

Organisations- verfassungsrecht

Herausgegeben von
JULIAN KRÜPER
und ARNE PILNIOK

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von
Julian Krüper und Arne Pilniok

1



Organisationsverfassungsrecht

Wissenschaft – Theorie – Praxis

Herausgegeben von

Julian Krüper und Arne Pilniok

Mohr Siebeck

Julian Krüper ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung sowie geschäftsführender Direktor des Instituts für Glücksspiel und Gesellschaft an der Ruhr-Universität Bochum.

Arne Pilniok ist Juniorprofessor für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaften und rechtswissenschaftliche Fachdidaktik an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg.

ISBN 978-3-16-156702-5 / eISBN 978-3-16-156703-2

DOI 10.1628/978-3-16-156703-2

ISSN 2626-4412 / eISSN 2626-4420 (Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

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

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt. Es wurde von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die Beiträge in diesem Band gehen auf die erste Tagung des interdisziplinären „Forschungsnetzwerks Organisationsverfassungsrecht“ zurück, für deren Organisation die Herausgeber verantwortlich zeichneten. Sie fand im September 2018 an der Ruhr-Universität Bochum statt. Für die Organisation der Tagung gilt *Michaela Szigat* am Bochumer Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung großer Dank. Die Entstehung dieses Bandes wurde durch *Robin Anstötz* tatkräftig unterstützt.

Der Band dokumentiert aber nicht nur die Erträge dieser Veranstaltung, sondern hat programmatischen Charakter. Er eröffnet die Reihe „Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht“, für deren Einrichtung wir dem Verlag Mohr Siebeck, namentlich *Daniela Taudt*, zu Dank verpflichtet sind. Forschungsnetzwerk und Reihe sind dabei den gleichen Gedanken verpflichtet:

In der Wissenschaft vom Öffentlichen Recht der Bundesrepublik sind Fragen der Ermöglichung staatlicher Gewalt – ihre Institutionalisierung und Organisation – nicht in gleichem Maße konzeptionell behandelt worden wie die Grundrechte. Die Abkehr vom „Staat“ als Gegenstand des Öffentlichen Rechts und die Hinwendung zur „Verfassung“ hat den wissenschaftlichen Fokus vom Staat als Organisationsverband hin zu seiner Begrenzung verschoben, wogegen grundsätzlich nichts zu erinnern ist. Richtig ist aber auch: Eine Stärkung der organisationalen Perspektive ist angezeigt, *Organisationsverfassungsrecht* ist also als Gegenstand nicht neu, aber doch erneut zu entdecken. Selten nämlich werden Organisationsverfassungsrechtsfragen gesamthaft erörtert und konzeptionell behandelt. Vor allem konzentriert sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit ihnen typischerweise auf die Perspektive organschaftlicher Konflikte, soweit sie Gegenstand der Verfassungsrechtsprechung werden, weniger aber auf die durch Organisationslogiken und Organisationsbedürfnisse geprägten Vorgänge innerhalb von Organen.

Die strukturelle Reflexionsschwäche im Organisationsverfassungsrecht dokumentiert sich in einer frappierenden Theorielosigkeit, sowohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie in wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Organisationsrecht. Während in anderen Kontexten eine Neigung zur (Über-) Theoretisierung von Rechtskonflikten besteht, ist im Organisationsverfassungsrecht eher das Gegenteil der Fall. Dabei mag die Theorieverslossenheit des Diskurses auch mit dem Gegenstand selbst zu tun haben: Wo die Grundrechte kraft ihrer Funktion notwendig die gesellschaftliche Sphäre in Bezug nehmen, die Verfassung also ohnehin zur Gesellschaft hin

öffnen, ist die staatliche Organisation durch Verfassung ein abgeschlossener Raum gewissermaßen „reiner“ konstitutioneller Normativität. Diesen für Theorie und Theorieimporte zu öffnen, mag ein größerer Aufwand sein. Die Theorieferne des organisationsverfassungsrechtlichen Diskurses ist auch im Vergleich mit dem intensiven organisationstheoretischen Diskurs, der unter dem Eindruck des Neo-Institutionalismus etwa in der Politikwissenschaft und der Organisationssoziologie zu beobachten ist, erstaunlich. Eine Rezeption ihrer Erkenntnisse durch die Rechtswissenschaft steht in der Breite noch weitgehend aus, ihre Notwendigkeit drängt sich aber geradezu auf. Schließlich ist auch die Frage, inwiefern das „Politische“ des Organisationsverfassungsrechts nicht nur seinen Gegenstand, sondern auch den wissenschaftlichen und methodischen Umgang mit ihm betrifft beziehungsweise betreffen sollte, nach wie vor nicht erschöpfend beantwortet: Welche Räume belässt das Organisationsverfassungsrecht den handelnden Organen zur selbständigen Ausfüllung? Wie weit determiniert es die Funktionen politischer Akteure und wo enthält es sich einer Bestimmung? Hier rückt neben den Organstrukturen und -kompetenzen auch das Verfahrensrecht in den Blick, ohne das Verfassungs- wie Verwaltungsorganisationsrecht nicht zu denken sind.

All diesen Fragen möchte sich diese Reihe zuwenden und dabei gezielt das Gespräch über die disziplinären Grenzen hinweg fördern und suchen. Sie ist deswegen auch offen für Beiträge aus anderen Verfassungswissenschaften, die sich der staatlichen und supranationalen Organisation zuwenden. Zugleich möchte sie einen Anreiz setzen, juristische Untersuchungen des Organisationsverfassungsrechts für Theorieimporte aus anderen Disziplinen zu öffnen und umgekehrt die anderen „Verfassungswissenschaften“ einladen, dem juristischen Diskurs näherzutreten – bei aller methodischen Schwierigkeit, die das mit sich bringt.

