

Die Rechtsfigur der „Selbstbindung“ und die Handlungsfähigkeit öffentlicher Verwaltung. Eine praxistheoretische Betrachtung am Beispiel von Gerichtsentscheidungen im Zuge des Windenergieausbaus

Robert Jungmann, Universität Trier

Zusammenfassung

Die Rechtsfigur der „Selbstbindung der Verwaltung“ orientiert diesen Organisationstyp besonders stark an der eigenen Entscheidungspraxis in der Vergangenheit. Sie ist bedeutsam, um die enge Verbindung von Verwaltung und Recht sowie das Spannungsverhältnis aus Elastizität und Unbeweglichkeit im Verwaltungshandeln zu erklären. Für die Analyse der Spezifik und gesellschaftlichen Konsequenzen dieser Rechtsfigur ist es notwendig, sie vor dem Hintergrund anderer Selbstbindungen zu verstehen. Erst dann fokussiert man die Rechtsfigur in seiner praktischen Wirksamkeit und in Bezug auf das Handlungsvermögens heutiger Verwaltungen. Gerade eine flexible Handlungsfähigkeit wird unter heutigen Bedingungen sich überlagernder Krisen und verteilter Handlungskapazitäten immer bedeutsamer, da die Ähnlichkeit von aktuellen Entscheidungssituationen mit Vorangegangenen nicht immer ein guter Ratgeber und von den Praktiker:innen in Verwaltungen zudem nicht einfach zu identifizieren ist. Der Text plausibilisiert diese zusammenhängenden Hypothesen am Beispiel von Verwaltungsgerichtsentscheidungen zum Windkraftausbau und im Rahmen einer praxistheoretischen Konzeption des Zusammenhangs von Selbstbindung und organisationaler Handlungsfähigkeit.

1. Einleitung

Am Ende steht der elastische Staat. Wolfgang Seibel beschließt seine vielschichtige und vielbeachtete Organisationstheorie der Verwaltung mit dem Befund einer erstaunlichen Anpassungsfähigkeit des deutschen Staatsapparates und begründet dies mit den „Organisationstrukturen und Steuerungsmechanismen der öffentlichen Verwaltung“ (Seibel 2016, 195). Dies stimmt

überein mit aktuellen Befunden zur flexiblen Bearbeitung von heutigen Krisen durch Verwaltungen, bspw. in der Corona-Pandemie (Kuhlmann und Franzke 2022; Grauert et al. 2023), aber auch mit klassischen Studien der empirischen Organisationsforschung (Gouldner 1954; Blau 1969). Derartige Befunde erstaunen aber sicher zugleich viele Praktiker:innen, die ganz alltäglich mit Verwaltungen umgehen. Auch das hat seine Berechtigung. In Verwaltungen geht schlicht nicht alles und manchmal nicht viel. Vieles ist direkt rechtlich reguliert und selbst dort, wo das Recht Spielräume zur Auslegung durch die Verwaltung lässt, kommt die sogenannte „Selbstbindung der Verwaltung“ zum Zuge.

Die Rechtsfigur der „Selbstbindung der Verwaltung“, so formell und grau sie auch klingen mag, ist in ihren gesellschaftlichen Konsequenzen nicht zu unterschätzen. Prinzipiell macht sie es möglich, sofern sich ein Kläger findet, konsistentes Verwaltungshandeln im Einklang mit vorheriger Entscheidungspraxis einzufordern. Dieses Prinzip ist in Art. 3 des Grundgesetzes verankert. Es kann nur mit besonderer sachlicher Begründung davon abgewichen werden. Dies bedeutet, es bedarf bspw. wissenschaftlicher Expertisen, um darzulegen, was als sachlich begründete Abweichung gilt. Hiermit werden Verwaltungen auf die normative Strukturbildung des Rechts orientiert, wie sie Luhmann (1993) beschrieb, und somit ein gewisser „Konservatismus“ in Behörden eingeschrieben. Diese Form von Konsistenz ist kein Selbstzweck. Sie ist Teil der Legitimation von Verwaltung über Verfahren in Demokratien (so Banafsche und Klenk 2021, 153; klassisch: Luhmann 1969). Überdies schränkt sie einige Handlungspfade von Verwaltungen stark ein, während sie andere nahelegt. So schafft sie überdies Erwartbarkeit.

Jedoch: *Ist das nicht auch problematisch in einer Sozialwelt, die sich beständig ändert?* Bei allem wünschenswerten Schutz vor Willkürentscheidungen durch dieses Prinzip, *verhindert es nicht (mitunter) situationsadäquates Entscheiden?* Müsste man die Selbstbindung nicht an Anderem orientieren? Denn: Vorherige Entscheidungen können sich rückblickend als problematisch erweisen. Wieso sollte man diese sodann im Namen der Konsistenz fortschreiben? Das Bild eines behäbigen „Hinterherhinkens“ und des Rückwärtsgewandten gefährdet doch auch die Legitimität von Verwaltung, gerade in einer Zeit des Innovationsimperativs (Männle und Witt 2023).

Zudem: Flexible Elemente sind für staatliche Handlungsfähigkeit heute anders bedeutsam, etwa in sich überlagernden latenten und akuten Krisen (Reckwitz und Rosa 2021). Krisenbearbeitung wird häufig von Verwaltun-

gen geleistet (Schimank 2019; Bogumil et al. 2023). Dies geschieht heute aber in stärker verteilten Konstellationen (Hooghe und Marks 2003; Crouch 2005; Bode 2006; Streeck 2013; Bode et al. 2023a). Empirisch stellt die Organisationsforschung schon seit langem fest, dass Bürokratien keineswegs rigide Blöcke sind, sondern Orte des flexiblen Umgangs mit gesellschaftlichen Problemen (siehe klassisch Gouldner 1954; Blau 1969; neuerdings Grauert et al. 2023). Darüber hinaus ergeben sich jedoch für die Praktiker:innen in Verwaltungen, die nachträgliche Rechtsprechung und für eine rekonstruierende wissenschaftliche Analyse Probleme, die Ähnlichkeit einer Situation mit einer vorherigen festzustellen, da sich die Konstellationen der Akteure staatlicher Problembearbeitung heute pluralisieren. Dabei wird auch die Frage nach dem Organisationsgedächtnis virulent (Männle und Witt 2023). Was die Praktiker:innen von vorherigem Verwaltungshandeln wissen (können), ist in einer vielfältigeren und sich transformierenden Umgebung schon rein praktisch beschränkt.

Überdies beinhaltet die Rechtsfigur eine weitere Facette: Wenn die dezierten Möglichkeiten zur Abweichung genutzt werden, dann ist zumeist eine wissenschaftliche Begründung nötig. Dies verstärkt Tendenzen einer Verwissenschaftlichung politischen Handelns vermittelt über die Verwaltungsebene. Die aktuelle Debatte um eine Epistemisierung von Politik kreist gerade um die für Demokratien nicht immer unproblematischen Konsequenzen dieser Tendenz (Moser 2020; Bogner 2021). Neben dieser rechtlich verankerten Verpflichtung zu konsistentem Verwaltungshandeln existieren in der Verwaltungspraxis dabei zahlreiche weitere Selbstbindungen, die jenseits einer rein wissenschaftlichen Argumentation die Wahl einer situativ-abweichenden Praxis in Verwaltungen erklären. Dokumentiert sind bspw. spezifische Selbstverständnisse von Verantwortlichen, unmittelbaren Kollegen oder Abteilungen (Wender 1983), spezifische Organisationskulturen (König et al. 2014; Mölders und Schuppan 2023), die Bedeutungssteigerung im Vergleich zu anderen Behörden via Budgetmaximierung (Niskanen 1971), eigene Priorisierungen unter Belastung (Dosdall und Löckmann 2023), die Einbindung in Behördenkooperationen in Mehrebenensystemen (Kuhlmann und Franzke 2022) oder schlicht mikropolitische Durchsetzungskonstellationen (Crozier 2010; Mayntz 1977; Mölders und Schuppan 2023).

Ich halte es daher für sinnvoll, die Rechtsfigur der „Selbstbindung der Verwaltung“ vor dem Hintergrund einer generelleren, soziologischen Konzeption organisationaler Selbstbindung im Rahmen organisationaler Handlungsfähigkeit zu diskutieren. Selbstbindung der Verwaltung bedeutet

juristisch: „Eine ständige Verwaltungspraxis erlangt über den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ‚Außenwirkung‘, der Bürger kann sich gegen ein Abweichen davon gerichtlich wehren“ (Waldhoff 2022). Organisationale Selbstbindung bedeutet die dominante Orientierung von sozialen Praktiken an einem „Selbst“ der Organisation, d.h. an einer in der Praxis greifbaren Simplifizierung der spezifischen Dispositionen und Geschichte dieser Organisation, die eine gesellschaftliche Anerkennung organisationaler Verursachung ermöglicht (siehe hierfür Jungmann 2019, ähnlich auch Alkemeyer und Bröckling 2018 unter Rekurs auf den Subjektbegriff). Beide Begriffe können dieselben Phänomene bezeichnen, wenngleich die organisationale Selbstbindung deutlich breiter zu verstehen ist.

Erst die Kombination verschiedener Selbstbindungen in Verwaltungen, so die die folgenden Betrachtungen motivierende *Ausgangshypothese*, erhellt die tatsächliche Praxis des Verwaltungshandelns und somit die praktische Wirksamkeit der Rechtsfigur der „Selbstbindung der Verwaltung“. Erst in ihrem Zusammenspiel erklären sie, wie Entscheidungen in Verwaltungen rekursiv miteinander verknüpft werden. Die so eingebundene Rechtsfigur prägt wiederum die Rechtsauslegung in konkreten Situationen. Die Betrachtung der Rechtsfigur vor dem Hintergrund weiterer Selbstbindungen in Verwaltungen, ermöglicht folglich die *Gleichzeitigkeit aus Elastizität und Unbeweglichkeit* öffentlicher Verwaltungen zu verstehen.

Der Beitrag behandelt folglich die *Frage*: Inwiefern prägt die Rechtsfigur der „Selbstbindung der Verwaltung“ die praktische Handlungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen? Und damit zusammenhängend: In welchem Verhältnis steht sie zu anderen Formen der Selbstbindung dieses Organisationstypus? Dieses breitere, soziologische Konzept ist durch die Praxistheorie nach Giddens, und im Rahmen dieser Theorieanlage entstandene Konzepte organisationaler Handlungsfähigkeit, geprägt. Dabei diskutiere ich sowohl die gesellschaftlichen Konsequenzen der Rechtsfigur als auch die Frage nach dem Verhältnis der praktischen Wirksamkeit von Rechtsprinzipien und Rechtsauslegungen mit anderen Prinzipien der Praxis. Diese Frage steht im Zentrum der praxistheoretischen Forschungen zur alltäglichen Konstruktion von Recht (Ewick und Silbey 1998; Baer 2016), an die der Text anknüpft. Deshalb wird auch die Konzeption organisationaler Selbstbindung als Medium und Resultat praktischer Handlungsfähigkeit von und in Organisationen praxistheoretisch fundiert. Mein Anliegen ist es, eine erste, explorative Einbettung dieser Rechtsfigur in eine sozialtheoretisch informierte Organisationstheorie der Verwaltung vorzunehmen und so ein

Forschungsprogramm für die Analyse ihrer gesellschaftlichen Konsequenzen anzubieten.

Ich binde dabei zunächst die Rechtsfigur in Debatten um das Verhältnis von Organisation und Recht ein (1) und illustriere sie an zwei Beispielen im Rahmen des Windkraftausbaus (2). Danach stelle ich der Rechtsfigur ein soziologisches Konzept kollektiver Handlungsfähigkeit zur Seite, das verschiedene Formen der Selbstbindung in Organisationen aufnimmt (3) und diskutiere das Zusammenspiel verschiedener Selbstbindungen in Verwaltungen (4).

