

ULRICH HUFELD

Die Vertretung  
der Behörde

*Jus Publicum*

102

---

**Mohr Siebeck**

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 102



Ulrich Hufeld

# Die Vertretung der Behörde

Mohr Siebeck

*Ulrich Hufeld*, geboren 1967; Studium der Rechtswissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; Referendarexamen 1993; Assessorexamen und Promotion 1996; 2002 Habilitation; 2003 Professor für Staats- und Europarecht an der Deutschsprachigen Andrassy-Universität Budapest.

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

978-3-16-158017-8 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019  
ISBN 3-16-148131-3  
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2003 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 Sabon belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

## Vorwort

Dieses Buch denkt Verwaltung personal. Am Anfang stand die Annahme, daß Verwaltungshandeln nicht nur auf Normen, sondern auch auf Personen zurückgeht. Daraus ergab sich die Frage nach einem Verwaltungspersonenrecht. Im Zentrum der Untersuchung steht die These: Der Vertreter der Behörde handelt keineswegs (nur) als Bote des Parlaments oder als Bote des Ministers, auch nicht als Vorbote des Richters. Er handelt in und aus einer komplexen Organisation, der Teil-Einheit Behörde und deren Recht – Innenrecht –, in gewisser Selbständigkeit, als Repräsentant des Staates.

Ich habe das Buch in jener „Abhängigkeit“ verfaßt, die dem Juniorprofessor erspart bleiben soll. In Wirklichkeit habe ich in denkbar größter Freiheit geschrieben. Das verdanke ich meinem Habilitationsvater Professor Dr. Reinhard Mußgnug. Seinerseits dem akademischen Prinzip verpflichtet, hat er mir von 1996 bis 2002 akademische Freiheit ermöglicht, im Geiste der Ruperto Carola Heidelbergensis: semper apertus. Auch Professor Dr. Dr. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann hat mir Wege gewiesen, mit seinen Schriften, als Zweitgutachter und weit darüber hinaus. Beiden Lehrern bin ich dankbar verbunden; die Widmung dieses Buches kann nur eine deklaratorische sein.

Heidelberg, im Juli 2003

Ulrich Hufeld



# Inhaltsverzeichnis

## Erstes Kapitel: Verwaltungspersonenrecht

§ 1	<i>Verfassungsrechtliche Prolegomena</i> . . . . .	2
	I. Der Staat als Organisation und die Quis iudicabit-Frage . . . . .	2
	II. Die Bachofsche Formel und die Bettermannsche Gleichung . . . . .	6
	III. Anonymität und Identität der Verwaltungsperson in der Demokratie . . . . .	9
§ 2	<i>Verwaltungsrechtliche Prolegomena</i> . . . . .	14
	I. Systemfragen . . . . .	14
	II. Personen im Sinne des Gesetzes – Textbefund . . . . .	18
	III. Der Grundsatz der Selbstorganschaft . . . . .	21

## Zweites Kapitel: System der Behördenvertretung

§ 3	<i>Der planmäßige Vertreter der monokratischen Behörde</i> . . . . .	30
	I. Der Genotypus: Die Vertretung der Staatsanwaltschaft . . . . .	30
	1. Einheit und Unteilbarkeit der Behörde . . . . .	30
	2. Geschäftsverteilung, Devolution und Substitution . . . . .	32
	3. Befähigung und Unbefangenheit . . . . .	35
	4. Die Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft . . . . .	39
	II. Monokratische Behörde und zentripetale Vertretungsordnung . . . . .	42
	A. Das Ministerium . . . . .	42
	1. Minister und Ministerium, Willensbildung und Willens- bekundung . . . . .	42
	2. Ministerverantwortung . . . . .	47
	3. Zum Beispiel der „Fall Henrichs“ . . . . .	50
	4. Recht und Begriff der Zeichnung . . . . .	53
	5. Die Doppelfunktion des Zeichnungsrechts . . . . .	55

B. Das Finanzamt . . . . .	56
1. Eigenverantwortung und Zeichnungshierarchie im Innenverhältnis . . . . .	56
2. Rücksprache, Anruf und Vortrag . . . . .	61
3. Garantiefunktion der Unterschrift? . . . . .	62
4. Zurechnung und Zuordnung nach Automatisierung . . . . .	66
5. Innenrechtliche Umformierung wegen Befangenheit . . . . .	71
6. Der Prozeßvertreter . . . . .	75
C. Die monokratische Gemeindeverwaltung . . . . .	77
1. Der Bürgermeister – gebundener Alleinvertreter . . . . .	77
2. Bürgermeister und Beigeordnete im Innenverhältnis . . . . .	82
3. Einheit der Verwaltung – Vielfalt der Vertretungsordnung? . . . . .	85
4. Die Gesamtvertretung bei Verpflichtungserklärungen . . . . .	89
III. Gesichtspunkte der Geschäftsverteilung . . . . .	91
§ 4 <i>Der gesetzliche Verwaltungsbeamte</i> . . . . .	98
I. Chefsache, Unvertretbarkeit und Eigenhändigkeit im Prüfungsrecht . . . . .	98
1. Chefsache kraft Gesetzes – eine Fallstudie . . . . .	98
2. Unvertretbarkeit des Prüfers, Eigenhändigkeit der Prüfung . . . . .	102
II. Rechtsstaatliche Kriterien der gesetzlichen Personalisierung . . . . .	108
A. Art und Intensität des Grundrechtseingriffs . . . . .	108
1. ‚Einzelentscheider‘ . . . . .	108
2. ‚Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren‘ . . . . .	116
3. Positivität und Personalität . . . . .	118
B. Substitution richterlicher Funktionen? . . . . .	120
1. Behördenleitervorbehalt und Richtervorbehalt . . . . .	120
2. ‚Kompetenz‘, Neutralität, Kontrolle, Repräsentation . . . . .	124
C. Bedeutung der Sache . . . . .	129
1. Der Verwaltungsvertrag als Vollstreckungstitel . . . . .	129
2. ‚Tatsächliche Verständigung‘ im Besteuerungsverfahren als Rechtsschutzverzicht . . . . .	134
3. Zusage und Zusicherung . . . . .	139
4. Statusentscheidungen im Beamtenrecht . . . . .	144
III. Kompetenz-Kompetenz und Demokratieprinzip . . . . .	152
1. Legitimationsströme . . . . .	152
2. Der Behördenleiter als Legitimationsmittler . . . . .	154

IV. Thesen . . . . .	156
§ 5 <i>Die kollegiale Vertretung der Behörde</i> . . . . .	160
I. Kollegiale Vertretung in Präsidialverfassung . . . . .	161
1. Das Bundeskartellamt . . . . .	161
2. Die Regulierungsbehörde . . . . .	167
3. EG-Kommission – Kommissar – Kommissionsbedienstete . .	173
II. Die rechtsstaatliche Struktur der kollegialen Vertretung . . . . .	175
1. Prozedurale und personale Rationalität . . . . .	175
2. Formalisierung der Vertretungsordnung . . . . .	180
3. Das Kollegium zwischen Positivität und Personalität . . . .	184
4. Die G 10-Kommission . . . . .	187
5. Hanseatische Organisationsrationalität – eine (Grenz-)Fall- studie . . . . .	190
III. Das Personalprinzip (Thesen) . . . . .	191

### Drittes Kapitel: Dogmatik der behördlichen Vertretungsordnung

§ 6 <i>Das Mandat in der Behördenhierarchie</i> . . . . .	198
I. Organperson und Mandatar . . . . .	199
A. Der Mandant . . . . .	199
1. Theorie der Organperson . . . . .	199
2. Die Organperson als Mandant . . . . .	206
B. Der Mandatar . . . . .	210
1. Der Mandatar als Bote und Vertreter . . . . .	210
2. Der Mandatar als Repräsentant . . . . .	213
3. Die Prokura des innerbehördlichen Mandatars . . . . .	216
II. Der Kreis der Mandatare . . . . .	219
1. Das innerbehördliche Mandat als Grundfigur der Selbstorganisation . . . . .	219
2. Das zwischenbehördliche Mandat – Eingrenzung und Abgrenzung . . . . .	222
3. Die Prokura des zwischenbehördlichen Mandatars . . . . .	230
4. Der Selbsteintritt . . . . .	240
III. Mandat, Behördenprinzip und die Einheit der Verwaltung (Thesen) . . . . .	244

§ 7	<i>Das Organisationsgesetz</i>	249
	I. Gesetz und Behördenprinzip	249
	A. Die Organisationsgewalt im Bereich der Behörde	250
	1. Verteilung der Organisationsgewalt: ‚Organadäquanz‘ und ‚Wesentlichkeit‘	250
	2. Normativ-statische Grundordnung, autoritativ-dynamische Vertretungsordnung: Die Finanzverwaltung als Paradigma	256
	3. Behördenprinzip und Demokratieprinzip	263
	B. Das Behördenprinzip im Außenverhältnis	265
	1. Das Recht auf die gesetzliche Verwaltungsbehörde	266
	2. Die gesetzliche Vorausbestimmung über die Vertretungsmacht	268
	II. Gesetz und Personalprinzip	269
	1. Der fakultative Zugriff des Gesetzgebers auf die Behördenvertretung	269
	2. Obligatorischer Zugriff des Gesetzgebers auf die Behördenvertretung?	278
	3. Das Recht auf den gesetzlichen Verwaltungsbeamten	282
	4. Gesetzliche Ausdifferenzierung der Vertretungsmacht	285
§ 8	<i>Begriff der Vertretung</i>	287
	I. Definition der regulären Behördenvertretung	287
	II. Nicht-Vertretung als Ausgrenzungskategorie	290
	III. Das Problem der irregulären Behördenvertretung	292

