

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX

1. Teil: Grundlagen

Vorbemerkungen	3
§ 1 Die späte Konstitutionalisierung der Organisationsgewalt	7
§ 2 Methoden verfassungsorientierter Verwaltungs(organisations-) rechtswissenschaft	61

2. Teil: Verfassungsrechtliche Direktiven für die Verwaltungsorganisation

Vorbemerkungen	115
§ 3 Der Organisationspflichtbereich	121
§ 4 Verwaltungsorganisation im Bundesstaat	161
§ 5 Verwaltungsorganisation in der Funktionenordnung	189
§ 6 Verfassungsdirektiven für Organisationsentscheidungen	219
§ 7 Die Organisationsentscheidung	281

3. Teil: Einfluss- und Kontrollknicke

Vorbemerkungen	303
§ 8 Einfluss- und Kontrollknicke	307
§ 9 Unselbständig weisungsfreie Aufgabenwahrnehmung	329
§ 10 Verselbständigte Aufgabenwahrnehmung in öffentlicher Rechtsform	355
§ 11 Aufgabenwahrnehmung in Privatrechtsform	391

4. Teil: Der verfassungsrechtliche Umgang mit Einfluss- und Kontrollknicken

Vorbemerkungen	417
§ 12 Legitimations- und Kontrollniveau als Begriffe des Verfassungsrechts	421

VIII

Inhaltsübersicht

§ 13 Kompensation abgesenkter Legitimations- und Kontrollniveaus	481
§ 14 Rechtfertigungen für Einfluss- und Kontrollknicke	503

5. Teil: Ergebnisse

§ 15 Der 3-Stufen Test bei Einfluss- und Kontrollknicken	555
Literatur	573
Sach- und Personenregister	667

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII

1. Teil

Grundlagen

<i>Vorbemerkungen</i>	3
---------------------------------	---

§ 1 <i>Die späte Konstitutionalisierung der Organisationsgewalt</i> . .	7
---	---

I. <i>Die frühmoderne Verdichtung von Staatlichkeit durch Verwaltung</i>	10
--	----

1. Organisationssteuerung zur Korruptionsbekämpfung	14
2. Die Herausbildung des hierarchischen Prinzips	16
3. Lokale Selbstverwaltung	18
4. Vollzugsföderalismus	20
5. Ansätze zur Verwaltungskontrolle	20

II. <i>Verwaltungsreformen und das Bewusstsein für die Macht der Organisation</i>	22
---	----

1. Modernisierung der Verwaltung	23
2. Selbstverwaltung in der Preußischen Städteordnung	24
3. Parallelität von Hierarchie und basisdemokratischer Verwaltung . .	25
4. Der bürgerliche Beamtenstaat	27

III. <i>Organisationsgewalt als Begriff der Restauration</i>	28
--	----

1. (Re-)Zentralisierung von Steuerungsansprüchen	29
2. Erweiterung des Steuerungsanspruchs auf den Bereich der Organisation	30
3. Selbstkontrolle und Verwaltungsgerichtsbarkeit	31

IV. <i>Der Konstitutionalismus zwischen methodischer Verfestigung und verwaltungsdemokratischer Ambition</i>	34
--	----

1. Organisationsgewalt und Gesetzesbegriff	36
2. Politische Konsequenzen der Impermeabilitätslehre	37
3. Der staatsrechtliche Positivismus	38
4. Das Ringen um parlamentarische und gerichtliche Kontrolle	40