2. „Selbstbindung der Verwaltung“ und die Beziehung zwischen Organisation und Recht

Versteht man das „lebende Recht (law in action)“ (Rehbinder 1977, 10) und somit das, was als Rechtsnorm auch praktisch wirksam wird, als Gegenstand der Rechtssoziologie (s.a. Ewick und Silbey 1998; Baer 2016), so geraten Organisationen sofort in den Blick. Umgekehrt wird das Recht für bedeutsam gehalten, um die (Un-)Wandelbarkeiten von Organisationen zu verstehen. Prominent argumentiert bspw. Edelman (2007) dafür, dass an der Schnittstelle zwischen rechtlichen und organisationalen Bereichen ihre unterschiedlichen Logiken aufeinander reagieren. Gerade diese Schnittstellen seien daher interessant, um Wandel im Recht wie in Organisationen zu verstehen.

Anders als in vielen Rechtstheorien wird Recht in Edelmans viel beachtetem Endogenizing-Ansatz nicht nur als abhängig von einer internen Logik dargestellt, sondern in seiner organisationalen Prägung diskutiert. Derartige Ansätze entwickeln ein organisationstheoretisch fundiertes Verständnis der Rechtsgenese und haben sich in einer Vielzahl empirischer Analysen als fruchtbar erwiesen. Es ist somit nicht verwunderlich, dass das wechselseitige Rekursionsverhältnis von Organisation und Recht in gesellschaftsanalytischen Arbeiten im Zentrum steht, denn gerade die Analyse des Handlungsvermögens heutiger Staaten bedarf, gerade in heutigen Konstellationen verteilter Handlungskapazitäten jenseits eines Regierens aus einer Hand (Golia und Teubner 2021), einer meso-soziologischen Fundierung.

Wenig diskutiert in Forschungen zu den praktisch-wirksamen Rechtsauslegungen in und durch Organisationen ist hingegen die Frage, wie sich diese organisationale Prägung in unterschiedlichen Organisationstypen darstellt. Plausibel erscheint doch, dass sich Verwaltungen etwa von Unter-

nehmen unterscheiden. Edelman (2007) analysiert präzise, dass gerade die Unbestimmtheit und nivellierende Satzung des Rechts eine Interpretation durch Organisationen nicht nur ermöglicht, sondern erfordert. Sie versteht Organisationen dabei jedoch recht breit. Eine „managerial logic“ sei für alle Organisationen kennzeichnend. Diese ist in den USA zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden und maßgeblich am Rationalitätskriterium der Effizienz orientiert. Dieses Kriterium ist dabei kontextgebunden. Wenn- gleich Effizienzkriterien sicher in allen Organisationen bedeutsam sind, verstellt eine Fokussierung auf diese den Blick auf die engen Verbindungen zwischen Verwaltung und Recht: Gerade Verwaltungen sind, als Ausfor- mungen des demokratischen Rechtsstaats, in besonderer Form an Gesetze gebunden. Um diese Verbindung von Verwaltung und Recht näher analy- sieren zu können, beschäftigt sich die Organisations- und Verwaltungsfors- chung seit einiger Zeit dezidiert mit der Rechtsfigur der Selbstbindung der Verwaltung (Banafsche und Klenk 2021).

Wieso bietet gerade diese Rechtsfigur eine bedeutsame Möglichkeit, um das spezifische Rekursionsverhältnis von Recht und Verwaltung zu verstehen? Schmidt (1969) argumentierte, dass ein vormaliger „rechtsfreier Innenraum“ von Verwaltungen durch die Verknüpfung von Ermessensspiel- räumen der Verwaltung mit dem Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 GG von der „Selbstbindung der Verwaltung“ abgelöst wurde. Dieser rechtsfreie Raum wurde dabei von rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Seite zuvor problematisiert. Aus soziologischer Perspektive ist dies so bemerkenswert wie verständlich: Bereits Weber stellte darauf ab, dass eine Rechtspflege und Legalität kennzeichnend für Bürokratien sind und diese Prinzipien vor allem „den besitzlosen Massen mit einer formalen „Rechtsgleichheit“ und einer „kalkulierbaren“ Rechtsfindung“ (Weber 1972, 565) neue gesellschaft- liche Chancen eröffnen. Die Legalitätsprinzipien verweisen jedoch nur auf Ähnlichkeiten zwischen Recht und Bürokratie und nicht auf ihre konkreten Verknüpfungen, denn Rechtsgleichheit und -findung beziehen sich hier auf Strukturmerkmale der internen Entscheidungspraxis in den Bürokratien selbst.

Das Prinzip der Selbstbindung von Verwaltungen stellt hingegen eine Verknüpfung von Recht und Verwaltung ganz praktisch und unmittelbar her. Legt die Verwaltung das Recht aus, macht dieses Rechtsprinzip eine konsistente Auslegungs- und Entscheidungspraxis rückwirkend über Ge- richte einklagbar. Dies geschieht etwa über die Prüfung von Klagen, die diese Konsistenz rekonstruierend bewerten:

„Dort, wo das Gesetz unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die der Auslegung bedürfen, oder Ermessensspielräume eröffnet, *müssen die Behörden zudem eine konsistente Entscheidungspraxis herausbilden*. Dazu gehört es auch, dass sie, wenn sie ihr Ermessen regelmäßig und zulässigerweise in eine bestimmte Richtung ausüben, nicht im konkreten Einzelfall unvermittelt und ohne sachlichen Grund davon abweichen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) begründet eine solche *„Selbstbindung der Verwaltung“* mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)“ (Banafsche und Klenk 2021, 153).

Das Prinzip verpflichtet die Verwaltung also darauf, ihr aktuelles Entscheiden an vorherigen Entscheidungen bzw. an vorherigen Entscheidungen vorgelagerter Behörden zu orientieren. Ansonsten werden Widersprüche gegen Entscheidungen möglich. Dennoch gibt es selbstredend keine Festlegung organisationaler Praxis durch das Rechtsprinzip. Stärker als andere Organisationen sind Verwaltungen aber nicht nur durch Ähnlichkeiten mit der legalen Gesetztheit des Rechts gekennzeichnet, sondern auch dadurch, dass eine gewisse Entscheidungskonsistenz von Verwaltungen über Gerichte einklagbar ist und die Praktiker:innen darum wissen. Dabei bedeutet Konsistenz zunächst einmal nicht mehr, als dass die aktuelle Rechtsauslegung und Entscheidungspraxis der vorangehenden ähnelt und zu Interpretationen und Regelungen vorgeordneter Behörden passt.

Die Selbstbindung der Verwaltung bildet so zunächst ein Einfallstor, um die *Stabilität von Verwaltungshandeln zu verstehen und zu erklären*, die über die klassische Rechtsbindung der Verwaltung hinausgeht. Selbst dort, wo das Recht im Sinne der stets bedeutsamen „Herstellung einer angemessenen Balance zwischen Rechtsbindung und Flexibilität der Verwaltung“ (Seibel 2016, 182) Ermessensspielräume gewährt, sind Verwaltungen an konsistentes Tun gebunden. Dies hängt mit einer engen Beziehung zwischen Verwaltung, Recht und Staat zusammen, die in dieses Prinzip eingelassen ist. Die Rechtsfigur eröffnet überdies auch die Möglichkeit, nach den informellen Absprachen zu fragen, die hinter den selbstbindenden Entscheidungen liegen. Beobachtet werden kann dann, *was in Überprüfungen als Entscheidungsgrundlage angeführt wird und was besser nicht*. Zudem sind die Voraussetzungen für Selbstbindungen, sowohl die Verankerung des Prinzips im Grundgesetz als auch die Frage, wann wir es mit Ermessensspielräumen der Verwaltung zu tun haben, rechtlich definiert und abgesichert. Erst eine politisch entschiedene Rechtsordnung überlässt Verwaltungen einen Ermessensspielraum. Die Vorstellung konsistent handelnder

Behörden (im Sinne der rekursiven Bindung an früheres Entscheiden) ermöglicht es zudem, die *Rechtspraxis der Behörde oder ihr vorgeordneter Behörden klar und formalisiert zuzuschreiben*, das gilt zumindest in klar eingegrenzten Situationen in denen Ermessensspielräume „ausgefüllt“ werden. Das funktioniert reibungslos in konsistenten und stabilen Umwelten auf die Prozeduren schlicht angewendet werden können.

Auch in Bezug auf die Selbstbindung der Verwaltung liegen empirisch jedoch viele Facetten der gesellschaftlichen Rechtspraxis im „Dunkeln“ (Baer 2016, 223f.) und können in rechtlichen Verfahren gerade nicht zum Thema gemacht werden. Dies gilt auch für Teile der Rechtsauslegung in Behörden: Vieles von dem, was die konkrete Auslegungspraxis angeht, die Frage, warum es kommt, wie es kommt wird gerade nicht erhellt. Selbstredend ist für Verwaltungen vielfach festgehalten worden, dass auch für ihr Handeln und Entscheiden vielfältige informelle Regelungen und Prozeduren bedeutsam sind (siehe für einen Überblick Apelt und Männle 2023) und verschiedene Normen in eine Relation gebracht werden müssen (Apelt et al. 2022). Auch die Entscheidungspraxis in öffentlichen Verwaltungen gleichen daher häufig „organisierten Anarchien“, die schon die Carnegie School beschrieb (Seibel 2016), und ist überdies keineswegs ein Entscheiden isolierter Einzelorganisationen, sondern eingebunden in vielfältige Beziehungsgeflechte (Hooghe und Marks 2003; Crouch 2005; Bode 2006; Streeck 2013; Bode et al. 2023a). Wenn dies aber so ist, so kann man auch die gesellschaftlichen Konsequenzen der Rechtsfigur der Selbstbindung der Verwaltung erst vor dem Hintergrund einer Vielzahl anderer Selbstbindungen der Organisation verstehen und erklären.

3. Zwei Beispiele aus dem Bereich des Windenergieausbaus

Beispiele für die Selbstbindung der Verwaltung und ihre gesellschaftlichen Konsequenzen liefert die Rechtsprechung zum Vogelschutz im Zuge des Windenergieausbaus. Hier geht es um große Summen und konträre Wertvorstellungen – Kläger finden sich also sehr häufig. Ich führe hier vergleichend in zwei sehr unterschiedliche Beispielfahrten gegen Genehmigungsbehörden ein, um erste Einsichten in die sozialen Konsequenzen der Rechtsfigur zu verdeutlichen: erstens in ein Verfahren aus Niedersachsen, in dem sich eine Behörde flexibel zeigt und letztlich erfolgreich beklagt wird; zweitens, und nachgelagert, in eines aus dem Saarland, in dem die Klage abgewiesen wird.

Im Beschluss des Oberverwaltungsgerichtes (im Folgenden OVG) Lüneburg vom 28.6.2019¹ geht es, wie so häufig im Zuge der Energiewende, um die Gewichtung von Artenschutz und dekarbonisierter Energieversorgung. Eine Behörde hatte den Bau von Windkraftanlagen genehmigt und zeigte sich dabei flexibel in Bezug auf die Notwendigkeit einer bestimmten Form der Raumnutzungsanalyse. Um die Angemessenheit dieser flexiblen Handhabung entbrannte nun ein Rechtsstreit, der durch die „Fachagentur Wind an Land“ wie folgt zusammengefasst wurde:

„Die Beteiligten streiten um die Vollziehbarkeit der Genehmigung von zehn Windenergieanlagen. Die Genehmigung hatte der Antragsgegner der Beigeladenen, einem Unternehmen der Windenergiebranche, Ende 2016 und Anfang 2017 erteilt und im Anschluss ihre sofortige Vollziehung angeordnet. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens führte der Antragsgegner, basierend auf dem ‚Leitfaden Umsetzung des Artenschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Niedersachsen‘ (Anlage 2 des niedersächsischen Windenergieerlasses), u.a. eine Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens durch. Im Rahmen der UVP-Vorprüfung verzichtete er jedoch auf die Durchführung einer Raumnutzungsanalyse hinsichtlich der Schlaggefährdung von Rohrweihen“ (FA Wind an Land 2019, 13).

