. 140)
BayLbV	Verordnung über die Laufbahnen der bayerischen Beamten (Laufbahnverordnung) in der Fassung vom 04.03.1996 (GVBl. BY S. 99, berichtigt S. 220/BayRS 2030-2-1-2-F), zuletzt geändert am 11.08.2003 (GVBl. BY S. 611)
BayLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung) in der Fassung vom 22.08.1998 (GVBl. BY S. 826/BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert am 26.07.2004 (GVBl. BY S. 272)
BayLKT	Bayerischer Landkreistag
BayLPlanungsG	Bayerisches Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 16.09.1997 (GVBl. BY S. 500/BayRS 230-1-U), zuletzt geändert am 23.02.2004 (GVBl. BY S. 14)
BayMedienG	Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern in der Fassung vom 22.10.2003 (GVBl. BY S. 799/BayRS 2251-4-S)
BayNV	Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten (Bayerische Nebentätigkeitsverordnung) vom 14.06.1988 (GVBl. BY S. 160, berichtigt S. 210/BayRS S. 2030-2-22-F), zuletzt geändert am 18.12.2001 (GVBl. BY S. 1009)
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGZ	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Zivilsachen
BayPrVbG	Gesetz über den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (Prüfungsverbandgesetz) vom 24.04.1978 (GVBl. BY S. 131/BayRS 2023-5-I), zuletzt geändert am 26.07.2004 (GVBl. BY S. 272)
BayPVG	Bayerisches Personalvertretungsgesetz vom 11.11.1986 (GVBl. BY S. 349/BayRS 2035-1-F) zuletzt geändert am 24.03.2003 (GVBl. BY S. 262)
BayRDG	Bayerisches Gesetz zur Regelung von Notfallrettung, Krankentransport und Rettungsdienst (Bayerisches Rettungsdienstgesetz) vom 08.01.1998 (GVBl. BY S. 9/BayRS 215-5-1-I), zuletzt geändert am 24.03.2004 (GVBl. BY S. 84)
BayRG	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ vom 22.10.2003 (GVBl. BY S. 792)
BaySVwG	Gesetz über das Bayerische Selbstverwaltungskolleg vom 15.07.1957 (GVBl. BY S. 161/BayRS 2020-8-I), zuletzt geändert am 21.07.1983 (GVBl. BY S. 508)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof oder Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
BayVwSG	Gesetz über die Bayerische Verwaltungsschule (Bayerisches Verwaltungsschulgesetz) vom 09.06.1998 (GVBl. BY S. 290/BayRS 2038-1-1-I)
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23.12.1976 (GVBl. BY S. 544/BayRS 2010-1-I), zuletzt geändert am 24.12.2002 (GVBl. S. 975)
BayVwZVG	Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz in der Fassung vom 11.11.1970 (BayRS 2010-2-I), zuletzt geändert am 24.12.2002 (GVBl. BY S. 962, ber. 2004, 198)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung vom 06.08.2002 (BGBl. I S. 3020), zuletzt geändert am 30.07.2004 (BGBl. I S. 2027)
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz vom 14.01.2003 (BGBl. I S. 66)
BetrAVG	Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom 19.12.1974 (BGBl. I S. 3610), zuletzt geändert am 05.07.2004 (BGBl. I S. 1427)
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz vom 25.09.2001 (BGBl. I S. 2518), zuletzt geändert am 18.05.2004 (BGBl. I S. 974)

bez.	bezüglich
BezO	Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 22.08.1998 (GVBl. BY S. 851/BayRS 2020-4-2-I), zuletzt geändert am 26.07.2004 (GVBl. BY S. 272)
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, berichtigt S. 2909 und BGBl. 2003 I S. 738), zuletzt geändert am 05.05.2004 (BGBl. I S. 718)
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15.03.1974 (BGBl. I S. 693), zuletzt geändert am 04.11.2004 (BGBl. I S. 2686)
BRK-Gesetz	Gesetz über die Rechtsstellung des Bayerischen Roten Kreuzes vom 16.07.1986 (GVBl. BY S. 134/BayRS 281-1-I), zuletzt geändert am 27.12.1999 (GVBl. BY S. 551)
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) vom 31.03.1999 (BGBl. I S. 654), zuletzt geändert am 04.11.2004 (BGBl. I S. 2686)
BStBl. I-III	Bundessteuerblatt, Teil I-III
BTDrucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BV	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung vom 15.12.1998 (GVBl. BY S. 991/BayRS 100-1-S), zuletzt geändert am 10.11.2003 (GVBl. BY S. 817)
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DSG NW	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten vom 09.06.2000 (GVBl. NW S. 542/SGV NW 20061), zuletzt geändert am 29.04.2003 (GVBl. NW S. 252)
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
ebda.	ebenda
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Amsterdam vom 02.10.1997 (Abl. Nr. C 340 S. 1, berichtigt BGBl. 1999 II S. 416), zuletzt geändert am 16.04.2003 (Abl. Nr. L 236 S. 33)
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz in der Fassung vom 27.02.1997 (BGBl. I S. 378), zuletzt geändert am 29.12.2003 (BGBl. I S. 3076)
EStG	Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 19.10.2002 (BGBl. I S. 4210, berichtigt BGBl. 2003 I S. 179), zuletzt geändert am 30.07.2004 (BGBl. I S. 2013)
e.V.	eingetragener Verein
FGG	Freiwillige Gerichtsbarkeit
Fn.	Fußnote
FSHG NW	Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) vom 10.02.1998 (GVBl. NW S. 122/SGV NW 213), zuletzt geändert am 03.02.2004 (GVBl. NW S. 96)
GBO	Grundbuchordnung vom 26.05.1994 (GVBl. I S. 1114), zuletzt geändert am 26.10.2001 (BGBl. I S. 2710)
GebG NW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 23.08.1999 (GVBl. NW S. 524/SGV NW 2011), zuletzt geändert am 18.12.2002 (GVBl. NW 2003 S. 24)
GerGebBefrG NW	Gesetz über Gebührenbefreiung, Stundung und Erlaß von Kosten im Bereich der Rechtspflege vom 21.10.1969 (GVBl. NW S. 725/SGV NW 34), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.11.1992 (GVBl. NW S. 434)
GewStG	Gewerbesteuerengesetz in der Fassung vom 15.10.2002 (BGBl. I S. 4167), zuletzt geändert am 29.12.2003 (BGBl. I S. 3076)
GKG	Gerichtskostengesetz
GkG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 01.10.1979 (GVBl. S. 621/SGV NW 202), zuletzt geändert am 30.04.2002 (GVBl. S. 160)

GO BayLandtag	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 09.07.2003 (GVBl. BY S. 676/BayRS 1100-3-I), zuletzt geändert am 17.03.2004 (GVBl. BY S. 168)
GO LT NW	Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 05.06.2000, zuletzt geändert am 09.05.2001
GO NW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14.07.1994 (GVBl. NW S. 666/SGV NW 2023), zuletzt geändert am 03.02.2004 (GVBl. NW S. 96)
GPAG	Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt (Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz – GPAG) vom 30.04.2002 (GVBl. NW S. 160/SGV NW 2000)
GrStG	Grundsteuergesetz vom 07.08.1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert am 19.12.2000 (BGBl. I S. 1790)
GrStR	Grundsteuer-Richtlinien
GVBl. BW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Baden-Württemberg
GVBl. BY	Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats Bayern
GVBl. Nds.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Niedersachsen
GVBl. NW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
GVBl. Sachs.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats Sachsens
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung vom 26.08.1998 (GVBl. I S. 2547), zuletzt geändert am 05.05.2004 (GVBl. I S. 718)
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10.05.1897 (RGBl. S. 219), zuletzt geändert am 15.12.2004 (BGBl. I S. 3408)
HS.	Halbsatz
i.e.	id est
i. V. m.	in Verbindung mit
InsO	Insolvenzordnung vom 05.10.1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert am 05.04.2004 (BGBl. I S. 502)
JFK	Jahrbuch für Entscheidungen in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit und des Grundbuchrechts
KdöR infS	Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn
KdöRs infS	Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn
Klosterordnung Medingen	Klosterordnung für das Kloster Medingen vom 24.08.1959 (Erlass des Niedersächsischen Kultusministers vom 01.09.1959, Aktz.: I B 5657/6131/59), in der Fassung des Erlasses des Niedersächsischen Kultusministers vom 26.06./26.09.1972 (Aktz.: 501 – 5248/72)
KommJur	Kommunaljurist – Rechtsberater für Gemeinden, Landkreise und Gemeindeverbände und kommunale Wirtschaftsunternehmen
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 20.06.1994 (GVBl. BY S. 555, ber. 1995 S. 98/BayRS 2020-6-1-I), zuletzt geändert am 26.07.2004 (GVBl. BY S. 272)
KonnexAG	Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgenabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz) vom 22.06.2004 (GVBl. NW S. 360/SGV NW 115)
KonsultVer	Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (Konsultationsvereinbarung) vom 21.05.2004 (GVBl. BY S. 218)
KostO	Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Kostenordnung) in der Fassung vom 26.07.1957 (BGBl. I S. 960), zuletzt geändert am 03.07.2004 (BGBl. I S. 1410)
KraftStG 2002	Kraftfahrzeugsteuergesetz 2002 vom 26.09.2002 (BGBl. I S. 3818)
KrO NW	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14.07.1994 (GVBl. NW S. 646/SGV NW 2021), zuletzt geändert am 16.11.2004 (GVBl. NW S. 644)
KStG	Körperschaftsteuergesetz in der Fassung vom 15.10.2002 (BGBl. I S. 4144), zuletzt geändert am 02.12.2004 (BGBl. I S. 3112)
KTS	Zeitschrift für Insolvenzrecht – Konkurs, Treuhand, Sanierung

LBG NW	Beamtenengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenengesetz – LBG) in der Fassung vom 01.05.1981 (GVBl. NW S. 234/SGV NW 2030), zuletzt geändert am 17.12.2003 (GVBl. NW S. 814)
lit.	litera
LJKostG	Landesjustizkostengesetz vom 03.06.1992 (GVBl. BY S. 154/BayRS 36-4-J), zuletzt geändert am 24.12.2002 (GVBl. BY S. 983)
LKT NRW	Landkreistag Nordrhein-Westfalen
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung: Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen
LOG NW	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung vom 10.07.1962 (GVBl. NW S. 421/SGV NW 2005), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.05.2000 (GVBl. NW S. 462)
LPfAusVO	Verordnung über den Landespflegeausschuss nach dem Pflege-Versicherungsgesetz (Landespflegeausschuss-Verordnung – LPfAusVO) vom 07.02.1995 (GVBl. BY S. 116)
LPVG NW	Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 03.12.1974 (GVBl. NW S. 1514/SGV NW 2035), zuletzt geändert am 17.12.2003 (GVBl. NW S. 814)
LT-Drcks.	Drucksache des Landtags
LV NW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18.06.1950 (GVBl. NW S. 127/SGV NW 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.03.2002 (GVBl. NW S. 108)
LVerbO NW	Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14.07.1994 (GVBl. NW S. 657/SGV NW 2022), zuletzt geändert am 21.07.2004 (GVBl. NW S. 420)
LwKammerG NW	Gesetz über die Errichtung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen vom 11.02.1949 (GVBl. NW S. 706/SGV NW 780), zuletzt geändert am 17.12.2003 (GVBl. NW S. 808)
MBI.	Ministerialblatt
MBI. NW	Ministerialblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
Nds.	Niedersächsisch
NdsBG	Niedersächsisches Beamtenengesetz vom 19.02.2001 (GVBl. Nds. S. 33), zuletzt geändert am 31.10.2003 (GVBl. Nds. S. 372)
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NV	Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993 (GVBl. Nds. S. 107), zuletzt geändert am 21.11.1997 (GVBl. Nds. S. 480)
NW GAW	Gesetz über die Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften vom 16.07.1969 (GVBl. NW S. 531), zuletzt geändert am 28.03.2000 (GVBl. NW S. 247)
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZI	Neue Zeitschrift für das Recht der Insolvenz und Sanierung: Das gesamte Verfahren der Unternehmens- und Verbraucherinsolvenz
o. ä.	oder ähnliches
OFD	Oberfinanzdirektion
ÖGDG NW	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) vom 25.11.1997 (GVBl. NW S. 430/SGV NW 2120), zuletzt geändert am 25.09.2001 (GVBl. NW S. 708)
OLG	Oberlandesgericht
PreußischeGS	Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten
Prot. II	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Band II, 13–24. Sitzung vom 7. August 1946–28. August 1946
PrVbG	Gesetz über den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband vom 24.04.1978 (GVBl. BY S. 131, 139/BayRS 2023-5-I), zuletzt geändert am 26.07.2004 (GVBl. BY S. 272)

RBerG	Rechtsberatungsgesetz vom 13.12.1935 (RGBl. I S. 1478), zuletzt geändert am 21.06.2002 (BGBl. I S. 2010)
rechtl.	rechtlich(e)
RettG NW	Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NW) vom 24.11.1992 (GVBl. NW S. 458/SVG NW 215) zuletzt geändert am 25.09.2001 (GVBl. NW S. 708)
RGBl. I	Reichsgesetzblatt Teil I
RM	Rechtmäßigkeit
Rpfleger	Der Deutsche Rechtspfleger
SächsAKG	Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Akademie der Künste vom 24.05.1994 (GVBl. Sachs. S. 1001)
Satzung Akademie Hamburg	Satzung der Freien Akademie der Künste in Hamburg e.V. vom 13.12.1999
Satzung BayKPrVb	Satzung des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes vom 01.07.1980 = Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 02.06.1980 Nr. I B 4 – 3036 - 48/1 (MABl 1980 S. 234), zuletzt geändert durch Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 26.05.1998 Nr. I B 4 - 15171-6 (AllMBl S. 415)
Satzung BaySVwK	Satzung des Bayerischen Selbstverwaltungskollegs vom 03.12.1997
Satzung BBV	Satzung des Bayerischen Bauernverbandes in der Fassung vom 30.11.2000
Satzung FSI	Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts, wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, in der Fassung des Beschlusses des Vorstandes des Landkreistages Nordrhein-Westfalen vom 19.05.1981, zuletzt geändert durch Beschluss vom 28.01.1986
Satzung Kreisverband Solingen	Satzung des DRK-Kreisverbandes Solingen vom 25.10.1983
Satzung LGA	Satzung der Landesgewerbeanstalt Bayern vom 26.07.2000 (StAnz, Nr. 35 vom 01.09.2000, S. 18) in der Fassung vom 25.07.2001 (StAnz, Nr. 34 vom 24.08.2001, S. 3)
Satzung LKT NRW	Satzung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 03.05.2000, in Kraft getreten am 29.09.2000 (Nr. VR 3370 des Vereinsregisters des Amtsgerichts – Registergericht – in Düsseldorf)
Satzung MGH	Satzung der Monumenta Germaniae Historica vom 03.04.1963, in der Fassung vom 02.03.2000.
Satzung Obernkirchen	Satzung für das Stift Obernkirchen in Obernkirchen vom 21.02.1962 in der Fassung vom 23.11.1975, genehmigt durch Erlass MK vom 09.12.1975
Satzung RK Nordrhein	Satzung des DRK-Landesverbandes Nordrhein e.V. < <a href="http://www.drk-nordrhein.net/forum/download_offen/satzung_lv.pdf">http://www.drk-nordrhein.net/forum/download_offen/satzung_lv.pdf</a> ; Stand: 29.06.2004>
Satzung SächsAK	Satzung der Sächsischen Akademie der Künste vom 06.05.1996
Satzung VBB	Satzung des Verbandes der bayerischen Bezirke vom 19.10.1989 (StAnz, Nr. 50 vom 15.12.1989, S. 1), zuletzt geändert am 6.11.2001 (StAnz, Nr. 47 vom 23.11.2001, S. 6)
Satzung WLW	Satzung des Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverbandes e.V. vom 16.01.1976, zuletzt geändert am 02.12.1998 (Nr. 1519 des Vereinsregister des Amtsgerichts – Registergericht – in Münster)
SchMG NW	Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen (Schulmitwirkungsgesetz) vom 13.12.1977 (GVBl. NW S. 448/SGV NW 223), zuletzt geändert am 02.07.2003 (GVBl. NW S. 414)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung – vom 24.03.1997 (GVBl. I S. 594), zuletzt geändert am 19.11.2004 (GVBl. I S. 2902)
SGG	Sozialgerichtsgesetz vom 23.09.1975 (GVBl. I S. 2535), zuletzt geändert am 24.08.2004 (BGBl. I S. 2198)
SGV NW	Sammlung aller geltenden Gesetze und Verordnungen des Landes Nordrhein-Westfalen
SHAnzeigen	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SMBI NW	Sammlung des bereinigten Ministerialblatts des Landes Nordrhein-Westfalen
Staatsvertrag Akademie Berlin	Staatsvertrag über die von Berlin und Brandenburg getragene Akademie der Künste vom 20.04.1993, ratifiziert durch Gesetz zum Staatsvertrag über die von Berlin und Brandenburg getragene Akademie der Künste vom 16.06.1993 (Brandenburgisches GVBl. S. 214)

StAnz	Bayerischer Staatsanzeiger
StGB	Strafgesetzbuch
StRGVV	Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung in der Fassung vom 05.04.2001 (GVBl. BY S 161/BayRS 1102-2-S), zuletzt geändert am 10.05.2004 (GVBl. BY S. 172)
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliche(s)
USt	Umsatzsteuer
UStR	Umsatzsteuerrichtlinien
u. U.	unter Umständen
Verordnung BADSK	Verordnung über die Bayerischen Akademie der Schönen Künste in der Fassung vom 18.08.1994, zuletzt geändert am 03.03.1998
VerwArch	Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VerpflG	Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) vom 02.03.1974 (BGBl. I 547), zuletzt geändert am 15.08.1974 (BGBl. I S. 1942)
vgl.	vergleiche
V.m.K.	Verein mit Körperschaftsrechten
VNV	Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13.04.1951 (GVBl. Nds. S. 5), zuletzt geändert am 27.11.2001 (GVBl. Nds. S. 301)
VV LOG NW	Verwaltungsvorschriften zum Landesorganisationsgesetz, Runderlass der Landesregierung vom 12.02.1963 (MBl. NW S. 257/SMBI NW 2005), zuletzt geändert durch Runderlass vom 16.06.1990 (MBl. NW S. 886)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert am 24.08.2004
VwKostG	Verwaltungskostengesetz vom 23.06.1970 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert am 05.05.2004 (BGBl. I S. 718)
VwVfG NW	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.11.1999 (GVBl. NW S. 602/SGV NW 2010), zuletzt geändert am 06.07.2004 (GVBl. NW S. 370)
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz vom 27.04.1953 (BGBl. I S. 157), zuletzt geändert am 17.12.1997 (BGBl. I S. 3039)
VwVG NW	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19.02.2003 (GVBl. NW S. 156, ber. 570/SGV NW 2010)
WDRG	Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz) vom 25.04.1998 (GVBl. NW S. 265/ SGV NW 2251), zuletzt geändert am 28.02.2003 (GVBl. NW S. 320)
z. B.	zum Beispiel
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozessordnung vom 12.09.1950 (BGBl. I S. 533), zuletzt geändert am 24.08.2004 (BGBl. I S. 2198)
ZSG	Zivilschutzgesetz in der Fassung vom 25.03.1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert am 23.12.2003 (BGBl. I S. 2848)
ZSHG	Zeitschrift der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte
zzgl.	zuzüglich

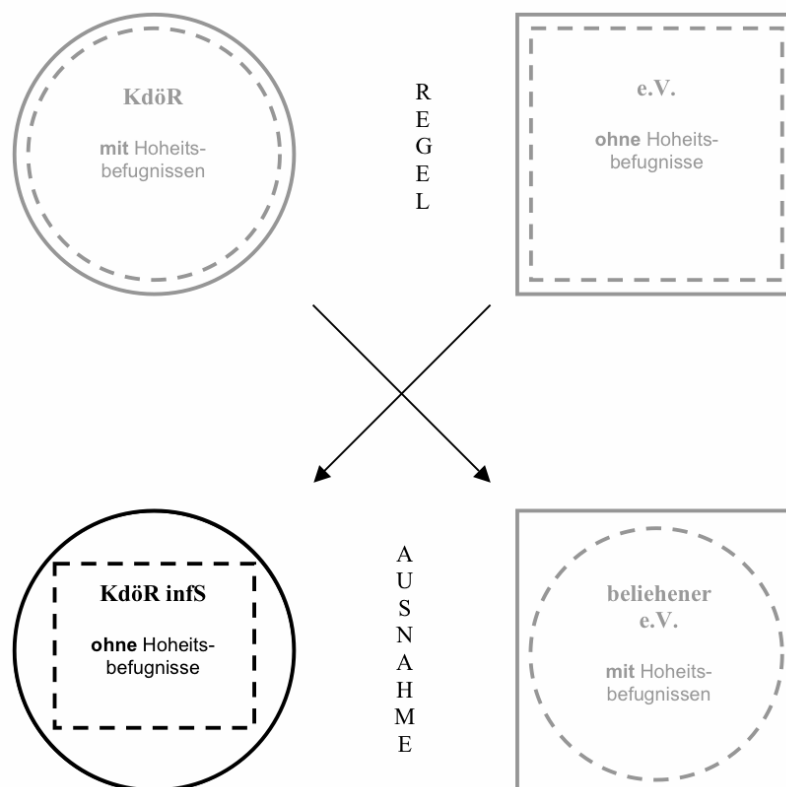




## Einleitung

Um einen Zweck gemeinsam zu verfolgen, schließen sich Personen zuweilen zu Organisationen zusammen. Kommt es den Personen dabei mehr auf die mitgliedschaftliche Verfassung als auf die einzubringenden Sachmittel oder ihren Kapitalanteil an, bietet sich hierfür die Rechtsform des privatrechtlichen Vereins oder der Körperschaft des öffentlichen Rechts an. Während der Körperschaft des öffentlichen Rechts regelmäßig hoheitliche öffentlich-rechtliche Befugnisse zustehen, handelt der Verein grundsätzlich rein privatrechtlich.

Es besteht auch die Möglichkeit, beide Rechtsformen miteinander zu „kreuzen“: Also den Verein mit Hoheitsgewalt zu beleihen oder die Körperschaft nicht mit hoheitlichen Befugnissen auszustatten. Der derart gekreuzte Verein wird gemeinhin als „beliehen“ bezeichnet, die derart gekreuzte Körperschaft als „Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn“<sup>1</sup>.



**Abbildung 1: Mitgliedschaftlich organisierte Rechtsformen**

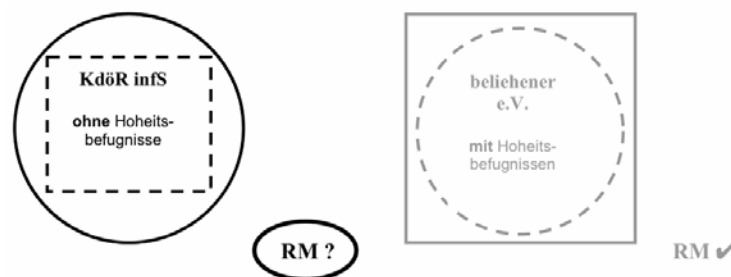
Die „normale“ Körperschaft des öffentlichen Rechts, der „klassische“ Verein und der „Beliehene“ sind in der juristischen Diskussion bereits umfangreich untersucht worden.

<sup>1</sup> Zur nicht völlig übereinstimmenden Terminologie siehe unten S. 78.

Die „Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn“ – im folgenden als KdöR infS abgekürzt – wurde bisher hingegen lediglich in einzelnen Aufsätzen<sup>2</sup> oder am Rande<sup>3</sup> betrachtet.

Das verwundert, denn es gibt eine größere Anzahl von KdöRs infS. Sie sind keine „bayerische Eigenbrötelei“<sup>4</sup> oder eine „liebenswürdige, wenngleich deshalb noch nicht zu empfehlende Eigenheit des bayerischen Landesrechts“<sup>5</sup>. Sie kommen zwar überwiegend in Bayern, aber keineswegs nur in Bayern vor, wie oftmals angenommen wird<sup>6</sup>. Dies zeigt sich schon anhand der Akademien der Wissenschaften und der Akademien der Künste in anderen Ländern. Zehn dieser Akademien sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Hoheitsbefugnisse organisiert, während nur eine Akademie in der Rechtsform des eingetragenen Vereins besteht.

Das Fehlen der hoheitlichen, obrigkeitlichen Befugnisse bei der Körperschaft des öffentlichen Rechts ist ungewöhnlich, haben doch öffentlich-rechtliche Körperschaften regelmäßig hoheitliche Befugnisse. Das Ungewöhnliche fordert dazu heraus, seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen: Kann die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts formell und materiell rechtmäßig an Organisationen ohne Hoheitsbefugnisse verliehen werden? Eine Beleihung eines Vereins zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben ist grundsätzlich als rechtmäßig anerkannt – gilt dies entsprechend für die KdöR infS?



**Abbildung 2: Rechtmäßigkeit**

<sup>2</sup> Insbesondere von Knöpfle, „Die Körperschaften des öffentlichen Rechts im formellen Sinn“, in: Blümel/Merten/Quaritsch (Hg.), Verwaltung im Rechtsstaat – Festschrift für Carl Hermann Ule zum 80. Geburtstag, S. 93–120 und von Renck, „Zur Bildung sog. Körperschaften des öffentlichen Rechts im formellen Sinne“, in: BayVBl. 1993, S. 452–456.

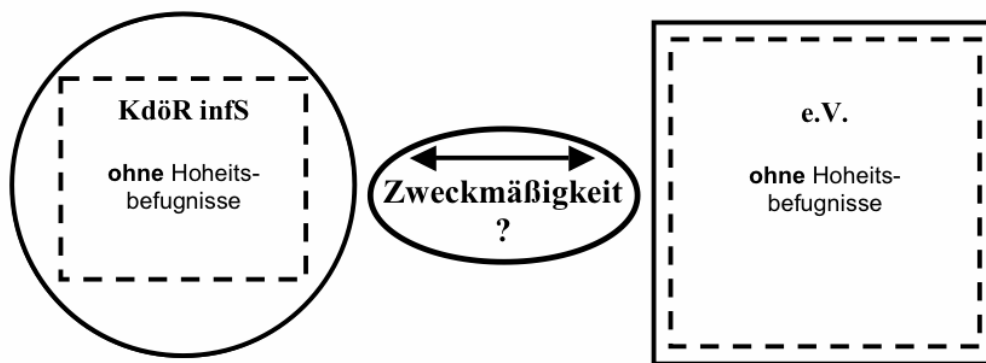
<sup>3</sup> So etwa in den Dissertationen von Mronz „Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft“, von Czerny „Die Partizipation der bayerischen kommunalen Spitzenverbände an Entscheidungen öffentlich-rechtlicher Institutionen“ und von Riederle „Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren“.

<sup>4</sup> Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453).

<sup>5</sup> Renck, NVwZ 1987, S. 563f (563).

<sup>6</sup> Vgl. für diese Annahme die Erklärung des Präsidenten des Bayerischen Roten Kreuzes, enthalten in BVerfGE 6, S. 257 (272); Mronz, Körperschaften, S. 170; Knöpfle, Körperschaften, S. 97; sowie Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453).

Es fällt auf, dass mehrere Organisationen in den Ländern unterschiedliche Rechtsformen für den jeweiligen Landesverband gewählt haben. So sind die kommunalen Spitzenverbände, die Bauernverbände, die Jugendringe, das Rote Kreuz sowie die Akademien der Künste in manchen Ländern in der Rechtsform der KdöR infS, in anderen Ländern jedoch in der Rechtsform des eingetragenen Vereins organisiert. Es stellt sich die Frage, was sich die Organisationen auf Landesebene von der Verwendung der jeweiligen Rechtsform erhoffen. Oder anders gefragt: Ist die Verwendung der Rechtsform eingetragener Verein oder die Verwendung der Rechtsform KdöR infS aus rechtlicher Sicht für die Landesverbände zweckmäßiger?



**Abbildung 3: Zweckmäßigkeit**

Diese Arbeit untersucht also zum einen die Rechtmäßigkeit der Verleihung des Status der KdöR infS zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und zum anderen die Zweckmäßigkeit der Verwendung von eingetragener Verein und KdöR infS für bestimmte Organisationen. Sie soll als Beitrag zur Diskussion über die angemessene Rechtsform von Organisationen im Schnittbereich von Staat und Gesellschaft helfen, bei künftigen Gründungen oder Neuordnungen die Wahl der Rechtsform zu erleichtern.

Angesichts der Zahl der Organisationen, die entweder als eingetragener Verein oder als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert sind, werden für diese Untersuchung der Bayerische Landkreistag als Körperschaft des öffentlichen Rechts und der Landkreistag Nordrhein-Westfalen als eingetragener Verein beispielhaft herausgegriffen. Dies soll den Hauptteil der Arbeit übersichtlicher zu gestalten. Im Anschluss daran wird zur Übertragbarkeit der Ergebnisse für die übrigen Organisationen Stellung genommen.

Weshalb werden diese beiden Landkreistage beispielhaft herausgegriffen? Kommunale Spitzenverbände werden untersucht, denn bei ihnen besteht das Bedürfnis besonders, ihre

demokratische Legitimation zu prüfen. Von den kommunalen Spitzenverbänden bieten sich die Landkreistage für die Betrachtung an, weil sie einheitlich in allen Ländern bestehen. Die Städtetage und Gemeindetage dagegen sind in manchen Ländern zu einem Städte- und Gemeindebund zusammengeschlossen. Der Bayerische Landkreistag ist der einzige Landkreistag in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts, so dass er für die Untersuchung der Rechtmäßigkeit herangezogen wird. Der „Landkreistag Nordrhein-Westfalen e.V.“ gleicht dem Bayerischen Landkreistag der Größe nach weitgehend, unterscheidet sich jedoch in der Schlüsselvariablen der Organisationsrechtsform. Er wird daher für den Zweckmäßigkeitsvergleich neben dem Bayerischen Landkreistag herangezogen.

Die Rechtmäßigkeit der Verleihung des Status einer KdöR infS an den Bayerischen Landkreistag und die Zweckmäßigkeit der Verwendung einer der beiden Organisationsrechtsformen für die Aufgabenwahrnehmung der Landkreistage werden anhand des folgenden Aufbaus untersucht:

Nach dieser Einleitung werden in Teil 1 der Arbeit die von der Untersuchung betroffenen Organisationen dargestellt. Das bietet die Möglichkeit, die praktische Bedeutung der Recht- und Zweckmäßigkeitsuntersuchung einzuschätzen. Anschließend werden kurz die juristischen Grundlagen von Körperschaft und Verein erläutert. Im Mittelpunkt und Hauptteil der Arbeit (Teil 2) steht die zweiteilige Kernfrage der Arbeit. Zum einen wird die Rechtmäßigkeit der Verleihung der Rechtsform Körperschaft des öffentlichen Rechts an Verbände ohne Hoheitsbefugnisse am Beispiel des Bayerischen Landkreistages untersucht. Zum anderen wird auf die Zweckmäßigkeit der Verwendung der Rechtsformen eingetragener Verein oder Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Aufgabenwahrnehmung der Landkreistage anhand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und des Bayerischen Landkreistages eingegangen. Zum Schluss (Teil 3) wird zur Übertragbarkeit der Ergebnisse aus Teil 2 auf andere relevante Organisationen Stellung bezogen.

# **Teil 1: Die Körperschaft des öffentlichen Rechts und der Verein**

## ***I. Tatsächliche Konkurrenz von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein***

Eine Konkurrenz zwischen den Rechtsformen Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein liegt dort vor, wo in verschiedenen Ländern gleichartige Verbände bestehen, die gleiche Aufgaben mit gleichen Mitteln erfüllen und die in dem einen Land als Körperschaft des öffentlichen Rechts, in dem anderen Land aber als privatrechtlicher Verein organisiert sind. Es handelt sich also um den Bereich in dem diese Organisationsrechtsformen alternativ vorkommen. Dieser soll im folgenden aufgezeigt werden (unter 1. Konkurrenzbereich).

Es geht nicht um den Bereich, in dem ähnliche Organisationen im gleichen Land nebeneinander bzw. kumulativ existieren, wie etwa bei den Rechtsanwaltskammern und den Anwaltsvereinen. Dieser Bereich ist hier uninteressant, denn dort nehmen die Organisationen nicht die gleichen Aufgaben mit den gleichen Mitteln wahr. Die Vereine sind in diesem Koexistenzbereich reine Interessenverbände, die darüber hinaus keine staatlichen Aufgaben wie die Kammern erfüllen. Zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben wurden den Kammern Hoheitsbefugnisse übertragen. Hoheitsbefugnisse stehen den Vereinen als Mittel zur Erledigung ihrer Aufgaben nicht zur Verfügung.

Grundsätzlich geht es auch nicht um die Bereiche, in denen die Organisationen deutschlandweit nur in der einen oder der anderen Rechtsform vorkommen, denn dort besteht keine Konkurrenz der beiden Rechtsformen.

Wenn in der vorliegenden Arbeit dennoch Institutionen aufgeführt werden, die als KdöRs infS organisiert sind, aber keinen Verein als Pendant haben (unter 2. Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn ohne Pendant), erfolgt dies aus dem Grund, dass eine umfassende Darstellung der KdöR infS in der Literatur fehlt.

Der umgekehrte Fall, dass also eine Organisation in der Rechtsform des eingetragenen Vereins besteht, während sie keine KdöR infS als Pendant hat, ist der Regelfall. Eine

Darstellung der etwa 350.000 Vereine, die es in Deutschland schätzungsweise gibt<sup>7</sup>, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, selbst wenn man sich nur auf die eingetragenen Vereine beschränkte, deren Vereinszweck in der Grauzone zwischen Staat und Gesellschaft angesiedelt ist. Auf eine Bestandsaufnahme der großen Anzahl von eingetragenen Vereinen wie etwa des ADAC, der Wirtschaftsverbände u. a. wird daher und mangels der Konkurrenz zu KdöRs infS verzichtet.

## **1. Konkurrenzbereich von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein**

### **a) Landkreistage**

In jedem deutschen Land besteht ein Landkreistag als kommunaler Spitzenverband der Landkreise<sup>8</sup>. Sie wurden von den Landkreisen gegründet. Sie sind selbständige Rechtsträger in der Rechtsform des privatrechtlichen Vereins oder der Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts entstanden die ersten Landkreistage<sup>9</sup>. Sie wurden 1933 durch Gesetz aufgelöst und in eine nationalsozialistische Einheitsorganisation, den Deutschen Gemeindetag, überführt (§ 13 Abs. 1 Gesetz über den Deutschen Gemeindetag vom 15.12.1933 [RGBl. I S. 1065])<sup>10</sup>. Gemäß § 1 Abs. 2, § 11 Gesetz über den Deutschen Gemeindetag war er der Rechtsform nach eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Regionalgliederungen als nicht rechtsfähige Dienststellen der Einheitsorganisation konstruiert waren. Dieser Deutsche Gemeindetag wurde 1945 von den Besatzungsmächten aufgelöst, Art. 1 Nr. 2 i. V. m. Anhang Nr. 46 Gesetz Nr. 2 vom 10.10.1945, bez. der Auflösung und Liquidierung der Naziorganisationen (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland Nr. 1 vom 29.10.1945, S. 19ff). In der Nachkriegszeit entstanden wieder die selbständigen, einzelnen Landesverbände der Landkreise als Verein oder Körperschaft<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Meyer/Knorn, Recht der Vereine, S. 18.

<sup>8</sup> Die Bezeichnung „Landkreise“ wird einheitlich für die Kreise und Landkreise verwendet. Die unterschiedliche Bezeichnung in den Ländern hat keinen Bedeutungsunterschied zur Folge. Die Bezeichnung Landkreis wird in der Mehrzahl der Länder verwendet (Weber in Creifelds, Rechtswörterbuch, S. 894, Stichwort „Landkreis“).

<sup>9</sup> Zur Entstehung der einzelnen Landkreistage auf Landesebene vgl. von der Groeben/von der Heiden, Landkreistages, S. 59–75.

<sup>10</sup> Vergleiche ausführlich für die Gleichschaltung und diesen Deutschen Gemeindetag während des Dritten Reichs: Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, S. 98–104 und S. 165–228.

<sup>11</sup> Zur Nachkriegsgeschichte der einzelnen Landkreistage auf Landesebene vgl. von der Groeben/von der Heiden, Landkreistages, S. 468–473.

Ihr **Zweck** ist – wie bei den Spitzenverbänden der übrigen Kommunen auch – die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, eines wesentlichen Bausteins unseres demokratischen Systems. Die kommunalen Spitzenverbände repräsentieren nicht die Sonderinteressen ihrer Mitglieder, sondern über ihre Mitgliedskommunen die öffentlichen Belange der Kommunalbürger, die gleichzeitig auch Staatsbürger und Bürger eines Landes sind. Sie sollen unser dezentrales, demokratische System durch die Vermittlung zwischen Staat und Kommunen fördern. Die kommunalen Belange der Bürger sollen in der Bundes- und Landespolitik nicht untergehen. Diese Zwecke verfolgen sie bei ihren Tätigkeiten im Rahmen zweier Aufgabenkreise: dem internen und dem externen Aufgabenkreis.

Der **interne Aufgabenkreis** besteht in der Information und Beratung der Mitglieder, in der Organisation des Erfahrungs- und Gedankenaustauschs der Mitglieder untereinander, sowie in der Unterhaltung gemeinsamer Einrichtungen. Zur internen Information sammeln sie die Publikationen der Mitglieder zu allen kommunalen Themen und stellen diese auf Anfrage anderen Mitgliedern zur Verfügung. Die Beratung erfolgt auch durch eigene, ausgearbeitete Empfehlungen für einzelne Verwaltungsaufgaben oder Vorschläge und Muster, etwa für Satzungen, Verordnungen, Dienstanweisungen und Organisationspläne. Die Landkreistage halten Beispiele für Verträge, Aktenpläne und Vergabehandbücher vor<sup>12</sup>. Sie führen Umfragen mit hohen Rücklaufquoten durch und werten diese aus<sup>13</sup>. Außerdem stellen sie ihren Mitgliedern Einrichtungen zur Verfügung: kommunale Rechenzentren, Fortbildungsstätten, Forschungseinrichtungen o. ä.

Der **externe Aufgabenkreis** umfasst die Abgabe von Stellungnahmen und Gutachten gegenüber dem Landtag, der Staatsregierung, anderen staatlichen Stellen und allen weiteren Stellen des öffentlichen Lebens. Die Stellungnahmen werden im Rahmen von Anhörungen beim Erlass und Vollzug von Rechtsvorschriften mit kommunalem Bezug, aber auch außerhalb förmlicher Verfahren abgegeben.

In den letzten Jahren konnten die kommunalen Spitzenverbände ihre politische Stellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe wesentlich stärken. In den Ländern wurde neben dem Konnexitätsprinzip – siehe etwa Art. 83 Abs. 3 BV oder Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NW – auch ein Konsultationsverfahren – siehe etwa Art. 83 Abs. 7 Satz 2 BV oder Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NW – als besondere Form der Anhörung der kommunalen

---

<sup>12</sup> Seeger, AfK 1988, S. 177ff (186).

<sup>13</sup> Seeger, AfK 1988, S. 177ff (186).

Spitzenverbände verfassungsrechtlich verankert. Das Konsultationsverfahren dient als formelles Verfahren der Umsetzung des materiellen Konnexitätsprinzips. Das Verfahren ist wie folgt ausgestaltet<sup>14</sup>: Die Landesregierung gibt Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zusammen mit einem Entwurf der Kostenfolgenabschätzung den kommunalen Spitzenverbänden frühzeitig zur Kenntnis, II. 1.1 KonsultVer, § 7 Abs. 1 KonnexAG<sup>15</sup>. Sollten die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Anhörung dem Entwurf nicht zustimmen, kommt es zu einem Gespräch zwischen Ministerium und den kommunalen Spitzenverbänden. Falls die Unstimmigkeiten nicht ausgeräumt werden können, wird nach II. 1.5 KonsultVer, § 7 Abs. 4 KonnexAG ein Gutachter beigezogen. Besteht die abweichende Haltung der kommunalen Spitzenverbände fort, wird dies ebenso wie eine Zustimmung im Gesetzesentwurf dokumentiert (II. 1.4, 1.5 KonsultVer, §§ 7 Abs. 3, 8 Abs. 1 KonnexAG). Über den Gesetzes- oder Verordnungsentwurf und damit auch über die Kostendeckung entscheidet aber nach wie vor wie bisher die zuständige Stelle, also Landtag oder Staatsregierung. Das Konsultationsverfahren gewährt den kommunalen Spitzenverbänden also nur ein Mitspracherecht, kein Mitentscheidungsrecht. Die kommunalen Spitzenverbände werden allerdings nicht zuletzt durch dieses Konsultationsverfahren als Sprachrohr der Kommunen anerkannt. In Bayern werden die kommunalen Spitzenverbände darüber hinaus als „Partner“ der Staatsregierung bezeichnet<sup>16</sup>.

Weitere Aufgabe mit Außenbezug ist die eigene Mitgliedschaft in verschiedenen Beiräten und Ausschüssen oder die Nennung geeigneter Mitglieder für solche Gremien. Sie arbeiten bei gemeinsamen Belangen mit den übrigen kommunalen Spitzenverbänden zusammen. Außerdem vertreten die Landkreistage wie die übrigen kommunalen Spitzenverbände in der Öffentlichkeit die Anliegen der kommunalen Selbstverwaltung. Sie wollen das Verständnis für die Kommunen, für ihre Angelegenheiten und für ihre Anliegen vertiefen.

Die Landkreistage sind trotz ihrer rechtlichen Selbständigkeit wie die übrigen kommunalen Spitzenverbände **Einrichtungen** der **Kommunen** des Landes. Sie wurden von den Kommunen gegründet; sie werden von ihnen getragen und unterhalten. Die Entscheidungsgremien und Organe der kommunalen Spitzenverbände setzen sich fast ausschließlich aus kommunalen Amtsträgern zusammen. Ausnahme hiervon sind in der

---

<sup>14</sup> Für eine ausführliche Darstellung des bayerischen Konsultationsverfahrens siehe Riederle, BayBgm 2004, S. 281ff (284f).

<sup>15</sup> Die Regelungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen werden hier und im folgenden beispielshalber herangezogen.

<sup>16</sup> Die Präambel der KonsultVer spricht von „...zur partnerschaftlichen Ausfüllung...“ und I. 1. KonsultVer von „...in partnerschaftlichem Miteinander...“.



Regel die Geschäftsführer der Geschäftsstelle des jeweiligen Verbandes und in einigen Fällen kooptierte Mitglieder in Mitgliederversammlungen und/oder Vorständen.

Die Landkreistage üben jedoch anders als die Landkreise keine **Selbstverwaltung** aus<sup>17</sup>. Die Kommunen haben den kommunalen Spitzenverbänden keine ihrer Selbstverwaltungsaufgaben oder -rechte übertragen. Den kommunalen Spitzenverbänden steht keine Disziplinierungsbefugnis über die Kommunen zu. Die kommunalen Spitzenverbände sind daher insbesondere keine funktionale Selbstverwaltung<sup>18</sup>.

Dementsprechend sind die Landkreistage auch nicht durch die Selbstverwaltungsgarantie des Bundes und der Länder geschützt<sup>19</sup>. Sie garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden<sup>20</sup> das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Die Landkreistage sind jedoch keine Gemeindeverbände. Obwohl der Begriff des Gemeindeverbandes schon in verschiedenen Gesetzen mal weiter mal enger gefasst wird, ist dies weitgehend anerkannt<sup>21</sup>.

Ebenso wenig sind sie **Gebietskörperschaften**<sup>22</sup>, denn sie haben keine Hoheit über eigenes Gebiet.

Die Landkreistage sind wie die übrigen kommunalen Spitzenverbände eigene Rechtsträger. Die ehrenamtliche Tätigkeit der kommunalen Amtsträger in den Verbänden erfolgt daher

---

<sup>17</sup> Vgl. Hendler, Ordnungsprinzip, S. 192ff und S. 281f.

<sup>18</sup> Zum Begriff der funktionalen Selbstverwaltung und seiner Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen siehe Kluth, Selbstverwaltung, S. 24ff.

<sup>19</sup> Für die Landkreistage unabhängig von der Rechtsform: Czerny, Partizipation, S. 117f; Pieroth in Jarass/Piero, GG, Art. 28 Rn. 27.

Zum gleichen Ergebnis käme der VerfGH NW, der den Begriff Gebietskörperschaft als Körperschaft versteht, die in ihrem Zuständigkeitsbereich Gebietshoheit ausübt, VerfGH NW in DVBl. 2001, S. 1595ff (1597).

Für einen Landkreistag in der Rechtsform des eingetragenen Vereins: Ehlers, DVBl. 2001, S. 1601ff (1601) und VerfGH NW in DVBl. 2001, S. 1595ff (1597), denen zufolge ein Gemeindeverband im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie Körperschaft des öffentlichen Rechts sein muss.

Die Selbstverwaltungsgarantie ist in den Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, sowie Art. 10 Abs. 1, 11 Abs. 2 Satz 2 BV bzw. Art. 78 Abs. 1 LV NW normiert.

<sup>20</sup> Vgl. zu der unterschiedlichen Bedeutung der Bezeichnung Gemeindeverband zum Beispiel Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 1ff und zum Verhältnis von der Selbstverwaltungsgarantie in Grundgesetz und Landesverfassungen, ebenda, Rn. 17–19.

<sup>21</sup> Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 1ff; Erichsen, Kommunalrecht, S. 1; Riederle, Spitzenverbände, S. 56; Ehlers, Privatrechtsform, S. 265, insbesondere Fn. 66; Lissack, Kommunalrecht, § 1 Rn. 20. Zum Begriff des Gemeindeverbands vgl. Seewald in Steiner, Verwaltungsrecht, I Rn. 419.

Während der Begriff des Gemeindeverbands in Art. 28 Abs. 2 GG in der Literatur ausführlich behandelt wird, findet sich eine Begriffsbestimmung der Gemeindeverbände im Sinne von § 15 Nr. 3 EGZPO soweit ersichtlich weder in der Literatur noch in den Gesetzesmaterialien.

<sup>22</sup> Zur Gebietskörperschaft siehe Knemeyer, Kommunalrecht, Rn. 69ff.

außerhalb des **kommunalen Amtes** des Amtsträgers<sup>23</sup>. Dennoch wird mit Beendigung des kommunalen Amtes auch die Tätigkeit im Landkreistag beendet<sup>24</sup>. Ihre Tätigkeit in den Verbänden hängt insofern von ihrem kommunalen Amt ab.

Die Landkreistage nehmen wie alle kommunalen Spitzenverbände **keine kommunalen Aufgaben** wahr. Ihre Aufgaben sind keine, die die Kommunen als Aufgaben im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis<sup>25</sup> zu erfüllen haben. Ihre Aufgaben lassen sich nicht unter die von Art. 83 Abs. 1 BV oder Art. 78 Abs. 2 LV verfassungsrechtlich vorgesehene, in Art. 5, 6 BayLKrO oder § 2 LKrO NRW gesetzlich normierten Aufgabenkataloge der Landkreise subsumieren. Der Gesetzgeber hat die Stärkung der Selbstverwaltung, den Informationsaustausch, die Gremienbesetzung oder andere Aufgaben der kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich weder den einzelnen Kommunen, noch diesen als Gesamtheit übertragen.

Den kommunalen Spitzenverbänden werden ihre Aufgaben in ihrer Satzung von den Kommunen aufgegeben. Es handelt sich insbesondere bei den Aufgaben des internen Aufgabenkreises<sup>26</sup> um Aufgaben, die im Interesse der Kommunen, zum Nutzen der Kommunen, „für“ die Kommunen erfüllt werden. Man könnte sie daher als **„pro-kommunale“ Aufgaben** bezeichnen<sup>27</sup>.

Die Aufgaben des externen Aufgabenkreises werden zwar auch für die Kommunen wahrgenommen, denn die Kommunen wollen Nutzen daraus ziehen, angehört zu werden oder in Gremien kommunalen Sachverstand einbringen zu können. Es handelt sich dennoch nur sekundär um pro-kommunale Aufgaben.

Primär handelt es sich um Aufgaben, die der Aufgabenerfüllung des Staates dienen. Nicht die Kommunen haben den kommunalen Spitzenverbänden die konkreten Aufgaben des externen Wirkungskreises übertragen, sondern der Staat überträgt sie den kommunalen Spitzenverbänden direkt durch Gesetz<sup>28</sup>. Die Gremien dienen der sachgerechten Erfüllung der Aufgaben derjenigen Rechtsträger, bei denen die Gremien eingerichtet sind. Diese Rechtsträger sind nicht kommunal, sondern staatlich, Teil der mittelbaren Staatsverwaltung

---

<sup>23</sup> BayVerfGH 47, S. 1 (19).

<sup>24</sup> Siehe z. B. § 14 Abs. 1 Satzung BayLKT oder § 9 Abs. 1 Satzung LKT NRW.

<sup>25</sup> Bzw. in Ländern, die statt des Aufgabendualismus den Aufgabenmonismus kennen, als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch Gesetz.

<sup>26</sup> Siehe oben S. 29f.

<sup>27</sup> Knemeyer, KommJur 2005, S. 361 (362).

<sup>28</sup> Siehe für die Rechtsgrundlagen z. B. in Bayern unten S. 36 oder in Nordrhein-Westfalen unten S. 40.

oder Teil der funktionellen Selbstverwaltung. Es handelt sich bei den Aufgaben dieser Rechtsträger also entweder um staatliche Aufgaben oder Selbstverwaltungsaufgaben. Insofern dienen die kommunalen Spitzenverbände also mittelbar dem staatlichen Nutzen. Die Aufgaben werden „für“ den Staat wahrgenommen; man könnte die Aufgaben insofern als „pro-staatlich“ bezeichnen<sup>29</sup>.

Pro-kommunale und pro-staatliche Aufgaben werden im öffentlichen Interesse wahrgenommen und sind daher öffentliche Aufgaben.

Die Landkreistage sind Teil der **öffentlichen Verwaltung**<sup>30</sup>. Die Tätigkeit aller kommunalen Spitzenverbände erfolgt maßgeblich im Interesse der Kommunen und im gesamtstaatlichen Interesse des dezentralen Staates<sup>31</sup>.

Der Staat will sich durch die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände eine Wissensgrundlage für seine Gesetze schaffen. Er bedient sich dabei der kommunalen Spitzenverbände, statt selbst eine entsprechende Wissenssammlung und -bündelung vorzunehmen. Sie sollen seine Aufgabe, geeignete Gesetze und Verordnungen zu erlassen, unterstützen. Als „ehrliche Makler“ zwischen den Interessen ihrer Mitglieder tragen die kommunalen Spitzenverbände den Staatsorganen die Bedürfnisse der Kommunen vor<sup>32</sup>. Der Staat hat insofern ein eigenes Interesse an der Tätigkeit der kommunalen Spitzenverbände. Die Kommunen sind wie der Staat Teil der öffentlichen Verwaltung. Die kommunalen Spitzenverbände sind ein Bindeglied zwischen zwei Teilen der öffentlichen Verwaltung und daher in die öffentliche Verwaltung des Landes integriert.

Dies wird in Bayern durch das Konsultationsverfahren des Art. 83 Abs. 7 Satz 2 BV im Regelungsbereich des Art. 83 BV, der den eigenen und übertragenen Wirkungsbereich der Kommunen regelt, unterstrichen.

Für die privatrechtlich organisierten Landkreistage wird ebenfalls angenommen, dass sie Träger öffentlicher Verwaltung im funktionellen Sinn sind, auch wenn sie keine öffentlich-rechtlichen Kompetenzen oder Befugnisse besitzen<sup>33</sup>.

Der Auffassung von Renck, der durch seine Definition der KdöR infS postuliert, dass die Landkreistage „mit dem Staat und aller öffentlicher Verwaltung nichts (...) zu tun“ haben,

---

<sup>29</sup> Knemeyer, KommJur 2005, S. 361 (362).

<sup>30</sup> Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § 4 Rn. 3a bezeichnet die kommunalen Spitzenverbände als Träger der öffentlichen Verwaltung im funktionellen Sinn.

<sup>31</sup> Siehe zum Verhältnis von Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung Knemeyer, Kommunalrecht, Rn. 4ff, insbesondere Rn. 8, sowie ders., KommJur 2005, S. 361 (362).

<sup>32</sup> Knemeyer, Kommunalrecht, Rn. 483.

<sup>33</sup> Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § 4 Rn. 3a.

kann nicht gefolgt werden<sup>34</sup>. Für die Negierung der Landkreistage als Teil der öffentlichen Verwaltung ergibt es sich aus dem Vorstehenden<sup>35</sup>.

### **aa) Bayerischer Landkreistag**

Der Bayerische Landkreistag<sup>36</sup> wurde nach dem zweiten Weltkrieg<sup>37</sup> als „Landkreisverband Bayern“ am 29.08.1947 in Ingolstadt wiedergegründet<sup>38</sup>. Am 08.04.1952 wurde dem Landkreisverband die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen<sup>39</sup>. Seine Rechtsverhältnisse richten sich heute nach der Satzung vom 26.04.1989, zuletzt geändert am 01.05.2002<sup>40</sup>. Gemäß §§ 1 Abs. 1 i. V. m. 20 Satz 1 Satzung BayLKT heißt der Verband seit Inkrafttreten dieser Satzung am 01.05.1990 „Bayerischer Landkreistag – Landesverband der Landkreise“<sup>41</sup>. Er hat keine Hoheitsbefugnisse für eigene Zwecke und ist daher eine KdöR infS.

Der **Zweck** und die **Aufgaben** des BayLKT ergeben sich aus § 2 Satzung BayLKT. Der Zweck ist, wie bei den kommunalen Spitzenverbänden üblich, die Selbstverwaltung zu sichern und zu stärken.

Im Rahmen der **internen Aufgaben** hält der BayLKT wie alle Landkreistage Informationen und Beratung für seine Mitglieder vor. Er erarbeitet Richtlinien und Empfehlungen und vermittelt einen Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedern.

---

<sup>34</sup> Die KdöR infS sei ein mitgliedschaftlich organisierter öffentlich-rechtlicher Verband, der mit dem Staat und aller öffentlichen Verwaltung nicht zu tun hat, Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (S. 453)

<sup>35</sup> Siehe außerdem unten zur Staatseingliederung einer KdöR infS, S. 84f.

<sup>36</sup> Im folgenden wird der Bayerische Landkreistag mit „BayLKT“ abgekürzt.

<sup>37</sup> Zur Geschichte des Vorläufers des BayLKT, insbesondere zur Zeit vor dem zweiten Weltkrieg siehe: Jobst, 60 Jahre Städteverband, S. 12f und Landkreisverband Bayern, Landkreise und Verband, S. 75ff. Nach Landkreisverband Bayern, Landkreise und Verband, S. 76 war sein Vorgänger, der „Landesverband bayerischer Bezirke“, ein nicht rechtsfähiger Verein.

<sup>38</sup> Vgl. ausführlich zur Gründungsgeschichte Landkreisverband Bayern, Landkreise und Verband, S. 78ff sowie Bayerischer Landkreistag, 50 Jahre Bayerischer Landkreistag, S. 6ff.

<sup>39</sup> Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 08.04.1952 über die Verleihung der Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an den Landkreisverband Bayern in München (Aktz.: Nr. IB1 – 3505 abc 9; StAnz, Nr. 16 vom 19.04.1952, S. 3 = Nr. 13 des GVBl. BY vom 23.04.1952, S. 152). Die Aussage von Riederle, Spitzenverbände, S. 8, dass bereits im Gründungsjahr 1947 der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen wurde, ist nicht zutreffend. Ebenso wenig der Hinweis von Mronz, Körperschaften, S. 171 Fn. 32 auf StAnz, Nr. 16 vom 22.04.1949, S. 3 und das von Landkreisverband Bayern, Landkreise und Verband, S. 89 angegebene Datum vom 19.04.1952.

<sup>40</sup> In der ersten Nachkriegszeit bestand für den Landkreisverband Bayern eine vorläufige Satzung. Am 26.03.1949 wurde in Regensburg eine neue Satzung beschlossen (Landkreisverband Bayern, Landkreise und Verband, S. 86). Danach gab es noch eine weitere Satzung in der Fassung der Bekanntmachungen vom 07.06.1955 (StAnz, Nr. 25 vom 18.06.1955, S. 1, ber. StAnz, Nr. 42 vom 15.10.1955, S. 4). Seit 1990 gilt die aktuelle Satzung mit Änderungen.

<sup>41</sup> Zunächst war der Name noch „Bayerischer Landkreistag – Landesverband der bayerischen Landkreise“.

Als Einrichtungen für seine Mitglieder unterhält er gemeinsam mit den übrigen kommunalen Spitzenverbänden die „Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern“<sup>42</sup>, das „Bayerische Selbstverwaltungskolleg“<sup>43</sup> und das „Europabüro der bayerischen Kommunen“ in Brüssel<sup>44</sup>. Des Weiteren ist er mit anderen Trägerorganisationen Mitglied des „Bayerischen Krankenhausgesellschaft e.V.“<sup>45</sup> und nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PrVbG des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes<sup>46</sup>.

Die Bayerische Verwaltungsschule<sup>47</sup> wird vom Freistaat Bayern und den bayerischen Kommunen selbst getragen (Art. 1 Abs. 2 BayVwSG). Allerdings benennt der BayLKT stellvertretend für die Landkreise Mitglieder des Verwaltungsausschusses der Bayerischen Verwaltungsschule, Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVwSG.

Zusammen mit dem BayLKT bilden alle übrigen deutschen Landesverbände der Landkreise den „Deutschen Landkreistag e.V.“, also den kommunalen Spitzenverband der Landkreise auf Bundesebene.

Der **externe Aufgabenbereich** konkretisiert sich beim BayLKT in vielfacher Form. Der BayLKT wird im Rechtssetzungsverfahren zu Materien angehört, die die Kommunen betreffen. Dieses Anhörungsrecht ist gegenüber der Staatsregierung in Art. 83 Abs. 7 BV und gegenüber dem Landtag in § 174 Abs. 1 Satz 1 GO BayLandtag normiert<sup>48</sup>.

Außerdem gibt der BayLKT im Rahmen der externen Aufgaben bei der Landesplanung oder bei anderen Sachgebieten mit kommunaler Relevanz unverbindliche Stellungnahmen gegenüber der Regierung ab<sup>49</sup>. Art. 59 Abs. 3 BayStraßen- und Wegegesetz regelt, dass das Bayerische Staatsministerium des Innern nach Anhörung des BayLKT die Höhe der Vergütung für die Unterhaltung der Kreisstraßen festsetzt.

---

<sup>42</sup> Kurz die „AKDB“. Sie ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnenfähigkeit (Verordnung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern vom 26.03.1971, GVBl. S. 202). Sie bietet seit 1971 Dienste für die kommunale Datenverarbeitung an.

<sup>43</sup> Das Selbstverwaltungskolleg ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn. Siehe hierzu im einzelnen unten S. 58.

<sup>44</sup> Dieses rechtlich unselbständige Büro dient als Informationsquelle der Kommunen „vor Ort“ und unterrichtet die Kommunen über aktuelle Entwicklungen in Europa. Zu seinen Tätigkeiten vgl. <<http://www.ebbk.de/m-aufgaben.htm>, Stand: 18.06.2004> und Marx, BayBgm 1993, S. 10f.

<sup>45</sup> Die Krankenhausgesellschaft ist ein Interessenverband zahlreicher Krankenhausträger und deren Verbände.

<sup>46</sup> Siehe zum Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband unten S. 72.

<sup>47</sup> Siehe zu dieser unten S. 58.

<sup>48</sup> Vgl. zum Anhörungsrecht im Landtag: Krabatsch, KommunalPraxis Bayern 2000, S. 284–287.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu die Verfahrensnormen Art. 14 Abs. 2, 16 Abs. 2 BayLPlaungG, Art. 144 BayBG und Art. 9 Abs. 2 BayKindergartenG.

Darüber hinaus ist der BayLKT in verschiedenen Beiräten und Gremien vertreten, schlägt Vertreter für die Gremien vor oder benennt selbst Mitglieder der Gremien<sup>50</sup>. Dies soll kommunalen Sachverstand aus der Sicht der Landkreise in diese Gremien einbringen. Der BayLKT wird wohl ob seiner großen Fachkompetenz und seines guten Kontakts zu geeigneten Personen mit diesen Aufgaben betraut. Es handelt sich um Gremien aus verschiedensten Bereichen wie etwa um den Medien-<sup>51</sup> oder den Rundfunkrat<sup>52</sup>, den Landesschulbeirat<sup>53</sup>, den Landesdenkmalrat<sup>54</sup> und den Beirat nach der Bundesvertriebenengesetz-Durchführungsverordnung<sup>55</sup>, um nur wenige zu nennen<sup>56</sup>.

**Mitglieder** des BayLKT können nur Landkreise sein, § 1 Abs. 1 Satzung BayLKT<sup>57</sup>. Alle 71 bayerischen Landkreise sind freiwillig Mitglied des BayLKT geworden<sup>58</sup>. Der BayLKT vereinigt also alle möglichen Mitglieder und weist daher einen hundertprozentigen Organisationsgrad auf<sup>59</sup>.

Die Mitglieder sind organisatorisch in zweierlei Hinsicht in den BayLKT eingebunden. Zum einen sind sie gemäß § 9 Abs. 1 Satzung BayLKT jeweils durch den Landrat und einen weiteren Kreisrat in der Landkreisversammlung vertreten. Zum anderen bilden die Landkreise eines der sieben Regierungsbezirke jeweils einen Bezirksverband des BayLKT (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Satzung BayLKT).

§ 9 Abs. 2 Satzung BayLKT bestimmt die **Landkreisversammlung** zur mindestens einmal pro Jahr tagenden Mitgliederversammlung des BayLKT. Sie entscheidet nach § 17 Abs. 1 lit. c, e Satzung BayLKT über die grundlegenden Angelegenheiten, beschließt die Haushaltssatzung, die Jahresrechnung, sowie die Entlastung des Präsidiums und des Schatzmeisters. Außerdem obliegen ihr Satzungsänderungen (§ 18 Satzung BayLKT) und

---

<sup>50</sup> Die Gremien werden ohne erkennbare Ordnung als Rat, Beirat, Ausschuss, Versammlung, Arbeitskreis o. ä. bezeichnet.

<sup>51</sup> Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Bayerisches Mediengesetz.

<sup>52</sup> Art. 6 Abs. 3 Nr. 5 Bayerisches Rundfunkgesetz.

<sup>53</sup> Art. 73 Abs. 3 Nr. 4 lit. e Bayerisches Erziehungs- und Unterrichtsgesetz.

<sup>54</sup> Art. 14 Abs. 2 lit. b Bayerisches Denkmalschutzgesetz.

<sup>55</sup> § 10 Abs. 1 Bayerische Durchführungsverordnung zum Bundesvertriebenengesetz.

<sup>56</sup> Eine umfangreiche Liste der Gremien ist in Bayerischer Landkreistag, Der Bayerische Landkreistag, S. 8ff enthalten.

<sup>57</sup> Nach dieser Norm schließen sich die bayerischen Landkreise zu diesem kommunalen Spitzenverband zusammen.

<sup>58</sup> Bayerische Landkreistag, Der Bayerische Landkreistag, S. 2.

<sup>59</sup> Für die übrigen Landkreistage und ihre Mitgliederzahlen vgl. die Übersicht bei Walker, AfK 1991, S. 31ff (41–45).

die evtl. Auflösung des BayLKT (§ 19 Satzung BayLKT). Die Landkreisversammlung ist gemäß § 6 Nr. 3 Satzung BayLKT eines der drei Organe im Sinne der Satzung BayLKT.

Die sieben **Bezirksverbände** sind rechtlich unselbständige Regionalgliederungen des BayLKT. §§ 3 Abs. 1, 3 Abs. 2 S. 1, 3 Abs. 3 Satzung BayLKT sehen vor, dass sie sich intern selbst organisieren und finanzieren. Sie entsenden gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 Satzung BayLKT Mitglieder in das Präsidium und wählen Vertreter in den Landesausschuss.

Das **Präsidium** ist das zweite der drei Organe im Sinne der Satzung BayLKT, § 6 Nr. 1 Satzung BayLKT. Es besteht aus 15–17 Mitgliedern<sup>60</sup>. Diese werden mit Ausnahme des Geschäftsführers von den Mitgliedern gewählt. Der Geschäftsführer wird nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Satzung BayLKT von Präsidium und Landesausschuss gewählt und vom Präsidenten bestellt. Er ist kraft Satzung – § 7 Abs. 1 lit. e Satzung BayLKT – Mitglied des Präsidiums. Das Präsidium tagt etwa 6–8 mal pro Jahr. Das Präsidium entscheidet gemäß § 7 Abs. 4 Satzung BayLKT immer dann, wenn weder die Landkreisversammlung noch der Landesausschuss ständig ist.

Der **Präsident** sitzt dem Präsidium und den beiden anderen Organen im Sinne der Satzung vor. Er vollzieht auch ihre Beschlüsse und erledigt die laufenden Angelegenheiten, sofern er nicht von §§ 10 Abs. 1, 2 i. V. m. § 11 Abs. 2 S. 3 Satzung BayLKT Gebrauch macht und dies dem Geschäftsführer überträgt. Ebenso vertritt er den BayLKT nach außen und innen (§ 10 Abs. 1 i. V. m. § 11 Abs. 2 S. 3 Satzung BayLKT)<sup>61</sup> und ist so das Außenorgan des BayLKT.

Der **Landesausschuss**, gemäß § 6 Nr. 2 Satzung BayLKT das dritte Organ der Satzung BayLKT, steht dem Präsidium zur Seite. Seine 24 von den Bezirksverbänden gewählten Mitglieder tagen mindestens zweimal jährlich, § 8 Abs. 1, 3 Satzung BayLKT. Er wird in nach § 8 Abs. 2, 4 Satzung BayLKT grundsätzlichen Angelegenheiten vom Präsidium beteiligt und überwacht die Arbeit des Präsidiums. Er beschließt über erhebliche außerordentliche Ausgaben (§ 17 Abs. 1 lit. d Satzung BayLKT). Gemeinsam mit dem

---

<sup>60</sup> § 7 Abs. 1 Satz 1 Satzung BayLKT sieht 15 reguläre Mitglieder vor. Zwei weitere Mitglieder kann das Präsidium selbst zuwählen, § 7 Abs. 1 Satz 2 Satzung BayLKT; dies ist für die laufende Wahlperiode erfolgt.

<sup>61</sup> Nach der Geschäftsordnung des BayLKT ist darüber hinaus der Geschäftsführer zur Vertretung bevollmächtigt.

Präsidium nimmt er eine wichtige Aufgabe des BayLKT wahr: die Wahl der Vertreter des BayLKT zu anderen Körperschaften, Verbänden oder sonstigen Institutionen nach § 13 Satzung BayLKT. Dies umfasst die Beschickung der zahlreichen Gremien, die durch den kommunalen Sachverstand gestärkt werden sollen<sup>62</sup>.

Die **Fachausschüsse** beraten entsprechend § 12 Satzung BayLKT die drei Organe und die Geschäftsstelle in fachlichen Angelegenheiten. Sie werden ad hoc gebildet. Derzeit bestehen fünf Fachausschüsse zu den Themen „Verfassungs-, Rechts- und Kulturfragen“, „Finanz- und Sparkassenfragen“, „Gesundheits- und Sozialfragen“, „Wirtschafts- und Verkehrsfragen“ und „Landesentwicklung und Umweltfragen“<sup>63</sup>.

Die **Geschäftsstelle** unterstützt mit ihren zur Zeit 16 Mitarbeitern<sup>64</sup> die Arbeit des BayLKT. Sie ist die erste Anlaufstelle bei der Beratung der Mitglieder. Sie erledigt das Tagesgeschäft. Sie erteilt telephonische Auskünfte, bereitet die schriftlichen Gutachten vor und verteilt das Informationsmaterial. Der BayLKT ist dienstherrenfähig, § 1 Abs. 2 Satz 2 Satzung BayLKT. Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter ist gemäß § 11 Abs. 3 Satzung BayLKT der Präsident. Zur Zeit werden neun Beamte, sechs Angestellte nach BAT und ein Arbeiter beschäftigt<sup>65</sup>.

Für die **Verbandswirtschaft** des BayLKT gelten die Normen des 3. Teils der BayLKrO, sowie die dazu erlassenen Ausführungsvorschriften und Vollzugsbekanntmachungen. Dementsprechend wird das Rechnungswesen kameralistisch statt nach der doppelten Buchführung geführt. Nach § 17 Abs. 1 Satzung BayLKT stellt der Landesausschuss im Benehmen mit dem Präsidium die Haushaltssatzung fest und die Landkreisversammlung beschließt sie. Diese Haushaltssatzung ist anders als die Haushaltssatzung eines Landkreises nicht öffentlich, sondern wird entsprechend § 17 Abs. 2 Satzung BayLKT nur den Mitgliedern bekannt gemacht.

Der BayLKT wird nach § 17 Abs. 4 Satzung BayLKT vom Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband geprüft.

Im Falle einer Auflösung des BayLKT beschließt die auflösende Landkreisversammlung nach Erfüllung aller Verbindlichkeiten, insbesondere gegenüber den Angestellten, über die

---

<sup>62</sup> Siehe oben S. 36.

<sup>63</sup> <<http://www.bay-landkreistag.de/landkreistag-organe-frame.htm>; Stand: 06.12.2004>.

<sup>64</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

<sup>65</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.



Verwendung des restlichen Verbandsvermögens. § 19 Abs. 2 Satz 1, 2 Satzung BayLKT sieht vor, dass es einem kommunalen Zweck zugeführt werden muss. Sollte das Verbandsvermögen dagegen zur Erfüllung aller Verbindlichkeiten nicht ausreichen, haften die Landkreise wegen § 19 Abs. 2 Satz 3 Satzung BayLKT gesamtschuldnerisch.

### ***bb) Landkreistag Nordrhein-Westfalen***

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen<sup>66</sup> wurde nach dem zweiten Weltkrieg am 10.03.1947 in Gummersbach wieder gegründet<sup>67</sup>. Er ist seit seiner Wiedergründung entsprechend § 1 Satz 2 Satzung LKT NRW ein eingetragener Verein bürgerlichen Rechts. Er verfolgt nach § 13 Abs. 1 Satzung LKT NRW ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Die Gemeinnützigkeit ist anerkannt<sup>68</sup>.

Die Aufgaben des LKT NRW ergeben sich aus § 2 Satzung LKT NRW und spezialgesetzlichen Normen.

Die **internen Aufgaben** umfassen danach die Behandlung von Fragen der Organisation und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, die Pflege des Meinungsaustauschs mit den Landkreisen, sowie die Erteilung von Auskunft in allen Fragen der Verwaltung. Diese Aufgaben decken sich also mit denen des BayLKT. Ebenso gibt der LKT NRW ein Mitteilungsblatt zur Information der Mitglieder heraus.

§ 6 Abs. 2 Satzung LKT NRW sieht vor, dass die Mitglieder an der Aufgabenerfüllung des Landkreistages mitwirken. Sie überlassen dem LKT NRW insbesondere alle für seine Arbeit wichtigen Drucksachen und Berichte, Haushaltspläne, Verwaltungsberichte, Satzungen, Dienstanweisungen etc (§ 6 Abs. 5 Satzung LKT NRW).

Als wissenschaftliche Forschungseinrichtung unterhält der Landkreistag das Freiherr-vom-Stein-Institut an der Universität Münster. Es hat die Aufgabe, kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit zu erbringen sowie Wissenschaft und Praxis u. a. durch Erfahrungsaustausch zu verbinden, § 1 Abs. 1 Satzung des FSI<sup>69</sup>. Das Institut ist nicht rechtsfähig (§ 7 Satz 1 Satzung des FSI). Getragen wird es finanziell vom

---

<sup>66</sup> Im folgenden wird der Landkreistag Nordrhein-Westfalen mit „LKT NRW“ abgekürzt.

<sup>67</sup> Hagenlücke, Geschichte des Landkreistages, S. 122f. Ausführlich zur Gründungsgeschichte nach dem Krieg: Hagenlücke, Geschichte des Landkreistages, S. 114ff und Bubner, Landkreistag Nordrhein-Westfalen, S. 13–25.

<sup>68</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>69</sup> Der aktuelle Jahresbericht mit den Forschungsschwerpunkten des Instituts ist im Internet unter <<http://www.uni-muenster.de/Jura.fsi/institut.html>, Stand 04.11.2003> einzusehen.

Landkreistag, der dafür einen Zuschuss des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes erhält<sup>70</sup>.

Nach **außen** ist der LKT NRW in gleicher Weise tätig wie der BayLKT und die übrigen Landkreistage<sup>71</sup>. Seine Anhörung ist in Rechtsnormen allerdings weniger oft ausdrücklich vorgesehen. Sie ist nur in der Geschäftsordnung des Landtages, und zwar in § 32 Abs. 1 Satz 3 GO LT NW i. V. m. Anlage 9 zur GO LT NW, normiert sowie im Schulmitwirkungsgesetz, §§ 2 Abs. 4 Nr. 5, 16 SchMG NW.

Der LKT NRW benennt wie die übrigen kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalens unverbindlich Mitglieder von wenigen, die staatlichen Stellen beratenden Gremien, wie den Landespersonalausschuss (§ 108 Abs. 3 LBG NW), die Landesgesundheitskonferenz (§ 26 ÖGDG NW) oder den Landesfachbeirat für den Rettungsdienst (§ 16 Abs. 2 RettG NW). Darüber hinaus bestimmt der LKT NRW Mitglieder von nicht nur beratenden, sondern auch entscheidenden Gremien, wie dem Rundfunkrat<sup>72</sup>, dem Landespflegeausschuss (§ 3 LPfAusVO) oder dem Verwaltungsrat der Gemeindeprüfungsanstalt (§ 4 Abs. 1 Ziff. 3 GPAG).

Insofern ist der LKT NRW auch als Beliehener tätig. Beliehene sind Personen des Privatrechts, denen durch Hoheitsakt (also Gesetz, Verwaltungsakt o. ä.) die Befugnis erteilt worden ist, bestimmte Kompetenzen im eigenen Namen und in eigener Verantwortung auszuüben<sup>73</sup>. Die Landkreistage in der Rechtsform des eingetragenen Vereins erhalten das Mandat zu ihren internen und den meisten externen Aufgaben von den Landkreisen durch die von diesen beschlossene Satzung. Der Vereinsbeitritt ist kein Hoheitsakt, sondern ein rein privatrechtliches Rechtsgeschäft. Eine Beleihung liegt insofern also nicht vor. Anders jedoch verhält es sich bei der bestimmenden Gremienbesetzung. Der LKT NRW erhält hier durch Gesetz die Befugnis, Mitglieder für die Gremien in eigener Verantwortung und in eigenem Namen zu benennen. Er ist also insoweit Beliehener.

**Mitglieder** des LKT NRW sind aufgrund freiwilligen Beitritts alle 31 Landkreise Nordrhein-Westfalens, sowie der Landschaftsverband Rheinland, der Landschaftsverband

---

<sup>70</sup> Davon geht § 4 Vereinbarung zwischen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und dem LKT NRW über das FSI aus, veröffentlicht unter <http://www.uni-muenster.de/Jura.fsi/vereinbarung.html>; Stand: 04.11.2003; <<http://www.uni-muenster.de/Jura.fsi/institut.html>>; Stand: 04.11.2003>.

<sup>71</sup> Vgl. hierfür § 2 Satzung LKT NRW.

<sup>72</sup> Gemäß § 15 Abs. 3 Nr. 9 WDRG entsenden die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam ein Mitglied in den Rundfunkrat.

<sup>73</sup> Stober in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 90 Rn. 4 und Maurer; Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 56.

Westfalen-Lippe und der Kommunalverband Ruhrgebiet<sup>74</sup>. Die Landkreise sind in Nordrhein-Westfalen also zu hundert Prozent organisiert.

Der LKT NRW hat gemäß § 7 Satzung LKT NRW nur zwei Innenorgane: die Landkreisversammlung und den Vorstand.

In der **Landkreisversammlung** sind die Landkreise mit jeweils zwei Vertretern, dem Landrat und seinem Stellvertreter, stimmberechtigt (§ 8 Abs. 1 Satzung LKT NRW), während die Landschaftsverbände und der Kommunalverband jeweils ein stimmberechtigtes Mitglied entsenden (§ 8 Abs. 2 Satzung LKT NRW). Wie beim BayLKT sieht § 8 Abs. 3 Satzung LKT NRW vor, dass die Landkreisversammlung regelmäßig einmal pro Jahr tagt. Beschlüsse erfordern nach § 8 Abs. 7 Satzung LKT NRW in der Regel eine Zweidrittel-Mehrheit, was zu einer großen Akzeptanz der Beschlüsse führt. Die Landkreisversammlung ist wie beim BayLKT für alle grundlegenden Angelegenheiten des LKT NRW zuständig, § 8 Abs. 8 Satzung LKT NRW: Sie wählt den Vorstand, befindet über Satzungsänderungen und bestimmt über Haushalts- und Stellenplan, den Mitgliedsbeitrag sowie die Entlastung für die Jahresrechnung. Sie beschließt außerdem über konkrete Angelegenheiten wie die Anstellung des Hauptgeschäftsführers und der Beigeordneten (§ 8 Abs. 8 lit. c, § 8 Abs. 9 Satzung LKT NRW) oder über vom Vorstand unterbreitete Angelegenheiten (§ 8 Abs. 8 lit. h Satzung LKT NRW).

Der **Vorstand** besteht entsprechend § 9 Abs. 1 Satz 1 Satzung LKT NRW aus 16 von der Mitgliederversammlung aus ihrem Kreis gewählten Mitgliedern. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2, 3 Satzung LKT NRW gehören dem Gremium daneben der Hauptgeschäftsführer und vier weitere kooptierte Landtagsabgeordnete an. Der Vorsitzende des Vorstands, also der Präsident des LKT NRW (§ 9 Abs. 6 Satzung LKT NRW), war bisher immer ein Landrat<sup>75</sup>, obwohl nach § 8 Abs. 1 und Abs. 8 lit. a Satzung LKT NRW der Präsident theoretisch auch aus dem Kreise der ehrenamtlichen Stellvertreter stammen könnte. Der Vorstand ist nach § 9 Abs. 9 Satzung LKT NRW für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht die Landkreisversammlung oder der Hauptgeschäftsführer wahrnimmt. Er kommt etwa zehnmal pro Jahr zusammen.

---

<sup>74</sup> <<http://www.lkt-nrw.de/kommunen/lkt/www-lkt-nw.nsf/index!readform>; Stand: 22.06.2004>. Hagenlücke, Geschichte des Landkreistages, S. 124: Bis zur Gebietsreform von 1975 gehörten dem LKT NRW alle damaligen 57 Landkreise an.

<sup>75</sup> Hagenlücke, Geschichte des Landkreistages, S. 126f für die Zeit von 1947 bis 1997.

Vorstand im Sinne von § 26 BGB, also der gerichtliche und außergerichtliche Vertreter des LKT NRW und damit Außenorgan, sind nach § 9 Abs. 11 Satzung LKT NRW der Präsident und der Hauptgeschäftsführer.

Die **Fachausschüsse** werden vom Vorstand eingerichtet, § 10 Abs. 1 Satzung LKT NRW. Sie beraten die Organe in fachlichen Angelegenheiten durch Beschlussvorlagen<sup>76</sup>. Sie tagen regelmäßig zweimal jährlich<sup>77</sup>. Zur Zeit gibt es Fachausschüsse zu folgenden Themen: Finanzen, Gesundheit, Schule und Kultur, Soziales und Jugend, Umwelt und Bauen, Verfassung, Vermessung, Veterinär, Wirtschaft und Verkehr<sup>78</sup>. Neben den Fachausschüssen bestehen noch die **Arbeitsgemeinschaften** und Arbeitskreise, die vorwiegend dem Erfahrungsaustausch der Landkreismitarbeiter dienen<sup>79</sup>.

