

Begriff, Genese und Rechtsgrundlagen der Aufsicht und der Kontrolle über die Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltung¹

Prof. dr. hab. Bogdan Dolnicki

1. Einleitung

Die Bildung der Selbstverwaltungsinstitutionen mitsamt der Bestimmung von ihrem eigenen Bereich der Aufgaben und der Betrauung mit den Staatsaufgaben zwingt dazu, die Antwort auf die Frage. Ob und in welchem Umfang der Staat für sich selbst eine rechtliche Möglichkeit zur Vornahme von bestimmten Handlungen der Selbstverwaltungsinstitution gegenüber vorbehalten soll, um das zu gewährleisten, dass die Tätigkeiten der Selbstverwaltung im Rahmen der Staatsrechtsordnung ausgeübt werden, zu überlegen.

Dieses Ziel kann durch die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungstätigkeit erreicht werden. Deshalb wird die Aufsicht gewöhnlich „ein Korrelat der Selbstverwaltung“ genannt, ohne dass es schwer ist, sich die Institutionen der territorialen Selbstverwaltung als Element des Staates vorzustellen. Selbstverständlich hängen sowohl der Umfang der Selbstverwaltungsaufgaben, als auch die Intensität der Staatsaufsicht, die über Selbstverwaltung ausgeübt wird, von den konkreten gesetzlichen Lösungen ab. Es ist also erforderlich, in diesen Vorschriften zu bestimmen, nach welchen Kriterien die Handlungen der Selbstverwaltungssubjekte von den Aufsichtsorganen beurteilt werden, sowie welche Folgen die Nichtbeachtung von den bestimmten Kriterien von Seiten eines Selbstverwaltungsorgans und eines Aufsichtsorgans nach sich ziehen wird.

Ein Grund, auf dem die Institution der Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung Gestalt angenommen hat, war die Notwendigkeit zur

¹ Die ursprüngliche Form der Aufsicht beschreibe ich in der Arbeit von *B. Dolnicki*, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.

Koordinierung oder Integrierung der Handlungen von allen Subjekten des öffentlichen Rechts — den auf Basis der Dezentralisation funktionierenden sowie den die Struktur der Staatsverwaltung bildenden. Deshalb kann man annehmen, dass die Dezentralisation der Staatsverwaltung ein Hauptgrund für die Entstehung und die Entwicklung der Aufsicht war².

Die Aufsicht wird als eine aktive Tätigkeit, die mit der Möglichkeit des gebieterischen Eingriffs in die Tätigkeit eines unter Aufsicht stehenden Organs zum Ziel seines Korrigierens verbunden ist, betrachtet. Die Aufsichtsinstitution an das System der Verwaltungskontrolle anschließend, nimmt man in der Regel an, dass die Aufsicht über die Einheiten mit hohem Grad an Unabhängigkeit ausgeübt wird, und die Aufsichtstätigkeit selbst vor allem die Gewährleistung der Beachtung von Rechtsvorschriften als Ziel hat, *ex post* ausgeübt wird und mit der Möglichkeit zur Aufhebung der kontrollierten Akte in den gesetzlich bestimmten Fällen verbunden ist.

Die Aufsichtsinstitution (ihre Form und Charakter) ist eine Ableitung von der angenommenen Verwaltungstechnik. Die auf dem Kriterium der Handlungslegalität basierende Verifikationsaufsicht ist für die Strukturen der dezentralisierten öffentlichen Verwaltung, d. h. der nach den rechtlich bestimmten Regeln selbstständig ausgeübten Verwaltung typisch. Die Intensität der Aufsicht entscheidet über den Rahmen der Unabhängigkeit der die Funktionen der öffentlichen Verwaltung erfüllenden Subjekte. Sie umfasst die Kontrollmaßnahmen sowie die die Tätigkeit der unter Aufsicht stehenden Einheiten korrigierenden Maßnahmen³.

