

WOLFGANG KAHL

Die Staatsaufsicht

Jus Publicum

59

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 59



Wolfgang Kahl

Die Staatsaufsicht

Entstehung, Wandel und Neubestimmung
unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht
über die Gemeinden

Mohr Siebeck

Wolfgang Kahl, geboren 1965; 1985–90 Studium der Rechtswissenschaften in Augsburg; 1988–95 Zweitstudium der Politikwissenschaften in Augsburg und München; 1992 Promotion; 1994 zweites jurist. Staatsexamen; 1994–99 Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht der Universität Augsburg; 1999 Habilitation; 2000 Ernennung zum Oberassistenten an der Universität Augsburg; Sommersemester 2000 Annahme des Rufs auf die Professur für Öffentliches Recht II an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds der VG WORT.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kahl, Wolfgang:

Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden /

Wolfgang Kahl. – 1. Aufl. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2000

(Jus publicum; 59)

ISBN 3-16-147463-5

978-3-16-158120-5 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2000 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 Times-Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefen gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1999/2000 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Habilitationsschrift angenommen. Für die Drucklegung wurde sie überarbeitet und gekürzt.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Reiner Schmidt, der mit seiner Bereitschaft zum abklärenden Gespräch und seiner persönlichen Anteilnahme maßgeblich zum Zustandekommen auch dieser Schrift beigetragen hat. Bei ihm ließ sich vortrefflich lernen, nicht zuletzt, dass es möglich ist, Beharrlichkeit und Festigkeit in Grundwerten mit der Offenheit und Veränderungsbereitschaft freiheitlichen Denkens zu verknüpfen. Es erfüllt mich mit bleibender Dankbarkeit, in zehn Jahren der Mitarbeit an seinem Lehrstuhl die fachlich wie menschlich prägende Kraft seiner Persönlichkeit erfahren zu haben.

Mein Dank richtet sich darüber hinaus an Herrn Prof. Dr. Hans Schlosser für die Übernahme des Zweitgutachtens und für seine hilfreichen Änderungsvorschläge.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle (Freiburg i.Br.) hat das Entstehen und Werden der vorliegenden Schrift mit großem Interesse und freundschaftlichem Rat begleitet. Zahlreiche Kollegen, besonders Herr Thomas Vollmöller, jetzt Rechtsanwalt in München, haben sich meine Entwürfe angehört und mit mir zur Sache diskutiert. Herrn Prof. Dr. Christoph Becker (Augsburg) verdanke ich ebenfalls weiterführende Hinweise. Michael Hornig, Alexander Meier, Cornelius Weiß, Claudia Mainzer, Andrea Winter, Dr. Bernd Schendzielorz, Bernd Früchtl, Lucia Rupperth und Sibylle Meier leisteten unverzichtbare technische Hilfe. Die VG Wort hat durch einen großzügigen Druckkostenzuschuss die Veröffentlichung ermöglicht.

Gewidmet ist die Arbeit meiner Frau Elisabeth. Sie hat, ebenso wie meine Söhne Simon und Matthias, die zurückliegenden Jahre mit Geduld und Verständnis mitgetragen und bereitete den Boden, auf dem alles wachsen konnte.

Augsburg, am Osterfest 2000

Wolfgang Kahl

Inhaltsübersicht

§ 1	Einführung	1
<i>Erster Teil: Die Entwicklung der Staatsaufsicht von der frühen Neuzeit bis zum Nationalsozialismus</i>		37
§ 2	Reformationszeitalter und Absolutismus: Zeit der bevormundenden Oberaufsicht und Kuratel	39
§ 3	Die Epoche der bürgerlichen Reformen: Ausdifferenzierung der modernen Staatsaufsicht	66
§ 4	Die konstitutionelle Monarchie: Die Staatsaufsicht zwischen Restauration und Revolution	85
§ 5	Die Weimarer Republik: Die Staatsaufsicht im Zeichen der Krise und Stagnation	185
§ 6	Der Nationalsozialismus: Die Staatsaufsicht unter dem Einfluss des totalitären Führerprinzips	220
<i>Zweiter Teil: Die Staatsaufsicht als Teil der Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland</i>		253
§ 7	Die Staatsaufsicht im Rahmen der Gründung der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Kontinuität und Neubeginn	255
§ 8	Die Entwicklung der Staatsaufsicht in den ersten fünfzig Jahren der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Etatismus und Pluralismus	284
<i>Dritter Teil: Neubestimmung der Staatsaufsicht: Von der Befehlsaufsicht im Subordinationsverhältnis zur kooperativen Aufsicht im Koordinationsverhältnis</i>		347
§ 9	Ausgangspunkt einer Neubestimmung: Ordnung der Begrifflichkeit	349
§ 10	Die begrenzte Leistungsfähigkeit des tradierten hierarchisch-bürokratischen Staatsaufsichtsmodells	423
§ 11	Grundbausteine einer Dogmatik der kooperativen Staatsaufsicht ..	472
Literaturverzeichnis		575

Inhaltsverzeichnis

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	XVII
§ 1 Einführung	1
I. Problemstellung und Diskussionsstand	1
II. Erkenntnisinteresse	10
III. Methode	18
IV. Begriffliche Vorklärungen	30
V. Referenzgebiet	33
VI. Gang der Untersuchung	35
<i>Erster Teil: Die Entwicklung der Staatsaufsicht von der frühen Neuzeit bis zum Dritten Reich</i>	37
§ 2 Reformationszeitalter und Absolutismus: Zeit der bevormundenden Obergewalt und Kuratel	39
I. Die Herausbildung des <i>ius supremæ inspectionis</i> im Zuge der Konsolidierung souveräner Territorialgewalten	39
II. Der Inhalt des <i>ius supremæ inspectionis</i> nach der späten Reichspublizistik – insbesondere die Lehre Johann Stephan Pütters	45
III. Der Polizeystaat und das Rätewesen	50
IV. Die Stellung der Gemeinden nach dem ALR 1794	53
V. Die Reformenläufe des aufgeklärten Absolutismus	57
VI. Fazit	63
§ 3 Die Epoche der bürgerlichen Reformen: Ausdifferenzierung der modernen Staatsaufsicht	66
I. Die Modernisierung des Staates	66
II. Die Preußische Städteordnung (1808) als Geburtsurkunde der modernen Staatsaufsicht	69
III. Die Ablösung der Bevormundung durch eine eng begrenzte Rechtsaufsicht	74

IV. Dogmatische »Behelfskonstruktionen« zur Extension der Staatsaufsicht contra legem	81
V. Fazit	83
§4 Die konstitutionelle Monarchie: Die Staatsaufsicht zwischen Restauration und Revolution	85
I. Die Restauration	85
1. Der regressive antikorporative Zeitgeist	85
2. Die Ausweitung der Staatsaufsicht durch die Revidierte Preußische Städteordnung (1831)	88
3. Die Entwicklung der Staatsaufsicht außerhalb Preußens ..	93
II. Der Vormärz	96
1. Allgemeine Entwicklungslinien im Verhältnis von Staat und Gemeinde	96
2. Die in der Tradition der alten Reichspublizistik stehende Staatsaufsichtslehre des Übergangs – insbesondere Johann Ludwig Klüber	100
3. Die herrschende vernunftrechtliche Lehre der Staatsaufsicht	102
a) Carl von Rotteck	102
b) Robert von Mohl	105
c) Heinrich Albert Zachariä	107
d) Heinrich Zoepfl	108
4. Die Staatsaufsichtslehre des Konservativismus – insbesondere Friedrich Julius Stahl	109
III. Revolution und Reaktion	112
1. Die Revolutionsphase	112
a) Die Paulskirchenverfassung (1849)	112
b) Die Entwicklung im preußischen Recht	115
2. Die Reaktionsphase	119
IV. Spätkonstitutionalismus und Kaiserreich	123
1. Ausbau und Abrundung der Verwaltungsreformen	123
2. Der »Streit der Gelehrten« um das richtige Staatsaufsichtskonzept	129
a) Die späten Anhänger der aufklärerisch-vernunftrechtlichen Richtung	130
aa) Karl Brater	130
bb) Ludwig von Rönne	131
cc) Johann Caspar Bluntschli	133
b) Georg Wilhelm Friedrich Hegel	135
c) Lorenz von Stein	138
d) Rudolf von Gneist	142
e) Der staatsrechtliche Positivismus	145

aa) Ein Paradigmenwechsel in der Rechtswissenschaft	145
bb) Die richtungweisende Bedeutung Carl Friedrich von Gerbers	147
cc) Die etastisch-formalen Staatsaufsichtslehren	150
(1) Paul Laband	150
(2) Georg Jellinek	152
(3) Julius Hatschek	154
(4) Hermann Schulze	155
(5) Sonstige	157
dd) Die gemischt formal-materiale Staatsaufsichtslehre Albert Haenels	157
ee) Die an Rudolf von Gneist anknüpfenden formalen Staatsaufsichtslehren	158
(1) Conrad Bornhak	159
(2) Edgar Loening	160
(3) Georg Meyer	160
(4) Otto von Sarwey	162
f) Die Genossenschaftstheorie	163
aa) Otto von Gierke	163
bb) Hugo Preuß	168
cc) Heinrich Rosin	170
V. Exkurs: Die Reichsaufsicht	172
1. Walther Schoenborn	172
2. Hermann Kiefer	173
3. Heinrich Triepel	174
VI. Fazit	176
§ 5 Die Weimarer Republik: Die Staatsaufsicht im Zeichen der Krise und Stagnation	185
I. Der unitarische Staat, der demokratische Monismus und die neue Rolle der Verwaltung	185
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen	188
III. Rechtspolitische Vorstöße zur Vereinheitlichung der Staats- aufsicht	191
1. Der Ministerialentwurf von 1922	192
2. Die Entwürfe des Deutschen Städtetages für eine Reichs- städteordnung von 1925 und 1930	193
3. Der Referenten-Entwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes von 1930	194
IV. Die Rechtsentwicklung außerhalb Preußens	194
V. Die Weimarer Staatsaufsichtslehre	197
1. Gerhard Anschütz	199
2. Otto Mayer	200
3. Hans Peters	201
4. Walter Jellinek	203

5. Fritz Fleiner	204
6. Fritz Stier-Somlo	205
VI. Die Endphase der Weimarer Republik: Die Staatsaufsicht im Sog der Krisenszenarien und der Entwicklung zur not- verordnungsgestützten Präsidialdiktatur	206
VII. Fazit	214
§ 6 Der Nationalsozialismus: Die Staatsaufsicht unter dem Einfluss des totalitären Führerprinzips	220
I. Die Einheit von Staat und Partei, das Führerprinzip und die Gemeinschaftsideologie	222
II. Die nationalsozialistische Gesetzgebung zur Staatsaufsicht ..	234
1. Das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz (1933)	234
2. Die Deutsche Gemeindeordnung (1935)	236
3. Das Ausführungsrecht zur Deutschen Gemeinde- ordnung	242
III. Die nationalsozialistische Staatsaufsichtslehre	243
1. Carl Schmitt	243
2. Ernst Rudolf Huber	245
3. Otto Koellreutter	246
4. Theodor Maunz	247
IV. Fazit	248
<i>Zweiter Teil: Die Staatsaufsicht als Teil der Verfassungs- und Ver- waltungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland</i>	253
§ 7 Die Staatsaufsicht im Rahmen der Gründung der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Kontinuität und Neubeginn	255
I. Der Wiederaufbau des Staates von unten nach oben und das Staatsstrukturprinzip der Dezentralisation	255
II. Die Staatsaufsicht im Grundgesetz	260
III. Die Staatsaufsicht im Landesrecht	262
1. Die vorläufigen Gemeindeordnungen nach 1945	262
a) Die britische Besatzungszone	262
b) Die amerikanische Besatzungszone	264
aa) Bayern	264
bb) Württemberg-Baden	264
c) Die französische Besatzungszone	265
2. Rechtspolitische Harmonisierungsvorschläge	265
a) Der Entwurf des Deutschen Städtetages (1947)	266
b) Der Weinheimer Entwurf (1948)	266

3. Die endgültigen Regelungen zwischen 1948 und 1955	267
a) Nordrhein-Westfalen	268
b) Schleswig-Holstein	269
c) Bayern	269
d) Baden-Württemberg	272
IV. Bewertung der Entstehungsgeschichte: Anknüpfung an Weimar oder Neuanfang?	274
V. Fazit	279
§ 8 Die Entwicklung der Staatsaufsicht in den ersten fünfzig Jahren der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Etatismus und Pluralismus	284
I. Das Schrifttum	284
1. Die Nachkriegsphase	284
a) Die formal-etatistische Staatsaufsichtslehre	285
aa) Ernst Forsthoff	286
bb) Arnold Köttgen	288
cc) Herbert Krüger	290
dd) Werner Weber	292
b) Die material-pluralistische Staatsaufsichtslehre	295
aa) Erich Becker	296
bb) Erich Gönnewein	298
cc) Jürgen Salzwedel	300
2. Die Konsolidierungsphase	303
a) Klaus Stern	303
b) Hans Julius Wolff	305
3. Die Reformphase	307
a) Der Hintergrund: Die Modernisierung von Staat und Verwaltung	307
b) Sozialwissenschaftliche Modernisierungsforderungen: Die Lehre der Supervision von Helmut Willke	312
c) Rechtswissenschaftliche Modernisierungsforderungen	314
aa) Franz-Ludwig Knemeyer	314
bb) Gunnar Folke Schuppert	316
cc) Rainer Pitschas	319
II. Die Rechtsprechung	320
III. Die Entwicklung der Staatsaufsicht im östlichen Teil Deutschlands	331
1. In der sowjetisch besetzten Zone (SBZ)	331
2. In der DDR	332
3. Nach der deutschen Vereinigung	335
IV. Fazit	337

<i>Dritter Teil: Neubestimmung der Staatsaufsicht: Von der Befehlsaufsicht im Subordinationsverhältnis zur kooperativen Aufsicht im Koordinationsverhältnis</i>	347
§ 9 Ausgangspunkt einer Neubestimmung: Ordnung der Begrifflichkeit	349
I. Der Begriff der (Staats-)Aufsicht	349
1. Allgemeinsprache	349
2. Rechtssprache	350
a) Verfassungsbegriff	350
aa) Grundgesetz	350
bb) Landesverfassungen	352
b) Gesetzesbegriff	352
c) Wissenschaftsbegriff	353
II. Aufsicht und Steuerung	355
III. Aufsicht und Leitung	357
IV. Aufsicht und Lenkung	358
V. Die Staatsaufsicht und verwandte Aufsichtsbegriffe	362
1. Staatsaufsicht, Verwaltungsaufsicht und Wirtschaftsaufsicht	362
a) Vorklärungen	362
b) Staatsaufsicht und Wirtschaftsaufsicht als Grundtypen der Aufsicht	366
aa) Die Dichotomie von Staatsaufsicht und Wirtschaftsaufsicht als Ausprägung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	366
bb) Ausdifferenzierung neuer Grundtypen der Aufsicht?	382
2. Staatsaufsicht, Dienstaufsicht und Behördenaufsicht	394
3. Staatsaufsicht und Bundesaufsicht	397
4. Staatsaufsicht und Unionsaufsicht	399
5. Staatsaufsicht, Rechtsaufsicht und Fach- bzw. Sonderaufsicht	401
VI. Staatsaufsicht und Kontrolle	402
1. Meinungsstand	402
2. Eigener Ansatz: Funktional-institutionelle Theorie	408
3. Konsequenzen	415
VII. Fazit	421
§ 10 Die begrenzte Leistungsfähigkeit des tradierten hierarchisch-bürokratischen Aufsichtsmodells	423
I. Der moderne Staat im Spannungsfeld von Souveränität und Polyzentralität	423
1. Die Lehre der klassischen Souveränität	423

