

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1436

Der Verzicht auf die weitere Ausübung eines politischen Führungsamtes

Der „Rücktritt“ von Regierungsgliedern
und Bundespräsidenten unter Berücksichtigung
des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses

Von

Anne Vogt



Duncker & Humblot · Berlin

ANNE VOGT

Der Verzicht auf die weitere Ausübung
eines politischen Führungsamtes

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1436

Der Verzicht auf die weitere Ausübung eines politischen Führungsamtes

Der „Rücktritt“ von Regierungsmitgliedern
und Bundespräsidenten unter Berücksichtigung
des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses

Von

Anne Vogt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
hat diese Arbeit im Jahr 2019
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 61

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15827-0 (Print)
ISBN 978-3-428-55827-8 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation angenommen und für die Drucklegung geringfügig überarbeitet und ergänzt. Literatur und Rechtsprechung konnten bis zur Einreichung der Arbeit berücksichtigt werden. Der Tag der mündlichen Prüfung war der 29. März 2019.

Als Erstes möchte ich meinem Doktorvater *Prof. Dr. Lothar Michael* herzlich danken. Er hat mich von Beginn an in meinem Promotionsvorhaben bestärkt. Ich konnte mich während der gesamten Zeit stets darauf verlassen, dass er mir mit Hinweisen und Diskussionen zur Seite stehen und mich in allen mit dem Promotionsvorhaben zusammenhängenden Angelegenheiten unterstützen würde. Auch für die Zeit, die ich als Wissenschaftliche Beschäftigte an der Professur für Öffentliches Recht verbringen durfte, bin ich sehr dankbar. Herrn *Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz* möchte ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken sowie dafür, dass er sich auch für meine Disputation zur Verfügung gestellt hat.

Außerdem möchte ich meinen Eltern, *Barbara* und *Michael Heinzen*, danken, die mir während meiner gesamten Ausbildung den Rücken gestärkt und immer an mich geglaubt haben. Bei *Petra* und *Hans-Peter Vogt* möchte ich mich für die vielfältige Unterstützung auf dem Weg zu dem Abschluss meiner universitären Ausbildung bedanken.

Meinem Ehemann *Benedikt* gebührt der größte Dank. Ohne ihn hätte ich dieses Promotionsvorhaben nicht abgeschlossen. Er hat mich immer durch fachliche Diskussionen und Ratschläge unterstützt. Vor allem hat er mir in allen Phasen zur Seite gestanden und mich den Glauben an einen erfolgreichen Abschluss in schwierigen Zeiten nicht verlieren lassen.

Berlin, im Juli 2020

Anne Vogt

Inhalt

A. Einleitung	13
B. Die Ausgestaltung politischer Führungsämter durch das ihnen zugrundeliegende Rechtsverhältnis und die unpräzise Verwendung des Terminus' „Rücktritt“ ...	15
I. Ausgangspunkt der Untersuchung: Das öffentliche Amt	16
1. Das öffentliche Amt im deutschen Recht	16
a) Die strafrechtliche Definition von Amtsträgern	16
b) Amtsträger des öffentlichen Dienstes	17
c) Der Amtsbegriff unter dem Grundgesetz	18
aa) Der Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Art. 33 Abs. 2 GG	18
bb) Das anvertraute öffentliche Amt nach Art. 34 S. 1 GG	19
cc) Unterschiedliche Verwendung des Amtsbegriffs im Grundgesetz ..	21
2. Ursprung des öffentlichen Amtes	22
3. Inhaber politischer Führungsämter als Kurationsbeauftragte	26
II. Das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis politischer Führungsämter	27
1. Das Amtsverhältnis	28
2. Freiwilligkeit bei politischen Ämtern	32
a) Notwendige Voraussetzung für den Beginn des Amtsverhältnisses	32
b) Fehlende Aussagekraft der Freiwilligkeit der Übernahme eines Amtes für die Beendigung des Amtsverhältnisses	34
III. Der Begriff „Rücktritt“ im Zusammenhang mit der Beendigung des Amtsverhältnisses	36
1. Der Rücktritt im Strafrecht als Grund zur Aufhebung der Strafbarkeit	37
2. Der Rücktritt im Zivilrecht als Instrument zur gegenseitigen Rückgewähr ..	37
3. Die Beendigung öffentlicher Rechtsverhältnisse	39
C. Der Amtsverzicht des Bundeskanzlers	41
I. Das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis des Bundeskanzlers	41
1. Wahl und Ernennung des Bundeskanzlers	41
a) Die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag als Ausdruck des parlamentarischen Regierungssystems	42
b) Die Ernennung des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten	44