2. Die Arten der Aufsicht über die Selbstverwaltung

Die klassischen Kriterien, nach denen die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungen ausgeübt wird, sind die Legalität und die Zweckmäßigkeit. Aus Rücksicht auf diese Kriterien nimmt man die Teilung der Aufsicht in eine rechtliche und eine zweckmäßige (Fach-)Aufsicht an.

In klassischem Sinne ist **die rechtliche Aufsicht** auf eigene Aufgaben der Selbstverwaltung beschränkt. Sein einziges Ziel ist die Feststellung, ob die Tätigkeit einer Gemeinde (eines Kreises, einer Woiwodschaft) den Normen des positiven Rechts entspricht. **Die zweckmäßige Aufsicht** hatte

² B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda, [in:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania – Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, S. 121.

³ Vgl. B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 2015, Nr 3, S. 60 ff.

die der Selbstverwaltung aus dem Bereich der Staatsverwaltung übertragenen Aufgaben zu betreffen. In Anbetracht dessen, dass im Bereich der übertragenen Sachen die Organe der territorialen Selbstverwaltung auch den Richtlinien der Staatsverwaltung unterliegen, kontrolliert die Aufsicht auch den zweckmäßigen Aspekt der Vorgehensweise und der Selbstverwaltung, also auch die Übereinstimmung mit den Richtlinien. Das Unterliegen den Richtlinien entscheidet jedoch nicht darüber, dass die Selbstverwaltung bei der Ausführung der übertragenen Aufgaben ein Bestandteil der Struktur von der Staatsverwaltung wird. Das würde nämlich verursachen, dass die territoriale Selbstverwaltung dem System der vertikalen Unterstellung zuordnen würde.

Aus diesem Grund ist die genaue Bestimmung des Kataloges von den Aufsichtsmaßnahmen sowie den Fällen und Regeln, wann sie von den staatlichen Organen der Selbstverwaltung gegenüber angewendet werden können, in den Gesetzen sehr wichtig. Aus den der Selbstverwaltung gegenüber angewendeten Maßnahmen sollen solche „offene“ Maßnahmen wie zum Beispiel die Dienstaufträge oder die Richtlinien, deren Rechtsfolgen von vornherein nicht bestimmt sind, ausgegliedert werden. Die Anwendung von solchen Maßnahmen verursacht, dass die Selbstverwaltungsaufgaben von der Selbstverwaltung selbst nicht mehr ausgeführt werden, und es zur gemeinsamen Verwaltung geradezu kommt.

Um den pathologischen Situationen vorzubeugen, sehen die Selbstverwaltungsgesetzgebungen ein System der rechtlichen Institutionen von dem Gerichtsschutz der Unabhängigkeit der territorialen Selbstverwaltung vor. Das ist nämlich eine natürliche Konsequenz des subjektiven Charakters von Selbstverwaltungsgemeinde, -kreis oder -woiwodschaft.

Die Verfassung der Republik Polen stellt in Art. 171, Satz 1 fest: „Die Tätigkeit einer territorialen Selbstverwaltung unterliegt der Aufsicht aus der Perspektive der Legalität“. Eine so kategorische Vorschrift, die keine Ausnahmen vorsieht, ruft die Schlussfolgerung hervor, dass derzeit einzige zulässige Aufsicht die rechtliche Aufsicht ist. Aus der polnischen Selbstverwaltungsgesetzgebung soll also die zweckmäßige Aufsicht über die Ausführung der übertragenen Aufgaben aus dem Bereich der Regierungsverwaltung, die nach dem Kriterium der Zweckmäßigkeit, Redlichkeit und Wirtschaftlichkeit ausgeübt wird, verschwinden.

