

HENDRIK MUNSONIUS

# Das Amtsparadox

*Jus Publicum*

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 330





Hendrik Munsonius

# Das Amtsparadox

Vom Amt und seinem »Ethos«

Mohr Siebeck

PD Dr. iur. *Hendrik Munsonius*, M.Th., geboren 1973. Studium der Rechtswissenschaften (1993–1999) und Ev. Theologie (2007–2010). 2001–2006 Referent in der Kirchenverwaltung der Ev. Kirche in Hessen und Nassau, Darmstadt. Seit 2006 Referent im Kirchenrechtlichen Institut der EKD, Göttingen. Promotion 2008. Habilitation 2024.  
orcid.org/0000-0002-6936-6794

ISBN 978-3-16-163862-6 / eISBN 978-3-16-163863-3

DOI 10.1628/978-3-16-163863-3

ISSN 0941-0503/eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp und Göbel aus der Minion gesetzt, von Druckerei Stückle in Ettingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Diese Schrift ist im Januar 2023 als Habilitationsschrift bei der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen eingereicht und von dieser im Wintersemester 2023/24 angenommen worden. Sie ist über einen längeren Zeitraum neben meiner Tätigkeit als Referent im Kirchenrechtlichen Institut der Ev. Kirche in Deutschland entstanden. Zu danken habe ich vor allem Prof. Dr. *Hans Michael Heinig*, der die Arbeit angeregt, in seiner Eigenschaft als mein Dienstvorgesetzter ermöglicht, sie inhaltlich begleitet sowie im Verfahren als Dekan betreut und begutachtet hat. Die Freiheit der Wissenschaft wird von ihm nicht nur im Außen-, sondern stets auch im Innenverhältnis gepflegt. Mein Dank gilt außerdem den beiden weiteren Gutachtern Prof. Dr. *Florian Meinel* und Prof. Dr. *Thomas Mann*. Ein wichtiger Gesprächspartner über viele Jahre war und ist mir Prof. Dr. *Christoph Goos*. Meine Institutskollegen *Stephan Liebchen*, Dr. *Jens Reisgies*, *Tasso von der Burg*, Dr. *Marten Gerjets* und *Till Nima Albers* haben in den verschiedenen Phasen der Arbeit daran anteilgenommen. Wertvolle Hilfe bei den Korrekturen vor der Abgabe und vor der Drucklegung haben unsere Institutssekretärin *Birgitt Klinker* sowie stud. iur. *Tim Becker*, *Mattis Bieberle-Aumann*, *Jakob Köhler*, *Ngoc Bich Vu* und stud. iur. et phil. *Meret Unruh* geleistet. Die über die Jahre zahlreichen Hilfskräfte des Kirchenrechtlichen Instituts und des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insb. Kirchen- und Staatskirchenrecht waren bei der Literaturbeschaffung stets behilflich. Ihnen allen sei von Herzen gedankt! Und ich danke *Daniela Taudt-Wahl*, *Silja Meister* und *Susanne Mang* für die bewährte verlegerische Betreuung.

Göttingen, im Mai 2024

Hendrik Munsonius



## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
KAPITEL 1: Exposition .....	1
I. Erhebung .....	1
II. Fragestellung .....	8
III. Zugang .....	13
KAPITEL 2: Exploration .....	29
I. Allgemeine Handlungstheorie .....	29
II. Organisation und Person – systemtheoretisch .....	54
III. Materiale Handlungstheorie .....	71
KAPITEL 3: Konkretion .....	93
I. Gegenstand .....	93
II. Hintergrundannahmen .....	98
III. Verfassungsrechtliche Direktiven .....	105
KAPITEL 4: Rekonstruktion .....	113
I. Programm .....	113
II. Person .....	154
III. Struktur .....	198
KAPITEL 5: Konklusion .....	239
I. Problem .....	239
II. Bewältigung .....	241

Zusammenfassung in Thesen .....	243
I. Exposition .....	243
II. Exploration .....	243
III. Konkretion .....	247
IV. Rekonstruktion .....	248
V. Konklusion .....	251
Literatur .....	253
Register .....	283

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
KAPITEL 1: Exposition .....	1
I. Erhebung .....	1
1. Vorkommen des Amtes .....	1
a) Element entwickelter Sozialstruktur .....	1
b) Element einer Rechtsordnung .....	1
c) Element staatlicher Ordnung .....	2
2. Rechtswissenschaftliche Bearbeitung .....	4
3. Paradigma .....	6
II. Fragestellung .....	8
1. Beobachtungen .....	8
2. Zuspitzung .....	11
3. Ausgangsbefund .....	12
III. Zugang .....	13
1. Verfassungstheorie .....	13
a) Recht .....	14
b) Rechtswissenschaft .....	15
c) Verfassungstheorie .....	17
2. Umsetzung .....	19
a) Politizität .....	19
b) Eklektizismus .....	22
c) Vorgehen .....	23
3. Elementarstruktur .....	24
a) Unterscheidung von A und P .....	25
b) Handeln des A .....	25
c) Zurechnung .....	26

KAPITEL 2: Exploration .....	29
I. Allgemeine Handlungstheorie .....	29
1. Soziales Handeln .....	29
a) Handeln .....	29
b) Sozialität des Handelns .....	32
c) Handeln und Struktur .....	33
2. Institutionen .....	35
a) Funktion und Effekte .....	36
b) Entstehung und Wandel .....	38
c) Sozialisation .....	40
d) Stabilisierung .....	42
e) Legitimation .....	44
3. Handeln für überindividuelle Akteure .....	48
a) Überindividuelle Akteure .....	48
b) Das Principal-Agent-Problem .....	51
4. Ertrag .....	53
II. Organisation und Person – systemtheoretisch .....	54
1. Theorierahmen: Systemtheorie .....	54
2. Organisation als System .....	55
a) Autopoietische Systeme .....	55
b) Soziale Systeme .....	56
c) Organisation .....	59
3. Person und Organisation .....	60
a) Strukturelle Kopplung sozialer und psychischer Systeme .....	60
b) Zurechnung von Entscheidungen: Stelle .....	63
c) Verantwortlichkeit .....	65
4. Organisation und Interaktion .....	67
a) Interaktion .....	67
b) Handeln und Entscheiden .....	68
5. Ertrag und Grenzen der Systemtheorie .....	70
a) Ertrag .....	70
b) Anschlussfragen .....	70
c) Grenzen .....	71
III. Materiale Handlungstheorie .....	71
1. Homo sociologicus .....	72
a) Das Grundmodell des homo sociologicus .....	72
b) Rollenvielfalt .....	74
c) Ausfüllung einer Rolle .....	75
d) Rollenkonflikte .....	76
e) Rolle und Identität .....	78
2. Homo oeconomicus .....	80
a) Das Grundmodell .....	80
b) Relativierung des Modells .....	82

c) Operationalisierung .....	84
d) Konsequenzen .....	86
3. Emotional man .....	86
a) Emotionen .....	86
b) Emotional man .....	88
c) Rolle und Emotionen .....	89
4. Ertrag .....	89
KAPITEL 3: Konkretion .....	93
I. Gegenstand .....	93
1. Privates Amt .....	94
2. Öffentliches Amt .....	94
3. Staatliches Amt .....	97
II. Hintergrundannahmen .....	98
1. Relevanz .....	98
2. Staat und Gesellschaft .....	100
3. Staat und Verfassung .....	102
III. Verfassungsrechtliche Direktiven .....	105
1. Regelungen zu einzelnen Ämtern .....	106
2. Artikel 33 GG .....	107
3. Fundamentalprinzipien .....	109
KAPITEL 4: Rekonstruktion .....	113
I. Programm .....	113
1. »Gemeinwohl« .....	113
a) Begriff .....	114
b) Funktion .....	117
c) Verfassungskontext .....	120
2. Gehalt .....	121
a) Menschenwürde .....	121
b) Grundrechte .....	124
c) Staatsziele .....	126
3. Interpretieren .....	128
a) Historisch .....	129
b) Politik .....	131
c) Amtsträger .....	133
4. Medium .....	136
a) Funktion .....	136
b) Rechtsetzungsverfahren .....	139
c) Rechtsschichten .....	141
d) Rechtspositivismus und transpositive Normativität .....	144

5. Modus .....	147
a) Das Problem .....	147
b) Eigenkomplexität des Rechts .....	148
c) Personale Anwendung des Rechts .....	151
II. Person .....	154
1. Anforderungen des Amtes .....	154
a) Ämtervielfalt .....	154
b) Individuelle Eignung .....	156
c) Soziale Konstellation .....	159
2. Interessen der Person .....	160
a) Funktionale Gründe .....	160
b) Normative Gründe .....	161
c) Differenzierung .....	163
3. Amt und Person .....	166
a) Grundkonstellation .....	166
b) Amt als Rechtsverhältnis .....	170
c) »Amtsethos« .....	173
d) Grundlagen eines ›objektiven‹ Ethos .....	176
e) Transformation in ›subjektives‹ Ethos .....	179
4. Sozialisation .....	181
a) Ausbildung .....	181
b) Auswahl .....	183
c) Integration .....	185
d) Inszenierung .....	188
5. Amtsstellung .....	189
a) Sachdimension .....	190
b) Zeitdimension .....	191
c) Sozialdimension .....	193
III. Struktur .....	198
1. Anforderungen .....	198
a) Funktion .....	198
b) Direktiven .....	201
c) Elemente .....	204
2. Ablauf-Organisation (Verfahren) .....	207
a) Prozeduralität .....	207
b) Information und Beteiligung .....	208
c) Gestaltungsmöglichkeiten .....	209
3. Aufbau-Organisation .....	210
a) Zuständigkeit .....	210
b) Kollegium .....	212
c) Hierarchie .....	215
d) Außenverhältnis .....	219
e) Abschottung .....	221

