

WINFRIED KLUTH

Funktionale  
Selbstverwaltung

*Jus Publicum*

26

---

**Mohr Siebeck**

**JUS PUBLICUM**  
Beiträge zum öffentlichen Recht

Band 26





Winfried Kluth

# Funktionale Selbstverwaltung

Verfassungsrechtlicher Status –  
verfassungsrechtlicher Schutz

Mohr Siebeck

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Kluth, Winfried:*

Funktionale Selbstverwaltung : verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz / Winfried Kluth. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1997

(Jus Publicum ; Bd. 26)

ISBN 3-16-146815-5

978-3-16-158119-9 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1997 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Pfäffingen aus der Garamond Antiqua belichtet, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Weissenstein in Pforzheim gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

## Vorwort

Hinter dem noch jungen Begriff der funktionalen Selbstverwaltung verbirgt sich ein weites Spektrum von Organisationen. Es reicht von den Universitäten und den berufsständischen Kammern über die Industrie- und Handelskammern und Sozialversicherungsträger bis hin zu Waldwirtschaftsgenossenschaften und Lotsenbrüderschaften. Die Bedeutung der funktionalen Selbstverwaltung zeigt sich unter anderem daran, daß die Sozialversicherungsträger über 90 % der Bevölkerung erfassen und den Industrie- und Handelskammern bundesweit mehr als 3,2 Millionen Gewerbetreibende angehören.

Obwohl das wissenschaftliche Interesse an der funktionalen Selbstverwaltung in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist und zu Einzelfragen inzwischen gründliche Untersuchungen vorliegen, fehlt es nach wie vor an einer Gesamtdarstellung ihrer Erscheinungsformen und einer ausdifferenzierten Bereichsdogmatik, mit deren Hilfe dieser typisch deutsche Verwaltungstyp in die Struktur der Verfassungsordnung des Grundgesetzes eingegliedert werden kann. Die vorliegende Untersuchung will einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke leisten.

Bei der Verwirklichung dieses Vorhabens konnte sich der Verfasser nicht alleine auf Literatur und Rechtsprechung stützen. In den meisten Fällen war zunächst eine Erforschung der Rechtstatsachen „vor Ort“ erforderlich. Die Erträge dieser Arbeit spiegeln sich im zweiten Teil der Untersuchung wieder. Sie sind zugleich Beleg einer erfreulichen Kooperationsbereitschaft vor allem der Geschäftsführer der Träger funktionaler Selbstverwaltung, die bereitwillig Auskünfte erteilt und Materialien zur Verfügung gestellt haben. Dafür gilt ihnen auch an dieser Stelle ein herzlicher Dank.

Die Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln im Sommersemester 1996 als Habilitationsschrift angenommen. Für die Erstattung der Gutachten danke ich Herrn Professor Dr. Karl-Heinrich Friauf und Herrn Professor Dr. Dres. h.c. Klaus Stern. Die Drucklegung wurde durch einen großzügigen Zuschuß der Rudolf Siedersleben'schen Otto Wolff-Stiftung sowie durch weitere Zuschüsse der Wirtschaftsprüferkammer, der Hans-Neuffer-Stiftung sowie der Ärztekammer Nordrhein gefördert. Zu danken habe ich schließlich meinen Eltern für ihre wertvolle Hilfe bei der Durchführung der Korrekturarbeiten.

Köln, im August 1997

W. K.



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXIX

## Einleitung

1. Kapitel: Die funktionale Selbstverwaltung als Thema des Staats- und Verfassungsrechts .....	1
I. Ort und Rolle der funktionalen Selbstverwaltung im Wandlungsprozeß heutiger Staatlichkeit .....	1
II. Anliegen und Methode der Untersuchung .....	8
2. Kapitel: Gang der Untersuchung .....	10

## Erster Teil

### Der Begriff der funktionalen Selbstverwaltung

1. Kapitel: Formale Analyse der Begriffsstruktur .....	12
2. Kapitel: Selbstverwaltung als Verfassungsbegriff .....	14
I. Selbstverwaltung im Grundgesetz .....	14
II. Selbstverwaltung in den Landesverfassungen .....	15
III. Exkurs: Selbstverwaltung in den Verfassungen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union .....	17
3. Kapitel: Inhaltsbestimmende Merkmale der funktionalen Selbstverwaltung .....	18
I. Selbstverwaltungsbegriff und Selbstverwaltungskonzeptionen .....	18
II. Mindestanforderungen an einen Rechtsbegriff der funktionalen Selbstverwaltung .....	24
4. Kapitel: Die Abgrenzung des Begriffs der funktionalen Selbstverwaltung von artverwandten Begriffen .....	25
I. Funktionale Selbstverwaltung und Autonomie .....	25
II. Funktionale Selbstverwaltung und mittelbare Staatsverwaltung .....	26
III. Funktionale Selbstverwaltung und Kondominialverwaltung .....	29
IV. Funktionale Selbstverwaltung und ministerialfreie Verwaltung .....	29

## Zweiter Teil

## Erscheinungsformen funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Klassifikationskriterien .....	30
2. Kapitel: Grundrechtsgetragene Selbstverwaltung .....	31
I. Die Hochschulen .....	31
II. Die Studentenschaften .....	54
III. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten .....	58
3. Kapitel: Die Selbstverwaltung der sog. freien Berufe .....	82
I. Die Ärztekammern .....	82
II. Die Rechtsanwaltskammern .....	91
III. Die Wirtschaftsprüferkammer .....	102
IV. Die Steuerberaterkammern .....	107
V. Die Architektenkammern und Ingenieurkammern-Bau .....	113
VI. Die Lotsenbrüderschaften .....	117
VII. Die Kursmaklerkammern .....	120
4. Kapitel: Die wirtschaftliche, gruppenplurale Selbstverwaltung .....	123
I. Die Industrie- und Handelskammern .....	123
II. Die Handwerkskammern .....	142
III. Die Landwirtschaftskammern .....	154
5. Kapitel: Die Realkörperschaften .....	164
I. Die Wasserverbände nach dem WVG 1991 .....	164
II. Die sondergesetzlichen Wasserverbände .....	173
III. Die Waldwirtschafts-genossenschaften .....	177
IV. Die Forstbetriebsverbände .....	178
VI. Die Jagdgenossenschaften .....	183
VII. Der Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband Nordrhein-Westfalen (Entsorgungsverband) .....	184
6. Kapitel: Die soziale Selbstverwaltung .....	189
I. Die Sozialversicherungsträger .....	189
II. Die Kassenärztlichen Vereinigungen .....	200
III. Die Bundesanstalt für Arbeit .....	203
IV. Die Versorgungswerke der freien Berufe .....	208
V. Die Studentenwerke .....	212

## Dritter Teil

## Typologie der funktionalen Selbstverwaltung

1. Kapitel: Auswahl der normativen Bezugspunkte der Typusbildung .....	217
I. Methodische Vorbemerkungen .....	217
II. Die normativen Bezugspunkte der Typusbildung im Überblick .....	218
III. Auswahl der relevanten Gesichtspunkte .....	219
2. Kapitel: Typologie der Entstehungsformen und -gründe .....	219
I. Entstehungsformen: Umwandlung oder Neugründung .....	219
II. Entstehungsgründe .....	220
III. Errichtungsmodi .....	231
3. Kapitel: Typologie der Organisationsmuster .....	232
I. Organisationsformen: Körperschaft und Anstalt .....	232
II. Binnenorganisationsmuster: monistische, gruppenplurale und gruppenantagonistische Struktur .....	235
III. Vollständige oder partielle Selbstverwaltung .....	236
4. Kapitel: Typologie der Legitimationsmuster .....	236
I. Betroffenen-Partizipation .....	236
II. Selbstverwaltung als Verfahren der Gemeinwohlkonkretisierung .....	237
III. Genossenschaftsprinzip .....	238
IV. Organisation von Solidargemeinschaften .....	239
V. Institutionelle Sicherung grundrechtlich gebotener Staatsferne .....	240
VI. Selbstverwaltung als Instrument der Verwaltungsdezentralisation .....	241
5. Kapitel: Typologie der Aufgaben .....	242
I. Aufgabentypen .....	242
II. Originäre und delegierte Aufgaben .....	243

## Vierter Teil

Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen  
an die Gründung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung

4 1. Kapitel: Die Gesetzgebungszuständigkeit .....	245
I. Die Zuordnung der Gründung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung zur materiellen oder organisations- rechtlichen Regelungskompetenz des Bundes .....	245

II. Landesrechtlich geregelte Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	248
2. Kapitel: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Wahl der Organisationsform und die Aufgabendelegation .....	249
I. Grundgesetzliche und landesverfassungsrechtliche Vorgaben für eine bestimmte Organisationsform .....	249
II. Grenzen der Übertragung hoheitlicher Befugnisse gem. Art. 33 Abs. 4 GG .....	253
III. Weitere Regelungen mit Bedeutung für die Aufgabendelegation .....	264
IV. Grundgesetzliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Aufsicht gegenüber Trägern funktionaler Selbstverwaltung und ihre Folgen für die Übertragung von Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten .....	270
3. Kapitel: Die Grundrechtserheblichkeit des Gründungsaktes .....	275
I. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte .....	275
II. Kritik der dogmatischen Grundlagen von Rechtsprechung und herrschender Lehre .....	298
4. Kapitel: Die Grundrechtserheblichkeit der einzelnen Aufgaben und Befugnisse der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	308
I. Beitragspflicht .....	308
II. Rechtsetzungs-, Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse .....	320
III. Interessenvertretung .....	322
IV. Freiwillige Mitgliedschaft als „milderes Mittel“ .....	326
V. Die Wahl der Selbstverwaltungsform als „milderes Mittel“ der Aufgabenerfüllung .....	327
VI. Besonderheiten der grundrechtlich geprägten funktionalen Selbstverwaltung .....	329
5. Kapitel: Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Mitglieder von Trägern funktionaler Selbstverwaltung .....	330
I. Wegfall der dogmatischen Grundlage des mitgliedschaftlichen Klagerechts .....	330
II. Klagemöglichkeiten gegenüber Aufgabenzuweisungen .....	331
III. Klagemöglichkeiten bei Überschreitung der Verbandskompetenz .....	332
IV. Streitigkeiten um Mitgliedschaftsrechte .....	333
V. Innenrechtsstreitigkeiten um Organrechte .....	333
6. Kapitel: Die Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit den Regelungen des EG-Vertrages und der EMRK .....	334
I. Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit den Grundfreiheiten des EG-Vertrages .....	334
II. Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit Art. 11 EMRK .....	341

## Fünfter Teil

## Die demokratische Legitimation der Träger funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Funktionale Selbstverwaltung in der Demokratie und Demokratie in der funktionalen Selbstverwaltung .....	342
I. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen .....	342
II. Die Verortung der funktionalen Selbstverwaltung in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes .....	345
III. Das verfassungsrechtliche Spannungsgefüge zwischen gesamtstaatlicher Demokratie und funktionaler Selbstverwaltung – Ansatzpunkte seiner dogmatischen Verortung .....	351
2. Kapitel: Struktur und Elemente demokratischer Legitimation gem. Art. 20 Abs. 2 GG .....	353
I. Das Demokratieprinzip als Organisations- und Legitimationsprinzip .....	353
II. Strukturen des Demokratieprinzips des Grundgesetzes .....	354
III. Die Bauelemente demokratischer Legitimation nach dem Grundgesetz .....	355
IV. Die Voraussetzungen der Einschränkung des Demokratieprinzips durch gegenläufige Verfassungsgüter .....	368
3. Kapitel: Die demokratische Legitimation der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	369
I. Legitimationssubjekt: Staatsvolk und/oder Verbandsvolk .....	369
II. Legitimationsobjekt .....	372
III. Die personelle Legitimation .....	373
IV. Die sachlich-inhaltliche Legitimation .....	381
V. Zwischenergebnis .....	382
4. Kapitel: Die rechtsdogmatische Einordnung der mitgliederschaftlichen Partizipationsrechte .....	383
I. Objektiv-rechtlicher und subjektiv-rechtlicher Gehalt demokratischer Partizipation nach dem Grundgesetz .....	383
II. Die erweiternde Auslegung des Wahlteilnahmerechts im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	383
III. Der subjektiv-rechtliche Gehalt demokratischer Partizipationsrechte: Geltungsgrund und Gegenstand .....	385

## Sechster Teil

## Grundrechte und funktionale Selbstverwaltung

1. Kapitel: Die Bedeutung der Grundrechte für die funktionale Selbstverwaltung im Überblick .....	391
I. Der Grundrechtsschutz der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	391
II. Die Grundrechte der Mitglieder und ihr Einfluß auf den verfassungsrechtlichen Status und die innere Ordnung der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	406
2. Kapitel: Die Grundrechtsberechtigung der Träger funktionaler Selbstverwaltung gem. Art. 19 Abs. 3 GG .....	413
I. Der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 3 GG vor dem Hintergrund der Unterscheidung von Grundrechtsschutz und Kompetenzordnung .....	413
II. Die Schutzfunktionen der Grundrechte und ihre Bedeutung für die Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	433
III. Die positiven Maßgaben der Anwendung von Grundrechten auf Träger funktionaler Selbstverwaltung gem. Art. 19 Abs. 3 GG .....	437
IV. Grundrechtsschutz von Partizipationsrechten .....	451

## Siebter Teil

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die innere Organisation  
der Träger funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Bildung der Organe .....	458
I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Wahlrechts in Trägern funktionaler Selbstverwaltung .....	458
II. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Bestimmung von Organwaltern auf andere Weise als durch Wahl .....	464
2. Kapitel: Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	474
I. Das Legitimationsgefälle zwischen den Organen .....	474
II. Sinngemäße Anwendung der Wesentlichkeitslehre .....	476
III. Differenzierung nach Aufgabentypen .....	476
3. Kapitel: Verfassungsrechtliche Aspekte der Mitgliedschaft in privatrechtlichen Spitzenorganisationen der nur landesweit oder regional organisierten Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	477
I. Gründe für die Schaffung privatrechtlicher Spitzenorganisationen .....	477
II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Gründung privatrechtsförmiger Spitzenorganisationen .....	478

## Achter Teil

## Verfassungsrechtliche Grenzen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Träger der funktionalen Selbstverwaltung

1. Kapitel: Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßgaben der Zuweisung von Rechtsetzungsbefugnissen an Verwaltungsträger .....	487
I. Die Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie Parlament und Verwaltung .....	487
II. Die Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen von Parlament und Verwaltung durch die Lehre vom Parlamentsvorbehalt .....	489
III. Kriterien zur Bestimmung des dem Parlament vorbehaltenen Regelungsbereiches .....	491
IV. Positive Indikatoren der Delegierbarkeit von Rechtsetzungsmacht .....	493
2. Kapitel: Anforderungen an die Bestimmtheit der Rechtsetzungsermächtigung im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung .....	494
I. Das Legitimationsniveau der Rechtssetzungsorgane .....	494
II. Die verfassungsrechtliche Valenz der Regelungsmaterie bzw. betroffenen Rechtsgüter .....	494
III. Leitlinien zur Bestimmung der Reichweite der Regelungsbefugnisse der Selbstverwaltungsträger .....	499
IV. Einzelfragen .....	506

## Neunter Teil

## Verfassungsrechtlicher Schutz der Träger funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Die Gefährdungslagen im Überblick .....	511
2. Kapitel: Verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsträger .....	512
I. Grundrechtlicher Bestands- und Funktionsschutz von Wissenschaftseinrichtungen .....	512
II. Landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantien .....	514
III. Verfassungsrechtlicher Schutz durch Aufgabennormen .....	519
3. Kapitel: Der Schutz einfachgesetzlicher Selbstverwaltungsrechte .....	520
I. Die Schutzmechanismen im Überblick .....	520
II. Der Schutz von Trägern funktionaler Selbstverwaltung durch das rechtsstaatliche Willkürverbot .....	521
III. Schutz von Selbstverwaltungsrechten durch das Demokratieprinzip .....	535

**Schlußbetrachtung**

1. Kapitel: Der staatsrechtliche Begriff der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	541
I. Vorgaben der Bereichsdogmatik . . . . .	541
II. Begriffsbildung . . . . .	543
III. Praktische Auswirkungen . . . . .	543
2. Kapitel: Entwicklungsperspektiven der funktionalen Selbstverwaltung im demokratischen Verfassungsstaat . . . . .	544
I. Die gegenwärtige Lage der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	544
II. Rechtliche und verhaltensabhängige Wirksamkeitsbedingungen funktionaler Selbstverwaltung . . . . .	546
III. Ausblick . . . . .	548
Zusammenfassung in Thesen . . . . .	550
Literaturverzeichnis . . . . .	566
Stichwortregister . . . . .	584

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXIX

## Einleitung

1. Kapitel: Die funktionale Selbstverwaltung als Thema des Staats- und Verfassungsrechts .....	1
I. Ort und Rolle der funktionalen Selbstverwaltung im Wandlungsprozeß heutiger Staatlichkeit .....	1
II. Anliegen und Methode der Untersuchung .....	8
1. Anliegen der Untersuchung .....	8
2. Methodische Hinweise .....	9
2. Kapitel: Gang der Untersuchung .....	10

## Erster Teil

### Der Begriff der funktionalen Selbstverwaltung

1. Kapitel: Formale Analyse der Begriffsstruktur .....	12
2. Kapitel: Selbstverwaltung als Verfassungsbegriff .....	14
I. Selbstverwaltung im Grundgesetz .....	14
II. Selbstverwaltung in den Landesverfassungen .....	15
III. Exkurs: Selbstverwaltung in den Verfassungen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union .....	17
3. Kapitel: Inhaltsbestimmende Merkmale der funktionalen Selbstverwaltung .....	18
I. Selbstverwaltungsbegriff und Selbstverwaltungskonzeptionen .....	18
1. Die Funktion von Selbstverwaltungskonzeptionen .....	18
2. Politische und juristische Selbstverwaltungskonzeptionen .....	19
3. Formale und materiale Selbstverwaltungskonzeptionen .....	20
4. Salzwedels Konzeption der gesellschaftlichen Selbstverwaltung .....	21
5. Die Unterscheidung von staats- und verwaltungsrechtlichem Selbstverwaltungsbegriff .....	23
II. Mindestanforderungen an einen Rechtsbegriff der funktionalen Selbstverwaltung .....	24

