

Niklas Luhmann

Schriften zur Organisation 1

Die Wirklichkeit der Organisation



Springer VS

Niklas Luhmann

Schriften zur Organisation (LSO)

Band 1

Niklas Luhmann

Schriften zur Organisation

Herausgegeben von Ernst Lukas und Veronika Tacke

Band 1

Niklas Luhmann

Die Wirklichkeit der Organisation

Herausgegeben von Ernst Lukas und Veronika Tacke

 Springer VS

Herausgeber

Ernst Lukas
HLP OrganisationsBerater
Frankfurt am Main, Deutschland

Veronika Tacke
Fakultät für Soziologie
Universität Bielefeld
Bielefeld, Deutschland

ISBN 978-3-658-22502-5 ISBN 978-3-658-22503-2 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-22503-2>

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Verantwortlich im Verlag: Katrin Emmerich

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Der vorliegende Band enthält frühe Texte von Niklas Luhmann aus den Jahren 1958–1969, darunter seine ersten Veröffentlichungen überhaupt und eine Reihe bisher unbekannter Arbeiten aus dem Nachlass. Insgesamt ist unsere Sammlung von Luhmanns Schriften zur Organisation (LSO) auf fünf Bände ausgelegt, die bis 2020 nacheinander erscheinen sollen. Abgesehen von den Monografien stellt sie alle uns bekannten kleineren Schriften, Aufsätze, Vorträge, Gutachten etc. zusammen, ergänzt durch organisationstheoretisch einschlägige Buchkapitel und weitere Materialien aus dem Nachlass. Dieses überaus vielschichtige und umfangreiche Werk war bisher zersplittert, oft schwer zugänglich und auch deswegen wenig bekannt.

An Editionen dieses Typs und Umfangs sind zahlreiche Personen und Einrichtungen beteiligt. Ihnen möchten wir hier danken.

Der erste Dank gilt Veronika Luhmann-Schröder für die Zustimmung zu unserem Vorhaben und für das Vertrauen, das sie von Anfang an in unser Projekt hatte. Sodann danken wir dem Niklas-Luhmann-Archiv an der Universität Bielefeld, namentlich André Kieserling und Johannes Schmidt, für die Genehmigung zum Abdruck diverser Texte aus dem Nachlass sowie die Beratung und Begleitung in vielen Detailfragen. Insbesondere Johannes Schmidt hat immer wieder Varianten von nachgelassenen Manuskripten ausfindig gemacht und geduldig auf unsere vielen Nachfragen geantwortet. Auch Klaus Dammann hat uns wertvolle Hinweise zur Einordnung mancher Luhmann-Texte aus seiner privaten Sammlung zur Verfügung gestellt.

In Sachen der technischen Bearbeitung der Texte hätten wir uns bessere MitarbeiterInnen und DienstleisterInnen nicht wünschen können. Beim Einlesen der Texte haben Peter Kerlé und sein Team von der Benutzungsabteilung der Deutschen Nationalbibliothek in Frankfurt freundlich und unbürokra-

tisch geholfen. Die Texte sind dann in einem stufenweisen, mehrfach qualitätsgesicherten Verfahren aufbereitet worden. Manfred Hauer (AGI) hat dafür seine Applikation „intelligentCapture“ zur Verfügung gestellt. Zu Dank verpflichtet sind wir sodann vor allem Kristina Willjes, Tim Völker und Christel Vinke-Pitt, die das elektronische Textsubstrat zeichenweise mit dem Original verglichen und im Team für die Dokumentation der Varianten gesorgt haben.

Herausheben möchten wir Christel Vinke-Pitt, die auf allen Stufen der Projektbearbeitung außerordentlich hilfreich war. Mit ihrem Adlerauge und ihrer Akribie im Umgang sowohl mit den Regeln der alten und neuen Rechtschreibung als auch mancher Eigenheit in Luhmanns Schreibweise war sie uns vor allem bei der finalen Korrektur der Texte unersetzlich. Beim Proofreading der englischsprachigen Texte hat uns darüber hinaus Marc Weingart geholfen. In Gunther Gebhard (text plus form, Dresden) hatten wir schließlich einen hoch professionellen Ansprechpartner in allen Fragen des Drucksatzes.

Auch Verlagen haben wir zu danken, allen voran dem Verlag Springer VS, der sich das Projekt ohne Seitenblick auf Kostenfragen zu eigen gemacht hat, ad personam insbesondere Katrin Emmerich und Monika Mülhausen als unseren – geduldigen – Ansprechpartnerinnen. Die Klärung der weit verstreuten Veröffentlichungsrechte war eine mühsame, manchmal detektivische Kleinarbeit. Den beteiligten Verlagen verdanken wir die Erteilung der Abdruckgenehmigungen; das gilt aufgrund der größten Zahl davon berührter Texte vor allem für den Suhrkamp-Verlag.

Ernst Lukas und Veronika Tacke

Inhalt

Elemente einer allgemeinen Theorie der Verwaltung

Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft	3
Begriff und Funktion des Amtes	15
The “Office” as Role-Concept of the Polity	37
Verantwortung und Verantwortlichkeit	47
Einblicke in vergleichende Verwaltungswissenschaft	59
Verwaltungswissenschaft in Deutschland	67
Systematische Theorie der Verwaltung: Forschungsstand und Aussichten	79
Zum Theorieansatz	105

Jenseits von Zweckrationalität und Herrschaft

Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?	111
Formale Struktur und richtiges Handeln	135

Zweck – Herrschaft – System: Grundbegriffe und Prämissen Max Webers	153
Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre	185
Zum Aufgabenbegriff der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre	199
Die Bedeutung der Organisationssoziologie für Betrieb und Unternehmung	231
Worker Participation in Decision-Making	255

Die Wirklichkeit der Organisation

Der neue Chef	275
Lob der Routine	293
Spontane Ordnungsbildung	333
Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten	355
Gesellschaftliche Organisation	385
Unterwachung. Oder die Kunst, Vorgesetzte zu lenken	415

Anhang

Editorische Notiz	427
Nachweise	433
Abdruckgenehmigungen	437

Elemente einer allgemeinen Theorie der Verwaltung



Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft

Erörterungen über einen Begriff können für sich allein nicht richtige oder unrichtige Resultate ergeben, Wahres oder Falsches entdecken oder feststellen. Ihre Aufgabe ist es, zu systematischen Entscheidungen aufzurufen und solche Entscheidungen in ihren Konsequenzen zu klären. Das ist erforderlich, um den Begriff für eine logisch korrekte und kontrollierbare Verwendung vorzubereiten, damit ein jeder versteht, was der andere mit ihm meint.

Diese Klarheit fehlt dem Funktionsbegriff außerhalb der Logik und der Mathematik. Besonders in der Verwaltungswissenschaft schwankt der Sprachgebrauch: Zwecke, Aufgaben, notwendige Mittel, Bestandsvoraussetzungen werden als Funktionen bezeichnet, teils eine vom Wissenschaftler gedachte, teils eine organisierte, bald eine abstrakte, bald eine wirkliche Beziehung darunter verstanden – oder auch überhaupt keine Beziehung, sondern der Beziehungspol, auf den ein anderes, etwa ein Handeln, bezogen ist. Dabei führt der Begriff, von seinem logisch-mathematischen Gebrauch her, den Schein technischer Präzision, von seiner Geschichte her den Schein der Modernität mit sich. Er klingt gut. Das ermöglicht es, mit Berufung auf Funktionen literarische Effekte zu erzielen, die nicht verdient sind.

Vom mathematischen Begriff der funktionalen Gleichung haben die Sozialwissenschaften einigen Glanz, aber wenig Erkenntnisse übernehmen können. Sie haben vielmehr einen eigenen, ursprünglich in der Biologie heimischen Funktionsbegriff entwickelt: Als Funktionen werden kausale Leistungen bezeichnet, die für den Fortbestand einer übergeordneten Einheit, eines Organismus, einer Kultur, einer Gesellschaft, einer Organisation erforderlich sind.

In der allgemeinen Soziologie namentlich von Talcott Parsons herausgestellt¹, läßt sich in der Verwaltungswissenschaft dieser Begriff auf zweifache Weise anwenden. Man kann die übergeordnete Einheit, der die Funktion dient, als System der Organisationsziele ansetzen, also als *Ideologie* der Organisation verstehen. Dann besteht die Funktion im Bezug der notwendigen Mittel auf diese Ziele. Das etwa ist der geläufige Sprachgebrauch. Oder die übergeordnete Einheit wird als *Bestand der Organisation* begriffen. Als Funktionen gelten dann die empirischen Bedingungen für die Fortdauer der Kooperation: die Beitragsbereitschaft der Beteiligten, die gemeinsame Anerkennung einer inneren Ordnung, eine günstige Umwelt usw. Diese Auffassung zieht neuerdings Anhänger² an, da sie eine ideologiefreie Verwaltungswissenschaft zu versprechen scheint.

In beiden Fällen sieht man einstweilen nicht recht, was genau damit gesagt sein soll, wenn man instrumentale oder kausale Beziehungen als Funktionen bezeichnet. Was zum Beispiel ist gemeint, wenn man die Aufgaben eines Haushaltsreferenten seine „Funktion“ nennt (genügt es nicht, von Aufgaben zu sprechen?)³; oder wenn man sagt, die „Funktion“ des Dienstalters eines Beamten sei es, ihm das Gefühl ständig steigender Bedeutung zu geben und ihn so mit seinem Schicksal auszusöhnen? Was leistet eigentlich der Gedanke der Funktion in derartigen Aussagen? Und was ist die Funktion der Funktion?

Solches Fragen treibt über den „biologischen“ Funktionsbegriff hinaus und führt auf die Suche nach einem Grundbegriff der Funktion, der jenseits der Spaltung von mathematisierten und nichtmathematisierten Wissenschaften liegt und der den Mathematiker ebenso wie den Sozialwissenschaftler zufriedenstellen könnte.

-
- 1 Außer den Veröffentlichungen von Parsons vgl. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, 2. Aufl., Glencoe (Ill.) 1957; Marion J. Levy, *The Structure of Society*, Princeton 1952; Ralf Dahrendorf, *Struktur und Funktion. Talcott Parsons und die Entwicklung der soziologischen Theorie*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 7 (1955), S. 491–519.
 - 2 Zum Beispiel Philip Selznick, *Foundations of the Theory of Organization*, *American Sociological Review* 13 (1948), S. 25–35, und *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Angeles 1949; ferner Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, London 1955, insb. S. 24 ff., und *Das Dilemma zwischen technischem Können und Loyalität im Industriebetrieb*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 7 (1955), S. 520–531. Die Schwierigkeiten dieser Theorie liegen in dem Problem, die Bedeutung für den Fortbestand der Organisation empirisch (!) nachzuweisen.
 - 3 Fritz Nordsieck, *Rationalisierung der Betriebsorganisation*, 2. Aufl., Stuttgart 1955, S. 36, 113, definiert Funktion als Beziehung einer Person zu einer Aufgabe und meint (a. a. O., S. 38), daraus dürfte der Unterschied von Funktion und Aufgabe hervorgehen, aber doch nur in einem sehr formalen Sinne!

Die dazu notwendige Abstraktheit besitzt der Funktionsbegriff der Logik. Dem Logiker erscheint als das Eigentümliche einer Funktion ihre Mehrdeutigkeit⁴, oder genauer: ihre regulative Mehrdeutigkeit. Die Funktion ist eine Beziehung von Variablen, das heißt: von Bezeichnungen für auswechselbare Einsatzwerte, deren Auswechslung dem Gesetz der Funktion unterliegt. Das *x* der Funktion „*x* ist blau“ kann ausgefüllt werden durch Himmel, Meer, Veilchen usw., ohne daß der Wahrheitswert der Funktion sich ändert, aber nicht durch Explosion oder Tugend. Welche Einsatzwerte zugelassen sind, ist in den semantischen Regeln der Sprache bestimmt, in der die Funktion vorkommt.

Man kann diese regulative Mehrdeutigkeit auch dahin charakterisieren, daß unter dem Gesichtspunkt „ist blau“ Himmel, Meer und Veilchen funktional äquivalent sind. Die Funktion ist ein regulatives Schema für mehrere äquivalente Möglichkeiten. Die Äquivalenz der Möglichkeiten bestimmt sich im Hinblick auf das Schema ihrer Funktion. Und nur in dieser Hinsicht sind die Möglichkeiten austauschbar. Unter anderem Gesichtspunkt als dem der Bläue sind der Himmel, das Meer und das Veilchen recht verschieden. Jede funktionale Äquivalenz ist bezogen auf eine bestimmte Perspektive, einen vorausgesetzten, geschlossenen Sinnzusammenhang. Sie gilt nur für die Aspekte, die in diesem Zusammenhang beachtlich sind; alles andere wird vernachlässigt.

Die Funktion legt also das Konkret-Seiende nicht fest.⁵ Sie vermittelt nur einen vorgefaßten, einseitigen Gesichtspunkt der Äquivalenz oder der Austauschbarkeit. Daraus ergibt sich als Funktion der Funktion: *die Auswechslung von Möglichkeiten in bezug auf eine vorausgesetzte Perspektive zu regeln*. Von dieser Überlegung her läßt sich für unsere Zwecke der Begriff der Funk-

4 So zum Beispiel Bertrand Russel/Alfred North Whitehead, Einführung in die mathematische Logik (Übers. Hans Mokre), München/Berlin 1932, S. 57 ff. Gottlob Frege, der zuerst diesen Gedanken formulierte, sprach von der Ergänzungsbedürftigkeit als dem eigentümlichen Wesen der Funktion; vgl. Funktion und Begriff, Jena 1891; Grundgesetze der Arithmetik, Bd. I, Jena 1893, S. 5 ff.

5 Das ist ihr wesentlicher Unterschied von der teleologischen Determination, mit der sie leider häufig, auch neuerdings wieder von Henri Janne, *Fonction et Finalité en Sociologie*, Cahiers Internationaux de Sociologie 16 (1954), S. 50–67, vermengt wird. Es genügt auch nicht, zwei Typen funktionaler Analyse zu unterscheiden, wie Harry C. Bredermeier, *The Methodology of Functionalism*, American Sociological Review 20 (1955), S. 173–180, es versucht. Teleologie und Funktionalismus beruhen auf heterogenen Denkvoraussetzungen. Das teleologische Denken setzt wahre Zwecke voraus, die das Geschehen determinieren. Durch die neuzeitliche Auslegung der Wahrheit als intersubjektiver Gewißheit haben die Zwecke ihre Wahrheitsfähigkeit verloren. Das teleologische Denken wird durch das Denken in Funktionen abgelöst. Funktionen determinieren nicht, sondern regeln nur die Gleichwertigkeit verschiedener Möglichkeiten. Was existiert, ist nicht mehr unvermeidbar.

tion definieren als die *Beziehung von x* (einer sogenannten Variable) zu *y*, wenn *y* als Gesichtspunkt für die Feststellung von Gleichheiten des *x* (also: als Gesichtspunkt der Variation der Variable *x*) dient.⁶ Sobald wir in diese Definition für *x* Handlungen und für *y* Aufgaben einsetzen, wird sichtbar, wie sie sich für die Verwaltungswissenschaften auswerten läßt.

Ein Tatbestand, der durch eine Funktion identifiziert wird, ist also wesentlich ersetzbar und in diesem Sinne fungibel. Ihm können andere Tatbestände, die gleiches (oder besseres!) leisten, substituiert werden: an Stelle des Herzens eine Pumpe, an Stelle der Religion ein gepflegtes Sozialklima. Die Funktion kann geradezu als Anweisung zum Auffinden neuer Möglichkeiten begriffen werden.⁷ Darauf geht die revolutionierende Wirkung des funktionalen Denkens zurück und die Zersetzung der anschaulichen Welt des Alltags, die es nach sich zieht.⁸ Das Denken in Funktionen hat, wie in den mathematischen Naturwissenschaften, so auch in den Sozialwissenschaften und in der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten, den Sinn, den Vergleichsbereich über die anschaulichen Ähnlichkeiten hinaus zu erweitern und so den Umkreis der Möglichkeiten auszudehnen, aus welchem dann die leistungsstärkste gewählt werden kann. Je größer das Potential, desto sicherer stehen jederzeit die gewünschten Möglichkeiten zur Verfügung, desto unabhängiger wird das funktionale System von Zufällen und von unkontrolliertem Wechsel in den natürlichen Gegebenheiten. Das Fräulein A ist unvergleichlich. In ihrer Funktion als Stenotypistin ist sie jedoch durch andere Mädchen, teilweise sogar durch ein Diktiergerät zu ersetzen. Dadurch wird sichergestellt, daß das Bedürfnis nach ihrer Leistung, auch wenn sie erkrankt, jederzeit gleichmäßig, rasch und zufallsfrei befriedigt werden kann.

Damit sind wir bereits in den Themenkreis der Verwaltungswissenschaft zurückgelangt. Wir sehen jetzt, daß der bisher übliche instrumentale Funktionsbegriff, der die Funktion als Anforderung von Mitteln durch eine Aufgabe verstand, und auch die sogenannte funktionale Theorie Parsons' den eigen-

6 Den komplizierteren Fall der funktionalen Gleichung, in der, wenn *x* Funktion von *y*, auch *y* Funktion von *x* ist (umkehrbare oder symmetrische Beziehung), lasse ich hier außer acht. Er besitzt für die Verwaltungswissenschaft, die sich mit Handlungen (= asymmetrischen Kausalbeziehungen) befaßt, bisher wenig Bedeutung. Doch zeigen die interessanten Überlegungen von Herbert A. Simon, *Models of Man*, New York 1957, insb. S. 10 ff., daß hier das letzte Wort noch nicht gesprochen ist.

7 „A ‚function‘ is defined (von A. Church) as an operation capable of being applied to given things to obtain new things.“ Louis O. Kattsoff, *A Philosophy of Mathematics*, Ames (Iowa) 1948, Neudruck 1949, S. 137.

8 Vgl. hierzu Ernst Cassirer, *Substanzbegriff und Funktionsbegriff*, Berlin 1910.

tümlichen Sinn der Funktionalisierung noch gar nicht in den Griff bekommen hatten. Die Funktion ist nicht einfach eine instrumentale oder eine kausale Beziehung, sondern eine bestimmte Interpretation dieser Beziehung, die auf andere Möglichkeiten verweist. Damit erst wird einsichtig, warum jede funktionale Bestimmung auf eine übergeordnete Einheit bezogen wird: Diese Bezugseinheit legt die Perspektive fest, in der erst Möglichkeiten als funktional äquivalent und damit als leistungsmäßig vergleichbar und austauschbar erscheinen können.

Die neuzeitliche bürokratische Verwaltung wendet diesen funktionalen Gedanken auf sich selbst und auf die soziale Ordnung an, die sie verwaltet. Das Handeln in ihrem Bereich wird durch Funktionen identifiziert. Als Bezugseinheit dieser Funktionalisierung kann, wie wir schon sahen, zweierlei dienen: die Ideologie oder der Bestand der Organisation, je nachdem, ob das Handeln von seinen Aufgaben oder von seinen Folgen für die Fortdauer der Kooperation her betrachtet wird.⁹ Wenn es etwa um die Einrichtung eines „Vorzimmers“ für einen Beamten geht, kann einmal geprüft werden, ob die der Vorzimmerdame zugewiesenen Aufgaben nicht besser anders, etwa von einer zentralen Kanzlei aus, erfüllt werden können. Oder es kann – unter dem Gesichtspunkt des Bestandes der Organisation – überlegt werden, ob das Prestige des Beamten nicht durch andere Mittel gestützt, sein hoher Status nicht anders symbolisiert werden kann.¹⁰ Je nach Wahl der Perspektive ergeben sich für die betrachtete Handlung unterschiedliche Äquivalenzen, andere Vergleichs- und Ersatzmöglichkeiten; je nachdem werden verschiedene Aspekte des Vorzimmers relevant.

In jedem Falle, bei ideologischer wie bei organisatorischer Funktionalisierung, kommt das konkrete Handeln nur in einem reduzierten, funktional-spezifischen Aspekt in Betracht. Nur von diesem Aspekt aus wird sein Sinn definiert, während alle anderen Momente als irrelevant aus der Betrachtung ausgeschaltet werden. Diese funktionale Reduktion und Spezifizierung bleibt

9 Zu diesem Gegensatz und den daraus resultierenden Spannungen vgl. namentlich Selznick, a. a. O., ferner, allgemeiner gesehen, auch Talcott Parsons/Edward A. Shils (Hrsg.), *Toward a General Theory of Action*, 2. Druck, Cambridge (Mass.) 1952, S. 173 ff. – Der genannte Unterschied liegt auf der Ebene der formalen Strukturen. Er ist nicht zu verwechseln mit der anderen Unterscheidung von manifesten und latenten Funktionen, die den Bewußtseinsgrad des Handelnden betrifft. Allerdings wird zumeist die Ideologie beachtet, während die Auswirkungen des Handelns auf den Bestand der Organisation dem Handelnden häufig verborgen bleiben. Daher verquicken sich beide Unterscheidungen leicht.

10 Daß dieser zweite Gesichtspunkt kein „erlaubtes Argument“ ist, verrät nur, daß der erste ideologisch prämiert wird.

jedoch immer ein Sinngeschehen in der realen Welt des alltäglichen Lebens. Gerade die Auffassung von Funktion, die hier vertreten wird, macht das deutlich. Sie verweist letztlich auf eine vorgegebene, sozusagen meta-funktionale Lebensordnung, in die der funktionale Sinnzusammenhang eingebettet ist, in der sich das „Auswechseln“ funktionaler Äquivalenzen und das „Vernachlässigen“ anderer Momente als gedankliche oder praktische Tätigkeit lebender Menschen faktisch vollzieht.

Denn ungeachtet und vor aller Funktionalisierung leben die Menschen miteinander immer schon in einer gleichsam vorstaatlichen Sozialordnung: Sie erwarten voneinander ein typisch umrissenes Verhalten; sie übernehmen unter den Blicken ihrer Mitmenschen soziale Rollen, die solchen Erwartungen entsprechen; sie reagieren negativ auf Erwartungsenttäuschungen. Durch Konsens, Tradition, Stereotypisierung und sachliche Zusammenhänge werden diese Erwartungen gestärkt und berechtigen dann zu Sanktionen bei abweichendem Verhalten. Bei konformem Verhalten aber wächst soziale Sympathie, bilden sich Gruppen mit eigenen Sitten und Gebräuchen und mit einer informalen Rangordnung ihrer Mitglieder.

Diese ungeplante, „natürliche“ Verhaltensordnung liegt den magischen und den religiösen ebenso wie den funktionalen Interpretationen menschlichen Zusammenlebens als selbstverständlich zugrunde. Auch das Zusammenleben von Verwaltungsbeamten, so unnatürlich es durch die Art seiner Hinsichten und Rücksichten auch wird, geschieht auf diesem Boden und wäre ohne eine solche Grundordnung undenkbar. Ämter sind letztlich Rollenkomplexe; Amtshierarchien kopieren die unförmliche Rang- und Führungsordnung, die in jeder Gruppe sich einstellt; Befehlsrechte stabilisieren und ergänzen oder ersetzen das persönliche Prestige; Vorschriften werden als fixierte Verhaltenserwartungen erlebt und befolgt. Und neben dem streng „dienstlichen“ Verhalten gibt es stets ein Abschweifen in unzählige, nicht funktionalisierte Erlebnismöglichkeiten: ein Blick aus dem Fenster, ein bißchen Geschwätz, ein kleines Männchen auf einen Zettel gezeichnet.

Wir nähern uns mit diesen Überlegungen den Einsichten der Industrieforschung: daß alle „formale Organisation“ von einer „informalen Organisation“ getragen und durch sie in gewisser Weise verzerrt wird. Nur müssen wir darauf achten, die informale Organisation nicht ihrerseits funktionalistisch zu begründen oder sie nur als unbedachte Nebenfolge formaler Organisation oder als Bereich psychologischer (und schon dadurch: funktionaler) Kooperationsplanung anzusehen. Die Industrieforschung ist auf Tatbestände gestoßen, die tiefere Bedeutung haben und die es verdienten, freigelegt zu werden. Dabei ließe sich zeigen, daß der Sinn formal-bürokratischer Organisation nur im

Hinblick auf diese immer vorausgesetzte Ordnung wechselseitiger Verhaltenserwartungen und nur in den Begriffen dieser Ordnung geklärt werden kann.

Ein wesentliches, vielleicht das entscheidende Prinzip bürokratischer Organisation ist die funktionale Sinnbestimmung des Handelns. Auch sie setzt – als Bezugsrahmen der Sinnbestimmung – eine vorfunktionale Verhaltensordnung voraus. In dieser Ordnung ist das eigene Handeln und ebenso das erwartete Verhalten der Mitmenschen als anschaulich-einheitlicher Vollzug, der in einem Ziel kulminiert, bildhaft vorgezeichnet. Ich weiß, wie mein heutiger Tag ungefähr verlaufen wird, und ich lebe in ihn hinein, ohne daß ich alle meine Handlungen in Ursachen und Wirkungen (Mittel und Zwecke) aufspalte.

Die Auslegung des Handelns als Bewirken einer bezweckten Wirkung ist demgegenüber eine sekundäre (und spezifisch neuzeitliche) Interpretation.¹¹ Sie hat den besonderen Sinn, einen einheitlichen Lebensvorgang in Ursache und Wirkung zu zerlegen, die dann als Mittel und als Zweck gegeneinander invariant gesetzt werden. Dadurch werden Ursache und Wirkung unabhängig voneinander variabel. Ich kann im Hinblick auf einen gleichbleibenden Zweck verschiedene funktional äquivalente Handlungen vollziehen. Und ich kann andererseits ein und dieselbe Handlung durch verschiedene Zwecke rechtfertigen.

In dieser Auslegung ist das Schema funktionaler Identifikation leicht wiederzuerkennen. Wer vom Standpunkt einer vorgefaßten Ideologie aus funktionalisiert, wird Zwecke invariant setzen und als Gesichtspunkte für die Auswahl von Handlungen benutzen. Wer den Bestand der Organisation im Auge hat, wird bestimmte Handlungen für notwendig halten und aus deren Folgen Zwecke zu ihrer Rechtfertigung auswählen. Für den Ideologen ist die Bewirkung seiner Zwecke, für den Organisator die Rechtfertigung seiner Mittel Problem. Daß beide Standpunkte sich ergänzen müssen, versteht sich von selbst. Aber sie gehen nicht ineinander auf, weil Zwecke und Mittel infolge der kausalen Auslegung des Handelns zu unterscheiden sind. Der Grund für diese Doppelgleisigkeit der Funktionalisierung ist also in der Asymmetrie der Kausalauslegung des Handelns zu suchen, darin, daß Zwecke und Mittel in nicht-umkehrbarer Beziehung stehen.¹²

11 So besonders Ferdinand Tönnies, *Zweck und Mittel im sozialen Leben*, Erinnerungsgabe für Max Weber, Bd. I, München/Leipzig 1923, S. 235–270, hier 237 ff. Bei John Dewey finden sich in fast allen Schriften, insb. in *Human Nature and Conduct*, Ausführungen hierzu.

12 Diese etwas umständliche Überlegung mußte leider eingeschaltet werden, da die mathematischen Naturwissenschaften Kausalität als funktionale Gleichung, also stets als

Durch diese Auslegung des Handelns als Bewirken einer bezweckten Wirkung wird die funktionale Optik in das soziale Leben eingeführt. Sie besetzt die entscheidenden Plätze und überformt das unbefangene, natürliche Erleben. Die Funktionen der Mittel und Zwecke werden zum Wesen der Sache selbst, auf das man zurückgreift, wenn es Probleme oder Konflikte gibt. Sie formen die Verhaltenserwartungen, und sie definieren die offiziellen Rollen, die man zu übernehmen hat. Sie entscheiden zunehmend darüber, was im Horizont des Handelnden auftritt, auf was seine Arbeit ihn hinweist, was relevant wird und was gleichgültig bleibt, was im Zentrum der Aufmerksamkeit und was nur am Rande erlebt wird. Und sie entscheiden diese Fragen so, daß um des beständigen und möglichst leistungsstarken Arbeitszusammenhangs willen die Sinnfülle des vollendbaren Einzelwerkes geopfert wird.

Denn ein einheitliches Werk läßt sich nicht als geformte Gestalt, sondern nur in der Auslegung als bewirkte Wirkung auf verschiedene Teilursachen beziehen. Solange die Arbeit ihren Sinn von der vollendeten Form des Werkes her erhielt, blieb sie funktional diffus¹³ und an überlieferte Vorbilder gebunden. Erst die funktionale Analyse löst die Einheit von Arbeit und Werk und die traditionale Rollendifferenzierung nach anschaulichen Rollenbildern (Vater, Arzt, Priester, Bauer und dergleichen) auf. Sie definiert die Rollen funktional spezifisch unter dem Gesichtspunkt einer wertvollen Leistung. Sie werden damit dem Vergleich und der Kombination mit anderen Leistungen ausgesetzt. Sinnbestimmend wird jetzt ihre Wirksamkeit als vorher festgesetzter und einzeln austauschbarer Teilbeitrag in einem größeren Arbeitszusammenhang. Nur diese funktionale Abstraktion ermöglicht es, einen genügend großen Umkreis von Ersatz- und Ergänzungshandlungen mit in den Blick zu ziehen und in minutiöser Aufteilung des Arbeitsvollzugs auf ganz verschiedene Rollen große Organisationen aufzubauen.

Diese Analyse betrifft nicht nur die industrielle Produktion. Sie gilt mit gleichem Recht für die Verwaltung. Deren Werk ist, formal gesehen, die Entscheidung. Dadurch, daß die Entscheidung in der Verwaltung – seltsam genug – als Wirkung eines Handelns verstanden wird, ist es möglich, auch die Verwaltungstätigkeit funktional zu ordnen und arbeitsteilig aufzuschlüsseln.

symmetrische Relation beschreiben. Diese Verbindung von Funktion, Kausalität und Symmetrie hat das Denken gerade der Sozialwissenschaftler, die sich um Wissenschaftlichkeit bemühen, so stark bestimmt, daß das funktionale Schema in asymmetrischen Relationen eigens nachgewiesen werden mußte.

13 Die Unterscheidung funktional-diffus/funktional-spezifisch verdanken wir Talcott Parsons; vgl. Parsons/Shils, a. a. O., insb. S. 57 f., 83 f. u. ö.

Der Entscheidung geht ein Verfahren voraus, an dem in der Regel mehrere Beamte je unter dem Gesichtspunkt einer speziellen Funktion mitwirken. Die Formen dieser Mitwirkung liegen typisch und wiederholbar fest: Vom Registrieren und Verteilen der eingehenden Post, der Aufnahme der Information, die sie enthält, dem Anfordern weiterer Unterlagen, der Vorbesprechung, dem Absetzen eines Entwurfs, den Abänderungsvorschlägen, der Mitzeichnung usw. bis zur Schlußzeichnung, zur Ausfertigung und zur Absendung der Entscheidung vollzieht sich ein in den Akten objektivierter Entscheidungsprozeß, dem die persönlichen Überlegungen und Entschlüsse der Mitwirkenden untergeordnet sind, dessen Ursprung und dessen Ende sie in den seltensten Fällen übersehen. Jede Mitwirkung ist an, sei es rechtlichen, sei es fachwissenschaftlichen, Regeln orientiert, die jeder, der sie kennt, befolgen kann. Daher ist der Mitwirkende ersetzbar. Zugleich definieren die Regeln einen Spielraum von funktional vergleichbaren Möglichkeiten. Daher ist der sachliche Entscheidungsbeitrag austauschbar und kontrollierbar.

In einem solchen Entscheidungsverfahren teilt jeder Beitrag seinen Sinn mit anderen, funktionsgleichen Handlungen. Seinen besonderen Charakter gewinnt er im durch die Funktion zugelassenen Vergleich mit anderen Möglichkeiten. So wird er als „Leistung“ geschätzt. Diese Schätzung aber bewegt sich im Rahmen der vorgängigen Schematisierung, die in der funktionalen Auslegung des Handelns als austauschbares Bewirken einer Wirkung gründet. Mit dieser Auslegung erhält das Handeln der Verwaltung den bekannten formalen und unpersönlichen „bürokratischen“ Stil; dadurch wird es gegen funktionsfremde Komponenten, gegen persönliche Gefühle und kapriziöse Einfälle nach Möglichkeit immunisiert; dadurch wird es berechenbar und wiederholbar. Formalität, Unpersönlichkeit, Berechenbarkeit und Wiederholbarkeit, diese seit Max Weber immer wieder genannten Merkmale bürokratischer Verwaltung, sind im Grunde Austauschbarkeiten nach dem Gesetz der Funktion, also Folgeerscheinungen funktionaler Identifikation, und hängen insofern miteinander zusammen.

Ihrem eigenen Gesetz entspricht die Begegnung der bürokratischen Verwaltung mit ihrer Umwelt. Was an einzigartigem Geschehen ihr vorgetragen wird, schematisiert sie nach vorher feststehenden Regeln zu Fällen, die in gleicher Weise erledigt werden. Die Gleichheit der Fälle ist wiederum nicht anschaulich-qualitative Gleichheit. Die Fälle haben nicht ihrem Wesen gemäß ein Naturrecht, sondern sie werden funktional identifiziert: sie gelten als gleich, sofern sie Gegenstand gleicher Bearbeitung sind. Der Funktionalismus ist hier, vom Gegenstand her, Bedingung routinierter, rascher und voraussehbarer Tätigkeit.

Die bürokratische Verwaltung setzt schließlich, wie jeder Funktionalismus, die Positivität (Gesetztheit) der Gesichtspunkte voraus, im Hinblick auf welche die Äquivalenzen festgestellt und die Leistungsvergleiche durchgeführt werden können. Diese Gesichtspunkte müssen zuvor formuliert sein und rechtfertigen sich innerhalb des funktionalen Denkens nur durch ihre Funktion: einen Vergleichsbereich zu strukturieren. Die „übergeordnete Einheit“, die in jeder Funktion vorausgesetzt ist, braucht in sich nicht evident oder gar wahr zu sein; sie wird geschätzt wegen ihrer Ordnungsleistung.¹⁴ Der neuzeitliche Staat kennt als funktionale Ordnung der öffentlichen Angelegenheiten keine wahren Staatszwecke mehr.¹⁵ Ihm genügt eine Ideologie.

Der Funktionalismus der Verwaltung führt demnach in das soziale Leben eine neue, künstliche Optik ein. Der Begriff der Funktion dient aber nicht nur als analytisches Hilfsmittel zur Erforschung dieser Umstrukturierung. Er bezeichnet zugleich ein geschichtliches Ereignis.

Sachlich und auch geschichtlich können Funktionen nur von der Ordnung her verstanden werden, die durch sie deformiert wird. Sie überlagern die substantielle Identifikation der Dinge und Ereignisse nach ihrem Wesen und ihren Eigenschaften durch eine funktionale Identifikation. Das heißt: Sie entziehen dem Geschehen die Bedeutung und die Gestaltungskraft, die es von sich her besaß. Dadurch wird der Gesamtstil des öffentlichen Lebens geändert. Der Ritus und das Zeremoniell, die geprägte Form der Gesten, verblasen und kräftigen nicht länger das Gehörige. Die Feste verlieren ihren Glanz, mit dem sie den Zeitlauf gliederten. Es schwinden die alten Formen, in denen man auf die Welt kam, Hochzeit hielt und starb. Das Helfen wird aus dem öffentlichen in das private Leben zurückgenommen, wo allein noch soziale Sympathie Ausdruck verlangt. Helden und Narren, Könige und Bettler sterben aus, weil sie als Ausnahmepersonen ihre weisende Kraft einbüßten. Nicht einmal Schurken finden sich in der modernen Verwaltung (sondern allenfalls noch in der Politik, die in mancher Beziehung zurückgeblieben ist). Statt dessen werden Handlungen und Einrichtungen aus einem Leistungszusammenhang begriffen, in dem sie um ihrer Funktion willen ersetzbar sind. Zur gleichen Leistung eignet sich sehr Verschiedenes. Eben dadurch wird ihr steter

14 Auch diese Erkenntnis hat ihre Parallele in der modernen Logik. Deren Grundbegriffe werden „implizit definiert“ und nur durch ihre Funktion, widerspruchsfreie Ableitungen zu ermöglichen, begründet.

15 Solche Zwecke würden im übrigen, wie Hans Kelsen, *Das Problem der Souveränität*, 2. Aufl., Tübingen 1928, S. 83, scharfsinnig erkannt hat, der Souveränität des Staates widersprechen. Souveränität ist, neuzeitlich gedacht, das Postulat des absoluten Funktionalismus.

und bestmöglicher Vollzug gesichert. So nivelliert die Funktion die natürlichen Unterschiede zugunsten immer speziellerer, künstlicher Unterscheidungen, deren Beherrschung den Spezialisten ausweist.

Sofern das Handeln von Funktionen in Anspruch genommen wird, gerät es unter eine sonderbare, einseitige Disziplin, die – ganz im Gegensatz zur alten Disziplin des Zeremoniells – die Autarkie des Einzel Lebens und die Ausgewogenheit der sozialen Ordnung gefährdet. Daher entsteht ein Bedarf nach Ausgleichsleistungen, nach planmäßiger Versorgung mit Arbeit, Lebensbedarf, sozialem Rang, Glücksmöglichkeiten und glaubhaftem Sinn. Dieser Ausgleichsbedarf wird – das liegt schon im Begriff – selbst wieder funktional identifiziert und durch Organisationen befriedigt. Dadurch wird die soziale Ordnung entspannt und in ihrem Bestande gesichert. Dieser Fortbestand ist ohne eine riesenhafte Verwaltung undenkbar.

Die Verwaltungswissenschaft muß diese geschichtliche Lage sehen und akzeptieren. Sie ist mit ihrem Gegenstand, dem neuzeitlichen Staat, ihr vorgesetzt. Sie untersucht die Auswirkungen des funktionalen Denkens auf die Ordnung des öffentlichen Lebens – will man ihre Aufgabe weitmöglichst bestimmen. Dabei muß sie um den Sinn funktionaler Identifikationen wissen. Anders kann sie deren Reichweite und Grenze nicht feststellen. Sie muß für typische, wiederholbare Situationen die Formen der Umstrukturierung der natürlichen Welt durch die funktionale Orientierung prüfen. Sie kann ermitteln, was dabei gewonnen wird und was verlorengeht, wie das Leben und die sozialen Beziehungen sich dadurch ändern. Erst wenn in dieser Forschungsarbeit die Wirklichkeit des neuzeitlichen Staates sachlich und geschichtlich erkannt ist, wird man vorbereitet sein, über die Funktion der Funktion hinaus nach dem noch verborgenen Wesen der Funktion zu fragen.



Begriff und Funktion des Amtes

Der moderne bürokratische Staat ist in einem seiner wesentlichsten Aspekte eine Organisation von Ämtern, durch die das öffentliche Leben geordnet wird. Schon früher hat es gewiß Ämter gegeben: Zauberer und Heerführer, Archonten, Konsuln, Bischöfe. Aber irgendwie scheint sich die moderne Ämterorganisation von solchen Amtsrollen abzuheben als etwas Besonderes, etwas anders Gedachtes, anders Wirkendes.

Nicht nur, daß der Ämterapparat ins Riesenhafte gewachsen ist. Das ist ein auffallender, zur Überlegung anreizender Tatbestand. Aber die Menge der Ämter sagt noch nichts aus über ihren Sinn.

Auch daß in einer durch diese Ämter verwalteten Sozialordnung die alten unregelmäßigen Selbstverständlichkeiten des sozialen Lebens schwinden, daß vorstaatliche Sitten und Gebräuche, Rollentypen und Berufe, Chancen und Schicksale im Aussterben begriffen sind oder doch ihren Sinn radikal ändern, ist bemerkenswert genug. Doch diese Beobachtung erklärt ebenfalls nichts, sondern verlangt selbst nach einer Erklärung und mehr noch: nach einem Verständnis der geistigen Mechanik, die dabei am Werke ist.

Daß ferner der Staat selbst, der doch früher *res publica* war, zur Sache der Ämter geworden ist und daher mit der Ämterorganisation gleichgesetzt wird, unterstreicht nochmals die Bedeutung des Amtsbegriffs. Es lohnt sich daher zu fragen, wie das Amt eigentlich gedacht ist.

Diese Frage ist schon als Frage problematisch. Sie läßt sich nur behandeln und lösen, wenn zuvor geklärt ist, aus welchem Sinnbereich die Frage erwächst, welches die Bezugsbegriffe des Themas sind, von welchen Denk-voraussetzungen man ausgeht und in welchem Sinne die Frage Antwortmöglichkeiten in Aussicht stellt.

I.

Für die späte Antike und das Mittelalter und auch noch für die politische Literatur der Renaissance waren Erörterungen über Ämter, zum Beispiel über das Amt des Fürsten und seiner Ratgeber, in der Ethik daheim. An deren Grundbegriffe, insbesondere an die teleologische Auslegung des menschlichen Handelns als Hervorbringen von Werken nach Maßgabe wahrer Zwecke und Vorbilder knüpfen sie an. Solche Zweckideen forderten tüchtiges menschliches Handeln an. Zugleich war also eine Lehre von der menschlichen Natur und den menschlichen Tugenden vorausgesetzt, die auf das Reich wahrer Zwecke und Ideen abgestimmt war und die Möglichkeit bot, Versagen und Enttäuschungen aus menschlicher Unvollkommenheit zu verstehen. In diesem Denkusammenhang waren Ämter charakterisiert als wahre Zweckideen in öffentlichen Dingen, deren Verfolgung den tugendhaften Amtsträger auszeichnete.

Dieser Bezugsrahmen, der seinerseits in die ontologische Metaphysik des späten Griechentums und in die Theologie des Mittelalters rückverbunden war, zerbrach unter den Wahrheitsanforderungen der Neuzeit. Wenn Wahrheit als intersubjektive Gewißheit der Richtigkeit des Vorstellens ausgelegt wird, verlieren Zwecke ihre Wahrheitsfähigkeit; denn die Richtigkeit von Zweckvorstellungen läßt sich nicht zu intersubjektiver Gewißheit feststellen. Das ist so selbstverständlich geworden, daß der alte Gedanke, Ämter könnten in irgendeinem Sinne wahr oder richtig sein, heute befremdet und kaum noch verstanden werden kann.

Seitdem ist hier wie auch in anderen Fragen das alte Niveau und die begriffliche Geschlossenheit der politischen Wissenschaft nicht wieder erreicht worden. Das Amt wurde als eine Einrichtung positiven Rechtes, als ein Kreis vorgeschriebener Aufgaben und Zuständigkeiten begriffen. Was jeweils mit dem Begriff des Amtes gemeint ist, ergibt sich nur aus den Rechtsvorschriften, deren Sinn zu ermitteln Sache der juristischen Methode ist. Die sich gegenüber der Ethik mehr und mehr verselbständigende positivistische Jurisprudenz stellt daher den Bezugsrahmen für die Frage nach dem Begriff des Amtes.

Dabei blieb jedoch viel von dem alten Inhalt des Amtsbegriffs zunächst erhalten. Das Amt wurde als ein einheitlicher Komplex von Aufgaben und Handlungsvollmachten angesehen, die einer Person übertragen wurden, also als ein geschlossener Komplex von Zwecken und Mitteln. Mit der zunehmenden Ausbildung des modernen bürokratischen Staates führte diese Vorstellung jedoch in Schwierigkeiten. Im Lehnstaat lag der Schwerpunkt der Tätigkeit des Amtsträgers bei der Verwaltung seines eigenen Lehens. Er war lokal

verbunden, wirtschaftlich relativ unabhängig und widmete den eigentlichen Amtsaufgaben nur einen Teil seiner Kräfte. Motivation, Leistung und Lebensunterhalt standen in einem ausgewogenen Verhältnis. Dieses Gleichgewicht verschob sich unter den wachsenden Leistungsanforderungen des modernen Verwaltungsstaates. Man erwartete nunmehr hauptamtliche Arbeit eines speziell vorgebildeten und berufserfahrenen Beamten, der für seinen Lebensunterhalt nicht daneben selbst sorgen konnte, sondern auf ein Gehalt angewiesen war. Damit wurde jede Amtsunfähigkeit und jeder Amtsentzug zu einem Versorgungsproblem. Die Auswege, die man zunächst suchte, befriedigten nicht recht. Man konnte das Amt in der Familie des Amtsunfähigen belassen und damit seine Versorgung sicherstellen. Das behinderte die rationale Besetzung des Amtes nach Fähigkeits- und Leistungsgesichtspunkten. Oder man konnte ihm gegen einen Teil seines Gehaltes einen jungen Amtsanwärter begeben, der dann aber oft sehr lange bei kargem Einkommen auf den Tod seines Vorgängers warten mußte. In der zivilrechtlichen Inamovibilitätstheorie fanden diese Versuche ihren juristischen Ausdruck. Erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts gelang es der zunehmend öffentlich-rechtlichen Betrachtungsweise, die Rechte des Beamten auf Gehalt und Versorgung zu verselbständigen und von den Aufgaben und Handlungsvollmachten abzutrennen. Damit war der alte teleologische Amtsbegriff in zwei unabhängige Variablen aufgespalten, ohne daß man bis heute einen anderen Ausweg gefunden hat als eben zwei Amtsbegriffe zu unterscheiden: das Amt als Aufgabenkomplex und das Amt als Anknüpfungsgesichtspunkt für Beamtenrechte gegenüber dem Dienstherrn.¹

Dieser Ausweg mag juristisch befriedigen, wenn es darum geht herauszufinden, was in bestimmten Rechtsvorschriften eigentlich gemeint ist. Die Beschränkung auf den Rechtsaspekt ist indes eine fragwürdige Einengung des Themas, die mancherlei Interessantes aus dem Auge verliert. Ein Amt ist nicht nur eine Rechtsangelegenheit, sondern ein Bezugspunkt auch für psychologische, soziale, wirtschaftliche und nicht zuletzt organisatorische Zusammenhänge. Daher ist ein Blick auf die amerikanische Doktrin von Interesse, die dieselbe Grundunterscheidung von Aufgabenstellung und Person in eine ganz andere Richtung entfaltet und auswertet.

1 So kommt die beamtenrechtliche Literatur zu dem Ergebnis, daß der Begriff des Amtes in den einzelnen gesetzlichen Bestimmungen verschiedenes bedeute, da es zwei Amtsbegriffe gebe: das Amt im statusrechtlichen und das Amt im funktionellen Sinne. Vgl. Ernst Plog/Alexander Wiedow, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Köln 1958 ff., § 6, Anm. 15–18; Hagemann, Zum Begriff des Amtes im Beamtenrecht, Zeitschrift für Beamtenrecht 8 (1960), S. 137–141.

Als Reaktion gegen viele Mißbräuche bei der Besetzung politischer Ämter, insbesondere gegen zu weit getriebenen politischen Favoritismus, der sich beim Fehlen gesetzlicher Regelungen auf die Höhe der Besoldung auswirkte, entstand in den Vereinigten Staaten im vorigen Jahrhundert die Vorstellung, daß die einzelnen Ämter ohne Rücksicht auf die jeweilige Person des Trägers als Aufgabenstellung beschrieben und eingestuft werden sollten, um damit eine sachliche Grundlage für die Auswahl der Bewerber und die Festsetzung ihrer Bezüge zu gewährleisten. Mit dem starken Pathos der Gerechtigkeit und Objektivität befrachtet, gelangte diese Auffassung aus dem Sektor der öffentlichen Verwaltung auch in das privatwirtschaftliche Organisationswesen. Sie schien dort objektive Aufstiegschancen und ein gutes Betriebsklima zu versprechen; zumindest bot sie eine Gelegenheit, den Willen zu sachlicher Personalentscheidung zu bekunden. Umfangreiche Systeme von Gesichtspunkten für Stellenbeschreibungen wurden entwickelt, stets unter dem Leitgedanken, daß die Rechte der Bediensteten sich nach ihren Aufgaben und nicht nach sachfremden Erwägungen richten sollten.

So überzeugend dies klingt und so schwer es einem Kritiker fallen muß, Bedenken anzumelden, haben sich doch bei der Ausarbeitung größerer, komplex verzweigter und bis in einzelne Positionsmerkmale durchformulierter Stellensysteme unerfreuliche Starrheiten ergeben. Besonders an zwei kritischen Punkten wurde der Wunsch nach mehr Elastizität laut. Im öffentlichen Dienst gefährden die speziellen Positionsbeschreibungen, die zugleich Ausbildungs-, Auswahl- und Besoldungsgrundsätze fixieren, die innere Mobilität. Deshalb hat neuerdings die zweite Hoover Commission in Anlehnung an entsprechende Einrichtungen im auswärtigen Dienst und im Militär die Einführung eines persönlichen Ranges für eine hochgestellte Teilgruppe des öffentlichen Dienstes empfohlen, wodurch Beweglichkeit und breitere Verwendbarkeit der entsprechenden Beamten erreicht werden soll.² Doch wird der Verlust einer direkten und speziellen Koppelung von Aufgabe und Gehalt, der damit notwendigerweise eintritt, vielfach beklagt und der neue Vorschlag

2 Vgl. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Personnel and Civil Service: A Report to the Congress, Washington (DC) 1955, S. 37 ff. Zur Diskussion dieses Vorschlages vgl. ferner Norman J. Powell, Personnel Administration in Government, Englewood Cliffs (NJ) 1956, S. 345 ff.; Leonard D. White, The Senior Civil Service, Public Administration Review 15 (1955), S. 237–243; Herman M. Somers, Some Reservations about the Senior Civil Service, Personnel Administration 19 (1956), S. 10 ff.; Everett Reimer, The Case Against the Senior Civil Service, Personnel Administration 19 (1956), S. 31–40; Paul P. Van Riper, The Senior Civil Service and the Career System, Public Administration Review 18 (1958), S. 189–200.

deshalb mit Zurückhaltung aufgenommen. Der andere Punkt ist die Flexibilität nach außen, die Frage, ob und wie die Positionsbeschreibungen den jeweiligen Schwankungen des Arbeitsmarktes angepaßt werden sollen.³ Auch hier ist noch keine überzeugende Lösung gefunden.

Es ist interessant zu sehen, daß diese offensichtlichen Mängel des amerikanischen Systems im Vergleich zu den europäischen die eigentlichen Probleme des Amtsbegriffs stärker ins Bewußtsein treiben. Es gilt, die Konstanz der sachlichen Orientierung eines Leistungssystems mit innerer und äußerer Elastizität zu vereinbaren und ein Stellengerüst so zu bilden, daß es den Bestand des Verwaltungssystems unabhängig von persönlichen Interessen sicherstellt, ohne doch die Anpassungsfähigkeit des Systems dadurch zu behindern. Die Konzeption einer identischen Stelle, eines Amtes mit wechselnder Besetzung, muß demnach in einen begrifflichen Bezugsrahmen eingeordnet werden, der eine grundsätzliche Erörterung der Stabilität eines Verwaltungssystems in wechselnder Umwelt ermöglicht, der von Konstanz und Variation handelt. Die Erörterung über Sinn und Funktion des Amtes gehört in das Zentrum der verwaltungswissenschaftlichen Forschung. Sie muß an deren Grundbegriffe anknüpfen. Weder ethisch noch juristisch kann sie befriedigend begründet werden.

II.

Der Begriff der Stelle oder Position ist einer der noch ungeklärten Grundbegriffe der allgemeinen Soziologie. Bevor wir in eine speziell verwaltungswissenschaftliche Analyse eintreten, müssen wir uns diesem Begriff zuwenden, denn er ist im Begriff des Amtes vorausgesetzt.

Der Begriff der Position wird üblicherweise im Rahmen von Erörterungen über Rolle und Status behandelt. Während sich aber für die Begriffe Rolle und Status trotz aller Meinungsverschiedenheiten eine gewisse Klärung hat erreichen lassen, fehlt ein solches Ergebnis beim Begriff der Position.

Als Rolle wird ein Komplex von Verhaltenserwartungen bezeichnet, die an eine bestimmte Position anknüpfen, von manchen auch das erwartete Handeln selbst. Unter Status wird, wo der Begriff nicht mit Position gleichgesetzt wird, der Rang einer Position verstanden, den sie in einer Skala sozialen Ansehens besitzt. Was aber ist eine Position? Diese Frage wird zwar nicht ganz

3 Vgl. dazu Norman J. Powell, a. a. O., S. 343.

übergangen, aber unzureichend beantwortet. Entweder definiert man Position als Komplex von Rechten und Pflichten.⁴ Dadurch wird der Begriff gegenüber dem Rollenbegriff entbehrlich. Oder man greift zur räumlichen Metapher der Stelle oder des Ortes.⁵ Welche Bedeutung diese Analogie zum Raum für ein Aktionssystem und besonders für ein soziales Aktionssystem haben könnte, bleibt ungeklärt.

Uns kann jedoch diese Metapher der räumlichen Stelle als ein erster Leitfaden dienen.

Während für das natürliche Erleben und auch für seine Ausarbeitung im antiken Denken ein Ort sich durch die Anwesenheit von Dingen bestimmt, hat die mathematisierte Naturwissenschaft einen abstrakteren Stellenbegriff entwickelt als Voraussetzung für die Anwendung mathematischer Rechenoperationen auf die Natur. Der Ort wird nun nicht mehr durch die Anwesenheit von Dingen, sondern gerade durch ihre Auswechselbarkeit bestimmt.⁶ Stellen sind abstrakte Identifikationen, die mit beliebigen Materieteilchen durch physische Bewegung besetzt werden können, also funktionale Kategorien allgemeinsten Art, für die jedes Materieteilchen nach Maßgabe der physischen Bewegungsmöglichkeiten eine funktional äquivalente Ausfüllungsmöglichkeit ergibt.

-
- 4 Diese Auffassung geht letztlich auf Ralph Linton, *The Study of Man*, New York 1936 zurück, der Status als „a collection of rights and duties“ definierte. Neuerdings vgl. Theodore R. Sarbin, *Role Theory*, in: Gardner Lindzey (Hrsg.), *Handbook of Social Psychology*, Cambridge (Mass.) 1954, S. 225; Harry M. Johnson, *Sociology: A Systematic Introduction*, New York 1960, S. 15 ff.
 - 5 So Frederick L. Bates, *Position, Role and Status: A Reformulation of Concepts*, *Social Forces* 84 (1956), S. 318–321; Daniel J. Levinson, *Role, Personality, and Social Structure in the Organizational Setting*, *Journal of Abnormal and Social Psychology* 58 (1959), S. 172; Neil Gross/Ward S. Mason/Alexander W. McEachern, *Explorations in Role Analysis*, New York 1958, S. 48; Ralf Dahrendorf, *Homo Sociologicus*, 3. Aufl., Köln/Opladen 1961, S. 20.
 - 6 Diese Auffassung geht nicht nur über den antiken, sondern auch über den modernen relationalen Raumbegriff hinaus, dessen Stellen als Verknüpfungspunkte von Beziehungen zu anderen Stellen gedacht werden. Solche relationalen Systeme setzen, wie der Beziehungsbegriff überhaupt, substantielle Einheiten voraus, denn Beziehungen können nur als Beziehungen zwischen etwas gedacht werden, das unabhängig von ihnen besteht. Vgl. dazu Morris R. Cohen, *Reason and Nature*, London 1931, S. 107, Anm. 9. Dies gilt jedenfalls, solange man Beziehungen noch als etwas Seiendes vorstellt, das ist und nicht nicht ist. Die relationale Raumvorstellung würde uns deshalb notwendig in ontologische Denkvoraussetzungen und in eine Theorie der Beziehungen zwischen Ämtern zurückwerfen, der dann nichts anderes übrig bliebe, als Ämter wiederum im alten Sinne als feststehende richtige Aufgaben zu verstehen.

Die Kategorie der Stelle ist dadurch nahezu nichtssagend, daß sie als solche keine Grenze der Äquivalenz von Besetzungsmöglichkeiten bezeichnet. Erst in ihrer Anwendung auf Stellensysteme gewinnt sie an Präzision. In einem Stellensystem, in dem andere Stellen schon besetzt sind, ist nicht mehr alles und jedes möglich. In einem wirklichen Raumsystem kann nicht jedes Ding gleichzeitig überallhin gelangen. Ein System hat vielmehr stets nur eine begrenzte Zahl von Änderungsmöglichkeiten; eben deshalb ist es ein System.

Wenn der wirkliche Raum des natürlichen Erlebens als Stellenraum ausgelegt wird, so heißt das nichts anderes, als daß die erscheinenden Dinge im Hinblick auf ihre Auswechselbarkeit, auf ihre Ersetzbarkeit durch andere Dinge mittels physischer Bewegungen aufgefaßt werden. Dabei nimmt unter den Bewegungsmöglichkeiten die des menschlichen Leibes einen hervorragenden Platz ein. Raumstellen sind Stellen der Zugänglichkeit für mich und für andere. Sie symbolisieren das dort für mich und für andere erreichbare Erfahrungspotential. Ein Stellenraum ist deshalb objektiver Raum, weil er nicht nur die mir selbst hier und jetzt gegebenen Erlebnismöglichkeiten, sondern das intersubjektiv erreichbare Erfahrungspotential darstellt: Ich sehe entfernten Dingen an, welche Erfahrungsmöglichkeiten sich für mich und für andere ergäben, wenn wir uns „an ihrer Stelle“ befänden und ich kann, indem ich mich gedanklich dorthin versetze, mein eigenes Dasein im Raum von außen betrachten und objektivieren.

Der Sinn der Identifikation von etwas als Raumstelle ist es also, mir die Erreichbarkeit eines Erfahrungspotentials für mich und für andere zu verdeutlichen und mir so ein generalisiertes Orientierungsschema zu gewähren, das andere Möglichkeiten als die meinem aktuellen Erleben unmittelbar zugänglichen erscheinen läßt. Die Auslegung des Raumes als Stellenraum erweitert meinen Erfahrungshorizont durch Verweisung auf andere Möglichkeiten. Sie läßt mich das Erleben anderer Menschen an anderen Orten verstehen und setzt mich in den Stand, mit entsprechenden Erfahrungsvorstellungen zu rechnen, ohne daß ich mich an Ort und Stelle begeben müßte.

Wenn wir diesen Gedanken auf Handlungssysteme übertragen wollen, müssen wir von der Eigentümlichkeit des Räumlichen abstrahieren. Wir würden zu stark an der Raumvorstellung kleben, wenn wir Handlungen einfach als Bewegungen sehen wollten. Handlungssysteme sind nicht durch wahrnehmbare Dinge und ihre Bewegungen, sondern durch gemeinten Sinn, das heißt, durch Verhaltenserwartungen geordnet. Ähnlich wie im Raumhorizont und – was wir hier nicht behandeln konnten – im Zeithorizont gibt es aber auch im sozialen Bereich der Verhaltenserwartungen generalisierende Identifikationen mit der Funktion, den natürlichen Erlebnishorizont zu erweitern

und zu objektivieren, das heißt mit Sinnbezügen auszurüsten, die von dem jeweils eingenommenen Erlebnismittelpunkt abgelöst und intersubjektiv verwendbar sind.

Verhaltenserwartungen lassen sich zeitlich generalisieren dadurch, daß ihnen normative Dauergeltung beigelegt wird. Ihr Sinn wird so fixiert, unabhängig davon, ob im Einzelfall jemand Wert auf entsprechendes Verhalten legt, es wünscht und faktisch erwartet, und unabhängig davon, ob die Erwartung im Einzelfall enttäuscht wird. Verhaltenserwartungen lassen sich sachlich generalisieren, indem sie zu Rollen verbunden werden. Sie gehören dann stets zusammen, unabhängig davon, ob im Einzelfall ein solcher Zusammenhang sinnvoll erscheint oder dem Erwartenden einfällt. Verhaltenserwartungen lassen sich schließlich sozial generalisieren (institutionalisieren) dadurch, daß Zustimmung zu ihnen von anderen Menschen erwartet und ein entsprechender Meinungsausdruck sozial kontrolliert wird. Zeitlich-normative, sachlich-rollenhafte und sozial-institutionelle Generalisierung hängen eng miteinander zusammen.⁷

In diesem theoretischen Ansatz, der mit den Begriffen Verhaltenserwartung, Norm, Rolle, Institution auskommt, erweist sich der Begriff der Position oder Stelle zunächst als entbehrlich. Er wird nicht, wie von der vorherrschenden Meinung, zur Definition des Rollenbegriffs gebraucht. Er kann daher verwendet werden, um jenes Moment einzuführen, das das neuzeitliche Raumverständnis auszeichnet: den Gedanken der Fungibilität oder Auswechselbarkeit von Erwartungen – dort der Dingerwartungen und hier der Verhaltenserwartungen.

Verhaltenserwartungen werden demnach auf Positionen bezogen, um ihre Ersetzbarkeit im Rahmen eines sozialen Systems zu bezeichnen und vor Augen zu führen. Natürlich kann sich nur ein Mensch verhalten, nur konkret und nur auf seine Weise. Man kann von ihm nichts anderes erwarten. Aber man kann die Erwartungen so generalisieren, daß man gegen ein Auswechseln mancher Einzelheiten nach Systemgesichtspunkten indifferent ist. Man kennt zum Beispiel seinen Vorgesetzten, man weiß, wann er förmlich wird und welche Weisungen er etwa erteilt. Diese konkreten Erwartungen sind jedoch überlagert durch generalisierte Stellenerwartungen, durch die Bereitschaft, in bestimm-

7 Mit der Frage nach diesem Zusammenhang ist eines der großen Themen soziologischer Forschung bezeichnet und zugleich ein Schema konkreter Systemanalyse: In welchem Maße lassen sich Verhaltenserwartungen in diesen einzelnen Richtungen generalisieren, und in welchem Maße sind solche Generalisierungen unabhängig voneinander möglich?

ten Grenzen eine Änderung des Verhaltens (etwa auf Weisung eines höheren Vorgesetzten), ja einen anderen Vorgesetzten zu akzeptieren. Man orientiert sich an beiden Erwartungsschichten gleichzeitig, so wie man sich im Raum gleichzeitig an links und rechts und am generalisierten System der objektiven Himmelsrichtungen orientiert.

Rollen, die in dieser Weise von Stelleninhabern erwartet werden, sind als Regel für funktional äquivalente Ausführungsmöglichkeiten systembezogen konstruiert. Die Möglichkeiten eines Austausches von Teilen ergeben sich mitunter aus der Unbestimmtheit der Gesamtvorstellung oder aus der Unwesentlichkeit der Teile. Gerade umgekehrt müssen die Funktionen wesentlicher Teile auswechselbar sein, damit ihre Ersetzbarkeit und so die dauernde Funktionsfähigkeit des gesamten Systemzusammenhangs gesichert ist. Stellenrollen werden als variable Handlungskomplexe geplant. Sie werden zwar auch konkret und plastisch, aber mit Modifikationsbereitschaft erwartet. „Stellen“ sind demnach im Bereich des sozialen Handelns Rollenidentifikationen besonderer Art. Sie interpretieren die Generalität der Rolle im Hinblick auf die Möglichkeit des Austausches von Einzelerwartungen. Stellen oder Positionen in sozialen Systemen sind funktional generalisierte Rollen.

Wenn man die Frage stellt, in welchen Gebieten des sozialen Lebens Rollen in dieser Weise funktional stabilisiert werden, stößt man auf den Bereich der formalen Organisation. Wir wollen davon absehen, formale Organisationen durch Stellenrollen zu definieren, wie es oft geschieht. Wir haben an anderer Stelle vielmehr einen eigenen Begriff der formalen Organisation entwickelt, der vom Amtsbegriff unabhängig ist und damit diese Frage zur Untersuchung offenläßt. Formal sind diejenigen Erwartungen in einem sozialen System, deren Anerkennung übereinstimmend als Mitgliedschaftsbedingung angesehen wird. Elementare Vorformen solcher Formalisierung gibt es in allen einigermaßen gefestigten sozialen Systemen. Manche Gruppen entwickeln daraus einen traditionsgegründeten, mehr oder weniger starren moralisch-rechtlichen Verhaltenskodex. Dabei sind Stellenbegriffe vielleicht noch entbehrlich. Wenn jedoch die Möglichkeiten formaler Organisation planmäßig ausgenutzt und zur Generalisierung der Orientierung und Motivation in einem sozialen System, zu einer elastisch-flexiblen Außenanpassung, kurz: zu funktionaler Stabilisierung eingesetzt werden sollen, kann auf die Formalisierung der wesentlichen Rollen und ihre Identifikation als Stellen nicht länger verzichtet werden. Sie wird zu einem wesentlichen Mittel der Organisation des Systems.

Durch die Verwendung formaler Stellenrollen kombiniert ein soziales System ein Höchstmaß elastischer Veränderungsfähigkeit mit stabiler Kontinui-

tät des Bestandes. Die Rollen sind stets mit bestimmten Personen besetzt, mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben beauftragt, mit begrenzten Mitteln und Befugnissen ausgerüstet und in festgelegte Kommunikationszusammenhänge eingeordnet. *Aber zur Mitgliedschaft in einem solchen System gehört, daß diese Rollengestalten als temporär und modifizierbar erlebt werden, und daß man eine Änderung durch zuständige Entscheidung im voraus akzeptiert.* Der Ordnungsbegriff der Stelle macht es möglich, die Stellenstruktur des Systems mitsamt ihren Variationsmöglichkeiten als Mitgliedschaftsbedingung zu postulieren. Mit Eintritt in das System gibt jedes Mitglied Blankokonsens für die Variation zahlloser Stellenaspekte der eigenen Rolle und der Rollen kooperierender Mitglieder. Daß eben deshalb die Systemmitgliedschaft zu einem Rechtsverhältnis besonderer Art ausgestaltet, mit Sicherungen versehen und so gegebenenfalls als Grenze der Variierbarkeit von Stelleninhalten berücksichtigt werden muß, ist eine andere Frage, die später – an anderer Stelle – gesondert zu behandeln ist.

III.

Arbeitsrollen in formalen Organisationen sind als Stellen organisiert, aber nicht alle Arbeitsrollen werden als Ämter bezeichnet. Sich an den deutschen Sprachgebrauch zu halten und den Amtsbegriff nur in öffentlich-rechtlichen Organisationen anzuwenden, dürfte wenig ratsam sein, nicht nur weil andere Länder diese Sprachgepflogenheit nicht teilen, sondern weil damit durch Definition eine Entgegensetzung von öffentlichen und privaten Organisationen eingeführt wird, die juristisch begründet sein mag, sich aber soziologisch erst noch als berechtigt ausweisen muß. Dazu bedarf es sorgfältiger theoretischer und empirischer Analysen, die nicht durch eine voreilige Einschränkung des Gesichtskreises auf staatliche oder verwandte Organisationen verbaut werden sollten. Damit entfallen zugleich die eingrenzenden Kriterien wie öffentliche Aufgaben, hoheitliche Gewalt, gesetzliche Begründung, die miteinander um die Definition staatlicher Ämter konkurrieren.

Andererseits wäre es im Interesse sparsamer Begriffsbildung nicht zu rechtfertigen, die Begriffe Stelle und Amt völlig ineinanderfließen zu lassen und alternativ zu gebrauchen. Deshalb soll vorgeschlagen werden, den Begriff des Amtes auf Verwaltungsrollen zu beschränken, die Stellencharakter haben. Das setzt freilich voraus, daß wir präzise angeben können, was unter Verwaltung zu verstehen ist, und daraus die Besonderheit der Ämter im Vergleich zu anderen Arbeitsrollen nachweisen können.

Man kann diejenigen Handlungssysteme als Verwaltung bezeichnen, deren Handeln im Entscheiden besteht. Mit Entscheiden ist dabei nicht der unsichtbare psychische Vorgang des Überlegens, Auswählens oder Sichentschließens gemeint. Er bleibt natürlich stets vorausgesetzt, er ist wesentliches Moment jeder bewußten, auf gemeinten Sinn gerichteten Handlung, aber kein die Verwaltung speziell auszeichnendes Merkmal. Für die Verwaltung ist vielmehr charakteristisch, daß dieser innere Prozeß des Sichentschließens in ein äußeres Handeln übersetzt, als ein kausaler Vorgang mit Ursachen und Wirkungen verstanden und dadurch in einem sozialen System organisierbar wird.

Durch die Bildung relativ selbständiger Entscheidungssysteme auf diesem Wege läßt sich ein Nutzeffekt erzielen, der nicht erreichbar wäre, wenn man nur Entscheidungen über spezielle Handlungen treffen würde, die gleich in die Tat umgesetzt werden. So wie langwierige Rechenoperationen mit abstrakten Zeichen und nach eigenen Regeln notwendig sind, bevor man die gewonnenen Formeln interpretiert und danach die Brücke baut, so erreicht auch die Verwaltung durch Abstraktion und Generalisierung ihrer Entscheidungstätigkeit Ordnungsleistungen, die dem ausführungsnahen Überlegen nicht verschieden sind.

Entscheidungen werden als Handlungen organisierbar, wenn und soweit sie mitgeteilt werden. Dadurch treten sie in die Außenwelt und erhalten soziale Wirksamkeit. Der Mitteilung geht ein Prozeß des Empfangs und der Transformation von Information voraus. Alles Verwaltungshandeln besteht infolgedessen aus Mitteilungsprozessen, aus dem Empfang von Entscheidungen oder anderen Informationen, aus ihrer Bearbeitung und ihrer Weitergabe in veränderter Form. Unter Information ist der Empfang einer Nachricht (bzw. die empfangene Nachricht), unter Kommunikation ist die Abgabe einer Nachricht (bzw. die abgebende Nachricht) zu verstehen. Beide Begriffe haben standpunktrelative Bedeutung: Was für das eine Amt Information ist, kann für ein anderes Kommunikation sein. Deshalb ist ein dritter Begriff erforderlich, der denselben Vorgang standpunktunabhängig, also objektiv und generell, bezeichnet. Dazu kann der Begriff Entscheidung dienen. Entscheidung ist danach die Umwandlung von Informationen in Kommunikationen, und zwar unabhängig von der Frage, wie sehr sich die Nachricht dabei verändert. Eine Entscheidung in diesem Sinne wird dadurch vollzogen, daß die mehr oder weniger stark geänderte Information kommuniziert wird.

Mit Hilfe dieser Begriffe läßt sich die Verwaltungsorganisation als System zur Veränderung von Informationen durch Entscheidung darstellen. In einem solchen System sind Stellen notwendig als „relay points“ oder „information processing units“. Ähnliche Feststellungen schließen Ausführungen über den

Sinn von Stellen in Kommunikationsnetzen gemeinhin ab.⁸ Doch haben wir damit nur ein vorläufiges Verständnis der Funktion solcher Stellen und Ämter erreicht. Die Überlegungen, die wir über den Sinn der Identifikation von Rollen als Stellen angestellt haben, erlauben es, einige Schritte darüber hinaus zu tun und die Frage nach der Funktion solcher Ämter in Entscheidungssystemen weiter auszuarbeiten.

IV.

Allem wachen, aufmerksamen Erleben fließt unaufhörlich ein Strom ungeordneter Informationen zu, Informationen aus der unbelebten oder belebten Umwelt, aber auch Informationen aus dem eigenen Gedächtnis. Diese Informationen kommen zunächst ungeordnet, da niemand seine Wahrnehmungen und Erinnerungen völlig beherrscht, aber doch nicht ganz ohne Zusammenhang. Vielmehr aktualisieren meine Wahrnehmungen bestimmte Erinnerungen, diese motivieren die Suche nach anderen Wahrnehmungen; oder eine Erfahrung verweist mich direkt auf andere. Nachrichten, die ich erhalte, sind überhaupt nur dadurch informativ, daß sie als Gesichtspunkt für die bevorzugte Auswahl anderer Informationen dienen; sonst würden sie keinen Sinn haben, nichts besagen.

Wer besonderes Talent für solche Verweisungsleistungen besitzt, kann seine Orientierung in der Welt dadurch verbessern. Ihm prägen sich die informativ besonders ergiebigen Wahrnehmungen ein, sie fallen ihm auf, er findet rasch und treffend die ergänzenden Informationen in seinem Gedächtnis oder unmittelbar in der Erfahrungswelt. Ein besonderes Auswahl- und Kombinationsgeschick und vor allem auch die Fähigkeit zur Abstraktion von anderen Informationen, die sich anbieten, aber in dem sich herausbildenden Zusammenhang unwesentlich sind, also die Unablenkbarkeit, verhilft ihm zu einem hohen Maß von Umweltbeherrschung durch sachgemäßes, das heißt den erhaltenen Informationen angemessenes Handeln.

Die Entwicklung der Ausnutzung solcher Fähigkeiten im Einzelmenschen hat indes enge Grenzen. Für ihn ist seine Person Orientierungszentrum und – bewußt oder unbewußt – leitendes Auswahlprinzip. Er benutzt weitgehend seine Gefühle, um sich in einer seinen persönlichen Bedürfnissen anges-

8 Sie finden sich besonders bei verwaltungswissenschaftlichen Autoren, die Anregungen der mathematischen Informations- und Kommunikationstheorie aufgenommen haben.

senen Umwelt zu verstehen und entsprechende Informationen zu erhalten. Er kann die Informationen, die er erhält, nicht ausreichend kontrollieren. Sie kommen zwar nicht gänzlich untypisch und unerwartbar, aber doch nicht in der Ordnung, die er jeweils gerade braucht. Er hat allein nicht den langen Atem, stetig bei einer Sache zu bleiben, sondern wird laufend gestört, durch unzusammenhängende Informationen unterbrochen.

Verwaltungen, das heißt soziale Systeme, die auf Informationsverarbeitung und Kommunikation spezialisiert sind, können sich der gleichen Aufgabe wirksamer annehmen. Diese Leistungssteigerung ist nicht nur dem Einsatz mehrfacher Kräfte zu danken, sondern vor allem einer generalisierten Systemstruktur.

Im allgemeinen wird die gesteigerte Leistung wie bei Produktionsprozessen auf die Vorteile der Arbeitsteilung zurückgeführt. Das befriedigt als Erklärung nicht. Schon bei Prozessen manueller oder maschineller Fertigung setzt Arbeitsteilung ein generelles Schema der Kooperation voraus. In besonderem und wesentlich anderem Sinne gilt dies für Entscheidungsprozesse, anders namentlich deshalb, weil das Akzeptieren der Beiträge von Mitarbeitern hier mit anderen Problemen belastet ist als beim Zusammenfügen von produzierten Teilen oder Handreichungen. Es geht mithin zunächst um die Vorfrage, wie soziale Systeme, die Entscheidungstätigkeiten arbeitsteilig ordnen, überhaupt möglich sind.

Solche Systeme müssen ihre sozialen Rollen als Stellen mit auswechselbaren Erwartungen definieren, um einem wechselnden Strom von Informationen gegenüber eine kontinuierliche Entscheidungsleistung zu erzielen. Diese Elastizität ist notwendig, weil der Verwaltung die volle Kontrolle über ihre Umwelt fehlt. Sie kann nur in sehr geringem Maße die Informationen, die sie erhält, ihrer Entscheidungspraxis anpassen; in der Regel wird sie umgekehrt verfahren und auf Grund neuer Informationen ihre Entscheidungen ändern müssen.

Die interne Flexibilität, die dazu nötig ist, wird durch ein kompliziert gestaffeltes System von Stellen mit je besonderen Entscheidungssituationen erreicht, in deren Blickfeld jeweils unterschiedliche Informationen relevant und unterschiedliche Faktoren als konstant bzw. als variabel behandelt werden können. Dadurch kommt es zu erwartbaren, kontinuierlichen Entscheidungsleistungen, die jedoch im System als ganzem variabel bleiben.

In seinem speziellen Blickfeld, in seiner Sonderumwelt entwickelt jedes Amt besondere Sachkenntnis mit entsprechend durchgebildeten Erwartungen, hohe Empfindlichkeit für Informationen, insbesondere über Änderungen, und eine Beherrschung aller verfügbaren Entscheidungsalternativen,

kurz: eine besondere Anpassungsfähigkeit.⁹ Die Stetigkeit der Orientierung des Amtes äußert sich aber nicht darin, daß es immer dieselben Entscheidungen fällt, sondern darin, daß es im Rahmen seines Entscheidungspotentials auf unterschiedliche Informationen hin unterschiedlich entscheidet, bei der Verarbeitung der Informationen aber gleichbleibend bestimmte spezielle Gesichtspunkte berücksichtigt, also in aller Unterschiedlichkeit eine sinnvolle einheitliche Linie verfolgt, auf die andere sich verlassen können.

Solches Amtshandeln sucht nicht emotionale, sondern funktionale Stabilität. Die Beständigkeit ihrer Orientierung ist nicht auf gefühlsmäßig fixierte Bevorzugung bestimmter Informationen und Reaktionsweisen gegründet, sondern auf eine abstrahierende Betrachtungsweise. In dieser Betrachtungsweise erscheinen unterschiedliche Reaktionen auf verschiedene Informationen als funktional äquivalent, in gleicher Weise als Rechtsanwendung, als geeignet, einen bestimmten Zweck zu erfüllen, als gleicher Ausdruck einer einheitlichen politischen Linie.

Diese Stabilisierung kann nicht als Leistung eines Einzelamtes begriffen werden. Sie ist immer Systemleistung. Eine abstrakte Perspektive gibt für sich allein keinen befriedigenden Sinn, noch kann sie sich allein am Leben erhalten. Der Entscheidungshorizont eines Amtes ist notwendig begrenzt durch vorgegebene Leitperspektiven, die Indifferenz gegenüber einer Fülle von Unterschieden ermöglichen, und viele Informationen als irrelevant erscheinen läßt, ferner durch Konstantsetzung von Daten, die für dieses Amt nicht disponibel sind.

Die Entscheidungsgrundlagen, die eine funktionale Orientierung erst ermöglichen, erhalten diese ihre Auszeichnung nicht durch ihre kategoriale Allgemeinheit, ihre Wesentlichkeit, Richtigkeit oder Wahrheit; sie erhalten sie dadurch, daß sie an anderen Stellen im System, von anderen Ämtern festgesetzt, verantwortet und notfalls geändert werden, kurz: als Variable behandelt werden können. Über die Änderung der notwendigen Konstanten und Bezugsgesichtspunkte in der Entscheidungssituation eines Amtes müssen andere Ämter entscheiden. Andere Ämter liefern die notwendigen Informationen und verantworten deren Richtigkeit. Andere Ämter können die Person

9 Vgl. Robert L. Chapman et al., The Systems Research Laboratory's Air Defense Experiments, *Management Science* 5 (1959), S. 266: „When a crew depends on expected information patterns in a task environment, it becomes sensitive to changes in those patterns. And when it has explored many processing procedures it becomes aware of action alternatives. Together, sensitivity to information patterns and awareness of action alternatives contribute to organizational adaptive potential.“

des Amtsinhabers auswechseln, wiederum andere Ämter modifizieren die Rechtsgrundlagen des Amtshandelns, geben ihm andere Aufgaben und Befugnisse oder entscheiden über die finanzielle Ausrüstung. Auch die organisatorische Einordnung des Amtes ist durch Entscheidung anderer Ämter variabel, seine Stellung im Kommunikationsnetz ebenso wie seine Stellung im Abteilungsschema oder in der hierarchischen Rangordnung. Die Konstanten und Bezugsperspektiven der Einzelämter sind mithin auf der Ebene des Gesamtsystems Variable, über deren Einsatz andere Ämter entscheiden. Das Vertrauen in die Tätigkeit anderer Ämter, das heißt: in die Funktionsfähigkeit des Systems, gibt dem Einzelamt seine abstrakte Perspektive und verlässliche Entscheidungsgrundlagen. Die Ordnungsleistung des Systems setzt die Relativität von Konstantsetzungen und Variierbarkeiten voraus und wird durch sinnvolle Verteilung der sich daraus ergebenden Entscheidungsperspektiven erbracht.

Die Variabilität aller Stellenaspekte ist eine ungewöhnliche und daher erläuterungsbedürftige Vorstellung. Im Rahmen der ontologischen Denktradition wird Identität gestützt auf einen unveränderlichen Seinskern, eine Substanz. Alles Veränderliche ist letztlich unwesentlich, weil es die Identität nicht berührt. Das Wesen einer Sache selbst kann man nicht ändern, ohne damit aus ihr eine andere Sache zu machen. Wenn im Rahmen dieses Denkens das Amt durch eine wesentliche Aufgabe identifiziert wird, kann die Aufgabe nicht geändert werden, ohne daß das alte Amt geopfert und ein neues geschaffen wird.

So sehr wir an diese Argumentation gewöhnt sind und so plausibel sie klingt, so wenig erweist sie sich als zwingend. Es ist hier nicht der Ort, die metaphysischen Denkvoraussetzungen, die Auslegungen von Sein und Zeit aufzudecken, die sie tragen. Es mag uns der Nachweis genügen, daß eine Identifikation auch dann noch einen Sinn behält, wenn alle in ihr zusammengefaßten Aspekte als veränderlich behandelt werden. Der Sinn der Identifikation besteht darin, die Änderungsmöglichkeiten zu ordnen. Nicht der Ausschluß, wie die Ontologie es sah, sondern die Ordnung anderer Möglichkeiten ist die Funktion der Identifikation.

Auch ohne Festlegung auf notwendige, unveränderliche Wesensbestandteile hat die Identität des Amtes wichtige Orientierungsfunktionen. Sie bedeutet:

- 1) daß jeder Stellenaspekt nur in einem typisch festliegenden Sinne geändert werden kann. Man kann die Aufgabe eines Amtes auswechseln, sie aber nur durch eine andere Aufgabe, nicht etwa durch mehr Geld, durch einen

zusätzlichen Amtsträger oder neue Kommunikationswege ersetzen. Welche Änderungen möglich sind, wird durch den Zusammenhang der übrigen Stellenaspekte vorgezeichnet. Deshalb bedeutet Identität,

- 2) daß nicht alle Aspekte zugleich geändert werden können. Man kann Amtsträger austauschen oder Zwecke oder Mittel oder Kommunikationsbeziehungen ändern, aber nicht alles auf einmal. Wenn man irgendwo ein Amt streicht und in einer anderen Abteilung, mit anderen Mitteln für andere Aufgaben einen anderen Mann beschäftigt, fehlt zwischen beiden Maßnahmen jeder Zusammenhang, der die Annahme eines kontinuierlich fortbestehenden Amtes sinnvoll machen könnte. Eine Identifikation hat nur als Grundlage für spezifische Änderungen Sinn, und dieser Sinn besteht darin, kritische Richtlinien für die Änderung zu geben und das Nichtgeänderte in die neue Situation zu tradieren. Dabei wird ein „im übrigen“ fortbestehender Systemzusammenhang vorausgesetzt. Insofern bezeichnet die Identität des Amtes
- 3) seine Systemzugehörigkeit. Wie Raumstellen nur denkbar sind, wenn der ganze Raum als Stellenraum und damit als System von Bewegungsvorgängen ausgelegt wird (was keineswegs die einzig mögliche Auslegung ist), so setzen auch Rollenstellen Handlungssysteme, Ämter also Entscheidungssysteme voraus, die aus anderen Stellen bestehen. Der Amtsbegriff ist eine Kategorie des sozialen Systems, keine Kategorie der Auslegung von Einzelhandlungen. In etwas anderer Wendung kann man dies auch so formulieren, daß ein Amt seine identifikatorische Funktion als „Stelle“ nur in einem System erfüllen kann, weil es nur in einem System möglich ist, ein konkretes Verhalten in Bezug auf Auswechselbarkeit einzelner Aspekte zu identifizieren.

V.

Ämter sind positionsbezogene Rollen in Entscheidungssystemen. Nach Maßgabe des Systems, dem sie angehören, können einzelne Rollenerwartungen geändert werden. Wir müssen uns mit der Veränderlichkeit etwas eingehender befassen, denn in ihr liegt der Schlüssel für das Verständnis der Funktion von Ämtern und der Möglichkeit ihres rationalen Betriebs.

Zunächst muß jedoch ein verbreitetes Vorurteil ungeduldiger Beobachter beseitigt werden: Bürokratische Ämterorganisationen gelten in der öffentlichen Meinung ebenso wie im herrschenden Urteil der politischen Wissenschaft als ausgesprochen starr und konservativ, der hergebrachten Routine

verhaftet, als schwerfällig, geistig unelastisch und neuerungsfeindlich.¹⁰ Solche Urteile kommen durch enttäuschte Erwartungen zustande, die in Bezug auf Änderungsrichtung oder Änderungstempo unerfüllt blieben.¹¹ Sind diese Erwartungen berechtigt?

Wenn man bedenkt, daß kein Zeitalter so viele und so tiefgreifende Änderungen in der Lebensführung aufzuweisen hat wie die bürokratisch verwaltete jüngste Neuzeit, lassen sich Zweifel an der herrschenden Auffassung nicht mehr abweisen. Auch eine theoretische Besinnung kann deutlich machen, daß emotional stabilisierte Sozialordnungen unbeweglicher sind als funktional stabilisierte Ämterorganisationen. Jene müssen alle Initiative auf persönliche Gefühlskräfte stützen; aber für neue Gefühle finden sich selten sozial gebilligte Ausdrucksformen, noch seltener wird ihnen zugestimmt. Die Änderungen vollziehen sich in emotional stabilisierten Sozialordnungen daher im wesentlichen unbewußt; oder sie setzen sich in Konflikten und Kämpfen durch: Der Streit ist der Erzeuger aller Dinge.

In Ämterorganisationen wird dagegen planmäßig eine Plattform für variables Verhalten geschaffen, für ein Verhalten, das verschiedene Möglichkeiten unter abstrakten Gesichtspunkten entwickelt, vergleicht, prüft und unter ihnen auswählt. Und zwar ist diese Plattform institutionell als Arbeitsplatz angelegt, dessen Ausfüllung unabhängig von der Gefühlslage erwartet wird. Der Amtsträger wird durch seine allgemeine Systemmitgliedschaft zugleich motiviert und gesichert für ein Entscheidungsverhalten, das von den Erwartungen der Adressaten relativ unabhängig ist, sie daher in gewissen Grenzen durchkreuzen kann.

10 Vgl. z. B. Harold J. Laski, *Bureaucracy*, in: *Encyclopedia of Social Sciences*, Bd. 3, New York 1930, S. 70–73; Arnold Brecht, *Bureaucratic Sabotage*, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 189 (1937), S. 48–57; Seymour M. Lipset et al., *Union democracy*, Glencoe (Ill.) 1956, S. 255 ff.; Fritz Morstein Marx, *Einführung in die Bürokratie*, Neuwied 1959, insb. S. 38 ff.; Roy G. Francis/Robert C. Stone, *Service and Procedure in Bureaucracy*, Minneapolis 1956, S. 159 f.; Harry M. Johnson, a. a. O., S. 305 und 310.

11 An der bisherigen Einschätzung der Starrheit bzw. Offenheit bürokratischer Organisationen ist zweifellos mit schuld, daß man von allzu grob vereinfachten Modellen rationaler Entscheidung ausging und von da her Erwartungen bildete. Die Unumgänglichkeit begrenzter Entscheidungshorizonte, die daraus folgenden Schwierigkeiten der Entscheidungsteilung, die Notwendigkeit bescheidenerer Anforderungen an die Rationalmodelle und die Möglichkeit der Legitimation halb guter Techniken der Entscheidungserleichterung im Rahmen größerer Systeme, all dies wurde verkannt, so daß man von nicht genügend differenzierten Erwartungen ausging, die dann natürlich enttäuscht wurden.

In diesem Sinne sind Ämter Institutionalisierungen für riskantes, experimentelles, flexibles, anpassungsfähiges, widerspruchsvolles, dissentierendes, änderndes Verhalten. Gewiß entstehen auch in Ämterorganisationen gefühlsmäßige Bindungen, die eingelebte Gewohnheiten untermauern und Neuerer unbeliebt machen. Die Forschungen über „informale Organisation“ haben diese Einsicht unter den verschiedensten Blickwinkeln bestätigt. Die faktische Elastizität bleibt hinter der formalen Erwartung weit zurück. Und doch darf nicht übersehen werden, welche Bedeutung es besitzt, wenn die elastischen, offenen Erwartungen in den ersten Rang gehoben werden und diejenige Struktur bilden, deren Annahme zur Mitgliedschaft gemacht wird, die das ganze System trägt und formal legitimiert.

Auf die Frage, wie weit die formal verankerte Dispositionsfreiheit in einem konkreten sozialen System faktisch realisiert werden kann, werden wir zurückkommen müssen. Vorerst muß jedoch genauer untersucht werden, wie das Amt als Rationalmodell für Veränderungen gedacht und konstruiert ist.

Wenn wir nach Denkformen suchen, die Änderungsmöglichkeiten verschiedener Ämter zusammenordnen, stoßen wir auf den Begriff des *Modells*.¹² Modelle sind gedankliche Konstruktionen, die verschiedene Änderungsmöglichkeiten in ein bestimmtes rationales Verhältnis zueinander bringen. Die Änderungsmöglichkeiten werden als Variable verstanden und so aufeinander bezogen, daß die Variation einer Variable nicht ohne Rücksicht darauf erfolgt, mit welchen Einsatzwerten die übrigen Variablen realisiert sind. Dadurch werden die Änderungsmöglichkeiten, die an sich in einer Variable vorgezeichnet sind, begrenzt: nicht jeder ihrer Einsatzwerte ist mit denen der übrigen Werte verträglich. Jede Änderung bedarf daher einer vielseitigen Rückbesin-

12 Zur Diskussion des Modellbegriffs in den Sozialwissenschaften vgl. etwa Ernest R. Hilgard/Daniel Lerner, *The Person: Subject and Object of Science and Policy*, in: Daniel Lerner/Harold D. Lasswell (Hrsg.), *The Policy Sciences*, Stanford (Cal.) 1951, S. 28 ff.; Herbert A. Simon/Allen Newell, *Heuristic Problem Solving*, *Operations Research* 6 (1958), S. 1–10 und 449–500; Karl W. Deutsch, *On Communication Models in the Social Sciences*, *Public Opinion Quarterly* 16 (1952), S. 356–380; Paul Meadows, *Models, Systems and Science*, *American Sociological Review* 22 (1957), S. 3–9; May Brodbeck, *Models, Meaning and Theories*, in: Llewellyn Gross, *Symposium on Sociological Theory*, Evanston (Ill.) 1959, S. 373–403; Everett E. Hagen, *Analytical Models in the Study of Social Systems*, *American Journal of Sociology* 67 (1961), S. 144–151. Der Diskussion kann kein allgemein anerkannter Modellbegriff, geschweige denn eine anerkannte Methodenlehre entnommen werden. Sie leidet insbesondere an dem unerklärten Verhältnis von kausaler und funktionaler Methode. Die Auffassung des Modells als einer Konstruktion von Variablen, deren Zusammenhang darin besteht, dass die Variation einzelner Variablen von Einsatzwerten der Übrigen abhängt, gewinnt jedoch an Boden.

nung, einer Abstimmung mit der Gesamtkonstruktion des Modells, die um so schwieriger ist, je komplexer das Modell konstruiert ist. Außerdem werden in die Modellkonstruktion vielfach sogenannte Parameter einbezogen, das heißt Anwendungsvoraussetzungen, die selbst im Rahmen des Modells keiner Änderung unterliegen, sondern als Daten hingenommen werden müssen, mit denen aber die Variation aller Variablen verträglich sein muß.

Ein Modell definiert mithin diejenigen Zustände einer Variablen, die im System als zulässige Ausfüllungsmöglichkeiten gelten können und unter diesem Gesichtspunkt in gleicher Weise geeignet, also funktional äquivalent sind. Wenn alle Variablen miteinander konsistent besetzt sind, befindet sich ein Modell im Zustand des Gleichgewichts. Je nachdem, welches Kriterium der Verträglichkeit der Variablen verwandt wird, können in einem Modell eine oder mehrere Möglichkeiten des Gleichgewichts enthalten sein. Das gilt besonders, wenn die Parameter sich ändern, das System dadurch gestört wird und mit anderer Besetzung seiner Variablen ein neues Gleichgewicht suchen muß. Der Fall des quantitativen, mathematisch-determinierten Modells, das nur ein Gleichgewicht (nur eine richtige Lösung seiner Gleichungen) kennt, ist ein Grenzfall, der sich durch ein besonders strenges Kriterium der Verträglichkeit auszeichnet, der jedoch im Bereich der Sozialwissenschaften wenig Anwendungsmöglichkeiten besitzt.

Das Denken in multivariablen Modellen ist also hochkomplex. Es entspricht einem Streben nach umfassender Folgenverantwortung, das keinen Zugriff auf andere Möglichkeiten außer acht lassen will. Es wird notwendigerweise die herkömmlichen experimentellen Techniken revolutionieren, die auf größtmögliche Einfachheit der Relationen hin abstrahierten, mit kausalmechanischen Vorstellungen arbeiteten und nur einlinige Veränderungen (Gesetze) verifizierten.¹³ Die Variation mehrerer Variablen zugleich erfordert neue wissenschaftliche und verwaltungspraktische Techniken, die einstweilen noch wenig und allenfalls für mathematische Modelle entwickelt sind.¹⁴ Man

13 Zu diesen Schwierigkeiten bei gleichzeitiger Variation in multivariablen Modellen vgl. W. Ross Ashby, *The Effect of Experience on a Determinate Dynamic System*, *Behavioral Science* 1 (1956), S. 35; Everett E. Hagen, a. a. O., S. 144.

14 Die zunehmende Kompliziertheit der Variablenmodelle, die rasch wachsende Vielfalt möglicher Beziehungen in ihnen und die bald nicht mehr übersehbare Vielzahl möglicher Lösungen legen es nahe, die gedankliche Ordnung nicht mehr in der Einheit einer für alle Systeme geltenden, ihre Wesen gleichsam abbildenden Theorie oder in einer axiomatischen Gruppe von allgemeingültigen Sachurteilen zu suchen, sondern in der Einheit einer analytischen Methode, die in jedem System, bei jeder faktischen Ausgangskonstellation angesetzt werden kann, aber nicht ohne weiteres allgemeine Erkenntnisse liefert, die in andere Systeme übertragbar wären.

wird sich deshalb zunächst mit einem vereinfachten Verfahren: mit provisorischen Konstantsetzungen behelfen müssen.¹⁵

Bei einem Modell mit den Variablen $A_{(1-16)}$, $B_{(1-8)}$, $C_{(1-132)}$ und $D_{(1-3)}$ wird zunächst nur eine Variable, etwa A, als problematisch behandelt, während die übrigen mit bestimmten Einsatzwerten, etwa B_1 , C_{42} , D_3 konstant gesetzt werden. Man kann dann feststellen, ob sich für A eine brauchbare, das heißt mit B_1 , C_{42} und D_3 konsistente Lösung finden läßt. Wenn nicht, muß die Variation der übrigen Variablen überlegt werden. Man kann dann die Variation von $A_{(1-16)}$ mit B_2 oder B_3 usw. durchspielen, bis eine brauchbare Lösung, ein Gleichgewicht gefunden wird. Bei diesem Verfahren ist entscheidend, daß Konstanzannahmen benötigt werden, sie aber trotzdem als provisorisch und relativ auf ein bestimmtes Variationsvorhaben zu verstehen sind.

Auf diese Weise können zwar nicht optimale, wohl aber brauchbare Lösungen erreicht werden. Darin liegt ein Verzicht auf das Ideal der Wirtschaftlichkeit des Handelns in der Verwaltung. Beim gegenwärtigen Stande der mathematischen Techniken ist diese Bescheidung unausweichlich, will man realistische Modelle für die Verwaltungspraxis gewinnen.¹⁶

Wenn ein Amt in diesem Sinne als ein Entscheidungsmodell angesehen wird, so heißt das nicht, daß das Amt eine Musterentscheidung, ein allgemeingültiger Entscheidungstyp wäre, den man in der alltäglichen Entscheidungspraxis nur zu kopieren hätte. Gemeint ist ungefähr das Gegenteil: Das Amt ist eine in sich elastische Konstruktion von Entscheidungsprämissen, die variabel, also in bestimmte Richtungen änderbar gedacht sind. Es besteht aus Aufgaben, Mitteln, Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten (also einer Stellung im Kommunikationsnetz) und einer Person (mit Gedächtnis, Einstellungsgewohnheiten etc. als Entscheidungsprämissen). Die Zusammenordnung dieser Variablen in einem Modell hat den Sinn, sie in ihrer Funktion als Entscheidungsprämissen ins Gleichgewicht zu bringen, also sicherzustellen, daß Entscheidungen nicht durch widerspruchsvolle Prämissen gesteuert werden, daß eine Person gewählt wird, die zur Aufgabe paßt, daß Aufgaben nicht

15 Zu diesen Schwierigkeiten vgl. auch Chris Argyris, *The Individual and Organization: An Empirical Test*, *Administrative Science Quarterly* 4 (1959), S. 146. Der folgende Vorschlag ähnelt stark dem einer „incremental analysis“, der von Lindblom vertreten wird; vgl. Robert A. Dahl/Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, New York 1953, S. 32 ff.; Lindblom, *Policy Analysis*, *American Economic Review* 46 (1958), S. 300 ff.; Lindblom, *The Science of „Muddling Through“*, *Public Administration Review* 19 (1959), S. 79–88, insb. 84 f.

16 Vgl. Niklas Luhmann, *Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?*, *Verwaltungsarchiv* 51 (1960), S. 97–115 [Siehe in diesem Band, S. 111–134].

ohne Rücksicht auf bestehende Informationsmöglichkeiten festgesetzt werden usw. Zugleich werden dadurch die inneren Konsequenzen vorgezeichnet, die die Änderung einzelner Variablen in anderen Variablen nach sich ziehen muß, soll das Amtsmodell im Gleichgewicht bleiben. Jede Aufgabenänderung zwingt zu der Prüfung, ob der Amtsträger weiterhin geeignet ist, ob man ihm zusätzliche Informationsmöglichkeiten geben muß, ob die Richtungen, in die seine Kommunikationen typisch gelenkt werden, noch zutreffen, ob zum Beispiel die hierarchischen Unterstellungsverhältnisse geändert werden müssen.