## Viertes Kapitel: Typologie der Vertretungsfehler und Fehlerfolgen

§ 9	<i>Nicht-Vertretung und Vertretung ohne Vertretungsmacht</i>	294
	I. Privatakte, Amtsanmaßung und der ‚Wille der Behörde‘	294
	A. Private Nicht-Vertretung	294
	1. Staatsakt, Privatakt, Verwaltungsakt, Nichtakt	295
	2. Private Nicht-Vertretung, Sondervertretung und technische Hilfeleistung	299
	3. Si excessit, privatus est?	301
	B. Amtspersonen als Nicht-Vertreter	305
	1. Amtsmißbrauch und Amtsanmaßung	305

2. Der Bekanntgabewille . . . . .	314
3. Noch-nicht-Vertretung . . . . .	320
4. Vis absoluta und der Grenzfall der Nicht-Vertretung . . . . .	324
II. Vertretung ohne Vertretungsmacht . . . . .	324
A. Der Status des Vertreters ohne Vertretungsmacht . . . . .	324
1. Der Außen-Status – Abgrenzung von der Nicht-Vertretung . . . . .	324
2. Der Innen-Status – Mandatsverbot und Mitvertretung . . . . .	329
B. Machtlosigkeit als Fehlerfolge . . . . .	334
1. Unwirksame Erklärungen . . . . .	334
2. Nichtigte Verwaltungsakte . . . . .	337
3. Unverwertbare Daten . . . . .	344
III. Nicht-Vertreter mit Vertretungsmacht . . . . .	347
1. Der Nicht-Beamte . . . . .	347
2. Der Nicht-Standesbeamte . . . . .	349
 § 10 <i>Mißbrauch der Vertretungsmacht</i> . . . . .	 351
I. Mißbräuchliche Vertretung der zuständigen Behörde . . . . .	351
A. Der Mißbrauch der Vertretungsmacht und die Einheit der Behörde . . . . .	351
1. Folgenloser Mißbrauch im Zeichen des Behördenprinzips . . . . .	351
2. Der erkennbar ‚unlautere Vertreter‘ . . . . .	360
3. Der möglicherweise befangene Vertreter . . . . .	364
B. Mißbrauch der Vertretungsmacht im Zeichen des Personal- prinzips . . . . .	369
1. Die personenbezogene Klagbarkeit der Repräsentations- idee . . . . .	369
2. ‚Klagbarkeit der Repräsentationsidee‘ – Bewährung im Prozeß . . . . .	375
3. Das Recht auf den ‚ungesetzlichen‘ Verwaltungsbeamten? . . . . .	376
II. Die unzuständige Behörde als ‚Vertreterin mit Vertretungsmacht‘ . . . . .	380
1. Absolute und relative Unzuständigkeit . . . . .	380
2. Die behördenbezogene Klagbarkeit der Repräsentations- idee . . . . .	384
3. Das Recht auf die unzuständige Verwaltungsbehörde? . . . . .	386
III. Abschied von der Ultra-vires-Doktrin . . . . .	390
1. Können und Nicht-Können der vertretenen Behörde . . . . .	390

2. Der Nichtakt als Grenzkategorie des Verwaltungspersonen- rechts . . . . .	393
<i>§ 11 Kleine Typologie der Vertretungsfehler . . . . .</i>	<i>396</i>
<b>Fünftes Kapitel: Epilog: Grundlinien des Verwaltungspersonenrechts</b>	
Literaturverzeichnis . . . . .	405
Sachregister . . . . .	421

*Erstes Kapitel*

# Verwaltungspersonenrecht

## § 1 Verfassungsrechtliche Prolegomena

### I. Der Staat als Organisation und die *Quis iudicabit*-Frage

Der Staat ist die organisierte Allgemeinheit. Dieser Satz deutet eine teleologische Richtungsbestimmung an, die Zweckhaftigkeit des Staates, gerichtet auf das Wohl aller, auf das Gemeinwohl. Das beigegebene Attribut verweist auf ein Strukturmerkmal, das nicht nur den modernen Staat, sondern schlechthin jede Staatlichkeit auszeichnet: Der Staat ist eine Organisation.

Hinter dieser Beschreibung verbirgt sich eine normative Tendenz, womöglich eine Verheißung: Die Organisation verdränge, oder domestiziere wenigstens personale Herrschaft, rechtliche Verfeinerung der Organisation fördere den Staatszweck, „Herrschaft von Menschen über Menschen“ höre auf – kurz und formelhaft: Staatsbildung erscheint idealiter als Vorgang der Entmachtung durch Entpersonalisierung. Realiter setzt die Geschichte des modernen Staates mit eminenter Machtentfaltung absoluter Fürsten ein, und doch zugleich mit fundamentalen, historisch unhintergehbaren Unterscheidungen: Die Staatsidee scheidet Staatszwecke von fürstlich-selbstherrlich gesetzten Zwecken<sup>1</sup>, scheidet Staatsgewalt von persönlicher Gewalt. Der Fürst wird zum Organ, der König zum ersten Vertreter des Staates, aus seinen Dienern werden Staatsbeamte.

Otto Mayer beschrieb den Polizeistaat – entwicklungsgeschichtlich verortet zwischen den landesherrlichen Hoheitsrechten und dem Rechtsstaat – und die mit ihm heraufziehende Staatsidee wie folgt<sup>2</sup>: „Die *Polizei*, welche dem Ganzen den Stempel gibt, wird zu einer planmäßigen Bearbeitung des zur Verfügung stehenden Menschenmaterials, um es einem großen Ziele entgegenzuführen. Die *Staatsidee* tritt in den Vordergrund: nicht für sich und zur Geltendmachung eines ihm zustehenden Hoheitsrechtes nimmt der Fürst das alles in Anspruch, sondern im Namen des Gemeinwesens, das er vertritt. ... Die schrankenlos gewordene öffentliche Gewalt wird ausgeübt durch den Fürsten selbst und unter ihm in seinem Namen und damit zugleich im Namen des Staates durch verschiedenartiges Beamten-tum. ... Der *Fürst* ist der eigentliche Träger der ungeheuren Aufgabe der Verfolgung des Staatszweckes. Wäre es nach Menschennatur möglich, so würde er alles allein tun. So aber bleibt wenigstens der Grundsatz bestehen, daß kein Gegenstand staatlicher Verwaltung seiner unmittelbaren Tätigkeit entzogen ist<sup>3</sup>. Wichtigere Dinge sind ihm vorbehalten, min-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Zachariä*, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 1839, S. 414.

<sup>2</sup> Deutsches Verwaltungsrecht, 1924, S. 38ff. (Hervorhebungen dortselbst).

<sup>3</sup> Siehe zur innerbehördlichen Devolution u. § 3 I 2, zum Selbsteintritt u. § 6 II 4.

der wichtiger bemächtigt er sich, wie sie gerade seine Aufmerksamkeit erregen<sup>4</sup>. ... Das *Beamtentum* erhält seinen Anteil an Besorgung der Staatsgeschäfte durch den Fürsten zugewiesen. ... Nach außen aber, dem Untertanen gegenüber, vertreten sie den Fürsten und durch ihn den Staat und sind innerhalb des Spielraums ihres Auftrags und ihrer Vollmacht ebendeshalb rechtlich unbeschränkt<sup>5</sup>.“

Als Organisation fügt sich der Staat gleichsam von Natur aus der konstitutionellen Machtbegrenzungsidee<sup>6</sup>. Auch historisch versöhnt sich die Staatsidee mit der Rechtsidee. Am Anfang der modernen Entwicklung steht im 18. Jahrhundert die Lehre vom Fiskus, die das Staatsvermögen für Staatszwecke vom Privatvermögen des Landesherrn separiert und die Staatsperson als vermögensfähige Person des Zivilrechts angreifbar macht<sup>7</sup>. Die Idee der ‚Staatsouveränität‘ konstruiert den Staat als öffentlichrechtliche Person „über den Menschen“<sup>8</sup>. Die Verfassungsidee erhebt zum rechtsstaatlichen Programm, daß Gesetze und nicht Menschen herrschen – und dieses Versprechen lebt fort im Verfassungsstaat der Gegenwart<sup>9</sup>.

Erübrigt also der geschlossene Verfassungsstaat die alte *Quis iudicabit*-Frage, weil in der Einheit vollorganisierter Staatlichkeit nur mehr eine juristische Staatsperson figuriert, alle natürlichen Personen aber als Organe in der Staatsorganisation ihrer Persönlichkeit verlustig gehen? Immerhin: Das Grundgesetz kennt die „Abgeordneten des Deutschen Bundestages“ (Art. 38 Abs. 1 Satz 1), und die rechtsprechende Gewalt „ist den Richtern anvertraut“ (Art. 92 Halbs. 1); beiläufig tauchen Verwaltungsbeamte auf (z. B. Art. 36 Abs. 1 Satz 1). Die Rede von einer „Richterpersönlichkeit“ klingt vertraut. Demgegenüber erscheint „Gesetzgebungsperson“ als Unwort. Wenn ein Mitglied des Deutschen Bundestages, wie es in den 1990er Jahren gelegentlich vorkam, seinen Redebeitrag im

<sup>4</sup> Zum Vorbehalt der Hierarchie (Zeichnungsvorbehalt) u. § 3 II A 4.

<sup>5</sup> Zur Prokura der Behördenvertreter u. § 7 I B 2 und II 4.