V. <i>Weimarer Demokratie ohne Rückgrat</i>	42
1. Organisationsgewalt in der Weimarer Reichsverfassung	43
2. Die Rolle der Beamtenschaft	44
3. Weimar als Übergangszeit	46
VI. <i>Die späte Konstitutionalisierung der Organisationsgewalt in der Bundesrepublik</i>	47
1. Die Staatsrechtslehrertagung 1957 und ihre Folgen	48
2. Die Persistenz der Organisationsgewalt als „Hausgut“ der Exekutive	50
a) Die starke These exekutiver Organisationsgewalt	51
b) Die schwache These exekutiver Organisationsgewalt	55
3. Begriffskonstitutionalisierung	56
4. Verfasste Organisationsgewalt	58
§ 2 <i>Methoden verfassungsorientierter Verwaltungs(organisations-)rechtswissenschaft</i>	61
I. <i>These: Organisation als Zurechnungsaufgabe</i>	63
1. Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen bei Woodrow Wilson und Max Weber	64
2. Das Organisationsrecht als Zurechnungslehre bei Hans J. Wolff	66
3. Folge: Organisationsrecht als formales Mehrebenensystem	69
4. Die wirklichkeitswissenschaftliche Kritik an der Zurechnungslehre	71
II. <i>Antithese: Das verwaltungsrechtswissenschaftliche Reformprojekt</i>	72
1. Verwaltungswissenschaftlicher Hintergrund	75
a) Pfadabhängigkeit organisierten Entscheidens	75
b) Organisationsbedingte Entscheidungskontingenz	79
c) Entwicklungsfähigkeit von Organisationen	80
2. Die Steuerungsfunktion des Organisationsrechts	83
3. Der qualitative Steuerungsbegriff	86
4. Erste Kritikebene: Unschärfe der Grundbegriffe	87
5. Zweite Kritikebene: Methodik	89
a) Das Zugriffs- und Selektionsproblem des außerrechtlichen Wissens	92
b) Das Integrationsproblem des außerrechtlichen Wissens	93
6. Stellungnahme	95
III. <i>Synthese: Verfassungsdogmatische Deutung des verwaltungsrechtswissenschaftlichen Reformbedarfs</i>	98
1. Zur Verfassungsdogmatik der Strukturprinzipien	100
2. Verfassungsdogmatik im Organisationsrecht	104
3. Die zentrale Rolle des Demokratieprinzips	107

2. Teil

Verfassungsrechtliche Direktiven
für die Verwaltungsorganisation

<i>Vorbemerkungen</i>	115
<i>I. Statisches und aktionszentriertes Organisationsrecht</i>	117
<i>II. Organisationsrecht im engeren und im weiteren Sinn</i>	118
<i>III. Errichtung von Organisationseinheiten als Organisationsrecht im engeren Sinn</i>	119
<i>§ 3 Der Organisationspflichtbereich</i>	121
<i>I. Grundlagen</i>	123
1. Der grundgesetzlich-einheitliche Begriff der Staatsgewalt	124
2. Privatrechtlich organisierte Staatsgewalt	125
3. Erfassung von Staatlichkeit im Kooperativbereich	127
<i>II. Die Grenzbestimmung der organisationspflichtigen Staatlichkeit</i>	131
1. Organisationsbreite: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	132
a) Die verfassungsdogmatische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	132
b) Abgrenzungskriterium: Beherrschung	136
c) Kritik	138
2. Organisationstiefe: Erheblichkeitsschwelle	139
a) Grenzen der Zurechnung in komplexen Organisationen	140
b) Dogmatische Ansätze zur Bestimmung der Organisationstiefe	142
3. Die Verwaltungsfunktion als Merkmal eines Teilbereichs des Organisationsrechts	146
<i>III. Politische Herrschaft im Grenzbereich von Staat und Gesellschaft</i>	148
1. Politische Herrschaft jenseits der Verfassung	148
a) Klassische Ansätze	150
b) Verbindlichkeitslehre	151
c) Anwendungsfälle	153
d) Politische Herrschaft als Hilfskonstruktion	154
2. Der Umgang mit Organisationsdefiziten	155
a) Verbotslösung	155
b) Verantwortungslösung	156
c) Eigener Ansatz: Schwellenlösung	159