Bochum und Hamburg, im Sommer 2019,

Julian Krüper
Arne Pilniok

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>Arne Pilniok</i>	
Bausteine einer Theorie des Organisationsverfassungsrechts. Organisationswissenschaftliche Impulse für das Recht der Politik	1
<i>Pascale Cancik</i>	
Organisationsverfassungsrechtswissenschaft. Beobachtungen anlässlich der Re-Organisation eines Forschungsfelds	29
<i>Sebastian Unger</i>	
Organisationsrechtswissenschaft des Verfassungs- und Verwaltungsrechts. Was kann das Verfassungs- vom Verwaltungsorganisationsrecht lernen?	49
<i>Jörn Ketelbut</i>	
Die Politikwissenschaft und die organisationsrechtlichen Aspekte der Verfassung. Eine neo-institutionalistische Perspektive	65
<i>Philipp Reimer</i>	
Verfahrenstheorie des Organisationsverfassungsrechts. Überlegungen zur Charakterisierung der staatsrechtlichen Verfahren	85
<i>Florian Meinel</i>	
Zur Unterscheidung von formellem und materiellem Organisationsverfassungsrecht	103
<i>Jelena von Achenbach</i>	
Die Organisationsverfassung im Mehrebenensystem. Allgemeine Lehren aus der Dynamik der EU-Organisationsverfassung	121
<i>Philip Manow und Valentin Schröder</i>	
Das Wahlrecht als Organisationsverfassungsrecht politischer Parteien. Der deutsche Fall	139

Julian Krüper

Regeln politischer Kultur als Legitimitätsreserve. Überlegungen zu einem Forschungsgegenstand einer Organisationsverfassungsrechtswissenschaft	159
Autorenverzeichnis	187
Sachregister	189

Bausteine einer Theorie des Organisationsverfassungsrechts

Organisationswissenschaftliche Impulse für das Recht der Politik

Arne Pilniok

I. Einleitung

„Organisation ist Politik – Politik ist Organisation“¹ hat einmal der Wahlkampfmanager einer Partei mit einer langen Organisationsgeschichte formuliert. Wenn dem so ist, dann muss sich das Verfassungsrecht, das die Strukturen der Politik normativ verfasst, auch theoretisch angemessen mit Organisationsbedürfnissen und Organisationslogiken beschäftigen. Dafür spricht auch, dass in der Verfassungspraxis implizit die strukturbildende wie auch symbolische Dimension der Organisationsfragen immer mitschwingt. Dies kommt derzeit exemplarisch am Politikfeld der „Digitalisierung“ zum Ausdruck. Braucht es einen Digitalminister? Welchen Mehrwert hat ein Kabinettsausschuss zur Digitalisierung? Welche Probleme bringen solche Forderungen hervor und in welchen verfassungsrechtlichen Rahmen sind sie eingebettet? Nun kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass die Organisationsautonomie des Art. 65 GG weit ist und das Verfassungsrecht dazu nicht mehr zu sagen hat, als dass es sich um politische Entscheidungen handelt. Da Organisationsfragen innerhalb der Regierung aufgrund anderer Konfliktlösungsmechanismen nicht zu verfassungsgerichtlichen Entscheidungen führen – bei welchen anderen Artikeln weisen die Kommentare noch die Bemerkung „keine Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vorhanden“ aus? – interessieren sich Verfassungsrecht und Verfassungstheorie entsprechend wenig dafür. Das ist ein Symptom des allgemeinen Problems, dass die Aufmerksamkeit der Wissenschaft stark durch die Rechtsprechung bestimmt wird. In weiten Teilen des Organisationsverfassungsrechts wird das Recht jedoch im Konfliktfall überhaupt nicht in Gerichtsverfahren mobilisiert, unabhängig von den Erfolgchancen solcher Verfahren.

¹ So der Titel bei *Machnig*, Organisation ist Politik – Politik ist Organisation, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 14 (2001), S. 30ff.; vgl. auch den Hinweis darauf bei *Fleischer*, Der Deutsche Bundestag als bürokratische Organisation, in: *Döhler/Franzke/Wegrich* (Hrsg.), *FS Jann*, 2015, S. 231.

Selbst dort, wo Entscheidungen des Verfassungsgerichts häufiger zu finden sind, wie etwa im Parlamentsrecht, werden implizite theoretische Annahmen über die Organisation und ihre Notwendigkeiten getroffen, jedoch selten ausführlich reflektiert. Dabei wird auch ein Umformulieren von organisationsrechtlichen Fragen in solche des Demokratieprinzips² oder in Grundrechtsprobleme³ beobachtet.

Das erscheint jedoch als verfassungsrechtswissenschaftlicher Arbeitsstand unbefriedigend. Insofern plädiert dieser Beitrag für eine Erweiterung der Perspektive des Organisationsverfassungsrechts und seiner theoretischen Reflexion.⁴ Damit wird die Forderung nach einer stärkeren konzeptionellen Ausrichtung des Organisationsverfassungsrechts konkretisiert.⁵ Insofern sollen Ungleichgewichte innerhalb der Verfassungsrechtswissenschaft gegenüber den ausdifferenzierten Grundrechtstheorien abgebaut werden.⁶ Die Ausgangsthese dieses Beitrags ist daher, dass die normative Verfassung der politischen Institutionen und Organisationen einer stärkeren interdisziplinären Reflexion bedarf. Dabei geht es um die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen der politischen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit.

Spezifischer ist dabei das Ziel der folgenden Überlegungen die Exploration von potentiellen Bausteinen für die Analyse des Organisationsverfassungsrechts aus theoretischer Perspektive. Im ersten Schritt erfolgen daher Überlegungen zur Konkretisierung des Gegenstandes und der wissenschaftlichen Herangehensweise im Organisationsverfassungsrecht (B.). Konzentriert auf den Kern der Institutionen und Organisationen des parlamentarischen Regierungssystems werden dann Perspektiven einer Öffnung für die institutionentheoretischen und organisationswissenschaftlichen Wissensbestände ausgelotet (C.). Auf dieser Grundlage werden schließlich einige Grundprobleme exemplarisch anhand des parlamentarischen Regierungssystems entwickelt (D.).