<sup>6</sup> *Isensee*, in: HStR I, § 13 Rdnr. 57: „In der Idee der Verfügbarkeit und Machbarkeit ist die der Verfaßbarkeit angelegt: daß die Organisation des Staates mit dem Instrumentarium des Rechts erfolgt und der Organisationsplan in einem Verfassungsgesetz beurkundet und verbindlich gemacht werde“; *Hasso Hofmann*, JZ 1999, 1065 (1069f.). – *Abbé Sieyès*, Was ist der dritte Stand?, in: ders., Politische Schriften 1788–1790, 1981, S. 117 (166): „So existiert die Körperschaft der Stellvertreter, der die gesetzgebende Gewalt oder die Ausübung des gemeinschaftlichen Willens anvertraut ist, nur in der Art und Weise, wie die Nation es bestimmt hat. Ohne solche Verfassungsbestimmungen ist sie nichts; nur durch sie kann sie handeln, lenken und befehlen.“

<sup>7</sup> Zum Anteil des Fiskus an der „Persönlichkeitsentwicklung“ des Staates und zur Ungleichzeitigkeit von fiskalstaatlicher und hoheitsstaatlicher Entwicklung *Mußnug/Hufeld*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 134 Rdnr. 10ff. (Nachw.).

<sup>8</sup> So *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, 1992, S. 108, mit Blick auf *Albrechts* Maurenbrecher-Rezension. *Stolleis* schildert das Konzept der ‚Staatsouveränität‘ als Ausweg aus dem dualistischen Dilemma von Fürst und Volk im Vormärz (ebda S. 106ff.).

<sup>9</sup> *Paul Kirchhof*, in: HStR I, § 19 Rdnr. 21; *Isensee*, in: FS Heymanns Verlag (1995), S. 571 (582ff.).

Plenum mit der Wendung einleitet „Wir als Gesetzgeberinnen und Gesetzgeber ...“, so wird darin niemand eine staatsrechtlich plausible Identitätsbestimmung erkennen<sup>10</sup>. Der gängige Anspruch der Interpreten, das Gesetz besser zu verstehen als seine Urheber, setzt die Ablösung des Gesetzes vom Gesetzgeber und erst recht von den Personen voraus, die hinter den – wie formuliert wird – „sich“ selbst „konstituierenden“ Gesetzgebungsorganen als Mediatisierte verschwinden. Die Verdrängung der konkret-persönlichen Normschöpfer macht nicht einmal vor der historischen Auslegung halt, wenn die genetische Interpretation als historische Auslegung im weiteren Sinne mit traditioneller Interpretation (historische Auslegung im engeren Sinne) konkurriert<sup>11</sup>.

Die erste, auf die Erste Gewalt bezogene Antwort lautet: Auch das Gesetz geht auf Personen zurück. Aber die Distanzierung von „Gesetzgebungspersonen“ fällt leicht, weil sie die Rechtsform der Distanz handhaben. Gegeben von der Allgemeinheit selbst im Plebiszit oder von Vertretern des ganzen Volkes, bleibt das Gesetz als allgemeines auch gegenüber seinen Adressaten auf Distanz. Der mit der Allgemeinheit des Gesetzes verbundene Distanzschutz entschärft die *Quis iudicabit*-Frage<sup>12</sup>. Dann aber stellt sich eben diese Frage in aller Schärfe für die Einzelfall-Gewalten, einerlei ob sie gesetzesfrei agieren oder als Interpreten und Anwender des Gesetzes jene Distanz überbrücken. Hier scheint jeder Ausweg verstellt. Wer einmal mit dem Strafrichter, Standesbeamten oder Vollzugspolizisten in Kontakt kommt, wird fortan zugeben, daß die Staatsorganisation des leibhaftigen Justiz- und Verwaltungspersonals nicht entraten will.

Für die Dritte Gewalt allerdings hält das Verfassungsrecht eine Norm bereit, die das Justizpersonenrecht fundamementiert, von daher die Verwiesenheit des Staates auf Personal bekräftigt, aber zugleich willkürliche Personalisierung strikt unterbindet: die Garantie des ‚gesetzlichen Richters‘. „Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden“, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Das ist eine ingeniose Verteidigung der Organisationsidee gegen allzu menschliche Bestrebungen. Das *Prinzip der Vorausbestimmung*, das die Norm festschreibt, verhindert Personenwillkür insofern, als der Fall zum Richter kommt und nicht umgekehrt der Richter zum Fall. Der ungesetzliche Richter begegnet als Unperson von Verfassungen wegen. Der rechtsuchende Bürger muß nicht befürchten, „sich einem Richter gegenüberzusehen, der *mit Blick auf seinen Fall und seine Person bestellt* worden ist“<sup>13</sup>. Der *iudex ad hoc* ist nicht der gesetzliche Richter. Schon der Begriff bekundet, daß der Richter, mag er auch als solcher durchweg für konkrete

---

<sup>10</sup> BVerfGE 90, 286 (342) – AWACS: „Der Bundestag ist nicht lediglich die Summe seiner Mitglieder ...“.

<sup>11</sup> Siehe dazu *Brugger*, in: AöR 119 (1994), S. 1 (26f.).

<sup>12</sup> Abgesehen von der Gesetzgebung in eigener Sache. Dazu *Isensee*, *Nemo iudex in causa sua* – auch nicht das Parlament?, in: FS Schiedermaier (2001), S. 181 ff.

<sup>13</sup> BVerfGE 95, 322 (327) – Spruchgruppen; *Maurer*, in: FS BVerfG (2001), Bd. 2, S. 467 (494 ff.).

Fälle zuständig sein, als ‚gesetzlicher‘ an der Rechtsform der Distanz und deren Abstraktionsleistung teilhat. Insoweit also Distanzschutz auch in der Justiz.

Nichts davon im Bereich der Zweiten Gewalt. Offenbar denkt niemand daran, einem institutionellen Gesetzesvorbehalt auf Personenebene das Wort zu reden oder den Verwaltungsbeamten als Richter i.S. des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen und von dort auf einen ‚gesetzlichen Verwaltungsbeamten‘ zu schließen. Nicht die Analogie, sondern der Umkehrschluß gründiert das Verwaltungspersonenrecht<sup>14</sup>. Nur der *iudex ad hoc*, nicht der *magistratus ad hoc* hat die Verfassung gegen sich. Steht damit ein verfassungsrechtliches Versäumnis zur Diskussion? Oder das *Proprium* der Exekutive: „Verwaltung – immer eine Form Persönlicher Gewalt“ und „Persönliche Gewalt als ‚menschliche Herrschaft‘“<sup>15</sup>? Wer übt sie aus?

Diese *Quis iudicabit*-Frage scheint nach allen Seiten offen. Sie stellt sich auch *nach* Wahrnehmung der Personalgewalt, als Thema der Organisationsgewalt<sup>16</sup> und Geschäftsleitung in der personell ausgestatteten und damit handlungsfähigen, aber noch nicht auf die Entscheidung im Einzelfall hin formierten Behörde. Insbesondere ist die Verdrängung des geschäftsplanmäßig zuständigen Beamten und die Einsetzung des *magistratus ad hoc* – abgesehen von sachfremden, persönlich-schikanösen Eingriffen in die Geschäftsverteilung – eine Maßnahme der Organisationsgewalt, nicht der Personalgewalt. Wäre nicht gerade hier weiteres Terrain zu gewinnen für die Organisationsidee, wenn der ‚gesetzliche Verwaltungsbeamte‘ Einzug hielte? Die *Quis iudicabit*-Frage wäre immerhin auf dem Niveau des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG geklärt und das Problem der Persönlichen Gewalt leichter erträglich. Das weitere besorgt das *organisierte Amt*: „Die alte republikanische Idee, daß Gesetze herrschen sollen und nicht Menschen, reibt sich an der staatlichen Wirklichkeit: daß die Gesetze nicht aus sich selbst heraus herrschen, sondern daß sie der Menschen als Mittler bedürfen, die sie interpretieren und anwenden. Doch zwischen dem Ideal der Herrschaft der Gesetze und der realen Verwiesenheit auf Interpretation und Vollzug vermittelt das staatlich or-

<sup>14</sup> BVerfGE 8, 155 (167f.); *Köttgen*, in: VVDStRL 16 (1958), S. 154 (177); *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 265; *Mußgnug*, Das Recht auf den gesetzlichen Verwaltungsbeamten?, 1970, S. 9ff., sowie – alle mit Verweis auf *Mußgnug*, a.a.O. – BFHE 133, 340 (344); *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, 1973, S. 437 Fn. 1; *Dürig*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 48 Fn. 1; *Paul Kirchhof*, in: VerwArchiv 66 (1975), S. 370 (382); *Schnapp*, in: AöR 105 (1980), S. 243 (275); *v. Mutius*, NJW 1982, 2150 (2155); *Rasch*, DVBl. 1983, 617 (618); *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 60; *Isensee*, in: FS Schiedermaier (2001), S. 181 (184); *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 2002, Rdnr. 94; *Bonk/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 Rdnr. 5; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 20 Rdnr. 64. Kritik am Umkehrschluß bei *Schenke*, in: VerwArchiv 68 (1977), S. 118 (130).

<sup>15</sup> Überschriften bei *Leisner*, Demokratie, 1998, S. 837 und 852.

<sup>16</sup> Abgrenzung Personalgewalt und Organisationsgewalt: *Lecheler*, Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherren, 1977, S. 74ff., S. 135 zum Geschäftsverteilungsplan.

ganisierte Amt, das angelegt ist auf den dienenden Gehorsam des Interpreten, auf Versachlichung und Entsubjektivierung.“<sup>17</sup>

Daß die Verfassung das Prinzip der Vorausbestimmung im Bereich der Verwaltung nicht gebietet, bedeutet nicht, daß sie es *verbietet*. Der Frage, ob die Sache der Verwaltung mit einem ‚gesetzlichen Verwaltungsbeamten‘ gewönne, oder ganz im Gegenteil mit dem Recht freier Selbstformation, geben zwei prägnante Stellungnahmen Kontur: die Bachofsche Formel und die Bettermannsche Gleichung, auf den ersten Blick gegensätzliche Positionen an den Rändern des Spektrums.

