

THOMAS GROSS

Das Kollegialprinzip
in der
Verwaltungsorganisation

Jus Publicum

45

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 45



Thomas Groß

Das Kollegialprinzip
in der
Verwaltungsorganisation

Mohr Siebeck

Thomas Groß, geboren 1964; 1985–89 Studium in Tübingen, Genf und Heidelberg; 1992 Promotion; 1993 zweites juristisches Staatsexamen; 1998 Habilitation in Heidelberg.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Groß, Thomas:

Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation / Thomas Groß. –

Tübingen : Mohr Siebeck, 1999

(Jus publicum ; Bd. 45)

ISBN 3-16-147219-5

978-3-16-158095-6 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1999 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0940-9610

Vorwort

Diese Untersuchung wurde im Wintersemester 1998/99 von der Habilitationskonferenz der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Habilitationsschrift angenommen. Sie ist im Frühjahr 1998 abgeschlossen worden. Für die Veröffentlichung wurde sie auf den Stand Ende 1998 gebracht.

Mein Dank gilt in erster Linie Prof. Dr. Dr. h. c. Schmidt-Aßmann, der meinen wissenschaftlichen Werdegang während eines guten Jahrzehntes mit einer produktiven Mischung von methodischer Disziplin und inhaltlicher Toleranz gefördert hat. Prof. Dr. Haverkate danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Wertvolle Hinweise habe ich von Dr. Hans Christian Röhl und Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute erhalten. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft ist für die Gewährung einer Druckbeihilfe zu danken.

Heidelberg, im Frühjahr 1999

Thomas Groß

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
<i>1. Kapitel: Die Verwaltung als rechtlich gesteuerte Organisation</i>	8
A. Die Doppelfunktion des Organisationsrechts	10
I. Die Konstitutionsfunktion	10
1. Organisation als Handlungsgefüge	11
2. Organisation als Rechtsordnung	13
a) Organisation als Normensystem	13
b) Der Rechtscharakter der Organisationsregeln	13
c) Die Zuordnung zu verschiedenen Rechtskreisen	17
3. Die innere Struktur des Organisationsrechts	18
II. Die Steuerungsfunktion	19
1. Die Steuerungstypen	20
a) Inhaltsbezogene Steuerung	20
b) Kontextbezogene Steuerung	21
2. Die dogmatische Erfassung der Steuerungsstrukturen	22
B. Der Bereich organisierter Staatlichkeit	25
I. Die Staatsgewalt	26
1. Die Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft	26
2. Freiheitsgebrauch in staatlichen Organisationen	29
II. Die privatrechtsförmige Verwaltung	33
1. Die öffentliche Aufgabe als Konzernzweck	35
2. Die Zuordnung der Einheiten mit gemischter Mitgliedschaft ..	39
<i>2. Kapitel: Erscheinungsformen der Kollegialverwaltung</i>	45
A. Definition	45
I. Die Wesensmerkmale	46
1. Die Mehrgliedrigkeit	47
2. Die Beschlußfassungskompetenz	48

II. Die horizontale Form der Entscheidungsfindung	49
B. Die Typologie der Kollegialverwaltung	51
I. Der Aufbau der Typologie	52
1. Die Arten der personellen Besetzung	53
a) Die Arten der Mitgliedschaft	53
aa) Die ehrenamtliche Mitgliedschaft	53
bb) Die hauptamtliche Mitgliedschaft	55
cc) Die nebenamtliche Mitgliedschaft	55
b) Die Besetzungsmechanismen	55
aa) Die Bestellung durch Wahl	56
bb) Die Bestellung durch Berufung	58
cc) Die Bestellung durch Entsendung	60
2. Die Typenbildung	61
a) Der pluralistische Typus	61
b) Der professionelle Typus	62
c) Der kooperative Typus	63
II. Exemplarischer Überblick	63
1. Pluralistische Gremien	63
a) Partizipative Gremien	63
aa) Die Vertretungsgremien der kommunalen Selbstverwaltung	64
bb) Die Vertretungsgremien der Sozialversicherungsträger ..	65
cc) Die Verbandsversammlungen der Wasser- und Bodenverbände	67
dd) Die Vertretungsgremien des Handwerks	68
ee) Die Vertreterversammlungen der Kammern der freien Berufe	69
ff) Die Selbstverwaltungsgremien der Universitäten	70
gg) Die Mitwirkungsgremien der öffentlichen Schulen	71
hh) Die Personalvertretungen	75
b) Korporative Gremien	75
aa) Die Rundfunk- und Medienräte	76
bb) Die Hochschulkuratorien	78
cc) Die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt für Arbeit	80
dd) Die Jugendhilfeausschüsse	81
ee) Die Bundesprüfstelle	82
ff) Der Verwaltungsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau	83
gg) Der Stiftungsrat des Hilfswerkes für behinderte Kinder	84

hh) Der Umweltgutachterausschuß	85
ii) Der Kerntechnische Ausschuß	86
2. Professionelle Gremien	87
a) Sachverständigengremien	87
aa) Die Verwaltungsräte der Sparkassen	87
bb) Die Aufsichtsräte der Aktiengesellschaften	88
cc) Die beratenden Ausschüsse des Umwelt- und Technikrechts	90
dd) Die Ethik-Kommissionen	92
b) Justizähnliche Gremien	93
aa) Die Prüfungsausschüsse	93
bb) Die Abteilungen des Patentamts und des Bundessortenamts	94
cc) Die Ausschüsse in Behörden der Wirtschaftsaufsicht ..	95
dd) Die Ausschüsse für Kriegsdienstverweigerung	98
c) Leitungsgremien	98
aa) Das Direktorium der Bundesbank	99
bb) Die Vorstände der Sparkassen	100
cc) Die Vorstände der Aktiengesellschaften	100
dd) Das Rektorat	101
3. Kooperative Gremien	102
a) Die Verbandsversammlungen der Zweckverbände	102
b) Der Verwaltungsrat des Kommunalen Versorgungsverbands	103
c) Der Verwaltungsausschuß der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen	103
d) Der Planungsausschuß für den Hochschulbau	104
e) Die Mitgliederversammlungen von Vereinen	104
C. Die Funktionen der Kollegialverwaltung	105
I. Die Kompetenzstruktur	106
1. Grundsatzentscheidungen	106
2. Geschäftsführungsentscheidungen	106
3. Einzelentscheidungen	107
a) Entscheidungen mit Außenwirkung	107
b) Mitwirkungsentscheidungen	107
4. Beratung	108
II. Das Aufgabenprofil der Kollegialverwaltung	108
1. Die Konkretisierungsfunktion	109
2. Die Bewertungsfunktion	109

3. Kapitel: Die Verwaltung zwischen Fremd- und Selbststeuerung ..	110
A. Die Bürokratie als Form der Fremdsteuerung	111
I. Die historische Entwicklung	111
1. Die frühmoderne Verwaltung	111
2. Die napoleonische Reform und ihre Rezeption in Deutschland	113
a) Die Entwicklung in Frankreich	113
b) Die Verwaltungsreformen in Deutschland	114
II. Merkmale und funktionale Grenzen der Bürokratie	120
1. Das klassische Organisationsmodell	120
2. Die beschränkte Rationalität des Bürokratiemodells	122
3. Reformen der inneradministrativen Koordination	127
B. Die Formen der Selbststeuerung	130
I. Die historische Entwicklung	130
1. Die kommunale Selbstverwaltung	131
2. Die funktionale Selbstverwaltung	133
3. Die Einbeziehung von Interessengruppen	135
4. Die Verwendung von Organisationsformen des Privatrechts ..	136
II. Die Strukturen der Selbststeuerung	138
1. Die Arten der Verselbständigung	138
a) Die Selbstverwaltung	138
b) Die unabhängigen Verwaltungseinheiten	142
c) Die privatrechtlichen Organisationsformen	143
aa) Die Aktiengesellschaft	144
bb) Die GmbH	147
cc) Der Verein	148
dd) Die Stiftung	148
2. Die Legitimationsformen	149
a) Die Gründe der Verselbständigung	149
aa) Die Vernetzung der Verwaltung mit gesellschaftlichen Interessen	149
bb) Die Abkoppelung von der Politik	152
cc) Die inneradministrative Kooperation	152
b) Die Strukturmodelle der Selbststeuerung	153
aa) Das partizipative Modell	154
bb) Das korporative Modell	158
cc) Das professionelle Modell	161