4. Reflexion .....	224
a) Macht .....	224
b) Verantwortung .....	226
c) Vertrauen .....	226
5. Sanktionierung .....	230
a) Grundstruktur .....	230
b) Differenzierung .....	232
c) Konfusion .....	235
KAPITEL 5: Konklusion .....	239
I. Problem .....	239
II. Bewältigung .....	241
Zusammenfassung in Thesen .....	243
I. Exposition .....	243
II. Exploration .....	243
1. Allgemeine Handlungstheorie .....	243
2. Organisation und Person – systemtheoretisch .....	244
3. Materiale Handlungstheorie .....	245
III. Konkretion .....	247
IV. Rekonstruktion .....	248
1. Programm .....	248
2. Person .....	249
3. Struktur .....	249
V. Konklusion .....	251
Anhang .....	253
Literatur .....	253
Register .....	283



## Abkürzungsverzeichnis

AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band, Bände
BDG	Bundesdisziplinalgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar
BMinG	Bundesministergesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
c.	Canon
ca.	circa
CIC	Codex Iuris Canonici
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
DöD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DtPfrBl	Deutsches Pfarrerblatt
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
et al.	et alii = und andere
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
f., ff.	folgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote

FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GKFA	Große Kommentierte Frankfurter Ausgabe
GLU	Glossar zu Niklas Luhmann
GOBR	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GöPRR	Göttinger E-Papers zu Religion und Recht
GS	Gedenkschrift
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
i. e. S.	im engeren Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
JEV	Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KuD	Kerygma und Dogma
KJ	Kritische Justiz
Lfg.	Lieferung
m. E.	meines Erachtens
MEW	Marx-Engels-Werke
MüKo	Münchener Kommentar
MWG	Max-Weber-Gesamtausgabe
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MWS	Max-Weber-Studienausgabe
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PersV	Die Personalvertretung
Pr.OVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PURL	Persistent Uniform Resource Locator
RGBL	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
S.	Satz, Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
s. u.	siehe unten
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem/anderen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuG	Wirtschaft und Gesellschaft
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht

ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften



## KAPITEL 1

# Exposition

### *I. Erhebung*

#### 1. Vorkommen des Amtes

##### *a) Element entwickelter Sozialstruktur*

Dass der Mensch nicht alleine, sondern in Gemeinschaft mit anderen lebt, mag von ihm als Belastung oder Bereicherung erlebt werden. Jedenfalls wirft es eine Reihe interessanter Probleme auf. Zu diesen gehört auch das Amt, zunächst noch sehr offen verstanden als eine soziale Formation, die dadurch bestimmt ist, dass jemand – in der Regel nicht nur gelegentlich – gegenüber Dritten für andere tätig wird.<sup>1</sup>

Alles menschliche Zusammenleben ist von Konstellationen der Kooperation und des Konflikts durchzogen. Darum erscheinen Mechanismen der Koordination und des Ausgleichs erforderlich. Da der Mensch in der Lage ist, sich in seinem Handeln selbst zu bestimmen, und Menschen untereinander ihr Handeln koordinieren können, ist Arbeitsteilung in der Weise möglich, dass einer für den anderen bestimmte Handlungen übernimmt. Diese Handlungen können unmittelbar dem anderen gegenüber, oder aber für diesen gegenüber Dritten vollzogen werden. In diesem Fall der (noch untechnisch verstandenen) Stellvertretung haben wir es mit einer ersten (Vor-)Form des Amtes zu tun.

Es ist auch möglich, dass mehr als zwei Personen ihr Handeln aufeinander abstimmen, um einen bestimmten Zweck zu verfolgen, und dies nicht nur fallweise und vorübergehend tun. Die Komplexität der Handlungskoordination nimmt zu und bedarf zunehmend verlässlicher Absprachen. Werden dauerhafte Strukturen für koordiniertes Handeln gebildet, können diese als Organisation bezeichnet werden. Das Handeln in Organisationen ist stets ein solches für die Organisation und bedarf notwendigerweise der Struktur des Amtes. Das Amt stellt damit ein unverzichtbares Strukturelement sozialer Ordnung dar.<sup>2</sup>

##### *b) Element einer Rechtsordnung*

Um die Konstellationen von Kooperation und Konflikt erträglich und produktiv werden zu lassen, gibt es das Recht. Es vermag Erwartungen an das Verhalten anderer zu stabilisieren und bietet Möglichkeiten, bestimmte Handlungserwar-

---

<sup>1</sup> Erste Eingrenzung unter III. Zugang 3. Elementarstruktur, S. 24.

<sup>2</sup> Näher unter Kapitel 2: Exploration I. Allgemeine Handlungstheorie, S. 29.

tungen auch durchzusetzen. Die Handlungskoordination durch Organisation vermag das Recht durch die Bildung juristischer Personen (im weiteren Sinne) zu unterstützen. Diese bedürfen notwendigerweise bestimmter Organe, um als juristische Person handlungsfähig zu sein, und bilden Ämter aus.

Recht setzt voraus, dass es besondere Stellen gibt, die darüber entscheiden, was rechtens ist. Dies kann sich auf der einen Seite auf die Rechtsetzung und -gestaltung beziehen. Jedenfalls aber bedarf es solcher Instanzen zur Rechtsfeststellung und -durchsetzung. Ohne Richter gibt es kein Recht, ohne Gesetzgeber kein positives Recht. Nach der Konzeption von *H. L. A. Hart* ist für Recht konstitutiv, dass Regeln erster und zweiter Ordnung zu unterscheiden sind. Während Regeln erster Ordnung das Verhalten von Menschen allgemein betreffen, verleihen Regeln zweiter Ordnung die Kompetenz, Regeln erster Ordnung zu erlassen oder festzustellen.<sup>3</sup>

Bei der Rechtsanwendung und -durchsetzung stellt sich außerdem das methodische Problem, dass Rechtsfolgen nicht bloß deduziert werden, sondern immer der wertenden und konkretisierenden Interpretation von Rechtsnormen bedürfen. Rechtsanwendung geschieht nicht *more geometrico*. Damit ist jeder Rechtsentscheid nur begrenzt methodisch kontrollierbar. Es kommt also auch aus methodischen Gründen darauf an, wer autorisiert ist, eine Rechtsfrage verbindlich für andere zu entscheiden.<sup>4</sup> Das Amt erweist sich damit als notwendige Struktur einer Rechtsordnung.<sup>5</sup>

### c) Element staatlicher Ordnung

Zwischen Staat und Recht besteht ein enger Zusammenhang. *Kelsen* ist in rechtswissenschaftlicher Hinsicht so weit gegangen, beide miteinander zu identifizieren.<sup>6</sup> Selbst wenn man ihm darin nicht folgen will, ist zumindest festzustellen, dass es eine wesentliche Funktion des modernen Staates ist, Recht hervorzubringen und durchzusetzen. Andererseits ist er als Verfassungsstaat selbst rechtlich verfasst. Beides kann als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips begriffen werden. So, wie das Amt Element einer Rechtsordnung ist, ist es folglich auch für den Staat notwendig.

Über seine Funktion für die Erhaltung einer Rechtsordnung hinaus hat der Staat weitere Aufgaben, die sich aus seiner im Republikprinzip begründeten Gemeinwohlbindung und aus dem Sozialstaatsprinzip ergeben.<sup>7</sup> Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist eine differenzierte Staatsorganisation und damit die Ausbildung von Ämtern erforderlich.<sup>8</sup> »Der moderne bürokratische Staat ist in

<sup>3</sup> *Hart*, Der Begriff des Rechts, S. 112 ff.

<sup>4</sup> Für das Verfassungsrecht *Häberle*, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, S. 299 f.; *Hillgruber*, Verfassungsinterpretation, Rn. 51 ff.

<sup>5</sup> Näher unter Kapitel 4: Rekonstruktion I. Programm 5. Modus c) Personale Anwendung des Rechts, S. 151.

<sup>6</sup> *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, S. 16 ff.

<sup>7</sup> Siehe Kapitel 4: Rekonstruktion I. Programm, S. 113.