2. Die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers	45
a) Die Bedeutung des Amtes des Bundeskanzlers im Staatsaufbau	45
b) Das Verantwortlichkeitsverhältnis des Bundeskanzlers	47
aa) Zusammenhang von Verantwortlichkeit und Zuständigkeit	48
bb) Zusammenhang von Vertrauen bei der Entscheidungsfindung und Kontroll- und Sanktionsrechten	50
cc) Die verschiedenen Dimensionen von Verantwortlichkeit	52
3. Beendigung des Amtsverhältnisses des Bundeskanzlers nach dem Grund- gesetz	54
a) Zusammentritt eines neuen Bundestages, Art. 69 Abs. 2 Hs. 1 GG	55
b) Konstruktives Misstrauensvotum, Art. 67 Abs. 1 GG	56
c) Amtsbeendigung nach Versagung des Vertrauens, Art. 68 Abs. 1 GG	58
aa) Mögliche Folgen einer Versagung des Vertrauens	58
bb) Die Wahl eines neuen Bundeskanzlers nach Art. 68 Abs. 1 S. 2 GG	59
cc) Die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage	60
d) Sonstige – nicht ausdrücklich im Grundgesetz geregelte – Fälle der Amts- beendigung	62
II. Verfahren und Voraussetzungen für den Amtsverzicht des Bundeskanzlers	64
1. Das bei einem Amtsverzicht verfassungsrechtlich und politisch aufgeladene Spannungsfeld	65
a) Die fehlende Regelung des Verzichtsrechts	65
b) Die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers	66
aa) Amtsverzicht aus persönlichen Gründen	66
bb) Amtsverzicht als Übernahme von Verantwortung für Fehlverhalten	67
c) Die politische Bedeutung der Amtsperson	69
d) Die Sinnhaftigkeit, einen unwilligen Bundeskanzler zur Weiterführung des Amtes zu zwingen	71
e) Grundrechte des Amtsinhabers	73
f) Die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung	74
aa) Die verfassungsrechtlich abgesicherte Regierungsstabilität	75
(1) Die Bedeutung des Art. 67 GG für den Stabilitätscharakter des Grundgesetzes	75
(2) Die Systematik der Stabilitätssicherung	77
(3) Die Bedeutung der Stabilität	79
bb) Das Konzept der Geschäftsregierung	81
(1) Die personelle Besetzung des geschäftsführenden Bundes- kanzlers	82
(a) Mögliche Adressaten eines Ersuchens des Bundespräsidenten	83
(b) Die Verpflichtung des Bundeskanzlers aus Art. 69 Abs. 3 GG	86

(aa) Freiwilligkeit des Amtes	86
(bb) Kein Weigerungsrecht für den Bundeskanzler	89
(cc) Lösung über einen Entscheidungsspielraum des Bundespräsidenten	91
(2) Kompetenzen des geschäftsführenden Regierungschefs	95
(3) Das Legitimationsdefizit der Geschäftsregierung	99
g) Der Abwägungsvorgang bei einem Amtsverzicht des Bundeskanzlers ..	103
2. Anerkennung eines bedingten Verzichtsrechts	104
3. Das Verfahren des Amtsverzichts des Bundeskanzlers im Detail	107
a) Die konkreten Anforderungen an einen Amtsverzicht	107
aa) Vermutung für den Verzicht – kein Erfordernis eines besonderen Grundes	107
bb) Gewährleistung eines adäquaten Übergangs durch Verfahrensanforderungen	110
(1) Probleme des aktuellen Meinungsstandes hinsichtlich des Amtsverzichts des Bundeskanzlers	111
(2) Ausgleichende Einbindung aller Verfassungsorgane	113
(a) Frühzeitige nichtöffentliche Einbindung des Bundespräsidenten mit zusätzlicher Einführung einer Verfahrensfrist	113
(b) Verzichtserklärung an den Bundestag	118
(c) Formale Entlassung durch den Bundespräsidenten	119
b) Regelungsvorschlag	120
4. Folgenbetrachtung	120
a) Auswirkungen der Beendigung des Amtsverhältnisses	121
b) Folgen bei verfahrenswidrigem Verhalten des Bundeskanzlers	123
aa) Fehler in Bezug auf das Vorgespräch mit dem Bundespräsidenten ..	125
(1) Nichtbeachtung der Gefährdung der Handlungsfähigkeit der Regierung	125
(2) Persönliche Gründe des Bundeskanzlers	128
bb) Auswahl des falschen Adressaten	128
cc) Nichteinhaltung der Frist	130
dd) Kontrollinstanz für die Überprüfung der Auswirkung von Verfahrensfehlern	130
c) Konsequenz der regellosen Situation	131
5. Einzelprobleme	131
a) Amtsverzicht nach negativem Ausgang der Vertrauensfrage	131
b) Amtsbeendigung, um einem konstruktiven Misstrauensvotum zuvorzukommen	133
c) Misstrauensantrag zwischen Verzichtserklärung und Entlassung	134