<i>4. Kapitel: Die Verwaltungsorganisation in der rechtsstaatlichen Demokratie</i>	163
A. Demokratie als Staatsstrukturprinzip	163
I. Die Volkssouveränität als einheitsstiftender Faktor	165
1. Das Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Gliederung der Staatsgewalt	165
2. Die Theorie des Volkswillens	168
II. Die Leistungsgrenzen der parlamentarischen Legitimationsvermittlung	174
1. Die parlamentarische Repräsentation	174
2. Die Steuerung der Exekutive durch das Parlament	179
a) Gesetzesvollzug und Implementation	180
b) Die parlamentarische Verantwortlichkeit	184
III. Die Eigenständigkeit der Verwaltung in der repräsentativen Demokratie	190
1. Die Verwaltung als eigenständige Funktion	190
2. Komplementäre Formen der administrativen Selbststeuerung ..	194
B. Das rechtsstaatliche Rationalitätsgebot	199
I. Das Prinzip der funktionsgerechten Organisationsstruktur	200
1. Der Aufgabenbezug der Organisation	200
2. Die prozedurale Rationalität des Kollegialprinzips	204
II. Organisation als Problem der Grundrechtstheorie	209
1. Die dogmatische Konstruktion	210
a) Die Entwicklung der Rechtsprechung	210
aa) Die Rundfunkfreiheit	210
bb) Die Wissenschaftsfreiheit	217
cc) Die Kunstfreiheit	220
b) Die Steuerungsrelevanz von Organisationsregelungen	222
2. Grundrechtsschutz und Kollegialprinzip	224
 <i>5. Kapitel: Die Organisationsverantwortung des Gesetzgebers</i>	 233
A. Die offene Legitimationsordnung des Grundgesetzes	233
B. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt	239
I. Die Einführung von Formen der Selbststeuerung	240
1. Die Kompetenzen	241
a) Entscheidungsbefugnisse	242
b) Beratungsbefugnisse	243
2. Die Aufsicht	246
3. Die personelle Besetzung	250

a) Der Grundsatz interessengerechter Zusammensetzung	251
aa) Das Problem der Interessenbewertung	252
bb) Die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers	257
b) Typenspezifische Probleme der Interessenorganisation	259
aa) Die Interessenstruktur partizipativer Gremien	259
bb) Die Interessenzuordnung bei korporativen Gremien . .	264
cc) Die Zusammensetzung von Sachverständigengremien . .	267
II. Die privatrechtlichen Organisationsformen	271
1. Die Rechtsformenwahl	273
2. Die Besetzung von Aufsichtsgremien	276
<i>6. Kapitel: Das Kollegialverfahrensrecht</i>	<i>280</i>
A. Die allgemeinen Verfahrensvorschriften	280
I. Der Vorsitz	284
II. Die Entscheidungsfindung	285
1. Die allgemeinen Voraussetzungen	285
a) Die Information der Mitglieder	286
b) Die Beschlußfähigkeit	289
c) Die Mehrheit	290
2. Die Sachentscheidungen	292
a) Das Antragsrecht	292
b) Die Abstimmungsverfahren	292
c) Die Begründung	293
3. Die Wahlen	294
III. Die Befangenheit	295
IV. Die Niederschrift	298
B. Die Kontrollmechanismen	300
I. Die verwaltungsinterne Kontrolle	300
1. Das suspensive Vetorecht	301
2. Das Minderheitsvotum	302
II. Die Öffentlichkeit	303
III. Die gerichtliche Kontrolle von formellen Fehlern	308
1. Fehlerfolgen im Außenverhältnis	309
a) Zuständigkeitsfehler	309
b) Verfahrensfehler	311
2. Die gerichtliche Geltendmachung organisationsinterner Rechte	315

a) Zuständigkeitsfehler	318
b) Verfahrensfehler	320
IV. Die materielle Kontrolldichte	324
<i>7. Kapitel: Das Kollegialprinzip in den Institutionen der Europäischen Gemeinschaften</i>	329
A. Kollegialgremien in der EG-Verwaltungsorganisation	331
I. Die Kommission	331
1. Struktur und Funktionen	331
2. Die Grenzen des Kollegialprinzips	333
3. Die Hilfseinrichtungen	335
II. Die Ausschüsse	335
III. Die verselbständigten Verwaltungseinheiten	337
1. Aufgaben und Befugnisse	338
2. Die innere Organisationsstruktur	341
a) Gremien für Grundsatzentscheidungen	341
b) Geschäftsführungsgremien	344
c) Gremien mit Einzelentscheidungskompetenz	344
d) Beratende Gremien	345
B. Die supranationale Kooperationsstruktur der Gemeinschaftsverwaltung	345
I. Die Legitimationsstrukturen der Europäischen Union	345
II. Die Stellung der Kollegialgremien in der EG-Verwaltungsorganisation	350
1. Die Kommission als Hauptverwaltungsorgan	350
2. Die Gremien der verselbständigten Verwaltungseinheiten	350
a) Die Koordinationsmechanismen	351
b) Die Rechtsgrundlage im Primärrecht	354
c) Die Legitimation der Selbststeuerung	356
aa) Funktionsorientierte Gestaltungsformen	356
bb) Die zweckverbandsähnliche Struktur	357
Zusammenfassende Thesen	359
Literaturverzeichnis	369
Sachverzeichnis	403

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Die Aktiengesellschaft
AG KJHG	Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AK-GG	Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz
AktG	Aktiengesetz
ALR	Allgemeines Landrecht
AMG	Arzneimittelgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AtG	Atomgesetz
AVR	Archiv des Völkerrechts
AVV-BaFU	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Selbstverwaltung und die Geschäftsführung sowie über die Durchführung der gesetzlichen Unfallversicherung im Zuständigkeitsbereich der Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung
BAnz.	Bundesanzeiger
BAPostG	Bundesanstalt Post-Gesetz
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBankG	Bundesbankgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGremBG	Bundesgremienbesetzungsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchR	Bundesimmissionsschutzrecht
BK	Bonner Kommentar
BNotO	Bundesnotarordnung
BOE	Boletín Oficial de Estado
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BW	Baden-Württemberg
ChemG	Chemikaliengesetz
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CR	Computer und Recht
DB	Der Betrieb
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DIN	Deutsches Institut für Normung
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPAV	Verordnung über das Deutsche Patentamt
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
EABA	Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EASGA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
EAZ	Europäische Agentur für Zusammenarbeit
EBDD	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EIB	Europäische Investitionsbank
E.L.J.	European Law Journal
E.L.Rev.	European Law Review
ENeuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
ESB	Europäische Stiftung für Berufsbildung
ESBRF	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
ESVLA	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EUA	Europäische Umweltagentur
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EZFB	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
FG	Gesetz zur Förderung der beruflichen Chancen für Frauen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im öffentlichen Dienst des Landes Baden-Württemberg
FGPrax	Praxis der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GBefGG	Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter
GBL	Gesetzblatt

GemO	Gemeindeordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GjSM	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte
GK-SGB	Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
GPAG	Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz
GV, GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdbWissR	Handbuch des Wissenschaftsrechts
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HG	Hochschulgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HRG	Hochschulrahmengesetz
HS-KV	Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Krankenversicherungsrecht
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HwO	Handwerksordnung
HWO	Handwörterbuch der Organisation
IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
IngKammerG	Ingenieurkammergesetz
JAG	Gesetz über die juristischen Staatsprüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst
JAPrO	Verordnung der Landesregierung über die Ausbildung und Prüfung der Juristen
JbNPÖ	Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie
JbRSozRTh	Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie
JbStVw	Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft
JbUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JWG	Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt
JZ	Juristenzeitung
KDVNG	Kriegsdienstverweigerungs-Neuordnungsgesetz
KDVV	Kriegsdienstverweigerungsverordnung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KfWG	Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KTA	Kerntechnischer Ausschuß
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LBG	Landesbeamtengesetz
LGG	Landesgleichstellungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung

LKJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz in Baden-Württemberg
LKrO	Landkreisordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMedienG	Landesmediengesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LRJPAC	Ley de Regimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LV	Landesverfassung
LVG	Landesverwaltungsgericht
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LWVG	Landeswohlfahrtsverbände-gesetz
MedR	Medizinrecht
MitBestG	Mitbestimmungsgesetz
MPG	Max-Planck-Gesellschaft, Medizinproduktegesetz
NatSchG	Naturschutzgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
PatG	Patentgesetz
PersR	Der Personalrat
PersV	Die Personalvertretung
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PolG	Polizeigesetz
Pr.G.S.	Preußische Gesetzsammlung
PTNeuOG	Postneuordnungsgesetz
PTRegG	Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RdA	Recht der Arbeit
RDJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
REDP/ERPL	Revue Européenne de Droit public/European Review of Public Law
Reg.-Bl.	Regierungs-Blatt
RegE	Regierungsentwurf
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
RP	Regierungspräsidium, Rheinland-Pfalz
RSK	Reaktor-Sicherheitskommission
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SchVG	Schulverwaltungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SH	Schleswig-Holstein
SHG	Sächsisches Hochschulgesetz
SortSchG	Sortenschutzgesetz
SozVers	Die Sozialversicherung

SpG	Sparkassengesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StWStPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis
SWR-V	Staatsvertrag über den Südwestrundfunk
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TPG	Transplantationsgesetz
UAG	Umweltauditgesetz
UG	Universitätsgesetz
UKG	Universitätsklinik-Gesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
ÜZ	Übersetzungszentrum
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WiGBI.	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets
WiR	Wirtschaftsrecht
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVG	Wasserverbandsgesetz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZgStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZKBS	Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit
ZKBSV	Verordnung über die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Einleitung

Die düstere Prophezeiung Max Webers, die rationale Beamtenverwaltung werde sich zu einem Gehäuse der Hörigkeit entwickeln, in das die Menschen sich ohnmächtig zu fügen gezwungen sein werden¹, ist nicht Wirklichkeit geworden. Nicht ein modernes Fellachentum, das er vor acht Jahrzehnten als Zukunftsvision beschwor, sondern Individualisierung und Pluralisierung sind die charakteristischen Merkmale der modernen Gesellschaft. Ihrer freiheitlichen Grundausrichtung entspricht der Vorrang der demokratischen Willensbildung gegenüber der Verselbständigung des Exekutivapparats und der Schutz der individuellen Grundrechte als wesentliche Kennzeichen der staatlichen Ordnung, die in Europa heute kaum noch in Frage gestellt werden. Die umfassende bürokratische Bevormundung aller Lebensbereiche, wie sie in den sozialistischen Staaten verwirklicht worden ist, hat sich im Systemvergleich als letztlich unterlegen herausgestellt. Die Überwältigung der gesellschaftlichen Vielfalt und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit durch eine allmächtige Bürokratie ist zum geschichtlichen Phänomen geworden, dessen Wiederkehr von keiner ernstzunehmenden politischen Kraft gefordert wird.

Im freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat hat die Staatsverwaltung aber nicht nur eine geringere Macht gegenüber der Gesellschaft erworben, als von Weber vorhergesagt, sie hat auch ihre innere Struktur viel stärker differenziert. Die hierarchische Geschlossenheit der auf ein einziges Kommandozentrum ausgerichteten, strikt programmierten Maschinerie ist zwar nach wie vor ein in Theorie und Praxis wirkungsmächtiges Modell. Neue Entwicklungen der Organisations- und Verwaltungstheorie haben jedoch stärker seine historische Bedingtheit verdeutlicht und den Anspruch als universale Rationalitätsgarantie relativiert. Als Leitbild einer modernen Verwaltung wird es so zunehmend durch die Forderung nach Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit als Voraussetzung einer Verbesserung der administrativen Leistungsfähigkeit ersetzt². Die streng vertikalen Einflußbeziehungen, die die Leitungsmacht an der Spitze der Organisation konzentrieren, werden in den von betriebswirtschaftlichen Vorbildern geprägten neuen Modellen des Verwaltungsmanagements gelockert und durch Formen horizontaler Koordination ergänzt. Gleichzeitig vergrößert sich die Zahl der verselbständigten Verwaltungsträger, insbesondere durch die zunehmende Verwendung privatrechtlicher Orga-

¹ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 835.

² Ellwein, *Das Dilemma der Verwaltung*, S. 87ff.; *Damkowski/Precht, Public Management*, S. 65f.

nisationsformen für die Erledigung öffentlicher Aufgaben. Hieraus ergibt sich ein Bild der Verwaltung als plurales System³. Nicht Einheitlichkeit und Geschlossenheit, sondern Vielfalt, Offenheit und Flexibilität kennzeichnen die Entwicklungsperspektive der Verwaltungsorganisation.

Gleichzeitig verändern sich die Funktionen von Organisation. Sie erscheint nicht mehr nur als Mechanismus, um die arbeitsteilige Erfüllung externer Vorgaben zu strukturieren. Die organisatorische Ausgestaltung der Verwaltung wird auch als Instrument zur Anpassung der Aufgabenerfüllung an besondere Kontextbedingungen erkannt. Die v. a. von der Verwaltungswissenschaft herausgearbeitete Steuerungsrelevanz von Organisationsregelungen⁴ beginnt allmählich auch zum Gegenstand der Rechtsdogmatik zu werden. Mit der Rezeption der Erkenntnisse der Steuerungstheorie im öffentlichen Recht wird der Zusammenhang zwischen der Organisation einer Verwaltungseinheit und den Ergebnissen ihrer Tätigkeit zu einem Rechtsproblem⁵. Die dogmatische Figur des Grundrechtsschutzes durch Organisation ist ein Ausdruck dieser Erkenntnis. Allerdings beschränkt sich die Diskussion meist auf einzelne grundrechtlich geprägte Bereiche wie die Hochschulverfassung oder den Rundfunk und wird nicht hinreichend mit allgemeinen organisationsrechtlichen Fragestellungen zusammengeführt.

In einer modernen Dogmatik des Verwaltungsrechts, die alle steuerungsrelevanten Faktoren miteinbezieht, darf das Verwaltungsorganisationsrecht kein Randgebiet sein, das nur einige Spezialisten interessiert. Eine systematische Erfassung des Formenreichtums der ausdifferenzierten Verwaltungsorganisation ist gleichzeitig Vorbedingung für die Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Strukturentscheidungen in allen Erscheinungsformen der Staatsgewalt, die auf ihre unterschiedlichen Legitimationsmuster zurückgeführt werden müssen.

Eine Rekonstruktion der dogmatischen Grundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts unter Berücksichtigung seiner Steuerungsleistungen setzt die Bereitschaft voraus, die traditionellen Rechtsinstitute kritisch zu hinterfragen und die Veränderungen der Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns mit den sich daraus ergebenden neuen Rechtsprobleme einzubeziehen⁶. Ein wesentlicher Ansatzpunkt ist dabei die Rezeption der seit mehreren Jahrzehnten insbesondere von der Verwaltungswissenschaft erarbeiteten Erkenntnisse über das Phänomen der Ausdifferenzierung der Verwaltung, insbesondere durch die Zunahme verselbständigter Verwaltungsträger⁷. Die Verwendung vielfältiger Rechtsformen

³ *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 11 ff., 52.

⁴ Vgl. den Überblick bei *Schuppert*, in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 647 ff.

⁵ Vgl. z. B. *Bryde*, FS Thieme, S. 9 ff., 14; *Butzer*, Die Verwaltung 1994, 157 ff., 165; *Krebs*, HStR III, § 69 Rn. 67.

