

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1547

**Ausübung
von Verwaltungszuständigkeiten
durch Dritte**

**Gestaltungsformen und
verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
des öffentlich-rechtlichen Mandats**

Von

Jan Behrmann



Duncker & Humblot · Berlin

JAN BEHRMANN

Ausübung von Verwaltungszuständigkeiten
durch Dritte

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1547

Ausübung von Verwaltungszuständigkeiten durch Dritte

Gestaltungsformen und
verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
des öffentlich-rechtlichen Mandats

Von

Jan Behrmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Passau hat diese Arbeit
im Jahre 2022 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.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18641-9 (Print)
ISBN 978-3-428-58641-7 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2021/2022 von der Juristischen Fakultät der Universität Passau als Dissertation angenommen. Sie wurde im Mai 2022 mit dem Promotionspreis der Freunde und Förderer der Rechtswissenschaft an der Universität Passau ausgezeichnet.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Rainer Wernsmann, dessen erster Wissenschaftlicher Mitarbeiter ich in den Jahren 2005 und 2006 an der Professur für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg sein durfte. Er hat die Betreuung dieser Arbeit übernommen und das Erstgutachten erstellt. Seinen stetigen Ermutigungen ist zu verdanken, dass diese Arbeit erfolgreich fertiggestellt worden ist.

Herrn Professor Dr. Meinhard Schröder danke ich herzlich für die außerordentlich zügige Erstellung des Zweitgutachtens und Herrn Professor Dr. Hans-Georg Dederer für seine Bereitschaft, den Vorsitz der mündlichen Prüfung zu übernehmen. Die Beschäftigung mit dem Verwaltungsorganisationsrecht hat Herr Professor Dr. Dr. h. c. Dirk Ehlers angeregt. An meine Zeit als sein Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Münster danke ich sehr gern zurück.

Großen persönlichen Dank schulde ich Frau Dr. Hedda Weber, die die Arbeit vorab gelesen hat, vor allem aber meiner Frau Judith, die überaus geduldig mit mir war und die ich mit unseren Söhnen Leo und Henri immer verlässlich an meiner Seite weiß. Von Herzen danken möchte ich schließlich meinen Eltern für ihre unbedingte, liebevolle und großzügige Unterstützung in jeder Lebenslage. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Düsseldorf, im März 2024

Jan Behrmann

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Grundlagen 15

Kapitel 1

Einführung in den Untersuchungsgegenstand 15

- A. Problemaufriss 15
- B. Der Gang der Untersuchung 21

Kapitel 2

Der Begriff des Mandats 21

- A. Die Grundlegung des heutigen Mandatsbegriffs durch Triepel..... 23
- B. Die Rezeption des Triepelschen Mandatsbegriffs 24
 - I. Die Kritik am Begriff des „Dienstauftrages“ 25
 - II. Die Kritik am Begriff der „öffentlich-rechtlichen Mandate der Privatpersonen“ 27
 - III. Der heute geltende Begriff des Mandats 28
- C. Zusammenfassung 30

Teil 2

Das Mandat als organisationsrechtliches Institut 31

Kapitel 1

Die Zuständigkeitsordnung als System staatlicher Arbeits- und Verantwortungsteilung 31

- A. Die Zuständigkeitsordnung als Strukturschaffungsinstrument 31
 - I. Das funktionsteilige Zusammenwirken staatlicher Organisationseinheiten 31
 - II. Die Rechtsquellen und das Regelungsgeflecht von Zuständigkeitsbestimmungen 34
 - III. Die Arten von Zuständigkeiten 36

B. Die Zuständigkeitsordnung als Qualitätssicherungsinstrument	37
I. Die gezielte Auswahl der „kompetenten“ Verwaltungsstelle	37
II. Die Einzelelemente von Kompetenzzuweisungen	38
1. Die Ebene der Handlungszwecke: Verwaltungsaufgaben	39
2. Die Ebene der Handlungsmittel: Befugnisse	40
C. Die Zuständigkeitsordnung als Freiheitssicherungsinstrument	43
I. Die Schutzwirkung gezielter und klarer Kompetenzzuweisungen	43
II. Die Schutzwirkungen geordneter Arbeitsteilung	44
D. Die Zuständigkeitsordnung als Verantwortungszuweisungsinstrument	45
I. Der Regelungsinhalt der Zuständigkeitsbestimmungen	45
1. Die Zuweisung pflichtgebundener Handlungs- und Entscheidungsspielräume	45
2. Die Zuweisung von Verantwortung	47
II. Zuständigkeitsbestimmungen als Anknüpfungspunkt für Kontrolle und Rechenschaft	49
E. Zusammenfassung	51