## II. Die Bachofsche Formel und die Bettermannsche Gleichung

Sie rekurren auf die Funktionen der Verwaltung und auf ihr Verhältnis zur Rechtsprechung:

„In dem Umfang, in dem die Verwaltung Rechtsschutzfunktionen übernimmt, tritt an die Seite des ‚gesetzlichen Richters‘ notwendig auch der ‚gesetzliche Verwaltungsbeamte‘.“<sup>18</sup> (Bachofsche Formel)

„Es gilt die Gleichung: *je mehr und je bessere Verwaltungsgerichtsbarkeit, desto weniger Justizförmigkeit der Verwaltung!* Die Fesselung der Verwaltung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf der einen Seite bringt ihr auf der anderen Seite einen Zuwachs an Freiheit: nämlich zu raschem, rationellem und formlosem Vorgehen.“<sup>19</sup> (Bettermannsche Gleichung)

Bachof hat freilich vorab klargestellt, daß er einer justizförmigen Gestaltung des Verwaltungsverfahrens nicht das Wort reden will<sup>20</sup>. Und Bettermann seinerseits hat die Gleichung auch in ihrer umgekehrten Fassung gelten lassen: Je weniger Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährt werde, um so mehr müsse das Verwaltungsverfahren verfürmlicht und verprozessualisiert werden<sup>21</sup>.

Der Rekurs auf die Funktionen der Verwaltung überzeugt; die Bezugnahme auf das Verhältnis zur Justiz fordert indessen verfassungsrechtliche Kritik heraus. Das Grundgesetz stellt mit der Rechtsschutzgarantie keinen Freibrief für legerere Verwaltung aus. Ein Signal, das den Verwaltungsbeamten freistellte in der Erwartung, daß sich nach ihm noch einmal ein Richter der Sache des Bürgers annehme, wiese in die falsche Richtung. Vielmehr hat der Verwaltungsbeamte zu

<sup>17</sup> *Isensee*, in: HStR I, § 13 Rdnr. 127. Vgl. *Leisner*, Demokratie, S. 845: „Entpersönlichung“ im modernen Berufsbeamtentum – „Doch manche Züge Persönlicher Gewalt trägt es auch heute noch weiter, in die normativ herrschende Demokratie hinein.“

<sup>18</sup> *Bachof*, in: VVDStRL 16 (1958), S. 266 (Diskussionsbeitrag).

<sup>19</sup> *Bettermann*, in: VVDStRL 17 (1959), S. 118 (168f., Hervorhebungen dort). Auf dieser Linie auch *Mußnug*, in: Hill (Hg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, 1989, S. 23 (40).

<sup>20</sup> *Bachof*, in: VVDStRL 16 (1958), S. 265.

<sup>21</sup> *Bettermann*, in: VVDStRL 17 (1959), S. 118 (169).

unterstellen, daß er letztverbindlich entscheidet; daß der Bürger nicht erst Richterpersönlichkeiten, sondern auch Verwaltungspersonen, ja überhaupt staatlicher Autorität vertraut; daß der Bürger womöglich ein langwieriges, unwirtschaftliches oder sonst risikobehaftetes Gerichtsverfahren scheut; daß der Bürger eine Rechtsmittelfrist versäumt oder aus anderen Gründen seine Rechte falsch beurteilt; und, auch wenn ein Gerichtsverfahren nachfolgt: das Gericht kassiert rechtswidrige Verwaltungsakte, nicht aber rechtmäßige Verwaltungsakte minderer Qualität. Die Verwaltung schuldet dem Bürger kein teilwertiges und ergänzungsbedürftiges, sondern ein vollständiges und vollwertiges Verfahren: Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG. Die Funktionen der Verwaltung sind nicht im justiziellen Gegenlicht, sondern eigenständig zu bestimmen.

Ihr Auftrag geht von Verfassungs wegen dahin, immer und unter allen Umständen ihrer ‚Bewirkungsfunktion‘ und ihrer ‚Rechtsschutzfunktion‘<sup>22</sup> gerecht zu werden. Sie erfüllt ihren Auftrag zudem weder voll determiniert noch voll kontrolliert. Insbesondere ist dem Verwaltungsbeamten Sachverhaltsermittlung und Norminterpretation aufgegeben. „Der Verwaltungsakt gilt nicht darum, weil er die Emanation einer Norm wäre, sondern weil die staatliche Autorität ihm Geltung gibt.“<sup>23</sup> Daraus ergibt sich eine erste Arbeitshypothese: Entsprechungen wie Ermessensverwaltung/Vertretung und dann gebundene Verwaltung/Botschaft kommen nicht in Betracht. Administrative Staatswillensbildung – Vertretung der Behörde – findet immer statt, sie ist praktisch niemals nur Botschaft. Der Vertreter der Behörde ist weder Bote des Parlaments noch Vorbote des ‚gesetzlichen Richters‘.

Die Frage nach dem ‚gesetzlichen Verwaltungsbeamten‘ ist damit noch nicht beantwortet. Die administrative Doppelfunktion, wie sie auch in der Bachofschenschen Formel anklingt, sperrt sich aber doch ersichtlich gegen eine Vereinseitigung nach dem Modell des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Die ‚Rechtsschutzfunktion‘ einem ‚gesetzlichen Verwaltungsbeamten‘ anzuvertrauen, liegt nahe, und die ‚Bewirkungsfunktion‘ mag eher dem magistratus ad hoc zuzutrauen sein. Aber auch diese Formel greift zu kurz, wenn und weil der Verwaltungsbeamte in jeder Organisationsfashion auf die administrative Doppelfunktion verpflichtet bleibt. Hier zeichnet sich eine – von Verfassungs wegen vielleicht auf Ressort- und Behörden-, aber nicht auf der Personenebene eingeschränkte – Bandbreite der Gestaltungen ab, aber auch die Notwendigkeit der organisationsrechtlichen Gestaltung, um dem oben zitierten<sup>24</sup> Vertrauen in das organisierte Amt eine festere, nicht nur amtsethische Grundlage zu geben. Dem Konzept unverrückbarer Vorausbestimmung steht auf der anderen Seite des Spektrums die theoretische

---

<sup>22</sup> Begriffe im Anschluß an *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, 533 (535): Schutzauftrag und Bewirkungsauftrag.

<sup>23</sup> *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, S. 224. Vgl. *Leisner*, Demokratie, S. 839: „Im Verwaltungsakt setzt sich die Persönlichkeit des Anordnenden fort, nicht nur die Norm durch.“

<sup>24</sup> Oben im Text bei Fn. 17.

Möglichkeit gegenüber, daß sich die Behörde in permanenter Bewegung mit Blick auf jeden Einzelfall neu formiert. Der Verfassung läßt sich entnehmen, daß die Legislative nicht jede administrative Tätigkeit vor- und die Justiz nicht jeden Verwaltungsvorgang nachjustieren soll. Wenn aber in der Zweiten Gewalt Elemente der Selbstorganisation und Selbstkontrolle zusammenkommen mit einem jedenfalls teilweise selbständig zu erfüllenden Gestaltungsauftrag in der Sache, spricht alles dagegen, daß die Verwaltung in der Anlehnung an Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ein aufgabenehtsprechendes und systemgerechtes Prinzip findet.

So ist denn – im Sinne der Bettermannschen Gleichung, aber in der Erwartung, daß das Verwaltungsverfahren *keine* Fortsetzung im Verwaltungsprozeß findet – nach den Vorzügen ungebundener Selbstformation behördlichen Personals zu fragen. Jener „Zuwachs an Freiheit: nämlich zu raschem, rationellem und formlosem Vorgehen“ mag ein Wert der ‚Bewirkungsfunktion‘ sein (vgl. § 10 VwVfG zur „Nichtförmlichkeit“ des Verfahrens). Er kann aber gerade auch dem Rechtsschutz des Bürgers zugute kommen, eine Präzision ermöglichen, die dem starren System der Vorausbestimmung fremd bleiben muß. Vielleicht „schlägt das gerichtsverfassungsrechtlich egalitäre Recht auf den gesetzlichen Richter für den rechtsunterworfenen Bürger dialektisch um in ein Unterworfenensein unter mögliche Ungleichbehandlungen“<sup>25</sup>, etwa weil der ungesetzliche Richter Z den Fall des Bürgers X durchschaut und auf der Linie der ständigen Rechtsprechung entschieden hätte, der gesetzliche Richter Y indessen die Besonderheiten des Falles erkennt und falsch entscheidet. Dem setzt behördliche Geschäftsverteilung das Ideal entgegen, daß der Beamte Y den Beamten Z beteiligt („Mitzeichnung“) oder seine Substitution durch Z veranlaßt.

Bei Carl Schmitt findet sich ein Satz, der wie eine Replik auf Dürigs Warnung vor dem Unterworfenensein unter mögliche Ungleichbehandlungen des gesetzlichen Richters wirkt, freilich einer frühen Schrift aus dem Jahre 1912 entstammt, dort als Kernthese präsentiert: „Eine richterliche Entscheidung ist heute dann richtig, wenn anzunehmen ist, daß ein anderer Richter ebenso entschieden hätte.“<sup>26</sup> Dieser Satz sucht die Lösung des Problems subjektiver Interpretationsfreiheit in der Entsubjektivierung. Er verträgt sich mit dem in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG fixierten Justizpersonenrecht. Das Verwaltungspersonenrecht öffnet sich demgegenüber einer anspruchsvolleren Hypothese: Eine behördliche Entscheidung ist heute dann richtig, wenn anzunehmen ist, daß kein anderer Verwaltungsbeamter ebenso gut entschieden hätte.