<sup>8</sup> Vgl. *Scheuner*, Amt und Demokratie, S. 24.

einem seiner wesentlichsten Aspekte eine Organisation von Ämtern, durch die das öffentliche Leben geordnet wird.«<sup>9</sup> Die »Existenz, Wirksamkeit und Sichtbarkeit des modernen Staates« ist ohne das Amt nicht möglich.<sup>10</sup> Das liegt schon daran, dass der Staat als juristische Person oder als »organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit«<sup>11</sup> auf Menschen angewiesen ist, »die in seinem Namen und mit Wirkung für ihn handeln.«<sup>12</sup>

Mit der Ämterstruktur werden aber noch weitere für den modernen Verfassungsstaat essentielle Funktionen verbunden, denn alles staatliche Handeln bedarf der Legitimation. Diese gründet auf dem Demokratieprinzip und der Gewaltenteilung, die wiederum die Ausdifferenzierung von Ämtern erfordern.<sup>13</sup> Indem Zuständigkeiten und Kompetenzen einzelnen Personen zugewiesen werden, wird Verantwortung begründet. Die Ausübung von Macht wird rechtlich strukturiert, transparent und kontrollierbar.<sup>14</sup> Die Ämterstruktur ermöglicht Gewaltenteilung und die rechtsstaatliche Bindung des staatlichen Handelns ebenso wie seine demokratische Steuerung.<sup>15</sup>

Das Grundgesetz beschränkt sich darauf, einzelne Ämter wie das des Bundespräsidenten oder der Mitglieder der Bundesregierung oder von Angehörigen der Justiz mehr oder weniger detailliert zu regeln. Es enthält mit Art. 33 Abs. 2–5 GG einige Grundbestimmungen zum »öffentlichen Amt« und »öffentlichen Dienst« und in Art. 34 GG eine Regelung zur Behandlung von Amtspflichtverletzungen.

»Die zentrale Bedeutung des öffentlichen Amtes für die Wirklichkeit eines freiheitlich-parlamentarischen Verfassungsstaates spiegelt sich im Text des Grundgesetzes nur ansatzweise. Zwar rekurriert das Grundgesetz auf den Amtsbegriff an zahlreichen Stellen; Begriff und Idee des Amtes aber setzt es voraus.«<sup>16</sup>

Daraus allein lässt sich also kein geschlossenes Konzept des Amtes gewinnen.<sup>17</sup> Ein solches wird auf der Basis funktionaler Erwägungen und grundlegender Verfassungsprinzipien zu entwickeln sein.<sup>18</sup>

---

<sup>9</sup> *Luhmann*, Begriff und Funktion des Amtes, S. 15; vgl. *Scheuner*, Verantwortung und Kontrolle in der Demokratie, S. 294.

<sup>10</sup> *Depenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 1; vgl. *Schönberger*, Die zwei Körper der Gewählten, S. 584 f.

<sup>11</sup> *Heller*, Staatslehre, S. 259 ff.

<sup>12</sup> *Depenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 1; vgl. *Heintzen*, Amtsprinzip, Rn. 22; *M. Weber*, Soziologie, MWG I/23, S. 161 = WuG, S. 6.

<sup>13</sup> *Seibel*, Verwaltung verstehen, S. 18.

<sup>14</sup> *Battis*, Amt, staatlich, Sp. 47; *Depenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 2; *R. Dreier*, Das kirchliche Amt, S. 130 f.; *Isensee*, Transformation von Macht in Recht, S. 3 ff.; *Schuppert*, Staatswissenschaft, S. 113.

<sup>15</sup> *Depenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 3.

<sup>16</sup> *Depenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 5.

<sup>17</sup> *Isensee*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, S. 142; *Vogt*, Verzicht, S. 21 f.

<sup>18</sup> Vgl. *Köttgen*, Das anvertraute öffentliche Amt, S. 120; näher unter Kapitel 4: Rekonstruktion, S. 113.

## 2. Rechtswissenschaftliche Bearbeitung

Wenn man das Beamtenrecht im engeren Sinne beiseitelässt und sich die Verweise in Standardwerken ansieht,<sup>19</sup> lassen sich drei Gruppen von Veröffentlichungen zum Thema des Amtes ausmachen, die wiederholt rezipiert werden:

- Die »Klassiker« der 1960/70er Jahre<sup>20</sup> setzen sich mit dem Verhältnis von Amt und Staatsform auseinander und untersuchen vorrangig die Frage, wie das überkommene Amt mit Demokratie repräsentativer oder direkter Spielart zu vereinbaren ist.<sup>21</sup> Dabei wird das Amt als Institution wahrgenommen; der Amtsträger<sup>22</sup> kommt nicht zentral in den Blick, wird aber stets immanent vorausgesetzt. Ein Monolith dieser Zeit ist die Amtslehre, die *Krüger* in seiner Allgemeinen Staatslehre von 1964 und darüber hinaus entfaltet.<sup>23</sup>
- In immer neuen Beiträgen hat sich *Isensee* mit dem Amt beschäftigt<sup>24</sup> und auch andere zur Bearbeitung dieses Themas angeregt<sup>25</sup>. Dabei wird einerseits die »Objektivität« des Amtes stets besonders betont, andererseits kommt der Amtsträger stärker in den Blick – allerdings vor allem als Adressat von Erwartungen. Demgemäß wird das Amtsethos auffallend emphatisch herausgestellt.
- In den neueren Beiträgen seit 2000<sup>26</sup> setzt sich diese Entwicklung fort. Die Ethik des Amtes gewinnt an Bedeutung und wird zunehmend differenzierter

---

<sup>19</sup> *Battis*, Amt, staatlich, Sp. 48 ff.; *Deppenbeuer*, Das öffentliche Amt, D. Bibliographie; *R. Dreier*, Amt, öffentlich-rechtlich, Sp. 132; *Heintzen*, Amtsprinzip, L. Bibliographie; *Isensee*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, S. 157 ff.; *Schuppert*, Staatswissenschaft, S. 107 ff.; *Vofßkühle/Kaiser*, Personal, Rn. 2 ff.

<sup>20</sup> *Hennis*, Amtsgedanke und Demokratiebegriff (1962); *Köttgen*, Das anvertraute öffentliche Amt (1962); *Leisner*, Öffentliches Amt und Berufsfreiheit (1968), weitere Beiträge in: *ders.*, Beamtenum; *Scheumer*, Amt und Demokratie (1971); siehe auch *R. Dreier*, Das kirchliche Amt (1972); *Kluth*, Amtsgedanke und Pflichtethos in der Industriegesellschaft (1965); *Pirson*, Das öffentliche Amt (1971).

<sup>21</sup> Dazu auch *Kielmannsegg*, Das Experiment der Freiheit, S. 58 ff.

<sup>22</sup> Der Unterschied zwischen den Begriffen »Amtsträger«, »Amtsinhaber« und »Amtswalter« ist recht zart. »Amtsträger« lässt – wenn man ihn nicht auf die das Amt verleihende Körperschaft bezieht – eher an die Stellung im Organisationsgefüge, »Amtsinhaber« an die persönliche Rechtsstellung und »Amtswalter« an die Ausführung der dem Amt aufgegebenen Aufgaben denken. Da die rechte Nuance nicht immer leicht zu treffen ist, werden die Begriffe weitgehend synonym gebraucht.

<sup>23</sup> *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre (1964), S. 253–275; *ders.*, Das Leistungsprinzip als Verfassungsgrundsatz (1957) *ders.*, Amtsgewalt und Amtsmacht (1972).

<sup>24</sup> *Isensee*, Beamtenstreik (1971); *ders.*, Der Zugang zum öffentlichen Dienst (1978); *ders.*, Beamtenum. Sonderstatus in der Gleichheitsgesellschaft (1988); *ders.*, Öffentlicher Dienst (1994); *ders.*, Affekt gegen Institutionen (1998); *ders.*, Das Amt als Medium des Gemeinwohls (2002); *ders.*, Das antiquierte Amt (2002); *ders.*, Transformation von Macht in Recht (2004); *ders.*, Gemeinwohl und öffentliches Amt (2013). Der zuletzt genannte Titel bietet ein Kondensat früherer Veröffentlichungen (ebd., S. 16). Darum wird er im Folgenden vorrangig zitiert.

<sup>25</sup> *Loschelder*, Vom besonderen Gewaltverhältnis (1982), S. 227–351 (s. S. V); *ders.*, Kampf um das Berufsbeamtenum (2004); *ders.*, Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung (2007); *Hilp*, »Den bösen Schein vermeiden« (2004); siehe auch *Deppenbeuer*, Das öffentliche Amt (2003); *ders.*, Amt (2017).

<sup>26</sup> *P. Badura*, Das politische Amt des Ministers (2000); *Deppenbeuer*, Das öffentliche Amt (2003); *Schuppert*, Staatswissenschaft (2003), S. 107–153; *Hebeler*, Moderne Verwaltungsorganisation (2004); *Hilp*, »Den bösen Schein vermeiden« (2004); *Heyen*, Amt und Rationalität (2004); *Weibezahn*, Ethische Standards in der Verwaltung (2012); *Gärditz*, Das Amtsprinzip und seine

betrachtet. Die Fragen, wie Amtsträger zu amtsgemäßem Handeln angehalten und wie dieses gesteuert und kontrolliert werden kann, treten in den Vordergrund.