Jede Änderung erfolgt im Rahmen des Modells gezielt und hat die Konstanz der nichtbetroffenen Variablen sowie der gesamten Konstruktion zur Voraussetzung. Überlegt man diesen gedanklichen Zusammenhang von Invarianz und Varianz näher, so zeigt sich ein Doppeltes: Einerseits setzt jede Variation von Aufgaben, Personen oder sonstigen Entscheidungsprämissen eine feste Amtsstelle voraus; sonst könnte die Variation nicht als Veränderung an etwas Bestehendem erscheinen. Das Amt ermöglicht die Umformulierung von Entscheidungsprämissen. Andererseits wird die Beständigkeit der Amtsstelle gerade durch die Möglichkeit, Entscheidungsprämissen zu variieren und auszuwechseln, verstärkt. Der Bestand des Amtes ist generell gesichert. Er hängt nicht von dem zufälligen Schicksal einzelner Entscheidungsprämissen ab: Menschen sterben, Aufgaben werden sinnlos, Geld entwertet, Werkzeuge nutzen ab. Ämter bleiben. Und in dem Maße, als die Mobilisierung der Menschen und ihrer Handlungsziele zunimmt, zurtut sich die Ordnung der Ämter um so fester, weil sich in ihrem Rahmen für jeden Ausfall um so leichter Ersatz finden läßt.

Die Zurechnung auf ein Amt ist mithin die gedankliche Vorstellung, durch welche eine Entscheidung in ihren Prämissen als variabel fixiert, als fungibel und disponibel festgestellt wird. Solche Stabilität auf mobiler Grundlage ist ein typisches Kennzeichen funktionaler Ordnungen, in denen jedes Relikt ontologisch-substantiellen Denkens überwunden ist.



The “Office” as Role-Concept of the Polity

As a subsystem of society, the polity is primarily defined by the function of goal attainment. It is, however, not possible to define a system only by referring to a function. Without any structural concept, the polity would simply be an aggregate of everything that fulfills the function of goal attainment – and not a boundary-maintaining system which to some extent maintains identity and stability in a changing environment.

I propose to use the term “office” as a concept for the structural unit of the polity on the role level. As a concept for the structural unit, the office has at least two important functions for the theory of the polity:

- 1) It serves as a concept indicating boundaries: An action or action system (e.g., personality) belongs to the system of the polity as far as it is related to an office. In this sense, the office is the criterion for membership in the polity.
- 2) It serves as equilibrating point, where the “costs” or dysfunctional consequences of the primary functional orientation of the system become visible. In the role of office the incumbent not only has to deal with the function of goal attainment; he has to maintain the polity as a system with all its different and often contradictory functional requirements as well as its inter-change relations with the other subsystems of the society.

Concepts for units in a similar sense are very much used in different fields of research, in political science, organization theory, industrial management, public administration or in the sociological analysis of bureaucracy. But surprisingly little attention is paid to the concept as such. In American as well as in

German and French literature the concept of public office is usually treated in a legal frame of reference; the purpose of these investigations is only to clear the meaning of this term as used in certain laws as point of reference for legal consequences: appointment procedures, incompatibilities, special types of sanctions etc. In other fields of research the concept is sometimes introduced with a short definition, referring to it as a set of interrelated formal duties, responsibilities or activities and then taken for granted, but not thoroughly investigated. The method of functional analysis now provides a useful instrument to clear the meaning of offices for the orientation of actions. The first part of this paper treats this question of the function of office in a general way. The second part will try to outline some of the consequences for the theory of the polity.

I.

The best starting point for a functional analysis of the meaning of office seems to be the idea that the polity is a decision-making system. In a way this is true for every action system because every action realizes meaningful intention and in this sense has to be preceded by a decision. Thus, clearly, you have said nothing distinctive about polity, if you characterize it simply as a decision-making system.

But there is an idea behind this formula. Perhaps the most crucial and significant single trait of the work in administrative organizations is *that it treats decisions as if they were actions*. This is a very curious and quite artificial interpretation. Decisions are not simply internal processes; they are externalized into independent actions which are differentiated from the intended actions. This is in the first instance a mechanism of generalization. The decision is a symbolic action which, as concrete action, can fix a premise for a wide variety of different other actions that are anticipated only in a general way. This is, furthermore, a mechanism of cooperation and division of labor: As an action the decision has social meaning and visibility. The decision-making process can, then, be understood as a complex causal process which leads to the decision as its result; it can be subdivided into partial contributions, split into special tasks, regulated as such, and be controlled. This interpretation of decisions as actions is done by equating decisions and communications. A decision is "made" by a communication. It gains validity and becomes binding only when it is communicated. As long as it is only in the mind of the decision-maker, it does not yet exist as a decision in the administrative sense; it can be changed without violating expectations.

With regard to this special type of decision-making system, the function of office can be defined as *stabilization of decision-making performances*.

This does not mean that it is the function of the office to always make the same decision in a continuous and repetitive way. This would be a limiting case. Much argument against bureaucracy runs against this type of routine decision-making. The underlying assumption is the old ontological fallacy: that stability consists of rigid maintenance of the same.

But this is not the type of stability an office brings about. The decision-making performance of an office has its stability as a differentiating reaction to an always changing flow of information. You can think of an office as an information-processing unit. The office holder receives a flow of information which is not ordered. Of course, he only receives information, which roughly fits into his sphere of jurisdiction. But this is already a performance of other people on which he depends. His task is to order the pieces of information he receives into groups or "cases" around problems, confront this information with certain standards of viable problem solutions¹, to ask for additional information if necessary, and to decide, i. e., to communicate his problem solution. That is: He judges his information in terms of a possible decision (his input in terms of a possible output) and changes the content of communication accordingly. In this work the formal and informal meaning of the office serves as a scheme of orientation, as a set of premises for the decision-making and as part of the definition of viable problem solutions.

For other people, for colleagues, superiors, or the general public, the same office has a different function. They have only a vague and more or less generalized notion of the decision-making performance of the office and a generalized confidence that information is processed according to certain standards. They live with loosely assembled knowledge about the decision types they can expect from this office, and with a limited range of indifference as to the particular content of the decision, i. e., a generalized motivation to accept certain types of choices.

This generalization is sufficient for them to develop the behavior expectations they need to define their own situation. For other people, then, the office serves as a symbol for the reliability of a certain type of role expectations.

1 In general, the office holder does not and cannot look for optimal solutions. Nor does he simply look for effective goal attainment. He works with multiple, partly contradicting standards. I propose, therefore, to replace the "standard of effectiveness" by the "standards for viable problem solutions" which comes closer to actual experience. In line with Herbert A. Simon.

So far our analysis has been mainly preparatory. The office is defined as a role in decision-making. It is now possible to develop special characteristics of this role, which are, at the same time, structural characteristics of the polity.

Without trying to be exhaustive, I think at least two points are essential:

- (1) The possibility to *change the variables of the office* (goals, means, incumbents, communicative relations) and to thereby maintain the stability of the polity as a system in face of a changing environment.
- (2) The possibility to *formalize the "natural" authority and responsibility* of the office.

(1) An often repeated assumption of classical organization theory is that an office remains the same, while the persons who hold the office change. The office is seen as a relatively rigid structure, the persons are the changing material to fill the office. The office should, therefore, be defined and maintained without regard to specific characteristics of individuals.

We are very much used to this kind of approach. It is, however, the main obstacle for an analysis of the problem of change in the office. A few remarks will cast some doubts on it: One can just as easy and just as well view the person as stable and the offices as changing, if one takes the life history or career of an individual as point of reference; and this perspective is important also for the organization (e.g., for personnel development or for using promotions as incentives). It is questionable, if rigidity in the sense of permanent endurance of the same is the only form of stability. It is furthermore questionable, if you can treat the person of the office holder in this sense as external to the office. Finally, the incumbent of the office is not the only item that can change. It is also possible to change means and goals of an office, to change the budget or to transfer tasks from one office to another. You can even transfer the office itself – without altering its identity as the same office – from one agency or department to another, that is, you can change its position in the formal network of communication. The traditional organization theory perceives only one sector of these possibilities. We, therefore, have to enlarge the model.

We gain this larger model by treating the office as a complex of variables (incumbent, goals, means, communicative relations) without invariant content. It contains no essential core, no substance in the ontological sense; otherwise we would have a built-in bias against change in certain respects. The office is only a rule of change for these variables.

In order to understand this rule, it is essential to see that one cannot change everything at once. Some constants in the situation are necessary to provide an orientation, even a meaning to a specific change.

The concept of office rationalizes this problem. A new incumbent can be selected if the goals and means and communicative relations of the office are known. Then you have standards to judge about personal capacity, required previous training, desirable attitudes etc. The choice is not determined by these standards, but they define a range of functionally equivalent (viable) problem solutions for the problem of vacancy.

In other problem-situations you can – just as well and not less rationally – presuppose a certain individual in an office which you can or will not transfer. You can, then, arrange his duties so that he can possibly fulfill them, can do no harm etc. This sort of arrangement is often made for particular individuals, certainly always for a type of person that is supposed to fill the office. Classical organization theory asserts that this is bad organization: You should adjust people to jobs, not jobs to people. But this is a very one-sided view and certainly not a good description of actual behavior in organization.

Finally, you can adjust the formal communication channels to information needs of specific offices, if you presuppose that there is a given goal orientation, and an individual or a special type of person in the office, who possesses certain kinds of information and lacks others.

In this sense, all constancy in the office variables is only constant relative to specific possibilities of change. It helps to define certain problems and the range of possible solutions for these problems. The identity of office connects a series of such changes and provides for the possibility of shifting the perspective from one change project to another. It permits to make limited adjustments, specific changes with limited repercussions for the system as a whole. This idea of office, hence, guarantees a high degree of freedom and of flexibility. You can change everything, if you do not change everything at once. And you can calculate the consequences of your changes, if you can insulate them and confine them to specific aspects of the office. In this way you can make adjustments and, at the same time, prevent an uncontrolled spread of repercussions throughout the system. This is not to suggest a conservative bias in bureaucracy. On the contrary, conservatism is mostly motivated by fear of uncontrollable repercussions. The organization of offices is a means to overcome it.

To summarize: The idea of office symbolizes a certain type of decision-making performances in organizational roles and subjects these decision-making performances to specific adaptive alterations to maintain the polity as a system in face of changes in its environment.

(2) To deal with the problem of *authority* and *responsibility* we have to dissociate us from another part of the traditional and still prevailing view. In Germany, and to some extent also in American thinking, the office is seen as possessing a share of the “hoheitliche Gewalt” or authority granted by the organization and being responsible for its use. For Max Weber, this is also one of the characteristics of the ideal type of bureaucratic office. I do not intend to deny that this is true. But – as in the preceding section with the problem of personnel change in office – to understand what it really means and under what conditions it is true, we have to look for a broader frame of reference.

Any decision-making is restricted by the narrow limits of human rationality. Even in very simple situations there is seldom enough information to make sure that the decision will select the best of all possible problem solutions. The decision-maker has to cope with risk and uncertainty. Nevertheless, his decision finds to a large extent the acceptance of other people; at least important parts of his work, his selecting and processing of information, his definition of issues and alternatives are accepted, even if the final outcome is changed. This is partly a consequence of the division of labor: It is not possible to control every performance of other people; partly it is due to a generalized confidence in the person of the office holder. Thus, not only subordinates but also colleagues and superiors accept a large amount of the decision-making performance of the office holder without critical examination.

So far as this acceptance goes, the office can be said to possess *authority*. To some extent this authority is always based on insufficient information and calculation. It nevertheless leads to some absorption of uncertainty, to a simplification of the decision-making situation of other people. This absorption of uncertainty can be called the *responsibility* of the office.

Authority and responsibility in this sense are essential features of the decision-making in organizations. They can be observed in every organization, but they are not necessarily formalized. To indicate that formalization of authority and responsibility are special cases with special functions (and therefore also special scientific problems) we can call these fundamental concepts of authority and responsibility “natural” or “informal”.

It is not possible to treat the problem of formalization in this context with sufficient care. I can only say that I would define an expectation as formal, if the compliance with it can be made a condition of membership in the group or organization. Authority, then, is formal, if its acceptance is a condition of membership and can, therefore, be enforced by sanctions which are related to the problem of membership. Responsibility can be formalized as accountability for mistakes. How does this formalization distort the original problem

of authority and responsibility, how far can informal authority and responsibility be formalized, what consequences does this have for the polity, to what extent are differences between actual and formal authority and responsibility unavoidable, necessary, and dysfunctional for the system, what are the equivalents of formalization ...?

These and other questions cannot be treated here. They are mentioned only to show why I avoid defining the office by formal authority and prefer to treat the problems of office and formalization separately.

II.

As stated earlier, I consider the office as the main structural category of the polity at the role level. The first part of my analysis concentrated on the internal processes of the polity and elaborated the idea of office as a device of change and of cooperation in decision-making. As far as I know, the internal processes of the polity are not yet worked out in detail; the theory of integrative standards alone does not provide a complete picture. In this respect I cannot match my theory of office to an elaborated theory of the polity.

However, to some extent the external interchange processes of the polity in relation to other subsystems of the society have been worked out. I suppose that the question of the external interchange of a subsystem cannot finally be settled without sufficient insight into the internal processes. The idea of double interchange presupposes itself internal processes of generalization of the participating systems. A careful analysis of this generalization is probably one of the preconditions for the final formulation of the external relations of the system. Can our analysis of the concept of office contribute something in this direction?

At first glance, it is evident, that the idea of office as information processing unit is an application of the general input-output model. It receives information (including information from the memory of the office holder, which is also external to the office), changes the informational content, and communicates a decision. It is possible, furthermore, to describe this information processing as a kind of generalization, because a level of specific information is sifted and transformed into a single communication, which is accepted in a general way without regard to every detail. Authority and responsibility, in the sense in which I use these terms, are essentially modes of generalization. In this sense, the output of the office is on a higher level of generalization than the input.

So far I can see a correspondence between the idea of double interchanges and my theory of decision-making and the role of the office. I am hesitant, however, to go one step further and accept the elaboration of the interchange processes of the polity in the Working Paper on the American Polity as definitive. The reason for this is that I cannot see the internal connections of these processes in the polity. In what sense, for instance, is the polity the same system in receiving demands and – on a higher level – giving responsibility? And – even more difficult to see – what are the connections between the different interchange groups, i.e., the interchanges with the economy, the public, and the legitimation system? What is the underlying identity in the internal transformation of inputs into outputs? In what sense are the different outputs conditioned by the inputs? In what sense are the inputs treated in terms of possible outputs?

These questions seem to demand a structural analysis of the polity which then provides a framework for the formulation of its interchange processes. If it were possible to define *all* interchange processes of the polity by reference to *one* set of structural categories of the polity, it would be evident at once how they are connected and why they belong to the polity. Perhaps the idea of office and the underlying conception of decision-making can help us find a solution.

The decision-making performance of the office is a kind of generalizing processing of information, which results in a decision with at least “natural”, mostly, however, to some extent formalized authority and responsibility, i.e., in acceptance of the simplified issue and in absorption of uncertainty.

The information the office receives has three aspects. It is factual information (including the memory of the personnel), for which the polity has to pay. This is an A–G interchange. It has a “social” or consensual dimension in so far as it finds to some extent agreement and support. For this, the polity has to pay with political adjustments to important opinions in society. This is an I–G interchange. It finally has an aspect of consistency or contradiction with the system of values and gets legitimation from this source. The polity has to accept, in exchange, ideological commitments. This is an L–G interchange. To summarize: The polity gets the necessary information by accepting three kinds of restrictions: the economic limitation of means, the social-political limitation of possible consensus, and the ideological limitation of consistency with values.

The decision-making in offices generalizes the informational content also in respect to the interchanges of the system. That is to say: Decisions affecting mainly the economy can be dominated by political considerations; decisions affecting primarily the public can be made under prevailing ideological orientations etc.

At the output boundary the polity gives to the other subsystems informal or formal decisions which are functionally required in these systems. It receives from the economy the necessary means, from the public political support, and from the ideology legitimation of its decisions.

This scheme is developed from the point of view of the structural unity of the polity. It therefore has two limitations:

- 1) Every interchange process is seen from the point of view of the polity and not from both directions at the same time.
- 2) The functional differentiation into different groups of external relations of the polity has only analytical value. We can only speak of "aspects" of information or decisions. The polity is not necessarily organized in such a way that specific offices deal with the economy, others with the public and again others with the legitimation system. There may be, however, in many offices a functional primacy of orientation in this respect.



Verantwortung und Verantwortlichkeit

Wenn ein Verwaltungsbeamter einen Vortrag über Verantwortung ankündigt, besteht wohl Anlaß zu einiger Skepsis. Ich würde gar nicht hingehen. Denn was kann man erwarten? Er wird vielleicht über die beklagenswerten Zustände heute im Vergleich zu früheren Zeiten sprechen; oder über die Bedeutung und Wichtigkeit eines gesunden Berufsbeamtentums. Eine Bemerkung über das Schwinden echter Autorität wird nicht fehlen. Er wird es kaum unterlassen, auf den früheren preußischen Landrat einzugehen, und bedauern, daß es ihn nicht mehr gibt. Vielleicht geht es ihm auch um die Beziehungen zwischen Ministerialbürokratie und Parlamenten, deren Probleme in der politischen Wissenschaft seit langem ergebnislos erörtert werden.

Diese Dinge haben sicher ihren guten Sinn – in Ministerreden oder auf Verbandstagungen. Der ehrenvolle Auftrag, in Ihrem Kreise, an einer Hochschule für Verwaltungswissenschaften, vorzutragen, enthält eine andere Verpflichtung: die Verpflichtung zur Theorie.

Ich möchte daher – mit dem notwendigen Mut zur Abstraktheit – versuchen, mit Ihnen einen Begriff der Verantwortung durchzusprechen, von dem ich hoffe, daß er sowohl lebensnah als auch theoretisch bezugskräftig gebildet ist.

Nun, Sie wissen, wir haben ein wissenschaftlich durchgebildetes Verwaltungsrecht, aber keine verwaltungswissenschaftliche Theorie. Es fehlt uns ein anerkannter begrifflicher Bezugsrahmen, mit dessen Hilfe wir einen Begriff der Verantwortung einfach definieren könnten. Trotzdem glaube ich, daß wir uns relativ rasch über einen Ausgangspunkt verständigen können.

Man kann eine Verwaltung als ein Aktionssystem analysieren, dessen Handeln im Fällen von Entscheidungen besteht. Verwaltungen sind Entschei-

dungsorganisationen, die ihren Sinn dadurch erfüllen, die sich dadurch am Leben erhalten, daß ihre Entscheidungen von ihrer Umwelt abgenommen werden. Produktionsorganisationen müssen marktgerecht produzieren, Verwaltungen müssen erwartungsgemäß entscheiden. Das ist zwar kein Naturgesetz, aber eine Bedingung ihres Fortbestandes.

Dieses Entscheiden besteht – extrem formal gefaßt – in einer Umarbeitung von Informationen, wie man es sich am täglichen Aktenumlauf veranschaulichen kann. Der zuständige Dezernent erhält eine Nachricht; er läßt sich dazu die Vorgänge aus der Registratur geben, erinnert sich an einen Parallelfall, sieht im Gesetzbuch nach, fragt bei anderen Stellen um ergänzende Informationen an, sammelt all diese eingehenden Informationen und teilt auf dieser Grundlage schließlich irgend jemandem etwas mit. Die Mitteilung enthält das Ergebnis seiner Informationsverarbeitung.

Bei dieser Art Handeln kommt es nun unvermeidlich zu der Erfahrung, daß die vorhandenen oder mit vernünftigem Aufwand erreichbaren Informationen nicht ausreichen, um die Entscheidung voll zu tragen; jedenfalls dann nicht, wenn man höhere Anforderungen an Rationalität und Prüfung anderer Möglichkeiten stellt. Und doch muß entschieden werden. Das ist Systemgesetz, dem man sich unterwirft, wenn man in die Verwaltung eintritt. Auch die Mitteilung, daß nicht entschieden werde, wäre eine Entscheidung.

Diese Notwendigkeit, vor der man täglich steht: ohne vollständige Information zu entscheiden, scheint mir das Problem zu sein, welches durch Verantwortung gelöst wird. Diese Notwendigkeit zu übernehmen und sich trotzdem persönlich mit der Entscheidung identifizieren, heißt im eigentlichen Sinne Verantwortung tragen. Verantwortung ist ein Ersatz für fehlende Information. Wer Verantwortung übernimmt, setzt das Vertrauen ein, das er als Person genießt, um eine brüchige Entscheidung zu decken.

Der Ersatz von Information durch Verantwortung ist kein psychologischer Vorgang, keine Selbstbetäubung der eigenen Zweifel, sondern dient der Vereinfachung von Entscheidungssituationen anderer Personen. Wer Verantwortung übernimmt, ist sich häufig darüber im klaren, daß und welche Informationen ihm fehlen. Er selbst kennt die Schwächen seiner Entscheidung vielleicht am besten; aber er präsentiert die Entscheidung reingewaschen von allen Zweifeln, in Idealgestalt, als fertiges, fehlerloses Produkt seiner Überlegungen, um anderen eine sichere Grundlage ihres Handelns zu geben und damit das Ausmaß an Unsicherheit im System zu reduzieren.

In diesem Sinne kann man sagen: Verantwortung dient der Bewußtseinsentlastung, sie hat die Funktion, Unsicherheit zu absorbieren. Oder, wenn ich etwas präziser und umständlicher formulieren darf: Alle Entscheidungslei-

stungen, die die Funktion haben, Unsicherheit zu absorbieren und nicht durch Informationen gedeckt sind, können unter diesem Aspekt als verantwortungsvoll bezeichnet werden.

Verantwortung ist also nicht als persönliche Qualität zu verstehen, die bestimmte Menschen auszeichnet und anderen fehlt, sondern als Funktion einer Kommunikation. Gewiß sind persönliche Eigenschaften, von Arglosigkeit bis zur Hemmungslosigkeit, wesentlich für die Fähigkeit und Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen. Aber ihre Funktion kann die Verantwortung nur erfüllen, wenn verantwortliche Entscheidungen in einem sozialen System von anderen Personen abgenommen werden. Nur so kommt es wirklich zur Absorption von Unsicherheit.

Wenn man diesen Verantwortungsbegriff akzeptiert, so gewinnt man damit einen Zugang zu zwei bisher völlig getrennt entwickelten Zweigen der verwaltungswissenschaftlichen Forschung, nämlich

- 1) zu den Theorien über richtige Steuerung des Informationsflusses und rationales Entscheiden, die teils aus den Wirtschaftswissenschaften, teils aus den mathematischen Theorien über Datenverarbeitung und Kommunikation entwickelt worden sind;
- 2) zu den soziologischen und sozialpsychologischen Theorien, die sich für die Formalisierung des faktischen natürlichen Verhaltens interessieren, also dafür, wie die natürlichen Ordnungen menschlichen Zusammenlebens sich unter dem Druck großer organisierter Strukturen entwickeln.

Es gibt manche Zeichen in der jüngsten verwaltungswissenschaftlichen Forschung dafür, daß es bei dieser Trennung der Theorien über rationale Systemkontrolle einerseits und über faktisches Verhalten unter organisierten Bedingungen andererseits nicht bleiben wird. Man arbeitet aufeinander zu. Und mir scheint, daß der Verantwortungsbegriff einer der Drehpunkte ist, die einen Übergang von der einen in die andere Theorie vermitteln.

Zunächst also über den Verantwortungsbegriff im Rahmen der Theorie rationaler Entscheidung und Kommunikation.

Bis vor 20 oder 30 Jahren konnte, wer über die Rationalität oder Richtigkeit des Entscheidens nachdachte, sich mit den Begriffen Zweck und Mittel oder allenfalls mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit des Handelns ausdrücken. Inzwischen ist das Gebiet der rationalen Datenverarbeitung zu einem kaum noch übersehbaren Forschungsfeld angewachsen. Bei dieser Expansion stieß man sowohl aus theoretischen Gründen wie in der empirischen Beobachtung des Entscheidungsverhaltens auf zahlreiche nicht-rationale Me-

chanismen der Situationsvereinfachung und Entscheidungserleichterung, die strengen Ansprüchen nicht genügen und trotzdem in einem größeren System funktional durchaus sinnvoll sind. Dazu gehören etwa als Entscheidungsregeln die Wahl des ersten geeigneten Einfalls, die Zufriedenheit mit brauchbaren Lösungen (statt nach der optimalen zu suchen), das Prinzip der schrittweisen Verbesserung usw. Vor allem steht man aber vor der Notwendigkeit, brauchbare Techniken des Sichabstützens auf fremde Entscheidungsleistungen und auf fremde Verantwortungen zu ermitteln.

Hierfür wäre die Kommunikationstheorie zuständig. Sie ist im Grunde nichts anderes als die Entscheidungstheorie für größere Systeme. Ihren entscheidenden Anstoß hat sie durch den Gedanken Shannons erhalten, daß man den Informationswert einer Nachricht messen könne. Und zwar hat die Information eine meßbare Größe insofern, als ihre Wahl aus einem bestimmten Bereich anderer Möglichkeiten eine bestimmte Wahrscheinlichkeit aufweist. Je unwahrscheinlicher die Wahl, desto größer der Informationswert, wenn sie einem mitgeteilt wird. Daß zum Beispiel auf den Buchstaben Q der Buchstabe u folgt, ist in der deutschen Sprache nahezu sicher, die entsprechende Information gering. Wenn man Qu hat, kann eigentlich nur ein Vokal folgen. Wenn wir ein a bekommen, besteht der Informationswert im Ausschluß von e, i und o. Der nächste Schritt ist noch unsicherer. Trotzdem hat der Buchstabe t eine angebbare Wahrscheinlichkeit. Und wenn er uns mitgeteilt wird, sind wir nunmehr ziemlich sicher, daß sch folgen muß und das Wort Quatsch heißt.

Dieses Messen von Informationsgrößen in der mathematischen Kommunikationstheorie ist nun keineswegs bloße Zahlenakrobatik oder Mathematik um ihrer selbst willen. Sie ermöglicht es, die benötigte Leistungsfähigkeit der mechanischen Wege der Symbolübertragung auszurechnen, dient also ganz speziell der Konstruktion mechanischer (elektronischer, pneumatischer, hydromatischer) Übermittlungs- und Kalkulationsmaschinen. Das wird oft verkannt. Deshalb sind manche Anleihen bei der mathematischen Kommunikationstheorie, wie sie etwa Karl Deutsch für die politischen Wissenschaften oder Max Bense für die Aesthetik versucht haben, in der Übernahme eines wissenschaftlichen Jargons steckengeblieben.

Mit Hilfe des Verantwortungsbegriffs, den wir gebildet haben, können wir einen wichtigen Schritt weiter tun. Verantwortung ist der ungedeckte Informationswert, das Risiko einer Entscheidung, die mitgeteilt wird, der Überschuß an Information, die jemand gibt, im Vergleich zu der, die er erhalten hat. Verantwortung läßt sich daher – jedenfalls in der Theorie – als Differenz von Informationsgrößen messen.

Wenn man das durchführen würde, könnte man die charakteristische Verantwortung in einzelnen Ämtern vergleichen und damit eine Grundlage für zahlreiche organisatorische Maßnahmen gewinnen, die unabhängig ist von dem Sinn der jeweiligen Entscheidungen, von den Aufgaben der betreffenden Stellen, und die außerdem abstrahiert von der Frage, woher der Mut zur Verantwortung eigentlich kommt.

Ich gebe zu, daß dies alles sehr spekulativ klingt. Die Spekulation liegt jedoch weniger in einer hybriden Begrifflichkeit als in der Aufdeckung einer immensen Komplikation, die auszuschöpfen sich normalerweise einfach nicht lohnt. Eine falsche Entscheidung, eine fehlerhafte Organisation kann auf normalen Ebenen gar nicht so viel Schaden stiften, daß es sich lohnen würde, die notwendigen Programme zu entwickeln. Aber diese Relation der Rentabilität sollte durchdacht und überwacht werden; denn sie kann sich ändern.

Schließlich ist auch ohne das Ausrechnen der Informationsgrößen die Vorstellung wichtig, daß Verantwortung nicht einfach eine Sache des persönlichen Einsatzes ist, sondern eine Relation zwischen Kommunikationen, daß sie also in Beziehung steht zur Struktur des Sinnfeldes, der Situation, in der man entscheidet, daß sie zum Beispiel mitbedingt ist durch die Zahl anderer Möglichkeiten, die offenstehen und durch eine Information ausgeschlossen werden.

Der zweite Aspekt des Verantwortungsbegriffes, den ich erörtern möchte, ist soziologischer Natur – oder er fällt jedenfalls in die Domäne, die herkömmlicherweise von Soziologen und Sozialpsychologen betreut wird.

Im täglichen, unorganisierten Zusammenleben von Menschen gerät man ständig in Verantwortungssituationen. Ihre Frau empfiehlt Ihnen Weihnachtsgeschenke an die Kinder, obwohl auch sie nicht ganz genau weiß, was denn wirklich Freude macht. Sie weisen einem Fremden den Weg, raten zu einem Hotel, obwohl Sie selbst nicht ganz sicher sind. Man nutzt dabei ein besonderes Vertrauen aus, das einem entgegengebracht wird und das verschiedene Gründe haben kann: persönliche Bekanntschaft, Vermutung besserer Information, überzeugendes Auftreten. Durch Präntention eigener Sicherheit schafft man fremde Sicherheit.

All das gibt es im Verwaltungsalltag auch. Auch hier vollzieht sich der Prozeß der Unsicherheitsabsorption im Grunde nach den Gesetzen des natürlichen Zusammenlebens. Aber es treten besondere Systembedingungen hinzu, die dem Vorgang einen besonderen Sinn und ein anderes Gewicht geben. In formalen Systemen sind die elementaren Formen und Spielregeln des menschlichen Zusammenlebens teilweise unanwendbar – denken Sie an Hilfe und Takt, an Forderung und Gewähr persönlicher Achtung, an Scherz und Hu-

mor, Tausch von Wohltaten, Formen der Gefühlsentladung und des Abbruchs von Beziehungen. Diese Formen des Sichaufeinandereinstellens sind in der Verwaltung teilweise unanwendbar, teils nur mit erheblichen Modifikationen brauchbar. Und das gilt auch für persönliche Verantwortung.

Auf zwei solcher modifizierenden Systembedingungen möchte ich etwas näher eingehen: auf die Bildung spezieller Informationsschwerpunkte in bestimmten Stellen und auf die Formalisierung der Verantwortung zur Verantwortlichkeit, das heißt: zur Rechenschaftspflicht für Fehler.

Lassen Sie mich mit einer praktischen Erfahrung einsetzen. Ich arbeite zum Beispiel an Planungen der Bildungshilfe für Entwicklungsländer und brauche dazu Stellungnahmen unseres Verfassungsjuristen zur Frage der Bund-Länder-Kompetenz, unserer Pädagogen in der Schulaufsicht über die Aufnahmekapazität der Ingenieurschulen bei bestimmten Anforderungen, unseres Haushaltsreferenten über die Aussichten, den Finanzbedarf zu decken. Ich erwarte Stellungnahmen, mit denen ich arbeiten kann. Ich selbst weiß sehr wohl, daß meine Gewährsleute ihre Informationen und ihre Einsichtsmöglichkeiten weit überziehen, wenn sie mir die gewünschten Stellungnahmen geben. Und wenn sie formulieren: „Unter diesen und jenen Voraussetzungen könnte man davon ausgehen ...“ so mache ich daraus: „Man kann davon ausgehen ...“ und mein Minister geht davon aus. Im Grunde arbeitet man also nicht einmal mit Vermutungen über die Fundiertheit der Informationen, sondern mit Fiktionen.

Und das Erstaunliche ist: es geht. Es geht, wenn man gewisse Kautelen, gewisse Brauchbarkeitsbedingungen für das eigene Entscheiden beachtet, die sich darauf beziehen, was für Entscheidungen einem selbst von der eigenen Umwelt noch abgenommen werden.

Mit solchen Fiktionen, so scheint mir, werden bestimmte partikulare Sicherheiten abgebaut, die man früher nötig hatte: Sicherheiten, die in der persönlichen Übersehbarkeit, Verlässlichkeit und Treue des Untergebenen und in der vermuteten Kompetenz des Kollegen oder Vorgesetzten lagen. In dieser Frage ist man heute – mehr oder weniger – indifferent. An die Stelle dieses persönlichen und partikularen Vertrauens ist ein generalisiertes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Systems getreten, in dem man Mitglied ist und dessen allgemeine Bedingungen man in der Perspektive des eigenen Arbeitsplatzes kennt und beachtet.

Es hat etwas fast Unmoralisches, wenn man dies so ausspricht. Aber bitte bedenken Sie, daß es auch höchst unmoralisch ist, wenn die Banken mehr Zahlungen versprechen, als sie erfüllen können, und daß gerade darauf der Sinn des Banksystems beruht. Oder daß man das spezielle Vertrauen in den Materialwert der Geldsymbole aufgeben konnte, ja aufgeben mußte um hö-

herer Systemleistungen willen. Oder um ein noch entlegeneres Beispiel zu wählen: Welch ein Schritt zu generalisierter Orientierung lag in der Erkenntnis, daß politisches Vertrauen nicht an Blutsverwandtschaft gebunden ist, daß Blutsverwandtschaft in diesem Zusammenhang ersetzbar war durch gewisse allgemeine Systemgarantien.

Um etwas Ähnliches handelt es sich hier: Das personengebundene Vertrauen in die Richtigkeit einer Meinungsäußerung wird ersetzt durch ein generalisiertes Systemvertrauen. Dadurch ändert sich dann der Stil, in dem Unsicherheit absorbiert und Verantwortung übernommen wird.

Diese Systemorientierung hat viele interessante Seiten und eine Reihe von Gründen, die ich nicht vollständig vortragen kann. In besonderer Nähe zu unserem Thema stehen jedoch die beiden Gesichtspunkte, die ich vorhin schon genannt habe: die Bildung spezieller Informationsschwerpunkte in bestimmten Stellen und die Formalisierung der Verantwortung zur Verantwortlichkeit im Sinne einer Rechenschaftspflicht für Fehler.

Wenn man ein System so aufgliedert, daß Information und Sachverstand für bestimmte Fragen an bestimmten Stellen konzentriert werden, so entlastet das von der Verantwortung für die Auswahl der Informationsquelle: Es kommt nur eine Stelle in Betracht. Man weiß, daß die Information, die diese Stelle liefert, das Beste ist, was man haben kann. Aus diesem formalen Grunde ist man gerechtfertigt, wenn man sie zugrunde legt – und zwar auch dann, wenn man weiß, daß sie auf tönernen Füßen steht. Wenn ich über den Wiedergutmachungsantrag eines Hochschullehrers zu entscheiden habe, kommt es häufig darauf an, welches Amt der Antragsteller ohne nationalsozialistische Verfolgung erreicht haben würde und in welchem Zeitpunkt. Dazu bitte ich unsere Hochschulabteilung um ein Votum. Wenn jemand diese Frage beantworten kann, so sind es unsere Hochschulreferenten. Mir selbst sind natürlich sehr wohl die Imponderabilien einer Hochschullehrerlaufbahn, also die Schwierigkeiten einer solchen Laufbahnrekonstruktion bekannt; aber ich kann bei meiner Entscheidung davon ausgehen, daß die Stellungnahme der Hochschulabteilung zutrifft.

Das Entscheidende ist: Die organisatorische Konzentration des Informationspotentials an einer Stelle entlastet alle Anfragenden von der Verantwortung für die Auswahl ihrer Informationsquelle, entlastet sie damit von der Verantwortung für das Auffinden der besten Informationsquelle oder für das Abwägen von Informationen aus verschiedenen Quellen und erspart deshalb in hohem Maße eine sachlich eingehende Prüfung der Information selbst. Das ermöglicht ein Arbeiten mit der fiktiven Unterstellung, daß eine Information zutrifft, weil sie von der zuständigen Stelle kommt.

Diese formal-fiktive Koppelung von Entscheidungsleistungen der verschiedenen Stellen wird nun weiter dadurch gesichert und gestärkt, daß die Stellen je für sich für ihren Beitrag zur Informationsverarbeitung organisatorisch verantwortlich gemacht werden können. Wir treffen jetzt endlich auf das, was man gemeinhin unter Verantwortung versteht und was Sie sicher schon lange vermißt haben: die Rechenschaftspflicht für Fehler.

Man kann Verantwortung nicht, wie es zumeist geschieht, als Rechenschaftspflicht für Fehler definieren; allein schon deshalb nicht, weil Verantwortung ja auch dort getragen wird, wo gar keine Fehler gemacht werden. Und das kommt vor. Aber die beiden Begriffe haben doch etwas miteinander zu tun.

Verantwortung kann nur getragen werden, wo Vertrauen besteht. Die Vermutung, daß keine Fehler gemacht werden, ist die Rationalform, in der sich dieses Vertrauen zur Diskussion stellt. Wer gefragt wird, weshalb er Vertrauen schenkt, begründet das mit Argumenten, die beweisen sollen, daß der Partner vermutlich keine Fehler macht, von Erwartungen vermutlich nicht abweicht. In der Fehlerkontrolle liegt daher auch die organisatorische Anknüpfung für das Problem der Verantwortung und die rationale Legitimation des Vertrauens.

Ich möchte den Rest meiner Vortragszeit darauf verwenden, dieses eigentümliche Spannungsverhältnis der Verantwortung und Verantwortlichkeit, der Unsicherheitsabsorption zur Rechenschaftspflicht, zu erörtern.

Zunächst muß man sich über folgendes klar sein: Die Formalisierung der Verantwortung zur Verantwortlichkeit ersetzt und beseitigt nicht etwa die Verantwortung im elementaren Sinne der Unsicherheitsabsorption. Es handelt sich eher um eine Art Überformung, Umkleidung, Idealisierung der Verantwortung, die jedoch nur bei bestimmten feierlichen Anlässen gebraucht wird, die gewisse szenische Attribute erfordern, an denen man erkennt, daß der Partner förmlich wird.

Normalerweise vollzieht sich der Prozeß der Unsicherheitsabsorption stillschweigend und ohne Verantwortlichkeit ausdrücklich heraufzubeschwören. Auch erfolgt die Überwindung der Unsicherheit bei weitem nicht nur in formalen Situationen. Wer einige Zeit in der Verwaltung gelebt hat, kennt genug Möglichkeiten, Dinge zu lancieren, Vorgängen einen gewissen Akzent zu geben, Entscheidungssituationen in bestimmtem Sinne zu verdichten und andere Möglichkeiten auszumerzen, ohne als Urheber und Verantwortlicher greifbar zu sein. Wie sollte es sonst zu riskierten Entscheidungen, zu Neuerungen, zu einem problemoffenen, experimentellen Verhalten kommen. Dafür ist ein schützendes Dunkel und ein gewisses Auseinanderfallen von Verantwortung und Verantwortlichkeit wesentlich.

Und es ist wesentlich, daß man die Grenze der formalen Verantwortlichkeit genau kennt, so daß man sie nicht in unbeholfener Tapsigkeit, sondern bewußt und mit den notwendigen Sicherungen überschreitet. Im Werdegang eines Entscheidungsprojektes gibt es stets Schwellen, an denen ein formaler Schritt getan, etwas zu Papier gebracht und abgezeichnet, Verantwortlichkeit übernommen werden muß. Einer muß dann formal für die Sache einstehen. So wird es häufig zum Gegenstand besonderer Überlegung, ja gelegentlich ausdrücklicher Vereinbarung bzw. zum Resultat schlauer strategischer Manoeuver, wer letzten Endes zeichnet und damit nicht nur Verantwortung, sondern auch Verantwortlichkeit übernimmt.

Durch diesen formalen Schritt, mit dem jemand sich bereit erklärt, für etwaige Fehler einzustehen, wird eine Art Meilenstein für die weitere Bearbeitung gesetzt, der sozusagen den bisherigen Weg resümiert. Man kann dann bei den weiteren Überlegungen fingieren, daß die Meilenzahl stimmt, daß bis dahin alles gut geraten sei, und braucht nicht bei jedem Schritt wieder die gesamte Vergangenheit der Sache auszuleuchten.

Das wird, wie gesagt, dadurch erreicht, daß jemand sich bereit erklärt, für Fehler einzustehen. Das heißt nicht, daß man wirklich für Fehler einstehen und seinen Kopf hinhalten muß. Das kommt praktisch nicht vor. Man ist ja auch mit Ausreden, mit vorbedachten Argumenten für alle Fälle ausgerüstet. Ich habe viele Jahre Einblick gehabt in die Korrekturen falscher Besoldungsberechnungen in einem Geschäftsbereich von etwa 30.000 Bediensteten. Daß der Beamte, der den Fehler verschuldet hat, wirklich regreßpflichtig gemacht wird, ist äußerst selten, selbst in diesem heiklen Gebiet, wo Fehler eindeutig nachzuweisen sind. Es wird natürlich hin- und hergeschrieben. Aber das sind Scheingefechte, die eigentlich nur den Sinn haben, das Ideal ordentlicher und korrekter Arbeit zu pflegen.

Die eigentliche Funktion, auch der Verantwortlichkeit für Fehler, liegt im Bereich der Unsicherheitsabsorption. Die Übernahme von Verantwortlichkeit bringt die Sicherheiten ins Spiel, welche durch die formale Ordnung der Verwaltung als ein System von Handlungen unter speziell definierten Erwartungen gewährleistet sind. Auch hier stoßen wir auf das, was ich vorhin als generalisiertes Systemvertrauen gekennzeichnet habe. Wenn man von Verantwortlichkeit spricht, impliziert das die Funktionsfähigkeit eines solchen Systems.

Dieser Systembezug zeigt sich darin, daß Verantwortung als Unsicherheitsabsorption für den Adressaten der Kommunikation geleistet wird, während Verantwortlichkeit immer und nur dem Vorgesetzten gegenüber getragen wird – auch und gerade dann, wenn die Mitteilung nicht an ihn gerichtet

ist. In diesem Fall, wenn Adressat und Vorgesetzter auseinanderfallen, orientieren sich beide Partner einer verantwortlichen Kommunikation doch stets an der Existenz eines Vorgesetzten, eines Instanzenzuges. Darin liegen besondere Garantien der Kommunikation, die ihrerseits der Verantwortungsfunktion, der Unsicherheitsabsorption, dienen. Sie ersetzen zum Teil das partikulare, personengebundene Vertrauen, das in systemlosen Verantwortungsbeziehungen notwendig ist.

Wenn nun Vorgesetzter und Adressat zusammenfallen, Verantwortung und Verantwortlichkeit die gleiche Orientierungsrichtung zeigen, ergeben sich natürlich besondere Probleme, die man im Rahmen dieses begrifflichen Ansatzes erörtern könnte: Die Frage, in welchem Maße Formalität im Verkehr mit Vorgesetzten unausweichlich ist, oder zumindest doch eine gewisse Disziplin im Verkehr über Statusschranken; dann das Problem des Abfilterns von Informationen auf dem Wege nach oben: auch ein Prozeß der Unsicherheitsabsorption; ja überhaupt die Frage, ob die hierarchischen Dienstwege für den reinen Transport von Informationen geeignet sind, oder ob nicht gerade bei ihnen die Umarbeitung von Informationen unter dem Gesichtspunkt der Verantwortung im Vordergrund steht: also das Herausdestillieren einer sicheren Entscheidung aus unsicheren Informationen. Vielleicht ergibt sich hieraus ein Kriterium für die Frage, wann der Dienstweg zu benutzen ist. Auch die Probleme der kollegialen Entscheidung in ihrem Verhältnis zum Instanzenbau müßte man überlegen; denn kollegiales Entscheiden dient einerseits in besonderer Weise der Unsicherheitsabsorption und ist doch schwer verantwortlich zu machen.

Ich stelle diesen Fragenkatalog nur auf, ohne näher darauf einzugehen; nur um Richtungen anzuzeigen, in welche die verwaltungswissenschaftliche Forschung voranschreiten könnte.

Statt diese Möglichkeiten weiter zu verfolgen, möchte ich zum Schluß lieber noch kurz auf ein bekanntes Thema der populären, literarischen, ja auch wissenschaftlichen Bürokratiekritik zu sprechen kommen: die vermeintliche Verantwortungsscheu der Verwaltung, die Tendenz der Beamten, Verantwortung abzuschieben und zu vermeiden.

Dieser Behauptung liegen unbestreitbare Fakten und Beobachtungen zugrunde. Im Lichte unserer Analyse wirkt jedoch die übliche Darstellung allzu grob und vereinfacht.

Dies deshalb, weil sie nicht zwischen Verantwortung und Verantwortlichkeit unterscheidet. Verantwortung kann im System als ganzen überhaupt nicht vermieden werden; denn es muß laufend ohne zureichende Information entschieden werden. Die Frage kann nur sein, wo im System Verantwortung ge-

tragen wird, das heißt die Informationen so verdichtet werden, daß entschieden werden kann.

Nach dem offiziellen Schaubild der Organisation liegen die Verantwortungsschwerpunkte an der Spitze der Hierarchie, wachsen also mit dem hierarchischen Rang. Das hängt mit der Vorstellung zusammen, daß die Außenkontakte der Organisation über die Spitze laufen, also dort die Information von außen eintrifft. Diese Vorstellung ist, wie Sie wissen, vollständig unreal. Die Masse der Außenkontakte wird in jeder größeren Behörde ohne Beteiligung, ja ohne Unterrichtung der Spitze abgewickelt. Daher kommt es, daß die Spitze, wenn eine Angelegenheit an Bedeutung gewinnt, von unten aus unter Abfilterung alles Unwesentlichen unterrichtet werden muß. Das geschieht durch eine eigens dafür zubereitete Information. Damit sind wir mitten im Prozeß der Unsicherheitsabsorption. Und die Verantwortung dafür liegt zunächst unten. Der Weg der Information und die Verteilung der Verantwortung für ihre Bearbeitung ist durch die Ordnung der Außenkontakte weitgehend vorgezeichnet.

Anderes gilt für die Verantwortlichkeit. Sie ist Sache der formalen Organisation und kann vom offiziellen Aufbau nicht abweichen. Sie kulminiert in der Spitze, die für das System als ganzes nach außen verantwortlich ist, und teilt sich intern nach Maßgabe des hierarchischen Ranges und der sachlichen Aufgabenkreise. Das ist feste Konvention, die jeder als Bedingung seiner Mitgliedschaft in der Organisation akzeptiert.

Der Prozeß der Absorption von Unsicherheit läuft unter anderen Gesetzen, muß aber irgendwie mit der auferlegten Rechenschaftspflicht für formale Schritte fertig werden. Eben deshalb kommt es zu jenen geschickten Kombinationen widersprechender Notwendigkeiten, für deren Erfindung die Verwaltungspraktiker eigentlich höchstes Lob verdienen. Man weicht den Konsequenzen der formalen Rechenschaftspflicht auf alle möglichen Arten aus, ohne die Verantwortlichkeit als solche anzutasten: zum Beispiel durch Beteiligung und Mitwissen anderer, durch Sammlung eines Schatzes von vorbeachteten Ausreden und Rechtfertigungen, für die es Präzedenzfälle gibt, durch vorsorglich eingebaute Zweideutigkeiten, durch Herstellung guter Beziehungen zu den Vorgesetzten und zugleich durch Ausbau anderer wichtiger Beziehungen, die vom Vorgesetzten nicht eingesehen werden können, vor allem aber durch immer feinere Verästelung der Probleme, die es immer schwieriger macht, die Fäden wieder aufzudröseln und das Scheitern eines Projektes auf eine bestimmte Ursache zurückzuführen.

Wenn es mir gelingen wäre, deutlich zu machen, daß dieses faktische Handeln des Verwaltungsalltags nicht nur rechtmäßig oder rechtswidrig ist, auch

nicht einfach auf die Verderbtheit der menschlichen Natur oder besonderen Eigenschaften der Beamten beruht, sondern eine gewisse verständliche Ordnung zeigt, erforschbaren Systemnotwendigkeiten entspricht, Funktionen erfüllt, dann hätte ich das erreicht, was ich mir vorgenommen hatte.



Einblicke in vergleichende Verwaltungswissenschaft

Die Wissenschaft von der öffentlichen Verwaltung hat ihre Gründe, der rasanten Expansion wissenschaftlicher Forschung in anderen Bereichen der Organisationswissenschaft zögernd gegenüberzustehen. Für die Verwendung mathematisierter Entscheidungstheorien, wie sie in der Betriebswissenschaft so erfolgreich entwickelt werden, bestehen in der öffentlichen Verwaltung einstweilen noch wenig Aussichten. Die Konzentration der Soziologen und Sozialpsychologen auf die informalen Aspekte des Zusammenlebens in großen Organisationen vermag den, der in der öffentlichen Verwaltung steht, ebenfalls nicht voll zu befriedigen; denn gerade in Verwaltungen ist die formale Struktur sicher mehr als nur Umwelt kleiner Gruppen. Aber die Erfolge der Schwesterwissenschaften sind unbestreitbar und scheinen die Wissenschaft von der öffentlichen Verwaltung mehr und mehr zu stimulieren, ihr eigenes theoretisches Rückgrat zu suchen. Welche Möglichkeiten hat sie? Welchen Weg kann sie finden zwischen den rationalen Entscheidungstheorien einerseits und andererseits dem soziologischen Interesse an unbedachten Nebenfolgen, an latenten Systemstrukturen abseits der offiziellen Aufgaben? Gibt es einen Pfad, auf dem sie vorwärtsgeleitet werden kann, ohne in die zu beiden Seiten schon ausgehobenen Gräben abzurutschen?

Es scheint, daß die Wissenschaft von der öffentlichen Verwaltung in den USA auf diese Herausforderung zunächst mit einem verstärkten Interesse an vergleichenden Forschungen und Methoden reagiert. Das ist erfreulich, gerade weil damit an sich noch gar nichts Bestimmtes ausgemacht ist, vor allem noch keine voreilige Antwort auf das Theorieproblem gegeben wird. Ob die Wissenschaft von der öffentlichen Verwaltung wirklich eine theoretisch und methodisch selbständige Disziplin bleiben wird, ist damit noch nicht ent-

den. Man definiert nicht zunächst das eigene Sachgebiet und die eigenen Prinzipien, schließt sich nicht im eigenen Hause ein und nimmt es auch mit dem „Wesen“ der Verwaltung nicht allzu genau; sondern man wählt ein offenes Leitprinzip, unter dessen Fahne sich Kräfte sammeln, aber nicht festlegen lassen. Die Türen zu anderen Zeiten, anderen Ländern, anderen Disziplinen werden nicht zugeschlagen, sondern offengehalten.

Ein gutes, typisches Zeugnis dieser Bemühungen ist der Sammelband, auf den dieser Bericht aufmerksam machen möchte.¹ Es handelt sich um eine Reihe von Essays, die für die Jahrestagung 1961 der American Political Science Association verfaßt, dann überarbeitet und nun vom Institute of Public Administration der Universität von Michigan herausgegeben worden sind. Die beitragenden Autoren führen durchweg bekannte Namen. Es sind Ferrel Heady (Comparative Public Administration: Concerns and Priorities), Fred W. Riggs (An Ecological Approach: The „Sala“ Model), John T. Dorsey, Jr. (An Information-Energy Model), Alfred Diamont (The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed), Edward W. Weidner (Development Administration: A New Focus for Research), James W. Fesler (The Political Role of Field Administration), Fritz Morstein Marx (Control and Responsibility in Administration: Comparative Aspects), Victor C. Ferkiss (The Role of the Public Services in Nigeria and Ghana), William J. Siffin (Personnel Processes of the Thai Bureaucracy) und Amitai Etzioni (The Decline of Neo-Feudalism: The Case of Israel), sämtlich in der Politischen Wissenschaft oder der Verwaltungswissenschaft zu Hause außer Etzioni, der Soziologe ist. Jedem Einzelbeitrag gerecht zu werden, würde einen langen Atem erfordern. Um einen Einblick in gegenwärtige Tendenzen der vergleichenden Verwaltungswissenschaft zu geben, dürfte es genügen, dem Leser eine Auswahl vorzustellen. Die Auswahl ist nicht an dem Unterschied von gut und schlecht orientiert, sondern sucht diejenigen Beiträge herauszusondern, an denen sich typische Züge und Probleme der Bewegung „Vergleichende Verwaltungswissenschaft“ studieren lassen.

Ein bemerkenswertes Kennzeichen akademischer Umsicht und kritischer Selbstkontrolle, gezielter Ausbreitung und kollegialer Kooperation in dieser Bewegung ist, daß sie laufend über sich selbst berichtet. Ihre Forschungen werden seit Beginn von einer reflektierenden Literatur begleitet, für die in

1 Papers in Comparative Public Administration. Hrsg. v. Ferrel Heady und Sybil L. Stokes, Institute of Public Administration, University of Michigan. Ann Arbor (Mich.) 1962, 243 Seiten.

Deutschland der Aufsatz von Schnur² als Beispiel gelten darf. Diese Aufgabe übernimmt der einleitende Essay von Heady, der „almost ... a paper on trends in papers on trends“ (S. 2) zu werden droht. Er gibt eine gute Übersicht über neueste Forschungen auf diesem Gebiet.

Jeder Vergleich setzt Auswahlgesichtspunkte voraus. Das Vergleichen als Forschungsprogramm läßt deshalb die Frage nach einer leitenden Theorie unabweisbar werden. Solche Theorien erscheinen zunächst in der bescheidenen Form von Typologien, die zur Ordnung von Tatbeständen bestimmt sind. Solange man bei induktiv gebildeten Typen stehenbleibt, ist damit jedoch nicht viel gewonnen. Man kann gewiß die Hypothese aufstellen, daß es weiße, schwarze, gelbe und rote Völkerschaften gibt, und dann ausziehen, um sie zu finden. Es ist immer nützlich, so etwas zu wissen, aber worin besteht der Vergleich? Zumeist endet er mit einer Verteilung auf vorher definierte Kategorien.

Für das deutliche Streben, über dieses Stadium der Forschung hinauszukommen, ist der Essay von Riggs ein gutes Beispiel. Riggs, dessen Theorie, aus anderen Publikationen schon bekannt, hier im Ausschnitt dargeboten wird, geht von der These aus, daß ein soziales System zahlreiche Funktionen erfüllen muß, um fortzubestehen. Es kann dies entweder durch eine einheitliche, alle Funktionen zugleich bedienende Struktur – etwa die Familie, oder durch eine differenzierte funktional spezifizierte Struktur. Beiden Möglichkeiten sind je eigene Institutionen und Lösungen sozialer Probleme zugeordnet. Sie werden durch die älteren Agrarkulturen und durch die vollentwickelte moderne Industriegesellschaft repräsentiert. Mischtypen hält Riggs für problematische Übergangsformen. Sie verwenden widerspruchreiche, kollidierende Formen der Stabilisierung zugleich und geraten deshalb in eigentümliche Normunsicherheiten und Verhaltensschwierigkeiten. Von da aus wird die Situation der Entwicklungsländer charakterisiert. Sie reagieren auf diese Problematik mit einer starken Diskrepanz zwischen offizieller Normfaçade und faktischer Verhaltensorientierung, die weithin noch vertrauten Bahnen folgt, sich aber nicht mehr legitimieren kann. So kommt es, daß fortbestehende, aber nicht mehr berechnete Freundschafts- und Tauschbeziehungen in heimlichen und verurteilten Formen das System korrumpieren: Als Nepotismus, Cliquenbildung, Bestechlichkeit und diskriminierende Behandlung von Freunden, Unbekannten und Gegnern. Die geringe Durchsetzbarkeit zentraler Planung und Ver-

2 Roman Schnur, Über Vergleichende Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsarchiv 52 (1961), S. 1–24.

waltung wird aus dieser Analyse verständlich. Sie führt aus einer sehr abstrakt angesetzten Theorie mitten in die konkrete Wirklichkeit.

Der Sinn vergleichender Wissenschaft liegt gewiß nicht im Sammeln und Ordnen von Ähnlichkeiten. Sie soll Verschiedenartiges als vergleichbar erweisen. Ihr bester Test ist die Verblüffung. Die Studie von Morstein Marx genügt diesem Test, indem sie ganz unterschiedliche bürokratische Taktiken als Reaktion auf bestimmte Systembedingungen darstellt und so einander zuordnet. Sie zielt weniger darauf ab, die Durchführbarkeit einer theoretischen Konstruktion zu beweisen. Ihr genügt eine relativ grobe Skizze des bürokratischen Dilemmas von Verantwortung und Kontrolle als Ausgangspunkt.

In dieses Dilemma gestellt, gelangt der verständige Bürokrat im Osten, im Westen und in den Entwicklungsländern zu jeweils anderen halb vernünftigen, halb pathologischen Lösungen. Als gemeinsame Momente nennt Morstein Marx die Orientierungspunkte Kontrolle und Verantwortung; gemeinsam sind die Verhaltensweisen der Selbstverteidigung, Selbstbeförderung und Selbstverpflichtung des Bürokraten; gemeinsam ist schließlich das Resultat: eine gewisse Abweichung des faktischen Verhaltens von der offiziellen Version der Dinge. Ganz verschieden ist dagegen das faktische Verhalten, mit dem der Bürokrat auf die spezifischen Lasten und die kritischen Momente seines Systems reagiert. Im Sowjetsystem lastet der Druck zur Planerfüllung auf der Verwaltung zusammen mit hoher Einsichtigkeit der Verwaltungsvorgänge für die danebengesetzte Parteiorganisation. Als Ventil und Sicherung des Bürokraten dienen unprogrammierte persönliche Beziehungen des Tausches von Gunsterweisen, der Rückendeckung und der Hilfestellung. In Entwicklungsländern nach orientalischem Muster definiert das persönliche Regime des starken Mannes das öffentliche Interesse. Anhänger zu sein, auf der richtigen Welle zu reiten, ist Karrierebedingung. Alle Sicherheitsvorkehrungen sind an das persönliche Regiment und seine Ausstrahlungen gebunden. In afrikanischen Entwicklungsländern kommt die Unsicherheit primär aus dem Fehlen eines durchgebildeten Verwaltungssystems. Sicherungen können daher auch nicht im System selbst, sondern nur in Cliquenbildungen, Familien- und Stammesbeziehungen nach außen gefunden werden. Für die westliche Welt ist routinemäßige Massenverwaltung mit regulierten Entscheidungen, eingebauten Kontrollen und langsamem Geschäftsbetrieb bezeichnend. Sie gibt dem Beamten formale Sicherheit, hat aber ihre eigenen Pathologien in Tendenzen zur Umgehung der Routine, zur Benutzung persönlicher Beziehungen und organisatorischer Hintertüren, will man rasch etwas erreichen. Ein durchgearbeitetes Verständnis dieser einzelnen Verwaltungssysteme mitsamt ihren Druckpunkten und Pathologien ist notwendig,

wenn man ein Verhalten vergleichen will, das dem ersten Blick ein je besonderes Bild bietet.

Ein nächstes Kennzeichen der vergleichenden Methode, das zu notieren sich lohnt, ist ihr Eindringen in die Geschichte. Sie überrollt die vor allem in Deutschland so lange gepflegte Besonderheit des Geschichtlichen als einzigartig und unvergleichbar, und es scheint nur noch eine Frage der Abstraktion des Bezugsproblems zu sein, bis man die Formel in die Hand bekommt, die das Handeln entferntester Zeiten dem unsrigen vergleichbar macht. An die Stelle des individuell-anschaulichen „Verstehens“ unserer Geschichte tritt eine strategische Nachkonstruktion der Problemlösungen, die sie gefunden hat.

Das dominierende Interesse der amerikanischen Autoren für Entwicklungsländer hat diesen Zweig der Forschung zunächst etwas zurückstehen lassen, aber dafür werden Gründe der aktuellen Vordringlichkeit oder, wenn man so will, finanzielle und zeitliche Grenzen bestimmend gewesen sein. Es ist abzusehen, daß auch auf diesem Gebiete die amerikanische Forschung der europäischen den Rang ablaufen wird. Im vorliegenden Band wird dieses historische Interesse durch den Beitrag von Fesler vertreten, der um so stärkere Beachtung verdient, als manche Zeichen auf einen zügigen Ausbau dieser geschichtlich-vergleichenden Wissenschaft hindeuten.

Fesler behandelt die politische Bedeutung verschiedener Formen der Lokalverwaltung unter dem Leitgesichtspunkt ihrer Funktion für die Stabilität des Gesamtsystems. Auch hier liegt also ein relativ eindeutig definiertes Ausgangsproblem als Bezugspunkt und begrenzende Perspektive der Analyse zu Grunde. Die lokalen Kräfte sind in einer langen Geschichte immer auch zentrifugale Kräfte gewesen. Ihre Übereinstimmung mit den politischen Zielen der Zentrale war fragwürdig. Es bedurfte besonderer Veranstaltungen, um sie sicherzustellen. Das von der Zentrale ihnen auferlegte Verwaltungssystem hatte dieser Funktion zu dienen. Dafür empfahl sich in erster Linie das Präfektursystem, die monokratisch-autoritative Unterverwaltung in abgeteilten Regionen. Sie setzte unsicheren Konsens, ja Feindseligkeit in ihrem Gebiet voraus, überlebt freilich in vielerlei Formen diese Ursprungsconstellation. Als Alternativen dazu nennt Fesler die Kooptation örtlicher Magnaten in den Staatsdienst und die Benutzung schon vorhandener örtlicher Einrichtungen zur Transmission des Staatswillens. Bei all diesen Lösungen wirft die Loyalität der Lokalverwaltung spezifische Probleme auf und erfordert zusätzliche Stützen.

So ist ein begrenzter Vergleich verschiedener Systemstrategien und ihrer spezifischen Folgeprobleme schon von diesem Ansatz aus möglich: Präfektursystem, Magnatensystem und Selbstverwaltung erscheinen als vergleichbare Alternativen. Die eigentümlichen Probleme der Lokalverwaltung vollindu-

strialisierter Staaten finden in diesem geschichtlich zurückblickenden Schema jedoch keinen Platz. Sie verfügen über hochentwickelte Kommunikationstechniken und bilden ihre Untersysteme nicht mehr primär nach regionalen Gesichtspunkten. Die sprengkräftigen Interessendifferenzen ordnen sich um andere Achsen. Fesler deutet an, daß funktional zersplitterte Lokalverwaltungen möglich werden, wenn die Befriedungsfunktion entfällt und an ihre Stelle die Aufgabe der Leistungsverteilung nach Maßgabe zentraler Planung tritt. Ob diese Lösung, daß jedes Fachministerium sich seinen eigenen Unterbau schaffe, erfreulich und sachentsprechend ist, bleibt offen. Es könnte sein, daß in stark differenzierten und zentral planenden Staatssystemen die Koordination durch die Spitze allein nicht mehr ausreicht und durch neu zu entwickelnde Formen lokaler Koordination in einheitlichen Ortsbehörden ergänzt werden muß. Fesler stößt in einer Anmerkung auf diesen Gedanken (S. 140, Anm. 12), sieht jedoch keine praktischen Anwendungen. In Deutschland wird indes auf der nicht der Selbstverwaltung überlassenen Ebene der Mittelinstanz mehr oder weniger bewußt aus diesem Grunde an einheitlichen, monokratischen Lokalbehörden festgehalten.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der sich dem Leser dieses Essaybandes aufdrängen wird, ist die Frage, wo denn die Grenzen der vergleichenden Methode und damit ihre charakteristischen Besonderheiten liegen. Wir hatten schon von der Neigung gesprochen, die Verteilung von Sachverhalten auf Kategorien oder Typen bereits als Vergleich auszugeben. In einem anderen Sinne wird der methodische Leitgedanke überanstrengt, wenn die Untersuchung eines einzelnen Verwaltungssystems sich unter der Fahne der vergleichenden Wissenschaft einschiff, sobald es sich um ausländische Einrichtungen handelt. Ob nun ein Amerikaner oder ein Thailänder über Thailand schreibt – das sollte nicht ausschlaggebend sein.

Es bietet sich an, in diesem Punkte streng zu bleiben und in der vergleichenden Wissenschaft nur Forschungen zuzulassen, die wirklich Vergleiche anstellen. Den Amerikanern liegt es jedoch nicht, so exklusiv zu sein und jemanden, der mitmarschieren möchte, vor den Kopf zu stoßen. Wer sich mit ihnen entschließen kann, im Vergleichsgedanken zunächst nur eine offene Parole zu erblicken, wird auch einen nicht auf vergleichende Feststellungen gebauten Beitrag wie den von Siffin über das Personalwesen der Thai-Bürokratie mit Gewinn lesen und sich am Ende davon überzeugen können, daß sein Gewinn in Vergleichsmöglichkeiten besteht.

Das wäre freilich mit rein deskriptiven Methoden nicht erreichbar. Auch hier sind es verhältnismäßig abstrakte Problemgesichtspunkte, welche die Analyse führen und ihre Ergebnisse vergleichsfähig machen. Die Thai-Büro-

kratie verwendet den persönlichen Rang in einer fest geordneten Beamtenhierarchie als Prinzip sowohl der Motivation als auch der sachlichen Aufgabenverteilung. Der Beamte durchläuft eine Karriere im Rangaufstieg auf vertikalen Bahnen ohne wesentliche horizontale Verschiebungen in andere Aufgabenbereiche. Das Erreichen einer höheren Rangstufe hängt von der Beurteilung und der Gunst des Vorgesetzten ab.

Die übliche amerikanische Organisationswissenschaft würde in einem solchen System erhebliche persönliche Spannungen, Belastungen und Verhaltensschwierigkeiten erwarten. Man findet statt dessen eine harmonische Ordnung, mit der die Beteiligten offenbar zufrieden sind. Siffin macht dafür unter anderem das hohe Sozialprestige der Bürokratie und der Mitgliedschaft in ihr sowie den verhältnismäßig geringen Leistungsdruck verantwortlich. Diese Bedingungen deuten an, daß das System nicht straff dienstorientiert, sondern zugleich mitgliederorientiert arbeitet. Es ist nicht primär auf zweckspezifische Rationalisierung, also auf die Interessen einer besonderen Umwelt von Leistungsempfängern, zugeschnitten, sondern mit gleichem Rang ein System der Selbstversorgung der Mitglieder. Deshalb kommt es nicht zu einer scharfen Trennung von formaler (zweckbezogener, durch Vorgesetzte definierter) und informaler (persönlich-kollegialer) Organisation, wie sie die Organisationsforschung in westlichen Industriestaaten aufgedeckt hat. Es können sich abgerundete, zugleich formale und informale Beziehungen zum Vorgesetzten entwickeln, in denen es sich leben läßt.

Vielleicht überzieht diese Skizze ein wenig das sehr viel differenziertere Bild, das Siffin zeichnet. Es legt diese Auswertung, deren vergleichenden Sinn niemand bestreiten wird, jedoch nahe. Ein solcher Vergleich drängt sich nämlich immer dann auf, wenn eine bestimmte Verwaltungsordnung als System dargestellt wird, das Probleme zu lösen hat, mit denen auch andere Verwaltungen fertig werden müssen. Die gefundenen Lösungen mögen unterschiedlich sein und ganz verschiedene Folgeprobleme auslösen, die dann nicht mehr direkt vergleichbar sind. Die Einsicht in die spezifischen Folgen einzelner Lösungen gehört jedoch mit zu einem umfassenden Vergleich, der von einer allgemeinen Problemstellung aus die einzelnen Strategien mit ihren Folgeproblemen, Zweitlösungen und schließlich mit den spezifischen Verhaltensschwierigkeiten, in die sie ausmünden, gegeneinanderhält. Auch Beiträge wie der von Siffin, die auf mittlerer Abstraktionshöhe einsetzen, sind daher Bausteine zu einer vergleichenden Theorie.

Es ist vermutlich kein Zufall, daß diese verschiedenen Aspekte der vergleichenden Verwaltungswissenschaft: Selbstreflexion, Theoriebedarf, Zusammenziehen von Verschiedenheiten, Geschichtsforschung und Systemforschung in

einem Bande zusammentreffen. Die methodischen und sachlichen Leitgedanken, die diese Bestrebungen zusammenführen und zusammenhalten, sind noch nicht ausgearbeitet. Wir würden aus dem Berichten ins Spekulieren geraten, wollten wir uns an dieser Aufgabe versuchen. Eine abschließende Bemerkung sei jedoch gestattet:

Die vergleichende Wissenschaft auf dem Gebiete der Verwaltung und ebenso die ihr sehr nahestehende Wissenschaft von der Politik haben ein höchst problematisches Verhältnis zur Kausalforschung im traditionellen Sinne. Ohne Zweifel strebt der Vergleich nicht einfach die Feststellung von Kausalgesetzen im Sinne invarianter Beziehungen zwischen bestimmten Ursachen und bestimmten Wirkungen an. Man findet in diesem Bande zwar nicht selten beiläufige Hinweise auf die Absicht, Modelle zu konstruieren, die kausale Erklärungen oder Voraussagen empirischer Ereignisse leisten können. Aber in dieser Richtung sind die Ansätze wenig überzeugend, und vor allem bleibt unklar, wie diese Zielsetzung sich mit der des Vergleichens verträgt.

Die Feststellung des Bewirkens von Wirkungen ist kein Vergleich – es sei denn, daß man der scholastischen Lehre folgen und an der These festhalten will, daß Ursachen ihren Wirkungen gleichen müßten, um sie bewirken zu können. Auch die Aussageform des Kausalgesetzes läßt strenggenommen keinen Vergleich zu, wenn man das Gesetz im klassischen Sinne als notwendige Beziehung zwischen Ursache und Wirkungen versteht. Man kann dann nur versuchen, in der bunten Vielfalt der Erscheinungen Anwendungsfälle eines solchen Gesetzes zu finden, oder es zu widerlegen. Damit hat man aber noch keine Methode in der Hand, die es erlaubt, Verschiedenes als gleich zu behandeln. Das Denken in strengen Reihenfolgen ist der Absicht zu vergleichen nicht förderlich. Der Vergleich besteht gerade im Erschließen von Seitenwegen, Alternativen, Äquivalenzen. Ihn interessiert nicht so sehr die Beziehung der Ursachen zur Wirkung als das Verhältnis mehrerer Ursachen zueinander, die zwar äußerlich einen mannigfaltigen Anblick bieten, auch ganz unterschiedliche Nebenfolgen haben, unter bestimmten Voraussetzungen aber als äquivalent behandelt werden können. Wir sind gewohnt, in der Fähigkeit zu sicheren Voraussagen kausaler Prozesse einen Erkenntnisgewinn zu erblicken. Wir sind noch nicht daran gewöhnt, die Möglichkeit, Verschiedenartiges als gleich zu behandeln, ebenso zu schätzen.



Verwaltungswissenschaft in Deutschland*

Seit einigen Jahren kann man im akademischen Bereich und auch im Gespräch mit leitenden Angehörigen der öffentlichen Verwaltung das Aufleben eines Interesses für Verwaltungswissenschaft spüren, ja heute sogar schon beobachten. Was zunächst nur kontaktreichen, versierten und besonders eingeweihten Leuten erkennbar war, hat im Laufe der letzten zwei oder drei Jahre an Sichtbarkeit gewonnen. Kleinere institutionelle Schwerpunkte der Pflege des Faches scheinen im Aufbau begriffen zu sein. Erste Publikationen lassen Art und Grenzen des Interesses erkennen. Eine neue Zeitschrift für Verwaltung soll im nächsten Jahr erscheinen. Sicher ist es zu früh, von einer „Bewegung“ zu sprechen, doch mag gerade dieser frühe Augenblick der richtige sein für eine Besinnung auf die theoretischen, verwaltungspraktischen, institutionellen und politischen Aussichten einer Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Noch ist die Prägung dieses Faches offen, noch fehlt das Schwergewicht speziell dafür eingerichteter Institutionen. Noch können Weichen gestellt werden, während sehr bald ein Wildwuchs auf diesem Gebiet nur noch kleine Entscheidungen, Korrekturen und mühsame Kompromisse zulassen wird.

Bei einem solchen Vorhaben müssen mehrere Gesichtspunkte zugleich im Auge behalten werden, vor allem: (I.) der Stand der Verwaltungswissenschaft und hineinspielender anderer Disziplinen im Inland und im Ausland sowie die Aussichten auf integrierende Theoriebildung und Forschung, also

* Zugleich Besprechung von Thomas Ellwein: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Kohlhammer-Verlag, 1966. 226 Seiten; Werner Thieme: Verwaltungslehre. Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymann Vlg. KG, 1967. 345 Seiten.

auf Konsolidierung der Verwaltungswissenschaft als ein Fach; (II.) das gegenwärtige und kurzfristig absehbare Ausbildungspotential unserer Universitäten in den relevanten Disziplinen; (III.) der eigentümliche Charakter unserer öffentlichen Verwaltung, ihres Personalbedarfs und ihrer Möglichkeiten, Wissen zu verwenden; und (IV.) die sich aus diesen Gesichtspunkten ergebenden Möglichkeiten institutioneller Förderung. All dies sind relativ autonom sich entwickelnde Sachverhalte, die durchaus nicht von selbst zusammenwachsen, die aber doch stark voneinander abhängig sind, und das, was möglich ist, begrenzen. Die besten Chancen zur Theoriebildung bleiben ungenutzt, wenn keine Institutionen geschaffen werden, die sie verwirklichen, und solche Institutionen bleiben ein Demonstrationsobjekt guten politischen Willens, wenn es nicht gelingt, in ihnen ein theoretisch konsistentes Konzept zu entwickeln und ihren Ausstoß an Wissen oder Personal in der Verwaltung unterzubringen. Für die praktisch-politische Orientierung muß daher zunächst ein Urteil darüber gewonnen werden, welches „Anspruchsniveau“ in den genannten Hinsichten überhaupt sinnvoll verfolgt werden kann und wo gegenwärtig die Engpässe liegen, von denen die künftige Entwicklung am stärksten abhängt.

I.

Von einem „Stand“ der Verwaltungswissenschaft in Deutschland wird man noch kaum sprechen können. Immerhin ist als bemerkenswert festzuhalten, daß der „Verwaltungslehre“ besonders von juristischer Seite wieder stärkere Beachtung, ja Förderung zuteil wird. Nachdem seit nunmehr zwanzig Jahren die Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer in die Referendarausbildung der Juristen eingeschaltet ist und ihnen neben den neuesten Erkenntnissen der höchstrichterlichen Rechtsprechung auch Einblicke in die Verwaltungswissenschaft zu vermitteln sucht, haben in jüngster Zeit mehrere juristische Fakultäten, zum Beispiel Hamburg, Köln und Mainz, in ihrer Berufungspolitik und in der Form von kleineren Universitätsinstituten dem Fach der Verwaltungslehre einen Platz im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Lehrstühle zu schaffen versucht. Diese Anknüpfung ist keineswegs Willkür oder Zufall. Bei uns sind seit eh und je die Juristen die aufmerksamen, kompetenten und kritisch-empfindlichen Beobachter der Verwaltung gewesen. Von wohl allen namhaften Vertretern der neueren Verwaltungslehre oder Verwaltungswissenschaft – zum Beispiel von Thomas Ellwein, Fritz Morstein Marx, Roman Schnur, Werner Thieme – läßt sich sagen, daß sie über die Jurisprudenz zur Verwaltung gekommen waren und Juristen sind oder, gemessen an

ihrem heutigen Selbstverständnis, gewesen sind. Mag diese Herkunft bei einigen mehr als bei anderen durch Erfahrungen überdeckt und verdunkelt sein, eine gewisse Normativität des Denkens und eine, sagen wir, Urteilsfreudigkeit ist ihnen geblieben. Ob aber diese Ehe zwischen Verwaltungslehre und Jurisprudenz auf institutioneller und auf personeller Ebene auf die Dauer eine glückliche sein kann, das ist die Frage, die sich einem unvoreingenommenen Beobachter aufdrängen muß.

Zwei bemerkenswerte Neuerscheinungen, auf die bei dieser Gelegenheit hingewiesen werden soll, Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre¹, und Werner Thieme, Verwaltungslehre², machen zumindest eines deutlich: Die Gefahr liegt nicht in einer zu starken Abhängigkeit von juristischen Begriffen und Methoden. Beide Veröffentlichungen stimmen darin überein, daß sie die Verwaltungslehre unabhängig von der dogmatisch-exegetischen Rechtswissenschaft als eigenen Forschungsbereich konzipieren. Sie erreichen dabei auf Anhieb ein Niveau, das ihnen einen Platz in der Diskussion der nächsten Jahre sichern wird. Gleichwohl zeigen beide Bücher in ihrem Titel bescheiden an, daß es sich nur um Verwaltungslehre, nicht um Verwaltungswissenschaft handelt. Und damit haben sie recht.

Ellweins Buch ist eine in jedem Falle lohnende Lektüre – auch für den, der nur Bildungswissen sucht. Es ist flüssig geschrieben, frei von unnötiger Polemik, enthält eine Fülle anregender Beobachtungen und ist durchweg von praktischen Erfahrungen getragen. Sein Blick ist auf den Regierungsprozeß im parlamentarischen System gerichtet, und von dort her ist auch die Verwaltung gesehen. Mit Gewinn entdeckt man zahlreiche Ansätze zu verwaltungswissenschaftlichen Analysen, die teils über mehrere Seiten durchgeführt werden, teils nur einen Nebensatz beanspruchen – Ausführungen etwa über Haushaltsplanung als Entscheidungsprozeß (S. 150 ff.), Abschwächung von Kontrollen durch informelle Verzahnung (S. 156), taktisches Verhalten in der Verwaltung (S. 168 f.), Personalhoheit als Führungsmittel (S. 201) bis hin zu beiläufigen Bemerkungen wie der, daß die Verwaltung den Bürger nicht als Wähler sehen solle (S. 194). Besonders lesenswert ist die Zusammenstellung einiger offener Fragen an unser Regierungssystem (S. 208 ff.), darunter der, weshalb eigentlich in unserem politischen System der stabilere Teil, die Verwaltung, durch den instabileren, die Politik, geführt werde.

Um so mehr muß bedauert werden, daß Ellwein sich darauf beschränkt, in eine Regierungs- und Verwaltungslehre einzuführen, die ihre theoretische

1 A. a. O.

2 A. a. O.

Grundlage ganz traditionell im Aufgabenbegriff sucht – so, als ob der Schluß vom Zweck auf das Mittel nicht schon seit Jahrhunderten widerlegt wäre. Gewiß sind Aufgaben (im Sinne von Entscheidungsprogrammen) für die praktische Orientierung in allen Organisationen unentbehrlich. Als Grundbegriff wissenschaftlicher Analyse ist der Aufgabenbegriff indes auf so vielfältige Weise diskreditiert – in einer bis ins 18. Jahrhundert zurückreichenden kritischen Diskussion der „Staatszwecke“, in der Soziologie, in der Gruppenpsychologie, in der entscheidungstheoretischen Organisationswissenschaft, in den verschiedenen Varianten von Systemanalyse –, daß eine Beibehaltung nur als Verlegenheitslösung gelten kann. Aufgabenkataloge sind kein Ersatz für Theorie. Ellwein steht mit diesem Versuch nicht allein. Man kann den Aufgabenbegriff geradezu als Kern des Versuchs ansehen, die Verwaltungslehre als eigenständiges Fach wiederzugewinnen und zugleich eine Diskussion mit einschlägigen anderen Wissenschaften und mit der weit fortgeschrittenen amerikanischen Forschung zu vermeiden.³

Bei Thieme zeigt sich das gleiche Problem von ganz anderer Seite. Thiemes Verwaltungslehre erstrebt eine Sammlung und lehrbuchmäßige Darstellung vorhandenen Wissens auf diesem Gebiet und ist als Unterrichtstext sicher gut geeignet. Man wird einen solchen Überblick über das ganze deutschsprachig vorhandene Schrifttum freudig begrüßen und die Vielfalt der angeschnittenen Themen hervorheben müssen. Eine theoretisch einheitliche Konzeption ist bei Lehrbüchern dieser Art nicht zu erwarten; sie fehlt, mit wenigen Ausnahmen, auch bei vergleichbaren ausländischen Texten. Bedenklicher stimmt, daß das Buch an den neueren Entwicklungen in der Organisations- und Entscheidungstheorie, in der Organisationssoziologie, der politischen Soziologie (z. B. der Theorie des politischen Systems) und der Kybernetik vorbeigeht bzw. sie, wie im Abschnitt über „nicht förmliche Organisation“, in einer Weise rezipiert, die von der theoretischen Brisanz des Gedankens nichts erkennen läßt. Gewiß, das sind andere Fächer. Aber die Gefahr ist doch groß, daß man in der Verwaltungslehre auf diese Weise gutgläubig Aussagen formuliert, die andernorts als längst überholt gelten. Angesichts des Tempos der heutigen Wissenschaftsentwicklung ist es kaum zu vermeiden, daß Lehrbücher einzel-

3 Siehe als andere Versuche Christian-Friedrich Menger, Die Bestimmung der öffentlichen Verwaltung nach den Zwecken, Mitteln und Formen des Verwaltungshandelns, Deutsches Verwaltungsblatt 75 (1960), S. 297–305; Franz Mayer, Das Opportunitätsprinzip in der Verwaltung, Berlin 1963; Erich Becker, Verwaltungsaufgaben, in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.), Verwaltung: Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 187–214.

ne „Trends“ nicht richtig interpretieren oder für noch nicht lehrbar halten und so rasch rückständig werden. Innerhalb der „Verwaltungslehre“ im engeren Sinne wird man Thieme diesen Vorwurf kaum machen können, da er Themen und Literatur mit bewundernswürdiger Vollständigkeit erfaßt. Und gerade so ist sein Buch in Gefahr, zum Dokument der Rückständigkeit der Verwaltungslehre selbst zu werden.

Konfrontiert man eine Verwaltungslehre der Art, wie sie sich in diesen beiden Neuerscheinungen abzuzeichnen beginnt, mit dem Stande der internationalen, hauptsächlich amerikanischen Forschung und mit den Theorieentwicklungen in Nachbardisziplinen⁴, dann fallen beträchtliche Diskrepanzen ins Auge – Diskrepanzen nicht nur in der Quantität der wissenschaftlichen Produktion, sondern auch im Grad der Spezialisierung, im kritischen Methodenbewußtsein (Woher hat Ellwein seine Informationen? Woher hat Thieme seine Grundsätze?) und vor allem im Abstraktionsgrad der theoretischen Forschungsansätze. Diese Diskrepanzen sind nicht „Mängel“ der besprochenen Bücher. Sie können nicht durch einzelne Forscher, geschweige denn durch einzelne Bücher ausgeräumt werden. Gerade deswegen müssen sie nachdenklich stimmen. Gewiß ist der „Anschluß an das internationale Niveau“ allein kein sinnvolles Ziel, und genaueres Zusehen zeigt sehr rasch, daß es selbst in Amerika keine Verwaltungswissenschaft im Sinne einer theoretisch einigermaßen konsistenten Disziplin gibt. Aber eine Wissenschaft, die sich mit Verwaltung befaßt, wird es sich auf die Dauer kaum leisten können, durch die Art, wie sie sich – mit oder ohne Theorie – als Fach konstituiert, Möglichkeiten des Gedankenaustausches zu verbauen.

II.

Die vorherrschende Interessenentfaltung und die immanenten theoretischen Entwicklungsmöglichkeiten der Verwaltungswissenschaft sind nur ein Aspekt unseres Themas. Daß die Konzeption einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft wissenschaftlich überhaupt durchgeführt werden kann, ist natürlich Voraussetzung für alles Weitere. Gerade bei dieser Wissenschaft muß man sich jedoch hüten, sie allein unter theoretischen und methodischen Gesichtspunkten zu betrachten. Richtet man den Blick zusätzlich auf die Fächer- und

4 Hierzu ausführlicher: Niklas Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln/Berlin 1966.

Lehrstuhleinteilungen der Universitäten, auf die Studienpläne und Prüfungsordnungen, wird erkennbar, weshalb die Verwaltungslehre in Deutschland zunächst in dieser Beschränkung wiedergeboren werden mußte. Für ein angemessenes Studium der Verwaltungswissenschaft fehlen an deutschen Universitäten alle Voraussetzungen.

Keine der an den Universitäten zur Zeit vertretenen Disziplinen kann für sich allein beanspruchen, eine ausreichende Vorbereitung für den höheren Verwaltungsdienst zu leisten. Die Grenzen der juristischen Ausbildung sind oft genug diskutiert worden. Die Einfügung einer zweistündigen (!) Vorlesung über Verwaltungslehre in das juristische Studium ändert daran praktisch nichts.⁵ Aber auch die wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen, auf die neuerungswillige Reformer ihre Hoffnung setzen, leisten gegenwärtig bei weitem nicht das, was die öffentliche Verwaltung erwarten müßte. Wirtschaftsreferendare sind, wie ein Ausbildungsleiter mir einmal seufzend erklärte, eine unwirtschaftliche Investition. Soziologen können ihre Fächerkombination zwar etwas auf Verwaltungsinteressen zuschneiden (mit Schwerpunkten etwa in der politischen Soziologie, der Organisationssoziologie, dem öffentlichen Recht), aber angesichts der Breite des Studiums hat diese Spezialisierung ihre Grenzen, und überdies ist das Angebot an Lehrveranstaltungen bei weitem nicht dicht und nicht intensiv genug, um eine ausreichende Grundlage für eine praktische Referendarausbildung zu legen.

Mit diesem skeptischen Urteil soll nicht bestritten werden, daß die gegenwärtig eingerichteten Ausbildungswege brauchbare Spezialisten hervorbringen, die in der Verwaltung an vielen Stellen als Juristen, Wirtschaftswissenschaftler, Soziologen, Politologen, Psychologen usw. eingesetzt werden können. Was fehlt, ist ein besonderer Studiengang für Verwaltungswissenschaft, der der Verwaltung normalen, unspezialisierten Nachwuchs liefern könnte. Dem Unterrichtsstoff nach wäre ein solches Studium möglich. Seine Einrichtung an den vorhandenen Fakultäten und das Gewinnen eines Lehrpersonals mit entsprechender Kombination von Erfahrungen, Kenntnissen und Interessen dürfte auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Soweit erkennbar, wird weder bei den Neugründungen in Bochum, Konstanz, Regensburg oder Bielefeld noch bei anlaufenden Schwerpunktplanungen an diese Möglichkeit gedacht.

5 Für diese Vorlesung ist das Lehrbuch von Thieme offenbar gedacht. Vgl. auch das „Gutachten über die juristische Ausbildung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Verwaltung“, Köln/Berlin 1965, S. 89, 91.

III.

Auch diese Beschränkung des gegenwärtigen und kurzfristig unabänderlichen Ausbildungspotentials darf nicht isoliert beurteilt werden. Sie muß im Zusammenhang gesehen werden mit dem Personal- und Wissensbedarf der Verwaltung und dieser im Zusammenhang mit der Struktur unseres Verwaltungssystems. Es wäre naiv zu meinen, daß die Verwaltung als eine Art Gott-Ersatz alles denkbare Wissen benötige oder auch nur verwenden könne. Ein historischer und internationaler Vergleich verschiedener Verwaltungssysteme dürfte sehr rasch darüber belehren, daß dem nicht so ist. Welches Wissen eine Verwaltung anwenden, ja bereits was sie überhaupt wahrnehmen kann, hängt von verschiedenen Systemvariablen ab, so namentlich vom Gewicht und der relativen Autonomie der Verwaltung in ihrem politischen System, von ihren gesellschaftlichen Funktionen und Bindungen, von der Ausdehnung ihres Zeithorizontes, von den Hauptformen ihrer Programmierung, von der Anordnung ihrer Umweltkontakte, zum Beispiel davon, welche Kontakte in welcher hierarchischen Höhenlage stattfinden, von der internen Organisation des Ablaufs der Entscheidungsprozesse und von anderem mehr.

Nur einer dieser Gesichtspunkte sei hier herausgegriffen: Die Einsatzmöglichkeit für Personal und Wissen in der Verwaltung unterscheidet sich wesentlich je nachdem, ob die Verwaltung sich vorwiegend an Zwecken oder an konditionalen Programmen orientiert.⁶ Im Falle einer auf Zwecke, das heißt auf bestimmte, zu erstrebende Wirkungen ausgerichteten Planung ist Wissen zur Vorausschau und Bewertung von Folgen und Nebenfolgen des Handelnden erforderlich, das heißt kausalarientiertes empirisches Wissen und Wertwissen. Eine funktional analysierende, heuristische Technik der Suche nach Alternativen kann ebenso Gewinn bringen wie konkrete Kenntnisse des politischen Milieus, die ein Gefühl dafür vermitteln, wo Geräusche auftreten werden, wenn die Pläne oder die Folgen bekannt werden, und wie stark diese Geräusche sein werden. Alle Zweckplanung bewegt sich am Rande der Politik. Das wissenschaftliche Argument hat hier unter anderem auch einen politisch-neutralisierenden Effekt.

Bei konditionaler Programmierung sind die Entscheidungsprämissen in Wenn-Dann-Form festgelegt: Wenn bestimmte „Tatbestände“ vorliegen, muß

6 Eine vortreffliche Darstellung dieses Zusammenhanges, Torstein Eckhoff/Knut Dahl Jacobsen, *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decisionmaking*, Copenhagen 1960, ist leider in Deutschland kaum erhältlich.

(oder darf oder darf nicht) in mehr oder weniger genau vorgezeichneter Weise entschieden werden. Die Entscheidungsleistung liegt hier in einem Wechselspiel von Informationsprüfung und Programmauslegung, durch welches die Konsistenz einer Vielzahl von im einzelnen unvorhersehbaren Entscheidungen gewährleistet werden kann. Das ist der typisch juristische Entscheidungsstil. Für empirische Folgeuntersuchungen, Wahrscheinlichkeitsberechnungen und für opportunistische Wertkalkulation ist hier kein Raum (was nicht ausschließt, daß der „vernünftige“ Jurist sich durch voraussehbare Folgen seiner Entscheidung faktisch beeindrucken und mitmotivieren läßt).

Die starke Stellung des Juristen in der Verwaltung ist bedingt durch das Vorherrschen konditionaler Programmierung, wie es besonders in kontinentaleuropäischen Verwaltungen zu beobachten ist, und sie wird in dem Maße unausweichlich, als man diesen Programmtyp bevorzugt. Das ist nicht nur eine Frage der Verfassungstreue und des Bekenntnisses zum Recht und zum Rechtsstaat. Vielmehr bietet – die fortschreitende Automation macht das zunehmend deutlich – die konditionale Programmform auch soziologisch, systemtechnisch und organisatorisch eminente Vorteile: Sie ermöglicht eine zentrale Kontrolle riesiger Informationsmengen, wie sie über lange Ketten von Zwecken, von Mitteln für Zwecke und Mitteln für Mittel für Zwecke kaum bewältigt werden könnten. Ein indirekter Beweis dafür ist die Notwendigkeit, alle komplexen Zweckplanungsorganisationen zu „budgetieren“, also ebenfalls über konditionale Programme zu koordinieren, eine Technik, die heute wissenschaftlich noch fast unüberwindliche Schwierigkeiten bereitet. Damit hängt zusammen, daß konditionale Programmierung eine Zentralisierung der politischen Beeinflussung der Verwaltung und damit eine deutliche funktionale Trennung von Politik und Verwaltung ermöglicht, und diese funktionalstrukturelle Differenzierung des politisch-administrativen Systems scheint in hochkomplexen Gesellschaften zunehmend notwendig zu werden.

Zieht man all dies zusammen zu einem Punkt, so wird man ein gewisses Stagnieren der Entwicklung einer Verwaltungswissenschaft verstehen. Es läßt sich dann auch begreifen, weshalb die in den letzten Jahren auftauchenden Impulse zunächst in ziemlich kleine Gefäße abgefüllt wurden. Die problematische Ehe von Verwaltungslehre und Jurisprudenz und eine gewisse Schwierigkeitsschwelle beim Lernen und Rezipieren der weit fortgeschrittenen, interdisziplinär verstreuten ausländischen Forschung sind nur Symptome für ein ernsteres Problem. Die Möglichkeiten der Theoriebildung und Forschung auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaft sind als gut, wenn nicht als glänzend zu beurteilen. Aber sie stehen nicht eo ipso in Einklang mit den praktischen Bedürfnissen der Verwaltung. Das heißt natürlich nicht, daß die Verwaltung

die Verwaltungswissenschaft nicht brauchen könne; aber es muß sorgfältig überlegt werden wo und wie.

Für den Bereich des konditional programmierten Entscheidens – und das ist der Alltag eines großen Teiles unserer Verwaltung – wird die juristische Vorbildung auf absehbare Zeit ihren Wert behalten. Sie hat hier den großen Vorteil einer einheitlichen Grundausbildung, die vielfältig einsetzbar ist und der das notwendige Ergänzungswissen von Fall zu Fall durch Informationen, Gutachten usw. hinzugesetzt werden kann. Aber das genügt eben nur im Rahmen des programmierten Entscheidens mit seiner begrenzten Folgenverantwortlichkeit. Anders steht es mit der Planung und Programmierung selbst. Herbert Simon hat darauf hingewiesen, daß programmierendes und programmiertes Entscheiden grundverschieden sind nach Komplexität, Art und Stil der Informationsermittlung und -bearbeitung und nach Organisationsbedingungen, die für das jeweilige Entscheiden rational sind.⁷ Dem läßt sich anfügen, daß auch die fachwissenschaftliche Vorbereitung für beide Entscheidungsaufgaben differieren muß.

Für programmiertes Entscheiden genügt ein entscheidungstechnisches Wissen, wie es heute vor allem in der Rechtswissenschaft und den Wirtschaftswissenschaften gepflegt wird. Es behandelt Probleme, die mit Hilfe von stark einschränkenden Nebenbedingungen als lösbar definiert sind, kennt also, unter Verzicht auf hohe Komplexität, Kriterien richtigen Entscheidens. In den empirisch orientierten Handlungswissenschaften, vor allem in der Soziologie und der Psychologie, bestehen dagegen kraftvolle Tendenzen, systemtheoretische Grundlagenkonzeptionen anzunehmen. Die Systemtheorie bietet ein analytisches Instrumentarium von sehr hoher Komplexität und nahezu universeller Verwendbarkeit; sie kann jedoch – zumindest mit dem Instrumentarium, das ihr heute zur Verfügung steht – diese Komplexität nicht auf bestimmte, einzig-richtige Entscheidungsvorschläge reduzieren. Sie vermag nur, relativ auf ein bestimmtes Bezugssystem, funktionale und dysfunktionale Folgen bestimmter Problemlösungen zu vergleichen. Gerade dadurch eignet sie sich aber als Orientierungshilfe beim programmierenden Entscheiden.

7 Wohl am schärfsten formuliert findet dieser Gegensatz sich bei Herbert A. Simon, *Recent Advances in Organization Theory*, in *Research Frontiers in Politics and Government*. Brooking Lectures 1955, Washington (DC) 1955, S. 23–44. In späteren Veröffentlichungen neigt Simon mehr dazu, ein Kontinuum anzunehmen, in dem die Endpunkte, das vollständig unprogrammierte bzw. das vollständig programmierte Entscheiden, praktisch nicht vorkommende Grenzbegriffe darstellen, – so insb. in: *Perspektiven der Automation für Entscheider*, Dt. Übers., Quickborn 1966, S. 69 ff.

Im großen und ganzen dürfte daher die Unterscheidung von programmierten und programmierenden Entscheidungen in dem Unterschied von Entscheidungstheorien und Systemtheorien eine Entsprechung finden.

Geht man von dieser Annahme aus, dann läßt sich die Aufgabe einer Verwaltungswissenschaft präziser umreißen und zugleich an dem aufgezeigten Dilemma von theoretischen Entwicklungsmöglichkeiten, gegebenem Ausbildungspotential und praktischem Rekrutierungsbedarf vorbeiführen: Die Verwaltungswissenschaft könnte als eine Systemtheorie der Verwaltung angelegt werden im Hinblick auf den Orientierungsbedarf bei programmierenden Entscheidungen, als Wissenschaft also für Stäbe und Führungskräfte. Sie würde die vorherrschende juristische Verwaltungsausbildung weder ersetzen noch zurückdrängen, sondern lediglich komplementär ergänzen im Hinblick auf Bedürfnisse, für die es bisher keine Ausbildung gibt, die aber mit steigender Variabilität der Entscheidungsgrundlagen zunehmend an Bedeutung gewinnen.

IV.

Einige praktische Folgerungen drängen sich auf. Zunächst: Ohne kräftige institutionelle Förderung ist kein Fortschritt zu erzielen.⁸ Die Arbeiten des Speyrer Forschungsinstituts, des Mitarbeiterkreises um Thomas Ellwein oder des Hamburger Seminars für Verwaltungslehre zeigen eindrucksvoll, was mit den begrenzten Mitteln kleiner Institute erreicht werden kann. Was ihnen fehlt, ist interdisziplinäre Kooperation, wie sie besonders vor der Konsolidierung einer eigenständigen theoretischen Grundlage der Verwaltungswissenschaft unumgänglich ist. Forscher verschiedener fachlicher Herkunft müssen zusammengeführt werden und sich für Kontakte zur Verfügung stellen. Das aber ist nur an mittelgroßen Einrichtungen möglich. Allein schon das Sichten und Verfolgen des neuerscheinenden in- und ausländischen Schrifttums ist eine Aufgabe, die weit über die Kräfte einzelner geht.⁹ Auch dafür ist sinn-

8 Diese Forderung ist verschiedentlich erhoben worden, mit besonderem Nachdruck und präzisen Vorstellungen z. B. von Roman Schnur in: Klaus von der Groeben/Roman Schnur/Frido Wagener, Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1966, S. 57 ff.

9 Um nur ein Beispiel zu geben: Eine organisationssoziologische Monographie, die ich im Jahre 1964 unter dem Titel Funktionen und Folgen formaler Organisation veröffentlichte, kam mit einem Literaturverzeichnis von 24 Seiten aus. Die Einarbeitung der seit-

volle, für die Beteiligten noch überschaubare Arbeitsteilung unerlässlich. Institute von der Art, wie sie für die Universität Bielefeld geplant sind¹⁰, würden diese Voraussetzungen erfüllen können.