Die Verfassung hat in Art. 166 die Teilung der Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung in die eigenen und die übertragenen Aufgaben aufrechterhalten.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Teilung der Selbstverwaltungsaufgaben in die eigenen und die übertragenen Aufgaben kann man das Problem der Verteilung von den Aufgaben und den Kompetenzen zwischen den einzelnen Selbstverwaltungsebenen bemerken. Es gibt nämlich **die lokalen Aufgaben**,

also solche, deren direkter Adressat ein Bürger – ein Einwohner einer bestimmten Selbstverwaltungsgemeinschaft ist. Sie bestehen vor allem in Erbringung der Dienstleistungen mit allgemeinem Charakter, wie zum Beispiel das Schulwesen bis einschließlich Sekundarbereich, der Gesundheitsschutz (ambulante und stationäre Krankenversorgung mit Grundprofil), die Sozialhilfe (Ad-hoc-Beihilfe und Sozialstationen), die Kultur (lokale Bibliotheken, Kulturhäuser, Theater). Es sind auch die Dienstleistungen, die in Bereitstellung der Einrichtungen der technischen Infrastruktur: der Ortsstraßen, des lokalen Personennahverkehrs, der Versorgung mit Medien (Wasser, Heizung, Gas, Strom) usw. bestehen. In unserer Gesetzgebung wurden sie in dem Selbstverwaltungsgesetz sowie dem Kreiselbstverwaltungsgesetz erwähnt und haben entweder einen materiellen (sog. Leistungsverwaltung) oder einen reinen Entscheidungscharakter (sog. Rechtsprechungsverwaltung), wie zum Beispiel die Fragen der Geodäsie und der Immobilienwirtschaft, des Baurechtes und die im Standesamt vorgenommenen Handlungen.

Diese Aufgaben werden auf zwei Ebenen ausgeführt: auf Gemeinde- und Kreisebene (bisher war das die Ebene von dem Bezirk der allgemeinen und Sonder-Regierungsverwaltung).

Man kann überdies eine Gruppe von **den öffentlichen Aufgaben, die für eine große Woiwodschaft (Region) charakteristisch sind**, unterscheiden.

Da in Art. 8, Satz 2 der Verfassung festgestellt wurde, dass man ihre Vorschriften direkt anwendet, es sei denn, dass die Verfassung etwas anders bestimmt, und keine der Vorschriften in diesem Akt vorsieht, dass die Anwendung der oben besprochenen Aufsichtsregeln der Einführung in die Rechtsordnung durch ein einfaches Gesetz bedarf, so soll man annehmen, dass schon seit dem 17. Oktober 1997 die Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung (also derzeit über die kommunale Tätigkeit) ausschließlich von den in der Verfassung aufgeführten Organen und nur auf ihre Rechtmäßigkeit ausgeübt werden kann. Darüber entscheiden auch Art. 78 und 79 des Woiwodschaftsselbstverwaltungsgesetzes und Art. 76, Satz 2 und Art. 77 des Kreiselbstverwaltungsgesetzes.

3. Die Aufsichtskriterien

Die Problematik von den Aufsichtskriterien hat in der Doktrin des Kommunalrechts viele Meinungsverschiedenheiten hervorgerufen. Es hat die Einigkeit darüber bestanden, dass die Legalitätsprüfung in Bezug auf die Tätigkeit von den Selbstverwaltungsorganen grundsätzlich eine einzige

Möglichkeit zum Eingriff in die Sphäre der Selbstverwaltungsunabhängigkeit von Seiten der Aufsichtsorgane sein soll.

Mit der Verstärkung der Funktion der öffentlichen Verwaltung hat man begonnen, sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Doktrin der einzelnen Staaten die Möglichkeit zur Ausübung der Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung nach dem **Kriterium der Zweckmäßigkeit** zuzulassen. Anfangs war es heftigen Vorwürfen ausgesetzt, aber derzeit scheint es, dass die Frage der Zulässigkeit von den Kriterien der Zweckmäßigkeit der Aufsicht allgemein anerkannt wurde. Die die Anwendungsform für diese Kriterien wurde jedoch rechtlich stark abgesichert. Das war mit der in der Mehrheit von den Gesetzgebungen anerkannten Teilung der Selbstverwaltungsaufgaben in die eigenen und die übertragenen verbunden. Die Aufsicht über die eigenen Aufgaben (der Selbstverwaltung) wird ausschließlich nach dem Kriterium der Legalität ausgeübt. In Bezug auf die übertragenen Sachen sowohl nach dem Kriterium der Legalität als auch der Zweckmäßigkeit.

