

STAATS LEXIKON

8. Auflage

Band 1

ABC-Waffen – Ehrenamt

HERDER

Anerkennung bei derselben Bezugsgruppe streiten. Aus diesen Konkurrenzen und Konflikten resultieren gravierende Probleme für die Normunterworfenen, die je nach Situation und Sanktionswahrscheinlichkeit zwischen den unterschiedlichen normativen Anforderungen hin und her lavieren müssen. Einer definitiven Auflösung sind normative Systeme dann nahe, wenn zwischen den verschiedenen Bevölkerungsteilen kein Konsens mehr über rechtliche Grundbegriffe erzielt werden kann („babylonische Sprachverwirrung“; Waldmann 2003: 23).

2. Anwendungsbereiche

E. Durkheim und R. K. Merton studierten anomische Entwicklungen bei im Modernisierungsprozess fortgeschrittenen Gesellschaften (↑Gesellschaft). Heute sind anomische Verhältnisse v.a. in den Staaten Afrikas (↑Nordafrika, ↑Subsahara-Afrika) und Lateinamerikas (↑Lateinamerika und Karibik) zu beobachten. Teils gehen sie, wie im ↑Europa des 19. Jh., auf Prozesse beschleunigten ↑sozialen Wandels zurück. Häufig ist der Hauptproduzent von A. aber der ↑Staat selbst, der, weit davon entfernt, einen institutionellen Rahmen allg.er ↑Ordnung und Sicherheit (↑innere Sicherheit, ↑Rechtssicherheit) bereit zu stellen, die allg.e Unordnung und Unsicherheit noch steigert. Aus ehemaligen Kolonien hervorgegangen, haben die Länder dieser Großregionen durchwegs das europäische Staatsmodell übernommen, waren aber größtenteils außerstande, ihren obrigkeitlichen Anspruch durchzusetzen und sich als verbindliche Ordnungsmacht gegenüber der Bevölkerung zu etablieren (staatsfreier Raum). Sie sind schwache Quasi-Staaten geblieben.

Diese Schwäche hat eine „äußere“ und eine „innere“ Seite (Waldmann 2002: 14f.). Nach außen hin manifestiert sie sich darin, dass die Staatsorgane Regulierungsforderungen erheben, fiktiv Räume und Verhaltensbereiche besetzen, die sie faktisch außerstande sind zu kontrollieren. Die staatliche Durchsetzungsschwäche lädt konkurrierende gesellschaftliche Machtverbände dazu ein, diese Räume ihrerseits zu okkupieren. Das geschieht nicht nur in weit vom Regierungssitz entfernten Gebieten, sondern auch inmitten der Metropolen. Bspw. haben in zahlreichen Unterschichtvierteln von Rio de Janeiro Rauschgiftbosse das Sagen. Für den einzelnen Bürger ergibt sich daraus eine Lage, die nicht weniger verunsichernd, eher noch schlimmer ist, als wenn ein Normenmangel herrscht. Muss er sich doch ständig entscheiden, nach welchen Regeln er sich richtet und wo er das geringere Sanktionsrisiko eingeht: Wenn er den staatlichen Geboten oder wenn er den Anforderungen der gesellschaftlichen Machtgruppierungen zuwiderhandelt.

Zum anderen wird das Staatspersonal selbst, werden Verwaltungsbeamte, Richter und Polizisten in diesen Ländern zur Ursache von Ängsten, Irritationen und Unsicherheitsgefühlen der Bürger, da sie sich nicht an die

Gesetze halten. Hier zeigt sich die innere Schwäche dieser Staaten. Die Staatsbeamten bilden keine Inseln der Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit, sondern sind oft Brennpunkte der Normabweichung. Nicht selten stehen dahinter Parallelnormen des Nepotismus und Klientelismus, die den beamtenrechtlichen Pflichtenkanon konterkarieren. Die den ↑Beamten in Hinblick auf ihre überparteiliche Funktion eingeräumten Privilegien können, für privatistische Zwecke eingesetzt, zu gefährlichen Waffen gegen den Bürger werden, der sich den Amtsmissbrauch nicht gefallen lässt („Beamtenbeleidigung“).