Soviel läßt sich aus einer Betrachtung des Standes der Forschung und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten herleiten. Weit schwieriger ist die Frage der Einfügung in das bisherige Ausbildungssystem zu entscheiden, praktisch also die Frage, ob ein solches verwaltungswissenschaftliches Institut als selbständige „Akademie für Führungskräfte“ bzw. als Verwaltungshochschule gegründet oder einer Universität inkorporiert werden solle. Beide Lösungen haben ihre Vorteile und ihre Nachteile. In Universitäten, die strukturell und in ihrer internen Machtverteilung durch Fakultäten bestimmt sind, paßte ein solches Institut schlecht hinein. Eine unabhängige Organisation würde größere Freiheiten ermöglichen. Andererseits ist das Ansehen einer Universität für die Gewinnung eines fähigen Lehrkörpers fast unentbehrlich. Für die Auswahl und Förderung des Nachwuchses wären Promotions- und Habilitationsmöglichkeiten wesentlich. Nicht zuletzt könnten im Rahmen einer Universität den Studenten der Verwaltungswissenschaft andere Lehrveranstaltungen zugänglich gemacht werden, was bei der Unabgeschlossenheit des Faches besonders wichtig ist. Diesen Vorteilen scheinen im wesentlichen nur traditionsbedingte, rechtliche und organisatorische Schwierigkeiten im Wege zu stehen, die sich überwinden lassen müßten.¹¹ In einer Zeit der Universitätsreformen und -neugründungen sollte dafür ausreichender Bewegungsspielraum geschaffen werden.

Schließlich ist zu bedenken, daß die Frage, wer Verwaltungswissenschaft studieren soll, sich keineswegs von selbst beantwortet, sondern in die Planung einbezogen werden muß. Das Problem läßt sich nicht dadurch lösen, daß man

dem erschienenen, für das Thema relevanten Publikationen würde allein das Literaturverzeichnis mindestens auf das Doppelte anschwellen lassen, ein Lesepensum, das praktisch nicht mehr zu bewältigen ist.

10 Nämlich in einer Größe von 10 bis 14 Ordinarien mit breitem Unterbau. Vgl. dazu Paul Mikat/Helmut Schelsky, Grundzüge einer neuen Universität, Gütersloh 1966, S. 38 ff.

11 Bei den ganz andersartigen Universitätsverfassungen in den Vereinigten Staaten ist es ohne besondere Schwierigkeiten möglich, die Vorteile der Universitätszugehörigkeit und der Autonomie zu verbinden. Die Kennedy School of Government (die frühere Graduate School of Public Administration) ist zum Beispiel eine selbständige Schule im Rahmen der Harvard-Universität, mit eigenem Haushalt, eigener Verwaltung, eigener Bücherei, eigenem Studentenkörper und eigenen Lehrstühlen. Ihre Einrichtungen und Veranstaltungen sind aber allen Harvard-Studenten zugänglich, so wie umgekehrt die an der Schule registrierten Studenten alle Einrichtungen und Veranstaltungen der Universität ausnutzen können.

auf Abiturienten wartet, die dazu Lust haben. Weder die Ausbildungskapazität eines oder mehrerer Institute dieser Art noch die Abnahmekapazität der Verwaltung wären dem Anstrom gewachsen, der durch die Aussicht auf erfolgreiche Karrieren in Stäben und Führungspositionen angelockt würde. Andererseits ist auch die entgegengesetzte Lösung, Führungskräfte der Verwaltung zu Kurskursen an solche Einrichtungen abzuordnen, indiskutabel. Die Thematik ist dafür viel zu komplex und zu neuartig. Gewiß könnte es keinem Oberbürgermeister und keinem Ministerialbeamten schaden, zu erfahren, daß es viel mehr wissenswertes Wissen gibt, als er bisher wußte. Um solches Wissen als eigenes verfügbar zu haben und damit arbeiten zu können, müßte er es jedoch über mehrere Semester studieren. Unter diesen Umständen ist eine Zulassungsplanung und Zulassungskontrolle unentbehrlich. Vielleicht könnte man daran denken, den Studentenkörper doppelt zusammenzusetzen: aus ausgesuchten jüngeren Verwaltungsbeamten, die auf einige praktische Erfahrungen zurückblicken können, und aus Absolventen bestimmter anderer Studienrichtungen, die für dieses Zweitstudium eine besondere Aufnahmeprüfung zu bestehen hätten.

Wie immer man zu solchen Möglichkeiten stehen mag – sie lassen sich nicht als einzig-richtige Lösungen verfechten, sondern müssen politisch entschieden werden. Eine problemorientierte Betrachtungsweise wird immer gangbare Alternativen entdecken können mit einer anderen Kombination von momentanen Hindernissen, politischen Schwierigkeiten, Quellen der Unterstützung, Dauernachteilen und künftigen Ausbaumöglichkeiten. Gewiß gibt es Grenzen, jenseits derer das glatt Unzulängliche beginnt. An diesen Grenzen befinden wir uns heute. Ein Überblick über die hier behandelten Variablen – Möglichkeiten der Theoriebildung und Forschung, Ausbildungspotential und Struktur der Systeme, die dieses Potential tragen, und Personal- und Wissensbedarf unserer Verwaltung – zeigt indes, daß ein gewisser Entscheidungsspielraum offensteht. Verschiedene institutionelle Problemlösungen sind möglich. Etwas allerdings sollte geschehen. Verhängnisvoll wäre es, wenn der wirkliche Engpaß gar nicht in den behandelten Variablen läge, sondern in der Fähigkeit unseres politisch-administrativen Systems, in Sachen Verwaltungswissenschaft überhaupt zu planen und zu entscheiden.



Systematische Theorie der Verwaltung

Forschungsstand und Aussichten

I.

(1) Ein Interesse für Verwaltungswissenschaft ist an vielen Orten zu spüren. Aber was und wo ist der Gegenstand dieses Interesses? Wer es unternimmt, sich über den Stand und die Aussichten der Forschung auf diesem Gebiet Rechenschaft zu geben, wird zunächst von verschiedenen Eindrücken hin- und hergerissen werden. Es gibt, jedenfalls in Deutschland, keine eigentlich verwaltungswissenschaftliche Literatur. Manches mag in Fachzeitschriften über das Krankenhauswesen stehen, anderes in geheimen Verwaltungsakten. Die Memoirenliteratur dürfte eine Fundgrube sein. In Festreden werden Sätze ausgesprochen, die man unter dem Gesichtspunkt von „letzten Worten großer Männer der Verwaltung“ sammeln könnte. Zuweilen taucht auch die Hoffnung auf, bei Lorenz von Stein oder gar in der Kameralistik Leitfossilien zu finden. Das alles ist jedoch für eine verwaltungswissenschaftliche Forschung im strengen Sinne entweder unzugänglich oder unzureichend. Ein Fortschritt ist auf dieser Basis nicht möglich, weil es an Sichtbarkeit, an Zusammenhang, an Auswertbarkeit des gewiß beachtlichen vorliegenden Wissens fehlt.

Wer sich die einschlägige internationale, besonders die amerikanische Produktion auf diesem Gebiet anschaut, wird von dem umgekehrten Eindruck beherrscht sein. Die Fülle des Gebotenen ist verwirrend: Gruppenforschung und Planspiele, Unternehmensstrategien und Entwicklungspolitik, Betriebsklima und Führungstechniken, empirische und mathematische, therapeutische und statistische Ansätze, Erhebungen, Messungen, Modelle. Der Schluß drängt sich auf, daß man sich spezialisieren muß, um auch nur verstehen und eventuell mitreden zu können.

Dieser Forderung nach Spezialisierung ist die deutsche Öffentlichkeit nicht gewachsen, und bei vordergründiger Betrachtung muß man darin zunächst den Grund für das Stagnieren der deutschen Forschung erblicken. Die Organisation des Wissens und der Wissensverwendung steht bei uns im Hochschulbereich wie in der Verwaltungspraxis unter anderen Zeichen. Es gibt kaum Lehrstühle, deren Inhaber sich ausschließlich dem Gesamtgebiet der Verwaltungswissenschaft widmen können, geschweige denn einzelnen Forschungsrichtungen. Niemand behält daher den Überblick über die Entwicklung. Es gibt auch keine darauf zugeschnittenen Promotions- und Habilitationsmöglichkeiten, die den Nachwuchs auf die Verwaltungswissenschaft hinlenken würden. Und selbst wenn es all dies gäbe, wären die Stellenorganisation und die Rekrutierungspraxis der Verwaltung selbst nicht darauf eingestellt, Experten für zwischenmenschliche Beziehungen, für Behandlung psychischer Verwaltungskrankheiten oder für Entscheidungsstrategien zu übernehmen. Begriff und Ethos des Beamten stehen hier in Frage. Der Zuschnitt der Ausbildung hindert die Umstellung der Verwaltung; die Struktur des Nachwuchsinteresses der Verwaltung hindert die Umstellung der akademischen Lehrtätigkeit. Eine Gesamtumstellung würde eine Zentralisierung von Entscheidungsgewalten voraussetzen, wie sie in der Bundesrepublik nicht gegeben ist.

Ob eine so weitgehende Umstellung auf Spezialisierung wünschenswert wäre, ist indes sehr die Frage. Wenn wir sie aber ablehnen, tun wir das aus Freiheit oder aus Trägheit, aus besserer Einsicht oder aus Gewöhnung? Es ist die These dieses Aufsatzes, daß die Frage in dieser Form: als Alternative zwischen dem Hergebrachten und dem Amerikanischen, falsch gestellt ist. Eine dritte Möglichkeit ist erreichbar auf dem Wege über eine allgemeine verwaltungswissenschaftliche Theorie, die zugleich ein Schema für die Ordnung des hergebrachten wie des spezialisierten Wissens und eine generelle Orientierung der Ausbildung für die Praxis zu bieten hätte.

(2) Die Uneinigkeit über Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft geht so weit, daß nicht einmal über den Gegenstand der Uneinigkeit Klarheit geschaffen werden kann. Wir haben es nicht mit einer der üblichen Kontroversen innerhalb einer schon konstituierten Wissenschaft zu tun. Zwei Auffassungen stehen sich in abstrakter Schärfe gegenüber: Die eine – Georges Langrod ist ein prominenter Vertreter¹ – sucht zu einer ein-

1 Siehe insb. Georges Langrod, *Science administrative ou Sciences administratives*, *Annales Universitatis Saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften* 5 (1956/57), S. 92–125.

heitlichen Verwaltungswissenschaft hinzufügen, ohne indes viel an theoretischer Substanz vorweisen zu können. Die andere – die wohl herrschende² – weist auf die unbestreitbare Tatsache hin, daß viele Wissenschaften sich mit dem konkreten Verwaltungsgeschehen befassen oder doch befassen könnten. Die Fülle möglicher Perspektiven könne nicht ohne Verlust auf eine einzige reduziert werden. Danach gibt es nur „angelehnte“ Verwaltungswissenschaften, die ihren Mutterboden jeweils in anderen Wissenschaften, etwa den Wirtschaftswissenschaften oder der Rechtswissenschaft, der Wissenschaft von der Politik, der Psychologie oder der Soziologie besitzen, oder einfach dadurch entstehen, daß jene Wissenschaften unter anderem auf Tatbestände der Verwaltung angewandt werden.

Die Vielzahl der beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen braucht die Entwicklung einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft nicht auszuschließen; aber sie stellt sie theoretisch wie praktisch vor besondere Probleme. Wenn man in die abendländische Wissenschaftsgeschichte zurückblickt, dann sieht man, daß neue Wissenschaften typisch in einem Prozeß der Ausdifferenzierung entstanden sind. Ihre Mutterdisziplin, letztlich immer die Philosophie, reicherte sich mit Stoff an, die Beherrschung des Stoffes zwang zur Abstraktion, die Abstraktion deckte heterogene begriffliche Grundlagen auf und zeigte zugleich Wege, den Problemballast der Mutterwissenschaft durch Begrenzung einer neuen Perspektive zu neutralisieren. In gleichem Sinne wirkten philosophische Motive, namentlich die rasche Dekomposition der ontologischen Metaphysik im neuzeitlichen Denken, in Richtung auf eine Ausgliederung und Verselbständigung von Fachwissenschaften – so etwa bei der Aussonderung der Wirtschaftswissenschaften und der Soziologie aus dem Naturrecht. Immer war es jedoch ein Prozeß der Spezialisierung und damit der Präzisierung und

-
- 2 Vgl. André Molitor, *Administration Publique: Rapport élaboré pour l'Unesco à la demande de l'Institut international des sciences administratives*, Paris 1958, mit einem Bericht über den Stand der Diskussion (S. 21 ff.). An neueren Stimmen etwa: Fritz Morstein Marx, *Amerikanisches Schrifttum zur öffentlichen Verwaltung*, *Verwaltungsarchiv* 49 (1958), S. 48–72; James D. Thompson u. a., *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh 1959, S. 3 ff.; Mason Haire, *Psychology and the Study of Business: Joint Behavioral Science*, in: Robert A. Dahl u. a., *Social Science Research on Business: Product and Potential*, New York 1959, S. 45–98; Albert H. Rubenstein/Chadwick Haberstroh (Hrsg.), *Some Theories of Organization*, Homewood (Ill.) 1960, S. 2; Robert V. Presthus, *The Organizational Society*, New York 1962; Adolf Hüttel, *Gegenstand, Methode, Gliederung und Aufgabe der Verwaltungslehre*, in: *Vorzüge und Mängel des öffentlichen Dienstes*, *Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes* 29 (1962), S. 144–156; Harold J. Leavitt (Hrsg.), *The Social Science of Organizations: Four Perspectives*, Englewood Cliffs (NJ) 1963.

Beschränkung einer Perspektive, womit man sich die Problematik einer Ausgangslage erleichtern konnte.

Im Falle der Verwaltungswissenschaft scheint ein umgekehrter Prozeß der Integration erforderlich zu sein. Die beteiligten Wissenschaften können nicht übergangen und in die Rolle von Paten komplimentiert werden, die erst bei der Taufe erscheinen. Ihre schon vorliegenden Forschungsergebnisse und Theorieversuche sind das Material, aus dem die Verwaltungswissenschaft gebaut werden muß. Wir haben nichts anderes. Die vorliegende Forschung ist aber bereits zu komplex und zu sehr von weit divergierenden sachlichen und methodischen Prämissen abhängig, als daß sie sich vereinheitlichen ließe – von der Unmöglichkeit, sie in einem Kopfe zu behalten und zu überblicken, ganz zu schweigen. Man konnte als Philosoph Psychologe, als Psychologe Wahrnehmungspsychologe, als Wahrnehmungspsychologe Fachmann für die Rolle sozialer Einflüsse im Wahrnehmungsprozeß werden; aber niemand kann als Jurist, Nationalökonom, Anthropologe, Psychologe, Entscheidungstheoretiker und Soziologe die Verwaltungswissenschaft in Gang bringen.

Die Schwierigkeiten der gegenwärtigen Situation sind also keineswegs nur die einer für Deutschland kennzeichnenden Akkulturationsschwelle, vor der man nach Meinung der Ethnologen in einer Art defensiver Ignoranz eine Zeitlang verharret. Sie sind universeller Art, im Stande der Wissenschaften begründet. Auch in den Vereinigten Staaten gibt es keine systematische Theorie der Verwaltung.

(3) Dennoch liegt kein Grund vor, an dieser Stelle das Denken anzuhalten und zu resignieren. Wie Verwaltungspraktiker wissen, ist es in verfahrenen Lagen zuweilen hilfreich, immer neue Schwierigkeiten aufzutürmen, damit dann schließlich auf „höherer Ebene“ Lösungen gefunden werden.

Die Vielzahl der beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen ist nur ein recht äußerliches, formales Kennzeichen der Situation. Bleibt man bei dieser vordergründigen Feststellung stehen, ist es schon deshalb ganz natürlich, daß kein Ausweg sichtbar wird. Die eigentlich signifikante, instruktive Problematik erschließt sich erst, wenn man die sachlichen und methodischen Divergenzen der beteiligten Wissenschaften sich genauer ansieht.

Im Grunde bemühen sich zwei Arten von Wissenschaften um die Verwaltung, die wir für Zwecke dieser Erörterung als Rationalwissenschaften und als empirische Wissenschaften bezeichnen wollen.³ Diese Scheidung ist auch auf

3 Die Terminologie hat das Unbefriedigende einer Kurzfassung. Als Wissenschaften sind natürlich auch die empirischen Wissenschaften rational. Der Unterschied liegt im Ge-

anderen Gebieten zu beobachten; sie durchzieht die gesamten Handlungswissenschaften. Bis ins 19. Jahrhundert waren die Wissenschaften vom menschlichen Handeln in ihrer Grundkonzeption homogen. Sie setzten voraus, daß ihr Gegenstand, das menschliche Handeln, rational sei; genauer: als etwas Rationales sei. Unvollkommenheiten wurden zugestanden, galten aber als nicht entscheidend für das Wesen des Handelns. Dieses Wesen wurde als rationale Ordnung des Handlungssinnes durch Explikation von Zwecken und Mitteln entfaltet und erläutert und war insofern zugleich Erkenntnisgegenstand. Fehlhandlungen galten nicht nur als Verstoß gegen eine Norm; sie waren zugleich Abfall vom Sein. Die Ordnung des Handelns wurde so im Horizont der Natur gesehen und in ihren sozialen Aspekten als Naturrecht begriffen.

Die Gründe des Zerfalls dieser Konzeption können hier nicht näher dargestellt werden.⁴ Der Zerfall selbst ist eine Tatsache und hat die Wissenschaften, die sich um die Richtigkeit des Handelns bemühen, von denen getrennt, die das Sein, den faktischen Verlauf des Handelns erforschen. Erstere verstehen sich teils als wertabhängige oder als normative Wissenschaften – so etwa die überlebenden Spielarten der Ethik; teils als wertneutral, indem sie Rationalmodelle des Handelns konstruieren, die sich für welche Werte immer verwenden lassen⁵ – Modelle der Profitmaximierung, der Machtstrategie, der Spieltheorie. Die positivistische Jurisprudenz schwingt zwischen diesen beiden Möglichkeiten hin und her: sie setzt zu ihrer Entlastung die gesetzte Norm voraus, beginnt sich heute aber zunehmend wieder für deren Wertgrundlagen zu interessieren, wenn sie auch ein offenes Auftreten als Ethik noch scheut und die blasse Bezeichnung als „geisteswissenschaftlich“ bevorzugt. In jedem Falle explizieren diese Wissenschaften den Bewußtseinshorizont des Handelnden selbst und bleiben insofern aristotelisch: Sie wollen den Handelnden über sein richtiges Handeln aufklären.

Ganz anders die Grundeinstellung der empirischen Wissenschaften. Für sie ist das Handeln ein faktisches Ereignis. Ihre Grundbegriffe, ihre theoretischen und methodischen Instrumente, setzen außerhalb des Bewußtseinshorizontes des Handelnden an. Man sieht die Positionen dieses Horizontes als „Rationalisierungen“ oder als Ideologie. Die empirischen Wissenschaften wer-

genständlichen. Die Rationalwissenschaften behandeln die Rationalität, die empirischen Wissenschaften die Faktizität des Handelns.

4 Einige knappe Hinweise enthält mein Aufsatz Wahrheit und Ideologie, Der Staat 1 (1962), S. 431–448.

5 Über die Wertproblematik solcher Neutralisierungen glänzend: Gunnar Myrdal, Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, Zeitschrift für Nationalökonomie 4 (1933), S. 305–329.

den planmäßig „wertfrei“ gehalten. Sie bemühen sich, faktische Handlungsverläufe zu erklären oder gar vorauszusagen. Sie unterscheiden sich in ihrem Interessengebiet heute vor allem danach, auf welches Bezugssystem hin sie das Handeln funktional analysieren: das System seiner Persönlichkeit (Psychologie) oder soziale Systeme der verschiedensten Art und Spannweite (Soziologie). In jedem Falle bezeichnet ihr Systembegriff eine Deutungsgrundlage, die den gemeinten Sinn des Handelns transzendiert: Die Psychoanalyse funktionalisiert das Unterbewußte mit; die Soziologie entlarvt „latente Funktionen“.

Dieses Schisma der rationalen und der empirischen Handlungswissenschaften dürfte der eigentliche Grund für das Fehlen einer einheitlichen und konsistenten verwaltungswissenschaftlichen Forschungsgrundlage sein. Die Verwaltungswissenschaft kann sich, und das mit Recht, für keine der beiden Seiten entscheiden. Sie darf diese Wahl nicht treffen, denn ihr Gegenstand, die Verwaltung, ist wie sonst vielleicht nur das Wirtschaften⁶ in seinem Wesen *faktische Rationalisierung*. Die Verwaltung kann auf Urteile über die Richtigkeit einer Entscheidung im Sinne von Rationalität nicht verzichten, und stets wird sie Wissenschaften benötigen, die ihr beim Finden und Begründen solcher Urteile Hilfestellung geben. Andererseits liegt es auf der Hand, daß das Verwalten selbst, in höchster Instanz, durchaus empirisches Verhalten ist, also konkret abläuft und das Relevanzschema eines Richtigkeitsurteils daher stets sprengt. Wir können mehr über faktisches Verwaltungshandeln wissen, als die Prinzipien und Modelle seiner Rationalisierung aussagen. Und wir müssen mehr wissen, weil anders Rationalität nie Wirklichkeit wird.

6 Es ist für unseren Gedankengang eine bezeichnende Stütze, daß auch die Wirtschaftswissenschaften unter der Diskrepanz von rationaler und empirischer Wissenschaft leiden. In der amerikanischen „theory of the firm“ liegt das auf der Hand. Aber auch in der theoretischen Nationalökonomie ist das Problem sichtbar. Zwar hatte sie einen günstigeren Start im 19. Jahrhundert und damals ihre besonderen Ausgangspunkte. Vor allem die plausible Hypothese, daß alle Menschen dazu neigen, ihr Glück in Geld zu maximieren, ließ ihr lange Zeit die Illusion, in ihren Modellen rationalen Handelns zugleich empirische Verhaltenswissenschaft zu sein. Heute ist dagegen die Divergenz von „Marktsoziologie und Entscheidungslogik“ – um den Aufsatz von Hans Albert, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 114 (1958), S. 269–296, zu zitieren – kaum noch zu bestreiten. Und auch hier muß der begriffliche Bezugsrahmen für die Vereinigung beider Richtungen erst noch geschaffen werden.

II.

Ist das Problem, das den Weg zu einer einheitlichen verwaltungswissenschaftlichen Theorie blockiert, damit richtig geortet, dann zeichnet sich eine Perspektive ab, unter welcher die vorliegende verwaltungswissenschaftliche Forschung und ihre Theorieversuche überprüft werden müssen. Welche Ansätze zur Überwindung jenes Schismas von Rationalwissenschaft und empirischer Wissenschaft liegen hier verborgen? Eine solche Überprüfung kann in diesem Rahmen natürlich nicht annähernd adäquat oder gar vollständig durchgeführt werden. Wir müssen uns damit begnügen, einige besonders prominente, besonders einflußreiche Forschungsrichtungen daraufhin abzuhorchen.

(1) Wir beginnen aus mehr als einem Grunde mit Max Weber. Für seine Position ist bezeichnend, daß er als *Soziologe* eine *verstehende* (auf den vom Handelnden gemeinten Sinn des Handelns aufbauende) Handlungswissenschaft gründen wollte. Dieser grundbegriffliche Entschluß muß in engem Zusammenhang mit seinem zentralen Interesse am geschichtlichen Prozeß der Rationalisierung gesehen werden, welches wiederum das Phänomen der rationalen Herrschaftslegitimation und der bürokratischen Verwaltung in den Brennpunkt seiner Aufmerksamkeit rückt. All das bedingt sich wechselseitig in einer Konsequenz, für die bis heute keine Alternative geboten worden ist. Weber verschmilzt rational-verstehende und empirisch-erklärende Handlungswissenschaft, weil er am Problem der Rationalisierung interessiert ist.

Indessen: Die Verschmelzung gelingt Weber nur definitorisch, nicht auch theoretisch. „Soziologie soll heißen: eine Wissenschaft, welche soziales Handeln deutend verstehen und *dadurch*⁷ in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich erklären will“, so *beginnt* sein Hauptwerk.⁸ Die in diesem Ansatz liegende Spannung führt zu Folgeproblemen, für die Weber Lösungen vorschlägt, die wir heute nicht mehr akzeptieren können. Weber weicht in die bekannte „idealtypische“ Methode des Erklärens aus. In diesem Vorschlag ist jedoch die Diskrepanz von Rationalisierungsschema und empirisch-erklärender Theorie nicht wirklich überwunden. Beide Funktionen einem einzigen Idealtypus abzuverlangen, hieße ihn überfordern, hieße auf eine sinnvolle Differenzierung des Begriffswerkzeugs verzichten.⁹ Daß Weber hier nicht weiter-

7 Hervorhebung durch mich, d. V.

8 Siehe Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 1.

9 Als Beispiel für diese Kritik vgl. etwa Walter Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 5. Aufl., Godesberg 1947, S. 394 f., 419 ff.

kam, ist, wie ich an anderem Orte zu zeigen versuchte¹⁰, dadurch bedingt, daß er Rationalität im Zweck/Mittel-Schema also von der Einzelhandlung her begreift, und nicht als Systemrationalität. Das Webersche Problem bleibt jedoch aktuell, und die zentralen Komponenten seines Idealtypus Bürokratie lassen sich vermutlich in eine Systemtheorie der Verwaltung übernehmen.

(2) Max Weber hatte im Grunde die alte Frage des Thomas Hobbes, wie soziale Ordnung möglich sei, beantworten wollen, nachdem der Utilitarismus daran gescheitert war. Und seine Antwort lautete: durch legitime Herrschaft. Die *sozialpsychologische Industrieforschung*, die sich ebenfalls gegen die sogenannte „klassische“ Organisationslehre auf der Basis des Utilitarismus wandte und seit den 20er-Jahren besonders in den Vereinigten Staaten mit immenser Aktivität und großen Erfolgen wirksam ist¹¹, hatte dasselbe Problem vor sich. Ihre Antwort lautete: durch Motivation zu gemeinsamer Leistung.

Obwohl primär an Produktionsorganisationen ausgerichtet, muß dieser Forschungszweig, der oft auch unter dem Stichwort „human relations“ genannt wird, hier vorgestellt werden, denn sein Ansatz und manche seiner Ergebnisse sind auch für Verwaltungsorganisationen wichtig. Der Grundgedanke ist: daß die menschliche Motivation durch das Sozialsystem strukturiert wird, in dessen Rahmen der Mensch tätig wird; daß das faktische Verhalten in Arbeitsorganisationen also nur richtig motiviert werden könne, wenn die amtliche Organisationsstruktur und Führungspolitik – die sogenannte „formale Organisation“ – auf die Bedingungen der Bildung sozialer Systeme faktischen Handelns zugeschnitten werde. Nur so lasse sich der Mensch in eine Arbeitsorganisation integrieren und zu spontaner Höchstleistung stimulieren.

10 Niklas Luhmann, *Zweck – Herrschaft – System: Grundbegriffe und Prämissen* Max Webers, *Der Staat* 3 (1964), S. 129–158 [Siehe in diesem Band, S. 153–184].

11 Für die Anfangszeit ist repräsentativ und richtungsweisend gewesen: Elton Mayo, *The Human Problems of an Industrial Civilization*, New York 1933. Vgl. auch ders., *Probleme industrieller Arbeitsbedingungen*, Dt. Übers., Frankfurt a. M. 1950. Aus der Vielzahl neuerer Publikationen siehe etwa Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise*, New York/Toronto/London 1960, oder Rensis Likert, *New Patterns of Management*, New York/Toronto/London 1961; als historischen Rückblick auf den entscheidenden Durchbruch anlässlich der Experimente in den Hawthorne-Werken der *Western Electric*: Henry A. Landsberger, *Hawthorne Revisited*, Ithaca (NY) 1958, und als eine viel beachtete kritische Würdigung den Sammelband Conrad M. Arensberg u. a., *Research in Industrial Human Relations*, New York 1957. In deutscher Sprache außerdem etwa: Thomas N. Whitehead, *Führung in der freien Gesellschaft*, Dt. Übers., Köln/Opladen 1955, oder Christian Gasser, *Der Mensch im modernen Industriebetrieb*, 2. Aufl., Köln/Opladen 1952.

Eine (vermeidbare) Beschränkung dieser These lag anfangs darin, daß das Sozialsystem in der zivilisationskritischen Perspektive Mayos als kleine, intim gebundene Gruppe erschien und in dieser Interpretation als „informale Organisation“ der „formalen Organisation“ entgegengesetzt wurde: die rationale Logik wirtschaftlicher Betriebsleitung auf der einen, die emotionale Logik der Arbeitergruppe auf der anderen Seite.¹² Daran scheiterte, wie man heute weiß¹³, die Anwendung auf Verwaltungsorganisationen, in denen solche Gegensätze typisch nicht nachweisbar sind. Diese Begrenzung ist inzwischen gefallen, der optimistische Elan der Anfangszeit in wissenschaftliche Kleinarbeit übergeleitet, die harte Kontrastierung von formaler und informaler Organisation im Sinne verschiedener Systeme weithin aufgegeben. Unverlierbarer Gewinn bleibt die Einsicht, daß alle Organisationen berufsmäßiger Arbeit (also auch Verwaltungen) konkrete soziale Systeme sind und wie kompliziert, vielschichtig, ja widerspruchsvoll infolgedessen die Probleme sind, die gelöst werden müssen, wenn aus faktischen Handlungen konkreter Menschen organisierte Sozialsysteme gebildet werden sollen. Diese Einsicht drückt man heute durch Gegenüberstellung von „rationalen Systemmodellen“ und „natürlichen Systemen“ aus¹⁴ und trifft damit auf unser Schisma, auf das Problem, mit dem Max Weber anfang – aber, und darin liegt der Fortschritt, nicht mehr auf der Ebene der Einzelhandlung, sondern auf der Ebene des Handlungssystems.

(3) Neben dieser weitgehend empirisch und therapeutisch orientierten Industrieforschung ist die *allgemeine Theorieentwicklung der Soziologie*, wie sie namentlich von Talcott Parsons¹⁵ gefördert worden ist, bedeutsam geworden,

12 Zur Kritik dieser Kontrastierung vgl. Martin Irlé, *Soziale Systeme: Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informal Organisationen*, Göttingen 1963, und meine Besprechung im *Verwaltungsarchiv* 54 (1963), S. 411 ff. [Siehe Bd. 5 dieser Ausgabe].

13 ... ja vereinzelt schon sehr früh erkannte. So z. B. Reinhard Bendix, *Bureaucracy: The Problem and Its Setting*, *American Sociological Review* 12 (1947), S. 493–507.

14 Siehe z. B. Alvin W. Gouldner, *Organizational Analysis*, in: Robert K. Merton u. a. (Hrsg.), *Sociology Today*, New York 1959, S. 400–428, oder Amitai Etzioni, *Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion*, *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), S. 257–278.

15 Auf Parsons' eigene Organisationssoziologie und ihre Bedeutung im Rahmen seiner allgemeinen Aktionstheorie können wir hier nicht angemessen eingehen, zumal Parsons' politische Soziologie (die mit seiner Organisationssoziologie weitgehend zusammenfällt) bisher nur in kleinen Ausschnitten publiziert ist. Zur Organisationssoziologie vgl. namentlich: Talcott Parsons, *Suggestions for A Sociological Approach to the Theory of Organizations*, *Administrative Science Quarterly* 1 (1956), S. 63–85, 225–239, auch in: Talcott Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe (Ill.), 1960.

und zwar gerade für die Erforschung von Verwaltungsorganisationen. Die soziologische Grundlagenforschung hat sich als Theorie des sozialen Systems konsolidiert. Sie geht ganz allgemein davon aus, daß menschliches Handeln auf die Bildung von Interaktionssystemen angewiesen ist und daß bei der Konstituierung solcher Systeme eine Mehrzahl von Grundproblemen gelöst werden muß. Die Struktur jedes Systems wird als permanent problematische Ordnungsleistung gesehen. In bezug auf die Lösung dieser Probleme haben Handlungen bzw. institutionalisierte Handlungskomplexe eine Funktion. Deshalb spricht man auch von *strukturell-funktionaler Theorie*.

Schon in einem sehr frühen Entwicklungsstadium, bevor noch die komplizierte Systemtheorie Parsons' in ihren Grundzügen sichtbar war, wurde dieser Gedanke durch Robert K. Merton in die Bürokratieforschung hineingetragen und hat dort eine Reihe von ungewöhnlich fruchtbaren, heute bereits klassischen Monographien angeregt.¹⁶ Deren gemeinsamer Grundgedanke ist, daß Handlungen in bezug auf die Erhaltung eines Systems in mehrfacher Hinsicht gewürdigt werden müssen: Sie haben Vorteile und nachteilige Folgen, „Funktionen“ und „Dysfunktionen“ zugleich. Jede Ordnung ist daher mit spezifischen Folgeproblemen belastet, deren Lösung wiederum andere Verhaltensschwierigkeiten erzeugt. Dabei standen vor allem Folgeprobleme der „formalen Organisation“ des Handelns im Mittelpunkt.¹⁷ Diese Grundbedingung scheint eine Rationalisierung nach einem einfachen, in sich konsistenten Schema, etwa als Profitmaximierung oder als Auswahl der wirtschaftlichsten Mittel für gegebene Systemzwecke, zu verbieten. Sie fordert von jeder Organisation die Herstellung einer lebensfähigen Balance zwischen heterogenen Anforderungen.

16 Siehe Robert K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, *Social Forces* 18 (1940), und ders., *The Role of the Intellectual in Public Bureaucracy*, *Social Forces* 23 (1945), beides neu gedruckt in: Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, 2. Aufl., Glencoe (Ill.) 1957. Ferner: Philip Selznick, *An Approach to a Theory of Bureaucracy*, *American Sociological Review* 18 (1943), S. 47–54; ders., *Foundations of the Theory of Organization*, *American Sociological Review* 13 (1948), S. 25–35; ders., *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Angeles 1949; Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe (Ill.) 1954, und ders., *Wildcat Strike*, Yellow Springs (Ohio) 1954; Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955; ders., *Bureaucracy in Modern Society*, New York 1956, und als bis jetzt umfassendste Darstellung: Peter M. Blau/W. Richard Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco (Calif.) 1962. Eine ausgezeichnete kritische Würdigung findet man bei James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, New York/London 1958, S. 37 ff.

17 Als Ausarbeitung der systemtheoretischen Grundlagen dieser Konzeption vgl. Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964.

Hatte Merton zunächst in Parallele zu den Forschungen der Human-relations-Bewegung die Faktizität des konkreten Menschen in der Organisation unmittelbar als Quelle der Dysfunktionen angesehen, so hat die spätere Entwicklung sich von diesem Ausgangspunkt wegbewegt, zumindest ihn verfeinert. Heute findet man den Grund der Dysfunktionen in strukturellen Spannungen und Widersprüchen des sozialen Systems selbst.¹⁸ Damit verändert sich zugleich das vorausgesetzte Menschenbild. Der Organisationsteilnehmer wird nicht mehr nur als emotional und sozial gesteuertes Aktionssystem gesehen, sondern als Taktiker, der auf Strukturbedingungen des organisierten Systems relativ rational reagiert. In mancher Beziehung kommt diese Auffassung der Innenansicht der Verwaltung, dem Selbstverständnis des Bürokraten sehr nahe. Aber sie läuft Gefahr, die Rationalisierung allein als strategisches Problem, und damit zu kleinförmig, zu sehen und das Problem der Systemrationalisierung aus den Augen zu verlieren.

(4) Eines berührt bei einem Überblick über die bisher behandelten Forschungsansätze merkwürdig: Eine zwingende Konsequenz aus dem allgemein akzeptierten systemtheoretischen Ansatz wird nicht gezogen oder findet doch nicht die Aufmerksamkeit, die ihr gebührt. Wenn soziale Systeme aus Handlungen bzw. aus Komplexen erwarteter Handlungen (Rollen) – nicht aber aus Personen – *bestehen*, dann ist jede Person als andersartiges Aktionssystem *Teil der Umwelt des Sozialsystems*. Auch Mitglieder einer Organisation gehören als konkrete Personen ihrer Umwelt an; selbst Beamte sind als individuelle Menschen nicht Teil der Verwaltung, sondern Teil ihrer Umwelt. Die Motivation ihrer Mitglieder ist daher genau so eine Umweltstrategie organisierter Systeme wie die Beschaffung ihrer Geldmittel, der Absatz ihrer Waren, die Begründung ihrer Entscheidungen gegenüber einem Publikum von Nichtmitgliedern. Typisch zieht, wie gesagt, die Organisationssoziologie diese Konsequenz heute noch nicht, sondern fällt ganz unsoziologisch auf das Selbstverständnis der Teilnehmer an organisierten Systemen herein: Wie die Mitglieder sich selbst *in* der Organisation sitzen sehen, die Nichtmitglieder dagegen *draußen* stehen, so behandelt auch die Organisationssoziologie Mitgliederprobleme durch-

18 Diese Auffassung ist für meine in der obigen Anmerkung zitierte Arbeit bezeichnend. Siehe ferner Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris 1963, ein wichtiges Buch, das der Organisationssoziologie allgemein einen „retour au rationalisme“ (S. 201) voraussagt, selbst aber nur so weit geht, die Rationalität von Teilnehmerstrategien in bürokratischen Organisationen aufzudecken. Vgl. auch meine Rezension in: *Der Staat* 4 (1965), S. 238–241 [Siehe Bd. 5 dieser Ausgabe].

weg als „interne“ Organisationsprobleme¹⁹ – ein Beweis dafür, wie langsam die Konsequenzen eines neuen begrifflichen Ansatzes in die Forschung eindringen, besonders wenn sie der Auffassung des „comon sense“ zu widersprechen scheinen. Dabei drängt sich die Vermutung auf, daß die Inkonsequenz in diesem Punkte eng mit der Unfähigkeit zusammenhängt, eine soziologische Theorie der Systemrationalisierung zu konzipieren. Denn wenn man die volle Problematik lebender Persönlichkeiten in die Organisation hineinzieht, kann man diese wohl nicht gut für rational halten oder auf Rationalisierung hin untersuchen.

Es gibt indes Ausnahmen. Die wichtigste geht auf die Organisationslehre eines akademischen Außenseiters zurück: auf Chester I. Barnard.²⁰ Seine Theorie, die später besonders von Herbert A. Simon ausgearbeitet und formalisiert worden ist²¹, sieht den konstituierenden Akt der Systembildung in einem Tausch von Beitragsleistungen gegen Teilnehmervorteile. Diese Auffassung stellt Mitglieder wie Nichtmitglieder, die zur Organisation beitragen (z. B. Kunden), als rational handelnde Teilnehmer einer Koalition dar.²² Die Koalition ist stets dann lebensfähig und in ihrem Bestand gesichert, wenn alle Teilnehmer mit der Koalition besser fahren als ohne sie bzw. die Teilnehmer, deren Interesse unter die Austrittsschwelle sinkt, ersetzt werden können.

19 Ein Beispiel für die ausdrückliche Formulierung eines entsprechenden Organisationsbegriffs ist: Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power Involvement, and their Correlates*, New York 1961, insb. S. 20 f. Zumeist klingt eine solche Auffassung jedoch nur beiläufig und wie selbstverständlich an, ohne daß ihre Prämissen und Konsequenzen theoretisch ausgearbeitet würden.

20 *The Functions of the Executive*, Cambridge (Mass.) 1938. Vgl. auch die Erläuterungen in: Chester I. Barnard, *Organization and Management*, Cambridge (Mass.) 1948, S. 111–133.

21 Vgl. Herbert A. Simon, *Das Verwaltungshandeln*, Dt. Übers., Stuttgart 1955, insb. S. 71 ff., ders., *A Comparison of Organization Theories*, *Review of Economic Studies* 20 (1952/53), und *A Formal Theory of the Employment Relationship*, *Econometrica* 19 (1951), beides neu gedruckt in: ders., *Models of Man. Social and Rational*, New York/London 1957, S. 170 ff.; James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, New York/London 1958, S. 83 ff. Vgl. ferner Richard M. Cyert/James G. March, *A Behavioral Theory of Organizational Objectives*, in: Mason Haire (Hrsg.), *Modern Organization Theory*, New York 1959, S. 76–90, und dies., *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (NJ) 1963, S. 26 ff.; Peter B. Clark/James Q. Wilson, *Incentive Systems: A Theory of Organization*, *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), S. 129–166.

22 Die volle Gleichstellung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern geht im übrigen zu weit. Sie blockiert die Frage, welche Funktion diese Unterscheidung für die Erhaltung des Systems hat. Simon hat das möglicherweise gesehen, denn er beschränkt seine Formalmodelle auf Bedienstete einer Organisation, die sich ihr generell unterwerfen.

Diese Vorstellung einer den individuellen Nutzen der Teilnehmer maximierenden Koalition hat ihre Grenzen in der utilitaristischen Motivationsprämisse, die der Soziologe für unrealistisch halten wird.²³ Ein zweites Bedenken lautet, daß die Koalitionstheorie lediglich die Rationalität der Teilnehmerstrategien, nicht aber die Systemrationalität erfaßt²⁴ und deshalb keine Urteilsgrundlage hat für den ganz normalen Fall, daß mehrere verschiedene Ausgestaltungen der Koalition für die Teilnehmer akzeptabel sind. Wir finden also auch hier nicht die Basis für eine allgemeine Theorie der Verwaltung. Wertvoll bleibt jedoch die Einsicht, daß die Erhaltung eines organisierten Sozialsystems von einem partiellen Engagement einer Mehrzahl von Umweltsystemen in verschiedenartigen Rollen abhängt.

(5) Bisher war mehr oder weniger allgemein von organisierten Sozialsystemen die Rede. Das besondere Merkmal, welches Verwaltungen vor anderen Organisationen auszeichnet, blieb unerwähnt. Es liegt nach einer sehr verbreiteten Überzeugung in der *Spezialisierung des Systems auf Entscheidungstätigkeiten*. Unter Entscheidung versteht man freilich sehr Verschiedenes.²⁵ Es ist aber interessant, daß die recht heterogenen Ansätze zu einer Entscheidungstheorie aus den Wirtschaftswissenschaften und der Psychologie, der Statistik, der technisch-mathematischen und der sozialpsychologischen Kommunika-

23 Siehe dazu grundsätzlich Talcott Parsons, *The Motivation of Economic Activities*, Canadian Journal of Economics and Political Science 6 (1940), S. 187–203; jetzt auch in deutscher Übersetzung in Talcott Parsons, *Beiträge zur soziologischen Theorie*, Neuwied/Berlin 1964, S. 136 ff.

24 Einsichtiger Barnard, a. a. O., der für Organisationen ein doppeltes Rationalitätskriterium gefordert hatte: Erfüllung des Systemzwecks (effectiveness) und Befriedigung aller Teilnehmer (efficiency).

25 Deshalb ist es schwierig, Literaturhinweise zu geben. Die Bibliographie von Paul S. Wassermann/Fred S. Silander, *Decision-Making: An Annotated Bibliography*, Ithaca (NY) 1958, konzentriert sich hauptsächlich auf Literatur über das faktische Entscheiden in Wirtschaftsbetrieben. Ergänzend siehe den Forschungsüberblick von William J. Gore/Fred S. Silander, *A Bibliographical Essay on Decision Making*, Administrative Science Quarterly 4 (1959), S. 97–121, ferner vom psychologischen Standpunkt aus Ward Edwards, *The Theory of Decision Making*, Psychological Bulletin 51 (1954), S. 380–417, und ders., *Behavioral Decision Theory*, Annual Review of Psychology 12 (1961), S. 473–498. Siehe auch das Sonderheft über Decision Making des Administrative Science Quarterly, Dezember 1958, und als Beispiel für den spieltheoretischen Ansatz: R. Duncan Luce und Howard Raiffa, *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*, New York 1957. Besonders einflußreiche Förderer der Auffassung, daß Verwaltung in ihrem Wesen Anfertigung von Entscheidungen sei, waren Barnard und Simon mit den oben (Anm. 20 und 21) angegebenen Schriften.

tionstheorie und aus der Politikwissenschaft jeweils wichtige Pinselstriche zu einem verständlichen Gesamtbild beitragen. Drei Gesichtspunkte verdienen es, hervorgehoben zu werden:

- a) Unter richtungsweisendem Einfluß von Simon beginnt die Entscheidungstheorie, die wirtschaftswissenschaftlichen Idealmodelle absoluter Rationalität des Handelns aufzuweichen und zu realistischeren Annahmen über Entscheidungssituationen vorzustoßen, die den begrenzten rationalen Fähigkeiten des Menschen besser Rechnung tragen. Vor allem wird das Ideal optimaler (einzig-richtiger) Entscheidungen durch Modelle brauchbaren Entscheidens ersetzt.²⁶ In dieser Form läßt sich der Begriff des Entscheidungsprogramms in den Rahmen einer soziologisch orientierten Systemtheorie einfügen²⁷, welche mit den Bedingungen der Systemerhaltung zugleich die Bedingungen der Brauchbarkeit des Entscheidens, das jeweilige „Anspruchsniveau“ der Entscheidungen, definieren würde.²⁸ Ob die weitergehenden Absichten von Simon und einigen ihm nahestehenden Forschern²⁹, Rationalmodelle des Entscheidens zu entwerfen, die durch Beobachtung faktischer Entscheidungsprozesse verifiziert werden können, erreichbar, ja überhaupt sinnvoll sind, mag hier offenbleiben.³⁰ Es wäre auch möglich, sich damit zu begnügen, innerhalb einer allgemeinen Ver-

26 Vgl. hierzu Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln? Verwaltungsarchiv 51 (1960), S. 97–115, mit weiteren Hinweisen [Siehe in diesem Band, S. 111–134]. An neueren Veröffentlichungen etwa Horst Albach, Entscheidungsprozeß und Informationsfluß in der Unternehmensorganisation, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe (Hrsg.), Organisation, Berlin/Baden-Baden 1961, S. 355–402 oder Herbert A. Simon, On the Concept of Organizational Goal, Administrative Science Quarterly 9 (1964), S. 1–22.

27 Dazu näher: Niklas Luhmann, Lob der Routine, Verwaltungsarchiv 55 (1964), S. 1–33 [Siehe in diesem Band, S. 293–332].

28 Auch in der reinen Wirtschaftstheorie wird im übrigen nicht selten vorgeschlagen, die Modelle der Profitmaximierung durch Bestandsmodelle zu ersetzen. Vgl. den einflußreichen Aufsatz von Kurt W. Rothschild, Price Theory and Oligopoly, Economic Journal 57 (1947), S. 299–320.

29 Siehe besonders Cyert/March, a. a. O.

30 Der Leser wird leicht erkennen, daß hiermit eine Lösung unseres Ausgangsproblems, eine Überwindung der Trennung von empirischer und rationalwissenschaftlicher Handlungswissenschaft, versucht wird, die ähnlich wie Max Webers begrifflicher Ansatz und idealtypische Methode eine volle Verschmelzung beider Aspekte anstrebt. Demgegenüber wird man fragen müssen, ob diese Alternative: volle, grundbegriffliche Trennung oder volle Verschmelzung, nicht zu scharf gestellt ist. Man könnte auch daran denken, innerhalb des umfassenden Bezugsrahmens einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft die Möglichkeit der Konstruktion verschiedenartiger Modelle offenzulassen.

waltungstheorie soziologischer Prägung Probleme zu lokalisieren, in bezug auf welche Entscheidungsprogramme rationaler Art ausgearbeitet werden können. Deren Normierung im System ließe sich dann als funktional sinnvoll begründen.

- b) Daneben ist die *kommunikationstheoretische Behandlung des Entscheidungsvorgangs* für die Verwaltungswissenschaft hochbedeutsam. Sie verlegt den Entscheidungsprozeß in die sichtbare Außenwelt. Entscheidung ist, jedenfalls für die Perspektive der Verwaltungswissenschaft, nicht ein Willensakt³¹, eine Art innerer Ruck, den der Einzelne nach vorangegangener Überlegung sich selbst gibt, sondern die Kommunikation einer Informationsverarbeitung.³² Nur als Kommunikation kann die Entscheidung Gegenstand der Organisation kooperativer Arbeitsprozesse sein. An diese wichtige Uminterpretation des Entscheidungsbegriffs knüpfen die rasch anschwellenden Forschungen über Kommunikationsnetzbildung³³, über die Möglichkeiten struktureller Ordnung von Prozessen der Informationsverarbeitung an, welche auf die alten Probleme der Hierarchie und des Dienstwegs, der Zentralisierung und der Delegation, der Arbeitsteilung und der Datenspeicherung neues Licht werfen.³⁴ Eine heute noch ungewöhnliche Detailanalyse der Entscheidungsschritte steht der Verwaltung bevor. Sie ist überall dort unumgänglich, wo automatisiert wird. Eine weitere Folge der Angleichung von Entscheidung und Kommunikation besteht darin, daß dadurch die in rascher Entwicklung befindliche Theorie kommunikativer Systeme für Verwaltungsvorgänge fruchtbar gemacht werden kann. Allem voran ist die Kybernetik zu nennen, ein allgemeines Modell für die Erhaltung invarianter Zustände trotz unvorher-

31 Es sei denn, man folge einer bemerkenswerten Anregung von Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York/London 1963, insb. S. 105 ff., und definiere Willen als Bevorzugung von Informationen aus dem eigenen Gedächtnis vor solchen aus der Umwelt, also als Entscheidung nach Lage der Akten.

32 So z. B. ausdrücklich John T. Dorsey, *A Communication Model for Administration*, *Administrative Science Quarterly* 2 (1957), S. 307–324.

33 Vgl. Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964, S. 190 ff.

34 Der gelegentlich geäußerte Einwand – z. B. von E. Wight Bakke, *Concept of the Social Organization*, in: Mason Haire (Hrsg.), *Modern Organization Theory*, New York/London 1959, S. 16–75 (21), oder von Harvey Leibenstein, *Economic Theory and Organizational Analysis*, New York 1960, S. 120 –, die Entscheidungstheorie sei zu psychologisch orientiert, um Strukturprobleme angemessen behandeln zu können, mag gegen einzelne Forschungsrichtungen zutreffen, geht insgesamt aber fehl.

sehbar variabler Einwirkungen³⁵; sodann die Bestrebungen, die in der amerikanischen Betriebswissenschaft oder auch im Rahmen militärischer Projekte unter der Bezeichnung „Systems Engineering“, oder heute akademischer „Systems Analysis“, lebhaft gefördert werden.³⁶ In sehr anspruchsvoller Weise wird hier zum Teil schon die Überwindung des alten Gegensatzes von klassischer Organisationslehre und Human-relations-Bewegung, also von rationalwissenschaftlicher und empirischer Forschung verkündet, obwohl weder Begriffsbildung noch Argumente diese Behauptung bisher rechtfertigen.³⁷

- c) Während die beiden erstgenannten Forschungstendenzen die Details des Entscheidungsvorgangs und seiner systeminternen Organisation ins Auge fassen, leistet die neuere *politische Soziologie* einen wichtigen Beitrag zum Globalverständnis solcher Systeme der Entscheidungsfertigung. Eine zu-

35 Zur Anwendung auf die Verwaltung vgl. namentlich die von Lucien Mehl in der *Revue Administrative* seit Bd. 10 (1957) unter dem Gesamttitel *La Cybérnetique et l'Administration* veröffentlichte Aufsatzreihe.

36 Vgl. z.B. Robert L. Chapman, *A Theory of Organizational Behavior Deriving From Systems Research Laboratory Studies*, Rand Paper P 802, Santa Monica (Calif.) 1956; Richard F. Neuschel, *Management by System*, New York 1960; Stanford L. Optner, *Systems Analysis for Business Management*, Englewood Cliffs (NJ) 1960; Donald P. Eckman (Hrsg.), *Systems: Research and Design. Proceedings of the First Systems Symposium at Case Institute of Technology*, New York 1961; Robert M. Gagné (Hrsg.), *Psychological Principles in System Development*, New York 1962; Richard A. Johnson/Fremont E. Kast/James E. Rosenzweig, *The Theory and Management of Systems*, New York/San Francisco/Toronto/London 1963, und dies., *Systems Theory and Management*, *Management Science* 10 (1964), S. 367–384. Siehe auch den interessanten Reisebericht von Helmut Neuber, *Systeme und Verfahren auf dem Gebiet der elektrotechnischen Datenverarbeitung (EDV): Stand der Forschung in den USA*, in: *Die elektronische Datenverarbeitung: Forschung – Anwendung – Ausbildung*, hrsg. vom Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung (AWV), Berlin 1964, S. 111–136.

37 Dies gilt namentlich für die eben angeführten Schriften von Johnson u. a., denen man auch bei sorgfältiger Lektüre kaum mehr als die Behauptung einer Synthese entnehmen kann. Vielfach wird der Systembegriff auch als modisches Gewand zur Einkleidung längst geläufiger Thesen benutzt. Der Eindruck des Neuen entsteht dann aus einer verzerrten Darstellung des Alten – wenn z.B. Johnson u. a. 1963, S. 50, behaupten, die klassische Organisationslehre habe sich nur um die Zerteilung des Ganzen, nicht um das Ganze selbst gekümmert. Das sei nun Sache der Systemtheorie. Der wirkliche Fortschritt wird hier gerade damit unterbunden, daß man den Systembegriff nach wie vor als Ordnung von Teilen zu einem Ganzen versteht und nicht als Funktion des Invariantensetzens gegenüber einer variablen Umwelt, wie es in manchen Detailmodellen der neueren Richtung, namentlich in der kybernetischen Regelungstechnik, schon zum Durchbruch kommt. Die rasante Entwicklung der Forschung auf diesem Gebiet läßt solche Unausgeglichenheiten als verständlich und vorübergehend erscheinen.

nehmend Einfluß gewinnende Auffassung behandelt die Konsolidierung politisch-bürokratischer Systeme, besonders in der neuzeitlichen Form des „Staates“, als Teil des allgemeinen geschichtlichen Prozesses der sozialen Differenzierung, als Ausdifferenzierung eines besonderen, funktional-spezifischen Untersystems der Gesellschaft, das sich im Verhältnis zu anderen Sphären der Gesellschaft durch bestimmte soziale Prozesse die notwendige Unterstützung beschaffen muß. Als spezifische Funktion dieses Untersystems wird weithin das Fällen bindender Entscheidungen angesehen.³⁸

Dieser Ausgangspunkt lenkt die Aufmerksamkeit auf die Frage, unter welchen allgemeinen gesellschaftlichen Voraussetzungen eine solche Ausgliederung des politischen Entscheidens aus partikularen sozialen Bindungen möglich und haltbar ist, unter welchen Bedingungen, mit anderen Worten, eine Sozialordnung die Zentralisierung und gesellschaftliche Emanzipation politischer Entscheidungsgewalt in Form eines Staates tragen kann. Dafür spielen z. B. eine gewisse Disponibilität wirtschaftlicher Werte (Geldwirtschaft), ein relativ freies, intensives Kommunikationswesen, eine Entbindung persönlicher Loyalitäten aus engen, familiären oder gruppenmäßigen Gefügen und vermutlich auch eine Innendifferenzierung des politischen Systems in Prozesse politischer Machtbildung und Prozesse bürokratischer Entscheidungsfertigung (Trennung von Politik und Verwaltung) eine wesentliche Rolle. Die Autonomsetzung eines besonderen Sozialsystems für rationale Entscheidungsfertigung (Verwaltung) ist daher keineswegs ein isolierbarer Entwicklungsprozeß. Er setzt korrespondierende Institutionen in der gesamten Sozial-

38 Vgl. z. B. David E. Apter, *A Comparative Method for the Study of Politics*, *American Journal of Sociology* 64 (1958), S. 221–237; David Easton, *An Approach to the Analysis of Political Systems*, *World Politics* 10 (1957), S. 383–400; Fred W. Riggs, *Agraria and Industria: Toward a Typology of Comparative Administration*, in: William J. Siffin (Hrsg.), *Towards the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington (Ind.) 1957, S. 23–116; ders., *The Ecology of Public Administration*, London 1961; Gabriel A. Almond, *Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics*, in: Gabriel A. Almond/James S. Coleman (Hrsg.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton (NJ) 1960, S. 3–64; Shmuel N. Eisenstadt, *The Political System of Empires*, London 1963; Francis X. Sutton, *Social Theory and Comparative Politics*, in: Harry Eckstein/David E. Apter (Hrsg.), *Comparative Politics*, New York/London 1963 (hektographiert schon seit 1955 bekannt); ferner eine Reihe von Studien in: Joseph LaPalombara (Hrsg.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ) 1963. Die endgültige Formulierung von Parsons' Politischer Soziologie, die diese gesamte Konzeption sehr befruchtet hat, steht noch aus.

ordnung, vor allem eine entsprechende Untersystembildung auf den Gebieten der Religion, der Wirtschaft und der persönlichen Lebensführung (Institutionalisierung des „Individualismus“) sowie intensive rationale Kommunikationsprozesse zwischen all diesen Sphären voraus. Die auffallende Umweltlosigkeit des industriesoziologischen Systembegriffs findet hier ihr Gegenstück in einer Theorie umweltabhängiger Rationalisierung.

(6) Die eigentliche Wissenschaft von der Politik scheint mit der zuletzt skizzierten politischen Soziologie mehr und mehr zu verschmelzen. Ihre einst führende Verwaltungsdarstellung, die sich namentlich in den Vereinigten Staaten unter dem Stichwort „Public Administration“ in eigenen Schulen institutionalisiert hat, nimmt an der neueren Entwicklung kaum noch teil.³⁹ Dieses Stagnieren ist vermutlich dem Umstande zuzuschreiben, daß dieses Lehrfach sich durch einen Trennstrich zwischen Politik und Verwaltung zu konsolidieren sucht und diese Trennung entweder hierarchisch (als Unterschied zwischen unten und oben) oder zumeist nach dem Zweck/Mittel-Schema auslegt, wobei der Verwaltungswissenschaft dann nur die Erforschung der Eigengesetzlichkeit untergeordneter Mittel verbleibt.⁴⁰ Beide Konzeptionen wirken im Lichte der allgemeinen Organisationsforschung heute nicht mehr besonders bestechend.

Da Public Administration aber als Lehrfach fortlebt, suchen seine Vertreter einen Ausweg und verlegen sich neuerdings mehr und mehr auf eine vergleichende Forschung.⁴¹ Das scheint als methodisches Konzept sehr zukunftsfruchtig zu sein, auch wenn es die Selbständigkeit des Faches kaum ret-

39 Eines der besten neueren Lehrbücher, John M. Pfiffner/Frank P. Sherwood, *Administrative Organization*, Englewood Cliffs (NJ) 1960, ist bezeichnenderweise durchweg rezeptiv an Erkenntnissen orientiert, die außerhalb des Lehrfachs Public Administration erarbeitet worden sind. Eine der besten Schulen für Public Administration, die der Harvard-Universität, hat ihre ausgesprochenen Schwerpunkte heute in der Theorie der internationalen Politik und in der Theorie der makroökonomischen Wirtschaftsplanung. Um so verwunderlicher ist es, daß in Deutschland vielfach gerade diese Fachrichtung genannt wird, wenn man der neueren amerikanischen Forschung gedenkt.

40 Zur Problematik dieser Trennung von Politik und Verwaltung Gutes bei Martin Landau, *The Concept of Decision-Making in the „Field“ of Public Administration*, in: Sidney Mailick/Edward H. Van Ness (Hrsg.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Englewood Cliffs (NJ) 1962, S. 1–28.

41 Als Bericht über ein typisches Produkt siehe: Niklas Luhmann, *Einblicke in Vergleichende Verwaltungswissenschaften*, *Der Staat* 2 (1963), S. 494–500 [Siehe in diesem Band, S. 59–66]. Vgl. ferner Roman Schnur, *Über Vergleichende Verwaltungswissenschaft*, *Verwaltungsarchiv* 52 (1961), S. 1–24.

ten dürfte. Auch die funktionale Soziologie ist nämlich, wie ich an anderem Ort zu zeigen versuchte⁴², im Prinzip eine vergleichende Wissenschaft und verdankt diesem Umstande ihre großen Erfolge. In der Ausarbeitung einer vergleichenden Methode könnte, um auf unser Leitmotiv zurückzuführen, eine weitere Verbindung zwischen empirischer und rationalwissenschaftlicher Forschung gefunden werden.⁴³ Denn Vergleich ist eine rationale Strategie der Erkenntnis und der Entscheidungsvorbereitung auf empirischer Grundlage. Er setzt dabei Vergleichs Gesichtspunkte voraus, die ihm durch eine Theorie geliefert werden müssen.

[eine fehlende Seite im Manuskript ...⁴⁴]

Die bisherigen Versuche, von der Verwaltungsrechtswissenschaft aus das Gebiet der „Verwaltungslehre“ anzusteuern, befriedigen deshalb kaum. Sie sind, milde gesagt, egozentrisch. Zum Teil will man alles rechtlich relevante Verwaltungshandeln, so besonders die Verwaltungsakte, der Verwaltungsrechtswissenschaft reservieren und die Verwaltungslehre auf den Bereich des schlichten Tathandelns verweisen – als ob alle Gegenstände, die farbig sind, deshalb nur von der Optik behandelt werden könnten. Und selbst wenn man sieht, daß es keinen rechtsfreien Raum der Verwaltung gibt, wird daraus nur die ebenso fehlgehende Schlußfolgerung gezogen, die Verwaltungswissenschaft müsse deshalb auf der Verwaltungsrechtswissenschaft aufbauen und von dort her ihre Grundbegriffe beziehen.⁴⁵ Beide Ansichten verkennen den analytischen Charakter einer Wissenschaft im Verhältnis zur konkreten Wirklichkeit. Das Verwaltungsrecht, und infolgedessen auch die Verwaltungsrechtswissenschaft, befaßt sich mit den gleichen Tatbeständen wie die Verwaltungswissenschaft; sie legt nur ein anderes grundbegriffliches Relevanzschema zugrunde und beleuchtet daher jeweils andere Aspekte derselben Wirklichkeit.

42 Vgl. Niklas Luhmann, Funktion und Kausalität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 14 (1962), S. 617–644; vgl. auch ders., Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsarchiv 49 (1958), S. 97–105.

43 Diese These habe ich näher begründet in: Niklas Luhmann, Funktionale Methode und Systemtheorie, Soziale Welt 15 (1964), S. 4–25 (21 ff.).

44 [fehlende Fußnote]

45 So z. B. Rudolf Stich, Das Verwaltungshandeln, Juristische Schulung 4 (1964), S. 331–341, 381–391 (335). Siehe grundsätzlich auch Ernst Forsthoff, Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre, in: ders., Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart 1959, S. 47–63.

III.

Der Überblick über einige der wichtigsten verwaltungswissenschaftlich relevanten Forschungsansätze hat – obwohl in einer Weise gestrafft abstrahiert, die mit angemessener Berichterstattung kaum noch vereinbar ist – ein pluralistisches Gefüge sehr verschiedenartiger Bestrebungen erkennen lassen, die nur zum Teil in wechselseitiger Berührung stehen. Man kann dies alles kaum als Beginn einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft bezeichnen. Die Weiterarbeit auf den verschiedenen Geleisen der bisherigen Forschung scheint uns keine integrierende Theorie zu versprechen.

Und doch sind deutlich konvergierende Tendenzen sichtbar geworden, so namentlich die verschiedenen Ansätze zu einer Überwindung des Schismas von empirischer und rationaler Wissenschaft und die fast überall sich durchsetzende beherrschende Stellung des Systemgedankens. Die weiterführenden Bemühungen um eine systematische Theorie der Verwaltungswissenschaft können auf fruchtbare Anregungen, auf erschlossenes empirisches Material, auf Theoriebildungserfahrungen der vielseitigsten Art zurückgreifen. Gleichwohl bedarf es nochmals einer scharfen Abstraktion, einer Umformung mancher Begriffe, eines merklichen Hinausgehens über das Vorliegende, soll aus dieser bunten Vielfalt die Synthese einer in sich konsistenten verwaltungswissenschaftlichen Theorie entstehen.

Das Aufstellen und das Ausprobieren einer solchen Theorie ist Sache einer langwierigen Forschungsarbeit, die hier nicht vorweggenommen werden kann. Das vorgestellte Material suggeriert dafür jedoch einige Arbeitshypothesen, die wir in aller Kürze festhalten wollen:

(1) Kernstück einer solchen Theorie könnte die Auffassung der Verwaltung als System faktischer Handlungen sein, wenn mit diesem Begriff unter anderem die folgenden Vorstellungen verbunden werden:

- a) Ein System ist nicht lediglich eine interne Ordnung von Teilen zu einem Ganzen, sondern ein Aktionskomplex, der sich gegenüber seiner Umwelt durch eine eigene Struktur von Verhaltenserwartungen relativ invariant hält; das heißt: auf Änderungen

[eine fehlende Seite im Manuskript]

Menschheit“ als Systemreferenz wählen.

(2) Schon der allgemeine Begriff eines relativ invarianten Systems in einer vielseitigen und variablen Umwelt weist auf die Möglichkeit hin, durch kommunikative (informationelle) Beziehungen zur Umwelt Systemautonomie zu gewinnen. In den Rahmen dieser Systemtheorie fügt sich daher ohne Schwierigkeiten eine Verwaltungstheorie ein, die ihren Gegenstand mit Bezug auf Funktionen der Informationsverarbeitung näher definiert.

- a) Verwaltungen können als Sozialsysteme aufgefaßt werden, die darauf spezialisiert sind, Informationen ihrer Umwelt zu verarbeiten und in Form von bindenden Entscheidungen an die Umwelt zurückzugeben.
- b) Verwaltungen in diesem Sinne setzen daher in ihrer Umwelt Vorkehrungen voraus, welche im Normalfall die Akzeptierung ihrer Entscheidungen als bindend sicherstellen. Das geschieht in den Industrie- oder Vereinsverwaltungen durch eine allgemeine „Mitgliedsregel“⁴⁶, die alle Mitglieder verpflichtet, sich den Verwaltungsentscheidungen zu fügen, wenn und solange sie Mitglieder bleiben wollen. Da die gleiche Regel auch für die in der Verwaltung tätigen Mitglieder gilt, ist es der Industrieforschung ausgesprochen schwergefallen, eine eigene Verwaltungstheorie zu entwickeln, die nicht in ihrem Ansatz schon mit der Vorstellung einer hierarchischen Ordnung, eines befehlenden oder verführenden „Management“ verquickt wäre.⁴⁷

Prototyp einer eigenständigen Verwaltung ist die öffentliche Verwaltung, bei der die Bedingungen der Annahme von Entscheidungen außerhalb der Verwaltung, nämlich durch die politischen Prozesse der Machtbildung und -legitimation, sichergestellt werden (weshalb die öffentliche Verwaltung anders als private Verwaltungen ihre Umwelt zusätzlich nach Publikum und Politik differenzieren muß). Obwohl die Systemtheorie auf öffentliche und private Verwaltungssysteme angewandt werden kann, ist die öffent-

46 Hierzu näher Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, S. 35 ff.

47 Zumeist wird Verwaltung dabei entweder als Mittel oder Hilfsfunktion der Betriebsleitung gesehen – so z. B. Urs Günther, Der Begriff der Unternehmensverwaltung in der Organisationslehre, Bern 1949 – oder in der Sache mit der Betriebsleitung gleichgesetzt – so wenn z. B. Heinrich Acker, Organisationsstruktur, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe (Hrsg.), Organisation, Berlin/Baden-Baden 1961, S. 119–148 (135), Leitung definiert als „Berechtigung, Entscheidungen zu fällen“. Sehr bezeichnend dafür ist auch die Darstellung des Unterschiedes von Entscheidung und Ausführung als „Rangdimension“ bei Erich Kosiol, Grundlagen und Methoden der Organisationsforschung, Berlin 1959, S. 37 ff.

liche Verwaltung das reinere, voll ausdifferenzierte Beispiel und deshalb möglicherweise ein zu bevorzugendes Forschungsfeld, während bisher sowohl die empirische als auch die rationalwissenschaftliche Forschung ihre Schwerpunkte eher im privaten Sektor hatte.

- c) Die skizzierte Konzeption legt die Verwaltungstheorie auf eine analytische (und zwar: funktionale) Bestimmung ihres Gegenstandes fest. Sie ist nicht etwa institutionell gemeint, trifft also durchaus nicht etwa auf jedes Handeln zu, das innerhalb der Systemgrenzen des Staates oder seiner Exekutive stattfindet, nicht zum Beispiel auf Dienstleitungen wie Postbeförderung, Wettervorhersage, Bekämpfung oder Aufbewahrung von Verbrechern, Unterhaltung einer Armee oder diplomatischer Beziehungen. Ein Verwaltungsbegriff, der die gesamten nichtregierenden Tätigkeiten der Exekutive umfassen könnte, hat sich bisher nicht finden lassen und die Suche danach sollte eingestellt werden: Die Tätigkeiten sind so heterogen, daß ihr Allgemeinbegriff ins Nichtssagende verdünnt werden müßte und dadurch unspezifisch werden würde.⁴⁸ Die konkrete staatliche Exekutive kann daher, will man einen aussagefähigen, sozialwissenschaftlichen Verwaltungsbegriff benutzen, stets nur als *primär* verwaltend charakterisiert werden.
 - d) Ein anderer Aspekt dieser Auffassung ist ebenfalls durch ihren analytischen (nicht institutionellen) Ansatz bedingt: Sie mediatisiert das Gewaltenteilungsprinzip. Jede Anfertigung verbindlicher Entscheidungen – auch der Legislative und der Justiz – ist im Sinne dieser Theorie Verwaltung. Dadurch sind wir in der Lage, innerhalb dieses Bezugsrahmens Sinn und Grenzen des Gewaltenteilungsprinzips zu überprüfen und zugleich der Tatsache Rechnung zu tragen, daß nicht alle Staatsverwaltungen, geschweige denn alle Verwaltungen, eine Gewaltenteilung institutionalisieren. Die gegenteilige Entscheidung dieser wichtigen Frage würde die Wissenschaft von der öffentlichen und von der privaten Verwaltung durch die Wahl verschiedenartiger Grundbegriffe auseinanderreißen.
- Im übrigen hatte schon Frank Goodnow⁴⁹ betont, daß die funktionelle Trennung von Politik und Verwaltung dem klassischen Gewaltenteilungs-

48 Diese Schwierigkeit ist namentlich in der juristischen Diskussion des Verwaltungsbegriffs hin- und hergewendet worden, ohne daß man mit Erfolg über eine rein negative oder formal-organisatorische Definition der Verwaltung hinausgekommen wäre. Siehe statt anderer Günther Winkler, Zum Verwaltungsbegriff: Die Problematik eines positiv formulierten dreifachen Verwaltungsbegriffs, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 9 (1958), S. 66–86.

49 Frank J. Goodnow, Politics and Administration: A Study in Government, New York/London 1900 – eine Schrift, die für das oben diskutierte Lehrfach Public Administra-

prinzip vorzuziehen sei. Politisch sind Kommunikationen im Vorfelde der Bürokratie, und zwar immer dann, wenn sie sich an dem besonderen Bezugsrahmen der Machtbildung, der Beschaffung von Konsens oder Unterstützung für irgendwelche Personen oder Programme bemühen. Die formalisierten Entscheidungen jeder Art, vom Gesetzgebungsakt bis zum Richterspruch sind dagegen bürokratisiert: Sie können in einem bestimmten Sinne „sachlich“ sein, weil sie durch das politische Vorspiel von der Rücksicht auf Machtfragen entlastet werden.

(3) Schließlich legt diese sachliche Konzeption eine bestimmte analytische Methode nahe, nämlich die funktional-vergleichende.⁵⁰ In sehr grober Formulierung kann man daher sagen, daß die Rationalwissenschaften ihre alten Theoriemodelle, insbesondere das Zweck/Mittel-Schema, das Maximierungsprinzip bzw. die dogmatische Bindung an positive Normen, aufgeben müssen, die empirischen Wissenschaften dagegen ihre methodischen Vorstellungen, insbesondere das streng kausalgesetzliche Denken, wenn und soweit aus ihren Vorleistungen eine einheitliche Verwaltungswissenschaft entstehen soll.

- a) Der funktionale Vergleich erstreckt sich auf je eine Klasse von funktional äquivalenten Problemlösungen, und zwar auf die Unterschiedlichkeit der jeweiligen Folgeprobleme einzelner Lösungen. Er setzt daher eine Theorie voraus, die ermittelt, welche Probleme in einem sozialen System, hier: einer Verwaltung, zu lösen sind. Damit kann auf sehr verschiedenen Ebenen der Abstraktion begonnen werden, für Verwaltungen schlechthin oder für die Entschädigungsbehörde X in der schwierigen Situation eines langsamen Aufgabenschwundes. Es handelt sich mithin nicht um eine deduktive Theorie, bei der die höchsten Axiome zunächst festgestellt werden müssen, bevor man aus ihnen etwas folgern kann. Die Kohärenz der Verwaltungstheorie läßt sich vielmehr nur dadurch erreichen, daß man bestimmte Probleme als Folgeprobleme von Lösungen höherer Ordnung, letztlich als Folge allgemeiner Systemprobleme jeder Verwaltung, kenntlich macht.
- b) Diese Methode ermöglicht sowohl historische Analysen eines bestimmten Systems in Form eines Vergleichs, verschiedene Lösungen zu verschiede-

tion richtungsweisend gewesen ist. Der Hinweis auf sie soll nicht besagen, daß wir die Art, wie Goodnow Politik und Verwaltung trennte, nämlich nach dem Zweck/Mittel-Schema, für zukunftsreich halten.

50 Dazu Näheres in: Niklas Luhmann, Funktionale Methode und Systemtheorie, Soziale Welt 15 (1964), S. 1–25.

nen Zeiten als auch eine Konfrontierung verschiedener Systeme im gleichen oder in verschiedenen Zeitschnitten. Beide Möglichkeiten lassen sich im Abstraktionsgrad der Problemstellung und im Umfang der Systemreferenz variieren. Man kann die verschiedenen Wege der Einführung automatischer Datenverarbeitung vergleichen, mit derselben Methode aber auch die Geschichte der zunehmenden gesellschaftlichen Autonomie des Staates als eines politisch-bürokratischen Entscheidungssystems in der beginnenden Neuzeit erforschen oder das Ausmaß vergleichen, in dem es den Verwaltungen einzelner Entwicklungsländer gelingt, Mitgliederinteressen, Politik und Publikum zu differenzieren.

- c) Die Gültigkeit eines Vergleichs von Problemlösungen ist stets relativ auf gewählte Bezugsprobleme zu verstehen: Sie ist daher unabhängig von den Gründen (und von den Motiven!), aus denen bestimmte Bezugsprobleme als relevant ausgewählt werden. Es können dies rein theoretische, aber auch unmittelbar praktische und wertgebundene Interessen sein. Im Auswechseln solcher Gründe auf der gemeinsamen Basis einer identischen Problemstellung und einer gleichen Methode kann sich ein intensiver Gedankenaustausch zwischen Theorie und Praxis entwickeln. Die vergleichende Methode kennt keine unüberbrückbare Kluft und keine prinzipiellen Verständigungsschwierigkeiten zwischen beiden Bereichen, obwohl die Erfahrungshorizonte und Arbeitssituationen des Theoretikers und des Praktikers natürlich stets divergieren würden und zur Erhaltung einer sinnvollen Arbeitsteilung auch divergieren müssen. Die Theorie kann jedoch in der Praxis auftretende Probleme auf ihre strukturellen Prämissen hin überprüfen und den Bereich ihrer Lösungsmöglichkeiten und Folgeprobleme ableuchten. Die Praxis kann, *wenn* sie ein spezifisches Problem lösen will, auf solche Erkenntnisse zurückgreifen oder mit gleicher Methode selbst problembezogene Entscheidungsstrategien entwerfen und auf dieser Grundlage entscheiden, welche Folgen sie um welcher Werte willen in Kauf nehmen will. Der Übergang von der Theorie zur Praxis ändert den Werthorizont, nicht aber den Wahrheitsgehalt vergleichender Feststellungen.

Eine solche Annäherung von Theorie und Praxis, die durch den Verzicht auf Maximierungsmodelle mit praktisch unerfüllbaren Prämissen noch verstärkt wird, entspricht der Absicht, eine systematische Konzeption der Verwaltungswissenschaft im Blick auf das Problem der faktischen Rationalisierung auszuarbeiten. Sie ist ein konsequenter Teil des Programms einer Integration von empirischer und rationalwissenschaftlicher Verwaltungsforschung.

Diese Überlegungen leiten auf eine abschließende Erwägung hin. Obwohl Abstraktion, und zwar schärfere Abstraktion als bisher, unvermeidlich sein wird, braucht verwaltungswissenschaftliche Theorie sich nicht durch esoterische Praxisferne auszuzeichnen. Sie kann sich der Verwaltungspraxis verständlich machen und dadurch eine berufsbildende, einstellungsprägende Komponente des öffentlichen Dienstes werden. Wir deuteten einleitend schon flüchtig an, daß die neuen und wohl unausweichlichen Fachspezialisierungen Begriff und Ethos des Berufsbeamtentums an der Wurzel bedrohen, zumal der Ansturm der besonderen Interessen parallel dazu zersplitternd, um nicht zu sagen zersetzend, wirkt. Ein aufmerksamer Beobachter dieser Gefahr sucht Haltepunkte im sozialen Status einer sachlich eingestellten, politisch aufgeschlossenen, aber nicht engagierten Aktionsgruppe der höheren Beamtenschaft einerseits, in einer Verwaltungsethik andererseits.⁵¹ Für solche Bestrebungen ist ein homogenes intellektuelles Fundament unerläßlich. Es könnte, die Sozialwissenschaft ist dazu herangereift, in einer systematischen Theorie der Verwaltung geschaffen werden.

51 Siehe Fritz Morstein Marx, *The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development*, in: Joseph LaPalombara (Hrsg.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton 1963, S. 62–95, und ders., *Beamtenethos und Verwaltungsethik: Eine einführende Skizze*, *Verwaltungsarchiv* 54 (1963), S. 323–344.



Zum Theorieansatz

Das Praktische der Theorie. In der Situation der in Deutschland wiederauflebenden Verwaltungswissenschaft, die das Hauptreferat treffend schildert, sind Bemühungen um eine theoretische Fundierung dieses Faches faktisch und durchaus mit Recht nur ein Moment neben anderen. Es gibt naheliegendere, dringlichere Forderungen – Rücksichten auf den angemeldeten Wissensbedarf der Praxis, auf absehbare Ausbildungserfordernisse und auf ein derzeit an Universitäten nur begrenzt verfügbares Ausbildungspotential. Dazu kommt, daß die Vorstellung einer einheitlichen Theorie der Verwaltung angesichts der unübersehbaren Vielfalt möglicher Ansätze auf lange Zeit ein fernliegender Wunschtraum bleiben wird.

Über alldem sollte jedoch nicht übersehen werden, daß Theorie etwas eminent Praktisches ist und daß Arbeit an Theorie in besonderem Maße auf institutionellen Schutz angewiesen ist. Das Praktische der Theorie hängt unmittelbar mit ihrem Abstraktionsgrad zusammen. Infolge ihrer Abstraktheit läßt eine gute Theorie mehr Alternativen zu, konfrontiert die Wirklichkeit mit anderen Möglichkeiten und wirkt so als kritisches, innovatives Moment. Außerdem ermöglicht sie einen selektiven und sparsamen Umgang mit Informationen, eine Auswahl dessen, worauf es in einem bestimmten Zusammenhang ankommt, sowie eine Begründung (und Kritik!) der Kriterien solcher Auswahl. All dies wird bezahlt mit der Übernahme des Risikos der falsch oder unergiebig gewählten Perspektiven.

Anforderungen an eine Theorie. Eine Theorie der Verwaltung braucht nicht Systemtheorie zu sein. Es gibt außer systemtheoretischen vor allem entscheidungstheoretische Bezugsrahmen. Keine dieser Theorien wird Exklusivität im

Sinne einziger Richtigkeit behaupten. Aber die Systemtheorie kann Universalität behaupten im Sinne einer Anwendbarkeit auf alle Erlebnisse und Handlungen, die im Rahmen einer Verwaltung vorkommen. Wo die „Kosten“ und die Dunkelfelder der Systemtheorie liegen, ist noch nicht auszumachen. Die an Parsons geübte Kritik kann abgefangen werden – m. E. am besten durch konsequenten Umweltbezug aller Systemstrukturen.¹ Die aktuellen Schwierigkeiten liegen eher darin, daß es zur Zeit noch keine adäquaten begrifflichen und methodischen Techniken für die Erforschung hochkomplexer und strukturierter Systeme gibt.

Wie auch immer eine solche Theorie aufgebaut wird, auf jeden Fall müßte von ihr verlangt werden, daß sie über die Situation der Verwaltungswissenschaft – und damit über sich selbst – in anderer Weise reflektiert als in der bloßen Form eines Berichts. Die Verwaltungswissenschaft ist in ihrer Leistungsfähigkeit und im Grade ihrer Institutionalisierung selbst ein Stück soziale Realität, ein soziales System. Sie kann in ihrem Stand und ihren Entwicklungschancen nicht unabhängig davon beurteilt werden, welche Art von Wissen die Verwaltung selbst verwendet und welche Ausbildungsleistungen sie abnimmt.

Engpaß der gegenwärtigen Entwicklung. Diese Vorbedingungen wiederum hängen in hohem Maße davon ab, nach welcher Art von Entscheidungsprogrammen die Verwaltung entscheidet, welche Stellenstruktur die Kooperation in der Informationsverarbeitung regelt und in welchem Zeithorizont die Verwaltung plant (z. B. wieviel Zeit ihr die Politik konzidiert). Der Engpaß der gegenwärtigen Entwicklung liegt sicher nicht im Bereich der gedanklichen Möglichkeiten oder analytischen Konzepte; er findet sich darin, daß Wissenschaftsentwicklung, Ausbildungsbedarf, Wissensverwendung und Verwaltungsstruktur nur in engem Bezug aufeinander institutionalisiert werden können. Eine Umstellung in einem Bereich hat Voraussetzungen und Konsequenzen im anderen; für eine koordinierte Umstellung aber fehlt es an Planungskapazität und an praktikabler Entscheidungskompetenz.

Unter diesen Umständen kann es nicht erstaunen, daß tragfähige Ansätze zu einer institutionellen Fundierung der Verwaltungswissenschaft nicht in Sicht sind, daß die bisherigen Bemühungen einzelgängerischen und personengebundenen Charakter tragen und daß in den von Morstein Marx besprochenen

1 Siehe näher Niklas Luhmann, *Soziologie als Theorie sozialer Systeme*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 19 (1967), S. 615–644.

Publikationen teils zuwenig und teils zuviel gewagt wird. In Anlehnung an ein systemtheoretisches Konzept sozialen Wandels² könnte man formulieren, daß die Produktion bloßer Möglichkeiten breit genug streut, daß aber der institutionelle Selektionsfaktor, der das Brauchbare auswählt, zu konkret und zu sehr im Sinne des Status quo operiert. In dem Hauptreferat erscheint die Theorie als ein literarisches Ereignis neben anderen. Die Theorie aber könnte das Berichtete auf seine Gründe und seine anderen Möglichkeiten hinweisen.

2 Nämlich an Alvin Boskoff, Functional Analysis as a Source of a Theoretical Repertory and Research Task in the Study of Social Change, in: George K. Zollschan und Walter Hirsch (Hrsg.), Explorations in Social Change, London 1964, S. 213–243.

Jenseits von Zweckrationalität und Herrschaft

Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?

Die vielen Bestrebungen, die auf Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung abzielen, haben keine einheitliche Theorie. Dadurch sind sie gegen grundsätzliche Kritik gefeit. Sie lassen sich nicht in einen geschlossenen Zusammenhang stellen. Ihre praktischen Erfolge bleiben Einzelleistungen.

Dennoch gibt es leitende Grundvorstellungen, gewisse als selbstverständlich angenommene Ausgangspunkte, auf die sich Argumente und Forderungen stützen, und die damit – weitgehend undurchdacht – die Funktion einer Theorie übernehmen. Zu diesen Prämissen der Rationalisierung zählt der Gedanke, daß die Verwaltung wirtschaftlich handeln solle.

Mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit wird ein regulatives Modell für rationales Entscheiden gegeben. Eine Entscheidung, die sich nach dieser Modellvorstellung richtet und ihre Vorschrift erfüllt, gilt damit in einem formalen Sinne als richtig; Deshalb nennt man wirtschaftliches Handeln rational und macht es zum Ziel organisatorischer Rationalisierung.

Ein solches Entscheidungsmodell bezeichnet aber nur *eine* mögliche Auslegung der Richtigkeit des Entscheidens. Es ist kein in sich evidentes und unabänderliches Naturgesetz. Es ist geschichtlich bedingt und muß sich bewähren. Es dient nicht nur als Schema der Kritik des Handelns, sondern ist selbst der Kritik ausgesetzt. Somit haben wir allen Anlaß, die Wirtschaftlichkeit auf ihre Eignung als Entscheidungsmodell für die Verwaltung zu prüfen und zu fragen, ob nicht ein anderes Modell Besseres leisten könnte.

Als wirtschaftlich oder ergiebig (efficient) gilt gemeinhin ein Handeln, welches das bestmögliche Verhältnis von Aufwand und Ertrag zuwege bringt,

so daß entweder ein gegebener Zweck mit minimalem Aufwand erreicht wird oder bestimmte Mittel einen maximalen Ertrag liefern.¹

Es ist nicht ganz einfach, diese Definition ernst zu nehmen. Was sie meint, bedarf daher einiger Erläuterungen.

Offensichtlich setzt das Kriterium der Wirtschaftlichkeit voraus, daß das menschliche Handeln als kausales Geschehen, als Bewirken einer bezweckten Wirkung verstanden werden müsse. Aber das Bewirken einer Wirkung ist, für sich selbst genommen, nicht wirtschaftlich oder unwirtschaftlich, sondern eben wirksam. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit beschreibt nicht die Beziehung zwischen Ursache und Wirkung (oder Mittel und Zweck), sondern es bewertet diese Beziehung im Vergleich zu anderen Kausalmöglichkeiten; es ist ein Kriterium der Entscheidung zwischen mehreren kausalen Alternativen.

Diese Unterscheidung, die das Problem der Wirtschaftlichkeit vom Problem der inneren Verbindung von Ursache und Wirkung (das seit David Hume kein Mensch mehr versteht) deutlich abtrennt, ist grundlegend für das Verständnis der folgenden Ausführungen. Bei der Erörterung der Wirtschaftlichkeit können wir davon absehen, daß die Mittel die bezweckten Wirkungen irgendwie bewirken. Den „technischen“ Aspekt klammern wir aus. Der Wert eines Mittels ist für die Wirtschaftlichkeitsprüfung nichts anderes als die Gesamtheit seiner Folgen. Jedes Mittel repräsentiert eine bestimmte Folgenkombination. Nur durch seine Folgen läßt sich das Mittel mit dem Zweck (als Vorstellung einer seiner Folgen) vergleichen. Die Beschränkung auf die Betrachtung der Folgen vereinfacht die Analyse; sie zwingt uns allerdings zu einer Abkehr von den Denkgepflogenheiten, die ziemlich unklar die Wirtschaftlichkeit allein im Bereich der Mittel suchen.

Eine Wahl zwischen mehreren Folgenkombinationen, die sich als Alternativen in einer Situation anbieten, vollzieht man im normalen Leben an Hand von Wertgesichtspunkten, die bestimmte Folgen des Handelns als wertvoll gegenüber anderen auszeichnen und sie als Zwecke rechtfertigen. Als rational gilt eine solche Entscheidung dann und nur dann, wenn sie *optimal* ist, das

1 In der Literatur zum Begriff der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung finden sich ähnliche Definitionen, z. B. bei Ludwig Mühlhaupt, Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindevirtschaft und die Problematik ihrer Messung, Finanzarchiv NF 8 (1941), S. 98; Konrad Mellerowicz, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1953, S. 126; Hans H. Viebrock, Voraussetzungen einer innerbetrieblichen Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung, Der öffentliche Dienst 11 (1958), S. 21; Herbert A. Simon, Das Verwaltungshandeln, Dt. Übers., Stuttgart 1955, S. 79, 111 ff.; Herbert A. Simon/Donald W. Smithburg/Victor A. Thompson, Public Administration, New York 1950, S. 493.

heißt: wenn sie die Handlung wählt, deren günstige und ungünstige Folgen in einem optimalen Verhältnis zu den günstigen und ungünstigen Folgen *aller* anderen Handlungsmöglichkeiten stehen. Der Kerngedanke dieser Rationalität ist also, ein *optimales Folgenverhältnis* herzustellen. Diese Auslegung der Rationalität hat den Vorzug, eine eindeutige, einzig-richtige Lösung praktischer Probleme durch das Optimum in Aussicht zu stellen, – und solche eindeutige Bestimmtheit gilt in der Metaphysik seit alters als notwendiges Attribut des rational-erkennbaren Seienden.

Damit werden jedoch die praktischen Möglichkeiten des Folgenvergleichs überfordert. Eine eindeutige Optimalentscheidung ist nur im Rahmen einer geschlossenen Ideologie möglich, die zwischen allen denkbaren Folgen des Handelns und seiner Alternativen eindeutige und transitive² Vorzugsrelationen garantiert. Rationalität in diesem Sinne setzt also eine einheitliche, vollständige und widerspruchsfreie Ordnung der Wertaspekte sämtlicher Folgen des Handelns voraus, die sich außerdem während des Planungszeitraums nicht ändern darf.³ Dieses Postulat erscheint in mehrfacher Hinsicht als absurd. Einem Logiker wird es schwerfallen, beim Gedanken der Widerspruchsfreiheit eines *Wertsystems* sich etwas Bestimmtes vorzustellen. Dem Soziologen ist die Einsicht geläufig, daß die Erfassung und Institutionalisierung von Widersprüchen funktionswichtig ist für den Bestand einer jeden Sozialordnung.⁴ Und in der Verwaltung wird täglich zwischen verschiedenen unausgeglichenen Zielrichtungen gewählt, wenn etwa ein wiedergutmachungsberech-

2 Mit „transitiv“ bezeichnet die Logik eine Beziehung zwischen A und B, wenn sie bei Hinzutreten einer gleichen Beziehung zwischen B und C die Beziehung A – C impliziert.

Zur Problematik eines Entscheidungsmodells, das die Transitivität der Vorzugsrelationen nicht in die Modellkonstruktion einbezieht, dafür aber mit anderen unrealistischen Voraussetzungen arbeitet, vgl. Donald Davidson/Patrick Suppes, *Decision Making*, Stanford (Calif.) 1957, S. 82 ff.

3 So z. B. Ward Edwards, *The Theory of Decision Making*, *Psychological Bulletin* 51 (1954), S. 381 f.; Herbert A. Simon, *Models of Man. Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York 1957, S. 241 ff.

4 Vgl. dazu Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe (Ill.) 1951, insb. S. 281 ff.; ferner etwa Emilio Willems, *Innere Widersprüche im Gefüge primitiver Kulturen*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 8 (1956), S. 206–223. Dabei ist die Institutionalisierung selbst sehr krasser Widersprüche keineswegs auf primitive Kulturen beschränkt. Daß zum Beispiel die Kopffjagd zugleich sozial mißbilligte Rechtsverletzung und sozial anerkannte Aufstiegschance ist, gilt nicht nur beim Stamme der Kalinga. Und ein Verwaltungsjurist wundert sich kaum noch, wenn Gerichte rechtswidrigen Verwaltungsakten von Rechts wegen Rechtsbeständigkeit verleihen, indem sie die Rücknahme untersagen.

tigter, aber untauglicher Beamter untergebracht werden soll, oder wenn ein Teil eines Schulhofes als Parkplatz benötigt wird.

Aus diesen Schwierigkeiten gibt es einen Ausweg: Die Existenz eindeutiger und transitiver Vorzugsrelationen läßt sich durch eine rein *quantitative* Bewertung der Folgen des Handelns gewährleisten. Das optimale Folgenverhältnis wäre dann zu ermitteln durch Vergleich der Folgen auf ein Mehr oder Weniger hin, wobei eine einheitliche Wertskala zugrunde zu legen wäre.

Bei der Auslegung des Rationalen als Optimum ist also eine Verlagerung des Problems ins Quantitative, Berechenbare unvermeidlich. Optimal wird als maximal gelesen; rational wird im Bereich des Handelns als wirtschaftlich definiert. Die allgemeine Vorherrschaft des wirtschaftlichen Denkens im öffentlichen Leben des Westens und des Ostens hat nichts mit „Materialismus“ als Weltanschauung oder als Gesinnung zu tun und läßt sich weder psychologisch noch soziologisch angemessen erklären. Sie ist vorgezeichnet durch tiefliegenden Denkvoraussetzungen, durch die Möglichkeiten, dem Handeln Sinn zu geben, die unsere Denkgeschichte festgelegt hat.

Diese Verschiebung des Optimalen ins Maximale, des Rationalen ins Wirtschaftliche stößt jedoch ihrerseits rasch an Grenzen: an Grenzen der Meßbarkeit. Ein optimales Folgenverhältnis ist nur dann angemessen in ein maximales übersetzbar, wenn *sämtliche* Folgen durch *denselben* Maßstab – etwa Geld – quantifiziert und auf eine Vorzugsskala gebracht werden können. Das ist jedoch unmöglich, ohne der Fülle von Sach- und Wertaspekten Gewalt anzutun. Die Forderung nach Quantifizierung der Resultate und nach einheitlichen Wertfunktionen muß sich als eine Verengung der Perspektive auswirken.⁵ Die eigentlichen Schwierigkeiten werden dann zu Anwendungsvoraussetzungen des hochabstrakten Modells umgedeutet. Sie scheiden dadurch aus dem Bereich wissenschaftlicher Erforschung aus; und es bleibt dem Praktiker überlassen, diese Voraussetzungen zu finden oder herzustellen.

5 Daher verlieren die Theoretiker der Wirtschaftlichkeit an dieser Stelle leicht ihr Prinzip aus den Augen. Vgl. z. B. Mühlhaupt, a. a. O., S. 99: „Von Wirtschaftlichkeit in der Aufstellung eines Haushaltsplanes sprechen wir ganz allgemein dann, wenn kein Bedürfnis von einem anderen dringlicheren befriedigt wird, d. h. wenn der durch die Befriedigung eines Bedürfnisses verursachte Aufwand (Nutzentgang) an keiner anderen Stelle der Gemeindegewirtschaft einen größeren (sic!) Nutzen hätte stiften können.“ – Und dann S. 101: „Eine Prüfung (welche öffentlichen Aufgaben und in welchem Umfange diese erfüllt werden sollen) nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist auch dadurch unmöglich, daß ein Vergleich des Nutzeffektes der einzelnen konkurrierenden Bedürfnisbefriedigung ebenso unmöglich ist wie ein Messen des Aufwandes am erzielten volkswirtschaftlichen Nutzen.“

Das wird nicht wesentlich anders, wenn man um besserer Anwendungsmöglichkeiten willen auf das Erfordernis eines einheitlichen Wertmaßstabes verzichtet. Dann reicht nämlich die quantitative Messung der Resultate allein nicht mehr aus, um eindeutige Lösungen zu gewährleisten. Dies erfordert zahlreiche weitere vereinfachende Annahmen, die das Problem in den Bereich oft sehr komplizierter mathematischer Lösungsmöglichkeiten bringen.⁶ Und selbst wo es für diese Berechnungen mathematische Lösungen gibt⁷, ist die Verwaltung praktisch kaum in der Lage, sie zu finden. Es wäre vermutlich unwirtschaftlich, die entsprechenden Planstellen für Mathematiker bei jeder Behörde zu schaffen. Durch die Tatsache, daß das Auskalkulieren wirtschaftlicher Entscheidungen zu teuer kommt, durchkreuzt sich das Modell selbst: Wirtschaftliche Entscheidungen sind unwirtschaftlich.

Wenn weder ein wertmäßiger noch ein quantitativer Vergleich das Versprechen eines wirklichkeitsnahen Optimums einlösen kann, wird man auch von einer Kombination beider Vergleichstechniken nicht viel erwarten dürfen. Zwar findet man häufig die Ansicht, daß man die Zwecke an Hand von Werten auswählen, die Mittel aber durch Größenvergleich quantitativ berechnen könne. Aber das ist eine Täuschung. Dabei wird verkannt, daß Mittel genauso wie Zwecke im Grunde nur Folgen des Handelns repräsentieren. Es wäre reine Willkür, die Folgen teils nach Wertqualitäten, teils quantitativ miteinander zu vergleichen.

6 Daß solche Wirtschaftlichkeitsberechnungen für einigermaßen realistische – und das heißt: komplexe – Situationen selbst geschulte Mathematiker in erhebliche Schwierigkeiten bringen, hat man längst erkannt. Vgl. z. B. Kenneth J. Arrow, *Mathematical Models in the Social Sciences*, in: Daniel Lerner/Harold D. Lasswell (Hrsg.), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford (Calif.) 1951, S. 136, mit weiteren Hinweisen. Zur Kompliziertheit solcher Entscheidungen vgl. auch Alfred Schuetz, *The Problem of Rationality in the Social World*, *Economica* 10 (1943), S. 142 f. Auch die seit J. von Neumann/O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton 1944, viel diskutierten Schwierigkeiten sollten bedacht werden, die entstehen, wenn mit einem rational handelnden Gegner gerechnet werden muß. Ihm gegenüber muß eine Strategie der Minimisierung des maximalen Verlustes ausgerechnet und unter der Voraussetzung, daß er sich darauf einstellen könne, noch modifiziert werden. Das wirtschaftswissenschaftliche Postulat der perfekten Konkurrenz hatte den Sinn, diese Bedenken auszuschließen. Es gehört mit dem Entscheidungsmodell des wirtschaftlichen Handelns in einen theoretischen Zusammenhang. Es ist jedoch in der Verwaltungswissenschaft noch weniger anwendbar als in den Wirtschaftswissenschaften.

7 Eine gute Übersicht über die zur Zeit verfügbaren Techniken und ihre Anwendungsvoraussetzungen geben C. West Churchman/Russel L. Ackoff/E. Leonard Arnoff, *Introduction to Operations Research*, New York 1957.