Während in der neueren Verwaltungs-(rechts-)wissenschaft zunehmend das Personal als ein wesentlicher Steuerungsfaktor neben Recht und Organisation berücksichtigt wird<sup>27</sup> und während das kirchliche Amt recht gut erforscht und fester Bestandteil einschlägiger Darstellungen ist,<sup>28</sup> ist in der Allgemeinen Staatslehre und der Verfassungslehre der Topos »Amt« noch nicht in den Themenkanon eingegangen.<sup>29</sup> In etlichen Werken kommt es weder im Inhaltsverzeichnis, noch im Register vor,<sup>30</sup> in anderen findet es Erwähnung, aber keine Entfaltung.<sup>31</sup> Das rechtfertigt jedoch nicht den Schluss, dass das Amt kein Thema der Staats- oder Verfassungslehre sei. Es steht allerdings nicht im Fokus der Aufmerksamkeit. In erster Linie geht es um die Bildung, Kompetenz und Wirkmöglichkeiten staatlicher Organe. Dahinter treten die Personen, die die Organe bilden, zurück.<sup>32</sup> »Eine Verfassungstheorie des Amtes ist ein Desiderat.«<sup>33</sup> Das mag zum einen daran liegen, dass die Idee des Amtes älter als die Verfassung ist und als selbstverständliche Verfassungsvoraussetzung unhinterfragt übernommen werden konnte; zum anderen hat sich die Beschäftigung mit dem Amtsrecht auf

---

Sicherung bei Verfassungsorganen (2016); *Vogt*, Der Verzicht auf die weitere Ausübung eines politischen Führungsamtes (2020); siehe auch *Baecker*, Ämter, Themen und Kontakte (2000); *Schönberger*, Die zwei Körper der Gewählten (2022); lesenswert zum unterschiedlichen Personalisierungsgrad in der Justiz in Deutschland, England und den USA *Lepsius*, La cour, c'est moi (2016); zur Personalisierung eines Amtes *Krüper*, Charisma der Aufklärung (2016).

<sup>27</sup> *Franzius*, Steuerung durch Recht, Rn. 58 f.; *Hebeler*, Verwaltungspersonal, passim; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, S. 625 ff.; *Vofskuhle/Kaiser*, Personal, passim; *Wißmann*, Verwaltungsrecht, Rn. 236 ff.

<sup>28</sup> So schon *Köttgen*, Das anvertraute öffentliche Amt, S. 122; siehe exemplarisch: *H. von Campenhausen*, Kirchliches Amt und geistliche Vollmacht (1953); *R. Dreier*, Das kirchliche Amt (1972); *Scheuner*, Amt und Demokratie, S. 36 ff.; *Schmidt-Rost*, Amt, kirchlich (2006); *Thier*, Charisma, Sakramentalität und Amtskirche (2016); *de Wall*, Pfarrer und Kirchenbeamte (2016); weitere Nachweise bei *Isesee*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, S. 102, Fn. 213.

<sup>29</sup> Und auch sonst steht es nicht im Fokus der Aufmerksamkeit; vgl. *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 256; *B. Vogel*, Arbeiten im Amt, S. 23, 25; *Vofskuhle/Kaiser*, Personal, Rn. 1; ähnlicher Befund bei *Heintzen*, Amtsprinzip, Rn. 2; eine Ausnahme bildet *Schuppert*, Staatswissenschaft, S. 107 ff.

<sup>30</sup> *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie (2010); *Fleiner/Fleiner*, Allgemeine Staatslehre (2004); *Hermens*, Verfassungslehre (1968); *von Hippel*, Allgemeine Staatslehre (1967); *Schmitt*, Verfassungslehre (1928); *Schöbener/Knauff*, Allgemeine Staatslehre (2019); *Thiele*, Allgemeine Staatslehre (2022).

<sup>31</sup> *Bornhak*, Allgemeine Staatslehre (1909), S. 159; *Haverkate*, Verfassungslehre (1992), S. 6; *Loewenstein*, Verfassungslehre (1969), S. 14; recht knapp bei *Küchenhoff/Küchenhoff*, Allgemeine Staatslehre (1971), S. 103 ff.; *Rehm*, Allgemeine Staatslehre (1899), S. 179 f. (»Staatsorgan«); *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre (2017), S. 88, 91, 94, 318; etwas ausführlicher bei *Herzog*, Allgemeine Staatslehre (1971), S. 95 ff.; *Kriele*, Staatslehre (2003), S. 10 ff.

<sup>32</sup> Vgl. z. B. *von Hippel*, Allgemeine Staatslehre, S. 215 ff.; zur Unterscheidung von Organ und Organwalter *Böckenförde*, Organ, Organisation, Juristische Person, S. 270 f.

<sup>33</sup> *Depenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 51; ebenso *Schuppert*, Staatswissenschaft, S. 107; auch schon *Scheuner*, Amt und Demokratie, S. 11. Für die Vereinigten Staaten von Amerika siehe die ausführliche Studie von *Rosbach*, Das Personal der Republik (2020).

das Beamtenrecht verengt,<sup>34</sup> von dem das Thema »Amt« praktisch aufgesogen worden ist.<sup>35</sup> Und schließlich kommt es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns zwar auf die Stelle, nicht aber auf die Person an, die für den Staat gehandelt hat. »Wer in der Rolle des Staates im einzelnen auftritt und wie seine Entscheidung im einzelnen bedingt ist, hat für die juristische Frage nach ihrer Rechtmäßigkeit keine Bedeutung.«<sup>36</sup> Man kann hierin aber auch ein Erbe der Lehre von der Impermeabilität des Staates erkennen, nach der Binnenverhältnisse des Staates zwischen seinen Organen und zu den Amtsträgern nicht als Rechtsverhältnisse betrachtet worden sind.<sup>37</sup>

### 3. Paradigma

Die Erörterung des Amtes läuft zumeist, wenn auch oft unausgesprochen, in den Spuren von *Max Weber*,<sup>38</sup> der vor allem in seinem (disparaten) Hauptwerk »Wirtschaft und Gesellschaft«<sup>39</sup> den Typus des modernen Beamten paradigmatisch beschrieben hat, wie durch ein ausführliches Zitat verdeutlicht werden soll:<sup>40</sup>

»I. Es besteht das Prinzip der festen, durch Regeln: Gesetze oder Verwaltungsreglements, generell geordneten behördlichen *Kompetenzen* [...]

II. Es besteht das Prinzip der *Amtshierarchie* und des Instanzenzuges, d. h. ein fest geordnetes System von Über- und Unterordnung der Behörden unter Beaufsichtigung der unteren durch die oberen [...]

III. Die moderne Amtsführung beruht auf Schriftstücken (Akten), welche in Urschrift oder Konzept aufbewahrt werden, und auf einem Stab von Subalternbeamten und Schreibern aller Art. [...] Die moderne Behördenorganisation trennt grundsätzlich das Büro von der Privatbehausung. Denn sie scheidet überhaupt die Amtstätigkeit als gesonderten Bezirk von der privaten Lebenssphäre. [...]

IV. Die Amtstätigkeit, mindestens alle spezialisierte Amtstätigkeit – und diese ist das spezifisch Moderne – setzt normalerweise eine eingehende Fachschulung voraus. [...]

V. Beim vollentwickelten Amt nimmt die amtliche Tätigkeit die gesamte Arbeitskraft des Beamten in Anspruch, unbeschadet des Umstandes, daß das Maß seiner pflichtmäßigen Arbeitszeit auf dem Büro fest begrenzt sein kann. [...]

<sup>34</sup> Dazu *Leppke*, Beamtenrecht (2019) m. w. N.; *Schnellenbach/Bodanowitz*, Beamtenrecht (2020) m. w. N.; zur Geschichte *Hattenbauer*, Geschichte des Beamtentums (1980); *Leppke*, Beamtenrecht, Rn. 12 ff.

<sup>35</sup> *Depenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 6; *Köttgen*, Das anvertraute öffentliche Amt, S. 120, 124.

<sup>36</sup> *Grimm*, Staat und Gesellschaft, S. 14.

<sup>37</sup> *Rupp*, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, S. 19 ff.

<sup>38</sup> *Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, S. 62; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, S. 66; *Uerpmann*, Das öffentliche Interesse, S. 47 f.; ausdrücklich – wenn auch ohne Begründung – affirmierend *Weibezahn*, Ethische Standards in der Verwaltung, S. 36 ff.

<sup>39</sup> Zur Problematik der Überlieferung *Greve*, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 371 f.; *Schluchter*, Nachwort, S. 221 ff.

<sup>40</sup> Siehe dazu *Albrow*, Bürokratie, S. 45 ff.; *Kieser*, Max Webers Analyse der Bürokratie, S. 51 ff.; *Mayntz*, Max Webers Idealtypus der Bürokratie, passim; *Paetz*, Bürokratie, passim; *Raphael*, Recht und Ordnung, S. 38 f.; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, S. 66 ff.; *Seibel*, Verwaltung verstehen, S. 49 ff.

VI. Die Amtsführung der Beamten erfolgt nach generellen, mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfenden, erlernbaren Regeln. [...] –

Für die innere und äußere Stellung der Beamten hat dies alles folgende Konsequenzen:

I. Das Amt ist ›Beruf‹. Dies äußert sich zunächst in dem Erfordernis eines fest vorgeschriebenen, meist die ganze Arbeitskraft längere Zeit hindurch in Anspruch nehmenden Bildungsganges und in generell vorgeschriebenen Fachprüfungen als Vorbedingungen der Anstellung. Ferner in dem Pflichtcharakter der Stellung des Beamten, durch welchen die innere Struktur seiner Beziehungen folgendermaßen bestimmt wird: die Innehabung eines Amtes wird rechtlich und faktisch nicht als Besitz einer gegen Erfüllung bestimmter Leistungen ausbeutbaren Renten- oder Sportelquelle – wie normalerweise im Mittelalter und vielfach bis an die Schwelle der neusten Zeit – und auch nicht als ein gewöhnlicher entgeltlicher Austausch von Leistungen, wie im freien Arbeitsvertrag, behandelt. Sondern der Eintritt in das Amt gilt auch in der Privatwirtschaft als Übernahme einer spezifischen *Amtstreuepflicht* gegen Gewährung einer gesicherten Existenz. Für den spezifischen Charakter der modernen Amtstreue ist entscheidend, daß sie, beim reinen Typus, [...] einem unpersönlichen *sachlichen Zweck* gilt.