II. Was bedeutet Theorie des Organisationsverfassungsrechts?

Den Begriffen und Konzepten, von denen dieser Beitrag handelt, ist gemeinsam, dass sie mehrdeutig und vage sind. Daher können sie kontextabhängig un-

² *Meinel*, Zur Unterscheidung von formellem und materiellem Organisationsverfassungsrecht, in diesem Band.

³ *Lepsius*, Rechtswissenschaft in der Demokratie, *Der Staat* 52 (2013), 157 (179f.).

⁴ Insofern an Forderungen nach disziplinär integrierenden Staatswissenschaften anschließend, vgl. das Plädoyer für eine Neue Staatswissenschaft bei *Schuppert*, *Staatswissenschaft*, 2003, S. 45 ff.; *Vesting*, *Staatstheorie*, 2018, S. V: „kulturwissenschaftliche Staatstheorie in der Tradition der Allgemeinen Staatslehre“.

⁵ *Schönberger*, *Der „German Approach“*, 2015, S. 34f.

⁶ Vgl. *Schmidt*, *Grundrechte – Theorie und Dogmatik seit 1946 in Westdeutschland*, in: *Simon* (Hrsg.), *Rechtswissenschaft in der Bonner Republik*, 1994, S. 188 ff.

terschiedlich verstanden werden. Im ersten Schritt gilt es daher, sich einiger zentraler Grundbegriffe zu versichern.

1. Theorie als Reflexion und Beobachtung von Verfassungsrecht und -praxis

Der Theoriebegriff wird im Folgenden weder im Sinne der anspruchsvollen Verwendung in der Wissenschaftstheorie noch in der schlichten Verwendung der Dogmatik⁷ gebraucht. Im Anschluss an *Roellecke* soll unter Theorie insoweit die Reflexion des positiven Rechts verstanden werden.⁸ Durch diese distanzierte Beobachterperspektive unterscheidet sie sich von der Dogmatik, deren Funktion in der Handlungs- und Entscheidungsanleitung zu sehen ist.⁹ Insofern sind gerade im Organisationsverfassungsrecht die Grenzen zwischen Theorie und Dogmatik durchaus fließend. Dies gilt schon mit Blick auf die Kommentare als *die* dogmatische Literaturgattung schlechthin. So weisen etwa umfangreiche Kommentierungen zu Art. 65 GG mangels kommentierbarer Verfassungsgerichtsentscheidungen auch grundsätzliche Bezüge auf, die jedoch nur teilweise an theoretische Perspektiven rückgebunden sind.¹⁰ Umgekehrt werden „Dogmatische Beobachtungen zu einer Theorie des Organisationsrechts“ gemacht.¹¹ Die unterschiedlich beantwortete Frage nach dem Verhältnis von Theorie und Dogmatik soll dabei an dieser Stelle zunächst offenbleiben.¹²

Von dieser spezifischen rechtswissenschaftlichen Binnendifferenzierung zwischen Theorie und Dogmatik zu unterscheiden ist die gerade im Bereich der Organisation naheliegende Unterscheidung zwischen Theorie und Praxis. Hier die Organisationspraxis von der Organisationsrechtstheorie kategorisch scheiden zu wollen, wäre indes verfehlt. Notwendig ist es vielmehr, jedenfalls auch eine „Theorie der Praxis“ als Perspektive zu wählen. Dieser aus der Soziologie

⁷ Dazu mit polemischem Unterton *Volkman*, Das Recht und seine Grundlagen, in: Funke/Krüper/Lüdemann (Hrsg.), Konjunkturen in der öffentlich-rechtlichen Grundlagenforschung, 2015, S. 17 (33f.).

⁸ *Roellecke*, Beobachtung der Verfassungstheorie, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 2 Rn. 7. Nicht ganz überzeugend ist aus dieser Perspektive ein Verständnis, dass Theorie in Abgrenzung von der Dogmatik „alle rechtswissenschaftlichen Aspekte bezeichnet, die sich nicht auf eine positivrechtliche Geltungsgrundlage zurückführen lassen“, so *Lepsius*, Themen einer Rechtswissenschaftstheorie, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Rechtswissenschaftstheorie, 2008, S. 1 (4f.).

⁹ So die Formulierung dieser Funktion bei *Schulze-Fielitz*, Konjunkturen öffentlich-rechtlicher Grundlagenforschung, in: Funke/Krüper/Lüdemann (Hrsg.), Konjunkturen in der öffentlich-rechtlichen Grundlagenforschung, 2015, S. 157 (158).

¹⁰ Exemplarisch die Kommentierung von *Schenke* zu den Artikeln 63ff. GG im Bonner Kommentar (Stand: 195. EL 2018).

¹¹ So der Titel des Aufsatzes von *Schnapp*, AöR 105 (1980), 243 ff.

¹² *Roellecke*, Beobachtung der Verfassungstheorie (Fn. 8), § 2 Rn. 7: „Verfassungstheorie ist mithin streng von Verfassungsdogmatik zu unterscheiden. [...] Theorie ist keine Premium-Dogmatik, sondern zunächst eine Weise des Beobachtens.“

stammende Ansatz¹³ ist im Bereich der Verfassungstheorie schon mit Bezug auf die Methodenlehre eingeführt worden.¹⁴

Dies führt zu einem weiteren Punkt. Schon die genannten verschiedenen Beiträge zu einer Theorie des Organisationsrechts machen deutlich, dass man dabei unterschiedlich ansetzen kann. Fruchtbar für eine Theorie des Organisationsrechts wäre es, wenn diese – im Anschluss an die allgemeine Forderung von *Lepsius* an die rechtswissenschaftliche Theorie¹⁵ – als Theorie mittlerer Reichweite konzipiert würde. Mit diesem aus der Wissenschaftstheorie stammenden Begriff wird das Abstraktionsniveau einer Theorie beschrieben.¹⁶ Eine so verstandene Theorie des Organisationsrechts teilt mit der Verfassungstheorie insgesamt das Anliegen, die Verfassungsordnung unter spezifischen Aspekten zu „beschreiben, erklären und Zusammenhänge her[zustellen“¹⁷. Dabei geht es spezifischer darum, Organisationslogiken und Organisationsbedürfnisse stärker sichtbar zu machen, zu thematisieren und zu reflektieren. Dieses rechtswissenschaftliche Theorieverständnis unterscheidet sich insoweit auch von einem sozialwissenschaftlichen Zugriff. In der Politikwissenschaft sind damit in der Regel generalisierende Aussagen auf der Grundlage von empirischer Forschung gemeint.¹⁸