Diese Kritik am Prinzip der Wirtschaftlichkeit, die von der Auslegung des Handelns als Bewirken einer Wirkung ausging und das Entscheidungsmodell der Wirtschaftlichkeit an deren Konsequenzen prüfte, trifft sich mit einer anderen Überlegungsreihe, die die Wirtschaftswissenschaften selbst entwickelt haben. Um der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie eine größere Anwendungsbreite zu geben, versucht man, sich von einigen Komponenten des klassischen Homo Oeconomicus zu lösen. Die Postulate der vollständigen Kenntnis aller relevanten Daten und der perfekten Konkurrenz, die die Wirkungen des Handelns anderer unendlich klein werden läßt, werden aufgegeben. Das bedeutet, daß die Wirtschaftswissenschaften eine Entscheidungslehre entwickeln müssen, welche mit unvollständiger Information, mit unterschiedlichen Erwartungshorizonten, mit schwer überschaubarem Gegenhandeln, kurz: mit Risiken zu rechnen hat.⁸

Damit tritt der faktische Mensch in seinem empirisch erforschbaren Verhalten stärker in das Blickfeld der Wissenschaft. Ob diese Entwicklung dazu zwingt, auch das dritte Merkmal des Homo oeconomicus, die maximierende Rationalität, fallenzulassen oder doch an die Grenze des Forschungsbereiches zu drängen, läßt sich zur Zeit noch nicht übersehen. Jedenfalls wird dieses Prinzip in der Absicht, dem wirklichen Verhalten des wirtschaftenden Menschen näherzukommen, einer kritischen Überprüfung unterworfen⁹, die für uns als Parallele lehrreich ist.

Diese Überlegungen wecken die ersten Zweifel am Modell optimaler Entscheidung. Welchen Sinn hat es, ein Optimum zu suchen, wenn die Vergleichstechniken, die zu seiner Ermittlung notwendig wären, so offenkundig versagen?

Ein weiterer Gedankengang bringt uns vor dieselbe Frage. Es wäre vielleicht absolut rational, sicherlich aber barer Unsinn, alle Folgen aller Handlungen miteinander vergleichen zu wollen. Jeder Vergleich setzt eine festgelegte Perspektive voraus, die den Bereich der Vergleichsobjekte begrenzt. Bei einem Vergleich von Kausalbeziehungen bieten sich zwei (und nur zwei!) Gesichtspunkte an: Man kann von einer bestimmten Ursache (einem Bestand an Mitteln) ausgehen und sämtliche damit erreichbaren Folgen prüfen; oder man legt eine bestimmte Wirkung als Zweck fest und vergleicht sämtliche Folgen sämtlicher Mittel, die diesen Zweck bewirken können. So erklärt sich die zweifache

8 Vgl. z. B. Mary Jean Bowman (Hrsg.), *Expectations, Uncertainty, and Business Behavior*, New York 1958.

9 Vgl. Herbert A. Simon, *Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science*, *The American Economic Review* 49 (1959), S. 253–283.

Anwendungsmöglichkeit des Wirtschaftlichkeitskriteriums, wie sie in den üblichen Definitionen vorausgesetzt wird.

Schon diese willkürliche Wahl eines Ausgangspunktes ist problematisch, weil sie vom Entscheidungsmodell der Wirtschaftlichkeit aus nicht gerechtfertigt werden kann. Sie setzt bestimmte Zwecke oder bestimmte Mittel als gegeben voraus. Das paßt nicht für die Verwaltung des neuzeitlichen Staates, der sich als souverän versteht und sich daher in jeder Hinsicht rechtfertigen muß. Weder seine Aufgaben noch seine Steuergelder sind fixierte Größen.

Außerdem reicht diese Eingrenzung bei weitem nicht aus, um dem Modell die Anwendbarkeit zu sichern. Denn selbst wenn ein Zweck oder ein Bestand an Mitteln als Entscheidungsprämisse feststeht, ist das Problem der Vielzahl von Folgen und ihrer Unvergleichbarkeit damit noch nicht gelöst. Schließlich hat das Prinzip der Wirtschaftlichkeit nicht einmal einen präzisen Sinn, wenn man nicht zugleich eine Zeitgrenze festsetzt, bis zu welcher Folgen berücksichtigt werden müssen.¹⁰ Bei einer Wirtschaftlichkeitskontrolle kurzfristiger Planungen muß man ganz andere Faktoren berücksichtigen, als wenn man auf lange Sicht ein optimales Resultat anstrebt; denn viele Folgen des Handelns werden erst in der fernerer Zukunft erheblich.

Angesichts dieser Schwierigkeiten werden manche dazu neigen, die übliche Definition der Wirtschaftlichkeit zwar anzuerkennen, aber ihre Voraussetzungen und Konsequenzen, insbesondere das Prinzip der Optimierung, nicht zu übernehmen. Die sollte man fragen, was sie meinen. Ähnliches gilt für einen anderen bequemen Ausweg: das Wirtschaftlichkeitskriterium als Entscheidungsmaxime nicht so ernst zu nehmen und sich mit einem unteroptimalen Funktionieren des Modells, mit einer Annäherung an das Ideal zu bescheiden. Denn es dürfte nicht leicht fallen, dem Gedanken der Annäherung, der eine Skala quantifizierbarer Werte und eine feststehende Zielrichtung voraussetzt, hier einen präzisen Sinn zu geben. Außerdem wird das Kriterium der Wirtschaftlichkeit, das als optimales Folgenverhältnis definiert ist, fragwürdig, ja unverständlich, wenn man den Kerngedanken des Optimums aufgibt. Die Bezeichnung als wirtschaftlich besagt dann schließlich nicht viel mehr, als daß man eine Maßnahme billigt.

10 Auch Andreas G. Papandreou, *Some Basic Problems in the Theory of the Firm*, in: Bernard F. Haley (Hrsg.), *A Survey of Contemporary Economics*, Bd. II, Homewood (Ill.) 1952, S. 208, bringt den Einwand, daß – sobald man Ungewißheiten und Datenänderungen berücksichtigen wolle – die Kenntnis des Zeithorizontes und der Erwartungen des Unternehmers notwendig sei, da sonst das Prinzip der Profitmaximierung tautologisch werde und mehrere Lösungen zulasse.

Will man diese Verwässerung des Gedankens der Wirtschaftlichkeit vermeiden, so muß man versuchen, auch das unteroptimale Funktionieren noch in ein klares Modell einzufangen.¹¹ Diesem Ziel dient ein Vorschlag Simons¹², der in sehr freier Weise wie folgt skizziert werden kann:

Da es unmöglich ist, alle Folgen einer Entscheidung einschließlich der Folgen von Alternativen, auf die man verzichtet, miteinander zu vergleichen, muß der Umkreis der zu beachtenden Folgen begrenzt, die Wahlsituation vereinfacht werden. Das geschieht durch einen gedanklichen Ansatz, der bestimmte Folgen als wertneutral und daher unerheblich aus der Betrachtung ausklammert. Einen solchen neutralisierten Folgenrahmen erhält eine Entscheidung, wenn man ihr nicht nur entweder bestimmte Mittel oder einen Zweck, sondern Mittel und Zweck zusammen vorgibt. Dadurch werden bestimmte Mittel für einen Zweck reserviert. Das heißt: die nachteiligen Folgen der Verwendung dieser Mittel, besonders der entgehende Nutzen anderer Verwendung, dürfen außer acht bleiben, werden neutralisiert. Die bisher erforschten Modelle optimaler Rationalität setzen sämtlich voraus, daß die Entscheidungen in dieser Weise vorher programmiert sind.¹³

Solche Programmierung und Folgenneutralisierung ist eine sehr bekannte Erscheinung im Verwaltungsalltag; sie ist durch die Einrichtung des Haushaltsplanes allgegenwärtig. Wenn zum Beispiel einer Behörde ein Geldbetrag für den Neubau einer Schule zugewiesen wird, kann und soll (!) sie die Schule mit diesen Mitteln so gut wie nur irgend möglich bauen, ohne daran denken zu müssen, daß eine bescheidenere Schule der Feuerwehr zu einem neuen Auto verhelfen könnte. Deshalb kommt es vor, daß gegen Ende des Haushaltsjahres für das Chefzimmer noch schnell ein neuer Teppich beschafft wird, während die Dienstreisen aus Geldmangel rationiert werden müssen.

Diese Art Wirtschaftlichkeit mit einem neutralisierten Folgenrahmen erscheint auf den ersten Blick als praktikabel. Die Vereinfachung der Situation, die Entlastung des Entscheidenden liegt auf der Hand. Ihm ist durch die verschiedenartige Einsatzmöglichkeit gegebener Mittel (namentlich Geldmittel) und durch die relative Unbestimmtheit des gegebenen Zweckes ein begrenzter Überlegungsspielraum abgesteckt. Die Grenzen sind besonders fest und un-

11 Die Probleme und Gefahren solcher Suboptimierung werden seit den Hinweisen von Charles Hitch erörtert: vgl. Charles Hitch/Roland McKean, Suboptimization in Operations Problems, in: Joseph F. McCloskey/Florence N. Trefethen (Hrsg.), Operations Research for Management, Bd. I, Baltimore 1954, S. 168–186.

12 Vgl. Simon/Smithburg/Thompson, a. a. O., S. 491 ff.

13 So Herbert A. Simon, The Role of Expectations in an Adaptive or Behavioristic Model, in: Bowman, a. a. O., S. 49–58.

durchsichtig, wenn sie mit Ressortgrenzen und Loyalitätsschranken zusammenfallen. Vor allem kann der private Wirtschaftsbetrieb mit diesem Modell arbeiten, da für ihn Geschäftsziel und Kapital eine gleichsam natürliche Sichtbegrenzung bilden.¹⁴ In der öffentlichen Verwaltung, die die Folgen ihres Handelns umfassend verantworten muß, treten die nachteiligen Aspekte dieses Modells schärfer hervor.¹⁵ Es versteift die Ressortperspektive und verschiebt die eigentlichen Probleme auf die Ebene der Haushaltsverhandlungen. Dort werden sie nicht gelöst, weil es an einem rationalen Prinzip des Folgenvergleichs fehlt.¹⁶ Die Entscheidungen werden vielmehr an Wünschen mächtiger Gruppen, an einigen ideologischen Wertgesichtspunkten und vor allem an der Abschätzung des konkreten Bedarfs in einem bestimmten Gebiet orientiert.

Es fragt sich, wozu innerhalb so grob abgeschnittener Brocken das Optimum einer Lösung genau ausgerechnet werden soll. An dieser Stelle ist es besonders wichtig, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auseinanderzuhalten. Sparsamkeit, die Drosselung der eigenen Neigungen im Hinblick auf den Wert des Geldes, ist eine lobenswerte Tugend, aber keine rationale Einstellung. Vielleicht ist sparsame Gesinnung in der Verwaltung erwünscht. Dann kann aus der groben Bemessung der Haushaltszuweisungen kein Argument dagegen hergeleitet werden. Aber das ist ein anderes Thema. Die Verquickung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hat die Einsicht in die strenge Gesetzmäßigkeit des rationalen Entscheidens erschwert: Die Optimierung des Resultates wird durch Folgenneutralisierung sinnlos; denn gerade auf ein optimales Folgenverhältnis kam es ihr an.

Wenn man Einzelzwecke ohne Rücksicht auf die neutralisierten Nebenfolgen optimal zu verwirklichen sucht, verkennt und verzerrt man das Pro-

14 Daß auch hier der Gedanke der Profitmaximierung nur sehr begrenzt anwendbar ist, hat neuerdings Simon, *Decision-Making in Economics*, a. a. O., zusammenfassend erörtert. Vgl. ferner Papandreou, a. a. O., S. 205 ff.

15 Ich kann daher die z. B. von Mühlhaupt, a. a. O., S. 98 und von Mellerowicz, a. a. O., S. 148 vertretene Ansicht nicht teilen, daß das Wirtschaftlichkeitskriterium in der privaten und der öffentlichen Verwaltung die gleichen Anwendungsmöglichkeiten besitze. Sehr viel vorsichtiger äußert sich neuerdings das im Auftrage des Bundesministers der Finanzen erstattete Gutachten „Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Ausgaben übernehmen?“, Göttingen 1958.

16 Daraus folgen auch die Schwierigkeiten, auf die man stößt, wenn man den Haushaltsplan primär von dieser Funktion des Folgenvergleichs her verstehen will; so z. B. Gabriel Ardant, *Technique de l'État*, Paris 1953, S. 76 ff. Reformen der Planeinteilung und der Haushaltsrechnung dürften daher kaum geeignet sein, zu einem Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verhelfen.

blem¹⁷; man handelt dann nicht nur unvollkommen, sondern unter Umständen sogar schädigend. Der Wert einer aufgewendeten Geldsumme kann im übrigen gar nicht sinnvoll mit den erreichten Ergebnissen verglichen werden, wenn er keinen entgangenen Nutzen (außerhalb des eigenen Ressorts) repräsentiert; es sei denn, daß das Resultat – wie zum Teil in der Privatwirtschaft – ebenfalls in Geld meßbar ist. Die oft gerügte Verschwendungssucht der Behörden ist in ihrer Organisation strukturell angelegt.¹⁸

Außerdem gibt auch im verkleinerten Rahmen das Problem des Wertvergleichs rational nicht lösbare Rätsel auf. Auch wenn man mit bestimmten Mitteln eine Schule zu bauen hat, treten noch pädagogische, hygienische, ästhetische, bautechnische und Sicherheitswünsche in Widerstreit, muß etwa zwischen Physikzimmer, Zeichensaal oder einer Dienstwohnung für den Schulleiter gewählt werden. Welche Entscheidung wäre hier optimal? Gerade die Begrenzung der Mittel schafft hier neue Probleme, die in größerem Rahmen vielleicht lösbar wären. Vor allem aber besteht die Gefahr, daß man in den gezogenen Grenzen mit zu engen Wertkriterien arbeitet, die sich mit den Maßstäben größerer Entscheidungen nicht vertragen.¹⁹

Schließlich kommt hinzu, daß in dem Maße, als der Folgenvergleich abgeschnitten und das Planen eng einzementiert wird, auch die Ausschließlichkeit der *einzig-richtigen* Lösung nicht mehr gewährleistet ist; denn häufig werden sich mehrere Lösungen nur durch Folgen außerhalb der Ressortperspektive unterscheiden.

Es hat somit den Anschein, daß auch dieses vereinfachte Modell der wirtschaftlichen Entscheidung den wirklichen Problemen der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht wird und darüber hinaus den Sinn des Optimalprinzips gefährdet. Demgemäß ist die Motivationskraft der Ermahnungen zur Wirtschaftlichkeit im Alltag der Verwaltung gering geblieben. Wer ernstlich glaubt, wirtschaftlich zu handeln, verrät damit nur, daß er einen Teil der Folgen seines Handelns ignoriert. Wenn man gleichwohl von der Verwaltung wirtschaftliches Handeln erwartet, so entsteht eine Diskrepanz zwischen Erwartung und

17 So auch Churchman/Ackoff/Arnoff, a. a. O., S. 116; Hitch/McKean, a. a. O., insb. S. 181 f.

18 Wenn Mellerowicz, a. a. O., S. 130 ff. die „Vernichtung (?) des wirtschaftlichen Wertbewußtseins“ in der öffentlichen Verwaltung beklagt (aber nicht erklärt), so ist damit ebenfalls dieses Problem angesprochen. Auch das o. a. Gutachten: „Welche Erfahrungen ... pp“ geht davon aus, daß die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung nicht schon strukturell und automatisch gesichert sei; vgl. insb. S. 28.

19 Auf dieses Problem der Konsistenz der Wertkriterien bei unteroptimalen Entscheidungen haben besonders Hitch/McKean, a. a. O., hingewiesen, ohne indes eindeutig angeben zu können, was Konsistenz hier bedeutet und wie sie festgestellt werden kann.

Wirklichkeit. Diese Kluft erschwert die politische Führung der Verwaltung und überhaupt die Beurteilung des Verwaltungsgeschehens durch Außenstehende. Ihnen erscheinen strukturelle Schwierigkeiten dann als Böswilligkeit oder Trägheit der Beamten. Und ferner trennt die Optimierungsmaxime bis heute den Rationalisierungstheoretiker vom erfahrenen Praktiker der Verwaltung. Diese Entfremdung kann der Theoretiker nicht dadurch überbrücken, daß er freundlich auftritt; und auch nicht dadurch, daß er dem Praktiker einige Kunstgriffe absieht, um sie ihm in Begriffen zurückzugeben. Er muß seine Theorie ändern.

Durch unsere Kritik ist die Richtung dieser Änderung bereits vorgezeichnet: Das Prinzip der Optimierung hat sich nicht bewährt. Man wird daher Modelle des rationalen Entscheidens konstruieren müssen, die dieses Prinzip nicht enthalten; man wird von einer *Theorie der einzig-richtigen, besten Entscheidung* zu einer lebensnäheren *Theorie der brauchbaren Entscheidungen* übergehen müssen.²⁰

Brauchbar ist jede Entscheidung, die bestimmten, vorher aufgestellten Bedingungen genügt. Psychologisch wirken solche Brauchbarkeitsbedingungen als Anspruchsniveau.²¹ Man ist zufrieden, wenn eine bestimmte Wunschwelle überschritten wird, wenn man erwartete Resultate erreicht. So ist jemand bereit, sein Haus zu verkaufen, wenn ihm mindestens eine vorgestellte Summe geboten wird; so mäßigt man seinen Arbeitseifer je nachdem, was

20 Sehr wesentliche Anregungen hierzu gibt Simon in seinen neueren, in „Models of Man“ zusammengefaßten Aufsätzen. Vgl. auch Decision-making in Economics, a. a. O.

21 Seit seiner Einführung durch Tamara Dembo, Der Ärger als dynamisches Problem, Psychologische Forschung 15 (1931), S. 1–144 und Ferdinand Hoppe, Erfolg und Mißerfolg, Psychologische Forschung 14 (1930), S. 1–62 hat der Begriff des Anspruchsniveaus eine fruchtbare und erfolgreiche Forschung ausgelöst. Vgl. auch Margarete Jucknat, Leistung, Anspruchsniveau und Selbstbewußtsein, Psychologische Forschung 22 (1937), S. 89–179, ferner die Zusammenfassung bei Kurt Lewin/Tamara Dembo/Leon Festinger/Pauline Snedden Sears, Level of Aspiration, in: J. McVicker Hunt (Hrsg.), Personality and the Behavior Disorders, New York 1944, Bd. I, S. 333–378.

Auf diesen Begriff des Anspruchsniveaus stoßen die Kritiker der maximierenden Rationalität in der Hoffnung, damit variable und empirisch erforschbare Bedingungen rationalen Handelns zu erfassen. Außer Simon, Models of Man, S. 246 f., 263, 272, vgl. auch George Katona, Rational Behavior and Economic Behavior, Psychological Review 60 (1953), S. 315 f. Wer dagegen wie Sidney Siegel, Level of Aspiration and Decision Making, Psychological Review 64 (1957), S. 253–262 den Begriff des Anspruchsniveaus an das Entscheidungsmodell maximierender Rationalität bindet, muß hochproblematische Voraussetzungen über die Meßbarkeit des Vorzugswertes der einzelnen Handlungsfolgen und der Erwartung ihres wahrscheinlichen Eintritts sowie über die Korrelierbarkeit dieser beiden Messungsgrößen machen.

Kollegen und Vorgesetzte als angemessenes Pensum ansehen. Im täglichen Leben werden laufend Entschlüsse durch solche Wunschschränken, Leistungserwartungen, Brauchbarkeitsbedingungen gesteuert. An ihnen scheidet sich, welche Leistungen als Erfolge und welche als Mißerfolge gebucht werden. Sie lösen, wenn sie nicht erreicht werden, zusätzliche Anstrengungen oder die Suche nach Alternativen aus.

Brauchbarkeitsbedingungen, die im Alltag als Entscheidungskriterien dienen, sind freilich nicht ohne weiteres rational. Den Titel rational verdient eine Entscheidung nur in dem Maße, als sie auf einer kritischen Durchprüfung ihrer Folgen beruht. An ein rationales Modell für brauchbare Entscheidungen sind mithin besondere, zusätzliche Anforderungen zu stellen. Sie auszuarbeiten, ist die weitere Aufgabe. Dabei wird sich klären, welche Alternativen es für das Rationalkriterium der Wirtschaftlichkeit gibt.

Auch das Modell der brauchbaren Entscheidungen geht von der Konstruktion des Handelns als Bewirken einer Wirkung aus; denn diese Auslegung ist die Grundlage aller Rationalisierung des Handelns. Daher sind die Brauchbarkeitsbedingungen zu formulieren als Kriterien für die Auswahl von Folgen des Handelns, die zu bewirken oder zu vermeiden sind. Diesen Ansatz haben sie mit jedem Rationalmodell des Entscheidens, mit der einfachen Zweckvorstellung ebenso wie mit dem Optimalmodell gemein. Die einzelnen Modelle unterscheiden sich durch die Art und Weise, wie sie das Entscheiden an den Folgen des Handelns orientieren.

Das Zweckvorstellen beschränkt die Aufmerksamkeit auf einzelne Folgen des Handelns, die begehrt werden. Eine solche Ausrichtung blendet naiv oder bewußt jede Rücksicht auf Nebenfolgen des Handelns ab. Ein Zweck soll faszinieren. Seine Geltung wird durch Nebenfolgen nicht gestört. Der Zweck heiligt die Mittel, das heißt: jede Folge eines jeden geeigneten Mittels. Dadurch wird die Zahl der möglichen Mittel vervielfacht. Diese Orientierung war sinnvoll, solange es noch schwierig war, überhaupt geeignete Mittel zu finden. Sie ist daher für technisch gering entwickelte Zeiten das maßgebende Entscheidungsmodell gewesen. Bei diesem Modell ist der Grad der Zweckerreichung, der Erfolg, einziger Maßstab für die Angemessenheit des Handelns. Die dazugehörige Moral ist in Zwecken, nicht in Werten konzipiert.

Damit darf das Modell des brauchbaren Entscheidens nicht verwechselt werden. Es privilegiert nicht einzelne Folgen des Handelns, setzt nicht konkrete Zwecke, sondern abstrakte Beurteilungsstandards voraus, an denen die Entscheidungen mit ihren sämtlichen Folgen geprüft werden. Die abstrakten Kriterien stehen zum Handeln nicht in einem determinierenden, sondern in einem regulativen Verhältnis. Sie werden nicht, wie Allgemeinzwecke, durch

Generalisierung gefunden, sondern, wie wir noch sehen werden, funktional gerechtfertigt. Das bedeutet zugleich, daß das Anspruchsniveau oder die Brauchbarkeitsbedingungen im Unterschied zum Zweck als anpassungsfähig und auswechselbar erlebt werden: Sie verweisen auf andere Möglichkeiten.

Solche Brauchbarkeitsbedingungen fixieren mithin nicht einzelne Folgen des Handelns. Sie legen ferner – und das ist der Hauptunterschied zum Optimalmodell – auch das Handeln nicht eindeutig fest. Es kann und wird in der Regel *mehrere* brauchbare Entscheidungen geben, die den gestellten Bedingungen genügen. Darauf beruhen die bedeutsamen Vorzüge²² dieses Modells: eine leichtere Entscheidungstechnik und eine bessere Anpassung an modellfremde Erwartungen.

Der Unterscheidung von optimalen und brauchbaren Entscheidungen entspricht ein unterschiedlicher Gesamtstil der Entscheidungsüberlegungen. Das Optimalmodell löst, einer alten Denktradition folgend, Entscheidungsprobleme in Erkenntnisprobleme auf. Nach einer Optimallösung suchend weiß man, da man von einem festen Zweck oder (und) einem Bestand an Mitteln ausgeht, sehr schnell, *daß* es eine Optimallösung geben muß; sehr schwierig aber ist herauszufinden: *welche* Lösung optimal ist. Dazu müssen sämtliche Folgen sämtlicher Alternativen geprüft werden, ein unmögliches Vorhaben, das notgedrungen unausgeführt bleibt.

Beim Modell der brauchbaren Entscheidungen ist es dagegen problematisch, ob es überhaupt eine Entscheidung gibt, die mit all ihren Folgen den Brauchbarkeitsbedingungen genügt; denn diese Bedingungen garantieren weder die Existenz noch die Ausschließlichkeit einer Lösung.²³ Der Entscheidende wird das, was ihm intuitiv einfällt oder durch seine Erfahrungen nahegelegt wird, auf Brauchbarkeit durchprüfen. Auch diese Prüfung muß grundsätzlich alle Folgen beachten; sonst könnte sie nicht rational heißen. Wenn der Einfall aber besteht, brauchen nicht noch sämtliche Alternativen herangezogen und durchkalkuliert zu werden. Dadurch ist eine erhebliche Vereinfachung der Entscheidungstechnik erreicht, die den tatsächlich vorhandenen rationalen Fähigkeiten der Entscheidenden Rechnung trägt. So und nicht anders wird in der Verwaltung faktisch entschieden.

22 Die Kehrseite der Zulassung mehrerer rationaler Lösungen ist: daß rationale Entscheidungen mit dem eindeutig festliegenden Ergebnis auch ihre Vorausssehbarkeit verlieren, die namentlich in der Theorie der Wirtschaftswissenschaften eine so große Rolle spielt. Aber die Entwicklung der modernen Psychologie drängt ohnehin den Gedanken auf, daß vielleicht gerade die irrationalen Entscheidungen die besser voraussehbaren sind.

23 Vgl. Simon, *Models of Man*, S. 186 f., 252 ff.

Eine Folge dieses Überlegungsstils und der Mehrzahl von Lösungen ist, daß die Reihenfolge der Einfälle und Entscheidungsüberlegungen sich auf das Ergebnis auswirkt; denn der erste brauchbare Einfall genügt. Die Reihenfolge wird durch das Modell selbst nicht geregelt.²⁴ Die Tendenz zur Annahme des ersten brauchbaren Einfalls ist eine nichtrationale Regel der Entscheidungsvereinfachung, die dem Modell die praktische Durchführbarkeit sichert. Dadurch erklärt sich die Bedeutung von Verfahrensvorschriften, die den Zeitplan des Entscheidungsganges formalisieren. Ferner ist aus demselben Grunde der Zeitpunkt einflußsuchender Eingriffe in den Entscheidungsprozeß wesentlich. Praktikerfaustregeln wie: möglichst frühzeitig beeinflussen, möglichst frühzeitig Konflikte ausräumen, möglichst frühzeitig koordinieren, sind auf dieses Problem zugeschnitten und rechnen damit, daß die Praxis sich mit brauchbaren Entscheidungen begnügt und nicht optimale Resultate anstrebt.

Die Annahme des ersten brauchbaren Einfalls ist indes durch das Modell nicht zwingend vorgeschrieben; sie ist nur eine zulässige Erleichterung. Die Eigenart der Situation, fremde Verhaltenserwartungen oder bestimmte Wertkonzeptionen können zur Suche nach Alternativen anreizen. Es kann auch sein, daß von Anfang an sich mehrere brauchbare Lösungen anbieten, insbesondere wenn die Brauchbarkeitsbedingungen zu leicht gewählt sind. Dann treten zusätzliche Entscheidungsprobleme auf. Zwischen mehreren brauchbaren Lösungen kann aber leichter Herzens entschieden werden. Wenn die Brauchbarkeit feststeht, kann man sich getrost an fremden Verhaltenserwartungen oder an ideologischen Wertgesichtspunkten orientieren. Durch die vorweggenommene Brauchbarkeitskontrolle sind die Probleme des unsachlichen Einflusses auf die Verwaltung und der wahrheitsunfähigen Ideologie entschärft; kanalisierter Interessendruck und gezähmter Idealismus stören die rationale Brauchbarkeit der Entscheidungen nicht mehr.

Damit sind wir zu einem weiteren Vorzug des Modells brauchbarer Entscheidungen hingeführt. Durch die Mehrzahl brauchbarer Lösungen ist der Verwaltung nicht nur eine leichtere Entscheidungstechnik, sondern auch jene Elastizität und Anpassungsfähigkeit des Verhaltens gewährt, die sie dringend benötigt, um in dauernd wechselnden Situationen und gegenüber widerspruchsvollen, unausgeglichene Erwartungen zu bestehen.²⁵

24 So auch Simon, *Models of Man*, S. 252 f.

25 Von diesem Gedanken aus argumentiert auch Wroe Alderson, *A Systematics for Problems of Action*, *Philosophy of Science* 18 (1951), S. 19 f. gegen das Wirtschaftlichkeitskriterium.

Um diesem Thema der sozialen Einbettung der Verwaltung näherzukommen, müssen wir am Begriff der Brauchbarkeitsbedingungen eine andere Seite beleuchten. Für die Erörterung ihres Funktionierens im Entscheidungsprozeß genügte ihre psychologische Charakterisierung als vorgestelltes Anspruchsniveau. Wenn wir die Untersuchung auf ihre soziale Bedeutung als Mittel der Planung und Beeinflussung fremder Entscheidungen ausdehnen wollen, wird außerdem²⁶ ihr soziologischer Sinn als Verhaltenserwartung relevant. Derjenige, der die Bedingungen fixiert, unter denen er eine fremde Entscheidung als angemessen abnimmt, drückt damit die Erwartung eines entsprechenden Verhaltens aus; und der Entscheidende erlebt diese Bedingungen nicht nur als abstrakte Richtpunkte, sondern zugleich sozial als fremde Verhaltenserwartungen.

Dabei ist zwischen formalen und informalen Verhaltenserwartungen zu unterscheiden.²⁷ Formal sind die amtlichen Erwartungen, die zu vertreten zur offiziellen Rolle des Vorgesetzten gehört. Sie sind, ihrem gemeinten Sinn nach, der Verfügung des Entscheidenden entzogen. (Gleichwohl sind sie damit noch nicht zwingende Motive, sondern eben nur Erwartungen, die er ignorieren kann!) Formale Brauchbarkeitsbedingungen sind insbesondere die Vorschriften des positiven Rechts, die offiziell vertretene „Politik“ einer Behörde, die Dispositionen des Haushalts.

Mit den offiziellen, allgemein vorformulierten Brauchbarkeitsstandards sind keineswegs alle Erwartungen erfaßt, die an einen Verwaltungsbeamten herangetragen werden. Sie geben nur gewisse Mindestbedingungen für amtliche Entscheidungen an. Daneben gibt es eine Fülle von informalen Verhaltenserwartungen, neben den Rechtsregeln zum Beispiel informale Standards für die Stilisierung von Verwaltungsentscheidungen, für den angemessenen, weder zu kurzen noch zu langen Zeitaufwand bei der Aktenbearbeitung, für das angebrachte Maß an Verheimlichung bei der Vorbereitung von Entscheidungen, Dinge, die der Neuling in der Verwaltung erst mühsam lernen muß, ohne deren Kenntnis er aber verloren ist. Solche informalen Erwartungen bedingen andere Formen des Lernens und einen anderen Sanktionsstil. Sie sind

26 Für diese Verbindung psychologischer und soziologischer Gesichtspunkte ist die Erkenntnis entscheidend, daß die Fixierung des Anspruchsniveaus weitgehend sozial bedingt ist. Vgl. z.B. Leon Festinger, *A Theory of Social Comparison Processes*, *Human Relations* 7 (1954), S. 117–140; Albert S. Dreyer, *Aspiration Behavior as Influenced by Expectation and Group Comparison*, *Human Relations* 7 (1954), S. 175–190. Ein anderes Moment ist natürlich Erfolg oder Mißerfolg im Erreichen des Niveaus.

27 Diese Unterscheidung entspricht derjenigen von „formal“ und „informal organization“, die in der amerikanischen Industrieforschung so große Bedeutung erlangt hat.

in ihrem Geltungsbereich unklar, gehen über in bloßen Behördenbrauch, in persönliche Erwartungen des Vorgesetzten oder einzelner Kollegen, schließlich in selbstgesetzte Richtpunkte für brauchbare Entscheidungen, die unbemerkt durch die Kultur, in der man lebt, geprägt sind.

Dazu treten die oft entgegengesetzten Ansichten der Politiker, der Interessenten und der breiten Öffentlichkeit über das, was geschehen sollte. Und außerdem spielen manche Erwartungen, die sich weniger auf die Entscheidungsinhalte als auf das allgemeine Verhalten, die Rolle des Beamten, erstrecken, in die Entscheidungstätigkeit hinein.

Wollte der Beamte in diesem Spannungsfeld der verschiedenartigsten und widerspruchsvollen Erwartungen nach dem Wirtschaftlichkeitskriterium manövrieren, würde er jede Chance verpassen. Er müßte die Reaktionen derjenigen, die durch seine Entscheidung befriedigt oder enttäuscht werden, als Folge für jede Alternative vorkalkulieren, um die Optimallösung finden zu können. Selbst soziale Konventionen und fest institutionalisierte Verhaltenserwartungen könnte er nicht ungeprüft hinnehmen, ohne damit zugleich unterwertig zu rationalisieren. Konsens wäre für ihn keine Verhaltensbasis; Verhandlungen und Beratungen hätten – hier scheint wieder das „rationalistische“ Vorurteil durch – lediglich informierende Bedeutung. Auf der Suche nach der einzig-richtigen Lösung könnten ihn Kompromisse niemals befriedigen; er ließe sie sich nur widerwillig abringen, wenn ihm die Macht fehlt.

So kann die Verwaltung nicht arbeiten und so arbeitet sie nicht. Sie geht in den Vorberatungen über eine Entscheidung von bestimmten Brauchbarkeitsstandards aus, aber nicht von dem Axiom, daß es eine Optimallösung gebe, die man nur herausfinden müsse. Soweit ihre Standards klar und gut gewählt sind, hat sie eine feste Entscheidungsgrundlage und doch Spielraum für echtes Verhandeln und Ausgleichen, da die Brauchbarkeitsbedingungen die Entscheidung nicht voll determinieren. Demgemäß unterscheidet sich auch die Art des Angriffs gegen vollzogene Verwaltungsentscheidungen deutlich je nachdem, ob die Entscheidung als unbrauchbar, gemessen an den eigenen Standards der Verwaltung zum Beispiel als juristisch fehlerhaft gerügt wird, oder ob nur unbefriedigte Erwartungen grollend zum Ausdruck kommen.

Dieser Vorteil des Modells der brauchbaren Entscheidungen: die Erleichterung der Entscheidungstätigkeit und der Anpassung an wechselnde und widerspruchsvolle fremde Erwartungen, folgt allein schon daraus, daß das Modell eine Mehrzahl von brauchbaren Lösungen zuläßt. Das ist jedoch nur ein erster, gleichsam statischer Vorzug. Es kommt hinzu, daß die Brauchbarkeitsbedingungen variabel sind und auch dadurch den rationalen Fähigkeiten des Menschen und den zeitlichen und sozialen Begrenzungen seiner Situation an-

gepaßt werden können. Denn anders als in der traditionellen rationalistischen Betrachtungsweise werden im heutigen souveränen Staat Brauchbarkeitsbedingungen nicht als naturgegebene und erkennbare Zwecke, sondern als veränderliche Größen behandelt.

Dadurch ist es möglich, den Schwierigkeitsgrad von Entscheidungen durch Änderung der Brauchbarkeitsbedingungen zu steuern. Lassen sich brauchbare Lösungen nicht oder nur sehr mühsam finden, können die Standards gelockert werden; fallen sie leicht in großer Zahl ein, werden die Standards heraufgeschraubt, um den Umfang der Möglichkeiten zu reduzieren und so die Auswahl zu erleichtern. Das Hochschrauben der Brauchbarkeitsbedingungen kann – zumindest theoretisch – fortgesetzt werden bis zur Forderung eines optimalen Folgenverhältnisses. Das Brauchbarkeitsmodell schließt also die Forderung optimaler Rationalität nicht aus; das Optimalmodell ist in Richtung auf höchste Anforderungen der Grenzfall des umfassenden Brauchbarkeitsmodells.

Diese Steuerung der Brauchbarkeitsbedingungen überträgt sich auf das persönliche Anspruchsniveau des Entscheidenden, auf seine eigenen Leistungserwartungen. Zur Anpassung von Leistung und Leistungserwartung steht dann nicht nur die Änderung der Leistungen, sondern als zweiter Weg auch eine Änderung der Leistungserwartungen zur Verfügung. Die Bedeutung dieser doppelten Zugriffsmöglichkeit kann nicht überschätzt werden. Denn die Harmonisierung von Leistung und Leistungserwartung ist das zentrale Problem jeder sozialen Ordnung und für deren Stabilisierung entscheidend. Gelingt es nicht, diese Übereinstimmung sozial zu sichern, kommt es gar – sei es infolge rasch schwankender Schwierigkeitsgrade, infolge stark divergierender Fremderwartungen oder aus welchem Grunde immer – zu dauernder Diskrepanz zwischen Anspruchsniveau und Leistung, so wird der Entscheidende in ein emotionales Verhalten ausweichen; er wird aggressiv, verärgert, apathisch oder mit sonstigen neurotischen Symptomen handeln oder seine Spannung in unvorhersehbar anderen Richtungen entladen.²⁸ Sein Handeln gerät damit außer Kontrolle. Gefühlsmäßige Reaktionen dieser Art haben zwar auch stabilisierende Funktionen, lassen sich doch Gefühle allgemein als stabilisierende Erlebnishilfen kennzeichnen; aber sie sind auf Bedürfnisse der Einzelpersonlichkeit, nicht auf Bedürfnisse der Sozialordnung bezogen.

Diesen Gefahren begegnet die Möglichkeit, Brauchbarkeitsbedingungen zu variieren, damit die Entscheidungslast zu steuern und die Leistungser-

28 Vgl. dazu die klassische Untersuchung von Tamara Dembo, Der Ärger als dynamisches Problem, a. a. O.

wartungen den Leistungsmöglichkeiten anzupassen. Ihre Verwirklichung fordert – auf anderer Ebene – ebenfalls Entscheidungen, die mehr oder weniger rational sein können, das heißt: eigenen Brauchbarkeitsbedingungen genügen müssen. Ist dieses Problem einmal als variabel und entscheidungsbedürftig erkannt, kann es nicht länger der informalen und schwankenden sozialen Billigung überlassen bleiben. Die Definition der Brauchbarkeitsbedingungen wird ins Bewußtsein gerückt, wird formalisiert und rationalisiert. Sie wird daher zum wesentlichen Teil der Selbstbestimmung des Handelnden entzogen und besonderen, eigens darauf zugeschnittenen Rollen aufgetragen. Als Inhalt solcher spezifischer Rollen kann die rationale Festsetzung, Überwachung und Änderung von Brauchbarkeitsbedingungen für fremde Entscheidungen Gegenstand planmäßiger Tätigkeit und routinierter Erfahrung werden.

Im Rechtsstaat ist diese Aufgabe nach komplizierten Regeln auf Parlamente, Gerichte, Verwaltungschefs und Rechnungshöfe verteilt. Träger dieser Ämter können in vorgeschriebenen Verfahren ihren Erwartungen amtliche Geltung verleihen und sie zu formalen, durch Sanktionen gesicherten Brauchbarkeitsbedingungen für Verwaltungsentscheidungen gerinnen lassen (eine Möglichkeit, die natürlich auch ihren informalen, selbst ihren nicht legitimierbaren Erwartungen gelegentlich Beachtung sichert).

Den Einzelheiten dieses Systems und dem Sinn dieser Aufteilung nachzugehen, kann nicht unsere Aufgabe sein. Es kommt hier mehr darauf an, aus der Perspektive der Verwaltungsentscheidung den Zusammenhang dieser Funktionen zu klären. Die Begriffe Verhaltenserwartung und Brauchbarkeitsbedingung übergreifen den Unterschied von rechtlichen und nichtrechtlichen Entscheidungsprämissen und verdeutlichen ihr Ineinandergreifen.

Diese Zusammenfassung hat jedoch nur Sinn, wenn dadurch neue Entscheidungskriterien in den Blick kommen, welche die bisher üblichen Gesichtspunkte: die politischen der Machtverteilung, die ideologischen der Bedarfsbewertung und die juristischen des normativen Interpretationszusammenhangs ergänzen können. Damit stoßen wir auf ein wesentliches Problem: nach welchen sachlichen Gesichtspunkten über die Brauchbarkeit von Brauchbarkeitsbedingungen entschieden werden kann.

Die übliche Form der Festlegung und Änderung von Brauchbarkeitsbedingungen ist der Vergleich in seinen beiden Möglichkeiten: als Zeitvergleich und als Betriebsvergleich.²⁹ Entscheidungen einer Verwaltungseinheit – dies kann

29 Gegen eine verbreitete, z. B. von Mühlhaupt, a. a. O., insb. S. 106 f., Mellerowicz, a. a. O., S. 135, 147 f. und auch im o. a. Gutachten „Welche Erfahrungen ... pp.“, insb. S. 69 ff. vertretene Ansicht muß betont werden, daß solche Vergleiche mit dem Wirtschaftlichkeits-

ein Dezernat, eine Abteilung, eine Behörde sein – können mit eigenen früheren Leistungen oder mit Leistungen anderer Verwaltungseinheiten verglichen werden. Sie gelten als brauchbar, wenn sie diesem Vergleich standhalten. Dieses Verfahren ist dem täglichen Leben abgelesen: In der Festlegung eigener Anspruchsniveaus oder Leistungserwartungen richtet man sich durchweg nach Vorerfahrungen, nach Erfolgen oder Mißerfolgen, die man selbst oder andere gehabt haben.

Ein solches Um-sich-Blicken führt in der Verwaltung auch ohne planmäßige Steuerung, gleichsam automatisch dazu, daß bestimmte Leistungsstandards sich einspielen. Durch ausdrückliches Vergleichen mit ausgesuchten Parallelfällen oder mit Durchschnittsergebnissen oder statistischen Meßzahlen wird dieses Verfahren methodisch ausgebaut und rationalisiert. Es wird namentlich in der Kommunalverwaltung, wo Parallelen mit anderen Gemeinden sich besonders aufdrängen, mit unbestreitbaren Erfolgen angewandt.³⁰ Die Erfolge beruhen letztlich darauf, daß solche Vergleiche – im Gegensatz zum Postulat der Optimalentscheidung – psychologisch gut fundiert sind und lediglich Orientierungsgepflogenheiten des täglichen Lebens rationalisieren.

Die Steuerung der Brauchbarkeitsbedingungen durch Vergleiche kann jedoch nicht das letzte Wort der Rationalisierung sein. Der Vergleich verbreitert die Entscheidungsgrundlage des Einzelfalles. Er führt dem Entscheidenden Erfahrungen anderer Fälle zu und erspart ihm die Mühe, seine Lösungen fallweise auszuarbeiten und zu rechtfertigen. Er erleichtert die Kontrolle und führt bei auffallenden Abweichungen zur Entdeckung von Fehlerquellen. Auch hat die Orientierung am schon Bewährten etwas Beruhigendes. Aber sie enthält kein rationales Kriterium der Richtigkeit der Entscheidung. Dieser Mangel erklärt vielleicht die Zählebigkeit des Wirtschaftlichkeitskriteriums, für das es insofern noch keinen Ersatz gibt.

Den Ersatz zu schaffen, ist letzten Endes Sache einer verwaltungswissenschaftlichen Theorie. Daß eine solche Theorie fehlt, und wo sie ansetzen mußte, wird am Modell der brauchbaren Entscheidungen sichtbar: Aufgabe der

kriterium *nichts* zu tun haben und insbesondere keine Methode sind, die Wirtschaftlichkeit einer Verwaltung zu messen; denn es wird nicht sichergestellt – und kann nicht sichergestellt werden –, daß die Vergleichsfälle wirtschaftliche Optimalösungen gefunden haben. Vielmehr ist die von der Betriebswirtschaftslehre bereits entwickelte Technik des Betriebsvergleichs ein vorweggenommenes Teilstück einer Theorie der brauchbaren Entscheidungen.

30 Vgl. z.B. Arbeitsuntersuchungen in der Kommunalverwaltung, Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 2. Aufl., Köln 1956, insb. S. 51 ff.

Verwaltungswissenschaft ist es, rationale Kriterien für die Brauchbarkeit von Verwaltungsentscheidungen zu finden und sie in ihrem Sinn und ihren Anwendungsbedingungen zu erforschen.

In dieser Richtung könnte eine funktionale Theorie des Staates und der Verwaltung erfolgversprechende Ansätze bieten. In ihrer Sicht würden diejenigen Entscheidungen als brauchbar erscheinen, deren Folgen dem Fortbestand des organisierten Zusammenlebens, also dem Fortbestand der Organisation dienen.³¹

Damit soll – um einem ersten Mißverständnis vorzubeugen – nicht gesagt sein, daß keine Behörden mehr abgeschafft werden dürfen; allerdings aber, daß man Behörden unter der Voraussetzung ihrer Entbehrlichkeit nicht rationalisieren kann.

Ein zweiter Einwand ist ernster zu nehmen: Der Fortbestand einer Organisation sei für sich allein kein wertvolles Ziel. Jede Organisation aber bekomme ihren Sinn durch ein Ziel. Das Ziel rechtfertige die Organisation als ein Mittel. Sache der Rationalisierung sei es, die Eignung der Organisation als Mittel zum Zweck zu verbessern. Daher müsse die Rationalisierung sich am Organisationszweck und nicht am bloßen Fortbestand der Organisation ausrichten.

Die instrumentale Organisationsauffassung, die in dieser Form mindestens auf das Staatsdenken der Puritaner zurückgeht und noch heute Staats- und Verwaltungslehren beherrscht, setzt voraus, daß das Zweck-Mittel-Schema der rechte begriffliche Ansatz für die Rationalisierung des Handelns sei. Gerade das aber ist die Frage. Diese Denk Voraussetzung entstammt der rationalen Ontologie des spätgriechischen Denkens, in welcher Zwecke als erkennbares, wahrheitsfähiges Seiendes gedacht wurden. Dieser Ansatz ist jedoch fragwürdig und eigentlich denkmöglich geworden, seitdem durch die Metaphysik der Neuzeit Zwecke zu motivierenden Vorstellungen und die Wahrheit zur intersubjektiven Gewißheit der Richtigkeit des Vorstellens abgewandelt worden sind; denn die Richtigkeit von Zweckvorstellungen läßt sich nicht zur Gewißheit aller beweisen. Seitdem fehlt dem Zweck-Mittel-Denken der Grund und die sichere Anknüpfung.

31 Ähnlich definiert Simon, *Models of Man*, S. 170, „... viable solutions – that is, solutions that permit the survival of the organisation.“ Diesem Gedanken ist Alderson auf der Spur, wenn er, a. a. O., S. 19 vorschlägt, das „efficiency criterion“ durch das Prinzip des „perpetuation of power“ zu korrigieren. Auch in den Wirtschaftswissenschaften, namentlich in der Theorie oligopolistischer Märkte, gibt es Tendenzen, das Prinzip der Profitmaximierung durch den Gesichtspunkt der Selbsterhaltung eines Unternehmens, der Beibehaltung des Marktanteils oder Ähnliches zu ersetzen. Dazu vgl. Papandreou, a. a. O., S. 212, 216 f.

Schon das Wirtschaftlichkeitskriterium rechnet nicht mehr voll mit dem Zweck-Mittel-Schema. Vielmehr ist das Bedürfnis nach wirtschaftlicher Maximierung der Handlungsfolgen gerade daraus zu erklären, daß die Zwecke ihre Wahrheitsfähigkeit verloren haben, und daß daher die Explikation des Handelns in Zwecke und Mittel zur Rechtfertigung nicht mehr genügt; es müssen außer den Zwecken auch die anderen Folgen und ferner die Folgen aller Alternativen berücksichtigt werden.³² Aber bei Anwendung des Wirtschaftlichkeitskriteriums werden die – im früheren Denken naiv vollzogenen – Neutralisierungsleistungen des Zweck-Mittel-Schemas noch benötigt; ohne neutralisierten Folgenrahmen unterliegt es den oben skizzierten Anwendungsschwierigkeiten. Unsere Kritik des Optimalmodells sollte zeigen, daß dies nur eine halbe Lösung, eine halbe Loslösung vom Zweck-Mittel-Denken ist. Die Halbheit steckt in der Voraussetzung richtiger Wertentscheidungen (also eigentlich: wahrer Zwecke); sie steckt ferner in der Annahme, daß die rationale Ordnung eines Seinsbereichs eindeutig und widerspruchsfrei sein müsse, also im Bereich der Pragmatik ausschließlich-richtige Entscheidungen fordere. Sie ist – geschichtlich gesehen – die Halbheit einer Übergangslösung für die Zeit, in der die Prämissen der rationalen Ontologie das Denken noch teilweise bestimmen.

Die funktionale Theorie bietet, konsequent durchdacht, die Möglichkeit, bewußt jenseits dieses Denksammenhangs zu beginnen. Sie greift auf die kausale Auslegung des Handelns als Bewirken einer Wirkung zurück und analysiert die Wirkungen des Handelns in ihrer Bedeutung für den Fortbestand der Organisation, oder genauer: für die Lösung der Probleme des organisierten Zusammenlebens. Das kann geschehen ohne die Voraussetzung, daß dieses Zusammenleben einen Zweck habe. In der Staatswissenschaft kann denn auch ein solcher Zweck des organisierten Zusammenlebens nicht mehr angenommen werden, wenn der Staat als souverän gilt. In der Verwaltungswissenschaft, bei der Betrachtung des Entscheidens und Handelns enger organisierter Gruppen, zum Beispiel Behörden, deren Handeln durch eine Aufgabe geeint ist, wird diese Aufgabe nicht als wahrer oder wertvoller Zweck, sondern durch ihre Funktion für das staatlich geordnete Zusammenleben ge-

32 Auch Simon sieht richtig, daß beim wirtschaftlichen Modell der Rationalität die Zweck-Mittel-Begriffe nur eine untergeordnete Rolle spielen. Vgl. *Models of Man*, S. 263 und *Verwaltungshandeln* S. 44 ff. In der Theorie des Wirtschaftsbetriebes wird dieser Sachverhalt im allgemeinen dadurch überdeckt, daß die Profitmaximierung ihrerseits als Zweck des Unternehmers behandelt wird. Dagegen kritisch Papandreou, a. a. O., ohne indes die Konsequenz zu sehen: daß es dann keinen Sinn mehr hat, Rationalität durch Zweck und Mittel zu definieren, wenn es keine richtigen Zwecke mehr gibt.

rechtfertigt. Und nicht nur die aufgegebenen, sondern sämtliche Folgen des Handelns müssen diesen funktionalen Test der Brauchbarkeit bestehen. Die Funktion – und nicht die einer Verwaltung formal zugewiesene Aufgabe – ist demgemäß der Leitz Gesichtspunkt für die Festlegung und Änderung der Brauchbarkeitsbedingungen. So ist ein Ausgangspunkt für wissenschaftliche Untersuchungen gesichert, der nicht nur die aus dem Behördenzweck abgeleitete formale Organisation der Aufgaben und Kompetenzen erfaßt, sondern zugleich die informale Organisation.³³

Schließlich drängt sich noch ein anderes Bedenken auf: Gibt die Frage des Fortbestandes des organisierten Zusammenlebens wirklich ein ausreichendes Kriterium für die Brauchbarkeit einzelner Entscheidungen? Welche Entscheidungen des täglichen Lebens stellen denn schon den Fortbestand einer Organisation in Frage?

Dieser Einwand mißversteht unsere Formel im Sinne der Lehre Darwins vom Überleben des Organismus (zweifelloso auch einer funktionalen Theorie, aber auf anderem Gebiete). Die Formel verweist nicht auf eine Entscheidung zwischen Leben und Tod, sondern auf gewisse problematische Grundbedingungen (functional requisites) des geordneten menschlichen Zusammenlebens. Dieses Zusammenleben erfordert, daß die wechselseitigen Verhaltenserwartungen der Menschen durchweg erfüllt und nicht enttäuscht werden.³⁴

Wenn wir den Fortbestand einer Organisation, sei es des Staates, sei es einer Verwaltungsbehörde, dadurch definieren, daß in ihrem Bereich Verhaltenserwartungen regelmäßig erfüllt werden, wird vielleicht deutlicher, was gemeint ist. Jeder Beitrag zu einer solchen Ordnung, mag er zu erfüllbaren Erwartungen oder zur Erfüllung von Erwartungen motivieren, hat einen funktionalen Sinn. Unter diesem Gesichtspunkt können zum Beispiel die Definitionen der Verwaltungsrollen (Ämter) durch sachliche Aufgaben, die Abstimmung der unterschiedlichen Erwartungen gegenüber dem Rollenträger aufeinander, die Einrichtung von motivationskräftigen Anreiz- und Sanktionssystemen, der Ausgleich von Spannungen, die durch die einseitig-diszi-

33 Die amerikanische Unterscheidung von „formal“ und „informal organization“ ordnet sich somit ein in die allgemeine Tendenz, über das Zweck-Mittel-Schema hinauszudenken und neben den formellen Strukturen, neben der offiziellen Ideologie einer Organisation auch ihre „unanticipated consequences“ (Robert K. Merton) mit in Betracht zu ziehen, weil sie bei einer umfassenden Rationalisierung der Bedingungen des menschlichen Zusammenlebens nicht außer acht bleiben können.

34 Auch hier läßt sich die Abkehr von den Denkvoraussetzungen des Wirtschaftlichkeitskriteriums nochmals grundsätzlich fassen: Nicht das Vermeiden von Widersprüchen, sondern das Vermeiden von Enttäuschungen ist das Problem der sozialen Organisation.

plinierende Inanspruchnahme des Rollenträgers auftreten, auf ihre Leistung und ihre Ersetzbarkeit hin analysiert werden. Und auch die Festsetzung und Änderung der Brauchbarkeitsbedingungen (die ja nichts anderes sind als formulierte Verhaltenserwartungen), die Bestimmung erfüllbarer Pensen und Arbeitsraten, der Bedingungen, unter denen eine Leistung für gut gehalten und abgenommen werden kann, wird durch diesen Gesichtspunkt funktionalisiert. Das bedeutet, wie ich zu zeigen versucht habe³⁵, daß sie der Kritik mit dem Ziele ihrer Ersetzung durch Besseres ausgeliefert werden.

In diesen funktionalen Zusammenhang gestellt, lassen sich Brauchbarkeitsbedingungen für Entscheidungen sachlich beurteilen und als rational und richtig (bzw. unrichtig und änderungsbedürftig) ausweisen. Im Feuer solcher Kritik und laufender Überprüfung gehärtet, können sie das Wirtschaftlichkeitskriterium als Maßstab der Rationalität einer Verwaltung ersetzen.

Damit stoßen wir auf den vielleicht wichtigsten Vorzug des Brauchbarkeitsmodells: Es vermittelt die Aussicht auf eine wissenschaftliche Erforschung und Kritik der Verwaltungsentscheidungen.

Gerade in dieser Hinsicht hat das Wirtschaftlichkeitskriterium versagt. Seine wissenschaftliche Ordnungsleistung ist auf die rechnerischen Entscheidungen der privaten Wirtschaft beschränkt, auf Handlungsbereiche also, in denen die Quantifizierung von Aufwand und Ertrag möglich ist. Wo quantitative Vergleichsmöglichkeiten fehlen, können Optimalentscheidungen wissenschaftlich nicht begründet werden, weil sie dann wertbezogene Vergleiche voraussetzen, Werte aber im Bereich der neuzeitlichen Wissenschaften nicht wahrheitsfähig sind. Daß wertbezogene Vergleiche für rationales Handeln unentbehrlich zu sein scheinen, ist aber lediglich eine Folge der Definition des rationalen Handelns durch ein optimales Folgenverhältnis.

Verzichtet man auf das Ideal der eindeutigen und voraussehbaren Festlegung des richtigen Handelns durch ein solches Optimalmodell, eine gewiß schmerzhaft Operation, dann gelangt man zu Entscheidungsmodellen mit mehreren, oft unbestimmt vielen richtigen Lösungen. Deren Richtigkeit bestimmt sich nach regulativen Kriterien der Brauchbarkeit. Für diese Kriterien genügt, eben weil man von ihnen keine vollständige Festlegung des Handelns mit all seinen Folgen erwartet, eine funktionale Begründung, das heißt: eine Begründung, die mehrere Lösungen als funktional-äquivalent, also gleichermaßen richtig einander zuordnet. Das Handeln wird dann nur mit denjenigen Folgen erfaßt, die für die Organisation des menschlichen Zusammenle-

35 Vgl. Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsarchiv 49 (1958), S. 97–105 [Siehe in diesem Band, S. 3–13].

bens in jeweils konkreten Gruppierungen bedeutsam sind; es wird von daher als brauchbar bzw. nicht brauchbar beurteilt und mit seinen funktional-äquivalenten Alternativen konfrontiert.

Der Verzicht auf das Optimalmodell entlastet mithin nicht nur die Entscheidungspraxis, sondern auch zugleich die verwaltungswissenschaftliche Theorie von der unerfüllbaren Anforderung, ausschließlich-richtige Handlungen zu ermitteln. Und das ist eine der Voraussetzungen für die weitere Entwicklung einer brauchbaren Theorie des rationalen Handelns in der öffentlichen Verwaltung.



Formale Struktur und richtiges Handeln

1. Das Problem der Rationalisierung

Die Soziologie bemüht sich, soziale Handlungszusammenhänge als Systeme zu begreifen. Ihre funktionale Theorie untersucht Systeme in ihrer relativen Invarianz gegenüber der Umwelt, das heißt: in den Bedingungen, die es ermöglichen, einen Unterschied von Innen und Außen aufrechtzuerhalten. Diese Bedingungen werden als funktionale Bezugsgesichtspunkte vorgestellt, im Hinblick auf welche Leistungen als bestandsnotwendig und verschiedene Leistungen als funktional äquivalent erscheinen. Mit solchen Feststellungen haben wir uns bisher begnügt. Mit ihnen schließt die soziologische Analyse nach heutiger Auffassung ab. Jeder Schritt in Richtung auf Empfehlungen für richtiges Handeln würde wohlgerüstete Gegner auf den Plan rufen, die ihre Waffen aus den Arsenalen des Wertfreiheitsstreites beziehen. Allein die Erinnerungen an diese schreckliche Zeit, und nicht etwa entschiedene Fragen, behindern uns heute.

In dieser Begrenzung kann die Soziologie die normativen Theorien des sozialen Handelns, sei es die klassische Organisationslehre, sei es die juristische Verwaltungswissenschaft, sei es die betriebswissenschaftliche Theorie, nicht ersetzen.¹ Denn sie wagt keine Aussagen über richtiges Handeln. Die Anhänger normativer, rationalistischer Betrachtungsweise werden deshalb von un-

1 Vgl. hierzu den Beitrag von Renate Mayntz, Die Organisationssoziologie und ihre Beziehungen zur Organisationslehre, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe (Hrsg.), *Organisation*, Berlin/Baden Baden 1961, S. 29–54, der von einem je eigenen Recht und einer dauernden Trennung von Organisationslehre und Organisationssoziologie handelt.

seren bisherigen Ausführungen unbefriedigt, wenn nicht unberührt geblieben sein. Ein herkömmliches Element ihres Gegenstandes, die Richtigkeit des Verhaltens, wurde bisher nicht behandelt. Es ist zudem in unseren Untersuchungen an verschiedenen Stellen eine scheinbare Gleichberechtigung (in Wahrheit: funktionale Äquivalenz) von legalem und illegalem Handeln angeklungen, die ihnen zuwider sein muß. Wir wollen deshalb im Schlußkapitel dazu ansetzen, diese Kluft von Soziologie und normativem Rationalismus zu überbrücken.

Was beide Forschungsrichtungen zunächst auseinanderhält, ist der Unterschied ihrer Auffassungen über das Verhältnis der Wissenschaft zum täglichen Leben oder zur Praxis. Davon haben wir einleitend schon gesprochen.² Die normativen Wissenschaften benutzen die Orientierungsvorstellungen des täglichen Lebens, etwa in Form ihrer Begriffe, Zweck, Mittel, Regel, Norm, richtig und falsch. Sie machen daraus Grundbegriffe einer Wissenschaft, die dem Handelnden in seiner eigenen Sprache das Richtige lehren will. Die wissenschaftliche Analyse bleibt dadurch von vorneherein im Horizont der Handlungsrechtfertigung. Rationalisierung ist für sie immanente Kritik und Belehrung im Horizont des Handelns, eigentlich immer noch im griechischen Sinne Pädagogik.

Die Soziologie entstand aus der Kritik dieser „naiven“ Einstellung, nachdem die Entwicklung der neuzeitlichen Metaphysik dem Zweckdenken und dem Rechtsdenken dessen Seinsbezug und damit die Wahrheitsfähigkeit abgeschnitten hatte. Es schien nun so, daß wissenschaftlich wahre Aussagen über das Handeln nur noch durch Relativierung auf etwas anderes, sei es auf die ökonomischen Daseinsgrundlagen, auf biologische Überlebensbedingungen, auf verdrängte Bedürfnisse oder schließlich ganz formal auf Systeme schlechthin möglich seien – nicht aber in unmittelbarer Feststellung des gemeinten Sinnes. Das Handeln erhält seine Rationalität aus eigentlich inkongruenten, nicht beabsichtigten Perspektiven.

Eben deshalb ist von hier aus eine überzeugende Konzeption der Rationalisierung schwer zu gewinnen. Sie würde den Handelnden auffordern müssen, sich inkongruente Perspektiven, latente Funktionen, unbedachte Nebenfolgen seines Handelns zu eigen zu machen; und sie würde ihn dadurch desorientieren, weil diese Ausweitung seines Horizontes ihn mit einer Fülle möglicher Bezugsgesichtspunkte, aber nicht mit eindeutigen Entscheidungskriterien aus-

2 Vgl. dazu ferner Helmut Schelsky, Über die Stabilität von Institutionen, besonders Verfassungen: Kulturanthropologische Gedanken zu einem rechtssoziologischen Thema, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 3 (1952), S. 1–21 (14).

statten würde. Oder sie müßte ihm seinen engen Horizont und seinen guten Glauben lassen, ihn aber durch indirekten Einfluß so bestimmen, daß er im Sinne spezifischer Funktionen rational handelt. In dieses Dilemma gerät man, weil die Rationalität nicht mehr in der Einheit der einzig-richtigen Handlung, sondern in den Methoden liegt, welche die dauernde Beziehbarkeit des Handelns auf etwas anderes garantieren. Die unvermeidliche und wachsende Tendenz, mit Hilfe funktionaler Erkenntnisse den Handelnden zu dirigieren, bleibt jedoch suspekt. Sie erscheint nicht als Pädagogik, sondern als Manipulation, weil sie andere Möglichkeiten nicht ausschließen kann.

Als Folge dieser denkgeschichtlichen Entwicklung hat die Rationalisierung des Handelns Züge einer unvorstellbaren Kompliziertheit der Möglichkeiten und einer Fremdbestimmtheit im Dienste spezifischer Funktionen angenommen. Das schließt zugleich Konsens aller Vernünftigen über bestimmtes richtiges Handeln und damit ein wesentliches Moment der Rationalität im alten Sinne aus. Das Eine, das Wahre und das Gute konvergieren nicht mehr. Dafür gelingt es, Handlungssysteme von beträchtlicher Differenziertheit zu konstruieren, die in einem neuen Sinne Rationalität gewährleisten, nämlich im Sinne der Konstanz spezifischer Leistungen. Rationalität setzt nun formale Organisation voraus.

Wenn wir von Rationalisierung sprechen, sind daher Verfahren, Methoden und Zielsetzungen innerhalb formal organisierter Systeme gemeint. Diese Systeme übersetzen die Rationalität wissenschaftlicher Analyse in die Rationalität des Handelns. Sie können die spezifischen Probleme moderner Rationalität: Änderbarkeit der Zielsetzungen, Differenziertheit in widersprüchlichen Perspektiven, mangelnder Konsens auffangen und trotzdem Handlungsmöglichkeiten so kombinieren, daß sie Systeme konstanter, planmäßig dirigierbarer Leistung bilden und ein Höchstmaß an Erwartungssicherheit erreicht wird. Nur in bezug auf solche Systeme hat es noch Sinn, von Richtigkeit des Handelns zu sprechen.

Bevor wir nicht genauer verstehen, in welchem Sinn Rationalität in formalen Organisationen möglich ist, werden wir jedoch kaum bereit sein, diesen Folgerungen zuzustimmen. Und selbst dann wird zögern, wer sich ins Bewußtsein ruft, daß im abendländischen Denken mit Aussagen über Rationalität Wesen und Geschick des Menschen bestimmt wurde.

2. Zwecke und Mittel

In den Abschnitten über die Außenanpassung formalisierter Systeme hatten wir dem Organisationszweck eine spezifische Funktion zugewiesen: Er ordnet die Handlungen des Systems im Verhältnis zu Nichtmitgliedern, und auch in dieser Hinsicht nur partiell, da er durch andere Bemühungen um Anpassung, vor allem durch Ausdruck und Kommunikation der idealen Bedeutung des Zwecks, ergänzt werden muß. Diese Auffassung entfernt sich weit von der klassischen Organisationslehre, die im Organisationszweck das Kriterium richtigen Handelns schlechthin zu erfassen glaubte. Wir sind eine Begründung für diese Abweichung zunächst schuldig geblieben, müssen sie jedoch an dieser Stelle nachholen, wo das Thema der Richtigkeit des Handelns uns zu einer Auseinandersetzung mit der klassischen und wohl immer noch vorherrschenden Theorie zwingt.

Die klassische Organisationslehre definiert Organisation – und darunter versteht sie im allgemeinen nicht nur die formalisierten Erwartungen eines Systems, sondern das organisierte System selbst – durch einen gemeinsam akzeptierten Zweck.³ Eine Handlung hat danach innerhalb einer Organisation nur dann ein Daseinsrecht, wenn sie sich als Mittel zum Organisationszweck ausweisen kann. Das Schema der Arbeitsteilung wird auf Grund einer Analyse des Organisationszweckes entworfen. Es werden die notwendigen Mittel zur Erfüllung des Organisationszweckes festgestellt und als Unteraufgaben den Teileinheiten der Organisation zugewiesen.⁴ Damit verbindet sich die Vorstellung einer nach dem Zweck-Mittel-Schema geordneten Hierarchie, de-

3 Die Zahl solcher Äußerungen ist schier unerschöpflich. Vgl. als Beispiele Lyndall F. Urwick, *The Elements of Administration*, New York/London o. J. [1944], S. 42; Wilfred Brown, *Exploration in Management*, New York 1960, S. 1 ff.; Louis A. Allen, *Management and Organization*, New York 1958, S. 57 f.; Franz Eulenburg, *Das Geheimnis der Organisation*, Berlin 1952, S. 12 f., 34 ff., 61 ff.; Georges de Leener, *Traité de principes généraux de l'organisation*, 2. Aufl., Bruxelles 1957, S. 15. Sie finden sich aber auch bei Autoren, die sich im Laufe ihrer Darlegungen von der Begrenzung durch das Zweck-Mittel-Schema frei machen, etwa bei Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (Mass.) 1938, S. 42 f., 65 ff., ja sogar in der Betriebssoziologie, etwa bei Renate Mayntz, *Die soziale Organisation des Industriebetriebes*, Stuttgart 1958, S. 1.

4 Dazu siehe die Darstellung der klassischen Lehre bei James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, New York 1958, S. 22 ff.; ferner als Beispiel Ernest Dale, *Planning and Developing the Company Organization Structure*, New York 1952, 6. Druck, 1959, S. 28 ff.; in merkwürdigem Widerspruch dazu behandelt dieselbe Lehre die Arbeitsteilung nach Zwecken als einen Sonderfall neben anderen (nach Verfahren, Produkten, Kunden und Orten). Das zeigt, wie undurchdacht das Zweck-Mittel-Schema verwendet wird.

ren oberste Stelle für den Organisationszweck sorgt und deren nachgeordnete Stellen für die Mittel zu diesem Zweck verantwortlich sind.⁵

Daß diese Thesen von einer beträchtlichen Überschätzung der Aussagekraft von Zwecken getragen sind, liegt auf der Hand. Sie überschätzen zugleich den rationalen Charakter der Zweck-Mittel-Beziehung und verkennen häufig, daß es keine rationalen Methoden gibt, um aus Zwecken Mittel abzuleiten. Dennoch wird man sich vor übereilten Folgerungen gegen die Zweck-Mittel-Orientierung hüten müssen.⁶ Es bedarf vielmehr einer sorgfältigen Untersuchung der Frage, welchen Sinn es überhaupt hat, eine Handlung in Zwecke und Mittel zu explizieren.

Bevor wir in eine solche Untersuchung eintreten, müssen wir uns jedoch einen kurzen Überblick verschaffen über die weit verstreuten Ansätze zu einer Kritik des Zweck-Mittel-Schemas.

Im Grunde ist der Zweifel am Zweck Ergebnis und Symptom einer denkgeschichtlichen Entwicklung im Rahmen der ontologischen Metaphysik. Bis in die Neuzeit hinein konnte man Zwecke als etwas Seiendes denken, als besondere Substanzen, die als solche wahrheitsfähig waren und so einen zugleich wahren und guten Grund für das Handeln wie für jegliche Bewegung boten. Dem entsprach ein Begriff der Kausalität, der deren Wesen als Rückführung auf endliche Seinsgründe festlegte. Die von Aristoteles eingeleitete Subjektivierung der Wahrheit zur Richtigkeit des Vorstellens entzog dieser Auffassung nach und nach den Boden; denn es gibt keine Gründe und Methoden, die Richtigkeit einer Zweckvorstellung allen Vernünftigen zu beweisen. Zwecksetzung wird nun als Willensakt gedacht. Dazu kam, ausgelöst durch die mathematisch-empirischen Naturwissenschaften, die Umbestimmung der Kausalität in einen unendlichen Prozeß mit eindeutigem zeitlichen Richtungssinn,

5 Daß die Autoritätsordnung sich zugleich als Zweck-Mittel-Ordnung denken läßt, wird durch eine sehr oberflächliche Ähnlichkeit beider, nämlich den asymmetrischen Charakter der Beziehung, begünstigt. Eine gute Darstellung dieser Auffassung findet sich bei John Pfiffner/Frank P. Sherwood, *Administrative Organization*, Englewood Cliffs (NJ) 1960, S. 18 ff., 66 ff. March/Simon, a. a. O., S. 150, wandeln diese These dahin ab, daß eine Parallele bestehe zwischen der hierarchischen Organisation und den Entscheidungsstrukturen.

6 Eine solche radikale Ansicht wird vertreten von James D. Thompson/Arthur Tuden, *Strategies, Structures, and Processes of Organizational Decision*, in: James D. Thompson u. a. (Hrsg.), *Comparative Studies in Administration*, o. O. (Pittsburgh) 1959, S. 195–216. Sie meinen, daß mit den Begriffen der Kausalität und der Wertordnung auszukommen sei. Dabei wird übersehen, daß beide Ordnungen unendlich komplex sind, und daß das Zweck-Mittel-Schema eine Funktion hat für die Reduktion dieser unendlichen Verweigungen auf entscheidungsfähige Alternativen.

die es unmöglich machte, künftige Zustände als kausal zu denken. Gottgegebene Zwecke werden in der Moral eine Zeitlang noch als fromme und nützliche Vermutung geduldet⁷, schließlich aber wird die Auswahl von Zwecken aus dem Bereich möglicher Folgen des Handelns zu einem Problem, für das es zwar wissenschaftliche Erklärungen, etwa über psychische oder soziale Ursachen, aber keine wahren Antworten mehr gibt. Der Gedanke, daß Zwecke, wie die Produktion eines Gebrauchsgutes, der Besuch einer Theatervorstellung, der Erwerb eines Wagens in sich selbst wahr sein könnten, ist uns völlig fremd, ja unverständlich geworden.

In diese Bedrängnis gebracht, fand die Lehre vom richtigen Handeln eine Zuflucht beim Optimalprinzip.⁸ Das Schema der rationalen Explikation des Handelns blieb die alte Zweck-Mittel-Beziehung. Sie wurde jedoch durch Berücksichtigung gewisser realer und fiktiver Nebenfolgen der Mittel (Kosten) erweitert. Wenn die unmittelbare Faszinationskraft guter Zwecke nachläßt, muß der Zweck durch Vergleich mit anderen Handlungsfolgen begründet werden. Nicht der Zweck allein, sondern nur eine optimale Relation der bezweckten zu allen anderen Folgen geeigneter Handlungen kann andere Möglichkeiten ausschließen und dadurch die Richtigkeit des Handelns beweisen.

Mit diesem Exklusiv-effekt war das Optimalprinzip in seiner Rationalität unbezweifelbar gefestigt. Bessere Handlungen waren undenkbar. So konnte man die alte Tradition fortführen, daß es in jeder Situation nur eine richtige Handlung geben könne.⁹ Auf Profitmaximierung zugeschnitten, schien das Optimalprinzip mit Hilfe der Geldrechnung und in deren Grenzen sogar ausrechenbare Entscheidungen zu ermöglichen und zugleich den faktischen Durchschnittsmotiven des Individuums Rechnung tragen zu können. Gesamtwirtschaftlich gesehen, glaubte man die Zwecksetzungen vernachlässigen (und dadurch ihrer Wahrheitsunfähigkeit Rechnung tragen zu können, weil sie rein individuell bedingt seien und sich in sozialen Systemen des freien Marktes als zufällig gegeneinander aufhoben).

7 So René Descartes in den Antworten auf die Einwendungen Gassendis (*Cinquièmes Réponses, Oeuvres et Lettres*, Paris 1952, S. 497), während ihm dieselbe Annahme in den Naturwissenschaften, wo alles seine soliden Gründe haben muß, als einfach lächerlich erscheint.

8 Wir nehmen damit nur einen Faden auf. Es ist hier nicht möglich, das ganze Bild aller Denkansätze zu zeichnen, die den Wahrheitsverlust im Bereich der Handlungsorientierung abzufangen suchen. Ein Hinweis auf Pascal und Kant mag genügen.

9 So Kenneth J. Arrow, *Mathematical Models in the Social Sciences* in Daniel Lerner/ Harold D. Lasswell (Hrsg.), *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford (Calif.) 1951, S. 129–154 (135).

Während diese letzte Hoffnung schon lange zusammengebrochen ist¹⁰, beginnt in jüngster Zeit auch die andere zu wanken. Die Ausrechnung des Optimums ist in fast allen realen Entscheidungssituationen zu schwierig, wenn nicht unmöglich. Das gilt vor allem unter der Bedingung unvollständiger Information, wenn auch über Forschungs- und Ermittlungstätigkeiten mitentschieden werden muß, ferner bei nichttransitiven Wertstrukturen, also namentlich in Organisationen mit umfassender Folgenverantwortung, etwa der öffentlichen Verwaltung. Es mehren sich die Beweise, daß Optimallösungen unbeweisbar sind.

Diese Einsichten haben in die Betriebswirtschaftslehre, wo das Optimalprinzip am stärksten Fuß gefaßt hatte, einen Streit um Kriterien der Bescheidung hineingetragen. Er läuft auf die Benutzung unteroptimaler Modelle, schließlich auf Modelle mit nur befriedigenden Lösungen hinaus. Das bedeutet, daß jeweils mehrere Lösungen eines Entscheidungsproblems als brauchbar und damit (!) als richtig anerkannt und zur Entscheidung außernormative Brauchbarkeitskriterien¹¹ herangezogen werden müssen. Der alte ontologische Begriff des Rationalen: daß es einzig richtig sei und nicht nicht sei, ist damit aufgegeben. In dieser Situation sollte sich auch der Betriebswirtschaftslehre die Frage nach dem Grunde ihrer Konzeption des Rationalen aufdrängen.

Vorerst hat sie Formulierungen erreicht, die diese Frage offenlassen, die dafür aber unmittelbar an die soziologische Systemtheorie heranführen. Das Prinzip der Profitmaximierung wird als Kriterium der Richtigkeit des Handelns zunehmend durch andere Formen ersetzt, die sich direkt oder indirekt am Gedanken der Erhaltung eines bestimmten Unternehmensbestandes orientieren.¹² Damit wird der Bestand eines organisierten Systems als letzter Bezugsgesichtspunkt der Rationalisierung anvisiert. Rationalität wird systemrelativ verstanden.

10 Vgl. insbesondere Émile Durkheims Kritik an Herbert Spencer, in: *De la division du travail sociale*, Buch II, 7. Aufl., Paris 1960, S. 211 ff.

11 Insofern besteht eine interessante Parallele zum Streit zwischen Begriffsjurisprudenz und Interessenjurisprudenz, der ebenfalls um die Geschlossenheit einer normativen Wissenschaftskonzeption geführt wurde.

12 Vgl. dazu die Monographie von Fritz Sonderegger, *Das Prinzip der Erhaltung der Unternehmung als Grundproblem der modernen Betriebswirtschaftslehre*, Bern 1950, die jedoch den neueren, namentlich durch Herbert A. Simon geförderten Entwicklungen der amerikanischen Firmentheorie noch nicht Rechnung trägt. Vgl. dazu Herbert A. Simon, *Models of Man: Social and Rational*, New York/London 1957, insb. S. 170, mit ausdrücklicher Anknüpfung an den Gedanken des „survival of the Organization“. Siehe dazu auch meinen Aufsatz: *Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?*, *Verwaltungsarchiv* 51 (1960), S. 112 ff. [Siehe in diesem Band, S. 111–134].

Wer diese Formel vertritt, setzt sich jedoch sogleich einer Fülle von Einwendungen aus. Wenn ihm nicht schon diese Systemrelativität selbst zur Last gelegt wird – schneide die Bindungen an das Ganze, an die gesamte Volkswirtschaft oder an die Gesellschaftsordnung ab –, so sind mindestens zwei weitere Bedenken zu erwarten: Die Bestandsformel selbst sei sinnleer. Ihr fehle jede praktische Eignung als operationales Kriterium, wenn nicht außerdem genau angegeben werde, was erhalten werden soll: ein bestimmtes Vermögen, ein bestimmter Marktanteil, ein bestimmter Umsatz, eine bestimmte Wachstumsrate. Sie mache also ein Ausweichen in unzulängliche Sekundärformeln ebenso unerlässlich wie das Optimalprinzip, das nur durch suboptimale Modelle praktikabel werde. Außerdem sei sie konservativ und statisch ausgerichtet; zu voller Rationalität gehöre aber auch dynamisches, erfinderisches, neues Handeln. Schließlich bleibt unklar, wie sich die Bestandsformel zur Zweckorientierung verhält. Organisationszwecke können geändert werden, wenn der Fortbestand des Systems es verlangt. Wird aber damit nicht die Bestandserhaltung zum eigentlichen Organisationszweck? Bleibt die ganze Neuerung sekundärer Natur, im Rahmen des Zweck-Mittel-Schemas zu erfassen? Fängt sich die Zweckkritik in einem Zirkel, endet sie bei einer neuen Zweckformulierung?

Diese Erörterung hat ihre genauen Parallelen in der soziologischen Kontroverse um die funktionale Systemtheorie. Wir wollen den Faden daher hier offen heraushängen lassen und ihn wiederaufnehmen, wenn wir uns im nächsten Abschnitt der Bestandsformel widmen. Zunächst werden wir weitere Linien der Zweckkritik nachzeichnen und ein Urteil über ihre Berechtigung zu gewinnen suchen.

Eine andere Folge des Wahrheitsverlustes im Bereich der Handlungsorientierung war, daß das menschliche Handeln nicht mehr als wesensmäßig rational aufgefaßt werden kann. Das heißt nicht nur, daß das Interesse für die voluntativen, emotionalen und expressiven Aspekte des Handelns wächst, Momente, die immer schon Beachtung gefunden hatten. Neu ist, daß unter dem Eindruck lebensphilosophischer, pragmatischer und phänomenologischer Strömungen sich die Vorstellung einbürgert, daß die rationale Struktur des Handelns, seine Auslegung als Bewirken einer Wirkung oder als Mittel zum Zweck, eine sekundäre Beschreibung ist, die das natürliche, vorrationale Erleben sich in bestimmten Problemsituationen auferlegt.¹³ Zwecke erscheinen als

13 Um diese Frage hat sich namentlich John Dewey gekümmert, besonders in *Human Nature and Conduct*, New York 1922. Vgl. ferner Ferdinand Tönnies, *Zweck und Mittel im sozialen Leben*, Erinnerungsausgabe für Max Weber, Bd. I, München/Leipzig 1923, S. 235–270; Alfred Schütz, *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt: eine Einleitung in*

Rechtfertigungen und in diesem Sinne als „Rationalisierungen“ des Handelns oder – bei Dewey – als Mittel der Lebensführung in Problemsituationen, nicht aber mehr als eigentlich tragende Motive.

Eine Rückbesinnung auf die Phänomene des natürlichen, alltäglichen Lebens vermag dieser These eine hohe Evidenz zu geben. Das tägliche Leben ist ein Fluß unaufhörlichen Handelns, das in bildhafter Vorschau sich vor dem Bewußtsein abzeichnet. Ich schreibe, gehe in ein anderes Zimmer, horche auf Lärm von draußen, schaue aus dem Fenster, fahre in die Stadt, um etwas einzukaufen (oder um meine Arbeit zu unterbrechen?), muß zum Essen wieder zurück sein usw. Nur selten werden Stationen dieses Handlungsalltags ausdrücklich als Zwecke oder Mittel proklamiert.

Dasselbe gilt für das tägliche Verhalten in organisierten Systemen. Auch hier wird das Handeln faktisch durch typmäßig bekannte Vorzeichnungen gesteuert: Wir kommen morgens an unseren Arbeitsplatz, finden etwas zu tun, Dinge, die uns auffordern, in bestimmter Weise behandelt zu werden. Höchst selten zitieren wir dabei einen Organisationszweck oder bemühen uns um den Nachweis, daß eine bestimmte Handlung geeignet ist, um als Mittel die Erfüllung des Organisationszweckes zu bewirken. Im allgemeinen genügt uns der Eindruck, daß unser Verhalten in den Rahmen des Betriebes paßt und dort Konsens findet.

Solche Überlegungen zwingen zu der Frage, welche Funktion die Explication des Handelns in Zwecke und Mittel überhaupt hat, zunächst für das Orientierungsfeld einer Einzelperson, dann aber auch für das soziale System. Mit dieser Frage haben die Sozialwissenschaften – trotz Tönnies und Schütz – sich bisher kaum auseinandergesetzt. Sie haben sich vor allem in Amerika gegen philosophische Kontakte immunisiert und sehen daher die Zweckkategorie weitgehend noch als Wesensmerkmal des menschlichen Handelns an.¹⁴

[drei fehlende Seiten im Manuskript]

begriffe: Ursache und Wirkung, die wir nach unserer Wahl den Stationen dieses Kausalprozesses aufkleben können. Wir bezeichnen jeden Faktor entweder

die verstehende Soziologie, Wien 1932; Carlos Cossio, *Intuition, Thought, and Knowledge in the Domain of Law Philosophy and Phenomenological Research* 14 (1954), S. 470–493 (472 ff.); Michael Oakeshott, *Rational Conduct*, *The Cambridge Journal* 4 (1950), S. 3–27.

14 So selbst Parsons (gesprächsweise). Die gleiche Auffassung wird auch in der Philosophie noch vertreten von Nicolai Hartmann, *Teleologisches Denken*, Berlin 1951, insb. S. 76 ff.

als Ursache oder als Wirkung, obwohl wir doch wissen, daß er immer beides ist. Warum genügt nicht der Begriff Kausalfaktor? Wozu die doppelte Charakterisierung, die subjektiv und zudem noch beliebig verschiebbar zu sein scheint?

Die Aufteilung eines einheitlichen Geschehens in zwei Stationen hat den Sinn, diese beiden Gesichtspunkte analytisch zu verselbständigen und gegeneinander invariant zu setzen.¹⁵ Man kann dann am einen festhalten, auch wenn der andere sich ändert. Dadurch werden verschiedene Möglichkeiten vergleichbar. Eine Wirkung bringt, als solche anvisiert, mehrere Möglichkeiten der Bewirkung, also verschiedene Ursachenkombinationen, als funktional äquivalent vor den Blick. Jede Wirkung kann auf verschiedene Weise bewirkt werden. Sie bleibt in jedem Falle ein und dieselbe Wirkung. Einen Zustand als Wirkung zu identifizieren heißt daher nach unterschiedlichen Bewirkungsmöglichkeiten fragen. Die Wirkung ist der einheitliche Blickpunkt, in Bezug auf den zahlreiche Ursachen sich ordnen lassen. Ebenso kann man umgekehrt eine Ursache als Bezugsgesichtspunkt identifizieren und nach den verschiedenen Möglichkeiten ihrer Rechtfertigung fragen. Man kann diese oder jene Wirkung als Zweck proklamieren; verschiedene Ideologien erweisen sich so als funktional äquivalent.¹⁶ Der Sinn der Kausalität liegt mithin nicht, wie man früher meinte, in der Notwendigkeit der Zuordnung bestimmter Ursachen zu bestimmten Wirkungen, sondern im Gegenteil: in der Ablösung voneinander, in gedanklicher Trennung. Die analytische Invarianz von Ursachen und Wirkungen gegeneinander macht einen einheitlichen Lebensvorgang vergleichsfähig zu einem großen Bereich anderer Möglichkeiten.¹⁷

15 Die schwierige Frage, wie diese Auffassung sich zu der üblichen Erklärung des Unterschiedes durch den zeitlichen Richtungssinn der Kausalität verhält, würde eine eingehende Erörterung verlangen. Wir müssen uns auf den Hinweis beschränken, daß die Naturwissenschaften zeitunabhängige Kausalvorstellungen entwickelt haben, und daß es gleichwohl Sinn hat, die Asymmetrie der Kausalbeziehung nicht aufzugeben, sondern in einem formalisierten Sinne beizubehalten. Dazu Herbert A. Simon, a. a. O. (1957), S. 10 ff., 50 ff., ferner auch Arthur W. Burks, *The Logic auf Causal Propositions*, Mind 60 (1951), S. 363–382. Die Anwendbarkeit von Kausalbegriffen auf zeitgerichtete Vorgänge, z. B. Handlungen, wird dadurch in keiner Weise behindert.

16 Wie ich in: *Wahrheit und Ideologie, Der Staat* 1 (1962), S. 431–448, zu zeigen versucht habe, hängt die Austauschbarkeit der Ideologien – und damit ihre Wahrheitsunfähigkeit im Sinne der ontologischen Metaphysik – von dieser Auslegung des Handelns als Bewirken einer Wirkung ab.

17 Es wäre eine Überlegung wert, ob nicht die Subjekt-Objekt-Differenzierung in der neuzeitlichen Metaphysik denselben Grundgedanken enthält und im Bereich des Erkennens jene Rolle spielt, die im Handeln der Kausalität zugefallen ist: das Denken in Substanzen abzulösen durch eine Orientierung an funktionalen Bezugsgesichtspunkten.

Wenn wir diese Auffassung der Kausalität auf das menschliche Handeln übertragen, wird sichtbar, welche Funktion die Auslegung des Handelns als Bewirkung einer Wirkung besitzt: Sie erweitert den Horizont des Handelnden durch Ansatzpunkte für eine mehr oder weniger systematische Suche nach Alternativen. Sie dient als erfinderisches, heuristisches Schema in Problemsituationen. Sie hat einen durchaus abstrakten Charakter und beschreibt nicht etwa das Wesen oder das Ende des Handelns. Denn letztlich bleibt ein handgestrickter Strumpf immer ein handgestrickter Strumpf. Das Mittel seiner Herstellung geht in sein Wesen ein. Und die Fahrt in den Urlaub ist etwas anderes als die Fahrt zu einer Gerichtsverhandlung, auch wenn der gleiche Zug benutzt wird. Die Invarianz der Ursachen und Wirkungen gegeneinander gründet nicht auf einer Auslegung des Seins; sie fixiert lediglich einen gedanklichen Ordnungsgesichtspunkt in einem Netz unendlich vieler denkbarer Kausalzusammenhänge. Sie konstituiert ein künstlich homogenisiertes Feld, in dem verschiedene Handlungsmöglichkeiten als vergleichbar, auswechselbar, fungibel behandelt werden können. Der traditionell vorgezeichnete, anschaulich und typmäßig erwartete Verlauf des Handelns wird dem Vergleich mit immer besseren, wirksameren, ergiebigeren Möglichkeiten ausgeliefert.

Die immense Ausdehnung des menschlichen Herrschaftsraumes durch die kausalmechanische Naturinterpretation ist oft beschrieben worden, aber gleiche, wenn nicht größere Bedeutung kommt der kausalen Auslegung des menschlichen Handelns zu. Mit ihrer Hilfe läßt sich der Handlungsspielraum unbegrenzt ausdehnen, geordnet lediglich durch gewählte und daher änderbare Fixierpunkte. Wenn ich mir das Ins-Theatergebäude-Kommen als Wirkung vorstelle, kann ich statt mit der Straßenbahn auch mit dem eigenen Wagen fahren und versuchen, einen Parkplatz zu finden, oder eine Taxe bestellen. Wenn ich mir das „Kennen“ des Theaterstücks als Wirkung vorstelle, kann ich auch zu Hause bleiben und selbst das Stück lesen und gewinne dadurch ganz neue Freiheiten in der zeitlichen Disposition. Je abstrakter und spezifischer ich die Wirkung definiere, desto mehr Möglichkeiten werden sichtbar, sie zu bewirken. Denn viele Handlungsmöglichkeiten haben oft eine bestimmte Wirkung gemeinsam, unterscheiden sich aber in ihren sonstigen Folgen. Wenn ich eine Handlung als konkretes Geschehen mit all ihren Folgen betrachte, ist sie unersetzbar; fasse ich sie als Ursache einer spezifischen Wirkung auf, ergibt sich eine Fülle von funktional äquivalenten Möglichkeiten, zwischen denen ich wählen kann, und ich kann die Klasse der Alternativen ausweiten durch abstrakte Definition der vorgestellten Wirkung. Diese Abstraktion bleibt, im Unterschied zur klassifikatorischen Abstraktion auf Arten

und Gattungen, spezifisch, eindeutig, empirisch beziehbar. Sie sieht nicht von individuellen Merkmalen des Einzelstücks ab, sondern von Nebenwirkungen.

Man muß zuerst diese Expansionskraft der kausalen Fragestellung ermesen, um das Problem zu erkennen, an welches das Zweck-Mittel-Schema anknüpft. Sie übersteigt die Vorstellungskraft des Menschen, die Grenzen der Gefühlsbildung und der Motivation. Das Zweck-Mittel-Schema hat die Funktion, diese Komplexität zu reduzieren, die Wahlmöglichkeiten einzuschränken und in die Spannweite des menschlichen Bewußtseins zu bringen. Das geschieht dadurch, daß bestimmte Wirkungen als Zwecke angenommen werden. Damit ist nicht nur ein Fixierpunkt für die Suche nach geeigneten Mitteln festgelegt, sondern zugleich entschieden, daß andere Folgen der Mittel außer Betracht stehen dürfen. Das gilt besonders auch für Kosten, das heißt für Folgen, die durch eine andere Verwendung der Mittel erreichbar wären. Der Zweck heiligt die Mittel, das heißt, er neutralisiert die Wertaspekte der Folgen von Ursachen, die außerhalb des Zweckes liegen. Falls dies nicht für alle Folgen gelten soll, können und müssen entsprechende Einschränkungen zulässiger Mittel zusätzlich definiert werden.

Folgt man dieser Auffassung, so sind Zwecke nicht mehr im griechischen Sinne als End- und Kulminationspunkte einer Bewegung (unter anderen: einer Handlung) zu verstehen, die deren Wesen in dauernder Vollendung zur Erscheinung bringen. Sie sind auch nicht lediglich vorgestellte Motive des Handelnden, denn diese Interpretation würde die Bedeutung des Zweck-Mittel-Schemas auf personale Aktionssysteme einschränken und ihre Funktion für soziale Systeme außer acht lassen. Schließlich sind Zwecke strenggenommen auch keine Rationalkriterien für eine Auswahl innerhalb des Bereichs geeigneter Mittel. Wenn jedes Mittel geeignet ist, einen Zweck zu verwirklichen, enthält der Zweck keinen Unterscheidungsgesichtspunkt mehr. Die Wahl muß dann an Hand von Nebenfolgen der Mittel getroffen werden. Mit anderen Worten: der Zweck muß modifiziert, muß durch Einbeziehung von Nebenfolgen so lange konkretisiert werden, bis nur noch eine einzige Handlung als geeignet erscheint. Im Entscheidungsprozeß wird auf diese Weise durch eine zunehmende Verdichtung des Zweckes die kausale Abstraktion rückgängig gemacht werden.¹⁸ Welche Nebenfolgen einbezogen werden können, wird

18 Der bekannteste Fall dieses Verfahrens ist die oft getadelte Zweck-Mittel-Verschiebung: Man macht aus Mitteln für einen Fernzweck einen Nahzweck, fragt nach Mitteln zu dessen Bewirkung, wandelt diese wieder um usw. Dieses Verfahren gilt nicht ohne Grund als Kennzeichen bürokratischer Entscheidungsorientierung, wobei kritische Beobachter noch hinzurechnen, dass der Fernzweck nach und nach vergessen wird und subalter-

jedoch auf Grund der Übersicht entschieden, welche die kausale Abstraktion vermittelt hatte. Dabei muß man nach bestimmten Kriterien verfahren, die die Brauchbarkeit einer Entscheidung definieren, im Grenzfall nach dem Optimalmodell, das sämtliche Nebenfolgen in die Betrachtung einbezieht und den Weg der geringsten Neutralisierung fordert.

Alle Zwecksetzungen sind mithin als vorläufige Fixierung einer Indifferenz gegen Folgen anzusehen, die so lange überprüft wird, bis eine befriedigende Handlungsmöglichkeit gefunden ist. Unter dem Gesichtspunkt dieser Funktion der Folgenneutralisierung ist die Zwecksetzung selbst und ist die Änderung gesetzter Zwecke möglicher Gegenstand rationaler Prüfung und Entscheidung.

Ohne in Einzelheiten einer Entscheidungstechnik, die sich aus diesen Ansatzpunkten ableiten ließe, weiter einzudringen, wollen wir nunmehr versuchen, die Frage nach dem Sinn von Organisationszwecken zu beantworten. Die Antwort ergibt sich in ihren Grundzügen aus der vorstehenden Analyse.

Der Organisationszweck hat wie der Handlungszweck eine Funktion für das Problem der Folgenneutralisierung. Er setzt die Auslegung des Handelns als Bewirken einer Wirkung voraus, damit auch die Verweisung auf zahllose „andere Möglichkeiten“ des Bewirkens. Auch er reduziert diese Möglichkeiten. Er schneidet sie aber nicht zurück auf die Spannweite der kognitiven und emotionalen Erlebnisfähigkeiten des Einzelmenschen, sondern findet seine Grenze lediglich in den Bedingungen, unter denen ein soziales System fortbestehen kann. Dadurch kann ein höherer Abstraktionsgrad, eine im Einzelleben unhaltbare Einseitigkeit der Orientierung permanent gesichert werden. Mit dem Abstraktionsgrad wachsen, wie wir gesehen haben, die verfügbaren Mittel, so daß ein zweckspezifisch organisiertes soziales System zwischen mehr Möglichkeiten des Handelns wählen kann als der Einzelmensch. Damit ist nicht die Selbstverständlichkeit der Addition von Kräften gemeint: daß zwei Personen mehr tun können als eine, sondern der spezifische Gewinn, der daraus resultiert, daß in einem sozialen System unter dem Gesichtspunkt eines per-

ne Geister unbeweglich an Routinemitteln kleben, die ihren Sinn längst verloren haben. Vgl. die vielzitierte Darstellung von Robert K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, *Social Forces* 18 (1940), S. 561–568, neu abgedruckt in: *Social Theory and Social Structure*, 2. Aufl., Glencoe 1957, S. 195–206 (199 f.). In Wirklichkeit handelt es sich um nichts anderes als um die Einbeziehung von Nebenfolgen in die Betrachtung, die dazu führt, daß Mittel komplexer gewürdigt werden und daher weniger leicht als austauschbar erscheinen. Wer den Bürokraten kritisiert, müßte daher zunächst die richtige Abstraktionsebene für spezifische Probleme ermitteln und ihn gegebenenfalls von einer allzu komplexen Folgenverantwortlichkeit entlasten.

manent verfolgten Spezialzweckes mehr Handlungskombinationen sichtbar werden. Und darauf beruht die Produktivität der Arbeitsteilung: daß Mittel aus einem größeren Vorrat an Möglichkeiten ausgewählt werden können, daß die Expansivität der Kausalauslegung des Handelns rationeller genutzt werden kann.

Bei diesen Andeutungen müssen wir es vorerst bewenden lassen; denn wir stoßen jetzt auf eine Frage, für die wir nicht ausreichend vorbereitet sind: Wo liegen die Grenzen der Zweckspezifikation eines sozialen Systems? Wie weit kann ein soziales System gegen unbezweckte Folgen seines Handelns indifferent sein, ohne seinen Bestand zu gefährden? Schon bei der Besprechung des Optimalmodells der Betriebswirtschaftslehre waren wir auf das Problem des Bestandes eines Unternehmens gestoßen. Dort und auch sonst in der Organisationswissenschaft wird im Prinzip der Bestandserhaltung eine Art Konkurrenzmodell zum Zweckmodell entworfen. Wie verhalten sich beide Modelle zueinander? Diese Frage ist so schwierig, daß wir ihr einen besonderen Abschnitt widmen müssen.

3. Bestandserhaltung

Eine der meistdiskutierten Methodenfragen der Soziologie betrifft die Bezugseinheit funktionaler Analysen. Die Generation Durkheim, Freud, Malinowski entnahm die Ansatzpunkte ihrer Analysen noch ziemlich unbefangen den Naturwissenschaften. Daher stammt die Gewohnheit, von „Bedürfnissen“ zu sprechen, wenn funktionale Bezugsprobleme gemeint sind.¹⁹ Alles, was ein Bedürfnis befriedigt, hat dadurch eine Funktion. Sobald man die naturwissenschaftliche Anknüpfung aufgibt – und das geschieht im Laufe der weiteren Entwicklung der Sozialwissenschaften zu einer eigenen Definition ihres Ge-

19 Zum Begriff der „basic needs“ eines Organismus, auf den Malinowski alle funktionalen Aussagen bezieht, vgl. Bronislaw Malinowski, *The Group and the Individual in Functional Analysis*, *American Journal of Sociology*, 44 (1939), S. 938–964; ders., *Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur und andere Aufsätze*, Zürich 1949, insb. S. 109 ff.; Dorothy Lee, *Are Basic Needs Ultimate?*, *Journal of Abnormal and Social Psychology* 43 (1948), S. 391–395. Zur weiteren Begriffsentwicklung siehe die Ausführungen über „need-dispositions“ bei Talcott Parsons/Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action*, Cambridge (Mass.) 1951, S. 114 ff. Eine überlegte Übertragung dieses Begriffs in die Organisationswissenschaft findet sich bei Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Angeles 1949, S. 10 f., 252, 256. Vgl. ferner: Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955, S. 11 ff.

genstandes –, verliert der Bedürfnisbegriff jedoch an Eindeutigkeit und Aussagekraft. Er wird nur noch als farbige Metapher verwendet, hinter der sich Unklarheiten verstecken.