II. Die *persönliche* Stellung des Beamten gestaltet sich bei all dem folgendermaßen:

1. Auch der moderne, sei es öffentliche, sei es private, Beamte erstrebt immer und genießt meist den Beherrschten gegenüber eine spezifisch gehobene, ›ständische‹ *soziale Schätzung*. [...]

2. Der reine Typus der bürokratischen Beamten wird von einer übergeordneten Instanz *ernannt*. [...]

3. Es besteht, wenigstens in den öffentlichen und in den ihnen nächststehenden bürokratischen Gebilden, zunehmend aber auch in anderen, normalerweise *Lebenslänglichkeit der Stellung* [...] Diese rechtliche oder faktische Lebenslänglichkeit gilt jedoch nicht, wie in vielen Herrschaftsformen der Vergangenheit, als ein ›Besitzrecht‹ des Beamten am Amt. Sondern wo [...] Rechtsgarantien gegen willkürliche Absetzung oder Versetzung entstanden, haben sie lediglich den Zweck: eine Garantie für die streng sachliche, von persönlichen Rücksichten freie Ableistung der betreffenden spezifischen Amtspflicht zu bieten. [...]

4. Der Beamte bezieht regelmäßig *Geldentlohnung* in Gestalt eines normalerweise festen *Gehalts* und Alterssicherung durch Pension. Der [!] Gehalt ist der lohnartigen Abmessung nach der Leistung im Prinzip entzogen, vielmehr ›standesgemäß‹, d. h. nach der Art der Funktionen (dem ›Rang‹) und daneben eventuell nach der Dauer der Dienstzeit bemessen.

5. Der Beamte ist, entsprechend der hierarchischen Ordnung der Behörden, auf eine ›*Laufbahn*‹ von den unteren, minder wichtigen und minder bezahlten Stellen zu den oberen eingestellt.«<sup>41</sup>

So sehr diese Beschreibung für die rechtswissenschaftliche Arbeit anschlussfähig erscheint, müssen zwei *Vorbehalte* festgehalten werden, die unterschiedlich akzentuiert sind, aber letztlich in dieselbe Richtung weisen: Es geht *Weber* bei seiner Darstellung nicht um normative, sondern um deskriptive Aussagen; er

---

<sup>41</sup> *M. Weber*, Herrschaft, MWG I/22-4, S. 157 ff. = WuG, S. 650 ff., erneut ausgeführt in *ders.*, Soziologie, MWG I/23, S. 455 ff. = WuG, S. 125 ff.; zu verschiedenen Varianten der Rationalisierung *Breuer*, Der Staat, S. 175 ff.

sucht zu beschreiben, wie legale Herrschaft dauerhaft und effizient ausgeübt werden kann. Und es handelt sich um die Beschreibung eines Idealtypus, der nicht mit seinem Vorkommen in der Realität gleichgesetzt werden darf.<sup>42</sup>

»Er [= der Idealtypus] wird gewonnen durch einseitige *Steigerung eines* oder *einiger* Gesichtspunkte und durch Zusammenschluß einer Fülle von diffus und diskret, hier mehr, dort weniger, stellenweise gar nicht, vorhandenen *Einzelerscheinungen*, die sich jenen einseitig herausgehobenen Gesichtspunkten fügen, zu einem in sich einheitlichen *Gedankenbilde*. In seiner begrifflichen Reinheit ist dieses Gedankenbild nirgends in der Wirklichkeit empirisch vorfindbar, es ist eine *Utopie* [...].«<sup>43</sup>

Die »verstehende Soziologie« *Webers* konstruiert solche Idealtypen auf der Grundlage eines streng zweckrationalen Handlungskonzepts um ihrer Verständlichkeit willen und, um Abweichungen beschreiben zu können.

»*Insofern* und nur aus diesem methodischen Zweckmäßigkeitsgrunde ist die Methode der »verstehenden« Soziologie »rationalistisch«. Dies Verfahren darf aber natürlich nicht als ein rationalistisches Vorurteil der Soziologie, sondern nur als methodisches Mittel verstanden und also nicht etwa zu dem Glauben an die tatsächliche Vorherrschaft des Rationalen über das Leben umgedeutet werden.«<sup>44</sup>

Weder können aus *Webers* Idealtypus der Bürokratie unmittelbar normative Folgerungen, noch Aussagen über seine Realität abgeleitet werden.<sup>45</sup> Außerdem ist für den hier behandelten Zusammenhang festzuhalten, dass das Feld des Amtes weiter ist als das des bürokratischen Beamtentums. Das Konzept vermag uns, trotz der eindrucksvollen und wirkmächtigen Darstellung *Webers*, nicht als Paradigma<sup>46</sup>, sondern lediglich als heuristisches Instrument zu dienen.

## II. Fragestellung

### 1. Beobachtungen

Überblickt man die Beiträge zum Thema, so ergeben sich drei Auffälligkeiten, die im Folgenden jeweils durch längere Zitate illustriert werden und den Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen darstellen. Diese Auffälligkeiten sind auch bei den einschlägigen Normtexten zu beobachten.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> *M. Weber*, Soziologie, MWG I/23, S. 169f. = WuG, S. 9f.; *Albert*, Idealtyp, passim; *Mayntz*, Max Webers Idealtypus der Bürokratie, S. 29f.

<sup>43</sup> *M. Weber*, »Objektivität«, S. 191.

<sup>44</sup> *M. Weber*, Soziologie, MWG I/23, S. 152 = WuG, S. 3.

<sup>45</sup> Zur Kritik und Weiterentwicklung von Webers Konzept siehe die Beiträge in *Mayntz*, Bürokratische Organisation; außerdem *Albrow*, Bürokratie, S. 62 ff.; *Esser*, Institutionen, S. 289 ff.; *Heller*, Staatslehre, S. 77 ff.; *Luhmann*, Zweck – Herrschaft – System, passim.

<sup>46</sup> Hier nicht bloß im Sinne von Schema oder Beispiel, sondern anspruchsvoller als umfassender Erklärungsansatz gemeint, vgl. *Kuhn*, Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, S. 37 ff.

<sup>47</sup> *Heintzen*, Amtsprinzip, Rn. 22.

Zunächst fällt ein für juristische Texte recht ungewöhnliches Pathos auf:<sup>48</sup>

»Kein Staat ohne Amt: Ohne das öffentliche Amt können Existenz, Wirksamkeit und Sichtbarkeit des modernen Staates weder gedacht noch begriffen werden. [...] Und nur über das Amt läßt sich der Staat ethisch in die Pflicht nehmen, rechtlich binden und politisch steuern. [...] Aus der staatsrechtlichen Außenperspektive ist es das Medium, über das sich die Staatsgewalt aus dem Aggregatzustand der Macht in den des Rechts verwandelt. Indem das Amt Transparenz schafft, Rechtfertigung einfordert und Kontrolle ermöglicht, wird Macht in einen Bestandteil der Rechtsordnung transformiert und rechtlich gebändigt. [...] Durch das Amt wird das positive Recht mit Leben erfüllt und wirksam. [...] Als Kern staatlicher Sittlichkeit kann sich die Idee des allgemeinen Besten nur über das Amt entfalten. Idee und Wirksamkeit des Gemeinwohls bedürfen des Amtes, das seine Legitimation aus seinem Bezug zur staatlichen Allgemeinheit und dessen Wohl findet. ›Republik‹ und ›sittlicher Staat‹ kann der Staat nur in und durch seine Ämterverfassung sein.«<sup>49</sup>

»Das Prinzip des Amtes verbindet die rechtsstaatliche Idee, daß Rechtsgesetze herrschen *sollen*, mit der Realität, daß allein Menschen herrschen *können*, und führt beide dahin, daß Menschen, welche die staatliche Herrschaft ausüben, sich in den Dienst der Rechtsgesetze stellen, sich auf das durch diese vermittelte Gemeinwohl ausrichten und auf jedwede Eigenmacht verzichten. Im Prinzip des Amtes beginnt die rechtliche Konstitution der Staatsgewalt.«<sup>50</sup>

»Im Amt werden die Staatsfunktionen aus dem Aggregatzustand der Macht überführt in den des Rechts und umgewandelt in das Substrat rechtlicher wie ethischer Pflichten. [...] Das Amt ist kein Medium egozentrischer Selbstverwirklichung. Es verkörpert das Gegenethos zu Eigennutz und Eigenwilligkeit, wie sie von den Grundrechten freigesetzt werden. Der Staatsdiener hat in der Amtsführung ein gewisses Maß an Askese zu leisten.«<sup>51</sup>

»Folglich wäre es verkürzt, das Amt lediglich auf eine organisationssoziologische Kategorie zu reduzieren. Gerade aus historischer Perspektive zeigt sich, dass Amtsgewalt immer (rechtlich) gebundene Herrschaft ist, die dem Einzelnen von der Gemeinschaft zum Zwecke der Gemeinwohlrealisierung anvertraut worden ist. Diese ›Veredelung‹ des Amtes kommt treffend in dem Begriff des ›öffentlichen Amtes‹ zum Ausdruck, der eine zusätzliche werthafte Anreicherung durch den korrespondierenden Begriff des ›Amtesethos‹ erfährt.«<sup>52</sup>

Besonders auffällig ist sodann die starke Betonung der »Objektivität« und Überpersönlichkeit des Amtes:<sup>53</sup>

»Gegenüber seinem Amt hat der Amtsinhaber nur objektive Pflichten, aber keine subjektiven Rechte. Seine Person, seine Motivation und Befindlichkeit sind für die amtliche Tätigkeit ohne Bedeutung. Die eigenen Vorstellungen, Wünsche, Hoffnungen und Ziele müssen

<sup>48</sup> R. Dreier, Amt, Sp. 131: »pathetische[] Überhöhungen«; siehe auch *Vofskuble/Kaiser*, Personal, Rn. 4; im Hinblick auf H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 266 f. auch konstatiert bei Schuppert, Staatswissenschaft, S. 120.