Auch die polnischen Gesetzgebungen – sowohl die Zwischenkriegsgesetzgebung als auch das Gesetz vom 8. März 1990 über die territoriale Selbstverwaltung – haben sich der Teilung der Aufgaben in die eigenen und die übertragenen bedient und die legale Aufsicht über die kommunale Tätigkeit, dagegen in Bezug auf die übertragenen Sachen die nach den Kriterien der Zweckmäßigkeit, Redlichkeit und Wirtschaftlichkeit ausgeübte Aufsicht entsprechend zugelassen (Art. 85).

Der Begriff **Kriterium der Legalität** wurde von der Doktrin gewöhnlich einheitlich verstanden. In engerem Sinne hat man ihn auf den Akt der Kontrolle bezogen: Die Beurteilung der kommunalen Tätigkeit wurde auf ihre Rechtmäßigkeit durchgeführt. In weiterem Sinne hat man dagegen das Kriterium auch auf den Akt der Anwendung einer Aufsichtsmaßnahme in diesem Sinne bezogen, dass das Recht erstens zur Anwendung dieser Maßnahme verpflichtet soll, wenn sie die Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands als Ziel hat, und zweitens die Aufsichtsmaßnahme selbst, ein Organ, das sie anwenden kann, die Fälle, in denen sie angewendet werden kann und eventuell die Form der Anwendung bestimmen soll. Wobei wurde das Recht nur als die allgemein geltenden Vorschriften verstanden.

Gemäß Art. 171, Satz 1 der Verfassung der Republik Polen kann derzeit die Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung **ausschließlich auf dem Kriterium der Rechtmäßigkeit** basieren. Es wurden hier keine Ausnahmen vorgesehen. Somit hat man die Möglichkeit ausgeschlossen, die Aufsichtseingriffe auf eine negative Beurteilung der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit oder Redlichkeit der Handlungen, sogar in Bezug auf die

Ausführung der sog. übertragenen Aufgaben der Regierungsverwaltung zu gründen.

Über die Intensität der Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung entscheidet die wenig präzise Teilung der Aufgaben in die eigenen und die übertragenen grundsätzlich nicht. Darüber entscheidet jeweils der Gesetzgeber, den Aufsichtsorganen die bestimmten Rechtsmittel zuteilend.

4. Die gegenwärtige, polnische Aufsichtsstruktur

Die in der Fachliteratur bestehenden Zweifel an der Bestimmung von dem Kreis der Organe, die die Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung ausüben, hat die Verfassung der Republik Polen von 1997 zerstreut, in Art. 171, Satz 2 bestimmend: „Die Organe der Aufsicht über die Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltung sind der Ministerpräsident und die Woiwoden, und in Bezug auf die finanziellen Angelegenheiten die regionalen Rechnungskammern“.

Derzeit soll man annehmen, dass **die Organe der Aufsicht über die Tätigkeit der Gemeinde-, Kreis- und Woiwodschaftsselbstverwaltung ausschließlich der Ministerpräsident, die Woiwoden und die regionalen Rechnungskammern sind**. Dabei wurde die von den regionalen Rechnungskammern ausgeübte Aufsicht ausschließlich auf die finanziellen Angelegenheiten beschränkt, also hat sie engeren Charakter als die Aufsicht des Premiers und des Woiwoden.