Die nächste Stufe wurde durch eine stärker systembezogene Betrachtungsweise erreicht, die sich anfangs am Organismusbegriff der Biologie orientierte.²⁰

[eine fehlende Seite im Manuskript]

bar wäre, von dem ab ein neues soziales System vorliegt. Somit schwimmt den Sozialwissenschaften die Bestandsformel ins Unbestimmte. Ist für eine Agrargesellschaft funktional, was ihre Fortentwicklung zur Industriegesellschaft fördert? Wegen dieser Schwierigkeiten wird gegen die Bestandsformel eingewandt, daß sie, soll sie überhaupt einen empirisch angebbaren Sinn haben, eingengt werden muß auf die Struktur konkreter Sozialsysteme und dann konservative, harmonisierende Feststellungen begünstige.²¹ Und andere führen gegen die weite Fassung des Bestandsbegriffs ins Feld, daß der Bestand eines sozialen Systems selten faktisch in Frage stehe, daß es nur wenige, wirklich bestandskritische Probleme und Leistungen gebe und daß deshalb der Erklärungswert der funktionalen Theorie äußerst gering sei.²² Sie sei dazu verurteilt, Banalitäten zusammenzustellen. Schließlich wird der funktionalen Orientierung am Systembestand nicht selten ein Rückfall in teleologische Erklärungsweisen nachgesagt.²³

20 Namentlich Cannons Begriff der Homeostasis hat auf die Sozialwissenschaften eingewirkt; vgl. Walter B. Cannon, *The Wisdom of the Body*, New York 1932. Weiter bildete die Verbindung zwischen Lawrence J. Henderson und Talcott Parsons eine Brücke; vgl. dazu Parsons' Bericht in: *Some Comments on the State of the General Theory of Action*, *American Sociological Review* 18 (1953), S. 618–631 (619). Zur biologischen Ahnenreihe des sozialwissenschaftlichen Systembegriffs vgl. ferner Alfred R. Radcliffe-Brown, *On the Concept of Function in Social Science*, *American Anthropologist* 37 (1935), S. 394–402 (394 f.); Dorothy Emmet, *Function, Purpose, and Powers*, London 1958, S. 48 ff.; Ernest Nagel, *The Structure of Science*, New York 1961, S. 401 ff.

21 So namentlich Ralf Dahrendorf, *Struktur und Funktion*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 7 (1955), S. 491–519, und ders., *Out of Utopia: Toward a Reorientation of Sociological Analysis*, *American Journal of Sociology* 64 (1958), S. 115–127.

22 So etwa George Caspar Homans, *Theorie der Sozialen Gruppe*, Dt. Übers., Köln/Opladen 1960, 259 ff.

23 ... was für die französische Soziologie im übrigen durchaus zutrifft. Vgl. Émile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, 8. Aufl., Paris 1927, S. 110 ff.; Georges Gurwitsch, *La vocation actuelle de la Sociologie*, Paris 1950, S. 316 ff.; ders., *Le concept de*

Diese Kritik wird von den führenden Vertretern der funktionalistischen Soziologie nicht übersehen. Sie begegnen ihr auf zwei Arten.²⁴ Robert K. Merton empfiehlt eine vorläufige Beschränkung auf Theorien der Mittellage, auf Untersuchung spezifischer Probleme und der Institutionen, die zu ihrer Lösung dienen, samt ihrer dysfunktionalen Folgen. Er setzt im Grunde ein System voraus, welches mehr als ein Problem zu lösen hat, so daß jede Leistung in einer spezifischen Richtung komplexe Rückwirkungen nach sich zieht.

[drei fehlende Seiten im Manuskript]

Die Einsicht in solche Äquivalenzbeziehungen ist zunächst rein wissenschaftliche Erkenntnisleistung. Sie wird jedoch praktisch auswertbar, wenn es gelingt, die funktionale Abstraktion als Handlungsperspektive zu übernehmen, das heißt: sich im Handeln auf eine entsprechende Indifferenz gegen Unterschiede einzustellen. Dann ist es möglich, funktionale Äquivalenzen als faktische Substitutionsmöglichkeiten zu behandeln, verschiedene Leistungen unter genauer Kenntnis der Äquivalenzbedingungen gegeneinander auszuwechseln. Solcher Austausch ist das Grundprinzip aller rationalen Planung im Rahmen bestehender Systeme. Nur wenn man den bestehenden Einrichtungen *alle* Funktionen, seien sie bewußt oder latent, geübt abtauscht, kann man sie ändern, ohne unbeabsichtigt irgendwo Löcher aufzureißen und unerwartete Folgeaktionen in Gang zu setzen.

Geht man in diesem Sinne von kausalwissenschaftlichen zu äquivalenzfunktionalen Methoden über, bekommt die Bestandsformel eine neue Bedeutung. Sie meint unter Systembestand dann nicht mehr eine komplex zu bewirkende Wirkung, sondern ein analytisches Kriterium, das die Funktion hat, Äquivalenzen sichtbar zu machen, und unter dem Gesichtspunkt dieser eigenen Funktion selbst variabel ist. Es dient als analytisches Kriterium in doppeltem Sinne: in der Wissenschaft als Kriterium für die Feststellung von Äquivalenzen, in der praktischen Orientierung als Kriterium für brauchbares Handeln, nämlich für Reaktionen auf die Systemumwelt, die die Grenzen des Systems erhalten, seine Stabilität in einer wechselnden Umwelt wahren. Dieser

structure sociale, *Cahiers Internationaux de Sociologie* 19 (1955), S. 3–44 (29 ff.); Henri Janne, *Function et finalité en sociologie*, *Cahiers Internationaux de Sociologie* 16 (1954), S. 50–67.

24 Zur internen Kontroverse zwischen diesen beiden Richtungen vgl. Robert K. Merton, *The Position of Sociological Theory*, *American Sociological Review* 13 (1948), S. 164–168, und Talcott Parsons, *The Position of Sociological Theory*, in: *Essays in Sociological Theory, Pure and Applied*, 1. Aufl., Glencoe (Ill.) 1949, S. 3.

Unterschied besagt zugleich, daß die Variation des Bestandskriteriums selbst, das heißt dessen, was in einem System als invariante Struktur gelten soll, in der Wissenschaft anderen Regeln folgt als in der Praxis. Die Wissenschaft ist lediglich durch ihr theoretisches Ziel, Äquivalenzen sichtbar zu machen, gebunden, kann daher beliebig abstrahieren und noch auf der abstraktesten Ebene des „Aktionssystems schlechthin“ Analysen versuchen. Die Praxis ist in ein konkretes System engagiert. Sie wird sich nicht leicht und nur in einzelnen Punkten entschließen, die Definition der Struktur und der Grenzen ihres Systems zu ändern.

Mit diesen Überlegungen ist freilich über die Einzelheiten einer solchen funktionalen Systemanalyse, ihre begrifflichen Voraussetzungen und methodischen Techniken, über das, was an Resultaten erwartet und was nicht erwartet werden kann, noch wenig gesagt. So wird auch unsere Polemik gegen den Zweck-Mittel-Rationalismus und gegen die kausalwissenschaftliche Bestandstheorie erst akzeptabel erscheinen, wenn ein anderer Weg sich wenigstens in Umrissen abzeichnet. Der folgende Abschnitt soll deshalb einigen Grundzügen der systemrelativen funktionalen Rationalisierung gewidmet sein. Erst im Anschluß daran können wir auf die Frage zurückkommen, wie sich Zweckorientierung und Bestandsorientierung zueinander verhalten.



Zweck – Herrschaft – System

Grundbegriffe und Prämissen Max Webers

I.

Das Bürokratiemodell Max Webers ist ein vertrauter und bewährter Erkenntnisbesitz unserer Organisationsforschung. Und auch die Einsicht, daß die Rationalisierung des öffentlichen Lebens sich unaufhaltsam und auf allen Gebieten durch bürokratische Verwaltung vollzieht, hat sich durchgesetzt. Sie bedarf keiner Empfehlung mehr. Die Auseinandersetzung mit dieser Konzeption, das Hin- und Herwenden ihrer Begriffe, Versuche des Umbaus, der Ergänzung, der empirischen Kontrolle sind Gegenstand laufender wissenschaftlicher Arbeit. Dieses Jahr, in dem der Geburtstag Webers zum hundertsten Male wiederkehrt, wird daher kein Jahr des Anstoßes sein. Eher scheint es ein Jahr des Gedenkens und der feierlichen Würdigung zu werden.

Die Auseinandersetzung mit Max Weber wird weder in der Detailforschung noch im geschichtlichen Rückblick auf Person und Werk lebendig bleiben. Einer großen Aussage kann man nur von ihren Denkvoraussetzungen her gerecht werden. Die letzten, undefinierten Bezugsbegriffe einer Theorie bleiben immer in ein gewisses Dunkel gehüllt. Oft hat die Kraft einer Darstellung gerade dieses Dunkel zur Voraussetzung. Dann kann sich in der Einzelforschung ein Wandel der Orientierung anbahnen, der lange Zeit unbemerkt bleibt. Man wird durch einprägsame Begriffe und Vorstellungskombinationen getäuscht und übersieht, daß der Bezugsrahmen der Begriffe sich verschoben hat und sie selbst dadurch einen anderen Sinn bekommen haben. Daher ist die Frage berechtigt, ob Webers Selbstverständlichkeiten noch unsere Selbstverständlichkeiten sind, ob wir seine Kategorien noch in seinem Sinne verstehen. Eine Kritik an Weber müßte, wollte sie maßvoll und gerecht bleiben,

seine Absichten und seine Denkansätze hinnehmen. Ein Gespräch mit ihm sollte gerade seine Prämissen zum Gegenstand haben. Weber legt, was heute wohl allgemein akzeptiert wird, der Soziologie den Begriff des sozialen Handelns zugrunde, damit ein Handeln bezeichnend, das seinem gemeinten Sinn nach auf das Verhalten anderer bezogen ist. Diese Sinnbeziehung legt das begriffliche Fundament, auf welches Weber seine Typen des Handelns und, auf einer höheren Ebene der Komplexität, seine Typen der sozialen Beziehungen aufbaut: Handlungstypen und Beziehungstypen unterscheiden sich demnach als Auslegungen dieser Sinnbeziehung, als Typen der Handlungsorientierung.

Für die Wahl der differenzierenden, typenbildenden Gesichtspunkte gewinnt Weber aus seinem Handlungsbegriff keine schlüssigen Direktiven.¹ Er konstruiert seine Typen nicht im Wege einer theoretisch rückversicherten Klassifikation, sondern unter freier Verwendung eines Gegensatzes von traditionaler, emotionaler und rationaler Orientierung. Dabei fließen als selbstverständlich gewisse Annahmen über Rationalität des Handelns ein, welche die weiteren Untersuchungen in eine bestimmte Richtung führen und Webers Urteil über die Bürokratie als Instrument rationaler Herrschaft begründen helfen. Diese Annahmen, die in Webers Gesamtwerk eine zentrale Stellung haben, sind Gegenstand unserer Überprüfung.

Der Zugang zu ihnen wird durch die nicht sehr glückliche Unterscheidung von Zweckrationalität und Wertrationalität erschwert. Zweckrational nennt Weber ein Handeln, das als Mittel für erstrebte und abgewogene eigene Zwecke motiviert ist; wertrational ein Verhalten, das rein als solches unabhängig von Erfolgen geschätzt wird. In der Erläuterung dieser Unterscheidung² betont Weber jedoch, daß auch die Entscheidung über einen Zweck wertratio-

1 Diese Lücke versucht Talcott Parsons zu schließen. Er gewinnt aus der Unterscheidung von Handelndem und Situation einerseits und der Unterscheidung von Innen und Außen, die mit jedem Handlungssystem gegeben ist, andererseits ein Schema von vier funktionalen Problemen, die jedes System lösen muß. Seine bedeutsame These ist: daß diesen vier Systemproblemen vier Orientierungsdimensionen (pattern variables) entsprechen, welche die Einstellungsmöglichkeiten eines Handelnden vollständig (!) definieren, nämlich specificity/diffuseness, neutrality/affectivity, universalism/particularism, quality/performance. Vgl. dazu Talcott Parsons/Robert F. Bales/Edward A. Shils, Working Papers in the Theory of Action, Glencoe (Ill.) 1953, insb. S. 63 ff., 163 ff., und Talcott Parsons, Pattern Variables Revisited: A Response to Robert Dubin, American Sociological Review 25 (1960), S. 467–483. Die ursprüngliche Anlehnung an die Weber'sche Typologie des zweckrationalen, affektuellen und traditionellen Handelns ist in der Endform der Parsonsschen Begriffe kaum noch zu erkennen.

2 Wirtschaft und Gesellschaft, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 13.

nal durch Glauben an den Eigenwert des Zweckes motiviert sein kann. Die Unterscheidung drückt aus, daß nicht alles Handeln an Zwecken orientiert ist und daß nicht alle Zwecke wertrational, sondern manche auch affektiv oder traditional bestimmt sind. Aber diese Randfälle, in denen Zweckrationalität und Wertrationalität auseinanderfallen, sind, wie Weber selbst beiläufig sieht, nicht eigentlich mehr rationales Verhalten. Die Unterscheidung bringt keine letzte Klarheit in die Orientierungsstruktur rationalen Handelns. Diese besteht einfach darin, daß der Handelnde sein Handeln kausal auslegt, es als Bewirken einer spezifischen Wirkung versteht und entweder die Ursache (das Handeln selbst) oder die Wirkung (als vorgestellten Zweck) nach Wertgesichtspunkten auswählt. Kausalauslegung und Werthorizont bedingen sich wechselseitig³ und machen zusammen, aber nicht als gegensätzliche Typen, die Rationalstruktur des Handelns aus. Der Zweckbegriff bezeichnet lediglich spezifische Wirkungen des Handelns, die für so wertvoll gehalten werden, daß ihretwegen andere Folgen des Handelns ignoriert oder in Kauf genommen werden können.

Diese Paraphrase zu Max Webers Begriff des rationalen Handelns erscheint zunächst als eine leichte, klarstellende Korrektur, solange man die Einzelhandlung vor Augen hat. Ihre Tragweite zeigt sich erst, wenn man zu einer höheren Ebene der Komplexität aufsteigt und Handlungssysteme untersucht, an denen mehrere Personen beteiligt sind.

Seit den Zeiten Max Webers ist, namentlich durch die Entwicklung der Wirtschaftswissenschaften, eine Schwierigkeit deutlicher bewußt geworden: daß Rationalität auf der Ebene des Einzelhandelns nicht dasselbe ist wie Rationalität auf der Ebene des sozialen Systems. Anders gefaßt: Die Rationalität eines sozialen Systems kann nicht allein dadurch gesichert werden, daß alle Beteiligten rational handeln. Sie setzt systemeigene Sinnkombinationen, vielleicht sogar ganz andersartige Kategorien des Verständnisses voraus. Bei Weber selbst erscheint dieses Problem nur sehr indirekt und in einer besonderen Form, nämlich darin, daß er bei der Analyse sozialer Systeme von Zweck/Mittel-Kategorien zu Kategorien der Herrschaft überwechselt. Das Zweck/Mittel-Schema wird zwar als Grundform der Handlungsrationalität nicht aufgegeben, aber Weber trägt der Tatsache Rechnung, daß die meisten sozialen Systeme, vor allem: politische Systeme, nicht auf spezifische Zwecke und spezifische Mittel festgelegt sind, sondern ihre Zwecke und Mittel än-

3 Das habe ich in: Wahrheit und Ideologie, Der Staat 1 (1962), S. 431–448, neugedruckt in: ders., Soziologische Aufklärung, Köln/Opladen 1970, zu zeigen versucht.

dern können. Sie gelten ihm als rational, sofern sie Mittel finden, ihre *jeweiligen* Zwecke zu erfüllen. Ihre theoretische Erfassung setzt daher auch nicht mit einer Charakterisierung ihrer besonderen Zwecke an, sondern bei einem Mittel, das so generalisiert ist, daß es verschiedenen und wechselnden Zwecken dienen kann: der Herrschaft.

Die Rationalität der Herrschaft mißt sich an ihrer Eignung als Mittel für beliebige, änderbare Zwecke. Diese Eignung beruht darauf, daß Herrschaft als zuverlässige Willensübertragung durch Befehl verstanden wird, die aus angebbaren Gründen und in gewissen Grenzen im voraus akzeptiert wird. Wer Herrschaft ausübt, ist in der Lage, seine Zwecke zu Zwecken anderer zu machen. Und nicht nur das; er kann auf Grund dieser Chance neuartige Zwecke konzipieren, die er allein niemals erfüllen könnte. Er kann Rationalität potenzieren dadurch, daß er *generell* in der Lage ist, anderen ihre Entscheidungsprämissen zu diktieren. Ganz folgerichtig sind es deshalb letztlich die Gründe und Grenzen dieser Pauschalakzeptierung, der „Legitimität“ der Herrschaft, von denen die Rationalisierbarkeit eines sozialen Systems abhängt. Die Typen der Herrschaftslegitimierung, die Weber in Anlehnung an die Typen der Handlungsorientierung (kennzeichnenderweise aber unter Auslassen der reinen Zweckrationalität) konzipiert, nämlich rationale, traditionale und charismatische Legitimation, bestimmen die erreichbare Rationalität einer sozialen Ordnung. Die rationale Legitimation ist genau auf die Eignung der Herrschaft als Mittel abgestellt. Sie besteht rein formal im Glauben an ein regulativ bedingtes und begrenztes Recht zum Befehl: zur allgemeinen Regelsetzung und zur konkreten Anweisung. Die Rationalisierung der Weltzivilisation vollzieht sich als legale Herrschaft über und durch einen bürokratischen Verwaltungstab.

Eine Konzeption von so eindrucksvoller Geschlossenheit läßt sich von innen heraus nicht widerlegen. Geht man auf ihre Prämissen ein, bleibt man in ihr gefangen. Die zwei maßgebenden Prämissen: Das Zweck/Mittel-Schema und die Befehlsautorität sowie ihre Verbindung durch die Vorstellung der Herrschaft als generalisiertes Mittel wird man heute jedoch nicht mehr unbefangen übernehmen können. Es versteht sich nicht mehr von selbst, daß das Zweck/Mittel-Schema als Modell der *Handlungsrationalität* im gleichen Sinne auch die Rationalstruktur sozialer *Systeme* beschreibt. Und weiter wäre zu überprüfen, ob der Befehl wirklich diejenige Kommunikationsform ist, welche typisch und vor allen anderen die Rationalisierung trägt. Schließlich ist es eine offene Frage, was mit der verbindenden Brücke zwischen Zweckmodell und Befehlsmodell: mit der Bezeichnung der Herrschaft als Mittel, überhaupt gewonnen ist. Welchen Erkenntniswert hat die Charakterisierung

als Mittel noch, wenn man jede Aussage über einen spezifischen Zweck vermeidet?

Zweck/Mittel-Orientierung, Befehlsgebung und Legitimation der Herrschaft werden bei Weber, wie überhaupt in der klassischen Organisationstheorie, als *rein interne* Vorgänge in organisierten Systemen aufgefaßt. Die Problematik im Verhältnis des Systems zu seiner Umwelt wird ignoriert; und damit werden auch die Rückwirkungen übersehen, die sich aus Umweltbeziehungen für die interne Organisation und für rationales Verhalten im System ergeben. Dahinter steht die Prämisse: daß es nur eine richtige, idealtypische oder optimale Form innerer Systemrationalität gibt und daß mit dem Erreichen dieser inneren Rationalität sich zugleich eine harmonische Beziehung zur Umwelt einstellt. Diese Prämisse, die es erlaubte, die Systemumwelt in der Theorie zu vernachlässigen, scheint in der neueren Organisationsforschung mehr und mehr aufgegeben zu werden. Wir wollen versuchen, Webers klassisches Bürokratiemodell mit dieser neueren, zu sehr viel komplizierteren Vorstellungen fortschreitenden Entwicklung zu konfrontieren.

II.

Die Organisationsforschung, die erst nach dem Tode Max Webers in breitem Umfange einsetzte, ist an den angezeigten Grundfragen nicht achtlos vorübergegangen. So schwierig es ist, den Stand der Forschung in wenigen allgemeinen Wendungen zu charakterisieren, so sicher ist eines: daß die Begriffe Zweck und Mittel und die Begriffe Befehl und Gehorsam ihre axiomatische Stellung als definierende Grundbegriffe verloren haben. Das heißt nicht ohne weiteres, daß die faktische Bedeutung der Orientierung an Zwecken oder Befehlsrechten geleugnet oder herabgesetzt würde – obwohl auch starke Tendenzen in dieser Richtung vorhanden sind; gemeint ist zunächst vielmehr nur ein theoretisches Revirement von Begriffen. Als dessen Folge werden Zweckorientierung und Befehlsgebung nicht mehr als letzte Grundbegriffe verwendet, die den Forschungsbereich der Wissenschaft definieren, so daß kein Tatbestand Beachtung finden kann, der sich nicht auf Zwecke oder Befehle zurückführen läßt; sondern sie werden als Variablen behandelt, deren faktisches Vorkommen, deren Funktion und deren Beziehung zu anderen Variablen Gegenstand der empirischen Forschung sind.

Diese Entwicklung hat sich nicht in kritischer Auseinandersetzung mit Max Weber vollzogen; vielmehr haben die Fronten sich zwischen der klassischen, hauptsächlich betriebswissenschaftlichen Organisationslehre und einer

soziologischen Industrieforschung gebildet⁴, die vornehmlich in den Vereinigten Staaten gepflegt wird und zunächst sehr wenig von Weber beeinflusst war. Es lohnt sich, über diese Kontroverse kurz zu berichten, weil in ihrem Verlauf jene Annahmen erschüttert wurden, von denen Weber ausging.

Die klassische Organisationslehre⁵ hatte ihren Bemühungen um richtige, wirtschaftliche Organisation ein verhältnismäßig einfaches Begriffsbild zugrunde gelegt, das wir kurz als „Zweckmodell“ der Organisation bezeichnen wollen: Organisationen werden als Systeme angesehen; ein System wird als Ordnung von Beziehungen verstanden, durch welche Teile zu einem Ganzen verknüpft werden; und das Verhältnis des Ganzen zu seinen Teilen wird durch das Zweck/Mittel-Schema interpretiert. Alle Teile des Systems haben sich als Mittel zum Zweck des Ganzen auszuweisen, und diese Charakterisierung ist zugleich Bedingung wissenschaftlicher Relevanz. Was sich nicht einfügt, wird als Störung gebucht, kann aber mit den relativ einfachen Denkmitteln des Zweckmodells nicht weiter erforscht werden.

Innerhalb dieses theoretischen Rahmens werden zwei verschiedene Versionen vertreten: Für die eine handelt es sich beim Organisationszweck um einen voll konsentierten Zweck, der alle Mitglieder auf Grund ihrer besonderen Interessen oder nach Diskussion überzeugt. Die andere sieht den Organisationszweck als Zweck eines Unternehmers oder Herrschers, der in der Lage ist, Hilfskräfte zu rein instrumentalem Handeln zu motivieren. Max Weber neigt deutlich zur zweiten Auffassung. Seine Wahl verrät gesunden, realistischen Blick, der ihn davor bewahrt, die „natürlichen“ Konsenschancen zu überschätzen. Sie läßt sich innerhalb des klassischen Bezugsrahmens nicht kritisieren. Die Bedenken richten sich vielmehr gegen die Überschätzung der Zweck/Mittel-Orientierung als Strukturgesetz sozialer Systeme, also gegen den Ausgangspunkt der klassischen Theorie und damit gegen die Fragestellung, innerhalb derer Weber seine Variante wählt.

Nach dem Einsetzen empirischer Verhaltensforschung in Organisationen, an deren Ingangbringen Max Weber selbst maßgeblich beteiligt war⁶, wurde

4 Als Darstellung dieses Gegensatzes s. Renate Mayntz, Die Organisationssoziologie und ihre Beziehungen zur Organisationslehre, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe (Hrsg.), *Organisation*, Berlin/Baden-Baden 1961, S. 29–54.

5 Eine ausgereifte Darstellung ihrer Thesen findet sich in der deutschen Literatur bei Erich Kosiol, *Grundlagen und Methoden der Organisationsforschung*, Berlin 1959. Für die angelsächsische Literatur ist repräsentativ: Luther Gulick/Lyndall Urwick (Hrsg.), *Papers on the Science of Administration*, New York 1937.

6 Vgl. seine Methodische Einleitung für die Erhebungen des Vereins für Sozialpolitik über Auslese und Anpassung (Berufswahlen und Berufsschicksal) der Arbeiterschaft der ge-

bald deutlich, daß das faktische Verhalten in großen Arbeitssystemen nicht eindeutig von einem gemeinsamen Zweck aus zu begreifen ist. Das wirkliche Handeln in Organisationen zeigt eine Ordnung, in welcher der Organisationszweck zwar eine wesentliche Komponente, nicht aber die allein entscheidende Grundlage ist. Man hatte natürlich immer gewußt, daß Menschen nicht all ihre Kräfte für die amtlich proklamierten Zwecke einsetzen, sondern mitunter bequem sind, Leistungen zurückhalten, Fehler begehen, gegen Vorschriften verstoßen. Neu und revolutionierend war jedoch die Entdeckung, zu der die berühmten Experimente von Elton Mayo und seinen Mitarbeitern in den Hawthorne-Werken der Western Electric Company führten⁷: daß diese Abweichungen einer sozialen Ordnung entsprachen, erwartet wurden und oft geradezu pflichtgemäß geschahen.

Aus dieser Erkenntnis konnte man verschiedenartige Folgerungen ziehen. Zunächst lag der Versuch nahe, die aufgefundene „informale Organisation“ so zu beeinflussen, daß sie voll und ganz in den Dienst der formalen Organisationszwecke trat. Man kann heute sagen, daß diese Versuche der sogenannten „human relations“-Bewegung gescheitert sind, und zwar daran gescheitert sind, daß sie ihre eigene Entdeckung rückgängig machen wollten. Dieser Fehlschlag beweist mithin nur die Tragweite der ursprünglichen Einsicht: daß die „informale Organisation“ sich weder aus dem Organisationszweck ableiten noch auf ihn zurückführen läßt.

Dagegen hat die These, daß der Organisationszweck und seine Derivate nur ein Teil der Struktur einer Arbeitssituation sind, sich als außerordentlich fruchtbar erwiesen. Sie hat zu einer Reihe von wesentlichen Korrekturen am klassischen Bild der „zweckmäßigen“ Organisation geführt, die sich unter folgenden Gesichtspunkten zusammenfassen lassen:

- a) *Nicht alle Zwecke sind* in dem Sinne „*instruktiv*“, daß sich aus ihnen richtige Mittel, geschweige denn einzig-richtige Mittel, ableiten ließen. Das Gemeinwohl als Staatszweck, das Erringen politischer Macht als Parteizweck, die gesellschaftliche Betreuung ausländischer Studenten als Vereinszweck sind in unterschiedlichem Maße instruktive Entscheidungsrichtlinien, legen aber niemals Mittel eindeutig fest. Das, was als Organisationszweck proklamiert wird, ist oft nur eine vage, vieldeutige Rechtfertigungsvorstellung.

schlossenen Großindustrie (1908), in: Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik, Tübingen 1924, S. 1–60.

7 Siehe den detaillierten Bericht von Fritz J. Roethlisberger/William J. Dickson, *Management and the Worker*, Cambridge (Mass.) 1939.

lung, die dem Handeln im einzelnen große Freiheit läßt und mehr dazu bestimmt ist, es gegen Angriffe zu schützen, als es anzuleiten.⁸ Das Ausmaß, in welchem das Handeln durch den Organisationszweck wirklich programmiert wird, ist von Organisation zu Organisation verschieden.

- b) Daß die praktische Bedeutung der Zweckorientierung variabel ist, bedeutet zugleich, *daß das Zweck/Mittel-Schema* in hohem Maße durch andere Formen der Rationalisierung *ersetzt werden kann*. So werden Schulen heute kaum noch durch praktisch-instruktive Zwecke mit feststellbaren Folgen (etwa: möglichst viele Schüler durch das Examen zu bringen) rationalisiert, sondern durch einen mit den Zeitströmungen wechselnden Kodex pädagogischen Verhaltens, der nur in sehr unbestimmten Rechtfertigungsvorstellungen (Bildung, Erziehung) zusammengefaßt ist. Die öffentliche Unterstützung der Schulen hängt nicht von dem Erreichen bestimmter Zwecke ab.⁹ Webers Unterscheidung von Zweckrationalität und Wertrationalität versuchte, diesem Unterschied Rechnung zu tragen, versteht ihn aber als Typendifferenz und nicht als Verhältnis funktionaler Äquivalenz verschiedener Rationalisierungsmöglichkeiten.
- c) Das Zweck/Mittel-Schema *schließt Widersprüche in der Orientierung des Handelns nicht aus*, weil Zwecke das Handeln nicht eindeutig determinieren. Das Gesamtziel dient der unvollkommenen Rationalisierung widerspruchsvoller Unterziele, die von den einzelnen Abteilungen oder Teilgruppen im System als ihre Zwecke verfolgt werden. Interne Konflikte, Ressortstreitigkeiten sind daher überall anzutreffen, da der Gesamtzweck keine ausreichende Entscheidungsgrundlage bietet.¹⁰ Überwiegend tendiert die Literatur heute dazu, diese „Zweck/Mittel-Verschiebung“ als un-

8 In diesem Sinne wird im Anschluß an James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, New York/London 1958, S. 155 ff., vielfach zwischen operational und non-operational goals unterschieden. Vgl. dazu auch Philip Selznick, *An Approach to a Theory of Bureaucracy*, *American Sociological Review* 8 (1943), S. 47–53 (48 f.); Charles Perrow, *The Analysis of Goals in Complex Organizations*, *American Sociological Review* 26 (1961), S. 854–866; Renate Mayntz, *Soziologie der Organisation*, Reinbek 1963, S. 66 ff., und unter dem Blickwinkel neuerer Methoden rationaler Entscheidungsprogrammierung auch Roland N. McKean, *Efficiency in Government Through Systems Analysis, with Emphasis on Water Resources Development*, New York 1958, S. 25 ff.

9 Zu den internen Konsequenzen dieses Mangels an Zweckprogrammierung vgl. Peter Nokes, *Purpose and Efficiency in Humane Social Institutions*, *Human Relations* 13 (1960), S. 141–155.

10 Als theoretische Ausarbeitung dieses Gedankens vgl. Walter Firey, *Informal Organization and the Theory of Schism*, *American Sociological Review* 13 (1948), S. 15–24. Vgl. auch March/Simon, a. a. O., S. 124 ff.

vermeidlich, gleichwohl aber als eine Art bürokratische Unzulänglichkeit hinzustellen.¹¹

- d) Darüber hinaus ist es möglich, *eine Organisation mit direkt widerspruchsvollen Zielen auszurüsten*. Eine widerspruchsvolle Zweckstruktur bedeutet, daß gegensätzliche, miteinander unvereinbare Handlungen gleichermaßen zulässig sind, so daß die Entscheidung zwischen ihnen praktisch auf nachgeordnete Instanzen delegiert wird. Durch kollidierende Planziele erreicht die sowjetische Verwaltung uneingestanden, aber sinnvoll, eine starke Dezentralisation und Situationsnähe der Entscheidungen.¹² In ähnlichem Sinne könnte man sagen, daß die teilweise widerspruchsvollen Systemziele von Lehre und Forschung an Universitäten die akademische Freiheit der Professoren zu sichern helfen.
- e) Für Bestand und rationales Funktionieren einer Organisation ist es *nicht notwendig, daß alle Beteiligten dem Organisationszweck zustimmen*. Es genügt zumeist partieller Konsens über einige Mittel, insbesondere über das jeweils erforderliche eigene Handeln des Zustimmenden.¹³ Nicht alle Teilnehmer müssen alles kennen und billigen.

11 Vgl. Robert K. Merton, Bureaucratic Structure and Personality, Social Forces 18 (1940), S. 561–568, neu gedruckt in: ders., Social Theory and Social Structure, 2. Aufl., Glencoe (Ill.) 1957, S. 195–206; Peter M. Blau, Bureaucracy in Modern Society, New York 1956, S. 93 ff.; David L. Sills, The Volunteers, Glencoe (Ill.) 1957, S. 64 ff., und als Versuch einer empirischen Kontrolle mit negativem Ergebnis: Roy G. Francis/Robert C. Stone, Service and Procedure in Bureaucracy, Minneapolis 1956, insb. S. 37 ff.

12 Siehe dazu André Gunder Frank, The Organization of Economic Activity in the Soviet Union, Weltwirtschaftliches Archiv 78 (1957), I, S. 104–156; ders., Goal Ambiguity and Conflicting Standards: An Approach to the Study of Organization, Human Organization 17 (1958/59), S. 8–13; David Granick, Management of the Industrial Firm in the USSR, New York 1954, S. 266. Vgl. auch die Übertragung dieses Gedankens auf das spanische Weltreich bei John L. Phelan, Authority and Flexibility in the Spanish Imperial Bureaucracy, Administrative Science Quarterly 5 (1960), S. 47–65. Unabhängig davon kommen auch Ralph H. Turner, The Navy Disbursing Officer as a Bureaucrat, American Sociological Review 12 (1947), S. 342–348, und Edward C. Banfield, Ends and Means in Planning, International Social Science Journal 11 (1959), S. 361–368, zu ähnlichen Ergebnissen. Diese Analysen müssen vor dem Hintergrund der allgemeinen anthropologischen Erkenntnis gelesen werden, daß soziale Systeme in hohem Maße Wertwidersprüche tolerieren und verarbeiten können, ohne in ihrem Bestand gefährdet zu werden. Dafür als Beispiel Emilio Willems, Innere Widersprüche im Gefüge primitiver Kulturen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 8 (1956), S. 206–223.

13 So mit seltener Eindeutigkeit Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, Cambridge (Mass.), 1938, S. 137 f.

- f) Anders als im individuellen Handeln ist deshalb bei organisierten Systemen *der angegebene Zweck typisch nicht Motiv für das Handeln* der Beteiligten. Zwecksetzung und Motivation können getrennt werden, wo die Motivation generell, zum Beispiel durch Geldzahlung, sichergestellt werden kann. Wenn der Organisationszweck außerdem noch motivieren soll, was bei manchen Freizeitvereinen der Fall ist, ergeben sich besondere, zusätzliche Organisationsprobleme, welche die Rationalisierung der Organisation *erschweren*.¹⁴ Der Zweck wird durch die gebotene Rücksicht auf die Motivation der Mitglieder inhaltlich immobilisiert und die laufende Anpassung der Organisation an die Umwelt dadurch behindert.¹⁵
- g) *Organisationszwecke, selbst „letzte“, „oberste“ Zwecke können modifiziert, umgedeutet oder sogar formal geändert werden, ohne daß die Identität der Organisation deswegen aufgegeben und eine neue Organisation gegründet werden müßte.*¹⁶
- h) Die Zweckerfüllung allein kann die *Erhaltung eines organisierten Systems nicht sicherstellen*. Daneben sind eine Reihe weiterer Leistungen erforderlich, die teils „latente“ Funktionen erfüllen, teils als Einzelhandlungen zwar zweckintentional vollzogen werden, aber nicht auf den Organisationszweck bezogen sind. Sogar der Organisationszweck selbst erfordert zu seiner plausiblen, akzeptablen „Darstellung“ Handlungen, die nicht als Mittel der Zweckerfüllung dienen, sondern Kräfte von der direkten Zweckbedie-

14 Peter B. Clark/James Q. Wilson, Incentive Systems: A Theory of Organizations, Administrative Science Quarterly 6 (1961), S. 129–166, behandeln die Motivationsfunktion des Organisationszweckes als Variable und bilden unter diesem Gesichtspunkt verschiedene Organisationstypen. Siehe ferner Richard M. Cyert/James G. March, A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs (NJ) 1963, S. 26 ff., und dies., A Behavioral Theory of Organizational Objectives, in: Mason Haire (Hrsg.), Modern Organization Theory, New York/London 1959, S. 76–90. Auch die neuere rationale Organisationstheorie sucht die Motivationsfragen für gesonderte Behandlung durch die „Koalitionstheorie“ auszuklammern. Vgl. z. B. Jacob Marschak, Elements for a Theory of Teams, Management Science 1 (1955), S. 127–137 (128), und Horst Albach, Entscheidungsprozeß und Informationsfluß in der Unternehmensorganisation, in: Schnauffer/Agthe, a. a. O., S. 355–402 (380 ff.).

15 Als Untersuchung eines solchen Falles vgl. die Darstellung der Townsend-Bewegung für Altersversorgung in den USA von Sheldon L. Messinger, Organizational Transformation: A Case Study of a Declining Social Movement, American Sociological Review 20 (1955), S. 3–10.

16 Als Beispiele für die Behandlung der Zweckänderung in der neueren Organisationswissenschaft vgl. Peter M. Blau, The Dynamics of Bureaucracy, Chicago 1955, S. 193 ff.; Sills, a. a. O., S. 254 ff.; Harry M. Johnson, Sociology, New York 1960, S. 284 ff.; Mayntz, a. a. O. (1963), S. 66 ff.

nung abziehen.¹⁷ Früher hatte man dieses Problem dadurch zu lösen versucht, daß man alle Aufwendungen zur Erhaltung des Systems als „Kosten“ der Mittel in Rechnung stellte. Das hat jedoch nur Sinn, wenn eine eindeutige Kausalbeziehung dieser Aufwendungen zum Systemzweck nachweisbar ist und wenn die Kosten vergleichbar sind. Daran fehlt es zumeist. Deshalb wird heute überwiegend anerkannt, daß die Bestanderhaltung neben der Zweckerfüllung ein selbständiges Problem stellt, ohne daß es gelungen wäre, eine theoretisch befriedigende Formel für das Verhältnis beider Probleme zu finden.¹⁸

Diese einzelnen Aspekte der Zweckkritik ergänzen und stimulieren sich wechselseitig. Führt man sich ihre Verflechtung vor Augen, dann schließen sie sich zu einem Bilde von innerer Konsequenz zusammen. Die Zweckkategorie bezeichnet die intendierte Rationalität des Handelns. In Zweck/Mittel-Begriffen expliziert sich das Handeln selbst. Will man jedoch das Handeln zum Gegenstand einer kritischen wissenschaftlichen Untersuchung machen, kann man sich nicht von vornherein an die Kategorien seines Selbstverständnisses binden; dadurch schneidet man sich die Möglichkeit einer Betrachtung von außen ab. Vielmehr wird die wissenschaftliche Analyse einen eigenen begrifflichen Bezugsrahmen suchen müssen, der es ihr erlaubt, die Orientierung des Handelns an Zweck und Mittel als variabel zu behandeln. Die oben zusammengestellten Aspekte der Zweckkritik sind im Grunde Aspekte dieser Variabilität; sie besagen, daß die Orientierung an Zweck und Mittel in ihrem faktischen Vorkommen, ihrer sachlichen Widerspruchsfreiheit und ihrer sozialen Konsensfähigkeit veränderlich ist.

Als Bezugsrahmen für die Analyse dieser Variabilität stand zunächst, von Marx bis Mannheim, ein Kausalschema zur Diskussion, das die Ursachen der

17 Zum Widerspruch von Zweckerfüllung und Zweckdarstellung im allgemeinen vgl. Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Edinburgh 1958, insb. S. 20 ff., und am konkreten Beispiel amerikanischer Krankenhäuser Charles Perrow, *Organizational Prestige: Some Functions and Dysfunctions*, *American Journal of Sociology* 66 (1961), S. 335–341.

18 Als Beispiel für diesen Stand der Diskussion vgl. etwa Banfield, a. a. O.; Albert H. Rubenstein/Chadwick Haberstroh (Hrsg.), *Some Theories of Organization*, Homewood (Ill.) 1960, S. 324; Victor A. Thompson, *Modern Organization*. New York 1961, S. 179; Knut Bleicher, *Grundsätze der Organisation*, in: Schnauffer/Agthe, a. a. O., S. 149–164 (150), und für die Kleingruppenforschung, die diese Doppelorientierung entwickelt hat, Kenneth D. Benne/Paul Sheats, *Functional Roles of Group Members*, *Journal of Social Issues* 4 (1948), S. 41–49, mit zahlreichen Nachfolgern.

Zwecksetzung in ihren gesellschaftlichen Bedingungen aufklären und die Zwecke dadurch als Ideologie entwerten sollte. An dessen Stelle ist heute weiterhin die funktionale Systemtheorie getreten, welche die Funktion der Zweck/Mittel-Orientierung für den Bestand sozialer Systeme zum Angelpunkt ihrer Untersuchungen macht. Bevor wir uns dieser Konzeption zuwenden, müssen wir jedoch das zweite, komplementäre klassische Modell der Organisation, das Befehlsmodell der Autorität, heranziehen und überprüfen. Denn der Ausweg vor den Problemen des Zweckmodells, den Max Weber gesucht hat: der Rückgriff auf das Befehlsmodell, hat ebenfalls seine Gefahren.

III.

Max Weber selbst hat dem Zweckmodell schon nicht mehr blind vertraut. Das nimmt nicht wunder, wenn man bedenkt, daß zu seiner Zeit die Bindungen zwischen Philosophie und Wissenschaft noch enger geflochten waren als heute und daß ihm das Jahrhunderte währende Ringen der Philosophie um den Wahrheitsanspruch der Zweckkategorie nicht unbekannt gewesen ist. Vor allem rechnet Weber mit der Vielfältigkeit und der Änderbarkeit von Zwecksetzungen. An die Stelle *inhaltlicher Zweckangaben* tritt die *Pauschalakzeptierung* etwaiger Zwecke, die ein Herrscher setzt. Ein auf diese Weise generalisierter (und damit problemtlasteter) Zweckbegriff ist mit dem Begriff des Befehls kombiniert. Ein soziales System wird danach rational, wenn sichergestellt ist, daß es innerhalb bestimmter Grenzen, die seine Eignung als Mittel bestimmen, die Zwecke verwirklicht, die der Herr angibt. Die Mittel sind an den Zweck nicht mehr durch logische Deduktion gebunden, sondern durch Befehl.

Weber verbindet eine nicht zu Ende gedachte Kritik der Zweck/Mittel-Rationalität mit einem starken Vertrauen in den Befehl als willensübertragende Kommunikationsform. Im vorigen Abschnitt haben wir gesehen, daß die Kritik des Zweckmodells inzwischen über Weber hinausgeführt worden ist; nun soll gezeigt werden, daß auch die Geltung des Befehlsmodells durch die neuere Forschung erschüttert worden ist.

Auch hier hat sich die wissenschaftliche Entwicklung im kritischen Abbau der Position der klassischen Organisationslehre vollzogen. Deren Kern läßt sich am besten als Parallelschaltung von Zweck/Mittel-Struktur und hierarchischem Aufbau kennzeichnen: An der Spitze der Organisation werden die Zwecke gesetzt. Die Handlungen, die als Mittel dazu erforderlich sind, werden Untergebenen als Aufgabe zugewiesen. Diese delegieren ihrerseits Unteraufgaben an Unterinstanzen usw., bis der Boden der Hierarchie, das reine Aus-

führungshandeln, erreicht ist. Weil die Zwecke den Mitteln vorgeordnet sein sollen, und um diese Vorordnung zur Geltung zu bringen, müssen Vorgesetzte den Untergebenen vorgeordnet werden. Die maßgebenden Kommunikationen laufen danach auf vertikaler Linie, und zwar von oben nach unten. Sie bilden, sei es als Regelsetzung, sei es als Einzelanweisung, das tragende Gerüst der Organisation. Deren Rationalmodell hat die Form einer Kompetenzordnung für Befehlsgebung und Befehlsausführung. Ein System nähert sich diesem Ideal, wenn es die dafür erforderlichen Arbeitseinstellungen erzeugen und Reibungen aus dem menschlich-sozialen Lebensbereich ausschalten kann. Dazu dienen die wesentlichen Komponenten des Weberschen Idealtyps bürokratischer Herrschaft, insbesondere: Ernennung des „Beamten“ von oben, Trennung von Arbeit und Haushalt, Unpersönlichkeit der Amtsführung (oder, wie man heute sagt: institutionalisierte Rollentrennung), Fachschulung, Regelorientierung und besonders: eine an diese Einstellungen gebundene soziale Schätzung, die für deren menschliche Härten entschädigt.

In diesen Vorstellungskreis hat die empirische Organisationsforschung eine Reihe von Breschen geschlagen.¹⁹ Schon die klassische Theorie enthielt einige Selbstkorrekturen. Diese Zugeständnisse: daß es „auch“ kollegiale Beziehungen oder gar ein genossenschaftliches Gegenprinzip gebe, daß zur Befehlsausführung rechte Gesinnung und gute Moral erforderlich seien und daß der Befehl oben nur allgemein gefaßt werden könne, auf dem Wege nach unten also spezifiziert und damit verändert werden müsse, haben das Gesamtbild jedoch nicht retten können. Die neuere Forschung ist darüber hinweggeschritten. Ihre kritische Zersetzung der klassischen Konzeption darf auch nicht nur als Abneigung gegen den scharfen „preußischen“ Ton oder als demokratische Maskerade verstanden werden. Sie wendet sich vielmehr grundsätzlich gegen die Strukturierung von Organisationen durch einen einzigen Kommunikationstyp.

19 Als Ansätze zur Hierarchiekritik aus den zwanziger Jahren vgl. Henry C. Metcalf/Lyndall Urwick (Hrsg.), *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett*, London/Southampton 1941, und Walter Jost, *Das Sozialleben des industriellen Betriebs*, Berlin 1932, S. 52 ff.; für den heutigen Stand der Diskussion vgl. Hans Paul Bahrdt, *Industriebürokratie*, Stuttgart 1958; Rainer M. Lepsius, *Strukturen und Wandlungen im Industriebetrieb*, München 1960, S. 19, 27 ff.; Helmut Schelsky, *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*, Köln/Opladen 1961, S. 20 ff.; Victor A. Thompson, *Modern Organization*, New York 1961; William Delany, *The Development and Decline of Patrimonial and Bureaucratic Administrations*, *Administrative Science Quarterly* 7 (1963), S. 458–501. Eine direkt treffende Kritik des traditionellen Befehlsmodells der Autorität findet sich bei Harvey Leibenstein, *Economic Theory and Organizational Analysis*, New York 1960, insb. S. 162 ff.

Auch hier ist man von verschiedenen Standpunkten aus auf dasselbe Problem gestoßen:

- a) Das Befehlsmodell *legt der Rationalisierung den Standpunkt eines einzigen Teilnehmers*: des Gründers, Unternehmers, Herrschers zugrunde. Die Organisation ist gleichsam die Verlängerung seiner Handlungsrationalität. Wirkliches Handeln ist jedoch bei allen Teilnehmern teils rational, teils nichtrational. Eine Organisation kann nicht vom Handlungsstandpunkt eines einzelnen Teilnehmers, sondern nur als Koalition sämtlicher Mitglieder rationalisiert werden.²⁰
- b) Der wachsende Bedarf an spezialisiertem Fachwissen bringt es mit sich, *daß Untergebene oft sachverständiger sind als ihre Vorgesetzten*. Während dieses Problem an einer Stelle, nämlich bei der politischen Kontrolle der Verwaltung durch Laien, schon längst und vor allem auch von Max Weber gesehen wurde²¹, wird es in voller Breite erst in jüngster Zeit diskutiert.²² Durch überlegenen, wenn auch eng spezialisierten Sachverstand droht der Untergebene dem Vorgesetzten zu entgleiten; er kann nicht mehr durch Befehl, sondern muß durch neuartige Formen der vertikalen Kooperation in die Organisation eingegliedert werden.

20 In diesem Argument ist nicht die Organisationssoziologie, sondern die rationale Organisationstheorie am weitesten vorangeschritten. Vgl. z. B. Herbert A. Simon, *Models of Man*, New York/London 1957, S. 174; Cyert/March, a. a. O. (1963 und 1959). Die Organisationssoziologie ist durch ihre Unterscheidung von formaler und informaler Organisation und die korrespondierende Entgegensetzung von rationaler und emotionaler Logik an dieser Einsicht gehindert worden. Dazu Martin Irle, *Soziale Systeme*, Göttingen 1963, insb. S. 17, 70.

21 Vgl. z. B. *Wirtschaft und Gesellschaft*, a. a. O., S. 581 f.

22 Daß Weber den Unterschied der bürokratischen zur fachlich-professionellen Orientierung nicht gesehen hat, ist in seiner grundsätzlichen Bedeutung zuerst von Parsons erkannt und herausgestellt worden. Vgl. seine Einleitung zu der von ihm herausgegebenen englischen Übersetzung: Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, London/Edinburgh/Glasgow, 1947, S. 52 f. Zum überlegenen Sachverstand des Untergebenen vgl. ferner: Thompson, a. a. O.; Peter F. Drucker, *Management and the Professional Employee*, *Harvard Business Review* 30 (1952), S. 84–90; Joseph R. Gusfield, *Occupational Roles and Forms of Enterprise*, *American Journal of Sociology* 66 (1961), S. 571–580; Peter M. Blau/W. Richard Scott, *Formal Organizations*, San Francisco 1962, S. 244 ff. Besonders auffallend, aber untypisch, zeigt sich dieses Problem in Forschungsorganisationen. Dazu vgl. Paula Brown, *Bureaucracy in a Government Laboratory*, *Social Forces* 32 (1954), S. 259–268; Robert S. Weiss, *Processes of Organization*, Ann Arbor (Mich.) 1956; Simon Marcson, *The Scientist in American Industry*, New York 1960.

- c) Neben den speziellen Sachverstand treten andere Quellen der Verselbständigung des Untergebenen, vor allem der *eigene Außenverkehr*, der vom Vorgesetzten nicht mehr voll eingesehen werden kann. Während nach dem traditionellen Organisationsbild, das gewöhnlich in Adressen und Unterschriften noch fiktiv aufrechterhalten wird, aller Außenverkehr über die Spitze geleitet wird, müssen faktisch größere Organisationen, namentlich Verwaltungsorganisationen, ihre Außenkontakte weitgehend delegieren. Das bedeutet, daß auch die detaillierten Fakten- und Umweltkenntnisse, ja selbst die „guten Beziehungen“ des Untergebenen zu einer spezifischen Schicht der Umwelt dem Vorgesetzten oft fehlen (er reicht dafür in eine andere, „höhere“ Schicht der Umwelt hinein) und daß die Ausnutzung dieser Kenntnisse und Beziehungen nicht einfach befohlen werden kann.²³ Persönliche Beziehungen sind Arbeitsmittel im notwendigen Privatbesitz. Sie lassen sich nicht wie die Betriebsmittel, die Max Weber im Auge hatte, in das Eigentum des bürokratischen Systems überführen.
- d) Wenn nicht aller Umweltverkehr über die Spitze geleitet werden kann, dann kann auch nicht jede Umweltpassung, jede Neuerung von der Spitze erwartet werden. Die *Lernfähigkeit* unterer Stellen gewinnt an Interesse und wird zum Gegenstand besonderer organisatorischer Überlegungen.²⁴ Auch sie entzieht sich dem Befehl.
- e) Unterschiedlicher Außenverkehr auf den einzelnen hierarchischen Ebenen ist kein Zufall, sondern sinnvoller Ausdruck *funktionaler Differenzierung in der Vertikale*. Die klassische Theorie hatte alle funktionale Differenzierung als „Arbeitsteilung“ in die Horizontale verlegt und deshalb die vertikale Linie für homogen gehalten. Der Gegensatz von oben und unten drückte sich somit als Gegensatz von Befehl und Ausführung, von Denken und Handeln aus, aber nicht in der Thematik der Entscheidungen. Deshalb konnte man annehmen, daß eine reibungslos funktionierende Befehlskette die einzelnen Ebenen aufeinander einspielen würde. Diese Prämisse zerfällt, wenn man mit Parsons²⁵ zu der Einsicht kommt, daß „qualitative Brüche“ in der Hierarchie ihren guten Sinn haben, weil eine Organisation

23 Vgl. dazu das Beispiel der innerbetrieblichen Stellung des Reisenden bei Carl Dreyfuss, *Beruf und Ideologie der Angestellten*, München/Leipzig 1933, S. 89 ff.

24 Vgl. z. B. John L. Kennedy, *The System Approach: Organizational Development*, Human Factors 4 (1962), S. 25–52, oder aus der Kommunikationsnetz-Forschung: Rocco Carzo, Jr., *Some Effects of Organization Structure on Group Effectiveness*, Administrative Science Quarterly 7 (1963), S. 393–424.

25 Talcott Parsons, *Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization*, in: Andrew W. Halpin (Hrsg.), *Administrative Theory in Education*, Chicago 1958, S. 40–

im Verhältnis zu ihrer Umwelt so verschiedenartige Funktionen erfüllen muß, daß sie nicht in einer einzigen Wechselbeziehung rationalisiert werden können. Dann lassen sich die einzelnen hierarchischen Ebenen nicht mehr voll aufeinander zurückführen, sondern bilden relativ selbständige Teilsysteme, die je eigene Beiträge zum Ganzen erbringen.

- f) Ganz ähnlich wirkt ein weiterer Zug moderner Organisation: die Rationalisierung der *Kooperation auf horizontaler Ebene*, deren Prototyp das Fließband ist, die aber auch für die kollegiale Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von Entscheidungen zunehmend Bedeutung gewinnt. Das alte Dienstwegdogma mit seinen begrenzt konzidierten Ausnahmen beherrscht den Alltag nicht mehr. Routineverkehr zwischen Angehörigen mehrerer Abteilungen ist zum Bestandteil organisatorischer Planung geworden. Die Weisung des höchsten gemeinsamen Vorgesetzten wird durch die Einigung aller „zu beteiligenden“ Untergebenen entbehrlich. Der Vorgesetzte tritt nur noch als Helfer in besonderen Schwierigkeiten, bei unlösbaren Konflikten, als Lückenbüßer²⁶ in Erscheinung oder wenn sein Status zur Ratifikation oder zur Darstellung von Entscheidungen nach außen benötigt wird.²⁷
- g) Als Folge dieser Gewichtsverlagerung *verlagert sich auch die Initiative* für Kontakte zwischen Vorgesetzten und Untergebenen stark von oben nach unten. Befehle aus heiterem Himmel werden mehr und mehr zu angeregten, erbetenen, vom Empfänger ausgearbeiteten Befehlen. Damit gewinnt auch der *Berichtsweg von unten nach oben* verstärktes Interesse. Seine Effektivität wird zum Angelpunkt für die Leistungsfähigkeit des Systems. Bei näherem Zusehen hat sich überdies herausgestellt, daß die traditionellen Mittel, Befehlsautorität zu stärken, zugleich die Berichterstattung verzerren, weil sie die Untergebenen zu Erwägungen des Selbstschutzes motivieren, welche die Berichte nach oben trüben.²⁸

72, neu gedruckt, in: Talcott Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe (Ill.) 1960, S. 59–96.

26 Diese Vorstellung findet sich bereits bei Kurt Sieben, *Grundplan der wissenschaftlichen Betriebsführung im Bergbau*, Berlin 1928, S. 131.

27 Vgl. dazu z. B. Bahrdt, a. a. O., S. 28 ff., 98 f.; Peter M. Blau, *Formal Organization: Dimensions of Analysis*, *American Journal of Sociology* 63 (1957), S. 58–69 (60 f.), und für das wachsende Interesse an horizontalen Beziehungsordnungen im allgemeinen Eliot D. Chapple/Leonard R. Sayles, *The Measure of Management*, New York 1961, S. 18 ff.; Henry A. Landsberger, *The Horizontal Dimension in Bureaucracy*, *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), S. 229–332.

28 Als Beispiele aus der umfangreichen Literatur vgl. Roethlisberger/Dickson, a. a. O., S. 458, 581 ff.; Arthur R. Cohen, *Upward Communication in Experimentally Created*

- h) Je höhere Ansprüche an die Entscheidungsqualität gestellt werden, desto stärker müssen die *Vorgänge vor der formalen Entscheidung* interessieren. In dieser Richtung ist der Boden für weitere Forschung aufgelockert worden durch die Einsicht, daß es praktisch keine optimalen (ausschließlich richtigen) Entscheidungen gibt²⁹ und daß sich demzufolge Unterschiede der Organisationsstruktur und der vorbereitenden Informationsverarbeitung auf das Brauchbarkeitsniveau der Entscheidungen auswirken müssen.³⁰ Gegenüber diesen wichtigen Organisationsfragen erscheinen die Probleme der Durchsetzung einer einmal getroffenen Entscheidung, sei es durch Befehl, sei es ohne Befehl, als verhältnismäßig belanglos.
- i) Diese Akzentverschiebung von der Entscheidungsbefolgung zur Entscheidungsfindung berührt sich mit einer an ganz anderer Stelle gefundenen und gepflegten These: daß *formal zugewiesene Befehlskompetenz und faktischer Einfluß auf Entscheidungen weit auseinanderfallen können*, daß die formale Hierarchie also nicht ohne weiteres die wirkliche Machtstruktur einer Organisation widerspiegelt.³¹
- j) *Höherer Status* wird nun nicht mehr rein formal als Folge der Zuweisung von Befehlsrechten gesehen, sondern als *multifunktionale Einrichtung*, die zum Beispiel auch Persönlichkeitsinteressen befriedigt, auch Außenverkehr erleichtert, auch Schutz in schwierigen Vermittlungsrollen gewährt. Er wird in zahlreichen Symbolen dargestellt, unter denen das Befehlen als Ausdruckshandeln eine sehr geringe Rolle spielt.
- k) Überhaupt zeigt empirische Beobachtung deutlich, daß *ausdrückliche Befehle* als faktisches Kommunikationsverhalten ziemlich *selten* sind – und wenn eine Mitteilung als Befehl gemeint war, so ist bei der gebotenen Höf-

Hierarchies, Human Relations 11 (1958), S. 41–53; Norman H. Berkowitz/Warren G. Bennis, Interaction Patterns in Formal Service-oriented Organizations, Administrative Science Quarterly 6 (1961), S. 25–50; Blau/Scott, a. a. O., S. 121 ff., 242 ff.

29 Vgl. dazu Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, Verwaltungsarchiv 51 (1960), S. 97–115 [Siehe in diesem Band, S. 111–134].

30 Siehe als Beispiel die beiden Aufsätze von Richard M. Cyert/James G. March, Organizational Structure and Pricing Behavior in an Oligopolistic Market, American Economic Review 45 (1955), S. 129–139, und: Organizational Factors in the Theory of Oligopoly, Quarterly Journal of Economics 70 (1956), S. 44–64. Vgl. auch die korrigierenden Bemerkungen in Cyert/March, a. a. O. (1963), S. 44 ff.

31 An neueren Erörterungen dieses Themas vgl. Renate Mayntz, Die soziale Organisation des Industriebetriebes, Stuttgart 1958, S. 59 ff.; Melville Dalton, Men Who Manage, New York/London 1959, insb. S. 18 ff.; John M. Pfiffner/Frank P. Sherwood, Administrative Organization, Englewood Cliffs (NJ) 1960, S. 22 ff.; Michel Crozier, Les relations de pouvoir dans un système bureaucratique, Sociologie du Travail 2 (1960), S. 61–75.

lichkeit aller Äußerungen noch lange nicht gesagt, daß sie auch als solcher aufgefaßt wird.³²

- l) In der ursprünglichen Konzeption des Befehls lagen Informations- und Motivationsfunktionen ungetrennt beieinander. Ein Befehl sollte nicht nur Nachricht, sondern zugleich Antrieb sein. Für moderne Organisationen ist jedoch typisch, daß sie die *Motivationsaufgabe* vom Organisationszweck ebenso wie *vom Fluß der notwendigen Arbeitsinformationen abtrennen* und generell – nämlich durch die Vorteile der Systemmitgliedschaft – sicherstellen. Der Vorgesetzte kann sich daher von der Antreiberfunktion weitgehend distanzieren³³ und es vermeiden, sie in seinem Verhalten zum Ausdruck zu bringen. Es genügt, wenn er die Verhaltenserwartungen formuliert, die formale Geltung haben sollen. Die Folgen offener Mißachtung kennt jeder. Es scheint überdies, wie unzählige Forschungen über richtigen Führungsstil zeigen, ausgesprochen schwierig zu sein, eine Mittlerrolle in der Hierarchie zugleich mit Antreiberfunktion zu erfüllen.³⁴
- m) Das Zweckmodell hatte versucht, das *Konsensproblem* zu konzentrieren: Lediglich über einen spezifischen Zweck brauchte in der Organisation und mit der Umwelt Konsens hergestellt zu werden, um die Erhaltung des Systems zu sichern. Daher konnte dem Befehl als einer Kommunikationsform, die Konsens voraussetzt, nicht aber fördert, eine so prominente Stellung gewährt werden. Je schwächer und unbestimmter, je weniger instruktiv die Zweckstruktur eines Systems ist, desto notwendiger wird es, innerhalb und außerhalb der Organisation möglichst breiten Konsens als Handlungsgrundlage zu gewinnen, die Zustimmung möglichst vieler Sachverständiger und Interessenten für ein Vorhaben zu erhalten. Strategien der Konsensmehrung sind eine wesentliche Komponente im Ent-

32 Siehe dazu die interessante Feststellung von Tom Burns, *The Direction of Activity and Communication in a Departmental Executive Group*, *Human Relations* 7 (1954), S. 73–97 (95), daß nur in etwa der Hälfte der Fälle, in denen ein Vorgesetzter eine Weisung oder eine förmliche Entscheidung zu geben meinte, sein Verhalten von den Untergebenen auch entsprechend verstanden wurde.

33 Zu dieser Feststellung ist namentlich die neuere deutsche Betriebssoziologie gekommen, vgl. Bahrndt, a. a. O.; Lepsius, a. a. O., S. 19, 27 ff.; Heinrich Popitz/Hans Paul Bahrndt/Ernst August Jüres/Hanno Kesting, *Technik und Industriearbeit*, Tübingen 1957, S. 211 f. –, während die amerikanische Forschung noch gute Hoffnungen auf indirekt wirkende Motivationsmittel des geschulten Vorgesetzten setzt.

34 Vgl. die klassischen Studien von Burleigh B. Gardner/William F. Whyte, *The Man in the Middle: Position and Problems of the Foreman*, *Applied Anthropology* 4 (1945), S. 1–28, und Fritz J. Roethlisberger, *The Foreman, Master and Victim of Double Talk*, *Harvard Business Review* 23 (1945), S. 283–298.

scheidungsprozeß von Verwaltungen. Ihre erfolgreiche Anwendung läßt sich ebensowenig wie Konsens selbst befehlen.

- n) Als letzter Punkt bleibt eine wichtige Frage anzurühren, die mit der Entdeckung von Widersprüchen im Zweck/Mittel-Schema korrespondiert, daß nämlich zweifelhaft geworden ist, *ob ein genaues Kopieren aller Regeln und Befehle im wirklichen Verhalten funktional sinnvoll ist.*³⁵ Daß Befehle nicht wörtlich, sondern mit Verstand ausgeführt werden sollten, ist eine alte Forderung. Auch die These, daß Verstöße einen positiven Wert haben, sofern sie Anlaß zu symbolisch-dramatischen Strafaktionen bieten, welche die herrschenden Normen bestätigen, geht mindestens auf Durkheim³⁶ und Mead³⁷ zurück. Dazu sind in jüngster Zeit weitere Thesen gestoßen, etwa die, daß Widersprüche im Regelwerk oder Toleranz bei Verstößen taktische Verhaltensmöglichkeiten eröffnen, die im Gesamtsystem günstige Folgen haben können³⁸, und daß aus Gründen der Außendarstellung manche fiktiven Normen und Befehle erforderlich sind, die, wollte man sie für Realität nehmen, ernstliche Verwirrung stiften würden.³⁹ Letztlich ergibt sich aus der allgemeinen Einsicht, daß jedes System einer Fülle verschiedenster, widerspruchsvoller Anforderungen genügen müsse, daß auch die Nichterfüllung bestimmter Regeln und Weisungen, sofern nur die Autorität geschont wird, positive Funktionen im System erfüllen kann.⁴⁰

Diese vielen Argumente gegen das Befehlsmodell der Autorität stammen nicht aus dem Köcher einer einzigen Theorie. Ihr Zusammenhang muß erst ins Bewußtsein gehoben werden. Bemüht man sich um ihren gemeinsamen Nenner,

35 Siehe dazu allgemein: Lewis A. Coser, *Some Functions of Deviant Behavior and Normative Flexibility*, *American Journal of Sociology* 68 (1962), S. 172–181.

36 Vgl. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, 7. Aufl., Paris 1960, S. 35 ff., und ders., *Les règles de la méthode sociologique*, 8. Aufl., Paris 1927, S. 80 ff.

37 Vgl. George Herbert Mead, *The Psychology of Punitive Justice*, *American Journal of Sociology* 23 (1918), S. 557–602 (591 f.).

38 Siehe grundsätzlich Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe (Ill.) 1951, S. 299 ff., 322 ff.; ferner Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe (Ill.) 1954, S. 45 ff., 172 ff.; ders., *Wildcat Strike*, Yellow Springs, Ohio 1954, S. 18 ff.; Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955, insb. S. 28 ff.; Johnson, a. a. O., S. 301 ff.; Blau/Scott, a. a. O., S. 141 ff.

39 Über solche organisatorischen Fiktionen vgl. allgemein Robert Dubin, *Human Relations in Administration*, 2. Aufl., Englewood Cliffs (NJ) 1961, S. 433 ff.

40 Siehe als grundsätzliche Behandlung dieser Frage Gideon Sjoberg, *Contradictory Functional Requirements and Social Systems*, *Journal of Conflict Resolution* 4 (1960), S. 198–208.

dann erscheint ein zugrunde liegendes Argument: Der Befehl, die unmittelbare Übersetzung von Autorität in Kommunikation, ist als Strukturkategorie viel zu einfach, um den komplexen Voraussetzungen der Erhaltung und Rationalisierung eines sozialen Systems genügen zu können. Organisationsbemühungen, die sich reibungslose Befehlsgebung und Befehlsausführung zum Ziel setzten, würden in dem Maße scheitern, als sie sich ihrem Ziel näherten, weil sie andere wichtige Systembedürfnisse vernachlässigt hätten.

Die empirische Organisationsforschung der letzten Jahrzehnte hat durch ihr zunächst ganz theorieleses Interesse für faktisches Verhalten und seinen guten Sinn den Vorstellungshorizont der Organisationswissenschaft immens erweitert und Probleme eines Kompliziertheitsgrades aufgedeckt, den man sich selbst heute selten klar macht. Sicher ist indes, daß die einfachen, der normalen Lebensorientierung abgelesenen Kategorien von Zweck und Mittel oder Befehl und Gehorsam als Mittel zur Ordnung unserer Vorstellungen und unserer Handlungen versagen. Es handelt sich bei ihnen im Grunde um Vorstellungen einfacher, linearer Kausalität von der Art: A bewirkt B. Sie reichen als Denkmittel zum Erfassen hochkomplexer Vorgänge wie der Bedingungen faktischen menschlichen Verhaltens in großen Organisationen nicht aus. Die meisterhafte Vollendung der klassischen Organisationskonzeption mit diesen einfachen Mitteln durch Max Weber fasziniert uns, weil wir wissen, daß wir sie kritisieren, nicht aber, wie wir sie ersetzen können.

IV.

Während die Kritik des Zweckmodells und des Befehlsmodells sich auf ziemlich breite Grundlagen in der neueren Forschung stützen konnte, wird es schwieriger, für weitere Schritte der Präzisierung, für die Skizze einer sich abzeichnenden Alternative zu Webers Gesamtkonzeption rationaler Bürokratie sichere Anhaltspunkte zu finden. Die moderne Organisationsforschung ist auf mehrere Wissenschaften verteilt und von jeder theoretischen Geschlossenheit weit entfernt. Man kann eben deshalb nicht sagen, daß Webers Bürokratiemodell überholt sei.

Dennoch läßt die Zusammenstellung einer Reihe von Einzelattacken, die wir vorgenommen haben, vermuten, daß eine in hohem Grade gemeinsame Urteilsbasis schon existiert.⁴¹ Der Vollendungsgrad, in dem uns bei Weber

41 Diese Feststellung sollte nicht verwechselt werden mit der viel grundsätzlicheren These Talcott Parsons', daß Max Webers Konzeption des sozialen Handelns und seiner Orien-

eine Variante der klassischen Organisationstheorie entgegentritt, sollte eine Aufforderung sein, uns für ein Grundsatzgespräch mit dieser Konzeption besser zu rüsten. Dafür könnte ein gedanklicher Ansatz bedeutsam werden, der sich unter dem Kennwort „funktionale Systemtheorie“ zur Diskussion stellen läßt.

Die Unzulänglichkeit einfacher Kausalbeziehungen zur Erfassung komplexer Vorgänge hat das Interesse am Systembegriff wachsen lassen und beginnt, ihn umzuprägen. Noch wird zwar allgemein der Systembegriff im traditionellen Sinne definiert als Netz von Beziehungen, die Teile zu einem Ganzen zusammenordnen. Unter dieser Vorstellung rein interner Ordnung von Teilen zu einem Ganzen drängt jedoch eine ganz andersartige Systemauffassung ans Licht. Sie sieht den Sinn der Systembildung nicht nur in einer rein internen Ordnung von Teilen, sondern in der Auseinandersetzung des Systems mit seiner Umwelt, deren Problematik überhaupt erst vorzeichnet, welche interne Ordnung sich bewähren kann und deshalb gegenüber Bedrohung aus der Umwelt erhalten werden muß. Sie hat ihr Leitbild im lebenden Organismus⁴², ist aber inzwischen so weit formalisiert worden, daß ihr Anwendungsbereich nicht mehr auf die Biologie beschränkt bleibt; zum Beispiel stellt die Auffassung des Betriebs als soziales System dessen Organisation unter das Kriterium der Umweltbewährung. Ebenso kann die öffentliche Verwaltung im politischen Zusammenhang und in der Interessenumwelt, in der sie wirkt, auf ihre Bestands- und Rationalisierungsvoraussetzungen hin analysiert werden.

tierungsformen Ausdruck einer allgemeinen Theorie des Handlungssystems und insbesondere des sozialen Handlungssystems sei. Vgl. namentlich Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, Glencoe (Ill.) 1937. Diese Annahme ist vorausgesetzt, wenn wir im folgenden prüfen, in welchen Punkten die Systemtheorie, durch Parsons selbst maßgebend beeinflusst, über Max Weber hinaus entwickelt worden ist.

- 42 Damit ist nicht auf die alte „organische“ Korporationslehre angespielt, gegen die Weber (*Wirtschaft und Gesellschaft*, a. a. O., S. 7 f.) mit guten Gründen Stellung bezogen hatte, sondern auf den Erfolg neuerer, strenger konzipierter Modelle der Biologie. Eine der Brücken, über die sie auf die Sozialwissenschaften einwirkten, war sicher die Verbindung von Lawrence J. Henderson und Talcott Parsons. Vgl. dazu Parsons' Bericht, in: *Some Comments on the State of the General Theory of Action*, *American Sociological Review* 18 (1953), S. 618–631 (619). Außerdem hat der Ausbau biologischer Gleichgewichtsvorstellungen zu einer Allgemeinen Systemtheorie durch Ludwig von Bertalanffy erheblichen Einfluß gewonnen. Vgl. z. B.: *Zu einer allgemeinen Systemlehre*, *Biologia Generalis* 19 (1949), S. 114–129, und: *An Outline of General System Theory*, *British Journal for the Philosophy of Science* 1 (1950), S. 134–165.

Diese Umstellung schiebt das alte ontologische Grundproblem: wie etwas Einheit sein und doch aus je anderen Teilen bestehen könne⁴³, beiseite. Sie ersetzt die unlösbare substantielle Identitätsproblematik durch eine neuartige funktionale und zugleich eminent praktische Fragestellung: wie es möglich ist, in einer veränderlichen, nicht beherrschbaren Umwelt bestimmte Systemstrukturen invariant zu halten und dadurch Identität herzustellen und zu erhalten. Statt der rein inneren Rationalität widerspruchsfreier Ordnung rückt die Problematik der Erhaltung eines Systems in einer „schwierigen“ Umwelt in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses, das damit in hohem Maße zugleich ein praktisches Interesse wird. Die Systemstruktur, zum Beispiel die Art der inneren Differenzierung, wird als ein Leistungszusammenhang begriffen, der so geordnet ist, daß er sich selbst trotz Abhängigkeit von einer mehr oder weniger rücksichtslosen Umwelt konstant halten kann. Systeme sind umweltoffene, umweltempfindliche, Eindrücke verarbeitende und kompensierende Leistungseinheiten.

Die Theorie umweltoffener Systeme ist inzwischen zu einer Reife gelangt, die es ermöglicht, das alte Ideal der determinierten Systeme abzubauen. Determinierte Systeme waren das Ideal des ontologischen Denkens, weil sie nur je einen Seinszustand annehmen können (und alle anderen ausschließen). Auf Änderungen der Umwelt, die sie betreffen, können sie in nur einer und daher stets vorhersehbaren Weise reagieren. Sie lassen sich somit von außen präzise steuern. Ihr Prototyp ist die Maschine.⁴⁴ Durch ihre Determiniertheit sind sie jedoch unelastisch. Sie setzen eine eindeutig auf sie zugeschnittene Umwelt voraus, die ihnen in genau vorgezeichneter Weise betriebsnotwendige Unterstützung liefert. In einer indifferenten oder gar feindseligen Umwelt können sie nicht bestehen.

Das Scheitern unzähliger Experimente in Kleingruppen und in Wirtschaftsbetrieben, durch welche physische, soziale oder organisatorische Be-

43 In der traditionellen ontologischen Metaphysik dient der Systembegriff ebenso wie in anderer Weise der Hierarchiebegriff oder der Bewegungsbegriff der Verunklärung der gefährlichen Frage der Eleaten: wie Seiendes unter Ausschluß des Nichtseins existieren könne.

44 Gegen die Analogie von sozialen Systemen und Maschinen (oder Apparaten), die auch bei Weber zumindest im bildhaft-metaphorischen Sprachgebrauch anklingt, ist man viel zu Felde gezogen, um die Menschlichkeit des Menschen zu retten. Der fehlerhafte Angelpunkt der Analogie ist aber selten erkannt und deshalb selten verworfen worden. Er liegt nicht im Mechanischen der Bewegung, sondern darin, daß alle Teile der Maschine einem einzigen Zweck zugeordnet sind, während soziale Systeme multifunktional gebildet und rationalisiert werden müssen.

dingungen verändert und dadurch höhere Produktion erzielt werden sollten, hat gelehrt, daß soziale Systeme nicht so determiniert sind, daß ein spezifischer Anstoß zu einem spezifischen Ausstoß führt.⁴⁵ So kann eine Arbeitsgruppe auf Änderung des Führungsstils, zum Beispiel von „autokratischer“ zu „demokratischer“ Führung, sowohl durch bessere als auch durch schlechtere Leistung reagieren. Völlig konträre Reaktionen, Liebe und Haß, Tausch und Kampf, können unter dem Gesichtswinkel der Erhaltung invarianter Systemstrukturen funktional äquivalent sein. Das System hat typisch mehrere Alternativen zur Wahl, durch welche es Umweltänderungen abfangen und neutralisieren kann. Gerade auf dieser Elastizität beruht seine Stabilität, beruht seine Möglichkeit, günstige Existenzbedingungen zu finden. Das System verfährt in seinen Umweltbeziehungen selektiv und kann sich dadurch auch dann invariant halten, wenn die Umwelt es nicht ist. Es hebt die alte ontologische These auf, daß aus Nichts nichts werden könne.

Als theoretisches Modell, das dieser begrenzten Selbststeuerung eines umweltoffenen Systems Rechnung zu tragen sucht, ist in letzter Zeit das sogenannte Input/Output-Modell entwickelt worden.⁴⁶ Es besagt, daß Kausalprozesse nicht auf genau vorgeschriebener Route durch das System hindurchlaufen, sondern daß das System Eindrücke aus der Umwelt in einem bestimmten Sinne, namentlich unter dem Gesichtspunkt der Selbsterhaltung, aussucht, verarbeitet und das Ergebnis an die Umwelt zurückgibt, um sich auf diese Weise seine Existenzbedingungen in einer problematischen Umwelt zu sichern. Das System kann in gewissen Grenzen, die ihm die Umwelt diktiert, die empfangenen Leistungen auswählen unter dem Gesichtspunkt, was es zu seiner Pro-

45 In so allgemeiner Fassung wird die Ablehnung des alten Determinismus noch selten vertreten. Sie findet sich kennzeichnenderweise zuweilen im Rahmen von Ausarbeitungen des Input/Output-Modells, auf das wir weiter unten noch eingehen werden, z. B. bei John B. Knox, *The Sociology of Industrial Relations*, New York 1955, oder bei Chris Argyris, *The Integration of the Individual and the Organization*, in: Chris Argyris u. a., *Social Science Approaches to Business Behavior*, Homewood (Ill.) 1962, S. 57–98 (63).

46 Als Beispiele für die Übertragung dieses der Technik und der Biologie entnommenen Modells auf organisierte Sozialsysteme vgl. Karl W. Deutsch, *On Communication Models in the Social Sciences*, *Public Opinion Quarterly* 16 (1952), S. 356–380; Knox, a. a. O., S. 144 ff.; David Easton, *An Approach to the Analysis of Political Systems*, *World Politics* 9 (1957), S. 383–400; Chris Argyris, *Personality and Organization*, New York 1957, insb. S. 248 ff.; Ralph M. Stogdill, *Individual Behavior and Group Achievement*, New York 1959, S. 13 f., 196 ff., 278 ff.; Gabriel A. Almond, *Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics*, in: Gabriel A. Almond/James S. Coleman (Hrsg.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton (NJ) 1960, S. 3–64; P.G. Herbst, *A Theory of Simple Behavior Systems*, *Human Relations* 14 (1961), S. 71–94, 193–239.

duktion braucht; und es kann die Produktion auswählen unter dem Gesichtspunkt, was es als Mittel erhalten und was es als Ergebnis absetzen kann. Input und Output sind wechselseitig füreinander Gesichtspunkte der Selektion. Dadurch besitzt das System eine begrenzte und strukturierte Freiheit, in deren Rahmen es verschiedene Strategien der Selbsterhaltung anwenden kann.

Wenn man von dieser Systemkonzeption ausgeht, kann man darauf verzichten, das Zweck/Mittel-Schema und das Befehlsmodell der Autorität als definierende Grundbegriffe zu verwenden. Man kann der Tatsache der Zweckorientierung und der Tatsache verbindlicher Kommunikation in solchen Systemen unvoreingenommen gegenüberreten und sie als Variablen behandeln, die eine spezifische Funktion im System erfüllen. Daneben können auch andere Phänomene, vor allem die der sogenannten informalen Organisation, berücksichtigt werden, die sich weder auf einen Zweck noch auf einen Befehl zurückführen lassen.

Die Funktion des Zweckes besteht darin, die Leistungen zu bezeichnen, die das System an seine Umwelt abführen muß, um sich zu erhalten.⁴⁷ Dies ist nicht die einzige und nicht immer die vorherrschende Selbsterhaltungsstrategie. Es gibt soziale Systeme, die sich hauptsächlich durch Kampf erhalten und dabei stark wechselnde Ziele verfolgen. Andere Systeme – und dazu rechnen zum Beispiel Kirchen, Schulen und in starkem Maße auch Staatsverwaltungen – werden nicht wegen spezifischer Leistungserfolge, sondern deshalb von ihrer Umwelt unterhalten, weil ihr Dasein in den Grenzen typischer Verhaltenserwartungen von maßgebenden Teilen der Umwelt geschätzt oder für unvermeidlich gehalten wird. In solchen Fällen ist Zweckrationalität typisch schwach ausgebildet. Für diese Systeme wäre es nicht rational, all ihre Anstrengungen auf die Erfüllung eines spezifischen Zweckes oder einer deutlich konzipierten Gruppe von Zwecken zu verwenden, weil ihre Bestandsbedingungen durch einen Zweck nicht adäquat repräsentiert werden können, so daß die exklusive Zweckverfolgung zur Vernachlässigung lebenswichtiger anderer Pflichten oder Rücksichten führen müßte. Schließlich gibt es auch Sy-

47 Die Beziehung der Zweckerfüllung auf die „externe“ Bestandsproblematik eines Handlungssystems findet namentlich in Parsons' Systemtheorie Ausdruck. Vgl. z.B. Talcott Parsons, *General Theory in Sociology*, in: Robert K. Merton/Leonard Broom/Leonard Cottrel, Jr. (Hrsg.), *Sociology Today*, New York 1959, S. 3–38 (6f.). Als weitere Belege für diese noch nicht sehr verbreitete Einsicht vgl. etwa Milton G. Weiner, *Observations on the Growth of Information-Processing Centers*, in: Albert H. Rubenstein/Chadwick J. Haberstroh, *Some Theories of Organization*, Homewood (Ill.) 1960, S. 147–156 (153), oder Shmuel N. Eisenstadt, *Bureaucracy and Bureaucratization*, *Current Sociology* 7 (1958), S. 99–164 (113 f., 116 ff.).

steme, Industrieunternehmen zum Beispiel, die in der Regel davon ausgehen können, daß ihre Existenz gesichert ist, wenn sie ihren Zweck erfüllen. Sie können gleichsam all ihre Probleme in einem handlichen, instruktiven Zweck zusammenfassen, der Aufschluß über geeignete Mittel gibt. Sie können der schwierigen Bestandsproblematik eine Zweckformel substituieren und müssen nur von Zeit zu Zeit kontrollieren, ob der Zweck noch „stimmt“, das heißt seine Funktion noch erfüllt. Diese Auffassung der Systemfunktion von Organisationszwecken erklärt zugleich die einzelnen, oben zusammengestellten Aspekte der Kritik des Zweckmodells: daß die Zweckorientierung variabel und ersetzbar ist und daß sie, wenn sie zu einer widerspruchsfreien Vorzugsordnung spezifischer Handlungsfolgen präzisiert wird, damit das System auf seine Beziehungen zu einer spezifischen Umwelt von Leistungsabnehmern ausgerichtet und es deshalb im Verhältnis zu seinen Mitgliedern durch besondere, kompensatorische Einrichtungen ausbalancieren muß.

Ebenso wie die Zweckorientierung erhält auch die Autoritätsausübung und, in einem engeren Sinne, der Befehl als Kommunikationsform durch die Theorie umweltoffener Systeme einen begrenzten Platz und eine eindeutige Funktion zugewiesen. Autorität besitzt jede Kommunikation, die ohne Prüfung ihrer Richtigkeit als Entscheidungsprämisse übernommen wird.⁴⁸ Das können horizontale oder vertikale Kommunikationen sein, Kommunikationen von oben nach unten und von unten nach oben, ja selbst Kommunikationen der Umwelt an das System. Unkritische Übernahme fremder Informationen ist die Normalform der Zusammenarbeit im Entscheiden, der typische Verwaltungsvorgang. Ohne sie würde jeder alles beurteilen müssen. Es käme keine Arbeitsteilung im Entscheiden zustande, welche die Leistungsfähigkeit informationsverarbeitender, entscheidender Systeme (Bükratien) über die des Einzelkopfes hinaushebt.

Formal ist solche Autorität immer dann, wenn ihre Annahme durch eine Regel der formalen Organisation gedeckt ist, so daß dem Annehmenden aus seinem unkritischen Verhalten kein Vorwurf gemacht werden kann. Formale Autorität entlastet den Annehmenden von seiner Verantwortlichkeit (was

48 Das ist, in etwas veränderter Fassung, Max Webers Begriff der Herrschaft. Weber definiert Herrschaft durch Gehorsam und Gehorsam dadurch, daß der Gehorchende sich lediglich an der Tatsache des Befehls und nicht an dessen eigenem Wert oder Unwert orientiert. Vgl. *Wirtschaft und Gesellschaft*, a. a. O., S. 122 f. Neuere Fassungen dieses Begriffs lassen jedoch die Beschränkung auf Befehle als Kommunikationsform und die Voraussetzung einer Rangdifferenz mit Überordnung der Autoritätsperson weg. Vgl. z. B. Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., 1938, S. 161 ff., und Herbert A. Simon, *Das Verwaltungshandeln*, Dt. Übers., Stuttgart 1955, S. 8 f., 80 ff.

die Pflicht zur Gegenvorstellung bei *erkannten* Fehlern natürlich nicht ausschließt). Formale Autorität setzt keinen Vorgesetztenstatus voraus; vielmehr ist häufig die Zusammenarbeit von Kollegen formal so programmiert, daß der eine die Entscheidung des anderen als auslösendes Zeichen für seinen eigenen Beitrag betrachten kann, ohne sie sachlich überprüfen zu müssen.⁴⁹ Auch Vorgesetzte bedienen sich normalerweise dieser formalen Autorität, um den Leistungsfluß, die Informationsverarbeitung, in ihrer Organisationseinheit in Gang zu halten und Probleme, die auftreten, zu entscheiden.

Der Befehl hat eine ganz andere Funktion. Er stellt die normale, unpersönliche Arbeitsbeziehung in Frage, die auf der gemeinsamen Absicht, die Mitgliedschaft im System fortzusetzen, beruht, und stellt den Empfänger vor die Alternative: entweder zu gehorchen oder auszuscheiden. Der Befehl definiert die Situation daher immer persönlich, indem er den Empfänger in seinem Mitgliedschaftsverhältnis anspricht. Durch Befehl wird im Problemfalle die dienstliche Verhaltenserwartung in die persönliche Situation des einzelnen Mitglieds hineingesetzt. Dieses muß bilanzieren und für sich allein überlegen, ob die Erhaltung seiner Mitgliedschaft ihm ein solches Opfer wert ist. Da es in einem System nur eine Mitgliedschaft gibt, kann diese Frage nicht beliebig von jedermann gestellt werden. Das Recht zu ihr muß zentralisiert werden, weil anderenfalls widerspruchsvolle Verhaltenserwartungen auf diese Weise sanktioniert werden könnten. Der Befehl ist ein Vorgesetztenprivileg, aber nicht als ein Arbeitsmittel des Alltags, sondern weil er den Zugang zur äußersten Entscheidung in seiner Organisation eröffnet: zur Entscheidung über die Fortsetzung der Mitgliedschaft.

V.

Was den Gedankengang des letzten Abschnitts von Max Weber trennt, ist der zugrunde gelegte Begriff des umweltoffenen Systems. Der Systembegriff spielt in Webers Terminologie keine wesentliche Rolle. In der Genealogie seiner Begriffe Handeln, soziales Handeln, soziale Beziehung, Verband scheint er entbehrlich zu sein. Verband wird als eine bestimmte Art von sozialer Beziehung, also als „ein seinem Sinngehalt nach aufeinander gegenseitig eingestelltes und

49 Vgl. zu dieser Möglichkeit, abgeleitete, nichthierarchische Autorität durch „konditionale Programmierung“ des Entscheidens zu schaffen, Niklas Luhmann, Lob der Routine, Verwaltungsarchiv 55 (1964), 1–33 [Siehe in diesem Band, S. 293–332].

dadurch orientiertes Sichverhalten mehrerer“⁵⁰ definiert. Die Problematik des Verbandes wird infolgedessen in der Sicherung der Verlässlichkeit dieser wechselseitigen Orientierung des Handelns, also in der Garantie einer legitimen Ordnung oder, wie man heute sagen würde, in der Institutionalisierung von Rollenerwartungen gesehen. Zur Sicherung dieser internen Erwartungsordnung, die nur im Sonderfall des Betriebsverbandes durch einen gemeinsamen Zweck bestimmt wird, ist ein Leiter oder Herrscher erforderlich, der in allen größeren Verbänden sich zur Verlängerung seiner eigenen Potenz eines Verwaltungsstabes bedient. Die Legitimation der Herrschaft wird somit als rein interner Ordnungsvorgang zur kritischen Variable für die Erhaltung des Verbandes, die Art der Legitimation zum ausschlaggebenden Moment der Frage, ob und in welchem Sinne der Verband rational organisiert werden kann. In dieser Überlegungsreihe ist der Systembegriff deshalb entbehrlich, weil seine traditionelle, zu Webers Zeiten unbestrittene Fassung ebenfalls nichts weiter besagt als eine interne Ordnung von Teilen zu einem Ganzen.

Diese Blickrichtung auf interne Vorgänge der Ordnungsgarantie, Legitimation und Rationalisierung einer Verbandsordnung hat Weber eine wichtige Konsequenz seines Ausgangspunktes übersehen lassen: daß auch die Mitglieder eines Verbandes als Personen zur Umwelt gehören und nicht etwa Teile des Verbandssystems sind. Wenn man die alte Vorstellung aufgibt, daß soziale Kollektiva aus Personen „bestehen“ und sie statt dessen mit Weber auf Handlungen als elementare Einheiten gründet, ist die Folgerung unvermeidlich, daß konkrete Personen nie ganz in einem Sozialsystem aufgehen, sondern stets nur mit einzelnen Handlungen in bestimmte Sozialsysteme verstrickt sind. Alle Beziehungen des Sozialsystems, die nicht nur diese spezifischen Handlungen betreffen, sondern volle Personen als Aktionssysteme eigener Art angehen – und das sind vor allem die Prozesse der Motivation und der Legitimation –, müssen daher als *externe* Beziehungen des Sozialsystems, nämlich als Beziehungen zur besonderen Umwelt seiner Mitglieder, behandelt werden.

Daß Weber und mit ihm die noch heute vorherrschende Auffassung⁵¹ diese Konsequenz nicht ziehen, hat symptomatische Bedeutung. Zweckmodell

50 Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 26 i. V. m. S. 13.

51 Einen wesentlichen Einbruch hat allerdings der soziologische Rollenbegriff erzielt, der ein distanziertes, vermitteltes Verhältnis des Menschen zum sozialen System ausdrückt. Dazu Gutes bei Helmut Plessner, Soziale Rolle und menschliche Natur, in: Erkenntnis und Verantwortung, Festschrift für Theodor Litt, Düsseldorf 1960, S. 105–115. Für Weber selbst waren methodologische Erwägungen über Notwendigkeit begrifflicher Abstraktion und die radikale Trennung von Soziologie und Psychologie dafür bestimmend, daß die menschliche Persönlichkeit als ganze in der Soziologie keinen Platz findet. Daß die

und Befehlsmodell setzen im Grunde voraus, daß der Mensch als volle Persönlichkeit *im* sozialen System lebt und sich mit dessen Handlungsgrundlagen identifiziert. Distanz, Indifferenz und mangelnde Integration sind von dieser Konzeption aus gesehen Perfektionsmängel, die zu beseitigen man anstreben sollte. Je mehr Eifer für die gemeinsame Sache, desto besser.⁵² Da aber die Leistungsmotivation faktisch immer unvollkommen ist, zieht sich die Wissenschaft unter den klassischen Denkvoraussetzungen auf eine normative, aufgabentheoretische oder idealtypische Aussagenform zurück und verzichtet auf eine volle Erfassung der Bedingungen und Funktionen des faktischen Verhaltens. Die traditionelle, nach innen gerichtete Systemkonzeption, ihre Auslegung durch das Zweck/Mittel-Schema und das Befehlsmodell der Autorität, die normative, zweckrationale oder methodisch eingeschränkte Theorieform sowie die Behandlung von Mitgliederpersonen als „Teile“ des sozialen Systems sind durch dieses harmonisierende Vorurteil zusammengeketten. Eine Organisationstheorie, welche dieses Vorurteil an allen Stellen durchbricht, fehlt zur Zeit, so viele kritische Gesichtspunkte auch zusammengetragen worden sind. Sie läßt sich aber aus dem Begriff des umweltoffenen Systems entwickeln. Der Ausgangspunkt dafür ist im vorigen Abschnitt in einfachster Form skizziert worden. Umweltoffene Systeme stehen in Leistungsbeziehungen zu ihrer Umwelt und erhalten sich durch die Art, wie diese Beziehungen organisatorisch verknüpft sind. Dabei sind sie nicht an die Form des Leistungstausches gebunden; das heißt: Sie brauchen ihre Leistungen nicht genau den Partnern zu gewähren, auf deren Unterstützung sie angewiesen sind. Vielmehr gibt es Techniken der Übertragung von Vorteilslagen und Einflußchancen von einem Umweltauusschnitt in einen anderen. Unter ihnen sind die bedeutendsten Macht und Geld. Das System kann seinen Einfluß auf *eine* Umwelt in einer *anderen* als Tauschobjekt benutzen. Es kann seinen Einfluß auch durch allgemeine Anerkennung, durch Vertrauen oder auch generelle Sanktionsmittel stabilisieren, ohne sogleich entscheiden zu müssen, wozu es ihn verwenden will. Es kann durch Generalisierung von Chancen eine gewisse Dispositionsfreiheit erreichen, die als solche den Zeithorizont seiner Planung und seine Handlungsmöglichkeiten nach allen Seiten hin vergrößert.

Wissenschaft den Menschen nur ausschnittshaft würdigt, verdunkelte hier das ganz andere Problem der ausschnitthaften Beteiligung des Menschen an sozialen Systemen.

- 52 Während die sozialphilosophische Kritik solcher Tendenzen alt und bekannt ist, erheben sich in der Organisationswissenschaft selten Stimmen gegen das allgemeine Bemühen, die Leistungsmotivation mehr und mehr zu verbessern. Einige einsichtige Bemerkungen bei Robert Dubin, in: Robert Tannenbaum/Irving R. Weschler/Fred Massarik, *Leadership and Organization*, New York/London/Toronto 1961, insb. S. 413.

Diese besondere Systemleistung: das Inbeziehungsetzen von speziellen Bedürfnissen und Leistungsbereitschaften, die einander direkt nicht begegnen und befriedigen können, entfalten ihren vollen Sinn erst in einer stark differenzierten Gesellschaftsordnung. Deshalb wird mit Recht betont, daß bürokratische Organisation eine differenzierte Umwelt voraussetze.⁵³ Man kann darüber hinausgehen und sagen, daß ein System sich nur dadurch invariant halten kann, daß es mit verschiedenen Umwelten verkehrt. Die Systemidentität setzt diese Differenzierung voraus und ist ohne sie nicht denkbar.

Die Mindestform der Umweltdifferenzierung ist die zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern. In den Beziehungen zu Mitgliedern und zu Nichtmitgliedern finden sich typisch andersartige Formen des Einflusses und der Einflußgeneralisierung und andersartige Prozesse der Grenzdefinition und des Konstanthaltens der Systemstrukturen. Auf diese Weise kann das System nichtkombinierbare Einflußmittel, zum Beispiel Loyalitätsappelle und Drohungen, Überredung und Bezahlung gleichzeitig, aber mit je anderen Adressaten verwenden.⁵⁴ Bei weiterer Ausarbeitung lassen sich verschiedene Organisationstypen unterscheiden je nachdem, wie sie ihre Umwelt differenzieren: die öffentliche Verwaltung zum Beispiel nach den Entscheidungsabnehmern, der Öffentlichkeit im allgemeinen, den Quellen politischer und finanzieller Unterstützung und den arbeitenden Mitgliedern; das Industrieunternehmen nach Kapitalmarkt, Einkaufsmarkt, Absatzmarkt und Mitgliedern.⁵⁵

Statt diesen Gedanken weiter zu verfolgen, wollen wir abschließend zu Max Weber selbst zurückkehren, um zu prüfen, in welchem Umfange die wesentlichen Strukturmerkmale seines Bürokratiemodells in den erweiterten Bezugsrahmen der funktionalen Theorie umweltöffener Systeme eingefügt werden können. Dazu ist erforderlich, daß man die zentralen Themen der Weberschen Konzeption: Ordnungsgarantie, Rationalisierung und Legitimation der Herrschaft als System/Umwelt-Prozesse und nicht als rein interne Vorgänge begreift.

53 Vgl. z. B. Eisenstadt, a. a. O., S. 110 ff.

54 Diesen wichtigen Gedanken betont Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and their Correlates*, New York 1961, S. 6 ff.

55 Eine ähnliche Typologie unter dem Gesichtspunkt, welcher Umweltausschnitt hauptsächlich von der Organisation profitiert, schlagen Blau/Scott, a. a. O., S. 40 ff., vor. Vgl. dazu auch Robert V. Presthus, *Weberian v. Welfare Bureaucracy in Traditional Society*, *Administrative Science Quarterly*, 6 (1961), S. 1–24, mit der These, daß es neben dem Weberschen Bürokratiemodell, das an Interessen von Nichtmitgliedern ausgerichtet sei, ein anderes gebe, das trotz ähnlicher Formalstruktur hauptsächlich den Mitgliedern selbst diene.

Um beim letzten Thema zu beginnen: Die Legitimation der Herrschaft ist für Weber die kritische Variable im Verhältnis des Mitglieds zum System. Weber sieht den Beitrag des Mitglieds im wesentlichen als gehorsames Verhalten. Damit werden Fragen der Leistungsmotivation an die Seite geschoben und vernachlässigt⁵⁶ gegenüber der Frage, in welcher Form und in welchen Grenzen Gehorsam zur Verfügung steht. So stößt Weber direkt auf das zentrale Problem der Generalisierung der Autoritätsbeziehung. Durch Anerkennung einer generellen Autorität, verbindliche Befehle zu erteilen (wir würden allgemeiner sagen: Entscheidungen zu treffen), verpflichten die Mitglieder sich zu im voraus nicht spezifizierten Handlungen. Sie ermöglichen dadurch, daß das System den sich ändernden Bedingungen *anderer* Umwelten durch wechselnde Entscheidungen und Leistungen laufend folgt und diese Anpassung im voraus generell planen kann.

Die Vorstellung generalisierter Autorität liegt unausgesprochen auch der bekannten Unterscheidung von den drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, der traditionellen, der charismatischen und der legalen (oder rationalen) Herrschaft, zugrunde. Sie unterscheiden sich durch verschiedenartige Grenzen der Generalisierung und damit: der Variationsfähigkeit, die zugleich als Grenzen des sozialen Systems gegenüber den Mitgliederpersonen zu verstehen sind. Die legale Herrschaft ist nur durch gesetzte formale Regeln, also variabel begrenzt. Sie ist die rationalste, weil elastischste Form; nach Weber: weil sie Gehorsam als Mittel für jeden beliebigen Zweck verfügbar macht; nach der Systemtheorie: weil sie die besten Möglichkeiten gewährt, das System an seinen anderen Grenzen, im Verhältnis zu den Nichtmitgliedern, bestandssicher und anpassungsfähig zu erhalten.