So rückt das Verwaltungspersonenrecht in einen rechtsstaatlichen Zusammenhang, in dem der Staat als Form der Rationalisierung des öffentlichen Lebens erscheint: durch „Begründung und Zuordnung der Kompetenzen und die Regelung der Wahrnehmung dieser Kompetenzen“, um „die staatlichen Aufga-

<sup>25</sup> Dürig, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 48.

<sup>26</sup> Carl Schmitt, Gesetz und Urteil, 2. Aufl. 1969, S. 71.

ben zweckmäßig und effektiv zu erfüllen“<sup>27</sup>. Schutz durch Organisation und Verfahren, „Ermöglichung der Tendenz zu Sach- und Gemeinwohrlichtigkeit“<sup>28</sup> gilt als Allgemeinplatz in der Grundrechtsdiskussion. Dort selbst ist zwar vielfach von „organisatorischen Strukturen“ die Rede<sup>29</sup>, kaum jedoch von den Personen, die diese Strukturen beleben. Abstraktes Denken steht freilich in der besten Rechtsstaatstradition. Der Rechtsstaat vertraut von Anfang an entschieden auf die Allgemeinheit des Gesetzes. Sie ist ihm nicht nur Allgemeinwille, sondern auch staatsbürgerliche Freiheit, indem die Zustimmung der Volksrepräsentation das Prinzip der Freiheit und die Subjektstellung des Bürgers wahr<sup>30</sup>. So verbinden sich mit dem Rechtsstaat eher abstrakte und „strukturelle“ Muster, und für den *Rechtsstaat im Einzelfall* stehen das möglichst vollzugsfertige allgemeine Gesetz und der gesetzliche Richter. Konsequenterweise verweigert die Justiz dem Kläger den „(angeblich) ‚sachnäheren‘ Richter“<sup>31</sup>.

Verkörpert demgegenüber der magistratus ad hoc – mit Blick auf die Sache des Bürgers in ihrer Besonderheit – die *Demokratie im Einzelfall*?

### III. Anonymität und Identität der Verwaltungsperson in der Demokratie

Aus einer Gerichtsreportage: „Warum tötet ein Arbeitsloser einen Arbeitsamtsdirektor? Der Staatsanwalt sagte am Freitag, als der Prozeß vor dem Verden Landgericht begann, die Tat sei aus Haß und Wut erfolgt und weil der Angeklagte den Entschluß gefaßt habe, den Direktor als Symbol des Arbeitsamtes und der ganzen Gesellschaft zu töten. Deshalb plädiert er auf Mord. Der Angeklagte sagt, der Direktor sei seine letzte Hoffnung in einer Situation gewesen, die ihn bis ins Herz geängstigt habe. Als er seine Hoffnung enttäuscht sah, habe er nicht mehr gewußt, was er tat. Das hieße Totschlag, unter Umständen gar Schuldunfähigkeit.“<sup>32</sup>

Auch der demokratische Staat kommt nicht umhin, zwischen Kompetenz und Inkompetenz zu unterscheiden. Mag auch alle Staatsgewalt vom Volk ausgehen, so bekundet das Volk schon mit seiner Bereitschaft zur Staatlichkeit, nicht alle Rechtsakte – jedes Gesetz, jeden Verwaltungsakt, jedes Urteil – selbst zu setzen; es teilt sich mit den *besonderen Organen* in die Ausübung der Staatsgewalt

<sup>27</sup> Zitate: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995 (Neudruck 1999), Rdnr. 190.

<sup>28</sup> Überschrift bei *Denninger*, in: HStR V, § 113 vor Rdnr. 34–36.

<sup>29</sup> *Denninger*, in: HStR V, § 113 Rdnr. 34–36.

<sup>30</sup> Vgl. *Böckenförde*, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: FS Arndt (1969), S. 53 (58f.).

<sup>31</sup> BVerwG, NJW 1980, 2426; BVerwGE 81, 226 (228): Unzulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage bei Erledigung vor Klageerhebung, wenn das verwaltungsgerichtliche Verfahren der Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses dient.

<sup>32</sup> FAZ Nr. 180 v. 6. 8. 2001, S. 37. Das Landgericht Verden verurteilte den Angeklagten wegen Totschlags zu zwölf Jahren Freiheitsstrafe (FAZ Nr. 187 v. 14. 8. 2001, S. 9 und 45).

(Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Diese Gewaltenteilung gehört zum Wesen der Demokratie. Daraus erklärt sich der nur scheinbar überraschende Satz: „Versteht man unter Volk als Ganzes einhundert Prozent der Bevölkerung, dann ist Demokratie ein Verfahren, in dem, beginnend mit dem Staatsangehörigkeitsrecht und dem aktiven Wahlrecht, so lange immer mehr Leute von der Mitbestimmung *ausgeschlossen* werden, bis entscheidungsfähige Gremien entstehen“<sup>33</sup>. Das Ausschlußverfahren findet notwendig statt, bei Ausübung der Staatsgewalt. Die Aufgabe demokratischer Staatsorganisation geht dahin, diese Notwendigkeit mit der ungeteilten und unteilbaren Trägerschaft des Volkes (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) zu verklammern und einen demokratischen Zurechnungszusammenhang herzustellen. Folgende Topoi kommen in Betracht:

- organisierte Arbeitsteilung;
- Hierarchie;
- das Prinzip des Amtes und das
- Leistungsprinzip.

Die Demokratie bringt das Prinzip der Arbeitsteilung aus der gleichen Not hervor, die den absoluten Fürsten auf Diener, den konstitutionell gebundenen Monarchen auf „Staatsdiener“ zurückgreifen ließ. Je größer der Staat, je mehr, regiert auch in der Demokratie das Gesetz der großen Zahl. Sie kann nicht den „Verwaltungsapparat“ entbehren, der die Masse der notwendigen Verwaltungsentscheidungen bewältigt. Eine für das Volk personell noch überschaubare Vertreterversammlung, etwa in der Größe eines Parlaments, wäre außerstande, alle exekutivischen Staatsakte ohne Gehilfen zu erledigen. Soweit sich Arbeitsteilung ausbreitet, verwalten aus der Sicht der Staatsbürger regelmäßig anonyme, nicht näher identifizierte Amtsträger. Persönliche Amtspublizität erlangen die Amtspersonen an der Spitze der Exekutive, die Verantwortung tragen und Vertrauen suchen in unmittelbarer Beziehung zum Parlament (Art. 65, 67, 68 GG). Verwaltungspersonen treten allenfalls sehr kurzfristig als Urheber einer spektakulären und skandalisierten (Fehl-)Entscheidung in das Licht der Öffentlichkeit. In aller Regel verbleiben sie im Schatten des Ministers und im Dunkel der Anonymität. Die „Organisation Gehlen“, das „Amt Blank“<sup>34</sup> und die „Gauck-Behörde“<sup>35</sup> stehen, wenn überhaupt, für solche Ausnahmen, die die Regel bestätigen, insbesondere die aus der Organisationsidee abgeleitete Regel, daß Amtspersonen kommen und gehen, Ämter jedoch bestehen. So entspricht die bürokratische Anonymität des Verwaltungspersonals vorderhand seiner Rolle in der Staatsorganisation: Funktionalität vor Identität.

<sup>33</sup> Roellecke, in: FS Quaritsch (2000), S. 15 (28, Hervorhebung dort).

<sup>34</sup> Winkler, Der lange Weg nach Westen, 2000, S. 146.

<sup>35</sup> Robers, Joachim Gauck. Die Biografie einer Institution, 2000, S. 120ff., 164ff. *Simitis*, Die „Gauck-Behörde“: Drei Jahre danach, NJW 1994, 99: „... identifiziert man die Behörde mit ihrem Leiter und gibt so jene eigentlich selbstverständliche Trennung zwischen institutionalisierter öffentlicher Aufgabe und wechselnder persönlicher Besetzung auf. Kein Zufall freilich. ...“