Entgegen der oben beschriebenen Regel besitzt **der Sejm** ausnahmsweise die Aufsichtsberechtigungen mit einem Systemcharakter. Gemäß Art. 171, Satz 3 der polnischen Verfassung: „Der Sejm kann, auf Antrag des Ministerpräsidenten, ein Entscheidungsorgan der territorialen Selbstverwaltung auflösen, wenn das Organ die Verfassung oder die Gesetze grob verletzt“. Die ähnlichen Lösungen enthalten die Selbstverwaltungsgesetze. Die Verabschiedung eines Beschlusses über Auflösung des Entscheidungsorgans einer Woiwodschaft, eines Kreises oder einer Gemeinde von Seiten des Sejms ist mit der Auflösung von allen Selbstverwaltungsorganen einer gegebenen Ebene gleichbedeutend. Der Ministerpräsident wählt, auf Antrag des für die Verwaltung zuständigen Ministers, eine Person, die bis zur Wahl der neuen Kreis- oder Gemeindeorgane ihre Funktionen erfüllt.

Zweifellos kann man die Verwaltungsorgane als ein Aufsichtsorgan über die territoriale Selbstverwaltung nicht anerkennen. Die Verhandlung der Klagen gegen die Beschlüsse, die Handlungen oder die Unterlassungen der Selbstverwaltungsorgane gehört zu der Sphäre der Justiz. Die Tätigkeit

der Verwaltungsgerichte soll man zu der Gerichtskontrolle der öffentlichen Verwaltung zählen.

Der Betonung bedarf dagegen die ständig steigende Rolle des Verwaltungsgerichts in dem ganzen Prozess der Ausübung von der Staatsaufsicht über die territoriale Selbstverwaltung. Besonders kommt sie in dem Prinzip des Gerichtsschutzes von der Unabhängigkeit der Gemeinden vor den Aufsichtseingriffen zum Ausdruck.

Außer den in der Verfassung und in den Selbstverwaltungsgesetzen erwähnten Aufsichtsorganen können auch solche Organe auftreten, die gewissermaßen die Aufsichtskompetenzen der Selbstverwaltung gegenüber zusätzlich besitzen werden.

Zum Beispiel bestimmt Art. 89, Satz 1 des Gemeindegliederungsgesetzes, dass eine konkrete Rechtsvorschrift die Gültigkeit einer Entscheidung des Gemeindeorgans von ihrer Bewilligung, Vereinbarung oder Beurteilung von Seiten eines anderen Organs abhängig nicht machen kann. Damit ist auch die Pflicht zur Vorlage der Entscheidung an dieses Organ verbunden.

Das Gesetz vom 23. Januar 2009 über Woiwoden und Regierungsverwaltung in Woiwodschaft⁴ weist nur irrtümlicherweise in Art. 77 die Aufsichtsberechtigungen **dem für die auswärtigen Angelegenheiten zuständigen Minister** zu.

„1. Die Prioritäten der ausländischen Zusammenarbeit der Woiwodschaft können beschlossen werden und die Auslandsinitiativen der Woiwodschaft, insbesondere einschließlich der Entwürfe der Verträge über die regionale Zusammenarbeit oder der Entwürfe der Beschlüsse über den Beitritt zu den internationalen Regionalverbänden, können mit durch Vermittlung eines Woiwoden eingeholter Erlaubnis des für die auswärtigen Angelegenheiten zuständigen Ministers ergriffen werden.

2. Die Beschlüsse im Sinne des Satzes 1 werden mit der absoluten Mehrheit der Stimmen von der gesetzlichen Besetzung des Woiwodschaftstages angenommen.

3. Der Beschluss und die abgeschlossenen Verträge über die regionale Zusammenarbeit im Sinne des Satzes 1 werden dem für die auswärtigen Angelegenheiten zuständigen Minister und dem für die öffentliche Verwaltung zuständigen Minister geschickt.“ (Art. 77).

⁴ Gesetzblatt 2009.31.206, mit späteren Änderungen.