Man wird diese Einsicht dahin zusammenfassen dürfen, daß ein bürokratisches System im Verhältnis zu seinen Mitgliedern rational ist, wenn es zur Anerkennung von Entscheidungen motivieren kann, die im Verhältnis zu Nichtmitgliedern nötig werden; mit anderen Worten: wenn die Beziehung zu den Nichtmitgliedern (sei sie auf spezifische Zwecke gebracht oder nicht) das System strukturiert und den Variationsspielraum im Verhältnis zu den Mitgliedern bestimmt.

56 Die Gründe dafür liegen z. T. in der schon erwähnten radikalen Trennung von Soziologie und Psychologie, die Weber zu einem unpsychologischen Motivationsbegriff führt, der durch idealtypische Konstruktion verständlicher Handlungsgründe ins Relief treten soll. Im übrigen ist die wichtige Unterscheidung von Mitgliedschaftsmotivation und Leistungsmotivation erst durch die Entdeckung „informaler“ Motivationsstrukturen notwendig geworden, also jüngeren Datums. Vgl. Barnard, a. a. O., S. 227 ff., oder Leibenstein, a. a. O., S. 174 ff.

Das Bürokratiemodell Max Webers steht ganz im Dienste dieser Perspektive. Seine wesentlichen Merkmale: hierarchische Organisation mit externer Vorgesetztenernennung, Trennung von Arbeitsplatz und Familie, von Arbeitsmittel und Eigentum, lebenslängliche, berufsmäßige Spezialisierung für diese Arbeit, Unpersönlichkeit der Orientierung lassen sich auf eine Formel bringen: Sie befreien das System von der Rücksicht auf die Motivationsstruktur der Mitglieder mit ihren persönlichen und sozialen Bedingungen. Generalisierung und Rollentrennung sind die sozialen Mechanismen, die dazu verhelfen, daß das bürokratische System einseitig durch die Grenze zu den Nichtmitgliedern beherrscht wird.

Um so erstaunlicher ist, daß Weber die Probleme dieser alles beherrschenden Außengrenze nicht näher ausarbeitet.⁵⁷ Er verläßt sich auf die richtige Zwecksetzung durch den Herrscher. Und er verläßt sich auf das uneingeschränkte Funktionieren des „Apparates“ der Mitglieder, durch welches das System gegenüber den Nichtmitgliedern voll operationsfähig wird, was auch dieser Außengrenze ihre Problematik nimmt.

Wir sehen nun, daß die Annahme des klassischen Modells der Zweckrationalität und das Abstreifen aller Schwierigkeiten im Verhältnis zu den Mitgliedern durch die idealtypische Modellbildung zu einer schwerwiegenden Verzeichnung führt. Weber hat infolge seiner methodischen und sachlichen Ausgangspunkte kein Verständnis für Gleichgewichtsfragen.⁵⁸ Die Abwertung der Probleme *einer* Systemgrenze nimmt *allen* Grenzen ihre Bedeutung, weil das Verhalten nach außen dann nicht mehr als behindert und schwierig erscheinen kann. So kommen die wirklichen Verhaltens- und Entscheidungsschwierigkeiten in bürokratischen Organisationen, die Probleme des Ausgleichs komplexer, kollidierender Anforderungen in einem relativ weiten Zeithorizont, nicht zur Sprache; und die vielen operativen Taktiken und Schliche, mit denen der Bürokrat in diesem Spannungsfeld manövriert, um tragfähige und ungefährliche Handlungsgrundlagen zusammenzubekommen – Weber selbst behandelt zum Beispiel die Tendenzen zur Geheimhaltung – geraten in ein schlechtes Licht.

Webers bleibende Einsichten liegen in der Entdeckung des Zusammenhanges verschiedener sozialer Prozesse der Einstellungsgeneralisierung und

57 Die Ausführungen über Regelung der Vertretungsgewalt (z.B. Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 25) mit der Folge, daß das Handeln eines Mitglieds unter bestimmten Umständen allen zugerechnet wird, sind allerdings ein wichtiger Beitrag. Aber auch hier fehlt die entscheidende funktionale Einsicht über den Sinn dieser Regel als Mechanismus der Effektübertragung von einer Umwelt in eine andere.

58 Das ist auch Parsons aufgefallen. Vgl. Introduction, a. a. O., S. 12.

der Rollentrennung, die für die moderne Bürokratie bezeichnend sind. Diese Einsichten lassen sich von den Prämissen der klassischen Organisationslehre ablösen, aus den methodologischen Grenzen der Idealtypenbildung herausnehmen und in eine komplexer angelegte funktionale Theorie umweltoffener Systeme überführen. Generalisierung und Rollentrennung sind wichtige Mechanismen des Ausgleichs von Anforderungen verschiedener Umwelten, die es zugleich erlauben, Systemstrukturen invariant zu halten, auch wenn das System seine Umwelt nicht voll beherrschen kann. Wenn diese Umdeutung vollzogen wird, kann man hoffen, dem faktischen Verhalten in Bürokratien näherzukommen, als es Max Weber möglich war.



Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre*

Die Bemühungen um das, was in Deutschland einst als „Verwaltungslehre“ gedacht und gelehrt wurde, verdienen aufmerksame Beachtung, Sammlung und Ermutigung. Sie haben es nicht leicht. Die deutsche öffentliche Verwaltung ist es nicht gewohnt, in Begriffen einer Verwaltungslehre über sich selbst nachzudenken oder gar Aussagen zu formulieren. Und die Universitäten kennen dieses Fach nicht; sie haben deshalb ihren politisch so zugkräftigen Expansionsdrang nicht dorthin gewendet. Daher sieht natürlich auch der Nachwuchs in der Pflege dieses Gebietes keine Chancen. Es ist nicht gefragt. Man hat nicht den Eindruck, daß die Forschung hier in einer Weise vorankommt, die der Bedeutung der beiden Grundtatbestände Verwaltung und Rationalisierung auch nur annähernd entspräche. Woran liegt das? Bewahrheitet sich hier einmal mehr die Auffassung des Aristoteles, daß das für den Menschen Nächste und Selbstverständlichste für sein Denken das Späteste sei? Auch wenn das so wäre, könnte es jedoch sein, daß wir schon spät dran sind.

Bei diesem Stand der Dinge dürfte es nützlich sein, dem hier angezeigten Buche, das einen zusammenfassenden, theoretisch und praktisch orientierten Beitrag zur Verwaltungslehre zu geben versucht, besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Daß es als Buch verbreitet, rezensiert, katalogisiert, eingestellt und an passenden Stellen in anderen Büchern zitiert werden wird, ist selbst-

* Zugleich Besprechung von Pius Bischofberger, Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung: Ein Beitrag zur Verwaltungslehre (Band 2 der Rechts- und Verwaltungswissenschaftlichen Reihe der Veröffentlichungen der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), Zürich: Polygraphischer Verlag AG, 1964, 230 Seiten.

verständlich. Man wird es darüber hinaus auch lesen und vielleicht in einzelnen seiner Auffassungen kritisch erörtern. Aber es bietet mehr: Es bietet die Ausarbeitung einer fachwissenschaftlichen Perspektive an, die in vielfach zerstreuten Veröffentlichungen, Berichten und Bedarfsformulierungen schon vorhanden ist und nun in einer geschlossenen Form um Anerkennung wirbt. Man kann, und das soll hier geschehen, das Buch also auch als Anknüpfung und Leitfaden für eine Würdigung dieser Perspektive benutzen, die nirgendwo sonst so gründlich und umsichtig vorgestellt wird.

Der Charakter einer Dissertation bringt es mit sich, daß der Verfasser auf Vorhandenem aufbaut, rezipierend, sichtigend, kritisch wertend vorgeht, aber sich nicht allzuweit vom Üblichen entfernt. Gerade das macht seine Arbeit als Gegenstand von Reflexionen über die Möglichkeiten einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre geeignet. Sie versucht keine kühnen Begriffsbauten, keine einzelgängerische Theorie, keine vorpreschenden Neuerungen, sondern gibt eine im wesentlichen repräsentative Darstellung der Tendenzen zu einer nichtjuristischen Verwaltungslehre, die heute im deutschsprachigen Schrifttum zumeist in Form von Gelegenheitsarbeiten praktisch interessierter Autoren dahinvegetieren und die hier ins Stadium der Diskussionsreife gebracht werden. Auch ist die Arbeit in vieler Hinsicht Spiegelbild dessen, was in Organisationsämtern empfunden, von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung so tatkräftig gefördert und in Rechnungshöfen gern gesehen wird: für die Bestrebungen zur Rationalisierung der Verwaltung nach wirtschaftlichen Grundsätzen. Hat die Verwaltungslehre Aussichten, als eine Betriebswirtschaftslehre für die öffentliche Verwaltung zur Fachwissenschaft zu avancieren, oder ist die gegenwärtige Verkümmern dieser Betrachtungsweise ein verdientes Schicksal?

Wir werden versuchen, dieser Frage auf einer Grenzwanderung nachzugehen, welche die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, und damit vielleicht ihr Wesen und die ihr eigentümliche Leistungsfähigkeit, ins Bewußtsein bringen soll. An einigen aussichtsreichen Punkten werden wir etwas länger verweilen müssen – auch und gerade dann, wenn Bischofberger ihnen wenig Aufmerksamkeit schenkt. Wir stellen uns nicht in erster Linie die Aufgabe, das in seinem Buch Gewollte und Gesagte zu rezensieren, sondern suchen ein Urteil über eine betriebswirtschaftliche Rationalisierung der Verwaltung von deren Grenzen her zu gewinnen, wobei Gesagtes und Nichtgesagtes berücksichtigt werden muß.

(1) Daß die öffentliche Verwaltung ein **Gegenstand verschiedener Wissenschaften** sei, gilt hier wie auch sonst als unbezweifelnder Ausgangspunkt. Die

Aufgabe einer „Koordinierung dieser Wissenszweige“ wird als ein „Beitrag zur Verwaltungslehre“ gesehen (S. 1). Das könnte bedeuten, daß der Verfasser unter Verwaltungslehre eine einheitliche Grundwissenschaft von der öffentlichen Verwaltung versteht. Die Verwaltungsbetriebslehre bezeichnet er demgemäß als „Teil“ der Verwaltungslehre (S. 3). Er setzt beides also nicht gleich und hält sich dadurch einen weiten Horizont von Möglichkeiten offen. Aber weder gelingt es ihm, die Grundzüge jener allgemeinen koordinierenden Verwaltungslehre sichtbar zu machen, noch wird deutlich, in welchem Sinne die Verwaltungsbetriebslehre ein „Teil“ dieses allgemeinen Theoriegebäudes ist. Man fragt sich vergeblich, auf welche allgemeinen Grundbegriffe oder Axiome die Verwaltungsbetriebslehre durch ihre Zugehörigkeit zur Verwaltungslehre verpflichtet wird, welche Schranken ihrer Autonomie dadurch gesetzt sind. Die weitere Gedankenentwicklung läuft im wesentlichen auf die für die gegenwärtige deutsche Wissenschaftslage kennzeichnende, aber keineswegs glückliche Dichotomie von juristischer und rationalisierender Verwaltungsbetrachtung hinaus. Die Unklarheit in der Grundkonzeption zwingt, wie so oft, zur Hinnahme des Vorhandenen. Dies ist der Grund, weshalb wir es für nötig halten, mit mehr Bewußtsein die Grenzen der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung abzuwandern. Man muß sich zum Beispiel überlegen, ob und in welchem Sinne sie überhaupt Teil eines Ganzen sein kann.

(2) Im Grunde ist der Streit um die **richtige Klassifikation der mit öffentlicher Verwaltung befaßten Wissenschaften**, um die zutreffende Bestimmung des Verhältnisses von Verwaltungslehre, Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsrechtswissenschaft, Verwaltungspolitik, Verwaltungssoziologie, Verwaltungsbetriebslehre usw. eine Verlegenheitsbeschäftigung. Man kann das machen, wie man will, solange man sich nicht auf eine Theorie verpflichtet; aber erst ein Gerüst von Grundbegriffen, theoretischen Aussagen, Forschungshypothesen und Methodenentscheidungen ermöglicht es, sinnvolle Aussagen über Zusammenhang, Kompatibilität oder Inkompatibilität verschiedener wissenschaftlicher Bemühungen zu begründen.

Die Unbestimmtheit in jenen Fragen des Zusammenhanges der Fachdisziplinen hängt bei Bischofberger eng damit zusammen, daß er sich nicht zu einer Theorie entschließt, sondern seine Bemühungen als praxisnah und untheoretisch versteht. Jedenfalls wird „dogmatische Systembildung“ – bei der Bezeichnung fällt das leicht – entschieden abgelehnt (S. 10) und die Stelle der Theorie unbesetzt gelassen. Es gibt jedoch, wie wir sehen werden, Gedankenelemente, die wie eine Theorie benutzt werden. Zu unserer Grenzbetrachtung wird es vor allem gehören, diese Elemente herauszuarbeiten.

(3) Das Hauptkennzeichen der Betriebswirtschaftslehre – weniger scharf läßt sich das für die amerikanische *theory of the firm* sagen – ist die **Verwendung des Zweck/Mittel-Schemas als Theorie**. „Zweck“ und „Mittel“ und bestimmte Aussagen über die Beziehung beider, insbesondere das Postulat der Optimierung dieser Beziehung, dienen nicht nur als praktische Orientierungsrichtlinien, also als Entscheidungshilfen, sondern *zugleich* als theoretischer Bezugsrahmen der Wissenschaft. Die wissenschaftlichen Bemühungen sind dadurch von vornherein an den Verständnishorizont der Praxis gebunden und durch ihn begrenzt. Die Wissenschaft hat eine Ausbildungsfunktion. Sie leistet Hilfe bei der Lösung kniffliger Probleme, die zu durchdenken der Praktiker keine Zeit hat. Sie kann Entscheidungsmodelle für die Praxis konstruieren, kann eine größere Zahl von Variablen beherrschen, als der Praktiker in Realsituationen zu überblicken vermag. Sie mag sich durch Mathematisierung ihrer Zwischenüberlegungen zeitweilig weit von der Front des Handelns entfernen. Das alles ändert jedoch nichts daran, daß die Betriebswirtschaftslehre durch Selbstbindung an die Grundbegriffe der Handlungsauslegung „Zweck“ und „Mittel“ sich wesentliche Möglichkeiten einer kritischen, gleichsam externen Analyse von Handlungskomplexen verbaut und sich auf eine Hilfsfunktion des Entscheidungsprozesses beschränkt.

Die denkgeschichtlichen Gründe für diese Theorieentscheidung können hier nicht entfaltet werden. Maßgebend war natürlich die aus der Antike überlieferte Auffassung, daß die Auslegung der Handlung als Mittel zum Zweck das vernünftige Wesen des Handelns, also die Sache, selbst an den Tag bringe und so als Wahrheit auch die Wissenschaft verpflichte. Heute ist indes nicht mehr zu verkennen, daß die Handlungswissenschaften allgemein und besonders auch die Verwaltungswissenschaften darüber hinausdrängen. In der Kleingruppentheorie, in der soziologischen Theorie sozialer Systeme, in der Kybernetik werden nicht mehr nur die Wahl von Mitteln in bezug auf einen feststehenden Zweck, sondern in einem neuen Sinne auch die Zwecksetzung selbst als problematisch und rationalisierungsbedürftig behandelt. Das setzt einen nicht in Zweck/Mittel-Begriffen definierten grundbegrifflichen Rahmen voraus, in bezug auf welchen die Funktion der Zwecksetzung als Kriterium der *Zweckwahl* festgestellt werden kann. Dazu dient heute mehr und mehr der Systembegriff. Der Zweckbegriff bezeichnet dann keinen Grundbegriff mehr, der unbegründet vorausgesetzt werden muß und nur durch seine Verwendung definiert werden kann, sondern eine Systemvariable, also einen Gegenstand empirischer Forschung. Eine ähnliche Entwicklung kann man in den Wirtschaftswissenschaften selbst beobachten, gespeist vor allem aus der wachsenden Kritik an der Konstruktion „optimaler“ Entscheidungsmodelle.

In manchen neueren Entscheidungstheorien wird der Zweck nicht mehr nur als vorgegebenes Richtmaß, sondern zugleich als Produkt des Entscheidungsprozesses verstanden, das im System selbst durch Entscheidungsvorgänge erarbeitet wird.

Diese neueren Betrachtungsweisen liegen außerhalb des Gesichtskreises der Bemühungen um „Verwaltungsrationalisierung“ und auch außerhalb des gedanklichen Einzugsbereiches der Arbeit von Bischofberger – vielleicht weil sie hauptsächlich in der neueren amerikanischen Forschung gefördert werden, die hierzulande noch wenig bekannt ist. Wir halten diesen Ausblick hier zunächst nur fest, ohne näher darauf einzugehen. Das würde komplizierte Darlegungen erfordern, da auch die neuere Forschung keineswegs eine einfache, einhellig akzeptierte Antwort auf die Frage bereithält, welche Funktion die Zweck/Mittel-Rationalisierung in Handlungssystemen erfüllt. Dagegen läßt sich an der Arbeit von Bischofberger zeigen, was geschieht, wenn diese Frage nach der Funktion der Zweckrationalität nicht beantwortet, ja nicht einmal gestellt wird. Es treten dann eine Reihe von Schwierigkeiten auf, die nur notdürftig verdeckt, aber nicht ernsthaft als Probleme ausgearbeitet werden können. Sie hängen untereinander durch diesen Theoriemangel zusammen.

(4) In der engeren betriebswirtschaftlichen Perspektive kann die Frage nach dem **Unterschied von Privatbetrieb und Staatsverwaltung** nicht voll entfaltet werden. Der Unterschied wird als Verschiedenheit der Aufgaben hingenommen (siehe Bischofberger S. 13, 27 ff., 154 f.), obwohl man sich natürlich bewußt ist, daß er auf einer anderen Ebene liegt als der Unterschied zwischen einem Sägewerk und einem Unternehmen für Flugtouristik. Ein interessantes Argument, daß der Bestand von Privatunternehmen in Frage gestellt werden könne, nicht dagegen der Bestand des Staates, taucht bei Bischofberger einmal auf (S. 28 f.). Aber es wird nicht gebührend ausgewertet und kann in dem akzeptierten Bezugsrahmen seine Tragweite auch nicht entfalten; denn konsequent durchdacht führt es von der Zweckrationalität weg zur Systemtheorie, die das Handeln nicht als Mittel zum Zweck, sondern als Funktion für die Erhaltung eines Systems analysiert. Seine Verwandtschaft mit dem alten Gedanken der Staatsräson drängt sich auf.

Wenn man von dieser Grenzüberschreitung absieht, wird die Frage nach der *Übertragung privatwirtschaftlicher Methoden und Erkenntnisse auf die öffentliche Verwaltung* im betriebswirtschaftlichen Verständnishorizont behandelt. In dieser Frage trifft man auch sonst in der Fachliteratur auf schöne Einmütigkeit: daß nämlich eine solche Übertragung möglich und mit Nachdruck zu empfehlen sei, soweit nicht der Unterschied der Aufgaben entgegenstehe.

Wir werden auf die Fragwürdigkeit solcher „Grundsätze“, die durch salvatorische Klauseln unwiderlegbar gemacht werden, noch zurückkommen (unter Ziffer 9). Natürlich ist damit nichts anzufangen. Bei einer Einzelanalyse konkreter Probleme und Rationalisierungstechniken mag mehr herauszuholen sein. Aber die allgemeine Dachformel ist so gefaßt, daß sie bei den Einzelanalysen nicht hilft, also als Theorie versagt. Sie ist jedenfalls richtig und jedenfalls nutzlos. Das liegt letztlich daran, daß man über keine Forschungsbegriffe verfügt, die den Aufgabenbegriff transzendieren, und daß man deshalb nicht in der Lage ist, die Unterschiedlichkeit einer Aufgabenstellung theoretisch zu erfassen.

(5) Ein wichtiger **Unterschied zwischen Privatbetrieb und öffentlicher Verwaltung**, nämlich der Unterschied in der Rechtsbindung des Handelns, gewinnt bei Bischofberger kräftigere Farben (S. 43 ff., 160 ff.). Einmal wird das Recht als Grenze des Zweckhandelns der Verwaltung gesehen. Das würde jedoch auch für den Privatbetrieb gelten. Doch will das öffentliche Recht mehr und anderes sein als nur eine Art Aktienrecht für die Staatsverwaltung. Wohin zielt dieser Anspruch? Bischofberger tritt den in der Schweiz und in Österreich allgemein akzeptierten und auch in Deutschland vordringenden umfassenden Auslegungen des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bei, wonach jedes Verwaltungshandeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Die Rechtsordnung erhält so allgemein und, nicht nur für einzelne Konfliktsfälle, den Vorrang vor der Zweckordnung, ja auch vor den Rationalisierungsbestrebungen. Daß der Rechtsstaat etwas kostet, soll akzeptiert werden, denn er ist ein „Wert“.

Wer jedoch meint, das verstanden zu haben, der täuscht sich. Das Verhältnis des Rechts zur Zweckrationalität bleibt im Grunde ungeklärt. Es wird nicht einmal sichtbar, daß darin ein Problem steckt. Beiläufig wird einmal erwähnt (S. 21), daß das Postulat der Wirtschaftlichkeit nicht nach rechtlichen Kriterien beurteilt werden könne. Aber was bedeutet diese Diskrepanz, und wie wirkt sie sich aus? Gerade hier wäre es hochinteressant und fruchtbar gewesen, das juristische Denken mit dem wirtschaftswissenschaftlichen zu konfrontieren; findet man doch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum immer noch die sonderbarsten Illusionen, wenn es darum geht, mit den Begriffen Zweck und Mittel Ordnung zu schaffen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung über Rationalmodelle des Handelns gibt es reiche Erfahrungen mit den Grenzen der Zweck/Mittel-Logik, während die Jurisprudenz seit dem Zusammenbruch des Naturrechts der Zweckrationalität kritisch ablehnend oder doch mit korrigierenden und kontrollierenden Absichten gegenübersteht. Das Postulat

des Rechtsstaates ist letztlich nichts anderes als eine Kritik des Schlusses vom Zweck auf das Mittel. Der Rechtsstaat lehnt diese „Folgerungsweise des Polizeistaates“ (Otto Mayer) ab – aber weshalb, mit welchem Recht, in welchen Grenzen, mit welchen Ausnahmen?

Auch diese Fragen können nur im Rahmen einer Systemtheorie beantwortet werden. Zwecke können keine Rechte sein, weil die systemrelevanten Folgen des Handelns zu wertkomplex sind, weil die Mittel nicht, wie der Zweck es vorgibt, als wertneutral behandelt werden können, weil die Wertaspekte des konkreten Handelns sich nicht in einer einzigen Folge, der bezweckten Wirkung, konzentrieren lassen. Gerade dieses Postulat ist aber die Grundlage aller Zweckrationalität und aller sie implizierenden Rationalisierungsmodelle.

Solange die Rechtswissenschaft bei der dogmatischen Auslegung von Normen stehenbleibt und die Betriebswirtschaftslehre bei der Optimierung von Zweck/Mittel-Relationen, wird es keine Begegnung, kein Gespräch geben. Beide Ansätze treten einander gegenüber, bestenfalls wohlwollend indifferent, aber je für sich abgeschlossen. Sie pochen auf das Recht jeder Wissenschaft, einen eigenen grundbegrifflichen Bezugsrahmen zu definieren und nur das als Tatsachen zu behandeln, was mit ihren Begriffen erreicht werden kann. Unter den Denkvoraussetzungen, unter denen Bischofberger und mit ihm die gesamte deutschsprachige Fachliteratur arbeiten, kann es keinen Ansatz für eine „Koordinierung der Wissenszweige“ geben, die sich mit Verwaltung befassen. Mit einem bloßen „sowohl ... als auch“ ist es nicht getan. Die Grundbegriffe der beteiligten Disziplinen müssen so umgearbeitet werden, daß sie kontaktfähig und integrierbar sind. Über ihnen müßte eine allgemeine Theorie der Verwaltung angestrebt werden. Das könnte zum Beispiel dadurch geschehen, daß man sowohl Normen als auch Zwecke als „Entscheidungsprogramme“ deutet und sie im Rahmen einer allgemeinen Theorie der Entscheidungsfertigung in ihrer unterschiedlichen Struktur und Leistungsfähigkeit, ihren Systemfunktionen und ihren Folgeproblemen vergleicht – eine Betrachtungsweise, zu der neuere Entwicklungen auf dem Gebiete der Entscheidungstheorie ermutigen.¹

(6) Gemeinsam haben Jurisprudenz und Betriebswirtschaftslehre im Bereich der öffentlichen Verwaltung jedoch eines: eine **Abneigung**, um nicht zu sagen: ein Ressentiment, **gegen die Politik**. Darin finden und verstehen sie sich. Das

1 Vgl. auch meinen Aufsatz, Lob der Routine, Verwaltungsarchiv 55 (1964), S. 1–33 [Siehe in diesem Band, S. 293–332].

politische Argument zählt weder im Recht noch bei der Rationalisierung; es macht im Gegenteil hellhörig und argwöhnisch. Rechtsstaat und Wirtschaftlichkeitsprinzip werden betont unpolitisch verstanden. Jeder politische Eingriff in ihre Domäne wird mit Unwillen als sachfremde Willkür registriert. Auch bei Bischofberger klingen diese Auffassungen an (z. B. S. 157 f.), wenngleich er ihnen wegen ihrer Selbstverständlichkeit wenig Aufmerksamkeit schenkt.

An sich ist aber klar, daß Normen, auch Rechtsnormen, und Zwecke des Staates ihre Existenz und ihre Legitimität als Entscheidungsprämissen politischen Prozessen verdanken, daß überhaupt allem verbindlichen Entscheiden der Staatsbürokratie ein politisches Feld schwer durchschaubarer Aktivitäten vorgelagert ist, in denen Probleme formuliert, Interessen artikuliert und generalisiert, Konsensgrundlagen ermittelt und getestet, Machtpositionen aufgebaut, Führungsfähigkeiten ausgebildet und erprobt werden. Aber die Rationalität dieses politischen Handelns ist nicht die Rationalität der Verwaltung. Man nimmt an, daß Normen und Zwecke auf dem Wege aus dem einen in das andere Reich ihr Wesen verändern, dem fragwürdigen Licht des politischen Spiels entrückt werden, den Makel der Einordnung in Wahltaktiken, Tauschprozesse oder Machtrücksichten abstreifen und in der Reinheit rationaler Richtigkeit zum verbindlichen Entscheidungsprogramm erstarren, dessen dunkle Herkunft man vernachlässigen darf.

Solche Transformation findet zweifellos statt. Damit sie aber stattfinden kann, müssen Politik und Verwaltung kooperieren und dafür ein hohes Maß von Verständnis für die Entscheidungsbedingungen und Rationalkriterien der anderen Seite aufbringen. Eine Haltung der gehorsamen Hinnahme von Befehlen auf seiten der Verwaltung würde dieses Gebot verkennen; sie zu unterstellen, wäre im übrigen auch empirisch falsch. Die Verwaltungswissenschaft hat für dieses Verhältnis bisher keine befriedigende Formel entwickelt – auch in Amerika nicht. Lehrreich für unser engeres Problem der betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre sind jedoch die Erfahrungen des amerikanischen Lehrfachs Public Administration. Dort hat man lange Jahre versucht, sich von der Politik – und damit auch von der Politischen Wissenschaft – mit Hilfe des Zweck/Mittel-Schemas zu distanzieren: Die Zwecke setze die Politik; die rationale Wahl der wirtschaftlichsten Mittel – und das sei ein Lehrgegenstand für sich – sei Sache der Verwaltung. Dieser Versuch ist jedoch daran gescheitert, daß Zwecke und Mittel sich nicht in dieser Weise trennen lassen, und in den 40er-Jahren praktisch aufgegeben worden. Die Verwaltung wird die Politik nicht dadurch los, daß sie Zwecke wie Befehle hinnimmt – und deshalb reicht eine Verwaltungswissenschaft nicht aus, die beim Zweckbegriff en-

det. Sie ist schon durch ein solches Begriffsbild fast notwendig dazu verurteilt, der Politik mit Ressentiments entgegenzutreten.

(7) Einen **Begriff der Verwaltung** finden wir bei Bischofberger nicht. Was unter dieser Überschrift erörtert wird (S. 5 f.), sind Fragen der Einteilung von etwas, das als bekannt vorausgesetzt wird. Auch diese Schwäche ist kein Zufall, kein persönliches Versagen des Autors, sondern unvermeidliche Konsequenz seines Ausgangspunktes. Und es ist anzuerkennen, daß sie nicht mit Definitionen retuschiert wird.

Wenn man als grundbegrifflichen Bezugsrahmen der Verwaltungslehre die Differenz von Zweck und Mittel zugrunde legt, kann die Verwaltung nur als Mittel zum Zweck verstanden werden. In der an Privatunternehmen orientierten Betriebswirtschaftslehre gibt es daher Verwaltungsbegriffe, welche Verwaltung als eine mittelbare Funktion, als eine Hilfseinrichtung der Produktion, als Leitungshilfe oder gar als Aktenpflege bestimmen. Solche Begriffe lassen sich indes nicht auf die öffentliche Verwaltung übertragen, weil diese ein Handlungssystem ist, für welches das Verwalten nicht nur interne Handlungsvorbereitung, sondern Dasein und Außenwirkung, also die Hauptsache ist. Die Staatsverwaltung ist ein als Verwaltung ausdifferenziertes, relativ autonom gesetztes Sozialsystem, wofür es in der Privatwirtschaft keine Parallelen gibt. Öffentliche Verwaltung ist der Prototyp selbständiger, funktionsreiner Verwaltung. Auf sie müßte daher der Verwaltungsbegriff zugeschnitten werden, mit dessen Hilfe man dann untersuchen könnte, wie weit es auch in Privatfirmen verselbständigte Verwaltungssysteme gibt, bzw. wie weit sie mit anderen Funktionen verquickt sind.

Öffentliche Verwaltung kann jedoch nicht als Mittel zum Zweck verstanden werden, weil der Staat souverän ist. Man müßte dann einen allgemeinen Staatszweck – etwa: Förderung des Gemeinwohls – als Leerformel konstruieren. Das aber hieße, daß auch die Charakterisierung der Verwaltung als Mittel zu diesem Zweck jede Signifikanz verliert, denn aus einer solchen Zweckformel ließen sich keine Instruktionen für die Wahl von Verwaltungsformen und Verwaltungshandlungen gewinnen. Natürlich soll nicht bestritten werden, daß auch in der Staatsverwaltung zweckorientiert gehandelt wird. Aber was für die Einzelhandlung gilt, ist nicht deshalb schon eine treffende Charakterisierung des Systems.

(8) Eine andere Anleihe bei der Betriebswirtschaftslehre, die strenge **Trennung von Organisationsstruktur und Arbeitsablauf** (S. 11 ff., 58 ff.), scheint auf den ersten Blick besser geglückt, ja für die öffentliche Verwaltung beson-

ders geeignet zu sein. Die deutsche Betriebswirtschaftslehre trennt ungeachtet mancher Kontroversen im einzelnen durchweg Fragen des organisatorischen Aufbaus und des arbeitsmäßigen Handlungsablaufs als zwei verschiedene analytische Perspektiven im Sinne einer allgemeinen Differenzierung von Struktur und Prozeß, von Statik und Dynamik, von konstanten und variablen Systemelementen. Festzuhalten ist auf jeden Fall, daß alle Handlungssysteme, Strukturen und Prozesse, relativ konstante und variable Komponenten aufweisen müssen. Die Frage ist nur, ob und unter welchen Voraussetzungen *Struktur und Prozeß je für sich rationalisiert werden können – oder ob eine Rationalisierung des Systems nicht gerade eine Rationalisierung des Verhältnisses von Struktur und Prozeß erfordern würde.*

Die Trennung hängt in der Betriebswirtschaftslehre ebenso wie für die Verwaltungslehre davon ab, daß die Richtigkeit der Entscheidungen unabhängig von der Organisationsstruktur festgestellt und praktisch gewährleistet werden kann. Gibt es solche eindeutigen Kriterien der Richtigkeit, dann ist eine ihnen entsprechende Entscheidung richtig, gleich unter welcher Organisationsstruktur sie erarbeitet wird; die Struktur hätte keinen Einfluß auf das Entscheidungsergebnis. Solange die Betriebswirtschaftslehre am Postulat der Optimierung von Zweck/Mittel-Verhältnissen festhält, kennt sie für jedes Problem nur einzig-richtige Lösungen. Soweit optimale Lösungen errechnet werden können, ist es also in der Tat gleichgültig, unter welchen Organisationsformen die Entscheidungen getroffen werden. Entscheidungsprozesse und Organisationsfragen (bzw. die Entscheidungsprozesse, in denen über Organisationsfragen entschieden wird) können je für sich rationalisiert werden. Mit der zunehmenden Kritik der Optimalmodelle gerät dagegen auch die Trennung von Organisationsstruktur und Arbeitsablauf ins Wanken. Das wird von manchen Vertretern der modernen Organisationstheorie als Vorteil angesehen. Denn damit fällt eine ohnehin mehr oder weniger fiktive Begrenzung des Gesichtskreises der klassischen Organisationslehre. Erst wenn das Ideal der unabhängig von der Organisation programmierten einzig-richtigen Entscheidungen geopfert wird, kann man Organisationsentscheidungen unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktion für den Prozeß der Entscheidungsfertigung wirklich rationalisieren.

Diese modernen Entwicklungen der Betriebswirtschaftslehre mitzumauchen, muß der Verwaltungslehre schwerfallen. In der öffentlichen Verwaltung ist die Situation erheblich anders, weil die Entscheidungen hier nicht durch das Optimierungsideal, sondern in viel stärkerem und realistischerem Maße auch durch das Recht eindeutig programmiert sind. Soweit dies der Fall ist, darf das Entscheidungsergebnis natürlich nicht von Organisationsfragen ab-

hängig gemacht werden. Eine Umorganisation der Landesversicherungsanstalten darf sich nicht das Ziel setzen, die Relation des Beitragsaufkommens zu den Rentenzahlungen zu verbessern. Den Organisationsüberlegungen der öffentlichen Hand sind durch die Indisponibilität ihrer Entscheidungsprogramme – genauer: durch die Trennung der Kompetenzen zur Änderung der organisatorischen und der programmatischen Entscheidungsprämissen – Grenzen gesetzt. Das darf jedoch nicht heißen, daß man die strikte Trennung von Organisationsstruktur und Arbeitsablauf hier als ein bewährtes „Prinzip“ ohne weiteres Nachdenken „anwenden“ könnte. Die Ansätze zur Automatisierung des Entscheidungsvorgangs bringen auch für die öffentliche Verwaltung die Dinge in Fluß. Man hört bereits den Ruf nach „automationsgerechter Gesetzgebung“. Auf die Dauer wird auch die öffentliche Verwaltung nicht umhinkönnen, ihre verschiedenen Entscheidungsprämissen rechtlicher, wirtschaftlicher und organisatorischer Art stärker zu koordinieren, und dann wird sich die Trennung der Rationalisierung von Aufbau und Ablauf, wie auch die Trennung von Recht und Zweckrationalität, als hinderlich erweisen. Die Verwaltungslehre sollte diese Probleme voraussehen können und ihr begriffliches Instrumentarium darauf einstellen.

(9) Nicht alle Probleme sucht die klassische Betriebswirtschaftslehre in der Form eines Zweck/Mittel-Kalküls zu lösen. Wo dies nicht zureicht, hilft sie sich mit „**Organisationsprinzipien**“ oder „**Verwaltungsgrundsätzen**“. Auf Worte oder Sätze mit diesem Anspruch sind wir schon mehrfach gestoßen. Auch Bischofbergers Überlegungen laufen darauf zu und finden im Kapitel über die „Bildung von Grundsätzen für das Verwaltungshandeln“ (S. 167 ff.) ihren Höhepunkt. Was jedoch ein Grundsatz ist, wird nirgends gesagt. Wie man ihn finden und wie man ihn verifizieren kann, bleibt ebenfalls offen. Dabei hätte aller Anlaß bestanden, dieser Frage nachzugehen. Seit Herbert Simons temperamentvoller Attacke auf solche „Sprichwörter der Verwaltung“ ist der alte Prinzipienglaube erschüttert und die Frage nicht mehr abzuweisen, ob solche „Grundsätze“ als allgemeine Handlungsmaximen wohl eine geeignete Aussageform für wissenschaftliche Erkenntnisse über Organisation und Verwaltung darstellen.

Gegenstand der Kritik ist die nahezu nichtssagende, allesdeckende Fassung solcher Prinzipien. Jedes hat seine Hintertür: Delegation so weit wie möglich; eindeutige Arbeitsplatzanweisungen, soweit die Art der Aufgaben dies zuläßt; Benutzung des Dienstweges soweit tunlich; Arbeitsteilung nach Zwecken, Objekten, Kunden oder Verfahrensweisen je nachdem, was sich im Einzelfall als zweckmäßig erweist. Stets kann man zwischen Regel oder Durchbrechung der

Regel wählen. Prinzipien müssen in diesem Sinne elastisch sein. Sind sie aber deswegen unbrauchbar, wie Simon meint?

Als empirische Theorie gewiß, aber nicht als Handlungsmaxime. Wie beim Zweck/Mittel-Schema muß auch in der Prinzipienfrage der analytische Begriffsapparat der Wissenschaft von den Orientierungsbegriffen und Entscheidungshilfen der Praxis getrennt werden. Bewährte Grundsätze leisten zwar nicht einmal für die Praxis all das, was man sich von ihnen versprochen hat. Zum Beispiel können sie weder die Objektivität noch den unpolitischen Charakter der Verwaltungsentscheidung gewährleisten, denn dazu ist ihr Anwendungsspielraum zu groß. Sie dienen mehr der Darstellung als der Durchführung einer „sachlichen“ Einstellung. Auch solche Darstellung hat aber ihren guten Sinn. Außerdem haben Verwaltungsgrundsätze eine wichtige Funktion der Entscheidungserleichterung und der Verlagerung des Begründungszwanges und der Verantwortlichkeit. Man kann und muß sich im Zweifel an die Regel halten, wenn man nicht starke Motive, weitreichenden Konsens oder gute Gründe für eine Ausnahme zusammenbringt.

All das kann eine Verwaltungswissenschaft nüchtern untersuchen, ohne selbst an die Grundsätze zu „glauben“. Die Wissenschaft hat nicht nur die Aufgabe, im Zusammenwirken mit der Praxis solche Prinzipien zu finden und zu ratifizieren, wie Bischofberger (S. 171 ff.) annimmt. Sie wird mit Hilfe eines eigenen begrifflichen Instrumentariums die Funktion solcher „Mythen“, Maximen, Sprichwörter und Grundsätze im Entscheidungsgang analysieren müssen. Sie legt an die Maßstäbe der Praxis eine inkongruente Perspektive an. Das braucht sie nicht daran zu hindern, der Praxis bei der Verfeinerung ihrer Daumenregeln zu helfen oder auch: ihr gelegentlich als schlechtes Gewissen zu dienen.

Die letzten Überlegungen haben uns an einen unserer Ausgangspunkte zurückgeführt: zu der Frage, ob die alte aristotelische Einheit von theoretischer und praktischer Handlungsicht erhalten bleiben kann. Während die Betriebswirtschaftslehre noch in dieser Sicht lebt, haben andere Disziplinen, besonders die Soziologie, Perspektiven erschlossen, die den Horizont des Handelnden transzendieren und daher nicht mehr ohne weiteres motivfähig sind. Zugleich treten neben das herkömmliche Bemühen um die Wahl richtiger Handlungen im Zweck/Mittel-Schema Ansätze zu neuartigen Vorstellungen über Systemrationalität, in welche die Zweckrationalität, aber auch andere Formen der Handlungsorientierung und schließlich sogar „latente“ Strukturen aufgenommen werden können, um dann nach Maßgabe ihrer spezifischen Funktionen rational eingesetzt zu werden. Damit bricht auch die Beschränkung der Aufgabenstellung der Verwaltungslehre auf Fragen „interner“ Rationalisierung zu-

sammen. Die Verwaltung wird als System mit Beziehungen zur Umwelt, vor allem: zum Publikum, zur Politik und zu den Persönlichkeitsinteressen der arbeitenden Bediensteten, zum Problem. In den divergierenden Anforderungen, die diese Umwelten an die Verwaltung stellen, werden die Ursprünge ihrer Verhaltensproblematik, aber auch die Ausgangspunkte ihrer Rationalisierungsbestrebungen und ihrer Bewegungsmöglichkeiten zu erblicken sein. Das, womit die Verwaltungsbetriebslehre sich gegenwärtig befaßt, erscheint dann als zwar wichtige, aber abgeleitete, bereits mehrfach umdefinierte Problematik. Gelungene Lösungen, bewährte Erkenntnisse werden ihren Wert behalten, aber andere Alternativen, neue Lösungsmöglichkeiten könnten sichtbar werden, wenn man die Problematik in ihre Ursprünge zurückverfolgt.

Bischofberger hält, wie wir sahen, für die Entwicklung einer allgemeinen Verwaltungstheorie vorsorglich den Leerplatz der „Verwaltungslehre“ frei, indem er eine Gleichsetzung von Verwaltungsbetriebslehre und Verwaltungslehre vermeidet und jene nur als Teil dieser ansieht. Unsere Überlegungen haben die Befürchtung geweckt, daß dieser „Teil“ nie zu einem Ganzen heranwachsen wird und daß er sich nur unter erheblichen inneren Umstellungen in eine Gesamtkonzeption der Verwaltungswissenschaft wird einordnen können. Seine Grundbegriffe eignen sich nicht als Kontaktbegriffe zu anderen Disziplinen. Das macht auch verständlich, weshalb die Forschung hier gegenwärtig so stagniert. Möglichkeiten einer kontinuierlichen Fortentwicklung der betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre zu einer Rationalwissenschaft vom Verwalten schlechthin zeichnen sich nicht ab, und schon gar nicht eine „Kordinierung der Wissenszweige“ auf dieser Basis. Manches deutet darauf hin, daß ein Sprung erforderlich ist – ein Sprung zu einer allgemeinen Theorie des Verwaltungssystems. Wer diese Aufgabe ins Auge faßt, kann entdecken, daß in den einzelnen Wissenschaften, die sich mit Verwaltung befassen, in Soziologie, Kybernetik, Betriebswirtschaftslehre, Organisationstheorie, Politischer Wissenschaft und Gruppenpsychologie, Allgemeiner Systemtheorie, Kommunikationstheorie und Rechtswissenschaft dazu mehr Vorarbeiten geleistet sind, als gemeinhin angenommen wird – und sicher mehr, als sich von einer Einzeldisziplin wie der Betriebswirtschaftslehre aus im Wege der Assimilierung, Begriffserweiterung und Rezeption von Resultaten erfassen lassen.

Zum Aufgabenbegriff der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre

„Ausgangspunkt jeder organisatorischen Betrachtung ist die Betriebsaufgabe; sie wird damit zum organisatorischen Zentralbegriff“.¹ „Erst wenn die Aufgaben genau erfaßt, klargestellt und auf das rechte Maß zugeschnitten sind, kann an die Verteilung der Aufgaben und die Gestaltung des Arbeitsablaufs herangegangen werden“.² „Organisationsanalyse ist in erster Linie Aufgabenanalyse als Grundlage aller weiteren Überlegungen“.³ „Hier liegt der geistige Mittelpunkt, welcher dem Ganzen der betrieblichen Arbeitsnormen seinen Sinn und seinen Zusammenhang verleiht“.⁴ Der Begriff der Aufgabe ist der oder doch ein „Grundbegriff der Organisationslehre“⁵ und steht „am Anfang aller organisatorischen Betätigung“.⁶ Derartige Formulierungen leiten zahlreiche Untersuchungen der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre ein – grundsätzliche Theoriedarstellungen ebenso wie Erörterungen von Einzelproblemen. Wir wollen uns mit ihrem Sinn beschäftigen.

-
- 1 Erwin Grochla, Zur Organisation des betrieblichen Planungsablaufs, Zeitschrift für Betriebswirtschaft 32 (1962), S. 702–715 (705).
 - 2 Hermann Böhrs, Organisation und Gestaltung der Büroarbeit, München/Bern 1960, S. 9.
 - 3 Erich Kosiol, Grundlagen und Methoden der Organisationsforschung, Berlin 1959, S. 23; ebenso ders., Organisation der Unternehmung, Wiesbaden 1962, S. 41.
 - 4 Fritz Nordsieck, Betriebsorganisation: Lehre und Technik, Textband, Stuttgart 1961, S. 5.
 - 5 Fritz Nordsieck, Rationalisierung der Betriebsorganisation, 2. Aufl., Stuttgart 1955, S. 6 (aus dem Vorwort zur ersten Auflage 1934).
 - 6 Erich Kosiol, a. a. O. (1959), S. 22; ebenso a. a. O. (1962), S. 41.

I.

Ein solches Vorhaben legt es nahe, sich zunächst nach definierenden Begriffsbestimmungen umzusehen. Doch dabei wird man – und wenn es sich wirklich um einen Grundbegriff handeln sollte, ist das kein Wunder – rasch enttäuscht. Die Darstellungen gehen in der Regel alsbald von jenen prinzipiellen Formulierungen zur Erörterung der Betriebsaufgaben, ihrer zweckmäßigen Einteilung und ihrer bestmöglichen Erfüllung über. Sie geben dann nähere Auskunft darüber, was die Betriebsaufgaben sind, ohne daß man hinreichend sicher wüßte, was eine Aufgabe ist. So läßt, um ein typisches Beispiel zu nehmen, Böhrs seinen Leser mit der Formulierung: „Die Aufgaben bringen zum Ausdruck, was durch die Arbeit erreicht werden soll“⁷ zunächst ziemlich im dunkeln, um dann mit der These zu überraschen, daß „die Aufgaben als solche in allen Industriebetrieben grundsätzlich die gleichen“⁸ seien, und im Anschluß daran eine induktiv gewonnene, präzise ausgearbeitete „Tafel der Funktionen und Hilfsfunktionen“ aufzustellen, die angeblich von jedem Industriebetrieb erfüllt werden müssen. Im wesentlichen scheint der Aufgabenbegriff dazu zu dienen, die Darstellung des Wissensstoffes unter dem Gesichtspunkt eines Zusammenhanges von Mitteln zu ermöglichen. Um aber den Gewinn an Erkenntnis, der damit verbunden ist, richtig abschätzen zu können, müßte man zuvor genauer wissen, was mit der Charakterisierung einer Handlung, eines Prozesses, einer Organisationsstruktur als „Mittel“ eigentlich ausgesagt wird.

Gemeinsames Moment wohl aller Definitionen des Aufgabenbegriffs ist der Zweckbegriff.⁹ Aufgaben sind also jedenfalls Zwecke. Aber was sonst noch?

7 Hermann Böhrs, Aufgabe und Funktion in der Organisation des Industriebetriebes, Zeitschrift für Betriebswirtschaft 30 (1960), S. 263–273 (264).

8 A. a. O., S. 265.

9 Vgl. z. B.: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Arbeitsuntersuchungen in der Kommunalverwaltung, 2. Aufl., Köln 1956, S. 95, mit der Definition: „Aufgabe = allgemeine oder spezielle Bestimmung des Verwaltungszweckes“ oder S. 25: „Die Aufgaben und ihre einzelnen Teile haben abstrakten Charakter; sie sind ideale oder normative Formulierungen des Verwaltungszweckes“. Nordsieck, a. a. O. (1955), S. 27: „Unter Aufgabe im organisatorischen Sinne verstehen wir ein sozial-objektiviertes Ziel, zu dessen Erreichung menschliche Arbeitsleistung notwendig ist. Kosiol, a. a. O. (1959), S. 24, bzw. a. a. O. (1962): „Unter Aufgaben sind Zielsetzungen für zweckbezogene menschliche Handlungen – Handlungsziele – zu verstehen. Sie stellen ein gesetztes (aufgegebenes) Soll dar, das zu verwirklichen ist.“ Heinrich B. Acker, Die organisatorische Stellengliederung im Betrieb, Wiesbaden, o. J. [1957], S. 132: „Dabei wollen wir unter einer Aufgabe ein Ziel mit weiteren Bestimmungsmerkmalen verstehen. Ein Ziel wäre also z. B. ‚Loch herstellen‘, eine Aufgabe dagegen ‚Loch mit einem Bohrer herstellen“.

So deutlich in den Definitionen das *genus proximum*, der Zweckbegriff, zum Ausdruck kommt, so unklar oder doch widerspruchsvoll wird die *differentia specifica* angegeben. Da die zitierten Autoren in ihren Definitionen auf Klarheit und Begriffsschärfe offensichtlich Wert legen, wird man dies nicht als belanglose Nachlässigkeit ansehen dürfen, als Mangel, der sich ohne weiteres beheben ließe. Man ahnt vielmehr eine sachliche Schwierigkeit, die, in eine Definitionshälfte versteckt, nicht recht entfaltet und bedacht wird. Da die Frage durch ihre Verbindung mit dem Aufgabenbegriff grundbegrifflichen Rang hat, könnte sie das Selbstverständnis und die Grenzen des Gesichtsfeldes der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre in entscheidender Weise berühren. Mehr Licht wäre hier nicht von Schaden. Es wird sich daher lohnen, weiter nachzubohren und zu versuchen, dieses zusätzliche Definitionsmerkmal freizulegen.

Im großen und ganzen scheint es den Bemühungen um das ergänzende Merkmal des Aufgabenbegriffs darum zu gehen, von der reinen Subjektivität und der vermeintlich darin beschlossenen Willkür der Zwecksetzung wegzusteuern. Es soll sich bei einer Aufgabe nicht um die Launen oder kapriziösen Gelegenheitseinfälle des Einzelmenschen handeln. Der Aufgabenbegriff bringt insofern ein Mißtrauen gegen den Zweckbegriff zum Ausdruck, das in ähnlicher Weise auch in der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre zum Vorschein kommt, wenn man sich dort nicht mit der glatten Erfüllung der Zwecke eines Unternehmers begnügt, sondern „optimale“, das heißt: mit allen anderen Möglichkeiten ausgeglichene, Erfüllung postuliert. Bei Nordsieck¹⁰ erhält dieser Gedanke die Fassung, daß Ziele, um Aufgaben zu sein, „sozial-objektiviert“ sein müssen, wodurch rein selbstbezügliches Handeln ausgeschlossen wird. Kosiol¹¹ bevorzugt die Vorstellung einer selbst oder von anderen „gesetzten“ Zielbestimmung, das heißt: einer gewissen Kontinuität der Leistungsverpflichtung, die natürlich ebenfalls nur bei Voraussetzung von Fremdinteressen sinnvoll ist und von Nordsieck durch Einschränkung seiner Untersuchung auf „Daueraufgaben“ berücksichtigt wird. Acker¹² betont, daß nicht nur die Ziele, sondern auch die Mittel einer Aufgabe festgelegt sein müssen – ein Gedanke, der bei Kosiol in der Formulierung zum Ausdruck kommt, daß jede Aufgabe einen Verrichtungsvorgang „enthält“ (?).¹³ Ganz allgemein wird die These, daß der Organisationszweck Handlungsbeschränkungen mitenthalt,

10 A. a. O. (1955), S. 27 ff.

11 A. a. O. (1959), S. 22 ff. und (1962), S. 43 ff.

12 A. a. O.

13 A. a. O. (1959), S. 24, und (1962), S. 43.

zum Beispiel von Herbert Simon¹⁴ vertreten. In der deutschen Fachliteratur hat man diese Position noch nicht ganz erreicht, steht ihr aber nahe.¹⁵ Der Aufgabenbegriff soll nicht den reinen Wunsch, das utopische Ziel allein bezeichnen; in den Begriff wird einerseits eine Art Disziplinierung zugunsten fremder Interessen und kontinuierlicher Aufgabenerfüllung und andererseits eine Rücksicht auf Mittel mit hineingenommen. Der Aufgabenbegriff erfaßt also neben dem Zweck auch Pflichten und Handlungsbeschränkungen, die die Durchführung der Aufgabe lästig bzw. schwierig machen.

Beim Nachdenken über diese unklare Vorstellungsverknüpfung drängt sich die Frage auf, warum all diese verschiedenen Sinnkomponenten überhaupt in einem Begriff zusammengepfercht werden sollen. Würde nicht eine stärker auseinandergezogene, differenziertere grundbegriffliche Struktur dem Fach bessere Dienste leisten können? Dieser Frage wird man indes nur nachgehen können, wenn man zuvor das Anspruchsniveau in bezug auf Begriffsschärfe und Genauigkeit beträchtlich hinaufsetzt und zunächst einmal festzuhalten sucht, was mit dem zusätzlichen Definitionsmerkmal des Aufgabenbegriffs, den Handlungsbindungen und Handlungsbeschränkungen außerhalb des reinen Zweckes, wohl gemeint sein kann.

Will man die verschiedenartigen Bindungen und Beschränkungen zusammenfassen, die von den einzelnen Autoren in den Aufgabenbegriff eingebaut sind, dann führt das wohl unvermeidlich zum Systembegriff. Soziale Anerkennung und Fremddienlichkeit der Zwecke, langfristige Bindung im Sinn von „Gesetztheit“ der Ziele, Kosten der Mittel oder sonstige strategische Handlungsschwierigkeiten, Mehrheit von nicht zugleich maximierbaren Zielen – das alles sind jeweils Einzelaspekte der Tatsache, daß alles menschliche Handeln in Systemen erfolgt und dadurch zu bestimmten Rücksichten genötigt ist. Als soziale Handlungssysteme haben Betriebe Grenzen. Ihre Ord-

14 Vgl. Herbert A. Simon, On the Concept of Organizational Goal, *Administrative Science Quarterly* 9 (1964), S. 1–22. Es ist recht interessant zu sehen, daß Simon durch diese These genötigt wird, zwei Zweckbegriffe zu unterscheiden (S. 7), von denen nur der engere eines abstrakten Wertungskriteriums dem entspricht, was wir hier unter Zweck verstehen wollen, während der weite dem Aufgabenbegriff nahekommt.

15 Ein wichtiger Unterschied ist freilich nicht zu verkennen: daß Simon grundsätzlich von einer Mehrheit unausgeglichener Zielsetzungen ausgeht und gerade darin jene Handlungsbeschränkungen sieht, – eine Vorstellung, die sich in Deutschland gegen die allzu harmonischen Organisationsschaubilder erst noch durchzusetzen hat. Siehe dazu auch Edmund Heinen, Die Zielfunktion der Unternehmung, in: Helmut Koch/Horst Albach, *Zur Theorie der Unternehmung: Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich Gutenberg*, Wiesbaden 1962, S. 9–71.

nungsleistung ist begrenzt, und sie haben nicht alle ihre Bedingungen in der Hand, sondern müssen komplexen Voraussetzungen genügen, wenn sie Bestand haben sollen. Solange man die Betrachtung auf jene Einzelaspekte, wie sie in den wechselnden Definitionen des Aufgabenbegriffs betont werden, beschränkt, kann man diese Folgerung vielleicht übersehen; faßt man sie dagegen zusammen in den Blick und sucht man nach einer einigenden Formel, dann drängt sich die Einsicht auf, daß mit dem „zusätzlichen Merkmal“ des Aufgabenbegriffs im Grunde jene komplexen Bedingungen gemeint sind, die ein Handeln-in-Systemen erfüllen muß, wenn das jeweilige Bezugssystem erhalten bleiben soll.

Jeder Betrieb ist, wie andere Organisationen auch, ein System von Handlungen, das eine Umweltproblematik absorbiert – und in diesem Sinne etwas „leistet“ –, dadurch, daß es in einer unvorhersehbar und unkontrollierbar fluktuierenden Umwelt gewisse Zustände, insbesondere sich selbst und die eigenen Grenzen, invariant hält. Man kann ein solches System auf verschiedenen Ebenen der Generalisierung betrachten; zum Beispiel eine typische Umwelt – etwa: eine bestimmte Differenzierung von „Märkten“ – voraussetzen und von daher Strukturmodelle rationalen Entscheidens entwerfen, oder auch sehr viel konkreter mit soziologischen Methoden die Funktionen des rollengebundenen empirischen Handelns in solchen Systemen erforschen. In jedem Falle vermittelt der Systembegriff die Vorstellung, daß nicht jedes Handeln im System, nicht jede interne Variation sinnvoll ist, sondern daß die Existenz eines Systems in einer zwar nicht festliegenden, aber auch nicht ordnungslosen Umwelt gewisse Probleme vorzeichnet, im Hinblick auf welche sich brauchbare und weniger brauchbare Lösungen unterscheiden lassen.

Diese Andeutungen können hier nicht vertieft werden, denn es ist nicht das Ziel dieses Aufsatzes, eine Systemtheorie des Wirtschaftsbetriebes zu skizzieren. Wir müssen uns für den Augenblick mit der Einsicht begnügen, daß die Systemkonzeption – wie immer sie im einzelnen aussehen mag – im Aufgabenbegriff verborgen liegt, und wollen nun versuchen herauszubekommen, warum sie dort versteckt worden ist.

Natürlich ist dies nicht die einzige Stelle, an der die betriebswirtschaftliche Organisationslehre auf den Systemgedanken stößt. Sie verwendet ihn außerdem mehr oder weniger explizit zur Charakterisierung des Betriebsganzen. Die Art, wie dies geschieht, ist sehr bezeichnend: Sie begründet die besondere Perspektive des Faches und veranlaßt zugleich jene Unklarheit des zusätzlichen Definitionsmerkmals des Aufgabenbegriffs. Diese Unklarheit kann daher vermutlich nicht behoben werden, ohne daß man die Fachperspektive als solche in Frage stellt und vielleicht modifizieren muß.

Systeme werden in fragloser Anlehnung an eine nie ganz geklärte Tradition als „Ganzheiten“ verstanden, die „mehr sind als die Summe ihrer Teile“.¹⁶ Die Leistung dieses „Mehr“ werde durch die Art erbracht, wie die Teile zusammengeordnet werden, also durch Organisation – in der Formulierung von Kosiol¹⁷: „durch integrative Strukturierung von Ganzheiten“. Der Systembegriff wird mithin durch das Vorstellungsschema Ganzes/Teil erläutert. Die Unklarheit dieses Auslegungsschemas¹⁸ hat tiefreichende Wurzeln, die hier nicht freigelegt werden können.¹⁹ Sie ermöglicht gerade dadurch aber den Vollzug des gedanklichen Schrittes, der die betriebswirtschaftliche Organisationslehre als Fach konstituiert: die Projektion des Zweck/Mittel-Schemas der Handlungsauslegung auf den Systembegriff. Obwohl dieser Schritt kaum je mit aller Deutlichkeit, mit dem Bewußtsein seiner Konsequenzen und mit Ausblick auf Alternativen expliziert wird, prägt er doch das typische Bild, das die betriebswirtschaftliche Organisationslehre bietet und sie von andersartigen, zum Beispiel soziologischen, kybernetischen oder kommunikationstheoretischen Organisationstheorien unterscheidet. Sie interpretiert das Betriebsganze durch den Zweckbegriff und die Teile des Betriebes durch den Mittelbegriff. Sie sieht mithin das Über-sich-selbst-hinauswachsen der Teile darin, daß sie einen Zweck erfüllen können, der Einheit und Zusammenhang des Ganzen definiert und den Teilen dadurch einen Sinn gibt, den sie für sich selbst oder in bloßer Summierung nicht gewinnen können. Diese Interpretation macht den Unter-

16 Als Beispiel für die Anwendung dieser Vorstellung auf die betriebswirtschaftliche Organisationslehre vgl. namentlich Kosiol, a. a. O. (1959), S. 15 ff.

17 A. a. O. (1962), S. 17.

18 Zu der Vieldeutigkeit dieses Gedankens vgl. namentlich Ernest Nagel, On the Statement „The Whole is More than the Sum of its Parts“, in: Paul F. Lazarsfeld/Morris Rosenberg (Hrsg.), *The Language of Social Research*, Glencoe (Ill.) 1955, S. 519–527. Als Ergebnis der Kritik ist vor allem interessant, daß jener Satz eine unanalyisierte Abstraktion ist und daß es von der jeweils verwendeten Systemtheorie abhängt, ob die Aussage, das Ganze sei mehr als die Summe seiner Teile, richtig oder falsch ist. Diese Aussage selbst hat also für sich noch keinen Erkenntniswert, sie ist als solche noch keine Systemtheorie.

19 Angedeutet sei nur, daß der Systembegriff in seiner Auslegung durch die Differenz von Ganzem und Teil der philosophischen Tradition dazu gedient hat, die Frage nach dem Sein des Seienden zu explizieren und, in einem tieferen Sinne, dadurch zu verstellen. Das „eigentliche Sein“ (das nicht nicht ist) konnte man auf diese Weise entweder in den „Teilen“, letztlich in den „Atomen“, sehen und von da durch Erklärung des Aufbaus des Ganzen auf dieses übertragen; oder man konnte umgekehrt die Welt als das eigentliche Sein ansehen und in jedem Teil einen Ausdruck dieses Ganzen suchen (Leibniz). Zu diesen beiden Möglichkeiten, die durch ihren unaufhebbaren Gegensatz die Problematik der Frage verraten, auf die sie antworten, vgl. auch Nicolai Hartmann, *Zur Grundlegung der Ontologie*, 3. Aufl., Meisenheim am Glan 1948, S. 66 ff.

schied von Ganzem und Teil besser verständlich, sozusagen praktikabel, und hilft dadurch über die Schwierigkeiten hinweg, in die man gerät, wenn man unvermittelt darüber nachdenkt, wie wohl das Ganze mehr sein könne als die Summe seiner Teile.

Mit diesen Formulierungen ist indes der Klarheitsgrad der üblichen Darstellungen des Fundaments der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre schon etwas überzogen. Die prinzipiellen Formulierungen, die man gelegentlich findet, geben keinen klaren Einblick, in welchem Sinne der Autor das Verhältnis der beiden Auslegungsschemata Ganzes/Teil und Zweck/Mittel verstanden wissen will.²⁰ Andererseits fühlt man sich im Bereich der Folgerungen aus einem vorausgesetzten Kongruenzprinzip um so sicherer. Die Organisation wird vorgestellt als ein Netz von Stellen, die je bestimmte Teilaufgaben erfüllen sollen und einander so zugeordnet sind, daß in ihrem Zusammenwirken die Gesamtaufgabe erfüllt wird. Die Stellenordnung selbst, also die Organisation, wird dann als Mittel zu diesem Zweck bezeichnet.²¹ Die horizon-

20 Vgl. z. B. die unklare Verflechtung beider Dichotomien bei Walter Schramm, *Die betrieblichen Funktionen und ihre Organisation*, Berlin/Leipzig 1936, S. 5; ferner Georges de Leener, *Traité des principes généraux de l'organisation*, Bd. 1, 2. Aufl., Bruxelles 1947, S. 13 f., oder die Formulierungen von Nordsieck, a. a. O. (1955), S. 16 f. Aus der amerikanischen Literatur vgl. etwa Luther H. Gulick, *Notes on the Theory of Organization*, in: Luther H. Gulick/Lyndall F. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York 1937, S. 1–45 (5 f.), Robert Tannenbaum/Irving R. Weschler/Fred Massarik, *Leadership and Organization*, New York/Toronto/London 1961, S. 254 f.; Louis A. Allen, *Management und Organisation*, Dt. Übers., Gütersloh o. J. [1961], S. 78.

21 Diese Auffassung der Organisation als bloßes Mittel (und nicht etwa Selbstzweck, wie man erläuternd hinzufügt) ist weit verbreitet. Vgl. z. B. Erich Gutenberg, *Die Unternehmung als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Theorie*, Berlin 1929, S. 11 f.; Schramm, a. a. O., S. 5; Franz Eulenburg, *Das Geheimnis der Organisation*, Berlin 1952, S. 61; Ernest Dale, *Planning and Developing the Company Organization Structure*, New York 1952, S. 17; Lyndall F. Urwick, *Grundlagen und Methoden der Unternehmensführung*, Essen 1961, S. 64; Pius Bischofberger, *Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung: Ein Beitrag zur Verwaltungslehre*, Zürich/St. Gallen 1964, S. 12 f. Vgl. auch die kritischen Ausführungen von Hans Albert, *Die Problematik der ökonomischen Perspektive*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 117 (1961), S. 438–467 (459 ff.). Hierbei verwickelt sich die Organisationslehre jedoch in Widersprüche: Wenn die Organisation das ist, was die Teile über sich hinausführt zu einem Ganzen, das mehr ist als die Summe seiner Teile, kann sie nicht zugleich ein Mittel (unter anderen) sein. Oder man muß die Gleichsetzung von Teil und Mittel bzw. Ganzem und Zweck aufgeben, auf die Konsequenzen dieser Gleichsetzung verzichten und für eine andersartige Bestimmung des Verhältnisses dieser beiden Dichotomien Sorge tragen. Dieses Dilemma ist jedoch nicht allein „Schuld“ der Organisationslehre, sondern in ihrem Systembegriff angelegt. Die Auslegung des Systems als eines Ganzen, das zwar aus Teilen besteht, aber mehr ist als die Summe seiner Teile, setzt voraus, daß

tale Arbeitsteilung differenziert sich nach der Verschiedenheit der Mittel²², die vertikale Differenzierung (Hierarchie) sei nach Maßgabe der Zweck/Mittel-Relation gebaut in dem Sinne, daß die Mittel der höheren Stellen den untergeordneten Stellen als ihre Zwecke auferlegt seien.²³ Daß es nur diese zwei Dimensionen, die horizontale und die vertikale, gibt, erklärt sich ebenfalls aus dieser angenommenen Kongruenz der beiden Dichotomien Ganzes/Teil und Zweck/

es im System noch „etwas“ gibt, was dieses Mehr bewirkt, z. B. „Beziehungen“, „Ordnung“, „Struktur“, das aber trotzdem nicht als Teil des Systems gerechnet werden darf. Ein Kriterium der Abgrenzung zwischen „Teilen“ und „Beziehungen“ wird man vergebens suchen. Hier bestätigt sich, was auf anderen Wegen auch die Analyse von Ernest Nagel (oben, Anm. 18) ergeben hat: daß das Ganzes/Teil-Schema keine Systemtheorie ist, sondern eine solche voraussetzt.

- 22 Die Zweck- oder Aufgabenausrichtung ist also *allgemeines* Prinzip jeder Arbeitsteilung – siehe z. B. Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (Mass.) 1938, S. 127 ff., insb. S. 132, 136 ff.; James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, New York/London 1958, S. 22 f.; Victor A. Thompson, *Modern Organization*, New York 1961, S. 35 ff., 83 ff.; Knut Bleicher, *Aufgabengliederung und Abteilungsbildung*, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe, *Organisation*, Berlin/Baden-Baden 1961; Jürgen Goldner, *Organisatorische Formen der Arbeitsteilung*, in: Erwin Grochla (Hrsg.), *Organisation und Rechnungswesen: Festschrift für Erich Kosiol zu seinem 65. Geburtstag*, Berlin 1964, S. 153–179, insb. S. 159. Gleichwohl verwendet die Organisationslehre den Zweckbegriff nicht selten nochmals als *besonderes* Prinzip der Arbeitsteilung, das mit anderen Prinzipien – z. B. Arbeitsteilung nach Verfahrensarten oder nach Objekten – in Konkurrenz steht; vgl. statt anderer Luther H. Gulick, a. a. O., S. 15, und zu dem damit aufgeworfenen Problem auch Poul Meyer, *Die Verwaltungsorganisation: Vergleichende Studien über die Organisation der öffentlichen Verwaltung*, Göttingen 1962, S. 73. Diese seltsam widerspruchsvolle Verwendung des Zweckbegriffs hängt mit unserem Problem des zusätzlichen Merkmals im Aufgabenbegriff eng zusammen. Wenn nämlich eine Aufgabe mehr sein soll als nur ein Zweck, kann sie nach mehr als einer Richtung hin analysiert werden. Die Zweck/Mittel-Beziehung – und mit der Arbeitsteilung nach „Zwecken“ ist in Wirklichkeit die nach verschiedenen Mitteln gemeint – erscheint dann nur als eine der möglichen Differenzierungen. Am konsequentesten ist dieser Gedanke einer mehrdimensionalen Aufgabenanalyse von Erich Kosiol (vgl. insb. a. a. O. (1959), S. 29 ff., und die in einigen Punkten abweichende Darstellung bei Heinrich B. Acker, *Organisationsstruktur*, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe, a. a. O. (1961), S. 119–148), ausgearbeitet worden. Daß dabei im Grunde genommen eine Theorie der Systemdifferenzierung entstanden ist, bestätigt unsere Vermutung, daß die gesuchte weitere Komponente des Aufgabenbegriffs der Systembegriff ist.

- 23 Zu dieser Kongruenz von Zweck/Mittel-Ordnung und Hierarchie vgl. Walter Schramm, a. a. O., S. 41 f.; Karl Theisinger, *Grundsätze der Betriebsorganisation*, in: ders. (Hrsg.), *Die Führung des Betriebes: Festschrift zum 60. Geburtstag von Wilhelm Kalveram*, Berlin/Wien 1942, S. 141–151 (142); Robert Tannenbaum u. a., a. a. O., S. 258 f.; John M. Pfiffner/Frank P. Sherwood, *Administrative Organization*, Englewood Cliffs (NJ) 1960, S. 18 ff., S. 66 ff. Selbst Herbert A. Simon, der sich in vielen Beziehungen als Kritiker der „klassischen Organisationslehre“ hervorgetan hat, hält in diesem Punkte an einer ih-

Mittel²⁴; denn ein Mittel kann nur entweder zu anderen Mitteln, die mitwirken müssen, oder zum Zweck bzw. zu den Mitteln, die es selbst voraussetzt, in Beziehung gesetzt werden.

Holt man das Prinzip dieser Konzeption ans Licht, dann wird rasch sichtbar, weshalb es so vorsichtig behandelt bzw. verschwiegen wird. Von einer vollen Gleichsetzung der Dichotomien Ganzes/Teil und Zweck/Mittel kann ernsthaft nicht die Rede sein. Jene bezeichnet ein Systemschema, diese ein Handlungsschema; jene ist komplex und statisch gemeint, auf die innere Ordnung eines Systems bezogen, diese linear und dynamisch auf Stationen eines Kausalprozesses. Niemals können deshalb Mittel als „Teile“ ihres Zweckes gedacht werden; sie liegen nicht im Zweck, sondern außerhalb des Zwecks. Und ebenso wenig kann man von Teilen sagen, daß sie das Ganze „bewirken“, also Mittel zum bezweckten Ganzen sind; denn sie sind als Teile stets im Ganzen enthalten, setzen es also schon voraus. Vermutlich haben diese Dichotomien als Auslegung von Systemen bzw. Handlungen eine je verschiedene Funktion und können deshalb nicht identifiziert werden.

Angesichts dieser Bedenken gegen eine Gleichsetzung beider Dichotomien könnte man versuchen, die Identifikation zu einer normativen Beziehung abzuschwächen.²⁵ Der Zweck würde dann gleichsam darstellen, was das Ganze sein soll, die Mittel das, was die Teile sein sollen, ohne daß man voraussetzen dürfte, daß dieses Soll faktisch immer erreicht werde. Die Art, wie die Konsequenzen aus jenen Dichotomien behandelt werden, vor allem der postulative Stil der Betriebswirtschaftslehre, legt zuweilen die Vermutung nahe, daß dies gemeint sei. Indes wird es sich schwerlich verständlich machen lassen, warum sein soll, was nicht sein kann. Ist eine solche Identifikation unmöglich, hat es auch wenig Sinn, sie zu fordern.

Eine dritte Möglichkeit wäre: das Problem durch Entscheidung zur Ambivalenz zu „lösen“. Man könnte sagen, daß der Zweck das „Wesen“ des Ganzen sei, die Eignung als Mittel dagegen das „Wesen“ der Teile, und neben dem We-

rer wichtigsten Thesen fest und betont die Analogie von hierarchischem Aufbau und Programmstruktur des Entscheidens. Siehe z. B. Das Verwaltungshandeln, Dt. Übers., Stuttgart 1955, S. 4; James G. March/Herbert A. Simon, a. a. O., S. 151 ff., 194 ff.; Herbert A. Simon, The New Science of Management Decision, New York 1960, S. 40 ff.

24 Auch hier findet man freilich in der Literatur kaum den Versuch einer Begründung. Das räumliche Bild scheint in seiner Evidenz für sich selbst zu sprechen.

25 Dieser Gedanke könnte z. B. hinter der oft gebrauchten, in sich selbst aber völlig unklaren Formulierung verborgen liegen, daß Organisationen einen Zweck „haben“; denn eine Besitzbeziehung soll damit natürlich nicht angedeutet sein. Die Geläufigkeit einer Redewendung in der Umgangssprache ist leider keine Garantie begrifflicher Präzision.

sen akzidentelle Attribute des Ganzen bzw. der Teile konzedieren. Im Wesen ließe sich dann zugleich ein normativer Anspruch auf ein Sosein unterbringen. In der Schulphilosophie haben wir durchgearbeitete Vorbilder für solches Denken. Doch wäre damit das Problem nur verschoben in die Frage, wo die Grenze zwischen Essenz und Akzidenz zu ziehen ist. Auch diese Deutung dürfte daher kaum befriedigen – ganz abgesehen davon, daß das Wesen des Wesens trotz langer philosophischer Bemühungen nicht die Klarheit eines wissenschaftsreifen Begriffs gewonnen hat, sondern, ähnlich wie das Schema von Ganzem und Teil, eher dazu gedient hat, die Ansatzpunkte des ontologisch-metaphysischen Denkens in der abendländischen Tradition der Besinnung zu entziehen.

Vielleicht kommt es aber nicht so sehr darauf an, diese Unklarheiten durch Innenanalyse der verwendeten Denkmodelle zu beheben. Nicht aus ihrem Sinn, sondern aus der Unklarheit selbst müssen die richtigen Schlüsse gezogen werden. Sie läßt erkennen, daß ein unvermitteltes, grundsätzliches Konfrontieren von Zweckdenken und Systemdenken bisher nicht versucht worden, geschweige denn gelungen ist. Unser Ausgangsproblem und Hauptthema, das zusätzliche Bestimmungsmerkmal im Aufgabenbegriff, ist hierdurch mitbetroffen. Daß mit den Bindungen und Beschränkungen des Handelns, die im Aufgabenbegriff mitgedacht sind, im Grunde der Systembegriff gemeint ist, kann deshalb nicht aufgedeckt werden, weil dieser Schritt zu einer direkten Konfrontierung von Zweck und System führen müßte. Das würde die Frage nach dem Verhältnis von Handlungsauslegung und Systemauslegung, von Zweck/Mittel-Schema und Ganzes/Teil-Schema unabweisbar hervorkehren, würde der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre den Blick in ihren Grund eröffnen, der vielleicht ein Abgrund ist. Der Aufgabenbegriff wäre als einheitlicher Begriff dann nicht mehr zu halten, da sich herausstellen würde, daß er heterogene, ja vielleicht unvereinbare Denkansätze umspannt.

An solchen Konsequenzen kann man vielleicht besser als an noch so überlegten Definitionen die Funktion eines Grundbegriffs ablesen. Die Begriffseinheit des Aufgabenbegriffs ist in gleichem Sinne eine ungeprüfte, in der Sprache der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre selbst nicht diskutierbare Annahme wie das Axiom einer Kongruenz jener beiden Dichotomien. Unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktion für die Konstitution einer Forschungsdisziplin gesehen, leisten beide Annahmen, Begriff und Axiom, dasselbe, *sind* also eigentlich ein und dieselbe Aussage. Sie können nur zusammen stehen oder fallen. Diese Funktion erklärt die tabugleiche, unangefochtene Stellung des Aufgabenbegriffs. Theoretische Besinnung und praktische Planung fängt mit ihm an. Es gibt offenbar theoretische Konzeptionen, deren

Geschlossenheit nicht rein logischer Natur ist, sondern über latente Funktionen ihrer Grundbegriffe erreicht wird, daher auch nur durch deren Entlarvung, mithin durch Zerstörung der Eigenständigkeit des Faches, sichtbar gemacht werden kann.

Aber könnte es nicht sein – bildhafte Worte wie „Fundament“, „Grund“, „abhängen“ sollten uns nicht blenden –, daß ein Forschungsfach sich mit Recht auf diese akrobatische Weise konstituiert und durch seine Erfolge beim Kleinarbeiten und Anwenden seiner Grundbegriffe deren Begründung ersetzen und aus Ambivalenz Klarheit, aus Ungewißheit Gewißheit herauszuarbeiten vermag? Trägt nicht möglicherweise das Fach seine Grundbegriffe, statt daß die Grundbegriffe das Fach tragen? Dürfen wir nach einer so grundsätzlichen und gerade dadurch so oberflächlichen Untersuchung schon urteilen?

II.

Für den grundbegrifflichen Ansatz der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre ist es bezeichnend, daß er in manchen seiner Konsequenzen, aber nicht in seinem Prinzip, auf Kritik und Bedenken gestoßen ist. Solange das Prinzip selbst in unformulierten Voraussetzungen ruht, läßt sich auch die Kritik nicht organisieren. Diese oder jene Mängel fallen auf. Sie werden teils als Einseitigkeiten der analytischen Fachperspektive gebucht, teils als korrekturbedürftig empfunden. Das Fach reagiert mit Modifikation einzelner Ansichten, es verläßt sein Prinzip auf dem Wege der unerkannten Inkonzsequenz, bewegt sich über Kontroversen und Schulbildungen zu realistischeren Vorstellungen hin. So scheinen im Augenblick kommunikationstheoretische, vielleicht sogar kybernetische Vorstellungen gegen die „klassische Organisationslehre“ vorzudringen.²⁶ Es würde aber die Übersicht erleichtern, wenn der Zusammenhang dieser verschiedenen neueren Strömungen und vielleicht anderer Folgeprobleme durch die Einheit des Prinzips, an dem sie sich stoßen, sichtbar gemacht werden könnte.

26 Siehe im deutschen Schrifttum vor allem Horst Albach, Zur Theorie der Unternehmensorganisation, Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung 11 (1959), S. 238–259; ders., Organisation, betriebliche, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1964, S. 111–117; Jürgen Stahlmann, Organisation, Entscheidung und Kommunikation, Diss., Göttingen 1960; Rolf Kramer, Die betriebswirtschaftliche Bedeutung von Information und Kommunikation, insbesondere für die Struktur des Betriebes, Diss., Mannheim 1962.

(1) Wichtigste Folge der klassischen Auslegung des Systembegriffs durch das Schema von Ganzem und Teil ist: daß die Systemprobleme dadurch die Fassung rein interner Ordnungsprobleme erhalten. Auf deren Lösung werden die Modelle rationalen Handelns, ja der Begriff der Rationalität selbst zugeschnitten. Das ist, wie ein Blick auf neuere Entwicklungen der Biologie, der Kybernetik, der Soziologie oder der allgemeinen Systemtheorie²⁷ lehrt, keine Selbstverständlichkeit, sondern eine Theorieentscheidung mit bestimmten, weitreichenden Konsequenzen. Sie begrenzt die Möglichkeiten der Problemexplikation; denn ursprünglich sind alle Systemprobleme durch die Innen-/Außen-Differenz, durch das Ordnungsgefälle zwischen System und Umwelt, bedingt. Hätte ein System keine Umwelt, hätte es keine Probleme. Durch ihren Systembegriff schneidet sich die klassische Theorie also ein ursprüngliches Problemverständnis ab – und vermutlich ist dies der Grund, weshalb ihr Systembegriff als Theorie nicht ausreicht, sondern, wie wir gesehen haben, durch das Zweck/Mittel-Schema zusätzlich definiert werden muß.

Wie dem auch sei – die betriebswirtschaftliche Forschung hält diese selbstgewollte Beschränkung nicht durch, und dieser Abfall von ihrem Systembegriff wird ihr durch die provisorische Ausklammerung der Organisationslehre, auf die wir gleich zurückkommen werden, beträchtlich erleichtert. Schon in der Organisationslehre wird zum Beispiel in umweltbezogenen Begriffen von „Elastizität“ und „Anpassungsfähigkeit“ der Organisation geredet.²⁸ Erst recht entfaltet die Betriebswirtschaftslehre im engeren Sinne ihre Probleme in Anlehnung an eine vorausgesetzte Differenzierung der Umweltbeziehungen²⁹ und orientiert sich an der umweltbezogenen Vorstellung des „Durch-

27 Gemeint ist die von Ludwig von Bertalanffy inspirierte Forschungsrichtung – vgl. Zu einer allgemeinen Systemlehre, *Biologia Generalis* 19 (1949), S. 114–129; ders., An Outline of General System Theory, *British Journal for the Philosophy of Science* 1 (1950), S. 134–165; ders., General Systems, *Yearbook of the Society for the Advancement of General Systems Theory* 1 (1956), S. 1–10.

28 Vgl. z. B. Arthur Lisowsky, Die Elastizität der Organisation, *Die Unternehmung* 8 (1954), S. 65–69; Knut Bleicher, Grundsätze der Organisation, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe, a. a. O., S. 149–164 (151 ff.).

29 Bemerkenswert ist vor allem, daß der Aufbau der systematischen Darstellung der Betriebswirtschaftslehre an einer Unterscheidung von Betriebsfunktionen ausgerichtet wird, deren Trennung deutlich die Trennung verschiedener Märkte (bzw. Umwelten) widerspiegelt, nämlich Beschaffung, Produktion, Absatz und Finanzierung. Dabei wird die Produktionsfunktion als einzige rein interne Funktion gleichsam der Schnittpunkt und Kernbereich der Rationalisierungsbemühungen. Selbst die Finanzierung wird ihr als umweltspezifische Steuerung der Beziehung zu den Kapitalgebern untergeordnet. Vgl. dazu die Skizze bei Martin Lohmann, Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., Tübingen 1959, S. 23.

flusses“ von Gütern und Geld (also: Kommunikationen) durch den Betrieb. Im Grunde läuft dies auf die Vorstellung eines Systems hinaus, das seine Identität dadurch gewinnt, daß es seine Umwelt differenziert und seine verschiedenen Umwelten mit nach *außen* abgestimmten, verschiedenartigen Tauschbeziehungen durch eine *interne* Kalkulation aufeinander bezieht und verbindet. So kann das System auf dem Markte A seine Position halten, weil es Vorteile einsetzen kann, die es auf dem Markte B dadurch gewinnt, daß es auf dem Markte A seine Position halten kann usw. Hierzu ist ein Mechanismus erforderlich, der die Zeitdifferenzen durch Vertagung von Bedürfnissen überbrückt und die verschiedenartigen Umweltbeziehungen vergleichbar macht. Beides leistet die Institution des Geldes in ihrer Doppelfunktion als Tauschmittel und Wertmesser. Sie ist der Mechanismus der Generalisierung von Kommunikationen, der die Identifikation des Betriebes als System ermöglicht.³⁰ Dabei gibt die Tauschmittel-Funktion den Außenaspekt des Systems, die Maßstab-Funktion (Rechnungs-Funktion) den Innenaspekt wieder;³¹ die bekannte Doppelfunktion des Geldes ist also nichts weiter als ein Ausdruck des Systemprinzips der Innen/Außen-Differenzierung.

Es fehlt der Betriebswirtschaftslehre indes der Systembegriff, der eine Formulierung und eine konsequente Durchführung dieser Grundvorstellung erlauben würde. Sie kann deshalb auf das Zweckmodell als Theorie nicht verzichten. Oder vielleicht träfe die umgekehrte Feststellung den Sachverhalt besser: Weil die Betriebswirtschaftslehre am Zweckmodell in seinen beiden Varianten Optimierung und Aufgabenbegriff festhält, kann sie die vorhandenen Ansätze zu einer Theorie der Umweltdifferenzierung als Systemstrategie nicht ausarbeiten; denn *der* Zweck kann sich nur auf *die* Umwelt beziehen. Als Rationalmodell dient ihr jedenfalls nicht die Systemidentität in einer komple-

30 Diese generalisierende und dadurch systembildende Funktion des Geldmechanismus ist namentlich von Talcott Parsons herausgestellt und zur entsprechenden Funktion der legitimen Macht für das politische System in Parallele gesetzt worden. Vgl. Talcott Parsons/Neil J. Smelser, *Economy and Society*, Glencoe (Ill.) 1956, S. 70 ff.; Talcott Parsons, *General Theory in Sociology*, in: Robert K. Merton/Leonard Broon/Leonard S. Cottrell (Hrsg.), *Sociology Today*, New York 1959, S. 3–38 (16 ff.); ders., *An Outline of the Social System*, in: Talcott Parsons/Edward Shils/Kaspar D. Naegle/Jesse R. Pitts (Hrsg.), *Theories of Society*, Bd.1, New York 1961, S. 30–79 (52 f., 66 ff.); ders., *On the Concept of Political Power*, *Proceedings of the American Philosophical Society* 107 (1963), S. 232–262; ders., *On the Concept of Influence*, *Public Opinion Quarterly* 27 (1963), S. 37–62.

31 Weshalb im Grunde das Rationalisierungskalkül (Kostenrechnung) vom Geldbeschaffungswesen (Finanzierung) nicht getrennt werden kann, obwohl sich andererseits die Finanzsphäre auch nicht auf die Kostensphäre zurückführen läßt oder umgekehrt, weil sie zugleich eine Sonderumwelt betrifft.

xen Umwelt, sondern das zur Wirtschaftlichkeitsrechnung ausgebaute Zweck/Mittel-Schema – ganz im Einklang mit jener Voraussetzung der Organisationslehre, daß das Zweck/Mittel-Schema die Ordnung von Teilen zu einem Ganzen definiere.

(2) Die Wirtschaftlichkeitsrechnung, also der Versuch, ein optimales Verhältnis von Aufwand und Ertrag herzustellen, ist allerdings kein unbestrittenes Dogma mehr. Noch dient sie als Richtigkeitsideal, gleichsam als Ersatz für die alte ethische „Wahrheit“ der Zwecke. Unter dem Gesichtspunkt, daß sie den möglichen Informationsstand und die Rechenkapazitäten des Menschen überfordere und deshalb kein faktisch brauchbares Entscheidungsprinzip sei, ist sie jedoch bereits kritisiert worden.³² Aus unseren Überlegungen ergibt sich ein zweites Bedenken: Die Wirtschaftlichkeitsrechnung setzt, soll sie auf einzig-richtige Problemlösungen hinführen, Vorentscheidungen über Zwecke und Mittel voraus, weil sonst der Variationsspielraum unendlich wird. Diese Vorentscheidungen sind Festlegungen auf bestimmte Wirkungen, die als wertvoll geschätzt werden, und „neutralisieren“ die Wertaspekte anderer Folgen des Handelns.³³ Durch solche Folgenneutralisierung gewinnt das System einen „elastischen“ Mittelbestand, eine Indifferenz gegen gewisse Aspekte der Folgen des Handelns und dadurch substituierbare Handlungsmöglichkeiten. Das ist der Sinn der Spezifikation von Zwecken, bedeutet andererseits aber, daß das System dadurch auf eine spezifische Umwelt ausgerichtet und in die-

32 Die wohl einflußreichste Fassung dieser Kritik ist der Vorschlag von Herbert A. Simon, die Modelle des „optimizing behavior“ durch solche des „satisficing behavior“ zu ersetzen (siehe insb. *A Behavioral Model of Rational Choice*, *Quarterly Journal of Economics* 69 (1955), S. 99–118, neu gedruckt in ders., *Models of Man*, New York/London 1957, S. 241–260; ferner March/Simon, a. a. O., insb. S. 141 f.). Als eine parallel dazu entwickelte, um einige Grade schärfere Kritik vgl. David Braybrooke/Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, New York/London 1963. Auch in der deutschen Literatur findet man manche Vorbehalte gegen das Prinzip der Profitmaximierung durch Kosten-Ertragsrechnung (vgl. z. B. Lohmann, a. a. O., S. 198 f.; Erich Schneider, *Bemerkungen zu einigen neueren Entwicklungen der Theorie der Unternehmung*, *Weltwirtschaftliches Archiv* 83 (1959), S. 93–97; Heinen, a. a. O.).

33 Vgl. hierzu Herbert A. Simon/Donald W. Smithburg/Victor A. Thompson, *Public Administration*, New York 1950, S. 488 ff.; ferner namentlich Gunnar Myrdal, *Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie*, *Zeitschrift für Nationalökonomie* 4 (1933), S. 305–329, der wegen dieser Folgenneutralisierungen das Zweck/Mittel-Schema als Theorie der Nationalökonomie für unbrauchbar hält. Zum Zusammenhang mit dem Ideologieproblem und der allgemeinen Kausalauslegung des Handelns vgl. auch Niklas Luhmann, *Wahrheit und Ideologie*, *Der Staat* 1 (1962), S. 617–644.

sem Sinne spezialisiert wird. Es sucht seine Beziehungen zu dieser Umwelt mit Hilfe der Differentialrechnung zu maximieren, während die Beziehungen zu anderen Umwelten in diese Rechnung nur als Daten eingehen. Bei der zu-meist empfohlenen Grenzkosten/Grenzerlös-Rechnung werden zum Beispiel nur die Beziehungen zu den Beschaffungs- bzw. Absatzmärkten in Abhän-gigkeit voneinander durchvariiert. Die Beziehungen des Systems zum arbei-tenden Personal werden ebenso wie die Beziehungen zur Finanzwelt nur in Form von Konstanten (z. B. erreichbares Arbeitstempo, Kapitalkosten) in die Rechnung eingesetzt.³⁴ Das System wird also nicht als solches, sondern nur in spezifischen Umweltbeziehungen rationalisiert – eine Einseitigkeit, die dann durch verschiedene sekundäre Techniken, zum Beispiel durch die Wahl von Bewertungsmethoden, nach Möglichkeit wieder ausgeglichen werden muß.³⁵ Auch diese Problematik geht also letztlich auf das ungeklärte Verhältnis von Zweck und System zurück.

(3) Das Ansteuern von Grenzwerten an bestimmten Systemgrenzen ist nicht nur ein Rechenspiel und auch nicht unbedingt ein Bestandserfordernis, denn zu ihrem Glück können die meisten Betriebe auch mit zweit- und drittbesten

34 Am stärksten hat diese Einseitigkeit in bezug auf die Vernachlässigung der Arbeitsmo-tivation Kritik gefunden – vor allem natürlich von soziologischer und sozialpsychologi-scher Seite. Die „human relations“-Bewegung lebt von diesem Thema: Doch ist sie hier noch am ehesten berechtigt, weil die Beziehungen des Systems zu seinen eigenen Mit-gliedern durch eine Reihe von Mechanismen gegen Variationen in den Beziehungen zu anderen Umwelten relativ indifferent gemacht, also gut gepuffert sind (vgl. dazu auch: Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, insb. S. 89 ff. über Generalisierung der Motivation). Anders sind dagegen die Interdepen-denzen zwischen Aufwand/Ertrag-Maximierung und Finanzierung zu beurteilen. Vgl. dazu Thorismund Weller, Einordnung der Finanzierung in den Rahmen der Betriebs-wirtschaftslehre, Zeitschrift für Betriebswirtschaft 32 (1962), S. 142–164, dessen Ergeb-nis, die Finanzprobleme müßten dominieren, freilich in den entgegengesetzten Fehler verfällt. Man sieht an dieser Kontroverse besonders gut, daß Systemmodelle fehlen, die es erlauben würden, auf das Dominieren einzelner Systemgrenzen zu verzichten.

35 In der oben, in Anm. 32, behandelten Kritik des Maximierungsmodells wird zur Ver-meidung dieser Einseitigkeit oft die Berücksichtigung einer „Mehrheit von Zwecken“ gefordert. Das ist jedoch eine nicht ganz durchdachte, letztlich paradoxe Problemfor-mulierung. Wenn die Funktion von Zwecken in der Folgenneutralisierung besteht, dann kann „Mehrheit von Zwecken“ nichts anderes besagen als Unvollkommenheit der Fol-genneutralisierung: daß also die Zweckfunktion insoweit nicht erfüllbar ist, als andere Zwecke zugelassen werden. Man kann dann ebensogut den Zweckbegriff ganz aufgeben und zur Vorstellung der Orientierung an einer wertkomplexen Umwelt, einer „Mehr-heit von Werten“, übergehen. Das führt dann vom Zweckbegriff weg auf die Vorstellung eines Handlungssystems.

Lösungen recht gut existieren. Vielmehr steckt darin in erster Linie eine Regel für die Verteilung des Mehrwertes, des durch das System erzielten Gewinnes.

Der Betrieb soll für den Eigentümer möglichst viel erbringen.³⁶ Diese Regel korrespondierte genau mit der Vorstellung des Betriebs als eines zweckspezifischen Systems. Verteilungsprinzip und Rationalisierungsprinzip waren eins. Denn da Zwecke weder wahr sind noch sich für ein gemeinsames Handeln von selbst verstehen, taucht bei aller Zwecksetzung die Frage auf: *wessen* Zwecke. Darauf antwortet die klassische Theorie durch Hinweis auf den Eigentümer. Das war konsequent. Wenn dagegen heute in der Praxis wie auch in der Theorie der Eigentümer zunehmend als Teil der Umwelt, nämlich des Finanzmarktes, behandelt wird und die Beziehungen zu ihm im gleichen Sinne „gepflegt“ werden müssen wie die zu den anderen Umwelten, müßte eine neue Verteilungsregel gefunden werden. Damit verbunden wird zweifelhaft, welchen Sinn das Anstreben von Grenzwerten an bestimmten Grenzen noch hat, wer die Zwecke in wessen Interesse nun setzt und über den Überschuß disponieren kann.³⁷ Mit anderen Worten: Die faktischen Entscheidungsprozesse, Präferenzen und Machtstrategien *im* System können nicht länger ver-

36 In der verbreiteten Kritik des Prinzips der Profitmaximierung, vor allem in den Versuchen, es auf eine Formel der Bestandserhaltung zu reduzieren (vgl. z. B. den viel zitierten Aufsatz von Kurt W. Rothschild, *Price Theory and Oligopoly*, *Economic Journal* 57 (1947), S. 299–320; siehe ferner Heinen a. a. O., S. 68 ff.), wird dieser Umstand häufig übersehen. Das heißt, daß die Verteilungspräferenz für den Eigentümer stillschweigend (unbemerkt?) aufgegeben und der Eigentümer in die Umwelt abgeschoben wird. Herbert A. Simon kommt dieser Erkenntnis zwar nahe, wenn er die Vorstellung eines allein rational handelnden Eigentümer-Unternehmers durch eine Koalitionstheorie ersetzen will, vermag aber ebenfalls die Frage nicht zu beantworten, wie in der Koalition der Überschuß verteilt wird, wenn allen Teilnehmern die Mindestbedingungen für die Fortsetzung ihrer Teilnahme erfüllt worden sind. Vgl. hierzu Herbert A. Simon, *A Comparison of Organization Theories*, *Review of Economic Studies* 20 (1952/53), neu gedruckt in Simon, a. a. O., (1957), S. 170–182; ferner die Ausarbeitung durch Richard M. Cyert/James G. March, *A Behavioural Theory of Organizational Objectives*, in: Mason Haire (Hrsg.), *Modern Organization Theory*, New York/London 1959, und dies., *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (NJ) 1963, S. 26 ff.), die in dieser Perspektive nicht zufällig auf die Frage nach der Funktion des Schlendrians in Organisationen stoßen. Eine Bestandsformel ist allein noch kein schlüssiges Verteilungskriterium; aber Schlendrian ist jedenfalls faktisch ein gebräuchliches Verteilungsverfahren.

37 Vgl. dazu Oliver E. Williamson, *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (NJ) 1964, der auf der von Simon gelegten theoretischer Grundlage konsequent zur Frage nach den typischen Motivationsstrukturen gelangt, die den Unternehmer bei der Verteilung des nicht bestandserforderlichen Überschusses bestimmen.

nachlässigt bzw. als bloßes Mittel zum Zweck angesehen werden. Die Organisation selbst wird ein Faktor im Entscheidungsprozeß.

(4) Die vorherrschenden Darstellungen klammern jedoch Organisationsfragen aus der Behandlung betriebswirtschaftlicher Probleme aus und umgekehrt. In der betriebswirtschaftlichen Analyse wird angenommen, daß die Organisation perfekt funktioniere oder doch unproblematisch sei insofern, als sie für die Richtigkeit der betriebswirtschaftlichen Kalkulation keine Bedeutung habe.³⁸ Sie biete Probleme eigener Art – nämlich solche der „optimalen“ Aufgabengliederung und -verteilung. Dementsprechend werden sowohl in der Betriebswirtschaftslehre als auch in der Organisationslehre Fragen des „Aufbaus“ und Fragen des „Ablaufs“ als zwei mindestens analytisch zu trennende Perspektiven scharf geschieden.³⁹ Das ist in der Tat folgerichtig, solange man sich mit Modellen optimierender Rationalität befaßt; denn für einzig-richtige Ergebnisse ist es belanglos, unter welchen organisatorischen Bedingungen sie erarbeitet werden: Sie sind unabhängig davon entweder richtig oder falsch. Die Organisation wird, ähnlich wie wir es oben schon für Probleme

38 Dies gilt sowohl für die ältere amerikanische Firmentheorie, die ohne deutliche Absetzung von makroökonomischen Perspektiven einfach das Individualhandeln des produzierenden Unternehmers untersuchte, und ebenso für die gegenüber der Nationalökonomie sehr viel stärker verselbständigte deutsche Theorie der betriebswirtschaftlichen Unternehmung. Siehe z.B. die Darstellung und Kritik der amerikanischen Auffassung bei William W. Cooper, *Revisions to the Theory of the Firm*, *American Economic Review* 39 (1949), S. 1204–1222; ders., *A Proposal for Extending the Theory of the Firm*, *Quarterly Journal of Economics* 65 (1951), S. 87–109; G.F. Thirlby, *Notes on the Maximization Process in Company Administration*, *Economica* 17 (1950), S. 266–282; Andreas G. Papandreou, *Some Basic Problems in the Theory of the Firm*, in: Bernard F. Haley (Hrsg.), *A Survey of Contemporary Economics*, Bd. II, Homewood (Ill.) 1952, S. 183–219; Richard M. Cyert/James G. March, a. a. O. (1963); Williamson a. a. O., S. 10 ff. Für die deutsche Auffassung vgl. z.B. Erich Gutenberg, *Die Unternehmung als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Theorie*, Berlin/Wien 1929, S. 26; Lohmann, a. a. O., S. 22, 25, 235, und in kritischem Sinne z. B. Horst Albach, a. a. O. (1959), und ders., in Schnauffer/Agthe, a. a. O., S. 355–402; Stahlmann, a. a. O., S. 74 ff., 121 ff.; Heinen, a. a. O., S. 52 ff.

