



# Das Kooperationsprinzip im Bereich der Kammeraufsicht

Kammerrechtstag 2017 in Magdeburg

Prof. Dr. Arne Pautsch

Hochschule Ludwigsburg



# Gliederung

## A. Einführung

## B. Das Kooperationsprinzip im Bereich der Staatsaufsicht

### I. Dogmatische Herleitung

### II. Verwirklichung im Bereich der Kommunalaufsicht

### III. Übertragbarkeit auf die Kammeraufsicht?

## C. Fazit



## A. Einführung

Gibt es ein Prinzip der kooperativen Kammeraufsicht?

- Warum diese Fragestellung bzw. eine Befassung mit dem Kooperationsprinzip im Bereich der Kammeraufsicht? → Es geht darum, herauszuarbeiten, ob die Aufsichtsbehörden eine Pflicht zu kooperativem Aufsichtshandeln trifft (Ziel: Vermeidung/Ersetzung förmlicher Aufsichtsmittel durch konsensuales Vorgehen wie Beratung, Mediation)
- Staatsaufsicht ist nach allgemeinem Verständnis die externe Kontrolle der Tätigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen von Rechts- und Fachaufsicht (Aufsicht als Korrelat der eingeräumten Selbstverwaltung)
- Als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsrecht unterstehen die Kammern der Rechtsaufsicht durch die zuständigen Aufsichtsbehörden; sofern ihnen staatliche Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) übertragen sind, unterliegen sie zudem der Fachaufsicht.
- Zwischen Aufsichtsbehörde und beaufsichtigter Kammer besteht ein sog. Aufsichtsverhältnis (auch: Aufsicht*s*rechtsverhältnis).

- Wichtig: Förmliche Aufsichtsmaßnahmen im Bereich der Rechtsaufsicht stellen



# B. Das Kooperationsprinzip im Bereich der Staatsaufsicht

## I. Dogmatische Herleitung

- Das Aufsichts(rechts)verhältnis stellt ein (bipolares) **Verwaltungsrechtsverhältnis** dar.
- Obschon das Verwaltungsrechtsverhältnis nicht oder allenfalls rudimentär normativ verankert ist, kommt ihm in der modernen Verwaltungsrechtswissenschaft eine nicht unbedeutende Rolle zu.
- Die Rechtsverhältnislehre komplementiert die traditionelle Handlungs- und Rechtsformenlehre und erweitert die Perspektiven über das klassische Über-/Unterordnungsverhältnis hinaus.
- Dem Verwaltungsrechtsverhältnis sind im Unterschied zum früheren allgemeinen Gewaltverhältnis bzw. Über-/Unterordnungsverhältnis vor allem die Leitgedanken der Kooperation, Kommunikation, Koordination und Reziprozität zuzuschreiben.
- Diese Prinzipien prägen somit grundsätzlich auch das Aufsichts(rechts)verhältnis.
- **Aber:** Dogmatischer Wert des Verwaltungsrechtsverhältnisses ist begrenzt.



## B. Das Kooperationsprinzip im Bereich der Staatsaufsicht

### I. Dogmatische Herleitung

- Ansatzpunkt ist zunächst der das aufsichtsbehördliche Handeln als Verwaltungshandeln bestimmende rechtsstaatliche **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** und das damit eng verbundene **Übermaßverbot** (Art. 20 Abs. 3 GG).
- Es gilt auch für Maßnahmen der Aufsichtsbehörden, d.h. insbesondere dann, wenn diese förmliche Aufsichtsmittel anwenden und damit in das Selbstverwaltungsrecht der Kammern eingreifen.
- Problematisch ist allenfalls, dass die Garantie funktionaler Selbstverwaltung nicht in allen Landesverfassungen vorgesehen ist (sondern entweder aus allgemeinen Verfassungsgrundsätzen herzuleiten oder – will man diese auf die kommunale Selbstverwaltung beschränken - auf seine einfachgesetzliche Niederlegung in den Kammergesetzen begrenzt ist).
- In jedem Fall handelt es sich bei den förmlichen Aufsichtsmitteln um Ermessensentscheidungen, d.h. die Aufsichtsbehörde hat einen Handlungsspielraum auf der Rechtsfolgenseite (Entschließungs- und Auswahlermessen).

- Dabei sind vor allem auch Verhältnismäßigkeitsaspekte zu berücksichtigen



## B. Das Kooperationsprinzip im Bereich der Staatsaufsicht

### I. Dogmatische Herleitung

- Auch aus dem einfachen Recht ergeben sich Ansatzpunkte für die Geltung des Kooperationsprinzips im Bereich der Kammeraufsicht.
- Beispielhaft ist in diesem Kontext eine Regelung, wie sie sich etwa im Verwaltungsorganisationsrecht der Länder findet (hier: § 19 OrgG LSA)
- Daraus kann gefolgert werden, dass die für die kommunale Selbstverwaltung geltenden Grundsätze auch auf die Kammern als Träger funktionaler Selbstverwaltung übertragen werden können.