4. Kapitel: Die Abgrenzung des Begriffs der funktionalen Selbstverwaltung von artverwandten Begriffen .....	25
I. Funktionale Selbstverwaltung und Autonomie .....	25
II. Funktionale Selbstverwaltung und mittelbare Staatsverwaltung .....	26
III. Funktionale Selbstverwaltung und Kondominialverwaltung .....	29
IV. Funktionale Selbstverwaltung und ministerialfreie Verwaltung .....	29

## Zweiter Teil

### Erscheinungsformen funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Klassifikationskriterien .....	30
2. Kapitel: Grundrechtsgetragene Selbstverwaltung .....	31
I. Die Hochschulen .....	31
1. Die Universitäten .....	31
a) Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	31
(1) Von der mittelalterlichen Universität zum prALR .....	31
(2) Die Universität unter der Weimarer Reichsverfassung .....	33
(3) Der Neubeginn nach 1945 .....	35
(a) Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	35
(b) Die Hochschulgesetzgebung .....	41
(4) Die Rechtsgrundlagen .....	42
b) Gründung und Rechtsform der Universitäten .....	42
(1) Die Gründung von Universitäten .....	42
(2) Die Rechtsform der Universitäten .....	43
(3) Die Rechtsfähigkeit der Universitäten .....	44
c) Die Mitgliedschaft in den Universitäten .....	46
(1) Die Mitglieder .....	46
(2) Die Mitwirkungsrechte und -pflichten der Mitglieder .....	46
d) Die Organe der Universitäten .....	47
(1) Die einzelnen Organe .....	47
(2) Die Organbildung .....	48
(a) Die Bildung der zentralen Organe .....	48
(b) Die Bildung der Organe der Fachbereiche .....	48
(3) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	48
(a) Zentrale Organe .....	48
(b) Fachbereichsebene .....	49
e) Die Aufgaben und Befugnisse der Universitäten .....	50
(1) Abgrenzung von Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatlichen Angelegenheiten .....	50
(2) Das Zusammenwirken von Staat und Hochschule nach § 60 HRG ...	50
(a) Rechtsnatur und Erscheinungsformen .....	50
(b) Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	51
(3) Befugnisse gegenüber den Mitgliedern .....	51
f) Die Finanzierung der Universitäten .....	52
g) Die Aufsicht über die Universitäten .....	53
2. Die Fachhochschulen .....	54

II. Die Studentenschaften .....	54
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	54
2. Gründung und Rechtsform der Studentenschaften .....	56
3. Die Mitgliedschaft in den Studentenschaften .....	56
4. Die Organe der Studentenschaften .....	56
5. Aufgaben und Befugnisse .....	57
6. Die Finanzierung der Studentenschaften .....	57
7. Die Aufsicht über die Studentenschaften .....	58
III. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten .....	58
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	58
a) Die Gründungsphase .....	58
b) Die vollständige Verstaatlichung 1932/33 .....	61
c) Die Neuordnung durch die Besatzungsmächte 1945 .....	62
d) Die Neuordnung des Rundfunkrechts durch die Länder .....	62
e) Der Übergang zur dualen Rundfunkordnung .....	65
2. Gründung und Rechtsform der Rundfunkanstalten .....	68
3. Die Organe der Rundfunkanstalten .....	68
a) Die einzelnen Organe .....	68
b) Die Organbildung .....	69
(1) Der Rundfunkrat .....	69
(2) Der Verwaltungsrat .....	70
(3) Der Intendant .....	70
(4) Der Schulrundfunkausschuß .....	70
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	70
4. Die Aufgaben und Befugnisse der Rundfunkanstalten .....	71
5. Die Finanzierung der Rundfunkanstalten .....	73
a) Gebühren .....	73
b) Werbeeinnahmen .....	74
6. Die Aufsicht über die Rundfunkanstalten .....	74
7. Die Landesanstalt für Rundfunk NRW .....	75
8. Die Zuordnung der Rundfunkanstalten zur öffentlichen Verwaltung und funktionalen Selbstverwaltung .....	75
a) Die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und ihre Kritik .....	76
b) Grundrechtsdogmatische Rekonstruktion der Rundfunkfreiheit .....	78
c) Aufgabenqualifizierung und Selbstverwaltungsrecht .....	80
3. Kapitel: Die Selbstverwaltung der sog. freien Berufe .....	82
I. Die Ärztekammern .....	82
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	82
a) Entwicklung bis 1918 .....	82
b) Die Ärztekammern in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus .....	83
c) Die Entwicklung von 1945 bis zur Gegenwart .....	84
2. Gründung und Rechtsform der Ärztekammern .....	84
3. Die Mitgliedschaft in den Ärztekammern .....	85
4. Die Organe der Ärztekammern .....	85
a) Die einzelnen Organe .....	85
b) Die Organbildung .....	85

(1) Die Kammerversammlung .....	85
(2) Kammervorstand und Präsident .....	86
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	86
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Ärztekammern .....	86
a) Unterstützung des öffentlichen Gesundheitsdienstes .....	86
b) Stellungnahmen und Fachgutachten; Sachverständige .....	87
c) Notfalldienste .....	87
d) Qualitätssicherung und berufliche Fortbildung .....	87
e) Berufsaufsicht .....	88
f) Interessenwahrnehmung .....	89
g) Streitschlichtung und Begutachtungsstellen .....	89
h) Fürsorge- und Versorgungseinrichtungen .....	90
i) Erteilung von Genehmigungen zur Durchführung künstlicher Befruchtungen .....	90
6. Die Finanzierung der Ärztekammern .....	90
7. Die Aufsicht über die Ärztekammern .....	91
II. Die Rechtsanwaltskammern .....	91
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	91
2. Gründung und Rechtsform der Rechtsanwaltskammern .....	93
3. Die Mitgliedschaft in den Rechtsanwaltskammern .....	93
4. Die Organe der Rechtsanwaltskammern .....	93
a) Die einzelnen Organe .....	93
b) Die Organbildung .....	94
(1) Die Kammerversammlung .....	94
(2) Der Vorstand .....	94
(3) Das Präsidium .....	94
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	95
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Rechtsanwaltskammern .....	95
6. Die Finanzierung der Rechtsanwaltskammern .....	96
7. Die Aufsicht über die Rechtsanwaltskammern .....	96
8. Die Bundesrechtsanwaltskammer .....	96
a) Gründung, Rechtsform, Mitglieder .....	96
b) Organe und Aufgaben der Bundesrechtsanwaltskammer .....	96
(1) Die Organe der Bundesrechtsanwaltskammer .....	96
(2) Die Aufgaben der Bundesrechtsanwaltskammer .....	97
c) Finanzierung und Aufsicht .....	97
9. Weitere Kammern im Bereich der Rechtspflege .....	98
a) Die Patentanwaltskammer .....	98
b) Die Notarkammern .....	99
(1) Entwicklungsgeschichte .....	99
(2) Gründung, Rechtsform, Mitglieder und Organisation .....	99
(3) Die Aufgaben .....	101
(a) Die Aufgaben der Notarkammern .....	101
(b) Die Aufgaben der Bundesnotarkammer .....	101
(4) Die Finanzierung der Notarkammern .....	101
(5) Die Aufsicht über die Notarkammern .....	101
III. Die Wirtschaftsprüferkammer .....	102

1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	102
2. Gründung und Rechtsform der Wirtschaftsprüferkammer .....	104
3. Die Mitgliedschaft in der Wirtschaftsprüferkammer .....	104
4. Die Organe der Wirtschaftsprüferkammer .....	104
a) Die einzelnen Organe .....	104
b) Die Organbildung .....	105
(1) Die Wirtschaftsprüferversammlung .....	105
(2) Der Beirat .....	105
(3) Der Vorstand .....	106
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	106
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Wirtschaftsprüferkammer .....	106
6. Die Finanzierung der Wirtschaftsprüferkammer .....	107
7. Die Aufsicht über die Wirtschaftsprüferkammer .....	107
IV. Die Steuerberaterkammern .....	107
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	107
2. Gründung und Rechtsform der Steuerberaterkammern .....	108
3. Die Mitgliedschaft in den Steuerberaterkammern .....	108
4. Die Organe der Steuerberaterkammern .....	108
a) Die einzelnen Organe und organisatorischen Untergliederungen .....	108
b) Die Organbildung .....	109
(1) Die Kammerversammlung .....	109
(2) Der Vorstand .....	109
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	110
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Steuerberaterkammern .....	110
6. Die Finanzierung der Steuerberaterkammern .....	110
7. Die Aufsicht über die Steuerberaterkammern .....	112
8. Die Bundessteuerberaterkammer .....	112
a) Gründung, Rechtsform, Mitglieder .....	112
b) Die Organe der Bundessteuerberaterkammer .....	112
c) Die Aufgaben der Bundessteuerberaterkammer .....	112
d) Finanzierung und Aufsicht .....	113
V. Die Architektenkammern und Ingenieurkammern-Bau .....	113
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	113
2. Gründung und Rechtsform der Architektenkammern und der Ingenieurkammern-Bau .....	113
3. Die Mitglieder der Architektenkammern und der Ingenieurkammern-Bau ..	114
4. Die Organe .....	114
a) Die einzelnen Organe .....	114
b) Die Organbildung .....	114
(1) Die Vertreterversammlung .....	114
(2) Der Vorstand .....	115
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	115
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Architektenkammern und der Ingenieurkammern-Bau .....	115
6. Die Finanzierung der Architektenkammern und der Ingenieurkammern-Bau	115

7. Die Aufsicht über die Architektenkammern und die Ingenieurkammern-Bau	116
8. Die Zusammenarbeit von Architektenkammer und Ingenieurkammer-Bau	116
VI. Die Lotsenbrüderschaften	117
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen	117
2. Gründung, Rechtsform und Mitglieder der Lotsenbrüderschaften	117
3. Die Organe der Lotsenbrüderschaften	118
a) Die Organbildung	118
b) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen	118
4. Die Aufgaben und Befugnisse der Lotsenbrüderschaften	118
5. Die Finanzierung der Lotsenbrüderschaften	119
6. Die Aufsicht über Lotsenbrüderschaften	119
7. Die Bundeslotsenkammer	119
VII. Die Kursmaklerkammern	120
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen	120
2. Gründung, Rechtsform und Mitglieder der Kursmaklerkammern	121
3. Die Organe der Kursmaklerkammern	121
4. Die Aufgaben und Befugnisse der Kursmaklerkammern	122
5. Die Finanzierung der Kursmaklerkammern	122
6. Die Aufsicht über die Kursmaklerkammern	122
4. Kapitel: Die wirtschaftliche, gruppenplurale Selbstverwaltung	123
I. Die Industrie- und Handelskammern	123
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen	123
a) Vor- und Frühformen in Frankreich und Deutschland	123
b) Die Rechtsentwicklung in Preußen	125
c) Die Rechtsentwicklung in anderen deutschen Staaten	128
d) Die Industrie- und Handelskammern in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus	128
e) Die Entwicklung von 1945 bis zur Gegenwart	129
2. Gründung und Rechtsform der Industrie- und Handelskammern	130
3. Die Mitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern	130
4. Die Organe der Industrie- und Handelskammern	131
a) Die einzelnen Organe der Industrie- und Handelskammern	131
b) Die Organbildung	131
(1) Die Wahl der Vollversammlung	131
(2) Die Wahl des Präsidiums und des Hauptgeschäftsführers	134
(3) Die Bildung von Ausschüssen	134
(a) Die Bildung von Fachausschüssen der IHK	134
(b) Die Bildung der Ausschüsse nach dem Berufsbildungsgesetz	134
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen	135
d) Behördeneigenschaft	136
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Industrie- und Handelskammern	136
6. Die Finanzierung der Industrie- und Handelskammern	140
7. Die Aufsicht über die Industrie- und Handelskammern	141
II. Die Handwerkskammern	142
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen	142

a) Zunft und Gilde als Vorläufer .....	142
b) Die Allgemeine Gewerbeordnung von 1845 .....	142
c) Die Novelle der Gewerbeordnung von 1897 .....	143
d) Die Lage in der Weimarer Republik und unter den Nationalsozialisten ..	144
e) Die Entwicklung von 1945 bis zur Gegenwart .....	145
2. Gründung und Rechtsform der Handwerkskammern .....	145
3. Die Mitgliedschaft in den Handwerkskammern .....	145
4. Die Organe der Handwerkskammern .....	145
a) Die einzelnen Organe .....	145
b) Die Organbildung .....	146
(1) Die Wahl der Mitglieder- oder Vollversammlung .....	146
(2) Die Wahl des Vorstandes .....	147
(3) Die Wahl der Ausschüsse .....	147
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	147
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Handwerkskammern .....	148
6. Die Finanzierung der Handwerkskammern .....	151
7. Die Aufsicht über die Handwerkskammern .....	152
8. Innungen, Innungsverbände und Kreishandwerkerschaften .....	152
a) Die Innungen .....	153
b) Die Innungsverbände .....	153
c) Die Kreishandwerkerschaften .....	154
III. Die Landwirtschaftskammern .....	154
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	154
a) Frühe Organisationsformen im landwirtschaftlichen Bereich .....	154
b) Die Entstehung der preußischen Landwirtschaftskammern .....	155
c) Die Landwirtschaftskammern in der Weimarer Republik und unter den Nationalsozialisten .....	156
d) Die Entwicklung nach 1945 .....	157
2. Gründung und Rechtsform der Landwirtschaftskammern .....	157
3. Die Mitgliedschaft in der Landwirtschaftskammer .....	157
4. Die Organe der Landwirtschaftskammern .....	158
a) Die einzelnen Organe .....	158
b) Die Organbildung .....	159
(1) Die Hauptversammlung .....	159
(2) Der Präsident .....	159
(3) Der Direktor .....	159
(4) Die Ausschüsse .....	160
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	160
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Landwirtschaftskammern .....	161
a) Der Begriff der Landwirtschaft .....	161
b) Der Aufgabenkatalog .....	161
6. Die Finanzierung der Landwirtschaftskammern .....	162
7. Die Aufsicht über die Landwirtschaftskammern .....	163
8. Die Kreis- und Ortsstellen der Landwirtschaftskammern .....	163
9. Die Rechtslage in anderen Bundesländern .....	163
5. Kapitel: Die Realkörperschaften .....	164
I. Die Wasserverbände nach dem WVG 1991 .....	164

1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	164
a) Mittelalterliche Vorläufer .....	164
b) Entwicklung in Preußen im 19. Jahrhundert .....	165
c) Wasserverbandsgesetz und Erste Wasserverbandsverordnung 1937 .....	167
d) Wasserverbandsgesetz 1991 .....	168
2. Gründung und Rechtsform der Wasserverbände .....	168
3. Die Mitgliedschaft in Wasserverbänden .....	169
4. Die Organe der Wasserverbände .....	170
a) Die einzelnen Organe .....	170
b) Die Organbildung .....	170
(1) Verbandsversammlung und Verbandsausschuß .....	170
(2) Der Vorstand .....	171
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	171
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Wasserverbände .....	171
6. Die Finanzierung der Wasserverbände .....	172
7. Die Aufsicht über die Wasserverbände .....	172
II. Die sondergesetzlichen Wasserverbände .....	173
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	173
2. Gründung und Rechtsform der sondergesetzlichen Wasserverbände .....	173
3. Die Mitgliedschaft in den sondergesetzlichen Wasserverbänden .....	174
4. Die Organe der sondergesetzlichen Wasserverbände .....	174
a) Die einzelnen Organe .....	174
b) Die Organbildung .....	174
(1) Die Verbandsversammlung .....	174
(2) Der Verbandsrat .....	175
(3) Der Vorstand .....	175
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	175
5. Die Aufgaben und Befugnisse der sondergesetzlichen Wasserverbände .....	176
6. Die Finanzierung der sondergesetzlichen Wasserverbände .....	176
7. Die Aufsicht über die sondergesetzlichen Wasserverbände .....	176
III. Die Waldwirtschaftsgenossenschaften .....	177
1. Rechtsgrundlagen, Gründung und Rechtsform .....	177
2. Die Mitgliedschaft in den Waldwirtschaftsgenossenschaften .....	177
3. Die Organe der Waldwirtschaftsgenossenschaften .....	177
4. Die Aufgaben und Befugnisse der Waldwirtschaftsgenossenschaften .....	178
5. Die Finanzierung der Waldwirtschaftsgenossenschaften .....	178
6. Die Aufsicht über die Waldwirtschaftsgenossenschaften .....	178
IV. Die Forstbetriebsverbände .....	178
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	178
2. Gründung und Rechtsform der Forstbetriebsverbände .....	179
3. Die Mitgliedschaft in Forstbetriebsverbänden .....	179
4. Die Organe der Forstbetriebsverbände .....	179
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Forstbetriebsverbände .....	179
6. Die Finanzierung der Forstbetriebsverbände .....	180
7. Die Aufsicht über die Forstbetriebsverbände .....	180