5. Die Aufsichtsmaßnahmen

Das Gemeindeselbstverwaltungsgesetz, das Kreiselbstverwaltungsgesetz und das Woiwodschaftsselbstverwaltungsgesetz sehen zahlreiche Aufsichtsmaßnahmen vor. In der Doktrin hat man diese Maßnahmen verschieden klassifiziert. In meinen Abhandlungen nehme ich die Teilung von den die eigenen Aufgaben der Selbstverwaltung betreffenden, gesetzlichen Aufsichtsmaßnahmen in: die Informations-Beratungs-, korrigierenden und personellen Maßnahmen an⁵. Gesondert müssen die Maßnahmen zur Aufsicht über die Sphäre der Ausführung von den übertragenen Aufgaben aus Rücksicht auf ihre Spezifität besprochen werden.

a) Die Informations-Beratungsmaßnahmen

Die Rolle der Beratung und der einer territorialen Selbstverwaltung von den Aufsichtsorganen bei Erfüllung ihrer Funktionen geleisteten Hilfe wird in allen europäischen Gesetzgebungen und kommunalen Doktrinen bemerkt. Die Beratung nennt man da sogar eine mildere Form der Aufsicht. Die Anwendung von den Hilfsmitteln im weiteren Sinne erlaubt nämlich in der Praxis, die Notwendigkeit zur Anwendung von den repressiven Maßnahmen dadurch zu vermeiden oder zu minimieren, dass man zur Selbstkorrektur der Gemeinde führt.

Die Anzeichen von diesen Tendenzen haben auch in den Selbstverwaltungsgesetzen ihre Widerspiegelung gefunden. Eine der Formen, die erlaubt zur erwünschten Selbstkorrektur zu führen, kann ein richtig gebildetes System der inneren Kontrolle sein. **Die innere Kontrolle** in einer gegebenen Organisationseinheit kann die eventuelle Anwendung der Aufsicht über sie erfolgreich sperren, wenn sie sachlich, gründlich und erfolgreich ausgeübt wird. Die Kontrollfunktionen können dabei entweder den internen Selbstverwaltungseinheiten (z. B. den Revisionskommissionen) oder den Subjekten außer der Organisationsstruktur der Selbstverwaltung zugewiesen werden. In der zweiten Situation werden die Kontrollfunktionen im Rahmen der Aufsichtsberechtigungen von den Organen der Staatsverwaltung erfüllt. Aus diesem Grund nennt man diese Maßnahmen in der Doktrin manchmal die Kontrollmaßnahmen.

Meiner Meinung nach grenzt eine solche Auffassung das Feld der Beeinflussung der Selbstverwaltungsorgane ein. Die Kontrolle hat nämlich im

⁵ Vgl. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, S. 479 ff. und die dort angegebene Literatur.

Grunde genommen einen passiven Einfluss, der Gesetzgeber sieht dagegen außer den typischen Informationsaufgaben auch die Maßnahmen der aktiven Beeinflussung, die man Beratung nennen kann, vor.

Artikel 88 des Gemeindeselbstverwaltungsgesetzes, Art. 77a des Kreis- selbstverwaltungsgesetzes und Art. 80 des Woiwodschaftsselbstverwaltungs- gesetzes gewährleisten den Aufsichtsorganen **das Recht auf Forderung von erforderlichen Informationen** und Daten, die die Organisation und das Funktionieren einer Gemeinde, eines Kreises und einer Woiwodschaft betref- fen. Wie man sieht, wurde die Informationspflicht hier sehr weit aufgefasst, praktisch ohne den objektiven Rahmen. Sie kann nämlich jedes Anzeichen von der Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltung betreffen.

Mit der Novellierung vom 11. April 2001 hat man in die Selbstver- waltungsgesetze aller Ebenen **den Öffentlichkeitsgrundsatz** eingeführt. Seitdem hat die Tätigkeit von den Gemeinde-, Kreis- und Woiwodschaftsorganen öffentlich zu sein. Die Beschränkungen der Öffentlichkeit können sich aus- schließlich aus den Gesetzen ergeben. Die Öffentlichkeit der Handlung von den Organen einer gegebenen territorialen Selbstverwaltung um- fasst vor allem das Recht der Bürger auf Informationsgewinnung, Eintritt in die Bezirksverordnetenversammlungen (die Versammlungen der Abgeordneten des Woiwodschaftstages) und die Kommissionssitzungen so- wie Zugang zu den sich aus Ausführung der öffentlichen Aufgaben ergebenden Dokumenten, einschließlich der Sitzungsprotokolle der Gemeinde-, Kreis- oder Woiwodschaftsorgane und der Kommission. Die Regeln für den Zugang zu den Dokumenten und ihre Verwendung bestimmen die Statuten der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung.