2. Erosionsprozesse	427
3. Folgerung: Geteilte Souveränität im politischen Mehrebenensystem	430
II. Die Relativierung der Hierarchie als Leitprinzip der Staatsaufsicht	437
III. Der Staat und die verselbständigten Verwaltungseinheiten als koordinierte Organisationen	460
IV. Fazit	470
§ 11 Grundbausteine einer Dogmatik der kooperativen Staatsaufsicht ..	472
I. Verfassungstheoretische und verfassungsrechtliche Grundlegung	472
1. Gründe der Staatsaufsicht	472
a) Die Einheit des Staates und der Verwaltung	472
b) Das Demokratieprinzip	479
aa) Allgemeines	479
bb) Die personelle Legitimation	481
cc) Die sachlich-inhaltliche Legitimation	483
dd) Die institutionelle und funktionelle Legitimation	484
ee) Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltungseinheiten im Rahmen des pluralistischen Legitimationsmodells des Grundgesetzes	485
c) Das Rechtsstaatsprinzip	493
d) Das Selbstverwaltungsprinzip	496
2. Staatsaufsicht als Essentiale von Verselbständigung	498
3. Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes	501
II. Das Kooperationsprinzip im Verhältnis von Staat und Selbstverwaltungsträger	507
1. Verfassungsrechtliche Begründung	510
2. Inhalt	512
a) Die Pflicht zum selbstverwaltungsfreundlichen Verhalten ..	512
aa) Grundsätzliches	512
bb) Insbesondere: Die Pflicht zum hochschulfreundlichen Verhalten	514
cc) Rechtfertigung	516
b) Die Pflicht zur Staatstreue	517
III. Das Kooperationsprinzip als Leitprinzip der Staatsaufsicht ..	518
1. Sedes materiae	518
2. Vereinbarkeit von Aufsicht und Kooperation	518
3. Terminologisches: »Kooperative Staatsaufsicht« und mögliche Begriffsalternativen	523
4. Funktionale Konsequenzen der Integration des Kooperationsprinzips in die Dogmatik der Staatsaufsicht	524
a) Funktionssicherungsfunktion	524

b) Einzelausprägungen der Funktionssicherungsfunktion	528
aa) Schutzfunktion	528
bb) Förderungsfunktion	528
cc) Mediatorfunktion	531
IV. Die kooperative Staatsaufsicht als Ausfluss geteilter Aufga- benverantwortung und Gemeinwohlkonkretisierung	532
V. Der Maßstab der kooperativen Staatsaufsicht	537
VI. Strukturmerkmale der kooperativen Staatsaufsicht	546
1. Aufsichtsrechtsverhältnis	546
2. Komplementärverhältnis von Staatsaufsicht und gericht- licher Kontrolle	549
3. Opportunitätsprinzip	550
4. Grundsatz der abgestuften Intervention	552
5. Vorrang der Eigenaufsicht	553
6. Grundsatz des Aufsichtsdualismus	555
a) Die dogmatische Einordnung der Sonderaufsicht	555
b) Die Unzulässigkeit von ermessensförmigen Genehmigungs- vorbehalten	557
7. Grundsatz der Einheit der Staatsaufsicht	561
8. Grundsatz der umfassenden Aufsichtsklage	562
VII. Prozeduralisierung	563
1. Die kooperative Staatsaufsicht als Verfahren	563
2. Drei-Phasen-Modell	565
a) Vorklärungsphase	565
b) Korrekturphase	566
c) Zwangsphase	567
VIII. Fazit	569
 <i>Literaturverzeichnis</i>	 575
<i>Sachregister</i>	646

Abkürzungsverzeichnis

A.A.	Anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADR	Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik
a.F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz (hrsg. v. R. Wassermann)
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament)
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bad.-Württ.	baden-württembergisch
Bay	bayerisch
BayGT	Bayerischer Gemeindetag
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bbg.	Brandenburg/brandenburgisch
Bd.	Band
BG	Die Berufsgenossenschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BK	Bonner Kommentar
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
Brem	bremisch
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis

DA	Deutsches Adelsblatt
DBA	Deutsche Bundesakte (1815)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
Die Verw.	Die Verwaltung
diff.	differenziert
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DR	Deutsches Recht
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DV	Deutsches Volkstum
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVerwGesch.	Deutsche Verwaltungsgeschichte
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
E	(Amtliche) Entscheidungssammlung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Union
EVerkVerwG	Eisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GBI.	Gesetzblatt
GemVG	Gemeindeverfassungsgesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GewO	Gewerbeordnung
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GS	Gedächtnisschrift
GT	Der Gemeindetag
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
H.	Heft
HandwO	Handwerksordnung
Hbg	hamburgisch
HBG	Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte
HDSrR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts

Hess	hessisch
HG	Hochschulgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hist. Jb.	Historisches Jahrbuch
Hjbd.	Halbjahresband
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
h.M.	herrschende Meinung
HPol	Handbuch der Politik
HPrVerw.	Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung
HRG	Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Hochschulrahmen-gesetz
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HRW	Handwörterbuch der Rechtswissenschaft
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HWissR	Handbuch des Wissenschaftsrechts
HWO	Handwörterbuch der Organisation
HWPhil.	Handwörterbuch der Philosophie
HWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
HZ	Historische Zeitschrift
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
IHKG	Vorläufiges Gesetz zur Regelung der Industrie- und Handelskammern
insbes.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JbB	Jahrbuch der Bodenreform
JbGVV	Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deut-schen Reich
JbKommW	Jahrbuch für Kommunalwissenschaft
JbStVerwW	Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft
JEPP	Journal of European Public Policy
JJB	Juristen-Jahrbuch
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KO	Kommunalordnung, Konkursordnung
KrO	Kreisordnung
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KV	Kommunalverfassung
KWG	Kreditwesengesetz
lit.	litera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LOG	Landesorganisationsgesetz
LS	Leitsatz
Meckl.-Vorp.	mecklenburg-vorpommerisch
MinBl	Ministerialblatt
m.Nachw.	mit Nachweisen
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
m.z.w.Nachw.	mit zahlreichen weiteren Nachweisen
Ndrh.-Westf.	nordrhein-westfälisch
Nds	niedersächsisch
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.J.	ohne Jahr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
PolH	Politisches Handwörterbuch
PolStud	Politische Studien
Pr	preußisch
PrALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
PrGS.	Preußische Gesetzessammlung
PrJb.	Preußische Jahrbücher
PrO	Provinzialordnung
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RBerV	Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes
RdErl.	Runderlaß
RechtsL	Rechtslexikon
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHG	Rechnungshofgesetz
Rh.-Pf.	rheinland-pfälzisch
RMBliV.	Ministerial-Blatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung

RT	Rechtstheorie
RuL	Reich und Länder
RuPrVBl.	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
RV	Reichsverfassung
RVBl.	Reichsverwaltungsblatt
S.	Seite
Saarl	saarländisch
Sachs.-Anh.	sachsen-anhaltinisch
Sächs	sächsisch
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
Schl.-Hol.	Schleswig-holsteinisch
scil.	scilicet (nämlich)
SDSRV	Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbands
SGB	Sozialgesetzbuch
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
ST	Der Städtetag
StG	Stiftungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StL	Staatslexikon der Görres-Gesellschaft
StO	Städteordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StSV	Staats- und Selbstverwaltung
StuGR	Städte- und Gemeinderat
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
StwStp	Staatswissenschaft und Staatspraxis
Thür	thüringisch
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TKG	Telekommunikationsgesetz
u. a.	und andere/unter anderem
UG	Universitätsgesetz
v.	von/vom
VBl.	Verordnungsblatt
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfassung/Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VfS	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VfZ	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VOP	Verwaltungsführung – Organisation – Personal
VR	Verwaltungsrundschau

VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WdStVerwR	Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WSA	Wiener Schlußakte (1820)
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
WVVO	Erste Wasserverbandsverordnung v. 3. 9. 1937
WzS	Wege zur Sozialversicherung
ZakDR	Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDKphil.	Zeitschrift für Deutsche Kulturphilosophie
ZDStR	Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte
ZEvEth	Zeitschrift für Evangelische Ethik
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfK	Zeitschrift für Kommunalwirtschaft
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung und Versorgung
ZgGenW	Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen
ZgStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSchwR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
z. T.	zum Teil
ZVG	Gesetz über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung

§ 1 Einführung

I. Problemstellung und Diskussionsstand

Die Staatsaufsicht befindet sich im Umbruch. Der moderne Staat ist gekennzeichnet durch eine funktional hochgradig verzweigte und organisatorisch pluralisierte Verwaltung¹. Aus unterschiedlichen, mit den Spezifika der jeweiligen Aufgabenbereiche und deren Sachgesetzlichkeiten untrennbar verbundenen Motiven, insbesondere aus Gründen der Entpolitisierung, der Staatsferne, der Abschottung grundrechtlicher Freiräume sowie der größeren Flexibilität und der Schaffung eines Übergangsbereichs zwischen Staat und Gesellschaft², werden immer mehr öffentliche Aufgaben aus dem Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung entlassen und organisatorisch ausgegliederten Trägern zugewiesen. Die »Umstellung von Einheit auf Pluralismus und von Hierarchie auf stärker heterarchische Werte wie Kooperation, Abwägung und Prozeduralisierung«³ scheint noch längst nicht abgeschlossen. »Zentrifugale Prozesse und eine Dispersion und Parzellierung von Kompetenzen und Ordnungsfunktionen lassen die Konturen des Staatlichen verschwimmen und die Rolle des Staates als Inhaber der Hoheitsgewalt zugunsten einer amorphen und unübersichtlichen Kooperation mit dem Gesellschaftlich-Privaten verblassen.«⁴ Dabei ist die Erkenntnis, dass der Staat keinen monolithischen Block und keine Pyramide darstellt, weder neu⁵ noch verbirgt sich hinter ihr

¹ Pionierhaft *W. Brohm*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, S. 285ff., und passim; *ders.*, VVDStRL 30 (1972), S. 245 (262f., 293ff., 302f.); *Wagener* (Hrsg.), Verselbständigung von Verwaltungsträgern; aus späterer Zeit grundlegend *Schuppert*, Erfüllung; rechtsvergleichend *Hood/Schuppert* (Hrsg.), Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa.

² Zu den Gründen der Verselbständigung *R. Breuer*, VVDStRL 44 (1986), S. 211 (227ff.); *Groß*, Kollegialprinzip, S. 149ff.; *P. Kirchhof*, HStR, Bd. III, § 59, Rn. 96ff.; *Krebs*, HStR, Bd. III, § 69, Rn. 18; *K. Lange*, VVDStRL 44 (1986), S. 169 (191ff.); *Thieme*, Verwaltungslehre, Rn. 312; vgl. auch die Staatsrechtslehrerreferate von *Bryde* und *Haverkate*, VVDStRL 46 (1988), S. 181ff.; 217ff.

³ *Vesting*, in: Göbel/v. Laak/Villinger, Metamorphosen des Politischen, S. 192 (201).

⁴ So die anschauliche Deskription bei *Rupp*, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, S. VIII.

⁵ Die Fragmentierung und Binnendifferenzierung des im Absolutismus noch als monolithischer Block konzipierten Staates begann mit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert und verstärkte sich noch einmal ab dem Vormärz; vgl. aus historischer Sicht *Ellwein*, JbStVerW 1 (1987), S. 13 (39, 43); ähnlich *Rupp*, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, S. IX.; vgl. auch *U.K. Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 119ff.

– wie Horst Dreier eingehend nachgewiesen hat⁶ – eine »beklagenswerte Anomalie«.

Aus der Abkoppelung verselbständigter Verwaltungsträger von der Staatsverwaltung und der binnenorganisatorischen Zerfaserung der Administrative ergibt sich eine Reihe von grundsätzlichen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Folgeproblemen⁷. Allgemein gesprochen geht es dabei um »die Frage nach der Verklammerung eines so in der Breite und Tiefe vielfältig gegliederten Verwaltungskosmos«⁸. Dabei erfreuten sich Fragen der demokratischen Legitimation⁹ und der Steuerungskraft des Gesetzes¹⁰ in den letzten Jahren einer beson-

⁶ Anstoßend dessen Habilitationsschrift aus dem Jahre 1991 über die »Hierarchische Verwaltung«.

⁷ Lange, VVDStRL 44 (1986), S. 169 (189f.); vgl. auch Loeser, System des Verwaltungsrechts, Bd. 2, § 10, Rn. 59, 132.

⁸ Köttgen, VVDStRL 16 (1958), S. 154 (185).

⁹ Vgl. H. Dreier, Hierarchische Verwaltung; Emde, Legitimation; Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung; Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume; Waechter, Geminderte demokratische Legitimation; zuletzt Kluth, Funktionale Selbstverwaltung.