## Sachregister

- Abteilungsleitervorbehalt 109, 271f.  
Administrative Normvervollständigung 118, 192  
Amt 201, 282 *s.a.* „Verantwortung“  
„Amt Blank“ 10  
Amt und Gesetz 11, 399ff.  
Amtmann und Jedermann 291f.  
Amtsanmaßung  
– der Amtsperson 305ff., 394f., 396  
– der Privatperson 294ff., 396  
Amtsanwalt 36f., 269, 286, 334ff.  
Amtshilfe 22f., 224, 230ff.  
Amtsmißbrauch 305ff., 351ff.  
Amtspersonen-Status 291, 303f., 324f., 394f., 396  
Anscheinsvollmacht 311  
Amtsprinzip 5f., 7, 10ff., 24  
Arbeitssteilung 10, 92f., 96, 100, 106, 154, 315, 319  
Automatisierung 66ff.
- Bachofsche Formel 6f., 35, 107, 126, 169  
Befähigung (der Verwaltungsperson) 35ff., 94f., 106f., 112f., 161, 176f., 179, 189, 276, 286  
Befangenheit 38f., 48ff., 71ff., 103, 162, 183  
– Fehlerfolgen 364ff.  
– und „Machterhalt“ 364, 366  
Behörde  
– absolute Unzuständigkeit 380ff.  
– als Einheit *s. Einheit der Behörde*  
– Handlungsfähigkeit 92ff., 299  
– Können und Nicht-Können 390ff.  
– kollegiale 160ff.  
– monokratische 42ff., 79f., 82, 113, 154f., 203  
– als Organisation 194f., 202, 204  
– personalistische Struktur 204, 206  
– relative Unzuständigkeit 382ff.  
– Selbstorganisation *s. dort*  
– ‚Wille der Behörde‘ 314ff., 320ff.  
Behördenchef  
– und Behörde 30ff., 42ff.  
– Gemeinwohlverantwortung 155  
– Geschäftsleitungsgewalt *s. dort*  
– als gesetzlicher Verwaltungsbeamter 154ff., 256, 264  
– Kompetenz-Kompetenz 154f., 158f., 206, 272  
Behördenleiterprinzip 44, 75f., 86, 158  
– und Behördenprinzip 95f.  
– und Legitimationsvermittlung 154ff., 264f.  
Behördenleitervorbehalt 109ff., 117, 123f., 149, 151, 285  
– und Behördenapparat 114f., 121  
– im Disziplinarrecht 329  
– gesetzliche Schematisierung 270ff.  
– im Polizeirecht 111ff., 114f., 127f., 344  
– Präventivwirkung 346  
– und Richtervorbehalt 120ff.  
Behördenprinzip  
– im Außenverhältnis 265ff., 352, 360ff.  
– und Behördenleiterprinzip 95f.  
– und Demokratieprinzip 263ff.  
– und Einheitsprokura 268f., 327  
– und Entscheidungsrichtigkeit 257f., 261f.  
– und Gesetz 249ff.  
– und Hierarchieprinzip 240, 242, 247f., 402  
– und Mißbrauch der Vertretungsmacht 351ff.  
– und Personalprinzip 188, 192f., 334, 380  
– als Prinzip der konkreten Kompetenz 265, 387f.  
– und Selbstorganschaft 256, 402f.  
Behördenzuständigkeit  
– als Außenrecht 267, 380  
– und Entscheidungsrichtigkeit 257f.  
– Exklusivität 260  
– Fehlerfolgen 380ff.  
– unter Gesetzesvorbehalt 256ff., 380  
– als Kern des Behördenprinzips 258, 403  
Beigeordnete (des Bürgermeisters) 78ff., 82ff., 87, 211  
Beiordnung 221, 291, 395  
Bekanntgabe 322f., 341, 396

- Bekanntgabewille 314ff., 320ff.  
 – Erklärungstheorie 314f., 321  
 – Willenstheorie 314, 316  
 Beleihung 21, 294  
 Bettermannsche Gleichung 6ff.  
 Beurteilungsermächtigung 100f., 106  
   Fn. 37, 121f., 184ff., 375  
 Botenschaft 7, 11, 23, 48, 59, 62, 95, 153,  
 195, 210ff., 383  
 – durch Private 21, 26, 295  
 – durch Nicht-Vertreter 396  
 Bürgermeister 77ff., 338f., 365f., 376ff.  
 Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs-  
   wesen 163, 180f.  
 Bundesgrenzschutz 108, 111, 230, 261  
 Bundeskartellamt 161ff., 180f., 280  
 Bundeskriminalamt 43, 112, 271  
 Bundespräsident 145ff.  
 Bundespräsidialamt 146  
 Bundesprüfstelle (JuSchG) 179ff., 184f.,  
 279ff., 294, 343f., 373ff., 383f.  
 Bundesstelle für Flugunfalluntersu-  
   chung 234f., 276ff., 279  
  
 Chefsache 18, 46, 100, 102, 145, 149, 155,  
 243  
 – und Behördensache 99  
 – kraft Gesetzes 98ff.  
  
 Datenerhebung, polizeiliche 111ff., 119,  
 125ff., 270ff.  
 – Unverwertbarkeit 344ff.  
 Delegation  
 – als Änderung der Zuständigkeit 225  
 – Art. 60 Abs. 3 GG 147  
 – devolvierende 223  
 – konservierende 223  
 – und Mandat 222ff.  
 – Subdelegation 147ff.  
 Demokratie 9ff., 152ff., 245ff.  
 – und Arbeitsteilung 10  
 – im Einzelfall 9, 11f., 17, 155, 216, 402  
 – Identitätsproblem 200f., 207f., 247  
 – und Selbstorganschaft 11, 402f.  
 Devolution 33, 62, 80, 84, 88f., 94, 154,  
 163, 168, 264, 272  
 Disziplinarrecht 145, 150f., 284, 329ff.,  
 347  
 Duale Struktur der Entscheidung 159, 195,  
 249f.  
 Duldungsvollmacht 349  
  
 EG-Kommission 173f.  
  
 Eidesstattliche Versicherung 132  
 Ein-Mann-Behörde 31, 145ff., 315  
 Einheit der Behörde 30ff., 35, 58f., 85, 89,  
 98, 217, 307f.  
 – und Mißbrauch der Vertretungs-  
   macht 351ff., 357  
 Einheit der Verwaltung 85ff., 245, 250f.  
 Einheitsprokura 268f., 327, 334, 352  
 – Leitbild des § 144 GVG 216, 269, 397  
 – ex negativo 353  
 Einzelentscheider 108ff.  
 Einzelfall-Legitimation 152ff.  
 Einzelrichter 218f.  
 Entscheidungsrichtigkeit 159, 193, 214,  
 221, 242, 246f.  
 – und Behördenkompetenz 261, 384f.  
 – und Mandat 219, 226, 401  
 – und Zeichnungsrecht 400  
 Ersatzvertretung 92, 146f., 181, 183, 275  
 Etatisierung, funktionale 23ff., 192, 277,  
 279ff., 288, 299ff.  
  
 „Fall Henrichs“ 50ff.  
 Finanzamt 56ff., 94  
 Finanzverwaltung (Organisation) 256ff.,  
 258ff.  
  
 G 10-Kommission 187ff.  
 Garantiefunktion der Unterschrift 62ff., 67  
 „Gauck-Behörde“ 10  
 Gemeinderat 80ff., 376ff.  
 Gemeindeverwaltung 77ff., 89, 382f.  
 – in Hessen 163f., 336f.  
 – und Mißbrauch der Vertretungs-  
   macht 338f., 376ff.  
 Genehmigung fehlerhafter Vertre-  
   tung 325ff., 336f., 346f.  
 Gesamtvertretung 89ff., 160ff., 281,  
 340ff., 397  
 Geschäftsleitungsgewalt 149, 168, 180,  
 202, 256  
 – und Organisationsgewalt 263  
 Geschäftsordnung  
 – der Bundesministerien (GGO) 45f.  
 – der Ministerien der Länder 53ff.  
 Geschäftsverteilung 91ff., 150, 154, 157f.  
 – in Gesetzesform 116, 156ff., 250, 272,  
 292, 369, 402f.  
 – und Herrschaft über die Sachentschei-  
   dung 62, 375  
 – Instabilität 46, 60, 72, 103, 136, 162  
 – und kollegiale Vertretung 161f., 163, 170  
 – Prozeßcharakter 401

- und Spezialisierung 242
- Geschäftsverteilung, gerichtliche 71f., 72f., 267, 274, 401
- Geschäftsverteilungsplan 32f., 308, 401
- Geschwindigkeitsüberwachung 300
- Gesetz und Behördenvertretung 156ff.
- Gesetzlicher Prüfer 102ff., 108, 191
- Gesetzlicher Richter 4f., 370, 399
- Gesetzlicher Verwaltungsbeamter 5ff., 90, 98ff., 122, 156ff., 269ff.
- und Fehlerfolgen 324ff., 369ff.
- und gesetzlicher Richter 123f., 124ff., 156ff.
- gesetzliches Letztentscheidungsrecht 192f.
- Rechtswidrigkeitszusammenhang 375f.
- und subjektives Recht 282ff.
- Gewaltenteilung
  - funktionelle 119, 120ff., 250ff.
  - innerhalb der Gewalten 258
- Grundrechtseingriff 108ff.
- Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren 116ff.
- Grundrechtsschutz durch Qualifikation (des Vertreters) 107 *s.a. Befähigung*
- Grundverhältnis/Betriebsverhältnis 144f.
  
- Handlungsfähigkeit der Behörde 92ff.
- und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 299
- Hierarchie 10f., 46, 47f., 245ff. *s.a. Vorbehalt der Hierarchie*
  - „Ausschöpfung des vorhandenen Potentials“ 96, 153, 197, 275
  - und Behördenprinzip 240, 242
  - und Kollegialprinzip 175ff., 181, 184
  - Rücksprache, Anruf, Vortrag 61f., 154
  - Zeichnungsvorbehalte 54f., 56, 60f., 73, 100, 168, 400
- Hilfspersonal 26, 106, 296, 313f. *s.a. Verwaltungshilfe*
  
- Informationsgewinnungseingriff 111ff., 119, 125ff., 270ff., 344ff.
- Innehabung und Ausübung der Staatsgewalt 200f., 208, 222
- Innenrecht und Außenrecht 282f., 335f., 351f., 357, 362, 368, 400
  
- Justizpersonenrecht 8, 400 *s.a. Richter, gesetzlicher*
  
- Köpenickiade 17, 291, 298, 310, 322, 349f., 394f.
  