d) Entstehen einer Verzichtspflicht	135
e) Amtsverzicht zur Nachfolgeregelung	136
f) Amtsverzicht als Arbeitsplatzwechsel	137
g) Frühzeitige Anündigung des Verzichts zu einem bestimmten Zeitpunkt	138
III. Resümee für den Amtsverzicht des Bundeskanzlers	140
D. Der Amtsverzicht des Bundespräsidenten	142
I. Das Amtsverhältnis des Bundespräsidenten	142
1. Die Wahl des Bundespräsidenten	143
a) Schwächung der Machtposition des Bundespräsidenten durch eine nicht-plebiszitäre Wahl	143
b) Die Prägung der Wahl durch die Parteien	144
c) Das Wahlorgan Bundesversammlung	145
d) Der Beginn des Amtsverhältnisses des Bundespräsidenten	146
2. Die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten	147
a) Die Mannigfaltigkeit des Amtes des Bundespräsidenten	148
aa) Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundespräsidenten	148
bb) Die repräsentative und integrative Funktion des Amtes	150
b) Die konkreten Verantwortlichkeitsverhältnisse	153
3. Die Beendigung des Amtsverhältnisses des Bundespräsidenten	156
a) Amtsbeendigung durch Ablauf der Amtszeit	156
b) Amtsbeendigung wegen Verlustigerklärung durch das Bundesverfassungsgericht, Art. 61 Abs. 2 S. 1 GG	156
c) Sonstige Fälle der vorzeitigen Beendigung des Amtsverhältnisses	157
aa) Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter	158
bb) Schwere Krankheit ohne Möglichkeit zum Verzicht	158
II. Das Verfahren für den Amtsverzicht des Bundespräsidenten	160
1. Vergleichbarkeit und Unterschiede zum Kanzlerverzicht	160
a) Kein Ernennungs- und Entlassungsakt	160
b) Potenzial des Amtsträgers	161
aa) Verringertes aktives Gestaltungspotenzial	161
bb) Erhöhte Anforderungen an das Autoritätspotenzial des Amtsträgers	164
c) Der schwach legitimierte und kaum repräsentative Zufallsstellvertreter	166
aa) Die Auswahl und der Status des Stellvertreters des Bundespräsidenten	166
bb) Die Stellung des Bundesratspräsidenten im Vertretungsfall nach Art. 57 GG	167
(1) Die Repräsentationsfunktion als höchstpersönliche Aufgabe des Bundespräsidenten	168