¹⁰ Dazu aus dem umfangreichen Schrifttum Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben; ders. (Hrsg.), Staatsaufgaben; König/Dose (Hrsg.), Instrumente und Formen; Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Reform, S. 65ff.; R. Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik; ders. (Hrsg.), Abschied vom Recht?; ders., Des Staates neue Kleider, S. 55ff.; zuletzt etwa Gerstlberger/Kneissler, Die Verw. 31 (1998), S. 193ff.; Schmidt-Aßmann, in: ders./Hoffmann-Riem, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 9 (14ff., 21ff.). Der Verfasser teilt nicht die von der autopoietischen Systemtheorie geäußerten fundamentalen Zweifel an der Steuerungsfähigkeit von Recht (siehe auch unten S. 430ff.). Sie werden durch die tagtägliche Rechtsanwendungspraxis widerlegt und sind auch theoretisch inakzeptabel, da auf den Staat als neutraler, über bzw. außerhalb der diversen »Subsysteme« stehender Regulationsinstanz im Interesse von Gemeinwohlverwirklichung und Freiheitssicherung nicht verzichtet werden kann. Die Frage nach der Steuerungsfähigkeit des Rechts ist somit keine des »Ob«, sondern eine des »Wie«. Die Steuerungsfähigkeit ist und bleibt, mit Drath (EvStL 2. Aufl., Sp. 2432 [2441]) gesprochen, »die ›ratio‹ der Existenz des Staates überhaupt«. Dies wird heute ganz überwiegend so gesehen, und es wird mit Recht festgestellt, dass die – empirisch nicht widerlegbare und daher erkenntnistheoretisch fragwürdige – Systemtheorie und die viel zu undifferenzierte These von der »Krise des Rechts« ihre Zukunft in vielem wohl hinter sich haben; vgl. Bender, in: D. Simon, Rechtswissenschaft in der Bonner Republik, S. 100 (141); vgl. auch Mayntz/Scharpf, in: dies., Gesellschaftliche Selbstregulung, S. 9 (33). Wie hier im Sinne eines sich durchsetzenden »gemäßigten Steuerungsoptimismus« als mittlerem Ansatz zwischen einem fundamentalen Steuerungspessimismus und einer unbegrenzten Gesetzes- und Planungseuphorie zuletzt Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, S. 149ff. (150); Reiner Schmidt, Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht, VerwArch. 91 (2000), im Erscheinen, Typoskript, Punkt II. 1. a); Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, Kap. 1, Rn. 33ff., Kap. 4, Rn. 8ff., und Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, Tübingen 1999, S. 1ff., jeweils m.z.w.Nachw.; richtig auch Offe, JbStVerwW 1 (1987), S. 309 (315, 317); Scharpf, PVS 1991, S. 621 (622); steuerungspessimistisch dagegen Roellecke, DÖV 1997, S. 131; großer Steuerungsoptimismus (bei grds. Vorbehalten gegen den Steuerungs begriff als solchen) bei O. Lepsius, Steuerungsdiskussion.

deren Aufmerksamkeit. Fragen der Steuerung durch Organisation wurden hingegen lange Zeit kaum thematisiert¹¹. Dies verwundert. Denn in dem Maße, in dem Weisungshierarchien nicht mehr »wie ein Transmissionsriemen Gesetz und sonstige politisch gesetzte Entscheidungsprämissen in die Wirklichkeit transformieren«¹², treten zwangsläufig »Einflußknicke«¹³ auf und muss auch das die Einheit der Verwaltung gewährleistende »Scharnier«¹⁴ der Aufsicht (wieder) verstärkt wissenschaftliche wie praktische Beachtung erheischen¹⁵. Dies umso mehr, als es der staatsrechtlichen Literatur seit langem an einer zusammenhängenden Lehre der Beaufsichtigung verselbständigter Verwaltungseinheiten ermangelt¹⁶ und erst kürzlich konstatiert wurde, dass »man fast von einem weißen Fleck auf diesem Gebiet sprechen muß«¹⁷. Zwar gibt es eine durchaus stattliche Zahl von, auch wertvollen, Einzelstudien¹⁸ und sachbereichsspezifischen Vorarbeiten¹⁹, sucht man jedoch eine übergreifende Gesamtdarstellung, so muss man bis auf das Jahr 1917 zurückgehen, in dem Heinrich Triepel (1868–1949)²⁰ seine

¹¹ Vgl. die allg. Kritik von *Bachof*, VVDStRL 30 (1972), S. 193 (233). Diese Kritik beginnt erst in den letzten Jahren etwas an Berechtigung zu verlieren; vgl. insbes. *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*; *Schuppert*, in: *Hoffmann-Riem/Schneider*, *Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung*, S. 171ff.; ferner *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, S. 77ff., 115ff., 143ff.; vgl. auch *Groß*, *Kollegialprinzip*, S. 8ff., 19ff.; *Schnapp*, AöR 105 (1980), S. 243ff.

¹² *Trute*, *Forschung*, S. 464.

¹³ *Wagener*, in: ders., *Verselbständigung von Verwaltungsträgern*, S. 31 (40ff.).

¹⁴ *Schuppert*, DÖV 1998, S. 831 (838).

¹⁵ Zu dem essentiellen Zusammenhang von Staatsaufsicht und Einheit der Verwaltung grundlegend *L. v. Stein*, *Handbuch der Verwaltungslehre*, 3. Aufl., S. 234; aus neuerer Zeit *H. Dreier*, *Hierarchische Verwaltung*, S. 287f.: »Wenn es ein Institut gibt, das als probates Mittel zur Reintegration der verselbständigten Verwaltungseinheiten in den staatlichen Apparat und als Gegengift zu den beargwöhnten ›Tendenzen autokephaler Bürokratie‹ dienen könnte, dann kommt dafür vor allem die staatliche Rechtsaufsicht in Betracht.« Ferner *Frotscher*, FG für v. Unruh, S. 127 (147); *Kleine-Cosack*, *Berufsständische Autonomie und Grundgesetz*, S. 212f.; *Scheuner*, HKWP, 2. Aufl., Bd. 1, S. 7 m. Fn. 34; *Schuppert*, DÖV 1987, S. 757 (762); *Wilke*, *Supervision des Staates*, S. 84.

¹⁶ Schon *Werner Weber*, *Körperschaften*, S. 24 m. Fn. 1, konstatierte im Jahre 1943, es fehle mit einer Ausnahme (gemeint war die – nationalsozialistisch durchtränkte – Arbeit von *Jeß*, *Körperschaften*) noch an Darstellungen der Staatsaufsicht.

¹⁷ So bezogen auf die Wirtschaftsaufsicht *Ehlers*, *Ziele der Wirtschaftsaufsicht*, S. 1.

¹⁸ Vgl. etwa aus dem Bereich der Dissertationsliteratur *Borchert*, *Kommunalaufsicht*; *Dallmayer*, *Staatsaufsicht über Verbandskörperschaften*; *Eckert*, *Staatsaufsicht*; *Heering*, *Einflußnahme*; *Humpert*, *Genehmigungsvorbehalte im Kommunalverfassungsrecht*; *Klemm*, *Mitwirkung*; *Klimant*, *Funktionen*; *Oexmann*, *Beanstandung*; *Peus*, *Genehmigung*.

¹⁹ Vgl. *Elleringmann*, *Grundlagen*; *Grashoff*, *Staatsaufsicht*; *K. Küster*, *Staatsaufsicht*; *K.-W. Lee*, *Kommunalaufsicht*; *Lohr*, *Satzungsgewalt und Staatsaufsicht*; *Puppel*, *Die allgemeine Staatsaufsicht*; *E. Schmidt*, *Kommunalaufsicht in Hessen*; *G. Schmitt*, *Rechtsaufsicht*; *C. Weidemann*, *Staatsaufsicht*.

²⁰ Zur Person vgl. nunmehr eingehend *Gassner*, *Heinrich Triepel*.

epochale²¹ und wirkmächtige²² Schrift über die »Reichsaufsicht« veröffentlichte²³.

Auffällig ist ein wellen- und schubartiges Interesse an dem Thema der Staatsaufsicht, das in engem Kontext steht mit dem Wechsel der Staats- und Verfassungsform und dem jeweiligen Staatsbegriff²⁴. So feierte die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Aufsicht im zwanzigsten Jahrhundert ihre Hochzeiten in den zwanziger²⁵, den dreißiger²⁶ und den fünfziger Jahren^{27, 28}. In den letzten 30

²¹ Vgl. den Ausspruch von *Smend*, FS für Leibholz, Bd. 2, S. 107 (112), »Die Reichsaufsicht« von Triepel sei »das beste Buch über das Staats- und Verwaltungsrecht des kaiserlichen Reichs überhaupt«. Nach *Smend*, Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 527 (541), lehrte Triepels »alle Winkel des Bismarckreichs durchleuchtendes Buch über die Reichsaufsicht (1917) das damalige Staatsrecht eindringender und fruchtbarer sehen, als Labands Formalismus es vermochte«. Aus neuerer Zeit vgl. *M. Friedrich*, Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft, S. 242f., der Triepels »Reichsaufsicht« »das letzte große, an Eindringlichkeit im Detail unübertroffene Werk zum Bismarckschen Verfassungsrecht« nennt; vgl. auch *ders.*, ebd., S. 278, 345ff.; krit. dagegen *O. Mayer*, JW 1918, S. 158 (159). Überblick über die Rezensionen zur »Reichsaufsicht« Triepels bei *Gassner*, Heinrich Triepel, S. 321ff.

²² In diesem Sinne *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 84, Rn. 131 (»männigfach nachwirkende Darstellung«).

²³ *Triepel*, Die Reichsaufsicht. *Triepel* (ebd., S. 102) hat dabei freilich die Aufsicht der Einzelstaaten über verselbständigte Verwaltungseinheiten explizit weitgehend ausgeklammert und nur die Aufsicht des Reiches über die Länder untersucht. Ausführungen zur Staatsaufsicht über Selbstverwaltungsträger finden sich lediglich auf den S. 149–155, 178, 323–328, 349–354, 394–396.

²⁴ Zutreffend *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Aufl., S. 343: »Der eigentliche Streitgegenstand liegt hier jedoch nicht im Begriff der Selbstverwaltung, sondern im Staatsbegriff.« Zustimmend *Salzwedel*, VVDStRL 22 (1965), S. 206 (255). Zum Zusammenhang der Rechtsstellung der Korporationen im oder zum Staat einerseits und dem Staatsbegriff andererseits auch *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 6, sowie *K. Küster*, Staatsaufsicht, S. 32: »Man kann den Umfang und den Inhalt der Staatsaufsicht geradezu als das jeweilige Ergebnis des Kampfes verschiedener Staatsauffassungen bezeichnen ...«. Zur Entwicklung des Staatsbegriffs vgl. *Bärsch*, Staatsbegriff; *Häfelin*, Die Rechtspersönlichkeit des Staates; *Isensee*, StL, 7. Aufl., Bd. 5, Sp. 133ff.; *Loening*, HStW, 3. Aufl., Bd. VII, S. 692ff.; *A. Menzel*, HPol, 3. Aufl., Bd. 1, S. 41ff.; *Hans Peters*, StL, 6. Aufl., Bd. 7, Sp. 520ff.; *Scheuner*, Staatstheorie und Staatsrecht, S. 19ff.; 45ff.; *Schieder*, HZ 216 (1973), S. 265ff.; *Thoma*, HStW, 4. Aufl., Bd. VII, S. 724ff.; *Weinacht*, Staat; *Willoweit*, HRG, Bd. 4, Sp. 1792ff.; anschauliche Zusammenfassung zuletzt bei *Volkman*, JuS 1996, S. 1058ff.; aus sozialwissenschaftlicher Sicht *S. Breuer*, Der Staat; historisch-vergleichend *Reinhard*, Geschichte der Staatsgewalt.

²⁵ Vgl. *F. Fischer*, Reichsaufsicht; v. *Gumbkow*, Geschichte; *Kappes*, Grundsatz, Inhalt und Grenzen; *Kühn*, Begriffsbestimmung; *Mellin*, Entwicklung; *Rhumbler*, Aufsichtsrecht; *Schüssler*, Das staatliche Aufsichtsrecht.

²⁶ Vgl. *Borggreve*, Staatsaufsicht; *Breit*, Staatsaufsicht über Privatunternehmungen; *Heinemann*, Grenzen; *Hellner*, Gestaltung; *Lärm*, Staat und Gemeinde; *Loeffler*, Selbstverwaltung und Staatsaufsicht; *Marx*, Kommunalaufsicht; *Maull*, Staatsaufsicht; *Reichelt*, Kommunalaufsichtsrecht; *Ruth Scholz*, Staatsaufsichtsrecht; *Stratmann*, Staatsaufsicht; *Streit*, Staatsaufsicht; *Thomann*, Staatsaufsicht; *Vietinghoff-Scheel*, Veränderung.

²⁷ Vgl. *G. Beck*, Staatsaufsicht; *Elleringmann*, Grundlagen; *Fröhler*, Staatsaufsicht; *G. Horn*, Staatsaufsicht; *Laux*, Staatsaufsicht; *Masson*, Gemeindeaufsicht; *Müller-Heidelberg*, Gemeinde und Aufsichtsbehörde; *Pfeiffer*, Staatsaufsicht; *H.-O. Riedel*, Gemeindeaufsicht und Verfassungsrecht; *G. Schmitt*, Rechtsaufsicht; *W.O. Schmitt*, Kommunalaufsicht; *Scholl*, Gesetz- und

Jahren²⁹ ist hingegen ein weitgehender Stillstand der Diskussion eingetreten. So konnte Gerd Roellecke mit Recht kritisieren, »daß Rechtsprechung und Literatur zur Staatsaufsicht über die Universitäten – von einer Ausnahme abgesehen³⁰ – schmal, unergiebig und von einer beruhigenden Praxisferne sind«³¹. Man wird dieses Urteil getrost verallgemeinern dürfen. Monographische Abhandlungen neueren Datums nähern sich der Aufsichtsproblematik nahezu ausschließlich unter dem Blickwinkel der Kontrolle³² und der Verantwortung³³. Damit einher geht eine weit verbreitete Nicht-Thematisierung der Staatsaufsicht als einer unselbständigen Staats- und Verfassungsfunktion³⁴. Selbst so breit angelegte enzyklopädische Werke wie das von Josef Isensee und Paul Kirchhof herausgegebene »Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland«³⁵ oder »Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland« von Klaus Stern³⁶ enthal-

Zweckmäßigkeit; *Strauß*, Kommunalaufsicht. Auch noch in diesen Zusammenhang gehört die bereits 1949 vorgelegte Dissertation von *Kühle*, Aufsicht.

²⁸ Weitere Schübe der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Themen Selbstverwaltung und Staatsaufsicht wurden durch das Säkularjubiläum der Steinschen Städteordnung (1908) sowie anlässlich des Geburts- bzw. Todestages Steins um die Jahre 1957 und 1931 ausgelöst. Vgl. insbesondere *Kiefer*, Aufsichtsrecht; *Schoenborn*, Oberaufsichtsrecht; weitere Nachw. bei *Hubatsch*, Die Stein-Hardenbergschen Reformen, S. 38ff.

²⁹ Quasi ein letztes Aufflackern und zugleich letzte Höhepunkte der wissenschaftlichen Diskussion um die Staatsaufsicht bildeten die Staatsrechtslehrerreferate von *Salzwedel* und *Bullinger*, VVDStRL 22 (1965), 206ff.; 264ff.; aus dem gleichen Zeitraum *E. Schnapp*, Die Ersatzvornahme (1969). Aus neuerer Zeit *J. Ipsen*, in: Nds. Städtetag, Aufsicht über die Städte, S. 5ff.; *H.J. v. Oertzen* (Hrsg.), Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau, Bd. III, insbes. den instruktiven Beitrag von *Schmidt-Jortzig*, ebd., S. 25ff.; jüngst wieder um eine Neubelebung der Diskussion bemüht *Schuppert*, DÖV 1998, S. 831ff.; *Pitschas*, DÖV 1998, S. 907ff.; *Knemeyer*, BayVBl. 1999, S. 193ff. Zur – hier weitgehend ausgeklammerten – Wirtschaftsaufsicht ist die Materiallage um einiges besser; vgl. etwa nur die Monographien aus neuerer Zeit von *Ehlers*, Ziele der Wirtschaftsaufsicht; *Gröschner*, Das Überwachungsrechtsverhältnis; *Mösbauer*, Staatsaufsicht über die Wirtschaft; *Weingarten*, Staatliche Wirtschaftsaufsicht in Deutschland; ferner bereits die grundlegenden Schriften von *Rupert Scholz*, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz; *E. Stein*, Die Wirtschaftsaufsicht.

