

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 10

Die Öffentliche Anstalt

Wandlungen und gegenwärtige Struktur

Von

Hans Jecht



Duncker & Humblot · Berlin

Hans Jecht / Die Öffentliche Anstalt

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 10

Die Öffentliche Anstalt

Wandlungen und gegenwärtige Struktur

Von

Dr. Hans Jecht



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1963 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1963 bei Albert Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Inhalt

Einleitung	9
-------------------	---

Erstes Kapitel

Die Entstehung des Anstaltsbegriffs

§ 1. <i>Öffentliche Anstalt und service public</i>	11
1. Service public im französischen Verwaltungsrecht	12
2. Fortbildung des service public als öffentliche Anstalt bei Otto Mayer	17
§ 2. <i>Entwicklung in Deutschland — Ausbildung der Anstaltsgewalt</i>	20
1. Anstalt und Rechtsstaatsbegriff	20
2. Ausbildung der Selbstverwaltung	22
§ 3. <i>Juristische Personen des öffentlichen Rechts</i>	25
I. Die mittelbare Staatsverwaltung	25
1. Öffentlich-rechtliche Körperschaften	26
2. Öffentlich-rechtliche Anstalten	29
3. Stiftungen des öffentlichen Rechts	30
II. Rechtsfähigkeit und Selbständigkeit	32
<i>Zusammenfassung</i>	37

Zweites Kapitel

Die öffentliche Anstalt in der modernen Verwaltung

§ 4. <i>Überblick über die Entwicklung seit 1945</i>	39
I. Allgemeines	39
II. Übersicht über die Anstalten	41
1. Anstalten des Bundes	41
2. Anstalten der Länder	44
3. Anstalten der Gemeinden	46
§ 5. <i>Die Anstalt als Organisationstyp der leistenden Verwaltung</i>	49
I. Öffentliche Verwaltung und erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand	54
1. Abgrenzungsfragen	55
2. Der sog. Wirkungskreis der öffentlichen Anstalt	57

II. Stellung der Anstalt innerhalb der öffentlichen Verwaltung	61
1. Anstalt, Behörde, Oberbehörde	62
2. Rechtsfähigkeit und Anstaltsbegriff	72
3. Rechtsform und Anstaltsbegriff	80
III. Staatsaufsicht	85
§ 6. <i>Einzelne Typen öffentlicher Anstalten</i>	90
1. Versorgungsanstalten	90
2. Bankanstalten	92
3. Forschungsanstalten	97
4. Bildungsanstalten	99
5. Rundfunkanstalten	102
<i>Zusammenfassung</i>	104

Drittes Kapitel

Die öffentliche Anstalt und die Einzelnen

§ 7. <i>Die Einzelnen als Empfänger öffentlicher Leistungen</i>	106
1. Zum besonderen Gewaltverhältnis	107
2. Zu einem allgemeinen Leistungsverhältnis	109
3. Inhalt des Leistungsverhältnisses	113
§ 8. <i>Die Beteiligung der Einzelnen an der Verwaltung der Anstalt</i>	117
1. Mitwirkung der sog. Interessengruppen	118
2. Körperschaft und Anstalt	122

Schlußbetrachtung 126

Schrifttum 128

Personenregister 136

Sachregister 136

Abkürzungen

a. E.	= am Ende
ALR	= Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten
AÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	= Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
BAnz	= Bundesanzeiger
Bay BS	= Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BB	= Der Betriebsberater
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Bundesgerichtshof, Entscheidungen in Zivilsachen (amtliche Sammlung)
BVerfGE	= Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen (amtliche Sammlung)
BVerwGE	= Bundesverwaltungsgericht, Entscheidungen (amtliche Sammlung)
CJC	= Codex Juris Canonici
Dalloz	= Recueil Dalloz de Doctrine de Jurisprudence et de Legislation
DGO	= Deutsche Gemeindeordnung von 1935
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
EGGVG	= Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
G	= Gesetz
GBI	= Gesetzblatt
GMBI	= Gemeinsames Ministerialblatt
GO	= Gemeindeordnung
GS NW	= Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein- Westfalen 1945—1956
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
JZ	= Juristenzeitung
N.F.	= Neue Folge
NRW	= Nordrhein-Westfalen
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
RegBl	= Regierungsblatt