<sup>49</sup> *Depenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 1 ff.

<sup>50</sup> *Isensee*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, S. 141 f.

<sup>51</sup> *Isensee*, Öffentlicher Dienst, Rn. 16, 17 f.

<sup>52</sup> *Vofskuble/Kaiser*, Personal, Rn. 3; der Begriff »Veredelung« ist übernommen von *Gneist*, Der Rechtsstaat, S. 15: »Das Amt veredelt die Herrschaft, welche ohne Vermittlung des Staats den mächtigsten Klassen der Gesellschaft als eine pflichtenlose, nur durch ihr Interesse bestimmte Herrschaft zufällt.«; auch zitiert bei H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 270.

<sup>53</sup> *Krüper*, Charisma der Aufklärung, S. 184.

im Amt der Erfüllung der anvertrauten Aufgabe weichen. Maßgeblich für sein Handeln ist ferner auch nicht die persönliche Moral oder das religiöse Bekenntnis des Amtsträgers, sondern allein die amtliche Aufgabenwahrnehmung [...] »Das Amt bestimmt die Person.« Dieses Zurücktreten des Subjekts hinter die Objektivität des Amtes verlangt vom Inhaber des Amtes Askese, Disziplin und Altruismus.«<sup>54</sup>

»Der Amtswalter hat das Handlungsprogramm, den Geltungswillen und das Selbstbewusstsein der Institution zu verwirklichen, nicht seine moralischen Bedürfnisse und persönlichen Neigungen.«<sup>55</sup>

»Um der Dienste seiner Amtsträger vielmehr nach Erbringung und Richtigkeit durchaus sicher zu sein, geht der Moderne Staat in seinen Anforderungen über die Gesetzlichkeit hinaus und verlangt von seinen Amtsträgern eine von Grund auf und ausschließlich amtliche Motivation: Der Amtsträger soll keinerlei andere Beweggründe und Überlegungen als die sachlichen des Amtes mehr kennen, ja er soll persönlicher Auffassungen und Bestrebungen nicht einmal mehr fähig sein. [...] Zwar vermöchte die sittliche Persönlichkeit das Amt durchaus auch zu steigern, indem sie die Amtsgebote auf ihre Weise individualisiert oder der Art der Amtsausübung eine persönliche Note gibt. Die Idee des Staatsamtes verzichtet jedoch grundsätzlich auf diese Möglichkeit und zieht es vor, den Amtsträger jeden persönlichen Zugs zu entkleiden, damit das Amt ausschließlich von Sachlichkeit, und zwar von regelmäßiger und typischer Sachlichkeit beherrscht ist.«<sup>56</sup>

»Das Amt, soweit seine Gesetzlichkeit reicht, hebt durchaus jegliches Interesse auf. [...] Nicht in der Hingabe des objektiven Mediums Zeit liegt entsprechend der entscheidende subjektive Akt, sondern in der Disziplinierung der eigenen Motivationslage, in der Einnahme einer von Interessenbezogenheit insgesamt entleerten »Haltung.«<sup>57</sup>

Der Begriff »Objektivität« wird dabei zwar verwendet, aber nicht erläutert. Aus dem Zusammenhang ergibt sich, dass damit vor allem bezeichnet werden soll, was dem Amtsinhaber durch das Amt vorgegeben ist.<sup>58</sup>

Damit einher geht schließlich eine bemerkenswert emphatische Betonung des »Amtsethos«:<sup>59</sup>

»Die Tradition des Amtsprinzips ist auch eine Tradition der Amtsethik. Der Macht, die sich im Amt verkörpert, korrespondieren Tugenden, die ihren guten Gebrauch gewährleisten.«<sup>60</sup>

<sup>54</sup> *Deppenheuer*, Das öffentliche Amt, Rn. 58.

<sup>55</sup> *Isensee*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, S. 130; siehe auch unten bei Fn. 62.

<sup>56</sup> *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 266 f.; ähnlich *ders.*, Amtsgewalt und Amtsmacht, S. 13: »ausschließlich einer reinen Gesetzlichkeit und Amtlichkeit«.

<sup>57</sup> *Loschelder*, Vom besonderen Gewaltverhältnis, S. 300.

<sup>58</sup> Objektiv bedeutet »auf das Objekt sich beziehend, gegenständlich sachlich, tatsächlich, unabhängig vom Subjekt, seiner Wahrnehmung, Meinung und Wertung bestehend« (*Kirchner/Michaelis*, Wörterbuch der philosophischen Begriffe, S. 465). Objektivität kommt in erster Linie der Logik und der Mathematik zu und ist das Ideal der Naturwissenschaft (ebd., S. 466; *Röhl/Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, S. 83 f.). Da das dem Amt Vorgegebene Normen sind, die nicht allein logisch oder empirisch, sondern letztlich nur hermeneutisch erschlossen werden können, kann nicht im starken Sinne von Objektivität gesprochen werden (vgl. *Kirchner/Michaelis*, Wörterbuch der philosophischen Begriffe, S. 466 f.; *von der Pfordten*, Rechtsethik, S. 37, 54 ff.). Letztlich gemeint ist wohl der Geltungsanspruch der Norm. Die – in der Rechtswissenschaft durchaus geläufige – Rede von »Objektivität« wird darum im Folgenden eher als Chiffre, denn als Begriff verwendet.

<sup>59</sup> *Heintzen*, Amtsprinzip, Rn. 33.

<sup>60</sup> *Isensee*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, S. 114.

## Register

19. Jahrhundert 129
- Abgeordneter 134, 194f., 197f.  
Abschottung 207, 221  
Absolutismus 129  
Abstimmung 213f.  
Abstraktion 45  
Abwägung 152  
Akte 6, 208  
Alimentation 7, 165, 170  
Altruismus 84  
Amt 7, 18, 31, 33, 35, 37, 39, 42, 44, 47,  
49, 51, 53, 65, 70, 91, 102, 105, 131, 138  
– Anforderungen 181  
– Außenverhältnis 190, 219, 232  
– Einsetzung 187  
– Funktionsbedingungen 178  
– Innenverhältnis 190, 233  
– öffentlich 94  
– privat 94  
– staatlich 97  
Ämtervielfalt 154  
Amt, politisch 155, 157, 184, 191  
Amtsbegriff 24, 93  
Amtsermittlung 209  
Amtsethos 4, 10, 173, 183, 206, 241  
Amtshaftung 234  
Amtsparadox 12, 23, 70, 91, 136, 174, 188,  
196, 200, 214, 218, 230, 235, 237, 241  
Amtsprinzip 184  
Amtsrecht 109  
Amtstracht 189  
Amtsträger 133  
Amtsverhältnis 155, 170, 173  
Amt und Person 11, 166, 200  
Anforderungen  
– Artikulation 168  
– Begrenzung 168  
Anonymisierung 37  
Anonymität 41  
Arbeitskampf 166  
Arbeitsorganisation 51, 80  
Arbeitsteilung 1, 36, 38, 199  
Arbeitszeit 6, 80, 169  
Aufgabe 186  
Auftrag 26, 52  
Ausbildung 181  
Ausnahmestand 105  
Außenkontakt 187  
Auswahlverfahren 183  
Autonomie 53, 56, 64, 220, 222  
Autopoiesis 56  
Autorität 222, 226
- Beamter 107, 155, 171, 191  
– politischer 157, 236  
– volle Hingabe 169  
Befähigung 158, 181, 211  
Befangenheit 197  
Befristung 191  
Beleihung 97  
Beobachter 31  
Beobachtung  
– Selbstbeobachtung 57  
Beratungsgeheimnis 214, 223  
*Berger, Peter L.* 38, 44  
Beruf 7  
Bestenauslese 156, 185  
Beteiligung 207f.  
Bewusstsein 56, 60, 152  
Bildung 150, 222  
Billigkeit 148, 150  
*Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 124f.  
Bundespräsident 194  
Bundesregierung 195, 213  
Bundesstaat 201  
Bundesverfassungsgericht 99, 108, 122,  
173, 196, 223, 237  
Bürger 100  
Bürokratie 215
- Codex Iuris Canonici 150  
Codierung 58  
*Coleman, James* 49