Die **Geschäftsstelle** führt die laufenden Geschäfte des LKT NRW. Der Leiter der Geschäftsstelle, der Hauptgeschäftsführer, übt entsprechend § 11 Abs. 1 Satzung LKT NRW die Dienstaufsicht über das Personal des LKT NRW aus. Der LKT NRW beschäftigt in der Geschäftsstelle insgesamt 17 Mitarbeiter<sup>80</sup>. Der Hauptgeschäftsführer und die Beigeordneten werden laut § 11 Abs. 3 Satz 1, Abs. 6 Satzung LKT NRW „nach den Grundsätzen des Beamtenrechts“ angestellt und erhalten eine Zusatzversorgung bei der Rheinischen Versorgungskasse. Ebenso erhalten die Referenten diese beamtenähnliche Stellung<sup>81</sup>. Die übrigen neun Angestellten werden entsprechend BAT angestellt<sup>82</sup>. Die Geschäftsstelle befindet sich seit 1948 in Düsseldorf<sup>83</sup>. Das Gebäude der Geschäftsstelle ist Eigentum des LKT NRW.

Die **Verbandswirtschaft** des LKT NRW ist anders als beim BayLKT geregelt: Der Vorstand legt den Haushaltplan und die Jahresrechnung vor, § 9 Abs. 9 lit. b Satzung LKT NRW. Die Landkreisversammlung hingegen stellt den Haushaltsplan fest und beschließt den Beitrag der Mitglieder an den LKT NRW, § 8 Abs. 8 lit. b Satzung LKT NRW.

---

<sup>76</sup> <<http://www.lkt-nrw.de> unter Organ, Gremien/Die Fachausschüsse; Stand:24.06.2004>.

<sup>77</sup> <<http://www.lkt-nrw.de> unter Organ, Gremien/Die Fachausschüsse; Stand:24.06.2004>.

<sup>78</sup> <<http://www.lkt-nrw.de> unter Organ, Gremien/Die Fachausschüsse; Stand:06.12.2004>.

<sup>79</sup> <<http://www.lkt-nrw.de> unter Organ, Gremien/Arbeitsgemeinschaften; Stand:24.06.2004>.

<sup>80</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>81</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>82</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>83</sup> Romeyk, Verwaltungsgeschichte, S. 303 und Hagenlücke, Geschichte des Landkreistages, S. 130.

Die Rechnungs- und Kassengeschäfte werden jährlich von einem durch den Vorstand bestimmten Personenkreis überprüft. Nach § 12 Satzung LKT NRW ist dessen Prüfergebnis der Landkreisversammlung vorzulegen. Sie erteilt die Entlastung für die Jahresrechnung, § 8 Abs. 8 lit. b Satzung LKT NRW.

Im Falle der Auflösung fällt das Vermögen, das nach Auszahlung der Kapitalanteile und des Wertes der Sacheinlagen überbleibt, an die Mitglieder (§ 6 Abs. 6 Satz 2 Satzung LKT NRW i. V. m. § 13 Satzung LKT NRW). Diese müssen es gemäß § 13 Abs. 4 Satzung LKT NRW ausschließlich für gemeinnützige mildtätige oder kirchliche Zwecke verwenden.

Bei einer Unterdeckung schießen laut § 6 Abs. 6 Satz 1 Satzung LKT NRW die Landkreise relativ zu ihren Beiträgen anteilig zu, bis die bestehenden Verbindlichkeiten erfüllt sind.

### **b) Städtetage**

Auch die Städtetage sind als kommunale Spitzenverbände auf Landesebene organisiert. Sie vereinigen die zentralen Orte, die Städte und größeren Gemeinden, eines Landes. Teilweise sind die Landesverbände auch als Städte- und Gemeindetag organisiert.

Für die Geschichte, Zweck, Aufgaben und Rechtsstellung der Städtetage kann weitgehend auf die Ausführungen zu den Landkreistagen verwiesen werden<sup>84</sup>, die entsprechend gelten. Geschichtlich ist allerdings bemerkenswert, dass die Städtetage die ersten kommunalen Spitzenverbände waren<sup>85</sup>.

Wie bei den Landkreistagen erlangte nur der Bayerische Städtetag nach 1945 wieder die Rechtsstellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>86</sup>, während die übrigen Landesverbände in der Rechtsform des privatrechtlichen Vereins organisiert sind. Der Bayerische Städtetag ist eine KdöR infS.

---

<sup>84</sup> Siehe oben S. 28ff. Vgl. darüber hinaus allgemein für die Geschichte der kommunalen Spitzenverbände und den Archivquellen: Viergutz, Spitzenverbände, passim und Böttcher, Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1932, Spalten 742–752.

<sup>85</sup> Zu den Städtetagen in Bayern, Preußen und im Deutschen Reich von 1896–1923 siehe auch die umfassende Arbeit von Beckstein, Interessenpolitik. Zur Geschichte der regionalen Städtetage siehe Engeli, AfK 1980, S. 173–199.

<sup>86</sup> Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 13.10.1947 betreffend die Verleihung der Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts dem Bayerischen Städteverband in München (Aktz.: Nr. 3011a 33; StAnz, Nr. 46 vom 15.11.1947, S. 2).

Für die allgemeine Geschichte des Bayerischen Städtetages siehe Jobst, 60 Jahre Städteverband. Für die frühe Entstehungsgeschichte des damals noch Bayerischen Städtebundes siehe Knorr, Das Bayerland 1925, S. 161–164.

### **c) Gemeindetage**

Mitglieder der Gemeindetage auf Landesebene sind kreisangehörige Gemeinden, sowie Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften.

Geschichte<sup>87</sup>, Zweck, Aufgaben und Rechtsstellung der Gemeindetage entsprechen wiederum weitgehend den anderen kommunalen Spitzenverbänden.

Ebenso ist nur der Bayerische Gemeindetag als einziger Landesverband eine KdöR infS<sup>88</sup>, während die übrigen Landesverbände Vereine sind.

Der Bayerische Gemeindetag hat mit 2002 von 2031 möglichen Mitgliedsgemeinden<sup>89</sup> einen Organisationsgrad von über 98 %. Auch der Städte- und Gemeindetag Nordrhein-Westfalen hat mit seinen 359 von 369 möglichen Mitgliedern einen Organisationsgrad von über 90 %<sup>90</sup>.

### **d) Bauernverbände**

Die Landesbauernverbände sind berufsständische Interessengruppen der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Menschen. Während der bayerische Landesverband wiederum als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist (§ 1 Abs. 1 Satzung BBV)<sup>91</sup>, sind die übrigen Landesverbände privatrechtliche Vereine<sup>92</sup>.

Die Bauernverbände vertreten landwirtschaftliche Interessen in der Agrar-, Wirtschafts-, Rechts-, Steuer-, Sozial-, Bildungs-, Umwelt- und Gesellschaftspolitik (§§ 2, 3 lit. n,

---

<sup>87</sup> Zur Geschichte des Bayerischen Gemeindetags siehe Hofmann, Bayerischen Gemeindetag.

<sup>88</sup> Die Verleihung des Körperschaftsstatus erfolgte durch Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 11.06.1954 über die Verleihung der Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an den Bayerischen Gemeindetag (Aktz.: Nr. IB – 3002 – 30/2; StAnz, Nr. 25 vom 19.06.1954, S. 1f).

<sup>89</sup> Busse, BayGTzeitung 2002, S. 312ff (318).

<sup>90</sup> <[http://www.nwstgb.de/homepage/der\\_verband/menue/was\\_ist\\_der\\_stgb\\_nrw/index.html](http://www.nwstgb.de/homepage/der_verband/menue/was_ist_der_stgb_nrw/index.html); Stand: 27.10.2004>.

<sup>91</sup> Dieser Status wurde dem Bayerischen Bauernverband mit Urkunde der Bayerischen Staatsregierung vom 29.11.1945 verliehen. Der Wortlaut dieser Urkunde ist als Anlage zur Verordnung Nr. 106 über die Aufgaben des Bayerischen Bauernverbands (BBVAufgV) vom 29.10.1946, (GVBl. BY 1947, S. 15/BayRS 7800-2-E). Eine Abbildung derselben findet sich in Bayerischer Bauernverband, 40 Jahre Bauernverband, S. 92.

Diese Verleihung wurde allerdings von der Militärregierung kurz darauf widerrufen. Am 28.04.1948 wurde der Bayerische Bauernverband daher als Verein in das Vereinsregister eingetragen. Eine erneute Verleihung des Körperschaftsstatus erfolgte durch Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 17.02.1960 Nr. 6058 a 1 über den Bayerischen Bauernverband (StAnz, Nr. 9 vom 26.02.1960, S. 6).

<sup>92</sup> Vgl. das Verzeichnis der Landesverbände unter <<http://www.bauernverband.de/landesbauernverbaende.html>; Stand: 19.07.2004>.

6 Satzung BBV; § 2 Satzung WLV<sup>93</sup>). Sie sind in diversen Beiräten und Ausschüssen vertreten<sup>94</sup>.

Die Leistungen für die Mitglieder umfassen neben allgemeiner Beratung in landwirtschaftlichen Fragen rechtliche Hilfestellungen (Vertragsmuster, Merkblätter, die Durchführung von Musterprozessen und Hilfe in sozialrechtlichen Angelegenheiten), die Hilfe in Buchführung und Steuerangelegenheiten, Vermittlung von Versicherungen, EDV-Beratung und Wettervorhersage, Weiterbildungsangebote und die Unterstützung beim Direktvertrieb durch die Landwirte. Die Marktberichterstattung über die Groß- und Einzelhandelspreise informiert über die Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse<sup>95</sup>.

Nach außen bieten die Landesverbände Leistungen für den Verbraucher von landwirtschaftlichen Erzeugnissen an. Sie stellen Adressen für das Einkaufen auf dem Bauernhof und für Urlaub auf dem Bauernhof zur Verfügung. Ansonsten stellen sie allgemeine Informationen rund um landwirtschaftliche Produkte zur Verfügung.

Ihre Mitglieder sind – je nach Land verschieden – regional auf Bezirks-, Kreis- und Ortsebene organisiert<sup>96</sup>. Außerdem wirken die Mitglieder in Arbeitsgemeinschaften und Landesfachausschüssen an der Arbeit der Bauernverbände mit. Sie weisen mit durchschnittlich über 90 % einen sehr hohen Organisationsgrad auf<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Für die Landesbauernverbände, die als eingetragene Vereine organisiert sind, wird stellvertretend die Satzung des „Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverbandes e.V.“ herangezogen.

Der Bayerische Bauernverband soll in einschlägigen Vorhaben von den Ministerien gehört werden und hat ein Antragsrecht zur Staatsregierung, § 5 Abs. 2 BBVAufgV.

<sup>94</sup> Der Bayerische Bauernverband entsendet je zwei Vertreter in den Rundfunkrat (Art. 6 Abs. 3 Nr. 4 und 7 Bayerisches Rundfunkgesetz) und in den Medienrat (Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 und 7 Bayerisches Mediengesetz). Er schickt je ein Mitglied in den Landesschulbeirat (Art. 73 Abs. 3 Nr. 4 lit. k Bayerisches Erziehungs- und Unterrichtswesengesetz), in den Beirat des Nationalparks Bayerischer Wald (§ 17 Abs. 2 Bayerische Nationalparkverordnung Bayerischer Wald), in den Beirat nach der Bundesvertriebenengesetz-Durchführungsverordnung (§ 10 Abs. 1 Bayerische Durchführungsverordnung zum Bundesvertriebenengesetz), in den Landesausschuss nach dem Bayerischen Tierschutzseuchenrechts-Vollzugsgesetz (Art. 5b Abs. 1 Nr. 2 Bayerisches Tierschutzseuchenrechts-Vollzugsgesetz), in den Forstlichen Beirat beim Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (§ 4 Abs. 2 Bayerische Privat- und Körperschaftswaldverordnung) und in den Landesdenkmalrat (Art. 14 Abs. 2 lit. i Bayerisches Denkmalschutzgesetz). Der Bayerische Bauernverband wird bei der Aufstellung der Vorschlagslisten für die ehrenamtlichen Richter in Landwirtschaftssachen konsultiert (Art. 45 Bayerisches Gerichtsverfassungs-Ausführungsgesetz) und schlägt Beisitzer der Forstrechtsstellen vor (Vgl. Art. 29 Bayerisches Forstrechtgesetz in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Bayerische Forstrechtgesetzdurchführungsverordnung).

<sup>95</sup> Der Bayerische Bauernverband hält dies für eine öffentlich-rechtliche Aufgabe, denn sie diene der Markttransparenz, <<http://www.bayerischerbauernverband.de/sro.php?redid=1623>, Stand: 21.10.2003>.

<sup>96</sup> Für den Bayerischen Bauernverband: § 11 Abs. 1, 2 Satzung BBV. Eine genaue Darstellung des Aufbaus des Bayerischen Bauernverbands und seiner Organe findet man im Internet unter <[http://www.bayerischerbauernverband.de/der\\_bbv/bbv\\_auf1.htm](http://www.bayerischerbauernverband.de/der_bbv/bbv_auf1.htm), Stand: 16.05.2003>.

Für den „Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverband e.V.“: § 8 Satzung WLW.

<sup>97</sup> Heinz, Bauernverband, S. 63.

Der Bayerische Bauernverband ist zwar eine KdöR infS, aber wie die anderen Landesverbände nicht dienstherrenfähig. Der Bayerische Bauernverband beschäftigt daher keine Beamten, sondern Angestellte. Der Bayerische Bauernverband wendet den BAT an.

Ausdrücklich ist keine Staatsaufsicht über einen Landesbauernverband normiert. Beim Bayerischen Bauernverband erscheint dies ungewöhnlich, während dies bei den übrigen Landesverbänden als eingetragene Vereine selbstverständlich ist. Ausdrücklich muss laut § 23 Satzung BBV das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten beim Bayerischen Bauernverband einzig Satzungsänderungen zustimmen. Allerdings wird in § 1 Abs. 1 Satzung BBV mittelbar auf die Staatsaufsicht hingewiesen, indem auf Art. 55 Nr. 5 BV Bezug genommen wird. Dort wird die Aufsicht über Körperschaften des öffentlichen Rechts den Staatsministerien übertragen.

Die Bauernverbände finanzieren sich über Einnahmen aus eigenen Einrichtungen, Beiträgen und u. U. freiwilligen Zuschüssen der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften<sup>98</sup>.

Die Landwirtschaftskammern, die in sieben Ländern neben den Bauernverbänden existieren<sup>99</sup>, können im Rahmen dieser Arbeit außer Betracht bleiben, denn sie üben im Rahmen der Berufsbildung Hoheitsbefugnisse für eigene Aufgaben aus und sind daher Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn.

### **e) Jugendringe**

Die Jugendringe auf Landesebene sind freiwillige Zusammenschlüsse von Kinder- und Jugendverbänden zu Arbeitsgemeinschaften.

Sie wollen junge Menschen zur aktiven Mitgestaltung der freiheitlichen, demokratischen Gesellschaft anregen. Sie fördern Toleranz, internationale Verständigung und Zusammenarbeit insbesondere in der jungen Generation. Sie führen Jugendaustauschprojekte durch. Sie treten in der Öffentlichkeit, insbesondere gegenüber dem Parlament und der Regierung, für die Interessen der Kinder und Jugendlichen ein. Dadurch wollen sie an der Lösung der

---

<sup>98</sup> In Bayern bestimmt Art. 27 Abs. 2 Landwirtschaftsförderungsgesetz, dass der Freistaat Bayern 15 % der jährlichen Personal- und Sachausgaben des Bayerischen Bauernverbandes übernimmt. Dies soll die Erfüllung der dem Bayerischen Bauernverband im Interesse der gesamten Landwirtschaft übertragenen Aufgaben abgelten.

<sup>99</sup> Nach Kluth, Selbstverwaltung, S. 157 Fn. 666 gibt es sie in Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.



Probleme der Kinder- und Jugendarbeit mitwirken, auf die Jugendpolitik und die Gesetzgebung Einfluss nehmen. Sie informieren, beraten und unterstützen ihre Mitglieder (z. B. mit Infos zur ermäßigten BahnCard für Jugendleiter, Tipps zu Versicherungen oder ähnlichen, oft praktisch orientierten Hilfestellungen). Sie geben Arbeitshilfen für ihre Mitgliedsverbände heraus und veranstalten Fortbildungen. Sie sind zuweilen anerkannte Träger der Jugendhilfe. Oft fungieren sie auch als zentraler Mittler für die Beantragung staatlicher Mittel für die einzelnen Mitgliedsverbände.

Sie sind regelmäßig als gemeinnütziger, eingetragener Verein organisiert. Nur in Bayern wurde die Rechtsform der KdöR infS gewählt.

Die Gründungssitzung des Bayerischen Jugendrings fand vom 18. bis 20. April 1947 statt. Bei der ersten Lesung der Satzung des zu gründenden Bayerischen Jugendrings wurde vorgeschlagen, ihn als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu konstituieren<sup>100</sup>. Dem Bayerischen Jugendring wurde vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus 1948 die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen<sup>101</sup>.

Mittlerweile hat die Rechtsform des Bayerischen Jugendrings allerdings auch eine gesetzliche Anerkennung erfahren. In Art. 19 Abs. 1 BayKJHG wird festgestellt, dass er ein freiwilliger Zusammenschluss von Jugendverbänden und -gemeinschaften in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts ist.

Der Bayerische Jugendring nimmt neben seinen eigenen Aufgaben auch übertragene Staatsaufgaben wahr. Ihm wurde 1993 die Arbeit eines Landesjugendamtes, also des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe übertragen (§ 85 KJHG i. V. m. Art. 19 Abs. 4 BayKJHG, § 1 Abs. 1 der Verordnung zur Übertragung von Aufgaben des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe auf den Bayerischen Jugendring vom 23.06.1993 [GVBl. BY S. 414/BayRS 2162-1-2-K]). Seit 1997 ist er außerdem im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Träger der deutsch-tschechischen Koordinierungsstelle „Tandem“ in Regensburg. Der Bayerische Jugendring entsendet ein Mitglied in den Landesschulbeirat (Art. 73 Abs. 3 Nr. 4 lit. e Bayerisches Erziehungs- und Unterrichtsgesetz) sowie in den Medien- und den Rundfunkrat (Art. 13 Abs. 1 Nr. 8 Bayerisches Mediengesetz und Art. 6 Abs. 3 Nr. 8 Bayerisches Rundfunk-

---

<sup>100</sup> Ganser, Zwanzig Jahre Jugendring, S. 25.

<sup>101</sup> Ganser, Zwanzig Jahre Jugendring, S. 40: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 16. Januar 1948 Nr. II 934 über den Bayerischen Jugendring (StAnz, Nr. 8 vom 21.02.1948, S. 2).

gesetz). Insoweit ist der Bayerische Jugendring jedoch wie ein Beliehener für den Staat statt unmittelbar für eigene Zwecke tätig. Daher machen ihn diese Aufgaben nicht zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn.

Die Rechts- und Fachaufsicht über den Bayerischen Jugendring führt gemäß Art. 19 Abs. 6 BayKJHG i. V. m. § 6 Nr. 4 StrGVV das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus.

### **f) Rotes Kreuz**

Die 19 Landesverbände<sup>102</sup> des Deutschen Roten Kreuzes sind mit Ausnahme des Bayerischen Landesverbandes als privatrechtliche Vereine organisiert<sup>103</sup>. Das Bayerische Rote Kreuz ist nach Art. 1 Satz 1 BRK-Gesetz, § 3 Abs. 1 Satzung BRK eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Das Rote Kreuz widmet sich Aufgaben im Zivil- und Katastrophenschutz sowie im Gesundheits- und Wohlfahrtswesen. Dies ergibt sich beispielhaft aus Art. 2 BRK-Gesetz i. V. m. § 2 Satzung BRK oder § 2 Satzung RK Nordrhein<sup>104</sup>. Es hilft Menschen in besonderen Situationen: Alten, Kranken, Behinderten, Asylbewerbern etc. Hierfür unterhält es neben Alten-, Pflege- und ähnlichen Heimen hauptsächlich ambulante Dienste. Der Rettungs- und Sanitätsdienst sowie die Berg- und Wasserwacht sind im Vergleich zu den sozialen Diensten ökonomisch weniger bedeutende Aufgaben<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> In den Ländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen gibt es statt eines Landesverbandes, der mit den Grenzen des Landes identisch ist, jeweils zwei Verbände. Daher gibt es insgesamt 19 Verbände auf Landesebene.

<sup>103</sup> Nach BVerfGE 6, S. 257 (268) waren das Deutsche Rote Kreuz und seine Landesverbände – mit Ausnahme von Bayern – auch in der Vergangenheit weder vor 1933 noch nach 1945 öffentlich-rechtliche Organisationen. Das widerlegt Oehl, Rechtsstellung, S. 17 für den preußischen Landesverband. Von Bahren, Körperschaften Baden, S. 120 insbes. Fn. 426 tritt der Ansicht der Rechtsprechung für den badischen Verband entgegen, der 1909 Körperschaft des öffentlichen Rechts geworden sei.

Die Organisationsrechtsform zur Zeit des Dritten Reichs ist umstritten, BayVerfGH 15, S. 22 (26).

<sup>104</sup> Der Landesverband Nordrhein und dessen Kreisverband Solingen wurden stellvertretend für die Rotkreuzverbände in der Rechtsform des eingetragenen Vereins herangezogen.

Für einen Überblick über das breite Angebot der Landesverbände des Roten Kreuzes siehe z. B. die Übersichtsunter [http://www.brk.de/praesidium/a-z/index\\_a-z.html](http://www.brk.de/praesidium/a-z/index_a-z.html); Stand: 28.06.2004 oder <http://www.drk-nordrhein.net/index.php?pid=20&nav=3>; Stand 30.06.2004>.

<sup>105</sup> Nährlich/Zimmer, Markt, S. 260 Fn. 11, S. 263.

Die Rotkreuzgesellschaften sind nicht staatlich<sup>106</sup>. Sie sind vielmehr gemäß ihren Grundsätzen der Unabhängigkeit und Neutralität auf Distanz zum Staat bedacht<sup>107</sup>. Das Rote Kreuz ist eine freie gesellschaftliche Organisation ohne Staatseinfluss<sup>108</sup>. Trotz der öffentlich-rechtlichen Rechtsform fundiert das Bayerische Rote Kreuz im gesellschaftlichen, nicht im staatlichen Bereich<sup>109</sup>. Für das Vergaberecht hat die Rechtsprechung ausdrücklich festgestellt, dass das Rote Kreuz kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 98 Nr. 2 GWB ist, denn es wird weder überwiegend vom Staat finanziert noch über eine Aufsicht beherrscht<sup>110</sup>. Die Rechtsprechung hat außerdem festgestellt, dass das Bayerische Rote Kreuz keine öffentliche Behörde ist<sup>111</sup>.

Das Rote Kreuz steht aber in enger Beziehung mit dem Staat<sup>112</sup>. Es wirkt im Katastrophenschutz als freiwillige Hilfsgemeinschaft mit. Dies zeigt sich etwa in § 20 Abs. 1 ZSG i. V. m. den landesrechtlichen Vorschriften Art. 7ff BayKSG oder §§ 18ff FSHG NW. Nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 BayRDG oder § 13 Abs. 1 Satz 1 RettG NW bedient sich der Staat auch im Rettungsdienst des Roten Kreuzes sowie anderer Hilfsorganisationen. Es handelt sich beim Rettungsdienst um eine öffentliche Aufgabe der Daseins- und Gesundheitsvorsorge, die in öffentlich-rechtlicher Form, schlicht hoheitlich wahrgenommen wird<sup>113</sup>.

Das Rote Kreuz wird auch in Gremien der Verwaltung eingebunden. In Bayern entsendet es einen Vertreter in den Beirat des Nationalparks Bayerischer Wald (§ 17 Abs. 2 Bayerisches Nationalparkverordnung Bayerischer Wald) und in den Beirat nach der Bundesvertriebenengesetz-Durchführungsverordnung (§ 10 Abs. 1 Bayerische Durchführungsverordnung zum Bundesvertriebenengesetz).

Das Bayerische Rote Kreuz nimmt wegen dieser Aufgaben auch öffentliche Verwaltung im funktionellen Sinn wahr. Es hat aber keine Hoheitsbefugnisse für eigene Zwecke und ist

---

<sup>106</sup> Für das bayerische Rote Kreuz hat das BayVerfGH leider ohne Begründung festgestellt, dass es kein Träger staatlicher Hoheitsrechte und kein Teil der öffentlichen Verwaltung sei, BayVerfGH, NVwZ-RR 1992, S. 523 (524).

<sup>107</sup> Siehe etwa die Erklärung des Präsidenten des Bayerischen Roten Kreuzes in BVerfGE 6, S. 257 (272f).

<sup>108</sup> Di Fabio, BayVBl. 1999, S. 449ff (451) für das Bayerische Rote Kreuz. Selbst beim Bayerischen Roten Kreuz als Körperschaft des öffentlichen Rechts kann der Staat keinen Einfluss auf die Steuerung oder unternehmerische Entscheidungen nehmen.

<sup>109</sup> Ehlers, Privatrechtsform, S. 4, Isensee, Subsidiaritätsprinzip, S. 156. Zur geschichtlichen Entwicklung des Roten Kreuzes in Deutschland siehe Oehl, Rechtsstellung, S. 16ff.

<sup>110</sup> Für das Bayerische Rote Kreuz: BayObLG, NZBau 2003, S. 348 (349).

<sup>111</sup> BayObLGZ 1969, S. 89 (94). Siehe zur Behördeneigenschaft auch unten S. 179ff.

<sup>112</sup> Di Fabio, BayVBl. 1999, S. 449ff (452); Mronz, Körperschaften, S. 171; Haug, Menschlichkeit, S. 225 und Oehl, Rechtsstellung, S. 50f.

<sup>113</sup> BGHZ 153, S. 268 (271). Die abweichende Ansicht von Bloch, NJW 1993, S. 1513ff (1514) und Renck, NVwZ 1987, S. 563f (563) sind seit dieser Rechtsprechung überholt.

daher keine Körperschaft des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn, sondern eine KdöR infS.

Die Landesverbände des Roten Kreuzes unterstehen als eingetragene Vereine keiner besonderen staatlichen Aufsicht. Nur in Bayern gibt es eine Aufsicht des Staates<sup>114</sup>. Diese Rechtsaufsicht ist bereits durch die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts bedingt<sup>115</sup>.

Die Mitglieder des Roten Kreuzes sind entweder aktive oder fördernde Mitglieder, wie es etwa § 7 Abs. 2, 4 Satzung BRK oder § 8 Satzung RK Nordrhein i. V. m. § 4 Abs. 1 Satzung Kreisverband Solingen vorsehen. Nach Regelungen wie § 7 Abs. 1 Satzung BRK oder § 8 Satzung RK Nordrhein i. V. m. § 4 Satzung Kreisverband Solingen können natürliche und juristische Personen Mitglied werden.

Die Organisation der Landesverbände des Roten Kreuzes ist uneinheitlich. Die Organe und sonstigen Glieder<sup>116</sup>, die interne Zuständigkeitsverteilung, Vertretungsregeln<sup>117</sup>, Haftungsregeln, sowie die regionale<sup>118</sup> und die sachliche Untergliederung hängen von den Einzelumständen, insbesondere der Größe des Landesverbandes, ab. Auf eine allgemeingültige, umfassende Darstellung der Landesverbände wird daher verzichtet.

Einheitlich ist allerdings die sachliche Untergliederung in Gemeinschaften, wie Berg- und Wasserwacht, Jugendrotkreuz und Bereitschaften. Ebenso haben die Verbände Schwesternschaften. Die Landesverbände sind gemeinnützig im Sinne der Abgabenordnung. Meistens finden sich – wie etwa in § 19 Abs. 7 Satzung RK Nordrhein oder § 53 Satzung BRK – Haftungsbeschränkungen der Organe und ehrenamtlichen Mitarbeiter des Roten Kreuzes auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit.

---

<sup>114</sup> Die Aufsicht ist eine reine Rechtsaufsicht, deren Umfang zudem durch die Grundsätze, die in der Präambel der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung enthalten sind, begrenzt wird, Art. 3 Abs. 1–4 BRK-Gesetz.

<sup>115</sup> Vgl. Zur Aufsicht über das Bayerische Rote Kreuz: Di Fabio, BayVBl. 1999, S. 449ff, der in diesem Artikel zu einem Gesetzesentwurf Stellung nimmt. In diesem Gesetzesentwurf war eine weitergehende Aufsicht vorgesehen.

<sup>116</sup> Z. B. Fachausschüsse, ein Haushaltsausschuss, die Landesgeschäftsführung.

<sup>117</sup> Ob etwa der Präsident allein (z. B. §§ 4 Abs. 1, 20 Satzung BRK) oder gemeinsam mit anderen zur Vertretung des Landesverbandes (z. B. § 20 Satzung RK Nordrhein) berechtigt ist.

<sup>118</sup> Es kann Bezirks-, Kreis- und Ortsverbände geben.

Folgende Eigenheiten des Bayerischen Roten Kreuzes sollen als außergewöhnlich erwähnt werden:

Ungewöhnlich für eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist die Regelung der § 14 Abs. 1 Nr. 9 Satzung BRK i. V. m. § 58 Satzung BRK, dass ihre Auflösung nach der Satzung keiner Zustimmung der aufsichtsführenden Stelle bedarf. Diese Regelung entspricht dem Vereinsrecht. Eine Landesversammlung findet gemäß § 13 Abs. 2 Satzung BRK nicht jährlich, sondern regelmäßig nur alle zwei Jahre statt.

Das Rote Kreuz finanziert sich über Mitgliedsbeiträge, Spenden, Kostenerstattungen der Sozialversicherungsträger und Staatszuwendungen<sup>119</sup>.

### **g) Akademien der Künste**

Die Akademien der Künste sind Vereinigungen von namhaften Persönlichkeiten aus dem künstlerischen Leben. In Berlin, Dresden und München bestehen Akademien in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>120</sup>. In Hamburg besteht eine Akademie als gemeinnütziger eingetragener Verein<sup>121</sup>.

Sie haben die Aufgabe, die Kunst zu fördern<sup>122</sup>. Dies geschieht durch Beobachtung der Kunstszene und durch diverse Veranstaltungen wie Vorträge, Symposien, Tagungen, Ausstellungen, Konzerte, Lesungen, Aufführungen usw. Sie beraten und unterstützen den Staat in allen Fragen der Kunst. Sie sollen die Auseinandersetzung unter den Künsten sowie zwischen Kunst und Gesellschaft anregen. Die Akademien wirken öffentlich und widmen sich sowohl der Vermittlung neuer künstlerischer Tendenzen als auch der Pflege des kulturellen Erbes. Sie sind keine Interessenvertretungen ihrer Mitglieder oder bestimmter Kunstgattungen. Die Akademien unterhalten teils Archive über die Geschichte der Akademie, ihre Mitglieder und die jeweils in ihren Klassen vertretenen Kunstsparten<sup>123</sup>. Regelmäßig vergeben sie jährlich einen Preis an bedeutende Kunstschaaffende<sup>124</sup>.

---

<sup>119</sup> Haug, Menschlichkeit, S. 224.

<sup>120</sup> Die Akademien werden jeweils in ihrer Satzung als solche bezeichnet, Art. 1 Abs. 1 Staatsvertrag Akademie Berlin, § 1 Abs. 1 SächsAKG, § 1 Abs. 1 Satz 1 Verordnung BADSK.

<sup>121</sup> Rechtsgrundlage ist die Satzung der „Freien Akademie der Künste in Hamburg e.V.“ vom 13.12.1999. Vgl. insbesondere §§ 2, 12 Satzung Akademie Hamburg.

<sup>122</sup> Siehe hierfür die Aufgabennormen Art. 2 Abs. 1 Staatsvertrag Akademie Berlin, § 2 SächsAKG, § 1 Abs. 2 Verordnung BADSK, § 1 Satzung Akademie Hamburg und die Jahresberichte der Akademien.

<sup>123</sup> Dies ist in Art. 8 Abs. 4 Staatsvertrag Akademie Berlin, § 2 Abs. 2 SächsAKG ausdrücklich erwähnt.

<sup>124</sup> So etwa den Hans-Theo-Richter-Preis der Sächsischen Akademie der Künste, die Plakette der Freien Akademie der Künste in Hamburg oder den „Berliner Kunstpreis – Jubiläumsstiftung 1848/1948“.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen den Akademien keine hoheitlichen Befugnisse zu. Hoheitlichen Befugnissen am nächsten kommt noch die Vergabe der Preise, die aus Mitteln der Länder vergeben werden. Doch werden die Akademien hierbei lediglich „...im Auftrag...“ der Länder tätig – so formuliert es etwa Art. 2 Abs. 3 Staatsvertrag Akademie Berlin. Sie haben also keine Hoheitsbefugnisse für eigene Zwecke.

Im Gegensatz zu den Akademien der bildenden Künste, die wie die Universitäten oder Fachhochschulen staatliche Hochschulen sind<sup>125</sup>, betreiben die Akademien der Künste keine Lehre. Daher haben sie keine Satzungsautonomie für Studien- und Prüfungsordnungen und keine Befugnis, öffentlich-rechtliche Studiengebühren per Verwaltungsakt festzusetzen und im Verwaltungszwangsverfahren geltend zu machen.

Im Gegenteil: Für eigene Aufgaben stehen ihnen keine hoheitlichen Befugnisse zu. Es handelt sich daher um KdöRs infS.

Während die Berliner und die Münchener Akademie bereits auf eine lange Tradition zurückblicken<sup>126</sup>, sind die anderen drei Akademien Gründungen des letzten Jahrhunderts. Die Hamburger Akademie wurde nach dem zweiten Weltkrieg gegründet<sup>127</sup>. Die Sächsische Akademie der Künste hatte ihre konstituierende Sitzung erst 1996<sup>128</sup>.

Die Akademien kennen neben ordentlichen Mitgliedern die außerordentlichen oder korrespondierenden Mitglieder, die Ehrenmitglieder, sowie teils noch Fördermitglieder<sup>129</sup>. Die Pflichten und Rechte der Mitglieder unterscheiden sich je nach Art der Mitgliedschaft. Neue Mitglieder werden von den bisherigen Mitgliedern in geheimer Abstimmung gewählt. Die ordentlichen Mitglieder sind Persönlichkeiten, die die Kunst ihrer Zeit prägen. Sie sind die für die Erfüllung der Aufgaben der Akademie maßgeblichen Personen.

---

<sup>125</sup> Vgl. z. B. Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 BayHSchG.

<sup>126</sup> Die Berliner Akademie knüpft an so frühe Wurzeln wie die Preußische Akademie der Künste aus dem Jahre 1696 an (Art. 2 Abs. 2 Staatsvertrag Akademie Berlin), während sich die Bayerische Akademie der Schönen Künste auf die Königliche Akademie der Künste aus dem Jahre 1808 beruft. In ihrer derzeitigen Rechtsform stammt die Berliner Akademie allerdings aus dem Jahr 1993 und die Bayerische Akademie aus dem Jahre 1948.

<sup>127</sup> Von Hans Henny Jahnn im Jahre 1948. Zur Geschichte der Freien Akademie der Künste in Hamburg siehe Lange, 50 Jahre Freie Akademie, S. 18ff.

<sup>128</sup> Zur Gründungschronik siehe Sächsische Akademie der Künste, Jahrbuch 1996, S. 195ff.

<sup>129</sup> Siehe für die Mitglieder im einzelnen folgende Satzungenormen: Art. 5, 6 Staatsvertrag Akademie Berlin; § 3 Abs. 1 SächsAKG i. V m. §§ 2, 3 Satzung SächsAK; § 2 Abs. 1 Verordnung BADSK; § 5 Abs. 1 Satzung Akademie Hamburg.

Alle Akademien gliedern ihre Mitglieder nach Kunstsparten in vier bis sechs „Abteilungen“, „Klassen“ oder „Sektionen“: Literatur, Musik, Bildende Kunst, Darstellende Kunst usw.

Die regelmäßig jährlich einberufene Mitgliederversammlung ist das höchste Organ, das über Satzungsänderungen bestimmt und den Präsidenten, sowie den Vizepräsidenten wählt (Art. 7, 10 Abs. 2 Staatsvertrag Akademie Berlin; §§ 5, 6 SächsAKG i. V. m. §§ 6, 7, 11 Satzung SächsAK; § 3 Abs. 1 Satz 5 Verordnung BADSK; § 7 Satzung Akademie Hamburg).

Das Präsidium, auch Senat oder Direktorium genannt, ist das zweite Organ der Akademien<sup>130</sup>. Es setzt sich aus dem (Vize-)Präsidenten und den Vorsitzenden der Abteilungen zusammen. Dieses Organ bereitet die Mitgliederversammlung vor, führt deren Beschlüsse aus und entscheidet über die aktuellen Vorhaben der Akademie. Es ist für die Haushaltsführung zuständig.

Vertreten werden die Akademien gemäß Art. 8 Abs. 4 Staatsvertrag Akademie Berlin, § 8 Abs. 1 SächsAKG i. V. m. § 8 Abs. 1 Satzung SächsAK, § 3 Abs. 1 Satz 3 Verordnung BADSK und § 10 Abs. 3, 4 Satzung Akademie Hamburg jeweils durch den Präsidenten, das dritte Organ der Akademien.

Die Organe der Akademien werden durch die Geschäftsstelle der jeweiligen Akademie in ihrer Arbeit unterstützt.

Bei den Akademien in der öffentlich-rechtlichen Rechtsform übt das zuständige Ministerium eine Rechtsaufsicht aus<sup>131</sup>. Sie werden maßgeblich durch das jeweilige Trägerland aus dem öffentlichen Haushalt finanziert. Die Hansestadt Hamburg bezuschusst die privatrechtliche Hamburger Akademie etwa zu 50 %<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Siehe für die jeweilige Bezeichnung in Art. 10 Staatsvertrag Akademie Berlin; §§ 5, 7 SächsAKG i. V. m. § 10 Satzung SächsAK; § 3 Abs. 1, 2, 3 Verordnung BADSK; § 5 Abs. 10 Satzung Akademie Hamburg.

<sup>131</sup> Die Zuständigkeit und der Umfang der Aufsicht ergibt sich aus den Art. 1 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Staatsvertrag Akademie Berlin; § 1 Abs. 2 SächsAKG; § 1 Abs. 1 Satz 3 Verordnung BADSK i. V. m. § 5 Nr. 2 StRGVV.

<sup>132</sup> Lange, 50 Jahre freie Akademie, S. 96.

## **2. Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn ohne Pendant**

Bisher wurde der Konkurrenzbereich dargestellt, in dem gleichartige Verbände in dem einen Land als Körperschaft des öffentlichen Rechts, in dem anderen Land als privatrechtlicher Verein organisiert sind.

Es gibt jedoch auch KdöRs infS, die keinen Verein als Pendant haben. Über diese soll im folgenden ein Überblick gegeben werden, um die KdöRs infS umfassend darzustellen.

### **a) Verband der bayerischen Bezirke**

Der Verband der Bayerischen Bezirke ist der kommunale Spitzenverband der kommunalen Regionalebene Bayerns. In anderen Ländern heißen die höheren Kommunalverbände Landschaftsverbände, Landeswohlfahrtsverbände o. ä. Es gibt sie jedoch nicht in allen Ländern<sup>133</sup>. Im Verband der Bayerischen Bezirke sind die sieben bayerischen Bezirke in einer Organisation mit der Rechtsform einer KdöR infS verbunden. Nur in Bayern sind die höheren Kommunalverbände so zahlreich, so dass der Verband der bayerischen Bezirke keinen vergleichbaren Verband in anderen Ländern hat. In den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bestehen jeweils nur ein oder zwei höhere Kommunalverbände. In Nordrhein-Westfalen besteht neben den zwei Landschaftsverbänden auch noch der Kommunalverband Ruhrgebiet.

Der Zweck, die Aufgaben und die Tätigkeiten des Verbands der Bayerischen Bezirke sind denen der übrigen kommunalen Spitzenverbände vergleichbar<sup>134</sup>.

Der Verband entstand wie die übrigen kommunalen Spitzenverbände Anfang des 20. Jahrhunderts<sup>135</sup>. Allerdings wurde dem Verband erst 1989 mit Wirkung zum 01.01.1990 der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen<sup>136</sup>. Der Statusverleihung ging eine knapp zehnjährige Diskussion um die Gründe für und wider die Statusverleihung voraus. In dieser Diskussion trug der Verband folgende Argumente zur Begründung für sein Anliegen, KdöR infS zu werden, vor:

---

<sup>133</sup> Für einen Überblick über die höheren Kommunalverbände siehe Püttner, HKWP, Band 2, § 41, S. 432ff und S. 474ff oder die politische Magisterarbeit von Mecking, Kommunalverbände, 45-50.

<sup>134</sup> Siehe zu Zweck und Aufgaben des Verbands § 3 Satzung VBB.

<sup>135</sup> Jobst, 60 Jahre Städteverband, S. 13 gibt den 22.05.1919 als Gründungsdatum für den Vorgänger des Verbands, den „Verband der bayerischen Kreistage“, an.

<sup>136</sup> Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 06.12.1989 I B 1 – 3002-48b/1 (83) (StAnz, Nr. 50 vom 15.12.1989, S. 1f).

Siehe für den geschichtlichen Ablauf der Erlangung der Körperschaftsrechte Hagel/Sinnacher/Huber, Verband, S. 69ff und 267f und Knöpfle, Verleihung, S. 10.



Er wollte eine formale Gleichbehandlung mit den übrigen drei bayerischen kommunalen Spitzenverbänden erreichen<sup>137</sup>. Diese waren bereits seit der Nachkriegszeit KdöRs infS<sup>138</sup>. Der Verband selbst war zunächst nur eine Arbeitsgemeinschaft der Bezirkstagspräsidenten und formierte sich 1978 nach der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Bezirke als eingetragener Verein<sup>139</sup>. Der Sache nach war er bereits in der privatrechtlichen Form ein nahezu vollwertiger kommunaler Spitzenverband. Formal war er aber der Rechtsform nach nicht gleichgestellt.

Die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts wurde insbesondere als Voraussetzung für einen Sitz im Bayerischen Senat angesehen, in dem die anderen drei bayerischen Kommunalen Spitzenverbände bereits vertreten waren<sup>140</sup>.

Der Verband erhoffte sich von der Statusverleihung außerdem eine Gleichbehandlung in der täglichen Arbeit. Er fühlte sich bei Anhörungen durch die Verwaltung – etwa beim Erlass von Verordnungen – gegenüber den übrigen Spitzenverbänden wegen seiner Rechtsform zurückgesetzt<sup>141</sup>.

Mit der Statusverleihung verfolgte der Verband außerdem die Übertragung der Dienstherrenfähigkeit<sup>142</sup>. Er meinte, zur Gewinnung von qualifizierten Mitarbeitern aus der Landes- und Kommunalverwaltung darauf angewiesen zu sein, selbst Beamte beschäftigen zu können<sup>143</sup>. Voraussetzung hierfür sei die Dienstherrenfähigkeit, für die wiederum eine öffentlich-rechtliche Rechtsform nötig ist. Potentielle Mitarbeiter schreckten vor dem in den siebziger Jahren praktizierten, komplizierten Modell ab, Beamter beim Bezirk Oberbayern zu sein und an den Verband der bayerischen Bezirke e.V. unter Sonderurlaub ausgeliehen zu werden<sup>144</sup>. Die privatrechtliche Rechtsform sei ein Hürde für die Versetzung von Kommunal- oder Landesbeamten an den Verband mit Rückkehrrecht zu ihren ursprünglichen Behörden<sup>145</sup>. Es sei auch der Arbeit des Verbandes förderlich, wenn seinen Mitarbeitern die Möglichkeit offen stehe, als Beamte zu einer Landes- oder Kommunalverwaltung zu wechseln und dort als Kontaktpersonen die Arbeit des Verbandes weiter begleiten könnten<sup>146</sup>.

---

<sup>137</sup> Hagel/Simnacher/Huber, Verband, S. 96.

<sup>138</sup> Siehe zu den genauen Gründungsdaten oben S. 34, 43.

<sup>139</sup> Knöpfle, Verleihung, S. 5f; Hagel/Simnacher/Huber, Verband, S. 51ff.

<sup>140</sup> Auskunft des Verbands der Bayerischen Bezirke vom 04.10.2004; siehe zu diesem Argument auch Langenberger in dem Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags 10/71 vom 05.03.1985.

<sup>141</sup> Auskunft des Verbands der Bayerischen Bezirke vom 04.10.2004.

<sup>142</sup> Hagel/Simnacher/Huber, Verband, S. 268f.

<sup>143</sup> Hagel/Simnacher/Huber, Verband, S. 269.

<sup>144</sup> Auskunft des Verbands der Bayerischen Bezirke vom 04.10.2004.

<sup>145</sup> Auskunft des Verbands der Bayerischen Bezirke vom 04.10.2004.

<sup>146</sup> Auskunft des Verbands der Bayerischen Bezirke vom 04.10.2004.

Schließlich führte der Verband ein steuerliches Argument für die Statusverleihung ins Feld<sup>147</sup>. Der Verband betreibt ein Bildungswerk, welches sich vor allem der Fortbildung in der Psychiatrie widmet. Das Bildungswerk ist ein wichtiger Baustein zur Sicherung und der Verbesserung der Qualität der Arbeit in den psychiatrischen Kliniken der Bezirke. Es ist von besonderer praktischer Bedeutung, denn auf diesem Fachgebiet gibt es keine vergleichbare Fortbildungseinrichtung. Das Bildungswerk wurde zunächst vom Verband selbst getragen. Dieser wurde aber von der Finanzverwaltung nicht als gemeinnütziger Verein behandelt, so dass er für das Fortbildungswerk steuerlich nicht unerhebliche Lasten zu tragen hatte<sup>148</sup>. Diese steuerlichen Lasten hätte er in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht zu schultern.

### **b) Monumenta Germaniae Historica**

Die „Monumenta Germaniae Historica (Deutsches Institut für Erforschung des Mittelalters)“ ist eine Einrichtung mit der Aufgabe, die historischen Schriftquellen des europäischen Mittelalters in kritischen Textausgaben herauszugeben und durch Untersuchungen zu erschließen. Sie soll gemäß § 1 Satzung MGH so der wissenschaftlichen Erforschung der mittelalterlichen Geschichte Deutschlands und Europas dienen.

Dieser Aufgabe widmet sie bzw. ihre Vorläufer sich seit 1819<sup>149</sup>. Nach dem zweiten Weltkrieg errichteten Vertreter der deutschen Akademien der Wissenschaften und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, ergänzt durch persönliche Mitglieder aus Deutschland, Österreich und der Schweiz, diese Einrichtung wieder auf. Die Monumenta Germaniae Historica ist nach § 1 Satzung MGH eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in München. Dieser Rechtsstatus wurde ihr im Jahr 1963 verliehen. Sie ist mangels Hoheitsbefugnissen für eigene Zwecke eine KdöR infS.

Im Rahmen ihrer Editions Aufgabe werden beinahe alle denkbaren, schriftlichen Quellen aus dem Mittelalter bearbeitet: von Urkunden, Gesetzen und Rechtsbüchern über Geschichtswerke, Briefsammlungen und Traktaten bis hin zu Dichtungen. Die Monumenta Germaniae Historica berichtet über die Mittelalterforschung in ihrer Jahreszeitschrift. Sie unterhält außerdem eine Fachbibliothek an ihrem Sitz in München. Die beteiligten Akade-

---

<sup>147</sup> Hagel/Simnacher/Huber, Verband, S. 68.

<sup>148</sup> Hagel/Simnacher/Huber, Verband, S. 68.

<sup>149</sup> Zur Geschichte der Monumenta Germaniae Historica siehe Grundmann, Geschichte, passim und Kehr, Die Preußische Akademie und die Monumenta Germaniae und deren neue Satzung, passim.

mien der Wissenschaften können in Fragen der Geschichte des Mittelalters Gutachten des Instituts einholen, § 2 Abs. 5 Satzung MGH.

Die Monumenta Germaniae Historica hat satzungsgemäß regelmäßig höchstens 15 ordentliche Mitglieder. Die beteiligten acht Akademien entsenden jeweils ein Mitglied. Diese Mitglieder können weitere Mitglieder zuwählen. Wie bei den Akademien der Künste und der Wissenschaften werden Mitglieder, die älter als 70 Jahre alt sind, nicht eingerechnet.

Die korrespondierenden Mitglieder sind zahlenmäßig nicht beschränkt. Es handelt sich bei Ihnen um Personen, die sich um die Monumenta Germaniae Historica besonders verdient gemacht haben. Sie haben keine besonderen Rechte bezüglich der Binnenorganisation des Instituts, sondern dürfen laut § 4 Satzung MGH lediglich ihre Einrichtungen und Veröffentlichungen bevorzugt benutzen.

Die Zentraldirektion des § 6 Satzung MGH ist die regelmäßig jährlich einberufene Versammlung der ordentlichen Mitglieder. Damit ist sie das höchste Organ des Instituts. Sie bestimmt als solche über den Arbeitsplan, den Haushalt, die Veröffentlichungen und wählt den Präsidenten, § 7 Satzung MGH. Als Mitgliederversammlung beschließt sie auch über Satzungsänderungen, die der Genehmigung des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst bedürfen (§ 14 Satzung MGH i. V. m. Art. 53 BV i. V. m. § 5 Nr. 2 StRGVV).

§§ 5, 8 Abs. 3 Satzung MGH sehen vor, dass der Präsident ebenfalls Organ des Instituts und Staatsbeamter des Freistaats Bayern ist<sup>150</sup>. Er leitet § 8 Abs. 1 Satzung MGH entsprechend das Institut und ist nach § 3 Abs. 1 Satzung MGH dessen rechtlicher Vertreter. Er ist für den Jahresbericht des Instituts verantwortlich, § 10 Satzung MGH.

Für Eilentscheidungen kann das dritte Organ des Instituts zusammengerufen werden. Dies ist gemäß § 11 Satzung MGH der Ortsausschuss, bestehend aus den in München ansässigen ordentlichen Mitgliedern.

Dem Institut ist keine Dienstherrenfähigkeit verliehen worden. Das Institut untersteht der Rechtsaufsicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst, § 2 Abs. 3 Satzung MGH i. V. m. Art. 53 BV i. V. m. § 5 Nr. 2 StRGVV.

---

<sup>150</sup> Zweck der Beamteneigenschaft des Präsidenten ist es nach einer Ansicht, geeignete Universitätsprofessoren für die Leitung des Instituts gewinnen zu können (vgl. Grundmann, Geschichte, S. 20).

§ 12 Abs. 3 Satzung MGH sieht vor, dass die Rechnungsprüfung durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof erfolgt.

### **c) Bayerisches Selbstverwaltungskolleg**

Das Bayerische Selbstverwaltungskolleg wurde in der Nachkriegszeit gegründet<sup>151</sup>. Seine Aufgabe ist es nach Art. 1 Satz 1 BaySVwG i. V. m. § 2 Satzung BaySVwK, Kommunalpolitiker mit den Rechtsgrundlagen der kommunalen Selbstverwaltung und den Grundfragen der Demokratie vertraut zu machen. Hierzu führt es Grundlagenseminare und spezialisierte Vertiefungsseminare zu kommunalpolitischen Themen durch. Für seine eigenen Aufgaben besitzt es keine Hoheitsbefugnisse und ist daher eine KdöR infS.

Die Teilnahme an den Seminaren ist gemäß § 15 Abs. 1 Satzung BaySVwK für die kommunalen Mandatsträger kostenlos. Finanziert wird das Selbstverwaltungskolleg über Zuschüsse der Mitglieder (Art. 5 BaySVwG, § 10 Satzung BaySVwK).

Wie bei der Bayerischen Verwaltungsschule führt das Bayerische Staatsministerium des Innern Art. 2 Abs. 2 BaySVwG entsprechend die Aufsicht über das Selbstverwaltungskolleg. Eine vergleichbare Fortbildungsorganisation in der Rechtsform des eingetragenen Vereins gibt es in anderen Ländern nicht.

### **d) Exkurs: Bayerische Verwaltungsschule**

Die Bayerische Verwaltungsschule besteht bereits seit 1945. Ihr Vorläufer war bis 1920 die Bayerische Gemeindeverwaltungs- und Sparkassenschule. Mit Gesetz vom 21.12.1945<sup>152</sup> wurde die Bayerische Verwaltungsschule nach dem Krieg als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet.

Sie dient laut Art. 2 BayVwSG i. V. m. § 2 Satzung BayVwS der Aus- und Fortbildung der Beschäftigten in der staatlichen und kommunalen Verwaltung in Bayern. Im Rahmen der Ausbildungsprüfungen erlässt die Bayerische Verwaltungsschule für eigene Aufgaben Verwaltungsakte, so dass sie keine KdöR infS, sondern eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn ist.

---

<sup>151</sup> Die zunächst „Gemeinderatskolleg“ genannte Einrichtung wurde 1957 als „Bayerisches Selbstverwaltungskolleg“ zur Körperschaft des öffentlichen Rechts, Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BaySVwG. Vgl. Bayerische Staatszeitung Nr. 27 vom 06.07.1957, S. 4, Bayerische Staatszeitung Nr. 28 vom 13.07.1957, S. 4 und die Begründung zum Gesetzesentwurf (Verhandlungen des Bayerischen Landtages 1957, Beilage Nr. 2618).

<sup>152</sup> Gesetz Nr. 15 über die Bayerische Verwaltungsschule vom 21.12.1945 (GVBl. BY 1946, S. 137/BayRS 2038-1-1-I).

Ihr entsprechen die Studieninstitute in Niedersachsen<sup>153</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>154</sup>, sowie die Brandenburgische Kommunalakademie<sup>155</sup>.

### **e) Niedersächsische historische Körperschaften**

In Niedersachsen gibt es historisch hergebrachte Institutionen: die Landschaften, die Ritterschaften und die Damenstifte.

Diese Institutionen sind historisch gesehen eng miteinander verbunden, wobei die einzelnen Bindungen stark von den regionalen Verhältnissen geprägt wurden.

Die Damenstifte sind in der Reformation und in der Säkularisation entstanden. Sie verwandelten sich über die Zeit von klassischen Klöstern der katholischen Ordensgemeinschaften hin zu Einrichtungen für allein stehende Frauen. Diese Entwicklung hing von der regional unterschiedlich starken Stellung des Adels ab. Wenn er genügend Macht hatte, konnte er sich die Klöster als Stifte zur Versorgung von unverheirateten Töchtern sichern.

Die Ritterschaften waren Korporationen des begüterten Adels. Sie hatten im Laufe des Mittelalters politische Macht und Einfluss beim König erlangt.

Diese politische Macht war in den so genannten Landschaften präsent, die als frühe Ständeparlamente politische Mitspracherechte neben dem König hatten: die Ritterschaften bildeten neben den Städten und Kirchen eine Art Kammer innerhalb der Landschaften.

Es bestehen heute acht Landschaften<sup>156</sup>. Dies sind die sechs ständischen Landschaften des ehemaligen Königreichs Hannover, sowie die Ostfriesische und die Oldenburgische Landschaft.

Diese acht Landschaften sind nicht zu verwechseln mit den niedersächsischen Landschaftsverbänden. Die Landschaftsverbände sind regelmäßig eingetragene Vereine<sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> Das sind das Studieninstitut des Landes Niedersachsen, eine nicht-rechtsfähige Behörde, für die staatliche Verwaltung, sowie das „Niedersächsische Studieninstitut für kommunale Verwaltung Braunschweig e.V.“ (dieses ist aus der Gemeindeverwaltungsschule Braunschweig hervorgegangen), das „Niedersächsische Studieninstitut für kommunale Verwaltung Hannover e.V.“ und „Niedersächsische Studieninstitut für kommunale Verwaltung Oldenburg e.V.“.

<sup>154</sup> „Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e.V.“ in Magdeburg.

<sup>155</sup> Diese Körperschaft des öffentlichen Rechts ist aus den kommunalen Studieninstituten Brandenburg und Bernau fusioniert.

<sup>156</sup> Für einen kurzen Überblick über die historische Entstehung und Entwicklung der Landschaften und Ritterschaften siehe Reinicke in v. d. Osten, Rittergüter, S. 277–279 und Lindemann, Landschaften, S. 5–19.

<sup>157</sup> 11 der 13 Landschaftsverbände sind eingetragene Vereine. Sie entstanden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts maßgeblich aus finanziellen Erwägungen, denn das Land Niedersachsen hatte die Gewährung von Zuschüssen für die regionale Kulturförderung von der Gründung dieser

Sie haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Kultur der Region zu fördern. Mitglieder dieser Landschaftsverbände sind neben der entsprechenden Landschaft die Kommunen der jeweiligen Region.

Die Landschaften sind auch keine höheren Kommunalverbände<sup>158</sup>, wie etwa die Bezirke in Bayern oder die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen. Die höheren Kommunalverbände können daher nicht als ihre Pendants angesehen werden.

### ***aa) Ständisch geprägte, hannoversche Landschaften***

Die hannoverschen Landschaften haben ihre Wurzeln bereits im Ständewesen. Ihre aktuellen Rechtsgrundlagen stammen überwiegend aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts<sup>159</sup>.

Es handelt sich dabei um

- die Landschaft der Herzogtümer Bremen und Verden,
- die Landschaft des Fürstentums Hildesheim,
- die Landschaft des Fürstentums Osnabrück,
- die Calenberg-Grubenhagensche Landschaft,
- die Landschaft des Fürstentums Lüneburg und
- die Landschaft der Grafschaften Hoya und Diepholz.

Wenigstens diese sechs Landschaften des ehemaligen Königreichs Hannover werden traditionell als Körperschaften des öffentlichen Rechts angesehen<sup>160</sup>. Da sie keine Hoheitsbefugnisse haben, sind sie solche im nur formellen Sinn.

Heute haben sie statt hoheitlicher folgende öffentliche<sup>161</sup> Aufgaben<sup>162</sup>:

---

Landschaftsverbände abhängig gemacht (Reinicke, Landstände, S. 389). Zur Entstehung der Landschaftsverbände und der Verbindung zu den Landschaften siehe den Vortrag von Knopp, Landschaftsverbände.

<sup>158</sup> Ebenso Reinicke, Landstände, S. 249, der ihnen die Eigenschaft als Kommunalverband, Gemeindeverband oder Zweckverband abspricht.

<sup>159</sup> Reinicke, Landstände, S. 236 nennt die verschiedenen Statuten und Gesetze der Landschaften.

<sup>160</sup> Reinicke, Landstände, S. 248–252 bezeichnet die sechs Landschaften des ehemaligen Königreichs Hannover als Körperschaften des öffentlichen Rechts sui generis, denn sie seien keine Real- oder Personalkörperschaften. Ebenso Neumann, NV, Art. 6 Rn. 9. Reinicke, Landstände, S. 247 sieht in der Königlichen Verordnung vom 22.09.1867 (PreußischeGS S. 1635) den Staatshoheitsakt, der die Landschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im preußischen Staat anerkannt habe. Ausdrücklich für die nicht mehr ständisch geprägte Ostfriesische Landschaft: Bovenschulte, Gemeindeverbände, S. 101.

<sup>161</sup> Reinicke, Landstände, S. 264–266 und S. 350–351.

- Heimatpflege, Kulturpflege, soziale Aktivitäten (Studienstipendien, Waisenunterstützung)
- Trägerschaft der Versicherungsgruppe Hannover<sup>163</sup>

Zur Erfüllung dieser Aufgaben haben sie keinerlei Eingriffsrechte.

Mitglieder einer Landschaft sind Vertreter der drei ehemaligen Stände: Adel, Geistlichkeit und Städte<sup>164</sup>. Entsprechend unterteilen sie sich in drei Kurien<sup>165</sup>. Die erste Kurie bildet die Ritterschaft.

Der „Landtag“ ist die Mitgliederversammlung einer Landschaft. Dort sind die Mitglieder selbst oder Vertreter von ihnen versammelt. Der Landtag ist auch eines der beiden Organe der Landschaft<sup>166</sup> und ist für alle Aufgaben zuständig, wenn nicht der „Ausschuss“, das zweite Organ, zuständig ist. Vornehmlich ist der Landtag also für den Haushaltsplan, die Verwaltung des Vermögens, eine Änderung der Statuten sowie die Wahl des Ausschusses und des Landschaftssyndikus zuständig.

Der ständige Ausschuss ist das ausführende Organ der Landschaft. Er erledigt ihre Geschäfte zwischen den Landtagen. Tatsächlich traten die Landtage einiger Landschaften seit dem Krieg kaum mehr zusammen, so dass die Ausschüsse faktisch alle Landschaftsaufgaben wahrnehmen<sup>167</sup>.

Die Landschaften haben über §§ 121 Nr. 2 BRRG, 2 Abs. 1 NdsBG Dienstherrenfähigkeit<sup>168</sup>. Jedoch hat seit dem 2. Weltkrieg keine Landschaft mehr von der Möglichkeit

---

<sup>162</sup> Diese Aufgaben werden von Elster in Korte/Rebe, Verfassung, S. 516 und Lindemann, Landschaften, S. 17ff sowie Niedersächsischer Landesrechnungshof, Bemerkungen und Denkschrift, S. 111, genannt. Vgl. hierzu auch Reinicke, Landstände, S. 350–370.

Neumann, NV, Art. 6 Rn. 9 bezeichnet die hannoverschen Landschaften als Träger der öffentlichen Kulturpflege.

Kritisch zu den Aufgaben der Landschaften bereits 1898: von Meier, Hannoversche Verwaltungsgeschichte, 1. Band, S. 456.

<sup>163</sup> Diese Aufgabe hebt Reinicke in v. d. Osten, Rittergüter, S. 279 als bedeutungsvoll hervor. Ebenso Lindemann, Landschaften, S. 18f, der auch einen historischen Überblick über die Entwicklung dieser Aufgabe gibt.

<sup>164</sup> Näher zu den Mitgliedern der Landschaften und den Mitgliedern ihrer Mitgliederversammlung, des so genannten Landtags: Reinicke, Landstände, S. 240–243.

<sup>165</sup> Zur Kurienvorfassung der Landschaft und zu den Rechtsverhältnissen innerhalb einer Kurie siehe Reinicke, Landstände, S. 304f, 312ff.

<sup>166</sup> Vgl. für die Organe Reinicke, Landstände, S. 306ff.

<sup>167</sup> Vgl. auch Niedersächsischer Landesrechnungshof, Bemerkungen und Denkschrift, S. 109 zur Praxis der Landschaften, Landtage abzuhalten und zu Bedenken, die daher gegen die Ordnungsmäßigkeit der Landschaftsbeschlüsse bestehen.

<sup>168</sup> Reinicke, Landstände, S. 260, 309–311.

Gebrauch gemacht, Beamte anzustellen. Es gibt also faktisch keine Beamten bei den Landschaften mehr. Die Landschaften üben daher tatsächlich keine Disziplinargewalt mehr aus.

Die Aufsicht über diese Landschaften führt der niedersächsische Minister des Innern<sup>169</sup>. Dies ist eine Rechtsaufsicht<sup>170</sup>.

Die Landschaften sind keine Gebietskörperschaften, Zweckverbände oder Gemeindeverbände<sup>171</sup>.

### ***bb) Ostfriesische Landschaft***

Auch die Ostfriesische Landschaft ist eine Landschaft des ehemaligen Königreichs Hannover. Sie hat jedoch im Gegensatz zu den übrigen hannoverschen Landschaften im Jahr 1949 strukturelle Veränderungen erfahren<sup>172</sup>. Seitdem hat sie insbesondere keine ständische Binnenstruktur mehr und unterscheidet sich daher von den sechs übrigen hannoverschen Landschaften. Ihre Rechtsgrundlage ist heute die Verfassung der Ostfriesischen Landschaft vom 02.12.1989, zuletzt geändert am 11.07.1998<sup>173</sup>.

Ihre Mitglieder sind nach Art. VIII der Verfassung der Ostfriesischen Landschaft nicht mehr Standesangehörige, sondern Vertreter der Kommunen. Dadurch steht sie der kommunalen Verwaltung näher als die anderen sechs hannoverschen Landschaften.

Ihre Aufgaben sind Heimatpflege sowie die Förderung der regionalen Kultur, Bildung und Wissenschaft (Art. III der Verfassung der Ostfriesischen Landschaft). Außerdem ist sie gemeinsam mit dem Niedersächsischen Sparkassen- und Giroverband sowie der Landschaftlichen Brandkasse Hannover paritätisch Träger der Ostfriesischen Landschaftlichen Brandkasse.

Die Ostfriesische Landschaft kann im folgenden jedoch außer Acht gelassen werden. Denn sie ist im Gegensatz zu den übrigen hannoverschen Landschaften eine Organisation mit

---

<sup>169</sup> Beschluss des Niedersächsischen Landesministeriums über die Ausübung der Befugnisse gemäß Artikel 55 Abs. 3 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung vom 03.05.1951 (Nds. MBl. S. 169).

<sup>170</sup> Reinicke, Landstände, S. 282ff.

<sup>171</sup> Reinicke, Landstände, S. 248–252. Elster in Korte/Rebe, Verfassung, S. 516f.

<sup>172</sup> Niedersächsischer Landesrechnungshof, Bemerkungen und Denkschrift, S. 108.

<sup>173</sup> Die Verfassung der Ostfriesischen Landschaft wurde vom Niedersächsischen Minister des Innern am 28.02.1990 genehmigt und am 01.03.1990 im Amtsblatt für den Regierungsbezirk Weser-Ems veröffentlicht. Die Änderungen der Verfassung wurden nicht veröffentlicht. Die aktuelle Fassung ist unter <<http://www.ostfriesischelandschaft.de/ol/index.jsp?id=109>; Stand: 10.07.2004> zugänglich. Eine weitere gesetzliche Grundlage gibt es nicht.



Pflichtmitgliedschaft. In Art. I Abs. 2 der Verfassung der Ostfriesischen Landschaft ist die Mitgliedschaft der Landkreise Aurich, Leer und Wittmund sowie der Stadt Emden normiert. Die Verfassung sieht keine Austritts- oder Ausschlussnorm vor. Die Mitgliederversammlung könnte zwar Änderungen der Satzung beschließen, jedoch sind Satzungsänderungen von der Genehmigung des niedersächsischen Innenministers abhängig<sup>174</sup>. Ein Ausscheiden einer Kommune „aus eigener Kraft“ ist daher nicht möglich.

Bei einer öffentlich-rechtlichen Organisation mit Pflichtmitgliedschaft ist die Alternative der privatrechtlichen Rechtsform nicht möglich<sup>175</sup>. Eine Konkurrenz zwischen Körperschaft und Verein ist daher nicht gegeben.

---

<sup>174</sup> Art. X Abs. 1 Nr. 1 der Verfassung der Ostfriesischen Landschaft. Alle Satzungsänderungen wurden bisher erst nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bekannt gemacht und in Kraft gesetzt. Die Aufsicht über die Ostfriesische Landschaft führt gemäß dem Beschluss des Niedersächsischen Landesministeriums über die Ausübung der Befugnisse gemäß Artikel 55 Abs. 3 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung vom 03.05.1951 (Nds. MBl. S. 169) das Niedersächsische Innenministerium.

<sup>175</sup> Siehe hierzu auch S. 77f.

### ***cc) Oldenburgische Landschaft***

Die Oldenburgische Landschaft wurde durch Gesetz<sup>176</sup> als Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet<sup>177</sup>. Sie ist der Ostfriesischen Landschaft wegen ihrer kommunalen Mitglieder ähnlich.

Ihre Aufgaben sind folgende<sup>178</sup>:

- die Mitwirkung an der Pflege und Förderung der kulturellen und historischen Belange des ehemaligen Landes Oldenburg,
- insbesondere die Förderung historischer und heimatlicher Forschung, des Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutzes,
- die Pflege von Kunst, Kunsthandwerk und der niederdeutschen Sprache sowie
- die Erhaltung von Brauchtum und Volkstum

Die Landkreise und kreisfreien Städte der Region sind nach § 3 Abs. 1 Gesetz über die Oldenburgische Landschaft gesetzliche Pflichtmitglieder. Die weiteren Mitglieder<sup>179</sup> sind freiwillige Mitglieder. Wegen der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft kann die Rechtsform des eingetragenen Vereins nicht alternativ gewählt werden<sup>180</sup>.

### ***dd) Ritterschaften***

Die jeweils erste der drei Kurien der hannoverschen Landschaften wird regelmäßig aus der entsprechenden regionalen Ritterschaft gebildet. So sind die Ritterschaften zwar mit den Landschaften organisatorisch verbunden, sie bestehen jedoch als eigene Rechtspersonen in der Rechtsform von Körperschaften des öffentlichen Rechts<sup>181</sup> neben den Landschaften.

---

<sup>176</sup> Gesetz über die Oldenburgische Landschaft vom 27.05.1974 (Nds. GVBl. S. 253).

<sup>177</sup> Zum Hintergrund der Gründung kurz Knopp, Landschaftsverbände, passim.

<sup>178</sup> Die Aufgaben werden in § 2 Abs. 1 Gesetz über die Oldenburgische Landschaft i. V. m. § 2 der Verordnung über die Oldenburgische Landschaft vom 04.02.1975 (Nds. GVBl. S. 51), zuletzt geändert durch Verordnung vom 08.04.1987, genannt. Die Aufgabenwahrnehmung wird im Internetauftritt der Oldenburgischen Landschaft (<http://www.oldenburgischelandschaft.de>) anschaulich beschrieben.

<sup>179</sup> Dies können weitere juristischen Personen des öffentlichen Rechts sein, deren Aufgabenbereich sich auf das Gebiet des ehemaligen Landes Oldenburg erstreckt, § 3 Abs. 2 Gesetz über die Oldenburgische Landschaft.

<sup>180</sup> Siehe ausführlich S. 77f.

<sup>181</sup> Elster in Korte/Rebe, Verfassung, S. 517, Reinicke, Landstände, S. 319f und Stodolkowitz, Ritterschaften, S. 26ff. Weber, Kreditinstitut, S. 41: die Ritterschaft des Fürstentums Lüneburg sei eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne obrigkeitliche Befugnisse. Für alle Ritterschaften außer der Ritterschaft des vormaligen Fürstentums Verden auch Niedersächsischer Landesrechnungshof, Bemerkungen und Denkschrift, S. 112.

Es gibt folgende sechs Ritterschaften in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>182</sup>:

- Ritterschaft des Fürstentums Lüneburg
- Calenberg-Göttingen-Grubenhagensche Ritterschaft
- Ritterschaft des Fürstentums Bremen
- Ritterschaft des Fürstentums Osnabrück
- Ritterschaft des Fürstentums Hildesheim
- Ritterschaft des ehemaligen Landes Braunschweig

Die Ritterschaft des Herzogtums Verden ist zumindest nach der Finanzgerichtsbarkeit keine Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>183</sup>. In der Verwaltungspraxis wurde diese Einschätzung zur Ritterschaft des Herzogtums Verden bisher noch nicht auf die übrigen Ritterschaften übertragen.

Sie haben zum einen die Funktion, die Mitglieder der ersten Kurie der Landschaft zu stellen.

Zum anderen sind sie heute in erster Linie Selbsthilfeinstitutionen<sup>184</sup>. Ihre Aufgabe ist die Unterstützung ihrer Mitglieder, den Rittergutsbesitzern<sup>185</sup>. Sie gewähren Stipendien für die Ausbildung von Kindern<sup>186</sup> und Pflegegelder für die Versorgung Angehöriger.

Weitere Aufgabe von vier der sieben Ritterschaften ist die Trägerschaft ihrer Krediteinrichtungen<sup>187</sup>. Diese Krediteinrichtungen sind Schöpfungen des ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts, als die Ritterschaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten ihrer

---

<sup>182</sup> Reinicke in v. d. Osten, Rittergüter, S. 279 und Elster in Korte/Rebe, Verfassung, S. 517 führen außerdem die Ritterschaft des Fürstentums Verden auf; Stodolkowitz, Ritterschaften, S. 22 fasst die Ritterschaften der Fürstentümer Verden und Bremen zusammen.

<sup>183</sup> BFHE 177, S. 86 (88f). Das in diesem Urteil erwähnte Schreiben des Innenministeriums des Landes Niedersachsen vom 04.01.1982 (Aktz.: 31.1-10061/2-3) war an den Niedersächsischen Landesrechnungshof gerichtet und erging in Abschrift an das Finanzamt Soltau, die Landschaft der vormaligen Herzogtümer Bremen und Verden, sowie die Arbeitsgemeinschaft der Hannoverschen Landschaften. Das Schreiben lag in Kopie dem Verfasser vor.

<sup>184</sup> Niedersächsischer Landesrechnungshof, Bemerkungen und Denkschrift, S. 112.

<sup>185</sup> Elster in Korte/Rebe, Verfassung, S. 518. Der Kreis der Mitglieder ist überschaubar: die Ritterschaft des Fürstentums Lüneburg hat z. B. etwa 90 Mitglieder (Stand 12/2003).

<sup>186</sup> Die Schul- und Studienstipendien beliefen sich etwa bei der Ritterschaft des Fürstentums Lüneburg 2003 auf eine Gesamthöhe von knapp € 70.000.

<sup>187</sup> Vgl. Reinicke, Landstände, S. 372ff und Geiecke, Kreditinstitute, passim zu diesen Instituten allgemein. Zum Calenberger Kreditverein siehe: Hans Freiherr von Uslar-Gleichen/Johann Diedrich Wätjen, Das Ritterschaftliche Kreditinstitut, in v. d. Osten, Rittergüter, S. 291–294. Dieser Beitrag ist wortgleich mit: dies., Das Ritterschaftliche Kreditinstitut, in: Ritterschaft des vormaligen Fürstentums Hildesheim (Hg.) bearbeitet von Armgard von Reden-Dohna, Die Rittersitze des vormaligen Fürstentums Hildesheim, 2. Auflage, Göttingen 1996, S. 419–422. Zum Ritterschaftlichen Kreditinstitut des Fürstentums Lüneburg siehe Weber, Kreditinstitut, passim.

Mitglieder begegnen wollten<sup>188</sup>. Heute nehmen die Krediteinrichtungen weitgehend übliche Bankgeschäfte wahr<sup>189</sup>. Im Rahmen dieser Untersuchung bleiben sie selbst außer Betracht, denn sie sind keine Körperschaften des öffentlichen Rechts<sup>190</sup>.

Allerdings kann die Aufgabe der Trägerschaft der Krediteinrichtungen durch die Ritterschaften im weiten Sinn als Denkmalschutzaufgabe betrachtet werden. Denn die Einrichtungen gewähren den Rittergutsbesitzern zinsgünstige Kredite oder Zinszuschüsse<sup>191</sup>. Diese Beihilfen werden zur Erhaltung der Rittergüter gewährt. Neben dem land- und/oder forstwirtschaftlichen Betrieb umfasst ein Rittergut auch ein so genanntes „castrum“, also ein ritterschaftliches Wohngebäude. Die castra sind oftmals prächtige Höfe, herrschaftliche Gebäude, Burgen oder Schlösser<sup>192</sup>. Die Unterstützung ihrer Erhaltung durch die Trägerschaft der Krediteinrichtungen kann daher als Art Denkmalpflege und Sorge um Kulturgüter angesehen werden.

Darüber hinaus unterhalten die Ritterschaften oftmals ein eigenes Archiv mit angeschlossener Bibliothek.

Ihnen stehen keine hoheitlichen Handlungsmittel für die Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung; sie können insbesondere keine Verwaltungsakte erlassen. Die Mitgliedschaft ist außerdem freiwillig, so dass es sich bei den Ritterschaften um KdöRs infS handelt.

Die Ritterschaften unterstehen wegen der Rechtsform als Körperschaft des öffentlichen Rechts der Aufsicht des Niedersächsischen Innenministeriums<sup>193</sup>. Nur die braunschweigische Ritterschaft untersteht der Aufsicht des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft

---

<sup>188</sup> Siehe für die historischen Umstände und die Entwicklung der Krediteinrichtungen Hindersmann, Ritterschaftliche Adel, S. 327ff. Ebenso zur geschichtlichen Entwicklung: Geiecke, Kreditinstitute, S. 64–115.

<sup>189</sup> Für die heutigen Geschäfte siehe z. B. die Internetseiten des Calenberger Kreditvereins unter <<http://www.calenberger.de>; Stand: 09.07.2004>. Das Ritterschaftliche Kreditinstitut des Fürstentums Lüneburg hat seine tatsächlichen Bankgeschäfte auf eine andere Bank verlagert und damit die eigene Geschäftstätigkeit eingestellt, Geiecke, Kreditinstitute, S. 205ff.

<sup>190</sup> Die Rechtsform der einzelnen Krediteinrichtungen hat zuletzt Geiecke, Kreditinstitute, S. 207ff, 213, 216 und 219ff untersucht. Reinicke, Landstände, S. 373 und Twiehaus, Kreditanstalten, S. 33f hielten noch wenigstens drei der Krediteinrichtungen für Körperschaften des öffentlichen Rechts.

<sup>191</sup> Das Ritterschaftliche Kreditinstitut des Fürstentums Lüneburg schüttete 2002 Unterstützungen i. H. v. ca. € 340.000 aus.

<sup>192</sup> Die Rittergüter der Calenberg-Göttingen-Grubenhagenschen Ritterschaft werden beschrieben in: Calenberg-Göttingen-Grubenhagensche Ritterschaft, Die Rittergüter der Calenberg-Göttingen-Grubenhagenschen Ritterschaft.

Die Rittergüter der Hildesheimer Ritterschaft werden dargestellt in: Ritterschaft des vormaligen Fürstentums Hildesheim, Die Rittersitze des vormaligen Fürstentums Hildesheim.

<sup>193</sup> Niedersächsischer Landesrechnungshof, Bemerkungen und Denkschrift, S. 113.

und Forsten<sup>194</sup>. Nach Reinicke haben die Einzelaufsichtsrechte heute allerdings lediglich die Qualität von Unbedenklichkeitserklärungen<sup>195</sup>.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten die Ritterschaften keine staatlichen oder kommunalen Zuschüsse.

Die Ritterschaften unterstehen als Körperschaften des öffentlichen Rechts gemäß § 111 Abs. 1 Niedersächsische Landeshaushaltsordnung<sup>196</sup> der Überprüfung durch den Landesrechnungshof.

Mitglieder dieser Ritterschaften waren historisch zwar der regionale Adel, aber spätestens 1867 wurden die Adelsvorrechte in diesen Ritterschaften aufgehoben<sup>197</sup>. Seitdem sind Mitglieder der Ritterschaften die Rittergutsbesitzer unabhängig von ihrer Geburt.

Die in anderen Teilen Deutschlands bestehenden Adelsverbände können nicht als Pendants der Ritterschaften angesehen werden, obwohl sie als eingetragene Vereine organisiert sind<sup>198</sup>. Sie unterscheiden sich zum einen maßgeblich durch ihren adeligen Mitgliederkreis

---

<sup>194</sup> Reinicke, Landstände, S. 322. Nach Niedersächsischer Landesrechnungshof, Bemerkungen und Denkschrift, S. 108 hat der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten seine Befugnisse weitgehend auf den Präsidenten des Niedersächsischen Verwaltungsbezirks in Braunschweig delegiert.

<sup>195</sup> Reinicke, Landstände, S. 322f.

<sup>196</sup> Niedersächsische Landeshaushaltsordnung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert am 18.12.2001 (Nds. GVBl. S. 806).

<sup>197</sup> Reinicke, Landstände, S. 319.

<sup>198</sup> Etwa der „Sächsische Adel e.V.“, die „Vereinigung des Adels in Bayern e.V.“ sowie die sonstigen Mitglieder der Vereinigung der Deutschen Adelsverbände.

So ist die Schleswig-Holsteinische Prälaten- und Ritterschaft nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts wenigstens seit dem preußischen Adelsgesetz (Gesetz über die Aufhebung der Standesvorrechte des Adels und die Auflösung der Hausvermögen vom 23.07.1920 [Preußische Gesetzsammlung Heft Nr. 32, S. 367–382]) keine Körperschaft des öffentlichen Rechts mehr (RG, SHAnzeigen 1928, S. 23 [23]). In diesem Ausführungsgesetz zu Art. 109 Abs. 3 WRV wurden „alle auf dem öffentlichen Rechte Preußens beruhenden Vorrechte des bisherigen Adelstandes“ aufgehoben. Es bezog sich auf alle Vorrechte des Adelstandes, unabhängig davon, ob sie Individualmitgliedern des Adels oder Vereinigungen von Mitgliedern des Adels zustanden (RG, SHAnzeigen 1928, S. 23 [24]). Die öffentlich-rechtliche Rechtsnatur wurde als Vorrecht angesehen, denn nach der Vorstellung des Reichsgerichts hat eine Körperschaft des öffentlichen Rechts insofern eine bevorzugte Stellung, als dass sie nach ihrem Wesen mit öffentlichen Zwangsbefugnissen gegenüber einzelnen Staatsbürgern ausgestattet sei (RG, SHAnzeigen 1928, S. 23 [23f]).