2. Zwei Begriffe des Organisationsverfassungsrechts

Organisationsverfassungsrecht ist zwar unverzichtbarer Verfassungsinhalt, aber definitorisch nicht leicht zu fassen. Es lässt sich zunächst als Teilgebiet des Verfassungsrechts bestimmen, das einerseits negativ von den Grundrechten abgegrenzt, andererseits nur grob positiv in einem Umriss definiert werden kann. Der Verfassungstext organisiert den Staat in dem Sinne, dass Strukturen geschaffen und Kompetenzen verteilt werden. Dazu zählen neben der föderalen Organisation die Grundstrukturen der drei Gewalten mit ihren jeweiligen institutionellen Ausdifferenzierungen. Kennzeichnend für das Organisationsverfassungsrecht in diesem Sinne ist dabei ein weiter Organisationsbegriff, der sich mit dem Ordnen der Organe und ihrer Kompetenzen im Mehrebenensystem umschreiben lässt.

¹³ Diskursprägend: *Bourdieu*, Entwurf einer Theorie der Praxis, 1972.

¹⁴ Vgl. *Vogel/Christensen*, Die Sprache des Gesetzes ist nicht Eigentum der Juristen, in: Müller/Mastronardi (Hrsg.), „Abwägung“: Herausforderung für eine Theorie der Praxis, S. 87 (124 ff.).

¹⁵ *Lepsius*, The quest for middle-range theories in German public law, *International Journal of Constitutional Law* 12 (2014), 692 ff.; vgl. auch den Titel bei *ders.*, Relationen auf mittlerer Ebene, in: Kühl (Hrsg.), Zur Kompetenz der Rechtsphilosophie in Rechtsfragen, 2011, S. 21 ff.

¹⁶ Dazu *Schmid*, Theorien mittlerer Reichweite, in: *Berliner Journal für Soziologie* 20 (2010), 383 ff.

¹⁷ *Roellecke*, Beobachtung der Verfassungstheorie (Fn. 8), § 2 Rn. 7.

¹⁸ Siehe *Patzelt*, Einführung in die Politikwissenschaft, 7. Aufl. 2013, S. 102 ff.

Aus der Breite des Organisationsverfassungsrechts ergibt sich auch die Breite der möglichen theoretischen Bezüge zu organisationsrechtlichen Fragen, die hier nur angedeutet werden können. So ist die Gewaltengliederung nicht nur Gegenstand monographischer Abhandlungen,¹⁹ sondern wird auch verfassungstheoretisch umfassend thematisiert.²⁰ Die verfassungstheoretischen Bezüge der Gewaltengliederung im Verfassungsstaat stellen dabei Verbindungen zur ideengeschichtlichen bzw. demokratietheoretischen und institutionentheoretischen Analyse dieses Aspekts der Herrschaftsorganisation her. Ebenso finden sich theoretische Reflexionen des Bundesstaates in der Föderalismustheorie.²¹ Das institutionentheoretisch zentrale Problem der Handlungskoordination vielfältiger Akteure über die Ebenen im Föderalismus des Verfassungsstaats ebenso wie in der Europäischen Union hinweg rubriziert vor allem in der umfangreichen Forschung zu Mehrebenensystemen.²² Theoretisch ausgerichtete Beiträge, die für das Organisationsverfassungsrecht von Bedeutung sind, befassen sich zudem mit dem Spannungsverhältnis von Föderalismus und Demokratie.²³

In einem engeren Verständnis bezeichnet der Begriff des Organisationsverfassungsrechts demgegenüber die Regeln, die eine Organisation und ihr Innenleben konkret verfassen. So wird mit Blick auf die Verwaltungsorganisation formuliert, dass das Organisationsverfassungsrecht „den grundlegenden Aufbau der Organisation, ihre Entscheidungsträger, Organe, die innere Gliederung und den grundsätzlichen Status der Angehörigen oder Mitglieder“²⁴ regelt. Ähnlich wird der Begriff auch im strukturell verwandten Gesellschaftsrecht gebraucht und dabei strikt vom staatlichen Verfassungsrecht unterschieden.²⁵

¹⁹ Vgl. die „verfassungstheoretische Grundlegung“ bei Möllers, Gewaltengliederung, 2005, S. 27 ff.

²⁰ Cornils, Gewaltenteilung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, S. 657 ff.; Saunders, Theoretical underpinnings of separation of powers, in: Jacobsohn/Schor (Hrsg.), Comparative Constitutional Theory, 2018, S. 66 ff.

²¹ Erstaunlicherweise fehlt ein Beitrag zum Föderalismus in Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010; siehe aber zu verfassungstheoretischen Perspektiven dazu Tierney, Federalism and constitutional theory, in: Jacobsohn/Schor (Hrsg.), Comparative Constitutional Theory, 2018, S. 45 ff.; vgl. beispielhaft für eine theoretische Perspektive im Organisationsverfassungsrecht Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaat, 1998, insbes. S. 377–392.

²² Vgl. Benz, Politik in Mehrebenensystemen, 2009.

²³ Exemplarisch Möllers, Der parlamentarische Bundesstaat, in: Aulehner/Dengler et al. (Hrsg.), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, 1997, S. 81 ff.; Benz, Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie, PVS 50 (2009), 3 ff.

²⁴ Kirste, Theorie der Körperschaft des Öffentlichen Rechts, 2017, S. 380.