- Kollegiale Vertretung 160ff.
- abstrakte Personalisierung 181f.
- und Ausschluß der Alleinvertretung 162f.
- Beschlußfähigkeit 179f., 183, 340ff., 373
- EG-Kommission 173f.
- und Einzelvertretungsmacht 343, 369ff.
- in der Flugunfalluntersuchung 277f.
- Formalisierung 180ff.
- (Gesamt-)Vertretungsmacht 341f., 343f., 373ff.
- durch gesetzliche Verwaltungsbeamte 184ff.
- Justizähnlichkeit 176
- nichtige Verwaltungsakte 340ff.
- Positivität und Personalität 184ff.
- in Präsidialverfassung 161ff., 176
- prozedurale und personale Rationalität 175ff., 373
- im Schulrecht 185f., 342f.
- Selbstkontrolle 193
- und Weisungsfreiheit 164, 276f., 340
- Zurechnung 183
- Kollusion 303f., 360ff.
- Kompetenz-Kompetenz 152ff., 158, 262
- Kontrolldichte 120ff., 124ff.
- Kontrolle 124ff.
  - im behördlichen und gerichtlichen Verfahren 124ff.
  - verwaltungsinterne (Prüfungsrecht) 104f., 190f., 278
  - und Zeichnungsrecht 55f., 400
  
- Legitimation durch Organisation 194f.
- Lehrerkonferenz 185f.
- Leistungsprinzip 10, 12f., 24f., 154
  
- Machtlosigkeit als Fehlerfolge 334ff.
- Mandant 199ff., 208, 248
- Mandat
  - Definition 198, 208, 234
  - Einheitsidee 208, 213, 226, 228f.
  - und Evokation 243
  - Funktionen 248, 282f.
  - innerbehördliches 219ff.
  - als Institution der innerbehördlichen Integration 218f., 225f., 240
  - als Kombinationsleistung 219
  - über Körperschaftsgrenzen 238f.
  - und Mißachtung des materiellen Rechts 358
  - als Vorgang der Einheitsbildung 219, 222
  - zwischenbehördliches 22, 222ff., 309f., 312, 327

- Mandatar 208, 210ff., 219ff., 248
- Außenvertretungsmacht 216ff.
  - als Bote und Vertreter 211ff.
  - Eigenständigkeit 228
  - als geborener Vertreter 217
  - als Repräsentant 213ff.
- Mandatsverbot 234, 285, 370
- und Mitwirkungsverbot 368
  - bei Vertretung mit Vertretungsmacht 369f.
  - bei Vertretung ohne Vertretungsmacht 329ff.
- Minister 42ff., 47ff.
- Ministererlaubnis (GWB) 165f., 338, 402
- Ministerverantwortung 47ff.
- Ministervorbehalte 110f., 114f.
- Ministerium 42ff.
- Mißbrauch der Vertretungsmacht
- Evidenz 374, 338f., 377f., 396f.
  - im Zeichen des Behördenprinzips 351ff.
  - im Zeichen des Personalprinzips 369ff.
- Mitvertretung, interne 50, 55, 175, 189f., 287f., 367, 383f., 400, 402
- der Vertreter ohne Vertretungsmacht 329ff.
- Nebenvvertretung 92, 145
- Nichttakt 297, 381, 393ff.
- Nicht-Beamte 347ff.
- Nicht-Standesbeamte 349f.
- Nicht-Vertreter mit Vertretungsmacht 347ff.
- Nicht-Vertretung 290f., 299f.
- durch Amtspersonen 305ff.
  - und faktische Vertretung 348f.
  - durch Geschäftsstellenbeamte 313f.
  - Nicht-Zurechnung 396
  - durch Privatpersonen 294ff.
  - und Vertretung ohne Vertretungsmacht 324ff.
  - bei vis absoluta 324
- Noch-nicht-Vertretung 320ff.
- Organadäquanz 119, 159, 192f., 245f., 250ff.
- Organe (Staatsorgane) 14ff., 75, 118, 183, 202ff., 205, 282
- „besondere“ 200, 207f., 267
  - Organ-Organisation 203f., 206
  - personalistische Konstruktion 204, 206
  - Rechtsfähigkeit 206
- Organisation
- und juristische Person 14 Fn. 1, 15
  - und Repräsentation 214f.
  - und Staat 1ff., 200
  - Statik und Dynamik 255f.
  - „Organisation Gehlen“ 10
  - Organisationsgesetz 249ff.
  - Organisationsgewalt 102
  - des Behördenchefs 82, 98, 155, 206, 208, 264
  - im Bereich der Behörde 250ff.
  - des Gemeinderats 80ff.
  - des Gesetzgebers 110f., 156ff.
  - als Staatsaufgabe 251
  - zwei geborene Inhaber 252
- Organperson
- Begriff 203, 206
  - als Inhaber der Zuständigkeit 199f., 207
  - als Mandant 206ff.
  - und Mandatar 199ff., 208, 247f., 269
  - Theorie 199ff.
  - virtuelle Allzuständigkeit 271f.
- Organschaft 203
- Organtheorie 14ff.
- „Person im Staat“ 291
- Personalisierung durch Gesetz 108ff., 160ff.
- fakultativer Zugriff 269ff.
  - obligatorischer Zugriff 278ff.
  - von Verfassungs wegen 278
- Personalprinzip 127, 158, 191ff., 402
- und Behördenprinzip 275f., 282, 380
  - und Demokratie 192
  - Fehlerfolgen 285f., 369ff.
  - und Gesetz 269ff., 402
  - Gewährleistungspotential 277f., 285
  - im Kommunalrecht 379
  - als Prinzip der gesetzlich vermuteten Kompetenz 158, 192, 273, 277f., 281
  - im Verwaltungsprozeß 375f.
- Personen im Sinne des Gesetzes 18ff.
- Positivität und Personalität 118ff., 158, 184ff., 194
- Präsidialvorbehalt (GWB) 165
- Preußisches Landrecht (ALR) 302, 305
- Privatakte 298f., 299ff.
- Genehmigungsfähigkeit 296f.
  - Nicht-Etatisierung 295ff., 397
- Privatisierung, funktionale 21 s.a. *Etatisierung, funktionale*
- Privatisierung der Vertretung 21f., 294f.
- Prokura 31, 217, 269, 290, 336, 397
- und Beordnung 217, 221f., 370f.
  - des innerbehördlichen Mandatars 216ff.

- und Mandat 216ff., 268f., 344, 399
- ohne Mandat 352f.
- positive und negative Begründung 218, 354
- und Schlußzeichnung 290
- des zwischenbehördlichen Mandatars 230ff.
- Prozeßvertreter 75ff.
- Prüfungsrecht 98ff.
  
- Quis iudicabit-Frage 3ff., 17, 116, 278, 369, 403
  
- Recht auf den gesetzlichen Verwaltungsbeamten 193, 281, 282ff., 369, 371, 374f., 375f.
- Recht auf die gesetzliche Verwaltungsbehörde 266f., 384ff.
- Recht auf den unbefangenen Verwaltungsbeamten 366
- Recht auf den ‚ungesetzlichen‘ Verwaltungsbeamten 376ff.
- Recht auf die unzuständige Verwaltungsbehörde 386ff.
- Rechtsstaatsprinzip 48, 108ff., 120ff., 129f., 245ff.
  - Kriterien der gesetzlichen Personalisierung 108ff.
  - Rechtssicherheit 347
  - Struktur der kollegialen Vertretung 175ff.
- Referendar 269, 286, 334f., 336 Fn.183
- Regulierungsbehörde (TKG) 167ff., 266f.
- Repräsentation 214ff., 233
  - durch faktische Vertreter 348f.
  - durch Gesetz 249f.
  - Klagbarkeit 267, 282f., 285, 369ff., 375f., 384ff.
  - durch Mandat 216
  - ohne Mandat 353
- Richter, gesetzlicher 4f., 8, 33, 103, 108, 126f.
  - und gesetzlicher Verwaltungsbeamter 123f., 124ff., 156ff.
- Richtervorbehalt 120ff.
  
- Sachverhaltsermittlung (im Besteuerungsverfahren) 134ff.
- Sachverständige 26f.
  - als interne Mitvertreter 287f., 403
  - in Kollegialgremien 178ff.
- Schein-Vertretung 309ff., 316
  
- Schlußzeichnung 53f., 289f., 400 s.a.
  - Zeichnung
- Schulrecht 185f., 342f., 369ff.
- Selbsteintritt 240ff., 382
- Selbstorganisation der Behörde 109, 136, 149, 159, 170, 194, 215, 221, 233, 278
- Selbstorganschaft 14f., 21ff., 230f., 260, 290f., 297, 348, 402f.
  - und Behördenprinzip 256, 352
  - Durchbrechung durch zwischenbehördliches Mandat 260
  - in der Flugunfalluntersuchung 276, 278
- „Sonderermittler“ Hirsch 23ff., 295, 325ff.
- Sondervertretung, amtlich-private 23ff., 179f., 192, 294
- Staat
  - Handlungsfähigkeit 14f.
  - als juristische Person 205
  - als Organisation 2f., 203f.
  - als organisierte Allgemeinheit 1, 247
  - Rechtsfähigkeit 395
- Staatsanwaltschaft
  - Amtsmißbrauch und Amtsanmaßung 309ff.
  - Ausdifferenzierung der Vertretungsmacht 269, 286, 334
  - Einheit und Unteilbarkeit 30ff.
  - Einheitsprokura 269, 334
  - als Genotypus/§ 144 VVG als Referenznorm 216, 233, 269
  - Hilfsbeamte 39ff., 232f., 234
  - Sitzungsvertreter 37f., 286, 334ff.
  - Vertretungsfehler 334ff.
- Staatssekretär 45, 92f., 146, 211, 275, 312, 330ff.
- Statusentscheidungen im Beamtenrecht 144ff.
- Stellvertretung, zivilrechtliche 14, 210, 290, 308, 325, 360f.
- Substitution 33, 57, 62, 88f., 94f., 113, 154, 163, 168, 272, 309f., 319
  
- Ultra-vires-Doktrin 390ff.
- Unbefangenheit, Recht der 38f., 48ff., 71ff., 103, 162, 366
  - als Vertretungsrecht 367
- Unverwertbare Daten 344ff.
- Unwirksame Erklärungen 334ff.
- Unzuständigkeit der Behörde 380ff.
  