## B. Das Kooperationsprinzip im Bereich der Staatsaufsicht

§ 19 OrgG LSA:

### § 19

#### **Aufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit**

- (1) Die Aufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit erstreckt sich darauf, dass sie ihre Aufgaben im Einklang mit dem geltenden Recht erfüllen (Rechtsaufsicht). **Die §§ 143 bis 152 und § 154 des Kommunalverfassungsgesetzes gelten für Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit entsprechend.** Abweichende gesetzliche Vorschriften finden vorrangig Anwendung.
- (...)



# B. Das Kooperationsprinzip im Bereich der Staatsaufsicht

## II. Verwirklichung im Bereich der Kommunalaufsicht

- Die ausdrückliche verfassungsrechtliche Einräumung und Absicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Landesverfassungen) bedingt eine grundsätzlich kommunal- bzw. Selbstverwaltungsfreundliche Aufsicht.
- Daher ist in den Kommunalgesetzen der Länder zumeist im Zusammenhang mit den einfachgesetzlichen Regelungen zur Kommunalaufsicht eine Bestimmung zu finden, welche die Kommunalaufsicht zu solchem Aufsichtshandeln verpflichtet (siehe Beispiel).
- Diese Bestimmungen sind zugleich Ausdruck einer Verpflichtung zur kooperativen Ausübung der Aufsicht, etwa durch Beratung bzw. Vermeidung des Einsatzes förmlicher Aufsichtsmittel.
- Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der selbstverwaltungsfreundlichen Aufsicht kann somit für den Bereich der Kommunalaufsicht das Kooperationsprinzip als partiell verwirklicht gelten.





## B. Das Kooperationsprinzip im Bereich der Staatsaufsicht

§ 143 KVG LSA

### § 143

#### Grundsatz, Aufgaben der Aufsicht, Modellvorhaben

(1) Die Aufsicht ist so auszuüben, dass die Rechte der Kommunen geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert werden. Sie **hat die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft** der Kommunen **zu fördern** sowie **Erfahrungen bei der Lösung kommunaler Aufgaben zu vermitteln.**

(...)



## B. Das Kooperationsprinzip im Bereich der Staatsaufsicht

### III. Übertragbarkeit auf die Kammeraufsicht?

- Strukturelle Verschiedenheit von kommunaler und funktionaler Selbstverwaltung ist zu beachten (teilweise verfassungsrechtliche Fundierung der funktionalen Selbstverwaltung → Baden-Württemberg, Niedersachsen)
- Aber: Charakter der Kammeraufsicht als (grundsätzliche) Rechtsaufsicht rechtfertigt „Angleichung“ an Maßstäbe der Kommunalaufsicht
- Funktionen der Rechtsaufsicht sind sowohl bei Kommunalaufsicht und Kammeraufsicht vergleichbar (Einhaltung geltenden Rechts sichern)
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist maßgebend für mögliche Ersetzung förmlicher Aufsichtsmittel durch kooperatives Verwaltungshandeln, und zwar selbst unter dem geltenden (rudimentären) Kammeraufsichtsrechtsregime (Stichwort: kooperative Aufsicht als milderer Mittel)
- Vorbildfunktion der Regelung in § 19 OrgG LSA? Wohl ja, da in den übrigen Landesverwaltungsorganisationsgesetzen überwiegend keine Regelungen über die mittelbare Landesverwaltung vorzufinden (jedenfalls nicht zur Aufsicht)

Gibt es ein Prinzip der kooperativen Kammeraufsicht?

- Ein solches Prinzip ist sowohl auf verfassungsrechtlicher als auch einfachgesetzlicher Grundlage begründbar.
- Es ist als objektive Rechtspflicht der Aufsichtsbehörden zu verstehen, die diese bindet (vermittelt wohl aber keine subjektive Rechtsposition der Kammer, da Aufsicht selbst stets nur objektive Funktion zugewiesen)
- Klarstellende Regelungen wie die Verweisung in § 19 Abs. 1 S. 1 OrgG LSA sind für den Bereich der funktionalen Selbstverwaltung zu begrüßen
- Im Übrigen lässt sich auf der Grundlage des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch für die Kammeraufsicht das Kooperationsprinzip als allgemeiner Grundsatz der Aufsicht fundieren.
- Gefahren? Rechtsförmiges Verfahren (=Anwendung der förmlichen Aufsichtsmittel gewährleistet Rechtssicherheit und eröffnet Rechtsschutz); zudem ist wirksame Aufsicht auf wirksame Durchsetzung angewiesen; Kooperationsprinzip kann Grenze zur Fachaufsicht verschwimmen lassen



Hochschule für öffentliche  
Verwaltung und Finanzen  
Ludwigsburg  
University of Applied Sciences

# Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

[pautsch@hs-ludwigsburg.de](mailto:pautsch@hs-ludwigsburg.de)