RHO	= Reichshaushaltsordnung
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VOBl	= Verordnungsblatt
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WiGBI	= Gesetz- und Verordnungsblatt für die vereinigten Wirtschaftsgebiete
ZGB	= Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Einleitung

Wer heute von öffentlichen Anstalten spricht, meint damit in der Regel jene besondere Art der „juristischen Personen des öffentlichen Rechts“, die zusammen mit den öffentlichen Körperschaften und Stiftungen die sog. mittelbare Staatsverwaltung bilden. Offenbar soll der von der Rechtslehre entwickelte Begriff der „mittelbaren“ Staatsverwaltung zum Ausdruck bringen, daß hier der Staat nicht selbst, nicht unmittelbar verwaltet, sondern daß die Verwaltungsaufgaben hier auf eigenartige Gebilde übertragen sind, die einerseits noch in den Rahmen der Staatsverwaltung gehören, denen aber auf der anderen Seite weitgehend Selbständigkeit eingeräumt ist. Die Selbständigkeit dieser Gebilde wird im Zusammenhang mit der ihnen verliehenen *Rechtsfähigkeit* gesehen, die ihr gemeinsames und wesentliches Merkmal darstellt. Wird daher vom Gesetz ausgesprochen, daß eine Einrichtung als öffentliche Anstalt — oder als „Anstalt des öffentlichen Rechts“ — anzusehen sei, so liegt darin in aller Regel auch die Erhebung zu einer juristischen Person des öffentlichen Rechts¹.

Daneben aber gibt es öffentliche Anstalten noch in einem weiteren, nicht rechtstechnisch gemeinten Sinn. Wenn etwa in der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz² von „Krankenhäusern, Strafanstalten und sonstigen öffentlichen Anstalten . . .“ die Rede ist, so liegt dem offenbar ein ganz anderer Begriff der öffentlichen Anstalt zugrunde — zumal wenn man bedenkt, daß es sich hier ausschließlich um *nichtrechtsfähige* Gebilde handelt. Das gleiche gilt schließlich, wenn zwischen Versorgungsanstalten, Bildungsanstalten, Forschungsanstalten usw. unterschieden wird. Offenbar dient der Begriff der öffentlichen Anstalt hier nicht mehr als *Rechtsform*, sondern zur Bezeichnung von Einrichtungen, deren gemeinsames Merkmal in der Erfüllung gleichartiger *Funktionen* innerhalb der öffentlichen Verwaltung liegt.

Nicht immer ist man sich dieser unterschiedlichen Verständnismöglichkeiten im Bild der öffentlichen Anstalt bewußt. Eine begriffliche

¹ Als Beispiel seien die vielgenannten Einfuhr- und Vorratsstellen des Bundes angeführt. So heißt es etwa im Getreidegesetz: „Es wird eine Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel *als Anstalt des öffentlichen Rechts* errichtet“, G. v. 4. 11. 1950, BGBl. S. 721, § 7 Abs. 1 (Kursiv vom Verf.).

² V. 18. 5. 1947, VOBl. 209, Art. 48 (betr. die Anstaltsseelsorge).

Klärung erscheint aber auch deshalb angebracht, weil der Begriff der öffentlichen Anstalt zu jenen Grundbegriffen gehört, die am Anfang einer eigenen Verwaltungsrechtsdogmatik in Deutschland gestanden haben, die aber inzwischen durch eine veränderte Verwaltungswirklichkeit problematisch geworden sind. Die Beschäftigung mit der öffentlichen Anstalt könnte daher vielleicht einen Beitrag liefern zu jener „Revision verwaltungsrechtlicher Grundbegriffe“, von der heute nicht selten gesprochen wird³. Um einen solchen Beitrag soll sich die folgende Darstellung bemühen.