§ 4	<i>Verwaltungsorganisation im Bundesstaat</i>	161
I.	<i>Die Regelzuständigkeit der Länder (Art. 30, 83 GG)</i>	163
1.	Vollzugsföderalismus und Verwaltungsorganisation	164
2.	Zur Systematik der Verflechtung von Bund und Ländern	166
II.	<i>Bundesverwaltungskompetenzen</i>	166
1.	Obligatorische und fakultative Bundesverwaltung	168
2.	Generalklausel des Art. 87 Abs. 3 GG	168
3.	Ungeschriebene Bundesverwaltungskompetenzen	169
III.	<i>Die Bundesauftragsverwaltung</i>	170
1.	Organisationsgewalt der Länder	171
2.	Zugriffsrecht des Bundes	172
IV.	<i>Allgemeine Regelungskompetenzen des Bundes für die Verwaltungsorganisation</i>	173
1.	Organisationsgesetzgebungskompetenz des Bundes	174
2.	Die spezielle Regelung des Art. 84 Abs. 1 GG	176
V.	<i>Zur Frage der Mischverwaltung</i>	177
1.	Weiter und enger Begriff der Mischverwaltung	178
2.	Das Mischverwaltungsverbot als Gebot eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	179
3.	Der Problemfall der Organleihe	182
VI.	<i>Die organisationsrechtliche Dimension der kommunalen Selbstverwaltung</i>	183
VII.	<i>Das Bundesstaatsprinzip als Ordnungsprinzip in der Verwaltungsorganisation?</i>	187
§ 5	<i>Verwaltungsorganisation in der Funktionenordnung</i>	189
I.	<i>Exekutive Selbstorganisation unter parlamentarischem Zugriff</i>	189
1.	Die Exekutive in der Funktionenordnung	190
2.	Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung und Selbstorganisation der Exekutive	194
3.	Zur Verschränkung der Organisationsgewalt im Bereich der Regierung und der Verwaltung	196
4.	Parlamentarisches Zugriffsrecht	198
a)	Bereichsspezifische Begrenzungen	199
b)	Zulässige Regelungstiefe	202
II.	<i>Institutioneller Vorbehalt des Gesetzes</i>	204
1.	Verfassungsrechtliche Einzelregelungen	205
a)	Grundgesetz	205
b)	Landesverfassungen	207

2. Das allgemeine Modell eines organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalts	208
a) Zur „Wesentlichkeit“ von Organisationsentscheidungen	208
b) Einzelfälle	212
c) Systematisierung	214
<i>III. Parlamentarisches Budgetrecht</i>	<i>216</i>
1. Besonderheiten von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	216
2. Die Steuerungswirkung des Haushaltsrechts	217
 <i>§ 6 Verfassungsdirektiven für Organisationsentscheidungen</i>	 <i>219</i>
<i>I. Grundsatz der Formfreiheit</i>	<i>220</i>
<i>II. Verfassungsrechtliche Einzelnormierungen</i>	<i>223</i>
1. Unmittelbarkeitsgebote	224
2. Der direktive Gehalt der Notverwaltungscompetenz des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	226
3. Ministerialverwaltungsverbote	227
a) Art. 87 Abs. 2 GG: Länderübergreifende Sozialversicherungsträger	227
b) Art. 87e Abs. 3 GG: Privatisierung der Deutschen Bundesbahn	229
c) Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG: Institutionsgarantie des Bundesrechnungshofs	230
4. Organisationsvorgaben in den Landesverfassungen	231
5. Diskussion	232
6. Exkurs: Der Begriff der institutionellen Legitimation	232
<i>III. Die organisationsrechtliche Wirkung der Strukturprinzipien</i>	<i>234</i>
1. Wirkkomplex Demokratieprinzip	236
a) Volkssouveränität	237
b) Die verfassungsrechtliche Operationalisierung der demokratischen Legitimation	238
c) Legitimationsformalisierung	240
d) Das Demokratieprinzip als Leitprinzip	244
2. Wirkkomplex Rechtsstaatsprinzip und Gewaltenteilung	244
a) Das rechtstaatliche Rationalitätsgebot	245
b) Funktionsgerechte Verwaltungsorganisation	247
c) Kein „Gebot optimaler Verwaltungsstruktur“	248
d) Differenzierungs- und Kohärenzgebot	250
e) Rechtsstaat und Gewaltenteilung als Komplementärprinzipien	253
3. Wirkkomplex Grundrechte	253
a) Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren	254
b) Negative Organisationswirkung der Grundrechte	256
c) Positive Steuerungsimpulse	257
d) Grundrechte als punktuelle Detailsteuerung	260