Kapitel 2

Das Mandat im System der Zuständigkeitsordnung 53

A. Die Veränderungen der Zuständigkeitsordnung durch den Zuständigkeitsinhaber	53
I. Die Fälle der gewillkürten Heranziehung anderer Organisationseinheiten zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben	53
II. Die Aktualisierung von Alternativzuständigkeiten als gewillkürte Änderung der Zuständigkeitsordnung	57
III. Die gewillkürte Änderung der Zuständigkeitsordnung durch übergeordnete Verwaltungseinheiten	59
B. Die Abgrenzung des Mandats von Delegation und Amtshilfe	62
I. Mandat und Delegation	62
1. Der Begriff und der Gegenstand der Delegation	62
a) Die Delegation als Übertragung von Kompetenzen	65
b) Die Delegation als Übertragung voller Erfüllungsverantwortung	66
2. Das Mandat als Unterfall der Delegation?	66
a) Das Mandat als Fall der konservierenden Delegation?	67
b) Das Mandat als Teildelegation von Befugnissen?	68
c) Abgrenzungskriterien	69
II. Mandat und Amtshilfe	72
1. Der Begriff und der Gegenstand der Amtshilfe	73
a) Die Amtshilfe als ergänzende Hilfeleistung	74
b) Die Amtshilfe als Handeln in eigener Verantwortung	75

	Inhaltsverzeichnis	9
	2. Das Mandat als Unterfall der Amtshilfe?	76
C.	Zusammenfassung	78

Kapitel 3

	Das Mandat im System organschaftlicher Zurechnung	79
A.	Die Zurechnungsbeziehungen bei organschaftlicher Vertretung von Verwaltungsträgern	79
B.	Die Abgrenzung des Mandats von der rechtsgeschäftlichen Stellvertretung	81
I.	Die Möglichkeiten rechtsgeschäftlicher Vertretung der öffentlichen Hand	82
1.	Die Stellvertretung bei privatrechtlichem Handeln der Verwaltung . .	83
2.	Die Stellvertretung bei öffentlich-rechtlichem Handeln der Verwaltung	84
II.	Das Mandat als Fall rechtsgeschäftlicher Stellvertretung?	85
1.	Das Mandat als Auftrag zum hoheitlichen Handeln	85
2.	Das Mandat als Auftrag zum Realhandeln	86
3.	Das Mandat als Auftrag an nicht-rechtsfähige Verwaltungseinheiten	87
C.	Das Mandat als Zurechnungstatbestand	87
I.	Die Organisationsgewalt als Grundlage der Zurechnungsbeziehung	87
II.	Der Umfang der Zurechnung	88
D.	Zusammenfassung	90

Teil 3

	Das Mandat als Instrument der Aufgabenverlagerung	92
--	--	----

Kapitel 1

	Der Kreis der beteiligten Organisationssubjekte	92
A.	Das innerbehördliche Mandat	93
I.	Das innerbehördliche Mandat als Organwaltermandat	93
II.	Die Kritik am Begriff des innerbehördlichen Mandats	96
III.	Die Stellung des innerbehördlichen Mandatars im System der Zurechnungsbeziehungen	97
B.	Das zwischenbehördliche Mandat	97
I.	Das Mandat zwischen Behörden	98
II.	Das Mandat zwischen Verwaltungsträgern	99
III.	Die Kritik am Begriff des externen Mandats	100
IV.	Die Stellung des zwischenbehördlichen Mandatars innerhalb der Organisationsstruktur	102
1.	Die Unterschiede zu Organgemeinschaft und Organleihe	102