Hintergrund der Entscheidung des Reichsgerichts – wie schon für das Urteil des Berufungsgerichts – war zweierlei: Zum einen war für die Gerichte eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne öffentlich-rechtliche Befugnisse nicht denkbar (RG, SHAnzeigen 1928, S. 23 [23f] und OLG Kiel, SHAnzeigen 1927, S. 60 [61]). Zum anderen wurde wohl bereits der Entzug von Streitigkeiten mit einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit als Vorrecht angesehen. Daher musste gerade der öffentlich-rechtliche Status der Ritterschaft durch das Adelsgesetz genommen werden und nicht nur einzelne Rechte der Ritterschaft (OLG Kiel, SHAnzeigen 1927, S. 60 [62]).

Dem entspricht es, dass die Prälaten- und Ritterschaft in Schleswig-Holstein in der Praxis im Gegensatz zu den Ritterschaften in Niedersachsen nicht mehr als Körperschaft des öffentlichen Rechts behandelt wird.

und zum anderen durch ihre Aufgaben: Diese übrigen Adelsverbände stellen weder Mitglieder der Kurie von Landschaften, noch tragen sie Kreditinstitute.

### *ee) Damenstifte*

In Niedersachsen bestehen als weitere historische Institutionen und als selbständige, verwaltungsrechtliche Körperschaften des öffentlichen Rechts die sechs Lüneburger Klöster<sup>199</sup>, sowie die vier „Frauenstifte“ Bassum, Börstel, Fischbeck und Obernkirchen.

Diese Klöster und Stifte entstanden aus katholischen Ordenseinrichtungen, die während der Reformation die lutherische Konfession angenommen haben. Der Aufhebung sind sie während der Reformation entgangen, weil Adel und Patriziat nicht auf sie als Versorgungseinrichtungen für unverheiratete Töchter verzichten wollten. Inzwischen sind aus diesen Versorgungseinrichtungen Stätten des kulturellen, kirchlichen und sozialen Engagements geworden.

Gelübde im Sinne katholischer Ordensgemeinschaften sind nicht abzulegen. Grundlage des gemeinschaftlichen Lebens sind die staatlicherseits erlassenen Klosterordnungen bzw. genehmigten Stiftssatzungen<sup>200</sup>. Wegen dieser allein vom Staat erlassenen Klosterordnungen handelt es sich auch nicht um kirchliche, sondern verwaltungsrechtliche Körperschaften<sup>201</sup>. Die Klöster und Stifte sind nach ihren Satzungen Körperschaften des öffentlichen Rechts und stehen unter dem Schutz und der Aufsicht des Landes Niedersachsen<sup>202</sup>.

Die Aufgabe der Klöster und Stifte ist es, allein stehende, evangelische Frauen in einer Lebensgemeinschaft zu verbinden, die kulturellen, kirchlichen und sozialen Zwecken

---

<sup>199</sup> Es handelt sich um die Klöster Ebstorf, Isenhagen, Lüne, Medingen, Walsrode und Wienhausen. Die ähnlichen Calenberger Klöster sind keine eigenständigen juristischen Personen, sondern Teil des Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds. Dieser ist eine selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts. Das Kloster Bursfelde ist nicht rechtlich selbständig, sondern Eigentum der Klosterkammer Hannover. Die Klöster Loccum und Amelungsborn sind zwar Körperschaften des öffentlichen Rechts, aber der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Hannover eingegliedert und als solche zur Kirche gehörig (Sperling, Jahrbuch der Gesellschaft für Niedersächsische Kirchengeschichte 1974, S. 137ff [148f]). Kirchliche Körperschaften werden in dieser Arbeit nicht behandelt, siehe oben S. 75f. Das Gethsemanekloster Riechenberg wird von einem eingetragenen Verein getragen und ist eine freie Initiative der evangelischen Kirche. Der Braunschweigische Vereinigte Kloster- und Studienfonds und die Vereinigte Kirchen- und Klosterkammer in Erfurt/Thüringen sind Stiftungen, die dem Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds entsprechen.

<sup>200</sup> Für die geschichtliche Entwicklung dieser Klosterordnungen siehe Sperling, Jahrbuch der Gesellschaft für Niedersächsische Kirchengeschichte 1974, S. 137ff (139ff).

<sup>201</sup> Sperling, Jahrbuch der Gesellschaft für Niedersächsische Kirchengeschichte 1974, S. 137ff (146) sieht die niedersächsischen Klöster als „res mixtae“ an. Aber auch als solche wären sie nicht reine kirchenrechtliche Körperschaften des öffentlichen Rechts und daher in dieser Arbeit zu berücksichtigen.

<sup>202</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Klosterordnung Medingen exemplarisch für die Klosterordnungen. Die Lüneburger Klöster haben wörtlich übereinstimmende Klosterordnungen, Sperling, Jahrbuch der Gesellschaft für Niedersächsische Kirchengeschichte 1974, S. 137ff (143).  
Siehe § 1 Abs. 1, 2 Satzung Obernkirchen stellvertretend für die Stifte.

dient<sup>203</sup>. Daneben betreuen die Klöster die Klostergebäude<sup>204</sup> und machen sie der Öffentlichkeit zugänglich. Schließlich versorgen sie ihre Konventualinnen bzw. Kapitularinnen, wenn diese selbst ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können – siehe etwa § 3 Abs. 1 lit. c) Klosterordnung Medingen oder § 3 lit. c) Satzung Obernkirchen.

Die Klöster üben keine Hoheitsbefugnisse aus und sind daher KdöRs infS. Zwar ist die Äbtissin als Vorsteherin des Klosters Dienstvorgesetzte der Konventualinnen und aller Bediensteten des Kloster und verteilt daher die Aufgaben<sup>205</sup>. Dies ist aber die Stellung eines Dienstherrn oder Arbeitgebers, nicht die Ausübung von Hoheitsbefugnis. Hoheitsbefugnis, wie etwa die rechtswirksame Verleihung einer Klosterstelle gemäß § 4 Abs. 1 Klosterordnung Medingen oder § 4 Abs. 1 Satzung Obernkirchen, der Widerruf der Verleihung einer Klosterstelle nach § 5 Abs. 1 Klosterordnung Medingen oder der Wegfall der Präbende<sup>206</sup>, wird nicht durch die Äbtissin als Vertreter des Klosters, sondern durch den Niedersächsischen Kultusminister oder den von ihm bestellten Landeskommissar ausgeübt.

Neben solchen Einzelrechten übt der Niedersächsische Kultusminister und subsidiär der von ihm bestellte Landeskommissar die Rechtsaufsicht über die Klöster aus<sup>207</sup>.

Auch in Schleswig-Holstein wurden mit der Reformation Kloster- und Kirchengut eingezogen. Auch hier erreichte die Ritterschaft die Umwandlung der vier katholischen Nonnenklöster in adelige, evangelische Damenstifte zur Versorgung unverheirateter Töchter<sup>208</sup>. Im Gegensatz zu Niedersachsen sind diese jedoch nicht mehr als Körperschaften des öffentlichen Rechts erhalten<sup>209</sup>. Sie sind außerdem keine eingetragenen Vereine, so dass sie im Rahmen dieser Arbeit nicht zu berücksichtigen sind.

---

<sup>203</sup> § 3 Abs. 1 lit. a) Klosterordnung Medingen; § 3 lit. a) Satzung Obernkirchen.

<sup>204</sup> Die Gebäude werden finanziell von der Klosterkammer Hannover unterhalten.

<sup>205</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 Klosterordnung Medingen. Siehe auch § 16 Satzung Obernkirchen, wonach die Äbtissin „den Angestellten des Stifts vorsteht“ und § 15 Satzung Obernkirchen, wonach die Äbtissin die „Leiterin und, wenn nötig, die Ermahnerin der Kapitularinnen“ ist.

<sup>206</sup> §§ 5 Abs. 2, 3; 8 Abs. 2 Klosterordnung Medingen. Die Präbende ist eine monatliche finanzielle Unterstützung der Konventualinnen, die bei Bedürftigkeit aus dem Klostervermögen gezahlt wird. Beim Stift Obernkirchen entscheidet über den Ausschluss einer Kapitularin oder einen Abzug von der Präbende das Kapitel, also die Mitgliederversammlung des Stifts, §§ 5 Abs. 1, 7 Abs. 2 Satzung Obernkirchen.

<sup>207</sup> Siehe wiederum beispielshalber: § 1 Abs. 2 Klosterordnung Medingen. Seit 1946/49 ist der Präsident der Klosterkammer zugleich der Landeskommissar der Klöster und Stifte (Franitza, Klosterfonds, S. 77). § 1 Abs. 1, 2 Satzung Obernkirchen i. V. m. Anordnung über den Umfang und Handhabung der Staatsaufsicht vom 05.03.1962.

<sup>208</sup> Schütz/Stocks, Preetz, S. 3; Opet, ZSHG 1922, S. 207ff (211–217, 223f). Es handelt sich um die Klöster Itzehoe, Preetz, Uetersen und St. Johannis vor Schleswig.

<sup>209</sup> RFHE 23, S. 301 (307). Zur Rechtsstellung der Adelig Klöster und die historische Entwicklung der Ansicht, dass diese privatrechtlicher Natur seien siehe umfassend Laux, SHAnzeigen 1959, S. 2ff (2f).

## f) Landesgewerbeanstalt Bayern

Die Landesgewerbeanstalt Bayern ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit, § 1 Nr. 1 Satzung LGA<sup>210</sup>. Sie ist gemeinnützig.

Die LGA versteht sich als Dienstleister der Wirtschaft, des Verbrauchers und der öffentlichen Verwaltung in technischer, wirtschaftlicher und gestalterischer Hinsicht. Sie betreibt aktive Wirtschaftsförderung. Ihre Aufgaben umfassen im Wesentlichen Prüfen und Untersuchen, Beraten und Begutachten, Zertifizieren sowie Aus- und Fortbilden.

Sie ist Träger der Innovationsberatungsstelle Nordbayern. Als solche entscheidet sie über die Vergabe öffentlicher Mittel im Rahmen des Technologieförderungsprogramms<sup>211</sup>, des Förderprogramms „Leitprojekte Medizintechnik sowie des Bayerischen Umweltberatungs- und Auditprogramms<sup>212</sup>. Auch im Rahmen von Materialprüfungen im Bauwesen<sup>213</sup> trifft die Landesgewerbeanstalt verbindliche Entscheidungen. Diese staatlich verliehenen Befugnisse sind zwar Hoheitsbefugnisse. Sie dienen aber nicht eigenen Zwecken, so dass die Landesgewerbeanstalt keine Körperschaft des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn ist<sup>214</sup>. Die Förderprogramme sind solche des Freistaats, die im Rahmen seiner Haushaltsmittel aufgelegt<sup>215</sup> und in seinem Auftrag durchgeführt werden. Die Materialprüfung im Bauwesen dient der staatlich geforderten Bausicherheit; die Landesgewerbeanstalt wird hier wie ein Beliehener tätig<sup>216</sup>. Die Einbindung der Landesgewerbeanstalt erfolgt aus organisatorischen Gründen und weil sie das Fachwissen für derlei Tätigkeiten hat.

Die Landesgewerbeanstalt hat trotz der Besonderheit, dass es auch Anteilsscheine an ihrem Vermögen gibt, eine mitgliederschaftlich organisierte Struktur: Organe der Landesgewerbeanstalt sind gemäß § 10 Satzung LGA die Hauptversammlung, das Direktorium und der Aufsichtsrat.

---

<sup>210</sup> Ihr wurde bereits 1916 der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen. Zur Geschichte der Landesgewerbeanstalt und ihren Vorläufern siehe Knöpfle, Verleihung, S. 14 Fn. 29 und [http://www.lga.de/de/unternehmen/unternehmen\\_geschichte.shtml](http://www.lga.de/de/unternehmen/unternehmen_geschichte.shtml); Stand: 07.07.2004.

<sup>211</sup> Nr. 7.6 der Richtlinie zur Durchführung des Bayerischen Technologieförderungs-Programms (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 26.05.2000, Aktz.: VIII/3b-16659).

<sup>212</sup> Nr. 6.2 der Richtlinie zur Förderung von Umweltberatungen und Umweltmanagementsystemen bei kleinen und mittleren Unternehmen (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 06.12.2000, Aktz.: 32d-8031.32-2000/20).

<sup>213</sup> Z. B. erteilt sie den Übereinstimmungsnachweis gemäß Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 BayBO.

<sup>214</sup> Siehe zur Definition der KdöR infS unten S. 80ff.

<sup>215</sup> So formuliert es die Einleitung der jeweiligen Richtlinien.

<sup>216</sup> Schwarzer/König, Bayerische Bauordnung, Art. 27 Rn. 4.



Die Hauptversammlung ist die jährliche Mitgliederversammlung nach § 11 Nr. 1, 2 Satzung LGA. Sie beschließt über Satzungsänderungen (§ 23 Satzung LGA), die Auflösung der Landesgewerbeanstalt (§ 24 Satzung LGA) und die Zusammensetzung des Aufsichtsrates.

Der Aufsichtsrat ist das zentrale Steuerungs- und Kontrollorgan der Landesgewerbeanstalt. Laut § 16 Satzung LGA bestimmt er das Direktorium und überprüft dessen Arbeit.

Auf die Zusammensetzung des Aufsichtsrats hat der Freistaat Bayern über § 14 Satzung LGA einen, für eine mitgliedschaftlich organisierte Einrichtung außergewöhnlich großen Einfluss. Er benennt direkt drei der neun Mitglieder. Außerdem hat er für fünf weitere Mitglieder ein exklusives Vorschlagsrecht zur Wahl durch die Hauptversammlung. Lediglich der Personalvertreter im Aufsichtsrat wird frei von staatlichem Einfluss bestimmt.

Das Direktorium nimmt entsprechend § 17 Nr. 1 Satzung LGA die Geschäftsführung der Landesgewerbeanstalt wahr. Es vertritt die Landesgewerbeanstalt (§ 19 Satzung LGA).

Gemäß §§ 1 Nr. 1, 22 Satzung LGA unterliegt die Landesgewerbeanstalt der Rechtsaufsicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie.

Die Finanzierung erfolgt über Erträge aus eigener Leistung und aus eigenem Vermögen, Mitgliedsbeiträge und Zuwendungen.

Im Rahmen der Rechnungsprüfung wird die Landesgewerbeanstalt nach den handelsrechtlichen Normen für Kapitalgesellschaften, §§ 316ff HGB, geprüft (§ 21 Nr. 1 Satzung LGA). Daneben hat das Land Bayern über § 21 Nr. 3 Satzung LGA Rechte nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz.

### **g) Akademien der Wissenschaften**

Im Gegensatz zu den Akademien der Künste sind alle sieben deutschen Akademien der Wissenschaften<sup>217</sup> als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> Dies sind die Bayerische Akademie der Wissenschaften, die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, die Akademie der Wissenschaften zu Göttingen, Sächsische Akademie der Wissenschaften zu Leipzig, Heidelberger Akademie, Akademie der Wissenschaften und der Literatur zu Mainz, Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften.

<sup>218</sup> Zur Geschichte der Akademien der Wissenschaften siehe Thews, 40 Jahre Akademie, S. 7f.

Die Akademien haben die Aufgabe, die Wissenschaften zu pflegen. Dies geschieht durch den interdisziplinären Gedankenaustausch unter den Mitgliedern, die Kommunikation in und mit der Öffentlichkeit, die Durchführung eines Veranstaltungsprogramms, Veröffentlichungen, die Verleihung wissenschaftlicher Preise und die Anregung oder Durchführung wissenschaftlicher Forschungsprojekte. Von den Universitäten unterscheiden sich die Akademien grundlegend, weil sie nur der Forschung, nicht auch der Lehre dienen. Mangels Hoheitsbefugnissen zur Erfüllung dieser Aufgaben sind die Akademien KdöRs infS.

Mitglieder der Akademien sind Gelehrte, die durch ihre Forschungen zu einer wesentlichen Erweiterung des Wissensbestandes ihres Fachs beigetragen haben. Sie werden von den Mitgliedern zugewählt. Die Akademien sind mitgliederschaftlich organisiert.

Die Akademien werden finanziell in erster Linie vom Staat getragen. An der Finanzierung beteiligt sich nicht nur das jeweilige Land sondern auch der Bund.

Die Akademien haben Dienstherrenfähigkeit und unterstehen staatlicher Rechtsaufsicht.

### **h) Exkurs: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband**

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband ist eine rechts- und dienstherrenfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts, Art. 1 BayPrVbG<sup>219</sup>. Er hat gemäß Art. 2 Abs. 1, 3 BayPrVbG die Aufgabe der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung für die Kommunen und berät diese in Fragen der Wirtschaftsführung.

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband hat entsprechend Art. 3 Abs. 1, 2 BayPrVbG und § 2 Satzung BayKPrVb neben gesetzlichen Pflichtmitgliedern auch freiwillige Mitglieder<sup>220</sup>.

Alle Mitglieder des Verbands tragen dessen Ausgaben über Beiträge und Gebühren nach Art. 5 Abs. 1 BayPrVbG i. V. m. § 4 Abs. 5 Satzung BayKPrVb. Diese Finanzregelung ist den gesetzlichen Mitgliedern gegenüber Ausübung von Hoheitsbefugnissen. Darüber

---

<sup>219</sup> Diese Organisationsform gibt es in Deutschland für die überörtliche kommunale Rechnungsprüfung in keinem anderen Land. In Nordrhein-Westfalen wird seit 2003 die kommunale überörtliche Rechnungsprüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt, einer Anstalt des öffentlichen Rechts durchgeführt. Eine Gemeindeprüfungsanstalt gibt es darüber hinaus in Baden-Württemberg. In anderen Ländern wird die Prüfung im Rahmen der unmittelbaren Staatsverwaltung durchgeführt.

Siehe zur Entstehung des Prüfungsverbandes als „Verein des öffentlichen Rechts“ 1920 und zur Verleihung des Status Körperschaft des öffentlichen Rechts 1932: Thoma, 40 Jahre Bayerischer Prüfungsverband, S. 13, 17.

<sup>220</sup> Der Verband hat nach Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband, Geschäftsbericht 2003, S. 11 tatsächlich 1.292 Mitglieder (Stand: 31.12.2003).

hinaus hat der Bayerische Kommunale Prüfungsverband weitere Eingriffsrechte, wie etwa die weitreichenden Auskunftsrechte des § 4 Abs. 4 Satzung BayKPrVb. Es handelt sich daher um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn.

## **II. Rechtliche Grundlagen von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein**

### **1. Die Körperschaft des öffentlichen Rechts**

Die Körperschaft des öffentlichen Rechts ist eine der drei Organisationsrechtsformen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts: Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Für Körperschaften ist ihre mitgliedschaftliche Verfasstheit, für Anstalten ist das Benutzungsverhältnis und für Stiftungen ist das verselbständigte Kapital prägend.

#### **a) Typologie**

Bei den Körperschaften des öffentlichen Rechts gibt es unterschiedliche Typen. Die Typenbildung kann nach verschiedenen Kriterien erfolgen.

Die gebräuchlichste Typologie knüpft an die Bedingung der Mitgliedschaft in der Körperschaft an und unterteilt so in Gebietskörperschaften, Personalkörperschaften, Realkörperschaften und Verband- oder Bundkörperschaften<sup>221</sup>. Nach dem Grad der Selbständigkeit einer Körperschaft des öffentlichen Rechts wird zwischen (un)mittelbarer Bundesverwaltung, (un)mittelbarer Landesverwaltung, Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung unterschieden<sup>222</sup>. Nach dem Grad der Rechtsfähigkeit wird in rechtsfähige, teilrechtsfähige und nicht-rechtsfähige Körperschaften unterteilt<sup>223</sup>.

Für diese Arbeit ist vor allem die Typologie von Mronz von Bedeutung, die nach der Ausstattung mit Hoheitsgewalt unterscheidet<sup>224</sup>. Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Hoheitsgewalt nennt er „Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn“. Die Körperschaften ohne Hoheitsgewalt bezeichnet er als „Körperschaften des öffentlichen Rechts im (nur) formellen Sinn“. Die KdöR infS ist also ein Typus der Rechtsform Körperschaft des öffentlichen Rechts. Wenn im folgenden von der (Organisations-)Rechtsform KdöR infS gesprochen wird, ist damit dieser Typus bezeichnet.

---

<sup>221</sup> Vgl. für diese Unterteilung etwa Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 30ff.

<sup>222</sup> Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 24ff.

<sup>223</sup> Siehe hierzu statt vieler: Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 17ff. Zu weiteren Merkmalen, die nicht zur Begriffsbildung, sondern nur zur Typisierung der KdöR dienen können, siehe Endrös, Rechtsprechung und Computer, S. 53ff.

<sup>224</sup> Mronz, Körperschaften, S. 143.

Der Typus Körperschaft des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn ist dem tatsächlichen Befund nach die Regel: Gemeinden und Landkreise, freiberufliche und wirtschaftliche Kammern, Waldwirtschaftsgenossenschaften und Wasserverbände, sie alle sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit hoheitlichen Befugnissen<sup>225</sup>. Die KdöR infS sind dagegen in der Minderzahl<sup>226</sup>. Länderübergreifend gibt es sie nur als Akademien der schönen Künste und als Akademien der Wissenschaften. Regional kommen sie vor allem in Bayern und Niedersachsen vor<sup>227</sup>.

### **b) Ausschluss von staatskirchenrechtlichen Körperschaften**

Es wird bereits deutlich, dass im Rahmen dieser Untersuchung nur auf verwaltungsrechtliche, nicht auf staatskirchenrechtliche Körperschaften des öffentlichen Rechts eingegangen wird. Sofern Religionsgemeinschaften nicht bereits Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, haben sie aus historischen Gründen die Möglichkeit, den Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts zu erlangen<sup>228</sup>. Sie nehmen über Art. 140 GG i. V. m. Art 137 Abs. 5 Satz 1 WRV eine verfassungsrechtliche Sonderstellung ein. Ihnen gebühren vielfach Sonderrechte, wie etwa das Besteuerungsrecht, das Parochialrecht, ihre Organisationshoheit oder ihre Autonomie<sup>229</sup>. Wegen dieser Sonderheiten sind sie keine verwaltungsrechtlichen<sup>230</sup>, sondern staatskirchenrechtliche Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie sind nur schwer zu vergleichen. Sie werden auch als Körperschaften des öffentlichen Rechts „sui generis“ bezeichnet<sup>231</sup>.

Die Besonderheit der öffentlich-rechtlich organisierten Kirchen und Religionsgesellschaften hebt auch das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung hervor<sup>232</sup>. Sie sind anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht gleichgestellt<sup>233</sup>. Die Rechtsform gliedert diese Kirchen weder organisch in den Staat ein, noch unterwirft sie sie

---

<sup>225</sup> Siehe z. B. Kluth, Selbstverwaltung, S. 31ff.

<sup>226</sup> Sie werden im einzelnen in Abschnitt „I. Tatsächliche Konkurrenz von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein“, S. 27ff, aufgeführt.

<sup>227</sup> Vgl. hierfür ebenso Abschnitt „I. Tatsächliche Konkurrenz von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein“, S. 27ff.

<sup>228</sup> Siehe zur geschichtlichen Entwicklung der grundgesetzlichen Regelung Kirchhof, HdbStKirchR I, S. 658–666.

<sup>229</sup> Hierzu und zu weiteren Sonderrechten: Kirchhof, HdbStKirchR I, S. 670ff und Koriath in Maunz/Dürig, GG, Art. 140/Art. 137 WRV Rn. 87ff.

<sup>230</sup> Endrös, Rechtsprechung und Computer, S. 51; Hollerbach, HStR VI 2001, § 138 Rn. 132.

<sup>231</sup> Zu dieser Bezeichnung v. Campenhausen, Staatskirchenrecht, S. 143 m. w. N. Zur Begriffsbestimmung der staatskirchenrechtlichen Körperschaft siehe Voll, HdBBayStKirchR, S. 66–68.

<sup>232</sup> BVerfGE 30, S. 415 (428); BVerfGE 18, S. 385 (386f); BVerfGE 21, S. 362 (374); BVerfGE 42, S. 312 (321); BVerfGE 53, S. 366 (387) und zuletzt BVerfGE 102, S. 370 (387f) auch zum folgenden.

<sup>233</sup> Koriath in Maunz/Dürig, GG, Art. 140/Art. 137 WRV Rn. 65.

einer staatlichen Aufsicht<sup>234</sup>. Die Kirchen sind auch in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht im weitesten Sinne staatsmittelbare Organisationen oder Verwaltungseinrichtungen<sup>235</sup>.

Die Ausgrenzung staatskirchenrechtlicher Religionsgemeinschaften erfasst im Rahmen dieser Untersuchung auch Orden und Klöster<sup>236</sup>. Dies übersieht nicht, dass Orden und Klöster weniger Unterschiede zu KdöRs infS aufweisen als die übrigen Religionsgemeinschaften. Denn sie haben nicht alle Sonderrechte der jeweiligen Mutterkirche, wie z. B. das Besteuerungsrecht oder das Parochialrecht. Auch sind bei ihnen grundsätzlich ähnliche Zweckmäßigkeitserwägungen wie bei den hier untersuchten Körperschaften und Vereinen anzustellen. Schließlich fällt auf, dass sie in Bayern häufig als Körperschaften des öffentlichen Rechts, während sie in anderen Ländern als Vereine organisiert sind. Zuweilen wird mit der Verlegung des Ordenssitzes nach Bayern auch der Wechsel der Rechtsform verbunden<sup>237</sup>.

Dennoch bleiben sie außer Betracht, denn die Orden sind wie Ortsgemeinden Untergliederungen ihrer Mutterkirchen<sup>238</sup> und die Klöster Untergliederungen der Orden. Als solche nehmen sie an der Sonderstellung ihrer Kirchen teil. Für ihren Körperschaftsstatus sind die innerkirchliche Organisation, deren Organisationshoheit und die landesrechtlichen Konkordate maßgeblich<sup>239</sup>. Die Rechtmäßigkeitserwägung zu ihnen unterscheidet sich daher wesentlich von der zu den verwaltungsrechtlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts.

## 2. Der Verein

Der Verein ist die Grundform der körperschaftlich organisierten Vereinigungen des bürgerlichen Rechts. Er ist als Zusammenschluss einer Vielzahl von Personen gedacht und daher vom Wechsel seiner individuellen Mitglieder unabhängig.

---

<sup>234</sup> BVerfGE 18, S. 385 (387); BVerfGE 30, S. 415 (428); BVerfGE 42, S. 312 (321f); BVerfGE 53, S. 366 (387).

<sup>235</sup> BVerfGE 42, S. 312 (321).

<sup>236</sup> Zur kirchenrechtlichen Terminologie der Katholischen Kirche und das einschlägige kanonische Recht siehe Primetshofer, HdbKathKirchR, S. 604ff.

<sup>237</sup> In den letzten Jahren erfolgte etwa mit dem örtlichen Wechsel des Deutschen Ordens von Frankfurt nach Weyarn auch der Wechsel der Rechtsform vom eingetragenen Verein zur Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die als Verein organisierte Norddeutsche Provinz des Jesuitenordens fusionierte unlängst mit dessen Oberdeutschen Provinz zu den „Deutschen Jesuiten, Körperschaft des öffentlichen Rechts“ mit Sitz in München.

<sup>238</sup> Voll, HdbBayStKirchR, S. 78.

<sup>239</sup> Die Erlangung der Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts für Untergliederungen der Kirche erläutert Friesenhahn, HdbStKirchR I, 1. Auflage, S. 566–571. Für einen Überblick über die Konkordate Hollerbach, HdbStKirchR I, S. 253ff.

Das Bürgerliche Gesetzbuch unterscheidet wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Vereine, §§ 21f BGB. Grundsätzlich können nur Vereine mit nichtwirtschaftlicher Zielsetzung, so genannte Idealvereine, die Rechtsform des eingetragenen Vereins und damit Rechtsfähigkeit erlangen.

Die Gemeinnützigkeit ist ein rein steuerrechtlicher Terminus, §§ 51–68 AO. Oftmals sind allerdings eingetragene Vereine auch gemeinnützig.

### **3. Abgrenzung von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein**

Es gibt viele Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Körperschaft des öffentlichen Rechts und dem eingetragenen Verein. Je nachdem unter welchem Gesichtspunkt die beiden Rechtsformen betrachtet werden, scheinen bald die Gemeinsamkeiten, bald die Unterschiede hervor.

Auf die prägende Gemeinsamkeit der beiden Rechtsformen, die körperschaftliche Struktur zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke, wurde bereits in der Einleitung hingewiesen<sup>240</sup>.

Rechtliche, nicht prägende Unterschiede und Gemeinsamkeiten werden unten bei der Untersuchung der Zweckmäßigkeit aufgezeigt<sup>241</sup>.

Hier soll jedoch bereits auf folgende Unterschiede hingewiesen werden: Rechtlich ist eine Pflichtmitgliedschaft nur bei der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts zulässig<sup>242</sup>. Die Pflichtmitgliedschaft ist eine mögliche Folge des öffentlichen Status. Eine Pflichtmitgliedschaft kann bei Beachtung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur effektiven Wahrnehmung von legitimen öffentlichen Aufgaben vorgesehen werden<sup>243</sup>.

Anders hingegen beim Verein. Die Pflichtmitgliedschaft verträgt sich nicht mit der grundrechtlich gesicherten<sup>244</sup> Privatautonomie und ist bei privaten Rechtssubjekten nicht möglich<sup>245</sup>. Die Mitgliedschaft in einem Verein ist immer freiwillig.

---

<sup>240</sup> Siehe oben S. 23.

<sup>241</sup> Siehe unten C. II. Zweckmäßigkeit, S. 118ff.

<sup>242</sup> Pohle, Interessenverbände, S. 338; Hendler, DÖV 1986, S. 675 (676).

<sup>243</sup> Hendler, Ordnungsprinzip, S. 334ff.

<sup>244</sup> Die negative Vereinigungsfreiheit des Art. 9 GG.

Aufgrund dieses Unterschiedes stehen die Rechtsformen Körperschaft des öffentlichen Rechts und eingetragener Verein in keiner Konkurrenz zueinander, wenn ein Verband mit Pflichtmitgliedschaft ausgestattet werden soll. In diesem Fall ist nur die Körperschaft des öffentlichen Rechts als Rechtsform möglich.

Außerdem unterscheiden sich Körperschaft und Verein dadurch, dass die Körperschaft des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben wahrnehmen muss<sup>246</sup>, während dies beim eingetragenen Verein nicht der Fall ist. Öffentliche Aufgaben sind Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen<sup>247</sup>. Oder anders ausgedrückt: die Körperschaft muss Aufgaben erfüllen, die die öffentliche Hand fördern. Voraussetzung für die Verleihung des Körperschaftsstatus ist die Wahrnehmung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen.

#### **4. Die Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn**

In der Einleitung<sup>248</sup> und in der Typologie der Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>249</sup> wurde bereits kurz auf die KdöR infS als Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Hoheitsbefugnisse eingegangen. Im folgenden soll ihr Name näher erläutert werden und eine Definition gegeben werden.

##### **a) Name**

Mronz verwendet als Erster das Begriffspaar Körperschaft des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn einerseits und Körperschaft des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn andererseits<sup>250</sup>. Damit unterteilt er die Körperschaften des öffentlichen Rechts in zwei Arten: solche mit hoheitlichen Befugnissen, die in den Staat eingegliedert sind, und solche ohne Hoheitsbefugnisse, die nicht in den Staat eingegliedert sind<sup>251</sup>.

---

<sup>245</sup> Reichert, Vereinsrecht, Rn. 2; Stöber, Vereinsrecht, Rn. 1; Hendler, Ordnungsprinzip, S. 334; Scholz in Maunz/Dürig, GG, Art. 9 Rn. 88f.

<sup>246</sup> So etwa Scheuner, Körperschaften, S. 813ff; Knöpfle, Rechnungshöfe, S. 13 und ders., Körperschaften, S. 94, der von „im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben“ spricht; ebenso Riederle, Spitzenverbände, S. 47 und Czerny, Partizipation, S. 74. Aus der Literatur zum Verwaltungsrecht siehe nur Maurer, Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 37 oder Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 12, der allerdings auf „öffentlichen Zweck“ abstellt.

<sup>247</sup> Siehe die in der vorherigen Fußnote genannten Fundstellen.

<sup>248</sup> Siehe oben S. 23ff.

<sup>249</sup> Siehe oben S. 74f.

<sup>250</sup> Mronz, Körperschaften, S. 118 und 143.

<sup>251</sup> Mronz, Körperschaften, S. 118 und 143.



Die Bezeichnungen „Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn“ und „Körperschaft des öffentlichen Rechts im formellen Sinn“ sind für ihn gleichbedeutend<sup>252</sup>.

Die meisten anderen Autoren übernehmen diese Sprachhandhabung<sup>253</sup>.

Die verkürzte Bezeichnung „Körperschaft des öffentlichen Rechts im formellen Sinn“ ist allerdings unglücklich. Sie kann leicht zu Missverständnissen führen. Denn Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn sind ihrer Form nach, also formell, auch Körperschaften des öffentlichen Rechts. Es wäre also nahe liegend, sie auch unter der Bezeichnung „Körperschaft des öffentlichen Rechts im formellen Sinn“ zu erfassen. Stellt man hingegen auf das „nur“ ab, ist eindeutig, dass die Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn nicht erfasst werden. Zu Missverständnissen kann es außerdem wegen der Parallelität zur Bezeichnung „Gesetz im formellen Sinn“ kommen<sup>254</sup>. Bei den formellen Gesetzen kommt es allein auf die Entstehung im Gesetzgebungsverfahren an, während der Inhalt – ein Gesetz im materiellen Sinn oder nicht – keine Rolle spielt<sup>255</sup>. Bei der KdöR infS verhält es sich hingegen genau anders herum: Für die Bezeichnung spielt ihre Entstehung keine Rolle, während der Inhalt von Bedeutung ist. Zur Vermeidung von Missverständnissen halte ich die Bezeichnung „Körperschaft des öffentlichen Rechts im *nur* formellen Sinn“ für geeigneter als die Bezeichnung „Körperschaft des öffentlichen Rechts im formellen Sinn“.

Kluth verwendet für die KdöRs infS die Bezeichnung „Formalkörperschaften“, ohne jedoch einen Terminus für die Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn zu prägen<sup>256</sup>. Daneben spricht er auch von formellen Körperschaften<sup>257</sup>. Allgemein gebräuchlich sind diese Bezeichnungen bisher nicht.

---

<sup>252</sup> Siehe Mronz, Körperschaften, S. 118, 143, 165.

<sup>253</sup> Knöpfle, Rechnungshöfe, S. 18, Knöpfle, Verleihung 1987, S. 11 und Knöpfle, Körperschaften, S. 97; di Fabio, BayVBl. 1999, S. 449ff (450, 451, 452).

Einige Autoren verwenden nur noch die Bezeichnung „Körperschaft des öffentlichen Rechts im formellen Sinn“: Dreier, Hierarchische Verwaltung, S. 267; Czerny, Partizipation, S. 68; Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff.

Irriger, Elemente, S. 66 verwendet die Bezeichnung „öffentlich-rechtliche Körperschaften im bloß formellen Sinne“ und auf S. 65 die Bezeichnung „Körperschaften des öffentlichen Rechts im formellen Sinn“.

Hagel/Simmacher/Huber, Verband, S. 267 verwendet nur die Bezeichnung „Körperschaft des öffentlichen Rechts in nur formellen Sinn“.

<sup>254</sup> Eine ebenso missverständliche Parallelität bestünde zur „Rechtsprechung im formellen Sinne“. Zu dieser siehe Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § 20 Rn. 51.

<sup>255</sup> Vgl. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § 24 Rn. 34.

<sup>256</sup> Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 13.

<sup>257</sup> Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 84.

## b) Definition

Die KdöR infS ist nach allgemeiner Auffassung eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die keine hoheitlichen Befugnisse hat und nicht in den Staat eingegliedert ist<sup>258</sup>. Dies soll sie zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn abgrenzen, die quantitativ gesehen der Regelfall der Körperschaft des öffentlichen Rechts sind.

### *aa) Mangelnde Hoheitsbefugnisse für eigene Zwecke*

Allerdings ist diese Definition ungenau. Es fehlt der Zusatz, dass die KdöR infS keine hoheitlichen Befugnisse **für eigene Zwecke** hat.

Dieser bisher außer Acht gelassene Zusatz ergibt sich aus folgender Überlegung: Einige Verbände sind nach einheitlicher Ansicht KdöRs infS. Für ihre eigenen Zwecke und Ziele üben sie keine Hoheitsbefugnisse aus. Jedoch üben sie in zweierlei Hinsicht Hoheitsbefugnisse aus: zum einen im Rahmen ihrer Dienstherrenfähigkeit, zum anderen wenn sie quasi wie Beliehene tätig werden. Diese Hoheitsbefugnisse sind für die Verbände jedoch nicht wesentlich, so dass sie dadurch nicht zu Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn werden.

Diese Überlegung soll am Beispiel der bayerischen kommunalen Spitzenverbände veranschaulicht werden. Es besteht Einigkeit darüber, dass die kommunalen Spitzenverbände in Bayern KdöRs infS sind<sup>259</sup>.

**Hoheitliche Befugnisse** sind jedenfalls die Befugnis Zwang auszuüben und einseitig verbindlich oder einseitig erforderlich zu handeln<sup>260</sup>. Das umfasst insbesondere die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten<sup>261</sup> und von Rechtssätzen mit Außenwirkung<sup>262</sup>.

---

<sup>258</sup> Mronz, Körperschaften, S. 166. Bereits Obermayer, Verwaltungsakt, S. 60f und Jellinek, System, S. 267f hatten auf das Phänomen der fehlenden Hoheitsbefugnisse und der mangelnden Staatseingliederung bei einigen Körperschaften des öffentlichen Rechts hingewiesen.

Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453) definiert KdöR infS als öffentlich-rechtliche Verbände, die mit dem Staat und aller öffentlichen Verwaltung nichts zu tun haben. Daraus schließt er, dass ihnen hoheitliche Befugnisse nicht zustehen.

Die Wesensmerkmale einer KdöR infS nach Knöpfle ergeben sich aus einer Gesamtschau seiner Schriften zu diesem Thema: Körperschaften, S. 97, Rechnungshöfe, S. 19 und Verleihung, S. 12.

Czerny, Partizipation, S. 72; Riederle, Spitzenverbände, S. 48.

Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 13, hingegen stellt nur darauf ab, dass KdöR infS keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen und keinen öffentlichen Zwecken dienen.

<sup>259</sup> Mronz, Körperschaften, S. 171; Knöpfle, Körperschaften, S. 98; Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453); Riederle, Spitzenverbände, S. 49; Czerny, Partizipation, S. 72.

<sup>260</sup> Mronz, Körperschaften, S. 114f.

<sup>261</sup> Mronz, Körperschaften, S. 116; Knöpfle, Körperschaften, S. 97; Knöpfle, Verleihung, S. 9, 12.

<sup>262</sup> Knöpfle, Körperschaften, S. 97; Knöpfle, Verleihung, S. 9, 12; Knöpfle, Rechnungshöfe, S. 22; Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 14f.

Daneben wird in der Literatur noch die Kompetenz, Beiträge und Gebühren zu erheben, genannt<sup>263</sup>.

Hoheitsbefugnis umfasst weder alle öffentliche Gewalt im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG, noch Handeln in privatrechtlicher Rechtsform. Denn hoheitliches Handeln ist nach herrschender Ansicht eine Teilmenge öffentlich-rechtlichen Handelns<sup>264</sup>. Hoheitlichem Handeln in diesem Sinne wohnt ein Duldungs-, Beachtungs- oder Befolgungsgebot inne<sup>265</sup>. Daher sind unverbindliche öffentlich-rechtliche Handlungen, die zwar unter den Begriff der öffentlichen Gewalt des Art. 19 Abs. 4 GG zu fassen sind<sup>266</sup>, nicht unter den Begriff der Hoheitsbefugnis zu fassen. Sie sind nicht verbindlich. Im Ergebnis dürfte hoheitlich in diesem Sinne grundsätzlich mit obrigkeitlich gleichzusetzen sein<sup>267</sup>.

Hoheitsbefugnis ist also nicht im Sinne von aller Befugnis eines Hoheitsträgers zu verstehen. Denn diese berechtigt zu allen hoheitlichen Handlungsformen, also zu allen öffentlich-rechtlichen Maßnahmen von obrigkeitlichem über schlicht-hoheitliches bis zu schlicht realem Verwaltungshandeln<sup>268</sup>. Hoheitsbefugnis ist im Sinne von der Befugnis zu verstehen, die allein einem Hoheitsträger und sonst keinem anderen zusteht.

Im **Kernbereich** der Tätigkeiten der bayerischen kommunalen Spitzenverbände, der Beratung und Information ihrer Mitglieder und des Landes, setzen sie kein Recht und werden nur unverbindlich tätig<sup>269</sup>. Sie stellen den Mitgliedern und dem Freistaat Bayern ihre Sachkenntnis lediglich unverbindlich zur Verfügung. Sie nutzen hierfür keine obrigkeitlichen Mittel. Daher üben sie in diesem Tätigkeitsbereich keine Hoheitsbefugnisse aus.

Im Bereich der **Organisation ihrer Mitglieder** üben die KdöRs infS auch keine Hoheitsbefugnisse aus. Selbst die Erhebung der Mitgliedsbeiträge oder der Ausschluss eines Mitglieds sind keine hoheitlichen Befugnisse. Diese Maßnahmen folgen nicht aus einer Hoheitsgewalt der Körperschaft über die Mitglieder, sondern sind Folge der freiwilligen Anerkennung oder Gestaltung der Satzung der Körperschaft des öffentlichen Rechts

---

<sup>263</sup> Knöpfle, Verleihung, S. 9; Knöpfle, Rechnungshöfe, S. 22.

<sup>264</sup> Mit Begründung Hill, DVBl. 1989, S. 321ff (327).

<sup>265</sup> Hill, DVBl. 1989, S. 321ff (327).

<sup>266</sup> Siehe für derartige unverbindliche Handlungen Schmidt-Aßmann in Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 59f, 64f, 69.

<sup>267</sup> Vgl. zum Begriff „Obrigkeitlich“: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § 23 Rn. 39.

<sup>268</sup> Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § 23 Rn. 39f.

<sup>269</sup> Vgl. im Detail hierfür die Darstellung der einzelnen Körperschaften: für den Landkreistag S. 29 und 34, für den Gemeindegtag S. 44 und für den Städtetag S. 43.

durch die Mitglieder. Die Berechtigung zur Erhebung der Mitgliedsbeiträge und ähnliche Rechte ergeben sich aus der Anerkennung der Satzung durch das Mitglied beim Eintritt in die Körperschaft. Sie sind allein Ausfluss von Privatautonomie. Die Mitglieder können den KdöRs infS diese Rechte durch Änderung der Satzung oder Austritt ohne weiteres wieder entziehen<sup>270</sup>. Dementsprechend ist die Gestaltung der Satzung einer KdöR infS kein hoheitlicher Rechtssetzungsakt<sup>271</sup> und die Satzung selbst kein objektives Recht<sup>272</sup>. Sie ist vielmehr der Satzung eines eingetragenen Vereins vergleichbar.

Allerdings nutzen die bayerischen kommunalen Spitzenverbände die ihnen gemeinsam mit dem Status verliehene **Dienstherrenfähigkeit** um Beamte anzustellen. Im Rahmen der Beamtenverhältnisse erlassen sie zwangsläufig Verwaltungsakte und üben daher hoheitliche Befugnisse aus<sup>273</sup>. Dadurch werden die Verbände allerdings nicht zu Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn.

Mronz begründet dies damit, dass die Dienstherreneigenschaft bei KdöRs infS verfassungswidrig und daher nichtig sei<sup>274</sup>.

Knöpfler zufolge hat die Nutzung der Dienstherreneigenschaft keine Auswirkung auf die Einordnung als KdöR infS, denn sie habe nur rechtliche Wirkungen im Innenbereich zwischen dem Verband und der Beamtenschaft. Sie befähige den Verband nicht zum Erlass hoheitlicher Akte im Außenverhältnis<sup>275</sup>.

Egal ob man diesen Begründungen folgen will oder nicht, jedenfalls berühren die Dienstherrenfähigkeit und die in ihrem Rahmen erlassenen Verwaltungsakte nicht den Zweck und die Aufgaben der bayerischen kommunalen Spitzenverbände. Während der Zweck der Verbände wesentlich für sie ist, ist die Dienstherrenfähigkeit für sie letztlich nur zweitrangig und damit nicht wesentlich. Daher reichen die Befugnisse im Rahmen der Dienstherrenfähigkeit nicht aus, dienstherrenfähige Verbände nicht mehr als KdöRs infS anzusehen.

Neben den Hoheitsbefugnissen bezüglich ihrer Beamten üben die kommunalen Spitzenverbände in Bayern auch Hoheitsbefugnisse bei der **Besetzung von Gremien** aus. Die Bayerischen kommunalen Spitzenverbände benennen z. B. Mitglieder des Medienrats,

---

<sup>270</sup> Mronz, Körperschaften, S. 187.

<sup>271</sup> Knöpfler in Nawiascky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. 98 Rn. 35.

<sup>272</sup> Siehe für das Bayerische Rote Kreuz BayVerfGH 15, S. 22 (27).

<sup>273</sup> Siehe hierzu und in Bezug auf den BayLKT auch unten S. 109.

<sup>274</sup> Mronz, Körperschaften, S. 187.

<sup>275</sup> Knöpfler, Verleihung, S. 52.

des Rundfunkrats, des Vorstandes und des Landesausschusses der Kommunalen Prüfungsanstalt, des Landespflegeausschusses, sowie weiterer Ausschüsse<sup>276</sup>. Hier nehmen sie eigenverantwortlich und im eigenen Namen, quasi wie Beliehene<sup>277</sup>, für Hoheitsträger Hoheitsbefugnisse wahr<sup>278</sup>, indem sie verbindlich Mitglieder dieser Gremien bestimmen. Es handelt sich bei diesen Gremien um Beiräte und Ausschüsse, die anderen Verwaltungsträgern eingegliedert sind und die die Landesverwaltung auf bestimmten Sachgebieten beraten sollen und für sie tätig werden. Weder die Arbeit dieser Gremien noch deren Besetzung fallen unmittelbar unter die Aufgaben der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen ihrer eigenen Ziele und Zwecke. Indiz hierfür ist bereits, dass die Verbände diese Hoheitsbefugnisse nicht als Aufgaben mit der Statusverleihung, sondern verstreut in einzelnen Gesetzen übertragen bekommen haben<sup>279</sup>. Ein weiteres Indiz ist, dass die Gremien Teil eines anderen, staatlichen Rechtsträgers sind, anstatt Ausschüsse der KdöRs infS zu sein. Dieser andere Rechtsträger nutzt den Sachverstand des Gremiums. Es ist Teil seiner Aufgabe, sich diesen Sachverstand über die Einberufung des Gremiums und dessen Arbeit zu verschaffen. Dazu müsste er das Gremium besetzen. Die Gesetze übertragen diesen Teil der Aufgabe lediglich an hierfür besonders geeignete Personen: die bayerischen kommunalen Spitzenverbände. Hierfür sind diese besonders geeignet, denn sie haben bereits die Organisation, ihre Mitgliedskommunen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und so sachkundige und geeignete Vertreter aus dem kommunalen Bereich für die Gremien bestimmen zu können. Im Rahmen dieser Übertragung bekommen die bayerischen kommunalen Spitzenverbände mitunter auch die Macht verliehen, Gremien mit Mitgliedern selbständig, unmittelbar und verbindlich zu besetzen<sup>280</sup>. Die Ausübung dieser Macht ist einseitig verbindliches Handeln aus gesetzlich verliehener Hoheitsgewalt, wenn nicht gar ein Verwaltungsakt. Hier üben die bayerischen kommunalen Spitzenverbände also Hoheitsbefugnisse aus. Diese „Quasi-Beleihung“ hat allerdings keinen Einfluss auf die Einordnung der Körperschaft des öffentlichen Rechts als solche im nur formellen Sinn. Denn die Hoheitsbefugnisse werden nicht für eigene Aufgaben der

---

<sup>276</sup> Siehe für Einzelheiten die Darstellung der einzelnen kommunalen Spitzenverbände, insbesondere S. 36f für den BayLKT.

<sup>277</sup> Von einer echten Beleihung kann nicht gesprochen werden, denn beliehen werden können nur Privatrechtssubjekte, vgl. die Definition bei Stober in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 90 Rn. 4.

<sup>278</sup> Amtshilfe liegt nicht vor, denn es handelt sich um eigene, gesetzlich zugewiesene Aufgaben der KdöRs infS.

<sup>279</sup> Siehe für die einzelnen Rechtsgrundlagen beim BayLKT S. 36 und die folgende Fußnote.

<sup>280</sup> So z. B. beim Rundfunkrat (Art. 6 Abs. 3 Nr. 5 Bayerisches Rundfunkgesetz), dem Medienrat (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Bayerisches Mediengesetz) und dem Landesausschuss des Kommunalen Prüfungsverbandes (§ 6 Abs. 1 Satzung BayKPrVb).

kommunalen Spitzenverbände verliehen, sondern lediglich zur Erfüllung einzelner staatlicher Aufgaben. Der wesentliche Zweck und die Ziele der bayerischen kommunalen Spitzenverbände werden dadurch nicht tangiert. Daher führen diese Hoheitsbefugnisse nicht zu einer Charakterisierung der Verbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn.

Solche Hoheitsbefugnisse der KdöRs infS wurden bisher außer Acht gelassen. Für die bayerischen kommunalen Spitzenverbände gilt einhellig, dass sie trotz der Beschäftigung von Beamten keine Hoheitsbefugnisse ausüben<sup>281</sup>.

### ***bb)(Keine) Staatseingliederung?***

KdöRs infS sind nach vorherrschender Ansicht nicht in den Staat eingegliedert<sup>282</sup>. Unabhängig davon, ob diese Ansicht zutreffend ist oder nicht, ist dieses Merkmal der mangelnden Staatseingliederung nicht in die Definition der KdöR infS aufzunehmen. Das ergibt sich aus Folgendem:

Die mangelnde Staatseingliederung wird teils als Folge der fehlenden Hoheitsbefugnisse aufgefasst<sup>283</sup>. Wenn sie aber Folge der fehlenden Hoheitsbefugnisse ist, dann ist sie neben den fehlenden Hoheitsbefugnissen für eigene Aufgaben kein selbständiges Abgrenzungskriterium. Die mangelnde Staatseingliederung ist dann eine Eigentümlichkeit<sup>284</sup> der KdöR infS. Sie grenzt von nichts anderem ab als die fehlenden Hoheitsbefugnisse. Nach dieser Auffassung handelt es sich bei der mangelnden Staatseingliederung also um ein Sekundärmerkmal. Dies ist zwar für die Begriffsbestimmung geeignet, aber für eine Definition im Sinne einer Abgrenzung überflüssig. Daher ist die mangelnde Staatseingliederung nicht in die Definition aufzunehmen<sup>285</sup>.

Wenn man wie Renck genau die umgekehrte Folgebeziehung annimmt<sup>286</sup>, also dass die mangelnde Staatseingliederung das Fehlen von Hoheitsbefugnissen bedingt, benötigt man

---

<sup>281</sup> So direkt: Riederle, Spitzenverbände, S. 49; Mronz, Körperschaften, S. 171; Knöpfle, Verleihung, S. 11f und Czerny, Partizipation, S. 72.

Indirekt sagen dies durch die Definition der KdöR infS als Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Hoheitsbefugnisse und die Subsumtion der bayerischen kommunalen Spitzenverbände hierunter: Knöpfle, Körperschaften, S. 97f; Knöpfle, Rechnungshöfe, S. 19f; Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453).

<sup>282</sup> Siehe oben die in Fn. 258 genannten Autoren.

<sup>283</sup> Siehe für diese Folgebeziehung Mronz, Körperschaften, S. 117, 166.

<sup>284</sup> Zur „Eigentümlichkeit“ als terminus technicus siehe Schneider, Logik, S. 33.

<sup>285</sup> Zu Definitionsregeln vgl. Schneider, Logik, S. 48ff, insbesondere S. 49.

<sup>286</sup> Für Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453) sind die fehlenden Hoheitsbefugnisse Folge der mangelnden Staatseingliederung.

für die Definition der KdöR infS entsprechend nicht die fehlenden Hoheitsbefugnisse, sondern nur die mangelnde Staatseingliederung. Denn dann wären die fehlenden Hoheitsbefugnisse ein Sekundärmerkmal. Diese Folge wird aber nicht gezogen.

Schließlich werden die fehlenden Hoheitsbefugnisse und die mangelnde Staatseingliederung auch gemeinsam bei der Definition der KdöR infS angeführt, ohne zu erkennen zu geben, ob und in welcher Beziehung diese beiden Merkmale zueinander stehen oder wogegen die mangelnde Staatseingliederung begrifflich abgrenzen soll<sup>287</sup>. Ein Merkmal ist aber nicht in eine Definition aufzunehmen, wenn es keine Abgrenzungsfunktion hat.

Abgesehen davon wird regelmäßig nicht erläutert, von welchem Staatsverständnis bei dem Merkmal der mangelnden Staatseingliederung ausgegangen wird. Bei der mehrdeutigen Bedeutung der Bezeichnung Staat ist daher ohne eine nähere Erläuterung, was man unter Staat versteht, nicht viel für die Definition der KdöR infS gewonnen. Dies sei an einem Beispiel verdeutlicht:

Gerade Vertreter der Auffassung, dass die mangelnde Staatseingliederung Merkmal der KdöR infS ist, bleiben die Erklärung schuldig, weshalb sie etwa die Bayerische Akademie der schönen Künste dennoch als KdöR infS ansehen<sup>288</sup>. Für die Bayerische Akademie der schönen Künste liegt es nahe, sie als staatlich anzusehen. Hierfür sprechen die Rechtsgrundlagen der Bayerische Akademie der schönen Künste. Sie wurde laut der Präambel der Verordnung BADSK „in Erfüllung der dem Bayerischen Staat durch Artikel 140 Abs. 2 der Verfassung übertragenen Aufgabe“ gegründet. Die Satzung der Bayerischen Akademie der schönen Künste wurde aufgrund der „Verordnung über die Einrichtung der staatlichen Behörden“<sup>289</sup> erlassen. Diese Verordnung erging zu Art. 77 Abs. 1 BV, der die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung regelt, und ermächtigt nach ihrem Einleitungssatz und § 1 die Staatsministerien zur „Einrichtung von Staatsbehörden nach Maßgabe des Staatshaushalts“. Wenn aber die Bayerische Akademie der schönen Künste staatlich ist, fragt sich, welches abweichende Staatsverständnis diejenigen haben, die die Akademie als KdöR infS ansehen, obgleich nach ihrer Ansicht eine KdöR infS eben nicht in den Staat eingegliedert ist.

---

<sup>287</sup> So di Fabio, BayVBl. 1999, 449ff (450, 452). Ebenso Knöpfle, Körperschaften, S. 97 und Knöpfle, Verleihung, S. 11ff. Allerdings stellt Knöpfle, Rechnungshöfe, S. 21 nur auf die Hoheitsbefugnisse als Artunterschied zwischen der Körperschaft des öffentlichen Rechts im materiellen bzw. im nur formellen Sinn ab.

<sup>288</sup> Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453); Czerny, Partizipation, S. 72 und Riederle, Spitzenverbände, S. 48.

<sup>289</sup> Verordnung über die Einrichtung der staatlichen Behörden vom 31.03.1954 (GVBl. S. 56/BayRS 200-1-S).

Diese Ungewissheit das Staatsverständnis betreffend ist ein weiterer Grund, die mangelnde Staatseingliederung nicht in die Definition der KdöR infS aufzunehmen.

### ***cc) Ergebnis***

Die Definition der KdöR infS ist daher genauer zu fassen als bisher üblich: Die KdöR infS ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, der keine hoheitlichen Befugnisse zur Erfüllung eigener Aufgaben zustehen.

### **c) Exkurs: Verein mit Körperschaftsrechten**

Als mit der KdöR infS artverwandt können auch die Vereine mit Körperschaftsrechten angesehen werden. Es handelt sich hierbei um historische Institutionen im Gebiet des ehemaligen Großherzogtums Baden. Sie sind eine weitere Mischform von eingetragendem Verein und Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Als solche wären sie grundsätzlich im Rahmen dieser Arbeit zu berücksichtigen, geht es dieser Arbeit doch darum, einen Beitrag zur Diskussion über die angemessene Rechtsform von Organisationen im Schnittbereich von Staat und Gesellschaft zu leisten und zu helfen, bei künftigen Gründungen oder Neuordnungen die Wahl der Rechtsform zu erleichtern.

Diese Organisationsrechtsform wird jedoch im Rahmen dieser Arbeit außer Acht gelassen, denn die Rechtsgrundlage zur Schaffung von Vereinen mit Körperschaftsrechten ist 1980 außer Kraft getreten<sup>290</sup>. Eine Organisation hat heute daher keine Möglichkeit mehr, die Rechtsform „Verein mit Körperschaftsrechten“ zu erlangen.

Dennoch ist diese Rechtsform nicht nur von historischem Interesse, denn es existieren noch einige wenige Organisationen dieser Art. Genannt seien beispielsweise der Badische Blinden- und Sehbehindertenverein V.m.K.<sup>291</sup> und die Freiburger Wissenschaftliche

---

<sup>290</sup> Rechtsgrundlage war die landesherrliche Verordnung die Erteilung der Körperschaftsrechte betreffend vom 17.11.1883 (GVBl. 1883, S. 324), der wiederum § 9 des II. Konstitutionsedikts vom 14.07.1807 (nach von Barga, Körperschaften Baden, S. 14 Fn. 6 veröffentlicht im Großherzoglich-Badisches Regierungsblatt 1807, S. 125 [129f]) zu Grunde lag.

Diese Vorschrift trat nicht bereits wegen Art. 55 EGBGB außer Kraft, denn es handelt sich nicht um eine privatrechtliche Norm, die allein von Art. 55 EGBGB erfasst werden (ebenso von Barga, Körperschaften Baden, S. 120, insbes. Fn. 423 m. w. N.). Allerdings ist sie mit der Verordnung der Landesregierung zur Bereinigung des baden-württembergischen Ordnungsrechts (Erste Rechtsbereinigungsverordnung – 1.RBerVO) vom 04.03.1980 (GVBl. BW S. 137) außer Kraft getreten. Neue Vereine mit Körperschaftsrechten können auf dieser Rechtsgrundlage also nicht mehr errichtet werden. Die Verordnung ist jedoch für die bereits bestehenden Vereine mit Körperschaftsrechten noch anwendbar, §§ 5 Abs. 4 des Gesetzes zur Bereinigung des baden-württembergischen Landesrechts (Rechtsbereinigungsgesetz – RBerG) vom 12.02.1980 (GVBl. BW S. 98).

<sup>291</sup> Seine Rechtsgrundlage ist nach von Barga, Körperschaften Baden, S. 120 Fn. 425 die Staatsministerialentschließung vom 14.09.1904 (StA 1904, S. 470). Er hat heute seinen Sitz in Mannheim. Siehe auch seine Internetseiten unter <<http://www.bbsvvmk.de>; Stand: 09.07.2004>.



Gesellschaft<sup>292</sup>. Dieser Organisationsform hat sich in der Literatur ausführlich von Barga mit seiner Dissertation gewidmet<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> Ihr wurden am 20.10.1911 die Körperschaftsrechte erteilt (von Barga, Körperschaften Baden, S. 121 Fn. 428 unter Hinweis auf den Sonderabdruck des Staatsanzeigers für das Großherzogtum Baden aus der Karlsruher Zeitung, Jahrgang 1911, Sp. 277). Siehe auch ihre Internetseiten unter <<http://www.uni-freiburg.de/wiss-ges/>; Stand: 09.07.2004>.

<sup>293</sup> von Barga, Körperschaften Baden, S. 31–39, 72–82, 117–122 und 127–131.

## **Teil 2: Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit am Beispiel der Landkreistage**

### ***I. Die rechtmäßige Verleihung der Rechtsform KdöR infS***

Die KdöR infS weist eine ungewöhnliche Diskrepanz zwischen Organisations- und Handlungsstatut auf. Obwohl ihr Organisationsrechtsform aus dem öffentlichen Recht stammt, besitzt sie keine hoheitlichen Handlungsbefugnisse. Die Beleihung eines eingetragenen Vereins, der dadurch trotz seines privatrechtlichen Organisationsstatuts hoheitliche Handlungsmöglichkeiten erlangt, ist als rechtmäßig anerkannt<sup>294</sup>. Demgegenüber wurde die Rechtmäßigkeit der Verleihung allein des Organisationsstatuts einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne die Übertragung hoheitlicher Handlungsbefugnisse bisher nicht erschöpfend untersucht. Sie wurde nur in Aufsätzen oder am Rande behandelt<sup>295</sup>.

Im folgenden Abschnitt soll daher die Untersuchung der Rechtmäßigkeit der Kreation einer KdöR infS am Beispiel des BayLKT im Mittelpunkt stehen: Kann dem BayLKT formell und materiell rechtmäßig der Status einer KdöR infS verliehen werden?

Vor der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Statusverleihung an den BayLKT ist zunächst eine andere Frage zu beantworten. Die Frage, ob sich die Landkreise rechtmäßig zu einem Verband zusammenschließen dürfen oder nicht. Diese Frage lässt sich aufgrund der Kooperationsfreiheit der Landkreise in positivem Sinne beantworten: Die Landkreise dürfen grundsätzlich einen Verband zur Förderung der Selbstverwaltung und der Landkreise gründen<sup>296</sup>. Sie wird daher im folgenden nicht weiter behandelt.

Der folgende Abschnitt konzentriert sich daher auf die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Statusverleihung an den BayLKT: Kann diesem Verband, der keine Hoheitsbefugnisse zur Erfüllung eigener Aufgaben hat, rechtmäßig der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen werden?

---

<sup>294</sup> Stober in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 90.

<sup>295</sup> Siehe die Arbeiten oben in Fn. 2 und 3.

<sup>296</sup> Vgl. zu diesem Aspekt für die bayerischen kommunalen Spitzenverbände ausführlich Riederle, Spitzenverbände, S. 61–73 und für die kommunalen Spitzenverbände allgemein Schrader, Spitzenverbände, S. 245 sowie Hahn, Interessenverbänden, S. 51ff. Für die Vereinigungsfreiheit allgemein: Stober, Kommunalrecht, S. 87f. Ausdrücklich vorgesehen ist dieses Recht auch in Art. 10 Abs. 2 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (siehe zur Umsetzung in deutsches Recht Fn. 365).

Zur Beantwortung dieser Frage wird der BayLKT wegen folgender Überlegung als Beispiel herangezogen:

Die kommunalen Spitzenverbände unterscheiden sich durch ihre pro-kommunalen und pro-staatlichen Aufgaben<sup>297</sup> von den übrigen Organisationen des Konkurrenzbereichs. Sie stehen durch diese ihre Aufgaben in besonderer Nähe zur staatlichen und kommunalen Verwaltung. Die öffentlich-rechtliche Rechtsform scheint hier besonders nahe zu liegen.

Wegen dieser besonderen Nähe der kommunalen Spitzenverbände zur staatlichen und kommunalen Verwaltung ist anzunehmen, dass die Untersuchung der demokratischen Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG umfangreicher ausfällt als bei anderen KdöRs infS. Denn bei der Nähe zu Staat und Kommunen liegt die Untersuchung nahe, ob die kommunalen Spitzenverbände Staatsgewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG sind, während bei anderen Organisationen diese Untersuchung mangels Nähe zur öffentlichen Hand entbehrlich erscheinen mag. Von der Verwendung der Rechtsform einer KdöR infS für einen kommunalen Spitzenverband kann daher eher auf die Rechtmäßigkeit der Verwendung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform für andere KdöRs infS geschlossen werden als umgekehrt. Ein kommunaler Spitzenverband bietet sich deswegen als Beispiel an.

Der Landkreistag wurde als Vertreter der kommunalen Spitzenverbände ausgewählt, da er einheitlich in allen Ländern existiert. Gemeindetag und Städtetag haben sich hingegen in manchen Ländern als Städte- und Gemeindetag bzw. -bund zusammengeschlossen<sup>298</sup> und existieren daher nicht überall als entsprechende Verbände. Einen Spitzenverband der dritten kommunalen Ebene gibt es nur in Bayern, so dass es schon keine entsprechenden Verbände gibt<sup>299</sup>.

Der BayLKT ist der einzige Landkreistag in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts, so dass er als Beispiel herangezogen wurde.

Die Überlegungen zur Rechtmäßigkeit kann man sowohl nach der Rechtslage in den Jahren 1947/1952, also entsprechend der Rechtslage zur Zeit der Gründung und der

---

<sup>297</sup> Siehe oben S. 32ff.

<sup>298</sup> So etwa in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

<sup>299</sup> Zum Verband der bayerischen Bezirke siehe S. 54.

Statusverleihung an den BayLKT, als auch nach der heutigen Rechtslage anstellen. Da es das Ziel dieser Arbeit ist, einen Beitrag zur begründeten Rechtsformenwahl bei zukünftigen Gründungen oder Neuordnungen von Organisationen zu leisten<sup>300</sup>, wird lediglich auf die heutige rechtliche Lage eingegangen. Nur wenn man ein Ergebnis für die heutige Zeit erzielt, kann man es auf andere Organisationen, die vor der Wahl der Rechtsform stehen, übertragen.

Die Verleihung des Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts an den BayLKT ist rechtmäßig, wenn sie formell und materiell dem Recht entspricht.

## **1. Formelle Rechtmäßigkeit der Statusverleihung**

Im Folgenden wird die formelle Rechtmäßigkeit der Verleihung des Körperschaftsstatus an den BayLKT nach heutiger Rechtslage untersucht.

### **a) Zuständigkeit**

Die Kompetenz<sup>301</sup> zur Statusverleihung einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts wird privatrechtlichen Personen einhellig abgesprochen<sup>302</sup>. Nur der Staat hat die Kompetenz, einen öffentlich-rechtlichen Status zu verleihen<sup>303</sup>. Ein privatrechtlicher Verband der Landkreise kann also nicht aus eigener Kraft die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangen, so wie er sich ohne Zutun von außen als Verein statuieren kann.

#### ***aa) Bund oder Land?***

Eine Kompetenz des Bundes für die Statusverleihung an die Landesverbände der Kommunen kommt wegen des Vorrangs der Länder nach Art. 30, 70 Abs. 1, 83 GG nicht

---

<sup>300</sup> Siehe oben die Einleitung, S. 25.

<sup>301</sup> Gemäß gängigem Sprachgebrauch spreche ich von Zuständigkeit, sofern es um die sachliche, örtliche oder funktionelle Zuständigkeit geht, während ich ansonsten Kompetenz verwende. Kompetenz und Zuständigkeit sind jedoch gleichbedeutend.

<sup>302</sup> Mronz, Körperschaften, S. 44; Knöpfle, Körperschaften, S. 94; Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 8, 36.

<sup>303</sup> Mronz, Körperschaften, S. 42ff; Schweiger in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. 55 Rn. 13e unter Verweis auf BayVerfGH 4, S. 150 (162) und Forsthoff, Verwaltungsrechts I 1973, S. 492, 496; Scheuner, Körperschaften, S. 804; Knöpfle, Verleihung, S. 15f mit weiteren Fundstellen; Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 87 Rn. 36.

Siehe auch Endrös, Rechtsprechung und Computer, S. 112–116, der die preußische Rechtsprechung und die Steuerrechtsprechung zu historischen „Körperschaften kraft Wesens“ darstellt.

in Betracht<sup>304</sup>. Zutreffend wird daher regelmäßig von der Kompetenz des Landes zur Verleihung des Körperschaftsstatus auf Landesebene ausgegangen<sup>305</sup>.

Renck<sup>306</sup> spricht den Ländern diese Kompetenz jedoch ab, wenn die Verbände kein Teil der staatlichen oder öffentlichen Verwaltung sind. Er begründet dies mit folgender Zuordnung der Statusverleihung unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes: Die Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status an primär privatrechtliche Verbände sei im wesentlichen eine Änderung der einschlägigen Teilrechtsordnung. Die Verbände würden dem bürgerlichen Recht entzogen und dem öffentlichen Recht unterstellt. Für das bürgerliche Recht hat der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 2, 74 Nr. 1 GG und er habe diese abschließend genutzt. Er habe sie mit den privatrechtlichen Gesellschaftsformen ausgefüllt. Die Länder dürften in diese konkurrierende Kompetenz nicht eingreifen, indem sie privatrechtliche Verbände in juristische Personen des öffentlichen Rechts umformten und dadurch der bürgerlich-rechtlichen Rechtsordnung entzögen. Ohne eine Übertragung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben<sup>307</sup> oder eine Integration in den Staat sei die Verleihung des Körperschaftsstatus aber nichts anderes als der Entzug des Verbandes aus dem bürgerlichen Recht.

Zum einen ist diese Argumentation auf die Landkreistage nicht anwendbar, denn diese sind entgegen Rencks Auffassung Teil der öffentlichen Verwaltung und nehmen öffentliche Aufgaben wahr<sup>308</sup>. Abgesehen davon erfolgte die Statusverleihung an sie nicht durch Gesetz. Zum anderen ist die Qualifikation einer gesetzlichen Statusverleihung an die kommunalen Spitzenverbände unter den Kompetenztitel für das bürgerliche Recht nicht sachgerecht, denn die Zuordnung zu einem Kompetenztitel hat nach dem Hauptzweck des Gesetzes zu erfolgen<sup>309</sup>. Der Hauptzweck einer gesetzlichen Statusverleihung an die Landkreistage ist nicht der Wechsel der Teilrechtsordnung. Renck selbst nimmt an, dass der Zweck der Statusverleihung ihre „ideelle Bedeutung als ehrende Auszeichnung“ sei<sup>310</sup>. Obwohl er diesen Zweck als antiquiert kritisiert, ist es ihm zufolge der maßgeblich

---

<sup>304</sup> Ebenso Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (455f), der allerdings sowohl Bund, als auch Ländern die Kompetenz abspricht. In der jüngeren Literatur diskutiert Bovenschulte, Gemeindeverbände, ausführlich die Bildung von kommunalen Verbänden. Gegen die Kompetenz des Bundes zur Bildung von kommunalen Verbänden, siehe dort S. 406, 130ff und 549f.

<sup>305</sup> So geht Knöpfle stillschweigend von der Landeskompetenz aus: ders., Verleihung, S. 15ff. Auch Mronz, Körperschaften, S. 174ff und Czerny, Partizipation, S. 72ff problematisieren die Länderkompetenz nicht.

<sup>306</sup> Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (S. 455). Ders. auch bereits in BayVBl. 1984, S. 708ff (S. 711f) und NVwZ 1987, S. 563f (S. 564).

<sup>307</sup> Eine Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer Beleihung bleibt zutreffend außer Betracht.

<sup>308</sup> Siehe oben S. 32 und 33.

<sup>309</sup> Vgl. für die Zuordnung von Gesetzen zu bestimmten Kompetenztiteln Stettner in Dreier, GG, Art. 70 Rn. 31f mit weiterführenden Verweisen.

<sup>310</sup> Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453).

angeführte Zweck der Statusverleihung. Dieser Zweck ist keinem der Bundeskompetenztitel zuzuordnen, insbesondere nicht dem Kompetenztitel für das bürgerliche Recht. Es bleibt bei der Kompetenz der Länder<sup>311</sup>.

### ***bb) Legislative oder Exekutive?***

Es fragt sich, ob die Kompetenz für eine solche Verleihung innerhalb eines Landes, hier also des Freistaats Bayern, der Legislative oder der Exekutive zusteht. Diese Frage ist – unter Berücksichtigung der über die Homogenitätsklausel Art. 28 Abs. 1 GG zu beachtenden Prinzipien des Grundgesetzes – anhand des jeweiligen Landesrechts zu beantworten.

In Bayern gibt es kein allgemeines Organisationsgesetz, das die Errichtung von Körperschaften des öffentlichen Rechts abstrakt regelt, wie etwa in Nordrhein-Westfalen das LOG NW<sup>312</sup>. Die Kompetenz zur Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status muss aus der Verfassung oder allgemeinen Prinzipien erschlossen werden.

Wenn sich die Kompetenz aus der BV ergibt, muss nicht mehr auf allgemeine Rechtsprinzipien zurückgegriffen werden. Art. 77 Abs. 1 S. 1 BV stellt „die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung, die Regelung der Zuständigkeiten und der Art der

---

<sup>311</sup> Mit gleichem Ergebnis, aber anderer Begründung auch Riederle, Spitzenverbände, S. 58f.

<sup>312</sup> Um die Rechtslage in anderen Ländern nicht aus den Augen zu verlieren und weil im folgenden Teil der Arbeit die Zweckmäßigkeit von BayLKT und LKT NRW untersucht wird, sei hier und bei sonstigen auffallenden landesrechtlichen Abweichungen auch kurz auf die Rechtslage in NRW eingegangen. Die Zweckmäßigkeitsüberlegungen machen nur Sinn, wenn ersichtlich ist, dass sich die KdöR infS auch in anderen Ländern nicht von vorneherein als rechtswidrig darstellt.

In Nordrhein-Westfalen können Körperschaften des öffentlichen Rechts gemäß § 18 LOG NW nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes errichtet werden. Die Errichtungskompetenz steht also nur dem Gesetzgeber zu. Es kommt daher nicht darauf an, ob Art. 77 LV NW einen verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt enthält oder nicht, denn er ist jedenfalls im LOG NW normiert.

§ 18 LOG NW erfasst KdöRs infS, unabhängig davon ob sie im Bereich der Landesverwaltung (Siehe für den Begriff „Landesverwaltung“ als Entsprechung zu „[un]mittelbarer staatlicher Verwaltung“ und zum Anwendungsbereich des LOG NW: Rietdorf/Sigulla/Voss, Landesorganisationsgesetz, § 1 Erl. 1.) oder in anderen Bereichen der Verwaltung tätig sind.

Hierfür spricht der Wortlaut der Norm. Er spricht umfassend von Körperschaften des öffentlichen Rechts. Er unterscheidet nicht zwischen Tätigkeit im Bereich der Landes- oder sonstigen Verwaltung, während andere Normen des LOG NW diesbezüglich unterscheiden: § 15 LOG NW und § 19 Abs. 1 LOG NW unterscheiden bei den Kommunen bzw. den Körperschaften den Bereich zwischen der Selbstverwaltung und dem Bereich der Auftragsangelegenheiten als Mitwirkung bei der Landesverwaltung.

Außerdem geht aus § 18 LOG NW i. V. m. VV LOG NW Erl. 13 und der Anlage 3 zu den VV LOG NW hervor, dass sich das LOG NW u. a. auch auf die Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften, eine KdöR infS (Siehe zu den Akademien oben S. 71), bezieht.

Es ist also davon auszugehen, dass das LOG NW die Errichtung aller Körperschaften des öffentlichen Rechts umfassend regelt. Die Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status ist regelmäßig ein Teil der Errichtung. Für eine gesonderte Verleihung an eine bereits bestehende Organisation gilt der Gesetzesvorbehalt des § 18 LOG NW erst recht.

Bestellung der staatlichen Organe<sup>313</sup> unter den Gesetzesvorbehalt. Diese Regelung der Form ist zugleich eine Regelung der Zuständigkeit: Nur der Landtag kann zuständig sein, wenn die Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status eines Gesetzes bedarf<sup>314</sup>.

Allerdings müsste diese Norm auf den Landkreistag anwendbar sein. Art. 77 BV erfasst jedoch nur die Staatsverwaltung, nicht die gesamte Verwaltung<sup>315</sup>. Während die Überschrift des Artikels noch – wie die Abschnittsüberschrift – allgemein von „Verwaltung“ spricht<sup>316</sup>, stellt die Formulierung der Absätze des Artikels 77 BV klar, dass sich diese Norm nur auf die Staatsverwaltung bzw. deren Behörden bezieht<sup>317</sup>.

Diese Wortlautauslegung wird durch die Entstehung der Verfassungsnormen klar untermauert: Während der Beratungen des Verfassungs-Ausschusses zu den heutigen Art. 77 BV und Art. 83 BV<sup>318</sup> gingen alle Teilnehmer davon aus, dass sich Art. 77 BV nur auf die Staatsverwaltung beziehe, während sich Art. 83 BV nur auf die Gemeinden beziehe und über den heutigen Abs. 6 auf die Gemeindeverbände ausgeweitet werde<sup>319</sup>.

Die Landkreistage sind Teil der öffentlichen Verwaltung<sup>320</sup>, aber als Einrichtungen der Kommunen<sup>321</sup>, die pro-kommunale und pro-staatliche Aufgaben wahrnehmen<sup>322</sup>, nicht Teil der staatlichen öffentlichen Verwaltung selbst wenn sie landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts sind<sup>323</sup>. Die Auslegung von Wortlaut und Entstehungsgeschichte spricht demnach dagegen, dass sich der Gesetzesvorbehalt des Art. 77 Abs. 1 BV auf die Landkreistage erstreckt.

---

<sup>313</sup> Kursive Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>314</sup> Im Ergebnis gilt dies auch, wenn man wie Schweiger in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. 77 Rn. 4 i. V. m. Art. 70 Rn. 3 annimmt, dass eine Rechtsverordnung mit gesetzlicher Ermächtigung dem Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV entspricht.

<sup>315</sup> Schweiger in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. 77 Rn. 2f; Meder, BV, Art. 77 Rn. 2; BayVerfGH 24, S. 199 (213). Leisner, BayVBl. 1967, S. 329ff (329f) tendiert dazu, Art. 77 BV nur auf die unmittelbare Staatsverwaltung anzuwenden.

<sup>316</sup> Die Überschrift des Art. 77 BV lautet „Organisation der Verwaltung“, die Überschrift des 7. Abschnitts der BV lautet „Die Verwaltung“.

<sup>317</sup> Ohne Begründung im Ergebnis ebenso Mronz, Körperschaften, S. 180f.

<sup>318</sup> Diese entsprechen den Art. 52a und Art. 53 des Entwurfs der BV.

<sup>319</sup> Das ergeben die Redebeiträge, siehe Prot. II, S. 460–468. Besonders deutlich wird dies an der Stelle Prot. II, S. 466: Die Ablehnung des Antrags des Abgeordneten Scheringer (KPD), den Bauernverband im Art. 77 BV zu erwähnen, wurde mit dem Argument begründet, dass der Bauernverband in das Kapitel „Selbstverwaltung“, nicht in den Artikel über die Staatsverwaltung gehöre.

<sup>320</sup> Siehe oben S. 33.

<sup>321</sup> Siehe oben S. 30.

<sup>322</sup> Siehe oben S. 32.

<sup>323</sup> Entsprechend verwandeln sich die Aufgaben, die eine Kommune auf einen Zweckverband überträgt, durch die Übertragung nicht von kommunalen in staatliche Aufgaben (Prandl/Gillessen, KommZG, Art. 18 Erl. 1d oder Schulz/Stadlöder, KommZG, Art. 22 Erl. 1.2).

Knöpfle verneint eine Anwendung des Art. 77 Abs. 1 BV auf KdöRs infS wegen einer systematischen und teleologischen Interpretation der Norm<sup>324</sup>.

Der Gesetzesvorbehalt des Art. 77 Abs. 1 BV bezieht sich demnach nicht auf die Landkreistage.

Eine weitere ausdrückliche Verfassungsnorm zur Regelung der Organisationskompetenz ist nicht ersichtlich<sup>325</sup>. Allerdings könnte sich die Kompetenz von Legislative oder Exekutive aus allgemeinen Verfassungsprinzipien ergeben.

Die Organisationsgewalt steht im demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat grundsätzlich der vollziehenden Gewalt zu<sup>326</sup>. Die Exekutive kann daher organisatorische Maßnahmen treffen, sofern sie weder in Rechte des Bürgers eingreift, noch gesetzliche oder verfassungsmäßige Schranken bestehen<sup>327</sup>.