⁶ *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 9 ff., 26 f.

⁷ Vgl. hierzu grundlegend *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgabe durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, S. 5 ff.; s. a. *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 211 ff.

erweitert die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung, erschwert aber gleichzeitig die rechtliche Rückbindung an die herkömmlichen Strukturen der Verwaltungslegitimation⁸.

Diese Untersuchung geht von der Hypothese aus, daß eine der Komplexität der heutigen Verwaltungsorganisation entsprechende Dogmatik des Organisationsrechtes nicht allein aus der Perspektive des Hierarchieprinzips konstruiert werden kann, sondern daß es mit dem Kollegialprinzip eine zweite, alternative Gestaltungsform gibt, die ebenfalls ein Basiselement der Aufbauorganisation darstellt. Den beiden Prinzipien entsprechen entgegengesetzte Koordinationsmechanismen: Der monokratisch-hierarchische Aufbau ist durch die vertikale Koordination durch einseitige Anordnungen des Vorgesetzten gekennzeichnet. Idealtypisch konzentriert sich die Steuerungskompetenz an der Spitze der Struktur. Für alle anderen Organisationsangehörigen erscheint sie als Fremdbestimmung. Ihr steht die horizontale Koordination durch ein Kollegium gegenüber, das seine Beschlüsse durch Mehrheitsentscheidung fällt. Während nach dem bürokratischen Prinzip jedes Amt von einem einzelnen Amtswalter ausgeübt wird, besteht es nach dem Kollegialprinzip aus einer mehrgliedrigen Einheit, dem Kollegium als Personengesamtheit. Die Hierarchie beruht auf dem Grundsatz der Über-/Unterordnung, während sich Kollegien durch die Gleichberechtigung aller Mitglieder auszeichnen. Die Organisationsmitglieder sind in ein System der kollektiven Selbststeuerung eingebunden.

Die faktische Bedeutung von Kollegialgremien innerhalb der Verwaltungsorganisation ist größer, als oft angenommen wird⁹. Sie stellen ein strukturelles Charakteristikum für wichtige Teile der öffentlichen Verwaltung dar, deren Bedeutung mit der Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation weiter zunimmt. Eine exakte Bestimmung der Bedeutung des Kollegialprinzipes in der heutigen Verwaltungswirklichkeit ist allerdings kaum möglich. Im Bereich der Verwaltung gibt es eine solche Vielzahl von kollegial organisierten Gremien, daß der Versuch einer vollständigen Bestandsaufnahme wohl von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre¹⁰. Eine Aufstellung aller kollegialen Gremien und Einrichtungen ist weder für die Bundesrepublik¹¹ noch für einzelne Bundesländer vorhanden. Sie dürfte an-

⁸ *Wabl*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, S. 301 ff., 309.

⁹ Vgl. z. B. *Eiselstein*, JuS 1987, 30 ff., 33 Fn. 51, der Kollegialgremien „hauptsächlich im Rechtsprechungsbereich“ angesiedelt sieht.

¹⁰ Vgl. aber die Aufzählungen bei *Greipl*, Art. 19 IV GG und Entscheidungen von unabhängigen Sachverständigenausschüssen, S. 8 ff., und *Sodan*, Kollegiale Funktionsträger als Verfassungsproblem, S. 1 ff.; ältere Überblicke bei *Schomerus*, Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung, S. 44 ff.; *D. Schröder*, Die Laienbeteiligung in Gremien der Staatsverwaltung, S. 25 ff.; *Loviscach*, Beiräte bei Verwaltungsbehörden, S. 94 ff.; *Eggers*, Die Rechtsstellung von Ausschüssen, Beiräten und anderen kollegialen Einrichtungen im Bereich der vollziehenden Gewalt, S. 140 ff.

¹¹ Auch der letzte Gremienbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 13/10761) beschränkt sich auf „wesentliche Gremien“.

gesichts der Vielfalt der Erscheinungsformen und der häufigen Änderungen, insbesondere bei den nicht auf gesetzlicher Grundlage beruhenden beratenden Ausschüssen, auch auf unüberwindliche praktische Schwierigkeiten stoßen.

Wichtige Bereiche, die durch kollegiale Leitungsgremien geprägt sind, sind die Körperschaftlich verfaßte Kommunalverwaltung einschließlich der Zweckverbände sowie die funktionale Selbstverwaltung mit den zahlreichen Sozialversicherungsträgern und Kammern. Daneben gibt es eine Vielzahl von Behörden, Anstalten und Stiftungen, wie etwa die Bundesbank, das Bundeskartellamt, die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften oder die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, bei denen kollegiale Gremien eine zentrale Stellung einnehmen. Auch die in privatrechtlichen Rechtsformen organisierten Verwaltungseinheiten, insbesondere die öffentlichen Unternehmen, besitzen regelmäßig eine kollegiale Führungsstruktur. Außerhalb der formalen Entscheidungszüge der Verwaltung, aber in einigen Fällen mit großem faktischen Gewicht, sind schließlich die Beiräte und beratenden Ausschüsse zu nennen, deren Zahl sich einer auch nur ungefähren Schätzung entzieht.

In modernen Regulierungsstrategien werden neue Aufgaben oft nicht traditionell bürokratisch strukturierten Behörden sondern Kollegialgremien übertragen, wie die Beispiele der Beschlußkammern der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post und des Umweltgutachterausschusses im Rahmen des Umweltauditgesetzes zeigen. Regelmäßig mit einem Übergang von monokratischen zu kollegialen Leitungsstrukturen verbunden ist auch die in vielen Bereichen praktisch wichtige formelle Privatisierung, d.h. die Umwandlung von Verwaltungseinheiten in privatrechtliche Organisationseinheiten.

Auch in der immer größere Bedeutung gewinnenden Verwaltungsstruktur der Europäischen Union spielt das Kollegialprinzip eine große Rolle. Nicht nur die Kommission als ihr Hauptverwaltungsorgan, sondern auch eine zunehmende Zahl von Ausschüssen und Verwaltungsräten verselbständigter Verwaltungseinheiten belegen die Bedeutung kollegialer Elemente. In ihnen kommt eine Tendenz zur Fragmentierung der Verwaltungsorganisation der Gemeinschaft zum Ausdruck, die Abkoppelungen mit Formen der Selbststeuerung durch Leitungs- und Beratungsgremien kombiniert. Diese Feinstrukturen der europäischen Verwaltung sind bisher noch weitgehend unbeachtet geblieben.

Es gibt allerdings auch gegenläufige Entwicklungen, die sich in mehreren Beispielen der letzten Jahre zeigen. Im Hochschulrecht besteht eine allgemeine Tendenz zur Stärkung der monokratischen Leitungsorgane, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern¹². Die Musterungsausschüsse der Wehrverwaltung wurden im Jahr 1994 durch eine Gesetzesänderung abgeschafft¹³. Im Rahmen der Neuordnung des Verfahrens zur Anerkennung von Kriegsdienstverweigerern wurde im Jahr 1983 ein Teil der Zuständigkeiten von den Ausschüssen für

¹² Vgl. *Volle*, *WissR* 1995, 187ff., 201ff.; *Uhle*, *NVwZ* 1996, 661ff.

¹³ Vgl. *Steinlechner*, *NVwZ* 1995, 39ff.