2. Die Zurechnungsbeziehungen zwischen Mandanten und Mandatar . . .	104
C. Zusammenfassung	107

Kapitel 2

Das Mandat an außerordentliche Organisationseinheiten	108
A. Außerordentliche Mandatare innerhalb der Verwaltungsorganisation	108
B. Insbesondere: Das Mandat an Private	109
I. Notwendige Erweiterung des Mandatsbegriffs?	110
II. Die Abgrenzung des Mandats an Private zu Formen der formellen und materiellen Privatisierung	111
III. Das Mandat an Private als Instrument funktionaler Privatisierung	113
1. Die Abgrenzung des privaten Mandatars vom Beliehenen	113
2. Der private Mandatar als (selbständiger) Verwaltungshelfer	116
C. Die Stellung des außerordentlichen Mandatars in der Verwaltungsorganisation	121
I. Außerordentliche Mandatare innerhalb der Verwaltung	121
II. Die Stellung des privaten Mandatars in der Verwaltungsorganisation . . .	122
D. Zusammenfassung	123

Teil 4

Das Mandat als verfassungsrechtlich determiniertes Institut	124
--	-----

Kapitel 1

Überblick über den Diskussionsstand	124
--	-----

Kapitel 2

Der Vorbehalt des Gesetzes	127
A. Die Geltung des Vorbehalts des Gesetzes im Bereich der Verwaltungsorganisation	128
I. Die Verteilung der Organisationsgewalt nach dem Grundgesetz	128
II. Die Verteilung der Organisationsgewalt in den Landesverfassungen . . .	130
III. Der ungeschriebene institutionell-organisatorische Gesetzesvorbehalt . .	132
1. Die „Wesentlichkeit“ von Organisationsmaßnahmen als Maßstab . . .	132
a) Das rechtsstaatlich-grundrechtliche Element	135
b) Das demokratische Element	136
2. Die Wechselwirkungen zwischen geschriebenen und ungeschriebenen Gesetzesvorbehalten	137
IV. Der Vorbehalt des Gesetzes für Zuständigkeitsregelungen	139

1. Verfassungsrechtlicher Befund	140
2. Rechtsstaatlich-grundrechtliche Anforderungen	142
3. Die Anforderungen des Demokratieprinzips	144
B. Mandat und institutioneller Gesetzesvorbehalt	145
I. Mandat und rechtsstaatlich-institutioneller Gesetzesvorbehalt	145
II. Mandat und demokratisch-institutioneller Gesetzesvorbehalt	148
III. Das Mandat als Zuständigkeitsänderung unterhalb der Wesentlichkeits- schwelle	149
IV. Sonderfall: Das Mandat an Private	152
C. Mandat und „funktioneller Gesetzesvorbehalt“	154
I. Die Geltung der Gesetzesvorbehalte der Grundrechte (insbesondere: Informationeller Gesetzesvorbehalt)	155
II. Die Geltung des Gesetzesvorbehalts bei Institutionalisierung des Man- dats?	157
1. Mandat und Verhältnismäßigkeitsprinzip	158
2. Mandat und Gleichheitssatz	161
D. Zusammenfassung	163

Kapitel 3

Der Vorrang des Gesetzes 164

A. Die Bindungswirkung von Zuständigkeitsnormen: Das Substitutionsverbot	165
I. Das Substitutionsverbot und der „Grundsatz der Selbstorganschaft“	167
1. Personalauswahl und -steuerung als qualitätssichernde Faktoren	169
2. Selbstorganschaft als verpflichtender Inhalt der Zuständigkeitsnor- men?	170
II. Das Substitutionsverbot und der „Ausschließlichkeitsgrundsatz“	172
1. Ordnungs- und Strukturverlust durch parallele Zuständigkeiten	173
2. Individualschutz durch Gewaltenteilung innerhalb der Exekutive	174
3. Ausschließlichkeit als verpflichtender Inhalt der Zuständigkeitsnor- men?	176
B. Mandat und Substitutionsverbot	179
I. Grundsatz: Disponibilität des Organwalters	179
1. Innerbehördliche Mandate	180
2. Zwischenbehördliche Mandate	182
II. Auslegungsbefund I: Mandat und Selbstorganschaft	183
1. Personalisierte Zuständigkeitszuweisungen	183
2. Die Anordnung von Behördenleitervorbehalten	184
3. Die Anknüpfung an persönliche Eigenschaften des Organwalters	189
4. Insbesondere: Die Zusammensetzung kollegialer Organe	190
III. Auslegungsbefund II: Mandat und Ausschließlichkeit	192