Literatur

P. Waldmann (Hg.): Diktatur, Demokratisierung und soziale Anomie, 2003 • P. Waldmann: Der anomische Staat: Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika, 2002 • R. K. Merton: Sozialstruktur und Anomie, in: V. Meja, N. Stehr (Hg.): Robert K. Merton. Soziologische Theorie und soziale Struktur, 1995, 127–154 • E. Durkheim: Über soziale Arbeitsteilung, 1992 • E. Durkheim: Der Selbstmord, 1990 • R. M. Jackson: Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World, 1990 • P. Besnard: L'anomie, ses usages et ses fonctions dans la discipline sociologique depuis Durkheim, 1987 • F. Adler: Nations not obsessed with crime, 1983.

PETER WALDMANN

Anstalt

1. Begriff

Der Begriff A. bezeichnet im allg.sten Sinne jedwede Zusammenfassung von Sachen und persönlichen Kräften zur dauerhaften Verfolgung eines bestimmten Zwecks. Eine spezifischere Bedeutung verbindet die Verwaltungsrechtslehre mit dem Rechtsbegriff der A. öffentlichen Rechts. Diese wurde hier fast 90 Jahre im Anschluss an Otto Mayer als „ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind“ (Mayer 1924: 268) definiert. Um die für Wissenschaft und Praxis nötigen Unterscheidungen zu leisten, wird heute zudem das Vorhandensein einer rechtlich subjektivierten und institutionalisierten ↑Organisation verlangt. Die öffentlichen Einrichtungen, die keine eigene Organisation aufweisen oder erfordern, fallen etwa so aus dem Begriff heraus. Der öffentliche Zweck, zu dessen Erfüllung öffentlich-rechtliche A.en geschaffen werden, besteht vornehmlich in der Darreichung von Leistungen; Einsatzfeld der öffentlich-rechtlichen A. ist so hauptsächlich die Leistungsverwaltung (↑Verwaltung), v.a. auf der Ebene der Kommunen. Die Einrichtung öffentlich-rechtlicher A.en ist angebracht, wenn sonst das Gewicht des zu verfolgenden Zwecks und des technischen Apparates die sonstige Wahrnehmung der allg.en öffentlichen Angelegenheiten durch einen Verwaltungsträger belasten würde. Kraft ihrer Verselbständi-

gung bietet sich die öffentlich-rechtliche A. zudem bes. an, wenn die Autonomie eines Sachgebietes (↑Rundfunk, ↑Geldpolitik) organisationsrechtlich in eine Form zu bringen ist.

2. Abgrenzung

Im Unterschied zur K.d.ö.R. hat die öffentlich-rechtliche A. keine Mitglieder, sondern i. d. R. Nutzer. Ist bei einem als A. bezeichneten Verwaltungsträger eine Mitgliedschaft vorgesehen, handelt es sich trotz der anderslautenden Bezeichnung um eine ↑Körperschaft (Bsp.: eine mitgliederbasierte LVA ist Körperschaft). Die Nutzer einer A. sind von außen kommende Dritte, so dass diese anders als die Mitglieder einer Körperschaft regelmäßig keine Mitspracherechte besitzen. Dem Gesetzgeber steht es jedoch frei, den Nutzern solche Rechte zu geben und eine A. so mit Elementen der Körperschaft zu versehen. Das regelmäßige Offenstehen für Nutzer unterscheidet die öffentlich-rechtliche A. von der ↑Stiftung des öffentlichen Rechts, die keine Nutzer, sondern lediglich Nutznießer (Destinatäre) kennt. Von der Stiftung des öffentlichen Rechts hebt sich die öffentlich-rechtliche A. weiter dadurch ab, dass bei dieser der Träger auf die Tätigkeit ihrer Organe Einfluss nehmen kann, während dem Träger bei jener die Einwirkung auf die laufende Verwaltung verschlossen ist.