- Dabrendorf, Ralf* 78  
 déformation professionnelle 182  
 Delegation 77  
 Demokratie 3 f., 22, 40, 99, 111, 120, 140,  
 184, 201, 216  
 Determinismus 34, 59  
 Deutschland 104  
 Dezentralisierung 218  
 Dialektik 11, 34  
 Dienstverhältnis 170  
 Differenzierung 169  
 Diskurs 140  
 Dissens 140  
 Dissimulation 19, 64, 188, 200, 218  
 Distanz 77, 137, 189, 221, 231  
 Disziplinarrecht 171, 233, 237  
 Dogmatik 16, 19, 20  
*Durkheim, Émile* 33  
 Dynamik 128, 146, 215  
  
 Effizienz 204  
 Ehrenamt 165, 192  
 Eid 185, 189  
 Eignung 155, 158, 185, 230  
 Einheit der Verfassung 106, 110  
 Einzelfallgerechtigkeit 147  
 Eklektizismus 22  
 Elastizität 201  
 Eltern 95  
 Emotion 86, 178  
 emotional man 86  
 emotion management 88  
 Empirie 119, 206  
 England 104  
 Entfremdung 37, 79  
 Entgelt 193  
 Entlastung 36, 60  
 Entscheidung 39, 69, 140, 152, 188, 199,  
 204, 207, 224  
 Entscheidungsprämissen 64  
 Entscheidung 59  
 Ermächtigungsgesetz 141  
 Ernennung 7  
 Erwartung 36, 62, 87, 186, 229  
*Esser, Hartmut* 35  
 Ethik 176  
 – deskriptiv 177  
 – normativ 177  
 ethischer Standard 186  
 Ethos 176  
 Europäische Union 97  
  
 Evolution 38, 179  
 Ewigkeitsklausel 104, 143  
 Examen 6, 181  
 Exekutive 47, 97, 134, 203  
 Externalisierung 38  
  
 Fähigkeit 182  
 Fairness 46, 84  
 Familie 41  
*Flam, Helena* 88  
 Flexibilität 37  
 Föderalismusreform 109  
 Formalisierung 65  
 Formelkompromiss 118  
 Forschung und Lehre 197  
 Fortbildung 187  
 Frankreich 103  
 Freiheit 34, 102, 115, 123, 143  
 Freizeit 169  
 Fremdreferenz 57, 61  
 Frieden 115  
 Friedensstaat 127  
 Fundamentalprinzipien 109  
 Funktionsprinzip 107, 156, 172  
 Funktionssystem 58  
 Fürsorgepflicht 168  
  
 Gebühren 165  
 Gehorsam 172, 215  
 Gemeininn 124  
 Gemeinwesen 93, 186  
 Gemeinwohl 2, 95, 110, 113, 123, 128,  
 132, 144, 148, 186, 189, 192, 199, 201,  
 216, 240  
 Generalisierung 45, 151, 227  
 Generalklausel 118  
 Gerechtigkeit 45, 145  
 Geschäftsverteilung 210  
 Geschichte 48  
 Gesellschaft 33, 41, 57, 95, 100  
 Gesetz 101  
 Gesetz und Recht 15, 145, 217  
 Gewalt 116  
 Gewaltenteilung 3, 111, 133, 194, 203  
 Gewaltverhältnis, besonderes 161  
 Gewissen 175, 196  
*Giddens, Anthony* 34, 206  
 Gleichheit 107, 147, 156, 203, 211  
 Gnadenrecht 151  
 Grenzerfahrung 45  
 Grundbedürfnisse 86

- Grundgesetz 3, 95, 104, 132, 194, 201, 227  
 – Art. 1 110  
 – Art. 1 Abs. 2 144  
 – Art. 3 Abs. 1 211  
 – Art. 9 Abs. 3 95  
 – Art. 14 Abs. 2 124  
 – Art. 19 Abs. 4 236  
 – Art. 20 110  
 – Art. 20 Abs. 2 97  
 – Art. 20 Abs. 3 145, 178  
 – Art. 21 96  
 – Art. 23 Abs. 1 97  
 – Art. 33 107  
 – Art. 33 Abs. 2 156, 181, 185  
 – Art. 33 Abs. 5 107, 191  
 – Art. 46 197  
 – Art. 55 194  
 – Art. 66 195  
 – Art. 79 Abs. 2 142  
 – Art. 79 Abs. 3 110, 143  
 – Art. 140 96  
 – Art. 146 143  
 – Präambel 144  
 Grundrechte 97, 102, 110, 117, 123 f., 142, 161, 172, 202  
 Grundrechtstheorie 125  
 Grundsätze des Berufsbeamtentums 107, 191  
 Gubernative 135, 236  
  
*Habermas, Jürgen* 46f.  
 Habitus 176, 183, 186, 196  
 Haftung 234  
 Handeln 25, 29, 31, 68, 136, 190, 232  
 – kommunikativ 46  
 – kontrollierend 133  
 – programmierend 133  
 – programmiert 133  
 Handlungsfähigkeit 106  
 Hauptamt 192  
 Herrschaft 39  
 Hierarchie 6, 135, 138, 202, 209, 215, 223  
 Hochkostensituation 84, 86  
 homo oeconomicus 80, 89  
 homo sociologicus 72, 85, 89  
 Humor 80  
  
 Ich-Leistung 75, 79, 89, 153, 167, 224  
 Idealtyp 8, 72  
 Identität 78  
  
 Idiosynkrasie 200  
 Immunität 197  
 Impermeabilität 6  
 Indemnität 197, 236  
 Individualität 1, 34, 38, 41, 78, 102, 122  
 Information 36, 59, 82, 87, 131, 204, 219, 226  
 Informationsasymmetrie 218  
 Informationsdefizit 52, 182  
 Inkompatibilität 193, 203  
 Inkrementalismus 83  
 Instinkt 87  
 Institution 35, 41, 179  
 – externe 37  
 – interne 37  
 Institution, totale 159  
 Inszenierung 87, 187 f., 190  
 Interaktion 32, 41, 58, 67, 89, 187, 207, 218, 222, 228, 232  
 Interesse 47, 52, 80, 94, 110, 115, 123, 160, 170, 172, 192, 220  
 – Adiaphora 164  
 – Dissonanz 163  
 – Konsonanz 163  
 Interessendivergenz 52  
 Interessenorganisation 50  
 Internalisierung 39  
 Interpenetration 62  
 Ironie 80  
 Irritation 61  
 Irrtum 227  
*Isensee, Josef* 4  
  
*Jestaedt, Matthias* 13, 17  
 Judikative 47, 97, 135, 196, 210  
  
 Kalkül 81  
*Kant, Immanuel* 122, 177  
*Kelsen, Hans* 2  
 Kenntnis 182  
 Kirche 5, 68, 197  
 Kirchenrecht 119  
 Kleidung 172  
 Koalitionsfreiheit 95  
 Kognition 87  
 Kollege 186  
 Kollegium 209, 212, 223  
 – Funktion 213  
 – Mitglieder 213  
 – Zusammensetzung 213  
 Kollektiv 38 f., 49

- Kommunikation 56, 61, 69, 131, 188, 227  
 Kompensation 170  
 Kompetenz 6, 138, 170, 186, 190  
 Komplexität 14, 36, 55, 59, 78, 82, 90,  
 138f., 146  
 Konditionalprogramm 65, 148, 219  
 Konflikt 1, 165  
 Konkretisierung 134, 146  
 Konkurrenzprinzip 184  
 Konstitutionalismus 100, 129  
 Kontingenz 39, 59  
 – doppelte 57  
 Kontingenzformel 118  
 Kontrolle 52, 138, 142, 171, 185, 190, 203,  
 211, 230  
 Konvention 42  
 Kooperation 1, 212  
 Koordination 78  
 Kopftuch 99  
 Kopplung 58, 152  
 Körperschaft des öffentlichen Rechts 96  
 Korporation 49  
 Kreativität 90, 153  
 Krise 228  
*Krüger, Herbert* 4, 99, 185, 233  
 Kultur 208, 229  
 Kulturstaat 127
- Laufbahn 7  
 Lebensführung 172  
 Lebensunterhalt 164  
 Lebenszeit 7, 191  
 Lebenszeitprinzip 191  
 Legalität 14, 202  
 Legislative 47, 97, 126, 134, 236  
 Legitimation 3, 39, 44, 48, 53, 114, 123,  
 139f., 180, 184, 200, 220  
 Legitimationskette 216  
 Legitimationstheorie 44  
 Legitimität 14, 119, 146  
 Leistung, fachliche 158  
 Leistungsprinzip 107, 156, 181, 185  
*Link, Christoph* 115  
 Logik  
 – der Aggregation 35  
 – der Selektion 35  
 – der Situation 30, 35  
 Luckmann, Thomas 38, 44  
 Lüge 227  
*Luhmann, Niklas* 13, 46f., 54, 113, 118,  
 131, 175, 204
- Macht 3, 40, 77, 131, 175, 186, 189, 221, 224  
 Mandat 184  
 Mensch 60  
 Menschenrechte 144  
 Menschenwürde 15, 110, 121, 161, 202  
 Militär 159, 172  
 Minister 195  
 Mitarbeitergespräch 187  
 Mitgliedschaft 65, 86  
 Monarchie 104, 117  
 Moral 173, 175  
*Morlok, Martin* 13  
 Motiv 30, 51, 69, 89, 160, 177  
 Mythologie 45
- Nationalsozialismus 21  
 Naturrecht 15, 145  
 Nebentätigkeit 192  
 Nordamerika 103  
 Norm 14, 73, 75, 89, 138, 205  
 – Gestaltungsnorm 75, 182  
 – Herrschaft 75  
 – Interaktionsnorm 75  
 – kulturelle Norm 75  
 – Qualitätsnorm 75, 182  
 – Vollzugsnorm 75, 182  
 normatives Paradigma 73  
 Normativität 119, 137, 139  
 – transpositiv 15  
 – transpositive 144, 150  
 Normenkontrolle 204  
*Nowrot, Karsten* 131  
 Nutzenmaximierung 84  
 Nutzenmaximierung 81
- Objektivität 4, 9, 25, 34, 37, 81, 91, 175,  
 216, 239  
 öffentlicher Dienst 107  
 Öffentlichkeit 131, 140, 188, 231  
 Operation 56  
 operative Schließung 56  
 Opportunitätskosten 81  
 Organ 2  
 Organisation 1, 58f., 90, 186, 199, 219  
 Organstruktur, funktionsgerechte 203  
 Orientierung 36
- Paradox 12, 19, 63, 101, 117, 120, 123, 143  
 Parlament 232  
*Parsons, Talcott* 54, 73, 89  
 Partei 96, 132, 198