1. Auswirkungen auf Ablauforganisation und Rechtsschutz	192
2. Grenzen der Dispositionsbefugnis: Ausschluss von Mandataren	194
a) Inkompatibilität der Aufgabenbereiche	194
b) Die Stellung der Beteiligten im Staatsgefüge	199
aa) Kommunale Selbstverwaltung	199
bb) Zusammenwirken von Bund und Ländern	201
cc) Schnittbereiche der Staatsgewalten	202
IV. Das Mandat als Veränderung der Verantwortungsstruktur	203
C. Zusammenfassung	205

Teil 5

Das Mandat als Instrument flexiblen Verwaltungshandelns 208

Kapitel 1

Das Mandat im Spannungsfeld zwischen Freiraum und Kontrolle 208

A. Entscheidungsfreiräume des Mandatars als Zielrichtung der Mandatserteilung	208
I. Freiräume des Mandatars bei Vorbereitungs- und Durchführungshandlungen	211
II. Mandat als Auftrag zum Handeln mit Entscheidungscharakter	214
B. Kompensation von Ausführungs- durch Leitungsverantwortung	214
I. Die verfügbaren Kompensationsmechanismen	214
II. Die Maßgeblichkeit der betroffenen Sachmaterie	215
C. Zusammenfassung	217

Kapitel 2

Die Begründung des Mandatsverhältnisses 218

A. Die Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage	218
I. Ermächtigung zum Mandat durch Ermächtigung zur Delegation?	218
II. Hinreichende Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm	221
B. Die Organisationsgewalt der Verwaltung als Grundlage der Mandatserteilung 222	
I. Die Begrenzungen auf der Adressatenseite	222
II. Die Begrenzungen auf der Aufgabenseite	224
C. Zusammenfassung	224

Kapitel 3

Die Ausgestaltung mandatierender Vereinbarungen	225
A. Der Auslagerungsvertrag als Grundverhältnis	225
B. Die Grundzüge eines detaillierten Auslagerungsvertrages	225
I. Die Regelung der grundlegenden Rahmenbedingungen	226
II. Die Verankerung organisatorisch-personeller Bindungskräfte	227
1. Einflussnahme des Mandanten auf die Auswahl des Personals	228
2. Anbindung und Steuerung des Personals	229
III. Die Verankerung sachlich-inhaltlicher Bindungskräfte	231
IV. Einhaltung weiterer Rechtmäßigkeitsanforderungen	233
C. Insbesondere: Die Ausgestaltung des Mandats an Private	234
D. Zusammenfassung	236
Zusammenfassung	238
Literaturverzeichnis	242
Stichwortverzeichnis	262

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Zurechnungsbeziehungen beim zwischenbehördlichen Mandat	105
Abbildung 2: Die Zurechnungsbeziehungen beim externen Mandat	106
Abbildung 3: Kombination von innerbehördlichem und zwischenbehördlichem Mandat	107
Abbildung 4: Die Stellung des „außerordentlichen Mandatars“	121
Abbildung 5: Die Stellung des privaten Mandatars	122

Teil 1

Grundlagen

Kapitel 1

Einführung in den Untersuchungsgegenstand

A. Problemaufriss

Rechtsakte der öffentlichen Hand sind grundsätzlich nur dann rechtmäßig, wenn sie unter Beachtung der geltenden Zuständigkeitsordnung erlassen werden.¹ Wie die Einhaltung der übrigen Verfahrens- und der Formvorschriften betrifft die Frage der Zuständigkeit allein die *formelle* Rechtmäßigkeit eines Rechtsaktes und sagt damit noch nichts über seine Vereinbarkeit mit dem *materiellen* Recht aus.² Deshalb können auch Rechtsakte, die unter Verstoß gegen die Zuständigkeitsordnung zustande gekommen sind, „in der Sache“ einwandfrei sein; gleichwohl besteht Einigkeit darüber, dass die Wahrung der Zuständigkeitsordnung nicht Selbstzweck ist, sondern dem Interesse des Bürgers³ an materieller Gerechtigkeit dient, indem sie eine erfolgreiche und gesetzeskonforme Erledigung der Sachaufgaben garantiert.⁴

Eine klare Zuständigkeitsordnung innerhalb einer arbeitsteiligen Verwaltungsorganisation trägt maßgeblich dazu bei, dass eine bestimmte Entscheidung der sachkompetentesten Verwaltungsstelle vorbehalten bleibt,⁵ weil die

¹ *Erichsen*, in: Erichsen/Ehlers (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, § 15 Rdn. 5; kritisch aber *Mußnug*, Recht auf den gesetzlichen Verwaltungsbeamten, S. 16 ff.