In einer ersten Entscheidung wurde die Genehmigung zurückgenommen und auch der Einspruch der Genehmigungsbehörde vor dem OVG war erfolglos. Das OVG begründete dies mit der Selbstbindung der Verwaltung an einen Erlass einer vorgeordneten Behörde, die die Raumnutzungsanalyse vorsieht. Vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung sei diese verbindlich für alle nachgelagerten Behörden, auch wenn Ausnahmen und Abweichungen im Rahmen der „Selbstbindung der Verwaltung“ dezidiert vorgesehen seien. Die Abweichungen müssten jedoch sachlich begründet werden. Eine solche Begründung lag in diesem Fall vor, zumindest den nachträglich beigebrachten Argumenten der Behörde zufolge. Der Nutzen dieser Raumnutzungsanalyse sei im vorliegenden Fall nicht gegeben.

Das Interessante an diesem Fall ist, dass die Ausnahme, also das Absehen von einer Raumnutzungsanalyse von Seiten der Genehmigungsbehörde, hier als nicht sachlich begründet angesehen wurde, da kein wissenschaftlicher

1 Siehe www.dbovg.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc.id=MWEI90002246&st=ent&doctyp=juris-r&showdoccase=1¶mfromHL=true#focuspoint, zuletzt abgerufen am 20.04.23.

Konsens über die Notwendigkeit bzw. Irrelevanz der einer solchen Analyse besteht. Nur ein klar ersichtlicher Konsens hätte eine Abweichung ermöglicht. Die „Fachagentur Windenergie an Land“ stellt zudem einordnend fest:

„Die Rechtsnatur sog. ‚Leitfäden‘, ‚Erlasse‘, ‚Rundschreiben‘ und ‚Hinweise‘ zur Umsetzung des Artenschutzes im Rahmen von Windenergieprojekten beschäftigen immer wieder Behörden und Gerichte. Auch wenn sie mit Blick auf inhaltliche Fragen teilweise durchaus streitbar sind, geben sie sowohl für Projektierer und Behörden eine Orientierungshilfe im Rahmen komplexer Windenergievorhaben. Das OVG Lüneburg befasst sich vorliegend mit dem Umfang und den Grenzen behördlicher Selbstbindung durch den niedersächsischen Leitfaden zur Umsetzung des Artenschutzes und geht hierbei von dessen Bindungswirkung für nachgeordnete Verwaltungsbehörden aus“ (FA Wind an Land 2019, 14).

Die Verbindlichkeit bisheriger Rechtsauslegung, von Erlassen oder standardisierten Prozeduren soll also nicht nur die Gleichbehandlung, sondern auch die Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns sichern. Nichtsdestoweniger ist sie zugleich ein gängiger Gegenstand von Klagen, Beschwerden und Einsprüchen gegen Verwaltungshandeln. Wie dieses Beispiel verdeutlicht, argumentieren diejenigen, die von der Selbstbindung absehen wollen, für einen sachlich begründeten Tatbestand, der dies erfordert. *Prinzipiell ist die Abweichung von der Selbstbindung also möglich.* Hierzu bedarf es wiederum *außerrechtlicher Expertise*, in diesem Falle von Biologen und Ökologen. In der Tendenz ist also ein situationsadäquates Aufweichen der Selbstbindung rechtlich angedacht. Zur Legitimation ist aber zumeist ein klarer Konsens in wissenschaftlich-sachlichen Expertisen nötig.

Im zweiten Beispiel, der Entscheidung des Verwaltungsgerichtes (VG) des Saarlandes vom 15.12.2021, ging es um den Schutz des Rotmilans. Hier klagte eine Firma, die zahlreiche Windkraftanlagen projektiert, gegen eine Genehmigungsbehörde. Die Behörde untersagte den Betrieb von zwei errichteten und genehmigten Anlagen, zumindest zu bestimmten Zeiten, und die Firma klagte nun dagegen unter Berufung auf die Selbstbindung. Sie verwies darauf, dass dieses Untersagen der Nutzung in anderen Fällen von der Behörde anders gehandhabt wurde. Dem widersprach das Gericht und argumentierte wie folgt:

„Den Ausführungen der Klägerin zum Vorwurf, die Untersagungsverfügung stelle eine Verletzung des Grundsatzes der Selbstbindung der

Verwaltung dar, sei ebenfalls ausdrücklich zu widersprechen. Es bestehe insbesondere keine ungleiche Vollzugsbehandlung durch den Beklagten bei vergleichbaren Sachverhalten. [...] Ebenso verkenne die Klägerin, dass es sich nicht um einen vergleichbaren Sachverhalt handle. In dem betreffenden Genehmigungsbescheid seien [...] ‚nur‘ Abschalt-Vorgaben während landwirtschaftlichen Ereignissen und welche Tatsachen dieser Entscheidung zugrunde lägen, nämlich die erhebliche Entfernung von über 3 km des Windparks zur nächstgelegenen Rotmilan Fortpflanzungsstätte. Dementgegen befinde sich der nächstgelegene Rotmilan-Horst zur WEA 5 der Klägerin in einer Entfernung von 1,3 km.“ (<https://openjur.de/u/2391486.html>, zuletzt abgerufen am 25.9.2024)

Die Ablehnung der Klage zugunsten der Behörde wird vom Gericht damit begründet, dass es sich um andere Situationen und Sachverhalte handelt. Da die teilstillgelegten Anlagen dichter am Rotmilan-Horst liegen, würde auch eine andere Genehmigungspraxis der Verwaltung notwendig sein. Somit kann auch kein konsistentes Verwaltungshandeln eingeklagt werden.

Diese beiden unterschiedlich gelagerten Beispielentscheidungen verdeutlichen in Bezug auf die gesellschaftliche Bedeutsamkeit der Rechtsfigur der „Selbstbindung der Verwaltung“ dreierlei:

- (1) Die gerichtliche Beurteilung gelungener Selbstbindung orientiert Verwaltung an einem *Imperativ an ein konsistentes, erwartungssicheres und an vergangenen bzw. vorgelagerten Entscheidungen orientiertes Handeln*. Dieses Prinzip ist derart stark, dass getroffene Entscheidungen potenziell zurückgenommen werden müssen, wenn sie diesem Imperativ zuwiderlaufen. Zugleich können Verwaltung das Prinzip nutzen, um aktiv ihre Konsistenz darzustellen, indem sie Situationen als andersartig auslagern. Die Rechtsfigur der Selbstbindung hat also enorme Auswirkungen auf die Rechtsauslegung und Entscheidungspraxis und prägt als dezidiert „organisationales“ Element die Rechtspraxis und somit letztlich die gesellschaftlichen Konsequenzen von Recht und Gesetz entscheidend mit.
- (2) Es gibt Ausnahmen. Diese müssen vor allem wissenschaftlich begründet sein. D.h. *Situationsangemessenheit wird hier sachlich-materiell* verstanden und es bedarf eines starken Konsenses in der wissenschaftlichen Beurteilung um als situationsadäquate Abweichung zu gelten. Die organisationale und soziale Dimension gerät tendenziell nur verkürzt in den Blick, was durchaus Sinn ergibt, denn nicht alles, was in Or-

ganisationen passiert, kann in der Feststellung der Selbstbindung als Begründung herangezogen werden.

- (3) Die gerichtliche Beurteilung *erhellte nicht, was tatsächlich ursächlich für das Agieren der Genehmigungsbehörden in dieser Situation war*. Gerichte können und sollen dies selbstredend auch nicht. Wollen wir aber Verwaltungen verstehen und gehen wir davon aus, dass der Leitfaden der vorgelagerten Behörde zur Umsetzung des Artenschutzes nicht einfach in Vergessenheit geriet, so stellt sich die Frage, warum die Behörde im ersten Beispiel trotz des Klagerisikos so agierte, wie sie agierte. Das, was in Verwaltungsorganisationen also tatsächlich situativ entschieden wird, ist folglich nur bedingt geprägt durch die Rechtsfigur der Selbstbindung. Auch um ihre Wirkung adäquat zu verstehen, liegt es daher nahe, das Verhältnis der Rechtsfigur zu anderen Selbstbindungen zu analysieren. Hierfür ist es bedeutsam, nach den jeweils situativ dominanten Bindungen zu fragen. Freilich werden diese empirisch nicht durch die Entscheidung und seine Einordnung erhellt. Rekonstruktiv angelegte Einzelfallstudien zur internen Entscheidungspraxis in diesem und ähnlich gelagerten Fällen, könnten jedoch offenlegen, dass weitere Bindungen in den Verwaltungen dazu geführt haben, dass so und nicht anders entschieden wurde.

4. Ein praxistheoretisches Konzept kollektiver Selbstbindung

Soziologisch betrachtet fällt in Bezug auf die Rechtsfigur auf, dass die implizierten Vorstellungen in Bezug auf Konsistenz und formal-satzungsge-mäßer Gleichbehandlung in Organisationen auch zu den Fundamenten der Organisationstheorie gehören. Schon der Idealtypus der Bürokratie bei Weber (1972) stellte darauf ab. Im Neo-Institutionalismus gelten sie als institutionelle Voraussetzungen der Zuschreibung von Handlungsfähigkeit auf organisationale Akteure (Meyer und Jepperson 2000). Zugleich aber stellt eine Vielzahl organisationstheoretischer und -soziologischer sowie verwaltungswissenschaftlicher Ansätze diese Merkmale seit langem in Anbetracht empirischer Beobachtungen in Frage. Dies gilt für so unterschiedliche Perspektiven wie die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie, mikropolitische und systemtheoretische Ansätze oder Prozesstheorien des Organisierens (siehe die Abschnitte 3 und 4 der Einleitung) und die hier verwendete Praxistheorie nach Giddens. *Rechtsfigur und empirische Beobachtung scheinen also auseinanderzulaufen*.

In einer derartigen Situation halte ich es für sinnvoll, Selbstbindung soziologisch breiter zu konzipieren. Derart konzeptionell informierte Analysen können, ganz im Sinne der einer Wirklichkeitswissenschaft, die praktische Bedeutsamkeit, Relation und Ausprägung verschiedener organisationaler Selbstbindungen adäquat bestimmen. Das bedeutet auch, darauf hat schon James Coleman früh hingewiesen, die vielfältigen Inkonsistenzen in Bezug auf unser eigenes Tun als individuelle Akteure auch für Organisationen und ihr Selbst ernst zu nehmen. Organisationen sind nicht die „besseren“ Menschen im Sinne eines konsistenten sowie an transparenten Kriterien ausgerichteten Handelns (so etwa Geser 1990). Sie sind ebenso durch die Parallelität verschiedener Identitäten, Rollen und Handlungskontexte gekennzeichnet wie Menschen/Individuen. Ich stimme dabei Coleman zu, der einmal eine Analogie zwischen der Untersuchung von Menschen und Sozialsystemen zog, um diesen Punkt zu verdeutlichen:

„Just as psychologists would lose their problem if they assumed individuals to be internally well organized, sociologists lose their problem when they assume purposes and goal-directed action of societies as units“ (Coleman 1986a, 1312).

Auf Organisationen übertragen bedeutet dies: Die Annahme, dass es sich bei Verwaltungen um eine konsistente Handlungseinheit handelt, würde ein analytisches Problem der Organisationsforschung zum Verschwinden bringen, nämlich wie *trotz der multiplen Identitäten, Rollen und Kontexte* so etwas wie eine *praktische Handlungsfähigkeit von Organisationen* entstehen kann, wo sie blockiert wird und welche Rolle verschiedene Selbstbindungen dabei spielen.