- „Veramtung“ 17
  - und Beiordnung 291, 324f.
  - als doppelte Inkorporation 324f., 396

- des Privaten 23ff. *s.a.* *Etatisierung, funktionale*
- Verbandskompetenz 391ff.
- Verfassungsstaat 3, 199f.
- als Gesetzesstaat 249
- und Kontrolle 186
- Verpflichtungserklärungen der Gemeinde 89ff.
- Vertrag, öffentlich-rechtlicher 129ff., 134ff., 326, 328, 336f.
- Vertrauensschutz 354, 376ff., 386ff.
- Vertreter 291, 324f.
  - allgemeiner 82, 93, 150f.
  - geborener 45, 217, 232, 309, 314
  - gekorener 232, 309, 314, 370, 394
  - Qualifikation *s. Befähigung*
  - ständiger 45, 58, 75, 81f., 92f., 271
  - Statusbegründung 291, 324f., 370, 396
  - virtueller 309ff.
  - Wissenszurechnung 306ff., 354
- Vertretung
  - Abgrenzung von Stellvertretung 14, 291, 324f.
  - bei Abwesenheit/Verhinderung 81, 92f., 146f., 181, 270f., 275
  - Außenvertretung, reguläre 287
  - als begriffliche Abbeviatur 15
  - und Bekanntgabe 314ff., 320ff.
  - und Botenschaft 7, 62, 210ff., 218, 242, 382f.
  - des Bundespräsidenten 145f.
  - Definition 21, 287
  - in Eigenmacht und Gebundenheit 62
  - in Eigenverantwortung 56ff., 213ff.
  - faktische 348f.
  - Gesamtvertretung 89ff., 160ff., 281, 340ff., 397
  - irreguläre 292
  - kollegiale 160ff., 277f.
  - Mitvertretung, interne 50, 55, 175, 189f., 275, 287f., 383f., 402
  - Nebenvertretung 92, 145, 271
  - durch Private 15, 294ff.
  - im Prozeß 75ff.
  - und Repräsentation 215f.
  - schwebende Unwirksamkeit 328
  - schwebende Wirksamkeit 337f., 360ff.
  - Sondervertretung, amtlich-private 23ff., 277, 279ff., 288, 294, 299f.
  - des Staates 14, 291, 324, 394f., 404
  - ohne Vertretungsmacht 86ff., 89ff., 324ff., 396f.
  - zentripetale 42ff., 56ff., 79f., 83, 100
  - und Zeichnungsrecht *s. Zeichnung*
  - zivilrechtlicher Tatbestand 290
  - Zugriff des Gesetzgebers 269ff., 275, 278ff.
  - und Zurechnung 291, 306, 315f., 321, 324f., 396
- Vertretung ohne Vertretungsmacht 324ff., 342
  - Genehmigungsfähigkeit 325ff., 397
  - kollegiale Vertretung 340ff.
  - im Zivilrecht 325
- Vertretungsfehler
  - Befangenheit 364ff.
  - erkennbar unlautere Vertretung 360ff.
  - Heilung ex post 296ff., 325ff., 336f., 346f.
  - und Korrektur 306, 319
  - Mißbrauch der Vertretungsmacht 351ff.
  - Nichtakt 295, 297f., 301
  - Nichtigte Verwaltungsakte 297, 337ff.
  - Nicht-Vertretung 294ff.
  - Schwere des Fehlers 339
  - Typologie 396ff.
  - Unzuständigkeit der Behörde 380ff.
  - Verbandskompetenz 391ff.
  - Vertretung ohne Vertretungsmacht 324ff., 334ff.
- Vertretungsmacht
  - Abstraktheit 217, 290, 336
  - akzessorisch und sektoral 269, 291, 397, 400
  - kraft Beiordnung 217, 291, 310, 324f.
  - und Bekanntgabefähigkeit 341, 356 Fn. 34, 396
  - des Bürgermeisters 79f., 379
  - Einheitsprokura *s. dort*
  - unter Gesetzesvorbehalt 268f., 290, 397
  - gesetzliche Ausdifferenzierung 285f., 327f., 399
  - und Mandat 216ff., 232, 268, 283, 336 Fn. 183, 344
  - Mißbrauch 351ff., 369ff.
  - ohne Mandat 352f.
  - Rechtssicherheit und Publizität 268
  - schwerer und offenkundiger Mißbrauch 338f., 374
  - des ‚ungesetzlichen‘ Verwaltungsbeamten 369f., 397f.
  - Verallgemeinerungsfähigkeit des § 144 GVG 216
  - und Vertrauensschutz 354
  - und Vertretungsbefugnis 46f., 83f., 377, 397

- kraft Zugehörigkeit 221, 291, 324f., 395
  - Verwaltung
    - Funktionen 6ff., 282, 369
    - Personal 18ff., 26f. s.a. *Amtspersonen-Status*
  - Verwaltungsakt
    - Außen-Existenz kraft Zurechnung 317, 396
    - automatisierter 66ff.
    - Bekanntgabe 314ff.
    - im Ermessen der Behörde 356ff.
    - Form 62ff., 358ff.
    - Korrektur 306, 319, 321, 354
    - und Nichtakt 295ff.
    - nichtiger 87, 297, 337ff., 381
    - und Privatakt 294, 296
    - überregionaler 392
    - unterzeichneter 62ff.
    - wirksam und anfechtbar 338f., 369ff., 382ff.
    - zuständigkeitshalber außenrechtswidrig 360ff., 364ff., 369ff.
  - Verwaltungshilfe 21, 23, 296, 300f.
  - Verwaltungspersonenrecht 2ff., 12, 210, 400ff.
    - und Behördenzuständigkeit 382
    - Nichtakt als Grenzkategorie 290f., 393ff.
    - als objektives Statusrecht 324f.
    - und Organisationsrecht 13, 281
    - subjektiv-rechtliche Verfeinerung 283ff.
    - und Verfahrensrecht 159
  - Verwaltungsvertrag 129ff., 134ff., 326, 328, 336f.
  - Verwertungsverbote 344ff., 357f.
  - Verwirkung 388f.
  - Vis absoluta 324
  - Vorbehalt der Hierarchie 46, 53f., 55, 60, 103, 109, 165, 168, 218, 400
  - Vorbehalt des Gesetzes 158, 401
    - Anerkennung von Nichtakten 297, 347ff., 396
    - und Behördenzuständigkeit 256ff., 380
    - bei funktionaler Etatisierung 279ff., 294f.
    - institutioneller 252, 267, 282f., 294
  - Totalvorbehalt 251
  - und Vertretungsmacht 268f., 285f., 402
  - und Zugriffsbereich 254ff.
- Weisungshierarchie und Legitimation 152f.
- Wesentlichkeitsdoktrin 118, 122, 182, 250ff.
  - im Organisationswesen 252f., 281
  - und Vertretungsmacht 268
- Wiener Schlußakte 200
- Wissensvertretung 306ff., 354
- Zeichnung
  - Aktenverfügung 53, 69
  - Begriff 53ff., 290
  - Doppelfunktion 55f., 61, 213
  - Hierarchie 46, 56ff., 220
  - nach Maßgabe der Vertretungsbefugnis 290
  - als Oberbegriff 53
  - Schlußzeichnung 53f., 289f., 400
  - Vorbehalte 54f., 56, 60f., 73, 100, 168, 401
  - Willensbildung und Willensbekundung 290f.
  - Zusätze (i. V.; i. A.) 55, 58, 59 Fn. 151, 89, 148, 222 Fn. 122
- Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit 175, 177ff., 182f., 279
- Zurechnung
  - staatshaftungsrechtliche 310f., 321f., 325
  - als vertretungsrechtliches Grundprinzip 306, 314ff., 321, 324f., 396
  - durch Zugehörigkeit 221, 229, 301ff., 341
- Zusage 139ff.
- Zusicherung 142ff.
- Zuständigkeit
  - Ausschließlichkeit 240, 243
  - der Behörde s. *Behördenzuständigkeit*
  - drittschützende Wirkung 386
  - und Entscheidungsrichtigkeit 384f.
  - und Vertrauensschutz 387ff.



# Jus Publicum

## Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Butzer, Hermann*: Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Callies, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Classen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100*.
- 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*.
- Dörr, Oliver*: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Fisahn, Andreas*: Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84*.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75*.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61*.
- Gröpl, Christoph*: Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Grzeszick, Bernd*: Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92*.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Hase, Friedhelm*: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64*.

- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Heitsch, Christian*: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Hohmann, Harald*: Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89*.
- Holznagel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Hufeld, Ulrich*: Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102*.
- Huster, Stefan*: Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Privatisierung. 2001. *Band 73*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Kaufmann, Marcel*: Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91*.
- Kingreen, Thorsten*: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97*.
- Kischel, Uwe*: Die Begründung. 2002. *Band 94*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kugelman, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Langenfeld, Christine*: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80*.
- Lehmer, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Mager, Ute*: Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99*.
- Mann, Thomas*: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Möstil, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.

- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Poscher, Ralf*: Grundrecht als Abwehrrechte. 2003. *Band 98*.
- Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Remmert, Barbara*: Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003. *Band 95*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozek, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schroeder, Werner*: Das Gemeinschaftrechtssystem. 2002. *Band 86*.
- 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 Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Storr, Stefan*: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkmann, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Voßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Weiß, Wolfgang*: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