²⁵ So ist der Begriff zu finden bei Teubner, Das Recht hybrider Netzwerke, ZHR 165 (2001), 550 (552); ders., Selbst-Konstitutionalisierung transnationaler Unternehmen?, in: Grundmann/Haar et al. (Hrsg.), Unternehmen, Markt und Verantwortung: Festschrift für Klaus Hopt, 2010, S. 1449 (1451); Binder, „Prozeduralisierung“ und Corporate Governance, ZGR 36 (2007), 745 (747).

Gegenüber der Gewaltengliederung und dem Föderalismus findet das Organisationsverfassungsrecht im engeren Sinne, also die Organisation des Regierungssystems, aus theoretischer und grundlagenorientierter Perspektive keine entsprechende Aufmerksamkeit. Darauf wird sich der Beitrag im Folgenden konzentrieren, auch wenn die unterschiedlichen Teile des Organisationsverfassungsrechts selbstverständlich nicht überschneidungsfrei zu trennen sind und sich daher diverse Querbezüge ergeben. Angesichts der Abhängigkeit des parlamentarischen Regierungssystems von einem funktionsfähigen Parteiensystem sind auch die institutionell-organisatorischen Voraussetzungen der kollektiven Handlungsfähigkeit der politischen Parteien unverzichtbarer Bestandteil einer theoretischen Reflexion des Organisationsverfassungsrechts. Dazu sollen im Folgenden mögliche Bausteine aus der Organisations- und Institutionentheorie herangezogen werden.

III. Institutionen- und organisationstheoretische Bezugspunkte

1. Grundlagen

Auf der Suche nach Theoriebausteinen für das Organisationsverfassungsrecht bietet zunächst die Governance-Perspektive Potential. Sie stellt die Frage nach der institutionellen Regelung kollektiver Sachverhalte und systematisiert dazu Mechanismen der Handlungskoordination.²⁶ Dazu wird auf verschiedene theoretische Ansätze zurückgegriffen, die in einem wechselseitigen Ergänzungszusammenhang stehen. Diese umfassen unter anderem Organisationstheorien im engeren Sinne und Institutionentheorien, die hier im Mittelpunkt stehen sollen. Dazu kommen gegenstandsbezogene Untersuchungen – häufig auf institutionentheoretischer Grundlage – aus der vergleichenden Regierungslehre und der Demokratietheorie in den Blick,²⁷ ohne dass eine eindeutige wissenschaftssystematische Grenzziehung sinnvoll oder möglich wäre. Insgesamt ist dabei festzuhalten, dass die theoretische Entwicklung der Institutionen- und Organisationstheorie sehr ausdifferenziert und kaum zu überblicken ist, geschweige denn darzustellen. Daher können im Folgenden nur einige zentrale Aspekte erhellt werden. Die These ist insoweit, dass es gerade Aufgabe einer Theorie des Organisationsverfassungsrechts ist, jeweils brauchbare Bausteine für den Gegenstandsbereich zu rezipieren, die jeweils unterschiedliche Aspekte und Fragestellungen akzentuieren. Zugleich vermittelt die Organisationstheorie – wenn

²⁶ Konzise Beschreibung der analytischen Governance-Perspektive: *Benz/Lütz/Schimank/Simonis*, Einleitung, in: dies. (Hrsg.) *Handbuch Governance*, 2007, S. 9ff.

²⁷ Soweit institutionelle Fragen thematisiert werden, vgl. die Kritik an deren Vernachlässigung bei *Waldron*, *Political Political Theory*, 2016, S. 1 ff.

auch mit Differenzen im Detail – eine Möglichkeit der indirekten Beobachtung der Organisationspraxis.²⁸

a) *Organisationstheorien i. e. S.*

Zunächst liegt es nahe, die Bezüge des Organisationsverfassungsrechts zu Organisationstheorien zu suchen. Während Organisationsverfassungsrecht auf einem weiten Organisationsbegriff aufsetzt, knüpfen die sozialwissenschaftlichen Organisationstheorien an den Begriff der formalen Organisation an. In einer abstrakten Definition lässt sich eine Organisation allgemein als Handlungszusammenhang beschreiben, der personelle und sachliche Ressourcen zur Erreichung spezifischer Ziele zusammenführt.²⁹ Eine formal orientierte „Minimaldefinition“³⁰ des Organisationsbegriffs legt daher drei Kriterien zugrunde. Erstens wird ein gegliedertes soziales Gebilde mit abgrenzbarem Mitgliederkreis und interner Rollendifferenzierung vorausgesetzt.³¹ Die Existenz von Mitgliedern – und damit eine Grenze zwischen Innen und Außen – bildet ein konstitutives Merkmal einer Organisation.³² Zweitens werden Organisationen zur Erfüllung spezifischer Ziele und Funktionen eingerichtet.³³ Drittens weisen Organisationen eine grundsätzlich rationale Binnenstruktur auf, die sich regelhaft an der Erreichung der Ziele ausrichtet und die personellen und sachlichen Ressourcen im Hinblick darauf koordiniert.³⁴ Insofern sind die Strukturen des Regierungssystems nicht ohne Weiteres vollständig als Organisationsbestandteile und damit als Gegenstand der Organisationstheorien zu verstehen. So bezeichnet der Begriff der Regierungsorganisation keine formale Organisation, sondern häufig die sachlich gegliederte Grundstruktur des Kabinetts, in einem weiteren Sinne sogar die organisatorischen Strukturen des Regierungssystems insgesamt.³⁵

Der Plural *Organisationstheorien* macht zudem deutlich, dass es sich um ein durchaus heterogenes multidisziplinäres Feld handelt, das von unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Disziplinen bearbeitet wird, namentlich der Soziologie, der Politikwissenschaft und der Wirtschaftswissenschaft. Dement-

²⁸ Vgl. auch *Scherer/Marti*, Wissenschaftstheorie der Organisationstheorie, in: Kieser/Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien*, 7. Aufl. 2014, S. 15 (17): Organisationstheorie als Antwort auf die Frage, wie Organisationspraxis betrieben wird.

²⁹ *Beyer et al.*, *Verwaltungsorganisation und Institution*, 1994, S. 257.

³⁰ *Mayntz*, *Soziologie der Organisation*, 1963, S. 36.