3. Arten

Nach dem A.s-Träger können A.en in solche in der Trägerschaft des Bundes (Bundes-A.), der Länder (Landes-A.en), von Kreisen und Gemeinden (kommunale A.en) oder von Kammern (Kammer-A.en) unterschieden werden. Auch die ↑EU und zwischenstaatliche Einrichtungen können Träger von A.en sein. Eine A. muss nicht notwendig nur einem Trägerverband angehören, sondern kann auch mehreren Trägern gleichzeitig zugeordnet sein (z. B. das ZDF als gemeinsame A. aller Bundesländer).

Die für eine A. notwendige organisatorische Verselbständigung kann unterschiedlich weit zugeschnitten sein. Nichtrechtsfähige (unselbständige) A.en sind gegenüber ihrem Träger nur organisatorisch, nicht aber auch rechtlich verselbständigt (auf gemeindlicher Ebene z. B. Schulen [↑Schule] und Krankenhäuser, auf Landesebene z. B. die Landeszentrale für Politische Bildung und Studentenwerke, auf der Bundesebene z. B. der Deutsche Wetterdienst und die Physikalisch-Technische Bundes-A.). Teilrechtsfähige A.en sind allein mit Blick auf ihr Vermögen rechtlich selbständig, wobei diese Selbständigkeit auch nur gegenüber Dritten, nicht ebenso gegenüber dem Träger besteht (Bsp.: das nur Dritten gegenüber rechtsfähige Bundeseisenbahnvermögen als „Sondervermögen des Bundes“, §§ 1, 4 BEZNG). Die rechtsfähigen A.en sind kraft ihrer rechtlichen Verselbständigung selbst Verwaltungsträger. Als Zuordnungssubjekt von Rechten und Pflichten nehmen sie die

ihnen zugewiesenen Aufgaben in eigener Verantwortung wahr. Ihre Errichtung wie auch ihre Aufhebung erfolgen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes. Sie werden geschaffen, um durch die Verlagerung von Aufgaben auf einen selbständigen Verwaltungsträger den Trägerverband zu entlasten. Errichtet der Bund oder ein Land eine rechtsfähige öffentlich-rechtliche A., führt dies zu mittelbarer staatlicher Verwaltung.

Neben nutzbaren A.en, die den Typus der öffentlich-rechtlichen A. prägen, gibt es auch A.en, die Dritten nicht zur Nutzung offen stehen (Bsp.: Forschungs-A.en).

4. Anstaltliche Rechtsverhältnisse

Die Nutzer empfangen die von der A. dargebrachten Leistungen aufgrund eines einmaligen, wiederkehrenden oder länger dauernden Benutzungsverhältnisses. Dessen Zustandekommen bedarf stets eines individuellen Zulassungsakts (Verwaltungsakt, öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Vertrag, schlichte Zulassung). In der Notwendigkeit einer individuellen Zulassung zur Nutzung unterscheidet sich die A. als „öffentliche Sache im A.s-Gebrauch“ von der „öffentlichen Sache im Gemeingebrauch“. Diese untersteht dem ↑öffentlichen Sachenrecht, das Jedermann ein dingliches Nutzungsrecht an der Sache gewährt (Bsp: öffentliche Straße).

Ein subjektives öffentliches Recht auf Zugang zu einer öffentlich-rechtlichen A. kann sich für den an einer Nutzung Interessierten ergeben aus dem einfachen Recht (z. B. Gemeindeordnungen, Bibliotheksgesetze der Länder) sowie aus dem Verfassungsrecht (z. B. Art. 3 Abs. 1 GG). Bei A.en mit Anschluss- und Benutzungszwang statuiert das Gesetz eine Pflicht zu deren Nutzung; bei Gewahrsams-A.en (z. B. JVA, geschlossene psychiatrische Krankenhäuser, geschlossene Erziehungsheime) bedarf der Aufenthalt einer Person der Entscheidung eines Gerichts (Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG).