4. Die Verfassungsordnung als Organisationsrahmenordnung	260
<i>IV. Sonstige verfassungsrechtliche Vorgaben</i>	<i>264</i>
1. Ämterordnung und Funktionsvorbehalt	264
2. Inhaltliche Direktiven des Haushaltsrechts	268
<i>V. Die verfassungsrechtliche Präferenz für hierarchische Organisation</i>	<i>270</i>
1. Hierarchie als Modell der stufenweisen Konkretisierung von Entscheidungsspielräumen	273
2. Hierarchie als Legitimations- und Kontrollmodell	275
3. Hierarchische Verwaltung in der parlamentarischen Demokratie	278
<i>§ 7 Die Organisationsentscheidung</i>	<i>281</i>
<i>I. Gestaltungsfreiheit in rechtlichen Bindungen</i>	<i>281</i>
1. Einschätzungsprärogative und Organisationsermessen	282
2. Organisation als Planung des staatlichen Innenbereichs	283
<i>II. Vom Willkürverbot zum Verhältnismäßigkeitsgebot</i>	<i>286</i>
1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als verfassungsrechtliche Methode	288
2. Verhältnismäßigkeit im staatlichen Innenbereich	291
a) Die methodische Affinität der Strukturvorgaben zur Verhältnismäßigkeitsprüfung	293
b) Verwaltungsorganisationsrecht zwischen Staatsorganisation und materiellem Recht	295
c) Ein Recht auf Organisation?	296
d) Organisationsspezifische Deutung der Verhältnismäßigkeit	298

3. Teil

Einfluss- und Kontrollknicke

<i>Vorbemerkungen</i>	<i>303</i>
<i>§ 8 Einfluss- und Kontrollknicke</i>	<i>307</i>
<i>I. „Einflussknicke“</i>	<i>308</i>
1. Begriffsbildung bei F. Wagener	308
2. Begriffsfortbildung durch P.M. Huber und Rezeption durch das Bundesverfassungsgericht	310
3. Die „Distanz von Entscheidungs- und Verantwortungszentrum“ als Legitimationsproblem	313
4. Eingriffsmodell der Einflussknicke	315
5. Kumulative Einflussknicke als kumulatives Legitimationsproblem?	316