V. Die Fischereiwirtschaftsgenossenschaften . . . . .	180
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen . . . . .	180
2. Gründung und Rechtsform der Fischereiwirtschaftsgenossenschaften . . . . .	181
3. Die Mitgliedschaft in Fischereiwirtschaftsgenossenschaften . . . . .	181
4. Die Organe . . . . .	181
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Fischereiwirtschaftsgenossenschaften . . . . .	182
6. Finanzierung der Fischereiwirtschaftsgenossenschaften . . . . .	182
7. Die Aufsicht über die Fischereiwirtschaftsgenossenschaften . . . . .	182
VI. Die Jagdgenossenschaften . . . . .	183
1. Rechtsgrundlagen und Rechtsform . . . . .	183
2. Die Organe der Jagdgenossenschaften . . . . .	183
3. Aufgaben und Befugnisse der Jagdgenossenschaften . . . . .	183
4. Die Finanzierung der Jagdgenossenschaften . . . . .	184
5. Die Aufsicht über die Jagdgenossenschaften . . . . .	184
VII. Der Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband Nordrhein-Westfalen (Entsorgungsverband) . . . . .	184
1. Rechtsgrundlagen und Rechtsform . . . . .	184
2. Mitgliedschaft im Entsorgungsverband . . . . .	184
3. Organe des Entsorgungsverbandes . . . . .	185
4. Aufgaben und Befugnisse des Entsorgungsverbandes . . . . .	187
5. Finanzierung des Entsorgungsverbandes . . . . .	187
6. Aufsicht über den Entsorgungsverband . . . . .	188
6. Kapitel: Die soziale Selbstverwaltung . . . . .	189
I. Die Sozialversicherungsträger . . . . .	189
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen . . . . .	189
a) Die Bismarck'schen Sozialreformgesetze . . . . .	189
b) Die Reichsversicherungsordnung . . . . .	190
c) Das Gesetz über die Wiederherstellung der Ehrenämter und der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung . . . . .	191
d) Das Sozialgesetzbuch . . . . .	192
2. Gründung und Rechtsform der Versicherungsträger . . . . .	193
a) Gründung . . . . .	193
(1) Gesetzliche Krankenversicherungen . . . . .	193
(2) Gesetzliche Unfallversicherung . . . . .	194
(3) Gesetzliche Rentenversicherung . . . . .	194
b) Rechtsform . . . . .	194
3. Die Mitgliedschaft in den Versicherungsträgern . . . . .	194
4. Die Organe in den Versicherungsträgern . . . . .	195
a) Die einzelnen Organe . . . . .	195
b) Die Organbildung . . . . .	196
(1) Die Vertreterversammlung . . . . .	196
(2) Der Vorstand . . . . .	196
(3) Der Geschäftsführer . . . . .	197
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen . . . . .	197
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Versicherungsträger . . . . .	197
6. Die Finanzierung der Versicherungsträger . . . . .	198

a) Allgemeine Bestimmungen .....	198
b) Krankenversicherungsträger .....	198
c) Unfallversicherung .....	199
d) Rentenversicherung .....	199
7. Die Aufsicht über die Versicherungsträger .....	199
II. Die Kassenärztlichen Vereinigungen .....	200
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	200
2. Gründung und Rechtsform der Kassenärztlichen Vereinigungen .....	200
3. Die Mitgliedschaft in den Kassenärztlichen Vereinigungen .....	200
4. Die Organe der Kassenärztlichen Vereinigungen .....	201
a) Die einzelnen Organe und ihre Bildung .....	201
b) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	201
5. Die Aufgaben und Befugnisse der Kassenärztlichen Vereinigungen .....	202
6. Die Finanzierung der Kassenärztlichen Vereinigungen .....	202
7. Die Aufsicht über Kassenärztliche Vereinigungen .....	202
III. Die Bundesanstalt für Arbeit .....	203
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	203
2. Gründung und Rechtsform der Bundesanstalt für Arbeit .....	204
3. Die Organe der Bundesanstalt für Arbeit .....	205
a) Die einzelnen Organe .....	205
b) Die Organbildung .....	205
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	206
4. Die Aufgaben und Befugnisse der Bundesanstalt für Arbeit .....	207
5. Die Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit .....	207
6. Die Aufsicht über die Bundesanstalt für Arbeit .....	208
7. Zuordnung zur funktionalen Selbstverwaltung .....	208
IV. Die Versorgungswerke der freien Berufe .....	208
1. Übersicht .....	208
2. Unselbständige Versorgungswerke: Die Nordrheinische Ärzteversorgung .....	209
3. Versorgungswerke in Anstaltform: Das Notarversorgungswerk Köln .....	209
4. Versorgungswerke in Körperschaftsform: .....	211
Die Rechtsanwaltsversorgung NW .....	211
5. Qualifizierung als Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	212
V. Die Studentenwerke .....	212
1. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen .....	212
2. Gründung und Rechtsform der Studentenwerke .....	213
3. Anstaltsträger und Benutzer .....	213
4. Die Organe der Studentenwerke .....	214
a) Die einzelnen Organe .....	214
b) Die Organbildung .....	214
c) Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	215
5. Die Aufgaben der Studentenwerke .....	215
6. Die Finanzierung der Studentenwerke .....	216
7. Die Aufsicht über die Studentenwerke .....	216

## Dritter Teil

## Typologie der funktionalen Selbstverwaltung

1. Kapitel: Auswahl der normativen Bezugspunkte der Typusbildung .....	217
I. Methodische Vorbemerkungen .....	217
II. Die normativen Bezugspunkte der Typusbildung im Überblick .....	218
III. Auswahl der relevanten Gesichtspunkte .....	219
2. Kapitel: Typologie der Entstehungsformen und -gründe .....	219
I. Entstehungsformen: Umwandlung oder Neugründung .....	219
II. Entstehungsgründe .....	220
1. Formierung gesellschaftlicher Kräfte .....	221
2. Staatsentlastung durch Aufgabenauslagerung .....	227
3. Politikentlastung durch Verselbständigung .....	228
4. Demokratisierung von Lebensbereichen .....	229
5. Rechtsstaatliche Ordnung von Lebensbereichen .....	230
6. Sicherung grundrechtlicher Freiräume .....	231
III. Errichtungsmodi .....	231
1. Hoheitliche Gründung .....	231
2. Gründung durch Beschluß der Beteiligten .....	231
3. Kapitel: Typologie der Organisationsmuster .....	232
I. Organisationsformen: Körperschaft und Anstalt .....	232
1. Allgemeine Grundsätze der Verfügung über Organisationsformen .....	232
2. Die typologische Prägung von Körperschaft und Anstalt .....	233
II. Binnenorganisationsmuster: monistische, gruppenplurale und gruppenantagonistische Struktur .....	235
III. Vollständige oder partielle Selbstverwaltung .....	236
4. Kapitel: Typologie der Legitimationsmuster .....	236
I. Betroffenen-Partizipation .....	236
II. Selbstverwaltung als Verfahren der Gemeinwohlkonkretisierung .....	237
III. Genossenschaftsprinzip .....	238
IV. Organisation von Solidargemeinschaften .....	239
V. Institutionelle Sicherung grundrechtlich gebotener Staatsferne .....	240
VI. Selbstverwaltung als Instrument der Verwaltungsdezentralisation .....	241
5. Kapitel: Typologie der Aufgaben .....	242
I. Aufgabentypen .....	242
1. Rechtsetzung .....	242
2. Leistungsverwaltung .....	242
3. Berufs- und Wirtschaftsaufsicht .....	242
4. Interessenvertretung .....	243
5. Umverteilung .....	243

6. Zusammenfassende Würdigung .....	243
II. Originäre und delegierte Aufgaben .....	243

#### Vierter Teil

### Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gründung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Die Gesetzgebungszuständigkeit .....	245
I. Die Zuordnung der Gründung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung zur materiellen oder organisations- rechtlichen Regelungskompetenz des Bundes .....	245
II. Landesrechtlich geregelte Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	248
2. Kapitel: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Wahl der Organisationsform und die Aufgabendelegation .....	249
I. Grundgesetzliche und landesverfassungsrechtliche Vorgaben für eine bestimmte Organisationsform .....	249
1. Zwingendes Organisationsrecht des Grundgesetzes .....	249
a) Die Grundnorm des Art. 86 GG .....	249
b) Die bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau gem. Art. 87 Abs. 1 GG .....	250
c) Vorgaben des Art. 87 Abs. 2 GG für die Sozialversicherung .....	250
d) Regelungsgehalt des Art. 87 Abs. 3 GG .....	252
2. Organisationsrechtliche Bestimmungen der Landesverfassungen .....	252
II. Grenzen der Übertragung hoheitlicher Befugnisse gem. Art. 33 Abs. 4 GG .....	253
1. Funktion des Art. 33 Abs. 4 GG .....	253
2. Begriff der hoheitlichen Befugnisse .....	255
3. Dienstherrenfähigkeit von Selbstverwaltungsträgern .....	256
4. „Hoheitliche Befugnisse“ i.S.d. Art. 33 Abs. 4 GG .....	258
a) Kammeraufgaben .....	258
a) Eingriffsbefugnisse .....	258
(1) Begründung bzw. Feststellung der Mitgliedschaft .....	258
(2) Beitragsbescheid .....	259
(3) Maßnahmen der Berufs- und Wirtschaftsaufsicht .....	259
b) Leistungsverwaltung .....	260
5. Das Regel-Ausnahme-Prinzip des Art. 33 Abs. 4 GG .....	261
a) Kriterien zur Anwendung des Regel-Ausnahme-Prinzips .....	261
b) Anwendung auf die Aufgabentypen der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	262
(1) Rechtsetzung durch die Mitgliederversammlung .....	262
(2) Eingriffsverwaltung .....	263
(3) Leistungsverwaltung .....	264
III. Weitere Regelungen mit Bedeutung für die Aufgabendelegation .....	264
1. Die Übertragung von Rechtsprechungsfunktionen .....	264

2. Auswirkungen des Bestehens von grundrechtlichen Schutzpflichten auf die Zuweisung von Aufgaben an die Träger funktionaler Selbstverwaltung ..	266
a) Schutzpflicht und Kompetenzordnung .....	266
b) Ziel und Mittel des Schutzes .....	267
c) Normative Schutzpflichtkonkretisierung durch Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	267
d) Gesetzesdeterminierte Schutzpflichtumsetzung durch Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	268
IV. Grundgesetzliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Aufsicht gegenüber Trägern funktionaler Selbstverwaltung und ihre Folgen für die Übertragung von Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten .....	270
1. Begriff, Arten und Funktionen der Aufsicht .....	270
a) Weiter verwaltungsrechtlicher und enger organisationsrechtlicher Aufsichtsbegriff .....	270
b) Aufsicht zwischen Kontrolle und Leitung .....	271
c) Objektive und/oder individualschützende Aufsichtsfunktionen .....	273
2. Aufsicht als Korrelat der Selbstverwaltung .....	273
3. Notwendige Aufsichtsbefugnisse im Bereich der Bundesauftragsverwaltung .....	274
3. Kapitel: Die Grundrechtserheblichkeit des Gründungsaktes .....	275
I. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte .....	275
1. Der verfassungshistorische und verfassungspolitische Hintergrund .....	275
2. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden .....	276
a) BVerfGE 10, 89 – Großer Erftverband .....	276
b) BVerfGE 10, 354 – Ärzteversorgung I .....	277
c) BVerfGE 11, 105 – Sozialversicherung .....	278
d) BVerfGE 12, 319 – Ärzteversorgung II .....	279
e) BVerfGE 15, 235 – Industrie- und Handelskammern .....	279
f) BVerfGE 38, 281 – Arbeitnehmerkammern .....	280
g) BVerfGE 78, 320 – Krankenversicherung .....	282
3. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung .....	282
a) Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft .....	282
b) Die Rechtsprechung zur sog. „Mitgliederklage“ bei Überschreitung der Verbandskompetenz .....	285
(1) BVerwGE 34, 69 – Allgemeinpolitisches Mandat der Studentenschaft I .....	285
(2) BVerwGE 59, 231 – Allgemeinpolitisches Mandat der Studentenschaft II .....	286
(3) BVerwGE 59, 242 – Beitragsverweigerungsrecht .....	286
(4) BVerwGE 64, 115 – Finanzierung einer Fachzeitschrift .....	287
(5) BVerwGE 64, 298 – Allgemeinpolitisches Mandat einer Ärztekammer .....	288
(6) BVerwG NJW 1987, 337 – Verbandsmitgliedschaft einer Steuerberaterkammer .....	288

(7) BVerwGE 74, 254 – Verbandsmitgliedschaft einer Handwerkskammer .....	290
(8) Instanzgerichtliche Rechtsprechung .....	290
4. Die Stellungnahmen des Bundesverfassungsgerichts zur Mitgliederklage- Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .....	291
5. Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion .....	293
a) Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft .....	293
(1) Die grundsätzlich zustimmende Rezeption der Rechtsprechung durch die wissenschaftliche Literatur .....	293
(2) Der Streit um das nach seinem Schutzbereich einschlägige Grundrecht .....	293
(3) Die Kritik an der Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft durch den Verweis auf „legitime öffentliche Aufgaben“ .....	295
b) Zur Frage der Begründung und Reichweite eines allgemeinen Klagerechts der Mitglieder auf Einhaltung des gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs .....	296
(1) Die unterschiedlichen Deutungen des Klagerechts .....	296
(2) Die dogmatische Ableitung des Klagerechts .....	297
II. Kritik der dogmatischen Grundlagen von Rechtsprechung und herrschender Lehre .....	298
1. Die Eigenarten und Unterschiede der „Mitgliedschaft“ in privaten und öffentlich-rechtlichen Verbänden .....	298
a) Die grundrechtlich geprägte Mitgliedschaft im privaten Verband .....	298
b) Die demokratisch-partizipatorische Prägung der Mitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden .....	301
(1) Die Rechtsstellung des Bürgers – der status activus .....	301
(2) Der rechtliche Charakter der Mitgliedschafts- rechte in öffentlich-rechtlichen Verbänden .....	302
(3) Die rechtliche Einordnung der mitgliedschaftlichen Pflichten .....	304
2. Kein abstrakter Eingriffstatbestand der Pflichtmitgliedschaft .....	306
3. Das Verhältnis von Aufgabenverstaatlichung und Aufgabenzuweisung .....	307
4. Kapitel: Die Grundrechtserheblichkeit der einzelnen Aufgaben und Befugnisse der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	308
I. Beitragspflicht .....	308
1. Grundrechtsrelevanz der Auferlegung öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten .....	309
2. Allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze der Abgabenrechtfertigung .....	311
3. Die Theorie der Verbandslast .....	312
4. Abgabenrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen .....	314
a) Voraussetzungen der individuellen oder gruppenspezifischen Zurechnung von Verwaltungsleistungen .....	314
(1) Anforderungen an die Gebührenerhebung .....	315
(2) Anforderungen an die Beitragserhebung .....	315
(3) Das Verhältnis von Gebühren- und Beitragserhebung .....	317
b) Zurechenbarkeit und Finanzierungsverantwortung bei einzelnen Aufgabentypen .....	317

(1) Wahrnehmung einer vorgegebenen Finanzierungsverantwortung . . . . .	317
(2) Leistendes Verwaltungshandeln . . . . .	317
(3) Interessenvertretung . . . . .	318
(4) Eingriffsverwaltung / Aufsicht . . . . .	318
(5) Beratung und Information staatlicher Stellen . . . . .	318
c) Grundsätze der Beitragsgestaltung . . . . .	319
d) Ergebnis . . . . .	319
II. Rechtsetzungs-, Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse . . . . .	320
1. Erlaß von Berufswahl- und Berufsausübungsregelungen . . . . .	320
2. Zuweisung von Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionsbefugnissen . . . . .	321
III. Interessenvertretung . . . . .	322
1. Interessenvertretung und negative Meinungsfreiheit . . . . .	322
2. Interessenvertretung und negative Vereinigungsfreiheit . . . . .	323
3. Schutz konkurrierender privater Verbände . . . . .	325
IV. Freiwillige Mitgliedschaft als „milderes Mittel“ . . . . .	326
V. Die Wahl der Selbstverwaltungsform als „milderes Mittel“ der Aufgabenerfüllung . . . . .	327
VI. Besonderheiten der grundrechtlich geprägten funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	329
5. Kapitel: Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Mitglieder von Trägern funktionaler Selbstverwaltung . . . . .	330
I. Wegfall der dogmatischen Grundlage des mitgliedschaftlichen Klagerechts. . . . .	330
II. Klagemöglichkeiten gegenüber Aufgabenzuweisungen. . . . .	331
III. Klagemöglichkeiten bei Überschreitung der Verbandskompetenz . . . . .	332
IV. Streitigkeiten um Mitgliedschaftsrechte. . . . .	333
V. Innenrechtsstreitigkeiten um Organrechte . . . . .	333
6. Kapitel: Die Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit den Regelungen des EG-Vertrages und der EMRK . . . . .	334
I. Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit den Grundfreiheiten des EG-Vertrages . . . . .	334
1. Die gemeinschaftsrechtliche Problematik der Pflichtmitgliedschaft . . . . .	334
2. Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit Art. 52 EGV . . . . .	335
a) Gewährleistungsgehalt des Art. 52 EGV . . . . .	335
b) Vorliegen einer Beschränkung . . . . .	337
c) Rechtfertigung einer unterstellten Beschränkung . . . . .	339
3. Europaweiter organisatorischer Harmonisierungsbedarf . . . . .	340
II. Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit Art. 11 EMRK . . . . .	341

## Fünfter Teil

Die demokratische Legitimation  
der Träger funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Funktionale Selbstverwaltung in der Demokratie und Demokratie in der funktionalen Selbstverwaltung .....	342
I. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen .....	342
II. Die Verortung der funktionalen Selbstverwaltung in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes .....	345
1. Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	345
a) Der Facharzt-Beschluß .....	345
b) Das obiter-dictum in der Entscheidung zum kommunalen Ausländerwahlrecht .....	347
c) Indirekte Aussagen in sonstigen Entscheidungen .....	348
2. Die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion .....	348
III. Das verfassungsrechtliche Spannungsgefüge zwischen gesamtstaatlicher Demokratie und funktionaler Selbstverwaltung – Ansatzpunkte seiner dogmatischen Verortung .....	351
2. Kapitel: Struktur und Elemente demokratischer Legitimation gem. Art. 20 Abs. 2 GG .....	353
I. Das Demokratieprinzip als Organisations- und Legitimationsprinzip .....	353
II. Strukturen des Demokratieprinzips des Grundgesetzes .....	354
III. Die Bauelemente demokratischer Legitimation nach dem Grundgesetz .....	355
1. Legitimationsobjekt: Ausübung von Staatsgewalt .....	355
2. Legitimationssubjekt: Das Volk .....	356
3. Legitimationsformen .....	357
a) Personelle und materielle Legitimation .....	357
b) Das Verhältnis beider Legitimationsformen zueinander .....	358
4. Effektive Sicherung der Volkssouveränität: Das erforderliche Legitimationsniveau .....	359
a) Die Qualität des Legitimationsprozesses .....	359
b) Das grundgesetzliche Regelmodell der Verwaltungslegitimation .....	360
(1) Die Fragestellung .....	360
(2) Gesamtbetrachtung der Konkretisierungen der Legitimationsformen im Grundgesetz .....	361
(3) Die exekutivischen Regeltypen des Grundgesetzes: Ministerialverwaltung und Selbstverwaltung .....	361
(4) Die Bedeutung der Regelungen über die mittelbare Bundesverwaltung .....	364
(5) Kein generelles Erfordernis der Doppellegitimation .....	366
(6) Zwischenergebnis .....	367
IV. Die Voraussetzungen der Einschränkung des Demokratieprinzips durch gegenläufige Verfassungsgüter .....	368