Die weiteren Informationspflichten reduzieren sich auf **die Pflicht zur Vorlage** von allen Beschlüssen des Rates oder des Woiwodschaftstages entspre- chend von Seiten eines Gemeindevorstehers/Bürgermeisters, eines Landrates oder eines Woiwodschaftsmarschalls an den Woiwoden innerhalb von 7 Tagen von dem Datum ihrer Verabschiedung. Auf Woiwodschaftsebene betrifft diese Pflicht auch die Beschlüsse der Woiwodschaftsverwaltung. Innerhalb von der- selben Frist werden bei der regionalen Rechnungskammer die Beschlüsse, die durch den Umfang der Aufsicht der Kammer umfasst sind, vorgelegt.

Darüber hinaus sind ein Gemeindevorsteher oder ein Bürgermeister und ein Landrat dazu verpflichtet, dem Woiwoden die Beschlüsse in Bezug auf die Ordnungsvorschriften innerhalb von 2 Tagen von dem Tag ihrer Verabschiedung vorzulegen.

Den Wortlaut des Art. 90 des Gemeindeselbstverwaltungsgesetzes und des Art. 78, Satz 1 des Kreiselbstverwaltungsgesetzes kann man für rich-

tig nicht erklären, er beschränkt nämlich die Vorlagepflicht nur auf die Beschlüsse eines Gemeinde- oder Kreisrates.

Indessen betrifft Art. 91 des Gemeindegeldselbstverwaltungssetzes einen Beschluss oder eine Anordnung des Gemeindeorgans und die Anordnung verabschiedet ein Gemeindegeldvorsteher (Bürgermeister, Präsident). Art. 79, Satz 1 des Kreisgeldselbstverwaltungssetzes handelt dagegen von den Beschlüssen der Kreisorgane, die auch die Kreisverwaltungen sind. **Das weckt praktische Zweifel daran, ob einem Aufsichtsorgan auch die Anordnungen eines Gemeindegeldvorstehers sowie die Beschlüsse einer Kreisverwaltung vorgelegt werden sollen?**

b) Die korrigierenden Maßnahmen

aa) Die Bewilligung, die Vereinbarung, die Beurteilung

Artikel 89, Satz 1 des Gemeindegeldselbstverwaltungssetzes, Art. 77b des Kreisgeldselbstverwaltungssetzes und Art. 80a des Woiwodschafselbstverwaltungssetzes sehen die Möglichkeit zum Auftreten einer Pflicht zur Bewilligung, Vereinbarung oder Beurteilung der Entscheidungen eines Gemeindeorgans von Seiten eines anderen Organs als eine Voraussetzung *sine qua non* für die Gültigkeit einer solchen Entscheidung in den besonderen Vorschriften vor.

Der Wortlaut dieser Vorschriften ist jedoch so allgemein, dass es eine zusätzliche Erklärung notwendig ist. Der Gesetzgeber bestimmt den Bedeutungsumfang der angewendeten Begriffe „Bewilligung“, „Vereinbarung“, „Beurteilung“ näher nicht. Das sind sicherlich keine einheitlichen Maßnahmen.