Selbstbindung der Organisation gerät in einer derartigen Perspektive nicht mehr per se, vor dem Hintergrund von Konsistenz und formaler Satzung, in den Blick, wie sie die Rechtsfigur einfordert. Es geht zunächst abstrakter um ihre Bedeutsamkeit für kollektive Handlungsfähigkeit und praktische Verursachung. Das impliziert zumeist auch Spannungsverhältnisse, etwa jene zwischen Konsistenz und Inkonsistenz bzw. Formalität und Informalität. Organisationale Selbstbindung ist dann bedeutsam für kollektive Handlungsfähigkeit, wenn ein hoher Grad an Bindung zwischen Aktivitäten² über die Orientierung an einem derartigen Selbst der Organisation hergestellt wird. Zudem bedeutsam ist die Erzeugung einer organisationa-

2 Diesen konzipierten Luhmann (1984, 272ff.), Ortmann (2010) und Windeler (2001, 2014) als zentral für kollektive Handlungsfähigkeit.

len Rahmung und die Anerkennung von organisationaler Verursachung über das Prinzip der Selbstbindung. Ich folge hierbei einer praxistheoretischen Bestimmung von kollektivem Handeln als „ein Geflecht von in Zeit und Raum aktiv miteinander verbundenen Aktivitäten [...]“. Dieses Geflecht ist weiterhin durch eine bis zu einem gewissen Grad ähnliche Rahmung informiert und wird als Verursacher eines Effekts anerkannt.“ (Jungmann 2020, 50). Dieses Verbinden bedarf der Koordination, also der Abstimmung zwischen Aktivitäten verschiedener Handelnder in Zeit und Raum.

Ein praxistheoretisches Verständnis des Kollektivakteurs fußt dabei in einer spezifischen Kompetenz des Akteur-Seins, das sich in kollektiven und über kollektive Handlungen zeigt. Es geht im individuellen Akteur-Sein, wie Jürgen Ritsert (2001, 78) argumentiert, um die Fähigkeit „um sich und sein Tun zu wissen (Selbstbewusstsein) sowie sich selbst zu Handlungen bestimmen zu können“. Wir lernen ein Leben lang nicht nur um uns Selbst und unsere Eigengeschichtlichkeit zu wissen, uns selbst lesen und verstehen zu können, sondern dieses Selbst auch auszudrücken, es in, durch und mitunter auch gegen soziale Praktiken zur Geltung zu bringen (Taylor 1992, 33). Bedeutsam ist folglich ein Vermögen zum kompetenten Handeln. Dies gilt nicht nur für Individuen, sondern auch für Kollektivakteure, wie in unserem Falle etwa der Behörde, die die Windkraftanlagen genehmigt hat.

Kompetenz bedeutet mit Windeler (2014, 227) „sich passend kreativ in Handlungsfeldern zu bewegen, andere als eins zu eins vorgegebene Antworten auf soziale Umstände zu geben und Soziales gestaltend zu beeinflussen“. Das Intervenieren als kompetenter Kollektivakteur wird von den Beteiligten vor dem Hintergrund und entlang der Verkörperung und Transformation eines Kollektivselbst beobacht-, rationalisier- und motivierbar. Im Falle von Organisationen meint dies ein Verstehen des kollektiven Intervenierens vor dem Hintergrund einer greifbaren Simplifizierung der spezifischen Geschichte der Organisation. Über verdichtete, glaubwürdige und konsistente Narrative wird in Praxis und über soziale Praktiken eine Verkörperung der Organisation in actu möglich (Alkemeyer und Bröckling 2018, 26). Eine mögliche Form, die spezifische Geschichte der Organisation zum kompetenten Agieren heranzuziehen, ist das Einbringen vorangegangener Entscheidungen. Eine weitere Form ist das Positionieren der eigenen Behörde zu den im ersten Beispiel beschriebenen Leitlinien der vorgelagerten Behörde. Zugleich kann aber auch Anderes im und zum kompetenten Agieren herangezogen werden. Zu nennen sind hier die bereits erwähnten, aus der Verwaltungsforschung bekannten Faktoren, wie etwa ein bestimmtes Selbstverständnis von Verantwortlichen, Kollegenkreisen oder Abteilungen

in der Genehmigungsbehörde (generell Wender 1983), eine bestimmte Kultur in der Behörde, die etwa eine positive Werthaltung zum Windkraftausbaus beinhaltet (generell König et al. 2014; Mölders und Schuppan 2023), oder schlicht mikropolitische Durchsetzungskonstellationen, an die sich in situ erinnert wird, und die Erfahrung, was in dieser Behörde üblicherweise durchsetzbar ist und was nicht (generell Crozier 2010; Mayntz 1977; Mölders und Schuppan 2023). Auch bestimmte rational-politische Haltungen in der Behörde und/oder ihrer Repräsentanten zu Erneuerbaren Energien können herangezogen werden. Die Förderung des Windkraftausbaus ist in Niedersachsen zum Beispiel auch wirtschaftspolitisch von großer Bedeutung. Generell müssen sich all diese Dynamiken der Selbstbindung in der Verwaltungspraxis situativ gegen jene durchsetzen, die die Rechtsfigur der „Selbstbindung der Verwaltung“ nahelegt. Der Möglichkeitsraum ist dabei vielfältig. Einmal rekursiv verengte Entscheidungskorridore sind brüchiger, als es die Rechtsfigur vermuten lässt (Ortmann et al. 1990).

All diese Formen der Verkörperung schaffen potenziell Möglichkeiten zu passend-kreativen Abweichungen der Organisation in situ. Die empirische Frage ist dann, welche Form der Selbstbindung in einer bestimmten Situation die Entscheidung für die Bewilligung bzw. Abschaltung der Anlagen dominierte. Dies geht überdies in formalisierten Organisationen häufig mit der Institutionalisierung von sogenannten „Systemakteuren“ (Windeler 2014) einher. Organisationen benennen dann Repräsentanten, um in der Praxis derartige Verknüpfungen mit einem Selbst der Organisation stabil herstellen zu können. In Interaktion mit Vertretern anderer Organisationen können dann neue Argumentationen entstehen, die als passend zu den bestehenden organisationalen Bindungen und zugleich verbindlich in den und für die Organisation angesehen werden. Denn: Die Repräsentantin ist qua Stellung in der Lage in bestimmten Themenbereichen für die Organisation zu sprechen. Dies gilt, soweit ihre Position nicht in Frage gestellt wird, und erzeugt Potenziale zur Rechtsauslegung in Ermessenssituationen.

Vorgelagert würde es dann im ersten Beispiel darum gehen, zu klären, warum diese Behörde eigentlich so agierte, wie sie agierte. Zu rekonstruieren wäre, welche Praktiken der Verwaltung dazu führten, dass die vorgesehene Analyse von Auswirkungen auf die Rohrweihe ausblieb. In Bezug auf die Selbstbindung wäre dann zu erklären, wie in der Behörde ein stabiles Geflecht von Aktivitäten unterschiedlicher Verwaltungsfachleute entstand, die wahrscheinlich um die Standardprozedur wussten, eine gemeinsame Vorstellung von den Eigenheiten, Fähigkeiten und Vorlieben ihrer Behörde hatten, sodass sie allesamt annehmen konnten, dass die kreative Abwei-

chung vom Standard dem „Selbst“ ihrer Behörde entsprach. Die Fähigkeit zu situiert-abweichendem Handeln unter Rekurs auf ein simplifiziertes Bild über die Eigenheiten eines Kollektivs ist aus praxistheoretischer Perspektive kennzeichnend für kollektive Selbstbindung.

Mit Giddens (Giddens 1991) kann man zudem davon ausgehen, dass heutige Selbstbindungen vor allem über eine kontinuierliche Selbstentwicklung entstehen. Im gesellschaftlichen Imperativ der Selbstexpression geht es nicht nur um standardisierte Abläufe, sondern um ein kontinuierliches Basteln am Selbstbild. Dazu passend kann man sich Imperative einer flexiblen Verwaltung vorstellen (Männle und Witt 2023), für die etwa potenzielle Erwartungen in der Zukunft einen immer bedeutsameren Bezugspunkt für die Verwaltungsorganisation bilden (Åkerström et al. 2020). Diese umfassenderen Tendenzen verbinden sich mit der genuin organisationalen Selbstbindung, der geteilten Vorstellung über die Dispositionen der Behörde. Bei all diesen Imperativen muss man zudem betonen, dass gerade die formale Satzung heute ein bedeutsamer Bezugspunkt für rechtliche und soziale Selbstbindungen bleibt (Brunsson 2024; Brunsson et al. 2022), wie unser zweites Beispiel verdeutlicht. Hier ist die Verwaltung gerade bestrebt, sich auf die eigene Satzung zu beziehen und ihr konsistentes Handeln darzustellen.

5. Selbstbindungen der Verwaltung in pluralisierten Handlungskontexten

Kollektivhandeln wird nicht nur unter Rekurs auf einzelne Organisationen hergestellt, sondern ist vielmehr zumeist durch Konstellationen verschiedener Sozialsysteme gekennzeichnet. Dies gilt in besonderem Maße für Verwaltungen in den verteilten Handlungsfeldern heutiger Daseinsfürsorge (Hooghe und Marks 2003; Crouch 2005; Bode 2006; Streeck 2013; Bode et al. 2023b). Dieser Umstand erschwert die Zuordnung und das Ausflaggen von Prozessen als interne bzw. eine klare Regelung von Schnittstellen und Zuständigkeiten (so Apelt et al. 2022), die ja auch Grundannahmen der Rechtsfigur der Selbstbindung sind. Gerade in dieser Situation wird es wichtig, die spezifisch organisationale Dynamik im Zusammenspiel verschiedenartig koordinierter Selbstbindungen konzeptionell zu erfassen (5.1). Überdies wird es bedeutsam, die Rechtsfigur und andere organisationale Selbstbindungen in Verwaltungen als spezifischem Organisationstypus zu kennzeichnen (5.2).

5.1. Die Typik organisationaler Selbstbindung

Die Überlagerung verschiedener Ordnungs- bzw. Systemebenen in der praktischen Realisierung von Selbstbindungen macht ein analytisches Folgeproblem deutlich, nämlich die Frage, wann wir von einem organisationalen Selbst der Verwaltung sprechen können. Praxistheoretisch haben wir es stets mit verschiedenen Graden organisationaler Koordination zu tun. Zu klären ist, ob eine soziale Praktik durch eine *dominant organisational erzeugte Bindung zwischen Aktivitäten in Raum und Zeit* geprägt ist. Organisation tritt in der Praxis stets in Kombination mit anderen Systemen auf (Windeler 2001; Ortman 2010).

Derartige *Abgrenzungsfragen sind recht typisch für heutige Verwaltung*, die stets in Mehrebenendynamiken eingebettet ist. Bspw. kommt der Beleihung privatwirtschaftlicher Akteure in Deutschland seit den 1990er Jahren vermehrte Bedeutung zu. Immer weitere hoheitliche Aufgaben wurden auf Privatunternehmen ausgelagert. Ein anderes Moment ist die Delegation an Organisationen mit hohem Anteil an ehrenamtlichen Tätigkeiten (Bode 2006). In komplexen Kontexten überschneiden sich Organisationen beständig mit anderen Sozialsystemen, selbst dann, wenn sie um Sichtbarkeit oder Unsichtbarkeit kämpfen. Wo persönliche Erfahrungen, Organisations- und Netzwerkdynamik und große gesellschaftliche Logiken, wie etwa nationale Rechtsregime oder der globale Kapitalismus, zusammenwirken, ist es eine komplexe Herausforderung, eine Verwaltung als handelnde Instanz zu analysieren. Dennoch lässt sich organisationales Handeln nicht nur über formale Prozeduren, sondern über einen bestimmten Koordinationsmodus identifizieren.