Die Landkreistage und deren Organisation als Körperschaft des öffentlichen Rechts greifen nicht in Rechte des Bürgers ein. Allerdings könnte ein Gesetzesvorbehalt als verfassungsmäßige Schranke der Organisationsgewalt der Verwaltung bestehen. Dementsprechend wollen Mronz, Knöpfle und Czerny der Verwaltung die Organisationsgewalt für die Statusverleihung zugestehen, falls dem kein Gesetzesvorbehalt entgegensteht<sup>328</sup>.

Renck verneint hingegen eine Kompetenz der Landesverwaltung wegen mangelnder Organisationsgewalt<sup>329</sup>. Die Organisationsgewalt der Landesverwaltung könne sich nicht auf Materien ohne jeden Bezug zur Verwaltung erstrecken und KdöRs infS stünden außerhalb der Verwaltung. Diese Ansicht verkennt jedoch, dass die Landkreistage Teil der öffentlichen Verwaltung sind<sup>330</sup> und den Bezug der Landkreistage zur Verwaltung: Landkreistage erfüllen pro-kommunale Aufgaben<sup>331</sup> und sind Teil der öffentlichen

---

<sup>324</sup> Knöpfle, Körperschaften, S. 105.

<sup>325</sup> Die Bayerische Verfassung kennt insbesondere keinen Gesetzesvorbehalt, wie ihn etwa Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für die Errichtung einer bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts im Rahmen der Bundesgesetzgebungskompetenz vorsieht. Diese Norm ist auch kein Verfassungsprinzip, das über die Homogenitätsklausel in den Ländern gilt. Auch Mronz, Körperschaften, S. 176 verwirft die Geltung des Art. 87 Abs. 3 GG für Landeskörperschaften.

<sup>326</sup> Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 85ff.

<sup>327</sup> Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 88.

<sup>328</sup> Mronz, Körperschaften, S. 182; Knöpfle, Körperschaften, S. 106; Czerny, Partizipation, S. 78.

<sup>329</sup> Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (454f).

<sup>330</sup> Siehe oben S. 33.

<sup>331</sup> Siehe oben S. 32.



Verwaltung<sup>332</sup>. Allein wegen fehlender Hoheitsgewalt kann den KdöR infS nicht pauschal jeder Bezug zur Verwaltung abgesprochen werden. Rencks Ansicht ist daher nicht überzeugend. Vielmehr ist das Vorliegen eines Gesetzesvorbehaltes zu untersuchen.

Es gibt derzeit noch keine einheitliche, allgemein akzeptierte Lehre über Gesetzesvorbehalte<sup>333</sup>. Weder herrscht Übereinstimmung über die Bezeichnung wie Gesetzesvorbehalt, Vorbehalt des Gesetzes, Parlamentsvorbehalt oder dergleichen, noch hat man sich abschließend auf die Arten und die Systematik des Gesetzesvorbehalts geeinigt<sup>334</sup>, geschweige denn stimmt man in der Begründung der Gesetzesvorbehalte völlig überein. Einheitlich ist jedoch die Ansicht, dass sich die Lehre vom Totalvorbehalt nicht durchgesetzt hat<sup>335</sup>. Die Verwaltung braucht nicht für alle Bereiche und jede Tätigkeit, also unter Umständen auch nicht für die Verleihung des Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts, eine gesetzliche Grundlage.

Übereinstimmend werden in der Regel drei Argumente für das Bestehen eines Gesetzesvorbehaltes herangezogen: die Wesentlichkeitstheorie, die Gewaltenteilung und schließlich die Hoheitsbefugnisse, die zu Eingriffen in Freiheit und Eigentum ermächtigen.

Nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie muss in einer Demokratie das Parlament alle wesentlichen Fragen in Bereichen der Grundrechtsausübung regeln<sup>336</sup>.

Knöpfle und Czerny lehnen zutreffend einen aus der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts hergeleiteten Gesetzesvorbehalt für die Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status an Verbände ohne Hoheitsbefugnisse ab<sup>337</sup>. Die Aufgaben und die Organisation der Landkreistage sind nicht von wesentlicher Bedeutung für die Grundrechte der Bürger oder die Ordnung der Gesellschaft.

---

<sup>332</sup> Siehe oben S. 33. Weitere Kritik an Rencks Meinung trägt Czerny, Partizipation, S. 82f vor.

<sup>333</sup> Siehe Ossenbühl, HStR III 1996, § 62 Rn. 7ff für einen Überblick über den derzeitigen Stand der Diskussion.

<sup>334</sup> Ossenbühl, HStR III 1996, § 62 Rn. 26ff. Es gibt den allgemeinen ungeschriebenen Gesetzesvorbehalt und weitere spezielle Gesetzesvorbehalte. Eine Typologie gibt es noch nicht.

<sup>335</sup> Vgl. statt vieler nur Ossenbühl, HStR III 1996, § 62 Rn. 18.

<sup>336</sup> Ossenbühl, HStR III 1996, § 62Rn. 38ff; Püttner, Unternehmen, S. 122.

<sup>337</sup> Knöpfle, Körperschaften, S. 104; Czerny, Partizipation, S. 78f; Ebenso Schweiger in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. 55 Rn. 13e.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung besagt u. a., dass die Exekutive dem Parlament gegenüber verantwortlich ist<sup>338</sup>. Die Exekutive kann nicht eigenmächtig selbständige Rechtsträger ausgründen und Verantwortungsbereiche auf diese auslagern. Sonst könnte sie sich eigenmächtig ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament entziehen oder ihren Verantwortungsbereich verkleinern<sup>339</sup>.

Mit der Statusverleihung an die Landkreistage wird aber die Verantwortung der Verwaltung nicht verkleinert, denn sie nehmen ihre Aufgaben nur zusätzlich neben den Kommunen, nicht anstatt der Kommunen wahr<sup>340</sup>. Die Exekutive bleibt mit und ohne Landkreistage der Legislative gegenüber im gleichen Umfang verantwortlich.

Einseitige Eingriffe in Freiheit und Eigentum bedürfen in einem Rechtsstaat einer gesetzlichen Grundlage<sup>341</sup>. Wenn mit der Statusverleihung keine Eingriffsrechte übertragen werden, steht der Gesetzesvorbehalt der Statusübertragung durch einen Akt der Exekutive ohne eine gesetzliche Ermächtigung jedoch nicht entgegen<sup>342</sup>.

Die Landkreistage greifen nicht in Freiheit oder Eigentum des Bürgers ein. Sie bekommen durch die Statusverleihung keine Hoheitsbefugnisse übertragen. Die Hoheitsbefugnisse im Rahmen der Gremienbesetzung wurden ihnen unabhängig von der Statusverleihung verliehen<sup>343</sup>. Daher bedarf die Statusverleihung keiner gesetzlichen Grundlage.

Ein Gesetzesvorbehalt für die Statusverleihung wäre allerdings unter dem Gesichtspunkt denkbar, dass die Statusverleihung gegen den Willen der Organisation selbst erfolgte und diese insoweit ein Grundrecht geltend machen kann. Die Statusverleihung geschieht in

---

<sup>338</sup> Czerny, Partizipation, S. 80 behandelt „den“ institutionellen Gesetzesvorbehalt als Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips und kommt zu dem Ergebnis, dass die Statusverleihung mangels einer wesentlichen Wirkung auf die staatliche Ordnung nicht durch Gesetz erfolgen müsse.

Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 81 Rn. 52ff nimmt einen organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen an. Allerdings geht er hier auch davon aus, dass Hoheitsgewalt ausgeübt wird und öffentlich-rechtliche Zuständigkeiten verlagert werden (ebda., § 81 Rn. 58). Das ist bei den KdöRs infS nicht der Fall. Zum organisationsrechtlichen, aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Gesetzesvorbehalt siehe Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 82 Rn. 22ff.

<sup>339</sup> Vgl. zu diesem Gesetzesvorbehalt allgemein Chotjewitz, Organisationsgewalt, S. 48f.

<sup>340</sup> Siehe oben S. 29f. Im Ergebnis ebenso Knöpfle, Körperschaften, S. 103.

<sup>341</sup> Schulze-Fielitz in Dreier, GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 97; Herzog in Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Die Verfassungsgrundsätze des Art. 20 III GG, Rn. 64; Ossenbühl, HStR III 1996, § 62 Rn. 31. Vgl. auch Bovenschulte, Gemeindeverbände, S. 101 Fn. 11 mit weiteren Verweisen; er nimmt an, dass bei einer Statusverleihung an Körperschaften ohne hoheitliche Befugnisse kein Gesetz erforderlich sei.

<sup>342</sup> Knöpfle, Körperschaften, S. 103f unter Hinweis auf BayVerfGH 15, S. 22 (28). Schweiger in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. 55 Rn. 13e. Ebenso bereits Mronz, Körperschaften, S. 179. Außerdem hält Mronz, Körperschaften, S. 181 einen ungeschriebenen institutionellen Gesetzesvorbehalt nicht für einschlägig, da Körperschaften im nur formellen Sinn mangels Hoheitsrechten nicht materiell in den Staat integriert seien und der organisatorische Aufbau des Staates keine rechtserhebliche Veränderung erführe; der politisch motivierte institutionelle Gesetzesvorbehalt werde daher nicht berührt.

<sup>343</sup> Siehe oben S. 82.

aller Regel jedoch nicht unfreiwillig, sondern auf eigenes Betreiben des Verbandes. Ein Grundrechtseingriff ist aber nur bei staatlicher Einwirkung gegen den Willen des Betroffenen möglich<sup>344</sup>. Unabhängig von der Frage ob sich die Organisation auf ein Grundrecht berufen kann oder nicht, kann schon mangels Unfreiwilligkeit kein Eingriff vorliegen.

Die Landkreistage in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform beschäftigen Beamte. Im Rahmen der Beamtenverhältnisse werden Hoheitsbefugnisse ausgeübt, also Eingriffe vorgenommen. Für diese Eingriffe gilt der Gesetzesvorbehalt. Es muss dementsprechend insofern eine gesetzliche Grundlage geben. Allerdings muss sie nicht unbedingt mit der Statusverleihung verbunden sein. Es reicht eine getrennte gesetzliche Grundlage. Tatsächlich besteht in Bayern eine solche von der Statusverleihung unabhängige gesetzliche Grundlage: In den Besoldungsordnungen des BayBesG werden Stellen bei den Landkreistagen ausgewiesen<sup>345</sup>. Es besteht somit eine gesetzliche Grundlage für die beamtenrechtlichen Hoheitsbefugnisse<sup>346</sup>.

Entsprechendes gilt für die Gremienbesetzungsbefugnisse, die zwar Ausübung von Hoheitsbefugnissen sind, für die aber einzelne gesetzliche Grundlagen existieren<sup>347</sup>.

Nach alledem ergibt sich für Bayern kein Argument für einen Gesetzesvorbehalt, so dass für die Statusverleihung an die Landkreistage auch kein Gesetz notwendig ist<sup>348</sup>. Es bleibt bei der grundsätzlichen Organisationsgewalt der Exekutive bzw. Verwaltung.

### ***cc) Staats- oder Kommunalverwaltung***

Kommunen sind staatsorganisationsrechtlich Teil der staatlichen Landesverwaltung, aber verwaltungsorganisatorisch nicht-staatliche Kommunalverwaltung. Auf Landesebene muss entschieden werden, ob innerhalb der Verwaltung die Staatsverwaltung oder die Kommunalverwaltung zur Statusverleihung kompetent ist. Während bisher die staatsorganisationsrechtliche Bestimmung der Zuständigkeit der Exekutive eines Landes ermittelt wurde, wird nun also die verwaltungsorganisatorische Frage nach der zuständigen Verwaltung im Bereich der Landesexekutive gestellt.

---

<sup>344</sup> Zum Begriff des Eingriffs in Grundrechte vgl. Isensee, HStR V 2000, § 111 Rn. 59f.

<sup>345</sup> Es handelt sich um Stellen der Besoldungsgruppe A 16, B 3, B 4, B 6, B 7 und B 8. Ebenso sind in der Besoldungsordnung Stellen der Landesgewerbeanstalt (B 2, B 4), der Monumenta Germaniae Historica (B 4), der Akademie der Wissenschaften (A 13, A 14, A 15, A 16, B 3) der Verwaltungsschule (A 16, B 3) ausgewiesen.

<sup>346</sup> Vgl. hierzu Czerny, Partizipation, S. 78.

<sup>347</sup> Siehe oben S. 82 und S. 36.

<sup>348</sup> Im Ergebnis ebenso Leisner, BayVBl. 1967, S. 329ff (331f).

Zunächst soll auf die Kompetenz der Landkreise eingegangen werden, denn schließlich handelt es sich bei den Landkreistagen um deren Verbände:

Die Landkreise können selbst keinen Landkreistag in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gründen. Die Kommunen können im Rahmen ihrer Organisationshoheit und ihrer Vereinigungsfreiheit nur einen Verband gründen<sup>349</sup>. Die Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status für eine landesweite, landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts liegt dagegen nicht in ihrer Macht<sup>350</sup>. Auch aus verwaltungsorganisatorischer Sicht hat nur der Staat die Organisationshoheit, eine landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts zu gründen<sup>351</sup>. Dies zeigt sich daran, dass Kommunen eigenständig keine Zweckverbände gründen können<sup>352</sup>.

#### ***dd) Organkompetenz***

Es stellt sich nun die Frage, welches Organ innerhalb des bayerischen Staates für die Statusverleihung kompetent ist.

Die Mitgliedschaft im Landkreistag steht allen Landkreisen des Landes offen. Es handelt sich also rechtlich um einen potentiell landesweiten Verband<sup>353</sup>. Daher kann nur ein staatliches Organ mit landesweiter Befugnis als Inhaber der Organisationsgewalt in Frage kommen<sup>354</sup>. Die mittlere und untere Staatsverwaltung scheidet als Inhaber der Organisationsgewalt aus.

Funktionell ist die Organisationshoheit nach der jeweiligen Verfassung des Landes bei den Leitungsorganen der Exekutivgewalt zu suchen: dem Regierungschef, der Regierung als Kollegium oder den einzelnen Ministern<sup>355</sup>. Nach dem Ressortprinzip des Art. 51 BV ist jeder Staatsminister für seinen Geschäftsbereich verantwortlich und führt diesen

---

<sup>349</sup> Vgl. hierzu oben S. 88.

<sup>350</sup> Czerny, Spitzenverbände, S. 76.

Für Nordrhein-Westfalen ist das bereits aus Art. 77 LV NW i. V. m. § 20 LOG NW zu schließen.

<sup>351</sup> Schulz/Stadlöder, KommZG, Art. 20 Erl. 1 verweist hierfür auf Kunze/Hekking, GKZ, § 7 Erl. 1.

Oebbecke, Zweckverbandsbildung, S. 7.

<sup>352</sup> Die Kommunen bedürfen hierfür der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Art. 20 Abs. 1 KommZG).

<sup>353</sup> Tatsächlich ist er mit seinem Organisationsgrad von 100 % auch ein landesweiter Verband, siehe oben S. 36.

<sup>354</sup> Knöpfle, Verleihung, S. 29. Im Ergebnis ebenso Czerny, Partizipation, S. 89.

<sup>355</sup> Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 88.

In Nordrhein-Westfalen ist gemäß § 20 LOG NW für die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Gesetz notwendig. Gesetze werden in Nordrhein-Westfalen vom nordrhein-westfälischen Landtag beschlossen, Art. 66 Satz 1 LV NW.

selbständig. Die Statusverleihung ist daher eine Ressortangelegenheit des zuständigen Staatsministers<sup>356</sup>.

Art. 53 BV i. V. m. § 3 Nr. 4 StRGVV normiert die sachliche Zuständigkeit des Innenministeriums für die Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status an den Landkreistag<sup>357</sup>.

Für den BayLKT ist das Bayerische Staatsministerium des Innern örtlich zuständig.

### **b) Verfahren**

Das einzuhaltende Verfahren hängt von der Rechtsform des Verleihungsaktes ab, also davon ob es sich um eine Rechtsverordnung oder einen Verwaltungsakt handelt<sup>358</sup>.

Das Ministerium regelt mit der Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status direkt die Rechtsform des Landkreistages. Dies ist entsprechend Art. 35 Abs. 1 BayVwVfG eine hoheitliche Maßnahme nach öffentlichem Recht, die von einer Behörde für einen Einzelfall mit unmittelbarer Wirkung nach außen erlassen wird. Die Statusverleihung ist ein Verwaltungsakt<sup>359</sup>.

Der Verleihungsakt kann keine Rechtsverordnung sein, denn er ist eine individuell-konkrete Regelung, keine abstrakt-generelle. Er entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Dritten, da keine Aufgabenübertragung von den Kommunen auf den Verband wie bei einer Zweckverbandsgründung erfolgt.

Für das Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes gelten die Normen des BayVwVfG.

### **c) Form**

Ein Verwaltungsakt unterliegt keiner zwingenden Form, Art. 37 Abs. 2 BayVwVfG. Ein Verwaltungsakt muss nach Art. 43 Abs. 1 BayVwVfG nur dem Adressaten bekannt gegeben werden, um wirksam zu sein. Diese Bekanntgabe bedarf keiner bestimmten Form.

---

<sup>356</sup> Ebenso Knöpfle, Verleihung, S. 30.

<sup>357</sup> Knöpfle, Verleihung, S. 31, Czerny, Partizipation, S. 88f.

<sup>358</sup> In Nordrhein-Westfalen bedarf es eines Gesetzes zur Statusverleihung. Dies wird vom Landtag beschlossen, Art. 66 Satz 1 LV NW i. V. m. der Geschäftsordnung des Landtags.

<sup>359</sup> Ebenso Czerny, Partizipation, S. 88. Eine Statusverleihung durch Gesetz ist möglich. Sie ist aber in Bayern nicht der Regelfall.

Eine Statusverleihung wurde seit Inkrafttreten der BV immer schriftlich erlassen und in der Regel im Staatsanzeiger veröffentlicht<sup>360</sup>.

#### **d) Die Statusverleihung ist formell rechtmäßig**

In Bayern ist die Verleihung der Rechtsform einer KdöR infS an den BayLKT formell rechtmäßig, wenn das Bayerische Staatsministerium des Innern dem Landkreistag den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unter Beachtung der einschlägigen Verfahrensregeln verleiht<sup>361</sup>.

### **2. Materielle Rechtmäßigkeit der Statusverleihung**

Im folgenden wird die materielle Rechtmäßigkeit der Verleihung des Status einer KdöR infS am Beispiel des BayLKT nach heutiger Rechtslage untersucht.

Der BayLKT nimmt pro-kommunale und pro-staatliche Aufgaben wahr<sup>362</sup>. Es handelt sich dabei um öffentliche Aufgaben, so dass dem maßgeblichen inhaltlichen Wesensmerkmal der Körperschaft des öffentlichen Rechts Rechnung getragen ist<sup>363</sup> und die Verleihung der Rechtsform insofern rechtmäßig ist. Allerdings muss die Verleihung auch im übrigen materiell rechtmäßig sein. Das ist sie, wenn das Bayerische Staatsministerium des Innern zur Verleihung ermächtigt ist und die Verleihung höherrangigem Recht nicht widerspricht.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern benötigt keine Ermächtigungsgrundlage für die Verleihung.

Eine Ermächtigungsgrundlage ist zwar bei den meisten Tätigkeiten der Exekutive wegen eines Gesetzesvorbehalts oder der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts erforderlich. Es hat sich aber bereits oben bei den Überlegungen zur Zuständigkeit von Legislative oder Exekutive für die Statusverleihung gezeigt, dass in diesem Fall weder ein Gesetzesvorbehalt noch die Wesentlichkeitstheorie greift<sup>364</sup>. Die Exekutive kann den

---

<sup>360</sup> Es handelt sich bei dieser Veröffentlichung nicht um eine öffentliche Bekanntgabe im Sinne des Art. 41 Abs. 3 BayVwVfG, die nur beschränkt zulässig ist, wenn ein Adressat nicht anders erreichbar ist. Das Statusverleihungsgesetz muss in Nordrhein-Westfalen von der Landesregierung ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen verkündet werden, Art. 71 Abs. 1 LV NW.

<sup>361</sup> In Nordrhein-Westfalen ist die Statusverleihung hingegen nur formell rechtmäßig, wenn der nordrhein-westfälische Landtag ein entsprechendes Gesetz unter Beachtung der Verfahrens- und Formvorschriften erlässt.

<sup>362</sup> Siehe S. 32f.

<sup>363</sup> Siehe S. 77f.

<sup>364</sup> Siehe oben S. 92ff.

Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts auch ohne ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage verleihen.

Allerdings muss das Bayerische Staatsministerium des Innern dabei – wie bei allem seinem Handeln – höherrangiges Recht beachten. Als zu beachtendes Recht kommen grundsätzlich Europarecht, Grundgesetz, Bundesrecht, bayerische Landesverfassung sowie einfaches Landesrecht in Frage.

### **a) Europarechtliche Kriterien**

In der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung<sup>365</sup> ist in Art. 10 Abs. 2 nur das Recht der Kommunen festgehalten, sich in kommunalen Spitzenverbänden zusammenzuschließen. Dieser Artikel gibt aber keinen Anhaltspunkt für die Rechtmäßigkeit der Verwendung einer bestimmten Rechtsform eines solchen Zusammenschlusses. Er ist daher für die Verleihung einer Rechtsform und diese Untersuchung unerheblich.

Ebenso wenig kann aus den Art. 263ff EGV, also den Regelungen zum Ausschuss der Regionen der Europäischen Gemeinschaft<sup>366</sup> auf eine bestimmte Rechtsform der kommunalen Spitzenverbände geschlossen werden, so dass die Regelungen für diesen Ausschuss keine Rolle für die Rechtmäßigkeitsuntersuchung dieser Arbeit spielen.

### **b) Grundgesetz**

Grundsätzlich ist wegen der Wahlfreiheit der Verwaltung zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsform<sup>367</sup> die Verfassungsmäßigkeit der formellen Körperschaften als Mischgebilde mit privatrechtlichem Kern, aber öffentlich-rechtlicher

---

<sup>365</sup> In Deutschland wurde die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung durch das Gesetz zu der Europäischen Charta vom 15. Oktober 1985 der kommunalen Selbstverwaltung (BGBl. 1987 II, S. 65ff) in nationales Recht umgesetzt.

<sup>366</sup> Zu den deutschen Normen zur Bestimmung der Mitglieder des Rates siehe Schaffarzik, Handbuch, § 10 Rn. 15.

<sup>367</sup> Nach Ehlers in Erichsen/Ehlers, Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 33ff ist die Wahlfreiheit die Ansicht der herrschenden Lehre. Ausführlich zur Wahlfreiheit der Verwaltung auch seine Habilitation: Ehlers, Privatrechtsform, S. 64ff, 374ff. Nach Krebs, HStR III 1996, § 69 Rn. 6 entspricht die Wahlfreiheit der „nach wie vor verbreiteten Auffassung“. Bull, Verwaltungsorganisation, S. 550ff nennt die Formenwahlfreiheit „eine kaum bestrittene Lehre“.

Für die Wahlfreiheit: Maurer, Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 9; Kluth in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § 81 Rn. 44ff und 52ff. Gegen die Wahlfreiheit: Pestalozza, Formenmissbrauch, S. 185f und Kempfen, Formenwahlfreiheit, S. 122ff. Meistens fordern die Gegenmeinungen die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen als Regel organisierter Verwaltungstätigkeit ein und sprechen daher nicht gegen die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der KdöR infS.

Hülle anzunehmen<sup>368</sup>. Lediglich die konkrete Ausgestaltung der Rechtsform bzw. der Organisation kann verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen.

*aa) Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG Legitimation*

Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Er ist die Grundnorm für die demokratische Rechtfertigung bzw. Legitimation von Staatsgewalt und ihrer Ausübung<sup>369</sup>. Die Tätigkeiten der Landkreistage bedürfen also der demokratischen Legitimation, falls sie „Staatsgewalt“ sind.

Es gibt keine allgemein akzeptierte Definition von Staatsgewalt im Sinn des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG<sup>370</sup>. Weitgehend wird sich deswegen bezüglich der Legitimation der Verwaltung damit beholfen, dass die Staatsgewalt gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>371</sup> als „jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“ umschrieben wird<sup>372</sup>.

Diese Umschreibung bedarf aber der Konkretisierung. Der Entscheidungscharakter amtlichen Handelns ist nur wesentlich, wenn man auf die rechtliche Verbindlichkeit einer Entscheidung abstellt. Das ergibt sich aus der Rechtsprechung selbst: In BVerfGE 83, 60 (73) wird als Argument für das Abstellen auf den Entscheidungscharakter genannt, dass Entscheidungen die staatliche Herrschaft steuerten. Daher müssten sie vom Volk hergeleitet werden.

In demselben Urteil werden jedoch rein konsultative, bloß vorbereitende Tätigkeiten von Beiräten oder anderen Expertengremien, die keine Mitbestimmungsbefugnisse haben, nicht unter Gewalt subsumiert. Das ist bei Berücksichtigung der Verbindlichkeit einer Entscheidung konsequent. Denn die Tätigkeit „rein beratender Gremien“ und „(mit)bestimmender Gremien“ ist die gleiche. Beide Gremien überlegen in der Sache, beschließen und verkünden ihren Beschluss. Lediglich in ihrer Wirkung unterscheiden sich die Beschlüsse: Der eine ist unverbindlich, der andere ist verbindlich. Letzterer ist „entscheidend“ und daher wesentlich anders als der unverbindliche Beschluss. Außerdem muss die rechtliche Wirkung einer Entscheidung berücksichtigt werden. Der Beschluss des rein beratenden Gremiums kann die staatliche Herrschaft zwar nicht rechtlich, aber unter Umständen

---

<sup>368</sup> So auch Mronz, Körperschaften, S. 169.

<sup>369</sup> Vgl. grundlegend zur demokratischen Legitimation: Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation und Böckenförde, HStR II 2004, § 24.

<sup>370</sup> Vgl. statt vieler Oebbecke, Räume, S. 79 und Tettinger, Sparkasse, S. 31–56.

<sup>371</sup> BVerfGE 47, S. 253 (273); BVerfGE 83, S. 60 (73f) und zuletzt BVerfGE 107, S. 59 (87).

<sup>372</sup> Vgl. Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation, S. 341 ohne Argument, aber unter Hinweis auf BVerfGE 47, S. 253 (273); ebenso Planholz, Selbstverwaltung, S. 78–81. Kluth, Selbstverwaltung, S. 355 verweist auf BVerfGE 83, S. 60 (73) und Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 257ff. Dieser bringt weitere Nachweise auf S. 257f in Fn. 254.



tatsächlich steuern. Auf eine solche tatsächliche Steuerungswirkung kommt es nach dem Bundesverfassungsgericht aber nicht an, denn sonst hätte es „beratende Gremien“ differenzierter behandelt. Diese beiden Überlegungen führen zu dem wesentlichen Kriterium, welches sich hinter der vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Bezeichnung „Entscheidung“ verbirgt: eine rechtliche Verbindlichkeit<sup>373</sup>.

Die Begründung, weshalb jedenfalls diese rechtlich verbindliche Steuerung amtlichen Handelns Staatsgewalt sei, bleibt das Bundesverfassungsgericht schuldig.

Zur Begründung soll im folgenden das Gesetz ausgelegt und versucht werden, die Umschreibung des Bundesverfassungsgerichts unter Staatsgewalt zu subsumieren.

Ein Gesetz wird anhand des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte der Norm, nach dem Gesetzeszusammenhang sowie nach dem Sinn und Zweck der Norm ausgelegt<sup>374</sup>. Für die Auslegung kann man den Begriff Staatsgewalt in seine beiden Bestandteile Staat und Gewalt zerlegen<sup>375</sup>.

### aaa) Staats-GEWALT

#### Wortlaut

Gewalt ist im alltäglichen Sprachgebrauch die Anwendung von physischem oder psychischem Zwang gegenüber Menschen<sup>376</sup>. Es wird sowohl rohe Kraftentfaltung, als auch Durchsetzungsvermögen in Herrschafts- oder Machtbeziehungen umfasst<sup>377</sup>. Das spiegelt sich in Kirchhoffs Aussage wieder, dass Staatsgewalt eher Herrschaft beanspruche, als dass sie Zwangsanwendung sei<sup>378</sup>.

---

<sup>373</sup> BVerfG 107, S. 59 (94) deutet diese Bedeutung an, wenn es von Befugnis zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter spricht.

<sup>374</sup> Ausführlich zu den Kriterien der Auslegung vgl. Larenz/Canaris, Methodenlehre, S. 163ff.

<sup>375</sup> Ebenso gehen Emde, Legitimation, S. 208 und Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 225 vor. Jestaedt unterscheidet in der Überschrift zwar nach Staats- und Gewaltmoment, inhaltlich aber nach materiellen und formellen Gesichtspunkten. Als materiell werden Aufgabenkategorien, Handlungs- und Organisationsform, als formell werden rechtliche Verbindlichkeit und Entscheidungscharakter des staatlichen Handelns behandelt.

<sup>376</sup> Hanle, Brockhaus-Enzyklopädie, 8. Band, Stichwort „Gewalt“.

<sup>377</sup> Vgl. neben Fn. 376 auch die Bedeutungen in: Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion, Duden, Band 4, Stichwort „Gewalt“: 1. „Macht, Befugnis, das Recht u. die Mittel, über jemanden, etwas zu bestimmen, zu herrschen“, 2.a) „unrechtmäßiges Vorgehen, wodurch jemand zu etwas gezwungen wird“, 2.b) „physische Kraft, mit der etwas erreicht wird“ und 3. „elementare Kraft von zwingender Wirkung“. Das Wort mit germanischer Wurzel (vgl. Kluge, Etymologisches Wörterbuch, Stichwort „Gewalt“ und „walten“) umfasst die beiden lateinischen Bedeutungen: vis und potestas. Der doppelten Bedeutung entsprechen die Adjektive „gewalttätig“ und „gewaltig“. Im Strafrecht wird Gewalt meist im Sinn von „vis“ gemeint (wie z. B. beim Raub- oder Körperverletzungsdelikt), während im Zivilrecht im Rahmen von Schlüssel- oder Erziehungsgewalt „potestas“ gemeint ist.

Mehr Betonung auf potestas legt Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 234 mit weiteren Nachweisen in Fn. 145.

<sup>378</sup> Kirchhof, HStR III 1996, § 59 Rn. 58.

Gewalt bezieht sich dem Wortsinn nach nicht auf Organisationen, sondern auf **Handlungen**<sup>379</sup>. Dem trägt das Grundgesetz Rechnung, wenn es in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG formuliert, dass alle Staatsgewalt durch besondere Organe ausgeübt wird. Die Organe oder Organisationen sind selbst keine Staatsgewalt, sondern deren Mittler. Es entspricht daher nicht dem Wortsinn, von der öffentlich-rechtlichen Rechtsform einer Organisation auf Gewaltausübung zu schließen<sup>380</sup>.

Zwang als Gewaltausübung erfordert im alltäglichen Sprachgebrauch, dass er **verbindlich** ist<sup>381</sup>. Der Gewaltausübende will sich durchsetzen<sup>382</sup>: Bei Kraftentfaltung wird eine Handlung vorgenommen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. In Herrschaftsbeziehungen steht immer das Durchsetzungsvermögen des Gewaltausübenden im Raum: Am Ende bestimmt der Machthaber. Unverbindlich ist eine Bitte, eine Meinungsäußerung, eine konsultative Tätigkeit, ein Vorschlag, ein Rat, eine Warnung, eine Aufforderung oder ähnliches. Gewalt hingegen ist nicht unverbindlich<sup>383</sup>. Für die Verbindlichkeit einer Tätigkeit kommt es maßgeblich auf ihren Bedeutungsinhalt an, weniger auf ihre formelle Erscheinung: Ein „guter Rat“ kann in einem Herrschaftsverhältnis leicht eine Äußerung sein, bei der das verbindliche Durchsetzungsvermögen in den Vordergrund tritt, aus dem „Rat“ eine Anweisung oder ein Befehl wird und somit Gewalt ausgeübt wird. Der Rat eines sachverständigen Gremiums kann trotz grundsätzlicher Unverbindlichkeit die Entscheidungsfreiheit des Entscheidenden tatsächlich erheblich beeinflussen und unter Umständen gar verbindlich werden<sup>384</sup>.

---

<sup>379</sup> Das wird z. B. deutlich bei § 249 StGB: „Wer mit Gewalt...wegnimmt.“ Hier ist Gewalt eine bestimmte Art der Wegnahme. Selbst wenn von Dingen als Gewalt geredet wird, wie z. B. „Naturgewalt“, spricht man von diesen regelmäßig nur, wenn sie durch eine Handlung oder ein Ereignis in Erscheinung treten. Vgl. auch Emde, Legitimation, S. 87: Die Legitimationsfrage beziehe sich nicht auf eine Institution als solche, sondern auf deren konkrete Entscheidungen.

<sup>380</sup> Anders Irriger, Elemente, S. 65f, der grundsätzlich vom öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus auf hoheitliche Tätigkeit und damit Staatsgewalt schließt. Er lässt hiervon lediglich grundgesetzliche Ausnahmen zu, wie z. B. die grundrechtliche Legitimation von Universität oder Rundfunk. Nicht eindeutig Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation, S. 344: Er unterscheidet nicht zwischen Staat und Gewalt, sondern subsumiert Einrichtungen wegen ihrer öffentlich-rechtlichen Organisationsform der Staatsgewalt. Diese Organisationsform schaffe „...so viele aktuelle oder potentielle Möglichkeiten zu autoritativen Entscheidung oder Selbstdarstellung, daß sie [*i.e. die Einrichtungen, Anmerkung des Verfassers*] nicht ohne demokratische Legitimation bleiben können“.

Wer von der Organisationsform auf Gewaltausübung schließen will, müsste folgende Denkschritte begründen: 1. Organisationen des öffentlichen Rechts sind Staat, 2. Staat übt Gewalt aus und 3. also übt eine Organisation öffentlichen Rechts Gewalt aus.

<sup>381</sup> Ähnlich Oebbecke, Räume, S. 81f: wegen fehlender Verbindlichkeit sei die bloße Entscheidungsvorbereitung nicht legitimationsbedürftig.

<sup>382</sup> Ob er sich erfolgreich durchsetzt oder nicht, ist hierfür irrelevant.

<sup>383</sup> Anders im Ergebnis, jedoch ohne Argument: Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation, S. 342: Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG erfasse Empfehlungen, Warnungen, öffentliche Verlautbarungen, staatliche Informationstätigkeiten, sowie Beratungstätigkeiten, die nicht nur als rein interne Vorbereitung dienen.

<sup>384</sup> So zutreffend Oebbecke, Räume, S. 81 m. w. N. in Fn. 20.

Ein besonderer Sprachgebrauch des Grundgesetzes, der die Bedeutung der Gewalt im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG näher eingrenzt, lässt sich nicht bestimmen.

Der Begriff „Staatsgewalt“ wird im Grundgesetz nur einmal – in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG – verwendet. Zur Bestimmung eines besonderen Sprachgebrauchs des Begriffs „Gewalt“ im Grundgesetz könnte man daran denken, noch die „staatliche Gewalt“ aus Art. 1 GG, sowie die „öffentliche Gewalt“ aus Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG heranzuziehen<sup>385</sup>. Das und insbesondere die Frage, ob das Subjekt der Grundrechtsbindung gemäß Art. 1 Abs. 3 GG und das Legitimationsobjekt nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG gleichzusetzen sind<sup>386</sup> oder nicht<sup>387</sup>, ist jedoch unerheblich. Das Auslegungsproblem würde sich nur in eine andere Vorschrift verlagern<sup>388</sup>, denn die Begriffe „staatliche“ bzw. „öffentliche Gewalt“ sind gleichermaßen abstrakt und unbestimmt. Außerdem kann kein Ergebnis zu einer Norm unbesehen für eine andere Norm übernommen werden, denn die Funktion der Normen und daher zumindest deren teleologische Auslegung unterscheiden sich<sup>389</sup>.

Der Sprachgebrauch des Grundgesetzes trägt also nicht zur weiteren Auslegung des Begriffs Gewalt bei.

Der Sprachgebrauch der Rechtswissenschaft ist auch keine Hilfe für eine Eingrenzung des Gewaltbegriffs. Die Gewaltbegriffe im allgemeinen Staatsrecht<sup>390</sup>, Polizeirecht, Strafrecht

---

<sup>385</sup> Die jeweils spezifische Bedeutung des Begriffs „Gewalt“ in weiteren Artikeln lasse ich von vorneherein außer Betracht. Denn diese Artikel stehen in völlig anderen Zusammenhängen, so dass ein Gewinn für die Auslegung von Art. 20 GG nicht zu erwarten ist. So lasse ich außer Betracht: Gewalt im Kontext von Gewaltenteilung (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3, 20a, 92 und 122 GG), im Kontext von Verteidigung (Art. 65a, 115a und 115b GG), im Kontext von Gefahr der auswärtigen Belange (Art. 73 Nr. 10c und 87 GG), im Kontext von Hausmacht des Bundestagspräsidenten (Art. 40 Abs. 2 GG) und im Kontext der Opfer von Gewaltherrschaft (Art. 74 GG).

Eine Begriffsbestimmung von Staatsgewalt mit Hilfe der „staatlichen Aufgaben und Befugnisse“ des Art. 30 GG lehnt Emde, Legitimation, S. 225–228 nachvollziehbar ab.

<sup>386</sup> So Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 234–236, allerdings als systematische Auslegungsüberlegung. Siehe daher unten bei der systematischen Auslegung, S. 106. Nicht eindeutig, aber wohl tendenziell auch Sommermann in Starck, GG, Art. 20 Abs. 2 in Fn. 6 zu Rn. 140.

<sup>387</sup> Schmidt-Abmann, Verwaltungslegitimation, S. 338.

<sup>388</sup> Kluth, Selbstverwaltung, S. 355.

<sup>389</sup> Schmidt-Abmann, Verwaltungslegitimation, S. 338 nennt als Beispiel die individualrechtliche Schutzfunktion des Art. 1 Abs. 3 GG im Gegensatz zur über-individuellen Funktion der Sicherung durch die demokratische Legitimation. Oebbecke, Räume, S. 78, der beispielshalber anführt, dass das Bundesverfassungsgericht Entscheidungsvorbereitung nicht unter Art. 20 Abs. 2 GG subsumiert, während es Entscheidungsvorbereitung unter Art. 1 Abs. 1 GG subsumieren würde.

<sup>390</sup> Oebbecke, Räume, S. 79 führt an, dass die Bedeutung von Staatsgewalt im allgemeinen Staatsrecht ungeklärt ist und daher schon wenig hilfreich sei.

oder Zivilrecht sind so unterschiedlich, dass das Begriffsfeld nicht enger, sondern weiter wird.

#### Entstehungsgeschichte

Emde untersucht die historische Entwicklung der Bindung der Selbstverwaltung an die demokratische Legitimation ausführlich<sup>391</sup>. Dabei wird auch die geschichtliche Entwicklung der Bedeutung der Bezeichnung Staatsgewalt verfolgt. Für die Auslegung der Staatsgewalt ergibt sich hierbei nach seinen Überlegungen aus historischer Sicht nichts<sup>392</sup>. Dem stimme ich zu.

#### Systematik

Jestaedt will einen systematischen Entsprechungszusammenhang zwischen Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG mit Art. 1 Abs. 3 GG erkennen<sup>393</sup>. Diesen Entsprechungszusammenhang will er für die Auslegung des Begriffs Staatsgewalt nutzen<sup>394</sup>. Jedoch bezieht er diesen systematischen Zusammenhang nur auf den „materiellen“ Begriffsbestandteil, nicht auf den „formellen“ Bestandteil<sup>395</sup>. Die Bedeutung für das „formelle“ Element lehnt er ausdrücklich ab<sup>396</sup>. Da sich Materiell/Formell in seinem Sinn und Staat/Gewalt in meinem Sinn nicht decken, greife ich seine Argumentation nicht auf.

#### Zweck

Art. 20 Abs. 2 GG trifft in unserer Rechtsordnung die Verfassungsstrukturentscheidung für die Demokratie<sup>397</sup>. Demokratie ist ein Verfahren der Ausübung von Herrschaft<sup>398</sup>. Wenn keine Herrschaft ausgeübt wird – wie grundsätzlich etwa bei Vorbringen einer Bitte oder der Erteilung eines Ratschlags<sup>399</sup> –, würden demokratische Strukturen erst Beschränkungen oder Mitbestimmungsrechte und damit Herrschaft schaffen<sup>400</sup>. Den Herrschaftsbereich des Souveräns zu vergrößern, ist jedoch nicht Sinn und Zweck des Art. 20 Abs. 2 GG<sup>401</sup>. Er

---

<sup>391</sup> Emde, Legitimation, S. 216–228.

<sup>392</sup> Emde, Legitimation, S. 224 für die Zeit der Weimarer Republik und S. 225–228 für die Beratungen des Parlamentarischen Rates zum Grundgesetz.

<sup>393</sup> Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 234–238.

<sup>394</sup> Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 238–250.

<sup>395</sup> Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 225 und S. 256. Vgl. zur Unterscheidung und Bedeutung von materiell und formell oben Fußnote 375.

<sup>396</sup> Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 256.

<sup>397</sup> Herzog in Maunz/Dürig, GG, Art. 20 GG II Rn. 1.

<sup>398</sup> Hierzu ausführlich Klein, Selbstverwaltung, S. 169ff.

<sup>399</sup> Vgl. näher hierzu bereits oben beim Abschnitt „Wortlaut“, S. 103.

<sup>400</sup> Klein, Selbstverwaltung, S. 172 Fn. 39.

<sup>401</sup> Ebenso Riederle, Spitzenverbände, S. 44 unter Verweis auf Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation, S. 339.

soll lediglich die verfassungsmäßig ausgeübte oder auszuübende Herrschaft an das Volk rückkoppeln. Zum Gewaltbegriff gehört also entsprechend der Wortlautauslegung auch aus teleologischer Sicht die Ausübung von Herrschaft.

Teils fordert die Literatur als Merkmal für eine demokratisch zu legitimierende Tätigkeit eine „rechtliche Wirkung“<sup>402</sup>, eine „rechtserhebliche Wirkungsweise“<sup>403</sup> oder eine „rechtlich bedeutsame Folge“<sup>404</sup> der Tätigkeit. Die Rechtsprechung erfordert die rechtliche Verbindlichkeit implizit<sup>405</sup>. Diese Stimmen nennen allerdings kein Argument für die Erforderlichkeit dieses Merkmals.

Vielleicht lässt sich die Erforderlichkeit mit Verantwortung begründen. Demokratische Legitimation soll den Zurechnungszusammenhang von Staatsgewalt zum Volk sichern. Dies geschieht unter anderem dadurch, dass Tätigkeiten vor dem Volk verantwortet werden müssen<sup>406</sup>. Verantworten kann man aber nur das, worauf man bestimmenden Einfluss hat. In einem Rechtsstaat wird bestimmender Einfluss über rechtliche Wirkweisen geltend gemacht. Tatsächlicher Einfluss wird in einem Rechtsstaat noch rechtlich umgesetzt. Um die Verantwortlichkeiten nicht zu verwischen, wird bezüglich der demokratischen Legitimation an die rechtliche Wirkung einer Handlung angeknüpft werden müssen.

Zusammenfassung: Gewalt

Gewalt im Sinne der Staatsgewalt des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ist daher Zwang mit rechtlicher Verbindlichkeit. Alles Handeln mit rechtlicher Verbindlichkeit kann hierunter gefasst werden, so dass es entsprechend der Rechtsprechung jedenfalls Gewalt ist.

Die Tätigkeiten des Landkreistages als Gewalt

Ein derartiges rechtlich verbindliches Handeln bzw. Zwang liegt bei den meisten Tätigkeiten des BayLKT mangels Rechtsverbindlichkeit nicht vor<sup>407</sup>. Gegenüber seinen Mitgliedern berät und informiert er; Er stellt ihnen Einrichtungen zu Verfügung. Nach außen gibt er Stellungnahmen und Empfehlungen ab, erstattet Gutachten und wirkt im Gesetzgebungsverfahren mit. Bei der Anhörung sowie der Konsultation im Gesetzge-

---

<sup>402</sup> Emde, Legitimation, S. 214.

<sup>403</sup> Jestaedt, Demokratieprinzip, S. 256.

<sup>404</sup> Kluth, Selbstverwaltung, S. 355.

<sup>405</sup> Siehe oben S. 102.

<sup>406</sup> Nach Klein, Selbstverwaltung, S. 177 fordert das demokratische Prinzip der Verfassung die Verantwortung aller vom Staate abgeleiteter Macht gegenüber Volk und Parlament.

<sup>407</sup> Für die detaillierte Aufgaben des Landkreistages siehe oben S. 29f und 34f.

bungsverfahren entscheidet er nicht mit; Er berät nur, während die Gesetzgebungsorgane die rechtlich verbindliche Entscheidung treffen. Er schlägt Mitglieder für verschiedene Gremien vor. Während regelmäßig diese Mitglieder zwar auf die Vorschläge hin berufen werden, bleiben die Vorschläge rechtlich unverbindlich<sup>408</sup>.

Jedoch entsendet oder ernennt der Landkreistag in einigen Fällen auch selbst die Mitglieder für die Beiräte und Ausschüsse<sup>409</sup>. In diesen Fällen erlangt seine Handlung rechtliche Wirkung: Die Mitgliedschaft einer Person in dem entsprechenden **Gremium**. Hier übt der LKT also Gewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG aus.

Für den Fall, in dem die Gremien ausnahmsweise doch mit entscheidenden Befugnissen ausgestattet sind<sup>410</sup>, müssen die Entscheidungen der Gremien selbst demokratisch legitimiert sein, nicht aber die des Landkreistages. Der Verantwortungszusammenhang muss zwischen der rechtlich verbindlichen Handlung des Gremiums und dem Volk bestehen. Der Landkreistag tritt nicht als handelndes Subjekt bei der Entscheidung des Gremiums auf.

Man könnte allerdings daran denken, den Landkreistag als legitimationsbedürftiges handelndes Subjekt anzusehen, wenn er selbst Mitglied in einem Beirat ist, anstatt nur ein Mitglied des Beirats vorzuschlagen. Denn wenn der Landkreistag selbst im Gremium vertreten ist und als Landkreistag an der Entscheidung teilnimmt, dann partizipiert er zwangsläufig mit seiner Stimmabgabe auch in dem Maße seines Stimmengewichts an der Entscheidung des Gremiums. Dies ist selbstverständlich nur dann Ausübung von Gewalt, wenn die Abstimmung des Gremiums selbst rechtlich verbindliche Wirkung hat. Eine solche Konstellation gibt es soweit ersichtlich nicht.

Der Landkreistag finanziert sich über Zahlungen der Landkreise<sup>411</sup>. Der Landkreistag setzt selbst die Höhe dieser Zahlungen fest<sup>412</sup>. Dies ist bereits Ausübung von Gewalt, denn die

---

<sup>408</sup> Eine rechtliche Verbindlichkeit ergibt sich regelmäßig nicht aus dem Gesetz zum jeweiligen Gremium.

<sup>409</sup> Zum Medienrat wird ein Vertreter entsandt, Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayMedienG. Ebenso zum Rundfunkrat, Art. 6 Abs. 3 und 5 BayRG. Die vier Mitglieder des Landesjugendhilfeausschusses können vom Landkreistag selbst aberufen werden, obwohl das Ministerium das Mitglied auf Vorschlag beruft, Art. 15 Abs. 2 Nr. 4 BayKJHG. Das Mitglied im Landesplanungsbeirat ist auf Verlangen des LKT vorzeitig abzuberufen, Art. 12 Abs. 6 BayLPlanungsG; hier entfaltet also das Verlangen Rechtsverbindlichkeit. Im Bayerischen Krankenhausplanungsausschuss ist der Landkreistag selbst Mitglied, statt ein Mitglied vorzuschlagen oder zu benennen (Art. 7 Abs. 1 BayKrankenhausG); er benennt selbst einen Vertreter in das Gremium (Art. 7 Abs. 3 BayKrankenhausG).

<sup>410</sup> Wie z. B. der Landespersonalausschuss bei der Erhebung von Beweisen (Art. 112 Abs. 1 BayBG).

<sup>411</sup> Vgl. die Pflichten der Mitglieder zur Zahlung der jährlichen Beiträge und Umlagen, § 5 Satzung BayLKT.

Festsetzung ist ein rechtlich verbindliches Handeln. Wenn der Landkreistag über seine Mittel verfügt, verwaltet er öffentliche Mittel, denn seine Mittel stammen aus den Haushalten der öffentlich-rechtlichen Landkreise. Dies gilt es bei der Beurteilung, ob der Landkreistag staatlich im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ist oder nicht, zu beachten<sup>413</sup>. Auch weitere **mitgliedsbezogene Maßnahmen**, wie etwa der Ausschluss eines Mitgliedes gemäß § 4 Abs. 5 Satzung BayLKT ist rechtlich verbindliches Handeln.

Der Landkreistag wird auch rechtlich verbindlich tätig auf dem Bereich des **Beamtenrechts**. Die Dienstherrenfähigkeit ermächtigt zum Erlass beamtenrechtlicher Verwaltungsakte, die Akte hoheitlicher Gewalt sind<sup>414</sup>.

Sind nun die Handlungen bestimmt, bei denen der LKT Gewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ausübt, muss noch untersucht werden, ob diese Handlungen staatlich im Sinne der Staatsgewalt des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG sind.

---

<sup>412</sup> Beim BayLKT beschließt gemäß § 17 Abs. 1 lit. c Satzung BayLKT die Landkreisversammlung die Haushaltssatzung, in der auch die Umlage festgesetzt wird, § 17 Abs. 1 lit. a Satzung BayLKT.

<sup>413</sup> Siehe unten S. 111.

<sup>414</sup> Ausführlich hierzu Knöpfle, Verleihung, S. 45. Offensichtlich ist dies etwa für die beamtenrechtliche Ernennung.

### bbb) STAATS-gewalt

Im folgenden Abschnitt steht die Auslegung von Staat im Sinne der Staatsgewalt des Art. 20 Abs. 2 GG und die Subsumtion der Tätigkeiten der Landkreistage, die Gewalt im Sinne der Staatsgewalt sind, unter diesen Begriffsbestandteil an.

Das Bundesverfassungsgericht umschreibt den Begriffsbestandteil Staat der Staatsgewalt mit „amtlich“. Diese Umschreibung ist hier indessen wenig hilfreich, denn sie ist ähnlich unbestimmt wie staatlich<sup>415</sup>. Die Tätigkeiten der Landkreistage, die Gewalt im Sinne der Staatsgewalt sind, sollen daher direkt unter „staatlich“ im Sinne der Staatsgewalt subsumiert werden.

Eine genaue Definition oder Auslegung von Staat im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG wurde bisher noch nicht entwickelt. Unstreitig ist jedoch die Tätigkeit des Bundes, des Landes und der Kommunen staatlich im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG<sup>416</sup>. Sofern die Tätigkeiten des Landkreistages mit Gewaltausübung nicht der Erfüllung eigener Aufgaben dienen, sondern als Erfüllung von Aufgaben des Landes anzusehen sind, kann daher die genaue Auslegung von staatlich dahingestellt bleiben. Als Tätigkeiten des Landes sind sie nach einhelliger Meinung staatlich.

Der Landkreistag nimmt die **Gremienbesetzung** quasi wie ein Beliehener vor. Die Gremien gehören jeweils einem anderen Verwaltungsträger an und nehmen andere Aufgaben als der Landkreistag wahr. Die Benennung der Mitglieder dieser Gremien, wie etwa des Medienrats, des Rundfunkrats oder des Landesgesundheitsrats, ist eine Tätigkeit, die ausschließlich dem Staat vorbehalten ist. Diese Tätigkeiten wurden als einzelne Aufgaben durch Gesetz auf den Landkreistag übertragen. Der Landkreistag nimmt diese Aufgabe zwar eigenverantwortlich wahr, die Erfüllungsverantwortung für die Aufgabe verbleibt aber wie bei einem Beliehenen beim Land, also beim Staat im Sinne des

---

<sup>415</sup> Die Unbestimmtheit des Begriffs „staatlich“ hat nach Weber in Creifelds, Rechtswörterbuch, S. 1264, Stichwort „Staatsgewalt“, zur Folge, dass er sehr „unterschiedlich definiert“ wird. Vgl. zur Begriffsbestimmung Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation, S. 338–347.

„Amt“ kann nach Weber in Creifelds, Rechtswörterbuch, S. 53, Stichwort „Amt“, für eine Institution wie eine Behörde, für die Aufgaben eines konkreten Trägers öffentlicher Gewalt oder für einen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden verwendet werden.

<sup>416</sup> Dreier in Dreier, GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 79; Bovenschulte, Gemeindeverbände, S. 502ff; Ehlers, Jura 1997, S. 180ff (183).



Art. 20 Abs. 2 GG<sup>417</sup>. Es handelt sich daher um eine staatliche Aufgabe. Insofern übt der Landkreistag also staatliche Gewalt im Sinne der Staatsgewalt des Art. 20 Abs. 2 GG aus.

Ähnlich verhält es sich mit den hoheitlichen Maßnahmen des Landkreistages gegenüber seinen **Beamten**. Beamte zu beschäftigen ist eine von Rechts wegen dem Staat vorbehalten Fähigkeit und Tätigkeit. Sie wurde dem Landkreistag durch Gesetz vermittelt. Diese staatliche Tätigkeit wandelt ihre Staatlichkeit nicht durch die Vermittlung an einen konkreten Rechtsträger. Die Staatlichkeit der Tätigkeit zeigt sich auch an dem Umstand, dass der Staat die Dienstherrenfähigkeit grundsätzlich wieder entziehen könnte. Der Staat behält also die Verfügungsmacht über die Dienstherrenfähigkeit.

Bezüglich der beamtenrechtlichen Maßnahmen sind die Tätigkeiten des Landkreistages also auch staatlich im Sinne der Staatsgewalt des Art. 20 Abs. 2 GG.

Bei den **mitgliedsbezogenen Handlungen** wie der Beitragserhebung u. ä. wird zwar Gewalt ausgeübt. Diese Tätigkeiten sind jedoch keine Staatsgewalt. Diese verbindlichen Tätigkeiten des Landkreistages gegenüber seinen Mitgliedern basieren nicht auf von Rechts wegen dem Staat vorbehaltenen Befugnissen, sondern auf dem freien Entschluss der Mitglieder, dem Landkreistag beizutreten. Es handelt sich um Tätigkeiten, die bei jedem mitgliedschaftlichen Zusammenschluss regelmäßig der Organisation zukommen. Es kommt für diese Tätigkeiten nicht darauf an, dass es sich bei den Mitgliedern um Landkreise handelt, die als Kommunen Staat im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG sind<sup>418</sup>. Für die mitgliedsbezogenen Handlungen ist die Staatlichkeit der Mitglieder irrelevant. Ebenso verhält es sich mit der Tatsache, dass die Mitgliedsbeiträge aus den öffentlichen Haushalten der Landkreise stammen. Auch das ist für die Beitragserhebung und -verwendung irrelevant, denn diese basieren ebenso auf dem freien Entschluss der Mitglieder, dem Landkreistag beizutreten. Man kann von ihnen nicht auf die Staatlichkeit dieser Handlungen der Landkreistage schließen.

Im Rahmen der mitgliedsbezogenen Handlungen übt der Landkreistag also keine staatliche Gewalt im Sinne der Staatsgewalt des Art. 20 Abs. 2 GG aus.

---

<sup>417</sup> Vgl. für den Beliehenen Stober in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III; § 90 Rn. 38 und Burgi in Erichsen/Ehlers, Verwaltungsrecht, § 54 Rn. 29.

<sup>418</sup> Schmidt-Abmann, Verwaltungslegitimation, S. 343; Dreier in Dreier, GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 79; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 9a.

Der Landkreistag übt Staatsgewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG aus, wenn er Gremien anderer Rechtsträger besetzt oder beamtenrechtliche Hoheitsbefugnisse ausübt. Hierfür muss er gemäß Art. 20 Abs. 2 GG legitimiert sein.

**ccc) Keine Legitimation erforderlich**

Allerdings führte eine fehlende Legitimation für diese Ausübung von Staatsgewalt nicht zu einer Widerrechtlichkeit des Landkreistages, sondern zur Widerrechtlichkeit nur der jeweiligen Ausübung der Staatsgewalt. Im Rahmen dieses Kapitels, also im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verleihung des Status einer KdöR infS, ist die Frage nach der demokratischen Legitimation hinreichend beantwortet. Der Landkreistag als solcher benötigt für seine eigenen wesentlichen Aufgaben keine demokratische Legitimation<sup>419</sup>.

Anders sieht es teilweise die Literatur zu den kommunalen Spitzenverbänden<sup>420</sup>. Sie geht bei ihrer Überlegung allerdings nicht von der Grundnorm der demokratischen Legitimation aus, sondern von anderen Überlegungen.

Schrader fordert aus drei Gründen eine demokratische Legitimation für die privatrechtlich organisierten kommunalen Spitzenverbände<sup>421</sup>: Erstens gewährleisteten die bürgerlich-rechtlichen Vorschriften zur inneren Struktur des Vereins keine demokratische Willensbildung im Verein. Zweitens greife die äußere Verbandstätigkeit in den öffentlichen Bereich und sei insoweit öffentliche Gewalt. Drittens würden öffentliche Mittel der Mitgliedskommunen verwendet. Diese drei Überlegungen sind zwar zutreffend, jedoch keine Begründung für die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation: Die erste Überlegung setzt bereits das Ergebnis der Begründung voraus. Nur wenn man von der Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation ausgehe und daher eine demokratische Willensbildung fordere, kann es eine Rolle spielen, ob die einschlägigen Organisationsnormen diese Art der Willensbildung gewährleisten oder nicht. Die zweite Überlegung ist nicht zwingend, denn nach ihr bedürfte auch jeder Lobbyist oder reiner Interessenvertreter auch einer demokratischen Legitimation. Auch sie versuchen den Gesetzgeber zu beeinflussen und greifen in den öffentlichen Bereich ein. Interessenvertreter und Lobbyisten, gleich wessen Interessen sie für sich zu vertreten in Anspruch nehmen, bedürfen deshalb jedoch unstrittig keiner demokratischen Legitimation. Die Verwendung

---

<sup>419</sup> Zur Frage der demokratischen Legitimation der Ausnutzung der Dienstherrenfähigkeit siehe S. 109.

<sup>420</sup> Insbesondere Riederle, Spitzenverbände, S. 53ff und zuletzt Schrader, Spitzenverbände, S. 260ff.

<sup>421</sup> Schrader, Spitzenverbände, S. 261.

von Mitteln der Mitgliedskommunen ist primär eine Frage, ob die Mitgliedskommunen legitimiert sind, ihre Mittel derart zu verwenden, dass sie den kommunalen Spitzenverbänden zur Verfügung gestellt werden. Der Auffassung, dass aus der Verwendung öffentlicher Mittel für die Spitzenverbände die Notwendigkeit der demokratischen Legitimation folgt, wurde bereits oben widersprochen<sup>422</sup>.

Riederle sieht zwar eine demokratische Legitimation nicht wegen der Beratungstätigkeit der kommunalen Spitzenverbände als notwendig an, denn diese sei keine Teilhabe an staatlichen Aufgaben<sup>423</sup>. Jedoch leitet er aus dem Vertretungsanspruch der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunen, die Hoheitsträger sind und deren Tätigkeit sich nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung bewegen darf, ab. Dem ist insofern zu folgen, als dass es in der Tat einer Rechtfertigung im politischen Sinne der kommunalen Spitzenverbände bedarf. Um im politischen Geschehen als Vertreter der Kommunen gehört zu werden, müssen sie belegen können, dass ihnen die Mehrheit der Kommunen angehören und dass deren Auffassungen in den Verbandsäußerungen zum Tragen kommen. Aus dieser politisch notwendigen Rechtfertigung ist aber nicht ohne weiteres auf die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation im juristischen Sinne zu schließen. Nur die Staatsgewalt ist Voraussetzung für das Erfordernis einer demokratischen Legitimation, Art. 20 Abs. 2 GG.

Wenngleich diese Stimmen der Literatur also abweichend von der hier vertretenen Auffassung eine demokratische Legitimation für die kommunalen Spitzenverbände fordern, macht dies im Ergebnis keinen Unterschied. Sowohl Schrader als auch Riederle gehen von einem ausreichenden Legitimationsniveau und damit einer ausreichenden demokratischen Legitimation der kommunalen Spitzenverbände aus<sup>424</sup>.

### ***bb) Rechtsstaatsprinzip***

Das Rechtsstaatsprinzip setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen.

Wesentlich ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), der sich wiederum unterteilt in den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes. Für die anstehende Rechtmäßigkeitsüberlegung ist dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gesetzesvorbehalt grundsätzlich wichtig. Bereits im Rahmen der Zuständigkeitsüberlegungen ergab sich jedoch, dass dieser Gesetzesvorbehalt für die Statusverleihung einer

---

<sup>422</sup> Siehe oben S. 111.

<sup>423</sup> Riederle, Partizipation, S. 54.

<sup>424</sup> Vgl. Schrader, Spitzenverbände, S. 265ff (insbesondere S. 280-282); Riederle, Partizipation, S. 55ff.

Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne gleichzeitige Übertragung von Hoheitsbefugnissen nicht einschlägig ist<sup>425</sup>.

Außerdem ist die Statusverleihung einer KdöR infS keine Organisationsentscheidung, die wesentliche Bedeutung für den Rechtsstaat hat. Daher ist der rechtsstaatliche Gesetzesvorbehalt auch nicht wegen der beim Rechtsstaatsprinzip verorteten Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts einschlägig<sup>426</sup>.

Die Beachtung des Vorrangs des Gesetzes gilt auch bei der Statusverleihung. Der Staat hat also bei der Statusverleihung die allgemeinen Gesetze zu beachten, wie etwa das Verwaltungsverfahrensgesetz bei Erlass des Verwaltungsaktes. Besondere Probleme entstehen hier nicht.

Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, dass andere Elemente des Rechtsstaatsprinzips, wie etwa das Postulat der Rechtssicherheit, der Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG oder der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, im Rahmen der Rechtmäßigkeitsüberlegung von Bedeutung sein könnten.

#### ***cc) Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzip,***

Aus den weiteren Staatsgrundsätzen, wie etwa dem Sozialstaats- oder dem Bundesstaatsprinzip ergeben sich keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Statusverleihung an den BayLKT.

#### ***dd) Art. 33 Abs. 4 GG***

Art. 33 Abs. 4 GG regelt den Funktionsvorbehalt von Beamten, also dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Beamten zu übertragen ist. Dies ist aus zwei Gründen kein Kriterium für oder gegen die Rechtmäßigkeit der Statusverleihung der KdöR infS an den BayLKT.

Erstens besteht der Funktionsvorbehalt nur in der Regel. Es können also Ausnahmen hiervon gemacht werden. Und zweitens hat der konträre Schluss zu Art. 33 Abs. 4 GG, dass alle nicht-hoheitsrechtlichen Befugnisse nicht von Beamten ausgeübt werden sollen – selbst wenn man ihn zöge<sup>427</sup> – auf die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verleihung der Rechtsform der KdöR infS keinen Einfluss. Denn die öffentlich-rechtliche Rechtsform ist nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Beschäftigung von

---

<sup>425</sup> Siehe oben S. 95.

<sup>426</sup> Siehe oben S. 95.

<sup>427</sup> So etwa Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 33 Rn. 31 m. w. N. Dagegen: Maunz in Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 41.

Beamten beim BayLKT: Die Beschäftigung von Beamten hängt von der Dienstherrenfähigkeit ab, die zwar nur öffentlich-rechtlichen juristischen Personen übertragen werden kann (§ 121 BBG, Art. 3 BayBG), aber nicht übertragen werden muss.

Die Verleihung der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts an den BayLKT ist also durchaus ohne die Verleihung der Dienstherrenfähigkeit denkbar. Daraus ist ersichtlich, dass Art. 33 Abs. 4 GG zwar bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Dienstherrenfähigkeit einer KdöR infS zu beachten sein mag, jedoch bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Statusverleihung unerheblich ist.

### **c) Sonstiges Bundesrecht und Landesrecht, Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV**

Aus dem übrigen Bundesrecht lassen sich keine weiteren Anhaltspunkte für die Rechtmäßigkeitsüberlegung dieser Arbeit gewinnen.

Als Organisation auf Landesebene muss der BayLKT allerdings auch Landesrecht, insbesondere der Bayerischen Verfassung entsprechen.

Bereits Müller hat festgestellt, dass die Bayerische Verfassung nur einige wenige Organisationsvorgaben trifft<sup>428</sup>. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 77 BV wurde bereits ausführlich behandelt und für irrelevant befunden<sup>429</sup>.

Die Bayerische Verfassung sieht allerdings gemäß Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV im Rahmen der Gesetze die Aufsicht über Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts vor<sup>430</sup>. Falls sich diese Norm auch auf den BayLKT bezieht, müsste mit der oder durch die Statusverleihung auch eine Aufsicht begründet werden. Andernfalls wäre die Statusverleihung rechtswidrig. Die nähere Ausgestaltung der Aufsicht überlässt die Verfassung jedoch den Gesetzen.

---

<sup>428</sup> Müller, Rechtsformenwahl, S. 259.

<sup>429</sup> Siehe oben S. 92.

<sup>430</sup> Aus Art. 83 Abs. 4 und 6 BV, die die Staatsaufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände vorsehen, ergibt sich indes keine Aufsicht des Staates über den BayLKT, denn der BayLKT ist kein Gemeindeverband, siehe oben S. 31.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV erfasst KdöRs infS<sup>431</sup>. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Norm: die KdöR infS ist eine Art aus der Gattung Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der Wortlaut der Norm spricht von der Gattung. Wollte sie eine bestimmte Art ausschließen, so wäre dies ohne weiteres möglich gewesen. Als die Bayerische Verfassung entstand, war zwar die Bezeichnung „KdöR infS“ noch nicht geläufig, der Sache nach war sie es aber schon – so etwa in der Erscheinung der LGA Bayern seit 1916 – bekannt. Hätte der Verfassungsgeber eine solche Körperschaft des öffentlichen Rechts ausschließen wollen, so hätte er dies klarstellen müssen.

Die Protokolle der Verhandlungen zu Art. 55 Nr. 5 BV geben, wie schon Knöpfle und Czerny dargelegt haben, nichts für die Auslegung des Terminus der „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ her<sup>432</sup>.

Riederle und di Fabio wenden ein, dass teleologisch gegen eine Erfassung der KdöRs infS Folgendes spreche: Grund für eine Aufsicht sei die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben und Staatsgewalt<sup>433</sup>. Beides fehle bei KdöRs infS, so dass sie nicht erfasst würden. In der Tat ist nach dem Demokratieprinzip die Ausübung von Staatsgewalt und nach dem Rechtsstaatsprinzip die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben der Staatsaufsicht unterworfen. Die Aussage, dass dies der einzige Grund für die Aufsicht des Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV ist, treffen beide jedoch nicht, so dass die Argumentation nicht hinreichend ist. Die Norm könnte auch andere Zwecke verfolgen und aus diesem Grund KdöRs infS erfassen.

Nach di Fabio regelt Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV die Staatsverwaltung und die Staatsregierung, so dass das Bayerische Rote Kreuz nicht von dieser Norm erfasst werde<sup>434</sup>. Dem ist jedoch

---

<sup>431</sup> Ebenso Schweiger in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. 55 Rn. 13f, allerdings ohne Begründung. Auch Czerny, Partizipation, S. 135 unter Hinweis auf „die herrschende Literaturmeinung“. Der weitere Hinweis, dass der Gesetzgeber derselben Auffassung sei, denn er habe im BRK-Gesetz eine Aufsicht über das BRK normiert, ist nicht hinreichend. Czerny schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber die Aufsicht über das BRK auf einer anderen Überlegung oder Grundlage als Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV normiert haben könnte. Eben dies dürfte schwer fallen.

A. A. noch Mronz, Körperschaften, S. 189, allerdings unter Berufung auf die nicht mehr vertretene Ansicht von Schweiger aus einer Voraufgabe.

Einzigartig für eine KdöR infS ist die Bezeichnung des Bayerischen Bauernverbandes als „Körperschaft des öffentlichen Rechts gem. Art. 55 Nr. 5 BV“ in § 1 Satzung BBV. Für den Bayerischen Bauernverband ist also klaggestellt, dass sich Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV auf ihn bezieht.

<sup>432</sup> Knöpfle, Körperschaften, S. 110 und Czerny, Partizipation, S. 135.

<sup>433</sup> Riederle, Spitzenverbände, S. 50. Di Fabio, BayVBl. 1999, S. 449ff (452) für das Bayerische Rote Kreuz.

<sup>434</sup> Siehe di Fabio, BayVBl. 1999, S. 449ff (452).

nicht so: Art. 55 Nr. 5 Satz 1 BV regelt, dass die gesamte Staatsverwaltung der Staatsregierung und den Staatsministerien untergeordnet ist. Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV bestimmt im Anschluss, dass auch die Aufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts den Staatsministerien obliegt. Man kann Satz 2 der Norm also so verstehen, dass über die in Satz 1 geregelte Staatsverwaltung hinaus eine Aufsicht über sonstige, nicht der Staatsverwaltung angehörige Körperschaften normiert wird. Diese Lesart ist sinnvoller, denn nach di Fabios Lesart wäre Satz 2 überflüssig: die Unterordnung der Staatsverwaltung in Satz 1 beinhaltet bereits eine Aufsicht, die in Satz 2 nicht erst besonders hätte erwähnt werden müssen.

Zwischen dem BayLKT und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern ist mindestens seit 1954 unstrittig, dass der BayLKT gemäß Art. 55 Nr. 5 BV der Aufsicht des Innenministeriums unterliegt<sup>435</sup>.

Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV sieht jedoch nur vor, dass die Aufsicht im Rahmen der Gesetze ausgeübt wird. Er trifft also eine Aussage über das „ob“ der Aufsicht, nicht aber über das „wie“ der Aufsicht. Für die Bayerische Verfassung ist also entscheidend, dass eine Aufsicht über den BayLKT ausgeübt wird, nicht aber wie diese ausgestaltet ist.

In der Satzung des BayLKT sind zwei aufsichtliche Genehmigungsvorbehalte ausdrücklich geregelt: Zum einen bedürfen nach § 18 Satz 2 Satzung BayLKT Satzungsänderungen der Genehmigung des bayerischen Staatsministeriums des Innern und der Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger. Zum anderen muss gemäß § 19 Abs. 3 Satzung BayLKT das Ministerium einer Auflösung des BayLKT zustimmen.

Es besteht also jedenfalls eine Aufsicht über den BayLKT, so dass diese insoweit verfassungsgemäß und rechtmäßig ist<sup>436</sup>.

---

<sup>435</sup> Das ergibt sich aus dem Schriftwechsel anlässlich der Satzungsänderung von 1955, der in den Akten des Bayerischen Staatsministeriums des Innern erhalten ist (Aktz.: IB1 – 3002 45). Im Schreiben des Ministeriums an den damals noch Landkreisverband Bayern genannten BayLKT vom 24.05.1954 heißt es: „...Der „Landkreisverband Bayern“ ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er ist deshalb gemäß Art. 55 Ziffer [hier fehlt die Angabe der Nr. 5, was offensichtlich ein Redaktionsversehen ist; Anmerkung des Autors] BV der Staatsregierung untergeordnet und unterliegt der Aufsicht des zuständigen Staatsministeriums des Innern. Dieser verfassungsrechtlichen Regelung trägt die Satzung noch zu wenig Rechnung.“ In dem Antwortschreiben des Landkreisverbandes Bayern vom 03.06.1954 heißt es: „... nicht glücklich erscheint, das unbestrittene Aufsichtsrecht des Staatsministeriums des Innern allzu sehr in der Satzung ohne unbedingte Notwendigkeit betont wird.“ In der Satzung von 1955 einigte man sich auf die Formulierung in § 1 Abs. 2 Satz 1: „Er ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß Art. 55 Ziff. 5 der Bayerischen Verfassung.“ (Satzung in der Fassung der Bekanntmachungen vom 07.06.1955 [StAnz, Nr. 25 vom 18.06.1955, S. 1, ber. StAnz, Nr. 42 vom 15.10.1955, S. 4]).

Während Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV auch die KdöRs infS erfasst, bezieht sich Art. 55 Nr. 6 BV nur auf die Dienstaufsicht innerhalb der Staatsverwaltung im engeren Sinn<sup>437</sup>. Im Rahmen der Rechtmäßigkeitsüberlegung zum BayLKT ist Art. 55 Nr. 6 BV daher nicht zu beachten.

Aus dem sonstigen bayerischen Landesrecht sind keine besonderen materiellen Rechtmäßigkeitskriterien für die Verleihung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform an den BayLKT ersichtlich.

#### **d) Die Statusverleihung ist materiell rechtmäßig**

Die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an den BayLKT kann also nach aktueller Rechtslage materiell rechtmäßig erfolgen.

### **3. Zusammenfassung**

Am Beispiel des BayLKT hat sich ergeben, dass die Verleihung der Rechtsform der KdöR infS formell und materiell rechtmäßig sein kann<sup>438</sup>. Nach diesem Ergebnis kann nunmehr die Zweckmäßigkeit der Verwendung dieser Rechtsform und der Rechtsform des eingetragenen Vereins untersucht werden.

#### ***II. Zweckmäßigkeit der Verwendung der beiden Rechtsformen KdöR infS und eingetragener Verein***

Die Zweckmäßigkeit<sup>439</sup> der Verwendung der beiden Rechtsformen Körperschaft des öffentlichen Rechts und eingetragener Verein für Organisationen ohne Hoheitsbefugnisse für eigene Zwecke zu untersuchen, heißt folgende Frage zu beantworten: Welche dieser Rechtsformen ist geeigneter, die Zweckerfüllung der Organisation zu unterstützen und daher dem Zweck der Organisation angemessen?

Aus Akten ist nicht auszumachen, welcher Zweck in der Praxis mit der Statusverleihung verfolgt wurde. So nannte etwa der Bayerischen Landkreistag, als er 1951 beim

---

<sup>436</sup> Vgl. unten S. 137ff ausführlich zur weiteren Ausgestaltung der Aufsicht des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über den BayLKT.

<sup>437</sup> Schweiger in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. 55 Rn. 17 und Meder, BV, Art. 55 Rn. 29, 22.

<sup>438</sup> Für Nordrhein-Westfalen ist bei Beachtung der Form- und Verfahrensvorschriften auch keine Rechtswidrigkeit dieser Rechtsform ersichtlich.

<sup>439</sup> „Zweckmäßigkeit“ wird also nicht als juristischer terminus technicus verwendet, sondern vielmehr mit der Bedeutung des allgemeinen Sprachgebrauchs ohne besonderen juristischen Einschlag: dem Zweck gemäß sein.



Bayerischen Staatsministerium des Innern beantragte, ihm den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu verleihen, keinen Zweck oder die Beweggründe für seinen Antrag. Der Antrag wurde lediglich damit begründet, dass er berechtigt sei, da der Landkreistag ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts als Mitglieder habe, nur öffentliche Aufgabe wahrnehme, der Staat sich zur Durchführung bestimmter Maßnahmen und Aufgaben des Verbandes bediene und damit seinen öffentlich-rechtlichen Charakter anerkenne<sup>440</sup>. In den Akten des Staatsministeriums ist auch keine Überlegung des Staatsministeriums zum Zweck der Statusverleihung überliefert<sup>441</sup>.

Es wäre zu kurz gegriffen, sich allein auf die Angaben zu stützen, die die Literatur und die Rechtsprechung als Zweck der beiden Rechtsformen oder als Zweck der Statusverleihung angeben<sup>442</sup>, um daraus die Eignung der Rechtsform für den Zweck der Organisation zu bestimmen. Denn der Zweck der Rechtsformen ist für die Unterstützung der Zweckerfüllung der Organisation nur sekundär von Bedeutung. Primär von Bedeutung ist, welche Merkmale den beiden Rechtsformen eigen sind und welche konkrete rechtliche Behandlung aus den Rechtsformen folgt. Denn dies hat den in der Praxis unmittelbar maßgeblichen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung und damit auf die Zweckerfüllung der Organisation.

---

<sup>440</sup> Der Antrag des damals noch als Landkreisverband Bayern bezeichneten Verbandes vom 04.04.1951 ist in den Akten des Bayerischen Staatsministeriums des Innern erhalten (Aktz.: IB1 – 3503 abc 2, S. 1f).

<sup>441</sup> Siehe die Akten zum in der vorhergehenden Fußnote genannten Vorgang.

<sup>442</sup> Für die Verleihung des öffentlich-rechtlichen Status bzw. für die KdÖR infS wird ins Feld geführt, dass ihr Zweck

- die Sicherung der Selbständigkeit des Verbands sei (Grundmann, Geschichte, S. 11),
- eine ideelle Subventionierung nichtstaatlicher Rechtssubjekte durch den Staat sei (Mronz, Körperschaften, S. 167f),
- eine effektivere Wahrnehmung der Aufgaben ermögliche (BayVerfGH 15, S. 22 [28] zum Bayerischen Roten Kreuz: die Verleihung des Körperschaftsrechts sollte dem BRK ermöglichen, die Pflege gesellschaftlicher Interessen besonders wirksam zu gestalten; ebenso BGH, NJW 2001, S. 2102 (2103); Forsthoff, Verwaltungsrechts I 1961, § 24 Nr. 2 S. 426; Irriger, Elemente, S. 58; Riebold, Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, S. 84 und Isensee, Subsidiaritätsprinzip, S. 156,
- eine Steigerung ihres Ansehens sei (Oehl, S. 68: Die Rechtstellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gibt dem BRK das Ansehen, das ihm bei der Durchführung seiner Rotkreuzaufgaben förderlich ist, ohne es zu sehr an den Staat zu binden; Göb, Der Landkreis 1969, S. 5ff (9): nach Erfahrung der bayerischen kommunalen Spitzenverbände sei das Ansehen als öffentlich-rechtliche Körperschaft gegenüber dem privatrechtlichen Verein gestiegen; ebenso Knöpfle, Körperschaften, S. 109),
- eine Privilegierung darstelle (Forsthoff, Körperschaft im Bundesstaat, S. 23; Riebold, Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, S. 84; Irriger, Elemente, S. 58; Bertermann, Plangenehmigung, S. 10; ähnlich meint Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 51, dass die institutionelle Verleihung des öffentlichen Status eine Fortführung eines Privilegs sei) und schließlich
- steuerliche oder sonstige finanzielle Vorteile vermittele (Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff [453]: der Status habe solide finanzielle Vorteile im Steuerrecht und bei Konkursunfähigkeit; Renck, NVwZ 1987, S. 563f [563]).

Demgegenüber wird für den privatrechtlichen Verein vorgetragen, dass sein Zweck sei, größere Flexibilität zu gewähren und die freiwillige Mitgliedschaft zu unterstreichen (Seeger, AfK 1988, S. 177ff [180]).

Im Rahmen dieser Arbeit werden nur die rechtlichen Merkmale der Rechtsformen behandelt. Daneben gibt es weitere Eigenschaften nicht juristischer Art, die eine Rolle für die Zweckmäßigkeitüberlegung spielen. Zu denken ist z. B. an das soziale Ansehen der Rechtsformen, den psychologischen Einfluss der Rechtsformen auf die Beziehung zwischen der Organisation und dem Staat oder an einen etwaigen Einfluss der Rechtsform auf die betriebswirtschaftliche Effizienz der Zielerreichung. Es ist jedoch nicht Sache der Rechtswissenschaften, sondern Sache der einschlägigen Disziplinen, wie etwa der Soziologie oder der Betriebswirtschaftslehre, diese Eigenschaften zu untersuchen.