Ein Unterscheidungskriterium ist die Phase ihrer Anwendung in dem Prozess der Verabschiedung einer Entscheidung von Seiten eines Gemeindeorgans. Die Vereinbarung und die Beurteilung sind in der vorbereitenden Phase erforderlich, die Bewilligung wird dagegen *ex post* erteilt. Zweifellos ziehen alle oben erwähnten Maßnahmen jedoch Rechtsfolgen mit materiellem Charakter nach sich, weil der Mangel daran die Nichtigkeit einer Entscheidung verursacht. Dabei soll man die Entscheidung als Beschlüsse aller Art (einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften) oder Anordnungen (z. B. Ordnungsanordnungen im Verfahren des Art. 41, Satz 2 des Gemeindegeldselbstverwaltungssetzes) weit verstehen. Zu der Kategorie der Entscheidungen von den Gemeindeorganen kann man die Verwaltungsentscheidungen in individuellen Sachen nicht zählen, weil die Aufsicht über die Verwaltungsrechtsprechung die kommunale Einspruchskommission sowie die Organe der Regierungverwaltung gemäß den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzbuches ausüben.

Eine weitere Frage ist **das Problem die Adäquatheit der von dem Gesetzgeber in den besprochenen Vorschriften angenommenen Namen für die Aufsichtsmaßnahmen, die Folgen in Form von der Nichtigkeit nach sich ziehen**. Mit anderen Worten, ob wenn in der Gesetzgebung eine ähnliche, aber nicht besonders genau bestimmte Maßnahme auftritt (in unserer Gesetzgebung ist es nicht schwer darauf zu stoßen), so man dabei im Wege der Analogie oder der entscheidenden Auslegung die Regel aus Art. 89 des Gemeindeselbstverwaltungsgesetzes anwenden soll? Solche Vorgehensweise ist unzulässig. Der Kern von den Maßnahmen der Aufsicht über die dezentralisierten Einheiten ist die Tatsache, dass sie sich aus einer konkreten Rechtsnorm des materiellen Rechtes ergeben. Überall dort, wenn die Handlung eines anderen Organs für die Nichtigkeit einer Entscheidung des Gemeinde-, Kreis- oder Woiwodschaftsorgans notwendig ist, muss es klar und eindeutig aus einer konkreten gesetzlichen Vorschrift resultieren.

Die Stellungnahme in Form von der Bewilligung, Vereinbarung oder Beurteilung kann von Seiten eines Aufsichtsorgans auf aktive oder passive Weise erfolgen. Dafür spricht in dem besprochenen Artikel die Bestimmung einer gesetzlichen Frist (mit maximalem Charakter) zur Vornahme dieser Handlung. Der Fristablauf verursacht nämlich die Vermutung der Verabschiedung einer Entscheidung mit dem von einer Gemeinde, einem Kreis oder einer Woiwodschaft vorgestellten Wortlaut. Diese Vorschrift hat nicht nur die Aufsichtsfunktionen, sondern auch die Disziplinierung der Organe, die die Stellung in den Sachen, in denen die Selbstverwaltung entscheidet, zu nehmen haben, als Ziel. Diese Frist beträgt 30 Tage. Wenn die Bewilligung, die Vereinbarung oder die Beurteilung von einem Entscheidungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung verlangt wird. In anderen Fällen beträgt diese 14 Tage, von dem Tag der Zustellung einer zu beurteilenden Entscheidung oder ihres Entwurfs.

bb) Die Aussetzung der Vollstreckung von einem Beschluss

Diese Maßnahme wurde in den Vorschriften der Selbstverwaltungsgesetze in **einer fakultativen und einer obligatorischen Form** gebildet.

Mit der **fakultativen** Aussetzung der Vollstreckung von einem Beschluss eines Gemeinde-, Kreis- oder Verwaltungsorgans haben wir im Fall der Einleitung eines Verfahrens zur Feststellung seiner Nichtigkeit oder während des Verfahrens zu tun (Art. 91, Satz 2 des Gemeindeselbstverwaltungsgesetzes, Art. 79, Satz 2 des Kreiselbstverwaltungsgesetzes und Art. 82, Satz 2 des Woiwodschaftsselbstverwaltungsgesetzes). Ein Aufsichtsorgan kann nämlich bei der Einleitung des Verfahrens die Aussetzung des Beschlusses anordnen.