Kriegsdienstverweigerung auf das Bundesamt für den Zivildienst übertragen¹⁴. Diese Reformen zeigen, daß sich die Bewertung der Vorzüge und Nachteile des Kollegialprinzips in Einzelfällen verändert. Sie schmälern jedoch seine grundsätzliche Bedeutung nicht.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur hat das Kollegialprinzip bisher nur geringe Beachtung gefunden. Die einzige grundlegende verwaltungsrechtliche Untersuchung hat ihm Prodromos Dagtoglou im Jahr 1960 gewidmet¹⁵. Ihr Schwerpunkt liegt unter Verwertung eines reichhaltigen rechtsvergleichenden Material auf dem Verfahrensrecht, das allerdings durch die zwischenzeitliche Gesetzgebung, insbesondere in den Verwaltungsverfahrensgesetzen, nicht unerhebliche Modifikationen erfahren hat. In der Folgezeit sind nur noch Teilaspekte monografisch behandelt worden. Dem speziellen Gesichtspunkt der Übertragbarkeit parlamentsrechtlicher Grundsätze auf Kollegialgremien in der Selbstverwaltung hat sich Meinhard Schröder gewidmet¹⁶. Im Vordergrund der verfassungsrechtlichen Arbeit von Helge Sodan stehen die Fragen der Verbands- und der Organkompetenz für die Einrichtung kollegialer Funktionsträger, die am Beispiel der Kunststoff- und Transparenzkommission erörtert werden¹⁷. Auch in einigen jüngeren organisationsrechtlichen Arbeiten werden einzelne Erscheinungsformen des Kollegialprinzips insbesondere als verfassungsrechtliches Problem der demokratischen und grundrechtlichen Einordnung der Verwaltungsorganisation untersucht¹⁸. Es fehlt jedoch eine Untersuchung, die das Kollegialprinzip auf der Grundlage einer breiten Bestandsaufnahme der verschiedenen Erscheinungsformen als eigenständige dogmatische Figur konturiert, deren wesentliches Merkmal die horizontale Struktur des Entscheidungsprozesses ist, der durch ein spezielles Verfahrensrecht geregelt wird. Nur in diesem Rahmen können aber die neuen Entwicklungen der Verwaltungssteuerung durch zunehmende Dezentralisierung und Auslagerung in privatrechtliche Rechtsformen in ein leistungsfähiges Organisationskonzept integriert werden.

Als Grund für die geringe Beachtung, die das Kollegialprinzip bisher gefunden hat, kann eine spezifische Wahrnehmungsverzerrung durch die einflußreiche Leitvorstellung des Organisationsrechtes, daß der monokratisch-hierarchische Aufbau der Verwaltung die Normalität darstellt und alle anderen Formen als Abweichung und Ausnahme zu betrachten sind, vermutet werden. Die strikt vertikale Struktur, wie sie insbesondere in der Ministerialverwaltung verwirklicht ist,

¹⁴ Vgl. *Schumacher*, DÖV 1983, 918ff.

¹⁵ *Dagtoglou*, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung.

¹⁶ *Meinhard Schröder*, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts.

¹⁷ *Sodan*, Kollegiale Funktionsträger als Verfassungsproblem.

¹⁸ *Schreyer*, Pluralistische Entscheidungsgremien im Bereich sozialer und kultureller Staatsaufgaben; *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung; *Waechter*, Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem; *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung.

wird unter dem bis heute nachwirkenden Einfluß von Max Weber als ideale Organisationsstruktur angesehen. Es ist dann ein naheliegender Schritt, dieses Modell auch dogmatisch zu rezipieren und mit einem konstitutionell verankerten normativen Vorrang zu versehen. Dadurch wird eine implizite Leitvorstellung zum Verfassungsprinzip, das Verbindlichkeit auch gegenüber dem Gesetzgeber beansprucht. Erst in jüngerer Zeit wird die Validität der Prämissen, mit denen der Vorrang des Hierarchieprinzips begründet wird, auch in der Rechtswissenschaft bezweifelt. Es wird erkannt, daß mit diesem Modell die Pluralisierungsprozesse der Verwaltung immer weniger erfaßt werden können¹⁹.

Diese Untersuchung betrachtet die verschiedenen Erscheinungsformen des Kollegialprinzips als eigenständigen Gestaltungstypus der Verwaltungsorganisation, der in seinen differenzierten Legitimationsstrukturen erfaßt und in die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verwaltungsorganisation eingeordnet werden muß. Ausgangspunkt ist die Analyse der Funktionsgesetze kollegialer Verwaltung aufgrund einer exemplarischen Darstellung der verschiedenen Gremientypen und ihrer Einbindung in die Steuerungsstrukturen der Verwaltung. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse müssen in die Untersuchung der demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen an die Verwaltungsorganisation integriert werden. Die Beachtung sowohl der funktionalen wie der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist auch Voraussetzung dafür, daß die verfahrens- und prozeßrechtlichen Besonderheiten der Kollegialverwaltung zutreffend erfaßt werden können. Ihre bisherige Behandlung in Rechtsprechung und Literatur ist sehr disparat, weil entweder nur der Einzelfall gesehen wird oder aber zu weitgehende Verallgemeinerungen vorgenommen werden. Hier zeigt sich exemplarisch die Notwendigkeit der Beachtung der Wechselwirkungen zwischen der allgemeinen Dogmatik und den Besonderheiten der einzelnen Aufgabenfelder.

Auszuklammern ist die Regierung als Verfassungsorgan, für die das Kollegialprinzip (vgl. Art. 62, 65 GG) eine eigenständige, von dem hier untersuchten Problembereich deutlich abgegrenzte Bedeutung hat, die im Staatsrecht bereits mehrfach dargestellt wurde²⁰. Allerdings gibt es ungeachtet der spezifisch verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte, die die Stellung der Regierung und ihre Struktur betreffen, einige allgemeine Fragen des Kollegialverfahrens, die sowohl im Verfassungsrecht als auch im Verwaltungsrecht relevant sind. Im übrigen beschränkt sich die Untersuchung jedoch auf administrative Kollegialgremien.

Im ersten Kapitel, das den Grundlagen des Organisationsrechts gewidmet ist, werden zunächst methodische Fragen erörtert. Die zentrale Funktion des Rechts für die Konstitution und die Steuerung der inneren Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation wird erläutert. Dabei wird der Bereich der Staatlichkeit, der

¹⁹ Vgl. die Thematisierung dieser Diskrepanz bei *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 305ff.; ähnlich *Bull*, FS Bermbach, S. 241ff., 242.

²⁰ Vgl. *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium; *Beinhofer*, Das Kollegialprinzip im Bereich der Regierung; *Meinhard Schröder*, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, S. 304ff.; für das Schweizer Recht *Ueberwasser*, Das Kollegialprinzip.

sich durch eine besondere Legitimationsbedürftigkeit auszeichnet, organisationsbezogen definiert. Aufgrund der besonderen Einflußbeziehungen stellt sich die Frage nach der Einbeziehung der von Verwaltungseinheiten beherrschten privatrechtlichen Organisationsformen.

Das zweite Kapitel dient der Definition und Typisierung der verschiedenen Erscheinungsformen des Kollegialprinzips. Auf ihrer Grundlage erfolgt eine Bestandsaufnahme von Kollegialgremien aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen, die verdeutlicht, in welch vielfältigen Formen und Funktionen Kollegialgremien heute in der Verwaltungsorganisation vorkommen. Hierbei werden auch die kollegialen Strukturen in den privatrechtlichen Organisationsformen der Verwaltung untersucht.

Das dritte Kapitel ordnet die verschiedenen Gestaltungsformen der Verwaltungsorganisation zwei grundlegenden Strukturprinzipien zu, die auch die historische Entwicklung prägen. Auf der einen Seite steht das Bürokratiemodell mit einem instrumentellen Organisationsverständnis. Ihm wird die administrative Selbststeuerung gegenübergestellt, die in drei Strukturmodelle untergliedert wird.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verwaltungsorganisation sind Gegenstand des vierten Kapitels. Im Vordergrund steht die Auslegung des Demokratieprinzips, das im Hinblick auf die Gliederung der Staatsgewalt und die Ergänzungsbedürftigkeit der parlamentarischen Repräsentation eine differenzierte Ausgestaltung des Aufbaus der Verwaltung ermöglicht. Aber auch das Rechtsstaatsprinzip enthält als Gebot der rationalen Gestaltung der Aufgabenerfüllung Vorgaben für die Verwaltungsorganisation. Der Grundrechtsschutz durch Organisation spielt eine wichtige Rolle bei der Erklärung kollegialer Gestaltungsformen im Bereich der Kommunikationsgrundrechte.