² Zum Begriff der Verfahrensvorschrift *Bettermann*, Anfechtung von Verwaltungsakten, in: Festschrift Ipsen, S. 283.

³ Es sind stets Personen aller Geschlechter gleichermaßen gemeint; aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden meist nur die männliche Form verwendet.

⁴ Vgl. nur *Burgi*, in: Ehlers/Pünder (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8 Rdn. 37. BVerfG, Urt. v. 16.01.1957 – 1 BvR 253/56 –, BVerfGE 6, 32 (38) – Elfes.

⁵ BDisZG, Beschl. v. 24.01.1985 – IX Bk 12/84 –, NVwZ 1986, 866 (867); VGH Mannheim, Beschl. v. 12.03.1996 – 1 S 2856/95 –, VBIBW 1996, 418 (419); OVG Münster, Beschl. v. 28.08.1997 – 12 B 221-97 –, NJW 1998, 1809 (1809); *U. Stelkens*, NVwZ 2004, 304 (304); *Haseloff-Grupp*, VBIBW 1997, 161 (161 f.); *Horn*, NVwZ 1986, 808 (811); *W.-R. Schenke*, VerwArch 68 (1977), 118 (153 f.).

zum Handeln berufenen Verwaltungseinheiten gezielt ausgewählt und ausgestattet werden und die eingesetzten Behördenmitarbeiter mit rechtlich wie tatsächlich komplexen Sachmaterien bekannt und vertraut sind. Die in der Behörde vorhandene Fachkunde erlaubt es, auf einzelne Gesetzesänderungen schnell und unproblematisch zu reagieren und diese in der Verwaltungspraxis umzusetzen. Es liegt auf der Hand, dass die zur Aufgabenerfüllung auf einzelnen Sachgebieten berufenen Verwaltungsstellen bei der praktischen Erledigung dieser Aufgaben bestimmte Regelmäßigkeiten und Muster herausbilden; dies kommt der Gleichbehandlung der betroffenen Bürger zugute.⁶ Schließlich hilft eine klare Koordination verschiedener Zuständigkeiten, Kompetenzkonflikte zu vermeiden, die Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns gefährden. Die geschriebene Verfassung einer Organisation dient schließlich dem Kräfteausgleich innerhalb der Verwaltung.⁷

Ihren Zweck kann die staatliche Zuständigkeitsordnung folglich in der Regel nur dann optimal erfüllen, wenn sie für die Vielzahl von in Frage kommenden Sachverhalten im Vorhinein verbindlich festgeschrieben und auf Kontinuität angelegt ist. Gleichwohl kann es nützlich und geboten sein, im zeitlich begrenzten Einzelfall „improvisiert“⁸ oder aber auf Dauer von der festgelegten Zuständigkeitsordnung abzuweichen und andere Organisationseinheiten in die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben einzubeziehen. Dies kann etwa dann erwägenswert sein, wenn im konkreten Fall und in vom Zuständigkeitsnormgeber nicht vorhersehbarer Weise eine andere als die zur Aufgabenwahrnehmung bestimmte Behörde, ein anderer als der nach den allgemeinen Regeln zuständige Verwaltungsbeamte oder ein privater Dritter die größere Sachkunde oder Sachnähe aufweisen. Gleiches ist denkbar, wenn ein effektives Verwaltungshandeln nur durch ein Abweichen von der Zuständigkeitsordnung gewährleistet werden kann, etwa weil eine Verwaltungsstelle aufgrund der Fülle der wahrzunehmenden Verwaltungsgeschäfte entlastet werden muss⁹ oder ein Amtsträger aus anderen Gründen an der Aufgabenwahrnehmung gehindert ist.¹⁰

In all diesen Fällen entsteht ein Spannungsverhältnis, in welchem einerseits die Notwendigkeit von Rechtssicherheit für eine verlässlich und abschließend festgeschriebene Verwaltungsorganisation und die Aufgabenwahrnehmung durch eine im Vorhinein bestimmte Stelle streitet, das Bedürfnis der Verwal-

⁶ Vgl. nur *Oebbecke*, Mehrfachzuständigkeiten, in: Festschrift für Stree und Wesels, S. 1128.