³⁰ Gemeint ist die Dissertation aus dem Jahre 1976 von *Gallas*, Staatsaufsicht.

³¹ *Roellecke*, DÖV 1985, S. 854 (855).

³² Dazu *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen; *Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip; *Strößenreuther*, Die behördeninterne Kontrolle; zuvor bereits *G. Brunner*, Kontrolle in Deutschland; *Eichenberger*, Der Staat der Gegenwart, S. 127ff., 415ff.; *Scheuner*, Kontrolle; aus der Lehrbuchliteratur stellv. für viele *B. Becker*, Öffentliche Verwaltung, S. 870ff.; *Püttner*, Verwaltungslehre, S. 335ff.

³³ Zwischenbilanz bei *Schuppert* (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung (insbes. die Beiträge von *Trute*, ebd., S. 13ff., und *Voßkuhle*, ebd., S. 47ff.).

³⁴ *Krebs*, Kontrolle, S. 38ff. Für eine Erörterung der Kontrolle als *eigenständige* Staats- bzw. Verfassungsfunktion m.E. unrichtigerweise *G. Brunner*, Kontrolle in Deutschland, S. 11, und passim; *A. Fuchs*, Kontrolle, S. 17; *Schwarze*, DVBl. 1974, S. 893 (894).

³⁵ Lediglich verstreute Inbezugnahmen bei *P. Kirchhof*, HStR, Bd. III, § 59, Rn. 202; *Krebs*, ebd., § 69, Rn. 40–43, sowie bei *Hendler*, HStR, Bd. IV, § 106, Rn. 36, und *Püttner*, ebd., § 107, Rn. 46–48.

³⁶ Nur kurze Erwähnung der Staatsaufsicht bei *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. I, S. 402; Bd. II, S. 790.

ten keinen eigenständigen Paragraphen zur Staatsaufsicht. Die Herausgeber des Lexikons »Geschichtliche Grundbegriffe« oder des »Handwörterbuchs zur deutschen Rechtsgeschichte« befanden die (Staats-) Aufsicht (im erstgenannten Fall auch die Selbstverwaltung)³⁷ ebenso keiner, über marginale Inbegriffnahmen hinausgehenden, Berücksichtigung wert. Dabei handelt es sich keineswegs um willkürlich herausgegriffene Einzelbeobachtungen, sondern um repräsentative Defizite. Die meisten der führenden staatsrechtlichen Lehrbücher und Lexika³⁸ der Bundesrepublik Deutschland kümmern sich um die Staatsaufsicht nur sehr stiefmütterlich. Nichts anderes gilt für den Bereich des allgemeinen Verwaltungsrechts³⁹. Die Staatsaufsicht gilt schon semantisch als unmodern und antiquiert, ja als »häßliches Wort«⁴⁰. Festzuhalten bleibt somit der eher ernüchternde Ausgangsbefund: Das staats- und verwaltungsrechtliche Schrifttum hat sich seit geraumer Zeit von der Staatsaufsicht abgewandt⁴¹. Eine dem Staat der Gegenwart adäquate Staatsaufsichtstheorie ist nicht erkennbar⁴². Diese Re-

³⁷ Es findet sich lediglich der Artikel »Verwaltung«, »Bürokratie«, »Selbstverwaltung«, »Amt« und »Beamter« seit 1800« von *Wunder*, in: Brunner/Conze/Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 7, S. 69ff. Dies ist umso erstaunlicher als man zumindest der Überlegung näherzutreten könnte, ob nicht auch der Begriff der Staatsaufsicht ein »geschichtlicher Grundbegriff« im Sinne des dort zugrunde gelegten Begriffsverständnisses (vgl. *Koselleck*, in: ebd., Bd. 1, S. XIIIff.) darstellt – für die Selbstverwaltung als Leitbegriff der politischen Bewegung des Liberalismus wird man dies in jedem Fall annehmen müssen; wie hier *Schmidt-Aßmann*, *GS für Martens*, S. 249 (249; »Schlüsselbegriff«); *Schuppert*, *AöR* 114 (1989), S. 127 (127f.).

³⁸ Positive Ausnahmen z.B. *Knemeyer*, *StL*, 7. Aufl., Bd. 1, Sp. 400ff.; *Kötügen*, *HSW*, Bd. 9, S. 738ff.; *Reiner Schmidt*, *HSW*, Bd. 9, S. 34ff.

³⁹ Positive Ausnahmen z.B. *Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 10. Aufl., S. 477ff., 490f., 571ff.; *Giere*, in: *Morstein Marx*, *Verwaltung*, S. 315ff.; *Wolff/Bachof*, *Verwaltungsrecht*, Bd. II, 4. Aufl., § 77 II (S. 101ff.).

⁴⁰ So *Liermann*, in: *Deutsches Stiftungswesen 1948–1966*, S. 211 (211). Nach *v. Gneist*, *Verwaltungsreform*, S. 34, entspricht es einer deutschen Eigenschaft, das Staatsaufsichtsrechts »jederzeit mit Misstrauen und Abneigung« anzusehen.

⁴¹ Bezeichnend die Ansicht von *Scheuner*, *Staatstheorie und Staatsrecht*, S. 567 (573), die Staatsaufsicht habe heute »an Bedeutung verloren«. Die Gefährdungen für die (kommunale) Selbstverwaltung sieht *Scheuner* anderenorts, nämlich in einem hyperaktiven Gesetzgeber und der Einflussnahme via finanzieller Dotierung (»Politik des goldenen Zügels«). *A. A. v. Mutius*, *Gutachten E* für den 53. DJT, S. 79ff., 183f.; *ders.*, *DVerwGesch.*, Bd. 5, S. 312 (339), der die Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung betont, welche aus der praktischen Entwicklung der Rechts- und Fachaufsicht, insbesondere der Ausweitung des Kontrollmaßstabes durch den vermehrten Einsatz unbestimmter Rechtsbegriffe und die Verankerung von Genehmigungsvorbehalten resultieren. Allgemein zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung zuletzt *Ellwein* und *Oebbecke*, in: *Cappenberger Gespräche*, Bd. 29, 1998, S. 18ff.; 39ff.; bewusster Kontrapunkt bei *Faber*, *Die Macht der Gemeinden*.

⁴² *Faber*, in: *ders./Schneider*, *Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht*, S. 225 (265): »... die Interpretation der Kommunalaufsicht als einer Form der Untertanenaufsicht ... blieb ... hinter einer demokratischen, dem modernen Staat angemessenen Theorie der Kommunalaufsicht einen Schritt zurück – eine solche ist auch bis heute nicht entwickelt worden«. Vgl. auch *Mösbauer*, *Staatsaufsicht über die Wirtschaft*, S. 28: »Noch aber entbehrt der Rechtsbereich der Staatsaufsicht solcher Darstellungen allgemeiner Grundprinzipien«; *Schuppert*, in: *König/Benz*, *Privatisierung und staatliche Regulierung*, S. 539 (550).

serviertheit gegenüber der Staatsaufsicht fügt sich gleichsam symptomatisch ein in die Schwankungen unterworfenen⁴³ Ablehnung des Staates in seiner tradierten Bedeutung, insbesondere vonseiten der Gesellschaftswissenschaften⁴⁴, aber auch in die generellen Zweifel an der Fähigkeit der Rechtswissenschaft zur Herausarbeitung »Allgemeiner Teile« mit Rechtssicherheits-, Transparenz- und Entlastungsfunktion⁴⁵ und zur Gewinnung übergreifender strukturierender Ordnungsideen⁴⁶ in einer immer dynamischeren, komplexeren und differenzierteren Welt.

Forscht man nach den Gründen für die Vernachlässigung des Aufsichtsthemas, so stößt man auf zwei wiederkehrende *Bedenken*. Allgemeine Lehren einer Staatsaufsicht werden heute, ganz im Gegensatz zum 19. Jahrhundert⁴⁷, offensichtlich zum einen als nicht mehr schreibbar, zum anderen als nicht mehr schreibbedürftig angesehen. Vergleichsweise alt ist die Sorge, die Staatsaufsicht sei, zumal nach dem bahnbrechenden Werk Triepels, literarisch erschöpft. Diese Einschätzung überrascht schon deshalb, weil »Die Reichsaufsicht« Triepels, wie ausgeführt⁴⁸, die Aufsicht des Staates über verselbständigte Verwaltungseinheiten nur am Rande streift und sich im Wesentlichen mit der Aufsicht im bundesstaatlichen Verhältnis abgibt. Schon aus diesem Grund besteht, selbst wenn man die – fragwürdige – Prämisse teilt, die Arbeit Triepels stelle quasi das abschließende, ein für allemal klärende Wort⁴⁹ dar, jedenfalls im Hinblick auf die Korporationen im weiteren Sinne eine Lücke.

⁴³ Seit Anfang der neunziger Jahre ist ein Trend zur Revitalisierung des Staates zu beobachten, der durch den Maastrichter Vertrag und das hierzu ergangene Urteil des BVerfG einen zusätzlichen Schub erfahren hat. Zur Diskussion um ein »Bringing the State back in« vgl. aus der Vielzahl an Veröffentlichungen nur *Schuppert*, *Der Staat* 1989, S. 91 ff.; *R. Voigt* (Hrsg.), *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?*; ferner *Hermes*, *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, S. 146 ff.; *Lhotta*, *Der Staat* 1997, S. 189 ff. jeweils m.w.Nachw.

⁴⁴ Erneut repräsentativ *Willke*, *Entzauberung des Staates*.

⁴⁵ Eingehend entfaltet bei *Schmidt-Aßmann*, *Ordnungsidee und System*; *ders.*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Kap. 1, Rn. 2 ff.

⁴⁶ *Stolleis*, in: D. Simon, *Rechtswissenschaft in der Bonner Republik*, S. 227 (258).

⁴⁷ Im 19. und im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts meinte kaum ein großes Lehrbuch, Handbuch oder Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts ohne einen eigenen Abschnitt zur Reichs- und/oder Staatsaufsicht auskommen zu können. Vgl. an dieser Stelle nur *Anschütz*, *HDSiR*, Bd. 1, S. 363 ff.; v. *Bitter*, *HPrVerw.*, Bd. 1, S. 138 f.; *Genzmer*, *PoIH*, Bd. 2, S. 676 ff.; *Haenel*, *Deutsches Staatsrecht*, Bd. 1, S. 299 ff.; *Hatschek*, *Lehrbuch*, S. 354 ff.; *Laband*, *Staatsrecht*, 5. Aufl., Bd. 1, S. 102 ff.; *Markull*, *WDSiVerwR*, 2. Aufl., Bd. 2, S. 155 f.; *O. Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Bd. 2, S. 392 ff.; *H. Preuss*, *HKW*, Bd. 3, S. 808 ff.; *Stier-Somlo*, *HRW*, Bd. 1, S. 382 ff. Die (Nicht-)Beschäftigung mit der Staatsaufsicht in der Zeit nach 1945 unterstreicht den die bundesrepublikanische Staatsrechtslehre – im Vergleich zur Weimarer Zeit – kennzeichnenden »Mangel an Grundlagenforschung und Theoriebildung«, den jüngst allgemein *H.-P. Schneider*, *NJW* 1999, S. 1497 (1503), konstatiert hat.

⁴⁸ Siehe oben Fn. 23.

⁴⁹ In diesem Sinne *Storz*, *Reichsaufsicht*, S. 4f. Ähnliche Einschätzungen gab es schon vor der Arbeit Triepels. So bemerkte im Jahre 1906 *Schoenborn*, *Oberaufsichtsrecht*, S. 59, die Reichsaufsicht habe dank der Werke Haenels (*Deutsches Staatsrecht*, Bd. 1, S. 299 ff.) und La-

Schwerer wiegt der zweite Einwand, mit dem häufig vor einer Beschäftigung mit der Staatsaufsicht gewarnt wird. Er geht von der Einschätzung aus, dass eine sachgebietsübergreifende Darstellung der Staatsaufsicht wegen Fehlens eines konturierten und homogenen Untersuchungsobjekts als einer Grundvoraussetzung für jedes dogmatische Arbeiten a limine einen untauglichen Versuch darstellt. Genau genommen geht es dabei um das Problem, ob es überhaupt ein einheitliches Rechtsinstitut der Staatsaufsicht gibt⁵⁰ oder ob nicht – anders gewendet – die einzelnen Aufsichtsbereiche so wesensverschieden und inkommensurabel sind, dass sich eben wegen dieser Heterogenität und Diversität⁵¹ die Staatsaufsicht einer allgemeinen Erfassung entzieht, mithin nur sachgebietspezifische Untersuchungen wissenschaftlichen Ertrag versprechen⁵². Diese Be-

bands (Staatsrecht, 5. Aufl., Bd. 1, S. 102ff.) »eine so gründliche und erschöpfende Darstellung erfahren, daß jede Untersuchung darüber m. E. im weiten Umfang lediglich zu einer Wiederholung der Ausführungen jener werden müßte«. Nur elf Jahre später widerlegte »Die Reichsaufsicht« Triepels diese Ansicht auf eindrucksvolle Weise. Gegen die These von der Erschöpfung des Themas Reichs- bzw. Staatsaufsicht auch *Hans Peters*, *GenZ*, S. 217, und *Schrödter*, *DVBl.* 1963, S. 713 (713), mit der Feststellung, die Frage nach Inhalt, Umfang und Auswirkung der Staatsaufsicht sei »immer wieder von großer Aktualität«; ebenso *Schnapp*, in: *Merten*, *Die Selbstverwaltung im Krankenversicherungsrecht*, S. 27 (27; »thematischer Dauerbrenner«). Aus dem älteren Schrifttum *Wittmayer*, *Die Weimarer Reichsverfassung*, S. 233 (gerade für den dezentralisierten Staat sei die Aufsicht »eine große und brennende Frage«). So gilt noch heute grundsätzlich das Wort *L. v. Steins*, *Verwaltungslehre*, 1. Teil/2. Abt., S. 4: »die entscheidenden Fragen der Gegenwart und der Zukunft, namentlich die nach Wesen und Recht der Autonomie und Oberaufsicht, sind kaum gestellt, und viel weniger gelöst.«

⁵⁰ Auf den Punkt gebracht von *Bullinger*, *VVDStRL* 22 (1965), S. 264 (268): »Die Frage ist aber, ob aus dem Gewirr von individuellen Aufsichtsklauseln überhaupt ein Rechtsinstitut der Staatsaufsicht ... herausgeschält werden kann oder ob nur ein trügerischer Gleichklang des Wortes »Aufsicht« Gebilde grundverschiedener Art zu einer scheinbaren Einheit verbindet.«

⁵¹ Vgl. bereits *Triepel*, *Reichsaufsicht*, S. 395: »daß es keine allgemein gültige Regel »des deutschen Rechts über Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle gegenüber Selbstverwaltungskörpern gibt. Nicht nur gehen die Rechtsordnungen der deutschen Gliedstaaten in dieser Hinsicht wesentlich auseinander, sondern auch innerhalb der Einzelstaaten ist eine völlige Gleichmäßigkeit der einschlägigen Grundsätze nicht vorhanden.«; vgl. auch *ders.*, ebd., S. 170f.; *ders.*, *Recht der Universität Greifswald*, S. 43 (72); sehr plastisch auch *Anschütz*, *HDStR*, Bd. 1, S. 363 (363); vgl. ferner *Brohm*, *Strukturen der Wirtschaftsverwaltung*, S. 223; *Bumke*, *Landesmedienanstalten*, S. 48; *H. Frick*, *Staatsaufsicht*, S. 25f.; *Werner Weber*, *Staats- und Selbstverwaltung*, S. 142ff.; *ders.*, *Selbstverwaltung und Staatsverwaltung*, S. 34ff.; *ders.*, *VVDStRL* 22 (1965), S. 341 (341f.): »Zwar bedient sich die Technik der Staatsaufsicht weitgehend der gleichen Mittel; der Substanz nach ist die Aufsicht jedoch je nach den Subjekten, denen gegenüber sie ausgeübt wird, oft sehr verschieden.« Für die Wirtschaftsaufsicht *Reiner Schmidt*, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, AT, S. 300 (»kein homogenes Rechtsinstitut«); *Tettinger*, *Rechtsanwendung*, S. 253. Zur Vielgestaltigkeit des Selbstverwaltungsrechts *BVerwGE* 51, 115 (118); *R. Breuer*, *FG für v. Unruh*, S. 855 (864f.); *Emde*, *Legitimation*, S. 205; *Jestaedt*, *Kondominialverwaltung und Demokratieprinzip*, S. 518ff.; *Papenfuß*, *Die personellen Grenzen*, S. 19ff.; *Schröder*, *JuS* 1986, S. 371 (371); *K. Stern*, *Staatsrecht*, Bd. I, S. 397.