Aus der Komplexität der verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt sich die Frage nach dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, der im fünften Kapitel nachgegangen wird. Die Steuerungsfunktion der Organisation, durch die Einflußrechte verteilt werden, begründet einen institutionellen Gesetzesvorbehalt für die meisten Erscheinungsformen des Kollegialprinzips, dessen Reichweite typenspezifisch zu bestimmen ist.

Die aus der Typenbildung und den verfassungsrechtlichen Vorgaben abgeleiteten differenzierten Legitimationsstrukturen bilden im sechsten Kapitel die Grundlage für die Darstellung der Verfahrensvorschriften und der Kontrollmechanismen für Kollegialgremien. Ihnen kommt aufgrund der prozeduralen Rationalität der Kollegialverwaltung eine besondere Bedeutung zu.

Das abschließende siebte Kapitel erweitert die Perspektive auf die Ebene der Verwaltung der Europäischen Union. Neben der Kommission sind auch die zunehmend gebildeten verselbständigten Verwaltungseinheiten durch kollegiale Leitungsstrukturen geprägt. Außerdem gibt es unzählige Ausschüsse, die im Verwaltungsvollzug eine wichtige Rolle spielen. Hier stellt sich die Frage nach der Zuordnung dieser Gremien zu den kooperativen Legitimationsstrukturen der Union.

1. Kapitel

Die Verwaltung als rechtlich gesteuerte Organisation

Die Bedeutung des Rechts für die Konstitution der Verwaltungsorganisation steht nicht im Vordergrund des Interesses des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Über den ungenügenden Stand der Bearbeitung des Organisationsrechtes wird schon seit langem geklagt¹. Das Unbehagen über eine Dogmatik, die sich im wesentlichen auf die Definition einiger Grundbegriffe wie Verwaltungsträger, Behörde, Amt, Körperschaft oder Aufsicht beschränkt, wird seit mehreren Jahrzehnten geäußert. Es wird konstatiert, daß die sinnstiftende Begriffsbildung der „klassischen“ Kategorien des Verwaltungsorganisationsrechts angesichts der sich ausdifferenzierenden Verwaltungsrealität an Rationalität verloren habe². Dennoch steht die deskriptiv-axiomatische Vorgehensweise auf der Basis der überlieferten Begrifflichkeit nach wie vor im Mittelpunkt der entsprechenden Passagen in den verwaltungsrechtlichen Lehrbüchern, während normative Aussagen über die Gestaltung organisatorischer Regelungen und ihre Auslegung nur selten getroffen werden. Zutreffend ist den meisten Darstellungen eine Beschränkung auf die Registratur des Vorhandenen bescheinigt worden³.

Auch die grundrechtsdogmatische Aufwertung, die auf der Erkenntnis beruht, daß Organisation und Verfahren in der Regel materielle Wirkungen haben⁴, hat dem Verwaltungsorganisationsrecht bisher keine entscheidenden Impulse geben können. Zwar sind im deutschen öffentlichen Recht in den letzten Jahrzehnten die Ergebnisrelevanz des Verfahrensrechtes und die Folgen für die Kontrolle von Verfahrensfehlern ausführlich erörtert⁵ und die Verfahrensvorschriften in ihrer eigenständigen Bedeutung für den Grundrechtsschutz erkannt worden⁶. Das

¹ Vgl. z.B. *Hoppe*, Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, S. 156; *Bachof*, VVDStRL 30 (1972), 193ff., 233f.; *Zimmer*, Funktion – Kompetenz – Legitimation, S. 267; *Schnapp*, AöR 105 (1980), 243ff., 244ff.; *Loeser*, Das Bundes-Organisationsgesetz, S. 111.

² *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 222; *Bumke*, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, S. 54.

³ *Faber*, Verwaltungsrecht, S. 65f.

⁴ BVerfGE 50, 290, 351.

⁵ Vgl. z.B. *Schmidt-Aßmann*, in: Lerche/Schmitt/Glaeser/Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, S. 1ff.; *H. Hill*, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, S. 193ff.; *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, S. 11ff.; *J. Burmeister*, JbUTR 1988, 121ff.; *Pitschas*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, S. 60ff.

⁶ Grundlegend BVerfGE 53, 30, 62ff.

Dogma der „dienenden Funktion“ des Verfahrensrechts mit seiner Fixierung auf das Ergebnis des Verfahrens ist dadurch relativiert worden. Dagegen hat das Organisationsrecht, obwohl es meist in einem Atemzug mit dem Verfahrensrecht genannt wird, keine vergleichbare Aufmerksamkeit erfahren⁷.

Für den unterentwickelten Zustand des Verwaltungsorganisationsrechts wird gelegentlich der Gegenstand selbst verantwortlich gemacht. Das Unbehagen an den traditionellen Kategorien verwandelt sich in einen grundsätzlichen Pessimismus, daß sich organisationsrechtliche Regelungen allgemein der Systematisierung widersetzen⁸. Ist also die Unfähigkeit des Verwaltungsorganisationsrechtes, eine konsistente Begrifflichkeit zu entwickeln, Konsequenz einer nicht strukturierbaren Materie⁹? Ist es notwendig, die Kapitulation der Dogmatik vor der Vielgestaltigkeit der Wirklichkeit zu erklären? Oder muß man, wenn die These richtig ist, daß in der juristisch-begrifflichen Arbeit Wesensdefinitionen meist Funktionszuschreibungen verdecken¹⁰, gar zu der Erkenntnis kommen, daß die heutige Rechtswissenschaft nicht mehr in der Lage ist, die Funktionsbedingungen der Verwaltung adäquat zu erfassen?

Plausibler ist die Vermutung, daß es versäumt worden ist, die in früheren Zeiten unter anderen verfassungsrechtlichen Prämissen und anderen Realbedingungen aufgestellten Dogmen des Organisationsrechtes fortzuentwickeln, so daß es zu einer zunehmenden Diskrepanz zur Verwaltungswirklichkeit gekommen ist. Die Praxis der unterschiedlichen Normgeber läßt sich mit den herkömmlichen Kategorien zunehmend weniger erklären. Zudem verwendet die Gesetzgebung selbst keine einheitliche Terminologie. Die Rechtsformen der Verwaltungsorganisation erscheinen so nur noch als Typen, die zahlreiche Ausnahmen zulassen müssen¹¹. Die ordnungsstiftende Kraft verwaltungsrechtlicher Dogmatik darf jedoch nicht resignieren, bevor nicht versucht worden ist, die Grundfragen des Organisationsrechtes auf der Basis der heute geltenden Rechtsvorschriften unter Beachtung der Funktionsbedingungen der Verwaltung am Ende des 20. Jahrhunderts neu zu durchdenken¹². Das privatrechtliche Organisationsrecht ist jedenfalls durchaus in der Lage, einen numerus clausus von Rechtsformen, die durch eindeutige Merkmale definiert sind, zur Verfügung zu stellen¹³, und die Flexibilitätsbedürfnisse dadurch zu befriedigen, daß innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens mehr oder

⁷ Vgl. z.B. die Gewichtung in den Darstellungen bei *Denninger*, HStR V, § 113, und *P.M. Huber*, Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren als Kompetenzproblem in der Gewaltenteilung und im Bundesstaat, S. 87ff.

⁸ *Krebs*, HStR III, § 69 Rn. 11; *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 219f.; *Debnhardt*, in: ders. (Hrsg.), Mitarbeiterorientiertes Organisationsrecht, S. 5ff., 41.

⁹ Vgl. *Bryde*, VVDStRL 46 (1988), 181ff., 182: verwirrender Formenreichtum; ähnlich bereits *Werner Weber*, Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, S. 9.

¹⁰ *Waechter*, Studien zum Gedanken der Einheit des Staates, S. 99.

¹¹ *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 9ff., 22.

¹² Vgl. auch *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 311.