1. Zur Geltungsweise der in Art. 20 Abs. 1 GG geregelten Verfassungsprinzipien .....	368
2. Mit dem Demokratieprinzip konfligierende Verfassungsrechtssätze .....	368
3. Kapitel: Struktur und Niveau der demokratischen Legitimation der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	369
I. Legitimationssubjekt: Staatsvolk und/oder Verbandsvolk .....	369
II. Legitimationsobjekt .....	372
III. Die personelle Legitimation .....	373
1. Legitimation durch individuelle Beststellungsakte .....	373
2. Dogmatische Grundlagen der personellen Legitimation .....	374
3. Möglichkeit und Bedingungen kollektiver personeller Legitimation .....	376
a) Die Konstruktion einer kollektiven personellen Legitimation der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	376
b) Verfassungsrechtliche Hinterfragung der These von der „individuellen“ Bestellung .....	377
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer kollektiven personellen Legitimation .....	379
d) Folgerungen für die Qualifizierung der demokratischen Legitimation der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	381
IV. Die sachlich-inhaltliche Legitimation .....	381
V. Zwischenergebnis .....	382
4. Kapitel: Die rechtsdogmatische Einordnung der mitgliedschaftlichen Partizipationsrechte .....	383
I. Objektiv-rechtlicher und subjektiv-rechtlicher Gehalt demokratischer Partizipation nach dem Grundgesetz .....	383
II. Die erweiternde Auslegung des Wahlteilnahmerechts im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	383
III. Der subjektiv-rechtliche Gehalt demokratischer Partizipationsrechte: Geltungsgrund und Gegenstand .....	385
1. Der Geltungsgrund demokratischer Partizipationsrechte .....	385
2. Der Gegenstand demokratischer Partizipationsrechte .....	387
3. Der Status einfachgesetzlich begründeter Partizipationsrechte .....	388
a) Ausgestaltungsmaßgaben .....	388
b) Bestands- bzw. Entzugsschutz .....	389

## Sechster Teil

### Grundrechte und funktionale Selbstverwaltung

1. Kapitel: Die Bedeutung der Grundrechte für die funktionale Selbstverwaltung im Überblick .....	391
I. Der Grundrechtsschutz der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	391
1. Bedeutungsschichten eines Grundrechtsschutzes der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	391

a) Verortung im Schema Staat-Gesellschaft .....	391
b) Begründung und Sicherung von Staatsferne .....	392
c) Grundrechtsschutz in Kooperations- und Interaktionsverhältnissen .....	393
d) Begründung von institutionellem Bestandsschutz .....	393
e) Begründung von Kompetenzen .....	393
f) Zwischenergebnis .....	393
2. Die Grundrechtsberechtigung der Träger funktionaler Selbstverwaltung nach Art. 19 Abs. 3 GG .....	394
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	394
(1) BVerfGE 21, 362 ff. – Sozialversicherung .....	395
(2) BVerfGE 39, 302 ff. – AOK .....	395
(3) BVerfGE 68, 193 ff. – Innung der Zahntechniker .....	395
(4) BVerfGE 70, 1 ff. – Innung der Orthopädietechniker .....	397
(5) BVerfG NVwZ 1994, 262 f. – Handwerksinnung .....	398
(6) Hauptkriterien zur Bestimmung der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts .....	398
b) Die abweichende Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes .....	399
c) Abweichende Konzeptionen des Schrifttums .....	401
(1) Widerlegung des Konfusionsarguments .....	402
(2) Kritik der individualistischen Grundrechtsdeutung und der auf ihr basierenden Durchgriffstheorie .....	403
(3) Grundrechtsschutz für Aufgaben öffentlicher Verwaltung .....	405
d) Zusammenfassende Würdigung .....	405
II. Die Grundrechte der Mitglieder und ihr Einfluß auf den verfassungsrechtlichen Status und die innere Ordnung der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	406
1. Der grundrechtliche Status der verschiedenen Mitgliederarten der Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	406
2. Abwehrrechtliche Positionen .....	407
a) Abwehr der Pflichtmitgliedschaft .....	407
b) Grundrechtsschutz gegenüber der Aufgabenwahrnehmung .....	408
3. Grundrechtlich begründete Partizipationsansprüche .....	408
a) Allgemeine Leistungsansprüche .....	408
b) Mitentscheidungsansprüche .....	410
4. Objektiv-rechtliche Wirkungen .....	410
5. Zusammenfassende Würdigung und Systematisierung .....	412
2. Kapitel: Die Grundrechtsberechtigung der Träger funktionaler Selbstverwaltung gem. Art. 19 Abs. 3 GG .....	413
I. Der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 3 GG vor dem Hintergrund der Unterscheidung von Grundrechtsschutz und Kompetenzordnung .....	413
1. Die Grundrechte in der Systematik des Grundgesetzes – Überblick .....	413
2. Grundrechtseinschränkung durch Kompetenzvorschriften .....	414
3. Kompetenzbegründung durch Grundrechte? .....	417
a) Grundrechte als Grundlage privater Kompetenz? .....	417
b) Grundrechtlich begründete Kompetenzen des Staates? .....	417
c) Grundrechtsgetragene Selbstverwaltung – ein Sonderfall? .....	418

(1) Die Ableitung des Selbstverwaltungsrechts der Universitäten aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG .....	419
(a) Forschung und Lehre als Funktionsgrundrechte der Amtswalter .....	419
(b) Der Grundrechtsschutz der beamteten Wissenschaftler auf der Grundlage eines herkömmlichen Verständnis der Wissenschaftsfreiheit .....	420
(aa) Teilhaberechtliche Erweiterung des Grundrechts .....	421
(bb) Rechtliche Einordnung der wissenschaftlichen Betätigung im Rahmen eines öffentlichen Amtes .....	422
(c) Der Grundrechtsschutz der Organe akademischer Selbstverwaltung, insbesondere der Fachbereiche .....	425
(d) Die Grundrechtsträgerschaft der Universitäten .....	427
(aa) Meinungsstand .....	427
(bb) Keine institutionelle Garantie .....	428
(cc) Subjektives Recht auf Wissenschaftsfreiheit .....	428
(dd) Objektiv-rechtliche Wirkungen .....	429
(e) Auswirkungen der Grundrechtsberechtigungen auf den Aufgabenbestand und die Befugnisse der akademischen Selbstverwaltung .....	429
(f) Zusammenfassung .....	429
(2) Grundrechtliche Begrenzung der Staatsgewalt oder grundrechtliche Direktiven ihrer Gestaltung? .....	432
II. Die Schutzfunktionen der Grundrechte und ihre Bedeutung für die Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	433
1. Die Beurteilung der Bedeutung des Grundrechtsschutzes nach Grundrechtsfunktionen .....	433
2. Die Beurteilung der Bedeutung des Grundrechtsschutzes nach Schutzbereichen .....	434
3. Die Beurteilung der Bedeutung des Grundrechtsschutzes aus der Perspektive der Rechtsschutzmöglichkeiten .....	436
4. Konkretisierung der im Falle der Negierung des Grund- rechtsschutzes eintretenden Schutzlücke .....	436
III. Die positiven Maßgaben der Anwendung von Grundrechten auf Träger funktionaler Selbstverwaltung gem. Art. 19 Abs. 3 GG .....	437
1. Die argumentative Ausgangslage .....	437
2. Stellungnahme zu einzelnen Begründungsansätzen .....	438
a) Grundrechtstypische Gefährdungslage .....	438
b) Durchgriffstheorie .....	440
c) Zwischenergebnis .....	441
3. Grundrechtsberechtigung zur objektiven Freiheitssicherung bei zunehmender Aufgabenverstaatlichung .....	441
a) Der zugrundeliegende Befund .....	442
b) Seine verfassungsrechtliche Erfassung .....	442
(1) Grundrechtlicher Schutz gesellschaftlicher Funktionen .....	442
(2) Erweiterung des Grundrechtsschutzes zur Kompensation zunehmender Aufgabenverstaatlichung .....	443
(3) Bestimmung des organisationsrechtlichen Schutzniveaus der Träger funktionaler Selbstverwaltung nach geltendem Recht .....	444

(4) Verfassungsrechtlicher Schutz der mitgliederschaftlichen Partizipationsrechte .....	445
(5) Schließung der Rechtsschutzlücke durch Grundrechtsschutz? .....	446
c) Zwischenergebnis .....	446
4. Überprüfung des Schutzbedürfnisses im Bereich einzelner Grundrechte .....	447
a) Informations- und Meinungsfreiheit .....	447
b) Versammlungsfreiheit .....	448
c) Unverletzlichkeit der Wohnung .....	449
d) Schutz des Eigentums .....	449
e) Allgemeine Handlungsfreiheit .....	450
5. Allgemeine Schlußfolgerungen .....	450
IV. Grundrechtsschutz von Partizipationsrechten .....	451
1. Die Möglichkeit demokratischer und grundrechtlicher Fundierung von Partizipationsrechten .....	451
2. Grundrechtliche Partizipationsansprüche – am Beispiel der Wasser- und Bodenverbände .....	451
3. Das Verhältnis von demokratischer zu grundrechtlicher Partizipation .....	453
4. Grundrechtsberechtigung des Trägers bei Vorliegen grundrechtlicher Partizipationsrechte .....	455
5. Grundrechtsschutz des Selbstverwaltungsrechts .....	456

## Siebter Teil

### Verfassungsrechtliche Anforderungen an die innere Organisation der Träger funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Bildung der Organe .....	458
I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Wahlrechts in Trägern funktionaler Selbstverwaltung .....	458
1. Die Legitimationsvermittlungsfunktion von Wahlen in Trägern funktionaler Selbstverwaltung .....	458
2. Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Ausgestaltung des Wahlrechts .....	459
a) Vorliegen eines Wahlaktes .....	459
b) Wahlrechtsgleichheit .....	460
c) Allgemeinheit der Wahl .....	463
d) Freie, geheime und unmittelbare Wahl .....	464
II. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Bestimmung von Organwaltern auf andere Weise als durch Wahl .....	464
1. Bestimmung von Mitgliedern der Organe durch Dritte .....	464
a) Bestimmungsrechte staatlicher Stellen .....	464
b) Bestimmungsrechte statusrechtlicher Privater .....	468
(1) Die gesetzliche Regelung und ihre Kritik .....	468
(2) Das Urteil des OVG NW vom 9.6.1995 .....	469
(3) Kein Verzicht auf personelle Legitimation .....	470

(4) Direktive Mitbestimmung und kollektive personelle Legitimation .....	471
2. Kooptationsbefugnisse .....	472
3. Fremddorganschaft .....	473
2. Kapitel: Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	474
I. Das Legitimationsgefälle zwischen den Organen .....	474
II. Sinngemäße Anwendung der Wesentlichkeitslehre .....	476
III. Differenzierung nach Aufgabentypen .....	476
3. Kapitel: Verfassungsrechtliche Aspekte der Mitgliedschaft in privatrechtlichen Spitzenorganisationen der nur landesweit oder regional organisierten Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	477
I. Gründe für die Schaffung privatrechtlicher Spitzenorganisationen .....	477
II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Gründung privatrechtsförmiger Spitzenorganisationen .....	478
1. Rechtliche Einordnung der Gründung von Spitzenverbänden am Beispiel des Deutschen Industrie- und Handelstages .....	478
2. Die Aufgaben des DIHT und sein Einfluß auf die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern .....	481
3. Der Deutsche Handwerkskammertag und der Zentralverband des Deutschen Handwerks .....	482
a) Die Organisation des DHKT .....	482
b) Die Organisation des ZdH .....	483
c) Rechtliche Problematik .....	483
4. Bundesärztekammer .....	484
a) Organisation .....	484
b) Rechtsform .....	485
c) Rechtsbindungen der Mitglieder und demokratische Legitimation der Organe .....	486

## Achter Teil

### Verfassungsrechtliche Grenzen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Träger der funktionalen Selbstverwaltung

1. Kapitel: Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßgaben der Zuweisung von Rechtsetzungsbefugnissen an Verwaltungsträger .....	487
I. Die Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie Parlament und Verwaltung .....	487
II. Die Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen von Parlament und Verwaltung durch die Lehre vom Parlamentsvorbehalt .....	489
III. Kriterien zur Bestimmung des dem Parlament vorbehaltenen Regelungsbereiches .....	491
IV. Positive Indikatoren der Delegierbarkeit von Rechtsetzungsmacht .....	493

2. Kapitel: Anforderungen an die Bestimmtheit der Rechtsetzungsermächtigung im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung .....	494
I. Das Legitimationsniveau der Rechtsetzungsorgane .....	494
II. Die verfassungsrechtliche Valenz der Regelungsmaterie bzw. betroffenen Rechtsgüter .....	496
1. Grundrechtseingriffe und Grundrechtsprägung .....	497
2. Grundrechtskollisionen .....	497
3. Konkretisierung offenen Verfassungsrechts und von Interessen der Allgemeinheit .....	498
III. Leitlinien zur Bestimmung der Reichweite der Regelungs- befugnisse der Selbstverwaltungsträger .....	499
1. Regelungen im grundrechtsrelevanten Bereich .....	499
a) Die Facharztentscheidung – Analyse und Kritik .....	499
b) Grundlegung der Regelungsbefugnisse der funktionalen Selbstverwaltung im grundrechtsrelevanten Bereich .....	501
(1) Nachweis von Rechtsgutsgefährdungen .....	501
(2) Positive Begründung der Regelungsbefugnisse .....	502
(3) Konkrete Reichweite der Regelungsbefugnisse .....	503
c) Regelung von Grundrechtskollisionen .....	504
2. Regelungen gegenüber Externen .....	504
3. Konkretisierung von Gemeinwohlbelangen .....	505
IV. Einzelfragen .....	506
1. Zulassungsordnungen .....	506
a) Funktion und Erscheinungsformen .....	506
b) Regelungsbefugnisse .....	507
2. Ausbildungs- und Prüfungsordnungen .....	507
3. Berufs- und Weiterbildungsverordnungen .....	508
4. Beitrags- und Gebührenordnungen .....	508
5. Honorarordnungen .....	510

## Neunter Teil

### Verfassungsrechtlicher Schutz der Träger funktionaler Selbstverwaltung

1. Kapitel: Die Gefährdungslagen im Überblick .....	511
2. Kapitel: Verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsträger .....	512
I. Grundrechtlicher Bestands- und Funktionsschutz von Wissenschaftseinrichtungen .....	512
II. Landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantien .....	514
1. Die allgemeine Garantie der Träger funktionaler Selbstverwaltung durch Art. 57 Abs. 1 nds. Verf. ....	514
2. Die allgemeine Garantie der Träger funktionaler Selbstverwaltung durch Art. 71 Abs. 1 bad.-württ. Verf. ....	516

3. Landesverfassungsrechtliche institutionelle Garantien einzelner Selbstverwaltungsträger . . . . .	517
a) Institutionelle Garantie der Universitäten . . . . .	517
b) Garantien zugunsten sonstiger Selbstverwaltungsträger . . . . .	517
(1) Sozialversicherung . . . . .	518
(2) Genossenschaftswesen . . . . .	518
(3) Wirtschaftskammern . . . . .	519
III. Verfassungsrechtlicher Schutz durch Aufgabennormen . . . . .	519
3. Kapitel: Der Schutz einfachgesetzlicher Selbstverwaltungsrechte . . . . .	520
I. Die Schutzmechanismen im Überblick . . . . .	520
II. Der Schutz von Trägern funktionaler Selbstverwaltung durch das rechtsstaatliche Willkürverbot . . . . .	521
1. Die Geltung des Willkürverbotes . . . . .	522
a) Die Ableitung des Willkürverbotes aus Art. 3 Abs. 1 GG . . . . .	522
b) Die Ableitung des Willkürverbotes aus dem Rechtsstaatsprinzip . . . . .	523
2. Das Gebot der Systemtreue als Bestandteil des Willkürverbotes . . . . .	523
3. Die Einführung von Weisungsrechten gegenüber Selbstverwaltungseinrichtungen als Systembruch . . . . .	524
a) Ordnungsprinzipien in der Verwaltungsorganisation . . . . .	525
(1) Föderative Ordnung . . . . .	525
(2) Dezentralisation . . . . .	525
(3) Selbstverwaltung . . . . .	525
b) Auswirkungen der Einführung von Weisungsrechten auf die innere Verfassung der Träger funktionaler Selbstverwaltung . . . . .	525
4. Die Anforderungen an die Rechtfertigung eines Systembruchs . . . . .	528
a) Das Rechtfertigungserfordernis . . . . .	528
b) Rechtfertigung durch den Grundsatz der „Freiheit der Wahl der Aufsichtsform“ . . . . .	528
c) Gründe für die Wahl der Organisationsform und ihre Gewichtung . . . . .	529
d) Das Gewicht der den Systembruch tragenden Gründe . . . . .	530
(1) Negation von Errichtungsgründen . . . . .	530
(2) Eingriffe im Zusammenhang mit der Zuweisung von Aufgaben außerhalb des Bereichs eigener Angelegenheiten . . . . .	532
(a) Ausnutzung besonderer Sachkunde . . . . .	533
(b) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit . . . . .	533
(c) Verwaltungsvereinfachung . . . . .	534
5. Zusammenfassung der Anforderungen an die Rechtfertigung eines Systembruchs . . . . .	534
III. Schutz von Selbstverwaltungsrechten durch das Demokratieprinzip . . . . .	535
1. Die Auswirkungen der Partizipationsrechte der Mitglieder auf den Status der Organisation . . . . .	535
a) Die objektive und subjektive Wirkweise des Demokratieprinzips . . . . .	535
b) Die Symbiose von Partizipationsrechten und Selbstverwaltungsrecht . . . . .	536
2. Struktur und Reichweite der Schutzwirkung . . . . .	537
a) Begründungspflicht . . . . .	537
b) Materiale Kriterien des Bestandsschutzes . . . . .	539
3. Zusammenfassung . . . . .	540