⁵² So insbesondere *Triepel*, *Die Reichsaufsicht*, S. 395 m. Fn. 1; ebenso die Existenz eines einheitlichen Instituts Staatsaufsicht verneinend *Berendes*, *Staatsaufsicht*, S. 24; *G. Brunner*, *Kontrolle in Deutschland*, S. 168; *Fröhler*, *Staatsaufsicht*, S. 21; *Picozzi*, *Aufsicht*, S. 149; *C. Weidemann*, *Staatsaufsicht*, S. 32; *Wilkens*, *Die Aufsicht über den Rundfunk*, S. 27; für das Verhältnis

denken sind nicht leicht von der Hand zu weisen. Es ist nicht zu leugnen, sondern im Gegenteil bei allen nachfolgenden Überlegungen stets in Rechnung zu stellen, dass »Selbstverwaltung« ein äquivoker Begriff ist und die verschiedenen, sich unter dem Dach dieses Sammelterminus tummelnden Einzelausprägungen⁵³ manches trennt⁵⁴. Dies gilt schon in *soziologischer* Hinsicht. So sind die Gemeinden in ganz anderer Weise auf Dauer angelegte, der Familie vergleichbare und das Gefühl der Gemeinschaft zwischen den Einzelnen zulassende Entitäten⁵⁵ als die sonstigen Selbstverwaltungsträger. Auch verkörpern die Gemeinden *historisch* betrachtet, zumindest institutionell, zum Teil auch individuell, »ursprüngliche« Verbände, die älter sind als der Staat, und heben sich dadurch von den erst durch staatliche Zweckschöpfung entstandenen Selbstverwaltungskörperschaften ab. In *rechtlicher* Hinsicht seien stichpunktartig erstens das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein einer verfassungsrechtlichen Funktionsgarantie, zweitens die Geltung des aufgabenbezogenen Universalitätsprinzips oder Spezialitätsprinzips, drittens der strukturelle Unterschied zwischen einer durch dingliche Elemente geprägten gebiets- und realverbandlichen und einer »ortsungebundenen«⁵⁶ personenverbandlichen Selbstverwaltungskörperschaft⁵⁷, viertens die Reichweite der jeweiligen Autonomie⁵⁸ und fünftens die unterschiedlich ausgestaltete demokratische Legitimation genannt, um zu verdeutlichen, dass es in der Tat weder möglich noch sinnvoll ist, alle Selbstverwaltungs- und Staatsaufsichtsbereiche auf eine Stufe zu stellen. Gleichwohl kann hieraus nicht der Schluss auf deren völlige Geschiedenheit und Unvergleichbarkeit gezogen werden. Jenseits aller Divergenzen existieren durchaus wesentliche Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Selbstverwaltungsinstitutionen. Zu diesen *einenden Strukturmerkmalen* rechnet eben die »eigenverantwortliche(n) Entscheidung über den zugewiesenen Funktionsbe-

von kommunaler und sozialer Selbstverwaltung *H. Bogs*, Sozialversicherung, S. 201f.; *Stößner*, Staatsaufsicht, S. 120; für die Wirtschaftsaufsicht *Mösbauer*, Staatsaufsicht über die Wirtschaft, S. 14ff., 28ff., 66, 587ff., 713, 718, und passim, der von einer Vielzahl von Einzelregelungen und einem »Aufsichtspluralismus« spricht, welche nicht den Schluss auf ein erschöpfendes, innerlich abgestimmtes System der Staatsaufsicht zuließen; vgl. ferner *E. Stein*, Wirtschaftsaufsicht, S. 20ff. (20); *Stober*, Handbuch, S. 620; *Ziekow*, WUR 1991, S. 243 (249).

⁵³ Organisationsrechtlicher Überblick und Typologie der wichtigsten Selbstverwaltungsgebiete bei *Hendler*, HStR, Bd. IV, § 106, Rn. 60, 64ff. m.w.Nachw.

⁵⁴ Zu den unterschiedlichen Funktionen von Selbstverwaltungskörperschaften vgl. *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 339ff.; *Schmidt-Aßmann*, GS für Martens, S. 249 (255ff.); *Schuppert*, FG für v. Unruh, S. 183 (190ff., 203ff.); *Tomerius*, Hochschulautonomie, S. 56ff.

⁵⁵ Vgl. VerfGH Ndrh.-Westf., OVG 9, 74 (81): »Die Gemeinde ist nach der Familie die erste soziale Gemeinschaft.« Zustimmend OVG Lüneburg, DÖV 1980, S. 417 (418).

⁵⁶ StGH Bad.-Württ., BWVPr 1981, S. 264 (266).

⁵⁷ Zur Unterschiedlichkeit dieser beiden Körperschaftsarten vgl. BVerfGE 52, 95 (117f.); *Werner Weber*, HSW, Bd. 6, S. 38 (39f.).

⁵⁸ Näheres bei *Knemeyer*, HWissR, Bd. 1, S. 237 (241ff.).

reich *unter staatlicher Aufsicht (zumeist Rechtsaufsicht)*⁵⁹. Im Übrigen wird es entscheidend auf das konkrete Anliegen ankommen, mit dem an den Untersuchungsgegenstand »Staatsaufsicht« herangetreten wird. Hierzu soll nunmehr Stellung genommen werden.

II. Erkenntnisinteresse

Beabsichtigt ist eine *staats- und verfassungstheoretische* sowie *staats- und verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlegung*. Deren Gegenstand bildet das Spannungsverhältnis zwischen der Einräumung von Autonomie einerseits und der Reintegration der Trabanten in den Staat andererseits, also die komplexe und immer wieder aufs Neue auszutarierende labile und prekäre Balance von Freiheit und Bindung⁶⁰ sub specie der Aufsicht⁶¹. Ausweislich des Untertitels der Arbeit soll der Frage nachgegangen werden, wo die entstehungsgeschichtlichen Wurzeln der Staatsaufsicht liegen, wie sich dieses Institut bis in die unmittelbare Gegenwart hinein⁶² gewandelt⁶³ hat und wie es für die Zukunft neubestimmt werden kann.

⁵⁹ So *Scheuner*, HKWP, 2. Aufl., Bd. 1, S. 7 (17).

⁶⁰ *E. R. Huber*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 7. Für die Anstalten *R. Breuer*, VVDStRL 44 (1986), S. 211 (229ff.); verallgemeinernd *H. Dreier*, Hierarchische Verwaltung, S. 290; speziell zu dem Aspekt des Ausbalancierens *Bryde*, VVDStRL 46 (1988), S. 181ff.; zu den Entartungsgefahren bei der Aufsicht vgl. *Giere*, in: Morstein Marx, Verwaltung, S. 315 (318f., 320f.).

⁶¹ Die staatliche Aufsicht ist neben dem Umfang des Aufgabenkreises und dem Maß der Selbständigkeit bei der Aufgabenerfüllung der dritte lackmusartige Indikator bzw. Reflektor für das zwischen den Polen der Freiheit und Bindung schwankende Verhältnis des Staates zu den verselbständigten Verwaltungseinheiten. Klassisch *Triepel*, Die Reichsaufsicht, S. 3: »Die Aufsicht ist der große Regulator in der Arbeitsmaschine des zusammengesetzten Staatswesens.« Ähnlich bereits *L. v. Stein*, Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl., S. 233: »... daß hier ein höchwichtiges Element der ganzen Verwaltung vorliegt, ohne welches kein Bild ihrer Function ein innerlich oder äußerlich vollständiges sein kann.« Vgl. auch *Seele*, Der Kreis, Bd. 2, S. 215 (249). *A. A. H. Bauer*, Die Bundestreue, S. 264ff. (266); skeptisch auch *Smend*, Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 119 (224). Überzogen die gegen Triepel gerichtete Polemik von *Wittmayer*, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 222 (»inspicio ergo sum«; »hoch gesteigerte, geradezu hypertrophische Bedeutung der Reichsaufsicht«).

⁶² Zur Forderung nach verstärktem Gegenwartsbezug der Rechtsgeschichte, ohne die Rechtsgeschichte zur bloßen Vorfrage eines aktuellen dogmatischen Problems herabzustufen, vgl. *Grimm*, in: ders., Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Bd. 2, S. 9 (15f.); vgl. zum Ganzen auch *Wieacker*, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, S. 14ff., 423ff.; *R. Dreier*, Recht – Staat – Vernunft, S. 211 (219ff.).

⁶³ Dazu, dass der Begriff des »Wandels« in besonderer Weise befähigt ist, Neuanfänge und Brüche der Rechtsgeschichte terminologisch einzufangen, und zudem die mit dem Entwicklungsbegriff zum Teil verbundenen evolutionistischen Fehlvorstellungen vermeidet; vgl. *Coing*, Aufgaben des Rechtshistorikers, S. 145 (170ff.); zum Zusammentreffen von Kontinuität und Brüchen in der Entwicklung des deutschen Verwaltungsstaates *Ellwein*, in: König/Siedentopf, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 39 (42ff., 46ff.).

Sachverzeichnis

- Absolutismus 43ff., 186
Ämteraufsicht 395
»Ära Eulenburg« 126
»Ära Puttkammer« 125 (Fn.312)
Akzidens 499ff.
Akzise 51f. (Fn.82)
Albrecht, Wilhelm Eduard 86, 148
Allgemeines Preußisches Landrecht
(ALR) 53ff., 61, 82, 84, 91, 132, 207,
216
Altenstein, Karl Freiherr von Stein zum 70,
77
Althusius, Johannes 164
Amerikanische Besatzungszone 264f.
Amtsgrundsatz s. Offizialmaxime
Amtshaftung 283
Amtshilfe 547 (Fn.481)
Analogie 506
Angliederung 84, 376, 455
Anknüpfungstheorie 274ff., 321
Anschütz, Gerhard 172, 199f., 425
Anstalt s. Staatsanstalt
Antiliberalismus 211
Anzeige(vorbehalt) 560
d'Argenson, Marquis 59
Arnim, Hans Herbert von 18
Aufgaben s. Staatsaufgaben; öffentliche
Aufgaben
Aufsicht 63, 356, 364; s. auch Staatsaufsicht,
Wirtschaftsaufsicht etc.
– fortgesetzte 566
– negative 379f.
– oberste 562
– positive 380
– richterliche 416ff.
Aufsichtsdualismus 555ff.
aufsichtsfreier Raum 499, 501
Aufsichtsklage 562f.
Aufsichtsmittel s. Staatsaufsicht
Aufsichtsnebenrecht 81ff.
Aufsichtspluralismus 383, 422
aufsichtsreduzierter Raum 501
Ausdifferenzierung 1ff., 17, 382ff., 429
Auslegung 18ff.
Autonomie 134, 138
Bachof, Otto 284
Baden
– Gemeindeordnung (1921) 196
– Gesetz über Verfassung und Verwaltung
der Gemeinden (1831) 93
– Verfassung (1919) 196
Baden-Württemberg 272f.
Bähr, Otto 163 (Fn.609)
Bäumlin, Richard 476
Bahn 381f.
Bankenaufsicht 380
Bauer, Hartmut 308, 536
Bayern 94ff., 195f., 264, 269ff., 312
– Gemeindeedikt (1808) 94
– Gemeindeedikt (1818) 95
– Gemeindeordnung (1869) 96, 121
(Fn.271)
– Gemeindeordnung (1927) 195f.
– Revidiertes Gemeindeedikt (1834) 95
– Verfassung (1818) 95
– Verfassung (1919) 195
– Verfassung (1946) 269f.
Beanstandung(srecht) 118, 413
Becker, Erich 78, 178, 284, 296ff., 441
Befehl (und Gehorsam) 147, 186, 440, 459
Begriff
– Brückenbegriff 277
– historisch bedingter 26f.
– Rechtsinhaltsbegriff 26f.
– Schleusenbegriff 26, 277
– Speicherbegriff 26, 277
Begriffsformenlehre 13 (Fn.81)
Begriffsgeschichte 27f.
Begriffsjurisprudenz 146
Begriffswandel 15, 437
Behördenaufsicht 394f., 412, 555f.
Belgische Verfassung (1831) 98
Benz, Arthur 442, 522
Beobachten, Beobachtung 48, 173f., 353,
384, 403ff., 421, 565