Formalisiert-hierarchische Organisationen werden generell schnell als Urheber bestimmter Prozesse identifiziert und somit für handlungsfähig gehalten. Dies gilt vor allem, wenn sie als autonome Akteure angesehen werden und klare Sprecherpositionen ausbilden (Coleman 1986b; Bromley und Meyer 2015; Brunsson 2024; Brunsson et al. 2022). Rechtliche Selbstbindung, bspw. im Vertrags- oder Verwaltungsrecht, ist ein ganz klassisches Phänomen, um die Rekursivität in der Zuschreibung von Verantwortung/Verantwortlichkeit zu Organisationen sichtbar und nachvollziehbar zu machen. Einen einmal unterschriebenen Vertrag oder eine einmal getroffene Auslegung einer Vorschrift kann man in der nächsten Situation nicht einfach vergessen. Zumindest hätte dies rechtliche Konsequenzen. Aber Organisationen sind, wie der Organisationsforschung bereits seit Langem bekannt, *auch durch Informalität, organisationsspezifische Deutungs-*

muster und organisationales Vergessen, Narrative oder brauchbare Illegalität gekennzeichnet. Derartige Einsichten machen aber sodann einen anderen Referenzpunkt nötig, um die Vielfalt organisationaler Selbstbindungen, und so letztlich auch die Handlungsfähigkeit von Verwaltungen, zu erfassen. Die formale Satzung allein reicht hierfür nicht aus.

Um adäquat von kollektiver Handlung und Verursachung sprechen zu können, bedarf es nach Weber (Weber 1972, 5ff.) einer Abfolge von Ereignissen, die sinnhaft mit den Handlungen einer kollektiven Einheit und ihren Maximen verknüpft sind, und einer kausalen Zurechnung zu den praktischen Verfahrensweisen dieses Kollektivs. Nur wenn die Beteiligten einer Menge miteinander verbundener Aktivitäten ihr Tun bspw. an organisatorischen Prozeduren, Regeln oder Ressourcen ausrichten, kann der Organisation die Urheberschaft adäquat zugeschrieben werden. Um die Frage zu klären, woher wir wissen, dass die kollektive Ursache eines Prozesses etwa eine Organisation oder ein Staat ist, schlägt Weber vor, verschiedene Idealtypen von Kollektivbegriffen zu konstruieren. Bedeutsam ist zudem, dass die Beteiligten diese Kollektive so behandeln, als ob sie handlungsfähig wären (Weber 1972, 6f.).

Dieses Vorgehen ist bis heute prägend für verschiedene Theorietraditionen, so auch für die Praxistheorie nach Giddens (siehe Jungmann 2024). Idealtypen sind begriffliche Verallgemeinerungen und Abstraktionen, die aus der Beobachtung und analytischen Zuspitzung der tatsächlichen Praxis abgeleitet werden:

„Die Begriffsbildung der Soziologie entnimmt ihr *M a t e r i a l* [...] relevanten Realitäten des Handelns. Sie bildet ihre Begriffe und sucht nach ihren Regeln vor allem *a u c h* unter dem Gesichtspunkt: ob sie damit der historischen kausalen Zurechnung der kulturwichtigen Erscheinungen einen Dienst leisten kann“ (Weber 1972, 9, Sperrungen im Original).

Eine *adäquate Attribution kausal-wirksamer Triebkräfte steht also seit Weber im Zentrum einer soziologischen Analyse kollektiver Handlungsfähigkeit*. Sie ist nicht nur mit Motiven und kausal verknüpften Ereignissen (Sinn-/Kausaladäquanz), sondern auch mit einer Begriffsbildung verbunden. Wie Weber feststellte, ist dies nur in Form von reinen Idealtypen möglich (Weber 1972, 10). Diese sind mit einer Abstraktion und erhöhten begrifflichen Eindeutigkeit verbunden. Ein Typus muss nicht nur in Bezug auf die Kausal- oder Bedeutungsebene adäquat sein. Er soll zudem begrifflich klar von anderen Typen unterschieden werden. Um bspw. ein behörd-

lich-organisationales Handeln zu identifizieren, muss eine Organisation also konzeptionell scharf von anderen handlungsfähigen Kollektiven, bspw. einer Gruppe oder sozialen Bewegung, abgegrenzt werden.

Die vorgeschlagene Perspektive fokussiert, dieser Tradition folgend, die Koordination kollektiven Handelns und sucht nach *dominanten Orientierungen* an bestimmten Systemen. Hauptbezugspunkt bei der Entscheidung dieser Fragen ist dann, dass verursachende kollektive Interventionen in der Praxis im Wesentlichen auf der Koordination von Aktivitäten in Zeit und Raum beruhen. Diese Koordination wird unter Rekurs auf verschiedene, idealtypisch unterscheidbare Koordinationsmodi bewerkstelligt (siehe Giddens 1990, Windeler 2001, Ortmann 2010). Diese gilt es in der adäquaten Klärung von Fragen der Handlungsfähigkeit zu rekonstruieren und die Frage dominanter Orientierungen darauf zu beziehen.

Soziale Systeme setzen sich für Giddens aus sozialen Beziehungen und sozialen Interaktionen zusammen, die in der Zeit und im Raum koordiniert werden (Giddens 1990, 302). Nachdem er diese breite Systemdefinition vorstellt, unterscheidet er zwischen Gruppen, Netzwerken und sozialen Bewegungen als Systemtypen. Windeler (2001) verbindet dieses Systemkonzept bspw. mit der interdisziplinären Forschung zu „Governances“ als Typen der Koordination und Steuerung, um Koordinationsmodi zu unterscheiden. Ich werde mich hier auf Organisationen generell und Verwaltungen als Subtypus der Organisation konzentrieren (siehe Abb. 1 für die Unterscheidung verschiedener Koordinationsmodi im Rahmen der praxistheoretischen Diskussion).

Organisationen werden als spezifische soziale Systeme (re-)produziert, wenn Aktivitäten durch ein hohes Maß an reflexiver Koordination der Bedingungen der Systemreproduktion (Giddens 1990, 303) koordiniert werden. Die Praktiker:innen *reflektieren, ob die inhärenten Strukturen und Abläufe für bestimmte Kernaktivitäten angemessen und zweckmäßig erscheinen* (Ortmann et al. 2000). Aktivitäten werden dezidiert dafür abgestellt, einen organisationalen Ordnungsrahmen zu überwachen, zu kontrollieren oder zu verändern. Selbstbindung qua Organisation bedeutet dann, dass Prozeduren in hohem Maße reflexiv gesteuert werden. Strukturen und Zuständigkeiten sind oft formalisiert (Ortmann et al. 2000, 319) und formelle Vertreter der Organisation können mitunter situationsadäquat abweichend agieren.

Zugleich können Verfahren der institutionalisierten Reflexion zu dem Schluss kommen, dass eine Formalisierung nicht angebracht ist. Im Zentrum von Organisationen stehen also nicht die Formalisierung oder Hier-

archien selbst, sondern institutionalisierte Praktiken der reflexiven Regulierung von Aktivitäten, wie z.B. das Managen, Verwalten oder Planen (Windeler und Jungmann 2024). Mit Weber bedeutet Organisation die Existenz von Aktivitäten, die dezidiert und „kontinuierlich auf Durchführung und Erzwingung der Ordnungen gerichteten Handelns“ (Weber 1972, 154) selbst ausgereichtet sind. Diese Aktivitäten des Ordners erfolgen, mit Giddens, unter Reflexion auf die Auswirkungen für die eigenen Bedingungen unter denen eine Organisation sich (re-)produziert. So entsteht ein „Organisationsfokus“ (Windeler 2014) und eine Ausrichtung an selbstgesetzten Prämissen in explizierten Handlungsdomänen (siehe Jungmann 2019, 181).

System	Modus der Koordination von Interaktionen und Beziehungen
Organisation	... durch hochgradig reflexive Koordination der Bedingungen der Systemreproduktion; Aktivitäten des Planens, Verwaltens oder Managens zur Reflexion einer zweckmäßigen Strukturation (Ortmann/Sydow/Windeler 2000)
Netzwerk	... durch Bezugnahme auf ein dauerhaftes Beziehungsgeflecht (Windeler 2001)
Gruppe	... durch wiederholte Interaktionen einer stabilen Gruppe von Personen und ein verallgemeinertes Gefühl der Zugehörigkeit und des gemeinsamen „Schicksals“ zwischen ihnen (Fine/Hallett 2014; Neidhardt 1979; Jungmann 2019).
Feld	... über die gegenseitige Anerkennung von Relevanz für ein soziales „issue“ (Hoffman 1999; Windeler 2021; Windeler/Jungmann 2023)

Tabelle 1: Gegenüberstellung von Typen sozialer Systeme

Wie Tabelle 1 zeigt und ich hier nur andeuten möchte, unterscheidet sich der Modus der organisationalen Koordination von dem in Netzwerken, Gruppen und Feldern. Wenn wir organisationale Selbstbindung und Verursachung adäquat identifizieren wollen, müssen wir uns fragen, ob Koordinationspraktiken zwischen den Beteiligten, etwa in einem (rechtlich zu bewertenden) Entscheidungsprozess, vorwiegend vom Modus der reflexiven Koordination geleitet wurden. Wenn dies der Fall ist, können wir von einer organisationalen Selbstbindung sprechen. Es besteht *keine Notwendigkeit dafür formale Regeln oder Zuständigkeiten in Anschlag zu bringen*. Selbstredend wird Formalität, gerade in Verwaltungen, dennoch häufig eine entscheidende Rolle spielen, und sei es auch als Umgehungserfordernis.

Die Rechtsfigur der Selbstbindung hat somit, und das ist eine Konsequenz dieser praxistheoretischen Konzeption, nur insofern eine praktische Bedeutung, als sie eben diese organisationsbezogene Koordination von Aktivitäten in der Praxis tatsächlich orientiert. Dies geschieht bspw., indem sich Verwaltungspraktiker:innen an der Vermeidung möglicher Einsprüche

orientieren und sich fragen, wie in ähnlichen Situationen bereits entschieden wurde. Oder sie orientieren sich an Vorgaben vorgeordneter Behörden. Dies kann sowohl im Sinne eines voraussetzenden Gehorsams, einer Rechtfertigung des Nicht-Befassens mit den Details eines Falles oder aus Sorge um rechtliche Konsequenzen geschehen, also mit den unterschiedlichsten Motiven. Das Rechtsprinzip legt so ein bestimmtes Verhalten in Verwaltungsorganisationen nahe.

Dennoch: Die Orientierung am Rechtsprinzip muss im situierten Handeln stets erneut durchgesetzt werden, und zwar gegen andere Formen der organisationalen Selbstbindung und/oder in ihrem Zusammenspiel. Dabei wird das Rechtsprinzip durch eine Mangel akuter Praxis „hindurchgezwängt“ (siehe Pickering 1995) und so praktisch geformt und dies dominant unter Rekurs auf den organisationalen Koordinationsmodus des reflexiven Managens von Aktivitäten in Bezug auf eine zweckmäßige Strukturierung. Bspw. wurde sich im ersten Beispiel *de facto* nicht an das Rechtsprinzip gehalten. Man kann dies, wie erwähnt, als Folge mangelnder Aufmerksamkeit begreifen, der Erlass wurde von den Praktiker:innen schlichtweg vergessen. Dies ist ob der Aktualität des Erlasses jedoch eher unwahrscheinlich. Andererseits kann man sich an einem Selbstverständnis orientieren, welches beinhaltet, dass man Windkraftanlagen (aus genannten oder anderen Gründen) ermöglichen möchte und hierzu auch gewisse Risiken einzugehen bereit ist. Ist dies der Fall, so ist die mit der Rechtsfigur der Selbstbindung einhergehende Orientierung nicht in der Lage, sich gegen andere Selbstverständnisse in der Praxis zu behaupten.