39 Vgl. z. B. Lohmann, a. a. O., S. 22; Nordsieck, a. a. O. (1955), insb. S. 76 ff.; Kosiol, a. a. O. (1962), S. 32; Acker, a. a. O. (1961), S. 119 ff.; Bischofberger, a. a. O., S. 58 ff. Die Unterscheidung hindert jedoch nicht, daß der seltsame Begriff der „Ablauforganisation“ gebildet wird – vgl. z. B. Erich Kosiol, *Organisation des Entscheidungsprozesses*, Berlin 1959, S. 64 ff., oder Marcell Schweitzer, *Probleme der Ablauforganisation in Unternehmungen*, Berlin 1964; Jürgen Göldner, *Aufbauorganisation der industriellen Lagerwirtschaft*, Berlin 1960, einerseits und ders., *Ablauforganisation der industriellen Lagerwirtschaft*, Berlin 1960, andererseits, wodurch der Konflikt der Perspektiven gleichsam in die Organisation und bei Kosiol sogar in den Aufgabenbegriff hineinverlagert wird.

der Arbeitsmotivation und der Finanzierung herausgefunden haben, für sich rationalisiert, so als ob keine Variationsabhängigkeiten beständen. Der Aufgabenbegriff gehört dabei in die Organisationslehre und gewinnt in der Betriebswirtschaftslehre selbst kaum Bedeutung.⁴⁰

Nach dem Anschwellen der Kritik am Profitmaximierungsprinzip wird sich diese Trennung kaum mehr halten lassen. Wenn es mehrere „gute“ Lösungen eines Entscheidungsproblems geben kann, wird die Organisation neben anderen Faktoren wie Zeitfolge des Informationseingangs, Macht- und Unsicherheitsverteilung, Verhandlungstaktik für die Entscheidungsprozesse relevant werden, und zwar nicht nur rein faktisch – das hat man immer gewußt⁴¹ –, sondern auch für ihre Rationalisierung. Dazu kommt, daß der Anspruch der älteren Organisationslehre, die Teilung des Ganzen darzustellen, mit der Auffassung der Organisation als Instrument schlechterdings unvereinbar ist. Die Frage nach dem Verhältnis von Organisation und Entscheidungsverhalten, von Struktur und Prozeß muß unter dem Gesichtspunkt der Rationalisierung dieses Verhältnisses selbst grundsätzlich neu gestellt werden.

Dafür ist die heutige Organisationslehre und auch der Forschungsbereich, der sich nach Hereinnahme kommunikationstheoretischer und soziologischer

40 Das Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Stuttgart 1956/1960, enthält z. B. kein entsprechendes Stichwort. Ebenso wenig das Sachregister betriebswirtschaftlicher Lehrbücher wie Lohmann, a. a. O., Günter Wöhe, Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 6. Aufl., Berlin/Frankfurt a. M. 1964, oder Erich Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1, 10. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1965.

41 Gleichwohl sind auch Untersuchungen über den faktischen Einfluß unterschiedlicher Organisationsstrukturen auf das Verhalten bis zum Einsetzen der Human-relations-Bewegung ziemlich selten gewesen. Als einige Beispiele siehe: James C. Worthy, Organizational Structure and Employee Morale, *American Sociological Review* 15 (1950), S. 169–179, und ders., Big Business and Free Men, New York 1959; Chris Argyris, Personality and Organization: The Conflict Between System and the Individual, New York 1957; ders., Understanding Organizational Behavior, Homewood (Ill.) 1960; ders., Integrating the Individual and the Organization, New York 1964; Sergio Talacchi, Organization Size, Individual Attitudes and Behavior: An Empirical Study, *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), S. 398–420; Leo Meltzer/James Salter, Organizational Structure and the Performance and Job Satisfaction of Physiologists, *American Sociological Review* 27 (1962), S. 351–362; William R. Rosengren, Communication, Organization and Conduct in the „Therapeutic Milieu“, *Administrative Science Quarterly* 9 (1964), S. 70–90, und zum Thema grundsätzlich Peter M. Blau, Structural Effects, *American Sociological Review* 25 (1960), S. 178–193. Im allgemeinen war die bisherige Forschung hierzu nicht sehr ergiebig – so urteilen auch William M. Evan/Morris Zelditch, A Laboratory Experiment on Bureaucratic Authority, *American Sociological Review* 26 (1961), S. 883–893 (887 f.) –, so daß die ungeprüften Annahmen der älteren Theorie keineswegs als ganz verfehlt abgetan werden dürfen.

Perspektiven als „Organisationstheorie“ bezeichnet, in keiner Weise vorbereitet. Wie auf seiten der Entscheidungsanalyse das Optimierungsprinzip, so blockiert auf seiten der Organisationslehre der undifferenziert-kompakte Aufgabenbegriff die Untersuchung der Beziehungen zwischen Struktur und Prozeß.⁴² Solange die Teilaufgaben aus der Gesamtaufgabe „abgeleitet“ werden, stellt man sich die Teilaufgaben als (nur) im Rahmen einer Zweck/Mittel-Analyse variabel vor, variiert sie also nicht etwa unter dem Gesichtspunkt ihrer strukturierenden Funktion für den Entscheidungsprozeß. Aufgabenbegriff und Optimierungsprinzip gehören dadurch zusammen, daß sie sich in ihrer Unabhängigkeit voneinander wechselseitig stabilisieren. Zieht man den einen Gedanken in Frage, gerät auch der andere ins Wanken. Eine Erforschung des Verhältnisses von Struktur und Prozeß – des zentralen Problems eines jeden Systems, das sich in einer Umwelt erhalten muß –, wobei die Struktur als variabel nach Maßgabe ihrer Funktion für den Entscheidungsprozeß und zugleich dieser als durch die Struktur „programmiert“ behandelt werden muß, wird sowohl in der Entscheidungsanalyse als auch in der Organisationsanalyse sehr viel detailliertere Vorstellungen erfordern, als sie bisher üblich waren.

(5) Ein wichtiger Schritt in dieser Richtung scheint sich abzuzeichnen mit der Idee, den Begriff der Aufgabe – jedenfalls in einem Teil seiner vielen Sinnkomponenten – durch den Begriff des *Entscheidungsprogramms* zu ersetzen.⁴³

42 Dies gilt am wenigsten für die von Kosiol (s. oben, Anm. 3 und 22) ausgearbeitete Methode der abstrakten Aufgabenanalyse. Sie zerlegt den Aufgabenbegriff in eine Mehrheit von „Gesichtspunkten“, „Merkmalen“ oder „Dimensionen“, vermag aber keinen greifbaren Zusammenhang zwischen dieser Schematisierungsvielfalt und dem Aufgabenbegriff herzustellen. Die einzelnen analytischen Dimensionen lassen sich nicht etwa aus dem Aufgabenbegriff im Wege logischer Folgerung ableiten (siehe eine solche Behauptung bei Nordsieck, a. a. O. (1955), S. 84), so wenig wie umgekehrt ihre Vielfalt oder gar die Exklusivität und Vollständigkeit der benutzten Gesichtspunkte durch den Aufgabenbegriff begründet werden kann. Dessen Beibehaltung verdeckt den Umstand, daß das Analyseschema selbst den nicht weiter begründeten begrifflichen Bezugsrahmen der Theorie darstellt.

43 Zur Übertragung dieses aus der elektronischen Datenverarbeitung stammenden Begriffs in die allgemeine Organisationstheorie hat namentlich Herbert Simon beigetragen (siehe z. B. James G. March/Herbert A. Simon, a. a. O., S. 146 ff.). Inzwischen ist der Begriff in Amerika bereits ein unpräzise gebrauchtes Modewort geworden, so daß sich die Anführung weiterer Belege erübrigt. Die Verallgemeinerung setzt voraus, daß man die Bindung des Begriffs an eine streng geregelte *zeitliche Reihenfolge* einfacher Entscheidungsschritte aufgibt. Damit ist dann aber zugleich die Gefahr einer Verwässerung gegeben, der man wohl nur durch Beziehung des Begriffs auf eine Systemtheorie der Entscheidungsfertigung entgehen kann.

Dieser Begriff bezieht sich, und das ist die wesentliche Neuerung gegenüber den traditionellen Begriffen der Handlungsorientierung wie Zweck, Wert oder Norm, nicht unmittelbar auf die Einzelhandlung, sondern auf einen Kommunikationsfluß, der in den Grenzen eines Systems, das heißt: durch Innen/Außen-Differenzierung, geordnet ist. Die Fixierung von Programmen ist daher ein Vorgang der Strukturgeneralisierung und in eins damit: der Grenzstabilisierung: Sie legt diejenigen selektiven Gesichtspunkte der Informationsbehandlung fest, durch die das System sich gegenüber einer Mehrheit von Umwelten identifiziert. Und von der Art der Umweltdifferenzierung, die das System voraussetzen kann, hängt auch die „erforderliche Unbestimmtheit“⁴⁴ seiner Programmstrukturen ab.⁴⁵

Die Systemreferenz des Programmbegriffs führt, wie ich an anderer Stelle zu zeigen versucht habe⁴⁶, zu der Einsicht, daß es nicht nur einen, sondern zwei Programmtypen gibt. Die Fixierung des Programms kann entweder an eine Ursache oder an eine Wirkung anknüpfen. Sie kann von der eingehenden Information, dem auslösenden Signal, dem „Tatbestand“ ausgehen und dem Programm eine „Wenn-dann“-Form geben. Oder sie kann nur eine abzusendende Kommunikation oder eine spezifische Umweltwirkung konstant setzen und den Weg offen lassen, der dahin führt. Es gibt konditionale Programme und Zweckprogramme, die beide natürlich auf mannigfache Weise ineinandergeschachtelt sein können. Ein Entscheidungsprogramm ist also durchaus nicht immer das, was der Aufgabenbegriff suggeriert: die Fixierung eines Zweckes als Gesichtspunkt für die Auswahl geeigneter Mittel. In weiten Bereichen des organisierten Großbetriebes arbeitet man heute nach Konditionalprogrammen. Systeme automatischer Datenverarbeitung sind gar nicht anders konstruierbar.⁴⁷ Daß der privatwirtschaftliche Betrieb im Gegensatz etwa

44 Vgl. hierzu den Begriff der „requisite variety“ bei W. Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, 4. Druck, London 1956, S. 202 ff.

45 Diese Erwägung beleuchtet die Problematik des Prinzips der klassischen Organisationslehre: daß alle Aufgaben so genau wie möglich definiert werden sollten. Über das Ausmaß sinnvoller Programmspezifikation kann nicht an Hand von Prinzipien (die sich im übrigen durch Ausfluchtsklauseln – so genau „wie möglich“ – selbst aufheben) entschieden werden, sondern nur durch eine System/Umwelt-Analyse.

46 Niklas Luhmann, *Lob der Routine*, *Verwaltungsarchiv* 55 (1964), S. 1–33 [Siehe in diesem Band, S. 293–332].

47 Siehe aber die noch sehr in den Anfängen steckenden Versuche von Simon und anderen, ein Zweckprogramm vollständig konditional zu programmieren und damit automatisierbar zu machen (vgl. Allen Newell/Herbert A. Simon, *Heuristic Problem Solving*, *Operations Research* 6 (1958), S. 1–10; Allen Newell/J. C. Shaw/Herbert A. Simon, *A General Problem Solving Program*, *Computers and Automation* 8 (1959), S. 10–17.

zur öffentlichen Verwaltung primär zweckprogrammiert arbeitet, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Entscheiden auch hier in zahlreichen Teilsystemen, zum Beispiel in der Buchhaltung oder im Lagerwesen, konditional programmiert ist, und daß ein beträchtliches Durcheinander entstehen würde, wenn die dort Tätigen ihre „Aufgabe“ plötzlich als Zweck auffassen und nach geeigneten Mitteln suchen würden.

Daß die Organisationstheorie für derartige Fragen schlecht gerüstet ist, zeigt sich zum Beispiel daran, daß wir nicht wissen, welche strukturellen Probleme der gleichzeitige Gebrauch von Zweckprogrammen und Konditionalprogrammen aufwirft, wie Entscheidungslasten, Informationsbedarf und Verantwortung für Unsicherheitsabsorption dadurch verteilt werden; daß wir nicht wissen, wie die Wahl von Programmformen auf den einzelnen hierarchischen Ebenen sich auf deren Interdependenzen und Verständigungsmöglichkeiten auswirkt, wie sie die Umweltkontakte des Systems beeinflusst und wie vor allem die Programmierung des Kommunikationsflusses, die eine zeitliche Umweltdifferenzierung (Input/Output) voraussetzt, sich zur sachlichen Differenzierung der einzelnen „Märkte“ des Systems verhält.

(6) Etwas besser bekannt ist dagegen, um wieder in vertrautes Gelände zurückzusteuern, die Tatsache, daß die Vorstellung einer vertikalen und horizontalen Stellen=Aufgaben-Gliederung den faktischen Kommunikationsfluß unzureichend wiedergibt und wohl auch nicht a priori als einzig-richtiges Modell des Kommunikationssystems gelten darf. Normalerweise bleibt die Diskussion freilich noch gefangen in dem einfachen Bild zweier Dimensionen, der vertikalen und der horizontalen, und befaßt sich mit den Folgeproblemen dieser Vorstellungsbegrenzung. Das strenge Dienstwegdogma, das sich aus der Identifikation von Zweckbeziehung und Vorgesetztenbeziehung, von Zweck/Mittel-Ordnung und Hierarchie ergibt, wird, falls es überhaupt je gegolten hat, zugunsten des horizontalen Verkehrs durchbrochen.⁴⁸ Da die Teilaufgaben-

48 Schon die älteren, vom Prinzip der „Einheit der Leitung“ ausgehenden Darstellungen empfahlen prinzipwidrig die Benutzung der „passerelle“ (Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, Paris 1925, S. 48 ff.; Dt. Übers.: *Allgemeine und industrielle Verwaltung*, München/Berlin 1929), also möglichst weitgehenden Direktverkehr zwischen gleichrangigen Aufgabenträgern. Siehe ferner z.B. Schramm, a.a.O. S. 57 ff.; Alvin Brown, *Organization: A Formulation of Principle*, New York 1945, S. 238 ff.; Gunnar Heckscher, *Swedish Public Administration at Work*, Stockholm 1955, S. 12; Edward F.L. Brech, *Organization: The Framework of Management*, London 1957, S. 283; Acker, a. a. O., S. 109 ff.; Eugen Schmalenbach, *Über Dienststellengliederung im Großbetriebe*, Köln/Opladen 1959, S. 55; Erich Potthoff, *Betriebsorganisation*, in: Karl Hax/Theodor

träger den übergeordneten Zweck kennen, können sie versuchen, sich selbst daraufhin zu koordinieren und brauchen den gemeinsamen Vorgesetzten nur im Konfliktsfalle einzuschalten oder wenn dies wegen des Unzureichens ihrer Kompetenzen ohnehin erforderlich ist.

Während diese bewährte Mischung sich noch ganz im Rahmen der traditionell konzipierten Zweck/Mittel-Organisation hält – bei konditionaler Programmierung verliert das Prinzip der Einheit der Leitung mitsamt der Weisungsbefugnis des Vorgesetzten erheblich an Bedeutung⁴⁹ –, kann man dies für die neuartig ansetzende Kommunikationsnetzforschung nicht mehr ohne weiteres sagen.⁵⁰ Diese untersucht Kommunikationsmöglichkeiten als System zugelassener Verbindungswege zwischen Stellen und sucht aus der Vielfalt logisch-mathematischer Möglichkeiten die für bestimmte Problemstellungen⁵¹ leistungsfähigsten herauszufinden. Es wird dadurch sichtbar, daß der Aufga-

Wessels, Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Köln/Opladen 1958, S. 62 ff.; Dale, a. a. O., S. 200 ff.; Erich Kosiol, a. a. O. (1959), S. 53, 64 ff. Dazu kommt noch die Forderung hinzu, daß die Reibungslosigkeit des horizontalen Verkehrs (früher sagte man dafür: Kleinhalten der Koordinationsaufgabe) bei der Abteilungsbildung berücksichtigt werden müsse; siehe z. B. Eugen Schmalenbach, a. a. O., S. 55; Worthy, a. a. O., S. 80 ff., 100 ff.; Eliot D. Chapple/Leonard R. Sayles, *The Measure of Management*, New York 1961; Victor A. Thompson, *Modern Organization*, New York 1961, S. 41 ff. Erstaunlich ist nur, daß diese Frage immer wieder neue Autoren zu Rebellionen gegen die „klassische Organisationslehre“ und ihr „Hierarchieprinzip“ anreizt.

49 Vgl. dazu etwa Walter Jost, *Das Sozialleben des industriellen Betriebs*, Berlin 1932, S. 52 ff.; Charles R. Walker/Robert H. Guest, *The Man on the Assembly Line*, Cambridge (Mass.) 1952; Hans Paul Bahrdt, *Industriebürokratie*, Stuttgart 1958; Peter M. Blau, *Formal Organization: Dimensions of Analysis*, *American Journal of Sociology* 63 (1957), S. 58–69 (insb. S. 60 f.); Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris 1963, z. B. S. 32 f., 114 ff., 142 ff.; Urs Jaeggi/Herbert Wiedemann, *Der Angestellte im automatisierten Büro: Betriebssoziologische Untersuchungen über die Auswirkungen elektronischer Datenverarbeitung auf die Angestellten und ihre Funktionen*, Stuttgart 1963, und – wegen der Einbeziehung eines Arbeitsbereichs, der sich kaum konditional programmieren läßt (Bergbau) – besonders interessant: Friedrich Weltz, *Vorgesetzte zwischen Management und Arbeitern*, Stuttgart 1964.

50 Vgl. dazu Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964, S. 190 ff., mit einigen Literaturhinweisen S. 196, Anm. 15. Einen guten Forschungsüberblick mit besonderer Berücksichtigung des Problems der hierarchischen Strukturierung geben Peter M. Blau/W. Richard Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco (Calif.) 1962, S. 124 ff.

51 Die terminologische Umstellung von „Aufgabe“ auf „Problemstellung“ könnte der deutlichen Distanzierung von älteren Denkmodellen dienen. In der amerikanischen Forschung findet man häufig die Bezeichnung „problem-solving nets“ (oder „groups“), ebenso oft aber auch den Begriff der „task-oriented groups“. Das liegt zum Teil daran, daß sich die Experimente bisher ziemlich einseitig mit zweckprogrammierten Tätigkei-

benbegriff in seiner Bindung an das Zweck/Mittel-Denken einen bestimmten Netztyp, nämlich das zentralisierte Netz, favorisiert hatte. Sicher ist, daß diese Auswahl unter den vielen anderen Möglichkeiten heute nicht mehr als prinzipiell-richtig angesehen werden kann, sondern daß die Netzkonstruktion als Variable behandelt werden und der empirischen Forschung zugewiesen werden muß. Auch die Erfahrungen bei der Programmierung elektronischer Datenverarbeitungssysteme deuten in diese Richtung. Es ist keineswegs ausgeschlossen, daß sich die klassische Organisationskonzeption dabei bewähren oder doch gut abschneiden wird.⁵² Ob aber überhaupt eindeutige Relationen zwischen der Art der Entscheidungsprogramme (Zweckprogramme bzw. Konditionalprogramme) und bestimmten Netzkonstruktionen feststellbar sind, ist noch offen, ja mit dieser Fragestellung bisher nicht einmal untersucht worden. Überhaupt steckt dieser Forschungszweig noch zu sehr in den Anfängen und ist noch zu weit davon entfernt, die Komplexität der Probleme zu erfassen, als daß sich Ergebnisse von allgemeiner theoretischer oder gar praktischer Bedeutung bereits ausmachen ließen.

III.

Die Frage nach dem Verhältnis der beiden Komponenten des Aufgabenbegriffs: des manifesten Definitionsmerkmals „Zweck“ und des latenten Merkmals „System“, hat uns zu einem Streifzug durch ein teils bekanntes, teils undurchforschtes Gelände geführt. Die dabei berührten Probleme warten auf die Herstellung eines Zusammenhanges. Für sich allein können sie nicht gelöst werden. Das gilt besonders für das Kernproblem der Rationalisierung des Verhältnisses von Struktur und Prozeß (statt des „Aufbaus“ und des „Ablaufs“ je für sich). Eine Klärung des Verhältnisses von Zweckbegriff und Systembegriff könnte vermutlich einen wichtigen Beitrag leisten zum Aufbau einer die

ten befassen – der Gruppe wird ein Problem oder eine Aufgabe gestellt, das bzw. die zu lösen ist – und die konditionale Programmierung, die sehr viel umständlicher organisiert werden müßte, vernachlässigen.

- 52 Manche Ergebnisse der bisherigen experimentellen Forschung deuten z. B. darauf hin, daß sich hierarchisch zentralisierte Netze besonders bei Problemen mit starken Koordinationsanforderungen bewähren – und das sind typisch Zweckprogramme, da ja der Zweck allein die Auswahl der Mittel noch nicht festlegt, im Gegensatz zu Konditionalprogrammen, bei denen wegen der Bindung des Handelns an auslösende Informationen die Koordination schon durch das Entscheidungsprogramm selbst gewährleistet sein muß.

Organisationslehre einschließenden betriebswissenschaftlichen Theorie. Der Aufgabenbegriff der Organisationslehre ist eine der Stellen, die den Zugang zu solchen Überlegungen verstopfen, weil er in allzu kompakter Form Zweckdenken und Systemdenken zusammenschließt, ohne einen Hebel für die Analyse der Beziehung beider zu bieten.

Bei diesem Problemstand dürfte es instruktiv sein, sich zu erkundigen, wie eine Nachbardisziplin, die soziologische Organisationstheorie, das Problem stellt und löst.⁵³ Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die Soziologie der Organisation hat in ihrer Fachperspektive bessere Ansatzpunkte, das Problem des Verhältnisses von Zweckbegriff und Systembegriff zu stellen, sie stößt in verschiedenen Blickrichtungen auf dieses Problem, formuliert es zaghaft und ist weit davon entfernt, es gelöst zu haben.

Die günstigen Ausgangspunkte der Soziologie liegen in ihrer distanzierten Einstellung zur Frage der Richtigkeit des menschlichen Handelns. Sie sucht ihren Standpunkt zunächst außerhalb des Erlebnishorizontes des Handelnden, in dessen Erforschung sich die Nachfolgewissenschaften der alten Ethik teilen. Sie bemüht sich nicht darum, dem Handelnden sein richtiges Handeln vorzuführen, und hat daher auch keinen Anlaß, sich auf motivfähige Vorstellungen, auf Begriffe, die Handlungserlebnis werden können, zu beschränken.⁵⁴ Im kausalwissenschaftlichen, durch bestimmte Ursachen erklärenden Denken des 19. Jahrhunderts hat sie deshalb Züge einer entlarvenden Ideologiekritik angenommen und sich heute, nach Entlarvung der Entlarvungen und nach methodologischer Kritik der ihnen zugrunde liegenden Einfaktorthorien,

53 Zum allgemeinen Verhältnis dieser beiden Disziplinen vgl. Renate Mayntz, Die Organisationssoziologie und ihre Beziehung zur Organisationslehre, in: Schnauffer/Agthe, a. a. O., S. 29–54. Dort finden sich auf S. 42 ff. auch Ausführungen über den Unterschied des Aufgabenbegriffs der Organisationslehre zum soziologischen Begriff des Organisationsziels, die ebenfalls den weiter gespannten Problemhorizont der Soziologie herausstellen. Unzureichend, aber nicht untypisch, sind die Formulierungen von Erich Kosiol, a. a. O. (1959), S. 21, wonach die Organisationslehre eine Technik der integrativen Strukturierung sei, die Organisationssoziologie dagegen die menschlichen Beziehungen, Gruppen, Prozesse, Gebilde behandle, als ob die Organisationslehre nichts mit zwischenmenschlichen Handlungen, die Organisationssoziologie nichts mit Struktur zu tun hätte. Damit ist vor allem die Bedeutung des soziologischen Rollenbegriffs verkannt.

54 Siehe dazu Helmut Schelsky, Über die Stabilität von Institutionen, besonders Verfassungen: Kulturanthropologische Gedanken zu einem rechtssoziologischen Thema, Jahrbuch für Sozialwissenschaften 3 (1952), S. 1–21 (13 ff.), neu gedruckt in ders., Auf der Suche nach Wirklichkeit: Gesammelte Aufsätze, Düsseldorf/Köln, 1965, S. 33–55; und ausführlicher ders., Ortsbestimmung der deutschen Soziologie, Düsseldorf/Köln 1959, insb. S. 80 ff., 110 ff.

dem Systembegriff zugewandt. Soziologie ist heute, wie besonders Parsons⁵⁵ zu zeigen versucht hat, im großen und ganzen die Wissenschaft vom Sozialsystem. Im Systembegriff findet sie die Ansatzpunkte für eine funktionale Analyse des menschlichen Handelns und der Vorstellungen, die das Handeln leiten, also auch: der Zwecke.⁵⁶ Diese Zwecke, und unter ihnen die „Aufgaben“ eines Wirtschaftsbetriebes, sind eines ihrer Themen – aber nicht ihre Theorie.

Man könnte demnach erwarten, daß die Soziologie eine Theorie der Funktion von Zwecksetzungen in sozialen Systemen bereithält in eindeutiger Überordnung des Systembegriffs über den Zweckbegriff. Das ist indes (noch?) nicht der Fall – und zwar deshalb nicht, weil eine dafür ausreichende Systemtheorie noch fehlt.⁵⁷ Es gibt zwar zahlreiche soziologische Studien, die mit großer Sorgfalt nachweisen, daß Systemzwecke mit Rücksicht auf die Umwelt modifiziert oder geändert worden sind.⁵⁸ Daran wird aber der Betriebswirt nur erstaunlich finden, daß der Soziologe dies je für zweifelhaft oder untersuchungsbedürftig halten konnte. Davon abgesehen gibt es keine soziologische Theorie

55 Siehe insb. das gedankengeschichtliche Hauptwerk: Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, Glencoe (Ill.) 1937.

56 Dazu näher Niklas Luhmann, *Funktionale Methode und Systemtheorie*, Soziale Welt 15 (1964), S. 1–25.

57 Diese Feststellung muß auch angesichts der Parsonsschen Systemtheorie aufrechterhalten werden. Parsons sondert zwar den Begriff des „goal attainment“ als eine spezifische Funktion unter anderen aus, die jedes System erfüllen muß, und sieht in der Spezialisierung auf gerade dieses Problem das Wesen der Organisation. Siehe insb. Talcott Parsons, *Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations*, *Administrative Science Quarterly* 1 (1956), S. 63–85, 225–239, neu gedruckt in: ders., *Structure and Process in Modern Society*, Glencoe (Ill.) 1960. Aber: goal attainment ist Zweck-erfüllung, nicht Zwecksetzung. Der Zweckbegriff selbst ist für Parsons noch im alten Sinne Wesensmerkmal jeder menschlichen Handlung und geht insofern ebenso wie der Systembegriff in die Ableitung seiner Theorie der Systemprobleme aus der allgemeinen Handlungstheorie als eine Prämisse ein, ohne daß das Verhältnis von Zweckbegriff und Systembegriff geklärt worden wäre.

58 Siehe z. B.: Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Angeles 1949; Sheldon L. Messinger, *Organizational Transformation: A Case Study of a Declining Social Movement*, *American Sociological Review* 20 (1955), S. 3–10; Burton R. Clark, *Adult Education in Transition: A Study of Institutional Insecurity*, Berkeley (Calif.) 1958, S. 43–202; und ders., *Organizational Adaptation and Precarious Values: A Case Study*, *American Sociological Review* 21 (1956), S. 327–336; David L. Sills, *The Volunteers*, Glencoe (Ill.) 1957; Mayer N. Zald/Patricia Denton, *From Evangelism to General Service: The Transformation of the YMCA*, *Administrative Science Quarterly* 8 (1963), S. 214–234, oder als Versuch einer zusammenfassenden Formulierung: James D. Thompson/William J. McEwen, *Organizational Goals and Environments: Goal-Setting as an Interaction Process*, *American Sociological Review* 23 (1958), S. 23–31.

der Zweckfunktion. Wir sind daher darauf angewiesen, hier ebenso wie im vorigen Abschnitt einige der Gedankenelemente zusammenzustellen, die unser Problem in der soziologischen Diskussion konturieren.⁵⁹

Eine frühe, noch ganz im Zweck/Mittel-Denken befangene Darstellung erhält das Problem unter dem Gesichtspunkt einer mehr oder weniger offen bedauerten Zweck/Mittel-Verschiebung. Die Organisationen neigen dazu, so geht die Sage, sich ihren Zwecken zu entfremden und das, was als Mittel gedacht war, zum „Selbstzweck“ zu machen.⁶⁰ Der Apparat wird zum Heiligtum. Die Selbsterhaltung des Systems tritt in den Vordergrund und die Zwecke, für die die Organisation eigentlich Mittel sein sollte, werden in den Dienst der Bestandserhaltung oder -ausweitung gestellt. Diese Argumentation geht noch ganz von der Auffassung der Organisation als Instrument aus. Sie ist eine Art Lehrstück der Bürokratiesoziologie geworden und wird auch dort repetiert, wo die Theorie an anderen Fronten längst darüber hinausentwickelt worden ist. Man könnte heute einsehen, daß es sich bei der „Zweck/Mittel-Verschiebung“ lediglich um eine Umstrukturierung von Wertgesichtspunkten handelt, die in Teilsystemen der Gesellschaft durchaus sinnvoll sein kann, weil sie der Spezialisierung dient und einen Rationalisierungsgewinn ermöglicht.

Wie schon gesagt, ist die Organisationssoziologie jedoch in anderen Hinsichten über dieses Argument hinausgelangt. Einen ihrer wichtigsten Impulse verdankt sie einer Reihe von Gruppenexperimenten, insbesondere den berühmt gewordenen Experimenten Elton Mayos und seiner Mitarbeiter in den Hawthorne-Werken der Western Electric Company, Chicago.⁶¹ Diese Forschungen führten zur Entdeckung der sogenannten „informalen Organisa-

59 Siehe auch den Überblick bei Niklas Luhmann, *Zweck – Herrschaft – System: Grundbegriffe und Prämissen* Max Webers, *Der Staat* 3 (1964), S. 129–158 [Siehe in diesem Band, S. 153–184].

60 Als klassische Formulierung dieses Gedankens vgl. Robert Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Neudruck der 2. Aufl., Stuttgart 1957. Von dort aus ist sie in der Bürokratiesoziologie verallgemeinert worden. Siehe z. B. Robert K. Merton, *Bureaucratic structure and personality*, *Social Forces* 18 (1940), S. 560–568, neu gedruckt in ders., *Social Theory and Social Structure*, 2. Aufl., Glencoe (Ill.) 1957; Peter M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, New York 1956; Peter Heintz, *Einführung in die soziologische Theorie*, Stuttgart 1962, S. 172 ff.; Renate Mayntz, *Soziologie der Organisation*, Reinbek 1963, insb. S. 77 f.; Amitai Etzioni, *Modern Organization*, Englewood Cliffs (NJ) 1964, S. 5, 10 ff. Ähnliche Kritiken findet man gegenüber dem Politiker, der Wahlgewinne mit Hilfe von Sachzielen, statt Sachziele mit Hilfe von Wahlgewinnen zu erreichen suche.

61 Siehe unter mehreren Publikationen vor allem den ausführlichen Bericht von Fritz J. Roethlisberger/William J. Dickson, *Management and the Worker*, Cambridge (Mass.) 1939.

tion“, die zunächst als Netz emotional stabilisierter Kleinsysteme in Großbetrieben gedeutet wurde. Im Gegensatz dazu stellte man sich die „formale Organisation“ so vor, wie sie von der Betriebsleitung nach den herrschenden Grundsätzen des „scientific management“ und der Organisationslehre angeboten wurde. Die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise wurde damit gleichsam in toto als Datum der soziologischen Forschung rezipiert⁶² und die Zweckorientierung nicht in die soziologische Betrachtung einbezogen.

Nachdem diese Kontrastierung als unfruchtbar erkannt worden war, gewann eine zweite Reihe von Überlegungen und Experimenten Bedeutung, die sich ebenfalls auf die Hawthorne-Experimente sowie auf soziometrische Forschungen zurückführen läßt. Man fand heraus, daß in Kleingruppen nicht nur eine, sondern zwei Führungsfunktionen zu erfüllen sind: die aufgabenwirksame und die sozio-emotionale Führung.⁶³ Aus dem empirischen Material gewann man den Eindruck, daß beide Funktionen einander stark widersprechen, so daß sich eine Rollentrennung in der Führungsstruktur anbiete (Doppelführungstheorie), und daß nur in seltenen Glücksfällen ein einzelner Führer die Gabe und das Geschick hat, zugleich wirksam und befriedigend zu führen. Die emotional befriedigende Führung wurde dabei als Gruppenerhaltung (maintenance) gedeutet⁶⁴ – eine auffällige Einseitigkeit, die sich daraus erklärt, daß die Erhaltung des Systems nur als internes Problem und nicht als System/Umwelt-Problem gesehen wurde.⁶⁵ Daran zeigt sich – in noch unausgereifter begrifflicher Form –, daß die Soziologie das Systemdenken vor dem

62 Siehe dazu die Kritik von Martin Irle, *Soziale Systeme: Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen*, Göttingen 1963, insb. S. 20 f., 73. Als Versuch, die formale Organisation in die soziologische Betrachtung einzubeziehen, siehe meine bereits zitierte Arbeit über Funktionen und Folgen formaler Organisation.

63 Siehe insb. Robert F. Bales, *Interaction Process Analysis: A Method for the Study of Small Groups*, Cambridge (Mass.) 1950; ders., *Task Roles and Social Roles in Problem Solving Groups*, in: Eleanor E. Maccoby/Theodore M. Newcomb/Eugene L. Hartley, *Readings in Social Psychology*, 3. Aufl., New York 1958, S. 396–413, und als Berichte in deutscher Sprache etwa Peter R. Hofstätter, *Gruppendynamik*, Reinbek 1957, S. 129 ff.; René König, *Die informellen Gruppen im Industriebetrieb*, in: Schnauffer/Agthe, a. a. O., S. 55–118 (112 ff.). Methodisch steht hinter diesen Forschungen die Wendung von der Frage nach den „Qualitäten“ des guten Führers zur Frage nach den bestandserforderlichen Führungsfunktionen.

64 Siehe auch die besondere, psychoanalytische Vorstellungen einbeziehende Fassung dieses Gedankens bei Wilfred R. Bion, *Experiences in Groups and Other Papers*, London/New York 1961, die die Betriebsforschungen des Tavistock Institute, London, stark beeinflusst hat.

65 Die Parallele zu der oben erörterten betriebswirtschaftlichen Systemauslegung mit Hilfe des klassischen Ganzes/Teil-Schemas drängt sich auf.

Zweckdenken bevorzugt. Wenn man den engen, kleingruppentheoretisch-experimentellen Rahmen dieser Forschung etwas erweitert, so läßt sie die Schlußfolgerung zu, daß eine zweckspezifisch ausgerichtete Führung in einem sozialen System stets einseitig und ausgleichsbedürftig ist, daß sie also durch zusätzliche Prozesse ausbalanciert werden muß, sei es durch sozio-emotionale Gruppenprozesse, sei es – der für die Organisationsforschung bedeutend wichtigere Fall – durch eine externe Machtbasis des Führers, die in der öffentlichen Verwaltung zum Beispiel durch die Politik oder den bevorzugten Zugang zur Politik, im privatwirtschaftlichen Betrieb durch das Eigentum oder den bevorzugten Zugang zum Eigentümer, in kleineren Systemen aber zum Beispiel auch durch überragende persönliche Fähigkeiten des Führers geschaffen sein kann.

Eine dritte Facette zeigt das Problem Zweck/System schließlich bei einer offenen Kontrastierung beider Modelle. Zumeist begnügt man sich, angeregt durch die eben behandelte Gruppenforschung, mit der wenig sagenden Feststellung, ein System müsse sowohl seine Zwecke erfüllen als auch sich selbst erhalten – so als ob es sich dabei um zwei verschiedene Funktionen handele.⁶⁶ Wie dieses Nebeneinander so verschiedener Grundorientierungen zu denken sei, vor allem: ob der Bestand dabei als Mittel zum Zweck oder der Zweck als Bestandsfunktion anzusehen sei oder ob und wie man dieser Entscheidung ausweichen könne, bleibt dabei offen. Zuweilen wird auch versucht, das Problem in eine modellbildende Entscheidung zu verlagern und seine Lösung damit dem Zwang zu wissenschaftlicher Begründung zu entziehen. Man läßt dann „Zweckmodell“ und „Systemmodell“ der Organisationsforschung nebeneinander gelten, wobei zumeist eine Sympathie des Soziologen für den Systemstandpunkt sichtbar wird.⁶⁷ Damit ist aber nicht viel mehr erreicht als eine resignierende Beschreibung des gegenwärtigen Theoriestandes.

66 Siehe z. B. Chris Argyris, a. a. O., S. 27 f.; Albert H. Rubenstein/Chadwick Haberstroh (Hrsg.), *Some Theories of Organization*, Homewood (Ill.) 1960, S. 324 (vgl. auch S. 152); Victor A. Thompson, a. a. O., S. 179; Knut Bleicher, a. a. O. (1961), S. 150; Renate Mayntz, a. a. O. (1963), S. 46 f., oder als eine nahestehende Auffassung (Zweckerfüllung – Zufriedenheit) Helmut Schelsky, *Aufgaben und Grenzen der Betriebssoziologie*, in: Hermann Böhrs/Helmut Schelsky, *Die Aufgaben der Betriebssoziologie und der Arbeitswissenschaften*, Stuttgart/Düsseldorf, 1954, S. 14; Ralf Dahrendorf, *Sozialstruktur des Betriebes: Betriebssoziologie*, Wiesbaden 1959, S. 85.

67 Siehe namentlich Amitai Etzioni, *Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and Suggestion*, *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), S. 257–278; vgl. auch ders. a. a. O. (1964), S. 16 ff., und mit spürbarem Unbehagen Alvin W. Gouldner, *Organizational Analysis*, in: Robert K. Merton/Leonard Broom/Leonard S. Cottrell (Hrsg.), *Sociology Today*, New York 1959, S. 400–428.

Eine weitere Erörterung hat, ohne viel bessere Ergebnisse vorweisen zu können, ihren Ausgangspunkt in Kontroversen um die „Bezugseinheit“ der funktionalen Methode. Unter Funktion werden in der Soziologie im allgemeinen besondere Rückwirkungen von Symbolen, Handlungen, Rollen, Institutionen auf soziale Systeme verstanden; aber im einzelnen ist strittig geblieben, ob und wie diese Bezugseinheit „soziales System“ als Kriterium der funktionalen Analyse abzugrenzen ist.⁶⁸

Anerkannt wird heute, daß die der Biologie entlehnte „survival“-Vorstellung allein kein ausreichendes Kriterium darstellt, da soziale Systeme sich ohne zu sterben radikal von einem Typ in einen anderen wandeln können und ihre Identität daher schwer abgrenzbar ist. Man kann deshalb die funktionale Analyse entweder teleologisch auf unterstellte objektive (nicht notwendig auch: subjektiv beabsichtigte) „Zielzustände“ beziehen⁶⁹ oder eine System/Umwelt-Theorie postulieren, die auf verschiedenen Ebenen der Abstraktion zu klären hätte, welche Probleme ein System zu lösen hat, das sich in einer Umwelt mit bestimmten Strukturmerkmalen erhalten will.⁷⁰ Diese Kontroverse hat auch in der Organisationssoziologie Bedeutung erlangt.⁷¹ Sie hat bisher nicht ausgetragen werden können. Doch scheinen beide Standpunkte nicht allzu weit voneinander entfernt zu liegen, nachdem die System-Konzeption die Notwendigkeit der Spezifikation von Problemgesichtspunkten einräumt⁷², die Ziel-Konzeption dagegen die wesentlichen Einwendungen der System-

68 Diese Unklarheit dient denn auch denen als Argument, die dem Funktionalismus skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen. Siehe statt anderer: George Caspar Homans, *Theorie der Sozialen Gruppe*, Dt. Übers., Köln/Opladen 1960, S. 259 ff.

69 Dies war die klassische Position von Émile Durkheim (vgl. insb. *Les règles de la méthode sociologique*, Paris 1927, S. 110 ff.) und wird heute vor allem noch in der französischen Soziologie vertreten. In Deutschland gelangt Renate Mayntz auf eine ähnliche Position, in die aber zwischenzeitliche Entwicklungen eingearbeitet sind – vgl. insb.: *Kritische Bemerkungen zur funktionalistischen Schichtungstheorie*, in: David V. Glass/ René König (Hrsg.), *Soziale Schichtung und soziale Mobilität*, Sonderheft 5 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln/Opladen 1961, S. 10–28.

70 Vgl. dazu Luhmann, a. a. O. (*Soziale Welt* 1964).

71 Siehe die Einwendungen von Renate Mayntz gegen die Systemtheorie der Organisation in: *Theorie der Organisation: Bemerkungen zu einem Buch von Niklas Luhmann*, Der Staat 4 (1965), S. 215–221.

72 Siehe insbesondere den allerdings nicht weiter ausgearbeiteten Vorschlag von Etzioni, a. a. O. (1960 und 1964), im Rahmen der Systemtheorie den Survival-Gedanken mit seiner einfachen Entweder/Oder-Schematisierung durch ein „Effectiveness Model“ zu ersetzen. Anregungen dazu stammen von Basil S. Georgopoulos/Arnold S. Tannenbaum, *A Study of Organizational Effectiveness*, *American Sociological Review* 22 (1957), S. 534–540. Für die Begriffsverwirrung bezeichnend ist, daß „effectiveness“ dabei wieder in

theorie gegen das klassische Modell der Zweckrationalität (möglicher Widerspruch zwischen mehreren Zielen, Änderungsfähigkeit der Ziele, nur partieller Konsens in bezug auf Ziele) anerkennt.

Alles in allem gewinnt man bei einer Durchsicht der organisationssoziologischen Fachliteratur und ihrer weiteren Gedankenquellen den Eindruck, daß Zwecktheorie und Systemtheorie einander patt gesetzt haben. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß zwischen Theoriebegriffen und Gegenstandsbegriffen nicht klar unterschieden wird. Daß Organisationen mehr oder weniger zweckspezifisch ausgerichtete Systeme sind, wird in verdächtiger Einmütigkeit von Betriebswirten und Soziologen vorausgesetzt.⁷³ Zur Erfassung dieses Tatbestandes muß es also einen Zweckbegriff und einen Systembegriff geben. Ob aber der theoretische Bezugsrahmen von dem einen oder anderen Begriff als Grundbegriff ausgehen soll, ist unentschieden. Und diese Frage muß entschieden werden, da sich die beiden Begriffe als Grundbegriffe nicht vertragen.

Man könnte allerdings daran denken, mit Hilfe dieses Begriffsunterschiedes die Divergenz der Fächer zu stabilisieren, indem man dem Betriebswirt das Zweckmodell, dem Soziologen das Systemmodell zur Explikation je seiner Forschungsperspektive zuweist, statt daß beide Fächer sich in verschiedenartiger Weise um eine Harmonisierung dieser beiden grundbegrifflichen Bezugsrahmen bemühen. Und es entspräche dann der gegenwärtigen Arbeitsteilung, die Trennung noch dadurch zu versteifen, daß man der Betriebswirtschaftslehre und ihrer Organisationslehre die Rationalisierung des Handelns im Sinne präskriptiver Entscheidungsmodelle, der Soziologie und ihrer Organisationstheorie dagegen Beschreibung und Vorhersage faktischen Verhaltens aufgibt.

Mit dieser Grenzmarkierung würde indes eine Möglichkeit durchgestrichen, für die sich Betriebswirtschaftslehre und Soziologie gleichermaßen interessieren müßten, nämlich die Aussicht, von Modellen handlungsbezogener Rationalisierung (Zwekrationalität) zu Modellen systemproblembezogener Rationalisierung (Systemrationalität) überzugehen. Beide Disziplinen haben dazu einige vorbereitende Positionen bereits aufgebaut: die Betriebswirtschaftslehre vor allem im Zusammenhang mit der Erforschung der organisatorischen Vorbedingungen für den Einsatz elektronischer Datenverarbei-

Zweck/Mittel-Begriffen definiert wird (siehe dazu auch Arnold S. Tannenbaum, *Control and Effectiveness in a Voluntary Organization*, *American Journal of Sociology* 67 (1961), S. 33–46, insb. S. 34). Man dreht sich offensichtlich im Kreise.

73 Auf die Zweifel an dieser These, die sich aus unserer Unterscheidung von Zweckprogramm und Konditionalprogramm ergeben, kann hier nur hingewiesen werden.

tungsanlagen⁷⁴; die Soziologie mit ihrer Theorie der Systemprobleme, mit ihrem Rollenbegriff und mit der als vergleichende Methode einsetzbaren Technik funktionaler Analyse.⁷⁵ Diese Fundamente reichen bei weitem nicht aus. Aber sie lassen vermuten, daß eine Zusammenarbeit auf jenes Fernziel hin die betriebswirtschaftliche Organisationslehre und die soziologische Organisationstheorie einander näher bringen könnte, auch wenn man erwarten muß, daß es keine Schwelle der Transformation von Systemproblemen in Entscheidungsprogramme geben wird, die beide Disziplinen trennt⁷⁶ – ähnlich wie dies im Verhältnis von Soziologie und Rechtswissenschaft wegen der Unentbehrlichkeit positiver Rechtsetzung der Fall ist. In jedem Falle könnte eine kritische Durchleuchtung des Aufgabenbegriffs und eine deutlichere Tren-

74 Die in den Vereinigten Staaten vom „Systems engineering“ zur „Systems analysis“ avancierte Forschungsrichtung ist freilich noch ein mehr praktisch orientiertes Problemdenken, dem jedoch viele verallgemeinerungsfähige Anregungen entnommen werden könnten – besonders die Betonung des vielfältig ineinandergeflochtenen Kommunikationsflusses und seiner Input/Output-Grenzen, sowie die dem Computer abgelesene scharfe Trennung von Programm und Datenfluß (Struktur und Prozeß). Der Anspruch, daß damit die Barriere zur sozialpsychologisch-soziologischen Organisationsforschung niedergelegt sei – so z.B. Richard A. Johnson/Fremont E. Kast/James E. Rosenzweig, *The Theory and Management of Systems*, New York 1963, insb. S. 11, 278 ff. –, wird jedoch verfrüht erhoben, wie überhaupt die theoretische Ausrüstung dieser Forschungsrichtung nichts grundsätzlich Neues enthält – sowohl das Ganzes/Teil-Schema der Systemauslegung als auch der Zweckbegriff werden unreflektiert übernommen – und die Kritik an der älteren Organisationslehre, sie habe sich nur um die Teile und nicht um das Ganze gekümmert (Johnson u. a., a. a. O., S. 50), auf einem groben Mißverständnis beruht.

75 Besonders zu erwähnen wären hier die neueren amerikanischen Bemühungen um eine vergleichende Verwaltungsforschung, die ebenfalls soziologische Systemkonzeptionen und funktionale (nicht mehr nur: institutionelle) Problemkonzeptionen verwenden und für ihre Modelle in dem Fall, daß eine ausreichende Konkretisierung gelingt, zugleich präskriptive und deskriptive Bedeutung in Anspruch nehmen. So z.B. Alfred Diamant in einem von der Comparative Administration Group der American Society for Public Administration verteilten „Occasional Paper“ über: *Bureaucracy in Developing Movement Regimes: A Bureaucratic Model for Developing Societies*, Oct. 1964, insb. S. 48 f. Auch in der französischen Organisationssoziologie findet man die Feststellung bzw. die Voraussage eines „retour au rationalisme“. Siehe z.B. Crozier, a. a. O., S. 201, oder Georges Friedmann, *Sociologie du travail et sciences sociales*, in: Georges Friedmann/Pierre Naville (Hrsg.), *Traité de Sociologie du Travail*, Bd. 1, Paris 1961, S. 65–94 (85 ff.).

76 Vgl. dazu für das Parallelproblem der Nationalökonomie: Hans Albert, *Marktsoziologie und Entscheidungslogik: Objektbereich und Problemstellung der theoretischen Nationalökonomie*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 114 (1958), S. 269–296, und für die Betriebswirtschaftslehre Franz E. Steffens, *Zum Wissenschaftsprogramm der betriebswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung*, *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 32 (1962), S. 748–761.

nung seiner manifesten Zweck- und seiner latenten Systemkomponente dazu beitragen, die betriebswirtschaftliche Organisationslehre für solche Entwicklungen aufzuschließen.



Die Bedeutung der Organisationssoziologie für Betrieb und Unternehmung

Die Organisationssoziologie ist aus der Betriebssoziologie durch einen Vorgang der Erweiterung und Verallgemeinerung entstanden, und die Betriebspsychologie hat ihrerseits wesentliche Impulse durch eine realistische Betrachtung von Problemen der betrieblichen Organisations- und Führungspraxis empfangen. Diese Ahnenreihe läßt es berechtigt erscheinen, von Zeit zu Zeit den Standpunkt der Praxis wieder zur Geltung zu bringen und zu fragen, was aus der Sache geworden ist. Was hat die Organisationssoziologie der Praxis in Betrieb und Betriebsverwaltung heute zu bieten? Wissenschaftlich geprüfte Gesetzmäßigkeiten, die es erlauben, nach A mit Sicherheit B zu erwarten? Verlässliche Informationen? Brauchbare Ratschläge? Neue Probleme?

Solches Nachfragen bringt die noch junge, in der ersten Entwicklung befindliche Organisationssoziologie in nicht geringe Verlegenheit. Sie tastet sich gerade erst in ihr Gebiet vor. Sie könnte über ihre weitverzweigten Interessen und über allerlei Versuche und Forschungsansätze breit berichten. Für die Praxis wäre das Information mit Bildungswert. Eine fühlbare Erleichterung des Planens oder Entscheidens wird man sich davon nicht versprechen dürfen. Ratschläge aus dem bisherigen Wissensstand heraus, zum Beispiel: für vertrauensvolles Betriebsklima zu sorgen, Untergebene bei der Einführung von Änderungen zu beteiligen, die Bildung konsensstarker Gruppen zu ermöglichen, die funktionale Autorität der Experten zu legitimieren, wirken leicht entweder banal oder einseitig und damit gefährlich. In vielen Fällen wird der Praktiker außerdem das Gefühl haben, daß die besonderen Verhältnisse seines Betriebes nur eine modifizierte Anwendung solcher angeblich wissenschaftlichen Grundsätze erlauben. Überhaupt werden Theorien und Hypothesen, die für Organisation schlechthin gelten sollen, wohl immer mehrfacher Zwi-

schenüberlegungen, Umformungen und Übersetzungen bedürfen, bevor sie in konkreten Situationen nützlichen Rat vermitteln können.

Diese Lage bestimmt Möglichkeiten und Grenzen eines „Fachberichts“ über Organisationssoziologie. Es wird nicht ausreichen, nur zu berichten, wie sich die Organisationssoziologie entwickelt hat (I.) und was heute ihre aktuellen Forschungsthemen sind (II.). Wichtiger ist es, aus den vorliegenden Veröffentlichungen einen Einblick in die eigentümliche Forschungsperspektive der soziologischen Organisationstheorie zu gewinnen und sie den unmittelbar zweckbezogenen Handlungsperspektiven (III.) und der betriebswirtschaftlichen und der arbeitswissenschaftlichen Betrachtungsweise (IV.) gegenüberzustellen. Das ist zwar auf den ersten Blick ein sehr viel abstrakteres, allgemeineres, reflektierenderes Unterfangen, gleichwohl aber die vielleicht praxisnaheste Unterrichtung, die die Organisationssoziologie heute zu bieten hat; denn wer ihre Perspektive und ihr grundsätzliches analytisches Instrumentarium lernt, kann damit arbeiten, während alle „Ergebnisse“ heute noch fragmentarisch und unsicher, aus sehr begrenzten Situationen gewonnen und in ihrer Allgemeingültigkeit fragwürdig sind. Der Grundgedanke dieser soziologischen Perspektive, den die Soziologie selbst bisher jedoch thematisch nicht erfaßt und expliziert hat, scheint der Versuch zu sein, mehr Komplexität zu erfassen und zu verarbeiten, als dies in den traditionellen, zweckbezogenen Handlungsperspektiven möglich war. Und so bestimmt sich das Verhältnis von Organisationssoziologie und Betriebspraxis als ein Problem der Reduktion von Komplexität auf tragbare Entscheidungslasten.

I. Entstehung und Entwicklung der Organisationssoziologie

Ihre Geburt ist nicht registriert worden, und ihr Name „Organisationssoziologie“ kam erst in den letzten Jahren in Gebrauch. Rückblickend läßt sich aber ziemlich genau sagen, wo die wesentlichen Impulse herkamen, die den Beginn jener Forschungen stimulierten, die heute als „Organisationssoziologie“ firmieren. Es war das Ungenügen der „klassischen“ Organisationslehre, deren geistige Basis im Utilitarismus des 19. Jahrhunderts liegt. Ebenso wie die allgemeine soziologische Theorie bei Durkheim, Pareto und Max Weber gewinnt auch die Organisationssoziologie um einiges später den Antrieb zur Eigenständigkeit aus einer Kritik der Prämissen und Konsequenzen des Utilitarismus.

In Europa fand diese Kritik ihren Ausdruck zunächst in der Form eines sozial motivierten Interesses an der wirklichen Lage der Arbeiterschaft, das

vor und nach dem ersten Weltkrieg empirische Faktenforschung in Industriebetrieben in Gang setzte, zunächst ohne theoriebildenden Ertrag. In den Vereinigten Staaten kam ein pragmatischer Optimismus hinzu; und das Fehlen jener geistigen Kluft zwischen „Kapitalismus“ und „Sozialismus“ erlaubte ein unbefangeneres Experimentieren und Interpretieren unter der praktisch orientierten Zielsetzung, die Motivation des Arbeiters zu verbessern durch Variation von Organisation und Arbeitsbedingungen. Zum Erstaunen der Veranstalter einer groß angelegten und berühmt gewordenen Experimentserie in den Hawthorne-Werken der Western Electric Company (siehe Roethlisberger/Dickson 1939) reagierten die für das Experiment ausgesonderten Arbeitsgruppen jedoch nicht wie von Ursachen abhängige Wirkungen, sondern als Systeme, die zum Teil durch sich selbst bestimmt sind. Sie reagierten eigengesetzlich, auf Grund einer eigenen emotionalen Logik der Argumentation und gruppenbestimmter Formen der Erlebnisverarbeitung, die von außen nicht präzise, es sei denn durch Beeinflussung der Gruppe als solcher, zu steuern waren. Diese Entdeckung wurde theoretisch interpretiert durch eine scharfe Unterscheidung von *formaler Organisation*, die auf den Betriebszweck und die offizielle Herrschaftsstruktur des Betriebs bezogen war, und *informaler Organisation* – eben jener Gruppenordnung, der sich nunmehr ein ausgedehntes und intensives Forschungsinteresse zuwandte.

Die Schwungkraft dieser auch aus anderen Quellen gespeisten sogenannten „human relations“-Bewegung ist heute verebbt. Angesichts ihrer viel kritisierten Exzesse in der Verwendung des Gruppenbegriffs ist es nicht unwichtig, festzuhalten, daß es sich hierbei nicht eigentlich um soziologisches Gedankengut handelte. Die Mentoren dieser Bewegung waren ein Anthropologe (Elton Mayo) und ein Psychologe (Kurt Lewin). Einen strenger soziologischen Charakter bekam die empirische Betriebsforschung erst nach dem zweiten Weltkrieg durch ihre Orientierung am Begriff des *sozialen Handlungssystems* – einem Grundbegriff, der zugleich den Zusammenhang mit der großen soziologischen Theorie vermittelte. Nun wurde klar, daß es sich bei der Unterscheidung von formaler und informaler Organisation nicht um zwei verschiedene Sozialsysteme handeln konnte, sondern nur um verschiedene Aspekte, verschiedene Erwartungsqualitäten eines einheitlichen Sozialsystems: des Systems der formal organisierten Kooperation, das sich als System faktischer Interaktionen nicht in seinem formalen Normengerüst erschöpft.

Davon ausgehend konnten diejenigen Komponenten zueinanderfinden, die heute die Thematik des Faches Organisationssoziologie bestimmen. Vor allem wurde die soziologische Forschung auf andere, nichtindustrielle Organisationen ausgedehnt. Nennenswerten Umfang haben Untersuchungen in

Gefängnissen, Krankenhäusern und Universitäten, ferner in freiwilligen Vereinigungen und Verbänden angenommen. Auch Verwaltungsorganisationen der privaten und der öffentlichen Hand bieten ein zunehmend gesuchtes Forschungsfeld, wenngleich hier manche Schwierigkeiten, zum Beispiel die des Zugangs zu wirklich interessanten Informationen und die der mangelnden Isolierbarkeit kleinerer Objekte, noch hemmend wirken, so daß die Ergebnisse angesichts der zu ahnenden Fruchtbarkeit einer Verwaltungssoziologie besonders mager wirken.

Zum anderen bahnen sich Möglichkeiten eines stimulierenden Erfahrungsgedankenaustausches in bezug auf völlig verschiedenartige Organisationen an, steht doch der Soziologe dem Rechtsbewußtsein und Programmierer einzelner Sonderorganisationen ohnehin etwas distanziert gegenüber. Der Zusammenhang wird schon durch den soziologischen Stil der Untersuchungen hergestellt, aber auch über abstrakte Begriffe und Problemkonzeptionen geleitet, welche die Schranken der Besonderheit bestimmter Organisationstypen überwinden: Wenn im Gefängniswesen widerspruchsvolle Zielsetzungen aufgedeckt und mit Erfolg in ihren Verhaltenskonsequenzen untersucht worden sind, warum soll man nicht auch in Kolonialreichsverwaltungen oder beim Militär danach suchen?

Schließlich bietet die breitere Basis der neuen Organisationssoziologie auch die Möglichkeit, Kontakte zu älteren oder parallel entwickelten, andersartigen Organisationsforschungen zu finden und auszubauen. Der ältere, von der politischen Wissenschaft geförderte Bürokratiebegriff findet wieder Beachtung (vgl. Eisenstadt 1958). Das Bürokratiemodell Max Webers ist in der amerikanischen Forschung rezipiert worden, wenngleich gerade hier zuweilen gewaltsame Umdeutungen vorgenommen wurden, um Webers Idealtyp als Sammlung empirisch prüfbarer Hypothesen oder als Strukturtheorie bestimmter Sozialsysteme auftreten zu lassen. Auch zu den von der Spieltheorie bzw. von der amerikanischen „theory of the firm“ ausgehenden Bemühungen um eine entscheidungstheoretische „Organisationstheorie“ lassen sich Beziehungen herstellen.

Noch fallen dem kritischen Beobachter manche Unausgewogenheiten ins Auge, die sich aus diesem historischen Werdegang und seinen besonderen Interessenverdichtungen erklären lassen und zur Bereinigung anstehen. Über „informale Organisation“ und Gruppenwesen liegt unvergleichlich viel mehr Material vor als über die soziologischen Aspekte der formalen Organisationsstruktur. Eine soziologische Verarbeitung der wirtschaftlichen Rationalisierung oder des Rechts – und dabei handelt es sich doch um faktisch wirksame Entscheidungsprogramme – fehlt völlig. Der Anpassungsmodus Konsens steht

noch sehr im Vordergrund und verdeckt das doch wohl gleichrangige Problem der Macht im Betrieb (eine betonte Ausnahme: Crozier 1963). Die auf Motivations- und Leistungsprobleme konzentrierte betriebssoziologische Forschung arbeitet noch ziemlich unverbunden neben dem Weberschen Modell, das vom Problem der Herrschaftslegitimation ausgeht. Die Einzelforschung orientiert sich noch sehr stark an ad hoc aufgestellten Hypothesen, die sie entweder dem Weberschen Modell oder den Ausläufern der Human-relations-Bewegung entnimmt, ohne daß dabei die Implikationen für eine einheitliche soziologische Organisationstheorie genügend beachtet würden. Reine Theoriearbeit ist selten. Aber das sind vermutlich Schwächen des Augenblicks, und überdies bietet die Offenheit der Situation, die den Durchblick und das Beurteilen so erschwert, auch Vorteile. Eine voreilig sich abschließende Theorie, die dann nur noch mit Hilfe von sekundären Umweg- und Abschwächungshypothesen an ihrer eigenen Selbstbestätigung forscht, wäre alles andere als erwünscht; steckt doch die Stärke der Bestrebungen, die sich unter dem Titel Organisationssoziologie zusammenfinden, gerade in der Vielfältigkeit und Komplexität der Betrachtungsweisen, die sie verfügbar machen.

II. Aktuelle Forschungsthemen

Die Bemühungen der heutigen Organisationssoziologie sind derart vielfältig und weitverzweigt (siehe etwa die Spannweite des Handbuchs von March 1965), daß eine kurze Berichterstattung auch nicht annähernd vollständig sein kann. Wir können hier nur unter Verzicht auf das Detail einige der Hauptgesichtspunkte zusammenstellen, die der Forschung ihr Gepräge geben. Die Aufzählung hat nur den Charakter einer Liste; ihre Themen hängen zwar eng miteinander zusammen, sind aber nicht durch eine einheitliche Theorie konstruiert.

1. Individuum und Organisation

Die scharfe Kontrastierung von Individuum und Kollektiv war ein Lieblingsthema des 19. Jahrhunderts, das sich gern an der Dialektik einfacher Begriffsgegenstände erregte. Darin steckt keine fruchtbare Problemstellung. Für die Soziologie des 20. Jahrhunderts ist bezeichnend, daß sie diese Kontrastierung durch den Begriff der *Rolle* wenn nicht überwunden, so doch gemildert und für empirische Erforschung aufbereitet hat. Der Rollenbegriff hat eine Vermittlungsfunktion. Der einzelne kann viele verschiedene Rollen spielen, in

denen er sein Ich jeweils nur ausschnittshaft darstellt, die Sozialsysteme bestehen dagegen aus bestimmten Rollen verschiedener und wechselnder Individuen, also nicht aus konkreten Menschen. So ist es möglich, soziale Anforderungen in Rollen scharf zu präzisieren, die den Menschen zwar belasten, aber doch nicht als ganzen versklaven.

Diese Auffassung überwiegt heute auch in der Organisationssoziologie. Sie packt das alte Thema des „Verhältnisses von Individuum und Organisation“ daher so an, daß sie fragt, welche Rolle ein Mensch in einem bestimmten organisierten Sozialsystem zu spielen hat, und zwar einerseits von der formalen Aufgabenstellung her, andererseits aber auch von sonstigen, informal an ihn herangetragen oder gar nur implizierten, latenten Verhaltenserwartungen her. Diese Rollen werden dann näher untersucht, zum Beispiel im Hinblick auf das Ausmaß, in dem sie durch Konsens getragen sind (siehe zum Beispiel Gross u. a. 1958), in dem sich widerspruchsvolle, spannungsgeladene Verhaltenszumutungen in ihnen niederschlagen oder sie zu anderen Rollen desselben Menschen in Konflikt stehen (siehe z. B. Kahn u. a. 1964). Für den einzelnen ist seine Rolle ein Anpassungsmodus. Wenn er seine Rollenprobleme löst – und im Hinblick darauf entwickelt sich ein Interesse an bürokratisch-rationalen Taktiken –, hat er seine Mitgliedschaft im System und die damit verbundenen Vorteile verdient.

Die Rolle ist mithin derjenige Mechanismus, durch den nicht nur offizielle Leistungsanforderungen, sondern auch andersartige Verhaltenslasten, zum Beispiel organisatorisch nicht gelöste Widersprüche, unvermeidbare Risiken und Unklarheiten auf den einzelnen überwältigt werden. Er muß dann „persönlich“ damit fertig werden, das heißt: seine Persönlichkeit als Struktur der Erlebnisverarbeitung und Handlungsvorbereitung problemlösend einsetzen. Die individuelle Persönlichkeit erscheint somit als Auffangvorrichtung für organisatorisch ungelöste – vielleicht auch unlösbare – Probleme; oder anders formuliert: sie kann in gewissen Grenzen durch bessere Organisation entlastet werden. Die Personalauswahl und Stellenbesetzungspolitik müßten sich demzufolge nicht nur nach den formal ausgewiesenen Aufgabenbeschreibungen richten, sondern auch auf Grund von Systemstrukturuntersuchungen im soziologischen Sinne erfolgen – so daß man nicht etwa Menschen, die ihr Erleben typisch um die Achse Defensive/Aggression ordnen, auf Plätze bringt, die ein hohes Konfliktpotential aufweisen.

Aber nicht nur Lastenüberwälzung, sondern in einem damit auch Entlastung ist eine Funktion der Rolle. Sie grenzt zugleich das aus, was nicht erwartet werden kann. An der Rollendefinition wirken daher Interessen der Verdrängung von Angst, der Verteidigung gegen Unsicherheit und der Präzi-

sierung allzu unbestimmter Kriterien für Erfolg und Beifall anderer mit (siehe z. B. Menzies 1960). Man will wissen, woran man ist. Ferner bedeutet Organisation immer ein hohes Maß von Rollentrennung. Die Organisationsrollen haben mit den sonstigen Rollen als Familienvater, Theaterabonnent, Freund und Briefmarkensammler wenig zu tun, und darin liegt eine Entlastung von Konsistenzforderungen. Man kann in der Organisation ein kleiner Mann und am Stammtisch ein großer Mann sein, weil genug Kommunikationsschranken dazwischen liegen und die Rollenpartner getrennt bleiben. Der „unpersönliche“ Stil in der Organisation ist ebenso ein Zeichen für Rollentrennung wie die weitgehende Institutionalisierung eines „Vorrangs der Berufsrolle“ im sozialen Leben, die es ermöglicht, Anforderungen abzuschütteln, wenn es um den Dienst geht. In dem Maße, als Organisationsrollen durch solche Institutionen isoliert und entlastet werden, kann in der Organisation mehr Verhaltensproblematik auf sie abgewälzt werden. Verstärkt und verstärkt problematisch wird dieses Kompensationsverhältnis in hochgestellten Positionen sichtbar, wo die besonderen Vorteile des hohen Status (Initiativchancen, selektive Informierung, soziale Distanz, Situationsherrschaft) besonders gespannte Rollenanforderungen tragbar machen.

2. Kritik der Hierarchie

Hierarchischer Aufbau ist für größere Organisationen eine Selbstverständlichkeit. Um so erstaunlicher ist es, wie weit die Organisationssoziologie sich mit einer Kritik der hierarchischen Ordnung menschlicher Beziehungen vorgewagt hat. Die informale Gleichheit in Gruppen wird gegen die formale Über- und Unterordnung ins Feld geführt, horizontale gegen vertikale Kommunikation, nachsichtig-toleranter gegen autoritativ-befehlsmäßigen Führungsstil, der Sachverstand von Experten gegen reine Positionsautorität (für all das siehe zum Beispiel Thompson 1961). Vielleicht läßt sich in der Tat eine gewisse Tendenz zur Abschwächung der hierarchischen Orientierung durch Sachzwänge und horizontale Interdependenzen beobachten. Diese Erweiterung des Blicks ist von Wert, aber sie wird auf die Dauer nicht als *Kritik* der Hierarchie, sondern nur durch ein genaueres Verständnis ihrer *Funktion* fruchtbar sein. Zum Kreuzzug gegen Hierarchie und Vorgesetztenautorität hat man allzu oft ohne klares Verständnis der Funktion des hierarchischen Organisationsaufbaus aufgerufen. Eine Alternative zur hierarchischen Ordnung ist gelegentlich erträumt (siehe etwa Argyris 1962, S. 87 ff.), nie jedoch erarbeitet worden. Hier zeigt sich, was wir im vorigen Abschnitt schon notiert hatten: daß die Organi-

sationssoziologie in ihrem Forschungsprogramm die formalen Organisationsstrukturen zunächst vernachlässigt hatte.

3. Einführung von Änderungen

Die klassische Organisationslehre war davon ausgegangen, daß Änderungen des Verhaltens in Organisationen durch Änderung von Vorschriften bewirkt werden können. Gegen diese gerade und einfache Auffassung verwahrt sich die soziologische Organisationsforschung. Aber auch hier steckt sie noch in einer kritischen Anfangsphase ihrer Entwicklung und verfügt noch nicht über eine umfassende Theorie des Vorgangs organisatorischer Änderungen.

Die Einwendungen (siehe den Überblick bei Bennis 1963) bestehen an sich zu Recht. Nicht alle gewünschten Änderungen können kommandiert werden. Eine wirksame Umstellung ist nur zu erreichen, wenn nicht nur die Fassade des Verhaltens, sondern die Rolle selbst mit allen Erwartungen des Rollenträgers und seiner Rollenpartner in formaler und informaler Hinsicht modifiziert wird. Der Widerstand der Belegschaft gegen oktroyierte Änderungen erklärt sich – dazu gibt es besonders reichhaltiges Material (zum Beispiel B. Warner/Low 1947, S. 66 ff.; Whyte u. a. 1958, S. 74 ff., 212 ff.) – vor allem daraus, daß in dem geänderten Zustand mehr an Gefühlen, Interessen und Angstdefensiven investiert war, als sichtbar war und berücksichtigt wurde. Der alte Zustand hatte zumeist „latente Funktionen“ für die Sicherheit der Beteiligten, für ihre persönliche Selbstdarstellung, für die entlastete Leichtigkeit des Rollenspiels; der alte Zustand war, mit anderen Worten, funktional diffus bezogen. Und wenn er nun unter dem Gesichtspunkt einer spezifischen Funktion, etwa der offiziellen Zweckbeziehung, geändert wird, bleiben andere Funktionen unerfüllt, sofern es nicht gelingt, die alte Ordnung auch in diesen Hinsichten zu ersetzen. Jedenfalls braucht das soziale System Zeit, um sich auf die neue Ordnung einzupendeln.

So fruchtbar diese soziologische Auffassung des Änderungsvorganges ist, so unzulänglich bleiben die praktischen Vorschläge, wie man ihr Rechnung tragen könnte. Sie laufen zumeist auf die Empfehlung einer vorherigen Beteiligung der Betroffenen hinaus (siehe zum Beispiel die vielzitierte Untersuchung von Coch/French 1948) und lassen unberücksichtigt, wie sehr sich gerade durch vorherige „Stellungnahmen“ und Diskussionen die Positionen verhärten können. Auch hier wird die empirische Forschung aus ihrer ersten Phase kritischer Ablehnung der klassischen Konzeption herausfinden und deren relatives Recht einsehen müssen.

Organisationen müssen, das gerade unterscheidet sie von emotional zusammengewachsenen, traditionsgefestigten Gruppierungen, durch Entscheidung umstellbar sein, und dies nach Maßgabe von sehr spezifischen Relevanzgesichtspunkten; denn anders wären sie nicht elastisch genug, um einer hochkomplexen und fluktuierenden Umwelt zügig folgen zu können. Es ist unmöglich, jedem einzelnen all seine Gefühle für den alten Zustand vorher abzutauschen oder wegzusuggerieren. Es wäre daher wichtig, unter Beibehaltung der soziologisch erweiterten Sicht auf den Änderungsvorgang nun jene Systemvariablen zu studieren, welche für die Umstellbarkeit von Bedeutung sind. Vor allem wird es sich um den Grad an Indifferenz handeln, der in einer Organisation tragbar ist, ohne die Arbeit zu untermotivieren; ferner um die Isolierbarkeit einzelner Änderungen; weiter um das Vertrauen, daß eine gewisse Grenze in den Rückwirkungen auf die Person keinesfalls überschritten wird; schließlich um die Institutionalisierung und Routinierung des Änderungsvorganges selbst.

4. Strukturelle Spannungen

Organisationen pflegen sich selbst als widerspruchsfrei-zielstrebig darzustellen, als Mittel zu einem Zweck, und die klassische Organisationslehre war dieser Selbstdarstellung gefolgt. Widersprüche wurden damit als Fehler oder als Verstöße abgetan. Schon die Entdeckung der Eigenständigkeit der „informalen Organisation“ war im Grunde ein Bruch mit dieser Auffassung, wenngleich das Harmoniepostulat zunächst noch so stark war, daß die Human-relations-Bewegung versuchte, im Widerspruch zu ihrer Entdeckung die informalen Gruppen durch geeignete manipulative Techniken in den Dienst des Organisationszweckes zu stellen; sie nahm also lieber einen Selbstwiderspruch in Kauf, als einen Widerspruch in der Organisation zu dulden.

Das wurde erst anders mit der Einführung des Begriffs des „sozialen Systems“. Damit übernahm man aus der allgemeinen Soziologie die Einsicht, daß alle Sozialsysteme, also auch Organisationen, einer Vielzahl von verschiedenartigen Bestandserfordernissen genügen müssen, die sie nicht alle zugleich maximal erfüllen können. Zugleich grub die empirische Forschung zahlreiche Widersprüche in Organisationen aus, zum Beispiel im Gefängniswesen und in Anstalten für Geistesranke zwischen bewahrenden und therapeutischen Zielsetzungen (siehe z. B. Cressey 1959); in Krankenhäusern zwischen Heilung, Personalausbildung, Pflege des öffentlichen Ansehens der Institution, Sparsamkeit usw. (siehe Perrow 1961; Rohde 1962). Die Betriebswirtschafts-

lehre hieb mit ihrer Kritik des Gewinnmaximierungsprinzips in die gleiche Wunde. Es widersprechen sich in der Rolle des Zwischenvorgesetzten die Erwartungen von oben und von unten; in den Grenzstellen die Verantwortung für reibungslosen Außenverkehr mit möglichst guten Beziehungen und die Forderung nach Organisationsloyalität; bei der Produktionsarbeit die Forderung eines gleichmäßigen Arbeitsflusses und die der Genauigkeit mit sofortigem Abstellen von Fehlern. Feststellungen dieser Art sind bereits Legion. Es wird heute kaum noch ein Zweifel daran bestehen, daß eine Organisation Widersprüche in ihre Struktur aufnehmen muß, und es scheint, daß Organisationen damit ganz passabel existieren können, wenn es ihnen gelingt, die Folgeprobleme solcher Widersprüche kleinzukriegen durch geeignete unorthodoxe Techniken, die man am Arbeitsplatz lernt und nicht in Handbücher aufnimmt.

Es fehlt jedoch eine positive Bewertung dieses Tatbestandes, weil seine Funktion nicht verstanden wird. Man sieht darin ein Dilemma oder mehrere (so z. B. Blau/Scott 1962), die unvermeidlich sind und schicksalhaft ertragen werden müssen, indem man sich opportunistisch an ein Gleichgewicht heranschauelt, das alle Bedürfnisse mit möglichst hohem Niveau befriedigt. Wenn aber Widersprüche unvermeidlich sind, so wäre zu fragen, weshalb sie unvermeidlich sind, und wäre in ihrem Grund ihre Funktion zu entdecken. Es liegt auf der Hand, daß Organisationen durch Einbau von Widersprüchen in ihre Struktur widersprüchliche Umwelterwartungen rezipieren und dadurch in der Lage sind, in einer komplexeren Umwelt zu existieren, als wenn sie sich nur auf ein Prinzip und die Logik allein verließen. Widerspruchsreiche Organisationen haben im Verhältnis zu ihrer Umwelt ein größeres Potential für Komplexität. Diesen Gedanken könnte eine soziologische Organisationstheorie verwenden, die anders als die heute herrschende Organisationssoziologie in den Beziehungen zwischen System und Umwelt den Grund aller Problematik und den Funktionsbezug aller Leistungen erblickt.

5. Umweltbeziehungen

Die anfängliche Faszination durch „informale Organisation“, durch menschliche Beziehungen in der Organisation, durch Gruppenbildung, hatte die Organisationssoziologie zu einer recht einseitigen Konzentration auf das „Innenleben“ in Organisationen verführt, und daran hat auch die Einführung des Begriffs „soziales System“ bisher nichts Grundlegendes geändert. Unter System versteht man, bewußt oder unbewußt, noch immer die Zusammenordnung von Teilen zu einem Ganzen, also ein rein internes Verhältnis, das ohne

Rücksicht auf die Umwelt vorgestellt und verstanden werden kann. Dies ist die noch vorherrschende Perspektive, welche etwaige Ausführungen über „die Umwelt der Organisation“ an das Ende der Grundrisse oder Lehrbücher verweist (Blau/Scott 1962; Etzioni 1964).

Aber es gibt in der empirischen Forschung und im Rahmen von Theorien mittlerer Reichweite eine immer eindrucksvoller werdende Kette von Ausnahmen (z. B. Selznick 1949; Thompson/McEwen 1958; Clark 1960; Riggs 1961; Burns/Stalker 1961; Evan 1965). Das Interesse an Beziehungen zwischen Organisationen, an der Umweltabhängigkeit von Strukturentscheidungen, an Anpassungs- und Lernvorgängen wächst stetig. Und es gibt vor allem ein grundsätzliches Bedenken gegen die ältere Auffassung: Wir hatten unter II.1 schon gesehen, daß Organisationen nicht aus konkreten Menschen bestehen, sondern aus Rollen – wenn man so will: aus Verhaltenserwartungen. Dies bedeutet in der Konsequenz, daß die Beziehungen der Organisation zu ihren Mitgliedern, sofern es sich nicht um die Organisationsrolle selbst handelt, Umweltbeziehungen besonderer Art sind. So ist namentlich das Problem der Motivation der Mitglieder ein Umweltproblem der Organisation.

Dieser Auffassung können Organisationsmodelle am besten gerecht werden, welche die Organisation als *System in einer differenzierten Umwelt* untersuchen – in einer Umwelt, die teils aus Mitgliedern besteht und teils aus Nichtmitgliedern, und diese wieder unterdifferenziert, zum Beispiel nach den verschiedenen „Märkten“ der Kunden, Lieferanten, Geldgeber (so namentlich Barnard 1938). Die Erhaltung des Systems wäre danach eine Leistung, deren Chancen und Probleme sich nur im Zusammenhang mit einer bestimmten Art von Umweltdifferenzierung erkennen lassen, welche für Industriebetriebe zum Beispiel anders ausfällt als für öffentliche Verwaltungen, für politische Parteien anders als für Krankenhäuser oder Freizeitvereine. Auch in dieser Hinsicht fehlt der Organisationssoziologie zur Zeit noch die „große Theorie“. Aber manche Zeichen deuten darauf hin, daß die Entwicklung in diese Richtung geht, besonders wenn man sich vergleichsweise an den Entwicklungen in der kybernetischen Systemtheorie und in der amerikanischen Firmentheorie orientiert.

III. Inkongruente Perspektiven

Bisher war mehr von Organisationssoziologie als von betrieblicher Praxis die Rede. Das lag zum Teil an dem hochgetriebenen Abstraktionsgrad, der bei einem kurzgefaßten Forschungsüberblick unvermeidlich ist. Aber auch wenn

man weiter ins Detail ginge, wenn man etwa aus dem Dunstkreis der Betriebsklimaforschungen oder über Analysen innerbetrieblicher Mobilität, über soziale Rückwirkungen bei der Einführung automatisierter Arbeitsverfahren oder über „erhobene“ Einstellungen zur Sonntagsarbeit oder zur Technik berichten wollte, könnten keine Forschungsergebnisse herangeholt werden, die unmittelbar handlungsrelevant wären. Funktionale Analysen lassen prinzipiell andere Möglichkeiten der Funktionserfüllung offen, und statistische Analysen sind selten aussagekräftig *und* verallgemeinerungsfähig. Daß es anderswo anders ist, kann nie ausgeschlossen werden.

In dieser Situation wird es richtiger sein, einen andersartigen Versuch der Annäherung an die Praxis zu machen, und zwar den paradoxen Versuch, durch äußerste Abstraktion den Boden wieder unter die Füße zu bekommen. Der Stand der allgemeinen soziologischen Theorie und der organisationssoziologischen Forschung ermöglicht es, die Eigenart der soziologischen Perspektive schlechthin und ihr analytisches Instrumentarium als solches darzustellen und zu versuchen, Sinn und Grenzen einer soziologischen Organisationsbetrachtung zu erhellen. Und daraus ergibt sich die Möglichkeit, diese Perspektive in die Vorbereitung der praktischen Organisations- und Planungsarbeit einzubauen, sie sozusagen als solche zu lernen und auf konkrete Sachverhalte anzuwenden, ohne den langwierigen, dornigen und in vielen Sackgassen endenden Umweg einer Auswertung der organisationssoziologischen Literatur zu gehen.

1. Systemtheorie

In einer wesentlichen Hinsicht kann man die soziologische Perspektive als systemtheoretisch kennzeichnen (wenngleich nicht alle Soziologen sich zur Systemtheorie bekennen). Man gelangt in sie hinein, indem man die Perspektive des Handelnden, der bestimmte, für wertvoll erachtete Wirkungen (Zwecke) verwirklichen will, verläßt und sich in Handlungssysteme hineindenkt, die sich in einer schwierigen, für sie unkontrollierbaren Umwelt erhalten wollen. Die Systemanalyse fragt dann nach den Bedingungen, die erfüllt werden müssen, damit ein System mit bestimmten strukturellen Merkmalen bestehen kann.

Als System können alle Handlungszusammenhänge untersucht werden, die von dem oder den Handelnden im Sinne einer Innen/Außen-Differenz von Nichtdazugehörigen unterschieden werden: ein ganzer Betrieb ebenso wie eine Abteilung, eine einzelne Rolle ebenso wie ein sporadisch zusam-

mentretender Ausschluß oder die schwer abgrenzbare Gruppe derjenigen, die nachhaltigen Einfluß auf den Chef haben. Ja, selbst einzelne Situationen, wie Konferenzen oder Kontrollgänge, können als System analysiert werden (vgl. Luhmann 1964, S. 295 ff.), wenn die Beteiligten eine Weile miteinander verhandelt haben und nun nicht mehr „alles möglich ist“, sondern sich Erwartungen gebildet haben, wie die Situation ordnungsgemäß weitergeführt und zum Abschluß gebracht werden kann, ohne ihren Sinn zu verlieren.

Diese Relativität, die Variierbarkeit und die Ablösbarkeit von den Einteilungen der offiziellen Positions- und Aufgabenstruktur machen die Elastizität des Systembegriffs als eines analytischen Werkzeugs aus und begründen seine Fähigkeit, sehr komplexe Sachverhalte zu erfassen und in ihren Potentialitäten zur Erkenntnis zu bringen. Freilich ist der Anspruch an analytische Sorgfalt und Vorsicht entsprechend hoch. Vor allem muß stets die Systemreferenz einer Analyse und einer Aussage klargestellt werden, denn alle Feststellungen bleiben auf sie relativ. Bei allen praktischen Maßnahmen muß daher vorab geklärt werden, wer in welcher Systemreferenz zu handeln beabsichtigt: ob es um den Arbeitsplatz geht, der mit allen Mitteln der Strategie störungsfrei gehalten werden soll, oder um die Zufriedenheit des Chefs mit steigenden Erfolgsziffern oder gar um die Erhaltung des Gesamtbetriebes, ob die Rollenlast des Zwischenvorgesetzten zu rationalisieren ist oder der reibungslose Durchfluß von Informationen in der vertikalen Kommunikationskette vom Standpunkt der Spitze aus.

Wie diese Beispiele schon zeigen, können und werden sich Systemreferenzen widersprechen. Aber nicht nur das. In der soziologischen Analyse zeigt sich zugleich, daß auch die Existenzbedingungen eines einzelnen Systems nicht auf eine einzige Formel gebracht, auf einen Zweck reduziert werden können (vgl. oben II.4). Vielmehr müssen sehr komplexe, den Beteiligten selbst weder als Normen noch sonst voll bewußte Rücksichten genommen werden, soll ein System durch alle Fährnisse gesteuert werden. Wie komplex diese Rücksichten sind, hängt wesentlich davon ab, wie gezähmt bzw. unberechenbar die Umwelt ist, mit der das System rechnen muß. Für eine Registratur gelten hier andere Bedingungen als für eine Krankenschwester, für hochspezialisierte Unternehmen eines sich rasch entwickelnden Industriezweiges andere als für ein Ernährungsamt nach Aufhebung der Bewirtschaftung.

Die Einbeziehung solcher Relativitäten und Widersprüche in das Analysenschema ist das Kennzeichen eines Versuchs, der sozialen Wirklichkeit in der vollen Komplexität ihrer Potentialitäten gerecht zu werden. Wer das nicht will, muß sich die Welt vorher vereinfachen, während die soziologische Analyse diesen Prozeß der Entscheidungsvereinfachung nachher vorsieht und sich

bemüht, ihn im Zusammenwirken mit den Entscheidungstheorien unter wissenschaftliche Kontrolle zu bringen (dazu unter IV.).

2. Problemorientierung

Die Soziologie verwandelt Evidenzen in Probleme. Dieser Absicht dient der Systembegriff, sofern er *jeden* Bestand als erhaltungsbedürftig und insofern als problematisch ausweist, ohne vorweg darüber zu urteilen, ob er erhaltungswürdig ist. Auch das tägliche Handeln stellt sich gelegentlich Probleme in der Form einer Zwecksetzung, für welche die Mittel noch offen sind. Aber das kommt seltener vor, als man glauben möchte. Zumeist läuft es in typisch vorgezeichneten, erfahrungsgestützten Bahnen ab. Auch die betriebswirtschaftlichen Entscheidungstheorien und alle modernen Kalküle des „problem solving“ stellen Probleme. Aber sie gehen davon aus, daß Probleme lösbar sind, daß es eigentlich also nur die Unkenntnis (vor Anwendung des Kalküls) ist, die ein Problem als Problem erscheinen läßt. Organisationstheorien, die diesen Boden verlassen (z. B. die von Simon 1955; March/Simon 1958), bekommen damit eine soziologische Tönung. In der Organisationssoziologie zeichnet sich (z. B. im Begriff des „organizational dilemma“ bei Blau/Scott 1962 oder Kahn u. a. 1964, S. 392 ff.) in Übereinstimmung mit Auffassungen der allgemeinen soziologischen Theorie ein andersartiger Problem-begriff ab: Probleme sind danach universell (aber doch spezifizierbar, also nicht eine Art Weltangst) und permanent problematisch. Sie sind nicht eigentlich lösbar in dem Sinne, daß sie verschwinden könnten – es sei denn durch Aufgabe des Systems. Sie sind aber umdefinierbar, zerlegbar, verteilbar und umverteilbar, wodurch sehr komplexe Probleme so aufgesplittert werden können, daß sich für den einzelnen ein tragbares Verhaltensgepäck ergibt. Insofern ist soziale Differenzierung, und in Organisationen: Arbeitsteilung, das primäre Mittel der Problembewältigung. Sehr komplexe Probleme werden auf diese Weise dem geringen Fassungsvermögen der Einzelentscheidung angepaßt.

Permanenz der Problematik heißt auch: daß alle eingefahrenen und gewohnten Verhaltensweisen reproblematisiert werden können. Der Soziologe zeigt ihre Funktion als problembewältigendes Handeln auf und setzt sie damit in das Licht anderer Möglichkeiten. Die soziologische Perspektive ist also eine traditionsfeindliche, unzufriedene Einstellung, stets innovativ und heuristisch gestimmt. Weniger prinzipiell findet man auch in der Betriebspraxis nicht selten diese Kontroverse von Problemorientierung (vgl. die Beobachtungen von Weltz 1964, S. 72 ff.). Problemorientierung kann eine Strategie der Jungen ge-

gen die Alten, der Untergebenen gegen ihre Vorgesetzten sein. In dem Maße jedoch, als die soziologische Analyse als legitime Phase in den innerbetrieblichen Entscheidungsvorgang eingebaut wird, kann diese Einstellung zur fachlich abgesicherten, lernbaren Routine werden.

3. Latente Funktionen

Die soziologische Perspektive ist expansiv. Sie geht in mehreren Richtungen über den Erlebnishorizont des Handelns hinaus: von der Einzelhandlung zum Handlungssystem, vom Bewährten zum Problematischen und, darauf kommen wir jetzt zu sprechen, von manifesten Zielen zu latenten Funktionen. Diese Ausweitung ist nicht als Widerlegung oder Ablehnung der Handlungsperspektive zu verstehen. Im Gegenteil wird diese im weiteren Horizont der Soziologie bewahrt, aber nur als eine Möglichkeit unter anderen. Der Sinn des Handelns wird durch die Anlegung inkongruenter Perspektiven erhellt, die nicht in der Intention des Handelnden liegen und ihm nicht bewußt zu sein brauchen.

Auch hier handelt es sich wiederum um ein Stück „große soziologische Theorie“, das in die Organisationssoziologie hineinwirkt. An die Stelle der Entlarvung von Ideologien durch Aufdeckung ihrer latenten *Ursachen* ist heute weithin das Interesse an latenten *Funktionen* von Handlungen, Symbolen, Rollen und Institutionen getreten. Deren Aufdeckung wirft das Gegebene nicht um, scheint es im Gegenteil eher zu bestätigen, läßt es aber doch als kritisierbar und ablösbar erscheinen, wenn nicht gar die Aufklärung hintergründiger Funktionen die Attraktivität und Motivsicherheit des Handelns annagt. Auch in der Organisationssoziologie breitet sich diese Blickweise aus. Zum Beispiel bemüht man sich bei der Untersuchung organisatorischer Änderungen zu zeigen, daß der Status quo latente Funktionen für die Sicherheit der Beteiligten hat (vgl. oben II.3). Berufsmäßige und sonstige Seitenorientierungen der Organisationsangehörigen haben eine latente Funktion für Umwelтанpassungen des Systems, die nicht über die offizielle Zwecksetzung geleitet werden können (vgl. Gouldner 1957/58; Nokes 1960). Zahlreiche innerbürokratische Strategien haben eine latente Funktion für die Absorption von Unsicherheit und Konflikten im Entscheidungsgang (vgl. Luhmann 1964, S. 172 ff., 239 ff.). Gute Kollegialität hat latente Funktionen für die Sicherung einer problematischen Idealdarstellung des Systems (vgl. Goffman 1959, insb. S. 77 ff.), für die Rückenstärkung bei schwierigem Außenverkehr (vgl. Blau 1955 und 1960) und für die Entschärfung der Aufstiegs konkurrenz (vgl. Gross 1961). Scherzhafter

Verkehrston hat eine latente Funktion für die Bestätigung eines unausgesprochenen Konsenses (vgl. Bradney 1957 oder Coser 1960), und selbst getarntes, verbotenes Handeln kann eine Funktion für die Lösung uneingestehbarer Systemkonflikte haben (siehe z. B. Bensman/Gerver 1963).

Diese Betrachtungsweise birgt die Gefahr in sich, alles bis zur Korruption hin für sinnvoll zu halten. Das hat den Funktionalisten den Vorwurf konservativer Einstellung eingetragen und sozialkritisch eingestellte Soziologen gegen sie aufgebracht. Indes: alles verstehen heißt nicht alles verzeihen. Die soziologische Analyse bewahrt auch in dieser Hinsicht ihren Charakter: Sie ist überkomplex und eben deshalb nicht unmittelbar handlungsreif.

4. Funktionale und statistische Methode

In der Methodenfrage ist es weniger leicht, das Bild eines einheitlichen Zustandes oder Trends zu vermitteln. Deutlich sichtbar ist eine Abkehr von rein kausalgesetzlichen Feststellungen des Typs: A bewirkt notwendig B. Offenbar besitzen lineare Feststellungen dieser Art ein zu geringes Fassungsvermögen für Komplexität. So einfach ist die soziale Welt nicht, besonders wenn man die Freiheit des anderen Menschen einrechnet. An ihre Stelle sind jedoch zwei verschiedene Theorieformen und Methoden getreten, die funktionale und die statistische, und einstweilen ist nicht zu sehen, wie deren Divergenz aufgelöst werden könnte. Nicht einmal diese Frage wird diskutiert, weil man zumeist funktionale Bezugsprobleme voreilig als statistisch korrelierbare Variablen interpretiert, ohne in die Diskrepanz der vorausgesetzten Theorieformen und Methoden näher hineinzuleuchten.

Die funktionale Methode ist relativ selten mit aller Ausdrücklichkeit als organisationssoziologische Methode vertreten worden (so Luhmann 1964); dafür wird sie um so öfter mit beiläufiger Selbstverständlichkeit als soziologische Methode der Organisationsforschung zugrunde gelegt (z. B. von Selznick 1949; Gouldner 1954; Parsons 1960; Riggs 1961). Sie analysiert empirische Tatbestände im Hinblick auf ihre Funktion für die Lösung von Systemproblemen. Die statistische Ermittlung von Variablenkorrelationen (in der Organisationssoziologie siehe z. B. Udy 1961; Pugh u. a. 1963; Kahn u. a. 1964) ist mit ähnlicher Selbstverständlichkeit gleich weit verbreitet. Sie bemüht sich um den Nachweis, daß der Zusammenhang mehrerer Variablen, besonders das Mitteinandervariieren, nicht rein zufällig besteht.

Bei aller Verschiedenartigkeit des Ansatzes haben diese Methoden manches gemein: Sie setzen im Grunde eine Systemtheorie voraus, die ihnen re-

levante Problemgesichtspunkte bzw. Variablen vorgibt und ihre Ergebnisse zu verallgemeinern und zu begründen vermag. Beide Methoden könnten davon profitieren, wenn ihre vergleichende Funktion, die gegenwärtig zwar nicht gelehnet wird, aber auch nicht im Mittelpunkt des Interesses steht, stärker betont werden würde. Denn sowohl Problemlösungen als auch Korrelationen sind nicht für sich allein interessant, sondern nur im Rahmen eines Vergleichs, der erhellt, aus welchen Gründen in diesem System diese, in anderen jene Strukturen anzutreffen sind. Erst als vergleichende Methoden können sie das Potential für Komplexität entfalten, das in ihnen angelegt ist. Und dieses Potential ist die einzige Rechtfertigung für die vielerörterten Unzulänglichkeiten dieser Methoden, nämlich: daß sie exklusive Feststellungen nicht begründen, daß sie andere Möglichkeiten nicht ausschließen können.

5. Inkongruenz und Komplexität

Die beiden Hauptmerkmale, die wir als Eigentümlichkeiten der organisationssoziologischen Perspektive aus den vorangegangenen Erörterungen herauschälen können: Inkongruenz im Verhältnis zur Handlungsperspektive und erweitertes Potential für Komplexität gehören zusammen und bedingen sich wechselseitig. Will die wissenschaftliche Forschung im Bereich menschlichen und zwischenmenschlichen Handelns mehr Komplexität erfassen und verarbeiten, als der einzelne erleben und durch Entscheidung in sein Handeln übersetzen kann, dann muß sie die Handlungsperspektive prinzipiell überschreiten und transintentionale Theorien und Methoden ausbilden. Sie muß damit zugleich darauf verzichten lernen, dem Handelnden sein richtiges Handeln vorzustellen. Soziologie ist keine Ethik. Sie ist vielmehr, denkgeschichtlich gesehen, gerade in der Situation der zerfallenden teleologischen Ethik entstanden, in Ablösung des Naturrechts und der traditionellen praktischen Philosophie, weil sie dem Komplexitätsdruck der modernen, großräumigen und stark differenzierten Sozialordnung besser gerecht wird.

Andererseits bleibt eben deshalb die soziologische Analyse als Handlungsorientierung unschlüssig. Sie ist angewiesen auf komplementäre Wissenschaften und auf Entscheidungstechniken, welche die soziologisch erschlossene Komplexität reduzieren auf Ausmaße, die der eng begrenzten und vor allem langsamen Fähigkeit des Menschen zum Überlegen und Entscheiden entsprechen. Es ist deshalb kein Wunder, daß die Soziologisierung weiterer Bereiche menschlichen Wissens ein sehr weitreichendes Interesse am Entscheidungsvorgang nach sich gezogen hat: in der Politischen Wissenschaft ebenso wie in

der Psychologie, in der Nationalökonomie ebenso wie in der Organisationswissenschaft. Das schließt eine wachsende Erforschung von Entscheidungserleichterungen, wie sie durch Mathematisierung, Kalkülisierung und maschinelle Datenverarbeitung geboten werden, ein. Dieser Zusammenhang von Soziologie und Entscheidungstheorie bestimmt auch das Verhältnis von Organisationssoziologie und Betriebswirtschaftslehre bzw. Arbeitswissenschaft, dem wir uns abschließend zuwenden wollen.

IV. Verhältnis zu Betriebswirtschaftslehre und Arbeitswissenschaft

Eine ernsthafte Konfrontierung von Organisationssoziologie auf der einen Seite und Betriebswirtschaftslehre bzw. Arbeitswissenschaft auf der anderen in einer Diskussion zwischen den Fächern fehlt bisher (vgl. aber die Erörterung von Mayntz 1961). Eine solche Gegenüberstellung ist denn auch nicht leicht und kaum frei von Fachperspektiven durchzuführen. Keinesfalls geht es an, eine thematische Trennung nach realen Gegenständen der Forschung vorzunehmen, so wie Kosiol (1959, S. 21) es versucht: Organisationslehre behandle die „Verfahrenstechnik der integrativen Strukturierung“, während die Organisationssoziologie die „interpersonalen Beziehungen, Prozesse und Gebilde“ untersuche – so als ob die Organisationslehre nichts mit interpersonalen Beziehungen und die Soziologie nichts mit integrativer Struktur zu tun hätte.