³¹ Ebd.

³² *Lubmann*, *Organisation und Entscheidung*, 2000, S. 112.

³³ *Mayntz*, *Soziologie der Organisation*, 1963, S. 36; *Gukenbiehl*, *Institution und Organisation*, in: Korte/Schäfers (Hrsg.), *Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie*, 7. Aufl. 2008, S. 143 (155).

³⁴ *Mayntz*, *Soziologie der Organisation*, 1963, S. 36.

³⁵ *Helms*, *Regierungsführung und Regierungsorganisation*, in: Korte/Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, 2013, S. 239 (244).

sprechend stehen jeweils unterschiedliche Erkenntnisinteressen und Organisationstypen im Zentrum der Aufmerksamkeit. So werden etwa gleichermaßen deskriptiv-analytische wie präskriptiv-gestaltende Ansätze verfolgt. Gleichsam quer zu den Disziplinen liegen verschiedene Theoriebausteine, die ggf. in leichten Varianten in unterschiedlichen disziplinären Zusammenhängen zum Einsatz kommen. Auch wenn es übergreifende Theorieströmungen gibt, spielen doch einzelne Forschende mit ihren diskursprägenden Werken eine große Rolle. Spektrum und Komplexität dieser Ansätze werden deutlich, wenn man einen Blick in die „Schlüsselwerke der Organisationsforschung“ wirft, die höchst unterschiedliche Zugänge zur Organisationsforschung vermitteln.³⁶

In der Organisationsforschung werden „politische Organisationen“ als eigenständiger Organisationstypus behandelt.³⁷ Ihre Definition erfolgt allerdings keineswegs einheitlich und umfasst ein weites Spektrum. Im Anschluss an die Theorien gesellschaftlicher Differenzierung kann die Funktion des Funktionensystems Politik als die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen definiert werden.³⁸ Dies ist gerade aus organisationstheoretischer und organisationsrechtlicher Perspektive plausibel, ohne damit verbundene weitere Funktionen wie die Herstellung eines Diskurses und die gesellschaftliche Integration in Abrede zu stellen. Politische Organisationen sind dann solche, die im politischen System an der Herstellung dieser Entscheidungen beteiligt sind. Diese organisationstheoretische Perspektive erfasst dann allerdings auch Organisationen wie Verbände und Gewerkschaften, die jedenfalls nicht zum zentralen Gegenstand des Organisationsverfassungsrechts zählen dürften. Die theoretische Erfassung steht allerdings vor der Herausforderung, dass den Spezifika politischer Institutionen Rechnung getragen werden muss. Daher soll im Folgenden ein institutionenorientierter Blick auf vorliegende Konzepte und die Anschlussmöglichkeiten der Theorie des Organisationsrechts unternommen werden.

b) Institutionentheorien

Mit Institutionen und Organisationen werden aus unterschiedlicher Perspektive und mit differierenden theoretischen Konzepten ähnliche Sachverhalte der Handlungskoordination in der Gesellschaft beschrieben.³⁹ Grundsätzlich ist der Begriff der Institution ebenso wie jener der Organisation mehrdeutig. Zudem wird er in unterschiedlichen disziplinären Verwendungskontexten eingesetzt. Als Rechtsbegriff taucht er gerade mit Bezug auf Verfassungsorgane je-

³⁶ Vgl. Kühl (Hrsg.), Schlüsselwerke der Organisationsforschung, 2015.

³⁷ Hoebel, Politische Organisationen, in: Apelt/Tacke (Hrsg.), Handbuch Organisationstypen, 2012, S. 63 ff.

³⁸ Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, 2000, S. 84 ff.

³⁹ Luhmann, Die Universität als organisierte Institution, in: Dress et al. (Hrsg.), Die humane Universität, 1992, S. 54; Gukenbiehl, Institution und Organisation (Fn. 33), S. 146.

denfalls im Europarecht auf, das aufgrund des englisch- und französischsprachigen Einflusses explizit in den Verträgen von den Institutionen spricht.⁴⁰ Angesichts der wissenschaftlichen Bedeutung des Institutionenbegriffs in unterschiedlichen Disziplinen ist es kaum überraschend, dass zahlreiche unterschiedliche Definitionsansätze vorliegen.⁴¹ Diese haben gemeinsam, dass zentrales Merkmal Regeln sind. Eine Institution ist die „Erwartung über die Einhaltung bestimmter Regeln, die verbindliche Geltung beanspruchen“⁴². Institutionen sind „in einer Gesellschaft anerkannte, auf Dauer gestellte Regelsysteme. Sie sollen das Verhalten von Individuen lenken und mit dem Verhalten anderer Individuen koordinieren, um auf diese Weise kollektives Handeln möglich zu machen“⁴³. Dies erzeugt eine Entlastung von der ansonsten notwendigen permanenten Entscheidung über Regeln und deren Rechtfertigung; die wesentliche Funktion der Institutionen liegt daher in der Schaffung von Erwartungssicherheit.⁴⁴ Anders formuliert liegt die Funktion der Institutionen in der „Reduktion der Kontingenzen des Handelns gegenüber einer komplexen und veränderlichen Umwelt“; sie „stellen stabile Verhaltensmuster und Handlungsorientierungen bereit“⁴⁵.

Kennzeichnend für Institutionen sind also mindestens drei Aspekte: Erstens handelt es sich um verhaltenssteuernde *Regelsysteme*, was den rechtswissenschaftlichen Anschluss an die Institutionentheorie über den Begriff der Regelungsstrukturen ermöglicht.⁴⁶ Die Regelsysteme bestehen sowohl aus formalen wie aus informalen Regeln.⁴⁷ Diese Regelsysteme müssen zweitens auch Anwendung und Durchsetzung erfahren.⁴⁸ Es geht insoweit um die (Vor-) Struk-

⁴⁰ Vgl. Art. 13 und 17 EUV; darauf weist auch *Sommermann*, Institutionengeschichte und Institutionenvergleich, in: Benz/Siedentopf/Sommermann (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, 2004, S. 61 (62) hin.