- Beratung 441f., 520f.
 Berichtigen, Berichtigung 48, 174, 354, 384, 403ff., 421, 522, 566f.
 Beschwerde(recht) 79, 116, 282f.
 Beseler, Georg 113, 163 (Fn. 609), 164
 Bestätigungsvorbehalte s. Genehmigung(svorbehalte)
 Betroffenenpartizipation 487
 Beurteilungsspielraum 529f.
 Bevormundung 50, 55, 62, 64, 73, 74ff., 83, 86, 88, 92, 95, 97, 113, 134, 168, 173, 177f., 182, 195, 325, 332, 527f., 548, 559
 Bezirksausschuss 127
 Bildungsbürger 71
 Blankovollmacht s. Generalklausel
 Blodig, Hermann 157
 Blume, Wilhelm von 163 (Fn. 609), 548
 Bluntschli, Johann Caspar 133ff., 434
 Bodin, Jean 423, 430
 Böckenförde, Ernst-Wolfgang 26, 277, 367, 476, 482
 Bornhak, Conrad 159, 163
 Brater, Karl 130f.
 Breuer, Stefan 434
 Brie, Siegfried 173
 Britische Besatzungszone 262ff.
 Brohm, Winfried 429
 Bruchtheorie 64f. (Fn. 158)
 Brunner, Georg 405
 Bühler, Ottmar 284
 Bürger 69
 Bürgeraufsicht 422; s. auch Jedermannsaufsicht, Untertanenaufsicht
 Bürgergesellschaft 465
 bürgerliche Gesellschaft 70 (Fn. 35), 135f.
 Bürgernähe 534
 Bürgertum (liberales) 97, 180; s. auch Liberalismus
 Bürokratie 67, 85ff., 120, 122, 177, 186, 423ff., 438
 Bundesaufsicht 358, 397ff.
 Bundesrepublik Deutschland 255ff., 335ff.
 Bundestreue 512
 Burgi, Martin 536
 commissarii loci s. Steuerräte, Kommissare
 Controlling 16, 310f., 383f., 538, 553, 564
 – operatives 384
 – strategisches 384
 Dekonzentration 411f., 421
 Delegation 444, 562
 Demokratie(prinzip) 256, 279, 341, 477, 479ff., 499, 570
 – formal-etatistische 210, 215, 284ff.
 – material-pluralistische 295ff.
 demokratische Legitimation 2f., 187, 446, 480ff., 499, 526
 – autonome 492
 – institutionelle und funktionelle 484, 491f.
 – partizipatorisch-personelle 487ff.
 – personelle 481f., 499f.
 – pluralistisch-differenzierte 485ff.
 – sachlich-inhaltliche 483, 499f.
 demokratischer Monismus 185ff.
 demokratischer Zentralismus 333, 446
 Deutsche Demokratische Republik (DDR) 332ff.
 Deutsche Flugsicherung GmbH 381
 Deutsche Gemeindeordnung (DGO) 221f., 236ff., 267, 279, 281, 558
 Deutscher Bund 85
 Deutscher Städtetag (Entwürfe) 193f., 266
 dezentrale(r) Aufgabenansiedlung (Prinzip) 324, 329, 448f.
 dezentrale Kontextsteuerung 313
 Dezentralisation, Dezentralisierung 77, 169, 189, 255, 257, 308, 341, 411f., 421
 Dialektik 77, 165, 375f., 455, 522, 571
 Dienstaufsicht 32, 394, 418
 Differenz(theorie) 403
 Direktion 545
 Diskontinuitätstheorie 64f. (Fn. 158); s. auch Zäsurtheorie
 Distanz 374, 447, 471; s. auch Staatsdistanzprinzip
 Dogmatik 7, 16ff., 29
 Dogmengeschichte 29
 Doppelstaat 248
 Dreier, Horst 2, 277, 345, 459
 Dreiklassenwahlrecht 118
 Drei-Phasen-Modell 565ff.
 – Korrekturphase 566f.
 – Vorklärungsphase 565f.
 – Zwangsphase 567f.
 Drews, Bill 192, 214, 548
 Dritter Sektor 345, 368ff., 382ff., 448
 Dualismus 371, 424
 Durchgriffsaufsicht 397
 Effektivität 309, 539ff.
 Effizienz 309, 412, 533f., 539ff., 572
 Ehrenamt 144
 Eichenberger, Kurt 367

- Eigenaufsicht, Eigenbeaufsichtigung 408, 414f., 553ff., 572; s. auch Selbstaufsicht
 Eigenständigkeit der Verwaltung 74, 445, 484
 Eigenverantwortlichkeit 80, 95, 122, 183, 192, 281, 321, 537, 560f.
 Eingliederung s. Integration
 Einheit des Staates/der Verwaltung 3, 10, 84, 86 (Fn. 6), 112, 137, 140f., 144, 147, 164, 186, 210, 232, 386, 424, 428ff., 437, 472ff., 533, 561f., 569; s. auch Vielfalt des Staates/der Verwaltung
 Einheit von Staat und Partei 224ff.
 Einordnung s. Inkorporation
 Einschränkungstheorie 56
 Einspruch(srecht) 168 (Fn. 640), 193f.
 Eisenbahn-Bundesamt 382
 Emde, Ernst Thomas 500
 Entdifferenzierung 385
 Enthierarchisierung 1ff., 437ff., 445; s. auch Hierarchie
 Entkoppelung 376
 Enumeration(sprinzip) 502ff., 505ff.
 Entschlussfreudigkeit 528
 Erichsen, Hans-Uwe 345
 Erkenntnisinteresse 10ff.
 Erler, Georg 284
 Ermessen 182, 232, 359, 550ff.; s. auch Opportunität(sprinzip)
 Erosion (von Staatlichkeit) 427ff.
 Ersatzvornahme 118
 erwerbswirtschaftliches Handeln 282
 Etatisierung 180, 214, 283
 Etatismus 120, 122, 143, 150ff., 179, 186, 189, 284ff., 345, 459; s. auch Bürokratie; Hierarchie; Obrigkeitsstaat
 Evaluation 384
- Fachaufsicht 395f., 422, 542, 545
 Fachinger, Josef 214
 Fehrenbach, Elisabeth 466
 Fiktionstheorie 54f., 88, 165
 Finanzsperre 267
 Fischer, Friedrich Christoph Jonathan 63
 fiskalisches Handeln 282
 Fleiner, Fritz 204f.
 Flexibilisierung 308
 »Flucht aus der Staatsaufsicht« 381
 Föderalismus 411
 Forsthoff, Ernst 78, 227, 284, 286ff., 327, 341, 444
 Fraenkel, Ernst 248f.
 Fragmentierung (der Verwaltung) 1
- Frankfurt am Main (Städteordnung von 1867) 120 (Fn. 271)
 Französische Besatzungszone 265
 Französische Revolution 57, 75 (Fn. 63), 76, 110f.
 Friedrich, Carl J. 464
 Friedrich I. 51f.
 Friedrich II. (Kurfürst) 42
 Friedrich II. (der Große) 51, 58
 Friedrich Wilhelm I. 51f.
 Friedrich Wilhelm IV. 97, 115, 119
 Führererlass 242
 Führerprinzip 230ff., 239, 247, 252; s. auch Führung; Staat (Führerstaat)
 Führung 231 (Fn. 71, 75), 233, 244, 356; s. auch Führerprinzip; Staat (Führerstaat)
 funktional-institutionelle Theorie 408ff.
 Funktionsfähigkeit 524, 551, 571
 Funktionsgerechtigkeit, funktionsgerechte Zuordnung hoheitlicher Gewalt 411ff., 524, 538f., 572
 Funktionsschutztheorie 525f.
- Gadamer, Hans-Georg 27
 Gang der Untersuchung 35f.
 Gareis, Carl 157, 406
 Gebietshoheit 169
 Gefahrenabwehr 63, 378ff.
 Gegenstromprinzip 547
 Geiger, Willi 284
 geisteswissenschaftliche Methode s. Methode
 gemeindefreundliches Verhalten, Grundsatz des s. selbstverwaltungsfreundliches Verhalten, Grundsatz des
 Gemeindetreue s. Selbstverwaltungstreue
 gemeindeutsches Verfassungsrecht 30, 258, 466
 Gemeindeverfassungsgesetz (1934) 179
 Gemeinschaft(sideologie) 222ff., 465, 468; s. auch Volksgemeinschaft
 Gemeinschaftsaufsicht 399ff.
 Gemeinwesen 461
 Gemeinwohl 533f., 572
 Genehmigung(svorbehalte) 80, 83, 88f., 92, 95, 117f., 122, 168, 170, 172, 179, 182, 218, 240, 281, 289f., 294f., 302f., 312, 336, 360, 520, 557ff.
 Generalemächtigung s. Generalklausel; Preußen (Revidierte Preußische Städteordnung 1831, § 139 lit. b)
 Generalklausel 91, 177, 216, 232, 504

- Genossenschaftslehre s. Genossenschafts-
 theorie
 Genossenschaftstheorie 113, 163ff., 189,
 216, 462; s. auch Genossenschaftsvorstel-
 lung
 Genossenschaftsvorstellung (altgermanisch-
 romantische) 76, 84, 229, 270, 275ff., 296
 Gentz, Friedrich von 110
 geordneter Gang der (Gemeinde-)Verwal-
 tung 208, 218, 274, 281
 Gerber, Carl Friedrich von 18, 86 (Fn.9),
 147ff., 189, 345, 424, 460
 Geschichtlichkeit des Rechts 25ff.
 Gesellschaft 372; s. Staat und Gesellschaft;
 bürgerliche Gesellschaft
 Gesetz 124, 228, 232
 Gesetzgebung 361
 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 232f.; s.
 auch Vorbehalt des Gesetzes; Vorrang
 des Gesetzes
 Gewährleistungsaufsicht 317ff., 382ff.
 Gewaltenteilung 15, 61, 86 (Fn.6), 98f., 101,
 103, 139, 178, 232, 408ff., 473, 538f.
 – horizontale 409f.
 – interfunktionale 409f.
 – vertikale 410ff., 421, 446
 Gewerbeaufsicht 378ff.
 Wohnheitsrecht 505
 Gierke, Otto von 21, 158, 163ff., 170, 330,
 466, 560
 Gleichordnung s. Koordination
 Gleichschaltung 230
 Gluth, Oscar 157
 Gneist, Rudolf von 60, 78, 110, 125, 142ff.,
 150, 156, 158, 160, 162, 165, 170, 180, 473
 Gönnerwein, Erich 284, 298ff.
 Goerdeler, Carl Friedrich 237 (Fn.115)
 Grimm, Dieter 120, 177
 Gröschner, Rudolf 377f.
 Große Kurfürst 51
 Grotefend, Georg August 157
 Grundgesetz (Entstehung) 260ff., 274ff.,
 447
 Grundlagenforschung 10ff., 17f.
 Grundsatz der Zusammenarbeit 514

 Häberle, Peter 369
 Haeblerlin, Carl Friedrich 47
 Haenel, Albert 157ff., 163, 172, 174f., 497,
 525
 Haller, Karl Ludwig von 110
 Hannover (Städteordnung von 1858) 120
 (Fn.271)

 Hardenberg, Karl August Frhr. von 68, 72
 Harmonisierung s. Vereinheitlichung
 Hatschek, Julius 154f.
 Haushalt 544
 Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 135ff., 285,
 287, 432, 473
 Heilige Allianz 85
 Heiliges Römisches Reich deutscher Na-
 tion 67
 Held, Joseph von 164
 Helfritz, Hans 163 (Fn.609)
 Heller, Hermann 25, 295, 425, 476
 Hendlar, Reinhard 31, 447
 Hennis, Wilhelm 462
 Hermes, Georg 521
 Hesse, Joachim Jens 442
 Hesse, Konrad 25, 284, 412, 476
 Hessen-Nassau (Städteordnung von
 1897) 121 (Fn.272)
 Hierarchie(prinzip) 44, 74, 88, 177, 344,
 396, 423ff., 437ff., 457, 459, 471, 521
 – Kritik 439ff.
 – Relativierung 459
 Historische Rechtsschule 66f., 113, 164
 Historizität 11f., 35
 Hitler, Adolf 225, 231, 249
 Hobbes, Thomas 152
 Hochschulaufsicht 519ff.
 hochschulfreundliches Verhalten, Pflicht
 zum 514ff.
 Hoegner, Wilhelm 269ff., 455f.
 Höhn, Reinhard 246
 Hoffmann-Riem, Wolfgang 345, 373, 546
 Hohenzollern (Gemeindeordnung von
 1900) 121 (Fn.271)
 Holstein, Günther 19, 21f., 340, 560
 Homogenität 425; s. auch Einheit des Staa-
 tes/der Verwaltung
 Huber, Ernst Rudolf 81, 233, 245f., 284,
 466, 502

 Ihering, Rudolf von 171
 implied powers 506
 Individualrechtsschutz s. Rechtsschutz
 informales Verwaltungshandeln 509f.,
 552f.
 Informalisierung 440ff.
 Information 520
 Inkorporation 178, 342, 376
 Inspektoren, Inspektorate 52
 Institutsgeschichte 28
 Integration 167, 181, 297, 342, 376
 Integrationslehre 22, 475 (Fn.25)

- intermediäre Gewalten 67, 179, 368; s. auch Zwischengewalten
- Intervention, abgestufte 552, 572
- Ipsen, Hans Peter 284
- Ipsen, Jörn 345
- Isensee, Josef 410, 474
- ius cognoscendi 92
- ius confirmandi 92
- ius intercedendi 92
- ius statuendi 92
- ius supremæ inspectionis 14, 41ff., 55, 64, 76, 100f., 107 (Fn. 170), 109, 131, 178ff., 354
- Jellinek, Georg 20, 152ff., 172, 197, 215f., 340, 345, 425, 460, 473
- Jellinek, Walter 203f., 274, 441
- Jerusalem, Franz W. 284
- Jesch, Dietrich 12
- Jeserich, Kurt G.A. 237 (Fn. 115)
- Joseph II. 58
- Judikative 416
- Juristische Person 54
- Justizaufsicht 418
- Justizförmigkeit (des Verwaltungshandelns) 184
- Kägi, Werner 225f.
- Kaiserreich 123ff., 180, 558
- Kameral- und Polizeiwissenschaft 50 (Fn. 73)
- Kant, Immanuel 58, 61, 69
- Karl V. 42
- Karlsbader Beschlüsse 85
- Kartellaufsicht 392
- Kaufmann, Erich 22
- Kelsen, Hans 19
- Kiefer, Hermann 172ff., 176
- Kirchen 328, 375
- Klein, Hans Hugo 430
- Klüber, Johann Ludwig 25, 84, 100ff., 178
- Kluth, Winfried 357
- Knemeyer, Franz-Ludwig 312, 314ff., 468
- Koellreutter, Otto 230, 246f., 252
- Körperschaft 56
- Körperschaftsaufsicht 396f.
- Köttgen, Arnold 78, 239, 251 (Fn. 224), 288ff., 302f., 306, 351, 558, 560
- Kollegialprinzip 440, 445f.
- Kommissare, Kommissariate 51ff., 60 (Fn. 130), 91, 94f., 117, 123; s. auch Staatskommissar
- Kommunalisierung 117, 178
- Kommunikation 547
- Kompetenz-Kompetenz 435
- Kondominium 14, 289f., 295, 303, 360, 514, 555, 558
- Konsolidierung (landesherrlicher Gewalt) 40
- Konstitutionelle Monarchie 85ff.
- Kontinuität 13 (Fn. 84), 344
- Kontinuitätstheorie 64f. (Fn. 158), 340
- Kontrolldichte 529f.
- Kontrolle 13, 173f., 334, 353, 355f., 402ff.
 - Definition 409
 - gerichtliche 549f.; s. auch Rechtsschutz
 - interfunktionale 416
 - intrafunktionale 416, 421
 - politische 410, 420
 - politischer Begriff 420
 - Rechtsbegriff 420
 - der Regierung 418
 - staatliche 410
- Kontrollmaßstab, gerichtlicher 529
- Kooperation(sprinzip) 15, 337, 344, 440ff., 458, 471, 507ff., 518ff., 547, 570f.
- kooperative Staatsaufsicht 472ff., 571
- Koordination 173, 407f., 458, 460ff., 471, 521, 547f., 571
- Korporation 54, 113, 135ff.
- Korrektur s. Berichtigen, Berichtigung
- Korrelat s. Staatsaufsicht
- Koselleck, Reinhart 69
- Krebs, Walter 422
- Kreisausschuss 125
- Kreislauf 564
- Kriegs- und Domänenkammern 51
- Krüger, Herbert 290ff., 503
- Kuratel 14, 55, 91, 94f. (Fn. 76), 111, 131, 177, 196, 218, 250, 524, 542, 559
- Laband, Paul 18, 147, 150ff., 172, 197, 215, 340, 345, 424, 460
- Laforet, Wilhelm 261
- Landesrecht 262ff.
- Landestreu s. Staatstreu
- Laux, Eberhard 215
- Legitimationskette 480; s. auch demokratische Legitimation
- Legitimität 533
- Leibholz, Gerhard 285 (Fn. 7)
- Leisner, Walter 471, 546
- Leist, Justus Christoph 47, 50
- Leitung 111, 332ff., 355, 357f., 396, 438, 527
- Lenkung 233, 355, 358ff., 384, 421
- Lernen, Lernprozess 564