¹³ Vgl. *Flume*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Bd. 1/2, S. 98.

weniger weitreichende privatautonome Ausgestaltungsentscheidungen zugelassen werden. Es leuchtet nicht ein, warum nicht auch das öffentliche Recht in der Lage sein sollte, ein Grundgerüst von Rechtsinstituten zu entwickeln, das einerseits hinreichend stabil und allgemein ist, um auf alle Bereiche der Verwaltung anwendbar zu sein, andererseits aber so anpassungsfähig ist, daß es nicht ständig durch die Bedürfnisse der Praxis unterlaufen wird.

Hierfür müssen die Feinstrukturen des Organisationsrechts herausgearbeitet werden. Grundlegend ist dabei die Unterscheidung zwischen der Konstitutions- und der Steuerungsfunktion des Organisationsrechts (A.). Die Steuerungsperspektive relativiert die herkömmlichen Zäsuren der Dogmatik. Sie macht es notwendig, die Verwaltung als vielfach gegliederte Großorganisation zu konzipieren, zu der auch die privatrechtlich organisierten Einheiten gehören, die von ihr beherrscht werden (B.).

A. Die Doppelfunktion des Organisationsrechts

Die Konstitutionsfunktion des Organisationsrechts weist darauf hin, daß die Organisation durch Normen geschaffen wird (I.). Die Steuerungsfunktion bringt zum Ausdruck, daß die Organisation kein Selbstzweck ist, sondern Einflußmöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllung bereitstellt (II.).

I. Die Konstitutionsfunktion

Das klassische Organisationsrecht betrachtet die Organisationseinheiten der Verwaltung als black box, deren innere Struktur rechtlich irrelevant ist. Eine zentrale Rolle als Gliederungsprinzip wird der Ausstattung mit eigener Rechtspersönlichkeit zugewiesen. Sie führt zur Abgrenzung des Bereiches, der mit dem von Köttgen eingeführten Begriff der „mittelbaren Staatsverwaltung“ bezeichnet wird¹⁴. Eine weitere Binnengliederung der „unmittelbaren Staatsverwaltung“ erfolgt nur noch durch den Behördenbegriff, der den Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeitsordnung bildet. Dies führt zu einer Makroperspektive, die die einzelnen Organisationseinheiten als kollektive Akteure behandelt, die wie natürliche Personen interagieren. Dadurch wird es möglich, Rechtsinstitute, die für das Staat-Bürger-Verhältnis entwickelt worden sind, auf Organisationsfragen zu übertragen. Am deutlichsten ist dies bei der Konstruktion der Rechtsaufsicht über Selbstverwaltungskörperschaften als Außenverhältnis. Auf diese Weise gerät je-

¹⁴ Köttgen, Die rechtsfähige Verwaltungseinheit, S. 43ff.; ihm folgend z.B. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 455ff.; Loeser, System des Verwaltungsrechts, Bd. 2, S. 127ff.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rn. 12; Rudolf, in: Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 52 Rn. 7f.; krit. Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 244ff.

Sachverzeichnis

- Aktiengesellschaft 144ff., 274
 - Aufsichtsrat 88ff., 276ff., 283, 297f.
 - Vorstand 100f.
- Antrag 292
- Arbeitsprogramm 342
- Aufbauorganisation 18
- Aufgabe 200f.
 - öffentliche 35ff.
- Aufsicht 246ff., 351ff.
 - Fachaufsicht 50f., 247
 - Rechtsaufsicht 248f.
- Aufsichtsrat s. Aktiengesellschaft
- Ausschuß
 - in der Europäischen Union 335ff.
 - für Kriegsdienstverweigerung 98, 232
- Außenrecht 14

- Beamtenrecht 240
- Befangenheit s. Mitglied
- Begründung 293f.
- Behörde 239
- Beratung 108, 243ff., 268, 345
- Betroffene 141, 154, 167, 199, 252, 258, 264f.
- Beurteilungsspielraum 324ff.
- Bürokratie 111ff., 201
- Bundesanstalt für Arbeit 80f., 140, 230, 302
- Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen 97f., 242f.
- Bundesbank 51, 99, 248
- Bundeskartellamt 97
- Bundesprüfstelle 82f., 221, 228, 326
- Bundessortenamt 95, 327
- Bundesstaatlichkeit 167f., 186f., 348f.

- Demokratieprinzip 165ff., 194, 251, 273, 345ff.
- Dogmatik 22ff.

- Eilentscheidung 289
- Einheit 165f., 173, 174, 249
- Einwirkungspflicht 271f.
- Enthaltung 290f.

- Entscheidung
 - Einzelentscheidung 107f., 344,
 - Geschäftsführungsentscheidung 106f., 344
 - Grundsatzentscheidung 106, 341ff.
- Ethik-Kommission 92f.
- Europäische Union 168, 187, 329ff.
 - Euratom-Versorgungsagentur 339, 345
 - Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln 338, 340, 344
 - Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 338, 340, 343
 - Europäische Agentur für Zusammenarbeit 338, 339, 343
 - Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht 338, 340
 - Europäische Investitionsbank 339, 344
 - Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit 338, 340, 343
 - Europäische Stiftung für Berufsbildung 338, 340
 - Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen 337, 339, 343
 - Europäische Umweltagentur 338, 339f.
 - Europäisches Währungsinstitut 339, 343
 - Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung 337, 339, 343
 - Gemeinschaftliches Sortenamt 338, 341, 344
 - Kommission 331ff., 349f.
 - Kompetenzen 353ff.
 - Markenamt 338, 340f., 344
 - Ministerrat 347
 - Parlament 346, 348f.
 - Übersetzungszentrum 338
- Föderalismus s. Bundesstaatlichkeit
- funktionsgerechte Organisationsstruktur 200ff.

- Gemeinderat 64, 131ff., 242, 301f.

- Gemeinwohl 158, 160, 253
 Geschäftsführung 106f., 208
 Geschäftsordnung 281f., 284
 Geschäftsverteilungsplan 18
 Gesellschaft mit beschränkter Haftung 147f.
 Gesetz 180ff.
 – Gestaltungsspielraum 213, 216, 217, 221, 222ff., 236, 260, 265, 295
 – institutioneller Gesetzesvorbehalt 212, 221, 239ff.
 Gewaltenteilung 190f., 194, 277f.
 Grundrechte
 – Grundrechtsschutz durch Organisation 209ff., 234, 309, 326
 – Grundrechtsschutz durch Verfahren 8f., 209
 – Kommunikationsgrundrechte 229
 – objektivrechtliche Dimension 209, 222
- Handwerksorganisation 68f., 134, 253
 Haushaltsplan 342
 Hierarchie 113ff., 203
 Hilfswerk für behinderte Kinder 84f.
 Hochschule 70f., 217ff., 260
 – Fakultätsrat 71, 307
 – Kuratorium 78ff.
 – Rektorat 101f.
 – Senat 70f., 307
- Implementation 184, 207, 325
 Innenrecht 14f., 17, 315ff.
 Interesse 251ff.
 – interessengerechte Zusammensetzung 251f.
 – Interessenvermittlung 61, 146f., 258
 – Interessenvertreter 54, 135f., 159, 245, 343
 – öffentliches Interesse 173, 195, 249, 253f.
 – privates Interesse 252ff.
- Jugendhilfeausschuß 81f., 159f., 208
- Kammer, berufsständische 69f., 134, 253
 Kerntechnischer Ausschuß 86f., 246, 266
 Körperschaft 155f.
 Kollegialgremium
 – Beschluß 48f., 192
 – Besetzung 53ff.
 – Definition 45ff.
 – Funktion 105ff., 196, 205
 – justizähnliches 62f., 93ff., 242f., 314
 – Kollegialprinzip 3, 49, 117, 204, 224ff., 282, 295, 331ff.
 – Kollegialverfahren 204f., 280ff.
 – Kompetenzen 106ff., 241ff.
 – kooperatives 63, 102ff., 208, 342
 – korporatives 62, 75ff., 264ff., 307f., 343
 – Leitungsgremium 63, 98ff.
 – partizipatives 62, 63ff., 259ff., 305
 – pluralistisches 61f., 63ff., 195, 207f., 305ff., 318
 – professionelles 62f., 87ff., 208f., 319, 344
 – Sachverständigen-gremium 62, 87ff., 267ff., 343
 – Vorsitz 284f.
 Kommunaler Versorgungsverband 103
 Kontrolle 300ff.
 – Kontrolldichte 324ff.
 Konzernrecht 36f.
 Kreditanstalt für Wiederaufbau 83f.
 Kunstfreiheit 220ff.
- Laie 64
 Landesmedienanstalt 30f., 78, 215f.
 Legitimation 153ff., 194, 233ff., 345ff.
 – korporative 158ff., 322
 – monistische 164ff., 236
 – partizipative 164ff., 321f.
 – pluralistische 164, 166
 – professionelle 161f.
- Mehrheitsprinzip 290f.
 Militär 113
 Minderheit
 – Minderheitsvotum 302f.
 – Rechte 287, 301
 Minister
 – Leitungsbefugnis 184ff.
 Mitglied 155, 261f.
 – Abberufung 59f.
 – Befangenheit 295ff., 313, 320
 – Berufung 58ff.
 – ehrenamtliches 53f., 250
 – Entsendung 60f.
 – hauptamtliches 55, 250
 – Mitwirkungsrecht 155, 312, 320, 323
 – nebenamtliches 55
 – Prozessstandschaft 319
 – Stellvertreter 282
 – Verschwiegenheitspflicht 304f.
 Monarchie 170, 191f.
 Motivation 125f.
- Netzwerk 150f., 358
 Neues Steuerungsmodell 127