**Schlußbetrachtung**

1. Kapitel: Der staatsrechtliche Begriff der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	541
I. Vorgaben der Bereichsdogmatik . . . . .	541
II. Begriffsbildung . . . . .	543
III. Praktische Auswirkungen . . . . .	543
2. Kapitel: Entwicklungsperspektiven der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	544
I. Die gegenwärtige Lage der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	544
II. Rechtliche und verhaltensabhängige Wirksamkeitsbedingungen funktionaler Selbstverwaltung . . . . .	546
1. Rechtliche Wirksamkeitsbedingungen . . . . .	546
2. Verhaltensabhängige Wirksamkeitsbedingungen . . . . .	547
III. Ausblick . . . . .	548
 Zusammenfassung in Thesen . . . . .	 550
Literaturverzeichnis . . . . .	566
Stichwortregister . . . . .	584

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
AbfG	Abfallgesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Aktiengesellschaft / Ausführungsgesetz / Amtsgericht
AgrarR	Agrarrecht
AK GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
Anm.	Anmerkung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
B.	Beschluß
bad.-Württ.	baden-württemberg(isch)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauKaG	Baukammergesetz
bay.	bayerisch
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater
BBC	British Broadcasting Corporation
bbg.	brandenburgisch
BBilG	Berufsbildungsgesetz
Bd.	Band
Bf.	Beschwerdeführer
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BJagdB	Bundesjagdgesetz
BK	Bonner Kommentar

bln.	berliner
BlnUniG	Berliner Universitätsgesetz
BNotO	Bundesnotarordnung
BörsG	Börsengesetz
BR	Bayerischer Rundfunk
BR-Drucks.	Bundratsdrucksache
BRAK	Bundesrechtsanwaltskammer
BRAK-Mitt.	Mitteilungen der Bundesrechtsanwaltskammer
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
brem.	bremer
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWaldG	Bundeswaldgesetz - Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dens.	denselben
ders.	derselbe
DHKT	Deutscher Handwerkskammertag
dies.	dieselben
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIN	Deutsche Industrie Norm
Diss. jur.	juristische Dissertation
DNotZ	Deutsche Notarzeitung
DOK	Die Ortskrankenkasse
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRV	Die Rentenversicherung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EVERBG	Entsorgungsverbandgesetz

f.	folgende
ff.	fortfolgende
FHG	Fachhochschulgesetz
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G.	Gesetz
gem.	gemäß
GeschO BT	Geschäftsordnung des Bundestages
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKAG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gedächtnisschrift / Gesetzes-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
hbg.	hamburger
HdBWissR	Handbuch des Wissenschaftsrechts
HeilBerG	Heilberufsgesetz
hess.	hessisch
Hess. StGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HR	Hessischer Rundfunk
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HwO	Handwerksordnung
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IHKG	Vorläufiges Gesetz zur Regelung der Industrie- und Handelskammern
iHv	in Höhe von
InAVG	Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung
IvF	In-vitro-Fertilisation
JA	Juristische Arbeitsblätter
JMBL.	Justizministerialblatt
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung

JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KVG	Krankenversicherungsgesetz
LABfG NW	Abfallgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
LFischG NW	Fischereigesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LForstG	Landesforstgesetz
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIHKG NW	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern im Landes Nordrhein-Westfalen
Lit.	Literatur
LJagdG NW	Landesjagdgesetz Nordrhein-Westfalen
LOG	Landesorganisationsgesetz
LS	Leitsatz
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
LwKammerG	Gesetz über die Errichtung von Landwirtschaftskammern
m.-v.	mecklenburg-vorpommerisch
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MüKo	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
NDR	Norddeutscher Rundfunk
nieds.	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
nordrh.-west.	nordrhein-westfälisch
NotVG NW	Gesetz über das Notarversorgungswerk Köln
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAO	Patentanwaltsordnung
prALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Preuß.	Preußisch
PrFischG	Preußisches Fischereigesetz
PrMinBl.	Preußisches Ministerialblatt
RÄO	Reichsärzteordnung
RAVG NW	Gesetz über das Versorgungswerk der Rechtsanwälte in Nordrhein-Westfalen
RB	Rias Berlin
RdA	Recht der Arbeit

Rdnr.	Randnummer
Rdnrn.	Randnummern
RG	Reichsgericht
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
rhl.-pf.	rheinland-pfälzisch
Rspr.	Rechtsprechung
RuF	Rundfunk und Film
RVO	Rechtsverordnung / Reichsversicherungsordnung
RVO	Reichsversicherungsordnung
S.	Seite(n)
s.-anh.	sachsen-anhaltinisch
saarl.	saarländisch
SaarLR	Saarländischer Rundfunk
sächs.	sächsisch
schl.-holst.	schleswig-holsteinisch
scil.	scilicet (nämlich)
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SeelG	Gesetz des Bundes über das Seelotswesen
SFB	Sender Freies Berlin
SG	Sozialgericht
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt
SR	Süddeutscher Rundfunk
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
StB	Der Steuerberater
StBerG	Steuerberatergesetz
STC	Sentencia (Urteil)
StGH	Staatsgerichtshof
StGR	Städte- und Gemeinderat
StPO	Strafprozeßordnung
StWG	Studentenwerksgesetz
SWF	Südwestfunk
thür.	thüringisch
u.a.	und andere / unter anderem
UG	Universitätsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UVG	Unfallversicherungsgesetz
v.	von, vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht / Verbandsgesetz

VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung(en)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwR	Verwaltungsrecht
WaffG	Waffengesetz
WahlVO	Wahlverordnung
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WiB	Wirtschaftsrechtliche Beratung
WissHG	Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen
WissR	Wissenschaftsrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WPK	Wirtschaftsprüferkammer
WPO	Wirtschaftsprüferordnung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
WVG	Wasserverbandsgesetz
WVVO	Verordnung über Wasser- und Bodenverbände
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZdH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZfG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

# Einleitung

## 1. Kapitel

### Die funktionale Selbstverwaltung als Thema des Staats- und Verfassungsrechts

#### *I. Ort und Rolle der funktionalen Selbstverwaltung im Wandlungsprozeß heutiger Staatlichkeit*

Das neuzeitliche Konzept des souveränen Nationalstaates, so hat es den Anschein, hat in den letzten Jahrzehnten viel von seiner Anziehungs- und Integrationskraft verloren.<sup>1</sup> Supranationalen Gemeinschaften untergeordnet<sup>2</sup>, internationalen wirtschaftlichen Mächten<sup>3</sup> und politischen Verbänden<sup>4</sup> ausgeliefert, scheint der Staat überfordert<sup>5</sup>, kämpft er um seine Identität und sein Überleben.<sup>6</sup> Der Etatismus als Lehre vom starken, selbstbewußten Staat hat in der Staatslehre Herbert Krügers<sup>7</sup> sein letztes eindrucksvolles Zeugnis gefunden und ist heute nur noch als schwache historische Reminiszenz wahrzunehmen.

Wenn heute in Abkehr von einer irrigen romantischen und machtpolitischen Überhöhung die Personifizierung des Staates relativiert wird<sup>8</sup>, so hat das seinen guten Grund. Die Korrektur sollte aber nicht so weit gehen, Staatlichkeit in Gegenseitigkeitsverhältnisse aufzulösen<sup>9</sup> und dabei den Eigenwert von Institutionen, wie er auch im Verständnis des Staates als Person zum Ausdruck

---

<sup>1</sup> Siehe programmatisch *Saladin*, Wozu noch Staaten?, passim. Nicht gemeint ist hier die weitgreifende These Carl Schmitts vom Ende der Staatlichkeit; dazu später.

<sup>2</sup> Zur Rolle des Staates in der supranationalen Europäischen Union vgl. *Saladin*, Wozu noch Staaten?, S. 216 ff.

<sup>3</sup> Dazu etwa *P. Kennedy*, In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, S. 68 ff., 328 ff.

<sup>4</sup> Zum Verbändestaat vgl. *Heintzen*, Auswärtige Beziehungen privater Verbände, S. 219 ff.; *Grimm*, Verbände und Verfassung, S. 241 ff.

<sup>5</sup> Vgl. *Herzog*, in: FS Lerche, 1993, S. 15 ff.

<sup>6</sup> Vgl. zur Bedrohung der „Staatlichkeit des Staates“ durch die Europäische Union *Schachtschneider/Emmerich-Fritsche/Beyer*, JZ 1993, 751 ff.; *P. Kirchhof*, HStR VII, § 183 Rdnr. 57 ff.; *Stöcker*, in: Der Staat 31 (1992), S. 495 ff.; *Herdegen*, EuGRZ 1992, 589 (590).

<sup>7</sup> Allgemeine Staatslehre, passim.

<sup>8</sup> Vgl. *Saladin*, Wozu noch Staaten?, S. 216 ff.

<sup>9</sup> So tendenziell *Haverkate*, Verfassungslehre. Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung.

kommt<sup>10</sup>, zu vernachlässigen<sup>11</sup>. Bei allen Vorbehalten gegen die Fixierung auf die historische Gestalt von staatsrechtlichen Institutionen dürfen die in ihnen gespeicherten Erfahrungswerte nicht leichtfertig preisgegeben werden. Sie sollten vielmehr die Basis für den Dialog mit den neuen Rahmenbedingungen heutiger staatlicher Existenz bilden und damit zugleich ihren eigenen Entstehungsbedingungen Referenz erweisen.<sup>12</sup> Eine solche konservativ-dynamische Sicht des Staates und seiner institutionellen Ausformung findet ihren geeigneten staatsrechtlichen Anknüpfungspunkt in der vor allem durch Hermann Heller hervorgehobenen Einsicht, daß es sich beim Staat um eine reale Handlungs- und Wirkeinheit handelt<sup>13</sup>, nicht um ein statisches Sein, sondern ein dynamisches Werden, das in sich wandelnden Rahmenbedingungen immer neue Antworten auf die im Grunde gleichen Fragen<sup>14</sup> geben muß.

Der strukturelle Wandel, dem der Staat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts unterworfen ist, erscheint in dieser Perspektive nicht als Werk seiner Feinde<sup>15</sup> und sollte auch nicht als Werteverfall<sup>16</sup> oder gar als Kapitulation des Rechts<sup>17</sup> gedeutet werden. Vielmehr liegt es näher, diesen Prozeß als Antwort auf gewandelte weltpolitische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Rahmenbedingungen zu verstehen, denen sich kein Staat entziehen kann und darf, gerade dann nicht, wenn er seinen Zielen und Zwecken treu bleiben will.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Vgl. den zutreffenden Hinweis von *Hebeisen*, Souveränität in Frage gestellt, S. 457: „In der Denkfigur der Personifikation schlägt Organisation in Ordnung, Herrschaft und Macht in Geltung und Recht um.“

<sup>11</sup> Diesem Irrtum unterlag bereits die Reine Rechtslehre von Hans Kelsen, vgl. diesbezüglich die Auseinandersetzung auf der Staatsrechtslehrertagung 1928 zwischen *Kelsen* und *Heller*, VVDStRL 4 (1928) S. 176 ff. und 202 ff. sowie ausführlich *Heller*, Souveränität, S. 42 f. (Erstausgabe 1927, S. 21).

<sup>12</sup> Leicht wird verkannt, daß auch die überkommenen Institutionen des Staatsrechts als Antworten auf neue gesellschaftliche Lagen entstanden sind und damit von der Dynamik der Epoche lebten.

<sup>13</sup> *Heller*, Staatslehre, S. 228 ff. Mit diesem Verweis ist zugleich das staatstheoretische Selbstverständnis der Untersuchung offengelegt.

<sup>14</sup> Vor allem Sicherung von Freiheit und Wohlstand. Durch die ökologische Dimension ist kein neues Ziel hinzugekommen, sondern lediglich eine neue Priorität beim Ausgleich von Freiheit und Wohlstand gesetzt worden.

<sup>15</sup> So z.B. die Deutung bei Carl Schmitt; vgl. zu dessen Selbstverständnis in diesem Zusammenhang *Meuter*, Der Katechon.

<sup>16</sup> Daß in vielen Bereichen ein Verfall oder Wandel christlich-abendländischer Werte zu beobachten ist und weitreichende Folgen auch für den Staat hat (z.B. Auflösung der Familie, Schwinden des Gemeinsinns), soll damit nicht geleugnet werden. Dieses Phänomen gehört aber einer anderen Ebene gesellschaftlicher Wirklichkeit und wissenschaftlicher Diskussion an.

<sup>17</sup> Vgl. z.B. die frühe Analyse von *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 158 ff.: „Die Übersicht über die Befindlichkeiten der Bundesrepublik läßt keinen Zweifel daran zu, daß sie kein Staat im hergebrachten Sinne des Begriffs mehr ist.“ sowie *ders.*, in: *Der Staat* 2 (1963), S. 385 ff. zum „introvertierten Rechtsstaat“.

<sup>18</sup> Auch insoweit gilt der Primat der finalen gegenüber den instrumentalen Staatsaufgaben, vgl. *Isensee*, HStR III, § 57 Rdnr. 154 f.

Die heute zur effektiven Wahrnehmung elementarer Gemeinwohlzwecke unverzichtbare Integration der Einzelstaaten in internationale Organisationen und supranationale Gemeinschaften hat ihrerseits in einer reflexartigen Bewegung eine Stärkung der Bedeutung subnationaler wirtschaftlich und kulturell geprägter Lebenseinheiten, der Regionen, mit sich gebracht.<sup>19</sup> Im neuen supranationalen Großraum fungieren die Regionen, zu denen auch die lokalen Gebietskörperschaften gehören<sup>20</sup>, deren definitive gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Verortung noch aussteht<sup>21</sup>, als (weiteres) Bindeglied zwischen der Union und den Unionsbürgern<sup>22</sup>. Der Staat findet dabei seinen Ort als Mittel- und Mittlerinstanz zwischen supranationaler Gemeinschaft und Regionen. In dieser neuen Mitte mag sich seine Souveränität verloren haben<sup>23</sup>, doch kommt ihm als Säule der supranationalen Gemeinschaft<sup>24</sup> und Klammer der Regionen eine mindestens ebensogroße Bedeutung zu, wengleich dies heute noch nicht immer erkannt wird.

Inmitten dieser Wandlungen herkömmlicher staatlicher Seinsweisen hat das Phänomen der Selbstverwaltung, trotz aller immer wieder beschworenen Bedrohung<sup>25</sup>, eine besondere Faszinationskraft beibehalten.<sup>26</sup> Es nimmt nicht nur unter den staatsorganisationsrechtlichen Formen eine Ausnahmestellung ein<sup>27</sup>, sondern erfreut sich, jedenfalls in seiner kommunalen Variante, einer nur noch durch die Grundrechte übertroffenen wissenschaftlichen Aufmerksamkeit.<sup>28</sup>

---

<sup>19</sup> Zu dieser Entwicklung vgl. *Haneklaus*, DVBl. 1991, 295 ff. Zum Regionalismus als werdendem Strukturprinzip vgl. *Häberle*, AöR 118 (1993), S. 1 ff. m.w.N.

<sup>20</sup> *Blanke*, in: *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Art. 198 a EGV Rdnr. 14.

<sup>21</sup> Vgl. *Blanke*, in: *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, vor Art. 198 a – c EGV Rdnrn. 1 ff.

<sup>22</sup> *Blanke*, in: *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, vor Art. 198 a – c EGV Rdnr. 20.

<sup>23</sup> Die Bezeichnung als sektoraler Staat (vgl. *Isensee*, HStR III, § 57 Rdnr. 156 ff.) hat insoweit eine neue Bedeutungsdimension hinzugewonnen.

<sup>24</sup> Dazu aus der Perspektive des Demokratieprinzips *Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, S. 78 ff. und 94 f.

<sup>25</sup> Vgl. bereits *Forsthoff*, Die Krise der Gemeindeverwaltung, S. 59 ff.; *Köttgen*, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung; aus neuerer Zeit vgl. *Püttner*, DÖV 1994, 552 ff.; *Henneke*, DÖV 1994, 705 ff.; *Hoppe*, DVBl. 1995, 179. Zuletzt – angeblich – durch die Europäische Integration, vgl. *Blanke*, DVBl. 1993, 819 ff. Kritisch zur andauernden Krisen-Perspektive in der Selbstverwaltungsdiskussion *Laux*, in: FS v. Unruh, S. 51 (59 f., 73 f.).

<sup>26</sup> Vgl. *Hendler*, HStR IV, § 106 Rdnr. 77.

<sup>27</sup> Das zeigt sich z.B. daran, daß Stern in seinem Staatsrecht die Selbstverwaltung als staatsformendes Institut vor den Strukturprinzipien der Art. 20, 28 GG behandelt, vgl. *Stern*, Staatsrecht I, § 12.

<sup>28</sup> Vgl. exemplarisch v. *Mutius* (Hrsg), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 1983 mit 60 Beiträgen zum Thema Selbstverwaltung. Dieser Band vermittelt im übrigen den besten Überblick über die tatsächliche und thematische Vielfalt der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung. Vgl. weiter die Habilitationsschrift von *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip.