⁴¹ Siehe beispielsweise bei *Hecló*, On Thinking Institutionally, 2008, S. 46, der mehr als 20 unterschiedliche Definitionen zusammenstellt.

⁴² *Esser*, Soziologie, Bd. 5, 2000, S. 2.

⁴³ *Benz*, Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: ders./Siedentopf/Sommermann (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, 2004, S. 19 (19).

⁴⁴ *Czada*, Institutionelle Theorien der Politik, in: Nohlen/Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien, 1995, S. 205 (205); *Benz*, Institutionentheorie und Institutionenpolitik (Fn. 43), S. 19; von der anderen Seite her *Nedelmann*, Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen, in: dies. (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, 1995, S. 15 (19): Belastung durch beständige rationale Wahl.

⁴⁵ *Willke*, Institution, in: Görlitz/Prätorius (Hrsg.), Handbuch Politikwissenschaft, 1987, S. 162 (164) mit Bezug auf *Lubmann*, Grundrechte als Institution, 1965.

⁴⁶ Zu Regelungsstrukturen *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 173 (175 ff.).

⁴⁷ *Benz*, Institutionentheorie und Institutionenpolitik (Fn. 43), S. 19f.

⁴⁸ *Göhler*, Institution, in: ders./Iser/Kerner (Hrsg.), Politische Theorie, 2. Aufl. 2011, S. 191 (192).

turierung des Akteurhandelns durch die institutionellen Regeln und Rahmenbedingungen. Institutionen vermitteln von daher zwischen Handlung und Struktur,⁴⁹ und zwar in zweierlei Hinsicht. Sie begrenzen das Handeln und ermöglichen es dadurch zugleich.⁵⁰ Die Regelsysteme sind drittens grundsätzlich auf Dauer angelegt und zeichnen sich durch ihre Stabilität und Kontinuität aus, unterliegen aber gleichzeitig kontinuierlichen Entwicklungs- und Wandlungsprozessen.⁵¹ Sie ergeben sich teilweise aus evolutionären Prozessen, teilweise aus intentionalen Entscheidungen über das Design von Institutionen.⁵² Daher interessieren aus institutionentheoretischer Perspektive die Prozesse der Institutionalisierung, also der Begründung und Erweiterung eines Regelsystems ebenso wie des Institutionenwandels. Schließlich haben Institutionen viertens eine sinngebende Orientierungsfunktion. Dies wird vielfach mit Bezug auf *Hauriou* als *idée directrice* oder Leitidee bezeichnet.⁵³ Diese trägt zur notwendigen Stabilisierung von Institutionen bei.⁵⁴ Zudem wird die Eigenlogik der Institutionen maßgeblich durch ihre Leitidee bestimmt.⁵⁵ Sie führt unter anderem dazu, dass Institutionen als verselbstständigte und selbstverständliche, weitgehend unhinterfragbare gesellschaftliche Regelsysteme wahrgenommen werden.⁵⁶

In dem so weit aufgespannten Verständnis von Institutionen lässt sich genauer zwischen den Institutionen entlang der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft unterscheiden.⁵⁷ Politische Institutionen erfahren somit eine besondere Ausprägung in dem gesellschaftlichen Funktionssystem der Politik, das durch die Ausrichtung auf die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen geprägt ist.⁵⁸ Politische Institutionen sind dann diejenigen sozialen

⁴⁹ Zu diesem Grundproblem *Schimank*, Handeln und Strukturen, 2010, S. 16 ff.; *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept (Fn. 46), S. 184 ff.

⁵⁰ *Nedelmann*, Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen (Fn. 44), S. 19: „Dualität von Handlungsbegrenzung und Eröffnung von Handlungsraum“.

⁵¹ *Röhl*, Institutionentheoretische Ansätze in der Rechtssoziologie und institutionelles Rechtsdenken, in: Göhler (Hrsg.), Die Rationalität politischer Institutionen, 1990, S. 357 (368); *Nedelmann*, Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen (Fn. 44), S. 22: Stabilität durch begrenzte Flexibilität; *Göhler*, Institution (Fn. 48), S. 191 f.

⁵² *Benz*, Institutionentheorie und Institutionenpolitik (Fn. 43), S. 19.

⁵³ *Hauriou*, Die Theorie der Institution und der Gründung, 1965, S. 36 f. und passim.

⁵⁴ Die kommt etwa in der Kategorie der „Geltungsgeschichten“ zum Ausdruck, siehe dazu etwa *Vorländer*, Gründung und Geltung, in: Melville (Hrsg.), Geltungsgeschichten: Über die Stabilisierung und Legitimierung institutioneller Ordnungen, 2002, S. 243 ff.

⁵⁵ *Göhler*, Politische Institutionen und ihr Kontext, in: ders. (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen, 1994, S. 19 (42 mit Fn. 30).

⁵⁶ *Burkhardt*, Das Parlament und seine Sprache, 2003, S. 156; dies kommt auch umgangssprachlich zum Ausdruck in der Redewendung, etwas sei eine Institution, vgl. *Prätorius*, Soziologie der politischen Organisationen, 1984, S. 14.

⁵⁷ *Schelsky*, Die Soziologen und das Recht, 1980, S. 249 ff. im Anschluss an *Herbert Spencer*; siehe auch *Willke*, Institution (Fn. 45), S. 162.