⁷ *Schlink*, Amtshilfe, S. 23 ff.; *Wahl*, Stellvertretung im Verfassungsrecht, S. 53.

⁸ *Wahl*, Stellvertretung im Verfassungsrecht, S. 53.

⁹ *Triepel*, Delegation und Mandat, S. 114; *Lauscher*, Delegation, S. 40; *Hufeld*, VBIBW 1990, 130 (132).

¹⁰ So schon *Triepel*, Delegation und Mandat, S. 11.

tung nach Effizienz¹¹ andererseits aber Möglichkeiten erfordert, die Zuständigkeitsverteilung anzupassen, fortzuentwickeln und flexibel zu handhaben.¹² Insbesondere auf dem Höhepunkt der Corona-Pandemie ist die Schwerfälligkeit des Verwaltungshandelns beklagt worden und der Föderalismus als Hemmschuh effizienter Seuchenbekämpfung in die Kritik geraten,¹³ weil er keine ausreichende Koordination der erforderlichen Maßnahmen erlaube.¹⁴ Ob in der reflexhaften Abkehr von grundlegenden Organisationsprinzipien des Staates ein Schlüssel zur Lösung der drängenden Probleme liegt, muss bezweifelt werden. Gerade auch in Krisenzeiten zeigt sich aber, dass die Verwaltungsorganisation nur dann auch auf das Unvorhergesehene angemessen antworten kann, wenn sie sich hinreichend variabel, anpassungsfähig und reaktionsschnell zeigt. Dabei scheint weniger die Rückbesinnung auf zentralistische Strukturen erfolgversprechend als vielmehr ein vernetztes und intelligent aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken dezentraler Verwaltungseinheiten.

Der Gesetzgeber trägt dem Bedürfnis nach Flexibilität organisationsrechtlicher Strukturen bereits jetzt unter anderem dadurch Rechnung, dass er es in unterschiedlichen Formen erlaubt, neben der originär zuständigen Verwaltungsstelle andere öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten an der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben zu beteiligen. So kann eine Einbindung anderer Organisationseinheiten in die Aufgabenerfüllung etwa im Wege der Amtshilfe, durch Delegation der Zuständigkeit oder durch Organleihe erreicht werden;¹⁵ darüber hinaus können selbst Private durch Beleihung oder In-

¹¹ Zum Verhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, S. 114 f. und S. 265 f.

¹² *Wahl*, Stellvertretung im Verfassungsrecht, S. 53.

¹³ Vgl. etwa den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BT-Ds. 19/18111 vom 24.03.2020, S. 1: „In einer sich dynamisch entwickelnden Ausbruchssituation kann für die öffentliche Gesundheit in der gesamten Bundesrepublik durch eine sich grenzüberschreitend ausbreitende übertragbare Krankheit eine erhebliche Gefährdung eintreten, der nur begrenzt auf Landesebene begegnet werden kann.“

¹⁴ Vgl. z.B. Brinkhaus, Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, in der ZDF-Sendung „Markus Lanz“ vom 19.01.2021: „Ich habe großen Respekt vor dem Föderalismus. (...) Aber es hat sich gezeigt: In der Krise ist er, so wie er momentan steht, nicht leistungsfähig.“; der Historiker Haardt fordert in der WDR5-Sendung „Politikum“ vom 29.12.2021 mehr Flexibilität des föderalen Systems und beklagt ebenfalls dessen „eklatante Schwächen in der Krisenlage“, <https://www1.wdr.de/mediathek/audio/wdr5/wdr5-politikum-gespraech/audio-altbackener-foederalismus-100.html>.

¹⁵ Zu den möglichen Formen der Einbindung anderer öffentlich-rechtlicher Verwaltungsträger in die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben *Erichsen*, in: v. Mutius/Schmidt-Jortzig (Hg.), Verwaltungsaufgaben, S. 10. Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag (dazu etwa *Bonk/Neumann/Siegel*, in: Stelkens/Bonk/