Außerdem bleiben abstrakte, rechtspolitische Argumente für die eine oder die andere Rechtsform außer Betracht. Darunter werden Punkte wie etwa die Aufgabenentsprechung, Rechtsformenklarheit und –wahrheit, die Kompatibilität der Rechtsformen bzw. Einheit der Verwaltung, die Rechtswerte, die durch die Organisationsrechtsformen verkörpert werden und ähnliches verstanden. Solche Punkte bleiben hauptsächlich außer Betracht, um den Untersuchungsgegenstand der Arbeit zu beschränken. Gerade bei diesen abstrakten Argumenten sind jeweils ausführliche Begriffsklärungen notwendig, die den Umfang dieser Arbeit sprengen. Zum anderen soll mit dieser Arbeit erreicht werden, dass die rechtspolitische Diskussion frei von unbelegten Hintergedanken geführt werden kann, wie etwa dass die Rechtsform der KdöR infS „...solide finanzielle Vorteile im Steuerrecht und bei der Konkursfähigkeit...“ habe<sup>443</sup> oder etwa dass der Verein eine größere Unabhängigkeit von staatlicher Aufsicht und Einflüsse habe<sup>444</sup>. Die rechtspolitische Diskussion soll sich auf ein gesichertes Wissen um die konkreten Auswirkungen der Rechtsformen stützen können.

Für die Zweckmäßigkeituntersuchung werden wiederum die Landkreistage beispielhaft für die Organisationen herausgegriffen, die in den Ländern entweder als KdöR infS oder als eingetragener Verein organisiert sind.

Der BayLKT bietet sich für die Zweckmäßigkeituntersuchung an, denn er wurde bereits im vorhergehenden Teil zur Rechtmäßigkeit herangezogen und ist der einzige als Körperschaft des öffentlichen Rechts statuierte Landkreistag. Der LKT NRW gleicht dem BayLKT weitgehend. Er unterscheidet sich jedoch in der Schlüsselvariablen der Organisa-

---

<sup>443</sup> Renck, BayVBl. 1993, S. 452ff (453).

<sup>444</sup> Schrader, Spitzenverbände, S. 259.

tionsrechtsform: Der LKT NRW ist ein eingetragener Verein. Wegen der weitgehenden Ähnlichkeit gepaart mit dem entscheidenden Unterschied eignet sich dieser Landkreistag besonders für den anzustellenden Zweckmäßigkeitsvergleich mit dem BayLKT.

Im Folgenden wird daher für die Untersuchung der Zweckmäßigkeit beispielhaft der LKT NRW für eingetragene Vereine herangezogen und für KdöRs infS der BayLKT.

Das hat zur Folge, dass beim Vereinsrecht Bundesrecht und nordrhein-westfälisches Landesrecht einschlägig sind, während beim Körperschaftsrecht Bundesrecht und bayerisches Landesrecht maßgeblich sind.

Um die oben gestellte Frage zu beantworten, welche Rechtsform für die Zweckerfüllung der Landkreistage geeigneter ist, wird wie folgt vorgegangen:

Zunächst wird der Zweck der Landkreistage bestimmt. Anschließend werden die relevanten konkreten Merkmale der beiden Organisationsrechtsformen und die konkrete rechtliche Behandlung, die aus den Rechtsformen folgt, dahingehend untersucht, ob sie der Aufgabenerfüllung der Organisation und damit deren Zweck dienen oder nicht.

Der Zweck der Landkreistage wurde bereits oben bei der Darstellung der Landkreistage dargelegt<sup>445</sup>: die Sicherung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf Landkreisebene (§ 2 Abs. 1 lit. a BayLKT und § 2 Satzung LKT NRW).

Um diesen Zweck zu erfüllen, nehmen sie interne und externe Aufgaben wahr<sup>446</sup>. Sie beraten ihre Mitglieder in allen kommunalen Fragen; sie beraten den Staat bei Angelegenheiten, die die Landkreise angehen oder in denen kommunaler Sachverstand gefragt ist.

Im weiteren werden nun die Merkmale der Rechtsformen Körperschaft des öffentlichen Rechts und eingetragener Verein und deren rechtliche Behandlung dahin gehend untersucht, ob sie die Aufgaben- und Zweckerfüllung der Landkreistage unterstützen oder hemmen.

---

<sup>445</sup> Siehe oben S. 29.

<sup>446</sup> Siehe bereits oben S. 34f und S. 39ff.

## 1. Entstehung

Die Entstehung eines eingetragenen Vereins und einer KdöR infS erfolgt im Grunde gleich: Zunächst finden sich die Personen zusammen, die den Verband gründen, und anschließend erlangt der Verband auf Antrag seine Rechtsfähigkeit vom Staat. Entstehung in diesem Sinn ist also die Bildung des und die Errichtung des e.V. bzw. die Bildung und die Statusverleihung an KdöR infS<sup>447</sup>.

Um den Aufwand für die Entstehung eines Landkreistages abschätzen zu können, ist das zu durchlaufende Verfahren darzustellen, sowie die entstehenden Kosten und die erforderliche Zeit zu ermitteln. Dabei wird nicht übersehen, dass das Verfahren, dessen Dauer und Kosten angesichts der langen Bestandsdauer des einmal verliehenen Status sicher nur von untergeordneter Bedeutung sind. Gleichwohl sollen diese Punkte als erstes behandelt werden, denn sie sind bei der Entstehung zu berücksichtigen.

### a) Verfahren

In der Gründungsversammlung eines Vereins einigen sich die Mitglieder auf die Satzung des Vereins und bestellen den Vorstand. Anschließend melden sie den Verein beim Amtsgericht – Registergericht – an. Sofern die Prüfung des Amtsgerichts ergibt, dass alle gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen (§§ 56–59 BGB), wird der Verein in das Vereinsregister eingetragen<sup>448</sup>. Die Eintragung ist rechtsbegründend für die Rechtsfähigkeit des Vereins, § 21 BGB. Mit der Eintragung erhält der Verein den Namensbestandteil „eingetragener Verein“ (§ 65 BGB).

Ähnlich ist das Verfahren bei der Errichtung einer KdöR infS. Die zukünftigen Mitglieder des Verbands oder des bereits in einer anderen Rechtsform bestehenden Verbands entschließen sich, die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts anzustreben. Sie beraten über ihre Satzung als Körperschaft des öffentlichen Rechts und wenden sich an das für die Errichtung zuständige Organ des Staates mit dem Antrag, die Körperschaft durch Hoheitsakt zu errichten. Falls die Voraussetzungen für den Hoheitsakt vorliegen<sup>449</sup>, kann das zuständige Organ eine entsprechende Körperschaft errichten. Obwohl die

---

<sup>447</sup> Vgl. für diese Begriffe Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 49 und Kluth in Wolff/Bachoff/Stober, Verwaltungsrecht III, § 83 Rn. 116ff.

Zum Terminus „Anerkennung“, der vielfach gleichbedeutend mit „Statusverleihung“ gebraucht wird: Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 51f.

<sup>448</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Gründung eines eingetragenen Vereins, vgl. Reichert, Vereinsrecht, Rn. 51ff. Hagel/Simmacher/Huber, Verband, S. 55ff schildert ausführlich die Gründung des Verbands der bayerischen Bezirke als eingetragenen Verein, bevor er den Körperschaftsstatus verliehen bekommen hatte.

<sup>449</sup> Siehe oben zur Rechtmäßigkeit S. 88ff.

Statusverleihung durch Gesetz möglich ist<sup>450</sup>, erfolgt sie in Bayern regelmäßig durch Verwaltungsakt des zuständigen Ministeriums. Dieser wird auf Antrag des Verbands erlassen. Er wird meist auch Bayerischen Staatsanzeiger samt der genehmigten Satzung des Verbands veröffentlicht, obwohl dies rechtlich nicht notwendig wäre. Ein Verwaltungsakt muss gemäß Art. 43 Abs. 1 BayVwVfG, nur gegenüber dem Betroffenen bekannt gegeben werden, um wirksam zu werden.

### **b) Kosten**

Bei den Kosten der Gründung eines Verbandes kann zwischen den Ausgaben der Mitglieder und den Kosten für den Verband unterschieden werden.

Die Ausgaben der Mitglieder für die Vorbereitungen und Treffen mit den anderen zukünftigen Mitgliedern des Verbandes hängen grundsätzlich nicht von der ins Auge gefassten Rechtsform ab. Ob die Satzung eines Vereins oder einer Körperschaft besprochen wird, hat keinen Einfluss auf die Kosten der Besprechung. Es ist nicht zwingend, sondern nur möglich, dass man wegen der Seltenheit einer Körperschaftsgründung im Vergleich zur Gründung eines Vereins öfter untereinander und mit dem Staat korrespondiert als es bei der Gründung eines Vereins notwendig wäre. Es dürfte die Ausnahme sein, dass sich die Bemühungen um die Körperschaftsrechte über mehrere Jahre hinziehen und besondere Ausgaben anfallen, wie etwa für die Einholung von Gutachten beim Verband der Bayerischen Bezirke<sup>451</sup>.

Die Kosten für den Verband besteht hauptsächlich in den Gebühren des Vereinsgerichts bzw. des Ministeriums<sup>452</sup>. Bei einem eingetragenen Verein beläuft sich dieser Aufwand auf etwa 80–165 €<sup>453</sup>. Allerdings sind gemeinnützige Vereine in Nordrhein-Westfalen laut

---

<sup>450</sup> Beim Bayerischen Selbstverwaltungscolleg erfolgte die Statusverleihung durch Gesetz: Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BaySVwG.

<sup>451</sup> Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Verbands der Bayerischen Bezirke: Hagel/Simnacher/Huber, Verband, S. 69ff und 267f, sowie Knöpfle, Verleihung, S. 10.

<sup>452</sup> Der Aufwand des Vereinsgerichts bzw. des Ministeriums wird über die Gebühren ausgeglichen.

<sup>453</sup> Der Geschäftswert der Eintragung des Vereins ist regelmäßig mit 3.000 € anzunehmen, §§ 29, 30 Abs. 2 KostO, es sei denn die Kapitalausstattung des Vereins o. ä. gibt einen anderen Anhaltspunkt. Die Kosten für die Eintragung ins Vereinsregister, § 80 Abs. 1 Nr. 1 KostO, belaufen sich daher auf 52 € zzgl. der Auslagen für die Bekanntmachung (diese belaufen sich nach Waldner in Sauter/Waldner, Verein, Rn. 487 auf 15–75 €).

Die Kosten des Notars für die Beglaubigung der Unterschriften auf der Satzung betragen 10 € + USt, §§ 141, 45 Abs. 1, 33, 151a KostO.

Der optative Vollzug eines Antrags auf Eintragung ins Vereinsregister durch einen Notar kostet 13 € zzgl. USt, §§ 146 Abs. 3, 151a KostO.

Der optative Entwurf der Satzung und der Anmeldung durch einen Notar belaufen sich auf 52 € zzgl. USt, §§ 145, 36 Abs. 2, 151a KostO.

§ 1 Abs. 2 GerGebBefrG NW von der Zahlung der Registergerichtsgebühren befreit. Für die Verleihung des Körperschaftsstatus werden in Bayern keine Gebühren erhoben<sup>454</sup>.

Der finanzielle Aufwand für den Verband bei der Vereinsgründung ist also überschaubar. Bei der Körperschaftsstatusverleihung entstehen keine Kosten. Im Ergebnis fallen also die Kosten der Gründung nicht ins Gewicht, denn relativ zur „Lebensdauer“ des Verbandes können sie vernachlässigt werden. Die Gründungskosten sollten die Wahl der Rechtsform daher nicht beeinflussen.

### **c) Zeit**

Die Zeit, die für die Gründung eines Verbandes benötigt wird, teilt sich in die Zeitabschnitte Vorüberlegungen und Verfahren vor dem Vereinsgericht bzw. dem Ministerium auf.

Wie lang die Vorüberlegungen dauern, hängt von den zukünftigen Mitgliedern des Verbands ab. Sie allein haben es in der Hand, wie lang sie über die Gründung eines Verbandes, seine Satzung, seinen Zweck, seine Aufgaben und Struktur beraten. Die Beratung über einen eingetragenen Verein dürfte nicht länger oder kürzer dauern, als die Beratung über eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Das Amtsgericht Düsseldorf benötigt zur Eintragung eines Vereins bei einem beanstandungsfreien Antrag rund zwei Wochen<sup>455</sup>. Am Jahresende, wenn Handelsregistereintragungen vorrangig bearbeitet werden, oder bei unvollständigen und problematischen Anträgen kann die Bearbeitung wesentlich länger dauern<sup>456</sup>.

Für die Dauer der Errichtung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts liegen kaum empirische Daten vor. Viele KdöRs infS – unter anderem der BayLKT – wurden bereits in

---

Durch die optativen Kosten und die Anrechnung verschiedener Gebühren untereinander ergibt sich aus obigen Gebühren eine Spanne von ca. 80–165 €. Darin sind die Kosten für einen eventuell in Anspruch genommenen Rechtsanwalt nicht enthalten. Die Kosten können bei einem höheren Gebührenwert noch steigen.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass beim Verein auch spätere Eintragungen Gebühren kosten. Bei jedem Vorstandswechsel (§ 67 Abs. 1 BGB), Satzungsänderung (§ 71 Abs. 1 BGB) etc. fallen erneut Gebühren gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 2 KostO an.

<sup>454</sup> Eine Ausnahme liegt in Bayern bei der Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgemeinschaften bzw. Orden vor: Tarif-Nr. 3.II.3/2 Kostenverzeichnis (die Kosten belaufen sich auf 500–3.300 € für Religionsgemeinschaften bzw. 220–2200 € für Orden. Ein entsprechender Tarif findet sich in der AVwGebO NW nicht.

<sup>455</sup> Auskunft des Amtsgerichts Düsseldorf, Registergericht, vom 03.03.2004. Die Mitwirkung der Verwaltungsbehörde ist mit Wegfall der §§ 61–63 BGB entfallen. Das Verfahren verkürzt sich dadurch.

<sup>456</sup> Auskunft des Amtsgerichts Düsseldorf, Registergericht, vom 03.03.2004.

der Nachkriegszeit errichtet<sup>457</sup>. Die Verfahrensdauer von damals kann kaum repräsentativ für die heutige Zeit und Verfahrensdauer sein. In der jüngeren Vergangenheit wurde der Verband der bayerischen Bezirke als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet. Beim ihm dauerte es von der Einreichung des Antrags beim Bayerischen Staatsministerium des Innern bis zur Veröffentlichung der Satzung im Bayerischen Staatsanzeiger keine zwei Monate<sup>458</sup>. Die Dauer der Verfahren zur Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgemeinschaften kann kaum als Anhaltspunkt dienen, denn in diesen Fällen wird zwischen Antrag und Verbescheidung ein Konsultationsverfahren zwischen den Ländern durchgeführt. Dies nimmt Zeit in Anspruch, die bei anderen Statusverleihungen nicht benötigt wird. Anders ist dies bei der Statusverleihung an Orden. Diese erfolgt nur in Bayern und erfordert daher kein Konsultationsverfahren. Dementsprechend vergehen vom Eingang des offiziellen Antrags bis zum Erlass des Verwaltungsaktes nur etwa zwei Monate<sup>459</sup>. Allerdings gehen dem offiziellen Antrag meist umfangreiche Beratungen zwischen Orden und Ministerium voraus, damit der offizielle Antrag dann genehmigungsfähig ist.

Obwohl die Verfahrensdauer der Gründung bei einem eingetragenen Verein durchschnittlich kürzer ist als bei einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, dürfte diese Zeit – wie auch schon die Gründungskosten – bei der Wahl der Rechtsform kaum eine Rolle spielen. Angesichts der Dauer, auf die der Verband ausgerichtet ist, macht sie keinen nennenswerten Unterschied aus.

#### **d) Exkurs: Kein Anspruch auf Verleihung des Körperschaftsstatus**

Ein Verein hat einen Anspruch auf die Eintragung ins Vereinsregister, falls alle Voraussetzungen dafür vorliegen<sup>460</sup>.

Dagegen besteht grundsätzlich kein Anspruch auf die Verleihung der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ein solcher Anspruch könnte sich nur ausnahms-

---

<sup>457</sup> Vgl. oben die Darstellung der einzelnen KdöRs infS unter „Tatsächliche Konkurrenz von Körperschaft des öffentlichen Rechts und Verein“, S. 27ff.

<sup>458</sup> Auskunft des Verbands der Bayerischen Bezirke vom 04.10.2004. Dies ist nur die Verfahrenszeit von Einreichung des formellen Antrags bis zur Bekanntmachung im Bayerischen Staatsanzeiger. Dem ging allerdings eine jahrelange politische Diskussion voraus, vgl. die Quellen in Fn. 136.

<sup>459</sup> Mündliche Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 11.10.2004.

<sup>460</sup> Siehe Reichert, Vereinsrecht, Rn. 188, Heinrichs in Palandt, BGB, § 21 Rn. 1 und BGHZ 45, S. 395 (397). Die Voraussetzungen der §§ 56–59 BGB sind in der Regel problemlos zu erfüllen.

weise, zum Beispiel bei einer Ermessenreduzierung auf Null, ergeben. Dies kann etwa aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung folgen, also wenn der Staat gleichen Verbänden bereits den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen hat<sup>461</sup>.

Dies hat aber keinen Einfluss auf die Überlegung, welche der beiden Rechtsformen zweckmäßigerweise für die Landkreistage zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu verwenden ist. Vielmehr ist dies der Zweckmäßigkeitüberlegung vorgeschaltet. Wenn es dem Verband tatsächlich nicht gelingen sollte, den Staat dazu zu bewegen, den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu verleihen, dann erübrigte sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit.

## 2. Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft in den Landkreistagen ist unabhängig von der Rechtsform freiwillig. Die Landkreistage kennen keine Pflichtmitgliedschaft<sup>462</sup>.

Rechtlich wäre eine Pflichtmitgliedschaft bei den Landkreistagen auch nicht zulässig. Dies ergibt sich für den LKT NRW als eingetragenen Verein bereits aus seiner Rechtsform<sup>463</sup>. Bei der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts wird zwar die Pflichtmitgliedschaft grundsätzlich für zulässig angesehen<sup>464</sup>, dies trifft aber für die KdöR infS nicht zu. Bei einer KdöR infS wäre die Pflichtmitgliedschaft nicht verhältnismäßig, denn sie ist nicht erforderlich. Erforderlich ist eine Pflichtmitgliedschaft nur, um die Pflichtmitglieder zu disziplinieren. Eine KdöR infS übt keine Hoheitsbefugnisse über ihre Mitglieder aus und kann ihre Mitglieder daher rechtlich nicht disziplinieren.

Eine Pflichtmitgliedschaft ist bei den Landkreistagen darüber hinaus aus tatsächlichen Gründen überflüssig, denn sowohl der BayLKT als auch der LKT NRW weisen einen

---

<sup>461</sup> Einen Rechtsanspruch auf Errichtung nimmt Knöpfle, Verleihung, S. 44 für den Verband der bayerischen Bezirke an.

<sup>462</sup> Lediglich während des dritten Reichs bestand eine Zwangsmitgliedschaft der Landkreise im Deutschen Gemeindetag, vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz über den Deutschen Gemeindetag vom 15.12.1933 (RGBl. I S. 1065).

<sup>463</sup> Siehe oben S. 77f.

<sup>464</sup> Siehe oben S. 77f. Konkludent für die kommunalen Spitzenverbände bereits Böttcher, Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1932, Sp. 752: die kommunalen Reichsspitzenverbände seien als Vereine eindeutig freiwillige Verbände und es bestehe keine Möglichkeit des Anschlusszwangs.



Organisationsgrad von 100 % auf<sup>465</sup>: Sie vereinen jeweils alle Landkreise des Landes<sup>466</sup>. Die historische Erfahrung lässt annehmen, dass dies auch zukünftig so bleiben wird<sup>467</sup>.

Der hohe Organisationsgrad ist gerade wegen der freiwilligen Mitgliedschaft ein Indiz für die grundsätzliche Akzeptanz der Verbandstätigkeit durch die Mitglieder<sup>468</sup>. Es ginge sicher zu weit den Organisationsgrad auch als Indiz für die Akzeptanz der jeweiligen Rechtsform zu deuten. Aber umgekehrt sind die Rechtsformen offenbar kein ausschlaggebendes Hindernis für die Akzeptanz der Landkreistage durch die Mitglieder.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass dieser Organisationsgrad durch hohe Austrittshürden gesichert bliebe. Denn es bestehen keine hohen Hürden, die den Austritt aus den Landkreistagen besonders erschweren. Sowohl beim BayLKT als auch beim LKT NRW ist ein Austritt mit sechsmonatiger Kündigungsfrist zum Jahresende möglich<sup>469</sup>.

Bei beiden Landkreistagen wird für die Kündigung der Mitgliedschaft ein eingeschriebener Brief gefordert (§ 4 Abs. 2 Satz 3 Satzung BayLKT, § 5 Abs. 4 Satz 1 Satzung LKT NRW). Abgesehen davon, dass dies kein den Austritt besonders erschwerendes Formerfordernis darstellt, hat die Rechtsprechung für den eingetragenen Verein entschieden, dass in einem solchen Fall auch die einfache Schriftform des § 127 BGB ausreicht, wenn die nicht eingeschriebene Sendung ihren bestimmungsgemäßen Empfänger erreicht<sup>470</sup>. Diese Rechtsprechung wird man auf die Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen können, so dass dieses Formerfordernis bei beiden Rechtsformen gleichermaßen unbedeutend ist.

Als Austrittshürde könnten nur die auch nach einem Austritt bestehenden finanziellen Verpflichtungen angesehen werden, § 4 Abs. 4 Satzung BayLKT bzw. § 5 Abs. 6 Satzung LKT NRW. Diese sollen jedoch in beiden Fällen nur der finanziellen

---

<sup>465</sup> Siehe oben S. 36 für den BayLKT und S. 40 für den LKT NRW. Geißelmann, Spitzenverbände, S. 20 nimmt einen Organisationsgrad von nahezu 100 % für alle kommunalen Spitzenverbände an.

<sup>466</sup> Mitglied des LKT NRW sind darüber hinaus auch die beiden Landschaftsverbände, die keinen eigenen kommunalen Spitzenverband haben.

<sup>467</sup> Im Lauf der ersten Monate nach der Wiedergründung des BayLKT im Jahre 1947 wurden alle bayerischen Landkreise Mitglieder des BayLKT (Landkreisverband Bayern, Mitteilungen für die Mitglieder der Kreistage in Bayern, Nr. 9 vom 01.09.1972, S. 6). Auch heute sind nach der Gebietsreform alle 71 Landkreise Mitglieder des BayLKT.

Im LKT NRW sind seit der Nachkriegszeit alle 57 bzw. seit der kommunalen Gebietsreform alle 31 nordrhein-westfälischen Landkreise vereinigt (Hagenlücke, Geschichte des Landkreistages, S. 124).

<sup>468</sup> So Voigt, Partizipation, S. 27 und Riederle, Spitzenverbände, S. 88.

<sup>469</sup> Beim BayLKT ist das Kalenderjahr maßgeblich, § 4 Abs. 2 Satzung BayLKT, während beim LKT NRW das Rechnungsjahr maßgeblich ist, § 5 Abs. 4 Satzung LKT NRW.

<sup>470</sup> BGH, NJW-RR 96, S. 866 (867).

Absicherung der Beschäftigten dienen<sup>471</sup> und sind rechtsformunabhängig. Sie können daher bei der Überlegung, ob die Körperschaft des öffentlichen Rechts oder der eingetragene Verein für einen Landkreistag geeigneter ist, außen vor gelassen werden.

### 3. Organisation

Während in der restlichen Arbeit mit Organisation ein mitgliedschaftlicher Zusammenschluss, ein Verband gemeint ist, nimmt Organisation in diesem Abschnitt auf den Aufbau der Landkreistage Bezug: auf ihre Gliederung, ihr Organe und deren Aufgaben.

Während bei der Beschreibung der Landkreistage die tatsächliche Ausgestaltung dieser Organisation dargelegt wurde<sup>472</sup>, interessieren in diesem Abschnitt die rechtlichen Vorgaben für die beiden Rechtsformen: Welche Merkmale der Organisation sind rechtlich zwingend vorgeschrieben?

Rechtlich zwingende Bestimmungen bezüglich der Organisation gibt es für den eingetragenen Verein kaum. Die Normen, die Organisationselemente vorschreiben<sup>473</sup>, sind der Anzahl nach wenige und meistens gemäß § 40 BGB disponibel. Der Verein kann also in seiner Satzung vom Gesetz abweichende Regelungen treffen und die eigene Organisation frei bestimmen.

Der LKT NRW hat von dieser Freiheit Gebrauch gemacht und die in der Darstellung beschriebene Organisation vorgesehen<sup>474</sup>. Er hat die gesetzlich vorgesehenen Regelungen in der Regel enger gestaltet: So hat er etwa mit § 8 Abs. 7 Satzung LKT NRW das Mehrheitserfordernis in der Mitgliederversammlung von der gesetzlichen einfachen Mehrheit des § 32 Abs. 1 BGB auf eine 2/3 Mehrheit angehoben, die umfassende Vertretungsmacht des Vorstands sachlich auf die Durchführung der Beschlüsse des Vorstandes beschränkt (Vgl. § 26 Abs. 2 BGB und § 9 Abs. 11 Satz 3 Satzung LKT NRW)

---

<sup>471</sup> Den Verpflichtungen liegt das Verursacherprinzip zu Grunde: die Landkreise haben als Mitglieder der Landkreistage die Anstellung der Beschäftigten mit verursacht und müssen die Folgen hieraus tragen. Die Pensionsansprüche der Beamten werden beim BayLKT statt über eigene Rücklagen über Versorgungsverbände erfüllt. Außerdem werden die nicht verbeamteten Beschäftigten des BayLKT und des LKT NRW über die Versorgungsverbände im Ruhestand so wie Beamte gestellt; für sie ist die Absicherung im Versorgungsverband eine Zusatzversorgung zur Versorgung der BfA. Die Versorgungsverbände erbringen Pensionsleistungen an ehemalige Beschäftigte der Landkreistage nur solange wie die Landkreistage Beiträge zum Versorgungsverband zahlen. Diese Beitragszahlungen der Landkreistage werden durch die finanzielle Verpflichtung der Landkreise über deren Austritt aus dem Landkreistag hinaus gesichert, bis die letzte Pensionsleistung für einen ehemaligen Beschäftigten der Landkreistage gezahlt ist.

<sup>472</sup> Siehe zum BayLKT oben S. 36f und zum LKT NRW oben S. 40f.

<sup>473</sup> Etwa §§ 26, 27, 28 i. V. m. 32 BGB zum Vorstand, seiner Bestellung durch die Mitgliederversammlung und seinen Abstimmungen, § 32 BGB zur Abstimmung in der Mitgliederversammlung oder §§ 36f BGB zur Mitgliederversammlung.

<sup>474</sup> Siehe oben S. 40f.

und in § 8 Abs. 3 Satz 2 Satzung LKT NRW das Quorum zur Einberufung einer außerordentlichen Landkreisversammlung von 1/10 des § 37 Abs. 1 BGB auf 1/3 heraufgesetzt.

Für die Körperschaft des öffentlichen Rechts gibt es keine von Gesetzes wegen vorgeschlagene Organisation wie für juristische Personen des Privatrechts. Bei einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besteht daher eine noch größere Gestaltungsfreiheit als beim Verein. Zwar ist eine mitgliedschaftliche Verfassung typisches Merkmal der Körperschaft des öffentlichen Rechts, doch sonst muss sie sich nur an die allgemeinen Gesetze halten. Mangels Ausübung von Staatsgewalt muss der BayLKT nicht einmal einen Aufbau haben, der demokratische Legitimation vermittelt<sup>475</sup>. Trotz dieser Gestaltungsfreiheit könnten beinahe alle Satzungsbestimmungen des BayLKT bezüglich seiner Organisation ebenso gut in der Satzung eines eingetragenen Vereins stehen.

Lediglich die Regelung zur Einberufung einer außerordentlichen Landkreisversammlung in § 9 Abs. 2 Satz 2 Satzung BayLKT wäre in dieser Form bei einem eingetragenen Verein nicht möglich. Nach dieser Regelung beim BayLKT kann der Landesausschuss oder das Präsidium die Einberufung einer außerordentlichen Mitgliederversammlung beantragen. Diese Anträge werden § 15 Abs. 1 Satzung BayLKT zufolge in den Gremien mehrheitlich gefasst, so dass es das Recht einer Mehrheit ist. Gemäß § 37 Abs. 1 BGB soll hingegen einer Minderheit von Vereinsmitgliedern ermöglicht werden, ihr Anliegen in einer Mitgliederversammlung vorzubringen. Zwar kann die Satzung eines Vereins ein höheres als das gesetzlich vorgesehene Quorum von 10 % der Mitglieder festlegen. Ein Quorum von 50 % + x ist aber nicht zulässig, denn damit würde der Minderheit ihr Recht genommen<sup>476</sup>. Das Mehrheitsvotum beim BayLKT ist daher nach Vereinsrecht unzulässig. Alle übrigen Satzungsnormen zur Organisation könnten ebenso gut in der Satzung eines eingetragenen Vereins stehen: die Regionalgliederung in Bezirksverbände nach § 3 Satzung BayLKT und die Aufgabenverteilung zwischen Präsidium, Landesausschuss und Landkreisversammlung (§§ 7 Abs. 6, 8 Abs. 2, 17 Abs. 1, 18, 19 Satzung BayLKT)

Die meisten Satzungsnormen lassen sich also nicht auf die Rechtsform zurückführen. Sie könnten auch in der Satzung der jeweils anderen Rechtsform enthalten sein.

---

<sup>475</sup> Siehe oben S. 102ff.

<sup>476</sup> Meyer/Knorn, Recht der Vereine, Rn. 43 mit weiteren Verweisen.

Die Organisation der beiden Rechtsformen ist also gleichermaßen flexibel, so dass sie den Bedürfnissen der Landkreistage angepasst werden kann. Es kann jeweils berücksichtigt werden, dass die Landkreistage in erster Linie mit dem Staat und den Landkreisen zusammen arbeiten und eine effektive und vertrauensvolle Zusammenarbeit durch die Kenntnis der inneren Organisation des Partners gefördert wird<sup>477</sup>. Die Organisation, insbesondere der Aufbau der Geschäftsstelle, kann sowohl bei der Körperschaft des öffentlichen Rechts als auch bei dem eingetragenen Verein ähnlich der staatlichen und der kommunalen Organisation gestaltet werden. Die Verwendung der einen oder der anderen Rechtsform ist also kein ausschlaggebendes Kriterium für die Zweckmäßigkeitüberlegung ist.

Daher kann die Organisation nicht als ein für die Zweckmäßigkeitüberlegung wesentliches Kriterium gelten.

#### **4. Personalrecht**

Ein wesentlicher Unterschied zwischen privat- und öffentlich-rechtlichen Organisationen wird im Personalrecht gesehen. Das Dienstrecht einer öffentlich-rechtlichen Organisation sei starr und unflexibel<sup>478</sup>. Die Berufung ins Beamtenverhältnis auf Lebenszeit und der großzügige Kündigungsschutz des öffentlichen Dienstes fördere die Unbeweglichkeit des Personals<sup>479</sup>.

Diese Ansichten gehen davon aus, dass eine juristische Person des Privatrechts Arbeitnehmer hat, während juristische Personen des öffentlichen Rechts Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes beschäftigen. Zutreffend ist, dass nach § 121 BRRG, Art. 3 BayBG, § 1 BG NW nur juristische Personen des öffentlichen Rechts dienstherrenfähig sein können und daher nur sie eigene Beamte haben können. Im übrigen ist das Personalrecht jedoch nicht von der öffentlichen oder privaten Rechtsform einer Organisation abhängig. Der BayLKT kann seine Mitarbeiter zwar als Beamte beschäftigen<sup>480</sup>, muss dies aber nicht. Er kann sie ebenso als Angestellte des öffentlichen Dienstes entsprechend BAT oder Arbeitnehmer ohne Tarifvertragsbindung beschäftigen. Der LKT NRW kann seine

---

<sup>477</sup> Vgl. für diesen Gedanken Erbguth/Stollmann, DÖV 1993, S. 798ff (809).

<sup>478</sup> Erbguth/Stollmann, DÖV 1993, S. 798ff (Fn. 41 auf S. 803) gibt zahlreiche Verweise für diese Meinung. Zuletzt betont auch Schrader, Spitzenverbände, S. 260 die Flexibilität im Personalbereich für die privatrechtliche Organisationsform.

<sup>479</sup> Ehlers, Privatrechtsform, S. 304f.

<sup>480</sup> Der BayLKT ist gemäß Art. 1 Abs. 2 Satzung BayLKT dienstherrenfähig. Durch die Aufnahme in die Besoldungsordnung wurde die Dienstherreneigenschaft gesetzlich bestätigt (vgl. für diesen Gedanken: Knöpfle, Verleihung, S. 51 Fn. 102).

Mitarbeiter zwar nicht als eigene Beamte beschäftigen, sondern nur nach bürgerlich-rechtlichen Dienstverträgen. Diese kann er gemäß BAT oder eben völlig frei im Rahmen des BGB gestalten. Außerdem wären auch Hilfskonstruktionen denkbar, etwa dass der LKT NRW Beamte kommunaler Körperschaften „ausleiht“. Ein Landkreis könnte einem seiner Beamten Sonderurlaub während seiner Beschäftigung beim LKT NRW gewähren. So hätte der LKT NRW zwar keine eigenen Beamten, aber dennoch Beamte<sup>481</sup>. Diese rechtlichen Umstände zeigen, dass die Rechtsform der Landkreistage das Personalrecht nicht zwingend determiniert und daher keinen Einfluss auf die Zweckmäßigkeitsüberlegungen zu haben braucht.

Die rechtliche Freiheit, das Personalstatut zu bestimmen, führt in der Praxis zu einer ähnlichen personalrechtlichen Situation bei den Landkreistagen: Der BayLKT hat neun Beamte, sechs Angestellte, deren Verträge nach BAT gestaltet sind, und einen Arbeiter<sup>482</sup>. Der LKT NRW hat acht „Scheinbeamte“ und neun Angestellte, deren Verträge nach BAT gestaltet sind<sup>483</sup>. Die „Scheinbeamten“ sind zwar mit bürgerlich-rechtlichen Dienstverträgen angestellt, aber in Bezug auf Versorgungsleistungen und Beihilfe über die Rheinische Versorgungskasse Beamten gleichgestellt<sup>484</sup>.

Die tatsächlichen Umstände bestätigen also die rechtliche Lage. Das Personalrecht kann und wird bei beiden Rechtsformen im Ergebnis entsprechend ausgestaltet.

Ein Argument für die eine oder die andere Rechtsform wäre sicherlich gegeben, wenn diese entsprechende personalrechtliche Gestaltung den eingetragenen Verein oder die Körperschaft des öffentlichen Rechts mehr kosten würde. Dies ist aber nicht der Fall. Diese Regelung kostet beide Rechtsformen genau das gleiche. Denn die beamtenrechtliche Versorgung bzw. die Zusatzversorgung für BAT-Angestellte wird unabhängig von der Rechtsform der Landkreistage bei der jeweils entsprechenden Versorgungseinrichtung, also der Rheinischen Versorgungskasse bzw. dem Bayerischen Versorgungsverband, zu den gleichen Bedingungen durchgeführt.

Die Versorgung bei der Rheinischen Versorgungskasse bzw. dem Bayerischen Versorgungsverband hat auch den Vorteil, dass diese auch die Träger der Beamtenversorgung der entsprechenden Kommunen sind. So wirkt sich rein finanziell ein Wechsel von Kommunalbeamten zu einem Landkreistag nicht nachteilig aus, selbst wenn sie dort nicht

---

<sup>481</sup> Mit einer solchen Konstruktion behalf sich der Verband der bayerischen Bezirke, bevor er den Status einer KdöR erhielt (Hagel/Simmacher/Huber, Verband, S. 69).

<sup>482</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

<sup>483</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>484</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

als Beamte, sondern nur als Scheinbeamte angestellt werden. Dies relativiert das Argument, dass kommunale Beamte ungern zu einem Landkreistag wechseln, wenn sie dort nicht ihren Status behalten können<sup>485</sup>.

Das Personalrecht braucht im Ergebnis bei der Zweckmäßigkeitüberlegung für die Landkreistage nicht berücksichtigt werden.

## 5. Personalbeteiligung

Die Personalbeteiligung bzw. Mitbestimmung richtet sich beim LKT NRW nach dem BetrVG. Hingegen unterliegt die Mitbestimmung beim BayLKT dem BayPVG. Denn der Anwendungsbereich dieser Gesetze richtet sich allein nach dem formalen Kriterium der Rechtsform des Arbeitgebers bzw. Dienstherrn<sup>486</sup>.

Die aus den beiden Gesetzen resultierenden Unterschiede bei der Personalbeteiligung könnten im Rahmen der Zweckmäßigkeitüberlegung bezüglich der Landkreistage für die Verwendung der einen oder der anderen Rechtsform sprechen. Zunächst müssen demnach die Unterschiede der relevanten Gesetze, also des BetrVG, sowie des BayPVG bestimmt werden. Anschließend sind deren Auswirkungen auf die Zweckmäßigkeitüberlegung zu untersuchen.

### a) Unterschiede zwischen BetrVG und BayPVG

Die **Betriebsgröße** als Voraussetzung für die Bildung eines Betriebs- bzw. Personalrates ist nicht unterschiedlich geregelt. Eine Mindestbeschäftigtenzahl von fünf Beschäftigten ist

---

<sup>485</sup> So etwa Kellermeier, Spitzenverbände, S. 21.

Auch im umgekehrten Fall, wenn ein Mitarbeiter eines Landkreistages Beamter bei einer Kommune oder dem Staat wird, ergeben sich keine Unterschiede durch die Stellung als Beamter oder Angestellter bei den Landkreistagen. Insbesondere wird das Besoldungsdienstalter auch bei einer Verbeamtung bei der Kommune oder dem Staat nicht angehoben, auch wenn der Wechselnde bereits älter als 35 Jahre ist. Denn die Gehälter der Landkreistage beider Rechtsformen gelten als Besoldung im Sinne des § 28 Abs. 2 Satz 1 BBesG, § 28 Abs. 2 Satz 4 BBesG. Der Wechselnde erfährt also keinen Nachteil aus der vorherigen Tätigkeit bei den Landkreistagen, selbst wenn er dort nicht verbeamtet war.

Allerdings ergibt sich hieraus ein Unterschied für andere Organisationen, die entweder als KdöR infS oder als eingetragener Verein organisiert sind: die Gehälter des Bayerischen Roten Kreuzes oder des Bayerischen Bauernverbandes etwa gelten ebenso als Besoldung im Sinne des § 28 Abs. 2 Satz 1 BBesG (Sander in Schwegmann/Summer, BBesG, § 29 Rn. 1 f). Die Gehälter ihrer entsprechenden privatrechtlich organisierten Landesverbände gelten hingegen mangels wesentlicher Beteiligung der öffentlichen Hand nicht als Besoldung im Sinne des § 28 Abs. 2 Satz 1 BBesG. Wechselt ein Mitarbeiter von diesen spät in ein Beamtenverhältnis, wird sein Besoldungsdienstalter angehoben, § 28 Abs. 2 BBesG.

<sup>486</sup> Vgl. § 130 BetrVG; §§ 1, 95 BPersVG; Art. 1 BayPVG bzw. § 1 LPVG NW. Pfohl, Mitbestimmung, S. 72; Hauser, Organisationsform, S. 28; Edenfeld, Arbeitnehmermitbestimmung, Rn. 24.

Dass auch KdöR infS erfasst werden, zeigt sich schon daran, dass der Bayerische Jugendring in Art. 83a BayPVG eine Sonderregelung erfahren hat, die offenbar davon ausgeht, dass das Gesetz selbst auf ihn anwendbar ist.

sowohl im Rahmen des BetrVG, als auch im Rahmen des BayPVG nötig, § 1 Abs. 1 BetrVG respektive Art. 12 Abs. 1 BayPVG. Die Beschäftigtenzahl der Landkreistage liegt deutlich über dieser Mindestbeschäftigtenzahl<sup>487</sup>, so dass bei beiden Rechtsformen grundsätzlich ein Mitbestimmungskörper zu bilden ist. Nur bei Passivität der Mitarbeiter kommt kein Mitbestimmungskörper zustande<sup>488</sup>.

Eine eigene, detaillierte Bestimmung der weiteren Unterschiede wäre im Rahmen dieser Arbeit zu umfangreich. Daher wird die Arbeit von Pfohl, der das BayPVG mit dem BetrVG verglichen hat<sup>489</sup>, herangezogen. Aus seiner Analyse ergibt sich zusammengefasst Folgendes: Die Personalratsmitbestimmung in **personellen Angelegenheiten** ist im Vergleich zu den Rechten des Betriebsrats beschränkt<sup>490</sup>. In **sozialen Angelegenheiten** sind die Beteiligungsrechte des Personalrats erheblich eingeschränkt, sobald die Mitbestimmung Einfluss auf die Aufgabenerfüllung der Dienststelle hätte<sup>491</sup>. Während das **Außenhandeln** von Unternehmen, also das wirtschaftliche Handeln, den Beteiligungsrechten des Betriebsrats unterliegt, kennt das BayPVG keine entsprechende Beteiligung. Denn das Außenhandeln des Staates darf aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht durch Mitbestimmungsrechte beeinflusst werden<sup>492</sup>. Eine **Dienstvereinbarung** ist im Gegensatz zu einer Betriebsvereinbarung nur beschränkt zulässig<sup>493</sup>. Die **Einigungsstelle** nach dem BayPVG hat eine schwächere Stellung als die Einigungsstelle des BetrVG<sup>494</sup>. Die Beteiligung nach dem BayPVG ist im Ergebnis schwächer ausgeprägt als im BetrVG<sup>495</sup>. Die typischen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten unterliegen zwar immer der Beteiligung. Während der Personalrat zwar bei der Einführung von neuen Arbeitsmethoden und der Gestaltung der Arbeitsplätze mehr Mitspracherechte

---

<sup>487</sup> Der LKT NRW hat 17 Beschäftigte, der BayLKT hat 16 Beschäftigte.

<sup>488</sup> Zu dieser Ausnahme näher Fitting, BetrVG, § 1 Rn. 285f. Beim LKT NRW besteht zur Zeit kein Betriebsrat, Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>489</sup> Pfohl, Der Unterschied zwischen Personalvertretung (BayPVG) und betrieblicher Mitbestimmung – und seine Konsequenzen.

<sup>490</sup> Vgl. für Einzelheiten: Pfohl, Mitbestimmung, S. 112–133.

<sup>491</sup> Pfohl, Mitbestimmung, S. 134.

<sup>492</sup> Pfohl, Mitbestimmung, S. 49, 143f. Das Personalvertretungsrecht geht davon aus, dass die Legitimationskette allen staatlichen Außenhandelns durch eine Beteiligung unterbrochen würde.

<sup>493</sup> Vgl. Pfohl, Mitbestimmung, S. 193–211 und § 77 BetrVG, Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BayPVG.

<sup>494</sup> Vgl. für Einzelheiten Pfohl, Mitbestimmung, S. 211f. Czerny, Partizipation, S. 142 weist auf das Letztentscheidungsrecht der obersten Dienstbehörde hin, der die Einigungsstelle nur eine Empfehlung geben kann.

<sup>495</sup> Aus Beneckes Vergleich der Landespersonalvertretungsgesetze untereinander ergibt sich, dass das LPVG NW im Vergleich mit dem BayPVG etwas beteiligungsfreudiger ist (Benecke, Personalvertretungsrecht, S. 69–81).

besitzt, hat er dann, wenn die Aufgabenerfüllung der Dienststelle betroffen ist keine Beteiligungsmöglichkeit<sup>496</sup>.

Der **Grad der Beteiligung**, also von Informationsrecht über Mitwirkung bis zur Mitbestimmung, ist im BayPVG einerseits und im BetrVG andererseits bei den einzelnen Angelegenheiten unterschiedlich. Wesentlich kommt es darauf an, welcher Grad der Beteiligung bei welcher Angelegenheit zugestanden wird. Das BetrVG ist hier dadurch flexibler, dass die Beteiligungsrechte und –verfahren besser den Angelegenheiten angepasst sind und die Beteiligten einen größeren Handlungsspielraum haben<sup>497</sup>.

Außerdem ist es im Betriebsverfassungsrecht möglich, die Rechte des Betriebsrats durch Tarifvertrag zu erweitern. Dies ist im Personalvertretungsrecht nicht möglich<sup>498</sup>. Weiter ist die Möglichkeit Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen abzuschließen im Personalvertretungsrecht – anders als im Betriebsverfassungsrecht – eng begrenzt<sup>499</sup>.

Ein formeller Unterschied ist die unterschiedliche **Systematik der Gesetze**. Während das BetrVG nach materiellen Gesichtspunkten aufgebaut ist, also sich nach der zu regelnden Sachmaterie richtet, ist das BayPVG nach formellen Gesichtspunkten, also nach der Art der Beteiligung geordnet. Die Ordnung des BayPVG ist für den Anwender daher etwas unübersichtlicher<sup>500</sup>.

Die Individualrechte der §§ 81ff BetrVG sind rein deklaratorischer Art und bedeuten daher keinen materiellen Unterschied zum Personalvertretungsrecht<sup>501</sup>.

### **b) Bedeutung der Unterschiede**

Nachdem die Unterschiede zwischen Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht herausgearbeitet sind, gilt es diese auf ihre Relevanz für die Aufgaben- und Zweckerfüllung der Landkreistage hin zu untersuchen.

Zu berücksichtigen sind diese Unterschiede nur, wenn sie für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Verwendung der beiden Rechtsformen eingetragener Verein und Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Landkreistage relevant sind. Die formelle Unübersichtlichkeit des Personalvertretungsrechts kann bei der Zweckmäßigkeitsbeurtei-

---

<sup>496</sup> Benecke, Personalvertretungsrecht, S. 91.

<sup>497</sup> Benecke, Personalvertretungsrecht, S. 95. Edenfeld, Arbeitnehmermitbestimmung, S. 173 hält das betriebsverfassungsrechtliche Beteiligungsverfahren gegenüber dem personalvertretungsrechtlichen Stufenverfahren für flexibler.

<sup>498</sup> Vgl. Art. 3 BayPVG und § 3 BetrVG. Edenfeld, Arbeitnehmermitbestimmung, S. 240ff, 266.

<sup>499</sup> Edenfeld, Arbeitnehmermitbestimmung, S. 267. § 77 BetrVG, Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BayPVG.

<sup>500</sup> Edenfeld, Arbeitnehmermitbestimmung, S. 172.

<sup>501</sup> Edenfeld, Arbeitnehmermitbestimmung, S. 265.



lung kein gewichtiges Kriterium sein, denn die Betroffenen können sich schnell in das Gesetz einarbeiten.

Relevant sind die Unterschiede insbesondere dann, wenn sie Einfluss auf die Aufgabenerfüllung haben. Denn letztendlich ist die Verwendung der Rechtsform, die der Aufgabenerfüllung der Landkreistage besser dient, zweckmäßiger.

Unmittelbar relevant sind die Unterschiede in den wirtschaftlichen bzw. den, die Aufgabenerfüllung betreffenden Angelegenheiten. In diesen Angelegenheiten hat der Personalrat eine schwächere Stellung als der Betriebsrat.

Die weiteren Unterschiede sind nur mittelbarer Wirkung. Sie werden in unserer Rechtsordnung als wirtschaftlich bzw. für die Aufgabenerfüllung weniger relevant angesehen, andernfalls sie aus verfassungsrechtlichen Gründen gar nicht der Beteiligung des Personalrats zugänglich wären. Wenngleich ihre mittelbare, wirtschaftliche Bedeutung und ihr Einfluss auf die Motivation der Mitarbeiter nicht unterschätzt werden dürfen, sind sie rechtlich keine wichtigen Unterschiede.

Ob man nun diese in den Kernangelegenheiten restriktivere Beteiligung nach dem BayPVG oder die weitere Beteiligung nach dem BetrVG für angemessener hält, hängt stark von einer politischen Beurteilung ab<sup>502</sup>. Sicher führt die geringere Beteiligung des BayPVG aber zu einer größeren Freiheit des Landkreistages in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts im Vergleich zum eingetragenen Verein. Denn der öffentlich-rechtlich organisierte Landkreistag muss den Personalrat nicht beteiligen, könnte dies jedoch informell ohne Übertragung von Entscheidungskompetenzen tun, falls er es für nützlich oder angebracht hält. Wenn man davon ausgeht, dass ein Landkreistag diese Freiheit für die Aufgabenerfüllung förderlich wahrnimmt, dann ist im Rahmen der Personalbeteiligung die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts der Rechtsform des eingetragenen Vereins vorzuziehen.

Dies ist jedoch nicht zu überschätzen. Denn gerade in einer kleinen Einheit wie einem Landkreistag dürfte die Akzeptanz des Handelns der Organisation beim Personal weniger von den gesetzlichen Rechten des Beteiligungsorgans abhängen, als vielmehr von den Personen der Geschäftsführung und deren Fähigkeit, auf das Personal einzugehen, es bei Entscheidungen zu berücksichtigen, zu informieren und zu motivieren. Dies zeigt sich vor

---

<sup>502</sup> Müller, Rechtsformenwahl, S. 329; Hauser, Organisationsform, S. 33 und Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht Rn. 338.

allem schon an der Tatsache, dass der LKT NRW tatsächlich keinen Betriebsrat hat<sup>503</sup>. Offenbar hält das Personal ihn für unnötig. Wenn er in der Praxis aber unnötig ist, dann ist die rechtliche Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Normen über die Mitbestimmung nicht wesentlich.

## **6. Aufsicht**

### **a) Vereinsaufsicht und mittelbare Kommunalaufsicht über den LKT NRW**

Eine Aufsicht, wie sie als Rechts- oder Fachaufsicht aus dem öffentlichen Recht bekannt ist, gibt es bei privatrechtlichen Vereinen nicht, selbst wenn die öffentliche Hand an ihnen beteiligt ist. Das Vereinsrecht kennt allerdings eigene Einwirkungsmöglichkeiten der Verwaltungsbehörde oder des Registergerichts auf den Verein. Diese Einwirkungen richten sich nach den Vorschriften des BGB und des Vereinsgesetzes.

Es handelt sich etwa um die Zurückweisung der Anmeldung (§ 60 BGB), die Entziehung der Rechtsfähigkeit (§§ 43, 73 BGB), sowie die Auflösung des Vereins wegen Vereinsverbots (§ 3 Abs. 1 VereinsG). Dies sind allerdings bei einem Landkreistag praktisch irrelevante Fälle des direkten Eingriffs in die Vereinsautonomie.

Jedoch besteht eine mittelbare Einwirkungsmöglichkeit, sofern der Staat Aufsichtsbefugnisse über die Mitglieder des Vereins hat: Das Land Nordrhein-Westfalen beaufsichtigt die nordrhein-westfälischen Landkreise im Rahmen der Kommunalaufsicht (§§ 57ff KrO NW). Über diese Kommunalaufsicht kann es deren Mitwirkung am Landkreistag überwachen und die Landkreise anhalten, sich nicht an einem rechtswidrigen Verhalten des LKT NRW zu beteiligen bzw. über ihre Mitgliedschaftsrechte gegenzusteuern<sup>504</sup>. Sollte der LKT NRW sich etwa zu allgemeinen politischen Fragen äußern, die in keinem Zusammenhang mit der Selbstverwaltung und den Landkreisen stehen – wie etwa der Atompolitik –, könnte der Staat über die Kommunalaufsicht auf die Landkreise einwirken, damit sie sich innerhalb des LKT NRW gegen diese Äußerungen einsetzen. Mittelbar kann der Staat den LKT NRW überwachen<sup>505</sup>.

---

<sup>503</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>504</sup> Eine Zurechnung des Verhaltens einer anderen juristischen Person wird, wenn überhaupt, nur in seltenen Fällen möglich sein. Pohle, Interessenverbände, S. 373ff behandelt dies als Durchgriff.

<sup>505</sup> Extensive Einwirkungsrechte darüber hinaus – wie etwa eine Kündigung der Mitgliedschaft im Verein mit sofortiger Wirkung im Wege der Ersatzvornahme – nimmt Pohle, Interessenverbände, S. 375 an.

Diese Kontrolle über den Weg der Kommunalaufsicht ist jedoch nur indirekt. Sie dürfte sich auch als zeitlich relativ langwierig darstellen, denn die regelmäßige Einwirkung der Landkreise auf den Landkreistag beschränkt sich in Sachfragen auf die gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 Satzung LKT NRW grundsätzlich nur einmal jährlich zusammentretende Landkreisversammlung. Um eine außerordentliche Landkreisversammlung einzuberufen, bedürfte es nach § 8 Abs. 3 Satz 2 Satzung LKT NRW der Forderung eines Drittel der Mitglieder des Landkreistages. Für dieses Quorum müsste die Staatsaufsicht also auf mehr als 10 Landkreise einwirken. Dies ist im Rahmen der Kommunalaufsicht theoretisch ohne weiteres möglich, aber praktisch, insbesondere zeitlich, aufwendig.

Die Aufsicht des Staates über den LKT NRW ist also aus inhaltlichen bzw. zeitlichen Beschränkungen wenig bedeutsam.

### **b) Mittelbare Kommunalaufsicht und Staatsaufsicht über den BayLKT**

Wie auch beim LKT NRW kann der Staat über den BayLKT eine mittelbare Aufsicht durch die Kommunalaufsicht über die Landkreise (Art. 94ff BayLKrO) ausüben und auf diesem Weg Einfluss nehmen.

Darüber hinaus bestehen weitere unmittelbare Aufsichtsrechte, denn über juristische Personen des öffentlichen Rechts führt der Staat eine allgemeine Staatsaufsicht. Sonderaufsichten wie etwa die Dienstaufsicht oder die Finanzaufsicht bzw. externe Rechnungsprüfung bleiben hier unbeachtet<sup>506</sup>.

In der Satzung des BayLKT sind zwei aufsichtliche Genehmigungsvorbehalte ausdrücklich geregelt: Zum einen bedürfen Satzungsänderungen der Genehmigung des bayerischen Staatsministeriums des Innern und der Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger, § 18 Satz 2 Satzung BayLKT. Zum anderen muss das Ministerium der Auflösung des BayLKT zustimmen, § 19 Abs. 3 Satzung BayLKT. Diese in der Satzung geregelten Aufsichtsrechte des Staates sind zwar in ihrer Wirkung eingreifend, werden praktisch aber außerordentlich selten ausgeübt.

---

<sup>506</sup> Siehe zur Finanzaufsicht bzw. externen Rechnungsprüfung unten S. 153ff. Auf die Dienstaufsicht kommt es im Rahmen dieser Arbeit nicht an, vgl. oben S. 130ff.

Nicht in der Satzung geregelt sind Aufsichtsmittel, wie sie aus den Art. 94ff BayLKrO des Kommunalrechts bekannt sind: das Informations-, das Beanstandungs-, das Ersatzvornahmerecht oder die Einsetzung eines Kommissars, geschweige denn die Auflösung des Entscheidungsgremiums der Körperschaft. Fraglich ist, ob derartige Aufsichtsrechte auch ohne ausdrückliche Nennung in der Satzung BayLKT bestehen.

### ***aa) Staatsaufsicht***

Gesetzlich ist keine Aufsicht über den BayLKT normiert<sup>507</sup>. Auch das Korrelat der Selbstverwaltung bzw. das historisch überlieferte Prinzip der Selbstverwaltung, dass die Selbstverwaltung regelmäßig einer Aufsicht unterliegt<sup>508</sup>, ist nicht einschlägig, denn der BayLKT ist keine Organisation mit Selbstverwaltungsrecht<sup>509</sup>. Es müsste also eine andere Rechtsgrundlage gefunden werden: Die Aufsicht könnte eine Eigenschaft der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts sein oder sich aus der Bayerischen Verfassung ergeben.

#### **aaa) Aufsicht als Merkmal der Rechtsform KdöR infS**

Wenn der Staat einer Organisation mit der Statusverleihung auch Hoheitsbefugnisse überträgt, so ist eine Aufsicht über die Ausübung der Hoheitsbefugnisse und daher über die Körperschaft notwendig und damit Merkmal dieser Körperschaft. Werden allerdings keine Hoheitsbefugnisse übertragen, ist die Notwendigkeit einer Aufsicht nicht so leicht zu begründen. Da KdöR infS keine Hoheitsbefugnisse für eigene Zwecke haben, ist es fraglich, ob eine Aufsicht als Merkmal von ihnen angesehen werden kann.

---

<sup>507</sup> Im Gegensatz hierzu sind der Bayerische Jugendring gemäß Art 19 Abs. 6 BayKJHG einer Aufsicht nach dem Modell der Kommunalaufsicht unterworfen. Zum Bayerischen Roten Kreuz ist in Art. 3 BRK-Gesetz eine Rechtsaufsicht, ein Unterrichtsrecht und ein Beanstandungsrecht normiert. In Nordrhein-Westfalen ist in § 20 Abs. 1 LOG NW eine als „allgemeine Körperschaftsaufsicht“ bezeichnete Rechtsaufsicht über Körperschaften des öffentlichen Rechts gesetzlich normiert. Diese bezieht sich auch auf Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn. Das zeigt sich daran, dass die Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften vom LOG NW erfasst wird (§§18, 21 LOG NW, Nr. 13 VV LOG NW i. V. m. Anlage 3). Die Rechtsaufsicht beinhaltet das Recht zur Unterrichtung und Beanstandung, zur Aufhebung, Anordnung und Ersatzvornahme von Handlungen und zur Organauflösung entsprechend der Gemeindeordnung (§ 20 Abs. 1 Satz 1 2. HS. LOG NW i. V. m. §§ 118–122, 124 GO NW). Mit dieser Regelung wird den KdöRs infS keine Sonderstellung gegenüber anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts eingeräumt. Dementsprechend sind im Gesetz über die Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften nicht eigens die Aufsichtsmittel, sondern nur die Aufsichtsperson genannt (§ 3 NW GAW).

<sup>508</sup> Siehe hierzu ausführlich Kahl, Staatsaufsicht, S. 498ff mit weiteren Verweisen in Fn. 168.

<sup>509</sup> Siehe oben S. 31.

Mronz führt aus, dass der Staat im Rahmen eines „do ut des“-Verhältnisses den Status im Gegenzug zur Aufsicht gewähre<sup>510</sup>. Das würde die Aufsicht zu einem Merkmal einer KdöR infS machen. Das ist jedoch keine Begründung, sondern eine Behauptung über die nicht weiter belegte Motivation des Statusverleihers. Ohne einen Beleg für die Motivation oder eine andere Begründung bleibt diese Aussage eine Behauptung.

Knöpfle möchte die Aufsicht aus Gründen der Rechtsklarheit als ein Merkmal der KdöR infS ansehen<sup>511</sup>: Die Anknüpfung an den formalen öffentlich-rechtlichen Status sei trennscharf und daher die Aufsicht wegen der Rechtsklarheit geboten. Dies überzeugt nicht. Aus Gründen der Rechtsklarheit kann man vielleicht eine bestehende Befugnis schärfer abgrenzen, also in Randzonen annehmen oder ablehnen. Es scheint aber eine Überdehnung des Gedankens der Rechtsklarheit zu sein, ihn zur Begründung einer Befugnis selbst heranzuziehen. Die Rechtsklarheit allein kann nicht die Befugnis zu Eingriffsrechten im Rahmen der Aufsicht erteilen.

Es wird auch ein, durch den formellen Status erzeugter Rechtsschein zur Begründung einer Aufsicht angeführt<sup>512</sup>. Der formelle öffentlich-rechtliche Status erzeuge den Anschein von „Amtlichkeit“, von „materieller Staatlichkeit“, von „Hoheit“ bzw. von „Zugehörigkeit zum öffentlichen Sonderrecht“. Das verlange Aufsicht. Das ist jedoch keine Begründung, denn die logische Verknüpfung von „Amtlichkeit“ etc. und Aufsicht wird nicht aufgezeigt. Ohne Argumente bleibt es eine Behauptung, dass „Amtlichkeit“ etc. eine Aufsicht verlange. Außerdem ist zweifelhaft, ob allein der formelle Status für einen „amtlichen“, „materiell staatlichen“ etc. Anschein ausreicht. Hängt der Anschein nicht auch von den Aufgaben und dem Aufbau des Verbands ab?

Man könnte die Aufsicht allerdings als Merkmal einer KdöR infS ansehen, wenn man sie als korrelativ bedingt durch die Statusverleihung annimmt. Die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist nur rechtmäßig, wenn eine Organisation öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Wenn der Staat den Status verleiht, gibt er nach außen zu erkennen, dass er davon ausgeht, dass eine Organisation öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung muss sich der Staat

---

<sup>510</sup> Mronz, Körperschaften, S. 189f.

<sup>511</sup> Knöpfle, Körperschaften, S. 109f. Czerny, Partizipation, S. 136 schließt sich dem an.

<sup>512</sup> Zuerst Mronz, Körperschaften, S. 190f. Den Gedanken übernehmend: Knöpfle, Körperschaften, S. 109 und di Fabio, BayVBl. 1999, S. 449ff (452).

gesetzmäßig verhalten. Das bedeutet in diesem Zusammenhang konkret, dass er den Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts wieder entziehen muss, wenn die Organisation tatsächlich keine öffentlichen Aufgaben mehr wahrnimmt. Um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beurteilen zu können, erscheinen Aufsichtsrechte geboten. Aber zwingend notwendig und damit ein Merkmal der Körperschaft des öffentlichen Rechts ist die Aufsicht hiernach bei einer Organisation mit freiwilliger Mitgliedschaft und ohne Hoheitsbefugnisse nicht. Der Staat könnte – statt sich die Beurteilungsgrundlage durch Aufsichtsmittel selbst zu besorgen – auch die Darlegung der Beurteilungsgrundlage als Obliegenheit der Körperschaft ansehen und den Status entziehen, wenn die Körperschaft ihm die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nicht darlegt oder darlegen kann.

Die vorgetragenen Überlegungen belegen nicht hinreichend, dass die Aufsicht ein Merkmal der KdöRs infS ist. Aber selbst wenn man davon ausginge, dass eine Aufsicht wegen des Anscheins von Amtlichkeit bestünde, ergeben sich daraus keine Anhaltspunkte für die im konkreten Fall zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel.

#### **bbb) Aufsicht nach der Bayerischen Verfassung**

Eine Rechtsgrundlage für die Aufsicht über KdöRs infS könnte sich aus der Bayerischen Verfassung ergeben.

Aus Art. 83 Abs. 4 und 6 BV, die die Staatsaufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände vorsehen, ergibt sich indes keine Aufsicht des Staates über den BayLKT, denn der BayLKT ist kein Gemeindeverband<sup>513</sup>.

Jedoch führt Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV weiter. Diese Norm bestimmt, dass den Staatsministerien im Rahmen der Gesetze die Aufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts obliegt. Sie erfasst auch KdöRs infS<sup>514</sup>.

Als Rechtsgrundlage für Aufsichtsbefugnisse über den BayLKT hilft jedoch Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV allein auch nicht weiter, denn er bestimmt nur, dass die Aufsicht „im Rahmen der Gesetze“ ausgeübt wird. Er trifft also eine Aussage über das „Ob“, nicht aber über das „Wie“ der Aufsicht. Die Bayerische Verfassung gibt selbst keine Befugnis zu konkreten Aufsichtsmaßnahmen. Ein Ausführungsgesetz in Bezug auf den BayLKT fehlt.

---

<sup>513</sup> Siehe oben S. 31.

<sup>514</sup> Siehe oben S. 115ff.

### ***bb) Aufsichtsmittel***

Das „Wie“ der Aufsicht ergibt sich Knöpfe zufolge aus einem argumentum a maiore ad minus: Er geht davon aus, dass die staatsorganisationsrechtliche Macht des Staates den Statusentzug umfasst und als Minus, als milderer Mittel oder geringeren Eingriff Aufsichtsmittel in Form von Belehrungs-, Beanstandungs- und Aufforderungsrechten enthält<sup>515</sup>. Offenbar geht er davon aus, dass diese auch Aufsichtsmittel mit Eingriffscharakter – also etwa verbindliche Aufforderungsrechte – als Minus enthalten, denn er meint, dass sich die Aufsicht in aller Regel auf nichteingreifende Mittel beschränken könne<sup>516</sup>. Dem entspricht die Argumentation, dass der Staat die Rechtmäßigkeit des Handelns der KdöRs infS zu beaufsichtigen habe, um gegebenenfalls den öffentlich-rechtlichen Status zu entziehen<sup>517</sup>.

Dieses Argument ist bei Beaufsichtigten, die über keinen verfassungsrechtlich garantierten Rechtskreis verfügen, nach Kahl trotz des Rechtsstaatsprinzips, wonach für Eingriffe eine Rechtsgrundlage notwendig ist, anwendbar<sup>518</sup>. So soll das Auskunftsverlangen, die Beanstandung, die Anordnung und die Ersatzvornahme als gewohnheitsrechtlich anerkannte Staatsaufsichtsmittel dem Staat im Rahmen der Aufsicht zur Verfügung stehen<sup>519</sup>. Nicht eingreifende Aufsichtsmittel, die nur zu Gunsten des Beaufsichtigten wirken, also die präventiven Aufsichtsmittel wie die Beratung oder Empfehlung, seien ohnehin zulässig<sup>520</sup>.

Mit diesem argumentum a maiore ad minus lassen sich jedoch keine Aufsichtsmittel mit Eingriffsbefugnissen, sondern nur ein Hinweisrecht des Staates begründen:

Als Minus zum möglichen Statusentzug stellt sich nur der Hinweis darauf dar, dass bei Nichtberücksichtigung des Hinweises der vom Staat verliehene, formelle öffentlich-rechtliche Status entzogen werde. Demgegenüber wären das Ersetzen von Zweckmäßigkeitsüberlegungen, verbindliche Aufforderungen, der Zwang zur Vornahme einer Handlung oder gar die staatliche Ersatzvornahme ein Eingriff in die originär eigenen Angelegenheiten des BayLKT und damit etwas anderes als der Eingriff in die Organisa-

---

<sup>515</sup> Knöpfe, Körperschaften, S. 108f.

<sup>516</sup> Knöpfe, Körperschaften, S. 110.

<sup>517</sup> Mronz, Körperschaften, S. 189f; Knöpfe, Körperschaften, S. 109 und Knöpfe, Rechnungshöfe, S. 37.

<sup>518</sup> Kahl, Staatsaufsicht, S. 507.

<sup>519</sup> Kahl, Staatsaufsicht, S. 505.

<sup>520</sup> Kahl, Staatsaufsicht, S. 507.

tionsrechtsform. Etwas anderes ist kein „minus“, sondern ein „aliud“ und daher nicht mehr aus dem argumentum a maiore ad minus herzuleiten.

Darüber hinaus nimmt der BayLKT in seinem Kernbereich eigene Aufgaben wahr, die er bereits vor Erlangung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts wahrnahm. Dieser Aufgabenbereich wurde ihm nicht mit der Statusverleihung vom Staat zugewiesen, sondern ist sein originär eigener. Unvereinbar wäre hiermit jegliche Fachaufsicht des Staates. Denn das führte zu einer Zurechnung dieses Aufgabenbereichs zum Staat<sup>521</sup>. Diese Übernahme der Zurechnung eines Verantwortungsbereichs durch den Staat wäre jedenfalls ein Eingriff, der in einem Rechtsstaat einer Rechtsgrundlage durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes bedürfte. Darüber hinaus scheidet mit der gleichen Überlegung jede rechtsverbindliche staatliche Aufforderung zu einem bestimmten Handeln oder eine Ersatzvornahme aus. Diese würden auch die Zurechnung weg vom BayLKT hin zum Staat verlagern und einer Rechtsgrundlage bedürfen. Bisher besteht keine derartige Rechtsgrundlage<sup>522</sup>.

Anders hingegen bei der Gremienbesetzung. Dies ist eine Aufgabe des Landkreistages, die er vom Staat wegen der größeren Fachkompetenz und des besseren Kontakts zu geeigneten Personen delegiert bekommen hat<sup>523</sup>. Hier scheidet eine Aufsicht nicht an der Zurechnung des Verantwortungsbereichs, denn die Aufgabendelegation erfolgt mit Aufsichtsbefugnissen belastet. Eine Zweckmäßigkeitssaufsicht anzunehmen, wie beim übertragenen Aufgabenkreis einer Kommune, wäre jedoch inkonsequent. Denn wenn der Staat sich letztlich doch die Kontrolle der Zweckmäßigkeit vorbehielte, würde das dem Zweck der Einbindung des BayLKT in die Gremienbesetzung zuwider laufen. Daher und mangels einer gesetzlichen Regelung der Aufsicht in diesen Angelegenheiten kann hier wie bei eigenen Aufgaben von Selbstverwaltungskörperschaften dem Umfang nach allenfalls nur eine Rechtsaufsicht angenommen werden. Praktisch dürfte eine rechtswidrige bzw. satzungswidrige Besetzung eines Gremiums oder Benennung zu einem Gremium jedoch kaum erfolgen und noch seltener bekannt werden, so dass diese Aufsicht rein theoretisch relevant erscheint.

---

<sup>521</sup> Vgl. für diese Überlegung di Fabio, BayVBl. 1999, S. 449ff (453).

<sup>522</sup> Ebenso fordert Riederle, Partizipation, S. 50 eine gesetzliche Grundlage für hoheitliche Zwangsmittel zur Durchsetzung von Belehrungen, Beanstandungen oder Aufforderungen.

<sup>523</sup> Siehe oben S. 36.



### c) Zweckmäßigkeit für den LKT

Während bei beiden Organisationsrechtsformen eine mittelbare Kommunalaufsicht des Staates über die Mitgliedskommunen der Landkreise gegeben ist, ist die direkte vereinsrechtliche bzw. körperschaftliche Aufsicht unterschiedlich ausgestaltet. Dieser Unterschied fällt jedoch nicht ins Gewicht.

Rechtlich verbindliches Aufsichtsmittel ist bei beiden Rechtsformen der Statusentzug. Bei der KdöR infS ist dies der Entzug des öffentlich-rechtlichen Status, beim eingetragenen Verein ist dies die Entziehung der Rechtsfähigkeit nach §§ 43, 73 BGB. Beim BayLKT muss der Staat darüber hinaus Satzungsänderungen genehmigen, kann der Staat Hinweise geben und überwacht die Rechtmäßigkeit der Gremienbesetzungen. Dies ist schon theoretisch kein besonders bedeutender Unterschied, denn die Hinweise sind unverbindlich und die Rechtmäßigkeitskontrolle der Gremienbesetzung ein Annex an die Aufgabenübertragung statt einer rechtsformabhängigen Ausgestaltung der Aufsicht. Praktisch spielt der Unterschied keine Rolle: In der Vergangenheit ist kein Problem im Rahmen der Aufsicht über die bayerischen kommunalen Spitzenverbände erkennbar geworden<sup>524</sup>. Insofern ist auch der Rechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen von untergeordneter Bedeutung<sup>525</sup>. Das Kriterium „Aufsicht“ ist im Ergebnis bei der Wahl der einen oder der anderen Organisationsrechtsform nicht zu berücksichtigen.

## 7. Finanzierung

Ein Landkreistag muss über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Er kann sich diese finanziellen Mittel theoretisch über Beiträge und Umlagen von den Mitgliedern oder über Kredite von dritter Seite beschaffen.

In der Praxis spielt die Finanzierung durch Kredite für die Landkreistage jedoch keine Rolle. Weder der LKT NRW noch der BayLKT nehmen Geld auf<sup>526</sup>. Der BayLKT nahm selbst für den Kauf und Bau seiner Geschäftsstelle, also seiner wohl größten Investition, kein Geld auf<sup>527</sup>. Das Kriterium „Finanzierung durch Kredite“ ist also für die

---

<sup>524</sup> Riederle, Spitzenverbände, S. 50.

<sup>525</sup> Während bei beiden Rechtsformen kaum Rechtsschutz gegen die mittelbare Kommunalaufsicht mangels Klagebefugnis oder mangels Verletzung eines subjektiven Rechts der nur mittelbar betroffenen Landkreistage möglich sein dürfte, ist der Rechtsschutz bei den direkten Aufsichtsmaßnahmen unterschiedlich. Gegen die vereinsrechtliche Aufsicht kann im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit, gegen die körperschaftliche Aufsicht verwaltungsgerichtlich vorgegangen werden.

<sup>526</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004 und Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

<sup>527</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

Zweckmäßigkeit beurteilung faktisch unerheblich. Die Untersuchung des Einflusses der Rechtsform auf die Finanzierung durch Kredite ist daher in dieser Arbeit entbehrlich.

Die gesamte Finanzierung der Landkreistage erfolgt über die Beiträge und Umlagen der Mitglieder. Diese Finanzierung im folgenden untersucht.

Der BayLKT finanziert den laufenden Betrieb über die Beiträge und Umlagen der Mitglieder, § 5 Abs. 2 Satzung BayLKT. Die jährliche Umlage deckt die Ausgaben des BayLKT und wird gemäß § 16 Abs. 1 Satzung BayLKT der Höhe nach entsprechend der Einwohnerzahl des jeweiligen Landkreises erhoben. In besonderen Fällen – etwa für umfangreiche Gutachten – könnten auch Gebühren erhoben werden, § 5 Abs. 3 Satzung BayLKT. Derartige Gebühren erhebt der BayLKT jedoch in der Praxis nicht<sup>528</sup>. Als Sachmittel bringen die Landkreise entsprechend § 5 Abs. 4 Satzung BayLKT ihre wichtigsten Veröffentlichungen ein, die dem BayLKT unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.

Im Falle einer Auflösung haften die Landkreise nach § 19 Abs. 2 Satz 3 Satzung BayLKT als Gesamtschuldner, falls das Verbandsvermögen des BayLKT nicht zur Erfüllung aller Verbindlichkeiten ausreichen sollte. Auch wenn dies dem Gläubiger einen Anspruch gegenüber jedem einzelnen Mitglied in die Hand gibt, kommt es im Ergebnis den §§ 421, 426 Abs. 1 BGB gleich, die die Pflicht aller Mitglieder zur anteiligen Erfüllung der Verbindlichkeiten vorsehen.

Der LKT NRW erhebt für das laufende Geschäft ebenfalls Beiträge von seinen Mitgliedern, die von der Einwohnerzahl des jeweiligen Landkreises abhängig sind, § 6 Abs. 3 Satz 1 Satzung LKT NRW. Als Sachmittel stellen die Mitglieder wiederum ihre wichtigen Drucksachen unentgeltlich zur Verfügung (§ 6 Abs. 5 Satzung LKT NRW).

Bei einer Unterdeckung im Falle der Auflösung des LKT NRW schießen die Landkreise relativ zu ihren Beiträgen so viel Finanzmittel zu, bis die bestehenden Verbindlichkeiten erfüllt sind, § 6 Abs. 6 Satz 1 Satzung LKT NRW. Sie haften einem Dritten also gerade nicht als Gesamtschuldner gemäß § 421 BGB. Es besteht lediglich eine interne Pflicht zur anteiligen Erhaltung der Zahlungsfähigkeit des LKT NRW. Das ist eine Begünstigung der Gläubiger im Vergleich zum Regelfall beim eingetragenen Verein. Dort haften die

---

<sup>528</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

Mitglieder weder intern, noch extern für Verbindlichkeiten des eingetragenen Vereins, der eine eigene juristische Person ist.

Keiner der beiden Landkreistage erhält für seinen originären Aufgabenbereich Mittel vom Staat<sup>529</sup>. Staatliche Zuschüsse werden nicht dem Landkreistag selbst, sondern lediglich besonderen Einrichtungen wie der AKDB<sup>530</sup> oder dem Selbstverwaltungskolleg<sup>531</sup> gewährt.

Die Finanzierung beider Landkreistage unterscheidet sich also nur im Fall der Auflösung des Landkreistages. Ein Gläubiger des BayLKT kann sich nicht nur an den BayLKT, sondern auch an die Mitgliedslandkreise als Gesamtschuldner halten. Ein Gläubiger des LKT NRW kann sich hingegen nur an den LKT NRW selbst halten, während alle Mitglieder intern zur anteiligen Erfüllung verpflichtet sind.

Dieser Unterschied ergibt sich jedoch nicht aus den beiden Rechtsformen per se; die unterschiedlichen Regelungen wurden in den Satzungen frei vereinbart. Daher können sie nicht im Rahmen der Zweckmäßigkeitserüberlegung als Kriterium für die Verwendung der einen oder der anderen Rechtsform herangezogen werden, denn die Landkreistage hätten jeweils die Finanzierung bei Auflösung auch wie der jeweils andere Landkreistag regeln können.

## **8. Gebührenbefreiungen**

Ein Kriterium für die Zweckmäßigkeitserüberlegung könnte sich aus Gebührenbefreiungen in Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren ergeben. Gebührenbefreiungen dieser Art werden zuweilen im Verhältnis zwischen einem Verfahrensbeteiligten und dem Staat bzw. dem Gericht gewährt<sup>532</sup>.

### **a) Verwaltungsgebühren**

Befreiungsnormen von Verwaltungsgebühren kennt sowohl das Bundes- als auch das Landesrecht.

---

<sup>529</sup> Für die bayerischen kommunalen Spitzenverbände: Magg, APF 1980, S. 113ff (114).

<sup>530</sup> Siehe zu dieser oben S. 35.

<sup>531</sup> Siehe hierzu oben S. 58.

<sup>532</sup> Die Kostenerstattungspflicht eines Verfahrensbeteiligten einem anderen gegenüber bleibt hiervon selbstverständlich unberührt.

Das Bundesrecht befreit die Landkreistage nicht von Verwaltungsgebühren. Das ergibt sich daraus, dass die Landkreistage keine Gemeindeverbände sind<sup>533</sup> und so § 8 Abs. 1 Nr. 3 VwKostG nicht greift<sup>534</sup>.

Aus dem gleichen Grund werden die Landkreistage beider Rechtsform in Nordrhein-Westfalen nicht von Verwaltungsgebühren befreit<sup>535</sup>.

Die entsprechende persönliche Gebührenfreiheit ist in Bayern in Art 4 Satz 1 Nr. 2 BayKostG geregelt. Dort werden neben Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und Zweckverbänden „die sonstigen bayerischen kommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts“ von der Zahlung der Gebühren befreit. Trotz des offenen Wortlauts erfasst diese Norm nicht den BayLKT. Aus den, in Bezug auf die betroffenen Körperschaften wortgleichen Art. 1 Abs. 2 und Art. 22 KostG a. F.<sup>536</sup> und der Begründung zu Art. 1 Abs. 2 KostG a. F.<sup>537</sup> ergibt sich, dass neben den Kommunen nur die Körperschaften erfasst werden sollten, die nach dem KommZG gebildet sind. Es entspricht daher einer gesetzeseinheitlichen Auslegung Art. 4 KostG ebenso auszulegen und den BayLKT nicht als persönlich gebührenbefreit anzusehen.

Für Verwaltungshandeln werden die Landkreistage also weder als Körperschaft des öffentlichen Rechts noch als Verein von Gebühren befreit.

## **b) Gerichtskosten**

Auch bei den Kosten, die für gerichtliche Verfahren anfallen, sind die Landkreistage weder als eingetragener Verein noch als Körperschaft des öffentlichen Rechts durch persönliche Gebührenbefreiungen begünstigt.

---

<sup>533</sup> Siehe oben S. 31.

<sup>534</sup> Die Materialien zum VwKostG bieten keine besondere Auslegungshilfe zum Begriff „Gemeindeverbände“. § 8 Abs. 1 Nr. 3 VwKostG wurde ohne weitere Begründung zu den Gemeindeverbänden eingefügt, BTDrucks. 6/330, S. 19, 21.

<sup>535</sup> Siehe für die persönliche Gebührenfreiheit § 8 GebG NW. Die LKT sind keine Gemeindeverbände (Siehe oben S. 31) und werden daher nicht gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 4 GebG NW von Gebühren befreit.

<sup>536</sup> Gemeint ist das KostG in der Fassung vom 17.12.1956 (GVBl. BY S. 361), zuletzt geändert am 24.06.1969 (GVBl. BY S. 149). Diese Fassung entspricht dem KostG in der Neufassung vom 28.07.1969 (GVBl. BY S. 165).

<sup>537</sup> Begründung zu § 1 Nr. 1 Buchst. a) des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Kostengesetzes (Verhandlungen des Bayerischen Landtags, 1966/70, Beilage Nr. 1333, S. 8).