Als Wirkungsfeld des in der Europäischen Union verankerten Prinzips der Subsidiarität<sup>29</sup> kommt ihm überdies eine besondere Aktualität zu.<sup>30</sup>

Diese Aktualität<sup>31</sup> ist kein Zufall. Sie erklärt sich aus dem Verlangen des Bürgers nach vermehrter Integration und Partizipation vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung und Komplizierung seiner wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Erfahrungswelt<sup>32</sup>, die sich auch auf die Bedingungen demokratischer Legitimation der Staatsgewalt auswirkt<sup>33</sup>. Die Besinnung auf die ideengeschichtlichen Grundlagen der kommunalen wie funktionalen Selbstverwaltung, nämlich den Partizipationsgedanken (Lorenz von Stein), das bürgerliche Engagement im Ehrenamt (Rudolf von Gneist) und die Genossenschaftstheorie (Otto von Guericke)<sup>34</sup>, öffnet Perspektiven für mögliche Antworten auf aktuelle Fragen und Notwendigkeiten. Selbstverwaltung erweist sich als ein Instrument zur Stärkung der Stellung der Bürger als Träger der Staatsgewalt (Partizipation und Ehrenamt) sowie der Vermittlung von solidarischer Gemeinschaft in überschaubaren und erfahrbaren<sup>35</sup> Lebenszusammenhängen (Genossenschaftsprinzip).<sup>36</sup> Aber auch aus dem Blickwinkel effektiver Organisation und Kontrolle zunehmender Staatsaufgaben sprechen die *Zeichen der Zeit* für die Dezentralisierung bzw. Pluralisierung der Verwaltung und damit auch für die Selbstverwaltung.<sup>37</sup>

<sup>29</sup> Dazu *Pieper*, DVBl. 1993, 705 ff.; *Blanke*, ZfG 10 (1995), S. 193 ff. m.w.N.

<sup>30</sup> Zu diesem Aspekt vgl. *Blanke*, DVBl. 1993, 819 (827 ff.); *Heberlein*, DVBl. 1994, 1213 (1216 ff.); *Horn*, in: *Die Verwaltung* 26 (1993), S. 545 (567 f.); aus deutscher Verfassungsperspektive siehe auch *Stern*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 28 (Zweitbearbeitung) Rdnr. 2. Allgemein zum Verhältnis Selbstverwaltung – Subsidiarität *Isensee*, Subsidiarität und Verfassungsrecht, S. 101 ff.

<sup>31</sup> Zu bedenken ist auch, daß die Idee der Selbstverwaltung in ihrer modernen Form mit zweihundert Jahren in historischer Perspektive als junge Institution anzusehen ist.

<sup>32</sup> Insoweit scharfsichtig *Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, S. 159: „Die Folge ist die Verunsicherung des Einzelnen. Er sieht sich in einer Umwelt, die von Großstrukturen besetzt ist und beherrscht wird. Diese Großstrukturen, in denen sich die Industriegesellschaft darstellt, sind seinem Verständnis unzugänglich, da sein Lebens- und Erfahrungsbereich nicht an sie heranreicht.“ Von daher ergibt sich z.B. daß die Anonymität der sozialen Selbstverwaltung die Eignung dieses Bereiches zur Verwirklichung der Idee funktionaler Selbstverwaltung in Frage stellt.

<sup>33</sup> *Hendler*, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, S. 347 spricht in diesem Kontext vom „Demokratieverlust durch Komplexität“ dem durch eine stärkere Einbindung des Bürgers im mikropolitischen Bereich begegnet werden kann und verweist S. 351 auf eine mögliche „Staatsstabilisierung durch Integration“ in der Selbstverwaltung. Vgl. auch *Horn*, in: *Die Verwaltung* 26 (1993), S. 545 ff.

<sup>34</sup> Vgl. *Hendler*, HStR IV, § 106 Rdnrn. 7–9. Ausführlicher *Hendler*, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, S. 43 ff.

<sup>35</sup> Solidarität als Grundwert ist im Gesamtkonzept des Sozialstaates, auch soweit er selbstverwaltet organisiert ist, nicht mehr erfahrbar, weshalb er nur noch als Leistungsstaat erscheint, vgl. *Erichsen*, DVBl. 1983, 289 (297).

<sup>36</sup> Vgl. dazu *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1980, 1 (4 ff.), der folgende besonderen Leistungen der Selbstverwaltung hervorhebt: (1) Antwort auf menschliches Solidarbedürfnis, (2) Integrationsleistung, (3) Ermöglichung von Teilhabe und Selbstgestaltung.

<sup>37</sup> *H. Dreier*, *Hierarchische Verwaltung*, S. 310f.: „... zunehmende Pluralisierung ... als

Neben der kommunalen Selbstverwaltung, deren Potential zur Integration und Bürgernähe durch jüngste Reformen verbessert worden ist<sup>38</sup>, ist es vor allem die funktionale Selbstverwaltung, die als möglicher Träger solcher Prozesse fungieren kann.<sup>39</sup> Die Vielfalt der durch sie erfaßten Aufgabenfelder und Gesellschaftsschichten<sup>40</sup> und ihr enormes Verwaltungspotential, das in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird, eröffnet dabei zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten<sup>41</sup>.

Ein solcher Rückgriff auf die funktionale Selbstverwaltung zur Überwindung von demokratischen Partizipationsdefiziten<sup>42</sup>, staatsbürgerlicher Lethargie<sup>43</sup> und Staatsferne setzt allerdings voraus, daß ihre Einordnung in das System der Staatsorganisation und ihre verfassungsrechtliche Legitimation mehr als bisher geklärt werden.<sup>44</sup> Denn aus wissenschaftlicher Perspektive steht die funktionale Selbstverwaltung nach wie vor im Schatten der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Dies mag seinen Grund unter anderem darin finden, daß sie sich aufgrund der Vielfalt ihrer Erscheinungsformen einer einheitlichen Betrachtung und Beurteilung zu entziehen scheint. Gewichtige Organisationen wie die wirtschafts- und berufsständischen Kammern erscheinen neben eher unscheinbaren Organisationen wie den Waldwirtschaftsverbänden und Jagdgenossenschaften. Überhaupt hat es sich erst in jüngerer Zeit<sup>45</sup> eingebürgert, all diese Selbstverwaltungsträger unter dem Oberbe-

---

positive, weil die Gesamtkapazität staatlicher Verwaltung steigernde Entwicklung ... Instrumente zur Steigerung des gesamtstaatlichen Verwaltungs- und Steuerungspotentials“. Vgl. andererseits die unter dem Stichwort Deregulierung geführte Diskussion. Dazu *Stober* (Hrsg.), *Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht*, passim.

<sup>38</sup> So z.B. in Nordrhein-Westfalen durch die Einführung des Wahlrechts für Unionsbürger, der Direktwahl des Bürgermeisters und des Bürgerbegehren. Dazu *Oebbecke*, DÖV 1995, 701 ff.; *Erbguth*, DÖV 1995, 793 ff. Zur Bedeutung der Gebietsreform in diesem Zusammenhang vgl. *Weber*, *Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform*.

<sup>39</sup> Da die funktionale Selbstverwaltung in dieser Breite ein spezifisch deutsches Phänomen ist, kann diese Konzeption (verfassungs-) rechtsvergleichend auch als Modell für andere europäische Staaten dienen. Zu den dabei zu vermittelnden Grundeinsichten vgl. *Tettinger*, *Kammerrecht*, S. 64 ff.

<sup>40</sup> Vgl. die Übersicht im 2. Teil der Untersuchung.

<sup>41</sup> Jüngstes Beispiel ist der Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband Nordrhein-Westfalen, vgl. 2. Teil, 5. Kapitel, V.

<sup>42</sup> Zu diesem Aspekt *Hendler*, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, S. 345 ff.

<sup>43</sup> Die republikanische Tradition betont in diesem Zusammenhang die Verantwortung des Bürgers für die Gestaltung des Gemeinwohls im demokratischen Staat. Dies kommt paradigmatisch im Amtsethos zum Ausdruck, kann aber auch auf die ehrenamtliche Mitwirkung erstreckt werden. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von Verfassungserwartungen, vgl. *Isensee*, HStR III, § 57 Rdnr. 86 ff. Dieser Gedanke trifft auch für die funktionale Selbstverwaltung zu.

<sup>44</sup> Nach *H. Dreier*, *Hierarchische Verwaltung*, S. 311 ist ein zeitgemäßes Organisationsrecht „bestenfalls in Umrissen erkennbar“.

<sup>45</sup> Den *Durchbruch* dürfte die Arbeit vom *Emde*, *Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung*, S. 5 ff. bewirkt haben. Das BVerfG benutzt den Begriff erstmalig in *BVerfGE* 83, 37 (55).

griff der funktionalen Selbstverwaltung zusammenzuführen und so den Weg zu einer einheitlichen Betrachtungsweise zu öffnen.

Der durch die terminologische Integration gewiesene Weg hin zu einem Verständnis der Vielfalt und Vielzahl der Träger funktionaler Selbstverwaltung als eines eigenständigen Verwaltungstypus ist aus staats- und verfassungsrechtlicher Perspektive noch ein Desiderat.<sup>46</sup> Die Annäherungen an das Phänomen der funktionalen Selbstverwaltung aus verfassungsrechtlicher Perspektive sind bis heute durchweg auf einzelne Sektoren beschränkt geblieben. In historischer Abfolge standen dabei die Diskussion der Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft<sup>47</sup>, die Reichweite der Rechtsetzungsbefugnisse<sup>48</sup>, die Grundrechtsberechtigung<sup>49</sup> und zuletzt die demokratische Legitimation<sup>50</sup> der funktionalen Selbstverwaltung im Brennpunkt des wissenschaftlichen Interesses.<sup>51</sup> Jede dieser Untersuchungen hat die dogmatische Verortung der funktionalen Selbstverwaltung ein Stück voran gebracht, zum Teil durch die Herausstellung von Defiziten und Fragwürdigkeiten<sup>52</sup>, zum Teil aber auch durch den Versuch, Bausteine zu einer selbständigen Bereichsdogmatik beizusteuern<sup>53</sup>. Die pauschale Feststellung des Bundesverfassungsgerichts<sup>54</sup>, „daß sich der [in der funktionalen Selbstverwaltung verwirklichte] Autonomiegedanke sinnvoll in das System der grundgesetzlichen Ordnung einfügt“, wurde so schrittweise konkretisiert, aber auch in Frage gestellt<sup>55</sup>. Aus dem Blickwinkel einer nüchternen normativen Betrachtungsweise muß die verfassungsrechtliche Lage der funktionalen Selbstverwaltung heute mit dem Bild einer geduldeten Ausnahmeerscheinung umschrieben werden. Nur punktuell, soweit sie in der Verfassung selbst oder durch Grundrechte legitimiert ist, wird ihr eine vorbehaltlose Legitimität zuerkannt. Für die weitaus größte Zahl der Träger funktionaler Selbstverwaltung bedeutet dies, daß sie mit dem Makel eines angeblichen Legitima-

---

<sup>46</sup> So allgemein im Hinblick auf die rechtliche Durchdringung verselbständigter Verwaltungseinheiten *H. Dreier*, Hierarchische Verwaltung, S. 311.

<sup>47</sup> Dazu *Mronz*, Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft, passim.

<sup>48</sup> *BVerfGE* 33, 125 ff.; *Kleine-Cosack*, Berufsständische Autonomie und Grundgesetz, passim.

<sup>49</sup> Vgl. *Zimmermann*, Der grundrechtliche Schutzanspruch juristischer Personen des öffentlichen Rechts, S. 151 ff.

<sup>50</sup> *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, passim; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 490 ff.

<sup>51</sup> Zu Einzelheiten später im Zusammenhang mit der Untersuchung der jeweiligen Gesichtspunkte.

<sup>52</sup> So im Hinblick auf die Rechtsetzung die Arbeit von *Kleine-Cosack*, Berufsständische Autonomie und Grundgesetz und bezüglich der demokratischen Legitimation die Arbeit von *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung.

<sup>53</sup> So vor allem das Anliegen von *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung.

<sup>54</sup> *BVerfGE* 33, 125 (157).

<sup>55</sup> Dies vor allem durch die Behauptung eines demokratischen Legitimationsdefizits, vgl. *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 537 ff.

tionsdefizites leben müssen.<sup>56</sup> Die freundliche Formel des Bundesverfassungsgerichts ist, bei Lichte gesehen, von dogmatischer Skepsis umhüllt.

Das Bundesverfassungsgericht hat überdies durch seinen in mancher Hinsicht problematischen<sup>57</sup> Facharztbeschuß eine Tendenz zur Beschneidung der Selbstverwaltung begünstigt, indem es die Normsetzungsbefugnis der Selbstverwaltungsträger im grundrechtsrelevanten Bereich stark eingeschränkt und damit die Gefahr einer Entleerung des Selbstverwaltungsgedankens heraufbeschworen hat.<sup>58</sup> Denn wo substantielle Entscheidungsbefugnisse fehlen, werden Partizipation und Selbstverwaltung zur Farce.<sup>59</sup> Besonders deutlich ist dies – wenn auch nicht durch den Facharztbeschuß verursacht – im Bereich der sozialen Selbstverwaltung, die nahezu vollständig gesetzlich determiniert ist.<sup>60</sup> Ähnlich destabilisierende Auswirkungen hat die Verlagerung der eigentlichen Entscheidungen auf nur indirekt legitimierte Spitzenorganisationen und deren teilweise informelle Gremien.<sup>61</sup> Die Basis der funktionalen Selbstverwaltung und die Partizipation der Mitglieder wird dabei auf den Nachvollzug von Musterregelungen reduziert. Hinzu kommen Fehlleistungen in Selbstverständnis und Selbstdarstellung mancher Selbstverwaltungsträger, die sich zunehmend als Dienstleistungsorganisationen verstehen und präsentieren<sup>62</sup>, mit der Folge, daß die Mitglieder die Berechtigung ihrer Pflichtmitgliedschaft nicht mehr an demokratischen Partizipationsmöglichkeiten, sondern wirtschaftlichen Vorteilen messen.<sup>63</sup> Insgesamt ist in vielen Bereichen der funktionalen Selbstverwaltung ein Rückgang der demokratisch-partizipatorischen Spielräume und infolgedessen des entsprechenden Selbstverständnisses festzustellen.

---

<sup>56</sup> Jedenfalls solange Versuche einer Legitimationskompensation, wie sie z.B. *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 382 ff. vorträgt, nicht zu überzeugen vermögen.

<sup>57</sup> Zu seiner Kritik vgl. unten 8. Teil, 2. Kapitel, III., 1.

<sup>58</sup> *Tettinger*, DÖV 1995, 169 (171 ff.) spricht von „zunehmenden Bewertungsunsicherheiten“.

<sup>59</sup> Ein Beispiel dafür sind auch die sog. Friedenswahlen; vgl. dazu unten 7. Teil, 1. Kapitel, I., 2. a).

<sup>60</sup> Dazu *Schnapp*, in: FS v. Unruh, S. 881 (883 f., 898 f.). In diese Richtung auch *BVerfGE* 39, 302 (313): „In Wahrheit sind heute die AOK dem Staat eingegliederte Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Aufgaben in mittelbarer Staatsverwaltung wahrnehmen“.

<sup>61</sup> Dazu im einzelnen unten 7. Teil, 3. Kapitel, II.

<sup>62</sup> Ein Blick in die einschlägigen Jahresberichte vor allem der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern macht dies besonders deutlich.

<sup>63</sup> So zuletzt in der Diskussion im Hinblick auf die Mitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern, vgl. etwa den Bericht „Nur freiwillige Mitgliedschaft“ im Handelsblatt v. 13.12.1994, S. 3 u. a. mit der Aussage eines SPD-Politikers: „Für kleinere und mittlere Unternehmen fällt das Urteil eindeutig aus. Sie sehen ein krasses Mißverhältnis zwischen Entgelt und empfangener Leistung.“ Einen gewissen Einfluß auf diese Diskussion hatte ein Urteil des spanischen Verfassungsgerichts (*Tribunal Constitucional*, Urteil v. 16.06.1994, STC 179/1994, in: Boletín de Jurisprudencia Constitucional 159 (1994), S. 24), das die Pflichtmitgliedschaft bei vergleichbarer Rechtslage wegen eines nicht gerechtfertigten Eingriff in die negative Vereinigungsfreiheit für verfassungswidrig erklärt hat.

Eine mit solchen dogmatischen Ungewißheiten belastete und teilweise von einer Identitätskrise geplagte Organisationsform kann schwerlich als Basis einer Abmilderung von Steuerungs- und Legitimationsproblemen<sup>64</sup> in Antwort auf die erwähnten Wandlungen der Staatsfunktionen empfohlen werden. Ein wie auch immer gearteter Vorschlag, die Träger funktionaler Selbstverwaltung bei der Anpassung des Staates an die geänderte Lage einzubeziehen, setzt deshalb eine gesicherte positive Aussage über ihre organische Einordnung in das Staats- und Verfassungsgefüge des Grundgesetzes als Basis für eine Erneuerung des Vertrauens von Gesetzgeber<sup>65</sup> und Mitgliedern in Sinn und Zweck der funktionalen Selbstverwaltung voraus. Daraus ergibt sich das Anliegen dieser Untersuchung.

## II. Anliegen und Methode der Untersuchung

### 1. Anliegen der Untersuchung

Es liegt vor allem darin, die funktionale Selbstverwaltung als einheitlichen Verwaltungstypus vorzustellen, der sich sinnvoll und organisch in das Verfassungsgefüge des Grundgesetzes einfügt, sobald man ihn – so die Arbeitshypothese – auf der Grundlage des die Anfänge der Selbstverwaltung prägenden Partizipationsgedankens entwickelt. Dabei gilt es, die vom Begriffspositivismus des späten 19. Jahrhunderts, vor allem durch Laband und Rosin, eingeführte Aufspaltung in juristische und politische Selbstverwaltung<sup>66</sup> zu überwinden und die funktionale Selbstverwaltung unter dem Gesichtspunkt der Betroffenenverwaltung den einzelnen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes zuzuordnen<sup>67</sup>.

In Verfolgung dieses Anliegens bedarf es einer systematischen Gesamtdarstellung der funktionalen Selbstverwaltung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, denn nur auf der Grundlage einer gesicherten Tatsachenbasis kann eine Bereichsdogmatik entwickelt werden, die der Vielfalt der stark historisch geprägten einzelnen Erscheinungsformen gerecht wird. Das Verständnis der Betroffenenpartizipation als Integrations- und Legitimationsfaktor eines Verwaltungsträgers und ihre Bedeutung für den Gesamtstaat fungieren dabei als Leitgedanken.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. in diesem Sinne (Selbstverwaltung als Antwort auf staatliches Steuerungsversagen) Schuppert, AöR 114 (1989), S. 127 (141 ff.)