- Liberalismus 96ff., 117, 166; s. auch Bürger-
 tum (liberales); Antiliberalismus
 Litt, Theodor 21
 local government s. selfgovernment
 Locke, John 61f.
 Loening, Edgar 160
 Lorenz, Dieter 544
 Luftverkehrsverwaltung 381
 Luhmann, Niklas 313
- Mängelabhilfe 566
 Mängelfeststellung 566
 Mängelrüge 566
 Mäßigung (der Staatsgewalt) 409
 Magiera, Siegfried 389
 Majestätsrechte 46, 55
 Mangoldt, Curt von 181, 203
 Marx, Gerhard 219
 Marx, Karl 138
 Maßstabsanktion 496
 Massé, Pierre 488
 Maunz, Theodor 247f., 249, 284
 Maurenbrecher, Romeo 100, 110
 Maurer, Hartmut 345, 470
 Mayer, Otto 182, 198, 200f., 209, 501, 567
 Mayntz, Renate 385, 536
 Mediatisierung 67 (Fn. 10)
 Mehrebenensystem 428, 430ff., 569
 Meier, Ernst von 159 (Fn. 572)
 Merkl, Adolf 19
 Methode 18ff.
 – formalistisch-konstruktive 18
 – (spezielle) Forschungsmethode 18
 – geisteswissenschaftliche 21ff.
 – geschichtsteleologische 22 (Fn. 144)
 – ideengeschichtliche 21ff., 26f. (Fn. 173)
 – pluralistische 23f.
 – soziologische 24f.
 – teleologische 24
 – (allgemeine) Wissenschaftsmethode 18
 Meyer, Georg 160f.
 ministerialfreier Raum 479
 Mittelalter 39
 mittelbare Staatsverwaltung 181, 214, 228,
 275, 285ff., 327, 330, 341, 442ff., 471
 Mittelalterfindungsrecht 502
 Modernisierung (von Staat und Verwal-
 tung) 13, 57ff., 66ff., 74, 83, 307ff., 565
 Möser, Justus 62 (Fn. 146)
 Mohl, Robert von 105ff., 434
 monarchisches Prinzip 86, 187
 Monitoring 355
 Montesquieu, Charles Baron de 58, 61f., 467
 Montgelas, Frhr. von 94f.
 moralische Person 54, 76 (Fn. 76)
 Moser, Johann Jacob 49, 62f.
 Müller, Adam M. 110
- Nassauer Denkschrift 73 (Fn. 57)
 Nationalsozialismus 220ff., 277
 Nationalstaat 427, 436
 Naturrecht 59, 61, 98, 102, 113, 259f., 270,
 337, 341; s. auch Vernunftrecht
 Nawiasky, Hans 271f., 276, 455f.
 Nebenordnung s. Koordination
 Netzwerk 345, 368ff., 433, 442
 »neue Länder« (der Bundesrepublik
 Deutschland) 335ff.
 Neues Steuerungsmodell 307ff., 445
 Neukamp, Ernst 157
 Neukantianismus 18
 Neutralisierung 447
 New Public Management s. Neues Steue-
 rungsmodell
 Nipperdey, Thomas 69, 123
 Nordrhein-Westfalen 268f.
 Norm und Wirklichkeit 20f., 389f.
 normative Kraft der Verfassung 23, 389
 Notverordnung(srecht) 212ff., 218
 NSDAP 225f., 237, 241, 243
- Oberaufsicht 14, 41ff., 63, 83f., 100ff., 109,
 114, 134, 138, 143, 173, 178ff., 218, 396f.,
 524, 562 (s. auch *ius supremae inspecti-*
onis)
 Obrigkeitsstaat, obrigkeitsstaatliches Den-
 ken 13, 68f., 86, 124, 169, 187, 250, 281,
 344f. (Fn. 454), 519, 528
 das Öffentliche 44, 227, 369f.
 öffentliche Aufgaben 370f., 532f., 572
 öffentliche Unternehmen 381f., 386ff.
 öffentliches Interesse 183, 216, 282, 336,
 533f., 538, 548
 öffentliches Recht und Privatrecht 45,
 373f., 421
 Ökonomisierung 308, 391, 430, 445, 542
 Österreich 119 (Fn. 260)
 Oestreich, Gerhard 42
 Offizialmaxime 565
 Oppermann, Thomas 544
 Opportunität(sprinzip) 280, 312, 336, 516,
 550ff., 566, 572
 Optimalität 539
 Organadäquanz, organadäquate Zuordnung
 hoheitlicher Gewalt 411ff., 524, 538f.,
 572

- Organaufsicht 394f.
 Organisation 3, 356f., 460ff.
 Organisationsformen 374
 Organisationsrecht 371
 Ossenbühl, Fritz 36, 474, 515
- Partizipation 70, 467
 Partnerschaft 337, 514, 523, 548
 Paulskirchenverfassung (1849) 112ff., 178, 275f.
 Permanenz 547
 Peters, Hans 25, 190, 201ff., 216, 274, 322
 Petitionsrecht 282f.
 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 555, 563
 Pflichtentheorie 380, 525
 Physiokraten 59, 99
 Pitschas, Rainer 319f., 345
 Pluralismus 211f., 284, 295ff.
 Pluralität des Staates/der Verwaltung 428ff., 475, 533; s. auch Vielfalt
 policy network s. Netzwerk
 Polizeigewalt 82
 Polizeirecht 43
 Polizeystaat (Polizeistaat) 50ff., 100, 167, 170, 173, 182, 218, 560
 Polykratie 211
 Polyzentralität 428, 434, 470, 569
 Popitz, Johannes 207
 Positivismus
 – soziologischer 389
 – staatsrechtlicher 18ff., 145ff., 164
 Post 382
 pouvoir communal 60, 98
 pouvoir municipal 59f., 98, 113 (Fn.212), 117, 189, 205, 275, 338
 pouvoir provincial 59f.
 Präsidialdiktatur 212ff.
 Preuß, Hugo 129, 168ff., 197, 397, 457, 466
 Preußen
 – Gemeindeordnung (1850) 116, 178f.
 – Gemeindeverfassungsgesetz (1933) 234ff.
 – Kreisordnung (1872) 124f.
 – Landesverwaltungsgesetz (1883) 127
 – Oberverwaltungsgericht 128, 218
 – Oktroyierte Verfassung (1848) 115
 – Organisationsgesetz (1880) 127
 – Provinzialordnung (1875) 126
 – Revidierte Preußische Städteordnung (1831) 88ff., 128
 – § 139 lit. b) 90f., 183, 207f., 213, 216, 252, 503
 – Revidierte Verfassung (1850) 115, 178, 275
 – Städteordnung (1808) 57, 64f., 69ff., 466ff.
 – und Demokratie 467f.
 – Vorbildwirkung 466f.
 – Städteordnung (1853) 120, 179
 – Verwaltungsgerichtsgesetz (1875) 126
 – Zuständigkeitsgesetz (1876) 126
 – Zuständigkeitsgesetz (1883) 127, 184
 Privatisierung 13, 307f., 381, 535
 Privatrecht s. Öffentliches Recht und Privatrecht
 Prozeduralisierung 563ff., 573
 Prüfen (Prüfung) 355, 384, 404ff., 421, 566
 Public-Private-Mix 368
 Pütter, Johann Stephan 45ff., 84
- Quellen 29
- Rätewesen 50ff.
 Ranke, Leopold von 85
 Rastede-Beschluss 321, 323f., 329, 345, 448f.
 Rathäusliche Reglements 52, 55
 Rationalisierung 68
 Rationalität 412, 533, 540
 Raumer, Friedrich von 89
 Reaktion 72, 119ff.
 Rechnungshof(kontrolle) 410 (Fn.427)
 Rechnungsprüfung (überörtliche) 240, 418ff.
 Rechtmäßigkeit 542f.
 Rechtsaufsicht 74ff., 79, 83, 125, 127f., 170, 182, 192, 195f., 216, 280f., 334, 400, 401, 422, 537, 542
 Rechtskontrolle s. Rechtsaufsicht
 Rechtsprechung 320ff., 416ff.
 Rechtsprechungskontrolle 417f.
 Rechtsschutz 184, 241, 280, 282f., 495f., 549f., 562f.; s. auch Beschwerde(recht)
 Rechtsstaat 58 (Fn.123), 61, 99, 124, 128, 177, 228, 233, 477, 493ff., 570
 Rechtsvergleichung 29f.
 Rechtsverhältnis 173, 178, 519, 546ff., 572
 Referenzgebiet 33f.
 reflexives Recht 432
 Reformation 40
 Reformen 57ff., 66ff., 123ff., 275, 307ff.
 Regalien 46
 Regulierung 308
 Regulierungsaufsicht 319, 382ff.
 Regulierungsbehörde 382, 392

- Reichsaufsicht 172ff., 230 (Fn. 67f.)
 Reichspublizistik 45ff., 84, 100ff.
 Reichsverfassung (1849) s. Paulskirchen-
 verfassung
 Relokalisierung 464
 Reorganisation (des Staates) 279f.; s. auch
 Reformen
 res mixtae 295, 558
 Restauration 85ff.
 Revidierte Deutsche Gemeindeordnung
 (1946) 263f.
 Revision 384
 Revolution 71 (Fn. 43), 112ff.
 Reziprozität 547
 Rheinbund 67, 84
 Rheinische Gemeindeordnung (1845) 90,
 94
 richterliche Aufsicht 416ff.
 Röhl, Hans Christian 486
 Roellecke, Gerd 5
 Rönne, Ludwig von 131f., 172
 Romantik 164
 Rosin, Heinrich 21, 170ff., 198, 407
 Rotteck, Carl von 102ff., 166
 Rousseau, Jean-Jacques 423, 467, 473
 Rücksichtnahme(gebot) 512
 Rütters, Bernd 233
 Rundfunk(anstalten) 328, 500
- Sachrichtigkeit 412, 538
 Sachsen 194f.
 Säkularisation 43 (Fn. 31), 67 (Fn. 10)
 Salzwedel, Jürgen 78, 300ff., 306, 558
 Sanktion(ierung) s. Berichtigen, Berichter-
 gung
 Sarwey, Otto von 162f.
 Savigny, Carl Friedrich von 55, 111
 (Fn. 199)
 Scharpf, Fritz W. 385, 459
 Schelling, Friedrich Wilhelm 164
 Scheuner, Ulrich 25, 284, 341, 569
 Schindler, Dietrich 21
 Schleswig-Holstein
 – Landessatzung (1949) 269
 – Städteordnung (1869) 120 (Fn. 271), 125
 Schlözer, August Ludwig 46
 Schmid, Carlo 259
 Schmid, Richard 169 (Fn. 650)
 Schmidt, Reiner 16
 Schmidt-Abmann, Eberhard 364, 454
 Schmidt-Jortzig, Eberhard 505
 Schmitt, Carl 188, 190f., 209ff., 217f., 227,
 243ff., 285f., 290, 341, 426, 473f.
- Schmitthenner, Friedrich 100
 Schnapp, Friedrich E. 499, 549
 Schneider, Hans 284
 Schoch, Friedrich 559
 Schoen, Paul 157
 Schön, Theodor von 73, 77
 Schoenborn, Walther 172ff., 404
 Schulze, Hermann 155f.
 Schulze-Fielitz, Helmuth 542
 Schuppert, Gunnar Folke 316ff., 345, 382ff.,
 569
 Schutzpflicht 238, 271f., 281f., 334, 337, 344
 Selbständigkeit s. Eigenverantwortlichkeit
 Selbstaufsicht, Selbstbeaufsichtigung 408,
 413ff.
 Selbstbestimmung 487
 Selbstkontrolle s. Selbstaufsicht
 Selbstregierung 73
 Selbstverwaltung
 – Begriff 9, 30f., 73 (Fn. 55), 116f.
 – funktionale 485ff., 515
 – Gefährdungen 7 (Fn. 43)
 – Grundrecht, grundrechtsähnliches Recht
 der Gemeinden 60, 99, 113, 177, 189, 205,
 298, 337ff., 446ff., 450f., 471
 – Ideengeschichte 62 (Fn. 147), 84, 215, 447
 – institutionelle Garantie 190f., 275, 320,
 335 (Fn. 400), 341, 451f.
 – Krise 206ff.
 – mittelbare Staatsverwaltung s. dort
 – Verbundtheorien 469f.
 selbstverwaltungsfreundliches Verhalten,
 Grundsatz des/Pflicht zum 509, 512ff.,
 570
 Selbstverwaltungsprinzip 180, 256, 279,
 496ff., 511, 514, 518, 570
 Selbstverwaltungstreue 509ff., 538
 Selbstverwaltungsverständnis
 – derivatives 215f., 339f.
 – dualistisches 177, 341
 – formal-etatistisches 215
 – funktionales 469f., 480
 – integratives 84, 327, 342
 – originäres 337, 339, 444
 selfgovernment 60, 99, 142, 146, 161, 276
 Seydel, Max von 162
 Sieyès, Abbé 423
 Smend, Rudolf 14, 21, 210, 214, 277, 295
 Smith, Adam 58, 62 (Fn. 147)
 Solidarität 465
 Sollen und Sein s. Norm und Wirklichkeit
 Sonderaufsicht 239, 267f., 422, 555ff., 560,
 572f.