(2) Die Ausübung verfassungsrechtlicher Befugnisse des Bundespräsidenten durch den Präsidenten des Bundesrates	169
(3) Eingeschränkte Vertretungsbefugnis des Bundesratspräsidenten	173
cc) Die Entscheidung über das Eintreten des Verhinderungsfalls nach Art. 57 GG	173
d) Bedeutung von Kontinuität im Amt des Bundespräsidenten	175
2. Die vom Bundespräsidenten zu beachtenden Anforderungen für den Amtsverzicht	176
a) Grundsätzliche Möglichkeit des vorzeitigen Verzichts	176
b) Die Modalitäten des Verzichts des Bundespräsidenten	178
aa) Kein Erfordernis besonderer Gründe	178
bb) Einschränkung des Verzichtsrechts	180
(1) Unzulässigkeit des Amtsverzichts	180
(2) Der angekündigte Amtsverzicht	181
(a) Vorteile des angekündigten Amtsverzichts	182
(b) Notwendigkeit eines angekündigten Verzichts	183
cc) Die Verzichtserklärung	185
(1) Die Erklärungsadressaten	185
(2) Das konkrete Verfahren	187
dd) Versäumnis der Kodifizierung des Rechtsverhältnisses des Bundespräsidenten	188
3. Die Wirkungen des Verzichts	189
a) Fehlerfolgen	189
b) Ruhebezüge eines demissionierten Bundespräsidenten	191
III. Resümee für den Amtsverzicht des Bundespräsidenten	195
E. Die Amtsverzicht der Regierungschefs der Bundesländer	197
I. Elemente des Amtsverhältnisses und daraus sich entwickelnde Vorgaben für den Amtsverzicht	197
1. Kodifikation des Verzichts	198
2. Die sich aus der Stellung des Regierungschefs ergebende Reichweite des Verzichtsrechts	198
a) Die Abhängigkeit des Regierungschefs vom Parlament – das Parlament als Verantwortlichkeitsadressat	198
b) Die Befugnisse als Regierungschef	200
aa) Die Personalhoheit über die Regierungszusammensetzung	200
bb) Die Richtlinienkompetenz	201
c) Die Geschäftsführungspflicht	202
d) Die zusätzlichen Befugnisse als Landesoberhaupt	203

e) Keine Einschränkungsmöglichkeit des jederzeitigen Rechts	206
3. Der Beginn des Amtsverhältnisses als zur Beendigung konträrer Moment . .	208
a) Die Wahl durch das Parlament	208
b) Die Momente des Beginns und der Beendigung des Amtsverhältnisses . .	209
II. Die Pflichten zur Niederlegung des Amtes durch den Regierungschef in den Landesverfassungen, insbesondere in der bayerischen Verfassung	211
F. Der Amtsverzicht der Minister	214
I. Das Amtsverhältnis der Bundesminister	214
1. Die Ernennung und die Entlassung der Bundesminister	214
2. Die Verantwortlichkeit der Bundesminister: Eigenständigkeit und Abhängigkeit	215
3. Der Verzicht	217
a) Die verfahrensrechtlichen Anforderungen an einen wirksamen Amtsverzicht	217
b) Jederzeitiges Recht zum Verzicht mit Pflicht zur Geschäftsführung	218
II. Unterschiede bei den Landesministern	220
G. Abschließende Zusammenführung der Anforderungen an den Verzicht auf die weitere Ausübung eines politischen Führungsamtes	221
I. Der „Rücktritt von einem Amt“ als Beendigung des dem Amt zugrunde liegenden öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses	221
II. Fehlende Aussagekraft allgemeiner Regelungen über die Beendigung der Amtsverhältnisse	222
III. Beschränkte Aussagekraft von Geschäftsführungsverpflichtungen nach Beendigung des Amtsverhältnisses	223
IV. Die Freiwilligkeit bei der Übernahme öffentlicher Ämter – keine Freiwilligkeit zur Beendigung	225
V. Bedeutung der Verantwortlichkeit beim Verzicht auf ein politisches Führungsamt	225
VI. Der Beendigungsakt für das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis als actus contrarius zum Begründungsakt	226
VII. Ausgleichslösung: Regel-Ausnahme-System zur Gewährung eines vernünftigen Übergangs	226
Literaturverzeichnis	228
Sachwortverzeichnis	236

A. Einleitung

In der Zeit zwischen Mai 2010 und März 2012 kam es zu der einmaligen Situation, dass in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb von etwa 23 Monaten fünf verschiedene Personen die Befugnisse des Bundespräsidenten ausübten.¹ Zwei von ihnen (Horst Köhler und Christian Wulff) beendeten die Amtsausübung vorzeitig durch eigenen Entschluss. Spätestens diese Ereignisse haben dazu beigetragen, dass die Problematik um die sofortige Aufgabe der Amtsausübung im Bereich der Staatsführung auf den Radarschirm der Rechtswissenschaft gelangt ist. Diese Arbeit enthält nun eine zusammenfassende Analyse, die verschiedene Ämter mit ihren Gemeinsamkeiten und Unterschieden zu einer umfassenden Systematik für die einseitige Amtsbeendigung im Bereich der höchsten Ebene unseres Staates vereint.