II. Organisationsbedingte Kontrollknicke	317
III. Ord nende Typologie der Einfluss- und Kontrollknicke	319
1. Normative bzw. unscharfe Sammelbegriffe	320
a) Zum Sammelbegriff des „ministerialfreien Raums“	320
b) Zum Sammelbegriff der „verselbständigten Verwaltungseinheiten“	321
c) Normative Organisationsbegriffe	323
2. Deskriptive Begriffsbildung	325
3. Zur Struktur der folgenden Kapitel	326
§ 9 Unselbständig weisungsfreie Aufgabenwahrnehmung	329
I. Allgemeines	330
1. Entscheidungsbeteiligung als maßgebliches Kriterium	331
2. Monokratische und kollegiale Binnenorganisation	332
3. Kollegialverwaltung und Kondominalverwaltung	332
II. Einflussknicke bei unselbständig weisungsfreier Aufgabenwahrnehmung	333
1. Fachweisungsfreiheit	333
2. Entscheidungsbeteiligung Privater	334
III. Kontrollknicke bei unselbständig weisungsfreier Aufgabenwahrnehmung	335
1. Auflösung des kooperativ-kontrollierenden Entscheidungszusammenhangs	335
2. Fehlende Sanktionsmöglichkeit parlamentarischer Kontrolle und alternative Kontrollformen	335
3. Korrelation von Letztentscheidungsermächtigungen und zurückgenommenem gerichtlichen Kontrollmaßstab	338
IV. Veranschaulichung	340
1. Weisungsfrei-monokratische Entscheidungsfindung in unselbständigen Verwaltungsstellen	340
a) Beispiel: Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung	340
b) Beispiel: Prüf abteilungen und Widerspruchsausschüsse des Bundessortenamts	342
2. Kondominalverwaltung	342
a) Beispiel: Kerntechnischer Ausschuss	343
b) Beispiel: Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien	344
3. Unionsrechtlicher Einfluss	345
a) Beispiel: Nationale Datenschutzkontrollstellen	346
b) Beispiel: Bundesnetzagentur im Bereich der Telekommunikationsregulierung	349

§ 10 Verselbständigte Aufgabenwahrnehmung in öffentlicher Rechtsform	355
I. Allgemeines	356
1. Rechtliche Selbständigkeit ohne selbständige Aufgabenwahrnehmung	356
2. Typisierung der Selbstverwaltung als Selbstorganisation Betroffener	357
a) Typisierung der Selbstverwaltung nach Funktionsbereich . . .	358
b) Typisierung nach explizit verfassungsrechtlicher Anerkennung	358
c) Typisierung nach formaler Binnenorganisation	360
3. Die Staatsaufsicht	361
a) Korrelat zur Verselbständigung	362
b) Das Subsidiaritätsprinzip in der Staatsaufsicht	363
c) Aufsichtsmittel	365
d) Hierarchie vs. Distanz und Kooperation in der Staatsaufsicht . .	365
4. Begrenzte Autonomie	367
a) Vorbehalt des Gesetzes	368
b) Ausübung des Satzungsermessens und staatliche Aufsicht . . .	369
5. Der Sonderfall der kommunalen Selbstverwaltung	370
6. Der Sonderfall der Bundesbank	372
II. Einflussknicke bei verselbständigter Aufgabenwahrnehmung in öffentlicher Rechtsform	374
1. Einflussknick Demokratisches Gemeinwesen – Entscheidungen der Selbstverwaltungseinheit	374
2. Einflussknick Betroffenengemeinschaft – Entscheidungen der Selbstverwaltungseinheit	375
3. Unklarheit über das Verantwortungszentrum	375
4. Kumulative Einflussknicke	376
III. Kontrollknicke bei verselbständigter Aufgabenwahrnehmung in öffentlicher Rechtsform	377
1. Eigenaufsicht	377
2. Parlamentarische Kontrolle der Selbstverwaltung	378
3. Normative Letztentscheidungsermächtigung im Bereich des Satzungsermessens	378
IV. Anwendungsfälle	379
1. Homogen-mitgliedschaftliche Organisation	379
a) Beispiel: Die Landesärztekammern	379
b) Beispiel: Jagdgenossenschaften	381
c) Beispiel: Industrie- und Handelskammern	381