- Sonderstatusverhältnis 396
- Souveränität 44, 87, 108, 164, 169, 423ff.
 - Erosion 427ff.
 - geteilte Souveränität 430ff., 470
- Sowjetisch Besetzte Zone (SBZ) 331f.
- Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) 331ff.
- Sozialversicherung(sträger) 221, 328, 350, 544
- Sozialwissenschaften 312ff.
- Spätkonstitutionalismus 123ff., 180
- Sparkassen(aufsicht) 380
- Sparsamkeit s. Wirtschaftlichkeit
- Spezialisierung 1ff., 17
- Spranger, Eduard 21
- Staat
 - Ablehnung 7
 - Auflösung 569
 - Aufsichtsstaat 536
 - autoritärer 217f.
 - Begriff 30, 59, 148, 284
 - soziologischer 461
 - im weiten Sinne 372, 375
 - Betrieb 186
 - Führerstaat 222; s. auch Führerprinzip; Führung
 - gegliederter 11, 446, 475
 - Gemeinwesen 461
 - Genossenschaft 166 (Fn. 627), 168, 249; s. auch Genossenschaftstheorie
 - Herrschaftsverband 145ff., 148ff., 344
 - Herrschertheorie 162
 - inkrementaler 430
 - juristische Person, Rechtspersönlichkeit 86ff., 108, 148, 150, 152, 424, 460
 - kooperativer 15
 - Macht 425
 - Maschine 44, 66, 186
 - des Mittelalters 40 (Fn. 5)
 - moderner 41, 43 (Fn. 31)
 - monolithischer Block 1ff., 67
 - Organisation 460ff.
 - Organismus 66, 105, 108, 133, 139, 145, 148, 164, 461
 - originäre Herrschaftsgewalt 344f., 425ff.
 - Revitalisierung 7
 - Selbstorganisation der Gesellschaft 188
 - Selbstverwaltungskörper 168
 - Selbstverwaltungsstaat 193
 - Ständestaat 292
 - totaler 217f., 225 (Fn. 28), 234, 244, 366
 - Verhandlungsstaat 430
 - Verwaltungsstaat 289, 445
 - Volksstaat 165, 169
 - Werkzeug der Partei 226
 - Wesen 475f.
 - Wiederaufbau (nach 1945) 255ff.
 - Willensverband 145ff., 148ff., 344
 - Wirkungseinheit 461
 - Zwangsverband 215f.
 - Zweckverband 461
 - »Staat im Staate« 137, 156
- Staat und Gesellschaft 59, 68, 76, 78, 84, 97, 110f., 209, 222, 224, 366ff., 421
- Staatsanstalt 53f., 62, 64, 95, 103, 177, 453
- Staatsaufgaben 370f., 532f.
- Staatsaufsicht
 - abhängige 175f.
 - Ämteraufsicht 175
 - allgemeine Lehren 11
 - Auffangaufsicht 554
 - Ausdifferenzierung 382ff.
 - Begleitaufsicht 554
 - Begriff 11ff., 30ff., 63, 83, 179f., 349ff., 362ff., 523f.
 - enger Staatsaufsichtsbegriff 364ff., 422
 - Gesetzesbegriff 352
 - kooperative Staatsaufsicht 523f.
 - Rechtsbegriff 420
 - Rechtssprache 350ff.
 - Verfassungsbegriff 350ff.
 - weiter Staatsaufsichtsbegriff 363f., 422
 - Wissenschaftsbegriff 353ff.
- Definition 30, 174, 181, 528
- Dispositionsbefugnis 510
- doppelte Staatsaufsicht, Doppelaufsicht 226f., 248f., 380
- Einheit der 561f., 573
- einheitliches Institut 8f.
- Einwirkungsaufsicht 386ff.
- Ermessensaufsicht 232
- Essentiale 498ff., 570
- Förderungsfunktion 281f., 334, 526, 528ff., 571
- Forschungsstand 3ff.
- Funktionssicherungsfunktion 524, 526, 528ff.; s. auch Förderungsfunktion; Mediatorfunktion; Schutzfunktion
- Gegenstand 496
- Gewährleistungsaufsicht 317ff., 382ff.
- Herrschaftsverhältnis 174
- Heterogenität 8f.
- Jedermannsaufsicht 379, 422; s. auch Untertanenaufsicht
- Konsolidierungsphase 303ff.
- kooperative 15, 472ff., 571

- Korrelat (der Selbstverwaltung) 28, 141, 202, 289, 324, 497ff., 501, 570
- Landesrecht 262ff.
- Leitprinzip 437ff.
- Maßstab 174, 218, 234, 238, 252, 280f., 401, 537ff.
- Mediatorfunktion 526, 531
- Mehrfachaufsicht 380
- Mittel 83, 183, 239, 267, 280, 505ff.
- mittelbare 554 (Fn.517)
- Naturale 501
- negative 154, 174
- Neubestimmung 15f., 345, 349ff., 422, 524
- Organaufsicht 175
- organisationsrechtliche Aufsicht 363
- Partnerschaft 337
- positive 154, 174
- präventive 83, 168, 507, 573
- Praxis 16 (Fn.107)
- punktuelle 554 (Fn.517)
- Rahmenaufsicht 554
- Rechtsbewahrungsfunktion 496, 526
- Rechtsprechung 320ff.
- Reformphase 307ff.
- Regulierungsaufsicht 319
- repressive 168, 573
- Reservefunktion 549
- Rückanbindungsfunktion 569
- Scharnier(funktion) 16, 318
- Schutzfunktion 104, 107, 238, 325, 526, 528, 552, 571
- selbständige 175f., 518
- Steuerungsaufsicht 317f., 382ff.
- Traditionsbegriff 16
- Überwachungsaufsicht 319, 382ff.
- Universalität 496
- Untertanenaufsicht 175, 181, 363, 365, 379, 422
- Verbandsaufsicht 365f., 397
- Vereinheitlichung 191ff., 265ff.
- als Verfahren 563ff.
- Verklammerungsfunktion 569
- Vertrauensaufsicht 315f.
- Verwaltungsaufsicht 365f., 395
- Zweck 174
- Staatsdistanzprinzip 447f.
- Staatsferne 500
- Staatsfreiheit 500
- Staatsgerichtshof 190
- Staatsinteresse 194, 218, 517, 538
- Staatsintervention 356
- Staatskommissar 207, 213, 239; s. auch Kommissar
- Staatsräson 44
- Staatstreue 509, 517f., 570
- Staatsverständnis s. Staat (Begriff)
- Staatswissenschaften 66, 145
- Städteordnung für die Rheinprovinz (1856) 94, 120
- Städteordnung für Westfalen (1841) 90
- Städteordnung für Westfalen (1856) 94, 120
- Stände 72f. (Fn.53), 74f. (Fn.63)
- Stahl, Friedrich Julius 109ff.
- Stein, Ekkehart 525f.
- Stein, Heinrich Friedrich Karl Frhr. vom und zum 52, 68, 69ff., 81, 166, 189, 192, 222, 249, 257 (Fn.13), 279, 287, 462f., 466f.
- Stein, Lorenz von 11f., 98, 110, 138ff., 158, 162f., 180, 285, 340, 395, 473, 536
- Stein-Hardenbergsche Reformen 66ff., 113
- Stengel, Karl Frhr. von 157
- Stern, Klaus 303ff., 341, 512
- Steuerräte 51f., 80, 83
- Steuerung 355ff., 368ff., 431ff.
- Steuerungsaufsicht 317f.
- Steuerungsfähigkeit von Recht 2 (Fn.10)
- Stier-Somlo, Fritz 205ff., 560
- Stolleis, Michael 87
- Streckfuß, Karl 89
- Strukturtheorie 359
- Subdivision 410ff.
- Subordination 167, 170, 181, 343, 376, 396, 407f., 438, 442, 457, 471, 521, 548
- Subsidiarität 338, 449f., 549, 554f.
- Süd-Baden 265
- Süsterhenn, Adolf 284
- superioritas territorialis 44
- Supervision 312ff., 433
- Svarez, Carl Gottlieb 47
- Synonymitätstheorie 402f.
- Systembildung (im Verwaltungsrecht) 7, 16ff.
- Systemgerechtigkeit 450
- Systemtheorie 2 (Fn.10), 431ff., 459, 462
- Teildistanzierung 374
- Telekommunikation(saufsicht) 382
- Tellkampf, J.L. 163 (Fn.609)
- Territorialgewalt 40ff.
- Theorie vom Neuansatz 274ff.
- Thoma, Richard 185f.
- Tocqueville, Alexis de 98, 434, 467
- Tradition(sgebundenheit, -bezogenheit) 344
- Triepel, Heinrich 3f., 7, 11, 14, 30, 48, 141,

- 174ff., 181, 197, 218, 301, 344, 353, 355,
474, 525, 549f., 567
Typologie 382
- Übermaßverbot 448f., 516, 552, 561
Überwachung 353, 363
Überwachungsaufsicht 319
unbestimmter Rechtsbegriff 359
Unionsaufsicht 399ff.
Unitarisierung 185
Universalitätsgrundsatz 122
Universitäten 328
Univertitätstreue s. Selbstverwaltungstreue
Unruh, Georg Christoph von 285
Untermaßverbot 524f., 551
Unterordnung s. Subordination
Untertan 50ff., 69, 149, 175
ursprüngliche Gebietskörperschaften 269f.,
338, 343 (Fn. 449), 444
- Vektortheorie 375
Verantwortung 390, 534f., 572
– Auffangverantwortung (geteilte) 308,
535
– Beobachtungsverantwortung 308
– Erfüllungsverantwortung 308, 535f.
– Gewährleistungsverantwortung 13, 308,
572
– Kontrollverantwortung 308
– Maßstabsbeachtungsverantwortung 572
– Rahmenverantwortung 535
– Rechtsbewahungsverantwortung 572
Verantwortungsfreudigkeit 528
Verantwortungsteilung 535
Verbandsvolk 482, 487
Verfahren 563ff.
Verfassung(sbegriff) 426 (Fn. 26)
Verfassungsauslegung 18ff.
Verfassungsstaat (offener) 427, 474
Verfassungswandel 561
Verflechtung 470, 515f., 519
Verhältnismäßigkeit s. Übermaßverbot
Verkoppelung 376
Vermittlung s. Mediation
Vernichtungstheorie 56
Vernunftrecht 102ff., 130ff., 166, 177, 179
Verordnung Nr. 21 (für die britische Besat-
zungszone) 263
Veselbständigkeit 1ff., 375 (s. auch Verwal-
tungseinheiten)
Vertrauensaufsicht 315f.
Vertrauen(sverhältnis) 528
Verwaltungsaufsicht 362ff.
Verwaltungseinheiten, veseibständige
(rechtsfähige) 31, 224 (Fn. 25), 429
Verwaltungsgerichtsbarkeit 79, 124; s. auch
Rechtsschutz
Verwaltungskultur 309, 548
Verwaltungsorgantreue 511, 518
Verwaltungsprivatrecht 282
Verwaltungsrechtsverhältnis s. Rechtsver-
hältnis
Verwaltungsvorschriften 361f.
Verwaltungszwang 204, 567f.
Verzichtstheorie 430f., 480
Vielfalt des Staates/der Verwaltung 211; s.
auch Pluralismus; Einheit des Staates/der
Verwaltung
Volk 210, 482, 486f.
Volksgemeinschaft 224ff.; s. auch Gemein-
schaftsideologie
Volkssouveränität 187
Vorbehalt des Gesetzes 124, 170, 176, 208,
218, 252, 501ff., 568, 572
– Lehre der konkreten Einzelermächti-
gung 501f.
– Lehre von der Generalermächtigung
(Schrankentheorie) 502
– Lehre von der generellen Finalermächti-
gung 503
Vormärz 96ff., 166, 177f.
Vormundschaft s. Bevormundung
Vorrang der Eigenaufsicht 553ff., 572
Vorrang der Verfassung 493ff., 499, 570
Vorrang des Gesetzes 493ff., 499, 549, 570
Vorstaatlichkeit 298
vor(verfassungs)rechtliches Gesamt-
bild 276, 498
Voßkuhle, Andreas 510
- Wahlrecht 74 (Fn. 63)
Waitz, Georg 434, 466
Wandel 15, 28
Wasser- und Bodenschutzverbände 221
Weber, Max 186, 438
Weber, Werner 284, 292ff., 302f., 306, 558
Weimarer Reichsverfassung (1919) 188ff.
Weimarer Republik 185ff., 274ff., 320, 341,
558, 560
– Entwürfe des Deutschen Städtetages für
eine Reichsstädteordnung (1925/
1930) 193f.
– Ministerialentwurf (1922) 192f.
– Referenten-Entwurf eines Selbstverwal-
tungsgesetzes (1930) 194
Weinheimer Entwurf (1948) 266f., 268, 555

- Weisung(srecht) 396, 400, 438, 441
 Weiß, Karl Eduard 100
 Welcker, Karl Theodor 178
 Wertordnung (objektive) 20 (Fn.125), 22 (Fn.146)
 Widerspruch(srecht) 413
 Widerspruchsfreiheit (der Rechtsordnung) 450
 Wiederaufbau 255ff.
 Wieland, Joachim 534
 Wiener Kongress 85, 89
 Wiener Schule 18f., 198 (Fn.105)
 Willke, Helmut 312ff., 433ff., 459
 Wirkungskreis
 – eigener 74 (Fn.62)
 – übertragener 74 (Fn.63), 455f., 563
 – Unterscheidung von eigenem und übertragener 146, 242
 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 326, 419, 530, 543ff.
 Wirtschaftsaufsicht 9 (Fn.52), 32, 63, 353, 358, 362ff., 366ff., 376ff., 382, 408, 422
 Wirtschaftsintervention 356
 Wirtschaftslenkung 358ff.
 Wohlfahrtsstaat 50ff.
 Wolff, Hans Julius 301, 305ff.
 Württemberg 93, 196
 – Württembergische Communeordnung (1758) 62, 93
 – Württembergisches Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen (1822) 93
 Württemberg-Baden 264f.
 – Nord-Baden 264
 – Nord-Württemberg 264
 Württemberg-Hohenzollern 265, 283

 Zachariä, Heinrich Albert 107f.
 Zachariä, Karl Salomon 103 (Fn.139)
 Zäsurtheorie 340; s. auch Diskontinuitätstheorie
 Zentralisation, Zentralisierung 40, 50, 77, 111, 185, 239
 Ziele der Staatsführung 234, 238, 517f.
 Zippelius, Reinhold 14
 Zivilgesellschaft 465
 Zoepfl, Heinrich 108f.
 Zorn, Philipp 157, 176
 Zuordnung 376
 Zustimmung(svorbehalt) s. Genehmigung(svorbehalt)
 Zwangsetatisierung 118, 123
 Zweckmäßigkeit 542f.
 Zwischengewalten 164, 368, 424; s. auch intermediäre Gewalten

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- 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*
- 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*.
- 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*.
- Holznapel, 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*.
- 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*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- 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 40*.
- 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*.
- Puhl, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rožek, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Edin Šarčević*: 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*.
- 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*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Henrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkman, Uwe*: Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Vofskuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- 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