Bisher wurde im Bereich des Amtsverzichts eine rechtliche Analyse meist aufgrund aktueller Anlässe, die konkrete Rechtsprobleme in Zusammenhang mit dem Amtsverzicht aufwarfen, durchgeführt.² Die Amtsbeendigungen von Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, Heinrich Lübke und Horst Köhler erfuhren demgemäß keine genauere Betrachtung.

Anders erging es hingegen Willy Brandt und Christian Wulff. Deren Amtsbeendigungen warfen sehr spezielle Rechtsfragen auf. Die von Bundespräsident Gustav Heinemann entsprochene Bitte Willy Brandts, statt seiner Walter Scheel, der zu dieser Zeit stellvertretender Bundeskanzler war, zur Führung der Amtsgeschäfte zu ersuchen, warf ein bis dahin nie dagewesenes Problem auf. Die Diskussion um diesen „Rücktritt“ drehte sich daher weniger um die Beendigung selbst, wie die Fragen nach der Zulässigkeit und den Voraussetzungen eines solchen Vorhabens. Es ging vielmehr um die Frage, ob der Bundeskanzler eine solche Bitte überhaupt formulieren bzw. der Bundespräsident dieser entsprechen durfte und noch mehr um das Problem der kritischen Überschneidung in der Person Walter Scheels, für einen Tag zugleich kommissarischer Bundeskanzler und gewählter, wenn auch noch nicht amtierender, Bundespräsident zu sein.

Der Fall Christian Wulff gab Anlass zur Erörterung, ob ein Bundespräsident, der nur zwei Jahre das Amt ausübte, bevor er es aufgrund medialer Vorwürfe vor-

¹ Bis zum 31.5.2010 war Horst Köhler Bundespräsident. Nach seiner Amtsbeendigung übernahm Jens Böhrnsen die Amtsbefugnisse, bis Christian Wulff das Amt des Bundespräsidenten zum 30.6.2010 antrat. Zwischen der Amtsbeendigung von Christian Wulff am 17.2.2012 und der Wahl von Joachim Gauck am 18.3.2012, übte Horst Seehofer die Amtsbefugnisse zeitweise aus. Joachim Gauck hat seine erste und einzige Amtszeit vollständig abgeleistet.

² *Hebeler*, DVBl. 2011, 317, hat zwar mit einer Zusammenschau mehrerer Ämter begonnen. Eine wirkliche Analyse der verschiedenen Ämter und den sich daraus ergebenden Anforderungen findet sich bei ihm aber nicht.

zeitig beendete, den Ehrensold des Bundespräsidenten, also Ruhebezüge aus dem Amtsverhältnis, erhalten sollte.

Diese Arbeit wird darstellen, welche Interessen und Belange von einer solchen Amtsbeendigung betroffen werden, welche allgemeinen und konkreten Auswirkungen sie und welchen Einfluss die Besonderheiten des Amtes dabei haben können sowie welche Rolle das Zusammenspiel der verschiedenen Ämter spielt. Gerade im System des Grundgesetzes sollten die Ämter oberster Bundesorgane aber nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, sondern in ihrer Bedeutung im Gesamtgefüge des verfassungsrechtlichen Systems. Immerhin sind die Aufgaben dieser Ämter im deutschen Verfassungsrecht stark miteinander verschränkt. So bedarf es für die Ernennung und Entlassung von Mitgliedern der Bundesregierung stets eines (gegenzeichnungsfreien) konstitutiven Aktes des Bundespräsidenten. Andererseits ist die Wirksamkeit einer Mehrheit der Akte des Bundespräsidenten von der Gegenzeichnung eines Regierungsmitglieds abhängig. Nicht zuletzt kann aber auch nur der Bundespräsident (gegenzeichnungsfrei) den Bundestag auflösen.

Dabei darf auch die Relevanz der Personen, die hinter dem Amt stehen, nicht unterschätzt werden. Es handelt sich schließlich um die Personen, die für die gesamtdeutsche Öffentlichkeit den Staat der Bundesrepublik Deutschland verkörpern. Der Staat lebt insofern von der Akzeptanz des Volks für diejenigen Personen, die ihre Geschicke leiten und bestimmen. Mit dieser Personifizierung steht und fällt die Akzeptanz für die Ämter, die diese Personen ausfüllen. Ein plötzliches „Aus-dem-Staub-machen“ oder ein öffentliches „Aus-dem-Amt-drängen“ dieser Personen kann das Vertrauen der Bürger in das politische System und damit das Vertrauen in die Verfassung selbst gefährden.

Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang die Aufmerksamkeit, die der Besetzung dieser Ämter zuteil wird. Im Jahr 2017 gab es neue Bewerber für die zwei bedeutendsten Ämter des Staates, den Bundespräsidenten und den Bundeskanzler. Die Chancen und Bedingungen für den *Erwerb* des Amtes sind dabei regelmäßig Thema sowohl politischer als auch rechtlicher Diskussionen. Im politischen Bereich ist eine derartige Schwerpunktsetzung zwar verständlich. Die rechtlichen Belange, die hinter der *Beendigung* stehen, sind aber nicht minder relevant.

Das Ziel dieser Arbeit wird es daher sein, durch eine ämterübergreifende Analyse Licht in das Dunkel um die Problematik, die sich um die sofortige, einseitige Beendigung der Ausübung eines politischen Führungsamtes dreht, zu bringen. Gegenstand dieser Untersuchung werden dabei vor allem die beiden in der öffentlichen Wahrnehmung präsentesten Ämter sein: der Bundespräsident als Staatsoberhaupt und der Bundeskanzler als Regierungschef. Dazu in Vergleich gesetzt werden im Anschluss die Regierungschefs der Bundesländer, denen eine derartige Aufteilung zwischen einem Landesoberhaupt und einem Regierungschef fremd ist. Anschließend wird auch ein Blick auf die Minister und ihre Stellung in den jeweiligen Regierungen geworfen.

B. Die Ausgestaltung politischer Führungsämter durch das ihnen zugrundeliegende Rechtsverhältnis und die unpräzise Verwendung des Terminus’ „Rücktritt“

Ausgangspunkt jeder Überlegung über die Niederlegung eines Amtes müssen das Amt selbst und seine konkrete Ausgestaltung sein. Hier befindet sich der Kern eines Amtsverzichtes, nämlich dasjenige, was der Amtsinhaber „loswerden“ möchte.

Das öffentliche Amt ist ein essentieller Bestandteil unseres Staatswesens.¹ Der Staat ist der Träger aller hoheitlichen Macht. Ihm werden in einer Demokratie vom Souverän – dem Volk – sämtliche öffentlichen Befugnisse verliehen, um für ihn tätig zu werden. Damit hat das Volk zwar das Bestimmungsrecht, der Staat aber die Macht zur Durchsetzung des Volkswillens. Die Anerkennung einer Herrschaft des ganzen Volkes macht es notwendig, dass das Volk Vertreter bestimmen kann, die in seinem Namen Entscheidungen treffen, weil ein geregeltes Zusammenleben ansonsten nicht möglich wäre.²

Die Bündelung und Aufteilung der vom Volk verliehenen und durch die Übertragung von Hoheitsrechten entstehenden Macht gehört damit zu den Hauptfunktionen des Staates. Dieser ist aber bloß ein rechtliches Gebilde und wird nicht – wie in absolutistischen Herrschaftsformen – von einer Person verkörpert, die alle Macht auf sich vereint und hoheitliche Befugnisse weitergeben kann. Handlungsfähig wird der Staat erst durch Personen, die in seinem Namen handeln und als vom Volk akzeptierte Vertreter des Staates hoheitliche Befugnisse ausüben. Diese Vertretung wird durch Amtsträger wahrgenommen.³ Das öffentliche Amt gibt der Person des Amtsträgers die Befugnisse, verbindlich Entscheidungen gegenüber dem Volk zu treffen. Amtsträger sind also diejenigen, die dem Staat Leben einhauchen und ihn gegenüber dem Volk repräsentieren, weshalb es nicht allein in ihrer Hand liegen kann, über den Fortgang des Amtes zu bestimmen.

¹ Vgl. *Henke*, Staat und Recht, S. 388: „Alle wesentlichen Elemente des Staates werden also mit dem Wort ‚Amt‘ erfasst.“

² Siehe *Scheuner*, FS Müller, 379, 385: „Ein modernes Gemeinwesen ist ohne Einrichtung mittelbarer institutionalisierter Formen und Ämter nicht als wirkende Einheit zu erhalten.“

³ *Isensee*, ZBR 2004, 3, 3; zum Verhältnis von Amt zu repräsentativer Demokratie vgl. *Henke*, Politik, S. 50.