Die bundesrechtliche Kostenfreiheit des § 2 Abs. 1 GKG greift für die Landkreistage unabhängig von der Rechtsform nicht ein, denn sie sind weder Bund oder Land noch erscheinen sie im Haushaltsplan des Staates<sup>538</sup>.

Der LKT NRW ist kein Gemeindeverband und wird daher nicht von der landesrechtlichen Ausnahme gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 GerGebBefrG NW erfasst.

Eine landesrechtliche persönliche Gebührenbefreiung findet sich für den BayLKT nicht.

Anders stellt sich die Situation allerdings bei den Justizverwaltungsangelegenheiten dar. Dies sind die Angelegenheiten, in denen die Gerichte nicht rechtsprechend, sondern verwaltend tätig werden. Dies ist insbesondere der Fall in Registersachen. Hier sind gemeinnützige Körperschaften und Vereinigungen wegen § 1 Abs. 2, 3 GerGebBefrG NW gebührenfrei. Dies ist für den LKT NRW als eingetragener Verein relevant, denn so muss er in Justizverwaltungsangelegenheiten, Beurkundungs- und Beglaubigungsangelegenheiten keine Gebühren entrichten<sup>539</sup>. Registerangelegenheiten fallen bei ihm wegen seiner Rechtsform immer wieder an: er muss Satzungsänderungen, Vorstandswechsel o. ä. in das Vereinsregister beim Registergericht eintragen lassen.

Während theoretisch eine Gebührenbefreiung wegen Gemeinnützigkeit über Art. 8 Satz 1 LJKostG auch beim BayLKT als Körperschaft des öffentlichen Rechts denkbar wäre, spielt dies praktische keine Rolle, denn er muss keine Veränderungen in einem Register erfassen lassen<sup>540</sup>.

Im Ergebnis macht die Rechtsform für den Landkreistag also keinen Unterschied aus. Verwaltungsgebühren und Gerichtskosten müssen die Landkreistage zahlen; und während der LKT NRW von der Zahlung der Gebühren in Registerangelegenheiten befreit ist, fallen diese beim BayLKT erst gar nicht an. Für die Bewertung der Zweckmäßigkeit der Verwendung der einen oder der anderen Rechtsform geben die Gebührenbefreiungsregelungen daher keinen Ausschlag.

---

<sup>538</sup> Vgl. zum Kreis der Befreiten das GKG und ausführlich Markl/Meyer, GKG, § 2 Rn. 5ff.

<sup>539</sup> Siehe oben zu den Entstehungskosten eines eingetragenen Vereins, S. 123.

<sup>540</sup> In Bayern gibt es im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen kein eigenes Gesetz über Gebührenbefreiungen, so dass Gebührenbefreiungen relativ selten sind (Hellstab in Korintenberg/Lappe/Bengel/Reimann, KostO, Anhang C II B. Bayern). Bezüglich der Landesverbände des Roten Kreuzes siehe Hellstab in Korintenberg/Lappe/Bengel/Reimann, KostO, Anhang C I Stichwort „Deutsches Rotes Kreuz“. Die Kirchen sind gebührenbefreit, vgl. Hellstab in Korintenberg/Lappe/Bengel/Reimann, KostO, Anhang C I Stichwort „Kirchen“.

## 9. Vergaberecht

Öffentliche Auftraggeber müssen Aufträge unter Beachtung besonderer Rechtsnormen vergeben.

Das Vergaberecht ist zweigeteilt in Haushaltsrecht und Wettbewerbsrecht. Welches Recht anwendbar ist, hängt vom Wert des Auftrages ab. Unterhalb bestimmter Schwellenwerte ist das Haushaltsrecht, oberhalb dieser Werte ist das Wettbewerbsrecht einschlägig. Die Schwellenwerte sind so hoch<sup>541</sup>, dass für die Landkreistage regelmäßig nur das vergaberechtliche Haushaltsrecht maßgeblich sein kann.

Als Haushaltsrecht käme für den BayLKT zunächst die BayHO in Betracht. Die BayHO ist auf den BayLKT jedoch nicht anwendbar, da er durch die Ausnahmenvorschrift Art. 112 Abs. 2 BayHO von deren Geltungsbereich ausgenommen wird: Art. 112 Abs. 2 BayHO schließt die Geltung der BayHO für alle „landesunmittelbaren kommunalen Körperschaften und Einrichtungen“ aus, wenn für sie das gemeindliche Haushaltsrecht gilt. Der BayLKT wendet gemäß § 17 Abs. 1 Satzung BayLKT als Haushaltsrecht den 3. Teil der BayLKrO i. V. m. den Ausführungsvorschriften an. Zwar ist der BayLKT keine Einrichtung der Landkreise<sup>542</sup>, aber er ist eine landesunmittelbare kommunale Körperschaft. Dieser Terminus erfasst vom Wortlaut her den BayLKT, der eine Körperschaft der kommunalen Landkreise unter Aufsicht des Landes ist. Hätte der Gesetzgeber nur einen engen Kreis wie etwa die kommunalen Gebietskörperschaften erfassen wollen, hätte eine entsprechende Formulierung wie „kommunale Gebietskörperschaften“ oder „Gemeinden und Gemeindeverbände“ o. ä. nahe gelegen<sup>543</sup>. Der BayLKT wird demnach von der Anwendung der BayHO ausgenommen.

Als haushaltsrechtliches Vergaberecht gilt für ihn daher gemäß § 17 Abs. 1 Satzung BayLKT u. a. Art. 109 Abs. 1 Nr. 3 BayLKrO i. V. m. der Ausführungsvorschrift § 31 KommHV<sup>544</sup>. Nach dessen Abs. 1 ist bei der Vergabe von

---

<sup>541</sup> Die Schwellenwerte betragen bei Bauleistungen 5.000.000 €, bei Dienst- und Lieferleistungen 200.000 € und bei Telekommunikationsaufträgen 600.000 €.

<sup>542</sup> Siehe zum Begriff der Einrichtung: Knemeyer, Kommunalrecht, Rn. 311.

<sup>543</sup> Aus den Gesetzesmaterialien lassen sich keine Argumente für die Auslegung herleiten. Im ersten Gesetzesentwurf (LT-Drcks. 7/699 vom 18.05.1971) war Art. 112 Abs. 2 BayHO in seiner heutigen Fassung noch nicht enthalten; dementsprechend wurde er auch nicht in der Gesetzesbegründung erwähnt. Auch als er in einem Ausschussbericht (LT-Drcks. 7/1404 vom 03.11.1971) als Änderungsvorschlag eingebracht wurde, erfolgte keine Begründung. Der Gesetzesentwurf wurde in dieser geänderten Fassung beschlossen (LT-Drcks. 7/1532 vom 23.11.1971).

<sup>544</sup> Verordnung über das Haushalts-, Kassen-, und Rechnungswesen der Gemeinden, Landkreise und der Bezirke (Kommunalhaushaltsverordnung – KommHV) vom 03.12.1976 (BayRS 2023-1-I) zuletzt geändert am 23.11.200 (GVBl. BY S. 799).

Aufträgen ein öffentliches Ausschreibungsverfahren durchzuführen, wenn nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände anderes rechtfertigen. Es gelten die Vergabegrundsätze, die im AllMBl. bekannt gegeben sind<sup>545</sup>. Danach ist die Anwendung der Basisvorschriften der VOB/A Pflicht. Die Anwendung der VOL ist jedoch nicht vorgeschrieben. Der BayLKT hat daher nur bei der Vergabe von Bauleistungen Vergabevorschriften zu beachten.

In der Praxis sind beim BayLKT, der nur sein eigenes Verwaltungsgebäude verwaltet, allerdings selten Aufträge für Bauleistungen zu vergeben, so dass das Vergaberecht kaum relevant ist.

Ebenso wenig kommt für den LKT NRW die LHO NW als Haushaltsrecht bezüglich der Vergabe von Aufträgen in Betracht. Die einschlägige Norm, § 105 Abs. 1 LHO NW, gilt nur für die Staatsverwaltung und landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. Daher wird der LKT NRW als privatrechtlicher eingetragener Verein nicht erfasst. Die Satzung des LKT NRW schreibt nicht wie die Satzung BayLKT die Geltung der Rechtsnormen zur Landkreiswirtschaft vor. Auch sehen §§ 53ff KrO NW i. V. m. §§ 75ff GO NW nicht die Geltung des Wirtschaftsrechts der Landkreise für Beteiligungen an nicht-wirtschaftlichen Unternehmen oder Einrichtungen wie dem LKT NRW vor. Der LKT NRW unterliegt daher anders als der BayLKT nicht einer haushaltsrechtlichen Pflicht, Aufträge öffentlich auszuschreiben.

Dies gewährt ihm eine größere Freiheit bei der Vergabe der Mittel. Falls er ein Ausschreibungsverfahren aus Wirtschaftlichkeitsgründen oder wegen dessen Transparenz für tunlich hält, könnte er es durchführen. Falls ihm eine Ausschreibung zu umständlich erscheint, kann er davon absehen. Tatsächlich hat der LKT NRW bisher noch keine Aufträge ausgeschrieben<sup>546</sup>. Diese Freiheit bietet eine höhere Flexibilität im Vergleich zum BayLKT und ist der Aufgabenerfüllung des LKT NRW dienlich. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine funktionierende Rechnungsprüfung, damit die Flexibilität nicht missbraucht wird.

Die Rechtsform der Landkreistage spielt im Rahmen des Wettbewerbsrechts keine Rolle. Ein Landkreistag ist sowohl als eingetragener Verein, als auch als Körperschaft des

---

<sup>545</sup> Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 24.05.1995 (AllMBl. S. 506), zuletzt geändert am 29.01.1996 (AllMBl. S. 90).

<sup>546</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

öffentlichen Rechts jedenfalls gemäß § 98 Nr. 3 GWB ein öffentlicher Auftraggeber<sup>547</sup>. Er muss als solcher das wettbewerbsrechtliche Vergaberecht beachten. Jedoch ist das Wettbewerbsrecht wegen der hohen Schwellenwerte, die es zur Voraussetzung für seine Anwendung hat, nicht relevant werden.

Während die beiden Rechtsformen im Wettbewerbsrecht bereits den selben Regelungen unterliegen, ist das rechtsformenspezifische haushaltsrechtliche Vergaberecht wenigstens in der Praxis für die Landkreistage unerheblich. Denn es unterscheidet sich nur bei der Vergabe für Bauleistungen und solche vergeben die Landkreistage, die bereits Eigentümer ihrer Geschäftsstellengebäude sind, praktisch sehr selten.

## **10. Haushaltsrecht und Rechnungsprüfung**

### **a) Haushaltsrecht**

Das Haushaltsrecht ist gerade für die interne Information wichtig, denn es regelt die Übersicht über die finanziellen Mittel und deren Verwendung. Diese Information ist sowohl für die Geschäftsführung als Verantwortungsträger für die laufenden Geschäfte, als auch für die Mitglieder als Geldgeber der Landkreistage interessant.

Anders als bei der Aufsicht finden sich bezüglich der wirtschaftlichen Angelegenheiten der Landkreistage Regelungen in den Satzungen.

#### ***aa) Haushaltsrecht des BayLKT***

Das Haushaltsrecht und die Verbandswirtschaft des BayLKT ist in § 17 Satzung BayLKT geregelt. Danach gelten für den BayLKT weitgehend die Normen der BayLKrO für die Landkreiswirtschaft sinngemäß. Es wird eine Haushaltssatzung aufgestellt und beschlossen. Nach dieser wird dann die Haushaltsführung des BayLKT für das Haushaltsjahr ausgerichtet. Die Ordnung der Einnahmen und Ausgaben der Verwaltung richtet sich bei der Körperschaft des öffentlichen Rechts nach der Kameralistik im Gegensatz zur doppelten Buchführung in der Privatwirtschaft.

Ausgaben dürfen getätigt werden, soweit sie sich im Rahmen des Haushaltplanes halten (§ 17 Abs. 1 Satzung BayLKT i. V. m. Art. 58 Abs. 1 Nr. 3 BayLKrO). Über überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben entscheidet der Landesausschuss entsprechend § 17 Abs. 1 lit. d Satzung BayLKT. Der Landesausschuss kann jederzeit mit einer Frist von

---

<sup>547</sup> Im Gegensatz hierzu hat die Rechtsprechung festgestellt, dass das Bayerische Rote Kreuz trotz seiner Rechtsform kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 98 Nr. 2 GWB ist, denn es werde weder überwiegend vom Staat finanziert, noch über die Körperschaftsaufsicht vom Staat beherrscht (BayObLG NZBau 2003, S. 348 [349]).



acht Tagen einberufen werden (§ 8 Abs. 3 i. V. m. § 7 Abs. 5 Satzung BayLKT), so dass der BayLKT nur zu extrem kurzfristigen Ausgaben unfähig ist. Allerdings ist der Landkreistag nicht marktwirtschaftlich tätig, so dass er auch nicht derart spontan auf Angebot und Nachfrage reagieren können muss und somit die kurzfristige Reaktionsmöglichkeit entbehrlich scheint.

Die BayHO ist auf den BayLKT nicht anwendbar, da er durch die Ausnahmevorschrift Art. 112 Abs. 2 BayHO von deren Geltungsbereich ausgenommen wird. Art. 112 Abs. 2 BayHO schließt die Geltung der BayHO für alle „landesunmittelbaren kommunalen Körperschaften und Einrichtungen“ aus, wenn für sie das gemeindliche Haushaltsrecht gilt. Dies bezieht sich nicht nur auf Gemeinden, sondern auch auf Gemeindeverbände (Landkreise, Bezirke) und deren Einrichtungen, welche ihr Haushaltsrecht anwenden<sup>548</sup>. Wenn sich die Vorschrift nicht auf alle kommunalen Einrichtungen unabhängig von ihrer Rechtsform über Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände o. ä. hinaus beziehen sollte, hätte eine entsprechende Eingrenzung der Ausnahmevorschrift nahe gelegen<sup>549</sup>.

Jedoch garantiert die über § 17 Abs. 1 Satzung BayLKT auf den BayLKT anwendbare kommunalrechtliche Vorschrift Art. 55 Abs. 2 BayKrO die Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit, wie sie in der BayHO für staatliche Behörden gelten.

### ***bb) Haushaltsrecht des LKT NRW***

Eingetragene Vereine verfolgen § 21 BGB entsprechend in aller Regel keinen wirtschaftlichen Zweck. Das Vereinsrecht kennt daher keine Vorschriften zur Vereinswirtschaft und Rechnungslegung. Der Vorstand des Vereins ist privatrechtlich gemäß § 27 Abs. 3 i. V. m. §§ 666, 259 Abs. 1, 260 Abs. 1 BGB lediglich verpflichtet, den Mitgliedern nach Ablauf seiner Vorstandstätigkeit Rechenschaft in Form einer Einnahmen/Ausgabenrechnung abzulegen<sup>550</sup>. Darüber hinaus hat er die Mitglieder auf Anfrage in der Mitgliederversammlung zu informieren, § 27 Abs. 3 i. V. m. § 666 BGB. Außerdem muss der Vorstand einen

---

<sup>548</sup> Birkner, BayHO, Art. 112 Erl. 3. Im Ergebnis ebenso: Czerny, Partizipation, S. 137.

<sup>549</sup> Eine Begründung für die Wahl der Formulierung ist in den Gesetzesmaterialien nicht enthalten: Im ersten Gesetzesentwurf (LT-Drcks. 7/699 vom 18.05.1971) war Art. 112 Abs. 2 BayHO in seiner heutigen Fassung noch nicht enthalten. Auch als er in einem Ausschussbericht (LT-Drcks. 7/1404 vom 03.11.1971) als Änderungsvorschlag vorgebracht wurde, erfolgte keine Begründung. Der Gesetzesentwurf wurde in dieser geänderten Fassung beschlossen (LT-Drcks. 7/1532 vom 23.11.1971).

<sup>550</sup> Vgl. hierzu und allgemein zur Rechnungslegung von gemeinnützigen Vereinen: Galli, DSrR 1998, S. 263–268.

Überblick über den Vermögensstand des Vereins behalten, um seiner Insolvenzantragspflicht des § 42 Abs. 2 BGB genügen zu können. Eine Pflicht zur Buchführung und Bilanzierung, wie sie im Handelsrecht vorgesehen ist, gibt es für den LKT NRW nicht, denn er erfüllt nicht die Voraussetzungen der §§ 140, 141 AO.

Diese Vorschriften sind in der Praxis für einen geordneten Überblick über die wirtschaftlichen Verhältnisse und für die Information der Mitglieder nicht ausreichend. Die Mitglieder finanzieren mit ihren Beiträgen den Verein und erwarten daher Einfluss und einen geordneten Überblick über die Mittelverwendung. Dieser Erwartung entsprechen andere Regelungen über die Rechnungslegung:

Nach § 9 Abs. 9 lit. b Satzung LKT NRW hat der Vorstand den Haushaltsplan für das kommende Wirtschaftsjahr aufzustellen, der gemäß § 8 Abs. 8 lit. b Satzung LKT NRW von der Landkreisversammlung festgestellt wird. Die Landkreisversammlung gibt also dem Vorstand und der Geschäftsführung den Rahmen für die wirtschaftliche Tätigkeit des LKT NRW vor. Die Bücher des LKT NRW werden dementsprechend auch nach der Kameralistik geführt<sup>551</sup>.

Nach § 140 AO besteht die zivilrechtliche Pflicht, eine Einnahmen/Ausgabenrechnung aufzustellen, auch als abgeleitete, steuerrechtliche Pflicht. Eine inhaltlich gleiche Pflicht besteht aus dem Gemeinnützigkeitsrecht, § 63 AO<sup>552</sup>. Daneben obliegen dem Verein originäre Aufzeichnungspflichten aus den Steuergesetzen, wie etwa die Aufzeichnungen nach § 22 UStG<sup>553</sup>.

### ***cc) Das Haushaltsrecht ist im Wesentlichen gleich***

Die Wirtschaftsführung der beiden Landkreistage erfolgt jeweils auf der Grundlage eines Haushaltplanes und ist daher im wesentlichen gleich, auch wenn die Wirtschaftsführung des BayLKT mit dem Verweis auf die BayLKrO stärker normiert ist. Auch die Buchführung richtet sich nach dem selben Prinzip der Kameralistik.

---

<sup>551</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>552</sup> Vgl. hierzu im Detail Galli, DStR 1998, S. 263ff (264f).

<sup>553</sup> Zu weiteren originären Aufzeichnungspflichten siehe die Aufstellung bei Galli, DStR 1998, S. 263ff (265).

## **b) Rechnungsprüfung**

Die Landkreise geben den Landkreistagen über ihre Beiträge Gelder, die die Landkreistage zur Erledigung ihrer Aufgaben verwenden. Die Landkreise haben daher das Bedürfnis, die wirtschaftlichen Verhältnisse der Landkreistage zu überprüfen. Daneben hat die Kommunalaufsicht das Bedürfnis, die Verwendung der Gelder der Landkreise zu überprüfen<sup>554</sup>. Die Überprüfungen werden im Rahmen der Rechnungsprüfung durchgeführt.

### ***aa) Rechnungsprüfung des LKT NRW***

Wie schon bei der Rechnungslegung kennt das Vereinsrecht keine Regelungen über die interne oder externe Rechnungsprüfung. Das Gesetz schreibt keine Publizitätspflicht und keine Kontrollmechanismen vor. Demzufolge finden sich Regelungen zur Rechnungsprüfung nicht im BGB, sondern in der Satzung des LKT NRW.

Die Satzung sieht eine interne Rechnungsprüfung vor: Der Vorstand des LKT NRW legt der Landkreisversammlung die Jahresrechnung vor (§ 9 Abs. 9 lit. b Satzung LKT NRW). Eine interne Rechnungsprüfung findet beim LKT NRW gemäß § 12 Satzung LKT NRW mindestens einmal jährlich durch einen vom Vorstand bestimmten Personenkreis statt. Das Prüfungsverfahren und der Prüfungsmaßstab sind in der Satzung jedoch nicht festgelegt. Das Prüfungsergebnis wird der Landkreisversammlung vorgelegt. Die Landkreisversammlung entscheidet nach § 8 Abs. 8 lit. b Satzung LKT NRW auf dieser Grundlage über die Entlastung für die Jahresrechnung.

Eine externe Rechnungsprüfung ist in der Satzung LKT NRW indes nicht geregelt. Es findet keine Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt statt. Eine externe Prüfung kann auch nicht mittelbar über einzelne Mitgliedslandkreise durchgeführt werden, denn die Landkreise haben sich soweit ersichtlich kein Prüfungsrecht gemäß § 53 Abs. 1 KrO NW i. V. m. § 103 Abs. 2 Nr. 5 GO NW vorbehalten.

Eine externe Rechnungsprüfung könnte jedoch auch ohne ausdrückliche Satzungsregelung durch den Vorstand des LKT NRW wegen seiner „Allzuständigkeit“ des § 9 Abs. 9 Satz 1 Satzung LKT NRW beschlossen werden.

---

<sup>554</sup> Hauser, Organisationsform, S. 115.

### ***bb) Rechnungsprüfung des BayLKT***

Die interne und die externe Rechnungsprüfung ist beim BayLKT genauer als beim LKT NRW geregelt.

Die Landkreisversammlung des BayLKT stellt den Haushaltplan auf und überwacht durch die interne Rechnungsprüfung, ob sich die ausführenden Organe an diesen gehalten haben<sup>555</sup>. Außerdem prüft sie die ordnungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung (§ 17 Abs. 1 Satz 1 Satzung BayLKT i. V. m. Art. 92 Abs. 1 BayLKrO).

Grundlage für die Rechnungsprüfung ist die § 17 Abs. 1 lit. b Satzung BayLKT entsprechend von der Geschäftsstelle erarbeitete, vom Landesausschuss im Benehmen mit dem Präsidium vorgelegte Jahresrechnung. Sie ist quasi der Rechenschaftsbericht des letzten Jahres. Die interne Rechnungsprüfung obliegt dem von der Landkreisversammlung eingesetzten Rechnungsprüfungsausschuss (§ 17 Abs. 1 Satz 1 Satzung BayLKT i. V. m. Art. 89 Abs. 1, 2 BayLKrO). Die Landkreisversammlung bzw. ihr Ausschuss ist das Prüfungsorgan des BayLKT. Bei Bedarf können nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Satzung BayLKT i. V. m. Art. 89 Abs. 3 BayLKrO Sachverständige zur Prüfung herangezogen werden. Maßgeblich aufgrund des zusammenfassenden Schlussberichts des Prüfungsorgans wird die Landkreisversammlung nach § 17 Abs. 1 lit. e Satzung BayLKT über die Entlastung von Präsident und Schatzmeister und über den Haushaltsplan des Folgejahres entscheiden.

Gemäß § 17 Abs. 4 Satzung BayLKT ist für die externe Rechnungsprüfung als überörtliches Prüfungsorgan der Bayerische Kommunale Prüfungsverband zuständig. Dem entspricht die Regelung in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1, 2 Abs. 1 Gesetz BayKPV, demzufolge es Aufgabe des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes ist, seine Mitglieder und damit u. a. den BayLKT zu prüfen. Eine Kontrolle durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof findet nicht statt, denn die BayHO ist nicht auf den BayLKT anwendbar<sup>556</sup>.

### ***cc) Die Rechnungsprüfung unterscheidet sich nicht wesentlich***

Die Rechnungsprüfung der Landkreistage unterscheidet sich also insofern, als dass beim BayLKT eine externe Rechnungsprüfung satzungsmäßig vorgesehen ist, während sie beim

---

<sup>555</sup> § 17 Abs. 1 lit. c Satzung BayLKT: der Haushaltsplan ist Teil der Haushaltssatzung und wird mit ihr beschlossen.

<sup>556</sup> Siehe oben S. 151. Vgl. aber für die übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn: Knöpfe, Rechnungshöfe, passim.

LKT NRW satzungsmäßig nicht geregelt ist. Die Rechnungsprüfung ist beim eingetragenen Verein weniger geregelt ist als bei der Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Dies ist jedoch kein Phänomen, das der Rechtsform notwendig eigen ist. Vielmehr ist es Folge dessen, dass der BayLKT sein Haushaltsrecht an die Regelungen der Landkreisordnung anlehnt. Beim LKT NRW haben die Mitglieder über den Vorstand außerdem bei Verdacht auf Unregelmäßigkeiten oder auch nur als Stichprobe die Möglichkeit, eine entsprechende Rechnungsprüfung durchführen zu lassen. Die Rechnungsprüfung unterscheidet sich bei den beiden Rechtsformen demnach nicht wesentlich.

Aus dem Haushaltsrecht und der Rechnungsprüfung der beiden Landkreistage ergibt sich im Ergebnis also kein durchschlagendes Argument für die eine oder die andere Rechtsform der Landkreistage.

## **11. Steuern**

Die Finanzverwaltung unterscheidet in Besitz- und Verkehrsteuern. Besitzsteuern sind dabei die Steuern auf Einkommen (z. B. die Körperschaftsteuer), vom Ertrag, von Vermögen (Grundsteuer), sowie die Erbschafts- und Schenkungsteuer. Die Verkehrsteuer ist vor allem die Umsatzsteuer und daneben spezielle Verkehrsteuern wie etwa die Grunderwerbsteuer<sup>557</sup>.

Im folgenden Abschnitt wird der Besteuerung der beiden Landkreistage durch diese Besitz- und Verkehrsteuern nachgegangen.

### **a) Körperschaftsteuer**

Bei der Körperschaftsteuer, also der Einkommenssteuer für juristische Personen, erfahren beide Landkreistage beinahe die gleiche Behandlung<sup>558</sup>:

Der BayLKT ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>559</sup> gemäß §§ 1 Abs. 1 Nr. 6, 4 KStG nur bezüglich seiner Betriebe gewerblicher Art körperschaftsteuerpflichtig. Im übrigen ist er körperschaftsteuerfrei.

---

<sup>557</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 8 Rn. 27.

<sup>558</sup> Entsprechendes ergibt sich für die Bauernverbände, denn der Bayerische Bauernverband erfährt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die gleiche Behandlung wie der BayLKT, während die privatrechtlich organisierten Bauernverbände als Berufsverbände in der körperschaftsteuerlichen Behandlung den privatrechtlich organisierten kommunalen Spitzenverbänden gleichgestellt sind, vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG. Zur Eigenschaft der Bauernverbände als Berufsverbände siehe von Twickel in Ebling, Blümich-KStG, § 5 Rn. 70.

Der LKT NRW ist zwar als eingetragener Verein eine juristische Person des Privatrechts und daher gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 4 KStG grundsätzlich Körperschaftsteuerpflichtig. Ihm wird aber eine sachliche Steuerbefreiung durch § 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG gewährt, soweit er keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhält. Diese ausdrückliche Körperschaftsteuerbefreiung für die kommunalen Spitzenverbände wurde durch das Steueränderungsgesetz 1992 in das KStG aufgenommen<sup>560</sup>.

Ihre Körperschaftsteuerliche Behandlung unterscheidet sich letztlich dadurch, dass einerseits der Betrieb gewerblicher Art und andererseits der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb steuerpflichtig ist. In der Praxis kommt es also darauf an, ob der BayLKT einen Betrieb gewerblicher Art, oder der LKT NRW einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhält.

#### ***aa) Kein Betrieb gewerblicher Art beim BayLKT***

Betriebe gewerblicher Art sind in § 4 KStG legaldefiniert. Sie umfassen u. a. alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dienen und sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben.

Die Tätigkeiten des BayLKT nach innen und nach außen dienen nicht der Erzielung von Einnahmen.

Von der Möglichkeit, für die besonders umfangreichen Gutachten gemäß § 5 Abs. 3 Satzung BayLKT Gebühren zu erheben, macht der BayLKT keinen

---

<sup>559</sup> In aller Regel wird – obwohl die Finanzbehörden das Recht und die Pflicht haben, bei einer Organisation die Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu prüfen – eine Bestätigung der zuständigen Verwaltungsbehörde über die Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts auch für das Steuerrecht anerkannt (Troll, Besteuerung, S. 18 unter Verweis auf BFH vom 01.03.1951, BStBl. 51 III S. 120 [= BFHE 55, S. 311 {314f}]). Nach Abschnitt 7 Abs. 2 GrStR ist daher im Zweifel eine Entscheidung des zuständigen Landesministeriums einzuholen.

<sup>560</sup> Gesetz zur Entlastung der Familien und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze (Steueränderungsgesetz 1992) vom 25.02.1992 (BGBl. I S. 297/BStBl. I S. 146). Die Gesetzesbegründung klärt letztlich nicht über die Motivation dieser Änderung auf: sie bringt lediglich vor, dass die Kommunen freiwillig keinen kommunalen Spitzenverband als juristische Person des öffentlichen Rechts gründen können und die freiwilligen, privatrechtlich organisierten kommunalen Spitzenverbände nicht die gleiche Steuerbefreiung wie die Kommunen erlangen. Dies sei eine Lücke, die die Gesetzesänderung schließe. Die wirkliche Begründung der Gesetzesänderung, i.e. weshalb die ungleiche steuerliche Behandlung im Vergleich mit den Kommunen als Lücke angesehen wird, fehlt indes (Vgl. BTDrucks. 12/1108, S. 66).

Diese Befreiung galt im übrigen bereits seit einer Verfügung der Finanzverwaltung aus dem Jahr 1989 (Verfügung OFD Kiel S 2405 A - 241 vom 16.03.1989, abgedruckt in: Felix/Carlé, StEK, KStG 1977 § 5 Nr. 96).

Gebrauch<sup>561</sup>. Der Möglichkeit, dass sie zwar theoretisch ein Betrieb gewerblicher Art sein könnten, braucht daher aus praktischen Gründen nicht nachgegangen zu werden.

Das Mitteilungsblatt des BayLKT enthält vereinzelt Werbeanzeigen, die grundsätzlich einen Betrieb gewerblicher Art darstellen können<sup>562</sup>. Jedoch heben sich diese Werbeeinnahmen nicht wirtschaftlich innerhalb der Gesamtbetätigung des BayLKT heraus und sind daher steuerlich irrelevant. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass die Umsätze aus den Werbeeinnahmen deutlich unter der in der Finanzverwaltung maßgeblichen Grenze in Höhe von 30.678,- € jährlich liegen<sup>563</sup>.

Das Europabüro der bayerischen Kommunen erzielt keine eigenen Einnahmen und ist daher kein Betrieb gewerblicher Art.

Das Selbstverwaltungskolleg erzielt ebenso keine Einnahmen, sondern wird von den Kommunen finanziert<sup>564</sup>. Abgesehen davon ist es als eigenständige juristische Person für sich getrennt vom BayLKT zu beurteilen. Ebenso verhält es sich mit der AKDB, dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband und der Bayerischen Krankenhausgesellschaft, die jedenfalls selbständige juristische Personen und daher selbständige Steuersubjekte sind. Im Rahmen dieser Arbeit bleiben sie folglich außer Betracht.

### ***bb) Kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb beim LKT NRW***

Der LKT NRW unterhält keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb<sup>565</sup>. Der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb ist auch für das KStG in § 14 AO definiert als eine selbständige nachhaltige Tätigkeit, durch die Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt werden. Dies wird sich zwar oft, aber nicht notwendig mit dem Betrieb gewerblicher Art decken.

Mitgliedsbeiträge sind keine Einnahmen im Sinne des KStG<sup>566</sup>. Aus seiner regelmäßigen internen und externen Tätigkeit erzielt der LKT NRW deshalb keine Einnahmen und unterhält schon deswegen keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.

Das Freiherr-vom-Stein-Institut ist lediglich eine wissenschaftliche Einrichtung, die nicht dazu dient, Einnahmen zu erzielen<sup>567</sup>. Der EILDIENT, also die Verbandszeitschrift,

---

<sup>561</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

<sup>562</sup> Anzeigen in Mitteilungsblättern sind nach Erhard in Ebling, Blümich-KStG, § 4 Rn. 111 Stichwort „Amtsblatt“ und Streck in Streck, KStG, § 4 Anm. 41 Stichwort „Amtsblatt“ ein Betrieb gewerblicher Art.

<sup>563</sup> Siehe zu dieser Umsatzgrenze unterhalb derer die Annahme einer wirtschaftlich selbständigen Einrichtung und damit ein steuerlich relevanter Betrieb gewerblicher Art abgelehnt wird: Streck in Streck, KStG, § 4 Anm. 8.

<sup>564</sup> Siehe oben S. 58.

<sup>565</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>566</sup> Streck in Streck, KStG, § 5 Anm. 6.

enthält keine Werbeanzeigen, so dass der LKT NRW keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhalten<sup>568</sup>.

Die Landkreistage zahlen also im Ergebnis grundsätzlich keine Körperschaftsteuer, denn sie unterhalten keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb bzw. Betrieb gewerblicher Art.

Eine Ausnahme besteht jedoch für Einkünfte, von denen die Steuer im Abzugsverfahren einbehalten wird. Der BayLKT unterliegt mit diesen Einkünften gemäß § 2 Nr. 2 KStG der Steuerpflicht. Für den LKT NRW ergibt sich das gleiche aus § 5 Abs. 2 Nr. 1 KStG.

In der Praxis spielt die Organisationsrechtsform der Landkreistage für die Körperschaftsteuer folglich keine Rolle.

Für diese im Ergebnis unterschiedslose körperschaftsteuerliche Behandlung der Landkreistage kommt es auf die in § 13 Satzung LKT NRW geregelte Gemeinnützigkeit<sup>569</sup> nicht an.

## **b) Gewerbesteuer**

Die Gewerbesteuer ist eine Objektsteuer, der jeder stehende Gewerbebetrieb unterliegt.

Der eingetragene Verein kann für einen Gewerbebetrieb gewerbesteuerpflichtig werden. Dabei gibt es unabhängig voneinander zwei Begriffe des Gewerbebetriebs: den rechtsformunabhängigen und den rechtsformabhängigen Gewerbebetriebsbegriff.

Ein rechtsformunabhängiger Gewerbebetrieb liegt gemäß § 2 Abs. 1 GewStG vor, wenn ein Gewerbe nach dem EStG vorliegt. Hierfür ist nach § 15 EStG u. a. eine Gewinnerzielungsabsicht erforderlich. Diese liegt bei sämtlichen Tätigkeiten des LKT NRW nicht vor, so dass er nicht nach § 2 Abs. 1 GewStG gewerbesteuerpflichtig ist.

---

<sup>567</sup> Zu Forschungsanstalten siehe auch Erhard in Ebling, Blümich-KStG, § 5 Rn. 211 Stichwort „Forschungseinrichtung“.

<sup>568</sup> Entgeltliche Anzeigen in Verbandszeitschriften sind nach von Twickel in Ebling, Blümich-KStG, § 5 Rn. 81 und Streck in Streck, KStG, § 5 Anm. 14 Stichwort „Anzeigengeschäft“ ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb.

<sup>569</sup> Eingetragene Vereine sind als juristische Personen des Privatrechts subjektiv steuerpflichtig (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 KStG). Sie sind jedoch sachlich von der Körperschaftsteuer befreit, wenn sie ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgen, § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG.



Es liegt auch keine Gewerbesteuerpflicht mit einem rechtsformabhängigen Gewerbebetrieb im Sinne von § 2 Abs. 3 GewStG vor, denn der LKT NRW unterhält keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb<sup>570</sup>.

Ähnlich verhält es sich bei den Körperschaften des öffentlichen Rechts, die nur mit einem rechtsformunabhängigen Gewerbebetrieb<sup>571</sup> des § 2 Abs. 1 GewStG gewerbesteuerpflichtig sein können. Einen solchen Gewerbebetrieb unterhält der BayLKT aber schon mangels Gewinnerzielungsabsicht bei seinen Tätigkeiten nicht.

Die Landkreistage beider Organisationsrechtsformen unterliegen im Ergebnis also keiner Gewerbesteuer, so dass diese bei der Zweckmäßigkeitsbeurteilung unberücksichtigt bleiben kann.

### **c) Grundsteuer**

Die Grundsteuer knüpft als Realsteuer an den Grundbesitz an. Ihr unterliegen grundsätzlich auch die Landkreistage beider Rechtsformen.

Der Verein ist gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3b GrStG bei Nutzung des Grunds für gemeinnützige Zwecke steuerfrei. Der LKT NRW ist als gemeinnütziger eingetragener Verein anerkannt<sup>572</sup>. Gemäß Abschnitt 12 Abs. 5 GrStR rechnet der Grund, auf dem der gemeinnützige Verein seine Verwaltungstätigkeit ausübt, ausdrücklich zum grundsteuerfreien Grundbesitz. Daher muss der LKT NRW keine Grundsteuer zahlen.

Die Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>573</sup> ist bei der Benutzung des Grunds für einen öffentlichen Dienst oder Gebrauch von der Grundsteuer befreit (§ 3 Abs. 1 Nr. 1, § 3 Abs. 2, 3 GrStG). Dies trifft für den BayLKT zu:

Ein „öffentlicher Dienst oder Gebrauch“ liegt bei einer „hoheitlichen Tätigkeit“ im steuerrechtlichen Sinn vor. Dieser im Steuerrecht einheitlich verwendete Terminus wird in Abschnitt 9 Abs. 1 GrStR definiert als Erfüllung von Hoheitsaufgaben. Hoheitsaufgaben sind im Steuerrecht Aufgaben, die einer juristischen Person des öffentlichen Rechts

---

<sup>570</sup> Siehe oben S. 157.

<sup>571</sup> Siehe allgemein zum Gewerbebetrieb der öffentlichen Hand: Güroff in Glanegger/Güroff, GewStG, § 2 Rn. 160ff.

<sup>572</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004. Vgl. auch § 13 Satzung LKT NRW.

<sup>573</sup> Hiervon sind im Gesetz Berufsverbände, also etwa der Bayerische Bauernverband, ausdrücklich ausgenommen.

eigentümlich und ihr, wenn auch nicht ausschließlich, so doch in ganz erheblichem Umfange oder im Regelfall vorbehalten sind. Diesen unbestimmten Rechtsbegriff hat der Bundesfinanzhof in seiner Rechtsprechung für das Steuerrecht näher umschrieben<sup>574</sup>. Er ist unabhängig davon zu bestimmen, ob der juristischen Person Hoheitsbefugnisse zustehen oder nicht. Hoheitliche Tätigkeit im steuerrechtlichen Sinne ist nicht automatisch die Ausübung von Hoheitsbefugnissen<sup>575</sup>.

Es ist zu untersuchen, ob die Tätigkeit des BayLKT „hoheitliche Tätigkeit“ im steuerrechtlichen Sinne ist. Soweit der BayLKT die Landkreise intern durch Beratung und Material unterstützt, erbringt er Dienstleistungen für sie. Würde jeder Landkreis diese Recherchen und Vorbereitungen selbst unternehmen, statt sie vom Landkreistag heranzuziehen und ggf. anzupassen, wäre diese Tätigkeit als Vor- oder Nebenarbeit zum Satzungserlass eine hoheitliche Tätigkeit. Denn der gesamte Vorgang einer amtlichen Handlung in all seinen Stadien ist als hoheitliche Tätigkeit anzusehen<sup>576</sup>. Obwohl viele der vorbereitenden Teilleistungen auch von privater Seite ausgeführt werden könnten, sind sie der Körperschaft des öffentlichen Rechts eigentümlich und vorbehalten, denn die Erbringung durch Private ist unüblich und deshalb nicht Gegenstand des Wirtschaftsverkehrs. Auch die Tatsache, dass außerhalb Bayerns die Landkreistage als eingetragene Vereine des Privatrechts organisiert sind, spricht nicht dafür, dass die interne Tätigkeit des Landkreistages Gegenstand des Wirtschaftsverkehrs ist. Denn die Landkreistage in jedem Land stehen nicht mit anderen Personen in einem Wettbewerbsverhältnis. Sie nehmen nicht am Wirtschaftsverkehr teil, nur weil sie privatrechtlich organisiert sind. Ihre privatrechtliche Rechtsform ist ausnahmsweise kein Zeichen für freien Wettbewerb, denn es gibt neben den Landkreistagen keine weiteren privaten Personen, die dieselben Dienstleistungen für die Landkreise anbieten.

Ähnlich steht es mit der externen Tätigkeit des BayLKT. Auch hier könnte dieselbe Dienstleistung nicht durch einen beliebigen Privaten, der auf Politikberatung spezialisiert ist, erbracht werden. Denn es ist dem Landkreistag gerade eigentümlich, dass er Sprachrohr aller Landkreise ist. Eine Politikberatung bzw. Interessenvertretungsorganisation ist immer nur für eine unbestimmte Anzahl von Auftraggebern tätig und könnte immer nur für seine Auftraggeber stehen.

---

<sup>574</sup> Zahlreiche Beispiele aus der Rechtsprechung führt etwa Troll, GrStG, § 3 Rn. 16 an.

<sup>575</sup> Siehe zu Hoheitsbefugnissen oben bei der Definition der KdöR infS, S. 80ff.

<sup>576</sup> Vgl. insbesondere BFHE 82, S. 263 (265).

Die Tätigkeit des BayLKT ist demnach eine hoheitliche Tätigkeit im Sinne des GrStG und daher von der Grundsteuer befreit.

Beide Landkreistage müssen daher keine Grundsteuer für ihre Geschäftsstellengebäude zahlen. Weiteren Grundbesitz haben sie nicht, so dass die Grundsteuer kein Kriterium für die Wahl der Rechtsform ist.

#### **d) Erbschaft- und Schenkungsteuer**

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerpflicht ist ebenso weitgehend unabhängig von der Rechtsform. Die beiden Landkreistage unterliegen grundsätzlich dieser Steuer, falls sie Spenden oder Schenkungen erhalten sollten. Die Steuerbefreiungen sind in § 13 ErbStG geregelt.

§ 13 Abs. 1 Nr. 15 ErbStG befreit beide Landkreistage von der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Nach dieser Norm sind Anfälle steuerfrei, die ausschließlich Zwecken eines inländischen Gemeindeverbands dienen<sup>577</sup>. Der Landkreistag ist zwar selbst kein Gemeindeverband<sup>578</sup>. Wohl aber sind die Landkreise Gemeindeverbände. Bei der Zwecksetzung der Landkreistage, den Landkreisen Dienstleistungen zu erbringen und dadurch deren Zwecke zu unterstützen, sowie die kommunale Selbstverwaltung zu fördern, wird die Gesamtheit der Landkreise gefördert.

Für diese Ausnahmegesetzgebung kommt es nicht auf die Unmittelbarkeit des Anfalls an. Es reicht, wenn die Zuwendung mit einer entsprechenden Auflage an eine andere Person als die Kommune gemacht wird<sup>579</sup>. Eine solche mittelbare Zuwendung an die Landkreise liegt bei einer Zuwendung an einen Landkreistag vor.

Es kann auch nicht wesentlich sein, dass über die Landkreistage eine Mehrzahl, statt einer Einzahl dieser Gemeindeverbände gefördert wird. Denn es macht im Ergebnis keinen Unterschied, ob die Zuwendung anteilig für die Landkreise zu gleichen Teilen erfolgte oder eben für die Gesamtheit der Landkreise ohne Bevorzugung eines einzelnen Landkreises.

---

<sup>577</sup> Siehe zur Geltung der Norm für Gemeindeverbände wie die Bezirksverbände: Jülicher in Troll/Gebel/Jülicher, ErbStG, § 13 Rn. 175.

<sup>578</sup> Siehe oben S. 31.

<sup>579</sup> So jedenfalls die Literatur: Jülicher in Troll/Gebel/Jülicher, ErbStG, § 13 Rn. 176 und Meincke, ErbStG, § 13 Rn. 48.

Ebenso ist die Zuwendung unmittelbar an eine gemeinnützige Institution steuerfrei, § 13 Abs. 1 Nr. 16b ErbStG. Diese Ausnahmegesetzgebung greift jedenfalls für den LKT NRW, der ein gemeinnütziger eingetragener Verein ist<sup>580</sup>.

Dem entspricht die Steuerbefreiung der Zweckzuwendung gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 17 ErbStG bei ausschließlicher Verwendung der Zuwendung für gemeinnützige Zwecke<sup>581</sup>.

In der Praxis haben die Landkreistage allerdings nichts von dieser Steuerbefreiung, denn sie werben nicht um Spenden und haben bisher keine Spenden erhalten<sup>582</sup>. Im Erbschaft- und Schenkungsteuerrecht macht die Rechtsform der Landkreistage demzufolge keinen Unterschied.

### **e) Umsatzsteuer**

Sowohl der eingetragene Verein, als auch die Körperschaft des öffentlichen Rechts sind grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig, wenn gegen Entgelt Lieferungen oder Leistungen erbracht werden.

Die Landkreistage erhalten jedoch für ihre Leistungen, also die Tätigkeiten im internen und externen Aufgabenbereich, nur Mitgliedsbeiträge. Mitgliedsbeiträgen fehlt es gemäß Abschnitt 4 UStR an einem Leistungsaustausch. Sie sind daher keine steuerpflichtigen Umsätze nach § 1 UStG.

Anders verhielte es sich mit den, für besonders umfangreiche Gutachten von einem einzelnen Mitglied erhobenen Gebühren gemäß § 5 Abs. 3 Satzung BayLKT. Sie wären keine Mitgliedsbeiträge, sondern Entgelt für Leistungen. Es läge ein Leistungsaustausch vor und die Gebühren wären umsatzsteuerpflichtig<sup>583</sup>.

Für den BayLKT ergibt sich darüber hinaus eine Umsatzsteuerbefreiung aus der fehlenden Unternehmereigenschaft. Umsatzsteuerpflichtig sind nur solche Leistungen, die ein Unternehmer gegen Entgelt ausführt, § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG. Unternehmer sind juristische Personen des öffentlichen Rechts nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art, §§ 2 Abs. 1,

---

<sup>580</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004. Vgl. auch § 13 Satzung LKT NRW.

<sup>581</sup> Zum Verhältnis von § 13 Abs. 1 Nr. 16b ErbStG zu § 13 Abs. 1 Nr. 17 ErbStG siehe Jülicher in Troll/Gebel/Jülicher, ErbStG, § 13 Rn. 222.

<sup>582</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004 bzw. des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>583</sup> Siehe zur Abgrenzung von umsatzsteuerpflichtigen und -befreiten Mitgliedsbeiträgen auch Zeuner in Bunjes/Geist, UStG, § 1 Rn. 43.

Abs. 3 Satz 1 UStG. Einen solchen Betrieb gewerblicher Art unterhält der BayLKT jedoch nicht<sup>584</sup>.

Im Ergebnis erfahren die beiden Landkreistage die gleiche umsatzsteuerliche Behandlung. Sie zahlen keine Umsatzsteuer.

#### **f) Grunderwerbsteuer**

Die Grunderwerbsteuer wird erhoben, wenn ein Grundstück von einem Eigentümer auf einen anderen Eigentümer übergeht.

Grundsätzlich besteht keine Steuerbefreiung für Vereine und Körperschaften. Einzige relevante Ausnahme gewährt § 4 Nr. 1 GrEStG. Hiernach ist der Erwerb von Grund zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts anlässlich des Übergangs von öffentlich-rechtlichen Aufgaben steuerfrei. Dies bedeutet nur vordergründig einen Vorteil für den BayLKT. Denn es ist nicht absehbar, dass öffentlich-rechtliche Aufgaben im Sinne des Gesetzes auf den BayLKT übertragen werden<sup>585</sup> und dass darüber hinaus anlässlich eines solchen Aufgabenübergangs Grund von einer anderen juristischen Person erworben würde.

Beide Landkreistage sind bereits Eigentümer ihrer Verwaltungsgebäude, so dass weiterer Grunderwerb durch den BayLKT und den LKT NRW unwahrscheinlich ist. Außerdem wäre er im Rahmen der Grunderwerbsteuer gleich zu besteuern. Die Ausnahmegesetzgebung für den BayLKT erscheint mehr theoretischer, denn praktischer Natur. Die Grunderwerbsteuer spricht daher weder für die eine, noch die andere Rechtsform.

#### **g) Sonstige Steuern**

Unabhängig von der Rechtsform unterliegen die Landkreistage der Kraftfahrzeugsteuer<sup>586</sup>, während die Lotterien- oder die Vergnügungssteuer für die Landkreistage irrelevant sein dürften. Die Vermögensteuer ist verfassungswidrig und wird nicht mehr erhoben<sup>587</sup>.

---

<sup>584</sup> Siehe zum Betrieb gewerblicher Art oben auf S. 156.

<sup>585</sup> Siehe zum Begriff der öffentlich-rechtlichen Aufgaben Franz in Pahlke/Franz, GrEStG, § 4 Rn. 5.

<sup>586</sup> Die Ausnahmen der §§ 3, 3a, 3b, 3d KraftStG 2002 sind nicht einschlägig. Die Befreiung für Krankentransportfahrzeuge des Roten Kreuzes oder ähnlicher Wohlfahrtsverbände ist unabhängig von der Rechtsform dieser Verbandes, vgl. § 3 Nr. 5 KraftStG 2002.

<sup>587</sup> BVerfGE 93, S. 121 (148f).

## **h) Ähnliche Besteuerung**

Die Besteuerung des BayLKT und des LKT NRW unterschieden sich also praktisch nicht. Aus steuerlichen Gesichtspunkten bietet sich keine der beiden Rechtsformen besonders an<sup>588</sup>.

## **12. Rechtsweg**

Die Organisationsrechtsform hat Einfluss auf den Rechtsweg, der im Falle von Rechtsstreiten zu beschreiten ist. Rechtsstreite können im Verhältnis zwischen Verband und Staat, Mitgliedern oder Dritten auftreten.

### **a) Streitigkeiten zwischen Verband und Staat**

Zunächst sollen die Rechtsstreite zwischen Verband und Staat behandelt werden. Der Staat kann gegenüber dem Landkreistag in der Rechtsform der KdöR infS im Rahmen des spezifischen Aufsichtsverhältnisses oder wie gegenüber jedermann – etwa bei der Erteilung einer Baugenehmigung – auftreten.

Über einen Landkreistag in der Rechtsform des Vereins übt der Staat keine besondere Aufsicht aus<sup>589</sup>. Der Staat kann daher dem Verein nur wie gegenüber jedermann entgegentreten.

Es bestehen zwischen den beiden Rechtsformen also keine Unterschiede bezüglich des Rechtsweges bei Streitigkeiten zwischen Verband und Staat, sondern lediglich ein Unterschied bezüglich der Aufsicht. Diese wurde bereits behandelt<sup>590</sup>.

### **b) Streitigkeiten zwischen Verband und Mitgliedern**

Rechtsstreite zwischen dem Verband und seinen Mitgliedern werden sich regelmäßig um die Satzung des Verbandes drehen<sup>591</sup>.

Für diese Streitigkeiten ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, wenn sie öffentlich-rechtlicher Art sind (§ 40 Abs. 1 VwGO). Die Streitigkeiten sind öffentlich-rechtlich, wenn

---

<sup>588</sup> Anders sah es die Finanzverwaltung für ein „Freiweltlichen Frauenstift“, womit wohl eines der vier niedersächsischen Frauenstifte gemeint war (Siehe oben S. 68ff). Das Damenstift habe bei Anerkennung als öffentlich-rechtliche Körperschaft im Vergleich zu einer nicht gemeinnützigen oder nicht mildtätigen Organisation einen Steuervorteil bei der Körperschaft-, Vermögen- und Grundsteuer in Höhe von 15–16.000 DM jährlich (diese Ansicht ist in BFHE 55, S. 311 [313] im Tatbestand wiedergegeben).

<sup>589</sup> Siehe oben S. 136ff.

<sup>590</sup> Siehe oben S. 136ff.

<sup>591</sup> Andere Rechtsstreite, wie etwa zivilrechtliche Schadensersatzansprüche o. ä., werden sowohl bei Verein als auch bei der Körperschaft ohne weiteres vor den ordentlichen Gerichten nach allgemeinem Recht ausgetragen.

sie sich aus Normen des öffentlichen Rechts ergeben. Die Satzungen der Landkreistage müssten also öffentlich-rechtliche Normen sein.

Nicht eindeutig ist die Qualifikation der Satzung BayLKT als öffentliches Recht nach der Subjekttheorie, denn der BayLKT ist eine KdöR infS. Die formelle öffentlich-rechtliche Natur kann an der öffentlich-rechtlichen Subjektqualität zweifeln lassen.

Die öffentlich-rechtliche Natur der Satzung BayLKT ergibt sich jedoch zum einen aus der Sonderrechtstheorie: Die Satzung BayLKT ist wie die Gesetze klassisches Sonderrecht, auf das sich nicht jedermann berufen kann. Durch die staatliche Genehmigung im Rahmen der Errichtung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erhält die Satzung eine Sonderstellung, die nicht jede beliebige mitgliedschaftliche Organisation für ihre Satzung beanspruchen kann.

Wenn man die Interessentheorie heranzieht, ergibt sich die öffentlich-rechtliche Natur der Satzung BayLKT zum anderen aus ihrem Zweck<sup>592</sup>. Der Zweck der Satzung BayLKT ist die Förderung des Gemeinwohls, denn die interne und externe Beratung dient der kommunalen Selbstverwaltung bzw. dem Staat zur Erledigung ihrer jeweiligen öffentlichen Aufgaben.

Knöpfle und Czerny begründen die öffentlich-rechtliche Natur der Satzung BayLKT mit der Transformation der ursprünglich privatrechtlichen Satzung durch den Staat in eine öffentlich-rechtliche<sup>593</sup>.

Im Ergebnis ist die Satzung des Landkreistages in der Rechtsform der KdöR infS jedenfalls öffentlich-rechtlicher Natur. Daher ist für Streitigkeiten in Bezug auf Rechtsverhältnisse aus dieser Satzung der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, § 40 Abs. 1 VwGO.

Die Satzung des Landkreistages in der Rechtsform des Vereins ist hingegen privatrechtlich. Streitigkeiten hieraus werden daher vor den ordentlichen Gerichten ausgetragen.

### **c) Streitigkeiten zwischen Verband und Dritten**

Die Landkreistage in der Rechtsform des Vereins haben als Träger der öffentlichen Verwaltung im funktionellen Sinn keine öffentlich-rechtlichen Kompetenzen gegenüber

---

<sup>592</sup> Ebenso leitet Knöpfle, *Körperschaften*, S. 117, die öffentlich-rechtliche Natur der Satzung BayLKT aus deren Zweck ab.

<sup>593</sup> Knöpfle, *Körperschaften*, S. 117; Czerny, *Partizipation*, S. 84, 141.

Dritten<sup>594</sup>, so dass bei ihnen keine besonderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten mit Dritten denkbar sind.

Bei den Landkreistagen in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts sind in zweierlei Hinsicht keine öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten mit Dritten denkbar. Sie nehmen keine hoheitlichen Eingriffsbefugnisse gegenüber Dritten wahr. Ihre Handlungen gegenüber Dritten fiskalisches Handeln, wie Materialbeschaffung u. ä. Rechtsstreite mit Dritten resultieren daher auch beim Landkreistag in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts aus privatrechtlichem Handeln. Dementsprechend ist der ordentliche Rechtsweg eröffnet.

Unabhängig von der Organisationsrechtsform der Landkreistage sind Rechtsstreite mit Dritten vor den ordentlichen Gerichten auszutragen.

#### **d) Rechtsweg ist praktisch unbedeutend**

Rechtstheoretisch ergibt sich demnach folgender Unterschied bei der Beschreibung des Rechtsweges: bei Rechtsstreiten des Verbandes mit seinen Mitgliedern ist je nach Organisationsrechtsform entweder die ordentliche Gerichtsbarkeit oder die Verwaltungsgerichtsbarkeit anzurufen.

Die Verfahrensordnungen der Gerichtsbarkeiten sind durchaus unterschiedlich. So ist im Verwaltungsprozess im Gegensatz zum Zivilprozess unter anderem kein Gerichtskostenvorschuss zu leisten (§ 65 GKG). Außerdem gilt im Verwaltungsprozess der Untersuchungsgrundsatz, § 86 Abs. 1 VwGO, statt der zivilprozessualen Verhandlungsmaxime. Dies sind nur zwei der zahlreichen Unterschiede<sup>595</sup>. Ob sich diese Unterschiede jedoch positiv oder negativ für den Landkreistag auswirken oder nicht, hängt weniger von seiner Organisationsrechtsform, als vielmehr von anderen Faktoren wie etwa beim Gerichtskostenvorschuss von der Stellung als Kläger bzw. als Beklagter ab.

Andere Unterschiede knüpfen jedoch an der Organisationsrechtsform an. So erfährt die gerichtliche Zwangsvollstreckung zu Gunsten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts in § 169 VwGO eine besondere Regelung. Allerdings ist auch hieraus kein besonderer

---

<sup>594</sup> Siehe oben S. 33.

<sup>595</sup> Zu weiteren Unterschieden siehe Bull, Verwaltungsorganisation, S. 556 Fn. 64 und Czerny, Partizipation, S. 141.



Vorteil für diese Rechtsform erkennbar. Dies ergeben die Ausführungen zur Zwangsvollstreckung<sup>596</sup>.

Rechtswegüberlegungen können daher bei der Wahl der Organisationsrechtsform außer Betracht gelassen werden.

Praktisch spielen überdies gerichtliche Auseinandersetzungen für die Landkreistage keine Rolle. Weder der BayLKT und noch der LKT NRW haben bisher gerichtliche Prozesse geführt<sup>597</sup>.

### **13. Zwangsvollstreckung**

Eine umfassende Darstellung der Zwangsvorstellung gegen eingetragene Vereine oder Körperschaften des öffentlichen Rechts würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen<sup>598</sup>. Hier interessieren nur die wesentlichen Unterschiede zwischen der Zwangsvollstreckung gegen bzw. für den eingetragenen Verein und der Zwangsvollstreckung gegen bzw. für die öffentlich-rechtliche Körperschaft. Ausgehend von der Annahme, dass die Zwangsvollstreckung für Privatpersonen gegen Privatpersonen der Normalfall ist, können diese wesentlichen Unterschiede aufgedeckt werden, indem die Sondernormen für und gegen die Körperschaften des öffentlichen Rechts untersucht werden.

Im Rahmen der Zwangsvollstreckung kann die Individualzwangsvollstreckung und die Gesamtzwangsvollstreckung unterschieden werden.

#### **a) Individualzwangsvollstreckung**

Zum einen gibt es die Individualzwangsvollstreckung gegen, zum anderen die Individualzwangsvollstreckung für eine juristische Person des öffentlichen Rechts<sup>599</sup>.

##### ***aa) Die KdöR infS als Schuldner***

In den Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensordnungen finden sich zahlreiche Sondernormen für die Körperschaft des öffentlichen Rechts als Schuldner im Rahmen der Zwangsvollstreckung. Im Grunde unterscheiden sich diese Sondernormen inhaltlich nicht wesentlich.

---

<sup>596</sup> Vgl. im folgenden Abschnitt unten S. 171 zur Zwangsvollstreckung gemäß § 169 VwGO.

<sup>597</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004 bzw. des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>598</sup> Siehe für eine allgemeine Darstellung der Zwangsvollstreckung gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts Miedtank, Zwangsvollstreckung. Für eine allgemeine Darstellung in Bezug auf den eingetragenen Verein siehe Reichert, Vereinsrecht, Rn. 1380ff, 2011ff.

<sup>599</sup> Für die Konkurrenz der einschlägigen Vorschriften, wenn juristische Personen der öffentlichen Hand Schuldner und Gläubiger sind, siehe Wettlaufer, Vollstreckung, S. 35–49.

### aaa) Gerichtsverfahrensordnungen

Stellvertretend für die meisten anderen Normen der Gerichtsverfahrensordnungen wird die **zivilprozessuale** Norm § 882a Abs. 3, Abs. 1 Satz 1 ZPO dargestellt. Er begünstigt die Körperschaft des öffentlichen Rechts im Vergleich zum eingetragenen Verein: Im Falle der Zwangsvollstreckung wegen einer Geldforderung<sup>600</sup> gegen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist die Vollstreckungsabsicht anzuzeigen<sup>601</sup> und eine Wartezeit von vier Wochen vor der Zwangsvollstreckung einzuhalten<sup>602</sup>. Dieses „Fiskusprivileg“<sup>603</sup> wird gewährt, um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen<sup>604</sup>. Der kurzfristige Vollstreckungsaufschub soll es der juristischen Person des öffentlichen Rechts ermöglichen, die notwendigen finanziellen Mittel bereit zu stellen, ohne dadurch die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zu beeinträchtigen. Ein besonderer mittel- oder gar langfristiger Vorteil wird der Körperschaft des öffentlichen Rechts gegenüber dem Verein mittels § 882a ZPO nicht gewährt.

§ 882a ZPO gewährt dieses Privileg allen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit nicht besonderes Landesrecht gemäß § 15 Nr. 3 EGZPO für Gemeinden und Gemeindeverbände eigene Regelungen vorsieht<sup>605</sup>. Die kommunalen Spitzenverbände sind keine Gemeindeverbände im Sinn des § 15 Nr. 3 EGZPO<sup>606</sup>. Daher kann über diese Norm keine Ausnahme vorliegen und § 882a ZPO ist auf den BayLKT anwendbar<sup>607</sup>.

---

<sup>600</sup> Kein Sonderrecht gilt also bei der Zwangsvollstreckung auf Herausgabe einer Sache, auf Erwirkung von Handlungen, Unterlassungen oder Duldungen, auf Geltendmachung dinglicher Rechte, vgl. Stöber in Zöller, ZPO, § 882a ZPO Rn. 1 und Gummer in Zöller, ZPO, § 15 EGZPO Rn. 4. Zum Sinn und zur Geschichte des Sonderrechts bei der Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen siehe Miedtank, Zwangsvollstreckung, S. 21 und 12f.

<sup>601</sup> Zu den Kosten der Anzeige, die regelmäßig der Schuldner, also die Körperschaft, tragen muss, siehe Walker in Schuschke/Walker, Vollstreckung, § 882a ZPO Rn. 6.

<sup>602</sup> Vgl. ausführlich zum Inhalt der Begünstigung: Eickmann in Lüke/Wax, MK ZPO, § 882a Rn. 6–17.

<sup>603</sup> BVerfGE 61, S. 82 (106).

<sup>604</sup> Münzberg in Stein/Jonas, ZPO, § 882a Rn. 2.

<sup>605</sup> Der Bund hat seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Nr. 1, 72 GG nicht ausgeschöpft. Denn in § 15 Nr. 3 EGZPO hat er die Länder ermächtigt, Sondervorschriften über die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und Gemeindeverbände zu erlassen. Siehe hierzu Schmitt-Timmermanns/Schäfer, BayVBl. 1989, S. 489ff (489).

<sup>606</sup> Siehe oben S. 31.

Der bayerische und der nordrhein-westfälische Gesetzgeber haben dementsprechend besondere Vorschriften betreffend die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden, Landkreise und höhere Kommunalverbände erlassen. Es handelt sich um die Art. 77 BayGO, Art. 71 BayLkrO, Art. 69 BezO und die § 125 Abs. 1 GO NW, § 29 Abs. 3 GkG NW, § 31 LVerbO NW.

<sup>607</sup> Der Verweis von § 17 Abs. 1 Satz 1 Satzung BayLKT auf Art. 71 BayLkrO, der die Zwangsvollstreckungsprivilegien der Prozessordnungen wiederholt, ist insofern überflüssig und unwirksam, denn dadurch würde zu Gunsten des BayLKT in Rechte Dritter ohne Gesetz oder Gesetzesgrundlage eingegriffen.

Allerdings gilt das Privileg nicht bei einstweiligen Verfügungen, § 882a Abs. 5 ZPO. Dies ist einsichtig, denn der Zweck einer einstweiligen Verfügung würde durch die Ankündigung und Wartefrist vereitelt.

Davon abgesehen, dass allgemein Zwangsvollstreckungen gegen Körperschaften des öffentlichen Rechts relativ selten vorkommen dürften<sup>608</sup>, wird in der Praxis gerade der Teilbereich des einstweiligen Rechtsschutzes relevant sein: hier könnte die öffentliche Hand versucht sein, die Erfüllung einer Verpflichtung zu unterlassen. Sie wird zuweilen die Beseitigung des vorläufigen Titels durch das Hauptsacheverfahren erwarten und daher bis zur Entscheidung der Hauptsache nicht leisten wollen<sup>609</sup>.

Das **verwaltungsgerichtliche** Zwangsvollstreckungsverfahren<sup>610</sup> wegen Geldforderungen gegen Körperschaften des öffentlichen Rechts ist durch § 170 Abs. 2, 3 VwGO dem zivilrechtlichen Zwangsvollstreckungsverfahren angeglichen<sup>611</sup>. Das Gleiche gilt für die **finanzgerichtliche** Zwangsvollstreckung über § 152 FGO, während in § 198 SGG<sup>612</sup> und §§ 62, 85 Abs. 1 ArbGG ohnehin auf § 882a ZPO verwiesen wird.

In § 255 AO wird das Privileg einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, gegen die im finanzverwaltungsrechtlichen Verfahren vollstreckt wird<sup>613</sup>, noch etwas erweitert: die Vollstreckung hängt von der Zustimmung der Aufsichtsbehörde ab<sup>614</sup>. Diese Norm soll jedoch nicht in erster Linie bezwecken, dass der Schuldner nur bei Zustimmung leisten muss und damit den Schuldner schützen. Vielmehr begründete der Gesetzgeber die Norm mit der Annahme, dass über den Einfluss der Aufsichtsbehörde die Steuerschulden

---

<sup>608</sup> Wegen des Vorrangs des Gesetzes ist davon auszugehen, dass Körperschaften des öffentlichen Rechts rechtskräftig festgestellte Forderungen erfüllen.

<sup>609</sup> Vgl. insgesamt zur Ausnahme der einstweiligen Verfügung aus dem Privileg des § 882a ZPO und die Bedeutung dieser Ausnahme Geißler, NJW 1953, S. 1853ff (1854f).

<sup>610</sup> Der BayLKT könnte in verwaltungsrechtliche Streitigkeiten bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art (§ 40 VwGO) oder auch bei Streitigkeiten mit seinen Beamten (Art. 122 BayBG i. V. m. § 126 BRRG) gezogen werden.

<sup>611</sup> Vgl. hierzu die Kommentierung bei Kopp/Schenke, VwGO, § 170 und Pietzner in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 170, der in Rn. 1 unter Hinweis auf die Begründung zum Regierungsentwurf (BTDrucks. 3/55, S. 48 zu § 167) von einer Nachbildung „in engster Anlehnung“ an § 882a ZPO spricht.

<sup>612</sup> Die Sozialgerichtsbarkeit könnte etwa relevant werden bei Streitigkeiten über Beitragszuschüsse zur Pflegepflichtversicherung (§ 51 Abs. 1 Nr. 2 SGG), die Rentenversicherung von Angestellten nach dem BAT (§ 51 Abs. 1 Nr. 5 SGG) oder nach § 51 Abs. 1 Nr. 7 SGG.

<sup>613</sup> Dieser Norm dürfte bezüglich des BayLKT keine praktische Relevanz zukommen, denn er führt nur Lohnsteuer ab, zahlt im übrigen aber keine Steuern. Eine Zwangsvollstreckung nach der Abgabenordnung erscheint also sehr unwahrscheinlich.

<sup>614</sup> Vgl. ausführlich zu dieser Norm die Kommentierung bei Kruse in Tipke/Kruse, AO, § 255.

beglichen werden und dann eine Vollstreckung nur in seltenen Ausnahmefällen notwendig werde<sup>615</sup>.

### **bbb)      Verwaltungsverfahren**

Im Rahmen des **Verwaltungsvollstreckungsverfahrens wegen Geldforderungen** bringt das VwVG keine besonderen Privilegien für die Körperschaft des öffentlichen Rechts. § 5 Abs. 1 VwVG verweist lediglich auf die Verfahrensvorschriften der AO oder im Falle der Amtshilfe durch Landesbehörden auf deren Verfahrensrecht. Eine Besserstellung der Körperschaft des öffentlichen Rechts gegenüber Privatpersonen ist hieraus nicht ersichtlich.

Gemäß § 17 VwVG<sup>616</sup> darf gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts zur **Erzwingung von Handlungen**, Duldungen und Unterlassungen regelmäßig kein Zwangsmittel eingesetzt werden. Besondere Ausnahmen von dieser Regel, wie etwa im Rahmen der Aufsicht über die Kommunen<sup>617</sup>, sind für die Landkreistage nicht ersichtlich<sup>618</sup>. Entsprechend dem Wortlaut ist die Norm nicht auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar, auch wenn der Staat an ihnen beteiligt ist<sup>619</sup>. § 17 VwVG ist eine Ausnahmeregelung, die eng ausgelegt werden muss.

Die Vollstreckungsbehörde muss sich zur Durchsetzung ihrer Ansprüche an die Aufsichtsbehörde der juristischen Person des öffentlichen Rechts wenden, damit diese die juristische Person des öffentlichen Rechts zur Erfüllung anhält. Dieser Norm wird man wie § 255 AO einen Schutzzweck eher zu Gunsten des Gläubigers als des Schuldners unterstellen können. Abgesehen davon besitzt § 17 VwVG für die Landkreistage kaum praktische Relevanz.

Als Schuldner einer Geldforderung der öffentlichen Hand sind die Körperschaften des öffentlichen Rechts in Bayern im Verwaltungsvollstreckungsverfahren über Verweisungen im Ergebnis nach § 255 AO<sup>620</sup> und § 882a ZPO<sup>621</sup> privilegiert. Dadurch stehen sie sich ein wenig besser als ein eingetragener Verein. Wie oben gesehen, sind die Vorteile der

---

<sup>615</sup> Beermann in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, § 255 Rn. 2 unter Hinweis auf BTDrucks. 6/1982, S. 175f.

<sup>616</sup> Inhaltsgleich ist das jeweilige Landesrecht: Art. 29 Abs. 4 BayVwZVG und § 76 VwVG NW.

<sup>617</sup> Etwa die Ersatzvornahme Art. 113 BayGO oder § 120 Abs. 2 GO NW. Vgl. zur Aufsicht über den BayLKT S. 137ff.

<sup>618</sup> Zur Ausnahme für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Straßenverkehr vgl. Sadler, VwVG, § 17 Rn. 6.

<sup>619</sup> Ebenso Sadler, VwVG, § 17 Rn. 24.

<sup>620</sup> Auf diese Norm verweist Art. 25 Abs. 2 BayVwZVG für Geldforderungen des Staates.

<sup>621</sup> Auf diese Norm verweist Art. 26 Abs. 7 BayVwZVG für Geldforderungen der Gemeinden und Gemeindeverbände.

§§ 255 AO, 882a ZPO jedoch nicht wesentlich, so dass dieser Unterschied kaum ins Gewicht fällt.

### ***bb) Die KdöR infS als Gläubiger***

Die Verwaltungs- und Gerichtsverfassungsordnungen enthalten auch Sondernormen für die Körperschaft des öffentlichen Rechts als Gläubiger im Rahmen der Zwangsvollstreckung.

§ 169 VwGO regelt eine Besonderheit für die verwaltungsgerichtliche Vollstreckung zu Gunsten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts: Statt wie bei anderen Gläubigern auf die ZPO zu verweisen, wird auf das VwVG verwiesen. Hierbei wird Vollstreckungsbehörde im Sinn des VwVG allerdings der Richter und nicht die juristische Person des öffentlichen Rechts<sup>622</sup>. Daher bringt diese Norm weder dem BayLKT als Gläubiger einen nennenswerten Vorteil, noch dem LKT NRW als Schuldner einer juristischen Person des öffentlichen Rechts einen nennenswerten Nachteil.

Das Vollstreckungsverfahren des BayVwZVG gilt nach Art. 18 Abs. 1 BayVwZVG nur für die Vollstreckung von Verwaltungsakten<sup>623</sup>. Daher kann es einer KdöR infS, die keine Verwaltungsakte erlassen kann, nicht zur Durchsetzung von Ansprüchen dienen.

Als Vollstreckungsgläubiger einer Geldforderung vollstreckt eine juristische Person des öffentlichen Rechts in NRW nach den §§ 1–54 VwVG. Eine Einschränkung wie Art. 18 Abs. 1 BayVwZVG auf durch Verwaltungsakte begründete Geldforderungen kennt das VwVG NW nicht. Gemäß § 1 VwVG NW werden alle Geldforderungen öffentlich-rechtlicher Natur nach diesem Gesetz vollstreckt<sup>624</sup>. Das VwVG NW erlässt zwar entgegen der Verweisungstechnik des BayVwZVG eine detaillierte Regelung, jedoch verweist sie in weiten Teilen auf die ZPO<sup>625</sup>. Eine wesentliche Begünstigung bei der Vollstreckung wird so nicht bewirkt.

---

<sup>622</sup> Vgl. hierzu Pietzner in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 169 Rn. 4f, sowie die detaillierte Darstellung der Zwangsvollstreckung zugunsten juristischer Personen des öffentlichen Rechts in der weiteren Kommentierung.

<sup>623</sup> Öffentlich-rechtliche Verträge werden nur ausnahmsweise nach dem BayVwZVG vollstreckt, wenn sich einer der Vertragspartner der sofortigen Vollstreckung unterworfen hat, vgl. Giehl, BayVwZVG, Art. 18 II.

<sup>624</sup> Erfasst werden also alle Geldforderungen, egal ob sie auf Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichem Vertrag gründen.

<sup>625</sup> Siehe nur § 8 Abs. 1 Satz 1, 8 Abs. 2, 10 Abs. 2 Satz 4, 14 Abs. 2 Satz 3, 27 Satz 1, 40 Abs. 2, 45 Abs. 3 VwVG NW und andere. Allerdings gelten für die Finanz- und Justizbehörden gemäß § 3 VwVG NW deren regelmäßigen Verfahrensvorschriften.

Im Ergebnis sind die Unterschiede im Rahmen der Individualzwangsvollstreckung für oder gegen einen eingetragenen Verein oder eine KdöR infS, nach Gerichtsverfahrens- und nach Verwaltungsverfahrensordnungen relativ klein. Die Individualzwangsvollstreckung ist daher und in Anbetracht der Tatsache, dass die Landkreistage mangels Verwicklung in Gerichtsverfahren keine vollstreckbaren Titel haben, im Rahmen der Beurteilung der Zweckmäßigkeit zu vernachlässigen.

### **b) Gesamtwangsvollstreckung**

Das Gesamtwangsvollstreckungs- bzw. Insolvenzverfahren dient im Fall der Überschuldung bzw. Zahlungsunfähigkeit des Schuldners der gemeinschaftlichen Befriedigung der Gläubiger. Voraussetzung für ein Insolvenzverfahren ist also eine Überschuldung bzw. Zahlungsunfähigkeit des Landkreistages. Zu einer Überschuldung bzw. Zahlungsunfähigkeit kann es aber nicht kommen, wenn die Landkreise für die Zahlungsfähigkeit ihres Landkreistages sorgen müssen.

Beim LKT NRW als eingetragendem Verein hat die Satzung zur Folge, dass die Mitglieder den Landkreistag liquide halten.

Für den laufenden Betrieb regelt § 6 Abs. 3 Satzung LKT NRW, dass die Mitglieder zur Deckung der Kosten Beiträge entrichten. Die Landkreisversammlung wird dafür sorgen, dass die Beiträge ausreichen, um die Kosten zu decken. Denn sie bestimmt laut § 6 Abs. 3 i. V. m. § 8 Abs. 8 lit. b Satzung LKT NRW die Höhe der Beiträge und stellt den Haushaltsplan fest. Bisher wurden nur ausgeglichene Haushaltspläne aufgestellt<sup>626</sup>. Eine rechtliche Verpflichtung hierzu besteht allerdings nicht.

Für den Fall der Auflösung ist in § 6 Abs. 6 Satz 1 Satzung LKT NRW ausdrücklich eine Nachschusspflicht der Landkreise vorgesehen und zwar bis alle Ansprüche gegen den LKT NRW befriedigt sind.

Beim BayLKT sieht die Satzung ebenso die Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit vor.

Dies wird für den laufenden Betrieb durch die Erhebung der Umlage zur Deckung der Ausgaben erreicht, § 16 Abs. 1 Satz 1 Satzung BayLKT. Der Haushaltsplan, der für die Ausgaben maßgeblich ist, muss ausgewogen sein (§ 17 Abs. 1 Satzung BayLKT i. V. m. Art. 58 Abs. 3 Satz 1 BayLKrO). Also müssen die Ausgaben durch die Beiträge gedeckt sein.

---

<sup>626</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

Für den Fall der Auflösung sieht § 19 Abs. 2 Satz 3 Satzung BayLKT ausdrücklich die gesamtschuldnerische Haftung aller Mitglieder für die Verbindlichkeiten des BayLKT vor. Diese gesamtschuldnerische Haftung kommt zwar nicht rechtlich, aber tatsächlich der Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit gleich. Die Mitglieder werden zur Vermeidung des Durchgriffs des Gläubigers auf sich selbst den Landkreistag in die Lage versetzen, seine Verbindlichkeiten zu erfüllen. Selbst falls dem nicht so ist, erleiden die Gläubiger finanziell jedenfalls keinen Schaden, denn letztlich stehen ihnen die einzelnen Mitglieder in voller Höhe der Forderungen zur Verfügung.

Zumindest faktisch werden die Landkreise also entsprechend den geltenden Satzungen für die Zahlungsfähigkeit der Landkreistage sorgen. Die Satzungen sind allerdings änderbar<sup>627</sup>, so dass durch sie kein dauernder Ausschluss einer Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit gewährleistet ist. Außerdem sind die Satzungsregelungen nicht rechtsformspezifisch, so dass die eine oder die andere Regelung nicht für oder gegen die eine oder die andere Rechtsform spricht.

Auch die Landkreisordnungen schließen eine Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit der Landkreistage nicht aus. Selbst wenn man für die Landkreise eine Insolvenzabwendungspflicht bei ihrem Engagement im Rahmen der kommunalen Unternehmen<sup>628</sup> postulierte<sup>629</sup>, ist diese Pflicht nicht für das Engagement im Rahmen der Landkreistage einschlägig. Die Landkreise sind keine Unternehmen im Sinn der Landkreisordnungen.

Für ein Insolvenzverfahren ist außerdem die Insolvenzfähigkeit Voraussetzung. Diese bezeichnet die Fähigkeit eines Rechtsträgers oder einer Vermögensmasse, Schuldner beziehungsweise Gegenstand eines Insolvenzverfahrens sein zu können<sup>630</sup>. Sie ist in §§ 11, 12 InsO geregelt.

---

<sup>627</sup> Eine Satzungsänderungen durch die Landkreisversammlung sehen § 18 Satzung BayLKT und § 8 Abs. 8 lit. g Satzung LKT NRW vor. Eine Satzungsänderung der Satzung BayLKT bedarf danach der Genehmigung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern. Es ist möglich, dass das Ministerium eine entsprechende Änderung genehmigen würde, denn in der Satzung des Bayerische Jugendrings zum Beispiel ist die gesamtschuldnerische Haftung der Mitglieder nicht vorgesehen (Vgl. allgemein zum Bayerischen Jugendring oben S. 46f).

Unabhängig davon und an dieser Stelle nicht zu beantworten ist die Frage, ob diese Satzungsklauseln den Gläubigern ein subjektives Recht vermitteln oder nicht.

<sup>628</sup> Vgl. Art. 74ff BayLKrO bzw. §§ 53 Abs. 1 KrO NW i. V. m. 107ff GO NW.

<sup>629</sup> Vgl. zur Diskussion um eine Insolvenzabwendungspflicht: Ehlers, Privatrechtsform, S. 321; Alfuß, Haftungsbeschränkung, passim; Kuhl/Wagner, ZIP 1995, S. 433ff (435ff).

<sup>630</sup> So Frege/Keller/Riedel, Insolvenzrecht, Rn. 285, die zutreffend darauf hinweisen, dass man besser von Insolvenzverfahrensfähigkeit als von Insolvenzfähigkeit sprechen sollte.

Ein eingetragener Verein ist gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 InsO insolvenzfähig<sup>631</sup>. Das gilt auch, wenn nur juristische Personen des öffentlichen Rechts an ihm beteiligt sind<sup>632</sup>. Der Verein ist selbst Träger von Rechten und Pflichten, sein Vermögen ist vom Vermögen der Mitglieder rechtlich getrennt. Das hat für die Mitglieder grundsätzlich den Vorteil, dass die Haftung auf das Vereinsvermögen begrenzt ist. Die Mitglieder stehen also finanziell lediglich mit ihren Mitgliedsbeiträgen für Verbindlichkeiten des Vereins ein.