5.2. Öffentliche Verwaltung als spezifischer Organisationstypus

Verwaltungen sind ein *spezifischer Organisationstypus* (Apelt und Männle 2023). Seine Typik herauszustellen ist bedeutsam um die vorherrschenden Selbstbindungen und die enge Bindung an das Rechtssystem (und auch die Politik) zu verstehen. Denn: Die Kernaktivitäten, auf die die reflexive Organisation von Verwaltungen ausgerichtet sind, unterscheiden sich von denen anderer Organisationen, etwa von Unternehmen oder gemeinnützigen Stiftungen. In diesem abschließenden Teil wird folglich geklärt, welche Kernaktivitäten und Praktiken den Organisationstypus Verwaltung aus praxistheoretischer Perspektive kennzeichnen und welche Konsequenzen dies für Selbstbindungen in Verwaltungen hat. Dabei sei darauf hingewiesen, dass es aus dieser Perspektive stets um Strukturmerkmale geht,

die keineswegs fixiert sind, sondern der beständigen Reproduktion durch kompetent Handelnde in Praxis bedürfen, um eine gewisse Stabilität in Raum und Zeit aufzuweisen (siehe Giddens 1984, 185–192 zum Konzept der Strukturmerkmale). Als Grundlage für derartige Klärungen wird zunächst auf Verwaltungen im Rahmen der giddensschen Staatstheorie eingegangen und sodann die dort erwähnten Spezifika auf die Selbstbindungen in Verwaltungen (Plural!) übertragen, um die Bedeutung der Rechtsfigur der „Selbstbindung der Verwaltung“ näher qualifizieren zu können.

5.2.1. Grundlage: Verwaltungen in einer praxistheoretischen Staatstheorie

Giddens hat in Bezug auf die Typik von Verwaltungen nur wenige, aber dennoch einige Vorüberlegungen anzubieten. Er knüpft v.a. seine Staatstheorie sehr eng an diesen Organisationstypus. Dennoch sollen die verwaltungsbezogenen Staatstheorien von Weber und Giddens im Folgenden als Bezugspunkt für die Erarbeitung der Typik von Verwaltungen herangezogen werden. Sie liefern, organisationstheoretisch interpretiert, eine stark ausgearbeitete Quelle für eine sozial- und gesellschaftstheoretisch eingebettete Konzeption von Verwaltungen.

Weber hatte die „Beherrschung [eines Gebietes, d. A.]“ (Weber 1972, 514) zum Zentrum seiner Staatsdefinition gemacht. Staaten sind als stabile Herrschaftsgebilde gekennzeichnet, die mittels eines „Verwaltungsstab[s]“ erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges“ (Weber 1972, 29; ähnlich Giddens 1987, 20) aufrechterhalten können. Giddens fokussiert seine Überlegungen überdies auf die Absicherung über eine Rechtsordnung und die Informationssammlung, vor allem aber das Verwaltungsmonopol über ein Territorium. Nationalstaaten sind über ihre Kapazitäten zur Herrschaftsausübung definiert als:

„a set of institutional forms of governance *maintaining an administrative monopoly over a territory with demarcated boundaries* (borders), its rule being sanctioned by law and direct control of the means of internal and external violence“ (Giddens 1987, 121; 1981, 190, Herv. d. A.).

Giddens definiert Nationalstaaten also zentral über ihr räumlich eingegrenztes *Verwaltungsmonopol*. Damit rücken Geflechte von Verwaltungsorganisationen in den Blick. Verwaltung meint die Informationssammlung über sowie die Kontrolle und Überwachung der Bevölkerung durch bzw. mittels einer Menge an professionalisiert-rationalisierten Verwaltungsorganisationen (Giddens 1987, 44f.). Die interne Befriedung über ein Gewalt-

monopol des Staates sowie diese raum-zeitlich ausgedehnte Informations-sammlung und Überwachung qua Verwaltung sind dabei kennzeichnend für die praktisch-stabile Reproduktion moderner Nationalstaaten. Dies steht im Gegensatz zu vorindustriellen bzw. absolutistischen Formen des Staatswesens. Moderne Nationalstaaten sind nicht ohne die kapitalistischen Verwertungs-, Urbanisierungs- und Industrialisierungsdynamiken zu verstehen (Giddens 1987, 5). Sein Argument ist dabei nicht, dass es vormalig keine Herrschaft qua Verwaltung gab. Vielmehr geht es ihm um neue Formen und Potenziale. Damit wird zugleich – und hierauf fokussiert der Text – der Organisationstypus Verwaltung näher bestimmt.

Systemelement	Organisation (generell)	Öffentliche Verwaltung (Subtyp)
Koordinationsmodus	- Hochgradig reflexive Koordination der Bedingungen der Systemreproduktion; - Abstellen eigener Aktivitäten zur Durchführung, Erzwingung und Abänderung eines Ordnungsrahmens	- Hochgradig reflexive Koordination der Bedingungen der Reproduktion einer Behörde im Zusammenspiel relevanter staatlicher und nicht-staatlicher Akteure; - Abstellen hochgradig professionalisierter Aktivitäten zur Durchführung, Erzwingung und Abänderung eines behördlichen Ordnungsrahmens, der sich nicht auf formale Ordnungselemente beschränkt
Kernaktivitäten, Interaktionen und Beziehungen	- Aktivitäten des Planens, Verwaltens oder Managens zur Reflexion einer zweckmäßigen Strukturierung im Organisationsfokus; - Ausgerichtet an selbstgesetzten Prämissen und in explizierten Handlungsdomänen	- Aktivitäten des Planens, Verwaltens oder Managens zur Reflexion einer zweckmäßigen Strukturierung zur Vorbereitung, Planung und Durchsetzung staatlicher Politik bzw. öffentlicher Aufgaben mittels kontinuierlicher Informationssammlung über die eigene Bevölkerung, unter potenzieller Verwendung des Gewaltmonopols und unter Einhaltung des Rechtsrahmens - Ausgerichtet an selbstgesetzten Prämissen, auf die die Behörde mitunter gerichtlich verpflichtet werden kann, und in zumeist rechtlich definierten Bereichen öffentlicher Aufgaben, die nicht nur durch eigenes Tun bearbeitet werden

Tabelle 2: Gegenüberstellung Organisation und Verwaltung als Typen sozialer Systeme

Verwaltungsorganisationen bearbeiten, folgt man Giddens soziologischer Staatstheorie, spezifische Kernaktivitäten (siehe Tab. 2). *Verwaltungsorganisationen* werden verstanden als eine auf das Regieren (auf verschiedenen Ebenen) bezogene, öffentliche Verwaltung (i.S. von Weber 1972, 389). Verwaltung zielt auf eine um Zweckmäßigkeit bemühte Reflexion ihrer Strukturierung in Bezug auf die „Vorbereitung, Planung und Durchsetzung

staatlicher Politik“ (Apelt und Männle 2023, 153) bzw. die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Seibel 2016, 15) mittels kontinuierlicher Informationssammlung über die eigene Bevölkerung. Hierzu können sie potenziell ein Gewaltmonopol sowie Zwangsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Zugleich muss dabei ein Rechtsrahmen eingehalten werden, der legitimierend und gewaltmildernd wirkt. Dieser Rahmen steckt die Kompetenzen des Staates und seiner Verwaltung ab. Er bindet Verwaltungen zugleich besonders stark an transparente Regeln und das Recht.

5.2.2. Selbstbindungen und Verwaltungsorganisation

Diese Bestimmung rückt das Regieren in das Zentrum eines praxistheoretischen Verwaltungsverständnisses. Das bei Giddens nur angedeutete Verständnis des Regierens bedarf der Erläuterung. Die in der Verwaltungswissenschaft mitunter verwendete Abgrenzung zwischen einer eng als Gesetzgebung verstandenen Regierung und dem Verwaltungshandeln als Um- und Durchsetzen (siehe unter Rekurs auf Otto Mayer bspw. Seibel 2016, 15) ist empirisch-analytisch schwer durchhaltbar. Das aktive Mitgestalten der Verwaltung und die wechselseitige Durchdringung ist vielfältig. Weber unterscheidet das Regieren analytisch fruchtbarer von der Rechtsschöpfung und der Rechtsfindung und bestimmt Regieren über eine „legitime Kompetenz“. Diese Kompetenz beruht „auf der Ermächtigung durch die „Verfassungs“-Normen der Staatsanstalt“ (Weber 1972, 389). Diese Kompetenz ist überdies qua fachlich-professioneller Qualifikation für ein Amt legitimiert. Legale Zuständigkeit und Rechtsbindung qua Verfassung und Fachlichkeit unterstützen sich in ihrer Legitimierung dabei gegenseitig.

Das bedeutet in Verwaltungen werden *hochgradig professionalisierte Aktivitäten* des reflexiven Managements dezidiert darauf abgestellt (und Zuständigkeiten geschaffen), staatliche Politik rechtskonform und erwartungssicher, potenziell auch über Zwang, in einem begrenzten Territorium und qua Informationssammlung über die Bevölkerung in einer für zweckmäßig gehaltenen Form zu koordinieren. Professionalisierung ist kennzeichnend für öffentliche Verwaltung. Ein geschultes Fachbeamtentum ist, im Sinne Webers, nicht nur mit einem Wissen, sondern auch mit einer Verantwortungsethik (bezogen auf diese öffentlichen Aufgaben) ausgestattet. Gerade diese Ethik ermöglicht es, dass in staatlichen Bürokratien auch von den Statuten abweichend, aber im Sinne angemessener Aufgabenerledigung agiert wird (so unter Rekurs auf Weber etwa du Gay 2009, empirisch aktuell

Grauert, Besio und Meyer 2023). Diese Tätigkeiten finden dabei heute häufig jenseits der Amtsmauern in vielschichtigen Geflechten beliehener, ausgelagerter Trägerorganisationen statt. Mitunter widersprechen sich dabei Verantwortungsethiken und Wissen der unterschiedlichen Beteiligten, was sowohl Triebkraft als auch blockierendes Element von Wandlungsprozessen in Verwaltungen darstellt.

Dabei definiert eine Vielzahl an Gesetzen nicht nur den Geltungsbereich verwaltungsbezogener Aktivitäten, sondern legitimiert diese dadurch, dass die Regeln von den Bürgern im Prinzip und über den Umweg repräsentativer Verfahren eingesetzt und ggf. geändert werden können. Das Rechtsprinzip der Selbstbindung schafft etwa, wie das zweite Beispiel verdeutlicht, Möglichkeiten für die Verwaltung, sich gegen Klagen und Einsprüche zu wehren, hier über eine Darstellung der Andersartigkeit der Entscheidungssituation. Gerade dies legitimiert ihre Stellung im modernen Staatswesen. Dies gilt unverändert. Die *moderne Behörde* mit all ihren Merkmalen, wie bspw. dem regelgebundenen Betrieb oder der aktenmäßigen Bearbeitung in den Räumen des Amtes (Weber 1972, 125), stellt sich heute aber auch anders dar. Sie wird über das bereits diskutierte Agieren in Geflechten heterogener Akteure in neue Spannungsverhältnisse gesetzt, so wie andere Organisationen auch (Windeler 2015).

Die Sicherstellung eines regelgebundenen Betriebs ist in heutigen *Behörden* damit verbunden, dass seine Einhaltung durch externe, beliehene oder ehrenamtliche Akteure kontrolliert wird. Die klare Zuständigkeit wird vertraglich mitunter diesen Externen übertragen und somit erneut im Sinne dieser Organisationen interpretiert. Dies ist überdies verbunden mit allen Fallstricken vertraglicher Definitionen und mit potenziellen Kontrollverlusten, in jedem Falle mit einer Entstehung neuer Kontrollerfordernisse in Bezug auf diese Externen (Bode et al. 2023b). Auch Fachschulungen und mit diesen einhergehende Handlungsorientierungen pluralisieren sich. Die Trennung des Stabes von den Mitteln und der Mitteleinsatz im Sinne der Aufgabe stehen vermehrt nicht mehr unter unmittelbarem Einfluss von Staatsbediensteten, sondern werden vermehrt durch Angestellte in Trägerunternehmen geleistet. Die schriftlich fixierte Dokumentation und Aktenmäßigkeit erstreckt sich sodann über die Räumlichkeiten des Amtes hinaus auf ein Geflecht von Handlungsorten und wird dort je spezifisch übersetzt. Für die Legitimierung von Leitungspositionen werden dabei neue Kriterien angelegt, nicht zuletzt etwa etablierte Beziehungen zur Kernverwaltung selbst.