2. Heterogen-mitgliedschaftliche Organisation	383
a) Beispiel: Die wissenschaftlichen Hochschulen	383
b) Beispiel: Der Gemeinsame Bundesausschuss	384
3. Nicht-mitgliedschaftliche Organisation	387
a) Beispiel: Der Hessische Rundfunk	387
b) Beispiel: Die Bundesagentur für Arbeit	388
 § 11 Aufgabenwahrnehmung in Privatrechtsform	391
I. Allgemeines	393
1. Organisationsprivatisierung als Thema des Organisationsrechts . . .	393
2. Unterscheidung nach Beteiligungsverhältnissen	394
3. Einwirkungsrechte und -pflichten	395
4. Die Doppelfunktion der Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Unternehmen	396
5. Gesellschaftsrechtliche Rechtsformen und Entscheidungsrechte . . .	400
a) Zum Verhältnis von Gesellschafts- und Verwaltungsrecht	400
b) Die öffentliche Gesellschaft mit beschränkter Haftung	402
c) Die öffentliche Aktiengesellschaft	402
6. Arbeitnehmermitbestimmung	403
7. Der Sonderfall der Beleihung	405
II. Einflussknicke bei Aufgabenwahrnehmung in Privatrechtsform	406
III. Kontrollknicke bei Aufgabenwahrnehmung in Privatrechtsform	407
IV. Einfachgesetzliche Normierung der Einfluss- und Kontrollsicherung	408
1. Im Haushaltsrecht	409
2. Im Kommunalen Wirtschaftsrecht	410
V. Veranschaulichung	412
1. Beispiel: Flughafen Frankfurt am Main – Die gemischt-wirtschaftliche Fraport AG	412
2. Beispiel: Flughafen Berlin-Brandenburg – Die gemischt-öffentliche FBB GmbH	413

4. Teil

Der verfassungsrechtliche Umgang
mit Einfluss- und Kontrollknicken

<i>Vorbemerkungen</i>	417
§ 12 Legitimations- und Kontrollniveau als Begriffe des Verfassungsrechts	421
<i>I. Das Legitimationsniveau als normativer Minimalstandard</i>	425
1. Zurechnung, Wirksamkeit und Zusammenwirken	425
a) Zurechnung	426
b) Wirksamkeit	428
c) Zusammenwirken verschiedener Legitimationsformen	431
2. Das Legitimationsniveau als normativer Minimalstandard	433
<i>II. Ziel: Operationalisierung der demokratischen Gleichheit</i>	436
1. Politische Gleichheit und der numerus clausus der Legitimationsformen	436
2. Empirische Kritikebene: Komplexität	439
3. Normative Kritikebene (1): Homogenität des Volksbegriffes	442
4. Normative Kritikebene (2): Demokratie als Selbstbestimmung aller	444
5. Stellungnahme (1): Zur immanenten Kritik	447
6. Stellungnahme (2): Zur Quantifizierung des Demokratieprinzips	451
<i>III. Dogmatische Konsequenzen der verfassungsgerichtlichen Lehre</i>	454
1. Keine wechselseitige Totalsubstitution der Legitimationsformen	454
2. Zur Rolle der Betroffenenpartizipation im Legitimationsmodell	458
3. Objektivierter Entscheidungsrichtigkeit („output“) im Legitimationsmodell	462
<i>IV. Kontrollniveau</i>	466
1. Das Kontrollniveau als Wirksamkeitsurteil	467
2. Kontrolle als Rationalitätselement	468
3. Das Kontrollniveau als Maßstab für abweichende Organisationsformen	469
<i>V. Kontrollformen</i>	470
1. Einzelne Kontrollformen	471
a) Selbstkontrolle	471
b) Parlamentarische Kontrolle	472
c) Gerichtlicher Rechtsschutz	473