- Partizipation 131, 141, 182, 202, 220  
 Pathos 9, 188  
 Pathosformel 119, 186  
 Person 62, 64, 66, 106, 154, 178, 202  
 – juristische 2  
 Personalität 2, 151, 173, 240  
 Persönlichkeit 41  
 Pfadabhängigkeit 40  
 Pfarrer 167  
 Pflicht 170, 186  
 Philosophie 45  
 Pluralismus 102  
 Politik 14, 19, 58, 96, 101, 131, 146, 198, 231  
*Popitz, Heinrich* 224  
 Positivismus  
 – staatsrechtlicher 129  
 Positivität 48  
 pouvoir constituant 143  
 pouvoir constitué 134  
 Präambel 15  
 Präklusion 209  
 Präzedenzwirkung 211  
 Predigt 151, 222  
 Preußen 129  
 Principal-Agent-Konstellation 25, 31, 51, 86, 93, 113, 159, 160, 170, 198, 218, 225  
 Prinzip 126, 150  
 Prinzipal 186  
 Privatisierung 97, 101  
 Privatsphäre 168  
 Problemlösung 36  
 Profession 68, 222  
 Professor 74, 197  
 Programm 7, 106, 133, 147, 178, 189, 199, 201, 232, 235  
 Programmierung 211  
 Protest 139  
 Prozessrecht 152  
  
 Quereinstieg 181  
  
 Rationalisierung 182  
 Rationalität 81, 137, 150, 231  
 Raum 188  
*Rawls, John* 45, 47  
 Recht 1, 14, 43, 58, 101, 136, 147, 170, 186, 225, 231  
 – Empirie 14, 18, 147  
 – Funktion 14, 147  
 – Funktionsgrenze 172  
 – positives 2, 15  
 – Telos 14, 17, 147  
 Rechtsanwendung 2, 151, 173, 240  
 Rechtsetzung 139  
 Rechtsordnung 1, 105  
 Rechtsphilosophie 14  
 Rechtsposition 170  
 Rechtspositivismus 40, 139, 141, 171  
 Rechtsstaat 2, 110, 139, 141, 203, 211  
 – Antinomien 148  
 Rechtstheorie 17  
 Rechtswissenschaft 15  
 Recht und Politik 223  
 re-entry 12, 167  
 Reflexivität 141  
 Regel 126  
 regulative Idee 118  
 Rekursivität 56  
 Religionsgesellschaft 96  
 Remonstration 217  
 Repräsentation 189, 197, 227  
 Reproduktion 116  
 Republik 2, 100, 104, 110, 114, 120, 201  
 Requisiten 188  
 Resonanz 163  
 Respezifikation 151  
 Ressourcen 49, 51  
 Revolution 40, 103, 143  
 Richter 195, 223, 236  
 Richtergesetz 196  
 Richtlinie 211  
 Risiko 141  
 Ritual 189  
 Rolle 41, 72, 89, 159, 186, 189, 193, 221, 229  
 Rollendistanz 79, 162, 168  
 Rollenkonflikt 76, 159, 169  
 Rollenstress 76, 193, 221  
 Rollenvielfalt 74  
 Rotation 221  
 Routine 31, 38, 83, 87, 211  
 Rundfunkanstalt 97  
  
 Sachverstand 220  
 Sanktion 42, 89, 138, 230  
 Schema 44  
*Schmitt, Carl* 21, 118, 130  
*Schmitt-Egner, Peter* 116  
 Schöffe 182, 193, 196  
 Schule 68  
*Schütz, Alfred* 30

- Sein und Sollen 14  
 Selbstbestimmung 102  
 Selbstreferenz 57, 61  
 Selektion 55, 57  
 Sinn 30, 57, 62  
 Sinnwelt, symbolisch 45  
 Sitte 173  
 Situation 87, 178  
*Smend, Rudolf* 115  
 soft law 186  
 Sonderstatus 161  
 Sondervotum 223  
 Souveränität 104  
 Sozialisation 39, 40, 75, 181, 187  
   – primäre 41  
   – sekundäre 41  
 Sozialismus 21  
 Sozialität 1, 32, 41, 79, 102, 122  
 Soziallehre 116, 118  
 Sozialstaat 110, 127  
 Soziologie 29  
 soziologischer Tatbestand 33, 73, 179  
 Spezialisierung 212  
 Spezialwissen 41  
 Sprache 44, 62  
 Staat 2, 100, 239  
 Staatlichkeit 103  
 Staatsamt, konfessionsgebunden 157  
 Staatsformen 98  
 Staatsgewalt 97, 102  
 Staatslehre 5  
 Staatsoberhaupt 136  
 Staatsverwaltung  
   – mittelbar 97  
 Staatsziele 126, 142  
 Staatszweck 114  
 Staat und Gesellschaft 96, 100, 126, 198  
 Stabilisierung 200  
 Standard 211  
 Standardisierung 37, 78, 182  
 Stelle 65, 70  
 Strafrecht 151, 237  
 Struktur 33, 62, 64, 106, 229  
 Strukturierung 34, 79, 135, 206  
 Subjektivität 11, 25, 34, 37, 81  
 Subsumtion 151  
 Synergie 159  
 System 14, 55  
 Systeme, sozial 56  
 System, psychisch 56, 60, 152  
 Systemtheorie 54, 101  
 Tatbestand 147  
 Tautologie 64  
 Theologie 45  
 Theorie 16, 23  
   – analytisch 16  
   – historisch 16  
   – praktisch 16  
 Totalitarismus 118  
 Tradition 115  
 Transparenz 78  
 Treueverhältnis 107  
 Tyrannei der Mehrheit 111  
 Umwelt 32, 36, 55, 219  
 Umweltstaat 128  
 Unbestimmtheit 66  
 Uniform 172  
 Universalität 97  
 Unsicherheit 36, 59, 63, 67, 223, 228  
 Untergebener 186, 219, 226  
 Urlaub 80, 169  
 Urteilsvermögen 182  
 Vakanz 200  
 Verantwortlichkeit 31, 65, 133, 190, 226  
 Verantwortung 3, 37, 139, 171, 175, 208,  
   215, 217, 226, 231  
 Verbände 220  
 Verfahren 47, 140, 202, 207, 212  
 Verfassung 15, 20f., 101f.  
   – Erwartungen 18  
   – Voraussetzungen 18, 104  
 Verfassungsänderung 105  
 Verfassungsgebung 143  
 Verfassungsgericht 135  
 Verfassungslehre 5  
 Verfassungsrecht 142  
 Verfassungsstaat 2, 105, 120, 141  
 Verfassungstheorie 17  
 Verfassungswirklichkeit 18  
 Verhalten 172  
 Verhältnismäßigkeit 150, 172  
 Vertrag 39  
 Vertrauen 37, 53, 173, 223, 226  
 Vertraulichkeit 222  
 Vertrautheit 229  
 Verwaltungsakt 190, 233  
 Verwaltungsmodernisierung 97  
 Verwaltungswissenschaft 5  
 Veto 214  
*Volkman, Uwe* 20

- Vollstreckung 225  
Vorbild 187  
Vorgesetzter 186, 215, 219, 223, 226, 233
- Wahl 185, 232, 236  
Wahlhelfer 193  
Wahrnehmung 60, 152  
*Weber, Max* 6, 29f., 71, 81, 85f., 108, 164, 215, 224  
*Weber, Werner* 194  
Weihe 185  
Weimarer Reichsverfassung 104, 130  
– Art. 137 Abs. 3 96  
– Art. 137 Abs. 5 96  
Weimarer Republik 107  
Weisung 211, 217
- Wert 84  
Wert-Erwartungs-Theorie 84  
Wirtschaft 58  
Wissen 208, 219  
Wissenschaft 21, 45, 58, 151  
Wohlfahrt 115  
Wohlfahrtsstaat 101
- Zeit 48, 65f., 83, 87, 191, 207, 233  
Zentralismus 209  
Zurechnung 26, 65, 68, 199, 232  
Zuschreibung 31, 226  
Zuständigkeit 138, 205, 210  
Zwang 224  
Zweck-Mittel-Relation 81, 90  
Zweckprogramm 66, 149, 220