Auch Staat und Regierung qua Verwaltung stehen in einem rekursiven Bedingungs-zusammenhang. Beide können nicht ohne die Legitimierungsfunktion formaler Verfahren und ihrer transparenten Nachvollziehbarkeit stabil reproduziert werden. Verwaltung ist zuvorderst legale Herrschaft (Weber 1972, 125). Die hier analysierte Rechtsfigur ist ein Element und Ausdruck dieses rekursiven Zusammenhangs, wie bereits verdeutlicht. Dennoch ändert sich ihr legaler Charakter heute zunehmend, da sie in verteilten, themenbezogenen Feldern und im Rahmen von etablierten Produktionsnetzwerken ihre Aufgaben erfüllen und auch Formalisierung selbst beständig hinterfragt und begründet werden muss (Windeler 2015, Bode et al. 2023b).

Überall dort, wo dieses rekursive Zusammenspiel praktiziert wird, werden zudem auch Dynamiken in Gang gesetzt, die sich der Formalisierung entziehen (Crozier 2010). Ohne derartige Dynamiken lassen sich bspw. auch die Entscheidungen im ersten Beispiel nicht verstehen, von einer Analyse zu den Rohrweihen abzusehen. Eine Unkenntnis der formellen Vorgaben ist unwahrscheinlich. Bedeutsamer erscheint, dass sich andere Formen der behördlichen Selbstbindung gegen die formal fixierte durchsetzen konnten. Was konkret bedeutsam war, geht dabei nur in Ansätzen aus der Begründung hervor. Es kann ja formal nur für die sachliche Begründung der Ausnahme plädiert werden. Dabei wären bspw. neben organisationaler Koordination auch die Fähigkeit zur Selbstbindung von Gruppen in der Organisation alternative Optionen, um zu erklären, wie es zu einer derartigen Entscheidung kam.

Auch die Anforderung an heutige Verwaltung, flexibel zu agieren (Seibel 2016, Männle und Witt 2023), und die reflexive Beobachtung der Konsequenzen eigener Formalisierungsanforderungen (Grauert et al. 2023, Bode et al. 2023b) kann eine alternative Selbstbindung entstehen lassen, die die Genehmigungsbehörde das Klagerisiko eingehen ließ. So kann sich bspw. ein Unternehmensvertreter auf die Bedeutung der Genehmigungsentscheidung für den Windkraftausbau vor Ort oder letztlich auf Standortvorteile der Region durch die Ansiedlung von energieintensiven Industrien berufen. Die reflexive Beobachtung, dass flexibles Abweichen durchaus wünschenswerte Konsequenzen für das gesamte lokale Feld, auch über Steuereinnahmen, haben könnte, prägte ggf. eine Selbstbindung der Behörde als flexibel-ermöglichende Instanz. Auch die Verantwortungsethik der handelnden Beamtinnen bildet hierfür ein mögliches Einfallstor, denn die Aufgabe der Regulierung des Windkraftausbaus angemessen nachzukommen, kann bedeuten, sich flexibel zu zeigen.

Die um Zweckmäßigkeit bemühte Reflexion der eigenen Strukturation ist auch durch eine Bindung an verschiedene Rechtsprinzipien gekennzeichnet. Ihr Organisationsfokus umfasst zugleich die Informationssammlung über die Bevölkerung, die politische Durchsetzung bzw. Gestaltung und die Erbringung öffentlicher Aufgaben. Gerade dieser institutionalisierte, reflexive und plural ausgerichtete Koordinationsmodus orientiert Kernaktivitäten spezifisch. Er orientiert Verwaltung auch jenseits der Rechtsbindung. Will man verstehen, warum sich faktisch, etwa in der Genehmigungsbehörde unseres ersten Beispiels, auch gegen eine Orientierung an der rechtlich verankerten Selbstbindung entschieden wird, so muss man diese pluralen Orientierungen einbeziehen. Die dargelegte Spezifik der praktischen Koordination öffentlicher Verwaltungen verweist auf die Rechtsbindung als auch auf ihre Einbettung in interorganisationale Netzwerke und Felder. Sie ermöglicht etwa, auf mikropolitische Dynamiken vor Ort zu schauen, die Selbstbindungen in Verwaltungen jenseits der Rechtsfigur ermöglichen. Ein adäquates Verständnis der in Verwaltungen praktisch wirksamen Selbstbindungen setzt also bei der Fähigkeit zur Mobilisierung und Koordinierung situierter Aktivitäten an.

6. Diskussion und Fazit

Organisations- und Verwaltungsforschung beginnen gerade erst, die Rechtsfigur der Selbstbindung der Verwaltung in ihrer gesellschaftlichen und organisationalen Bedeutung in den Blick zu nehmen (Banafsche und Klenk 2021). Es lohnt sich, dieses Thema zu vertiefen. Die enge Verbindung von Verwaltung und Recht und das Spannungsverhältnis von Elastizität und Unbeweglichkeit im Verwaltungshandeln lässt sich besser verstehen, wenn man diese Rechtsfigur ernst nimmt. Um ihre sozialen Konsequenzen zu analysieren, muss sie vor dem Hintergrund weiterer Selbstbindungen thematisiert werden. Eine derartige Betrachtungsweise führt zu folgenden Einsichten:

- (1) Bekannt ist: Rechtliche Selbstbindungen von Verwaltungen *machen diese Organisationen deutlich weniger sprunghaft*, aber auch weniger flexibel als andere Organisationstypen, etwa Unternehmungen oder zivilgesellschaftliche Organisationen. Zugleich werden sie in vielen Fällen so auch berechenbar. Dies liegt daran, dass selbst in Situationen, in denen das Recht den Behörden Ermessensspielräume eröffnet (Seibel 2016, 182), die Verwaltung auf konsistentes Entscheiden in Bezug

auf vorherige Entscheidungen derselben Organisation verpflichtet wird (Schmidt 1969, Banafsche und Klenk 2021). Dies bietet aber auch Verlässlichkeit auf Seiten der Verwaltung selbst. Sie kann sich auf dieses Prinzip berufen, um Klagen erfolgreich zu begegnen, etwa indem sie die Andersartigkeit von Entscheidungssituationen darstellt, wie das zweite Beispiel verdeutlicht.

- (2) Gesellschaftsanalytisch bemerkenswert ist: Die Rechtsfigur beinhaltet *auch ein Moment des situativen Abweichens* von Selbstbindungen. Sie ist so gestaltet, dass die Notwendigkeit eines flexiblen, situationsangemessenen Abweichens anerkannt wird. Diese Situationsangemessenheit wird jedoch sachlich bestimmt, zumeist in Bezug auf einhellige wissenschaftliche Expertise. Man kann dies als ein weiteres, verwaltungsbezogenes Moment der Epistemisierung von Politik betrachten, mit all den für Demokratien heute konstatierten Konsequenzen (Moser 2020; Bogner 2021). Die organisationale und soziale Dimension gerät in diesen Debatten bislang nicht in den Blick. Um auf unser erstes Beispiel der Genehmigungsbehörde zurückzukommen: Was wird der erfolgreiche Widerspruch gegen die Genehmigung der Windkraftanlagen für die zukünftige Handhabung derartiger Fragen bedeuten? Zu vermuten ist, dass einige Elemente der situationsangemessenen Flexibilisierung, etwa professionelle Standards, interaktive Dynamiken, bedeutsames Vergessen vorheriger Entscheidungen in Organisationen oder die „ethics of office“ (du Gay 2009) in der betroffenen Behörde dauerhaft beschädigt sein dürften. Wer wird dort nach den geschilderten Ereignissen noch zukünftig derartig flexibel-abweichend agieren, wie es bei der Ausgangsentscheidung für den Anlagenbau der Fall war? Diese flexiblen Elemente sind für staatliche Handlungsfähigkeit jedoch von einiger Bedeutung, gerade auch in den Krisen der Gegenwart (Schimank 2019; Bode et al. 2023a). Zugleich müssen Entscheidungskriterien öffentlicher Verwaltung nachvollziehbar bleiben. Praktisch bedeutsam ist also das Ausbalancieren des Abschirmens elastischer Prozeduren und des Legitimierens über Transparenz und Rechtmäßigkeit.
- (3) Um dieses Ausbalancieren analytisch erfassen zu können, scheint es mir überdies bedeutsam zu einer symmetrischen Perspektive auf Behörden zu gelangen. Das bedeutet, *dass man elastischere Formen der Selbstbindung in ihrer Bedeutung für die behördliche Handlungsfähigkeit ebenso thematisiert, wie die Bedeutsamkeit der praktisch zumeist stabilisierend wirkenden Rechtsfigur*. Das faktische Agieren in Verwal-

tungen wird keineswegs festgelegt durch einen vorausseilenden Gehorsam in Bezug auf die Rechtsfigur, wie nicht zuletzt unser erstes Beispiel verdeutlicht. Wir wissen in der Organisationsforschung schon seit langem, dass Bürokratien keine rigiden Blöcke sind, sondern *auch* überaus flexible Räume des Agierens und Zentren gesellschaftlicher Problemlösung (Gouldner 1954; Blau 1969; Grauert et al. 2023). Empirisch zukünftig näher zu bestimmen sind jedoch die Beziehungen zwischen flexiblen und stabilisierenden Elementen.

- (4) Hierfür halte ich ein generalisiertes Verständnis der praktischen Selbstbindungen in öffentlichen Verwaltungen für analytisch fruchtbar. *Bezugspunkt dieses Konzeptes sind diejenigen Koordinationsprozesse, die eine situationsadäquate Handlungsfähigkeit der Behörden ermöglichen bzw. behindern.* Situativ angemessenes Verwaltungshandeln wäre so dann nicht nur in Bezug auf die rechtliche Gleichbehandlung oder materiell-sachliche Ausnahmen zu bewerten, sondern ist komplementär auch organisational und sozial verfasst. Ein generalisiertes Verständnis der Vielfalt organisationaler Selbstbindungen umfasst etwa die Betrachtung von Konsequenzen für informelle Gruppen in der Behörde und die für relevante externe Akteure, die die Bearbeitung öffentlicher Aufgaben in Netzwerken oder die Aushandlung gesellschaftlicher Themen in Feldern mitprägen. Die rechtliche Selbstbindung realisiert sich nur im Zusammenspiel anderer Dispositionen der Behörde oder mitunter über die Durchsetzung gegen sie.
- (5) Um dieses Zusammenspiel adäquat erfassen zu können, ist überdies eine gesellschaftstheoretisch eingebettete Konzipierung *heutiger Verwaltung* unabdingbar. Diese betrachtet Verwaltung nicht nur in ihrer rechtlichen Stellung im demokratischen Verfassungsstaat, sondern vielmehr *in ihrer alltäglichen Positionierung in einer radikalisierten Moderne mit vielfältigen Anforderungen und Geflechten relevanter Akteure.* Hierzu habe ich in diesem Text einen ersten Vorschlag unter Rekurs auf die Praxistheorie nach Giddens vorgelegt. In heutigen Verwaltungen werden Aktivitäten hochgradig reflexiv unter Rekurs auf ein Wissen um die Bedingungen der Reproduktion der Behörde im Zusammenspiel mit relevanten Akteuren miteinander abgestimmt. Kennzeichnend sind professionalisierte Aktivitäten und Verantwortlichkeiten zur Durchführung, Erzwingung und Abänderung eines behördlichen Ordnungsrahmens. Hierzu werden Aktivitäten des Planens, Verwaltens oder Managens zur Reflexion einer als zweckmäßig angesehenen Strukturierung der Vorbereitung, Planung und Durchsetzung

staatlicher Politik bzw. öffentlicher Aufgaben abgestellt. Dies geschieht mittels kontinuierlicher Informationssammlung über die eigene Bevölkerung, unter potenziellem Einsatz des Gewaltmonopols und unter Einhaltung des Rechtsrahmens. Diese Prozesse kennzeichnen Verwaltungen in heutigen Nationalstaaten als spezifischen Organisationstypus. Das gilt zumindest temporär, solange diese Spezifik von kompetenten Handelnden praktisch reproduziert wird. Diese Kennzeichnung ermöglicht es, die Bedeutung der Rechtsfigur im Zusammenspiel anderer Selbstbindungen in Bezug auf das Handlungsvermögen heutiger Verwaltungen genauer zu verstehen. Nicht nur die Rechtsbindung, sondern auch die politische Gestaltung und Erbringung öffentlicher Aufgaben gehören zum Kern dieser Organisationen. Somit sind sie stets bestrebt, mehr als nur die Rechtsbindung im Blick zu behalten, und müssen dies auch tun, um sich zu legitimieren. Die elastische Verwaltung ist in diesem Sinne kein neuer oder überraschender Befund, sondern ein Wesensmerkmal dieses Organisationstypus in der radikalisierten Moderne. Sie kann aber erst adäquat verstanden werden, wenn die Rechtsbindungen in Verwaltungen in ihrer praktischen Einbettung und so in Relation zu weiteren organisationalen Selbstbindungen betrachtet wird.