⁵⁸ Vgl. die Definition bei *Göhler*, Politische Institutionen und ihr Kontext (Fn. 55), S. 22, die weitgehend mit dem systemtheoretischen Politikbegriff einhergeht: „politische Instituti-

Institutionen,⁵⁹ die die für diese Funktion benötigten Regelsysteme bereitstellen. Zu den grundlegenden Unterscheidungen, die auch die politischen Institutionen strukturieren, zählen die auf *Hauriou* zurückgehenden Kategorien der Personen-Institutionen und der Sach-Institutionen.⁶⁰ Sie stellen Institutionen ohne Akteure – etwa die Verfassung⁶¹ – solchen mit Akteuren gegenüber.⁶² Damit rücken auch Akteure und ihr strategisches Handeln in das institutionen-theoretische Blickfeld.⁶³ Parlamente sind beispielsweise in diesem Verständnis politische Institutionen mit Akteuren.⁶⁴ Diese unterliegen allerdings den über die Institution hinausreichenden institutionellen Mechanismen der Politik. Daran können dann allgemeine Konzepte und Theoreme der Institutionenforschung angeknüpft werden.⁶⁵ Dabei sind beispielsweise die Theoriebestände des akteurszentrierten Institutionalismus, der insbesondere auf die Prägung der Akteurskonstellationen und des Akteurshandelns durch die institutionellen Strukturen abstellt, ebenso anschlussfähig wie Theorien der rationalen Wahl und des historischen Institutionalismus.⁶⁶

2. Aspekte der organisationswissenschaftlichen Perspektive

a) Organisationsstrukturen und ihre Konsequenzen

Primärer Ansatzpunkt der organisationstheoretischen Analyse ist die Organisationsstruktur.⁶⁷ Die Grundfrage ist, wie Handlung und Struktur im Zusammenhang stehen und einander wechselseitig beeinflussen. Die Struktur schafft

onen [sind] Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen“.

⁵⁹ Göhler, Politische Institutionen und ihr Kontext (Fn. 55), S. 28: Soziale Institutionen als Oberbegriff auch für politische Institutionen.

⁶⁰ *Hauriou*, Die Theorie der Institution und der Gründung, 1965, S. 34f.; im Anschluss daran auch *Wolff/Bachoff*, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, S. 3; kritisch zur Verständlichkeit dieser Differenzierung *Burdeau*, Der Staat als Institution, 1968 [1949], S. 296; *Mengel*, Institutionelles Denken im öffentlichen Recht, in: Göhler/Lenk/Schmalz-Bruns (Hrsg.), Die Rationalität politischer Institutionen, 1990, S. 403 (403).

⁶¹ Zur institutionellen Dimension der Verfassung vgl. *Vorländer*, Emergente Institution, in: Buchstein/Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politik der Integration, 2006, S. 247 ff.

⁶² Göhler, Politische Institutionen und ihr Kontext (Fn. 55), S. 23.

⁶³ *Mayntz/Scharpf*, Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, S. 39 ff.

⁶⁴ Kritisch zur Einordnung des Parlaments in diese Kategorien *Burkhardt*, Das Parlament und seine Sprache, 2003, S. 170.

⁶⁵ Vgl. den Überblick bei *Schimank*, Neo-Institutionalismus, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, S. 161 ff.

⁶⁶ Dazu im Einzelnen *Ketelhut*, Die Politikwissenschaft und die organisationsrechtlichen Aspekte der Verfassung, in diesem Band.

⁶⁷ Zum Folgenden *Egeberg/Gornitzka/Trondal*, Organization theory, in: Ansell/Torfinng, Handbook on Theories of Governance, 2017, S. 32 ff.

spezifische Rollen, mit denen Erwartungen hinsichtlich des Verhaltens und der Handlungsbeiträge einzelner Rollenträger einhergehen. Sie schafft Kapazitäten für die Bearbeitung von Anforderungen und Problemen. Zugleich signalisiert sie organisatorische Aufmerksamkeit (oder umgekehrt organisatorisches Desinteresse) an diesen Themen. Damit geht eine Selektivität in der Wahrnehmung der gesellschaftlichen Themen und Probleme einher. Veränderungen in den Binnenstrukturen sind aus dieser Perspektive auch der zentrale Ansatzpunkt von Organisationen, um sich an veränderte Aufgaben und Umwelтанforderungen anzupassen.

b) Binnenorganisatorische Handlungskoordination

Dabei lassen sich aus organisationstheoretischer Perspektive (wie auch rechtlich) die horizontale und die vertikale Ausdifferenzierung unterscheiden.⁶⁸ Eine horizontale Spezialisierung dient der Arbeitsteilung bei der Aufgabenerledigung und erfolgt daher vor allem nach Sachbereichen im Sinne von Politikfeldern. Daneben ist auch die Gliederung nach territorialen Aspekten möglich, wie sich nicht nur in der Europäischen Union, sondern auch in den politischen Parteien, aber auch den Landesgruppen der Parlamentsfraktionen zeigt. Daraus ergibt sich unmittelbar der Bedarf nach Koordinierung als wechselseitiger Handlungsabstimmung, der *das* organisationswissenschaftliche Zentralproblem ist. Rahmenbedingung dafür ist aus der organisationstheoretischen Perspektive, ob eine enge oder lose Kopplung der Organisationseinheiten zu beobachten ist. Zudem hat die Einbindung in eine Organisationsstruktur verhaltensleitende Konsequenzen, weil die Zuständigkeiten, Leitbilder, Routinen etc. das Handeln und seine kognitiven Hintergründe entscheidend prägen. Aufgrund der multiplen Einbettung der Akteure in unterschiedliche institutionelle Kontexte fragt die Organisationstheorie danach, ob es sich um die Primär- oder Sekundärstruktur handelt und wie dies ggf. in Kompatibilitätsproblemen zum Ausdruck kommt. In diesem Sinne sind etwa Fraktionen primäre Bezugsstrukturen, die das Handeln in den Parlamentsausschüssen entscheidend prägen.

Zu den zentralen Fragen der Organisationswissenschaft zählen die Formen der Handlungskoordination in und zwischen Organisationen.⁶⁹ Vor dem Hintergrund des Leitbildes der Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung steht dabei die Hierarchie und ihre Leistungsfähigkeit als innerorganisatorischer Governance-Modus im Vordergrund. Hier zeigen sich zweifelsohne Besonderheiten der politischen Organisationen. Gemeinsam ist dem organisatorischen Kern des Regierungssystems die Eigenheit, dass Hierarchie verfassungsrechtlich eingeschränkt oder ausgeschlossen ist, während funktional ein

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Zu dieser Perspektive *Schimank*, Organisationstheorien, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, S. 200 ff.