2. Offenheit und Geschlossenheit als wesentliche Unterschiede von Kontroll- und Legitimationsniveau	474
3. Grenzen der „Pluralisierung“ des Kontrollkonzepts	476
a) Zur Stellung gesellschaftlicher Kontrollen	476
b) Zur Stellung von Selbstkontrollen der Verwaltung	478
4. Ergebnis	480
 § 13 <i>Kompensation abgesenkter Legitimations- und Kontrollniveaus</i>	481
I. <i>Kompensation: Verwaltungsrechtlicher Begriff – Verfassungsrechtliche Qualifizierung</i>	482
II. <i>Kompensation von Einflussknicken</i>	484
1. ... durch alternative „Legitimationsformen“	485
2. ... durch Kontrollformen	488
a) Qualifizierte parlamentarische Kontrolle	489
b) Gerichtliche Kontrolle	495
III. <i>Kompensation von Kontrollknicken</i>	497
IV. <i>Ergebnis</i>	499
 § 14 <i>Rechtfertigungen für Einfluss- und Kontrollknicke</i>	503
I. <i>Die Perspektive der Literatur</i>	503
II. <i>Vorüberlegungen</i>	509
1. Zur Struktur der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung	510
2. Erforderlichkeit kollidierenden Verfassungsrechts	511
3. Unterschiedliche Wertigkeit von Gründen	512
III. <i>Unionsrechtliche Organisationsvorgaben</i>	513
1. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts unter Verfassungsvorbehalt	514
2. Verwaltungsorganisation im Identitätsbereich des Grundgesetzes?	520
a) Der materielle Geltungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG	521
b) Der Maßstab des Art. 79 Abs. 3 GG	522
c) Ergebnis für die Strukturprinzipien des Organisationsrechts	524
3. Unionsrechtsfreundlich restriktive Auslegung?	524
4. Lösungsansatz: Vertretbarkeitsthese	525
IV. <i>Verfassungsrechtliche Einzelnormierungen</i>	527
1. Verfassungsrechtliche Organisationsvorgaben als ausschließende Gründe	527
2. Vorrang des Unionsrechts in der Gründehierarchie	528

<i>V. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung abgesenkter Legitimationsniveaus</i>	529
1. Organisation im Spannungsfeld der Strukturprinzipien	529
a) Funktionsgerechtigkeit in der Demokratie: Prozedurale und Materielle Interpretationen	530
b) Prozeduralisierung der Funktionsgerechtigkeit	534
2. Exkurs: Maßstabsverschärfende Kontrollknicke	535
a) Funktionsgerechtigkeit als Argument für abgesenkte Kontrollniveaus	536
b) Folge: Verschärfung des Rechtfertigungsmaßstabs	539
3. Die Lösung von „Organisationsproblemen“ als verfassungsrechtliche Zielbestimmung	540
a) Rechtsstaatliche Distanzgrundsätze	540
b) Gesetzgeberische Zwecksetzungen	544
c) Grenzziehungen für zulässige Organisationsziele	545
d) Differenzierungs- und Kohärenzgebot	549
4. Methodische Operationalisierung	551

5. Teil

Ergebnisse

<i>§ 15 Der 3-Stufen Test bei Einfluss- und Kontrollknicken</i>	555
<i>I. Stufe: Feststellung von Einfluss- bzw. Kontrollknicken</i>	555
<i>II. Stufe: Kompensation</i>	556
<i>III. Stufe: Verfassungsrechtliche Rechtfertigung</i>	557
<i>IV. Anwendungsfall: Die unabhängige Staatsanwaltschaft?</i>	559
1. Hintergrund	559
2. Die weisungsabhängige Stellung der Staatsanwaltschaft im deutschen Verfassungsrecht	561
3. Reformbedarf	562
<i>V. Anwendung des 3-Stufen Tests</i>	563
1. Politische Gestaltungsvorschläge	563
a) Der Vorschlag des Deutschen Richterbunds	564
b) Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion	564
c) Der Gesetzentwurf der Grünen-Fraktion	564
d) Der Referentenentwurf	564
2. Einfluss- und Kontrollknicke	565
3. Kompensation	566
a) Kompensation durch Disziplinarrecht	566
b) Kompensation durch Klageerzwingungsverfahren	567
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	567

a) Ausschließender Grund durch unionsrechtliche Steuerungsvorgabe?	567
b) Legitimes Ziel	568
c) Verhältnismäßigkeit der Freistellung von Weisungen	568
5. Diskussion	570
Literatur	573
Sach- und Personenregister	667