<sup>65</sup> Mit der Folge der Zuweisung größerer Entscheidungsfreiräume.

<sup>66</sup> Dazu Hendler, HStR IV, § 106 Rdnr. 11 sowie ausführlich zur Fortentwicklung dieser Unterscheidung *ders.*, Selbstverwaltung als Ordnungsidee, S. 271 ff.

<sup>67</sup> So auch das Konzept von Hendler, HStR IV, § 106 Rdnr. 15.

<sup>68</sup> Dazu Hendler, HStR IV, § 106 Rdnr. 67 ff.

## 2. Methodische Hinweise

Untersuchungen über das Prinzip der Selbstverwaltung stehen nicht selten in der Gefahr, die Grenzen zwischen ideengeschichtlicher und normativer Ebene zu verwischen. Allzuleicht wird versucht, die unbezweifelbare historische und ordnungspolitische Bedeutung des Selbstverwaltungsgedankens für den freiheitlichen Rechtsstaat zu überhöhen und ihr einen normativen Gehalt zu verleihen. Pauschale Bezugnahmen auf *die* Demokratie und *den* Rechtsstaat indizieren solche Gratwanderungen.<sup>69</sup> Durchaus vorhandene *Zusammenhänge* werden bei einem solchen Vorgehen ohne die nötige argumentative Absicherung als möglich oder sogar zwingende Ableitungen ausgegeben.

Die vorstehende Untersuchung versteht sich in Wahrnehmung dieser Gefahr bewußt als normative und systematische Analyse. Sie läßt ideengeschichtliche und historische Entwicklungen zwar nicht unberücksichtigt, weist ihnen aber den untergeordneten Stellenwert zu, der ihnen nach allgemeinem juristischen Methodenverständnis zukommt. Die unvermittelt normorientierte, von vorkonstitutionellen Sonderdogmatiken so weitgehend wie möglich befreite Argumentation, soll Darstellung und Argumentation prägen, auch dann, wenn dies einen Bruch mit zur Zeit vorherrschenden dogmatischen Deutungen zur Folge haben kann. Die Untersuchung bemüht sich dabei insbesondere darum, den gegenwärtigen Stand der verfassungsdogmatischen Erkenntnis zu berücksichtigen und auf die jeweilige Fragestellung zur Anwendung zu bringen. Dies nicht als Ausdruck einer Unterwerfung unter den dogmatischen Zeitgeist – die Arbeit verfolgt kein verfassungstheoretisches Ziel –, sondern um des Zieles willen, die funktionale Selbstverwaltung in den dogmatischen Kategorien der Gegenwart zu erfassen und verständlich zu machen.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß die Untersuchung stufenweise vorgeht. Sie nähert sich dem tatsächlich und rechtlich komplexen Phänomen der funktionalen Selbstverwaltung zunächst durch eine rechtstatsächliche Analyse und Bestandsaufnahme. Der definitiven normativen Zuordnung der einzelnen Erscheinungsformen der funktionalen Selbstverwaltung wird zudem eine die einzelnen Erscheinungsformen aus verschiedenen Blickwinkeln ordnende Typenbildung vorgeschaltet. Dadurch sollen Vermittlungskategorien zur besseren Erfassung und Darstellung der vielfältigen Erscheinungsformen funktionaler Selbstverwaltung erzeugt werden.

Weiter ist anzumerken, daß die Argumentation immer wieder vor dem Horizont der Eigenart staatsrechtlicher Begriffsbildung gelesen sein will.<sup>70</sup> Staatsrechtliche Begriffe sind durch die strukturelle Eigenart des Staatsrechts als fundamentales, politikbezogenes, rahmenartiges und fragmentarisches Recht ge-

---

<sup>69</sup> In diesem Sinne muß auch dem Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf seine zitierte Globaleinschätzung eine Vorhaltung gemacht werden. In den jeweils entscheidungstragenden Passagen besinnt sich das Gericht aber durchweg auf eine nüchtern-normative Argumentation.

<sup>70</sup> Dazu Böckenförde, in: FS Scupin, 1983, S. 317 ff.

kennzeichnet.<sup>71</sup> Dabei sind vor allem die beiden letztgenannten Charakteristika im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung. Die Schaffung staatsrechtlicher Kategorien zur Erfassung einer so breiten Vielfalt organisatorischer Erscheinungsformen, wie sie der Begriff der funktionalen Selbstverwaltung repräsentiert, kann nur gelingen, wenn die Begriffe und Kategorien weit genug gefaßt werden und sich nicht in den organisatorischen und gestalterischen Einzelheiten verlieren. Insoweit unterscheidet sich das Staatsrecht markant vom Verwaltungsrecht, das vor allem wegen seiner größeren Rechtsanwendungsnahe auf eine stärker technisch geprägte und insoweit präzisere Begriffsbildung angewiesen ist.

## 2. Kapitel

### Gang der Untersuchung

Die so nach Anliegen und Methode vorgestellte Untersuchung besteht aus neun Teilen. Diese gliedern sich in vier große Bereiche, nämlich (1) die Begriffsklärung und Erfassung der tatsächlichen Erscheinungsformen im ersten und zweiten Teil, (2) die Erarbeitung einer Typologie der funktionalen Selbstverwaltung im dritten Teil, (3) die Untersuchung des verfassungsrechtlichen Status der funktionalen Selbstverwaltung im vierten bis achten Teil sowie schließlich (4) die Darstellung der verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen zugunsten der Träger funktionaler Selbstverwaltung im neunten Teil.

In ihren normativ geprägten Teilen (vierter bis neunter Teil) wendet sich die Untersuchung zunächst den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gründung von Trägern der funktionalen Selbstverwaltung zu (vierter Teil). Dabei werden die Gesetzgebungszuständigkeit, die Vorgaben der staatsorganisationsrechtlichen Formentypik und schließlich die Grundrechtserheblichkeit des Gründungsaktes untersucht. Zugleich wird in diesem Zusammenhang das die Untersuchung prägende dogmatische Grundverständnis der funktionalen Selbstverwaltung entwickelt, bei dem die Zuweisung von demokratischen Partizipationsrechten im Vordergrund steht.

Darauf aufbauend wird im fünften Teil die demokratische Legitimation der Träger funktionaler Selbstverwaltung dargelegt. Nach einem Überblick über den Meinungsstand folgt eine detaillierte Darstellung der durch das Grundgesetz vermittelten Anforderungen an die demokratische Legitimation der Exekutive. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden sodann auf den Bereich der funktionalen Selbstverwaltung übertragen und bereichsspezifisch durch die Entwicklung der These von der „kollektiven personellen Legitimation“ entfaltet. Abgeschlossen wird dieser Teil der Untersuchung durch eine rechtsdogmatische Einordnung der mitgliedschaftlichen Partizipationsrechte.

<sup>71</sup> Böckenförde, in: FS Scupin, 1983, S. 317 (319 ff.).

## Stichwortregister

- Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband Nordrhein-Westfalen:  
siehe Entsorgungsverband
- Apothekerkammern: siehe Ärztekammern
- Arbeitnehmerkammern 280 f.
- Architektenkammer 113 ff.
  - Aufgaben und Befugnisse 115
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 115
  - Aufsicht 116
  - Entstehungsgeschichte 113
  - Finanzierung 116
  - Gründung 113
  - Mitglieder 114
  - Organe 114 f.
- Ärztekammern 82 ff.
  - Aufgaben und Befugnisse 86 ff.
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 86
  - Aufsicht 91
  - Entstehungsgeschichte 82 ff.
  - Finanzierung 90 f.
  - Gründung 84
  - Mitgliedschaft 85
  - Organe 85 f.
- Aufgabendelegation
  - Ausgestaltung der Aufsichtsbefugnisse 270 ff.
  - verfassungsrechtliche Vorgaben 249 ff.
    - Auswirkungen grundrechtlicher Schutzpflichten 266 ff.
    - zwingende Vorgaben der Landesverfassungen 252 f.
    - zwingende Vorgaben des Grundgesetzes 249 ff., 253 ff., 270 ff.
- Aufgabenverstaatlichung 307 f.
- Aufgabenverteilung zwischen den Organen
  - verfassungsrechtliche Grundsätze 474 ff.
  - Differenzierung nach Aufgabentypen 476 f.
  - gesetzliche Ausgestaltung bei den einzelnen Selbstverwaltungsträgern 48 f., 70 ff., 95, 106 f., 110, 135 f., 147 f., 160 f., 171, 175 f., 197, 201 f., 206 f., 215
- Aufgabenzuweisung 307 f., 331
- Aufsicht gegenüber Trägern funktionaler Selbstverwaltung
  - Aufsicht als Korrelat der Selbstverwaltung 273 f.
  - Begriff 270 ff.
  - Fachaufsicht 270 ff.
  - Kontroll- und Leitungsfunktion 271 f.
  - notwendige Aufsichtsbefugnisse bei Bundesauftragsverwaltung 274 f.
  - Rechtsaufsicht 24, 53 f., 58, 74, 96, 107, 112, 122 f., 141 f., 152, 163, 172, 176, 178, 180, 182 f., 184, 188, 189, 202, 208, 216, 270 ff.
- Ausbildungsordnungen 507
- Autonomie 6, 25 f.
- Beitrag
  - Grundsätze der Abgabenrechtfertigung 311 f.
  - Grundsätze der Beitragsgestaltung 319
  - Theorie der Verbandslast 312 ff.
  - Verhältnis von Gebühren- und Beitrags-erhebung 317
  - Zurechnung von Verwaltungsleistungen 314 ff.
    - bei einzelnen Aufgabentypen 317 ff.
    - gruppenbezogene Zurechnung 315 f.
    - individuelle Zurechnung 315
- Beitragsordnungen 508
- Beitragspflicht 308 ff.
  - Beitragsverweigerungsrecht 286 f.
  - Grundrechtsrelevanz 309 f.
- Berufsfreiheit
  - Berufsaufsicht 88, 95, 101, 106, 111, 115, 122, 221 ff., 321
  - Berufsordnungen 508
  - Berufswahl- und Berufsausübungsregelungen 320 f.

- Bestimmungsrechte der Mitglieder: siehe Mitbestimmung
- Bestimmungsrechte staatlicher Stellen 464 ff.
- Betroffenen-Partizipation 236 f.
- Binnenorganisationsmuster 235 ff.
- Bundesanstalt für Arbeit 203 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 207
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 206 f.
  - Aufsicht 208
  - Entstehungsgeschichte 203 f.
  - Finanzierung 207 f.
  - Gründung 204 f.
  - Organe 205 f.
- Bundesärztekammer 484 ff.
- Bundeseigene Verwaltung 249 ff.
- Ministerialverwaltung 361 ff.
  - mittelbare Bundesverwaltung 364 ff.
- Bundeslotsenkammer 119
- Bundesnotarkammer 99 ff.
- Bundesrechtsanwaltskammer 96 ff.
- Bundessteuerberaterkammer 112 ff.
- Demokratieprinzip des Grundgesetzes
- Doppelfunktion als Organisations- und Legitimationsprinzip 353 f.
  - Einschränkung des Demokratieprinzips 368 f.
  - Erforderlichkeit einer Doppellegitimation 366 f.
  - Legitimationsformen
    - personelle und materielle Legitimation 357 f.
    - Verhältnis beider Legitimationsformen 358 f.
  - Legitimationsniveau 359 ff.
  - Legitimationsobjekt 355 f.
  - Legitimationssubjekt 356
  - Regelmodell der Verwaltungslegitimation: siehe dort
  - verfassungsgeschichtliche Grundlagen 342 ff.
- Demokratische Legitimation der Träger funktionaler Selbstverwaltung
- Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion 348 ff.
  - Legitimationsdefizit 6 f., 350
  - Legitimationsfälle zwischen den Organen 474 ff.
  - Legitimationsniveau 381 f., 494 ff.
  - Legitimationsobjekt 372 f.
  - Legitimationssubjekt 369 ff.
- materielle Legitimation 381 f.
  - personelle demokratische Legitimation 373 ff.
    - kollektive personelle Legitimation 376 ff.
    - Legitimation durch individuelle Beststellungsakte 373 ff.
  - Rechtsprechung des BVerfG 345 ff.
  - sachlich-inhaltliche Legitimation 381 f.
  - Spannungsgefüge Gesamtstaat – Selbstverwaltung 303, 351 ff.
- Demokratisierung von öffentlichen Lebensbereichen 229 f.
- Deutscher Industrie- und Handelstag 477 ff.
- Dezentralisation 4, 21, 241
- Dienstherrenfähigkeit von Trägern funktionaler Selbstverwaltung 256 ff.
- Ehrenamt 4
- Entsorgungsverband 184 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 187
  - Aufsicht 188
  - Finanzierung 187
  - Gründung 184
  - Mitgliedschaft 184 f.
  - Organe 185 f.
- Entstehungsgründe 220 ff.
- Demokratisierung von öffentlichen Lebensbereichen 229 f.
  - Formierung gesellschaftlicher Kräfte 221 ff.
  - Politikentlastung 228 f.
  - rechtsstaatliche Ordnung von öffentlichen Lebensbereichen 230
  - Sicherung grundrechtlicher Freiräume 231
  - Staatsentlastung 227 f.
- Entwicklungsperspektiven der funktionalen Selbstverwaltung 544 ff.
- gegenwärtige Lage 544 ff.
  - rechtliche Wirksamkeitsbedingungen 546 f.
  - verhaltensabhängige Wirksamkeitsbedingungen 547 ff.
- Europäische Integration: siehe Europäische Union
- Europäische Union 1, 3 f.
- Rolle der funktionalen Selbstverwaltung 3, 340 f., 549
  - Selbstverwaltung in den Verfassungen der Mitgliedstaaten 17 f.

- Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit dem EG-Vertrag 334 ff.
- Facharztbeschuß 7, 345 ff.
- Analyse und Kritik 499 ff.
- Fachhochschulen 54
- Fischereiwirtschaftsgenossenschaften 180 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 182
- Aufsicht 182 f.
- Entstehungsgeschichte 180 f.
- Finanzierung 182
- Gründung 181
- Mitgliedschaft 181
- Organe 181 f.
- Formierung gesellschaftlicher Kräfte durch funktionale Selbstverwaltung 221 ff.
- Forstbetriebsverbände 178 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 179
- Aufsicht 180
- Entstehungsgeschichte 178
- Finanzierung 180
- Gründung 179
- Mitgliedschaft 179
- Organe 179
- Fremdorganschaft 473 f.
- Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG 253 ff.
- Anwendungsbereich 253 f.
- Dienstherrnenfähigkeit 256 ff.
- hoheitliche Befugnisse 255 f., 258 ff.
- Regel-Ausnahme-Prinzip 261 ff.
- Gebühren 309, 311 f., 315, 317
- Gebührenordnungen 508 f.
- Geldleistungspflichten, öffentlich-rechtliche
- Grundrechtsrelevanz ihrer Auferlegung 309 ff.
- Gruppensteuer 313
- verfassungsrechtliche Rechtfertigung ihrer Auferlegung 311
- Genossenschaftsprinzip 4, 238 f.
- Gesetzgebungszuständigkeit zur Gründung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung 245 ff.
- Globalisierung 4
- Grundfreiheiten des EG-Vertrages 335 ff.
- Grundrechte
- Grundrechtsschutz gesellschaftlicher Funktionen 442 f.
- Grundrechtsschutz von Amtswaltern 419 ff.
- Kompetenzbegründung durch Grundrechte 393, 417 ff.
- und Kompetenzordnung 413 ff.
- Grundrechtliche Schutzpflichten
- Auswirkungen auf die Aufgabendelegation 266 ff.
- Grundrechtseinschränkung
- durch Kompetenzvorschriften 414 ff.
- Grundrechtserheblichkeit des Gründungsaktes: siehe Pflichtmitgliedschaft
- Grundrechtserheblichkeit einzelner Aufgaben der Träger funktionaler Selbstverwaltung
- Beitragspflicht 309 f.
- Interessenvertretung 322 ff.
- Rechtsetzung 320 ff.
- Grundrechtsschutz der Träger funktionaler Selbstverwaltung
- abweichende Konzeptionen im Schrifttum 401 ff.
- Durchgriffstheorie 403 ff., 440 f.
- Grundrechtstypische Gefährdungslagen 438 ff.
- Konfusionsargument 402
- Übersicht 401 ff.
- Bedeutung des Grundrechtsschutzes 391 ff.
- Begründung von institutionellem Bestandsschutz 393
- Begründung von Kompetenzen 393, 417 ff.
- Kooperations- und Interaktionsverhältnisse 393
- Sicherung von Staatsferne 392 f.
- Verortung im Schema Staat-Gesellschaft 391 f.
- Differenzierung nach einzelnen Grundrechten 447 ff.
- Allgemeine Handlungsfreiheit 450
- Eigentumsrecht 449 f.
- Informations- und Meinungsfreiheit 447 f.
- Unverletzlichkeit der Wohnung 449
- Versammlungsfreiheit 448 f.
- Wissenschaftsfreiheit: siehe dort
- Differenzierung nach Schutzfunktionen 433 ff.
- Einfluß der Grundrechte der Mitglieder 406 ff., 455 f.
- Grundrechtsberechtigung bei zunehmender Aufgabenverstaatlichung 441 ff.

- Grundrechtsschutz des Selbstverwaltungsrechts 456 f.
- Hauptkriterien zur Bestimmung der Grundrechtsberechtigung 398 f.
- Rechtsprechung des BVerfG 394 ff.
- Gründungsakt 245 ff.
- Gesetzgebungszuständigkeit: siehe dort
- Grundrechtserheblichkeit: siehe Pflichtmitgliedschaft
  
- Handwerkskammern 142 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 148 ff.
- Aufgabenverteilung zwischen den Organen 147 f.
- Aufsicht 152
- Entstehungsgeschichte 142 ff.
- Finanzierung 151 f.
- Gründung 145
- Mitgliedschaft 145
- Organe 145 ff.
- Heilberufskammern: siehe Ärztekammern
- Hochschulgesetzgebung 41 f.
- Honorarordnungen 510
- Industrie- und Handelskammern 123 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 136 ff.
- Aufgabenverteilung zwischen den Organen 135 f.
- Aufsicht 141 f.
- Entstehungsgeschichte 123 ff.
- Finanzierung 140 f.
- Gründung 130
- Mitgliedschaft 130 f.
- Organe 131 ff.
  