Selbstredend sind all dies nicht mehr als erste, konzeptionelle Überlegungen. Die skizzierte Perspektive verweist auf ein Forschungsprogramm, das *die Konsequenzen der Rechtsfigur der Selbstbindung für das Spannungsverhältnis aus stabilen und elastischen Momenten und für adäquates Verwaltungshandeln* systematisch-vergleichend empirisch in den Blick nimmt. Es lohnt sich, Behörden und den in ihnen zur Geltung gebrachten Rechtsprinzipien Aufmerksamkeit zu schenken und sie besser zu verstehen, dies verdeutlichen heutige Krisen immer wieder. Behörden sind zentrale Orte der Aushandlung und Regulierung heutiger Vergesellschaftung.

Literatur

- Åkerström Andersen, Niels and Paul Stenner. 2020. Social Immune Mechanisms. *Theory, Culture & Society* 37: 79–103.
- Alkemeyer, Thomas und Ulrich Bröckling. 2018. Jenseits des Individuums – Zur Subjektivierung kollektiver Subjekte. In *Jenseits der Person*, Hrsg. Thomas Alkemeyer, Ulrich Bröckling und Tobias Peter, 17–33. Bielefeld: transcript,.

- Apelt, Maja, Henrik Dosdall und Judith Muster. 2022. Zur Rolle von Recht und formalen Erwartungsstrukturen im Polizeiskandal W-Stadt oder wie eine Behörde im Umgang mit sexueller Belästigung versagt. In *Sexualität und Macht der Polizei*, Hrsg. Christian Barthel und Claudia Puglisi, 275–287. Wiesbaden: SpringerVS.
- Apelt, Maja und Philipp Männle. 2023. Organisation(en) der öffentlichen Verwaltung. In *Handbuch Organisationstypen*, Hrsg. Maja Apelt und Veronika Tacke, 153–178. Wiesbaden: SpringerVS.
- Baer, Susanne. 2016. Recht als Praxis. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 36: 213–232.
- Banafsche, Minou und Tanja Klenk. 2021. Die Verwaltungspraxis in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 40: 151–178.
- Blau, Peter. 1969. *The dynamics of bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bode, Ingo. 2006. Disorganized welfare mixes. *Journal of European Social Policy* 16(4): 346–359.
- Bode, Ingo, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde. 2023a. Staat, Governance und Organisation im Krisenmodus. In *Leviathan Sonderband 41: Staatliche Organisationen und Krisenmanagement*, Hrsg. Ingo Bode, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde, 9–32. Baden Baden: Nomos.
- Bode, Ingo, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde. 2023b. Mechanismen des Krisenmanagements in staatlichen Organisationsfeldern. In *Leviathan Sonderband 41: Staatliche Organisationen und Krisenmanagement*, Hrsg. Ingo Bode, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde, 280–299. Baden Baden: Nomos.
- Bogner, Alexander. 2021. *Die Epistemisierung des Politischen*. Ditzingen: Reclam.
- Bogumil, Jörg, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, André Kastilan, Franziska Oehlert und Marie Catherine Reusch. 2023. *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich*. Baden Baden: Nomos.
- Bromley, Patricia and John W. Meyer. 2015. *Hyper-Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. 2024. Organization Studies and the Legal Person. *Journal of Organizational Sociology* 2(2): 113–136.
- Brunsson, Nils, Ingrid Gustafsson Nordin and Kristina Tamm Hallström. 2022. ‘Un-responsible’ organization. *Organization Theory* 3.
- Coleman, James S. 1986a. Social theory, social research, and a theory of action. *American Journal of Sociology* 91: 1309–1335.
- Coleman, James S. 1986b: *Die asymmetrische Gesellschaft*. Weinheim: Beltz.
- Crouch, Colin. 2005. *Capitalist Diversity and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Crozier, Michel. 2010. *The bureaucratic phenomenon*. London: Routledge.
- Dosdall, Henrik and Teresa Löckmann. 2023. Exploring Terrorism Prevention. *Journal of Organizational Sociology* 1: 47–72.
- Du Gay, Paul. 2009. Max Weber and the Ethics of Office. In *The Oxford handbook of sociology and organization studies*, Ed. Paul Adler, 146–173. Oxford: Oxford University Press.

- Edelman, Lauren B. 2007. Overlapping Fields and Constructed Legalities. In *Private Equity, Corporate Governance And The Dynamics Of Capital Market Regulation*, Ed. Justin O'Brien, 55–90. London: Imperial College Press.
- Ewick, Patricia and Susan S. Silbey. 1998. *The common place of law*. Chicago: University of Chicago Press.
- FA Wind an Land. 2020. Rundbrief Windenergie und Recht 3/2019, 1–25, verfügbar unter: https://www.fachagentur-windenergie.de%2Ffileadmin%2Ffiles%2FREchtsprechung%2FRundbrief%2FFA_Wind_Rundbrief_Windenergie_und_Recht_3.2019.pdf&usg=AOvVaw35w4jFOBfzgAv5ld6NtQ2&opi=89978449 (zuletzt abgerufen am 27.02.24).
- Fine, Gary A. and Tim Hallett. 2014. Group cultures and the everyday life of organizations. *Organization Studies* 35: 1773–1792.
- Geser, Hans. 1990. Organisationen als soziale Akteure. *Zeitschrift für Soziologie* 19: 401–417.
- Giddens, Anthony. 1981. *Power, Property and the State*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony. 1987. *The Nation-State and Violence*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony. 1990. Structuration theory and sociological analysis. In *Anthony Giddens*, Eds. Jon Clark, Celia Modgil and Sohan Modgil, 297–315. London: Falmer.
- Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and self-identity*. Cambridge: Polity Press.
- Golia, Angelo and Gunther Teubner. 2021. Networked statehood. *Transnational Legal Theory* 12: 7–43.
- Gouldner, Alvin W. 1954. *Patterns of industrial bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Grauert, Hanna, Cristina Besio and Uli Meyer. 2023. Gesundheitsämter als Bürokratie in der Krise. In *Staatliche Organisationen und Krisenmanagement*, Hrsg. Ingo Bode, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde, 207–234. Baden Baden: Nomos.
- Jungmann, Robert. 2019. *Die Praxis kollektiven Handelns*. Wiesbaden: Springer VS.
- Jungmann, Robert. 2020. Kollektives Handeln und die neuen Kollektive. *Zeitschrift für Soziologie* 49: 49–65.
- Jungmann, R. 2024. Assessing Organizations as Responsible Entities Adequately. *Human Studies* (online first).
- Hoffman, Andrew J. 1999. Institutional evolution and change. *Academy of Management Journal* 42: 351–371.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks. 2003. Unraveling the central state, but how? *American Political Science Review* 97: 233–243.
- König, Klaus, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow. 2014. *Grundmuster der Verwaltungskultur*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine and Jochen Franzke. 2022. Multi-level responses to COVID-19. *Local Government Studies* 48: 312–334. doi: 10.1080/03003930.2021.1904398.
- Luhmann, Niklas. 1969. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 1984. *Soziale Systeme*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Luhmann, Niklas. 1993. *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate. 1977. Struktur und Leistung von Beratungsgremien. *Soziale Welt* 28: 1–15.
- Männle, Philipp und Lea Witt. 2023. Auf dem Weg zur innovativen Verwaltung? In *Soziale Innovationen in und von Organisationen*. Hrsg. Andreas Schröer, Birgit Blätzel-Mink, Antonius Schröder und Katrin Späte, 293–308. Wiesbaden: Springer.
- Meyer, John W. and Ronald L. Jepperson. 2000. The 'actors' of modern society. *Sociological Theory* 18: 100–120.
- Mölders, Marc und Tino Schuppan. 2023. Vom Nutzen der Kultur. *VM Verwaltung & Management* 29(2): 73–80.
- Moser, Evelyn. 2020. Rückzug des Politischen? *APuZ – Corona-Krise* 70: 35–37.
- Neidhardt, Friedhelm. 1979. Das innere System sozialer Gruppen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 31: 639–660.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. London: Routledge.
- Ortmann, Günther, Arnold Windeler, Albrecht Becker und Hans-Joachim Schulz. 1990. *Computer und Macht in Organisationen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ortmann, Günther. 2010. *Organisation und Moral*. Weilerswist: Velbrück.
- Ortmann, Günther, Jörg Sydow, Arnold Windeler. 2000. Organisation als reflexive Strukturierung. In *Theorien der Organisation*, Hrsg. Günther Ortmann, Jörg Sydow und Klaus Türk, 315–354. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pickering, Andrew. 1995. *The mangle of practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Reckwitz, Andreas und Hartmut Rosa. 2021. *Spätmoderne in der Krise*. Berlin: Suhrkamp.
- Rehbinder, Manfred. 1977. *Rechtssoziologie*. Berlin: de Gruyter.
- Ritsert, Jürgen. 2001. *Soziologie des Individuums*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schimank, Uwe. 2019. Politische Gesellschaftsgestaltung heute. *dms* 12: 251–265.
- Schmidt, Walter. 1969. *Gesetzesvollziehung durch Rechtsetzung*. Bad Homburg: Gehlen.
- Seibel, Wolfgang. 2016. *Verwaltung verstehen*. Berlin: Suhrkamp.
- Streeck, Wolfgang. 2013. Nach der Krise ist in der Krise. *Leviathan* 41: 324–342.
- Taylor, Charles. 1992. *The ethics of authenticity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Waldhoff, Christian. 2022. Verwaltungsrecht. In *Staatslexikon online*, URL: <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Verwaltungsrecht> (abgerufen: 24.09.2024).
- Weber, Max. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Wender, A. 1983. *Entscheidungsstile in Politik, Verwaltung und Wirtschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Windeler, Arnold. 2001. *Unternehmensnetzwerke*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Windeler, Arnold. 2014. Können und Kompetenzen von Individuen, Organisationen und Netzwerken. In *Kompetenz*, Hrsg. Arnold Windeler und Jörg Sydow, 225–301. Wiesbaden: SpringerVS.

- Windeler, Arnold. 2015. Organisationen in der radikalisierten Moderne. In *Zur Zukunft der Organisationssoziologie*, Hrsg. Maja Apelt und Uwe Wilkesmann, 173–188. Wiesbaden: SpringerVS.
- Windeler, Arnold. 2021. Innovationsfelder. In *Handbuch Innovationsforschung*, Hrsg. Birgit Blättel-Mink, Ingo Schulz-Schaeffer und Arnold Windeler, 447–465. Wiesbaden: Springer.
- Windeler, Arnold and Robert Jungmann. 2023. Complex innovation, organizations, and fields. *Current Sociology* 71: 1293–1311.
- Windeler, Arnold and Robert Jungmann. 2024. Reflexive Organization and Radicalized Modernity. *Critical Sociology* 50: 1457–1476.