Legt das Gesetz nicht fest, dass das Nutzungsverhältnis dem öffentlichen oder dem privaten Recht (↑Öffentliches Recht) zu unterstehen hat, kann die ↑Verwaltung das maßgebende rechtliche Regime wählen. Trifft die Verwaltung keine ausdrückliche Entscheidung, richtet sich die Zuordnung des Nutzungsverhältnisses zu einem der beiden Bereiche der Rechtsordnung nach den Umständen des Einzelfalles. Die Verwendung einer Benutzungsordnung anstelle von ↑AGB oder die Erhebung einer Gebühr anstelle eines Entgelts indiziert eine Zuweisung in das öffentliche Recht. Die Entscheidung über den Zugang zur A. unterliegt dabei immer dem öffentlichen Recht, allein das Nutzungsverhältnis kann privatrechtlich ausgestaltet sein („Zweistufentheorie“).

Das Verhalten der A.s-Nutzer wird vielfach geregelt in einer Benutzungsordnung. Es gilt der Vorbehalt des Gesetzes, Eingriffe in ↑Grundrechte bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Eine den A.en unter dem Gesichtspunkt des „bes.n Gewaltverhältnisses“ von selbst zukommende A.s-Gewalt ist unter dem ↑GG nicht an-

zuerkennen. Die Funktionserfordernisse der mit der Zulassung zur A. begründeten öffentlich-rechtlichen Sonderverbindung vermögen jedoch Eingriffe in Grundrechte zu rechtfertigen. Die Einzelheiten des Eingriffs dürfen in einem Rechtssatz im Range unterhalb des Parlamentsgesetzes geregelt sein, wobei es sich bei jenem nicht notwendig um einen solchen des Außenrechts (\uparrow Rechtsverordnung, \uparrow Satzung) handeln muss, sondern bei hinreichender Bestimmtheit des ermächtigenden Gesetzes auch um einen solchen des Innenrechts (Verwaltungsvorschrift) handeln darf.

Literatur

H.-J. Papier/W. Durner: Arten der öffentlichen Sachen, in D. Ehlers/H. Pünder (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, ¹⁵2015, § 39 • H. Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht, ¹⁸2011 • M. Müller: Grundlagen des öffentlichen Anstaltsrechts, in: H. J. Wolff u. a. (Hg.): Verwaltungsrecht, Bd. 2, ⁷2010, § 86 • K. Lange: Die öffentlich-rechtliche Anstalt, in: VVDStRL, Bd. 44, 1986, 169–308 • W. Krebs: Die öffentlich-rechtliche Anstalt, in: NVwZ 4/9 (1985), 609–616 • G. F. Schuppert: Öffentlich-rechtliche Körperschaften, in: HdWW, Bd. 5, 1980, 399–405 • W. Weber: Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, ²1943 • O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, ³1924.

SEBASTIAN MÜLLER-FRANKEN

Anstaltsseelsorge

1. Begriff

Die A. zählt zu den *res mixtae*, den gemeinsamen Angelegenheiten von Kirche und Staat (\uparrow Kirche und Staat). Unter ihr werden verschiedene Erscheinungsformen der bes. \uparrow Seelsorge – namentlich in \uparrow Militär, Krankenhaus, \uparrow Strafvollzug und \uparrow Polizei – zusammengefasst. Diese Sonderformen der Seelsorge gelten Personen, denen aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituation eine Inanspruchnahme allg.er Seelsorgeangebote nicht oder nicht ohne Weiteres möglich ist.

2. Rechtliche Grundlagen

Die A. ist Gegenstand unterschiedlicher (staatskirchen-) rechtlicher Regelungen. Eine ausdrückliche Pflicht zu ihrer Gewährleistung folgt aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 141 WRV. Dieser Pflicht korrespondiert ein Anspruch der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, der sich nicht allein auf Zugang zu den betreffenden Anstalten richtet, sondern auch darauf abzielt, dass die Religionsausübung in diesen Anstalten durch positives Handeln tatsächlich ermöglicht wird. Der staatliche Anstaltsträger muss daher Räume für Gottesdienste, seelsorgerische Aussprachen etc. bereitstellen. Statthaft ist zudem eine staatliche Unterstützung der A. in organisatorischer und finanzieller Hinsicht.