Wie bereits oben gesehen ist dies jedoch beim LKT NRW ausgeschlossen: Gemäß § 6 Abs. 6 Satz 1 Satzung LKT NRW müssen die Mitglieder bei Auflösung des LKT NRW finanzielle Mittel nachschießen, bis die Verbindlichkeiten des Vereins getilgt sind. Diese Satzungsregelung hebt zwar rechtlich nicht die Trennung der Vermögen von Verein und Mitgliedern auf und bedeutet auch keine unmittelbare Haftung der Mitglieder direkt den Gläubigern des Vereins gegenüber. Finanziell stehen die Mitglieder jedoch für den Verein ein.

Der BayLKT ist als landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts hingegen insolvenzunfähig. Dies ergibt sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO i. V. m. der Generalklausel Art. 25 BayAGGVG<sup>633</sup>. Diese Regelung hat den Zweck, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern<sup>634</sup>.

Im Ergebnis ist die faktische Situation bei der privatrechtlichen wie der öffentlich-rechtlichen Organisationsform demnach gleich: im theoretischen Fall einer Insolvenz der Landkreistage zahlen am Ende die Landkreise.

Zu untersuchen bleibt die Insolvenzfähigkeit der Einrichtungen der Landkreistage<sup>635</sup>. Die AKDB<sup>636</sup> wird als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts selbst von der Generalklausel Art. 25 BayAGGVG erfasst und für insolvenzunfähig erklärt. Das gleiche gilt für das

---

<sup>631</sup> Zu den Einzelheiten des Insolvenzverfahrens über das Vermögen eines Vereins vgl. Reichert, Vereinsrecht, Rn. 2011ff. Auch der nichtrechtsfähige Verein ist gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 InsO insolvenzfähig.

<sup>632</sup> Vgl. statt vieler nur Hirte in Uhlenbruck, InsO, § 12 Rn. 13.

<sup>633</sup> Dies entspricht der Rechtslage in den meisten anderen Ländern (insbesondere in NRW, vgl. § 78 Abs. 3 Satz 2 VwVG NW), vgl. die Übersichten bei Ott in Kirchhof/Lwowski/Stürmer, MK InsO I, § 12 Rn. 22ff, und bei Becker, KTS 2000, S. 157ff (166–214).

<sup>634</sup> BTDrucks. 12/2443, S. 113 und BTDrucks. 12/7302, S. 156.

<sup>635</sup> Siehe zu diesen oben S. 35.

<sup>636</sup> Siehe oben S. 35.



Selbstverwaltungskolleg<sup>637</sup> als eigenständiger Körperschaft des öffentlichen Rechts. Das Europabüro der bayerischen Kommunen kann als rechtlich unselbständige Einrichtung nicht insolvent werden.

Das Freiherr-vom-Stein-Institut des LKT NRW ist gemäß § 7 Satz 1 Satzung FSI nicht rechtsfähig<sup>638</sup>. Es verfügt jedoch nach § 7 Satz 2 Satzung FSI über einen eigenen Haushaltsplan und einen Stellenplan, so dass es als Sondervermögen der öffentlichen Hand gesondert insolvenzfähig sein könnte<sup>639</sup>. Dies ist jedoch nicht der Fall, denn die eigene Wirtschafts- und Rechnungsführung geht nicht so weit, dass das Vermögen des FSI haftungsrechtlich vom Vermögen des LKT NRW abgesondert wäre. Vielmehr wird sein Haushaltsplan und sein Stellenplan durch den LKT NRW aufgestellt und der LKT NRW durch den Leiter des Instituts als Vertreter vertraglich berechtigt und verpflichtet. Es besteht keine rechtliche Norm, die die Gläubiger auf das Vermögen des FSI beschränkt<sup>640</sup>. Das FSI kann daher keinem Sonderinsolvenzverfahren unterliegen und daher nicht insolvent werden.

Die Insolvenzfähigkeit hat jedoch nicht allein für die eher theoretische Frage Bedeutung, ob ein Insolvenzverfahren über die Landkreistage bzw. deren Vermögen eröffnet werden kann oder nicht.

Sie ist außerdem ausschlaggebend für die Verpflichtung, Umlagen für das Insolvenzgeld und Beiträge für die Sicherung der betrieblichen Altersvorsorge zu zahlen<sup>641</sup>. Daher muss der BayLKT keine Umlagen und Beiträge dieser Art abführen.

Der LKT NRW muss allerdings auch nur die Umlage für das Insolvenzgeld aufbringen. Für die Leistungen der Rheinischen Versorgungskasse wird gemäß § 7 BetrAVG kein Insolvenzschutz gewährt, denn es handelt sich bei ihr um eine Pensionskasse<sup>642</sup>. Daher ist der LKT NRW auch nicht gemäß § 10 Abs. 1 BetrAVG zur Sicherung der betrieblichen

---

<sup>637</sup> Siehe zu dieser Körperschaft oben S. 58f.

<sup>638</sup> Zum Freiherr-vom-Stein-Institut vgl. oben S. 39.

<sup>639</sup> Vgl. allgemein zur Insolvenzfähigkeit von Sondervermögen der öffentlichen Hand Gundlach, DÖV 1999, S. 815ff (819ff) und Gundlach/Frenzel/Schmidt, NZI 2000, S. 561ff (564ff).

<sup>640</sup> Die Bestimmung § 7 Satz 2 Satzung FSI will zwar den LKT NRW nur durch solche Geschäfte verpflichten lassen, die durch den vom LKT NRW jährlich aufgestellten Haushaltsplan gedeckt sind. Die Bestimmung ist aber kein objektives Recht, das ohne weiteres Bindungswirkung für die Gläubiger des Freiherr-vom-Stein-Instituts entfaltet. Es handelt sich vielmehr um eine Bestimmung der Vollmacht. Wird diese Vollmacht überschritten, richten sich die Rechtsfolgen nach den Regeln zum vollmachtslosen Vertreter.

<sup>641</sup> Gemäß § 360 Abs. 1 SGB III müssen Unternehmen, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren nicht zulässig ist oder deren Zahlungsfähigkeit gesetzlich gesichert ist, keine Umlage zum Insolvenzgeld zahlen. Entsprechendes gilt nach § 17 Abs. 2 BetrAVG. Vgl. für eine ausführliche allgemeine Darstellung dieser Pflichten Lehmann, Konkursfähigkeit, S. 29–47.

<sup>642</sup> Für die Zusatzversorgungsanstalten allgemein: Blomeyer/Otto, BetrAVG, § 18 Rn. 10.

Altersvorsorge zum Pensionssicherungsverein beitragspflichtig<sup>643</sup>. Die Umlage zur Insolvenzgeldsicherung betrug für den LKT NRW im Jahr 2003 € 2007,-<sup>644</sup>.

Eine entsprechende Umlage muss der BayLKT nicht leisten. Dies ist ein realer finanzieller Vorteil. Wenn man ihn aber im Vergleich mit den Lohnkosten oder gar dem Gesamthaushalt sieht, erscheint er doch vernachlässigbar. Jedenfalls ist er nur ein kleiner Anreiz, die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts zu wählen.

#### **14. Strafrechtliche Aspekte**

Die Rechtsform der Landkreistage macht kaum einen Unterschied im Strafrecht.

Sie hat keinen Einfluss auf die Amtsträgereigenschaft der für die Landkreistage Tätigen. In mehreren strafrechtlichen Normen kommt es auf die Amtsträgereigenschaft des Täters oder eines Betroffenen an. In der Praxis dürften aus der Vielzahl dieser Normen gerade einmal die Verletzung von Privatgeheimnissen, Vorteilsannahme und die Bestechlichkeit (§§ 203 Abs. 2, 331, 332 Abs. 2 StGB) relevant sein<sup>645</sup>. Diese Delikte kann nur ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter begehen. Solche Straftaten kämen zum Beispiel dann in Betracht, wenn ein Beschäftigter der Landkreistage Bestechungsgelder dafür annähme, bei der Beratung der Landkreise einen bestimmten Dienstleistungsunternehmer für Tätigkeiten in Kreiskrankenhäusern zu empfehlen.

Die Legaldefinition des Amtsträgers ist in § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB enthalten: Amtsträger ist u. a. wer Beamter ist (lit. a), in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis steht (lit. b) oder sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen (lit. c).

Danach sind die Beamten des BayLKT, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, Amtsträger gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. a StGB, denn sie sind Beamte im staatsrechtlichen Sinn. Die staatsrechtliche Beamtenstellung ist auch im Strafrecht von Literatur und

---

<sup>643</sup> Vgl. hierfür ausführlich Blomeyer/Otto, BetrAVG, § 18 Rn. 57.

<sup>644</sup> Auskunft des LKT NRW vom 06.12.2004.

<sup>645</sup> Daneben könnten vielleicht noch die Verletzung von Dienstgeheimnissen (§ 353b StGB) oder das kumulative Strafantragsrecht des Dienstvorgesetzten (§§ 194 Abs. 3, 230 Abs. 2 StGB) im Einzelfall eine Rolle spielen.

Rechtsprechung als ausreichend anerkannt, unabhängig davon, ob hoheitliche Gewalt ausgeübt wird oder nicht<sup>646</sup>.

Ebenso sind die beim BayLKT beschäftigten Angestellten des öffentlichen Dienstes an die besonderen strafrechtlichen Normen gebunden. Denn sie sind entweder Amtsträger nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. c StGB oder wenigstens für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 lit. a StGB i. V. m. §§ 2 Abs. 2 VerpflG<sup>647</sup>.

Angestellte des LKT NRW können hingegen nur über § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. c StGB Amtsträger im strafrechtlichen Sinne sein. Als Angestellte einer juristischen Person des Privatrechts kommt nur diese Variante in Frage.

Das Handeln „bei einer sonstigen Stelle“ des Privatrechts ist nach ständiger Rechtsprechung<sup>648</sup> unter zwei Voraussetzungen der Tätigkeit bei einer Behörde gleichzustellen: zum einen müssen durch das Handeln öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden und zum anderen muss eine Steuerung durch die Staats- oder Kommunalverwaltung gegeben sein, durch die die sonstige Stelle als verlängerter Arm der Verwaltung erscheint.

Der Landkreistag nimmt öffentliche Aufgaben wahr<sup>649</sup>. Die Steuerung durch die Verwaltung ist aus einer Gesamtbewertung aller rechtlichen und tatsächlichen Umstände zu beurteilen<sup>650</sup>. Nimmt man diese vor, kommt man zu dem Ergebnis, dass der LKT NRW auch organisatorisch so eng an die Landkreise, also einen Teil der Kommunalverwaltung, gebunden ist, dass er als deren verlängerter Arm erscheint: Der LKT NRW hat nur kommunale Mitglieder, die über die Landkreisversammlung die Geschicke des Landkreistages bestimmen. Die Zugehörigkeit zur Landkreisversammlung erlischt mit dem Ausscheiden aus dem kommunalen Amt, so dass immer nur kommunale Amtsträger stimmberechtigt vertreten sind<sup>651</sup>. Sowohl der Vorstand als auch die Fachausschüsse

---

<sup>646</sup> Ausführlich Heinrich, Amtsträgerbegriff, S. 317ff. Auch Eser in Schönke/Schröder, StGB, § 11 Rn. 19, 18 unter Verweis auf BTDrucks. 7/550, S. 209. Lackner in Lackner/Kühl, StGB, § 11 Rn. 4 unter Verweis auf BGHSt 37, S. 191 (192).

<sup>647</sup> Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) vom 02.03.1974 (BGBl. I 469).

<sup>648</sup> Vgl. zuletzt BGH, NJW 2004, S. 693ff (693) und BGHSt 46, S. 310 (313) mit weiteren Verweisen auf die ständige Rechtsprechung.

<sup>649</sup> Siehe oben S. 29f.

<sup>650</sup> BGH, NJW 2004, S. 693 (694).

<sup>651</sup> Dies ergibt sich daraus, dass die Landkreise in der Landkreisversammlung immer nur mit ihrem Landrat und dem ersten ehrenamtlichen Stellvertreter vertreten sind, § 8 Abs. 1 Satzung LKT NRW.

Die optativen vier kooptierten Mitglieder nehmen an der Landkreisversammlung ohne Stimmrecht teil, § 8 Abs. 1 Satz 3 Satzung LKT NRW. Sie beraten daher nur. Sie bestimmen nicht mit, so dass die Beschlüsse des Landkreistages von rein kommunalen Interessenvertretern getroffen werden.

werden mit gewählten Vertretern der Kommunen besetzt (§ 8 Abs. 8 lit. a Satzung LKT NRW, § 10 Abs. 1 Satzung LKT NRW). Die Landkreisversammlung bestimmt nach § 8 Abs. 8 lit. b, d Satzung LKT NRW über den Haushaltsplan die Finanzen und damit auch die größeren Vorhaben des Landkreistages. Sie beschließt § 8 Abs. 8 lit. c Satzung LKT NRW entsprechend über die Anstellung des Hauptgeschäftsführers und der Beigeordneten. Damit übt die Mitgliederversammlung nicht nur überwachenden Einfluss aus wie etwa ein Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft. Sie regelt auch in gewissem Umfang konkrete Angelegenheiten des Landkreistages; Sie steuert insofern den Landkreistag. Diese rechtliche Ordnung entspricht damit der tatsächlichen Erwartung in der Öffentlichkeit: die Meinungsäußerungen und die sonstigen Tätigkeiten des Landkreistages werden den Landkreisen zugerechnet. Dies ist nur gerechtfertigt, wenn die Landkreise gestaltenden Einfluss auf die konkrete Handlung oder Meinungsäußerung des Landkreistages haben.

Die formfreie Bestellung zur Aufgabenwahrnehmung kann in einem privatrechtlichen Dienstvertrag gesehen werden<sup>652</sup>.

Die für den LKT NRW Tätigen sind also „bei einer sonstigen Stelle“ im Sinne § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. c StGB tätig und ebenso wie ihre Kollegen des BayLKT Amtsträger im strafrechtlichen Sinne.

Auf die Eigenschaft der Beschäftigten des LKT NRW als „für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete“ nach dem subsidiären § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB kann es nur im Einzelfall ankommen, falls eine Amtsträgereigenschaft ausnahmsweise nicht anzunehmen ist.

Die Rechtsform der Landkreistage hat demnach keinen Einfluss auf die strafrechtliche Qualifizierung ihrer Angestellten.

Allerdings besteht bezüglich der Strafbarkeit des Missbrauchs von Amtsbezeichnungen, § 132a Abs. 1 Nr. 1 StGB ein Unterschied zwischen den beiden Rechtsformen der Landkreistage. Amtsbezeichnungen sind nur gesetzlich, wenn sie förmlich – z. B. in einer Besoldungsordnung – festgesetzte Bezeichnungen für ein übertragenes öffentliches Amt

---

<sup>652</sup> Tröndle/Fischer, StGB, § 11 Rn. 20. Falls es im Einzelfall an einer Bestellung fehlen sollte, sind die Angestellten des LKT NRW jedenfalls über § 11 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 2 Abs. 2 VerpflG als für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete den Amtsträgern gleichgestellt.

sind<sup>653</sup>. Nur für den BayLKT sind in der Bayerischen Besoldungsordnung Stellen mit Stellenbezeichnung ausgewiesen<sup>654</sup>. Eine entsprechende Vorschrift gibt es in Nordrhein-Westfalen für den LKT NRW nicht. Der Missbrauch von Amtsbezeichnungen ist bei ihm daher im Gegensatz zum BayLKT nicht möglich.

Allerdings ist bisher weder ein Fall von Korruption bei den Landkreistagen bekannt geworden, noch ist ein solcher Missbrauch von Amtsbezeichnungen zu befürchten, so dass diese strafrechtlichen Aspekte bei der Rechtsformenwahl wohl vernachlässigt werden können.

## **15. Behördeneigenschaft**

Die Behördeneigenschaft ist für einige Rechtsfolgen von Bedeutung: Behörden können u. a. öffentliche Urkunden ausstellen, welche in einem Gerichtsverfahren die besondere Beweiskraft der §§ 415, 417, 418 ZPO<sup>655</sup> haben. Diese öffentlichen Urkunden können gemäß § 29 Abs. 1 GBO im Grundbuchverfahren als Nachweis der für eine Eintragung ins Grundbuch erforderlichen Erklärungen dienen. Über § 29 Abs. 3 GBO bestehen für Erklärungen von Behörden auch besondere, erleichterte Formvorschriften bei Eintragungen ins Grundbuch<sup>656</sup>. Eine Behörde wird gemäß § 80 Abs. 1 GBO bei der Einlegung der weiteren Beschwerde im Grundbuchverfahren vom Anwaltszwang befreit. Der persönliche Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze ist nur bei Behörden eröffnet, § 1 BayVwVfG bzw. § 1 VwVfG NW. Für Behörden gelten die Normen zum Verwaltungsverfahren, zur amtlichen Beglaubigung von Urkunden, zur Amtshilfe, etc.

Hierbei spielen zwei Behördenbegriffe eine Rolle: der organisatorische nach der Zivilprozessordnung – der auch im Grundbuchrecht und in FGG-Sachen gilt – und der funktionelle nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen.

Im Rahmen dieser Arbeit kann der organisatorische Behördenbegriff nach ZPO und GBO außer Acht bleiben, denn die Rechtsfolgen, die daran anknüpfen, sind für die

---

<sup>653</sup> Tröndle/Fischer, StGB, § 132a Rn. 5; BGHSt 26, S. 267 (268f).

<sup>654</sup> In der Anlage 1 des BayBesG werden Ämter beim BayLKT in den Besoldungsgruppen A 16, B 2, B 4, B 6, B 7 und B 8 ausgewiesen.

<sup>655</sup> Die Vorschrift § 415 ZPO gilt auch im FGG-Verfahren, BayObLG, NJW-RR 2000, S. 456 (457). Auf § 415 ZPO wird außerdem im arbeitsgerichtlichen Verfahren durch § 46 Abs. 2 ArbGG und mit § 98 VwGO für das verwaltungsgerichtliche Verfahren verwiesen.

<sup>656</sup> Ausführlich hierzu Knothe in Bauer/von Oefele, GBO, § 29 Rn. 139ff.

Landkreistage uninteressant<sup>657</sup>. Die Landkreistage sind nicht an Gerichtsverfahren beteiligt, so dass die Beweiskraft öffentlicher Urkunden unerheblich ist. Die Landkreistage sind bereits Eigentümer ihrer Geschäftsstellengebäude, so dass weiterer Immobilienerwerb nicht absehbar ist. Die Rechtsfolgen im Grundbuchrecht und im entsprechenden FGG-Verfahren sind daher für die Landkreistage ohne Bedeutung.

Nicht ohne weiteres ist klar, ob die Rechtsfolgen der VwVfG gleichermaßen bedeutungslos für die Landkreistage sind. Daher ist zunächst zu untersuchen, ob die Landkreistage in den Anwendungsbereich der VwVfG fallen.

Die VwVfG sind auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit von Behörden anwendbar, Art. 1 Abs. 1 BayVwVfG bzw. Art. 1 Abs. 1 VwVfG NW. Der BayLKT sowie der LKT NRW müssten also Behörden im Sinne der Verwaltungsverfahrensgesetze haben, um von den Regeln der VwVfG erfasst zu werden.

#### ***aa) Die Landkreistage sind Behörden im funktionalen Sinn***

In den Verwaltungsverfahrensgesetzen gilt der funktionale Behördenbegriff<sup>658</sup>: Behörde im Sinne der VwVfG ist in den Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG und § 1 Abs. 2 VwVfG NW legaldefiniert, als Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Stelle ist eine organisatorisch selbständige, überindividuelle, mit Wahrnehmungszuständigkeiten für das Außenverhältnis ausgestattete Organisationsgliederung eines Trägers öffentlicher Verwaltung<sup>659</sup>.

Erforderlich für eine Stelle im Sinne einer Behörde ist keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern eine eigene Zuständigkeit. Die meisten Aufgaben werden den Landkreistagen durch ihre Satzungen aufgegeben<sup>660</sup>. Zuständigkeiten werden beiden Landkreistagen durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes nur im Rahmen der Gremienbesetzungen<sup>661</sup> und dem BayLKT darüber hinaus im Rahmen seiner Dienstherrenfähigkeit<sup>662</sup> zugewiesen. Diese Zuständigkeiten werden den Landkreistagen als solchen, nicht einer bestimmten Organisa-

---

<sup>657</sup> Das Bayerische Rote Kreuz ist nach BayObLGZ 1969, S. 89 (94) keine Behörde im organisatorischen Sinn.

<sup>658</sup> P. Stelkens/Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 216.

<sup>659</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 51.

<sup>660</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 51.

<sup>661</sup> Siehe oben S. 36 und 40.

<sup>662</sup> Siehe beispielshalber nur etwa Art. 73 Abs. 1 BayBG, demzufolge der „Dienstherr“ Nebentätigkeiten anordnen kann.

tionsgliederung oder einem bestimmten Organ von ihnen übertragen. Daher haben die Landkreistage jeweils nur als Gesamtheit die nötige eigene Wahrnehmungszuständigkeit. Sie sind als Landkreistage Stelle und können also nur sich selbst als Behörde haben bzw. selbst Behörde sein.

Damit die Landkreistage Behörden sind, müssen sie darüber hinaus Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Dies ist der Fall, wie bereits oben bei der Darstellung der Landkreistage dargelegt wurde<sup>663</sup>.

Die Landkreistage sind also Behörden im Sinne der Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG bzw. § 1 Abs. 2 VwVfG NW<sup>664</sup>. Dieses Ergebnis mag für den LKT NRW als juristische Person des Privatrechts überraschen. Dass privatrechtliche juristische Personen ausnahmsweise als Behörden im Sinne der VwVfG bezeichnet werden können, liegt an Art. 1 Abs. 1 BayVwVfG bzw. § 1 Abs. 1 VwVfG NW. Diese beschränken die Geltung der VwVfG auf Behörden von juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Juristische Personen des privaten Rechts werden nach einhelliger Meinung allerdings von den VwVfG erfasst, wenn sie beliehen sind<sup>665</sup>. Beliehen ist der LKT NRW im Rahmen der Gremienbesetzung<sup>666</sup>. Insofern ist er also Behörde. Dieses Ergebnis passt erst recht ins Bild, wenn man sich bewusst macht, dass der LKT NRW sich nur durch die Rechtsform vom BayLKT unterscheidet. Er hat die gleiche Funktion wie der BayLKT und wird dementsprechend vom funktionalen Behördenbegriff erfasst wird.

---

<sup>663</sup> Siehe oben S. 33.

<sup>664</sup> Für andere KdöR infS, wie etwa das Bayerische Rote Kreuz, mag die Behördeneigenschaft mangels Verwaltungstätigkeit in Zweifel gezogen werden.

<sup>665</sup> Siehe nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 58 oder P. Stelkens/Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 231ff.

<sup>666</sup> Siehe oben S. 40.

### ***bb)Die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Landkreistage***

Die VwVfG gelten nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Landkreistage (Art. 1 Abs. 1 BayVwVfG und § 1 Abs. 1 VwVfG NW). Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit umfasst hoheitliche und schlicht hoheitliche Tätigkeiten, während privatrechtliches, also fiskalisches oder verwaltungsprivatrechtliches Handeln, nicht erfasst wird<sup>667</sup>.

Die Abgrenzung von öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Tätigkeit ist in der Rechtswissenschaft noch nicht endgültig geklärt<sup>668</sup>. Die Abgrenzung ist jedoch schon hinreichend klar, um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass beide LKT bei der Besetzung von Ausschüssen und Beiräten öffentlich-rechtlich handeln. Denn diese Tätigkeiten richten sich nach dem jeweils einschlägigen, eindeutig öffentlich-rechtlichen Gesetz<sup>669</sup>. Das gleiche gilt für den BayLKT außerdem bei seinen beamtenrechtlichen Tätigkeiten. Diese richten sich nach dem öffentlich-rechtlichen Beamtenrecht.

Die Abgrenzung ist außerdem hinreichend klar, um zu einem Ergebnis bezüglich der übrigen Tätigkeiten des BayLKT und des LKT NRW zu gelangen.

Für den BayLKT ergibt sich die öffentlich-rechtliche Natur seiner internen und externen satzungsmäßigen Tätigkeit aus der Rechtsnatur seiner Satzung. Seine Tätigkeit richtet sich nach der Satzung BayLKT. Wenn diese selbst öffentliches Recht ist, ist auch die unmittelbare Tätigkeit zur Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgaben öffentlich-rechtlich.

Die öffentlich-rechtliche Natur der Satzung BayLKT ergibt sich zum einen aus der Sonderrechtstheorie: Die Satzung BayLKT ist wie die Gesetze klassisches Sonderrecht, auf das sich nicht jedermann berufen kann. Durch die staatliche Genehmigung im Rahmen der Errichtung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erhält die Satzung eine Sonderstellung, die nicht jede beliebige mitgliedschaftliche Organisation für ihre Satzung beanspruchen kann.

---

<sup>667</sup> P. Stelkens/Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 230.

<sup>668</sup> Zum Diskussionsstand vgl. P. Stelkens/Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 74ff.

<sup>669</sup> Für die einzelnen gesetzlichen Rechtsgrundlagen siehe oben S. 36. Bei der externen Beratung handelt der Landkreistag teilweise auch nach öffentlich-rechtlichen Normen, siehe für die Anhörungsrechte gegenüber Regierung und Landtag oben S. 35.



Zum anderen ergibt sich die öffentlich-rechtliche Natur der Satzung aus ihrem Zweck<sup>670</sup>. Der Zweck der Satzung BayLKT ist die Förderung des Gemeinwohls, denn die interne und externe Beratung dient der kommunalen Selbstverwaltung bzw. dem Staat zur Erledigung ihrer jeweiligen öffentlichen Aufgaben.

Der LKT NRW erfüllt seine internen und externen satzungsmäßigen Aufgaben hingegen privatrechtlich.

Auch hier ist auf die Rechtsnatur der Satzung abzustellen, aus der sich die Aufgaben und Tätigkeiten des LKT NRW ergeben. Ist die Satzung LKT NRW Privatrecht, so sind auch die sich aus ihr ergebenden Tätigkeiten privatrechtlich. Die Satzung LKT NRW ist das Statut eines eingetragenen Vereins nach dem BGB. Das spricht dafür, dass sie privatrechtlich ist. Die Satzung LKT NRW wurde nur im Rahmen des Vereinsrechts vom Staat geprüft, sie wurde nicht vom Staat besonders genehmigt. Sie ist daher kein Sonderrecht, sondern eine Satzung wie jede andere Vereinssatzung auch. Diese sind privatrechtlich, so dass auch die Satzung LKT NRW Privatrecht ist<sup>671</sup>.

Während der LKT NRW also seine sonstigen satzungsmäßigen Tätigkeiten privatrechtlich vornimmt, wird der BayLKT nicht nur bei der Gremienbesetzung und beamtenrechtlichen Tätigkeiten, sondern auch bei seinen sonstigen satzungsmäßigen Tätigkeiten öffentlich-rechtlich tätig.

Nun ist klar, bei welchen Tätigkeiten der beiden Landkreistage das jeweilige VwVfG anwendbar ist. Es bleibt also, die einschlägigen Normen der VwVfG auf ihre Rechtsfolgen hin zu untersuchen. Welche Normen der VwVfG bei den öffentlich-rechtlichen Tätigkeiten der Landkreistage einschlägig sind, richtet sich nach der Art des Verfahrens. Regelmäßig sind die Normen und deren Rechtsfolgen nur auf Verwaltungsverfahren im engeren Sinn anwendbar, also solche des Art. 9 BayVwVfG bzw. § 9 VwVfG NW. Einige allgemeine Vorschriften sind jedoch auch in sonstigen Verfahren anwendbar.

---

<sup>670</sup> Ebenso Knöpfle, Körperschaften, S. 117. Zu dieser Argumentation siehe auch oben S. 164f.

<sup>671</sup> Dementsprechend nimmt Knöpfle für die Satzung der KdöR infS Verband der bayerischen Bezirke vor der staatlichen Statusverleihung die privatrechtliche Natur an, Knöpfle, Verleihung, S. 26 und implizit für alle KdöRs infS: Knöpfle, Körperschaften, S. 119.

### ***cc) Verwaltungsverfahren im engeren Sinn***

Verwaltungsverfahren im engeren Sinn sind solche Verfahren, die den Erlass eines Verwaltungsaktes oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zum Ziel haben.

Ein Verwaltungsakt ist eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde nach öffentlichem Recht zur Regelung eines Einzelfalls mit unmittelbarer Außenwirkung. Verwaltungsakte erlassen beide Landkreistage dann, wenn sie verbindlich Vertreter für Gremien benennen. Die Behördeneigenschaft der Landkreistage wurde soeben dargelegt. Die Gesetze, die den Landkreistagen das Recht der Vertreterbestimmung einräumen, sind eindeutig öffentliches Recht. Sofern die Landkreistage die Mitglieder der Gremien nicht nur zur Ernennung durch den Staat vorschlagen, sondern sie selbst die Mitglieder verbindlich bestimmen, regeln sie einen konkreten Einzelfall unmittelbar. Die Benennungen sind hoheitliche Maßnahmen, denn sie sind Ausübung einseitiger Herrschaft, die abstrakt auf den Staat zurückgehen. Schließlich hat der Staat die Macht zur Bestimmung der Mitglieder durch Gesetz auf die Landkreistage übertragen.

Für diese Verwaltungsverfahren im engeren Sinn sind jedoch die für beide Landkreistage jeweils einschlägigen VwVfG inhaltlich gleich geregelt. Ein relevanter Unterschied ist insbesondere bei den Normen zum Verwaltungsakt (Art. 35ff BayVwVfG und § 35ff VwVfG NW), zur ehrenamtlichen Tätigkeit (Art. 81ff BayVwVfG und § 81ff VwVfG NW) oder den Ausschüssen (Art. 88ff BayVwVfG und § 88ff VwVfG NW) nicht zu erkennen. Hier erfahren die beiden Rechtsformen eingetragener Verein und Körperschaft des öffentlichen Rechts dieselbe Regelung.

Wenn darüber hinaus diese Verfahrensnormen für den BayLKT bei beamtenrechtlichen Maßnahmen greifen, dann ist das nur die Konsequenz aus der Dienstherrenfähigkeit, die selbst keinen weiteren Vorteil über die zivilrechtlichen Verfahrensvorschriften in den privatrechtlichen Dienstverhältnissen des LKT NRW gewährt.

### ***dd) Sonstige Verwaltungsverfahren***

Unabhängig von einem Verwaltungsverfahren im engeren Sinn sind allerdings die Vorschriften zur Amtshilfe (Art. 4 BayVwVfG bzw. § 4 VwVfG NW), zu Fristen und Terminen (Art. 31f BayVwVfG bzw. § 31f VwVfG NW) und zu Beglaubigungen (Art. 33 Abs. 1, 34 Abs. 1 BayVwVfG i. V. m. § 1 BayBeglV bzw. Art. 33 Abs. 1,

34 Abs. 1 VwVfG NW i. V. m. der Verordnung zur Bestimmung der zur amtlichen Beglaubigung befugten Behörden vom 19.4.1977 [GV NW S. 180/SGV NW 2010]) bei jeder öffentlich-rechtlichen Tätigkeit einer Behörde zu beachten. Diesen Normen kommt jedoch keine Bedeutung für die Landkreistage zu, denn sie sind für sie praktisch irrelevant.

Für den LKT NRW wären sie ohnehin nur im Rahmen der Gremienbesetzung einschlägig, denn nur dort handelt er öffentlich-rechtlich. Im Rahmen der Gremienbesetzung spielen Amtshilfe, zeitliche Bestimmungen und Beglaubigungen für die Landkreistage faktisch aber keine Rolle<sup>672</sup>.

Für den BayLKT sind die Normen zwar außerdem in dem weiten Feld der internen und externen Aufgaben anwendbar, doch auch dort sind sie tatsächlich bedeutungslos: Weder nimmt er Amtshilfe in Anspruch, noch wird er über Amtshilfe in Anspruch genommen<sup>673</sup>. Die Fristen und Termine, die der BayLKT setzt oder die ihm gesetzt werden, haben keine Ausschlusswirkung oder Rechtsverlust zur Folge und sind daher rechtlich wenig bedeutend. Es besteht darüber hinaus kaum ein inhaltlicher Unterschied zwischen den verwaltungsverfahrensrechtlichen Normen und den privatrechtlichen Normen für Fristen und Termine<sup>674</sup>, so dass hier kein relevanter Unterschied liegt. Amtlich beglaubigte Abschriften von Urkunden braucht der BayLKT selbst selten oder gar nicht<sup>675</sup>. Sie kosten zudem nicht besonders viel<sup>676</sup>, so dass der BayLKT aus der Möglichkeit, amtliche Beglaubigungen auszufertigen, keinen nennenswerten finanziellen Vorteil hat.

Im Ganzen ergeben sich aus der Sicht der VwVfG und der Behördeneigenschaft im funktionalen Sinn keine relevanten Gesichtspunkte für die Zweckmäßigkeit der Verwendung der Rechtsform eingetragener Verein oder Körperschaft des öffentlichen Rechts.

## 16. Datenschutz

Im Rahmen des Datenschutzes spielt die Rechtsform der Landkreistage keine Rolle. Sie werden über § 2 Abs. 2 BDSG, § 2 Abs. 1 DSG NW, Art. 2 BayDSG unabhängig von der

---

<sup>672</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>673</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

<sup>674</sup> Vgl. Stelkens/Kallerhoff in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 31Rn. 3f.

<sup>675</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

<sup>676</sup> Eine Beglaubigung beim Notar kostet zwischen 10–130 € + USt, §§ 141, 45, 33, 151a KostO. Den Landkreistagen dürfte es auch nicht schwer fallen, von einem seiner Mitglieder kostenlos beglaubigte Abschriften gefertigt zu bekommen.

öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsform vom Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze erfasst.

Allerdings erheben, verarbeiten oder nutzen die Landkreistage kaum personenbezogene Daten, also Daten über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person, so dass die Datenschutzgesetze nur selten für sie relevant sind. Nur bei wenigen Adressdateien der Mitglieder und Ansprechpartner ist es z. B. der Fall, dass neben Adressdaten auch weitere personenbezogene Daten wie Geburtstage, Privatadressen der Landräte, Geschenkideen oder ähnliche Angaben für Jubiläen enthalten sind. Im Bereich der Kernaufgaben werden zwar Statistiken anhand von Daten gefertigt, diesen werden aber in den seltensten Fällen personenbezogenen Daten zu Grunde liegen.

Aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten spricht daher nichts für oder gegen die eine oder andere Rechtsform.

## **17. Rechtsberatung**

Die Landkreistage erbringen ihren Mitgliedern gegenüber Rechtsberatung. Diese Beratungstätigkeit an Mitglieder im Bereich des Kommunalrechts ist eine Kernaufgabe der LKT. Sie erstatten der Regierung und anderen Stellen Gutachten gelegentlich Gesetzesvorhaben und ähnlicher Rechtsangelegenheiten.

Während die Erstattung von Gutachten gemäß Art. 1 § 2 RBerG erlaubnisfrei ist, ist die Erteilung von Rechtsauskünften grundsätzlich erlaubnispflichtig, Art. 1 § 1 RBerG.

Einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist Rechtsberatung und Rechtsbetreuung im Rahmen ihrer Zuständigkeit erlaubt, Art. 1 § 3 Nr. 1 RBerG<sup>677</sup>. Ein Landkreistag dieser Rechtsform darf also Rechtsberatung erbringen, insbesondere seine Mitglieder rechtlich beraten.

Der LKT NRW kann als eingetragener Verein für sich nicht dasselbe Privileg gemäß Art. 1 § 3 Nr. 1 RBerG in Anspruch nehmen, weil er weder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, noch eine Behörde im Sinne des RBerG ist<sup>678</sup>. Aber er darf nach Art. 1 § 7 RBerG rechtmäßig Rechtsberatung erbringen. Art. 1 § 7 RBerG gewährt den auf

---

<sup>677</sup> Chemnitz/Johnigk, RBerG, Rn. 351 und Rennen/Caliebe, RBerG, Art. 1 § 3 Rn. 3 ziehen Kirchen und Religionsgemeinschaften ausdrücklich in Anwendungsbereich mit ein.

<sup>678</sup> Obwohl der Behördenbegriff des RBerG nicht unumstritten ist, geht offenbar kein Kommentar davon aus, dass ein Beliehener Behörde im Sinne des RBerG sein könnte, vgl. Rennen/Caliebe, RBerG, Art. 1 § 3 Rn. 2, Chemnitz/Johnigk, RBerG, Rn. 350 oder Weth in Henssler/Prütting, BRAO, RBerG Art. 1 § 3 Rn. 5.

berufsständischer oder ähnlicher Grundlage gebildeten Vereinigungen ein entsprechendes Rechtsberatungsprivileg: Sie brauchen keine Erlaubnis für die Rechtsberatung ihrer Mitglieder im Rahmen ihres Aufgabenbereiches.

Der LKT NRW ist eine berufsstandähnliche Vereinigung. Der LKT NRW ist als Zusammenschluss von juristischen Personen mit hohem Organisationsgrad eine Vereinigung<sup>679</sup>. Eine berufsstandähnliche Vereinigung nimmt gleiche oder ähnliche wirtschaftliche und soziale Gruppeninteressen auf Dauer wahr<sup>680</sup>. Der LKT NRW kümmert sich § 2 Satz 1 Satzung LKT NRW entsprechend um die Belange und gemeinsamen Anliegen der Kreise und setzt sich gemäß § 2 Satz 2 Satzung LKT NRW für die Stärkung der Selbstverwaltung ein. Es handelt sich bei der Stärkung der Selbstverwaltung und der Wahrnehmung der Belange der Kreise um vom Allgemeininteresse abgrenzbare Sonderinteressen der Gruppe der Kreise. Daher handelt es sich um Gruppeninteressen.

Der rechtliche Unterschied zwischen dem Rechtsberatungsprivileg für die Körperschaft des öffentlichen Rechts (Art. 1 § 3 Nr. 1 RBerG) und dem Privileg für die Vereinigung (Art. 1 § 7 RBerG) ist folgender: Vereinigungen des Art. 1 § 7 RBerG ist die Rechtsbesorgung zu untersagen, wenn ungeeignete Personen die Rechtsbesorgung wahrnehmen<sup>681</sup> oder die Vereinigung nur zur Umgehung des Erlaubniszwangs für Rechtsberatung missbraucht wird (Art. 1 § 7 Satz 2 RBerG i. V. m. § 16 der 1. AVO RBerG). Faktisch ist dieser Unterschied nicht relevant, denn der LKT NRW setzt geeignete Personen zur Rechtsbesorgung ein.

Aus der Rechtsberatung der LKT ergibt sich im Ergebnis also kein praktisch relevantes Kriterium für die Rechtsformenwahl.

## **18. Sonstige Zweckmäßigkeitsaspekte**

Neben den bisher untersuchten Gesichtspunkten gibt es noch eine Reihe von kleineren Unterschieden, die die Verwendung der einen oder der anderen Rechtsform für einen Landkreistag zweckmäßiger erscheinen lassen könnten. Diese Unterschiede werden im folgenden behandelt.

---

<sup>679</sup> Siehe ausführlicher zum Begriff der Vereinigung Rennen/Caliebe, RBerG, Art. 1 § 7 Rn. 3.

<sup>680</sup> Vgl. weitergehend zum Begriff der berufsstandähnlichen Grundlage Chemnitz/Johnigk, RBerG, Rn. 676ff und Rennen/Caliebe, RBerG, Art. 1 § 7 Rn. 8f.

<sup>681</sup> Siehe zu den einzelnen Kriterien für die Ungeeignetheit §§ 4-8 der 1. AVO RBerG.

### a) Entgelt bei Wehrdienst

Entgegen der Regel, dass die Hauptpflichten aus einem Arbeitsverhältnis während einer Wehrübung oder des Grundwehrdienstes ruhen, gilt die Lohnzahlungspflicht des Arbeitgebers eines Arbeitnehmers im öffentlichen Dienst für die Dauer einer Wehrübung und entsprechender Zeiten<sup>682</sup> fort, § 1 Abs. 2 ArbplSchG. Der Arbeitgeber muss die gleiche Entlohnung wie während eines Erholungsurlaubs leisten.

Als Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst gelten alle Personen, die beim Bund, einem Land, einer Gemeinde oder Gemeindeverband oder einer anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts oder einem Verband von solchen tätig sind, § 15 Abs. 2 ArbplSchG. Demnach sind Angestellte des BayLKT Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, denn der BayLKT ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Nach der Gesetzesbegründung hat man unter Verbänden von Körperschaften Zusammenschlüsse jeder Art ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform und ihre Bezeichnung zu verstehen<sup>683</sup>. Daher ist auch die Tätigkeit beim eingetragenen Verein LKT NRW öffentlicher Dienst. Hierfür spricht außerdem, dass § 15 Abs. 2 letzter HS. ArbplSchG eine Ausnahme für öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften trifft. Wenn der Gesetzgeber hier bewusst eine Ausnahme gemacht hat, hätte er dies auch für kommunale Verbände in der Rechtsform des eingetragenen Vereins machen können. Dies ist nicht geschehen.

Entsprechende finanzielle Verpflichtungen treffen den Dienstherrn von Beamten, § 9 Abs. 2 ArbplSchG. Der BayLKT muss also seinen Beamten die Bezüge weiterzahlen. Die Landkreistage erfahren diesbezüglich also keine Unterscheidung, so dass die Verpflichtungen aus dem ArbplSchG für die Zweckmäßigkeitüberlegung außer Betracht bleiben können<sup>684</sup>.

### b) Straßenverkehrsrecht

Die LKT unterliegen unabhängig von ihrer Rechtsform der Pflicht, ihre Kraftfahrzeuge der **Hauptuntersuchung** vorzuführen, § 29 StVZO i. V. m. Anlage VIII zur StVZO. Keine der zahlreichen Ausnahmen wie etwa für Fahrzeuge der Feuerwehr oder des Katastrophenschutzes greifen für sie. Hieraus kann daher kein Kriterium für die Wahl der Rechtsform

---

<sup>682</sup> Siehe zu diesen Zeiten Boehm-Tettelbach, Wehrpflichtgesetz, Anh 3 Rn. 5.

<sup>683</sup> BTDrucks. 5/1397, S. 9. Der Gesetzgeber wollte mit seiner Formulierung die Begriffsbestimmung des Beamten- und Besoldungsrechts übernehmen.

<sup>684</sup> Die übrigen kommunalen Spitzenverbände sind ebenso entweder selbst Körperschaften des öffentlichen Rechts oder Verbände solcher. Bei ihnen gelten die Überlegungen entsprechend. Erheblich für die Zweckmäßigkeitüberlegungen ist das ArbplSchG jedoch für den restlichen Konkurrenzbereich zwischen KdöR infS und eingetragener Verein. Die Bauernverbände, Landesverbände des Roten Kreuzes, die Jugendringe etc. sind keine Verbände von Körperschaften des öffentlichen Rechts und unterliegen daher in der Rechtsform des eingetragenen Vereins nicht den finanziellen Verpflichtungen des ArbplSchG.

zwischen Körperschaft des öffentlichen Rechts und eingetragendem Verein gewonnen werden<sup>685</sup>.

Gemäß § 23 Abs. 2 Satz 5 StVZO bestehen **Erkennungsnummern** auf Kennzeichen von Behördenfahrzeugen nach der Ortsangabe nur aus Zahlen; Sie haben also keine Buchstaben-Zahlenkombination nach der Ortsangabe wie andere Verkehrsteilnehmer. Abgesehen davon, dass dieser Unterschied nur optische Folgen hat, haben beide Landkreistage keine behördlichen Kennzeichen<sup>686</sup>. Für die Rechtsformenwahl hat das Straßenverkehrsrecht keine Konsequenzen.

### c) Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter

Nach dem Pflichtversicherungsgesetz für Kraftfahrzeughalter müssen die Halter von Kraftfahrzeugen eine Haftpflichtversicherung unterhalten.

Hiervon gibt es gemäß § 2 PflichtVersG Ausnahmen. Auf die Ausnahme für Gemeindeverbände können sich die Landkreistage allerdings nicht berufen, denn sie sind keine Gemeindeverbände<sup>687</sup>. Die Ausnahme gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 5 PflichtVersG steht allen juristischen Personen, die von einem kommunalen Schadenausgleich Deckung erhalten, offen. Sowohl der BayLKT, wie auch der LKT NRW könnten ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform von ihrem jeweiligen Kommunalversicherer<sup>688</sup> eine entsprechende Deckung erhalten. Die Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung bietet demnach kein Argument für die eine oder die andere Rechtsform.

### d) Archivpflichten

In Nordrhein-Westfalen tragen die Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß § 10 Abs. 1 ArchivG NW für ihr Archivgut in eigener Zuständigkeit Sorge. Der LKT NRW ist kein Gemeindeverband<sup>689</sup> und unterliegt, da auch keine sonstige einschlägige Norm ersichtlich ist, keiner besonderen Archivpflicht. Allerdings kooperiert der LKT NRW mit dem Staatsarchiv Düsseldorf und bietet diesem Unterlagen zur Archivierung an<sup>690</sup>.

---

<sup>685</sup> Siehe auch Loeser, System des Verwaltungsrechts II, S. 79, der die Hauptuntersuchungspflicht (im allgemeinen Sprachgebrauch: „der TÜV“) als Rechtsformenwahlkriterium nennt.

<sup>686</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004 bzw. des LKT NRW vom 08.11.2004.

<sup>687</sup> Siehe oben S. 31.

<sup>688</sup> Das ist die Versicherungskammer Bayern, Versicherungsanstalt des öffentlichen Rechts AG, bzw. die GVV Kommunalversicherung VVaG, Köln.

<sup>689</sup> Siehe oben S. 31. Aus dem Kommentar von Hockenbrink und der dort zusammengestellten Gesetzesbegründung ergibt sich keine besondere Auslegung von „Gemeindeverbände“, Hockenbrink, ArchivG NW, S. 18, 79ff.

<sup>690</sup> Auskunft des LKT NRW vom 08.11.2004.

In Bayern regelt § 13 BayArchivG die kommunalen Archive. Hierzu gehören nach dem Gesetz „die Gemeinden, Landkreise und Bezirke und die sonstigen kommunalen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen und ihre Vereinigungen“<sup>691</sup>. Dies bezieht seinem Wortlaut nach also den BayLKT ein<sup>692</sup>. Für diese Archive werden jedoch keine organisatorischen Regelungen getroffen, so dass die Organisation und damit der finanzielle Aufwand des Archivs überschaubar bleibt. Das Archiv ist im Vergleich zur Registratur für die tägliche Arbeit von sehr geringem Umfang<sup>693</sup>, so dass es dort ohne besonderen Aufwand mit unterhalten wird.

Im Ergebnis dürfte die Archivierung von Unterlagen kein ausschlaggebendes Kriterium für die eine oder andere Rechtsform abgeben.

#### **e) Geschäftsordnung**

Die Anwendung der BayAGO wird dem BayLKT nicht zwingend vorgeschrieben, sondern nur empfohlen<sup>694</sup>. Wegen dieser Freiwilligkeit ihrer Anwendung, kann sie weder als Handlungshilfe positiv, noch als Beschränkung negativ gewertet werden. Da eine vergleichbare staatliche Geschäftsordnung wie die BayAGO für Nordrhein-Westfalen nicht ersichtlich ist, sind die Geschäftsordnungen bei der Rechtsformenwahl irrelevant.

#### **f) Namensschutz**

Sowohl der eingetragene Verein, als auch die Körperschaft des öffentlichen Rechts genießen nach einhelliger Ansicht den Namensschutz des § 12 BGB<sup>695</sup>. Der Namensschutz begünstigt also weder die eine, noch die andere Organisationsrechtsform.

Dieser Aspekt kann also bei der Wahl der Rechtsform außer Betracht bleiben.

#### **g) Kooperationsmöglichkeit**

Die Kooperationsmöglichkeit der Landkreistage, sich etwa zu einem Deutschen Landkreistag zusammenzuschließen, wird von der Rechtsform des einzelnen Landkreista-

---

<sup>691</sup> Diese Formulierung war bereits in den Gesetzesentwürfen gewählt. In den Gesetzesbegründungen (Drucksache des Bayerischen Senats Nr. 91/88 und LT-Drcks. 11/8185) finden sich allerdings keine Gründe für diese Formulierung.

<sup>692</sup> Selbst als eingetragener Verein fiel er als Vereinigung in den Anwendungsbereich der Norm.

<sup>693</sup> Auskunft des BayLKT vom 06.10.2004.

<sup>694</sup> § 36 BayAGO.

<sup>695</sup> So etwa Weick/Habermann in Staudinger, BGB I, § 12 Rn. 190ff oder Heinrich in Soergel, BGB I, § 12 Rn. 30f.



ges nicht beeinflusst. Die Landkreistage können unabhängig von ihrer Rechtsform auch mit Dritten zusammenarbeiten.

### **h) Privilegierung nach dem Grundstücksverkehrsgesetz**

Nach dem Grundstücksverkehrsgesetz ist die rechtsgeschäftliche Veräußerung von landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Grundstücken genehmigungspflichtig<sup>696</sup>. Abgesehen davon, dass mangels entsprechenden Grundeigentums diese Vorschriften für die Landkreistage irrelevant sind, würden sie unabhängig von ihrer Rechtsform der selben Rechtslage unterliegen. Die Ausnahme von der Genehmigungspflicht gemäß § 4 Nr. 2 GrstVG erfasst dem Wortlaut nach nur „mit den Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestattete“ Religionsgesellschaften.

## **19. Zusammenfassung**

Die in diesem Teil der Arbeit untersuchten rechtlichen Merkmale der beiden Rechtsformen eingetragener Verein und Körperschaft des öffentlichen Rechts sollen der Übersicht halber tabellarisch zusammengefasst werden. Daraus ergibt sich die Tabelle der Abbildung 5.

Die meisten der untersuchten rechtlichen Merkmale beider Rechtsformen sind für die Landkreistage entweder gleich oder im Ergebnis ohne wesentlichen Unterschied geregelt. Die wenigen rechtlichen Merkmale, die die Verwendung der einen oder der anderen Rechtsform für die Landkreistage zweckmäßiger erscheinen lassen, sind kaum wesentlich: Der verhältnismäßig zum Gesamthaushalt der Landkreistage geringe finanzielle Vorteil wegen der Rechtslage zur Insolvenzfähigkeit, der eher politisch zu wertende und praktisch unwichtige Unterschied in der Personalbeteiligung, sowie die auf lange Sicht unerheblichen Unterschiede bei der Entstehung der Landkreistage erscheinen von so geringem Gewicht, dass sie nicht den Ausschlag für die Zweckmäßigkeitsbeurteilung geben sollten.

---

<sup>696</sup> §§ 1, 2 GrstVG (Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe vom 28.07.1961 (BGBl. I S. 1091, ber. S. 1652 und 2000), zuletzt geändert am 08.12.1986 (BGBl. I S. 2191).

<b>Kriterium</b> \ <b>Rechtsform</b>	<b>e.V.</b>	<b>KdöR infS</b>
<b>Entstehung</b> Zeit + Kosten	+	-
<b>Mitgliedschaft</b>	0	0
<b>Organisation</b>	0	0
<b>Personalrecht</b>	0	0
<b>Personalbeteiligung</b>	-	+
<b>Aufsicht</b>	0	0
<b>Finanzierung</b>	0	0
<b>Gebührenbefreiungen</b>	0	0
<b>Vergaberecht</b>	0	0
<b>Haushaltsrecht und Rechnungsprüfung</b>	0	0
<b>Steuern</b>	0	0
<b>Rechtsweg</b>	0	0
<b>Zwangsvollstreckung und Insolvenzfähigkeit</b>	-	+
<b>Strafrechtliche Aspekte</b>	0	0
<b>Behördeneigenschaft</b>	0	0
<b>Datenschutz</b>	0	0
<b>Rechtsberatung</b>	0	0
<b>Sonstige Aspekte</b>		
ArbplSchG	0	0
Straßenverkehrsrecht	0	0
Kfz-Pflichtversicherung	0	0
Archivpflicht	0	0
Geschäftsordnung	0	0
Namenschutz	0	0
Kooperationsmöglichkeiten	0	0
Grundstücksverkehrsgesetz	0	0

+ = Rechtslage/Kriterium ist etwas zweckmäßiger für die Verwendung der Rechtsform

o = Rechtslage/Kriterium ist gleichermaßen (un)zweckmäßig für die Verwendung der Rechtsform

- = Rechtslage/Kriterium ist etwas unzweckmäßiger für die Verwendung der Rechtsform

#### **Abbildung 4: Relative Zweckmäßigkeit der Merkmale für die Verwendung der Rechtsform**

Für die Landkreistage ergibt sich also, dass die Verwendung keiner der beiden Rechtsformen entscheidend zweckmäßiger ist als die Verwendung der anderen Rechtsform. Beide sind gleichermaßen geeignet, die Zweckerfüllung der Landkreistage zu unterstützen.

### **III. KdöR infS und eingetragener Verein als Rechtsform für die Landkreistage**

Als Ergebnis dieses Teils der Arbeit lässt sich festhalten, dass die Landkreistage als eingetragener Verein organisiert sein können, ihnen aber auch rechtmäßig der Status einer KdöR infS verliehen werden kann. Außerdem ist die Verwendung der einen und der anderen Organisationsform für die Landkreistage zweckmäßig.

## **Teil 3: Ausblick**

### ***I. Kein Änderungsbedarf für die Landkreistage***

Die Verwendung der beiden Rechtsformen KdöR infS und eingetragener Verein für die Landkreistage ist rechtmäßig.

Konkrete rechtliche Merkmale bestimmen die Zweckmäßigkeitüberlegung nicht entscheidend. Nach diesen Merkmalen beurteilt ist die Verwendung beider Rechtsformen für die Landkreistage zweckmäßig. Für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Verwendung der beiden Organisationsrechtsformen sollten vielmehr andere Gesichtspunkte herangezogen werden.

In Betracht kämen Gesichtspunkte aus den verschiedensten Disziplinen. So wäre etwa daran zu denken, dass die Rechtsformen ein unterschiedlich hohes soziales Ansehen genießen und daher für die Zweckerfüllung der Landkreistage unterschiedlich zweckmäßig sein könnten. Hierbei wäre der Adressatenkreis der Landkreistage zu bedenken. Es wäre nahe liegend, dass eine öffentlich-rechtliche Organisationsrechtsform bei Beamten, Kommunen und Staatsbehörden angesehener ist als bei Privatpersonen. Das soziale Renommee einer öffentlich-rechtlichen Rechtsformen kann jedoch – abhängig vom Zeitgeist – in der Presse oder bei Bürgern geringer sein, als der gute Ruf privatrechtlicher Organisationsformen.

Auch ein psychologischer Einfluss der Rechtsformen auf die Beziehung zwischen dem Landkreistag und den Landkreisen sowie dem Staat oder eine unterschiedliche betriebswirtschaftliche Effizienz der beiden Rechtsformen könnten für die eine oder die andere Rechtsform sprechen.

Letztendlich bleiben diese und weitere Gesichtspunkte im Rahmen einer juristischen Dissertation Spekulation. Es ist Sache der einschlägigen Disziplinen, wie etwa der Betriebswirtschaftslehre, diese Eigenschaften zu untersuchen.

Einer anderen Untersuchung bleibt es auch vorbehalten zu überprüfen, ob abstrakte, rechtspolitische Argumente die Verwendung der einen oder der anderen Rechtsform zweckmäßiger erscheinen lassen.

Im Rahmen dieser Untersuchung wäre etwa zu überlegen, ob wegen der öffentlichen Aufgaben der Landkreistage nicht auch die mitgliedschaftliche öffentlich-rechtliche

Organisationsform gewählt werden sollte. Interessenvertreter haben die Aufgabe, private Interessen zu vertreten und sind als privatrechtliche Vereine organisiert. Wenn man von ungleichen Aufgaben auf ungleiche Organisationsformen schließen wollte, wäre die Folge für die Landkreistage: die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist ungleich der Vertretung privater Interessen. Dementsprechend könnte auch die ungleiche, weil öffentlich-rechtliche, Rechtsform zu wählen sein. Bei der weiteren Diskussion wäre auch ein Vergleich mit den privatrechtlich organisierten Parteien, die eine wichtige Rolle im öffentlichen Leben und in unserer Demokratie spielen, zu berücksichtigen.

De lege ferenda wäre außerdem ein Ansatz wie im Stiftungsrecht denkbar: das bayerische Stiftungsrecht kennt Stiftungen des privaten Rechts, Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie öffentliche Stiftungen des privaten Rechts.

Ferner wäre die auch heute noch vertretene Ansicht kritisch zu hinterfragen, dass die Verleihung des Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts zu einer Rangerhöhung gegenüber dem eingetragenen Verein führt<sup>697</sup>. In dem heutigen demokratischen System ist ein „Rangunterschied“ zwischen privatem und öffentlichem Recht wohl kaum mehr zu begründen. Es handelt sich wohl vielmehr um unterschiedliche, andere Rechtsgebiete ohne Rangordnung.

Diese weitere Diskussion mit rechtspolitischen Argumenten kann die vorliegende Arbeit dadurch unterstützen, als dass sie eine offene Diskussion ohne Hintergedanken ermöglicht. Befürwortern der öffentlich-rechtlichen Rechtsform kann nicht mehr begründet vorgehalten werden, dass sie für diese argumentieren, weil die Statusverleihung „...sicher geldeswert und also in einem materiellen Sinne entlohnend...“ sei<sup>698</sup>. Befürworter der privatrechtlichen Rechtsform können sich nicht mehr uneingeschränkt auf das Hauptargument der „Unabhängigkeit von staatlicher Aufsicht und staatlichen Einflüssen“<sup>699</sup> berufen. Die rechtspolitische Diskussion kann und will diese Arbeit jedoch nicht ersetzen.

---

<sup>697</sup> Diese Ansicht wird seit spätestens 1931 vertreten: Forsthoff, *Körperschaft im Bundesstaat*, S. 23. Ebenso Forsthoff, *Verwaltungsrechts I* 1961, § 24 Nr. 2 S. 426; Böckenförde, *Organisationsgewalt*, S. 51; BVerfGE 18, S. 385 (387); Mronz, *Körperschaften*, S. 167f; Knöpfle, *Körperschaften*, S. 109; Riederle, *Spitzenverbände*, S. 76 und Lehmann, *Konkursfähigkeit*, S. 113. Kritisch hierzu: Renck, *BayVBl.* 1984, S. 708ff (711); ders., *NVwZ* 1987, S. 669ff (669) und Czerny, *Partizipation*, S. 73.

<sup>698</sup> Renck, *BayVBl.* 1993, S. 452ff (453).

<sup>699</sup> Zuletzt Schrader, *Spitzenverbände*, S. 259.

## **II. Partielle Übertragbarkeit auf die übrigen Organisationen des Konkurrenzbereichs**

Zum Schluss der Arbeit soll darauf eingegangen werden, ob das für die Landkreistage ermittelte Ergebnis auf andere Organisationen des Konkurrenzbereichs von KdöR infS und e.V. übertragen werden kann.

Die Rechtmäßigkeitsuntersuchung ist weitgehend übertragbar. Im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit mag lediglich die Überlegung zur Organkompetenz anders ausfallen – also die Kompetenz zur Gründung einer KdöR infS in das Ressort eines anderen Ministeriums fallen. Im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit kann bei anderen Verbänden als den Landkreistagen die Überlegung zur demokratischen Legitimation voraussichtlicher noch kürzer ausfallen. Im Ergebnis zeigt der BayLKT jedoch keine Besonderheiten, die die Annahme nahe legen, dass die Rechtmäßigkeitsuntersuchung nicht auf andere Verbände zu übertragen sei.

Die Übertragung des Ergebnisses zur Zweckmäßigkeit auf andere Organisationen des Konkurrenzbereichs von KdöR infS und e.V. ist dagegen nicht pauschal möglich. Die Zweckmäßigkeitsuntersuchung im Rahmen der einzelnen Kriterien hängt oftmals nicht nur von der Rechtsform, sondern auch von weiteren Umständen ab. So spielt etwa die Gemeinnützigkeit eines Vereins für die steuerrechtliche Behandlung eine große Rolle<sup>700</sup>. Die Organisationen des Konkurrenzbereichs sind jedoch anders als ein Landkreistag nicht unbedingt gemeinnützig, so dass das Ergebnis zu diesem Kriterium nicht ohne weiteres für alle Organisationen übernommen werden kann.

Auch werden für andere Organisationen andere Kriterien wichtiger sein als für die Landkreistage. Für das Rote Kreuz mit seinen sozialen Einrichtungen wie den Pflege- und Altenheimen etwa wird der Erwerb von Grundbesitz eine größere Rolle spielen. Daher wird es ihm auf die grunderwerbsteuerliche Behandlung und die Behördeneigenschaft im Sinne der ZPO und GBO ankommen, während diese Überlegungen für die Landkreistage unbedeutend sind<sup>701</sup>.

Die Zweckmäßigkeitsuntersuchung dieser Arbeit ist allerdings insofern für andere Organisationen des Konkurrenzbereichs zwischen KdöR infS und e.V. verwendbar, als sie als Checkliste für die im Einzelfall konkret durchzuführende Untersuchung dienen kann.

---

<sup>700</sup> Siehe oben S. 155ff.

<sup>701</sup> Siehe oben S. 163 und 179.



# Anhang

## I. **Satzung des Bayerischen Landkreistags**

Satzung des Bayerischen Landkreistags vom 26.04.1989 (StAnz, Nr. 28, S. 2), zuletzt geändert durch Satzung vom 01.05.2002 (StAnz, Nr. 28, S. 2)

### 1. Inhaltsverzeichnis

- § 1 Name, Rechtsform, Sitz
- § 2 Ziel und Aufgaben
- § 3 Bezirksverbände
- § 4 Mitgliedschaft
- § 5 Rechte und Pflichten der Mitglieder
- § 6 Organe
- § 7 Präsidium
- § 8 Landesausschuss
- § 9 Landkreisversammlung
- § 10 Präsident
- § 11 Geschäftsstelle
- § 12 Fachausschüsse
- § 13 Vertretungen
- § 14 Amtsdauer
- § 15 Beschlüsse, Wahlen
- § 16 Verbandsumlage, Entschädigung
- § 17 Verbandswirtschaft
- § 18 Satzungsänderung
- § 19 Auflösung
- § 20 In-Kraft-Treten

### 2. Text

#### § 1

Name, Rechtsform, Sitz

(1) Die bayerischen Landkreise schließen sich aus freiem Willen zu einem kommunalen Spitzenverband mit dem Namen

Bayerischer Landkreistag  
– Landesverband der bayerischen Landkreise –

zusammen.

(2) Der Bayerische Landkreistag ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er besitzt Dienstherreneigenschaft und hat seinen Sitz in der Landeshauptstadt München.

## § 2 Ziel und Aufgaben

- (1) Ziel des Bayerischen Landkreistags ist es,
- a) die kommunale Selbstverwaltung auf der Kreisebene innerhalb des demokratischen Staatsaufbaus zu sichern und zu stärken und
  - b) in diesem Sinne die Anteilnahme und Mitwirkung der Bevölkerung an der selbstverantwortlichen Gestaltung des öffentlichen Lebens in den Landkreisen zu wecken und zu fördern.
- (2) Im Hinblick auf dieses Ziel hat sich der Bayerische Landkreistag insbesondere folgende Aufgaben gestellt:
- a) Wahrung der gemeinsamen Interessen und Vertretung der bayerischen Landkreise in ihrer Gesamtheit gegenüber anderen Institutionen,
  - b) Mitwirkung beim Zustandekommen und beim Vollzug von Gesetzen, Verordnungen, sonstigen Rechtsvorschriften und Erlassen, durch die die Landkreise berührt werden, u. a. durch Stellungnahmen, Eingaben und sonstige Vorschläge gegenüber den zuständigen Stellen,
  - c) Information und Beratung der Landkreise einschließlich Erarbeitung von Richtlinien und Empfehlungen, Vermittlung des Erfahrungsaustausches unter den Landkreisen,
  - d) Vertretung der bayerischen Landkreise im Deutschen Landkreistag und Zusammenarbeit mit den übrigen kommunalen Spitzenverbänden.

## § 3 Bezirksverbände

- (1) Die Landkreise in einem Regierungsbezirk bilden einen rechtlich unselbständigen Bezirksverband. Ihr Name lautet: „Bayerischer Landkreistag – Bezirksverband ...“\* Die Bezirksverbände unterstützen den Bayerischen Landkreistag bei der Erfüllung seiner Ziele und Aufgaben und fördern seine Meinungsbildung.
- (2) Jeder Bezirksverband wählt einen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter. Er führt außerdem die Wahlen zum Landesausschuss gemäß § 8 durch, benennt einen Kandidaten für die Zuwahl von Kreisräten in das Präsidium gemäß § 7 Abs. 2 und unterbreitet Vorschläge für die Wahl des Präsidenten, des Ersten, Zweiten und Dritten Vizepräsidenten gemäß § 7 Abs. 3.
- (3) Die Bezirksverbände tragen ihre Ausgaben selbst.

---

\* „Oberbayern“, „Niederbayern“ usw.



## § 4 Mitgliedschaft

- (1) Die Mitgliedschaft beim Bayerischen Landkreistag wird durch Aufnahme erworben, über die das Präsidium entscheidet. Gegen die Entscheidung des Präsidiums ist Beschwerde zum Landesausschuss möglich. Die Mitgliedschaft beim Bayerischen Landkreistag schließt die mittelbare Mitgliedschaft beim Deutschen Landkreistag ein.
- (2) Die Mitgliedschaft kann durch Austritt beendet werden. Der Austritt ist jedoch nur zum Schluss eines Kalenderjahres zulässig. Die Austrittserklärung muss der Geschäftsstelle durch eingeschriebenen Brief spätestens sechs Monate vor dem Ende des Kalenderjahres zugeleitet sein.
- (3) Die Mitglieder werden durch ihre gesetzlichen Vertreter im Bayerischen Landkreistag vertreten, soweit diese Satzung nichts anderes bestimmt.
- (4) Ausscheidende Mitglieder haben ihre Verpflichtungen für das laufende Kalenderjahr in vollem Umfang zu erfüllen und bis zur völligen Abwicklung auch solche Verpflichtungen weiter zu tragen, die vor dem Eingang ihrer Austrittserklärung durch den Bayerischen Landkreistag ordnungsgemäß begründet worden sind (insbesondere Verpflichtungen versorgungsrechtlicher Art). Mit dem Austritt verliert das Mitglied alle Ansprüche an das Verbandsvermögen.
- (5) Ein Mitglied kann durch Beschluss der Landkreisversammlung mit sofortiger Wirkung ausgeschlossen werden, wenn es sich weigert, der Satzung oder ordnungsmäßig gefassten Beschlüssen der Organe Folge zu leisten, oder wenn es sonst durch sein Verhalten die Interessen des Bayerischen Landkreistags gröblichst verletzt. Vor der Beschlussfassung ist dem Mitglied Gelegenheit zu geben, sich zu dem Antrag auf Ausschließung zu äußern. Der Ausschluss bedarf einer Mehrheit von Dreivierteln der erschienenen Stimmberechtigten.

## § 5 Rechte und Pflichten der Mitglieder

- (1) Die Mitglieder sind berechtigt, die Einrichtungen des Bayerischen Landkreistags in Anspruch zu nehmen sowie an den öffentlichen Versammlungen und Veranstaltungen teilzunehmen.
- (2) Sie sind verpflichtet, zur Erfüllung der Aufgaben des Bayerischen Landkreistags beizutragen, sowie die jährlichen Beiträge und Umlagen zu den festgesetzten Terminen zu leisten.
- (3) Für besonders umfangreiche Gutachten der Geschäftsstelle können mit Zustimmung des Präsidenten Gebühren erhoben werden.
- (4) Die Mitglieder stellen der Geschäftsstelle zum Zweck des kommunalpolitischen Erfahrungsaustausches ihre wichtigsten Veröffentlichungen zur Verfügung.

## § 6 Organe

Organe des Bayerischen Landkreistags sind:

1. das Präsidium,
2. der Landesausschuss,
3. die Landkreisversammlung.

## § 7 Präsidium

(1) Das Präsidium besteht aus

- a) dem Präsidenten, dem Ersten, Zweiten und Dritten Vizepräsidenten, von denen einer das Amt des Schatzmeisters ausübt,
- b) den Vorsitzenden der Bezirksverbände oder deren Stellvertretern (§ 3),
- c) einem Landrat, der vom mitgliederstärksten Bezirksverband zugewählt wird,
- d) zwei zugewählten Kreisräten oder deren Stellvertretern,
- e) dem Geschäftsführer.

Das Präsidium kann durch Beschluss bis zu zwei Mitglieder zuwählen.

(2) Die Zuwahl der Kreisräte erfolgt durch den Landesausschuss aus einer Vorschlagsliste, für die jeder Bezirksverband einen Kandidaten benennt.

(3) Präsident, Erster, Zweiter und Dritter Vizepräsident werden von der Landkreisversammlung für die Dauer der gesetzlichen Wahlperiode der Kreistage gewählt. Die Neuwahl findet in der ersten Ordentlichen Landkreisversammlung nach den Kreistagswahlen statt. Bei einem Ausscheiden während der Wahlperiode erfolgt eine Ergänzungswahl bis zum Schluss der Wahlperiode. Für die Aufstellung der Wahlvorschläge kann die Landkreisversammlung Richtlinien erlassen.

(4) Präsident, Erster, Zweiter und Dritter Vizepräsident können zugleich Vorsitzender eines Bezirksverbandes sein.

(5) Das Präsidium ist beschlussfähig, wenn an alle Mitglieder spätestens acht Tage vor dem Sitzungstermin schriftliche Einladung durch den Präsidenten ergangen ist und mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend oder ordnungsgemäß vertreten ist. Jedes Mitglied des Präsidiums kann nur eine Stimme abgeben.

(6) Das Präsidium leitet die Angelegenheiten des Bayerischen Landkreistags, soweit nicht die Zuständigkeit anderer Organe gegeben ist.

## § 8 Landesausschuss

- (1) Der Landesausschuss besteht aus je drei gewählten Vertretern der Bezirksverbände oder deren Stellvertretern, die nicht zugleich dem Präsidium angehören können, und von denen einer Kreisrat sein muss. Der mitgliederstärkste Bezirksverband wählt drei weitere Vertreter, von denen einer ein Kreisrat sein muss, in den Landesausschuss.
- (2) Der Landesausschuss überwacht die Arbeit des Präsidiums. In grundsätzlichen Angelegenheiten ist der Landesausschuss vom Präsidenten zu beteiligen.
- (3) Der Landesausschuss ist vom Präsidenten nach Bedarf, grundsätzlich zweimal im Jahr, einzuberufen. Auf Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Landesausschusses muss dieser binnen drei Wochen einberufen werden. Für die Beschlüsse des Landesausschusses gilt § 7 Abs. 5 entsprechend.
- (4) Die Mitglieder des Landesausschusses sind von allen Beschlüssen des Präsidiums zu verständigen.

## § 9 Landkreisversammlung

- (1) In der Landkreisversammlung (Vollversammlung der Mitglieder) wird jedes Mitglied durch den Landrat und einen vom Mitglied zu bestimmenden Kreisrat vertreten.
- (2) Die Ordentliche Landkreisversammlung ist vom Präsidenten einmal im Jahr einzuberufen. Auf Antrag des Landesausschusses oder des Präsidiums muss eine außerordentliche Landkreisversammlung einberufen werden.
- (3) Die Einberufung der Landkreisversammlung hat durch schriftliche Einladung des Präsidenten mit mindestens 14-tägiger Frist unter Bekanntgabe der Tagesordnung zu erfolgen.
- (4) Von Mitgliedern zu stellende Anträge, die in der Landkreisversammlung zur Verhandlung kommen sollen, müssen dem Geschäftsführer mindestens zehn Tage vor der Landkreisversammlung schriftlich zugegangen sein. Mit Zustimmung der Mehrheit der erschienenen Stimmberechtigten kann die Tagesordnung während der Sitzung erweitert werden.
- (5) Die Landkreisversammlung ist beschlussfähig ohne Rücksicht auf die Zahl der erschienenen Stimmberechtigten. Stimmenübertragung ist nicht möglich.

## § 10 Präsident

- (1) Der Präsident, bei seiner Verhinderung der Erste Vizepräsident, bei dessen Verhinderung der Zweite Vizepräsident und bei dessen Verhinderung der Dritte Vizepräsident, vertritt den Bayerischen Landkreistag nach innen und außen. Er erledigt die laufenden Angelegenheiten, die für den Bayerischen Landkreistag keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.

(2) Der Präsident führt den Vorsitz bei allen Tagungen der Verbandsorgane und vollzieht ihre Beschlüsse.

(3) In dringenden Fällen kann der Präsident entscheiden. Er unterrichtet nachträglich das Präsidium.

#### § 11 Geschäftsstelle

(1) Der Bayerische Landkreistag unterhält eine an seinen Sitz gebundene Geschäftsstelle.

(2) Die Geschäftsstelle wird vom Geschäftsführer (Geschäftsführendes Präsidialmitglied) geleitet. Der Präsident bestellt den Geschäftsführer gemäß den Beschlüssen des Präsidiums und des Landesausschusses. Er kann den Geschäftsführer zur Vertretung des Bayerischen Landkreistags, zum Vollzug der Beschlüsse der Verbandsorgane und zur Erledigung der laufenden Angelegenheiten ermächtigen.

(3) Der Präsident ist Dienstvorgesetzter des Personals der Geschäftsstelle.

(4) Über die Verhandlungen der Organe sind Niederschriften zu fertigen, die vom Präsidenten zu unterschreiben und vom Geschäftsführer gegenzuzeichnen sind. Die Niederschriften müssen den Wortlaut der gefassten Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis enthalten.

#### § 12 Fachausschüsse

Präsidium und Landesausschuss erlassen Richtlinien über die Einsetzung von beratenden Fachausschüssen, die die Arbeit der Organe und der Geschäftsstelle unterstützen.

#### § 13 Vertretungen

Präsidium und Landesausschuss wählen gemeinsam die Vertreter des Bayerischen Landkreistags in anderen Körperschaften, Verbänden und sonstigen Institutionen.

#### § 14 Amtsdauer

(1) Die Amtsdauer der Vertreter der Mitglieder und der Bezirksverbände in den Verbandsorganen und die Amtsdauer der Vertreter des Bayerischen Landkreistags enden mit dem Ablauf der gesetzlichen Wahlperiode der Kreistage oder innerhalb dieser Zeit mit dem Ausscheiden aus dem Amt oder Mandat, auf dem die Wahl beruht.

(2) Bis zur Neuwahl innerhalb des Bayerischen Landkreistags führen die bisherigen Vertreter ihre Geschäfte weiter. Neuwahlen in die Verbandsorgane sollen alsbald, möglichst innerhalb von zwei Monaten, durchgeführt werden.

(3) Die Vertreter des Bayerischen Landkreistags, deren Amtsperiode durch Gesetz oder durch Satzung festgelegt ist, müssen ihre Vertretung niederlegen, wenn Präsidium und Landesausschuss dies verlangen.

## § 15 Beschlüsse, Wahlen

(1) Die Beschlüsse der Verbandsorgane werden, soweit nichts anderes bestimmt ist, in offener Abstimmung mit Mehrheit der Abstimmenden gefasst. Bei Stimmgleichheit ist der Antrag abgelehnt.

(2) Entscheidungen der Verbandsorgane, die in dieser Satzung oder in anderen Rechtsvorschriften als Wahlen bezeichnet werden, erfolgen in geheimer Abstimmung, wenn sich nicht zwei Drittel der anwesenden Stimmberechtigten für eine offene Abstimmung entscheiden; abweichend hiervon werden der Präsident, der Erste, Zweite und Dritte Vizepräsident geheim gewählt. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Nein-Stimmen und leere Stimmzettel sind ungültig. Ist mindestens die Hälfte der abgegebenen Stimmen ungültig, ist die Wahl zu wiederholen. Ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen gültig und erhält keiner der Bewerber mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen, so tritt Stichwahl unter den beiden Bewerbern mit den höchsten Stimmzahlen ein. Bei Stimmgleichheit in der Stichwahl entscheidet das Los.

## § 16 Verbandsumlage, Entschädigung

(1) Zur Deckung seiner Ausgaben erhebt der Bayerische Landkreistag von den Mitgliedslandkreisen eine jährliche Umlage nach dem Maßstab der Einwohnerzahlen auf Grund der letzten Volkszählung bzw. deren fortgeschriebenen Ergebnissen. Zu Beginn eines Kalenderjahres ist eine vom Präsidium festzusetzende Vorauszahlung auf die Umlage fällig.

(2) Die für den Bayerischen Landkreistag ehrenamtlich tätigen Vertreter der Landkreise erhalten Entschädigung nach Maßgabe von Richtlinien, die das Präsidium gemeinsam mit dem Landesausschuss beschließt.

## § 17 Verbandswirtschaft

(1) Für das Wirtschaftsrecht des Bayerischen Landkreistags gelten der 3. Teil der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreiswirtschaft) sowie die hierzu erlassenen Ausführungsvorschriften und Vollzugsbekanntmachungen sinngemäß, wobei insbesondere

- a) in der Haushaltssatzung die Umlage festgesetzt wird,
- b) der Landesausschuss die Haushaltssatzung und die Jahresrechnung im Benehmen mit dem Präsidium zur Vorlage an die Landkreisversammlung feststellt,
- c) die Landkreisversammlung die Haushaltssatzung und die Jahresrechnung beschließt,
- d) der Landesausschuss über erhebliche überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben beschließt,

- e) die Landkreisversammlung über die Entlastung des Präsidiums und des Schatzmeisters beschließt.
- (2) Abweichend von Abs. 1 gilt Folgendes:
- a) Die Haushaltssatzung wird nicht öffentlich aufgelegt und auch nicht veröffentlicht: sie ist den Verbandsmitgliedern bekanntzugeben.
  - b) Gliederung und Gruppierung des Haushaltsplans und der Vermögensnachweise können von für verbindlich erklärten Regelungen und Mustern abweichen.
- (3) Die Haushalts- und Wirtschaftsführung wird vom Schatzmeister beaufsichtigt.
- (4) Überörtliches Prüfungsorgan ist der Bayerische Kommunale Prüfungsverband.

## § 18 Satzungsänderung

Satzungsänderungen können nur von der Landkreisversammlung mit einer Stimmenmehrheit von zwei Dritteln der erschienenen Stimmberechtigten beschlossen werden. Sie bedürfen der Genehmigung des Staatsministeriums des Innern und der Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger.

## § 19 Auflösung

- (1) Die Auflösung des Bayerischen Landkreistags kann nur in einer besonderen, eigens zu diesem Zweck einberufenen außerordentlichen Landkreisversammlung mit einer Mehrheit von Dreivierteln der erschienenen Stimmberechtigten beschlossen werden. Diese Landkreisversammlung ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Verbandsmitglieder vertreten ist. Trifft dies nicht zu, so muss innerhalb von zwei Monaten eine neue außerordentliche Landkreisversammlung einberufen werden, die dann ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen mit einfacher Mehrheit über die Auflösung Beschluss fassen kann.
- (2) Die außerordentliche Landkreisversammlung beschließt auch über die Verwendung des vorhandenen Verbandsvermögens und über die Art der Liquidation. Das nach Abdeckung der Verbindlichkeiten des Bayerischen Landkreistags verbleibende Vermögen ist einem kommunalen Zweck zuzuführen. Soweit das Verbandsvermögen nicht zur Abdeckung von Ansprüchen der Bediensteten ausreicht, haften die Mitglieder gesamtschuldnerisch für die anderweitigen, insbesondere durch Leistungen des Bayerischen Versorgungsverbandes nicht gedeckten Verbindlichkeiten.
- (3) Die von der außerordentlichen Landkreisversammlung beschlossene Auflösung des Bayerischen Landkreistags und die Beschlussfassung über die Verwendung des Vermögens bedürfen zu ihrer Rechtswirksamkeit der Zustimmung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern.