- Neutralität 152, 160, 196, 250, 267
 New Public Management 127ff., 202f.
 Nichtigkeit 310f., 314f.
- Öffentlichkeit s. Sitzung
 Ordnungsrecht 285
 Organ 46
 – Organstreitigkeit 315ff.
 Organisation
 – Definition 12, 209f.
 – Handlungsgefüge 11f., 27
 – Informationsverarbeitung 125
 – Maschinenmodell 121
 – Organisationstheorie 23, 120ff., 234
 – Umweltbedingungen 123f., 201, 234
 Organisationsrecht s. Verwaltungsorganisationsrecht
- Parlament 184ff., 236
 Partei 178, 213f., 215, 262
 Partizipation 154ff.
 Patent- und Markenamt 94f.
 Person s. Rechtspersönlichkeit
 Personal
 – Personalauswahl 18, 37, 250ff.
 – Personalvertretung 75, 238
 Planungsausschuß für den Hochschulbau 104
 Privatisierung 34
 privatrechtliche Organisationsform 33ff., 136ff., 143ff., 271ff.
 Programmierung 180ff.
 – Finalprogramm 129, 182, 347
 – Konditionalprogramm 121, 128f., 182
 Prüfungsausschuß 93f., 328
- Reaktor-Sicherheitskommission 90f., 246, 268f.
 Rechtspersönlichkeit 10, 170, 315f., 350f.
 Rechtsschutz 308ff.
 Rechtsstaatsprinzip 199ff.
 Rechtsverhältnislehre 17
 Regierung
 – Verantwortlichkeit 184ff.
 Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation 96f., 250
 Repräsentation 174ff., 227, 258, 262, 305, 321
 – responsive 177ff.
 – symbolische 174ff.
 Responsivität s. Repräsentation
 Rundfunk
 – privater 78, 215f.
 – Rundfunkanstalt 30ff., 210, 248
 – Rundfunkfreiheit 210ff.
 – Rundfunkrat 76ff., 213f.
 – Staatsfreiheit 30
- Sachverständiger 54
 Sitzung 281
 Schulorganisation 71ff., 156f., 230f., 247
 – Elternbeirat 72
 – Lehrerkonferenz 73
 – Schülermitverantwortung 72f.
 – Schulkonferenz 74
 Selbststeuerung s. Steuerung
 Selbstverwaltung 63ff., 131ff., 138ff., 156, 218f., 248, 259
 Sitzung
 – Abstimmung 292f.
 – Ausschluß 285
 – Beschlußfähigkeit 289f.
 – Ladung 286
 – Niederschrift 298ff.
 – Öffentlichkeit 303ff.
 – Tagesordnung 286ff.
 – Vertagung 284
 Sozialversicherungsträger 65ff., 134f., 139ff., 231, 237, 259f., 263f.
 – Krankenkasse 66
 – Unfallversicherung 66f.
 Sparkasse 87f., 100
 Staatsgewalt 26ff.
 Staatsverwaltung, mittelbare 10
 Stelle 12
 Steuerung 19ff., 189f.
 – Fremdsteuerung 110, 111ff.
 – Selbststeuerung 110, 130ff., 194ff., 350, 355ff.
 Stichtenscheid 290
 Stiftung
 – öffentlich-rechtliche 84
 – privatrechtliche 148f.
 supranationale Hoheitsgewalt 345ff.
 suspensives Vetorecht 301f.
- Tätigkeitsbericht 342
 Team 48f., 127, 129
- Umweltgutachterausschuß 85f., 270
 unabhängige Verwaltungseinheit 142f., 237
 Unternehmen
 – gemischt-wirtschaftliches 39ff.
 – öffentliches 34f.

- Verein 104f., 148
- Verfahren
 - Fehlerfolgen 308
 - Ordnungsvorschrift 312
 - schriftliches 288
 - Verfahrensfehler 311ff., 320ff.
 - Verfahrensrecht 280ff.
- verselbständigte Verwaltungseinheiten s. Europäische Union
- Verwaltungsorganisationsrecht 8ff.
 - Konstitutionsfunktion 10ff.
 - Rechtsformen 24f.
 - Steuerungsfunktion 19ff.
- Verwaltungsrat 341ff.
- Verwaltungsreformen
 - in Baden 115ff.
 - in Frankreich 113f.
 - in Preußen 116ff.
- Volk 165f., 169f., 346
- Vollzug 181, 183
- Vorschlagsrecht 59
- Wahl 56ff., 262, 294
 - Abwahl 57f.
 - Friedenswahl 66, 69, 262f.
 - Mehrheitswahl 56f.
 - Verhältniswahl 56, 262
- Wasser- und Bodenverband 67f.
- Weisung 50f., 144, 185
- Weisungsfreiheit
 - Abgeordnete 177
 - Verwaltungseinheit 95, 96ff., 246f., 325, 344
- Wesentlichkeitstheorie 221, 241
- Wettbewerb 35, 128
- Wille 168ff., 191f.
- Wirtschaftlichkeit 35, 128
- Wissenschaftsfreiheit 217ff.
- Wissenschaftsrat 248

- Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit 91f., 269f.
- Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen 103f.
- Zuständigkeit 12, 239, 309ff., 318ff.
- Zweckverband 102f., 242, 356f.

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
Böhm, Monika: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
Brenner, Michael: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
Burgi, Martin: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
Claasen, Claus Dieter: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
Danwitz, Thomas von: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
Detterbeck, Steffen: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
Di Fabio, Udo: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
Enders, Christoph: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
Epping, Volker: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
Felix, Dagmar: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
Gröschner, Rolf: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
Groß, Thomas: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
Häde, Ulrich: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
Heckmann, Dirk: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
Hermes, Georg: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
Holzengel, Bernd: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
Huber, Peter-Michael: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
Kadelbach, Stefan: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
Korioth, Stefan: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
Kluth, Winfried: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
Lehner, Moris: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
Lücke, Jörg: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
Manssen, Gerrit: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
Masing, Johannes: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
Morgenthaler, Gerd: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band ****.
Morlok, Martin: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
Oeter, Stefan: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
Pauly, Walter: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
Publ, Thomas: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
Reinhardt, Michael: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
Rossen, Helge: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
Rozeck, Jochen: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
Schmidt-De Caluwe, Reimund: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
Schulte, Martin: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
Sobota, Katharina: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
Sodan, Helge: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
Sommermann, Karl-Peter: Staatsziele und Staatszielbestimmung. 1997. *Band 25*.
Trute, Hans-Heinrich: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
Volkmann, Uwe: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
Ziekow, Jan: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne von
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*

Mohr Siebeck