Im Mittelpunkt steht dabei naturgemäß die Bemühung um den Begriff der Anstalt und seine Abgrenzung gegenüber anderen „Organisationstypen“ der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Behörde und der sog. selbständigen Oberbehörde. In diesem Zusammenhang wird versucht, einige Gesichtspunkte für die Funktion der öffentlichen Anstalt in der modernen Verwaltung zu entwickeln, wie sie sich unter den Bedingungen unseres industriellen Zeitalters herausgebildet hat. Aus dem Gedanken, daß die Verwaltungsrechtslehre sich einer veränderten sozialen Wirklichkeit anzupassen hat, soll hier die Frage nach einem „zeitgemäßen“ Anstaltsbegriff gestellt, wenn vielleicht auch noch nicht zufriedenstellend beantwortet werden.

Steht von daher auch die begriffliche Abgrenzung im Vordergrund der Untersuchung, so wird doch in einem eigenen Kapitel auf die Veränderungen einzugehen sein, denen auch das Verhältnis zwischen der öffentlichen Anstalt und den einzelnen unterliegt. Dabei wird sich die Untersuchung schließlich auch mit der Tatsache auseinandersetzen haben, daß der Gesetzgeber heute einzelnen Gruppen auch auf die Verwaltung der Anstalten Einfluß gewährt, obwohl diesen — im Gegensatz zu den Körperschaften — der Begriff der Selbstverwaltung von jeher fremd war.

Zunächst ist jedoch nach der Entstehung eines eigenen Begriffs der Anstalt zu fragen und zu zeigen, welchen Platz dieser noch bis zur Gegenwart in der Systematik des Verwaltungsrechts einnimmt.

³ Vgl. etwa Kern, Zur heutigen Grundlagenproblematik des Verwaltungsrechts, ARSP 43. Bd. (1957), S. 505 ff.

Erstes Kapitel

Die Entstehung des Anstaltsbegriffs

„... il faut malheureusement reconnaître que la notion de service public est une notion fonctionnelle.“

M. Waline

§ 1. Öffentliche Anstalt und service public

Vergleicht man die Anstalt mit der Körperschaft und der Stiftung, so erweist sich historisch gesehen die Anstalt als die jüngste der drei Erscheinungen im Bereiche des öffentlichen Rechts. Waren doch Körperschaften (Corporationen) und Stiftungen den deutschen Juristen seit langem geläufig. Dagegen glaubt man noch zu Ende des letzten Jahrhunderts einen „bisher ganz verschwommenen Anstaltsbegriff“ feststellen zu müssen¹. Die Geschichte der öffentlichen Anstalt erstreckt sich daher bis heute auf einen Zeitraum von kaum mehr als einem halben Jahrhundert.

Freilich, auch vorher schon verwandte man den Ausdruck Anstalten, um damit schlechthin alle möglichen „öffentlichen“ und nicht öffentlichen Tätigkeiten oder auch irgendwelche Unternehmungen zu bezeichnen. So etwa werden im Preußischen Allgemeinen Landrecht (1794) „die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung...“ der Polizei übertragen (§ 10 II, 17). Aber das sind noch keine Anstalten im Sinne eines festen, technisch bestimmten Begriffs, sondern das Wort dient hier wie anderswo lediglich zur Bezeichnung einer beliebigen Aktion, die an der genannten Stelle des ALR ihre Zielsetzung unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Ruhe, Sicherheit und Ordnung erfährt.

Das gilt in gleicher Weise, wenn in § 1 II 12 ALR ausgesprochen wird: „Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben.“ Der Zweck dieser Vorschrift liegt darin, die *staat-*

¹ Georg Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 244, Fußnote 2.