§ 20  
In-Kraft-Treten

Diese Satzung tritt am 1. Mai 1990 in Kraft.\*) Gleichzeitig tritt die Satzung des Landkreisverbandes Bayern vom 22. April 1955 (StAnz Nr. 25, ber. Nr. 42), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 5. Juli 1976 (StAnz Nr. 30, ber. Nr. 32) außer Kraft.

## **II. Satzung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen**

Die nachstehende Satzung ist am 29. September 2000 in das Vereinsregister des Amtsgerichts – Registergericht – in Düsseldorf unter Nr. VR 3370 eingetragen worden.

### **1. Inhaltsverzeichnis**

- § 1 Name und Sitz
- § 2 Aufgabe
- § 3 Mitgliedschaft im Deutschen Landkreistag
- § 4 Mitgliedschaft in der Rheinischen Versorgungskasse
- § 5 Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft
- § 6 Rechte und Pflichten der Mitglieder
- § 7 Organe
- § 8 Die Landkreisversammlung
- § 9 Der Vorstand
- § 10 Fachausschüsse
- § 11 Die Geschäftsstelle
- § 12 Rechnungsprüfung
- § 13 Gemeinnützigkeit und Verwendung des Vermögens
- § 14 Schlussbestimmungen
- § 15 Inkrafttreten der Satzung

Relevante Normen der KrO NW

- § 46 KrO NW Wahl der Stellvertreter des Landrats
- § 34 KrO NW Beschlussfähigkeit des Kreistages
- § 36 KrO NW Ordnung in den Sitzungen
- § 51 KrO NW Zusammensetzung des Kreisausschusses
- § 47 KrO NW Bestellung des allgemeinen Vertreters
- § 43 KrO NW Abgabe von Erklärungen

### **2. Text**

§ 1

Name und Sitz

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen ist die Vereinigung der Kreise im Lande Nordrhein-Westfalen. Er ist ein eingetragener Verein mit dem Sitz in Düsseldorf.

---

\*) Diese Vorschrift betrifft das In-Kraft-Treten der Satzung in der ursprünglichen Fassung vom 26.04.1989 (StAnz Nr. 28). Der Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der späteren Änderungen ergibt sich aus den jeweiligen Änderungssatzungen.

## § 2 Aufgabe

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat die Aufgabe, die Belange und gemeinsamen Anliegen der Kreise wahrzunehmen, sich für die Stärkung ihrer Selbstverwaltung einzusetzen, Fragen der Organisation und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu behandeln, den Meinungsaustausch mit den Kreisen zu pflegen und auf eine einheitliche Stellungnahme hinzuwirken, den Kreisen in allen Fragen der Verwaltung Auskunft zu erteilen und die zuständigen Stellen bei der Vorbereitung und Durchführung von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen, soweit sie Interessen der Kreise berühren, zu beraten.

## § 3 Mitgliedschaft im Deutschen Landkreistag

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen ist Mitglied des Deutschen Landkreistages.

## § 4 Mitgliedschaft in der Rheinischen Versorgungskasse

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen ist Mitglied der Rheinischen Versorgungskasse.

## § 5 Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft

- (1) Die Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen erwerben die Mitgliedschaft durch schriftliche Erklärung gemäß § 43 Abs. 1 KrO NW gegenüber dem Vorstand.
- (2) Die Landschaftsverbände, der Kommunalverband Ruhrgebiet und sonstige kommunale Zusammenschlüsse und Vereinigungen erwerben die Mitgliedschaft auf Antrag durch Beschluss des Vorstandes.
- (3) Die Mitgliedschaft endet durch Austritt oder Ausschluss.
- (4) Der Austritt kann frühestens zwei Jahre nach dem Erwerb der Mitgliedschaft dem Vorstand gegenüber durch eingeschriebenen Brief erklärt werden. Die Erklärung wird erst für den Schluss des Rechnungsjahres wirksam und muss spätestens sechs Monate vorher dem Vorstand zugegangen sein.
- (5) Über den Ausschluss entscheidet die Landkreisversammlung (§ 8 Abs. 8 f). Ausschlussgründe sind insbesondere die Nichterfüllung der den Mitgliedern durch diese Satzung auferlegten Pflichten (§ 6). Das Mitglied ist vor dem Ausschluss durch den Vorstand zu hören.
- (6) Ausgeschiedene Mitglieder nehmen auch nach ihrem Ausscheiden an der Erfüllung derjenigen Verpflichtungen des Landkreistages Nordrhein-Westfalen teil, die bereits vor ihrem Ausscheiden begründet waren. Bei Auflösung eines Kreises gehen diese Verpflichtungen auf den Rechtsnachfolger über. Ausgeschiedene Mitglieder haben keinen Anspruch auf das Vermögen des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.



## § 6 Rechte und Pflichten der Mitglieder

(1) Die Mitglieder haben das Recht, die Einrichtungen des Landkreistages Nordrhein-Westfalen in Anspruch zu nehmen und an seinen allgemeinen Veranstaltungen, nach Maßgabe der Satzung auch mit Stimmrecht, teilzunehmen. Sie sind berechtigt, den Landkreistag Nordrhein-Westfalen mit der Wahrnehmung ihrer Interessen bei Zentralbehörden zu beauftragen sowie Rechtsauskünfte und Gutachten, in Sonderheit auf dem Gebiete der Organisation und der Wirtschaftlichkeit, anzufordern. Sie erhalten laufend die Arbeitsergebnisse des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

(2) Die Mitglieder sind verpflichtet, an der Erfüllung der Aufgaben des Landkreistages Nordrhein-Westfalen mitzuwirken.

(3) Sie sind verpflichtet, zur Deckung der Kosten Beiträge zu entrichten, deren Höhe die Landkreisversammlung auf der Grundlage der Einwohnerzahl beschließt. Für die Errechnung des Jahresbeitrages ist die Einwohnerzahl maßgebend, die das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik in dem Beitragsjahr dem Finanzausgleich zugrunde legt. Die Mitglieder nach § 5 Abs. 2 entrichten einen Beitrag, dessen Höhe der Vorstand festsetzt. Im Laufe des Rechnungsjahres eintretende Mitglieder entrichten den vollen Beitrag auch für dieses Rechnungsjahr.

(4) Sind die Beiträge nicht vor Beginn des Rechnungsjahres festgesetzt worden, so wird der Beitrag in der zuletzt erhobenen Höhe vorläufig weiter erhoben, bis die Landkreisversammlung die endgültige Höhe festgesetzt hat.

(5) Jedes Mitglied soll alle für die Kreis- und Gemeindeverwaltung wichtigen Drucksachen (Haushaltspläne, Verwaltungsberichte, Satzungen, Dienstanweisungen und dergleichen) dem Landkreistag unentgeltlich zur Verfügung stellen, damit dieser Material für entsprechende Anfragen anderer Mitgliedskreise erhält.

(6) Reichen im Falle der Auflösung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen die Mittel nicht aus, um die bestehenden Verbindlichkeiten zu erfüllen, so zahlen die Mitglieder Zuschüsse im Verhältnis der zuletzt erhobenen Beiträge, bis alle Ansprüche gegen den Landkreistag Nordrhein-Westfalen befriedigt sind. Vermögen, das bei der Auflösung verbleibt, ist unter Berücksichtigung der Bestimmungen des § 13 (Gemeinnützigkeit und Verteilung des Vermögens) nach demselben Schlüssel an die Mitglieder zu verteilen.

## § 7 Organe

Organe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen sind die Landkreisversammlung und der Vorstand.

## § 8 Die Landkreisversammlung

(1) Die Landkreisversammlung setzt sich aus je zwei stimmberechtigten Vertretern / Vertreterinnen jedes Kreises zusammen, nämlich dem Landrat / der Landrätin und dem 1. ehrenamtlichen Stellvertreter / der 1. ehrenamtlichen Stellvertreterin. Der Landrat / Die

Landrätin wird von dem allgemeinen Vertreter / der allgemeinen Vertreterin (§ 47 KrO NW), der 1. stellvertretende ehrenamtliche Landrat / die 1. stellvertretende ehrenamtliche Landrätin von den weiteren ehrenamtlichen Stellvertretern / Stellvertreterinnen (§ 46 KrO NW) vertreten. Auf Beschluss des Vorstandes können bis zu 4 weitere Vertreter / Vertreterinnen der Kreise ohne Stimmrecht an der Landkreisversammlung teilnehmen.

(2) Die Mitglieder nach § 5 Abs. 2 können je einen stimmberechtigten Vertreter / eine stimmberechtigte Vertreterin entsenden.

(3) Die Landkreisversammlung soll mindestens einmal im Jahr vom Vorstand einberufen werden; der Vorstand soll alle zwei Jahre nach Abs. 1 Satz 3 verfahren. Außerordentliche Landkreisversammlungen sind einzuberufen, sooft es die Geschäftslage erfordert oder wenn ein Drittel der Mitglieder es unter Angabe der zur Beratung zu stellenden Gegenstände verlangt.

(4) Die Mitglieder werden zur Landkreisversammlung schriftlich unter Angabe der Tagesordnung möglichst 4 Wochen vor dem vom Vorstand festzusetzenden Versammlungszeitpunkt eingeladen.

(5) Der Vorstand beschließt die Tagesordnung. Eine Angelegenheit muss auf die Tagesordnung gesetzt werden, wenn ein Drittel der Mitglieder mindestens 2 Wochen vor dem Versammlungszeitpunkt es beantragt oder wenn die Landkreisversammlung es beschließt.

(6) Den Vorsitz in der Landkreisversammlung führt der Präsident / die Präsidentin des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (der Vorsitzende / die Vorsitzende des Vorstandes), bei Verhinderung eine(r) von seinen / ihren Vizepräsidenten / Vizepräsidentinnen (seinen / ihren Stellvertretern / Stellvertreterinnen).

(7) Beschlüsse werden mit Zweidrittel-Mehrheit gefasst, soweit in dieser Satzung nichts anderes bestimmt ist. Für die Beschlussfähigkeit der Landkreisversammlung gilt § 34 KrO NW entsprechend.

(8) Die Landkreisversammlung hat

- a) den Präsidenten / die Präsidentin des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (den Vorsitzenden / die Vorsitzende des Vorstandes), dessen Vizepräsidenten / deren Vizepräsidentinnen (dessen Stellvertreter / deren Stellvertreterinnen) und die übrigen Mitglieder des Vorstandes, mit Ausnahme der vom Vorstand gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 kooptierten Vorstandsmitglieder und des Leiters / der Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführers / Hauptgeschäftsführerin), zu wählen,
- b) den Haushaltsplan und den Stellenplan festzustellen, den Beitrag festzulegen und Entlastung für die Jahresrechnung zu erteilen,
- c) auf Vorschlag des Vorstandes über die Anstellung des Leiters / der Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführers / Hauptgeschäftsführerin) und der Beigeordneten zu beschließen,
- d) über den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, die Aufnahme von Darlehen und die Übernahme von Bürgschaften zu beschließen,
- e) Grundsätze für die gemeinsame Arbeit festzulegen,

- f) über den Ausschluss eines Mitgliedes Beschluss zu fassen (§ 5 Abs. 3),
- g) Satzungsänderungen zu beschließen,
- h) über die ihr darüber hinaus vom Vorstand unterbreiteten Angelegenheiten Beschluss zu fassen,
- i) über die Auflösung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zu beschließen sowie darüber zu bestimmen, wer die finanzielle Abwicklung durchzuführen hat.

Der Präsident / die Präsidentin und die Vizepräsidenten / die Vizepräsidentinnen werden zu Beginn der Wahlzeit der Kreistage für die Dauer der Wahlzeit der Kreistage gewählt; nach der Hälfte der Wahlzeit wechselt der Vorsitz zwischen dem Präsidenten / der Präsidentin und dem 1. Vizepräsidenten / der 1. Vizepräsidentin; die Landkreisversammlung kann hiervon abweichen. Ein Beschluss gemäß i) erfordert, dass zwei Drittel der Mitglieder ordnungsgemäß vertreten sind und dass drei Viertel der anwesenden stimmberechtigten Vertreter der Auflösung zustimmen, § 34 Abs. 2 KrO NW gilt entsprechend.

(9) In dringenden Fällen kann der Vorstand mit einer Zweidrittel-Mehrheit der satzungsgemäßen Zahl der Mitglieder des Vorstandes anstelle der Landkreisversammlung über die Anstellung von Beigeordneten beschließen.

(10) Über die Beschlüsse der Landkreisversammlung ist eine Niederschrift anzufertigen, die vom Präsidenten / von der Präsidentin oder vom Vizepräsidenten / von der Vizepräsidentin und dem Leiter / der Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführer / Hauptgeschäftsführerin) zu unterzeichnen ist.

## § 9 Der Vorstand

(1) Der Vorstand besteht aus 16 aus dem Kreis der hauptamtlichen und der 1. stellvertretenden ehrenamtlichen Landräte / Landrätinnen zu wählenden Mitgliedern, von denen mindestens zehn hauptamtliche Landräte / Landrätinnen sein müssen. Weiteres Vorstandsmitglied ist der Leiter / die Leiterin der Geschäftsstelle. Zusätzlich kann der Vorstand bis zu vier Mitglieder des Landtages Nordrhein-Westfalen als Vorstandsmitglieder kooptieren, die Kreistagsmitglied sein sollen. Für Landräte / Landrätinnen, die Mitglied des Vorstandes sind, ist jeweils ein Landrat / eine Landrätin als persönliche(r) Stellvertreter / Stellvertreterin zu wählen; für die 1. stellvertretenden Landräte / Landrätinnen, die Mitglied des Vorstandes sind, ist ebenfalls ein 1. stellvertretender Landrat / eine 1. stellvertretende Landrätin als persönliche(r) Stellvertreter / Stellvertreterin zu wählen. Ist der persönliche Stellvertreter / die persönliche Stellvertreterin verhindert, so wird er / sie von den anderen persönlichen Stellvertretern / Stellvertreterinnen in alphabetischer Reihenfolge vertreten. Für den Leiter / die Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführer / Hauptgeschäftsführerin) ist kein persönlicher Stellvertreter / keine persönliche Stellvertreterin zu wählen.

(2) Die Wahl und Kooptation der Vorstandsmitglieder, mit Ausnahme des Leiters / der Leiterin der Geschäftsstelle, erfolgt für die Dauer der Kommunalwahlperiode; Wiederwahl und erneute Kooptation sind zulässig. § 51 Abs. 4 KrO NW gilt entsprechend.

(3) Scheidet ein Vorstandsmitglied oder stellvertretendes Vorstandsmitglied innerhalb der Wahlzeit aus, so wird auf der nächsten Landkreisversammlung ein neues

Vorstandsmitglied oder stellvertretendes Vorstandsmitglied für den Rest der Wahlzeit gewählt.

(4) Die Zugehörigkeit der hauptamtlichen und 1. stellvertretenden Landräte / Landrätinnen sowie ihrer Stellvertreter / Stellvertreterinnen zum Vorstand erlischt mit ihrem Ausscheiden aus dem zur Zeit ihrer Wahl bekleideten kommunalen Amt. Die Mitgliedschaft der kooptierten Vorstandsmitglieder zum Vorstand erlischt mit ihrem Ausscheiden aus dem Landtag Nordrhein-Westfalen. Die Mitgliedschaft im Vorstand erlischt ferner mit dem Ausscheiden des betreffenden Kreises aus dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen.

(5) Der Vorstand tritt auf Einladung des Präsidenten/der Präsidentin so oft zusammen, wie es die Geschäftslage erfordert.

(6) Der Präsident/die Präsidentin oder eine(r) von seinen/ihren Vizepräsidenten / Vizepräsidentinnen leitet die Sitzungen des Vorstandes; § 36 Abs. 1 KrO NW gilt entsprechend.

(7) Für die Beschlussfähigkeit des Vorstandes gilt § 34 KrO NW entsprechend. Beschlüsse werden mit Zweidrittel-Mehrheit gefasst.

(8) Über die Sitzung des Vorstandes ist für dessen Mitglieder und stellvertretende Mitglieder eine Niederschrift zu fertigen.

(9) Der Vorstand ist für alle Aufgaben des Landkreistages zuständig, die nicht der Landkreisversammlung vorbehalten oder dem Leiter / der Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführer / Hauptgeschäftsführerin) zugewiesen sind (vgl. § 8 Abs. 8 und § 11). Der Vorstand hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Die Vorbereitung der Landkreisversammlung und die Ausführung ihrer Beschlüsse,
- b) die Vorlage des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung,
- c) den Abschluss von Verträgen, insbesondere von Dienstverträgen der Dienstkräfte der Geschäftsstelle, deren Anstellung von der Landkreisversammlung beschlossen werden muss (§ 8 Abs. 8 c)) sowie die Anstellung und den Abschluss von Verträgen mit Bediensteten, denen eine beamtenrechtliche Versorgungszusicherung gegeben werden soll, soweit die Landkreisversammlung nicht gemäß § 8 Abs. 8 c) hierfür zuständig ist.
- d) Vereinbarungen mit anderen Verbänden unter Vorbehalt der Zustimmung der Landkreisversammlung,
- e) die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Geschäftsführung,
- f) die Wahl der Mitglieder der Fachausschüsse.

(10) In Fällen äußerster Dringlichkeit kann der Präsident / die Präsidentin gemeinsam mit einem weiteren Vorstandsmitglied auf Vorschlag des Leiters / der Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführers / Hauptgeschäftsführerin) über dem Vorstand vorbehaltene Angelegenheiten beschließen. Beschlüsse dieser Art sind jedoch dem Vorstand in seiner nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen.

(11) Vorstand im Sinne des § 26 BGB sind der Präsident/die Präsidentin nach § 9 Abs. 1 und der Leiter / die Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführer / Hauptgeschäftsführerin). Der Vorstand nach Satz 1 vertritt den Landkreistag gerichtlich

und außergerichtlich. Seine Vertretungsbefugnis beschränkt sich auf die Durchführung der Beschlüsse des Vorstandes nach § 9 Abs. 1.

## § 10 Fachausschüsse

- (1) Der Vorstand beschließt über die Bildung und die Anzahl der Fachausschüsse.
- (2) Die Fachausschüsse wählen den Vorsitzenden / die Vorsitzende und dessen / deren Stellvertreter / Stellvertreterinnen aus ihrer Mitte. Sie bereiten in ihrem Fachgebiet die Beschlüsse der Organe vor. Sie sind zur Veröffentlichung ihrer Arbeitsergebnisse ohne Zustimmung des Vorstandes nicht befugt.
- (3) Die Einladungen zu ihren Sitzungen ergehen im Benehmen mit dem / der Vorsitzenden durch die Geschäftsstelle.
- (4) Auf die Fachausschüsse sind die Vorschriften des § 9 Abs. 2, 3, 4, 5 und 7 entsprechend anzuwenden.

## § 11 Die Geschäftsstelle

- (1) Der Leiter / die Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführer / Hauptgeschäftsführerin) führt unter Aufsicht des Vorstandes die laufenden Geschäfte. Er übt die Dienstaufsicht über die Dienstkräfte der Geschäftsstelle aus.
- (2) Der Leiter / die Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführer / Hauptgeschäftsführerin) kann zu den Sitzungen des Vorstandes die Beigeordneten und die Referenten zuziehen.
- (3) Dienstkräfte der Geschäftsstelle, deren Anstellung von der Landkreisversammlung beschlossen werden muss (§ 8 Abs. 8 Buchstabe c), werden nach den Grundsätzen des Beamtenrechts auf Lebenszeit oder auf Zeit angestellt. Soweit nicht die Zuständigkeit der Landkreisversammlung und des Vorstandes gegeben ist, werden die Dienstkräfte der Geschäftsstelle von dem Leiter / der Leiterin der Geschäftsstelle (Hauptgeschäftsführer / Hauptgeschäftsführerin) angestellt.
- (4) Wird der Landkreistag aufgelöst, so treten die nach beamtenrechtlichen Grundsätzen angestellten Bediensteten der Geschäftsstelle mit Wirksamwerden der Auflösung in den einstweiligen Ruhestand, es sei denn, dass ihre Übernahme unter Aufrechterhaltung des Besitzstandes auf einen neuen Aufgabenträger gewährleistet ist, der die bisherigen Aufgaben des Landkreistages übernimmt.
- (5) Im Falle von Verhandlungen des Landkreistages mit anderen Organisationen mit dem Ziel eines Aufgabenüberganges werden sich die Verhandlungsbevollmächtigten des Landkreistages dafür einsetzen, dass eine Übernahme des bisherigen Personals des Landkreistages auf einen neuen Aufgabenträger erfolgt.
- (6) Die nach beamtenrechtlichen Grundsätzen angestellten Dienstkräfte werden bei der Rheinischen Versorgungskasse als Stelleninhaber angemeldet.

## § 12 Rechnungsprüfung

Die Rechnungs- und Kassengeschäfte des Landkreistages Nordrhein-Westfalen sind jährlich mindestens einmal durch einen hierzu vom Vorstand bestimmten Kreis zu überprüfen. Das Prüfungsergebnis ist der Landkreisversammlung vorzulegen. Das Geschäftsjahr ist das Haushaltsjahr des Landes Nordrhein-Westfalen.

## § 13 Gemeinnützigkeit und Verwendung des Vermögens

(1) Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen verfolgt durch die Erfüllung seiner Aufgaben (vgl. § 2) ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke im Sinne der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 24. Dezember 1953 (Bundesgesetzblatt 1 S. 1592).

(2) Etwaige Gewinne dürfen nur für die satzungsgemäßen Zwecke verwendet werden. Die Mitglieder erhalten keine Gewinnanteile und in ihrer Eigenschaft als Mitglieder auch keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln des Vereins.  
Sie erhalten bei ihrem Ausscheiden oder bei Auflösung oder Aufhebung des Vereins nicht mehr als ihre eingezahlten Kapitalanteile und den gemeinen Wert ihrer geleisteten Sacheinlagen zurück.

(3) Es darf keine Person durch Verwaltungsausgaben, die den Zwecken des Vereins fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden.

(4) Bei Auflösung oder Aufhebung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen oder bei Wegfall seines bisherigen Zweckes fällt das Vermögen des Vereins, soweit es die eingezahlten Kapitalanteile der Mitglieder und den gemeinen Wert, der von den Mitgliedern geleisteten Sacheinlagen übersteigt, an die Mitglieder, die es unmittelbar und ausschließlich für gemeinnützige mildtätige oder kirchliche Zwecke zu verwenden haben. Beschlüsse über die Verteilung des Vermögens dürfen erst nach Zustimmung des Finanzamtes ausgeführt werden.

## § 14 Schlussbestimmungen

(1) Durch diese Satzung werden die Pflichten der Mitglieder gegenüber der bisher geltenden Satzung vom 27. Mai 1957 in der Fassung der Beschlüsse der Landkreisversammlung vom 9. November 1962, 27. Oktober 1965, 31. Mai 1979 und 23. August 1994 nicht geändert. Die bisher durch satzungsgemäße Beitrittserklärung erworbene Mitgliedschaft der Kreise bleibt daher unberührt.

(2) Soweit in dieser Satzung auf Bestimmungen der Kreisordnung Bezug genommen wird, sind diese im Anhang zur Satzung aufgenommen worden und hierdurch Bestandteil dieser Satzung.

§ 15  
Inkrafttreten der Satzung

Die Satzung in der Neufassung vom 03. Mai 2000 tritt mit der Eintragung in das Vereinsregister in Kraft

Relevante Normen der KrO NW

Die in der Satzung angeführten Bestimmungen der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 1996 werden nachstehend im Wortlaut wiedergegeben:

§ 46 KrO NW  
Wahl der Stellvertreter des Landrats

(1) Der Kreistag wählt für die Dauer seiner Wahlzeit ohne Aussprache zwei Stellvertreter des Landrats.

(zu Satzung § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1).

§ 34 KrO NW  
Beschlussfähigkeit des Kreistages

(1) Der Kreistag ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist. Er gilt als beschlussfähig, solange seine Beschlussunfähigkeit nicht festgestellt ist.

(2) Ist eine Angelegenheit wegen Beschlussunfähigkeit des Kreistags zurückgestellt worden und wird der Kreistag zur Beratung über denselben Gegenstand einberufen, so ist er ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlussfähig. Bei der zweiten Ladung muss auf diese Bestimmung ausdrücklich hingewiesen werden.

(zu Satzung § 8 Abs. 7 und 8, § 9 Abs. 8).

§ 36 KrO NW  
Ordnung in den Sitzungen

(1) Der Landrat leitet die Verhandlungen, eröffnet und schließt die Sitzungen, sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus.

(zu Satzung § 8 Abs. 6, § 9 Abs. 7).

§ 51 KrO NW  
Zusammensetzung des Kreisausschusses

(4) Nach Ablauf der Wahlzeit des Kreistags üben die bisherigen Mitglieder des Kreisausschusses und ihre Stellvertreter ihre Tätigkeit bis zur ersten Sitzung des neuen Kreisausschusses weiter aus.

(zu Satzung § 9 Abs. 2).

§ 47 KrO NW  
Bestellung des allgemeinen Vertreters

(1) Der Kreistag bestellt widerruflich aus den leitenden hauptamtlichen Beamten des Kreises einen allgemeinen Vertreter des Landrats. Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass der allgemeine Vertreter des Landrats durch den Kreistag für die Dauer von acht Jahren gewählt wird. Der gewählte allgemeine Vertreter des Landrats führt die Amtsbezeichnung Kreisdirektor und muss über die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst sowie über eine mehrjährige praktische Erfahrung in einer dem Amt angemessenen hauptamtlichen Verwaltungstätigkeit verfügen. Die Bestellung oder die Wahl bedürfen der Bestätigung des Innenministeriums.

(2) Der Kreistag kann den nach Absatz 1 Satz 2 gewählten Kreisdirektor abberufen. Der Antrag kann nur von der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder gestellt werden. Zwischen dem Eingang des Antrages und der Sitzung des Kreistages muss eine Frist von mindestens sechs Wochen liegen. Über den Antrag ist ohne Aussprache abzustimmen. Der Beschluss über die Abberufung bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder. Der Nachfolger ist innerhalb einer Frist von sechs Monaten zu wählen.

(3) Die Kreise sollen einen Beamten des Kreises zum Kämmerer bestellen.

(zu Satzung § 8 Abs. 1)

§ 43 KrO NW  
Abgabe von Erklärungen

(1) Erklärungen, durch welche der Kreis verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Sie sind vom Landrat oder seinem allgemeinen Vertreter und einem vertretungsberechtigten Beamten oder Angestellten zu unterzeichnen, soweit nicht dieses Gesetz etwas anderes bestimmt.

(zu Satzung § 5 Abs. 1).



## Literaturverzeichnis

- Alfuß**, Werner Staatliche *Haftungsbeschränkung* durch Inanspruchnahme privatrechtlicher Organisationsformen, Köln 1976
- von Barga**n, Joachim *Körperschaften*, Anstalten und Stiftungen im Rechtssystem des Grossherzogtums *Baden* – Ein Beitrag zur Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Freiburg 1971
- Bauer**, Hans-Joachim / **von Oefe**le, Helmut Grundbuchordnung: Kommentar, bearbeitet von Bauer, Walter Bayer, Lutz Budde u. a., München 1999, (zit.: Bearbeiter in Bauer/von Oefe, GBO, § Rn. )
- Bayerischer Bauernverband** (Hg.) *40 Jahre Bayerischer Bauernverband*, 1945–1985, München 1985
- Bayerischer Kommunal**er Prüfungsverband *Geschäftsbericht* über die Tätigkeit des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes 2003, München 2004
- Bayerischer Landkreistag** (Hg.) *Der Bayerische Landkreistag*, 7. Auflage München 2003
- Bayerischer Landkreistag** (Hg.) *Wiedegründung nach dem zweiten Weltkrieg: 50 Jahre Bayerischer Landkreistag*, 1947–1997, (Mitteilungen des Bayerischen Landkreistages, April 1997, Nummer 3, Sondernummer) München 1997
- Becker**, Christoph Ausführung der Reform des Insolvenzrechts durch die Länder, KTS 61. Jahrgang (2000), S. 157–214
- Beckstein**, Hermann Städtische *Interessenpolitik*: Organisation und Politik der Städtetage in Bayern, Preußen und im Deutschen Reich 1896 – 1923, (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 93), Düsseldorf 1991
- Benecke**, Martina Beteiligungsrechte und Mitbestimmung im *Personalvertretungsrecht* – Eine vergleichende Untersuchung der Regelungen und Reformbemühungen in Bund und Ländern unter Einbeziehung des Betriebsverfassungsrechts, (Nomos Universitätschriften, Band 232), Baden-Baden 1996
- Bertermann**, Udo Die ministerielle *Plangenehmigung* für Anlagen sondergesetzlicher Wasserverbände – Ein Beitrag zum Selbstverständnis dieser Wasserverbände, Diss. Münster 1965
- Birkner**, Erwin Bayerisches Haushaltsrecht: Bayerische Haushaltsordnung mit einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften für den Bayerischen Staatshaushalt, begründet von Birkner, fortgeführt von Hans Bachmayer, Hans Kellner, Michael Haferkorn, 2. Auflage, Heidelberg, Loseblatt: Stand 04.2004, (zit.: Birkner, BayHO, Art. Erl. )
- Bloch**, Corin Zur Amtshaftung bei rettungsdienstlichem Notarzteinsatz, NJW 1993, S. 1513–1515
- Blomeyer**, Wolfgang/Otto, Klaus Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersvorsorge: Kommentar, 3. Auflage, München 2004, (zit.: Blomeyer/Otto, BetrAVG, § Rn. )
- Boehm-Tettelbach**, Wolfgang *Wehrpflichtgesetz* mit Kriegsdienstverweigerungsgesetz: Kommentar, begründet von Günter Hahnenfeld, fortgeführt von Boehm-Tettelbach, München, Loseblatt: Stand 12.2003
- Böckenförde**, Ernst-Wolfgang Die *Organisationsgewalt* im Bereich der Verwaltung – Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 18), Berlin 1964
- Böckenförde**, Ernst-Wolfgang Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 3. Auflage, Heidelberg 2004, S. 429–496, (zit.: Böckenförde, HStR II 2004, § Rn. )
- Böttcher**, Oskar Die kommunalen Reichsspitzenverbände, Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, XXII. Jahrgang, 1932, Heft 16/17, Spalte. 741–836
- Bovenschulte**, Andreas *Gemeindeverbände* als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, (Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Band 32), Baden-Baden 2000
- Bubner**, Karl *Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen*: 1947–1967, Düsseldorf 1967

- Bull**, Hans Peter Über Formenwahl, Formwahrheit und Verantwortungsklarheit in der *Verwaltungsorganisation*, in: Max-Emanuel Geis / Dieter Lorenz (Hg.), Staat Kirche Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer, München 2001, S. 545–563
- Busse**, Jürgen Bayerischer Gemeindetag heute und morgen – Geschäftsbericht 2002, BayGTzeitung 2002, S. 312–318
- Bunjes**, Johann / **Geist**, Reinhold Umsatzsteuergesetz: Kommentar, begründet von Bunjes und Geist, erläutert von Helga Zeuner, Bernd Cissée, Hans Heidner u. a., 7. Auflage, München 2003
- Calenberg-Göttingen-Grubenhagensche Ritterschaft** (Hg.) Die Rittergüter der Calenberg-Göttingen-Grubenhagenschen Ritterschaft, bearbeitet von Victor von der Osten, Hannover 1996
- Frhr. v. Campenhausen**, Axel *Staatskirchenrecht: ein Studienbuch*, (Juristische Kurzlehrbücher), 3. Auflage, München 1996
- Chemnitz**, Jürgen / **Johnigk**, Frank Rechtsberatungsgesetz: Kommentar, 11. Auflage, Köln 2003
- Chotjewitz**, Iwan Die *Organisationsgewalt* nach den Verfassungen der deutschen Bundesländer, (Verfassungs- und Verwaltungsrecht unter dem Grundgesetz, Band 19), Frankfurt am Main 1995
- Creifelds**, Carl *Rechtswörterbuch*, begründet von Carl Creifelds, herausgegeben von Klaus Weber, bearbeitet von Dieter Guntz, Friedrich Quack, Christiane König u. a., 17. Auflage, München 2002
- Czerny**, Wolfgang Die *Partizipation* der bayerischen kommunalen Spitzenverbände an Entscheidungen öffentlich-rechtlicher Institutionen, (Europäische Hochschulschriften, Reihe 2: Rechtswissenschaft, Band 1894), Frankfurt am Main 1996
- Di Fabio**, Udo Staatsaufsicht über formelle Körperschaften des öffentlichen Rechts, BayVBl. 1999, S. 449–454
- Dreier**, Horst *Hierarchische Verwaltung* im demokratischen Staat: Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive, Tübingen 1991
- Dreier**, Horst (Hg.) Grundgesetz: Kommentar, Band 2, Artikel 20–82, Tübingen 1998, (zit.: Bearbeiter in Dreier, GG, Art. Rn. )
- Ebling**, Klaus (Hg.) Blümlich Einkommensteuergesetz, Körperschaftsteuergesetz, Gewerbesteuerengesetz: Kommentar, Band 4, begründet von Blümlich, herausgegeben von Ebling, bearbeitet von Peter Brandis, Walter Danseling, Torsten Ehmcke u. a., München, Loseblatt: Stand 10.2003, (zit.: Bearbeiter in Ebling, Blümlich-KStG, § Rn. )
- Edenfeld**, Stefan Recht der *Arbeitnehmermitbestimmung* – Betriebsverfassung, Personalvertretungsrecht, Unternehmensmitbestimmung, Heidelberg 2003
- Ehlers**, Dirk Verwaltung in *Privatrechtsform*, (Schriften zum öffentlichen Recht, Band 464), Berlin 1984
- Ehlers**, Dirk Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung, Jura 1997, S. 180–186
- Ehlers**, Dirk Anmerkung zu VerfGH NRW, Urteil vom 26.06.2001 (Aktz.: VerfGH 28/00 und 30/00), DVBl. 2001, S. 1601–1603
- Emde**, Ernst Die demokratische *Legitimation* der funktionalen Selbstverwaltung: eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 590) Berlin 1991
- Endrös**, Alfred *Rechtsprechung und Computer* in den neunziger Jahren: am Beispiel von Begriff und Typologie der Körperschaft des öffentlichen Rechts, (Informatik-Fachberichte, Vol. 174), Berlin 1988
- Engeli**, Christian Zur Geschichte der regionalen Städtetage, Archiv für Kommunalwissenschaften 19. Jahrgang 1980, S. 173–199
- Erbguth**, Wilfried / **Stollmann**, Frank Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Rechtssubjekte? – Zu den Kriterien bei der Wahl der Rechtsform, DÖV 1993, S. 798–809
- Erichsen**, Hans-Uwe *Kommunalrecht* des Landes Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1988

- Erichsen**, Hans-Uwe / **Ehlers**, Dirk (Hg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, bearbeitet von Peter Badura, Martin Burgi, Ehlers u. a., 12. Auflage, Berlin 2002, (zit.: Bearbeiter in Erichsen/Ehlers, Verwaltungsrecht, § Rn. )
- Felix**, Günther / **Carlé**, Dieter Steuererlasse in Karteiform: Nachschlagewerk der Erlasse und Verfügungen der Finanzverwaltungen, Band 31: IntStR - KStG § 5, Köln 1991, Loseblatt: Stand 08.2004, (zit.: Felix/Carlé, STEK, Gesetz § Nr. )
- Fitting**, Karl Betriebsverfassungsgesetz: Handkommentar, begründet von Fitting, bearbeitet von Gerd Engels, Friedrich Heither, Heinrich Kaiser u. a., 21. Auflage, München 2002, (zit.: Fitting, BetrVG, § Rn. )
- Forsthoff**, Ernst Die öffentliche *Körperschaft im Bundesstaat* – Eine Untersuchung über die Bedeutung der institutionellen Garantie in den Artikeln 127 und 137 der Weimarer Verfassung, (Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Band 3), Tübingen 1931
- Forsthoff**, Ernst Lehrbuch des *Verwaltungsrechts*, Band 1: Allgemeiner Teil, 8. Auflage, München 1961
- Forsthoff**, Ernst Lehrbuch des *Verwaltungsrechts*, Band 1: Allgemeiner Teil, 10. Auflage, München 1973
- Frantza**, Andreas Der Allgemeine Hannoversche *Klosterfonds* und die Klosterkammer Hannover: Untersuchung zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung, (Schriften zum Staatskirchenrecht, Band 2), Frankfurt am Main 2000
- Frege**, Michael / **Keller**, Ulrich / **Riedel**, Ernst *Insolvenzrecht*, (Handbuch der Rechtspraxis, Band 3), begründet von Siegfried Schrader, fortgeführt von Wilhelm Uhlenbruck und Karl Delhaes, bearbeitet von Frege, Keller und Riedel, 6. Auflage, München 2002
- Friesenhahn**, Ernst Die *Kirchen* und Religionsgemeinschaften *als Körperschaften* des öffentlichen Rechts, in: Friesenhahn / Ulrich Scheuner, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Erster Band, 1. Auflage, Berlin 1974, S. 545–585, (zit.: Friesenhahn, HdbStKirchR I, 1. Auflage, S. )
- Galli**, Albert Die Rechnungslegung nichtwirtschaftlicher gemeinnütziger Vereine, DStR 1998, S. 263–268
- Ganser**, Armin *Zwanzig Jahre Bayerischer Jugendring* : Ideengeschichte und Dokumentation, Ein Beitrag zur Geschichte der Jugendarbeit nach 1945, München 1967
- Geiecke**, Eberhard Die Entstehung und Entwicklung der ritterschaftlichen *Kreditinstitute* in Niedersachsen – eine rechtsgeschichtliche Studie über den Ursprung und die Entwicklung der rechtlichen Struktur der vier im Raume Niedersachsen beheimateten Ritterschaftlichen Kreditinstitute, Diss. Bonn 1978
- Geißelmann**, Friedrich Die kommunalen *Spitzenverbände* – Interessenvertretung und Verwaltungsreform, (Schriften zum öffentlichen Recht, Band 270), Berlin 1975
- Geißler**, Theodor Zur Neuregelung der Zwangsvollstreckung gegen den Fiskus, NJW 1953, S. 1853–1856
- Giehl**, Friedrich Verwaltungsverfahrensrecht in Bayern: Kommentar zum BayVwVfG und *BayVwZVG*, München, Loseblatt: Stand 07.2003
- Glanegger**, Peter / **Güroff**, Georg Gewerbesteuerrecht, 5. Auflage, München 2002, (zit.: Bearbeiter in Glanegger/Güroff, GewStG, § Rn. )
- Göb**, Rüdiger Die kommunalen Spitzenverbände: Erstarrung oder Aufbruch, Der Landkreis 1969, S. 5–9
- von der Groeben**, Klaus / **von der Heide**, Hans-Jürgen *Geschichte des Deutschen Landkreistages*, (Der Kreis, Band 5), Köln 1981
- Grundmann**, Herbert *Geschichte der Monumenta Germaniae Historica 1819–1969*, München 1969
- Gundlach**, Ulf Die Insolvenzfähigkeit juristischer Personen und Vermögen des öffentlichen Rechts, DÖV 1999, S. 815–823

- Gundlach**, Ulf / **Frenzel**, Volkhard / **Schmidt** Nikolaus Die Insolvenzunfähigkeit nach der InsO, NZI 2000, S. 561–568
- Hagel**, Bernhard / **Simmacher**, Georg / **Huber**, Thomas Vom Bayerischen Kreistagsverband zum *Verband* der bayerischen Bezirke: Geschichte und Ausprägungen gebietskörperschaftlicher Interessenvertretungen auf der 3. kommunalen Selbstverwaltungsebene in Bayern, (Materialien zur Geschichte des Bayerischen Schwabens, Band 8), 2. Auflage, Augsburg 2003
- Hagenlücke**, Heinz Beiträge zur *Geschichte des Landkreistages*, in: Franz Möller / Joachim Bauer, Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen: 1947–1997, (Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Band 10), Köln 1997, S. 61–232
- Hahn**, Traugott Das Recht der Gemeinden zur Mitgliedschaft in kommunalen *Interessenverbänden* – Vornehmlich dargestellt am Beispiel der Beteiligung am Deutschen Städtetag, Diss. Heidelberg 1972
- Hanle**, Adolf / **Drodowski**, Günther / **Scholze-Stubenrecht**, Werner (Hg.) *Brockhaus-Enzyklopädie*: in 24 Bänden, Band 8: Frau – Gros, 19. Auflage, Mannheim 1989  
Band 21: Sr – Teo, 19. Auflage, Mannheim 1993
- Haug**, Hans *Menschlichkeit für alle: Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds*, 2. Auflage, Bern 1993
- Hauser**, Werner Die Wahl der *Organisationsform* kommunaler Einrichtungen: Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationsformen, (Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, Band 8) Köln 1987
- Hauth**, Rudolf / **Hillermeier**, Heinz / **Bonengel**, Werner (Hg.) *Verwaltungsgemeinschaft und Zweckverbände* – Kommentar für die Praxis der kommunalen Zusammenarbeit in Bayern, Kronach, Loseblatt: Stand 08.2003
- Heinrich**, Bernd Der *Amtsträgerbegriff* im Strafrecht: Auslegungsrichtlinien unter besonderer Berücksichtigung des Rechtsguts der Amtsdelikte, (Strafrechtliche Abhandlungen, NF, Band 132), Berlin 2001
- Heinz**, Rolf Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl: Der Deutsche *Bauernverband*, Gütersloh 1992
- Held**, Wilhelm / **Becker**, Ernst / **Decker**, Heinrich / **Kirchhof**, Roland / **Krämer**, Franz / **Wansleben**, Rudolf (Hg.) *Kommunalverfassungsrecht* Nordrhein-Westfalen, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO), Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO), Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG), Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO), Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet (KVRG) ; Kommentare, Wiesbaden, Loseblatt, Stand: 08.2003
- Hendler**, Reinhard Wirtschaftliche Selbstverwaltung im Staat der Gegenwart, DÖV 1986, S. 675–685
- Hendler**, Reinhard Selbstverwaltung als *Ordnungsprinzip*. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft, Köln 1984
- Henssler**, Martin / **Prütting**, Hanns (Hg.) Bundesrechtsanwaltsordnung mit Rechtsanwaltsprüfungsgesetz, EuRAG, Eignungsprüfungsverordnung, Berufs- und Fachanwaltsordnung, Rechtsberatungsgesetz, Partnerschaftsgesellschaftsgesetz und CCBE-Berufsregeln: Kommentar, herausgegeben von Henssler und Prütting, bearbeitet von Thomas Dittmann, Horst Eylmann, Anne Federle u. a., 2. Auflage, München 2004, (zit.: Bearbeiter in Henssler/Prütting, BRAO, Gesetz Art. § Rn. )
- Hill**, Hermann Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart, DVBl. 1989, S. 321–327
- Hindersmann**, Ulrike Der *ritterschaftliche Adel* im Königreich Hannover 1814–1866, (Veröffentlichungen der historischen Kommission für Niedersachsen und Bremen, Band 203), Hannover 2001
- Hockenbrink**, Ullrich Archivgesetz Nordrhein-Westfalen, Vieselbach 1993

- Hofmann, Jochen** Vom „Verband der Landgemeinden Bayerns e.V.“ zum „*Bayerischen Gemeindetag*“, in: Franz-Ludwig Knemeyer, *Bayerische Gemeinden – Bayerischer Gemeindetag: Festschrift 75 Jahre Bayerischer Gemeindetag*, mit Beiträgen von Wilfried Berg u. a., München 1987, S. 1–94
- Hollerbach, Alexander** Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in : Joseph Listl / Dietrich Pirson, *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1994, S. 253–287, (zit.: Hollerbach, *HdbStKirchR I*, S. )
- Hollerbach, Alexander** Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band VI, 2. Auflage, Heidelberg 2001, S. 471–556, (zit.: Hollerbach, *HStR VI* 2001, § Rn. )
- Hübschmann, Walter / Hepp, Ernst / Spitaler, Armin** Abgabenordnung – Finanzgerichtsordnung: Kommentar, bearbeitet von Hartmut Söhn, Christel Alber, Albert Beermann u. a., Band VI §§ 202–258 AO, 10. Auflage, Köln 1995, Loseblatt: Stand 10.02, (zit.: Bearbeiter in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, § Rn. )
- Irriger, Ullrich** Genossenschaftliche *Elemente* bei öffentlichen Körperschaften, (Kooperations- und genossenschaftswissenschaftliche Beiträge, Band 27), Münster 1991
- Isensee, Josef** *Subsidiaritätsprinzip* und Verfassungsrecht – Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, (Schriften zum öffentlichen Recht, Band 80), Berlin 1968
- Isensee, Josef** Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 5, 2. Auflage, Heidelberg 2000, S. 143–241, (zit.: Isensee, *HStR V* 2000, § Rn. )
- Jarass, Hans / Pieroth, Bodo** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage, München 2002, (zit.: Bearbeiter in Jarass/Pieroth, GG, Art. Rn. )
- Jellinek, Georg** *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Auflage, Tübingen 1905
- Jestaedt, Matthias** *Demokratieprinzip* und Kondominialverwaltung: Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, (Schriften zum öffentlichen Recht, Band 635), Berlin 1993
- Jobst, Heinz** *60 Jahre Bayerischer Städteverband*, München 1956 (= Sonderdruck aus der Bayerische Bürgermeister, Heft 6/7, 1956)
- Kahl, Wolfgang** *Die Staatsaufsicht*: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden, (*Jus Publicum*, Band 59), Tübingen 2000
- Kehr, Paul** *Die Preußische Akademie und die Monumenta Germaniae und deren neue Satzung*, Sonderausgabe aus den Sitzungsberichten der preußischen Akademie der Wissenschaften, Phil.-Hist. Klasse 1935, Berlin 1935
- Kellermeier, Martina** Die kommunalen *Spitzenverbände* in Bayern, Rechtsnatur, Aufgaben, aktuelle Stellung und Zukunftsperspektiven, Diplomarbeit Hochschule für Politik, München 2002
- Kempfen, Bernhard** Die *Formenwahlfreiheit* der Verwaltung: die öffentliche Verwaltung zwischen öffentlichem und privatem Recht, (Studien zum öffentlichen Recht, Band 43), München 1989
- Kirchhof, Hans-Peter / Lwowski, Hans-Jürgen / Stürner, Rolf (Hg.)** Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung, Band 1 §§ 1–102, herausgegeben von Kirchhof, Lwowski und Stürner, bearbeitet von Georg Bitter, Helmut Brandes, Wolfgang Breuer u. a., München 2001, (zit.: Bearbeiter in Kirchhof/Lwowski/Stürner, *MK InsO I*, § Rn. )

- Kirchhof, Paul** Die Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Joseph Listl / Dietrich Pirson, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1994, S. 651–687, (zit.: Kirchhof, HdbStKirchR I, S. )
- Kirchhof, Paul** Mittel staatlichen Handelns, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, 2. Auflage, Heidelberg 1996, S. 121–210, (zit.: Kirchhof, HStR III 1996, § Rn. )
- Klein, Hans H.** Demokratie und *Selbstverwaltung*, in: Roman Schnur (Hg.), Festschrift für Ernst Forsthof zum 70. Geburtstag, 2. Auflage, München 1974, S. 165–185
- Kleine-Cosack, Michael** Berufständische *Autonomie* und Grundgesetz, (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 32), Baden-Baden 1986
- Kluge, Friedrich** *Etymologisches Wörterbuch* der deutschen Sprache, bearbeitet von Elmar Seebold, 24. Auflage, Berlin 2002
- Kluth, Winfried** Funktionale *Selbstverwaltung*: verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, (Jus Publicum, Band 26), Tübingen 1997
- Knemeyer, Franz-Ludwig** Kommunale Spitzenverbände – staatsnotwendige Anwälte öffentlichen Interesses im demokratisch dezentralisierten Rechtsstaat, KommJur 2005, S. 361–364
- Knemeyer, Franz-Ludwig** Bayerisches *Kommunalrecht*, (Rechtswissenschaft heute), 11. Auflage, Stuttgart 2004
- Knöpfle, Franz** Die *Körperschaften* des öffentlichen Rechts im formellen Sinn, in Willi Blümel/Detlef Merten/Helmut Quaritsch (Hg.), Verwaltung im Rechtsstaat – Festschrift für Carl Hermann Ule zum 80. Geburtstag am 26. Februar 1987, Köln 1987, S. 93–120
- Knöpfle, Franz** Die *Verleihung* des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und der beamtenrechtlichen Dienstherrenfähigkeit an den Verband der bayerischen Bezirke (Gutachten für den Verband der bayerischen Bezirke), ohne Ort 1987
- Knöpfle, Franz** Die Zuständigkeit der *Rechnungshöfe* für die Prüfung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, Köln 1988
- Knopp, Werner** Kultur der Regionen – Die Landschaften und *Landschaftsverbände* in Niedersachsen : Vortrag, gehalten beim „Abend der Landschaften“ am 13. Februar 1997 in Hannover, Zentralverwaltung der VGH, <[http://www.allvin.de/vortrag\\_knopp.html](http://www.allvin.de/vortrag_knopp.html), Stand: 03.05.2004>
- Knorr, Georg** Geschichte des Bayerischen Städtebundes, Das Bayerland 36. Jahrgang (1925), S. 161–164
- Kopp, Ferdinand / Ramsauer, Ulrich** Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, begründet von Kopp, fortgeführt von Ramsauer, 8. Auflage, München 2003, (zit.: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § Rn. )
- Kopp, Ferdinand / Schenke, Wolf-Rüdiger** Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar, begründet von Kopp, fortgeführt von Schenke, 13. Auflage, München 2003, (zit.: Kopp/Schenke, VwGO, § Rn. )
- Korintenberg, Werner / Lappe, Friedrich / Bengel, Manfred / Reimann, Wolfgang (Hg.)** Kostenordnung: Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit; Kommentar, begründet von Korintenberg, bearbeitet von Lappe, Bengel, Reimann u. a., 15. Auflage, München 2002, (zit.: Bearbeiter in Korintenberg/Lappe/Bengel/Reimann, KostO)
- Korte, Heinrich / Rebe, Bernd (Hg.)** *Verfassung* und Verwaltung des Landes Niedersachsen, begründet von Korte, fortgeführt von Rebe unter Mitarbeit von Manfred Berenskötter, Gerhard Dronsch und Theodor Elster, 2. Auflage, Göttingen 1986
- Krabatsch, Josef** Das Anhörungsrecht der Kommunalen Spitzenverbände, KommunalPraxis Bayern 2000, S. 284–287
- Krebs, Walter** Verwaltungsorganisation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, 2. Auflage, Heidelberg 1996, S. 567–622, (zit.: Krebs, HStR III 1996, § Rn. )

- Kuhl**, Thomas / **Wagner**, Kersten Das Insolvenzzrisiko der Gläubiger kommunaler Eigengesellschaften – Eine Orientierung zum derzeitigen Meinungsstand, ZIP 1995, S. 433–445
- Kunze**, Richard / **Hekking**, Klaus Gesetz über kommunale Zusammenarbeit für Baden-Württemberg : Kommentar, Stuttgart 1981, (zit.: Kunze/Hekking, GKZ, § Erl. )
- Lackner**, Karl / **Kühl**, Kristian Strafrechtsgesetz mit Erläuterungen, 24. Auflage, München 2001, (zit.: Bearbeiter in Lackner/Kühl, StGB, § Rn. )
- Landkreisverband Bayern** (Hg.) Die bayerischen *Landkreise und ihr Verband*, München 1977
- Lange**, Tanja 50 Jahre spannungsvolle Harmonie – 50 Jahre *Freie Akademie* der Künste, Hamburg 2000
- Larenz**, Karl / **Canaris**, Claus-Wilhelm (Hg.) *Methodenlehre* der Rechtswissenschaft, 3. Auflage, Berlin 1995
- Laux**, Bernhard Die Adeligen Klöster in Schleswig-Holstein, Rechtsstellung und Staatsaufsicht, SHAnzeigen 1959, S. 2–4
- Lehmann**, Jens Die *Konkursfähigkeit* juristischer Personen des öffentlichen Rechts, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 779), Berlin 1999
- Leisner**, Walter Errichtung und Einrichtung juristischer Personen in Bayern, BayVBl. 1967, S. 329–332
- Lindemann**, Georg Die rechtlichen Grundlagen der *Landschaften* und ihr Aufgabenkreis, Denkschrift von Lindemann aus dem Jahre 1959, herausgegeben von der Calenberg-Grubenhagensche Landschaft, (Calenberg-Grubenhagensche Studien, Heft 5), Göttingen 1973
- Lissack**, Gernot Bayerisches *Kommunalrecht*, 2. Auflage, München 2001
- Loeser**, Roman *System des Verwaltungsrechts*, Band 2: Verwaltungsorganisationsrecht, Baden-Baden 1994
- Löwer**, Wolfgang / **Tettinger**, Peter Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002, (zit.: Bearbeiter in Löwer/Tettinger, LV NW, Art. Rn. )
- Lüke**, Gerhard / **Wax**, Peter (Hg.) Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen, Band 3 §§ 803–1066, herausgegeben von Lüke und Wax, bearbeitet von Dieter Eickmann, Peter Gottwald, Meinhard Heinze u. a., 2. Auflage, München 2001, (zit.: Bearbeiter in Lüke/Wax, MK ZPO, § Rn. )
- Magg**, Wolfgang Die kommunalen Spitzenverbände in Bayern, APF 1980, S. 113–117
- Markl**, Hermann / **Meyer**, Dieter Gerichtskostengesetz mit Gerichtsvollzieherkosten: Kommentar, 5. Auflage, Berlin 2003, (zit.: Markl/Meyer, GKG, § Rn. )
- Marx**, Friederike Kommunale Spitzenverbände Bayerns künftig in Brüssel vertreten, BayBgm 1993, S. 10–11
- Matzerath**, Horst *Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung*, Stuttgart 1970 (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Band 29), Stuttgart 1970
- Maunz**, Theodor / **Dürig**, Günter Grundgesetz: Kommentar, begründet von Maunz und Dürig, fortgeführt von Peter Badura, Udo di Fabio, Matthias Herdegen, Roman Herzog u. a., München, Loseblatt: Stand 02.2003
- Maurer**, Hartmut Allgemeines *Verwaltungsrecht*, 15. Auflage, München 2004
- Mecking**, Christoph Höhere *Kommunalverbände* im politischen Spannungsfeld, Sinzheim 1994
- Meder**, Theodor Die Verfassung des Freistaates Bayern: Handkommentar, 4. Auflage, München 1992, (zit.: Meder, BV, Art. Rn. )
- von Meier**, Ernst *Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* 1680–1866, *Erster Band: Die Verfassungsgeschichte*, Leipzig 1898
- Meincke**, Jens Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz: Kommentar, 13. Auflage, München 2002, (zit.: Meincke, ErbStG, § Rn. )
- Meyer**, Hilmer / **Knorn**, Manfred *Recht und Steuern der Vereine: Der Verein und das Zivilrecht, Der Verein und das öffentliche Recht, Die Steuern des Vereins, Der Verein und die Steuern anderer, Gesetzestexte und Verwaltungsvorschriften*, (Wolfs Fachberater, Band 10), 5. Auflage, Berg 2003

- Miedtank**, Werner Die *Zwangsvollstreckung* gegen Bund, Länder, Gemeinden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, (Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Band 55), Göttingen 1964
- Mronz**, Dieter *Körperschaften* und Zwangsmitgliedschaft – Die staatsorganisations- und grundrechtliche Problematik der Zwangsverbände aufgezeigt am Beispiel von Arbeitnehmerkammern, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 209), Berlin 1973
- Müller**, Nikolaus *Rechtsformenwahl* bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional Choice), (Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen, Band 4), Köln 1993
- Nährlich**, Stefan / **Zimmer**, Annette Am Markt bestehen oder untergehen? Strategie und Struktur von Deutschem Roten Kreuz und Diakonie im Vergleich, in: Ulrich von Alemann / Bernhard Weßels (Hg.), *Verbände in vergleichender Perspektive*. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld, Berlin 1997, S. 253–279
- Nawiasky**, Hans / **Leusser**, Claus / **Schweiger**, Karl / **Zacher**, Hans Die Verfassung des Freistaates Bayern: Kommentar, begründet von Nawiasky, herausgegeben von Schweiger und Franz Knöpfle, 2. Auflage, München, Loseblatt: Stand 06.2003, (zit.: Bearbeiter in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, BV, Art. Rn. )
- Neumann**, Heinzgeorg Die niedersächsische Verfassung: Handkommentar, 3. Auflage, Stuttgart 2000, (zit.: Neumann, NV, Art. Rn. )
- Niedersächsischer Landesrechnungshof** *Bemerkungen und Denkschrift* des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 1973, LT-Drucks. 8/1280 vom 01.12.1975, S. 108
- Obermayer**, Klaus *Verwaltungsakt* und innerdienstlicher Rechtsakt, unveränderter Nachdruck der 1956 erschienen Dissertation, Stuttgart 1986
- Oebbecke**, Janbernd *Zweckverbandbildung* und Selbstverwaltungsgarantie, (Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, Band 1), Köln 1982
- Oebbecke**, Janbernd *Gemeindeverbandsrecht* Nordrhein-Westfalen: eine systematische Darstellung, (Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, Band 5), Köln 1984
- Oebbecke**, Janbernd Weisungs- und unterrichtungsfreie *Räume* in der Verwaltung, (Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, Band 7), Köln 1986
- Oehl**, Wolfgang Die *Rechtsstellung* des Deutschen Roten Kreuzes unter besonderer Berücksichtigung des Bayerischen Roten Kreuzes und der Wasserwacht in Bayern, Diss. Würzburg 1966
- Opet**, Otto Klosterrecht und Reichsverfassung, ZSHG 51. Band (1922), S. 207–227
- Ossenbühl**, Fritz Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 3, 2. Auflage, Heidelberg 1996, S. 315–349, (zit.: Ossenbühl, HStR III 1996, § Rn. )
- Pahlke**, Armin / **Franz**, Willy Grunderwerbsteuergesetz: Kommentar, 2. Auflage, München 1999, (zit.: Bearbeiter in Pahlke/Franz, GrEStG, § Rn. )
- Palandt**, Otto Bürgerliches Gesetzbuch : mit Einführungsgesetz (Auszug), BGB- Informationspflichten-Verordnung, Unterlassungsklagengesetz, Produkthaftungsgesetz, Erbbaurechtsverordnung, Wohnungseigentumsgesetz, Hausratsverordnung, Lebenspartnerschaftsgesetz, Gewaltschutzgesetz (Auszug), (Beck'sche Kurzkomentare, Band 7), begründet von Palandt, bearbeitet von Peter Bassenge, Gerd Brudermüller, Uwe Diederichsen u. a., 64. Auflage, München 2005, (zit.: Bearbeiter in Palandt, BGB, § Rn. )
- Pestalozza**, Christian *Formenmissbrauch* des Staates: Zu Figur und Folgen des "Rechtsmissbrauchs" und ihrer Anwendung auf staatliches Verhalten, (Münchener Universitätsschriften, Reihe der Juristischen Fakultät, Band 28), München 1973



- Pfohl, Gerhard** Der Unterschied zwischen Personalvertretung (BayPVG) und betrieblicher *Mitbestimmung* – und seine Konsequenzen, Diss. Erlangen-Nürnberg 1995
- Plantholz, Markus** Funktionelle *Selbstverwaltung* des Gesundheitswesens im Spiegel der Verfassung, (Rostocker rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 3), Berlin 1998
- Pohle, Ekhard** *Interessenverbände* der öffentlichen Hand – Der Anteil der Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts am privatrechtlichen Verbandswesen zur Interessenvertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Verwaltungsarchiv 53 (1962); S. 201–240 und 333–382; unveränderter Nachdruck Bad Feilnbach 1994
- Prandl, Josef / Gillessen, Joachim** Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit – *KommZG*, (Schriftenreihe des Bayerischen Gemeindetages, Band 4a), 5. Auflage, München 1985
- Primetshofer, Bruno** Die Religionsverbände, in: Joseph Listl / Heribert Schmitz, Handbuch des katholischen Kirchenrechts, 2. Auflage, Regensburg 1999
- Püttner, Günter (Hg.)** Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, *HKWP*, Band 2 Kommunalverfassung, 2. Auflage Berlin 1981, § 41, S. 432ff und S. 474ff,
- Püttner, Günter** Die öffentlichen *Unternehmen* – Ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft, 2. Auflage, Stuttgart 1985
- Reichert, Bernhard** Handbuch des *Vereins-* und *Verbandsrechts*, 9. Auflage, Neuwied 2003
- Reinicke, Wolf-Rüdiger** *Landstände* im Verfassungsstaat – Verfassungsgeschichte und gegenwärtige Rechtsstellung der Landschaften und Ritterschaften in Niedersachsen (Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Band 91), Göttingen 1975
- Reinicke, Wolf-Rüdiger** Landstände, Landschaften und Ritterschaften, in: Calenberg-Göttingen-Grubenhagensche Ritterschaft (Hg.), bearbeitet von Victor Jürgen von der Osten, Die Rittergüter der Calenberg-Göttingen-Grubenhagenschen Ritterschaft, Hannover 1996, S. 277–279
- Renck, Ludwig** Fragen zur Korporationsqualität von Religionsgemeinschaften, BayVBl. 1984, S. 708–714
- Renck, Ludwig** Die Rechtsstellung des Bayerischen Roten Kreuzes, NVwZ 1987, S. 563–564
- Renck, Ludwig** Sonderurlaub für Veranstaltungen von Bekenntnisgemeinschaften, NVwZ 1987, S. 669–671
- Renck, Ludwig** Zur Bildung sog. Körperschaften des öffentlichen Rechts im formellen Sinne, BayVBl. 1993, S. 452–456
- Rennen, Günter / Caliebe, Gabriele** Rechtsberatungsgesetz: mit Ausführungsverordnungen und Erläuterungen, 3. Auflage, München 2001, (zit.: Rennen/Caliebe, RBerG, § Rn. )
- Riebold, Peter** Die *forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse* des Gesetzes über forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse vom 1. September 1969 – unter besonderer Berücksichtigung ihrer öffentlichen Aufgabe, Göttingen 1974
- Riederle, Manfred** Kommunale *Spitzenverbände* im Gesetzgebungsverfahren : ihre rechtliche Stellung am Beispiel des Freistaats Bayern, (Augsburger Rechtsstudien, Band 21), Heidelberg 1995
- Riederle, Manfred** Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren – wie soll es in der Praxis ablaufen?, BayBgm 2004, S. 281-285
- Rietdorf, Fritz / Sigulla, Bernhard / Voss, Friedhelm** Handbuch der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen mit Kommentar zum *Landesorganisationsgesetz* einschließlich Verwaltungsvorschriften und Bekanntmachungen, 2. Auflage, Köln 1966
- Ritterschaft des vormaligen Fürstentums Hildesheim (Hg.)** *Die Rittersitze des vormaligen Fürstentums Hildesheim*, bearbeitet von Armgard von Reden-Dohna, 2. Auflage, Göttingen 1996

- Romeyk, Horst** Kleine *Verwaltungsgeschichte* Nordrhein-Westfalens, (Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen, Reihe C: Quellen und Forschungen, Band 25), Siegburg 1988
- Roters, Wolfgang** Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, DVBl. 1976, S. 359–365
- Sächsische Akademie der Künste** Jahrbuch der Sächsische Akademie der Künste 1996–1998, Dresden 2000
- Sadler, Gerhard** Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz: Kommentar anhand der Rechtsprechung, 5. Auflage, Heidelberg 2002, (zit.: Sadler, VwVG, § Rn. )
- Sauter, Eugen / Waldner, Wolfram** Der eingetragene *Verein*: eine gemeinverständliche Erläuterung des Vereinsrechts unter besonderer Berücksichtigung der neuesten Rechtsprechung, begründet von Sauter, bearbeitet von Waldner, 17. Auflage, München 2001
- Schaffarzik, Bert** *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 14), Stuttgart 2002
- Scheuner, Ulrich** Voraussetzungen und Form der Errichtung öffentlicher *Körperschaften* (außerhalb des Kommunalrechts), in: Hermann Conrad/Hermann Jahrreiß/Paul Mikat u. a. (Hg.), Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin 1967, S. 797–821
- Schmidt-Aßmann, Eberhard** *Verwaltungslegitimation* als Rechtsbegriff, in: Otto Bachof/Peter Badura/Rüdiger Breuer (Hg.), Archiv des öffentlichen Rechts, 116. Band, Tübingen 1991, S. 329–390
- Schmitt-Timmermanns, Rainer / Schäfer, Peter** Die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden wegen bürgerlich-rechtlicher Geldforderungen nach Art. 77 Abs. 1 BayGO, BayVBl. 1989, S. 489–492
- Schneider, Egon** *Logik für Juristen: die Grundlagen der Denklehre und der Rechtsanwendung*, 5. Auflage, München 1999
- Schoch, Friedrich / Schmidt-Aßmann, Eberhard / Pietzner, Rainer** (Hg.) *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*, Band II, München, Loseblatt: Stand September 2003, (zit.: Bearbeiter in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § Rn. )
- Schönke, Adolf / Schröder, Horst** Strafgesetzbuch: Kommentar, begründet von Schönke, fortgeführt von Schröder, bearbeitet von Theodor Lenckner, Albin Eser, Peter Cramer u. a., 26. Auflage, München 2001, (zit.: Bearbeiter in Schönke/Schröder, StGB, § Rn. )
- Schrader, Christian** Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung, (Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Band 45), Baden-Baden 2004
- Schulz Norbert / Stadlöder, Anton** Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (*KommZG*) Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern (VGemO) – Kommentare, München 1994
- Schuschke, Winfried / Walker, Wolf-Dietrich** *Vollstreckung* und vorläufiger Rechtsschutz: Kommentar zum Achten Buch der Zivilprozessordnung, Band I Zwangsvollstreckung §§ 704–915h ZPO, 3. Auflage, Köln 2002
- Schütz, Bernhard / Stocks, Christian** Klosterkirche *Preetz*, (Schnell Kunstführer 1030), München 1975
- Schwegmann, Bruno / Summer, Rudolf** Bundesbesoldungsgesetz: Kommentar, begründet von Schwegmann und Summer, fortgeführt von Theodor Sander, Elmar Stelzer, Herwig von Zwehl u. a., München, Loseblatt: Stand 09.2004, (zit.: Bearbeiter in Schwegmann/Summer, BBesG, § Rn. )
- Schwarzer, Herbert / König, Helmut** Bayerische Bauordnung: Kommentar, begründet von Schwarzer, fortgeführt von König, 3. Auflage, München 2000
- Seeger, Richard** Die kommunalen Spitzenverbände in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen, Funktionen, Effizienz, Archiv für Kommunalwissenschaften 27. Jahrgang 1988, S. 177–199

- Soergel**, Hans Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen: Kohlhammer-Kommentar, begründet von Soergel, Band 1 Allgemeiner Teil, neu herausgegeben von Wolfgang Siebert, Jürgen Baur u. a., bearbeitet von Hermann Fahse, Walter Hadding u. a., 12. Auflage, Stuttgart 1987, (zit.: Bearbeiter in Soergel, BGB I, § Rn. )
- Sperling**, Eberhard Evangelische Klöster und Stifte in Niedersachsen. Anmerkungen zur Geschichte, Rechtslage und Aufgabenstellung, Jahrbuch der Gesellschaft für Niedersächsische Kirchengeschichte 72. Band 1974, S. 137–149
- Starck**, Christian (Hg.) Das Bonner Grundgesetz: Kommentar, begründet von Hermann von Mangoldt, fortgeführt Friedrich Klein, bearbeitet von Karl-Peter Sommermann u. a., Band 2 (Artikel 20–78), München 2000, (zit.: Bearbeiter in Starck, GG, Art. Abs. )
- von Staudinger**, Julius J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Buch 1 Allgemeiner Teil, begründet von von Staudinger, bearbeitet von Helmut Coing, Norbert Habermann und Günter Weick, 13. Auflage, Berlin 1995, (zit.: Bearbeiter in Staudinger, BGB I, § Rn. )
- Stein**, Friedrich / **Jonas**, Martin Kommentar zur Zivilprozessordnung, bearbeitet von Reinhard Bork, Wolfgang Brehm, Wolfgang Grunsky u. a., Band 7 TeilBand 1 §§ 864–945, 21. Auflage, Tübingen 1996, (zit.: Bearbeiter in Stein/Jonas, ZPO, § Rn. )
- Steiner**, Udo (Hg.) Besonderes *Verwaltungsrecht*: ein Lehrbuch, bearbeitet von Hans-Wolfgang Arndt, Klaus Köpp, Martin Oldiges u. a., 7. Auflage, Heidelberg 2003
- Stelkens**, Paul / **Bonk**, Heinz / **Sachs**, Michael (Hg.) Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, herausgegeben von Stelkens, Bonk und Sachs, bearbeitet von Bonk, Dieter Kallerhoff, Werner Neumann u. a., 6. Auflage, München 2001, (zit.: Bearbeiter in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § Rn. )
- Stöber**, Kurt Handbuch zum *Vereinsrecht*, 9. Auflage, Köln 2004
- Stober**, Rolf *Kommunalrecht* in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Stuttgart 1996
- Stodolkowitz**, Heinz-Dieter Die Rechtsstellung und Bedeutung der *Ritterschaften* in Niedersachsen, in: Calenberg-Grubenhagenschen Landschaft (Hg.), Die Rechtsstellung und Bedeutung der Landschaften und der Ritterschaften, (Calenberg-Grubenhagensche Studien, Heft 4), Göttingen 1970
- Streck**, Michael (Hg.) Körperschaftsteuergesetz mit Nebengesetzen: Kommentar, erläutert von Streck, Rolf Schwedehelm, Herbert Olgemöller u. a., 6. Auflage, München 2003, (zit.: Bearbeiter in Streck, KStG, § Anm. )
- Tetfing**, Peter Mitbestimmung in der *Sparkasse* und verfassungsrechtliches Demokratiegebot, (Heidelberger Forum, Band 44), Heidelberg 1986
- Thews**, Gerhard In der Nachfolge von Leibniz – *40 Jahre Akademie* der Wissenschaften und der Literatur, in: Akademie der Wissenschaften und der Literatur (Hg.), Akademie der Wissenschaften und der Literatur Mainz: 1949–1989, Wiesbaden 1989, S. 7–11
- Thoma**, Ludwig *40 Jahre Bayerischer Prüfungsverband*, in: Bayerischer Prüfungsverband öffentlicher Kassen (Hg.), Bayerischer Prüfungsverband öffentlicher Kassen – 40 Jahre im Dienste der bayerischen kommunalen Selbstverwaltung 1920–1960, ohne Ort 1960
- Tipke**, Klaus / **Kruse**, Wilhelm Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung: Kommentar zur AO und FGO (ohne Steuerstrafrecht), Köln, Loseblatt: Stand 08.2003, (zit.: Bearbeiter in Tipke/Kruse, AO, § Rn. )
- Tipke**, Klaus / **Lang**, Joachim Steuerrecht, begründet von Tipke, fortgeführt von Lang, bearbeitet von Heinz-Jürgen Pezzer, 16. Auflage, Köln 1998, (zit.: Tipke/Lang, Steuerrecht, § Rn. )
- Troll**, Max / **Gebel**, Dieter / **Jülicher**, Marc Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz: Kommentar, begründet von Troll, bearbeitet von Gebel und Jülicher, München, Loseblatt, Stand: 10.2003, (zit.: Bearbeiter in Troll/Gebel/Jülicher, ErbStG, § Rn. )

- Troll, Max** Grundsteuergesetz: Kommentar mit Nebengesetzen, Richtlinien und Verwaltungsanweisungen, 7. Auflage, München 1997, (zit.: Troll, GrStG, § Rn. )
- Troll, Max** *Besteuerung* von Verein, Stiftung und Körperschaft des öffentlichen Rechts: Kommentar, 3. Auflage, München 1983
- Tröndle, Herbert / Fischer, Thomas** Strafgesetzbuch und Nebengesetze, (Beck'sche Kurzkommentare, Band 10), begründet von Otto Schwarz, fortgeführt von Eduard Dreher, Tröndle und Fischer, 52. Auflage, München 2004, (zit.: Tröndle/Fischer, StGB, § Rn. )
- Twiehaus, Uwe** Die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, (Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Band 56), Göttingen 1965
- Uhlenbruck, Wilhelm (Hg.)** Insolvenzordnung: Kommentar, begründet von Franz Mentzel, fortgeführt von Georg Kuhn und Uhlenbruck, bearbeitet von Ernst-Dieter Berscheid, Heribert Hirte, Hans-Jochen Lürer u. a., 12. Auflage, München 2003, (zit.: Bearbeiter in Uhlenbruck, InsO, § Rn. )
- Viergutz, Volker** Die kommunalen *Spitzenverbände*. Zu ihrer Geschichte und ihrer archivalischen Überlieferung, in: Hans Reichhardt (Hg.), Berlin in Geschichte und Gegenwart – Jahrbuch des Landesarchivs Berlin 1983, S. 53–74
- Voigt, Rüdiger** Kommunale *Partizipation* am staatlichen Entscheidungsprozeß, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Band 13), Würzburg 1976
- Voll, Otto** Handbuch des Bayerischen Staatskirchenrechts, München 1985, (zit.: Voll, HdBBayStKirchR, S. )
- Walker, Klaus** Die binnendemokratische Struktur des Deutschen Landkreistages nach der Einigung Deutschlands, Archiv für Kommunalwissenschaften 30. Jahrgang 1991, S. 31–46
- Weber, Werner** Das ritterschaftliche *Kreditinstitut* des Fürstentums Lüneburg 1790–1965, Celle 1965
- Wettlaufer, Arno** Die *Vollstreckung* aus verwaltungs-, sozial- und finanzgerichtlichen Titeln zugunsten der öffentlichen Hand, (Schriften zum Prozessrecht, Band 93), Berlin 1989
- Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion (Hg.)** *Duden* : „Das große Wörterbuch der deutschen Sprache“: in zehn Bänden, redaktionell bearbeitet von Werner Scholze-Stubenrecht, Band 4: Gele – Impr, Band 8: Schl – Tace, 3. Auflage, Mannheim 1999
- Wolff, Hans / Bachof, Otto / Stober, Rolf** Verwaltungsrecht: ein Studienbuch, Band 1, neubearbeitet von Stober, (Kurzlehrbücher für das juristische Studium), 11. Auflage, München 1999, (zit.: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § Rn. )
- Wolff, Hans / Bachof, Otto / Stober, Rolf** Verwaltungsrecht: ein Studienbuch, Band 3, neubearbeitet in Zusammenarbeit mit Winfried Kluth und Martin Müller, (Kurzlehrbücher für das juristische Studium), 5. Auflage, München 2004, (zit.: Bearbeiter in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, § Rn. )
- Zöller, Richard** Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und den Einführungsgesetzen, mit Internationalem Zivilprozessrecht, EG-Verordnungen, Kostenanmerkungen: Kommentar, begründet von Zöller, bearbeitet von Reinhold Geimer, Reinhard Greger, Peter Gummer u. a., 24. Auflage, München 2004, (zit.: Stöber in Zöller, ZPO, § Gesetz Rn. )

# Rechtsprechungsverzeichnis

Das Rechtsprechungsverzeichnis ist nach Gericht und in zeitlicher Abfolge geordnet. Um ein schnelles Auffinden der Entscheidung zu ermöglichen sind die Gerichte und die Fundstellen der Entscheidungen hervorgehoben.

## **BVerfG**

- Beschluss vom 20.02.1957 (Aktz.: 1 BvR 441/53), **BVerfGE 6**, S. 257–273  
Beschluss vom 17.02.1965 (Aktz.: 1 BvR 732/64), **BVerfGE 18**, S. 385–388  
Beschluss vom 02.05.1967 (Aktz.: 1 BvR 578/63), **BVerfGE 21**, S. 362–378  
Beschluss vom 31.03.1971 (Aktz.: 1 BvR 744/67), **BVerfGE 30**, S. 415–428  
Beschluss vom 21.09.1976 (Aktz.: 2 BvR 350/75), **BVerfGE 42**, S. 312–345  
Beschluss vom 15.02.1978 (Aktz.: 2 BvR 134, 268/76), **BVerfGE 47**, S. 253–285  
Beschluss vom 25.03.1980 (Aktz.: 2 BvR 208/76), **BVerfGE 53**, S. 366–420  
Urteil vom 08.07.1982 (Aktz.: 2 BvR 1187/80), **BVerfGE 61**, S. 82–118  
Urteil vom 31.10.1990 (Aktz.: 2 BvF 3/89), **BVerfGE 83**, S. 60–81  
Beschluss vom 22.06.1995 (Aktz.: 2 BvL 37/91), **BVerfGE 93**, S. 121–165  
Beschluss vom 05.12.2002 (Aktz.: 2 BvL 5, 6/98), **BVerfGE 107**, S. 59–103

## **BGH**

- Beschluss vom 14.07.1966 (Aktz.: II ZB 2/66), **BGHZ 45**, S. 395–399  
Urteil vom 28.01.1976 (Aktz.: 2 StR 696/75), **BGHSt 26**, S. 267–270  
Urteil vom 09.10.1990 (Aktz.: 1 StR 538/89), **BGHSt 37**, S. 191–192  
Urteil vom 22.04.1996 (Aktz.: II ZR 65/95), **NJW-RR 1996**, S. 866–867  
Urteil vom 15.03.2001 (Aktz.: 5 StR 454/00), **BGHSt 46**, S. 310–321  
Urteil vom 09.01.2003 (Aktz.: III ZR 217/01), **BGHZ 153**, S. 268–272  
Urteil vom 14.11.2003 (Aktz.: 2 StR 164/03), **NJW 2004**, S. 693–696

## **BFH**

- Urteil vom 01.03.1951 (Aktz.: I 52/50 U), **BFHE 55**, S. 311–316  
Urteil vom 01.04.1965 (Aktz.: V 131/62 U), **BFHE 82**, S. 263–267  
Urteil vom 08.02.1995, (Aktz.: I R 73/94), **BFHE 177**, S. 86–92

## **andere Gerichte**

- OLG Kiel**, Urteil vom 16.11.1926 (Aktz.: 2 U 155/26), in: **Schleswig-Holsteinische Anzeigen** für das Jahr 1927 (21. Jahrgang), S. 60–62  
**RG**, Urteil des Reichgerichtshofs vom 30.06.1927, (Aktz.: IV 49/27), in: **Schleswig-Holsteinische Anzeigen** für das Jahr 1928 (22. Jahrgang), S. 23f.  
**RFH**, Urteil vom 06.06.1928, (Aktz.: I A 128/28), **RFHE 23**, S. 301–309  
**BayVerfGH**, Entscheidung vom 13.04.1962 (Aktz.: Vf. 107-VIII-60), **BayVerfGH 15**, S. 22–29  
**BayObLG**, Beschluss vom 25.03.1969 (Aktz.: BReg. 2 Z 96/68), **BayObLGZ 1969**, S. 89–95 (94)  
**BayVerfGH**, Entscheidung vom 23.12.1971 (Aktz.: 28-VII-71), **BayVerfGH 24**, S. 199–225  
**BayVerfGH**, Entscheidung vom 23.10.1991 (Aktz.: Vf. 1-VII-91), **NVwZ-RR 1992**, S. 523–525  
**BayVerfGH**, Entscheidung vom 19.01.1994 (Aktz.: Vf 89, 92 – III – 92), **BayVerfGH 47**, S. 1–35  
**BayObLG**, Beschluss vom 21.10.1999 (Aktz.: I Z BR 184/98), **NJW-RR 2000**, S. 456–458  
**VerfGH NRW**, Urteil vom 26.06.2001 (Aktz.: VerfGH 28/00 und 30/00), in **DVBl. 2001**, S. 1595–1601  
**BayObLG**, Beschluss vom 10.09.2002 (Aktz.: Verg 23/02) in **NZBau 2003**, S. 348–349



## **Lebenslauf**

Ich wurde 1973 in München geboren. Während der Schulzeit war ich mit dem American Field Service, einem eingetragenen Verein, ein Jahr im Ausland. Nach dem Abitur 1992 studierte ich in Passau, Santiago de Chile und Heidelberg Rechtswissenschaften. Im Anschluss absolvierte ich das Rechtsreferendariat im Oberlandesgerichtsbezirk München und in Speyer. Die Berufstätigkeit nahm ich 2000 bei der Rechtsanwaltskammer für den Oberlandesgerichtsbezirk München, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, auf. Von 2003 bis 2005 schrieb ich diese Dissertation und bin seitdem bei der Steuerberaterkammer München tätig.