Ergänzt wird die Verbürgung des Art. 141 WRV durch die Gewähr der \uparrow Religionsfreiheit gem. Art. 4 Abs. 1

und 2 GG. Aus ihr folgt jedenfalls ein grundrechtlich fundierter Anspruch des Einzelnen auf Ausgleich hoheitlich veranlasster Beschränkungen der Religionsausübung, wie sie etwa mit einer Inhaftierung verbunden sind. Dieser Anspruch setzt die Befugnis des Anstaltsträgers zur Erkundigung nach der Religionszugehörigkeit voraus, wobei die Auskunftserteilung in die Freiheit des Einzelnen gestellt ist.

Weitere Verbürgungen der A. finden sich in der überwiegenden Zahl der Landesverfassungen. Diese enthalten teilweise eine explizite Regelung (so etwa Art. 148 BayVerf), teilweise eine Inbezugnahme der bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistung (so etwa Art. 109 Abs. 4 SächsVerf). Daneben bestehen gesetzliche Regelungen einzelner Bereiche, im Recht des Bundes bspw. § 36 SG, im Recht der Länder etwa §§ 70–72 SächsStVollzG. Diese werden ergänzt durch Verwaltungsvorschriften. Ferner ist die A. Gegenstand staatskirchenvertraglicher Vereinbarungen, exemplarisch in Art. 28 RK und in Art. 12 des Vertrages zwischen dem \uparrow Heiligen Stuhl und dem Freistaat Sachsen vom 2.7.1996. Schließlich enthält auch das kirchliche Recht Vorschriften zur A. Das gilt exemplarisch für cann. 564 ff. CIC und Art. 18 Grundordnung EKD.

3. Erscheinungsformen

Die von der A. erfassten Lebensbereiche sind vielgestaltig. Zu ihr gehören u. a. die Seelsorge in Krankenhaus, Strafvollzug und (Bundes-)Polizei. Aus den Unterschieden der erfassten Bereiche resultiert die z. T. erheblich divergierende konkrete Ausgestaltung der A. So stehen etwa Seelsorger in der Krankenhaus- und Polizeiseelsorge, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, im kirchlichen Dienst, Seelsorger im Strafvollzug hingegen, sofern keine Gestellungsverträge abgeschlossen werden, vielfach im Staatsdienst. Gleichwohl sind auch Letztere – wenngleich verpflichtet, die staatlichen Belange zu achten – in ihrer geistlichen Tätigkeit frei von staatlichen Weisungen. Gemeinsam ist sämtlichen Erscheinungsformen der A., dass ihre Angebote freiwilliger Natur sind.

Literatur

A. Freiherr v. Campenhausen/H. de Wall: Staatskirchenrecht, ⁴2006, § 25, 197–209 • J. Ennuschat: Anstaltsseelsorge (juristisch), in: EvStl, 2006, 62–64 • E. Hauschild: Anstaltsseelsorge (theologisch), in: EvStl, 2006, 64–67 • D. Pirson/A. Hierold: Anstaltsseelsorge, in: LKStKR, Bd. 1, 2000, 119–122 • J. Ennuschat: Militärseelsorge, 1996 • S. Eick-Wildgans: Anstaltsseelsorge, in: HdbStKirchR, Bd. 2, ²1995, § 70, 995–1016 • M. Heintzen: Polizeiseelsorge, in: HdbStKirchR, Bd. 2, ²1995, § 69, 985–994 • R. Seiler: Seelsorge in Bundeswehr und Bundesgrenzschutz, in: HdbStKirchR, Bd. 2, ²1995, § 68, 961–984 • S. Eick-Wildgans: Anstaltsseelsorge, 1993 • D. Pirson: Die Seelsorge in staatlichen Einrichtungen als Gegenstand des Staatskirchenrechts, in: H. Marré/J. Stütting (Hg.): EssGespr. Bd. 23, 1989, 4–29 • K. Albrecht: Staatsrechtliche Grundfragen der Anstaltsseelsorge, 1975. ARND UHLE