- Ingenieurkammer-Bau: siehe Architektenkammer
- Innungen 153
- Innungsverbände 153
- Interessenvertretung
- Aufgabe der Träger funktionaler Selbstverwaltung 89, 95, 98, 101, 106, 110 f., 115, 120, 122, 136, 148 f., 162
- Schutz konkurrierender Verbände 325 f.
- und negative Meinungsfreiheit 322 f.
- und negative Vereinigungsfreiheit 323 ff.
  
- Jagdgenossenschaften 183 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 183
- Aufsicht 184
- Finanzierung 184
- Gründung 183
  
- Organe 183
- Kassenärztliche Vereinigungen 200 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 202
- Aufgabenverteilung zwischen den Organen 201f.
- Aufsicht 202
- Entstehungsgeschichte 200
- Finanzierung 202
- Gründung 200
- Mitgliedschaft 200
- Organe 201
- Kondominialverwaltung 29
- Kooptation 472 f.
- Krankenversicherung, gesetzliche: siehe Sozialversicherungsträger
- Kreishandwerkerschaften 154
- Kursmaklerkammern 120 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 122
- Aufsicht 122 f.
- Entstehungsgeschichte 120 f.
- Finanzierung 122
- Gründung 121
- Mitglieder 121
- Organe 121 f.
  
- Landesanstalt für Rundfunk NRW 75
- Landesverfassungen 15 f., 27 f., 514 ff.
- Landwirtschaftskammern 154 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 161 f.
- Aufgabenverteilung zwischen den Organen 160 f.
- Aufsicht 163
- Entstehungsgeschichte 154 ff.
- Finanzierung 162 f.
- Gründung 157
- Mitgliedschaft 157 f.
- Organe 158 ff.
- Lastengleichheit 311, 313
- Legitimations-crossing 465 ff.
- Legitimationsmuster 236 ff.
- Betroffenen-Partizipation 236 f.
- Genossenschaftsprinzip 238 f.
- Institutionelle Sicherung von Staatsferne 240
- Organisation von Solidargemeinschaften 239 f.
- Verfahren der Gemeinwohlkonkretisierung 237 f.
- Verwaltungsdezentralisation 241
- Lotsenbrüderschaften 117 ff.
  
- Meinungsfreiheit 322 ff.

- Ministerialfreie Verwaltung 29
- Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung
- betriebliche / personelle 468 ff.
  - direktive 468 ff.
  - Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip 464 ff.
- Mitglieder der Träger funktionaler Selbstverwaltung
- grundrechtliche Abwehrrechte 407 f.
  - grundrechtliche Partizipationsansprüche 408 f.
  - grundrechtlicher Status 406 f.
  - Rechtsschutz: siehe Mitgliederklagen und Rechtsschutzmöglichkeiten
- Mitgliederklagen in Trägern funktionaler Selbstverwaltung: siehe auch Rechtsschutzmöglichkeiten
- dogmatische Ableitung des Klagerechts 296 ff.
  - Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion 293 ff.
  - Kritik der Ableitung der Mitgliederklage 298 ff.
  - Stellungnahme des BVerfG 291 f.
  - verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung 285 ff.
- Mitgliedschaft in privaten und öffentlich-rechtlichen Verbänden 298 ff.
- demokratisch-partizipatorische Prägung in öffentlichen Verbänden 301 ff.
  - grundrechtliche Prägung in privaten Verbänden 298 ff.
- Mitgliedschaftsrechte: siehe Partizipationsrechte
- Mittelbare Staatsverwaltung 26 ff.
- Niederlassungsfreiheit 335 ff.
- Nordrheinische Ärzteversorgung 209
- Notarkammern 99 ff.
- Notarversorgungswerk Köln 209 ff.
- Organisation von Solidargemeinschaften 239 f.
- Organisationsformen 232 ff.
- allgemeine Grundsätze der Wahl einer Organisationsform 232 f.
  - verfassungsrechtliche Vorgaben 249 ff.
  - Vergleich von Körperschaft und Anstalt des öffentlichen Rechts 233 ff.
- Organisationsgewalt 245
- Partizipationsrechte, demokratische 383 ff.
- besonderes Teilhaber Verhältnis 303
  - Bestands- und Entzugsschutz 389 f.
  - Erweiterung des status-activus 303, 306
  - grundrechtlicher Schutz 451 ff.
  - rechtlicher Gehalt nach dem Grundgesetz 383 ff.
  - Rechtsschutz 333, 445
  - Status einfachgesetzlicher Partizipationsrechte 388 ff.
  - Verhältnis zu grundrechtlicher Partizipation 453 ff.
- Partizipationsrechte, grundrechtliche 410,
- Auswirkungen auf den Grundrechtsschutz des Selbstverwaltungsträgers 455 ff.
- Patentanwaltskammer 98
- Pflichten der Mitglieder: siehe Pflichtmitgliedschaft
- rechtliche Einordnung 304 ff.
- Pflichtmitgliedschaft, gesetzliche
- Betroffenheit der Allgemeinen Handlungsfreiheit 293 ff.
  - Betroffenheit der negativen Vereinigungsfreiheit 293 ff., 323 ff.
  - Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion 293 ff.
  - freiwillige Mitgliedschaft als milderes Mittel 326
  - Grundrechtserheblichkeit 275 ff.
  - kein abstrakter Eingriffstatbestand der Pflichtmitgliedschaft 306
  - Kritik der dogmatischen Grundlagen 298 ff.
  - Rechtfertigung durch legitime öffentliche Aufgaben 295
  - rechtliche Einordnung der mitglied-schaftlichen Pflichten 304 ff.
  - Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte 282 ff.
  - Rechtsprechung des BVerfG 276 ff.
  - Vereinbarkeit mit Art. 52 EGV 335 ff.
  - Vereinbarkeit mit Art. 11 EMRK 341
  - verfassungshistorischer Hintergrund 275 f.
  - Wahl der Selbstverwaltung als milderes Mittel 327 f.
- Politikentlastung durch funktionale Selbstverwaltung 228 f.
- Prüfungsordnungen 507
- Rechtsanwaltskammern 91 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 95 ff.

- Aufgabenverteilung zwischen den Organen 95
- Aufsicht 96
- Entstehungsgeschichte 91 ff.
- Finanzierung 96
- Gründung 93
- Mitgliedschaft 93
- Organe 93 f.
- Rechtsanwaltsversorgung NW 211 f.
- Rechtsetzung durch funktionale Selbstverwaltung
  - Ausbildungsordnungen 507
  - Beitragsordnungen 508 f.
  - Berufsordnungen 508
  - Bestimmtheit der Rechtsetzungsermächtigung 494 ff.
  - Gebührenordnungen 508 f.
  - Honorarordnungen 510
  - Konkretisierung von Gemeinwohlbelangen 505 f.
  - Kriterien der Delegierbarkeit von Rechtsetzungsbefugnissen 491 ff.
  - Prüfungsordnungen 507
  - Regelungen gegenüber Externen 504 f.
  - Regelungen im grundrechtsrelevanten Bereich 497 ff., 499 ff.
  - Vereinbarkeit mit dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG 262 f.
  - verfassungsrechtliche Maßgaben 487 ff.
  - Vorgaben des Parlamentsvorbehalts 489 ff.
  - Zulassungsordnungen 506 f.
- Rechtsprechungsfunktionen
  - Übertragung auf Träger funktionaler Selbstverwaltung 264 ff.
- Rechtsschutzmöglichkeiten der Mitglieder funktionaler Selbstverwaltungsträger 330 ff.
  - Innenrechtsstreitigkeiten um Organrechte 333
  - Klagemöglichkeiten bei Überschreitung der Verbandskompetenz 332 f.
  - Klagemöglichkeiten gegenüber Aufgabenzuweisungen 331
  - Mitgliederklagen: siehe dort
  - Streitigkeiten um Mitgliedschaftsrechte 333
- Regelmodell der Verwaltungslegitimation 360 ff.
  - kommunale Selbstverwaltung 361 ff.
  - Ministerialverwaltung 361 ff.
  - mittelbare Bundesverwaltung 364 ff.
- Rentenversicherung, gesetzliche: siehe Sozialversicherungsträger
- Rundfunkanstalten, öffentlich-rechtliche 58 ff.
  - Aufgaben 72
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 70 ff.
  - Aufsicht 74
  - Entstehungsgeschichte 58 ff.
  - Finanzierung 73 f.
  - Gründung 68
  - Organe 68 ff.
  - Zuordnung zur öffentlichen Verwaltung 75 ff.
- Rundfunkfreiheit
  - grundrechtsdogmatische Rekonstruktion 78 ff.
  - Rechtsprechung des BVerfG 76 ff.
- Schutz der Träger funktionaler Selbstverwaltung
  - Garantien der Landesverfassungen 514 ff.
    - allgemeine Garantie der funktionalen Selbstverwaltung 514 ff.
    - institutionelle Garantie einzelner Selbstverwaltungsträger 517 ff.
  - Gefährdungslagen 511
  - grundrechtlicher Bestands- und Funktionsschutz 512 ff.
  - Rechtfertigung von Eingriffen in das Selbstverwaltungsrecht
    - Abwägungskriterien 530 ff., 539 f.
    - Rechtfertigungs- und Begründungspflicht 528 ff., 537 ff.
  - Schutz durch Aufgabennormen 519 f.
  - Schutz einfachgesetzlicher Selbstverwaltungsrechte 520 ff.
    - durch das Demokratieprinzip 535 ff.
    - durch das rechtsstaatliche Willkürverbot 521 ff.
- Selbstverwaltung, allgemein
  - Aktualität 3 f.
  - Begriffsstruktur 12 ff.
  - Krise 3
  - Selbstverwaltungskonzeptionen 18 ff.
    - formale und materiale 20 f.
    - Funktion 18 f.
    - gesellschaftliche 21 f.
    - politische und juristische 8, 19
  - staatsrechtlicher Begriff 23 ff.,
  - Verfassungsbegriff 14 ff.
    - EU-Mitgliedstaaten 17 f.

- Grundgesetz 14 f.
- Landesverfassungen 15 f.
- verwaltungsrechtlicher Begriff 23
- Selbstverwaltung, funktionale
- Abgrenzung zu artverwandten Begriffen 25 ff.
- Begriffsstruktur 12 f.
- Entleerung des Selbstverwaltungsgedankens 7, 546 f.
- Entwicklungsperspektiven 544 ff.
- Erscheinungsformen
  - der freien Berufe 82 ff.
  - grundrechtsgetragene 31 ff., 329
  - Realkörperschaften 164 ff.
  - soziale 189 ff.
  - wirtschaftliche, gruppenplurale 123 ff.
- Mindestanforderungen an einen Rechtsbegriff 24 f.
- staatsrechtlicher Begriff 24, 541 ff.
- Typologie 217 ff.
  - der Aufgaben 242 ff.
  - der Entstehungsformen und -gründe 219 ff.
  - der Legitimationsmuster 236 ff.
  - der Organisationsmuster 232 ff.
- Selbstverwaltung, kommunale 4 f., 12, 14
- Regelmodell der Verwaltungslegitimation 361 ff.
- Selbstverwaltungsaufgaben 234 f.
  - delegierte 243 f.
  - originäre 243 f.
- Selbstverwaltungsrecht
  - Grundrechtsschutz 456, 512 ff.
  - institutionelle Garantie 514 ff.
- Sicherung von Staatsferne
  - grundrechtliche 392 f.
  - institutionelle 240
- Sozialversicherungsträger 189 ff.
  - Aufgaben und Befugnisse 197 f.
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 197
  - Aufsicht 189
  - Entstehungsgeschichte 189 ff.
  - Finanzierung 198 f.
  - Gründung 193 f.
  - Mitgliedschaft 194 f.
  - Organe 195 ff.
- Spitzenorganisationen, privatrechtliche 477 ff.
  - Bundesärztekammer 484 ff.
  - demokratische Legitimation 480 ff., 483 f., 486
  - Deutscher Handwerkskammertag 482 ff.
  - Deutscher Industrie- und Handelstag 478 ff.
  - Gründe für die Schaffung 477 f.
  - rechtliche Einordnung 478 ff.
  - verfassungsrechtliche Anforderungen 478 ff
  - Zentralverband des Deutschen Handwerks 482 ff.
- Staat
  - aktuelle Lage 1 ff.
  - als Mittel- und Mittlerinstanz 3
  - als Person 1 f.
  - struktureller Wandel 2 f.
- Staatsentlastung durch funktionale Selbstverwaltung 227 f.
- Staatsvolk 356, 369 ff.
- Steuerberaterkammern 107 ff.
  - Aufgaben und Befugnisse 110 f.
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 110
  - Aufsicht 112
  - Entstehungsgeschichte 107 f.
  - Finanzierung 111 f.
  - Gründung 108
  - Mitgliedschaft 108
  - Organe 108 ff.
- Studentenschaften 54 ff.
  - Aufgaben 57
  - Aufsicht 58
  - Entstehungsgeschichte 54 ff.
  - Finanzierung 57
  - Gründung 56
  - Mitgliedschaft 56
  - Organe 56 f.
- Studentenwerke 212 ff.
  - Anstaltsträger 213 f.
  - Aufgaben 215
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 215
  - Aufsicht 216
  - Benutzer 213 f.
  - Entstehungsgeschichte 212 f.
  - Finanzierung 216
  - Gründung 213
  - Organe 214 f.
- Supranationale Gemeinschaft: siehe Europäische Union
- Systembruch 523 ff.
- Tierärztekammern: siehe Ärztekammern
- Typologie der funktionalen Selbstverwaltung

- der Aufgaben 242 ff.
  - der Entstehungsformen und -gründe 219 ff.
  - der Legitimationsmuster 236 ff.
  - der Organisationsmuster 232 ff.
  - normative Bezugspunkte der Typenbildung 218
- Unfallversicherung, gesetzliche: siehe Sozialversicherungsträger
- Universitäten 31 ff.
- Abgrenzung von Selbstverwaltung und staatlichen Angelegenheiten 50
  - Aufgaben 50 ff.
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 48 f.
  - Aufsicht 53 f.
  - Entstehungsgeschichte 31 ff.
  - Finanzierung 52 f.
  - Gründung 42
  - Grundrechtsträgerschaft 427 ff.
  - Mitgliedschaft 46
  - Mitwirkungsrechte 46
  - Organe 47 ff.
  - Rechtsform 43
  - Rechtsfähigkeit 44 ff.
  - Selbstverwaltungsrecht 419 ff.
  - Zusammenwirken von Staat und Hochschule 50 ff.
- Verbandslast 141, 312 ff.
- Verbandsvolk 369 ff.
- Vereinigungsfreiheit
- negative 293 ff., 323 ff.
  - positive 325 f.
- Verfahren der Gemeinwohlkonkretisierung 237 f.
- Versorgungswerke der freien Berufe 208 ff.
- in Anstaltsform 209 ff.
  - in Körperschaftsform 211 f.
  - Qualifizierung als funktionale Selbstverwaltung 212
  - unselbständige 209
- Verwaltungsdezentralisation 241
- Verwaltungslegitimation: siehe Regelmmodell der Verwaltungslegitimation
- Wahlen in der funktionalen Selbstverwaltung
- Bestimmungsrechte Privater 468 ff.
  - Bestimmungsrechte staatlicher Stellen 464 ff.
  - Legitimationsvermittlungsfunktion 458
- verfassungsrechtliche Vorgaben 459 ff.
  - Wahlakt 133, 459 f.
  - Wahl von Organwaltern 48, 56 f., 69 f., 85 f., 94, 97, 100, 105 f., 109, 112, 114 f., 118, 119, 121, 131 ff., 146 f., 159 f., 171, 175, 177, 182, 183, 185 f., 196 f., 201, 209, 210, 211, 214.
- Wahlrechtsgrundsätze
- Allgemeinheit der Wahl 463 f.
  - Wahrechtsgleichheit 460 ff-
- Waldwirtschaftsgenossenschaften 177 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 178
  - Aufsicht 178
  - Finanzierung 178
  - Gründung 177
  - Mitgliedschaft 177
  - Organe 177
- Wasserverbände 164 ff.
- nach dem WVG 1991 164 ff.
    - Aufgaben und Befugnisse 171 f.
    - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 171
    - Aufsicht 172
    - Entstehungsgeschichte 164 ff.
    - Finanzierung 172
    - Gründung 168 f.
    - Mitgliedschaft 169 f.
    - Organe 170 f.
  - sondergesetzliche 173 ff.
    - Aufgaben und Befugnisse 176
    - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 175 f.
    - Aufsicht 176
    - Entstehungsgeschichte 173
    - Finanzierung 176
    - Gründung 173 f.
    - Mitgliedschaft 174
    - Organe 174 f.
- Weisungsrechte
- Einführung von Weisungsrechten als Systembruch 524 ff.
  - notwendige Weisungsrechte bei Bundesauftragsverwaltung 274 f.
- Wirtschaftsprüferkammer 102 ff.
- Aufgaben und Befugnisse 106 f.
  - Aufgabenverteilung zwischen den Organen 106 f.
  - Aufsicht 107
  - Entstehungsgeschichte 102 ff.
  - Finanzierung 107
  - Gründung 104
  - Mitgliedschaft 104
  - Organe 104 ff.

## Wissenschaftsfreiheit

- als Funktionsgrundrecht der Amtswalter 419 f.
  - Gewährleistungsgehalt im Grundgesetz 35 ff.
  - Grundrechtsschutz der Organe akademischer Selbstverwaltung 425 ff.
  - Grundrechtsträgerschaft der Universitäten 427 ff.
- Schutz in der Weimarer Reichsverfassung 34
  - Selbstverwaltungsrecht der Universitäten 419 ff.
- Zahnärztekammern: siehe Ärztekammern  
Zulassungsordnungen 506 f.
- Zwangsmitgliedschaft: siehe Pflichtmitgliedschaft