Eher treffen schon die Erwartungen von Betriebswirtschaftlern und Arbeitswissenschaftlern zu – wir fassen diese beiden Disziplinen trotz ihrer Unterschiede zusammen, weil sie in dieser Abgrenzungsfrage eine ähnliche Position beziehen –, der Soziologe möge ihnen zusätzliches Entscheidungswissen andienen, soziale Verhaltensbedingungen und Verhaltensgesetzmäßigkeiten betreffend. Diese Auffassung spiegelt sich in der zögernden Rezeption einiger Bruchstücke soziologischen Gedankenguts in der neueren betriebswirtschaftlichen Literatur (vgl. z. B. Gutenberg 1965, S. 280 ff. über informelle Organisation). Erst recht glaubt der Arbeitswissenschaftler aus gutem Grund, soziologische Determinanten des Verhaltens, zum Beispiel Gruppenbindungen, soziale Beeinflussung von Wahrnehmungsprozessen, von Lernvorgängen, von Schwankungen des „Anspruchsniveaus“ usw. nicht länger übersehen zu dürfen.

Eine Zulieferung von relativ gesichertem Wissen mag in begrenztem Umfang möglich sein, vor allem, wenn man an die Ergebnisse der Gruppen-

forschung denkt. Im ganzen werden solche Beiträge bei dem gegenwärtigen Stand des Wissens mehr aus der experimentellen Sozialpsychologie als aus der Soziologie stammen. In vielen Fällen kann sich eine Entscheidungshilfe auch mehr oder weniger zufällig einfach daraus ergeben, daß soziologische Theorien im Lichte praktischer Zielsetzungen auf unerwartete Weise relevant werden – so wenn man auf Grund der Forschungen über informale Führung in Gruppen die praktische Maxime zimmert, möglichst solche Persönlichkeiten in Führungspositionen zu befördern, die sich als informale Gruppenführer bereits hervorgetan haben und damit die Gewähr dafür zu bieten scheinen, daß sie nicht allein auf Grund von Positionsautorität führen werden.

Die Problematik solcher Maximen liegt auf der Hand. Sie ergeben sich aus einer zufälligen Kreuzung zweier nicht aufeinander abgestimmter Relevanzbereiche. Sie wären überdies nicht besser und nicht schlechter als die alten „Organisationsprinzipien“, über die man heute so gern abfällig urteilt. Eine dauerhafte, enge Kooperation zwischen Organisationssoziologie und Betriebswirtschaftslehre bzw. Arbeitswissenschaft wird sich auf diese Weise nicht erreichen lassen. Überhaupt wäre für die Erwartung zusätzlichen Wissens, das die Entscheidungsmöglichkeiten besser konturiert und einengt, eine soziologische Disziplin nicht der geeignete Adressat. Denn ihre Stärke liegt nicht in der Einengung, sondern in der Ausweitung des Gesichtskreises.

Eine grundsätzliche Basis der Kooperation zwischen den Disziplinen ließe sich dagegen finden, wenn man von einer gemeinsamen und übergreifenden Problemformel ausgeht und im Blick auf sie ein Schema funktional-spezifischer Arbeitsteilung entwirft. Als solche Bezugsformel eignet sich das Problem der Komplexität. Es besagt, in wenige Worte zusammengepreßt, daß die Sachverhalte, die der Mensch erkennen und handelnd bewältigen muß, um mit einem bestimmten zivilisatorischen Niveau zu überleben, komplexer sind als seine Kapazität für rationales Entscheiden, und daß mit steigendem Zivilisationsniveau, besonders mit steigender sozialer Differenzierung, diese Komplexität noch zunimmt. Daraus ergibt sich ein Zwang zur Kooperation stilverschieden forschender Wissenschaften. Die Soziologie – vor allem, aber nicht nur, die Organisationssoziologie – könnte die Aufgabe übernehmen, ohne Rücksicht auf das Entscheidungspotential des Menschen eine analytische Technik für die Erfassung komplexer (organisierter) Sozialsysteme zu entwickeln. Der Betriebswirtschaftslehre fiele die Aufgabe zu, die „Systemprobleme“ der Soziologie in „lösbare Entscheidungsprobleme“ umzudenken und im Hinblick darauf eine Entscheidungslogik zu entwerfen, die der planmäßigen Reduktion von Komplexität dient. Der Arbeitswissenschaft verbliebe die Aufgabe, das Komplexitätspotential des faktisch arbeitenden Menschen

zu erforschen, das heißt: das Gewicht des Verhaltensgepäcks zu ermitteln, das er normalerweise tragen kann und das deshalb bei der Organisation des Arbeitsablaufs an den einzelnen Stellen und Zeitpunkten des Geschehens vorausgesetzt werden kann. Dazu gehörte dann nicht nur das Ausfindigmachen günstiger Griff-Folgen oder günstiger Arbeitszeiteinteilungen, sondern auch die Erforschung der Denkfähigkeit, zum Beispiel der Grenzen des Vermögens, die simultane Variation mehrerer Variablen zu überblicken.

Es versteht sich von selbst, daß eine solche Aufgabenbestimmung nicht alle Bestrebungen deckt, die sich in den beteiligten Disziplinen zeigen. Wissenschaften halten sich der Wahrheit verpflichtet und suchen ihren Gegenstandsbezirk durch eine Theorie und nicht in erster Linie im Hinblick auf eine spezifische Funktion zu umgrenzen. In keiner der genannten Disziplinen ist das Problem der Komplexität zur Zeit Bestandteil ihres grundbegrifflichen Bezugsrahmens. Andererseits deuten manche Entwicklungslinien sehr suggestiv in die hier aufgezeigte Richtung. Mit einem Bericht über den gegenwärtigen Stand der Organisationssoziologie sollte gerade dies für ihren Teil deutlich gemacht werden. Und vielleicht dürfte das Hinzutreten der Organisationssoziologie in den Kreis derjenigen Fächer, die sich mit organisierter menschlicher Arbeit befassen, auch für die schon etablierten Forschungszweige Anlaß sein, sich auf ihre Grundlagen und auf die besondere Perspektive, in der sie ihren Beitrag formulieren, bewußter zu besinnen.

Literaturverzeichnis

Vorbemerkung. Die organisationssoziologische Literatur ist als Folge einer explosionsartigen Ausdehnung in den letzten Jahren und als Folge der Unklarheit ihrer Grenzen schwer zu überblicken. Eine Aufzählung selbst nur der wichtigsten Beiträge würde den hier zur Verfügung stehenden Raum sprengen. Die folgenden Angaben werden deshalb beschränkt auf (1) die Anführung einiger allgemeinerer Werke, die einen Überblick über das Gesamtgebiet zu vermitteln suchen und weitere Literaturhinweise enthalten, und (2) auf die bibliographischen Angaben zu den im Text zitierten Veröffentlichungen.

1. Überblickswerke

- Blau, Peter M./Scott, W. Richard: *Formal Organizations. A Comparative Approach*, San Francisco 1962.
- Burns, Tom: *The Sociology of Industry*, in: Alan T. Welford u. a. (Hrsg.), *Society: Problems and Methods of Study*, London 1962, S. 185–215.
- Eisenstadt, Shmuel N.: *Bureaucracy and Bureaucratization*, *Current Sociology* 7 (1958), S. 99–154.
- Etzioni, Amitai (Hrsg.): *Complex Organizations. A Sociological Reader*, New York 1961.
- Etzioni, Amitai: *Modern Organizations*, Englewood Cliffs (NJ) 1964.
- Gouldner, Alvin W.: *Organizational Analysis*, in: Robert K. Merton u. a. (Hrsg.), *Sociology Today*, New York 1959, S. 400–428.
- Krupp, Sherman: *Pattern in Organization Analysis. A Critical Examination*, Philadelphia/New York 1961.
- Litterer, Joseph A.: *The Analysis of Organizations*, New York/London/Sydney 1965.
- March, James G. (Hrsg.): *Handbook of Organizations*, Chicago 1965.
- Mayntz, Renate: *Soziologie der Organisation*, Reinbek 1963.
- Scott, W. Richard: *Theory of Organizations*, in: Robert E. Lee Faris (Hrsg.), *Handbook of Modern Sociology*, Chicago 1964, S. 485–529.

2. Zitierte Veröffentlichungen

- Argyris, Chris: *The Integration of the Individual and the Organization*, in: Chris Argyris u. a., *Social Approaches to Business Behavior*, Homewood (Ill.) 1962, S. 57–98.
- Barnard, Chester I.: *The Functions of the Executive*, Cambridge (Mass.) 1938.
- Bennis, Warren G.: *A New Role for the Behavioral Sciences: Effecting Organizational Change*, *Administrative Science Quarterly* 8 (1963), S. 125–165.
- Bensman, Joseph/Gerver, Israel: *Crime and Punishment in the Factory. The Function of Deviance in Maintaining the Social System*, *American Sociological Review* 28 (1963), S. 588–593.
- Blau, Peter M.: *Orientation Toward Clients in a Public Welfare Agency*, *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), S. 341–361.
- Blau, Peter M.: *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955.
- Bradney, Pamela: *The Joking Relationship in Industry*, *Human Relations* 10 (1957), S. 179–187.
- Burns, Tom/Stalker, G. M.: *The Management of Innovation*, London 1961.
- Clark, Burton R.: *The Open Door College. A Case Study*, New York/Toronto/London 1960.
- Coch, Lester/French, John R. P. Jr.: *Overcoming Resistance to Change*, *Human Relations* 1 (1948), S. 512–532.

- Coser, Rose Laub: *Laughter Among Colleagues. A Study of the Social Functions of Humor Among the Staff of a Mental Hospital*, *Psychiatry* 23 (1960), S. 81–95.
- Cressey, Donald R.: *Contradictory Directives in Complex Organizations. The Case of the Prison*, *Administrative Science Quarterly* 4 (1959), S. 1–19.
- Crozier, Michel: *Le Phénomène bureaucratique*, Paris 1963.
- Evan, William M.: *Toward a Theory of Inter-Organizational Relations*, *Management Science* 11 (1965), S. B217–B230.
- Goffman, Erving: *The Presentation of Self in Everyday Life*, 2. Aufl., Garden City (NY) 1959.
- Gouldner, Alvin W.: *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe (Ill.) 1954.
- Gouldner, Alvin W.: *Cosmopolitans and Locals. Toward an Analysis of Latent Social Roles*, *Administrative Science Quarterly* 2 (1957/58), S. 281–306, 444–480.
- Gross, Neal/Mason, Ward S./McEachern, Alexander W.: *Explorations in Role Analysis*, New York 1958.
- Gross, Edward: *Social Integration and the Control of Competition*, *American Journal of Sociology* 67 (1961), S. 270–277.
- Gutenberg, Erich: *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*, Bd. I [Die Produktion], 10. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1965.
- Kahn, Robert L./Wolfe, Donald M./Quinn, Robert P./Snoek, Diedrick J.: *Organizational Stress. Studies in Role Conflict and Ambiguity*, New York/London/Sydney 1964.
- Kosiol, Erich: *Grundlagen und Methoden der Organisationsforschung*, Berlin 1959.
- Luhmann, Niklas: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964.
- March, James G./Simon, Herbert A.: *Organization*, New York/London 1958.
- Mayntz, Renate: *Die Organisationssoziologie und ihre Beziehungen zur Organisationslehre*, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe, *Organisation*, Berlin/Baden-Baden, 1961, S. 29–54.
- Menzies, Isabel E.P.: *A Case Study in the Functioning of Social Systems as a Defense against Anxiety. A Report on a Study of the Nursing Service of a General Hospital*, *Human Relations* 13 (1960), S. 95–121.
- Nokes, Peter: *Purpose and Efficiency in Humane Social Institutions*, *Human Relations* 13 (1960), S. 141–155.
- Parsons, Talcott: *Structure and Process in Modern Society*, Glencoe (Ill.) 1960.
- Perrow, Charles: *Organizational Prestige. Some Functions and Dysfunctions*, *American Journal of Sociology* 66 (1961), S. 335–341.
- Pugh, Derek S., u. a.: *A Conceptual Scheme for Organizational Analysis*, *Administrative Science Quarterly* 8 (1963), S. 289–315.
- Riggs, Fred W.: *The Ecology of Public Administration*, London 1961.
- Roethlisberger, Fritz J./Dickson, William J.: *Management and the Worker*, Cambridge (Mass.) 1939.
- Rohde, Johann Jürgen: *Soziologie des Krankenhauses. Eine Einführung in die Soziologie der Medizin*, Stuttgart 1962.
- Selznick, Philip: *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Angeles 1949.

- Simon, Herbert A.: Das Verwaltungshandeln, Dt. Übers. [von Administrative Behavior], Stuttgart 1955.
- Thompson, Victor A.: Modern Organization, New York 1961.
- Thompson, James D./McEwen, William J.: Organizational Goals and Environment. Goal Setting as an Interaction Process, American Sociological Review 23 (1958), S. 23–31.
- Udy, Stanley H.: Technical and Institutional Factors in Production Organization. A Preliminary Model. The American Journal of Sociology 67 (1961), S. 247–254.
- Warner, W. Lloyd/Law, Josiah O.: The Social System of the Modern Factory, New Haven 1947.
- Weltz, Friedrich: Vorgesetzte zwischen Management und Arbeitern, Stuttgart 1964.
- Whyte, William F., u. a.: Lohn und Leistung, Dt. Übers. [von Money and Motivation], Köln/Opladen 1958.



Worker Participation in Decision-Making

Summary

The German system of worker participation in decision-making is a political institution. It is not designed primarily to strengthen the achievement motivation of the worker or his performance. It has the function of a countervailing mechanism which corrects certain deficiencies of the prevailing type of order in the economic system.

The German market economy does not function in the sense of perfect competition. Decision-making in the enterprise is, therefore, not as easy and as rational as it is supposed to be. Many problems of information processing and distribution of chances and burdens are not solved by the market and are transformed to a large extent into internal problems of the individual enterprise. They are solved, then, by internal processes of more or less autocratic and bureaucratic decision-making.

The institutions of worker participation, the works councils, the works meetings, the representatives of workers on the supervisory boards, and the labor director, a member of the management board in certain industries, have had the effect of enlarging the preference structure of this decision-making process. Articulated interests of the personnel are today recognized in more and more firms as legitimate internal values of the enterprise, not only as external constraints, and have to be balanced within its goal structure.

This effect could be brought about only by law. The economic system cannot be expected to correct its own principles of market orientation and profit maximization in this way. From its beginnings in the 19th century German codetermination was introduced and regulated by law. Even if the prescrip-

tions of the law are not uniformly applied in all firms and are not faithfully followed in all their details, the law remains the prevalent way of institutionalization.

I. Historical development

The beginnings of the efforts made to create a worker representation and participation in enterprises have to be traced back in Germany – and that is not unimportant – to the 19th century. They emerge almost at the same time as the endeavors made to establish political democracy. The idea of political and economic democracy reaches its first culminating point during the years of revolution in 1848/49 in the draft of the constitution in the Frankfurt National Assembly. At that time it could not be realized due to the political circumstances. However, the idea stayed alive and even today its political origin can be recognized in formulations like “Economic Democracy” and “Constitution of Enterprises.” The main problem was and still remains the doubtful legitimacy of absolute power in the enterprise – and not, for instance, the need to stimulate the workers’ motivations. It is modelled after the political criticism of absolute power.

Already before 1918, especially in Prussia, minimal concessions had been made to claims for establishing a representation of workers. But only the revolution of 1918 gave these claims full political legitimacy. This took place in the first instance – and that again is significant – by the inclusion of a corresponding article in the Weimar Constitution (Art. 165). By this means, works councils (Betriebsräte) were established according to the more precise provisions of the law of February 4, 1920, but they were not able to fulfil the political expectations set upon them, and in 1933 they were absorbed by a centrally controlled organization of economic “leadership”.

The new political forces that arose after 1945 reached back for these older models. They were strongly supported by the British occupation forces. Unfortunately, as far as further development was concerned, these forces for a short time joined hands with the allied efforts to dismantle German industry and to dissolve the trusts and accumulated power in the German economy. The Works Council Law of April 10, 1946 is one of the first laws issued by the Allied Control Council. However, it granted the works councils only limited and advisory functions. In some of the German States (Länder) new works council laws were enacted which extended the rights of the workers far beyond the provisions of the Control Council Law bringing economic decisions

within the sphere of competence of the works councils. Soon after the foundation of the Federal Republic these laws were substituted by two federal laws. The law for worker participation in decision-making in the supervisory boards (Aufsichtsräte) and management boards (Vorstände) of the mining industry and the iron and steel producing industries (Coal and Steel Codetermination Act of May 21, 1951) finally legalized the *de facto* situation which had existed since 1947, and brought a quite incisive regulation for the worker participation in decision-making in this sector. Besides this, a general Works Constitution Act was enacted on October 11, 1952. An extension of the regulations for the mining and steel producing industries to the other sectors of the economy is demanded particularly by the trade unions, and has been discussed again especially during the last months; but at the moment it has few prospects for success in Parliament.

II. The legal situation and formal organization

The Works Constitution Act provides for the election of a *works council* in all private enterprises with more than five employees. Franchise and eligibility as well as the procedure of voting are defined in detail, providing also protection for minority groups (whether these are blue collar or white collar workers). The members of the works council cannot be dismissed and their activities are carried out within their normal working hours. Depending on the size of the enterprise, the works council includes up to 35 members. If there are more than 10 members, a works committee (Betriebsausschuß) must be established to take care of the daily affairs.

To maintain close contacts between the workers and their councils, the law also provides for *works meeting* (Betriebsversammlung) to which the works council has to report once every three months. The works meeting has the same competencies as the works council.

Besides these bodies, an *economic committee* (Wirtschaftsausschuß) composed of representatives of the employer and of the works council on a par, must be established in enterprises with more than 100 regular employees. This committee, however, has only advisory functions in those economic affairs that affect the employees.

The works council is the main body in the system of worker participation in decision-making. Generally its duty is to defend the interests of the employees in the enterprise, to promote their complaints, to supervise whether the regulations released on their behalf are carried out, and to suggest new steps

conducive to the interests of the enterprise and the personnel. Furthermore, the works council is granted numerous different rights to advise or participate in decision-making processes in the enterprise.

The emphasis of the rights of participation in decision-making is in the area of *social affairs*. This category must be understood in a broad sense. It includes not only the factory's own welfare institutions but the regulation of wages, holidays, working hours and the general behavior at work as well. These questions are regulated by a general works agreement (*Betriebsvereinbarung*) between employer and employees. If they do not reach agreement, works council and employer may appeal to a *conciliation committee* (*Einigungsstelle*) composed on a par under an impartial chairman. Its decisions are binding.

In all *personnel matters* (hiring, transfers, regroupings) in enterprises with more than 20 employees, the works council is entitled to enter a protest in certain cases exactly defined by law; if the employer does not accept the protest, it may appeal to the labor court whose decisions are binding. In case of dismissals the works council must be consulted. It can also demand the dismissal itself, if the employee has repeatedly disturbed the peace in the company by his illegal or unsocial conduct.

In the *economic concerns* of an enterprise of at least 20 employees the works council must be consulted in case of decisions concerning certain changes in the enterprise (shutting down or transferring, fundamental changes in the aims of the enterprise, or the working methods, etc.). If no agreement can be reached, decision is charged to the conciliation committee. This decision places no obligation on the employer. Should he act contrary to this decision without having been forced by urgent necessity, he must pay an indemnity to the employees dismissed as a result.

Apart from that, the works council has an indirect say in economic matters with the right to send representatives as members into other bodies of the enterprise. The advisory economic committee has already been mentioned above. Furthermore, the works council also sends representatives to the supervisory board where they normally occupy a third of all seats. The special regulation of the Codetermination Law applies to big enterprises of the mining industry and the iron and steel producing industries. In these industries the supervisory board must be composed of representatives of shareholders and employees on a par; the employee representatives are nominated in part by the personnel, in part by the trade unions. Furthermore, a neutral member belongs to the supervisory board elected by the general meeting of the joint-stock corporation on proposal of a majority of the rest of the members of the board. Frequently an agreement is made prior to the election, the shareholders

determining the chairman of the supervisory board and the employee representatives designating the neutral member, or vice versa.

Within the coal, iron and steel industries, the law of May 21, 1951 also provides for a *labor director* as member of the management board. This labor director, like all members of the management board, is appointed by the supervisory board. But in this decision the employee representatives cannot be outvoted. The labor director is a fully authorized member of the management board and usually administers social and personnel matters as head of a separate department.

III. Results of empirical research

In contrast to the American human relations movement, empirical social research in Germany has not been involved in the process of forming the problems, attitudes, and regulations concerning worker participation in industry. It entered the scene only after the facts. The political fronts had been conquered, the legal regulations had been brought into effect, and there remained only the task of investigating the effects of an already existing system. The research is not, therefore, based on group experiments stimulated by theory, but on opinion polls and interviews. This led to a different view of the problem and resulted in a very complex picture of the situation that can hardly be summed up into a simple formula. It provides no clear-cut basis for an evaluation of the established system. A theoretical interpretation of the results presents difficulties which are to a large extent unsolved. A series of comprehensive investigations has been conducted.¹ But the data offered are ten and more years old today, and further interest to carry on research in this way has diminished.

1 See Anneliese Mausolf, *Gewerkschaft und Betriebsrat im Urteil der Arbeitnehmer*, Darmstadt 1952; Teo Pirker/Siegfried Braun, *Arbeiter, Management, Mitbestimmung*, Stuttgart/Düsseldorf 1955; Heinrich Popitz/Hans P. Bahrdt/Ernst A. Jüres/Hanno Keating, *Das Gesellschaftsbild des Arbeiters*, Tübingen 1957; Otto Neuloh, *Die deutsche Betriebsverfassung und ihre Sozialformen*, Tübingen 1956, and *Der neue Betriebsstil*, Tübingen 1960; Hardy Wagner, *Erfahrungen mit dem Betriebsverfassungsgesetz*, Köln 1960; Fritz Voigt/Walter Weddingen, *Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung*, Berlin 1962.

1. Attitudes and interests of workers concerning participation

The ambiguity of the results and the uncertainty of their interpretation become especially obvious in the main subject of these investigations: the attitudes and interests of workers concerning participation. Though we lack detailed investigations concerning this question, it is known that in a relatively large number, mainly of the smaller enterprises (an estimated 20 %)², works councils have not been elected, since no interest in them and perhaps no expectations of success could be aroused. When works councils are instituted, the participation in the poll is surprisingly high. Once established, the works councils in their functions tend to behave in an opportunistic way, adapting to the circumstances and smoothing down differences. They are mainly preoccupied with social and personnel matters and take particularly a strong interest in cases of dismissal. In economic decisions, however, the works councils do not make the most of the available information and of the chances to influence the decision process; they do not fully exploit their legal rights. This self-restraint may have strategic reasons: the works councils in many cases have only advisory functions and are, therefore, induced to stay on good terms with the management. This may give them more influence than the law provides for.

A quarter of all employees does not know at all that a representative organization exists in their enterprise. More than half of them do not have any idea of how this institution operates and only an insignificant number has an approximately correct conception of it. It may not be justified to call this remarkable indifference "apathy", however, the lack of motives for the individual worker to inform himself is evident. Therefore, it cannot be expected that the institutions of participation transmit to any considerable extent information and attitudes from the level of management down to the worker. The social distance is too great. On the other hand, among the workers the phrase "Mitbestimmung" is positively valued as a program for their own benefit but without any commitment: and even this holds true for only two thirds of the staff. Shortly after the laws mentioned above had been enacted, the question whether they had produced any positive results for the individual worker has met with uncertain, rather negative answers.

For an exact evaluation of these results we primarily lack reliable general information concerning motivation and attitudes in big enterprises, and studies that can be used as comparison. We do not exactly know how well the

2 See Adolf F. Sturmfels, *Workers Councils*, Cambridge (Mass.) 1964, p. 65.

workers can be expected to be informed and what can be taken as a normal basis for judgment as to which events are able to carry the individual across the critical threshold of showing interest and to bring about his active concern and participation. The social pressures that may be of importance in such visible events as elections, but may play only a minor role in the formation of opinion, would also have to be studied further. According to general experiences, the processes of informal communication among workers will rather serve to satisfy the needs of self-expression and social confirmation. It will not in any reliable manner serve as a channel for spreading objective information, for articulation of interests, or preparation of formal votes.

2. The effects on productivity

It is widely assumed and even asserted³ that the worker participation in decision-making of the German type has a positive effect on the morale of employees, their achievement motivation and finally on the productivity of the enterprise. But convincing evidence is missing. The results of research discussed above as well as general sociological findings rather suggest that the asserted correlation does not exist.

Today we are aware that there is no invariable correlation between working climate and productivity, or between job satisfaction and productivity. Even if participation in decision-making had positive effects on the atmosphere at work, this would still prove nothing concerning productivity. In addition, modern industrial work is organized to a large extent in such a way that it has become indifferent towards personal motivation. The role of the worker is defined by technical requirements. His performance as member of the system is motivated in a general way, and this process is largely independent of the personal attitude towards the enterprise. In the horizon of individual experience of the employee, the concretely required efforts, on the one hand, and the knowledge of the existence of a works council, on the other, are too widely separated as to directly influence each other. Only on occasions of very drastic social experiences in the enterprise, especially in case of injustice, can changes in the structure of motives be expected.

Furthermore, there are several indications that positive or negative evaluations of the institution of participation are combined with corresponding eval-

3 For example, Fritz Weddingen, *Begriff und Produktivität der Mitbestimmung*, in: Fritz Voigt/Walter Weddingen 1962, pp. 41 ff.

uations of the management, the work place, the members of the works council, the wages, etc., and change with them. They represent a generalized bundle of stereotypes which, on the one side, are hardly connected with details of actual experience and therefore immune to any disproof, and, on the other side, do not become effective but serve mainly expressive needs, and are stabilized on a general level for this function. Even if statistical correlations could be shown, it would still be an open question of whether the judgment on the participation system is not affected by the motivation climate fed by many sources, rather than vice versa.

3. The effects on the internal decision-making process

Compared with the problem of attitude and workers' motivation, the problem of the effects of worker participation on the decision-making process in economic organizations presents greater difficulties for the methods of empirical research. By its very nature this is a delicate and often explosive subject but also promises much more interesting results. Until now, research in this subject has attracted economists rather than sociologists, but the studies of economists are revealing enough. The extensive publication of Fritz Voigt and Walter Weddingen (1962) enables us today to draw sociologically significant conclusions, although it shows a very complex picture of quite heterogeneous situations, too.

In the efficiency of worker participation there exist almost all gradations, from complete absence of any institutionalization to cases of weak influence in questions involving little conflict – for instance, problems of social welfare – to important influence, including also decisions concerning personnel and economic policy. As is to be expected, the institutions of worker participation have their greatest effect within the coal, iron and steel industries due to the almost equal representation in the supervisory board, and to the influence of the labor director as a member of the management board. The apprehensions that at least within the coal, iron and steel industries the trade unions would by these means subordinate the management of private enterprises to their own ends have not been confirmed, though the legal possibilities are far-reaching. Probably the inner logic of the market-oriented processes of decision-making in the enterprise is too powerful for this to take place. It may also be that the participation in the decision processes of the opponent and the co-responsibility for him may have diluted the aggressive objectives of the trade unions by complicate considerations. A trend to limit the influence of the employee

representatives to a legal minimum can be observed especially in those enterprises dominated by families or single, principal shareholders.

The intensity and kind of cooperation also vary a great deal. It is evident that the existence of works councils and employee representatives in other bodies of decision-making articulates many subjects of conflict, and carries them into the processes of preparing decisions; this can lead to open dispute with victory and defeat. It may aggravate the awareness of a general social conflict which then dominates all issues. On the other hand – at least for the direct participants in the decision-making process – the conflict will be seen more objectively; it will be transformed from a fateful socio-ideological split into a divergence of specific interests in questions of personnel policy, investment policy, wage policy, balance equilibrating, and the dividend rate. In these questions it is easier to find a compromise and to comply without betraying the principles one stands for. Some solutions can also be negotiated at the expense of interests outside the enterprise; according to circumstances, these can be interests of the wider public, the government, the proprietors, or the trade unions. In many cases, therefore, both parties concerned seem to be interested in maintaining by little sacrifices good personal contacts and a satisfactory atmosphere as capital for future negotiations – and last but not least, also as non-transmissible *personal* means of influence which suggests the re-election of the successful men to the same positions. Therefore, cooperation is reported to be good in a considerable number of cases, and even in the supervisory boards of the coal, iron and steel industries crucial votes are rare. In many cases the legally weaker position of the employee representatives is strengthened by the fact that they are members of various bodies – as, for instance, of the works council and of the supervisory board – at the same time; in this way they are able to combine the power positions from several bodies in their tactics.

This formal and informal organization of the decision-making process brought about an effective change in the preference structure of economic organizations. It did enlarge their goals. In the decisions, the interests and preferences of the workforce become more and more a legitimate value that has to be balanced with other factors. It cannot be considered as only a cost factor to be minimized in the interest of profit maximization; it, of course, has to be doubted whether the maximization of profit has ever been an adequate model of the actual goals of management in decision-making and whether the worker participation in decision-making has changed anything in this respect. There have always been other independent values such as family interests, or the tradition of the enterprise, social prestige or political preference. It is, however,

due to worker participation in decision-making that articulated interests of the workforce – for instance, job security, reasonable wages, easiness of operation – seem not only to get a foothold in the process of decision-making but also to offer arguments for the presentation of the final decision which are recognized as legitimate inside and outside the enterprise.

4. Autonomy and outside influence

To a high degree it depends on the span of discretion placed at the disposal of the decision-makers, whether the institutions of worker participation can have an integrating effect or not. In addition, the question turns up which level of decision-making provides the best chances for integration or at least temporary satisfying compromises: the decisions of the government, the negotiations between trade union and employer associations, or the individual enterprise. The German system considers 'de jure' and 'de facto' each one of these levels as relevant and uses them side by side; this opens the possibility of shifting difficult decisions from one level to another. Collective bargaining, for instance, proceeds on two levels. The individual trade unions conclude general agreements with employer associations which later on are arbitrated in detail in each enterprise by negotiations with the works council, and in most cases are essentially improved in favor of the workers. It is not unimportant for the position of the works council that it is often able to obtain more for the individual worker than the trade union can on a higher and therefore more general level.

The legal regulation of worker participation in decision-making on the company level and the fact that this law has not fulfilled numerous wishes of the trade unions for more rights of initiative and influence for themselves, has given a remarkable autonomy to the employee representatives in the individual enterprise. It leaves open the possibility that the works councils or their representatives in the supervisory boards make use of the support of the trade unions, if they need it. But the decision to use this alliance or not is largely up to them. Although nearly all the employee representatives in these bodies are trade union members, the mere fact of this membership does not guarantee a significant influence by the trade unions. The trade unions, therefore, are complaining again and again of a lack of contact with the works councils, and frequently works councils criticize that the trade unions would disturb more than relieve their already difficult position. Something similar holds true for the employee representatives in the supervisory boards, if they are not directly

nominated by the trade unions themselves, as is the case with a number of the representatives in the supervisory boards of the coal, iron and steel industries. But even in this case, the trade union representatives have to be careful not to expose themselves as “outsiders” and not to upset the unity of the representation on the side of the employees. On the part of the employees, therefore – and this may belong to the most remarkable features of the German participation system – a relatively high freedom for negotiation within the enterprises has been obtained, further supported by the strong tendencies for re-electing the same members of the works council and the supervisory board respectively. It is a symptomatic fact that the trade unions have not succeeded in skimming off for their own benefit the big salaries and bonuses of the labor directors and members of supervisory boards to any considerable extent.

On the part of the employers the span of discretion in negotiations varies strongly. It depends especially on how independent of the shareholders the management board can act and, therefore, its limits are narrow in family enterprises or those dominated by a single principal shareholder.

Up to now, experience suggests that the institutions of worker participation require a certain internal autonomy of the decision-making system to fulfil their integrative function. They seem to be tailored for a decision-making system which may not only conceive of the different markets (i. e., supply, sales, finances and personnel recruitment) but also of the personal attitudes and interests of its workers and owners as “environmental” conditions for the existence of the enterprise and as “constraints” of its goal functions, and which can decide upon the use of organizational surplus within a bounded area of own discretion. A strict external direction by whatever side, whether by proprietors, government, other enterprises or trade unions, would require that the integrative function be met with on another level.

5. The conflict of roles and the position of mediation

A “position in the middle” is characteristic of the works council. It finds itself in the intersection of diverging interests. Its task of defending employee interests separates it from the employer, its bureaucratic proceedings in decision-making and the necessity of contenting itself with attainable results separates it from the employees. It is separated from the trade unions by accepting the limits of the enterprise and thereby putting aside general socio-political goals. On the other side, the works council depends on the cooperation and support of all these quarters. It has no power on its own unless it succeeds in

gaining it from the tactical chances of a role of mediation. It has no aims it could legitimately call its own. To a high degree, therefore, it depends on consensus and success in negotiations in a situation in which exactly this is difficult to achieve. Therefore, from the structural situation a high degree of role tension is to be expected and empirical observations confirm this supposition.⁴

The role tension must not be seen only as having dysfunctional consequences. On the contrary, this very structural situation seems to motivate the works council to serve as link between diverging interests, to look out for acceptable solutions and thereby to comply with its function. The structure itself does, of course, not yet guarantee success. Besides, the ideology of employee representation and institutionalized expectations which push into this direction make it difficult to openly define the role of mediation as the official self-conception of works councils. Under these circumstances a self-initiated pursuit of long-term goals is not to be expected. The rule is rather a preoccupation with single problems as they arise and an opportunistic veering on a middle course with shifting alliances.

For this type of role behavior it is essential to have a well-defined legal position which provides the works council with some incontestable but limited rights. This provides its contacts a minimum of structure independent of the success, and independence of the support from whatever side. A considerable extension of the rights of participation in decision-making, however, would be a problematical venture. It would increase the tensions and at the same time would force the works council to work out general aims and principles of behavior, a task for which it lacks information and capacity.

IV. Theoretical remarks

In order to compare the German system of worker participation in decision-making with other systems, a simple account of facts would not be sufficient. Comparative social science requires the use of rather abstract theoretical models to discover those aspects under which a comparison of similarities or dissimilarities would be possible. The heuristic value of the comparison then depends on the theory that extricates these aspects as relevant.

In this case, it would be possible to choose different aspects as a basis of comparison. Perhaps the prevailing outlook of the American research would

4 Friedrich Fürstenberg, *Der Betriebsrat: Strukturanalyse einer Grenzsituation*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 10 (1958), pp. 418–429.

suggest to start with the problem of motivation and to ask whether such formalized system strictly regulated by law as the German one could have more favorable effects on motivation than more informal types of the worker participation as being negotiated by the participants and the organizations themselves. German research offers no answer to this question. But this approach does not exhaust possibilities of comparison.

The increase in achievement motivation and productivity is, in fact, not the only and for the German scene not the prevailing subject of the discussion of worker participation. The history of the problem, as well as the detailed legal regulation and the way the discussions for the further development of the system in Germany are held at present, show that the principle of worker participation is connected with the general equilibration of the relations between the political system and the economy. It can, therefore, not be judged by economic standards alone. It presupposes structural decisions on the level of the society as a whole, that is, the separation of the political system and the economic system as a kind of functional differentiation. And it refers to some of the problematic consequences of this type of social differentiation.

It is the primary function of the political system of the society to make binding decisions concerning problems that cannot be solved by other means. The economy satisfies material needs by processes of production, distribution and consumption. These processes are differentiated and coordinated by a system of "markets", and this means that the economic system is insofar organized independently of political decisions. Such a separation of the political and the economic system requires that other than purely economic criteria of decision are institutionalized in the political system, and that the political system respects the central structural principles of the economy, the market and the money mechanism.

In this paper it is not possible to adequately display the advantages and disadvantages of such an order. The fundamental idea is the expectation of attaining a higher performance in the political as well as in the economic function by differentiation and specification. The experiences of the 19th century, however, show that such a separation has serious dysfunctional consequences, especially as the market mechanism cannot adequately replace the old hierarchical distribution of the chances of consumption in the big "household" (*oikonomia*). The stability of a differentiated social order of this kind, therefore, depends on its being carried out with a certain latitude and, if necessary, with built-in contradictions. Its advantages have to be preserved and improved as far as possible, the disadvantages have to be realized as problems, they have to be reduced and moderated to endurable, tolerable burdens. This is accom-

plished by a series of countervailing institutions, the function of which is based on a contradiction with the prevailing principle of social structure. In present German practice – besides the government-aid in case of greater, structural change within the economy – the worker participation in decision-making probably is the most important of these countervailing institutions.

By the legal regulation of worker participation, *the decision problems of the business enterprise have been shifted from the outside to the inside. They have partly changed from problems of adaptation to environmental events into “bureaucratic” problems of internal agreement or enforcement of one’s point of view.* This shifting is both possible and necessary since the market does not function as a perfect system of competition and leaves, therefore, room for internal discretion.

The classical German “Science of industrial management” (Betriebswirtschaftslehre) as well as the older American “theory of the firm” presupposed a market with perfect competition relieving the manager of most of his burden of decision or, in other words, reducing the decision to a process of perception and reaction according to simple rules. If this premise were correct, it would be of little importance *who* decides. There would only be the question of avoiding mistakes. It would, therefore, be consequent to leave the decisions to that person who would suffer most from the consequences of mistakes: to the owner of the enterprise.

However, since the market does not function in this way, considerable uncertainties and difficulties of decision-making arise in all business enterprises, and since the “one best way” usually is impossible to make out, there exists a more or less broad area of satisfying decision in which the choice can be made by discretion. The choice is, then, affected by differences of organization and the network of communication, by the internal power structure and the ability in bureaucratic maneuvering. These are, from the point of view of society, contingent internal processes. It seems, therefore, reasonable to interfere with these processes and to structure them in such a way that the problems of the distribution of advantages and burdens, which are not solved by the market, are articulated as internal problems of the enterprises in the decision bureaucracies, and that they are solved there under this shifted perspective. The freedom of decision, and this means: the power, which the employer has gained due to the imperfectly functioning of the market, is not left to him as a present of chance but is reduced in order to compensate the malfunctioning of the market. The employees, then, influence the decision-making process not only as labor market forces from the outside, but also by other means and with other chances as co-opted decision-makers from the inside.

Taking this complicated functional context as the meaning of the worker participation in decision-making, it becomes understandable why it is sensible to regulate it by law and why at the same time it makes sense that reality is searching for its own way and diverges more or less from the legal prescription. In Germany, the worker participation in the process of decision-making does not result from the liberal-minded self-interest of the employers as was hoped for by the American human relations movement, though analogous assertions are not lacking. For the very fact that we have a market-oriented economy without the market demanding the worker participation in decision-making, it has to be set into legal form by the political system. Otherwise the necessary stability of the institution and its independence of varying positions of power and interests could not have been attained, and the worker participation in decision-making would not have been institutionalized as an unquestioned fact of social and political life within such a short time.

Since also legislation is a process of decision-making stimulated and checked by particular interests, the institutions of worker participation in decision-making have been worked out under the pressure of interest groups as a very thorough legal regulation precisely defining the bodies, competencies, procedure of voting and functions. Reality, however, has not always faithfully followed these directions. This may disappoint jurists, but an evaluation of whether the institution proves good or not must be made independently of this disappointment. For practical orientation, the simple fact counts that positions of some power value that cannot safely be ignored are distributed by the law. The possible use of these positions must be taken into consideration. This makes it inexpedient, if not impossible, for both sides to deal with each problem from the legal point of view. They have to get along together. The right of worker participation in decision-making operates by anticipation of the possibilities it grants.

This type of orientation shows the elasticity necessary for an adaptation to changing situations of decision-making, fluctuating market conditions or to special cramps or sensibilities in the positions of the partners. It contains sufficient latitude for the formation of mediating and integrating systems of permanent contact which may succeed or fail according to the circumstances. It does not bind the participants to the "one best" strategy of behavior, whether this is a strategy of optimizing utility or of correct interpretation and application of the law. The law itself does not directly distribute those advantages and burdens that are not regulated by the market mechanism. It only regulates formal positions regarding the process of decision-making which then works out these complementary decisions of distribution.

Regarding the final satisfaction of needs, the regulation is *very indirect*, and it works by anticipation of last *possibilities* of conflict behavior which, if ever, are rarely used. The law operates on a level of indirect and deferred gratification. This is a condition for the necessary elasticity of behavior in the process of decision-making. It can, however, only be attained if those possibilities are supplied with a *security* that can only be guaranteed by law. In this sense, it can be said that the legal regulation of the worker participation in decision-making in Germany has proved a success, although it has not yet passed the serious test of an economic crisis.

Bibliography

- Blumenthal, W. Michael: Codetermination in the German Steel Industry. A Report of Experience, Princeton (NJ) 1956.
- Christmann, Alfred: Wirtschaftliche Mitbestimmung im Meinungsstreit, 2 Bde., Köln 1964.
- Dahrendorf, Ralf: Das Mitbestimmungsproblem in der deutschen Sozialforschung. Eine Kritik, 2. Aufl., München 1965.
- Fürstenberg, Friedrich: Der Betriebsrat. Strukturanalyse einer Grenzsituation, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 10 (1958), pp. 418–429. Reprinted in: Fürstenberg, Grundfragen der Betriebssoziologie, Köln/Opladen 1964, S. 148–158.
- Horné, Alfred: Der beklagte Sieg. Gespräche über die Mitbestimmung, 2. Enlarged Edition, Villingen 1964.
- Mausolf, Anneliese: Gewerkschaft und Betriebsrat im Urteil der Arbeitnehmer, Darmstadt 1952.
- Neuloh, Otto: Die deutsche Betriebsverfassung und ihre Sozialformen bis zur Mitbestimmung, Tübingen 1956.
- Neuloh, Otto: Der neue Betriebsstil. Untersuchungen über Wirklichkeit und Wirkungen der Mitbestimmung, Tübingen 1960.
- Pirker, Theo/Braun, Siegfried/Lutz, Burkart/Hammelrath, Fro: Arbeiter, Management, Mitbestimmung, Stuttgart/Düsseldorf 1955.
- Popitz, Heinrich/Bardt, Hans Paul/Jüres, Ernst August/Kesting, Hanno: Das Gesellschaftsbild des Arbeiters. Soziologische Untersuchungen in der Hüttenindustrie, Tübingen 1957.
- Schuchman, Abraham: Codetermination: Labor's Middle Way in Germany, Washington 1957.
- Spiro, Herbert J.: The Politics of German Codetermination, Cambridge (Mass.) 1958.
- Strumthal, Adolf F.: Workers' Councils. A Study of Workplace Organization on Both Sides of the Iron Curtain, Cambridge (Mass.) 1964.

- Teuteberg, Hans Jürgen: Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts, Tübingen 1961.
- Voigt, Fritz/Weddingen, Walter: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung, Vol. I, Berlin 1962.
- Wagner, Hardy: Erfahrungen mit dem Betriebsverfassungsgesetz unter besonderer Berücksichtigung einiger Mittelbetriebe im Unteren Rhein-Wupper-Kreis, Köln 1960.

Die Wirklichkeit der Organisation



Der neue Chef

Die bürokratische Verwaltung fordert im Prinzip einen unpersönlichen Arbeitsstil. Die Voraussetzung dafür schafft sie durch Garantie einer Verhaltensordnung, in der hohe Erwartungssicherheit herrscht. Der Alltag ist für den Beamten geregelt. Er kann seine Gefühle daher für sich behalten.

Aber es gibt Situationen, in denen diese Rechnung nicht aufgeht. Eine von ihnen tritt unvermeidlich von Zeit zu Zeit ein: Hin und wieder bekommt eine Behörde, eine Abteilung oder Gruppe einen neuen Chef. Der Wechsel des Vorgesetzten gehört zu den wenigen aufregenden Ereignissen im Verwaltungsalltag. Man fühlt die Nervosität auf den Fluren der Ministerien, wenn die Wahlergebnisse bekanntwerden und ein neues Regime in Aussicht steht. Dann setzt die Arbeit fast aus, weil niemand recht weiß, was zu erwarten ist, und man findet für eine Weile in Gerüchten eine Art Ersatzsicherheit. Wenn ein Abteilungsleiter ausscheidet, ist die Breitenwirkung geringer, aber auch hier wird ein besonderes Interesse lebendig. Nachfolgeprobleme sind bis in die untersten Ränge beliebter Gesprächsstoff. Auf allgemeine Anteilnahme kann zählen und Prestigegewinne ernten, wer im kritischen Moment mehr weiß als die anderen.

Mit der Ernennung des neuen Chefs sind die Probleme nicht etwa gelöst. Die Analyse ihrer Gründe und Hintergründe beschäftigt seine Umgebung noch lange. Dann steht man vor dem Problem der ersten Begegnung. Man hat das Gefühl: Der erste Eindruck entscheidet, und die Sozialpsychologie scheint das zu bestätigen.¹ Es gilt, die richtige Mischung von Respekt und Offenher-

1 Vgl. etwa Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, 2. Druck, Edinburgh 1958, S. 4 ff.; Ralph M. Stogdill, *Individual Behavior and Group Achievement*, New York 1959, S. 96 f.

zigkeit, von Bescheidenheit und selbstverständlicher Erfahrungssicherheit, von Angebot und Zurückhaltung zu finden. Das ist um so heikler, wenn es zugleich notwendig ist, den neuen Chef von unten anzulernen.

Ähnliche Schwierigkeiten des Anfangens bestehen auf seiten des Chefs; nur daß seine Rolle es noch weniger erlaubt, sich eine Unsicherheit anmerken zu lassen. Auf ihn dringt eine Fülle von neuen Mitarbeitern ein, die noch keine persönlichen Gesichter haben, und deren Hintergedanken er nur vermuten, nicht erraten kann. Dazu kommt, daß die konzentrierte Aufmerksamkeit seiner Umgebung, ihr Interesse an Hinweisen für die Bildung fester Erwartungen, die Bedeutung erster Fehler vergrößert.

Wahrscheinlich wird weder der Vorgesetzte noch der Untergebene so leicht auf den Gedanken kommen, in dieser Situation bei der Wissenschaft Rat und Hilfe zu suchen. Die ihnen bekannten Wissenschaften ermutigen eine solche Anfrage nicht. Juristisch und organisationswissenschaftlich ist ein solcher Wechsel merkwürdig problemlos. Juristisch handelt es sich um die Entscheidung der dafür zuständigen Stelle, die gewisse feststehende Rechtsfolgen hat. Eine Verfeinerung und Ausarbeitung dieser Erkenntnis kann gewiß nicht sehr weit führen. Und die bisherige Organisationswissenschaft sieht in einem Personalwechsel, selbst im häufigen Personalwechsel, allenfalls Auswahlprobleme und Anlernkosten. Die emotionalen Probleme und Rückwirkungen, die Umstellungsschwierigkeiten der Mitarbeiter unterschätzt sie, weil sie davon ausgeht, daß eine unpersönliche, generalisierte Einstellung zur Rolle des anderen ausreichende Verhaltensgrundlage sei.² Das ist auch der Grund, weshalb das Bürokratiemodell Max Webers solche Probleme nicht berücksichtigt.

Man wird jedoch die Frage aufwerfen müssen, ob diese generalisierte Einstellung lebensfähig ist und ob es für das Handeln in der Verwaltung genügt, für alle etwaigen Rechtsstreitigkeiten eine richtige Entscheidung zu wissen. An solchen Fragen kann eine Verwaltungswissenschaft, die mit dem konkreten Verhalten in der Verwaltungswirklichkeit Fühlung halten will, nicht vorübergehen. Der neue Chef ist ein Problem, das sich mit strukturbedingter Typizität laufend wiederholt, eines der wenigen Organisationsprobleme, dem mit Recht universelle Bedeutung beigemessen werden kann.³ Wenn der Begriffsrahmen der Verwaltungswissenschaft ein solches Problem nicht fassen und definieren kann, muß er erweitert werden.

2 Vgl. z. B. Harvey Leibenstein, *Economic Theory and Organizational Analysis*, New York 1960, S. 201.

3 Das betont Oskar Grusky, *Administrative Succession in Formal Organizations*, *Social Forces* 39 (1960), S. 105–115 (105 f.).

I.

Jede soziale Ordnung kann funktional analysiert werden, wenn man ihre Stabilität als problematisch ansieht und nach den Leistungen fragt, die zu ihrem Aufbau und zu ihrer Erhaltung beitragen. Stabilität ist im sozialen Leben nur erreichbar, wenn das Verhalten der anderen Menschen voraussehbar ist, wenn also zuverlässige wechselseitige Verhaltenserwartungen durchweg erfüllt werden. Dazu wiederum gehört, daß diese Verhaltenserwartungen in verschiedener Hinsicht generalisiert sind: daß sie zu komplexen Typen mit verschiedenen Ausführungsmöglichkeiten zusammengefaßt sind, daß sie wiederholbar sind, daß sie Konsens finden und daß sie normativen Sinn erhalten und dadurch fortbestehen, auch wenn sie im Einzelfall faktisch enttäuscht werden. Generalisierte Verhaltenserwartungen solcher Art werden heute allgemein als Rollen bezeichnet.

Eine Sozialordnung besteht aus einer Vielzahl verschiedener Rollen, die einander voraussetzen, komplementär ergänzen, einander ausschließen oder miteinander unter mehr oder weniger großen Schwierigkeiten kombiniert werden. Formen des Rollenzusammenhanges, der Rollentrennung und des Rollenkonflikts gehören zu den zentralen Ordnungsthemen des menschlichen Zusammenlebens. Die Gesichtspunkte, nach denen hier die strukturellen Grundentscheidungen fallen, differenzieren und definieren zugleich die Probleme, die in bestimmten Sozialordnungen beim Rollenwechsel auftreten. In diesem Sinne hängen auch die Schwierigkeiten beim Chefwechsel von der Struktur eines organisierten Arbeitszusammenhanges ab.

Primitive, relativ ungegliederte Sozialordnungen beruhen in hohem Maße auf sozial vorgeschriebenen und eingelebten Rollenkombinationen in je einer Person. Das Familienoberhaupt ist zugleich Produktionsleiter, Kriegschef, Vortänzer, Mitglied des Stammesrates und anderes mehr. Sein Nachfolger rückt in alle diese Rollen ein. Solche Ordnungen können daher Personen austauschen, ohne die soziale Rollenstruktur zu ändern.⁴ Die Verbindung der Rollen kann dann bis ins einzelne ausgearbeitet werden und wird von Generation zu Generation unbezweifelt überliefert. Dadurch, daß die Rollenkombination auf die Einheit einer Person abgestellt ist, kommt es zu der erstaunlichen Homogenität und Ähnlichkeit der Lebensgeschichten, die wir in jenen Sozialordnungen feststellen.

4 Vgl. hierzu Meyer Fortes, *The Structure of Unilineal Descent Groups*, *American Anthropologist* 55 (1953), S. 17–41 (36), und die weitere Ausarbeitung dieses Gedankens bei Siegfried F. Nadel, *The Theory of Social Structure*, Glencoe (Ill.) 1957, S. 68 f.

Solche Systeme können jedoch ein geringes Maß an Differenzierung nicht überschreiten. Die Aufnahmefähigkeit einer Person für verschiedene Rollen ist begrenzt. Sobald die Entwicklung zu spezielleren Rollen und damit zu größerer Differenzierung führt, müssen personale Rollenkombinationen zunehmend durch sachliche Rollenzusammenhänge ersetzt werden. Damit wird es mehr und mehr Zufall, welche Rollen in einer Person zusammentreffen. Sachliche Rollenkombinationen sind nur durchführbar bei hoher Trennbarkeit der Rollen, bei Trennung von Heim und Arbeit und Politik und Erholung. Diese Ordnung erfordert personale Beweglichkeit und ergibt unterschiedliche Karrieren mit mehr oder weniger zufälliger Rollenhäufung in jeder Person. Ein Konzernpräsident kann verheiratet oder unverheiratet, Tänzer oder Nichttänzer, Kirchenmitglied, Jäger usw. sein. Für das Zusammentreffen solcher Rollen in einer Person gibt es kaum noch soziale Regeln und für Rollenkonflikte keine sozial akzeptierten Lösungen mehr. Jede Nachfolge in eine Rolle bringt daher neue Kombinationen und neue Probleme mit sich. So ist in allen differenzierten Systemen mit hoher Rollentrennbarkeit der Rollenwechsel mit strukturellen Umstellungen verbunden: Man muß sich nicht nur an neue Menschen gewöhnen; auch die sozialen Zusammenhänge, die durch Personen vermittelt werden, ändern sich bei jedem Wechsel.

In formalen Organisationen kommt ein weiteres Moment hinzu, das diese Umstellung erschwert. Alle Organisationen, die kontinuierlich spezielle Zwecke verfolgen, bilden ein System offizieller, formal-legitimer Erwartungen aus. Diese Erwartungen, die namentlich die Zuständigkeiten der Ämter, bestimmte Kommunikationswege und gewisse Brauchbarkeitsbedingungen für Entscheidungen fixieren, beschreiben nicht etwa das tägliche Leben und Handeln in der Verwaltung. Sie geben nur ein gewisses Grundgerüst der Orientierung. Sie sind in hohem Maße expliziert, für Sprache und Schrift geeignet und bilden Ansatzpunkte für ausdrückliche Argumentationen und Rechtfertigungen. Sie zu akzeptieren, ist Bedingung der Mitgliedschaft in der Organisation. Dadurch erhalten sie Prominenz und allgemeine Sichtbarkeit. Jeder kann im Verkehr mit anderen Mitgliedern der Organisation davon ausgehen, daß diese formalen Erwartungen geteilt werden. Sie dienen als „semantisches Bollwerk“.⁵ Man ist nicht angreifbar, wenn man sich auf sie beruft. Sie sind daher in besonderer Weise für die Öffentlichkeit oder auch für die Akten geeignet.

Eben deshalb liegen in der Verwendung einer formal regulierten Sprache spezifische taktische Vorteile und eine bestimmte Charakterisierung des Gesprächspartners. Die Situation wird öffentlich gemacht, der Partner unpersön-

5 So Melville Dalton, *Men Who Manage*, New York/London 1959, S. 234.

lich als „jedermann“ oder als möglicher Gegner behandelt. Das schließt jede Intimität aus. Mit Hilfe formaler Argumente, die eine unwiderlegbare Sicherheit haben, weil niemand ihnen die Anerkennung verweigert, kann man Situationen unterkühlen, unerwünschte Vertraulichkeiten dämpfen, auch mit Gegnern und Unbekannten flüssig verkehren und potentielle Feindschaft unangreifbar zum Ausdruck bringen. Auch vermeidet man auf diese Weise eine offizielle Kenntnisnahme von Dingen, die nur „unter Freunden“ mitgeteilt werden können.

Diese Analyse lehrt zweierlei: Einmal wird deutlich, daß formale Erwartungen und Rollendefinitionen im Gesamtsystem einer Organisation eine spezifische Funktion haben und für sich allein nicht die volle Wirklichkeit wiedergeben. Eine Organisation kann nicht allein nach formalen Erwartungen leben. Zum anderen nehmen die formalen Erwartungen ein Monopol auf Legitimität in Anspruch und führen dadurch zu Ausdrucksschwierigkeiten für alle Erwartungen, die abweichen. Sie stellen ein widerspruchsfreies System konsistenten Zweckhandelns zur Schau. Was nicht hineinpaßt, muß sich verbergen oder doch in eine begrenzte Öffentlichkeit engeren Vertrauens zurückziehen.

In jeder Organisation entwickelt sich daher unter der formalen eine informale Ordnung mit eigenen Rollen, mit individueller geformten, persönlichen Erwartungen, mit kleineren Gruppen und Cliques, die brauchbare Abweichungen in ihrem Kreise legitimieren, Machtschwerpunkte bilden und ihre Mitglieder in allerlei Fehden unterstützen. Eine solche informale Ordnung ist typisch nicht zweckspezifisch, sondern personal orientiert. Ihre Kristallisationspunkte sind diejenigen Bedürfnisse, welche die formale Organisation nicht befriedigt oder durch ihre Einseitigkeit schafft.

Wenn damit auch ihr „Thema“ weitgehend von der formalen Organisation vorgezeichnet wird, bilden sich im informalen Bereich doch selbständige Normen und Institutionen, die keinen eindeutigen Bezug zur formalen Organisation haben. Sie können ihr sowohl schaden als auch nützen. Diese Einsichten sind in der soziologischen und sozialpsychologischen Organisationsforschung der letzten zwanzig Jahre gesichert worden.

Die relative Unabhängigkeit von formaler und informaler Ordnung bedeutet nicht, daß Verbindungen und kausale Wechselwirkungen fehlen, sondern nur, daß beide Ordnungen relativ unabhängig voneinander variierbar sind. Ihr Änderungsstil unterscheidet sich. Informale Erwartungen ändern sich kontinuierlich, langsam und unmerklich, geführt durch Erfahrungen und Enttäuschungen, Zustimmung anderer oder Widerspruch. Ihr Inhalt, ihre Sicherheit und Normstärke, der wahrgenommene Konsens kann sich verschie-

ben; ihre Geschichte, ihre Begründung, ihr Zusammenhang mit anderen Erwartungen wandeln sich in vielfältigen Umdeutungen. Formale Erwartungen sind dagegen an scharf geschnittene Identitäten geknüpft. Sie gelten oder gelten nicht. So paßt sich die formale Organisation ihrer Umwelt nicht kontinuierlich, sondern durch Entscheidung, also ruckweise an, mit Schwellen, zwischen denen statische Intervalle liegen.

Diese Unterschiede des Änderungsstils führen notwendig zu Differenzen und Widersprüchen.⁶ Die informale Organisation kann auf den neuen Chef nicht sofort angemessen reagieren, und daher reagiert sie zunächst emotional. Sie braucht Zeit, um für adäquate Erwartungen Sicherheit und Konsens zu finden.

Die Einsetzung in das formale Amt bringt also noch keine Nachfolge in die informalen Funktionen des Vorgängers mit sich. Solche informalen Funktionen eines Chefs werden zumeist mehr oder weniger latent geübt und sind für den Nachfolger alles andere als offensichtlich. Sie mögen etwa darin bestehen, daß der Chef zwischen verschiedenen Cliquen seiner Organisation laufend vermittelt und so offene Fehden verhindert. Sie können darauf beruhen, daß er sich einer engeren Gruppe anschließt und durch deren vertrauliche Informationen die Organisation in der Hand hat. In anderen Fällen mögen die guten Beziehungen des Chefs nach außen oder nach oben die Organisation abgeschirmt haben. Es kann auch sein, daß ein ausgesprochen toleranter, eingriffsschwacher Führungsstil die informale Ordnung in ihren Erwartungen bestimmt hat.

In all solchen Fällen kann – und darauf läuft unsere Analyse hinaus – die informale Ordnung nicht mit der Fortdauer einer entsprechenden Funktionsverteilung rechnen. Eine Nachfolge in den formal-informalen Arbeitszusammenhang als ganzen ist nicht vorgeschrieben. Sie kann nicht einmal als legitime Erwartung zum Ausdruck gebracht werden, weil der informalen Ordnung die Sprache dafür fehlt. So entsteht, weil es keine institutionelle Überleitung gibt, eine Periode der Unsicherheit, bis die informale Ordnung sich umstellt, bis der alte Chef in seinen informalen Funktionen ersetzt und der neue, mit vielleicht anderen Funktionen, eingebaut ist.

Diese Probleme werden durch die erwähnten Sprach- und Kommunikationsschwierigkeiten zusätzlich belastet. Einem Unbekannten und besonders einem unbekannten Vorgesetzten gegenüber kann man nur formal-legitime

6 Schon Fritz J. Roethlisberger/William J. Dickson, *Management and the Worker*, Cambridge (Mass.) 1939, S. 567, sahen darin einen Grund für den Widerstand der informalen Ordnung gegen formale Änderungen. Seitdem ist dieses Thema viel erörtert worden.

Situationsdefinitionen und Erwartungen zur Schau stellen. Alles andere wäre unpassend, stilwidrig und könnte zu blamablen Zurückweisungen führen.

Solche Ausdruckshemmungen haben einerseits eine Schutzfunktion für die formale Organisation: Die Geschlossenheit ihrer Idealdarstellung wird nicht gefährdet. Auch liegen darin sinnvolle Mechanismen der Rollentrennung: Man kann den Chef nicht veranlassen und von ihm nicht veranlaßt werden, Informationen über Außerdienstliches preiszugeben.

Andererseits verkümmern so die normalen gesellschaftlichen Mittel und Formen des Miteinanderbekanntwerdens. Zwar lernen Menschen sich immer in speziell definierten Rollen kennen: als Mitreisende, Angler, Theaterbesucher, eingeladene Gäste. Aber solche Rollen enthalten – anders als professionelle Rollen – kein Tabu gegen Ausweitung der Bekanntschaft. Man wird miteinander bekannt in einem Prozeß vorsichtiger Enthüllungen, die es den Beteiligten ermöglichen, ihren wechselseitigen Status zu fixieren und diejenigen Formen der Selbstdarstellung und Situationsdefinition zu ermitteln, die in dieser Beziehung Konsens finden können. Jeder läßt sein Visier so weit herunter, wie Aussicht auf Übereinstimmung besteht, und gibt dem Partner taktvoll Warnungen, wenn er auf einen gefährlichen Boden gerät. Dafür ist wesentlich, daß man nicht in der Anfangsrolle stehenbleibt, in der man sich kennenlernt, sondern andere Rollen des Partners erforscht, daß man erfährt, ob er Flüchtling, Kriegsteilnehmer, Vater zweier Kinder, Kirchenvorstand, Schrebergärtner ist und einer schlagenden Verbindung angehört – und nicht nur, daß er diese Rollen wahrnimmt, sondern auch, wie er zu ihnen steht.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß formale Organisationen, insbesondere größere, differenzierte Systeme, durch ihre strukturelle Ordnung den Wechsel in Führungsrollen mit Problemen belasten: Sie können nur einen Teil der funktionsnotwendigen Erwartungen legitimieren und daher eine Nachfolge nur partiell regeln. Die Änderung geschieht abrupt und läßt die Neuverteilung informaler Funktionen offen. Der Ausgleich der Spannungen, die dadurch entstehen, und das Miteinanderbekanntwerden werden durch eingebaute Kommunikationsschranken verzögert und behindert.

II.

Im Alltagserleben neigt man sehr dazu, Schwierigkeiten, Probleme, Spannungen und Enttäuschungen auf Eigenschaften und Verhaltensweisen beteiligter Personen zurückzuführen und sie so zu erklären. Irgend jemand hat Schuld, weil er ehrgeizig, selbstsüchtig, faul oder eitel ist; oder er wird als unfähig an-

gesehen, weil er gewisse Erwartungen nicht erfüllt. Solche Erklärungen sind für den Alltagsgebrauch zumeist recht befriedigend.

Häufig ist jedoch individuelles Verhalten nur eine Reaktion auf Systembedingungen, unter denen es vollzogen wird, ein Versuch, mit den Schwierigkeiten fertig zu werden, die sich als Folgen bestimmter sozialer Ordnungstypen einstellen. Das sozialwissenschaftliche Interesse richtet sich, sehr ausgeprägt schon bei Marx, auf diese Systembedingungen des Handelns und eröffnet dadurch neue Perspektiven und andere Erklärungsmöglichkeiten.

Wenn man eine arbeitsteilig hochdifferenzierte Sozialordnung wählt, kann man gewissen Folgeproblemen nicht ausweichen. Es ist charakteristisch für solche nachteiligen Folgen struktureller Grundentscheidungen, daß sie nicht einfach auszugleichen sind, daß es für sie keine Patentlösungen gibt. Wären solche Lösungen möglich, könnten sie in die Rollenstruktur eingebaut werden, und die Schwierigkeiten würden nicht mehr auftreten. Zumindest läßt sich jedoch erwarten, daß Systemfolgen, die nicht vom individuellen Wesen der beteiligten Personen abhängen, sich mit einer gewissen Typizität wiederholen. So muß es möglich sein, sie als solche zu studieren und diejenigen Aspekte der Situation aufzuzeigen, die die Spannung verschärfen oder entlasten.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und systematische Ordnung können für den Fall des Chefwechsels die folgenden Variablen aufgezählt werden⁷: (1) Legitimität des Wechsels nach den informalen Normen und Wertvorstellungen; (2) bürokratische Regulierung der Position und des Wechsels; (3) Herkunft des neuen Chefs aus der Organisation oder von außen; (4) Persönlichkeit des Vorgängers.

(1) Die formale Legitimität eines Amtswechsels kann im allgemeinen unterstellt werden. Darüber hinaus haben jedoch Untergebene ihre eigenen Vorstellungen über Gründe, die einen Wechsel rechtfertigen.⁸ Hier werden die feinsten Nuancierungen und Unterscheidungen ausgefeilt. Für den Amtserwerb gelten nicht die gleichen Maßstäbe wie für den Amtsverlust. Entlassung, Versetzung an andere Orte, andere Behörden im selben Ort, andere Dienstposten in derselben Behörde, Änderung von Aufgaben und Zuständigkeiten werden nach unterschiedlichen Kriterien beurteilt. In der öffentlichen Verwaltung ist zum Beispiel der wirkliche oder der vermutete politische Einfluß ein Problem.

7 Einen ähnlichen Katalog stellt Grusky, a. a. O., auf.

8 Zu einem Fall, in dem der Wechsel nicht als legitim anerkannt wurde und schließlich einen Streik zur Folge hatte, vgl. Alvin W. Gouldner, *Wildcat Strike*, Yellow Springs (Ohio) 1954, insb. S. 79 f., 158.

Selbstverständlich wird die politische Besetzung des Ministerpostens akzeptiert, in den niedrigen Rängen muß mindestens auch sichtbare fachliche Qualifikation hinzukommen, und sie wird am Anfang besonders scharf kontrolliert. Die Versetzung eines Beamten aus politischen Gründen wird mißbilligt, nicht unbedingt auch die Betrauung mit anderen Aufgaben.

Für eine Ausarbeitung im einzelnen fehlen ausreichende empirische Untersuchungen, selbst in der amerikanischen Literatur. Allgemein kann jedoch gesagt werden, daß die Billigung oder Mißbilligung des Wechsels sich leicht auf die Person des Nachfolgers überträgt. Wenn er schon mit der Annahme des Amtes die Erwartungen seiner neuen Umgebung bricht, kann er auf Mißtrauen gefaßt sein.

Dieses Mißtrauen hat eine reale Basis. Die Gründe des Wechsels hinterlassen oft eine Orientierungsrichtung beim Nachfolger, die seine Sensibilität für die Erwartungen am Ort einschränkt oder ihn in eine kritische Einstellung führt. Das gilt besonders, wenn der Wechsel mit einer Kritik der bisherigen Amtsführung verbunden ist oder mit der Erwartung einer Änderung; oder wenn der Nachfolger seine Ernennung jemandem verdankt und nun dessen Erwartungen erfüllen will. Das alles stimmt ihn sichtbar skeptisch gegenüber den lokalen Gepflogenheiten und mag daher Widerstände wecken.

(2) In einem allgemeinen Sinne entlasten bürokratische Regelungen die Spannungen, die aus einem Personalwechsel entstehen. Am schwersten treffen Nachfolgeprobleme kleine private Unternehmen. Deren Chefposten sind in hohem Maße individuell zugeschnitten, sie beruhen auf besonderer Kombination von Erfahrungen, Kenntnissen und Geschicklichkeiten, und sie lassen sich wegen der kleinen Verhältnisse weder formalisieren noch auf abstrakte Leitgedanken bringen. Der Wechsel des Chefs setzt daher häufig den Bestand des Unternehmens aufs Spiel.⁹

In einer vollausgebauten Bürokratie, etwa der Staatsverwaltung, ist dagegen jedes Amt, auch das des Chefs, mobil besetzt. Der mögliche Wechsel ist Grundlage aller Beziehungen. Jedes auf Personen abgestellte Gleichgewicht hat etwas Provisorisches an sich und wird in diesem Sinne erlebt und institutionalisiert. Ein Wechsel kommt daher nie völlig unerwartet. Zumindest hat jeder so etwas schon erlebt und hält vorgezeichnete Reaktionsbahnen dafür bereit. Wenn die bürokratische Regulierung zunimmt, werden Anlässe und Formen

9 Hierzu C. Roland Christensen, *Management Succession in Small and Growing Enterprises*, Boston 1953, und Donald B. Trow, *Executive Succession in Small Companies*, *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), S. 228–239.

des Wechsels und seine Folgen stärker voraussehbar. Jedenfalls sind die Positionskonstanten des Nachfolgers, seine Aufgaben, seine Kompetenzen und seine Stellung im formalen Kommunikationsnetz bekannt. Das ermöglicht manche Prognosen. Außerdem nimmt die formale Regulierung des Verhaltens der informalen Ordnung viele Funktionen und reduziert sie im Grenzfall auf reine Schwatz- und Erholungsgruppen, die dem Organisationsgeschehen gegenüber indifferent bleiben und lediglich persönliche Bedürfnisse aufgreifen und befriedigen. Mit solchen Gruppen hat dann auch der neue Chef kaum Schwierigkeiten. In dieser Richtung, die auch Grusky¹⁰ und Gouldner¹¹ notieren, liegen zweifellos zukunftsreiche Spannungsmöglichkeiten. Sie werden mit den bekannten Nachteilen formaler Bürokratie teuer bezahlt.

(3) Mit den Fragen der Legitimität und der Bürokratisierung des Wechsels überschneidet sich ein weiterer Gesichtspunkt: Der neue Chef kann aus der Organisation selbst oder von außen kommen. Beide Lösungen bringen Vorteile und Nachteile.¹² Die alte preußische Praxis, Behördenchefs nicht der Behörde selbst zu entnehmen, hatte ihre guten Gründe. Das darf jedoch den Blick für ihre Nachteile und für die Erwägungen, die für internen Nachwuchs sprechen, nicht trüben.

Wer von außen kommt, ist zunächst ein Fremder und muß seinen Start auf die Rolle als Fremder gründen. Auf ihn treffen jene allgemeinen Rollenmerkmale des Fremden zu, die Simmel¹³ beschrieben hat. Er bringt Einstellungen und Erwartungen mit, die nicht unter sozialer Kontrolle der Gruppe gebildet sind. Er ist relativ frei, objektiver und abstrakter ausgerichtet und nicht durch eigene Vorentscheidungen gebunden. Für ihn ist die Gesamtsituation neu, und das heißt: unstrukturiert. Für seine Umgebung ändert sich lediglich ein Einzelmoment in ihrer Welt. Das ergibt typisch eine unterschiedliche Einstellung zu Neuerungen, die in sich Konfliktstoffe birgt. Ferner darf der neue Chef annehmen, daß alle Neuerungen als seine persönlichen Erfolge gebucht werden.¹⁴ Selten ist in einem organisierten Arbeitszusammenhang sonst so deutlich zu machen, wo das Verdienst liegt. Das alles wird ihn zu Än-

10 A. a. O., S. 107, 114 f.

11 Wildcat Strike, a. a. O., S. 119 ff., 176 ff.; *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe (Ill.) 1954, S. 157 ff.

12 So Grusky, a. a. O., S. 108 f. Vgl. auch die Erörterung beider Varianten bei Richard O. Carlson, *Succession and Performance among School Superintendents*, *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), S. 210–227.

13 Georg Simmel, *Soziologie*, 3. Aufl., München/Leipzig 1923, S. 509 ff.

14 Hierauf weist auch Gouldner, *Wildcat Strike*, a. a. O., S. 157, hin.

derungen disponieren. Jedenfalls gehören Unbefangenheit und Pietätlosigkeit gegenüber lokalen Gewohnheiten zu seiner Anfangsrolle. Eine solche Einstellung wird erwartet und trotz aller Vorsicht seine Umgebung skeptisch und zurückhaltend stimmen. Sie hält sich in Verteidigungsbereitschaft.

Fremdheit und mögliche Gegnerschaft beschränken die Kontakte zunächst aufs formal Vorgeschriebene und dienstlich Notwendige, und eventuell auf Versuche, die Gunst des Neuen zu gewinnen. Die Kommunikationen sind daher nicht sehr gehaltvoll. Der Chef erhält typisch nicht die Informationen, die er zu einem informalen Regiment braucht. Er erfährt nur, was er vermutlich schon weiß oder was auf dem Dienstwege zu ihm kommen muß, nicht aber, was von ihm erwartet wird und was er erwarten kann.¹⁵

Diese Zurückhaltung von Mitteilungen, die Vertrauen voraussetzen, kann zu einer Isolierung führen, die die Erwartungsunsicherheit auf beiden Seiten verschärft. In Amerika sprach man nach dem Einzug der Eisenhower-Verwaltung von einem „hostile native complex“ der neuen Chefs.¹⁶ Dem Nachfolger bleibt die Möglichkeit, durch Betonung und Ausbau seiner formalen Kompetenzen zu regieren, auf Durchführung der allgemeinen Regeln und gegebenen Anordnungen zu achten und Widerstand durch Sanktionen zu brechen; oder er kann durch Umbesetzung und Neueinrichtung wichtiger Posten sich eine Umgebung schaffen, zu der er Vertrauen hat und mit deren Hilfe er die Organisation in die Hand bekommt.

Wenn der neue Chef der Organisation selbst entstammt, ergibt sich eine andere Situation und eine andere Streuung von Vorteilen und Nachteilen. Zunächst ist die Anfangsrolle eine andere, wenn auch nicht weniger schwierige. Der Nachfolger ist bereits in ein Netz von individualisierten Erwartungen einbezogen. Er ist schon „sozialisiert“, hat schon ein persönliches Gesicht, und man kann unterstellen, daß er weiß, was von ihm erwartet wird. Ihm sind die lokalen Symbole und die nicht eigens explizierten Hintergründe eines Gesprächs geläufig. Man kennt seine Lieblingsthemen und seine Vorurteile und kann daher besser mit ihm reden. Er ist kein Fremder und hat deshalb genug Möglichkeiten, sich zu informieren. Er kann Ansprüche an andere geltend machen, ohne sich formaler Befugnisse zu bedienen.

15 Ein solcher Zusammenbruch des informalen Kommunikationssystems beim Chefwechsel ist häufig beobachtet worden. Vgl. Roethlisberger/Dickson, a. a. O., S. 453; Grusky, a. a. O., S. 108; Gouldner, Patterns, a. a. O., S. 84 f. und Wildcat Strike, a. a. O., S. 136 f., 157; Herman M. Somers, The Federal Bureaucracy and the Change of Administration, The American Political Science Review 48 (1954), S. 131–151 (145, 147 f.).

16 Vgl. Laurin L. Henry, Presidential Transitions, Washington 1960, S. 541 f.

Andererseits unterliegt er solchen Ansprüchen auf Grund alter Wohltaten, Gefälligkeiten und guter Freundschaft. Ihm fehlen die Freiheiten, die die Rolle als Fremder gewährt. Er muß sich seiner neuen Position entsprechend verhalten und daher zunächst die Erwartungen enttäuschen, die sich auf seinen alten Status beziehen. Das wird ihm leichterfallen, wenn er schon vorher in der informalen Ordnung hohen Rang besaß und informale Führungsfunktionen wahrnahm, so daß die Ernennung nur noch die Ratifikation einer erwarteten Nachfolge bedeutete.

In der amerikanischen Industrieverwaltung, die in hohem Maße auf internen Nachwuchs zählt, ist außerdem beobachtet worden, daß der neue Chef häufig die eigene Clique nachzieht. Nicht ein einzelner, eine ganze Gruppe steigt auf.¹⁷ Darin liegen entschiedene Vorteile: Der neue Chef bringt sein altes Führungsinstrument mit und stärkt zugleich seine persönliche Stellung in der Gruppe, die ihm den Aufstieg verdankt. Bezahlt wird diese Lösung gewöhnlich mit einer Verschärfung der Cliquengegensätze in der Organisation. Die systematisch Überangenen werden unzufrieden und mürrisch. Und an der Spitze bleibt beim nächsten Chefwechsel eine Gruppe von alten Anhängern zurück, die ihren Platz in der Ordnung der Dinge verloren haben und schwer verwendbar sind. Vermutlich organisieren sie den Widerstand gegen den nächsten Chef.¹⁸

In der öffentlichen Verwaltung wird ein solches Hochziehen der alten Clique schwieriger sein, weil die Personalentscheidungen stärker formalisiert sind. Aber auch hier besteht bei Internbesetzungen eine Tendenz des neuen Chefs, seine alten Bindungen beizubehalten und mit deren Hilfe zu regieren.

Diese Überlegungen lassen offensichtlich keine allgemeinen Empfehlungen zu. Weder die Besetzung von außen noch die Internbesetzung verdienen allgemein den Vorzug.¹⁹ Beide Lösungen führen zu Vorteilen und zu Nachteilen und sind in ihren Resultaten unvergleichbar. Von der wissenschaftlichen Analyse kann daher nur eine Differenzierung der Folgeprobleme erwartet werden. Und vielleicht ist es auch für den Praktiker fruchtbarer, an Stelle einer theoretisch-richtigen Lösung zu erfahren, auf welche Folgeprobleme er achten muß, wenn er eine der möglichen Lösungen wählt.

17 Vgl. z. B. Dalton, a. a. O., S. 28, 62; Eli Ginzberg, *What Makes an Executive?* New York 1955, S. 156; Norman H. Martin/Anselm L. Strauss, *Patterns of Mobility within Industrial Organizations*, *The Journal of Business* 29 (1956), S. 101–110 (106).

18 Zum Problem solcher „Old Lieutenants“ vgl. Gouldner, *Patterns*, a. a. O., S. 74 ff.

19 Grusky, a. a. O., S. 108, meint generell, daß die Internbesetzung weniger Schwierigkeiten bereite. Unentschieden Rosemay Stewart, *Management Succession*, *The Manager* 23 (1955), S. 579–582, 676–679 (580).

(4) Ein weiterer Faktor ist die Persönlichkeit des Vorgängers, die Funktionen, die er erfüllt hatte, und sein Verbleib. Die Identität der Position legt einen Vergleich des Nachfolgers mit dem Vorgänger unwiderstehlich nahe, und dieser Vergleich gibt den Erwartungen eine bestimmte Note.

Der Übergang wird erleichtert, wenn ein Nachfolger mit ähnlichen Einstellungen und Gewohnheiten in das Amt eintritt, wenn er derselben Partei angehört, eine gleiche Berufsausbildung besitzt oder eine ähnliche Karriere durchlaufen hat. Die Umstellung wird schwieriger, wenn der Nachfolger als Kontrast zum Vorgänger gewählt wird, wenn der Professor den Geschäftsmann oder der Jurist den Parteipolitiker ablöst. Dann wird ein entsprechendes Kontrastverhalten erwartet und in die Situation hineingelesen. Das allein schon verschiebt die Akzente und Chancen. Die Untergebenen werden natürlich nach Maßgabe ihrer Verhaltenserwartungen Zugang zum neuen Chef suchen. Solchen vorgreifenden Stereotypisierungen kann dieser sich nur schwer und nur langsam entziehen und jedenfalls nur in dem Maße, als er persönlich bekannt und individuell erwartbar wird.

Sehr häufig läßt sich darüber hinaus beobachten, daß solche Kontrasterwartungen zur Verallgemeinerung drängen. Wenn der neue Chef ein anderes Etikett trägt, wird erwartet, daß er in jedem Falle anders entscheidet. Die bisher Unterdrückten schöpfen neue Hoffnung, alte aussichtslose Anliegen werden wieder vorgetragen. Selbst der Vorgänger wird in dieses Schema gepreßt und im Kontrast zu den gegenwärtigen Problemen neu interpretiert. So kommt es zu posthumen Aufwertungen früherer Chefs, für die Gouldner²⁰ den Ausdruck Rebecca-Mythos geprägt hat.

Außerdem ist wichtig, ob der alte Chef weiterhin auf der Szene oder hinter den Kulissen tätig ist.²¹ Wenn er in der gleichen Organisation etwa gar an höherer Stelle beschäftigt wird, liegt das auf der Hand. Aber das ist nicht der einzige Fall. Zum Beispiel werden bei politischem Wechsel in den Ministerien innere Kräfteverschiebungen teilweise dadurch abgefangen, daß die früheren Chefs als Abgeordnete wirksam bleiben. Dieses Moment fehlt im politischen Kräftespiel der Vereinigten Staaten. Das mag einer der Gründe für die weitreichenden personellen und administrativen Rückwirkungen sein, die ein politischer Wechsel der Präsidentschaft dort nach sich zieht.

20 Patterns, a. a. O., S. 79–83.

21 Vgl. dazu Grusky, a. a. O., S. 107.

III.

Neben den erörterten Faktoren spielen sicher noch eine Reihe anderer mit, etwa die Homogenität oder Gespaltenheit der Einstellungen in der Organisation, die Stärke und Richtung des Teilnahmeinteresses ihrer Mitglieder, insbesondere der Umfang, in dem bezahlte Indifferenz bzw. aggressives Einfließen vorherrschen, ferner der Führungsbedarf in der Organisation, ihre Gefährdung durch Außenkräfte und das Ausmaß an Routine in ihren Entscheidungen.

Statt die Untersuchung in dieser Richtung weiter auszubauen und das Problem damit noch weiter aufzusplitteln, wollen wir versuchen, es wieder als einheitliches in den Blick zu bekommen. Es ging darum, daß in großen, zweckspezifisch orientierten formalen Organisationen der Wechsel in Führungsrollen nur partiell institutionalisiert ist, daher notwendig manche Probleme offenläßt, Erwartungen entwirrt, Unsicherheiten schafft und das Bedürfnis weckt, neue Orientierungen zu stabilisieren.

Dabei besteht wenig Gefahr, daß die Störung von Dauer ist, auch wenn sie sich chronisch wiederholt. Es werden sich immer wieder situationsangepaßte neue Erwartungen einleben. Das Problem liegt auch nicht so sehr in den Umstellungskosten, im Leistungsabfall während einer Übergangszeit. Die Gefahr ist vielmehr, daß neue Erwartungen sich nicht in der Linie bilden, die den Zwecken der formalen Organisation entspricht und ihre Führungsstruktur unterstützt, sondern daß sich – eben als Folge des Führungswechsels – eine selbstbezogene informale Organisation absondert, sich Cliques von Altansässigen bilden, die den Vorgesetzten ausschließen, ihn einspinnen und auf seine formalen Befugnisse reduzieren. Die Untergegebenen veranstalten dann eine eigene, perfekt idealisierte Schau mit dem Thema: der sorgfältige, fleißige, überlastete Beamte, bei welcher der Vorgesetzte als Zuschauer behandelt wird.²² Alle widersprechenden Tatsachen werden ihm verheimlicht, so daß er keinen Ansatz für eine sachliche Kritik findet und jeder Zweifel an der Selbstdarstellung des Untergegebenen als stilwidrig und taktlos erscheinen muß.

Trotz einer Fülle von statusbedingten Kontakten tritt dann eine kommunikative Isolierung des Vorgesetzten ein. Die Informationen, die er erhält, werden gefiltert. Seine Entscheidungen bewegen sich in den Bahnen vorgezeichneter Alternativen. Auf Mängel seiner Organisation wird er von außen hingewiesen; wenn er nachfaßt, stößt er auf vorbedachte Erläuterungen und

22 Zu den Problemen und Techniken einer solchen Selbstdarstellung vgl. Goffman, a. a. O.

Rechtfertigungen. Er bleibt der prominente Star, weil diese Rolle von der formalen Organisation festgelegt ist; aber über sein Auftreten wird von anderen entschieden. Sein hoher Status wird zur Ratifikation von Entscheidungen, zu zeremoniellen Zwecken, zur Legalisierung problematischer Praktiken und zur Transformation von Systembedürfnissen in externe Ansprüche an die Umwelt benutzt.

Eine solche Ordnung kann durchaus als eine Lösung des Stabilisierungsproblems angesehen werden, das durch den Führungswechsel entsteht. Sie kann zufriedenstellend arbeiten. Die traditionelle Betrachtung der Organisation als formaler Autoritätshierarchie hat diese Möglichkeit nicht recht zu Geltung und Ansehen kommen lassen. Und während die Kunst der Führung von Untergebenen seit Jahrhunderten diskutiert wird, es darüber Theorien, Systeme, Experimente, Kurse und eine nicht mehr zu übersehende Literatur gibt, hat die Kunst, Vorgesetzte zu lenken, bisher wenig Beachtung gefunden, obwohl sie für die Stabilität eines sozialen Systems in manchen Fällen die wichtigere sein kann.

Selbst wenn man sich von allen Vorurteilen frei macht und die Vorzüge einer solchen Ordnung unbefangen würdigt, ergeben sich doch spezifische Nachteile. Sie liegen besonders in den Außenbeziehungen der Organisation. Es kommt in einem solchen Fall zu einer gegenüber dem formalen Schaubild beträchtlich verschobenen Ordnung des faktischen Einflusses. Außenstehende sind mit dieser informalen Gewichtsverteilung nicht vertraut und müssen sich nach der formalen Organisation richten. Sie finden daher keinen Zugang zu den wirksamsten Kommunikationswegen. Und die Organisation ihrerseits bekommt Anpassungsschwierigkeiten, weil sie den Erwartungen ihrer Umwelt nicht entspricht. Daher fragt sich, welche Alternativen, welche äquivalenten Problemlösungen es gibt.

Auf eine weitere Möglichkeit waren wir schon gestoßen: Sie besteht in der zunehmenden Bürokratisierung und Formalisierung des Handelns.²³ Der neue Chef kann versuchen, primär mit den Mitteln formaler Organisation zu regieren, ein dichtes Netz allgemeiner Regeln für jeden Fall auszubauen, verlässliche Kontrollen einzurichten und Verstöße zu ahnden. Untergebene werden dabei ohne Rücksicht auf ihre informalen Beziehungen zueinander als Individuen behandelt; denn nur als Individuen können sie verantwortlich ge-

23 Diese Reaktion wird auch in der vorliegenden Literatur häufig erwähnt. Vgl. etwa Roethlisberger/Dickson, a. a. O., S. 452 f.; Gouldner, *Patterns*, a. a. O., S. 59 ff.; Carlson, a. a. O., S. 216; Grusky, a. a. O., S. 109 und *Role Conflict in Organizations: A Study of Prison Camp Officials*, *Administrative Science Quarterly* 3 (1959), S. 452–472 (463 ff.).

macht werden. Die informale Ordnung mit all ihren gefühlsmäßigen Bindungen, mit ihren Hilfeleistungen, Gunsterweisen, Informationen, Tauschansprüchen, persönlichen Verpflichtungen und emotionalen Sicherheiten wird dabei nach Möglichkeit reduziert.

Ein solches Handeln entspräche dem Idealtyp unpersönlich-bürokratischer Herrschaft, wie Max Weber ihn gezeichnet hat. Sicherlich ist dieser Führungsstil in kleineren Einheiten mit entsprechenden Aufgaben durchführbar. Man kann ihn nicht, wozu die amerikanische Literatur heute neigt, für schlechtweg verfehlt halten.

Die neuere Organisationsforschung hat indes Zweifel aufkommen lassen, ob in dieser Weise große Organisationen erfolgreich geleitet werden können. Die Annahme, daß gerade große Organisationen formal-bürokratisch verwaltet werden müssen, bedarf zumindest für leitende Tätigkeiten der Überprüfung. Die Probleme der Chefüberlastung, die Unvermeidlichkeit widerspruchsvoller Leistungsstandards, die Mängel der am Zweck-Mittel-Schema und am Befehlsmodell der Autorität orientierten klassischen Organisationslehre, die Vorteile eines persönlich ausgerichteten „natürlichen“ Handlungssystems, in dem Takt, Vertrauen, Tausch von Gunsterweisen, Prestigeunterschiede und die feineren Formen gesellschaftlicher Sanktionen das Verhalten steuern – diese und andere Einsichten der jüngsten Forschung dürften das Interesse an einer stärker generalisierten Systemsteuerung wecken.

Neben den Techniken monetärer Lenkung verdient dabei der Ausbau persönlicher Beziehungen des Chefs zu einem engeren Kreis von Untergebenen besondere Aufmerksamkeit. Zwar ist der anfängliche Optimismus der „human relations“-Bewegung einer zunehmenden Skepsis gewichen. Weder hat sich allgemein bestätigen lassen, daß besondere Rücksicht auf persönlich-menschliche Belange die formalen Organisationszwecke fördert, noch waren Versuche, die Leistungsmotivation mit solchen Mitteln zu steigern, besonders erfolgreich.²⁴ Vielleicht war jedoch die Fragestellung dieser ersten Welle von Beobachtungen und Experimenten noch allzusehr durch die traditionelle Theorie formaler Zweckorganisation und durch das Problem mangelhafter Arbeitsmotivation bestimmt. Es kann schlechterdings nicht erwartet werden, daß gute Behandlung fehlenden Arbeitseifer ersetzt.

Eine andere Frage ist, ob es nicht zu wirksamer Leitung großer Systeme erforderlich ist, daß der Chef gewisse Funktionen in der informalen Arbeitsord-

24 Manche Hinweise dazu in Conrad M. Arensberg u. a. (Hrsg.), *Research in Industrial Human Relations*, New York 1957; vgl. ferner John M. Pfiffner/Frank P. Sherwood, *Administrative Organization*, Englewood Cliffs (NJ) 1960, insb. S. 364 ff.

nung seiner Untergebenen übernimmt, daß er die Probleme erkennt, die den Arbeitsalltag faktisch beherrschen, daß er sich in den Intriguen, Ansprüchen und Tauschgeschäften zurechtfindet, mit denen Beförderungen, Zuständigkeiten und Zugang zu Informationsquellen verteilt werden, daß er den Sinn brauchbarer Verstöße und Abweichungen versteht und sich in den informellen Statussymbolen und Prestigeunterscheidungen auskennt – und daß er dieses System zu beeinflussen lernt. Ein Vorgesetzter kann wegen seines formalen Status nicht vermeiden, eine Schlüsselfigur in diesem System zu sein. Die Frage ist nur, ob er ohne Wissen und Willen benutzt wird, oder ob er das System beherrscht.

Verhaltensordnungen dieser Art standen bisher im Schatten des Legitimitätsmonopols der formalen Organisation. Ihre Erforschung beginnt erst. Deshalb wäre es voreilig, allgemeine Urteile oder Rezepte zu fixieren. Manches deutet jedoch darauf hin, daß die beiden großen Tendenzen, die heute die Organisationsforschung bestimmen: die soziologische und sozialpsychologische Erforschung faktischen Verhaltens und die Theorie rationaler Systemkontrolle konvergieren; daß ein auf informale Funktionen, auf Leistungen für die informale Ordnung gegründeter Status die Leitung großer Organisationen erleichtert und Möglichkeiten vertrauensvoller Delegation und selektiver Information, kurz Möglichkeiten generalisierter Systemkontrolle eröffnet, die einem rein formal handelnden Vorgesetzten nicht beschieden sind.



Lob der Routine

Die Routine genießt trotz ihrer weiten Verbreitung in modernen Großorganisationen kein besonderes Ansehen. Wer etwas auf sich hält, versucht, sich über die alltägliche Routine zu erheben und die individuelle Eigenart seines Denkens und Handelns herauszustellen. Nur jenseits der Routine kann er sich selbst darstellen. Lieber greift er zu entlegenen Vorstellungen oder modischen Gesten, als im immer schon Gewesenen und Geläufigen zu versinken. Selbst Vorgänge, die organisatorisch längst routiniert sind, wie die Mode oder die Erholung, treten als Feind des langweiligen Einerleis der Routine auf. Kein Wunder also, daß auch die wissenschaftliche Forschung dem Gegenstand bisher kaum Probleme abzugewinnen vermag.

Wenn jedoch die Abwechslung selbst routinemäßig programmiert werden kann, wenn eine Routine ihre Nahrung daraus zieht, andere Routinen zu unterbrechen, wenn Not routinemäßig behoben werden kann¹ und schließlich sogar Hysterie Routine wird², drängen sich dem Betrachter dieses Schauspiels Fragen auf. Die Unwürdigkeit des Objektes darf ihn nicht länger hindern, ein angemessenes Verständnis zu suchen. Auch die faktische Verbreitung und Unentbehrlichkeit der Routine legen eine Beschäftigung mit diesem Gegenstand nahe. Es ist Sache der Verwaltungswissenschaft, sich eines solchen Problems anzunehmen. Obwohl man auch in Produktionsorganisationen, Dienst-

1 Über routinemäßiges Behandeln fremder Not finden sich gute Bemerkungen bei Everett C. Hughes, *Men and Their Work*, Glencoe (Ill.) 1958, S. 54 f., 88 f.

2 Wie ein anonymer Fragebogensausfüller aus einer amerikanischen Gewerkschaft feststellt – vgl. das Zitat bei Harold L. Wilensky, *Intellectuals in Labor Unions*, Glencoe (Ill.) 1956, S. 156.

leistungsbetrieben, Wohltätigkeitsvereinen und Ehen Routinen beobachten kann, bleibt die rationale Programmierung von Routineentscheidungen doch Sache der Verwaltung, sei es der privaten Unternehmensverwaltung, sei es der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus hat es den Anschein, daß der bisherige Begriff von Routine der Sache selbst, ihrer elastischen, vielfältigen Verwendbarkeit ebenso wie ihrer faktischen Bedeutung nicht gerecht würde. Es könnte sein, daß wir hier vor einem jener Vorurteile stehen, die den Zugang zur Verwaltungswissenschaft verstopfen.

Mit diesem Verdacht als Hintergedanken wollen wir uns der Sache nähern. Eine Charakterisierung der geläufigen Routinevorstellung wird das Bedürfnis nach einem anderen begrifflichen Bezugsrahmen deutlich machen. Wir werden versuchen, ihn in einer verwaltungswissenschaftlichen Theorie zu finden, die die Verwaltung als ein System von Entscheidungstätigkeiten auf ihre Bestandsbedingungen hin untersucht. Von da aus werden sich neue Perspektiven gewinnen lassen für die Behandlung der Funktion von Routineprogrammen des Entscheidens. Im Blick auf die Funktion lassen sich Routineprogramme und Zweckprogramme vergleichen, lassen sich Struktur und Anwendungsmöglichkeiten der Routine verdeutlichen, und das führt schließlich zu den problematischen Folgen der Routineprogrammierung und zu den Auswegen und Kompensationen, die daran anknüpfen.

I. Die lästige Routine

Der geläufige Routinebegriff führt sowohl in der Industrieforschung als auch in der Bürokratieforschung ein Grenzdasein. Er bezeichnet den Punkt, wo Rationalität lästig wird.

Diese Stellung des Routinebegriffs ergibt sich aus den klassischen Überlegungen über Sinn und Vorzüge der Arbeitsteilung. Sollen laufende Bedürfnisse, zumal der materiellen Versorgung, durch Arbeitsteilung befriedigt werden, so setzt das eine Reihe von gedanklichen und praktischen Vorbereitungen voraus. Das Bedürfnis wird als Dauerzweck eines kooperativen Systems formuliert, so daß die notwendigen Mittel der Zweckerfüllung sichtbar werden. Diese Mittel werden als Unterzwecke oder Teilaufgaben ausgeworfen und so lange weitergespalten, bis hochdetaillierte Kleinstaufgaben entstehen, die einen einzelnen Mitarbeiter gerade noch voll beschäftigen. Je größer das System ist, desto spezieller können diese Kleinstaufgaben definiert werden, und desto häufiger wiederholen sich im Arbeitsvollzug die einzelnen Handlungen. Die kontinuierliche Verrichtung derselben Tätigkeit läßt die speziellen Fähigkei-

ten dafür wachsen; sie verringert den Verlust an Zeit und Energie, der durch Umstellung von einer Tätigkeit auf andere eintritt, und sie entlastet die Personalanforderungen des Systems: Es benötigt keine komplizierten Fähigkeitenkombinationen mehr, die Anlernzeiten verkürzen sich. Das Ergebnis ist Routinearbeit. Routine ist in diesem Verständnis also kein in sich selbst sinnvoller Planungsbegriff, sondern die Bezeichnung für ein Resultat rationaler Arbeitsteilung.

Beim Anblick dieses Resultates werden die nachteiligen Folgen einer solchen Ordnung bewußt und der Routine zugerechnet. Die Industrieforschung hat zahlreiche sozialpsychologische Untersuchungen durchgeführt, um die psychische Last der Routine zu mindern. Sie empfiehlt im wesentlichen zwei Maßnahmen: auf die Möglichkeiten der „informalen“ Gruppenbildung zu achten zur Bindung unbeschäftigter Gefühle und Sozialbedürfnisse; und die Aufgaben des einzelnen zu erweitern, um sein Interesse zu wecken.³ Diese Vorschläge laufen auf ein Zurückdrehen des Arbeitsteilungsprozesses hinaus, das in Einzelfällen durchaus sinnvoll sein kann, in großem Stil jedoch kaum durchgeführt werden kann, ohne den Rationalitätsgrad der Arbeitsteilung zu schwächen.

In ähnlicher, wenn auch weniger ausgearbeiteter Weise hat die Bürokratieforschung das Routineproblem angefaßt. Auch bei ihr schlägt im Begriff der Routine Rationalität in Pathologie um. Rationale, wirtschaftliche, gerechte, gleichmäßige und gesetzliche Verwaltung fordern ein hohes Maß an regulativer Steuerung der Entscheidungsprozesse. Die Handhabung dieser Regeln wird für den Beamten durch Arbeitsteilung zur Sache der Routine und zum Selbstzweck. Er engt seinen Horizont auf seine Routine ein – wie anders sollte er die Vorzüge der Spezialisierung ausschöpfen! – und wendet sie infolgedessen auch in Fällen an, die ein Problem enthalten und eigentlich neu entschieden werden müßten. Diese bedauerliche Neigung kann durch die Schwäche der menschlichen Natur, den eigentümlichen Berufshabitus des Beamten, sein extremes Sicherheitsbedürfnis oder auch durch die einschläfernde Wirkung der Routine selbst erklärt werden. Und dann kommt es zu Ermahnungen.

3 Vgl. dazu Charles Walker/Robert H. Guest, *The Man on the Assembly Line*, Cambridge (Mass.) 1952, S. 141 ff.; Chris Argyris, *Personality and Organization*, New York 1957, S. 177 ff., mit weiteren Hinweisen; ferner speziell für die öffentliche Verwaltung Robert T. Golembiewski, *Civil Service and Managing Work: Some Unintended Consequences*, *The American Political Science Review* 56 (1962), S. 961–973.

Ein typisches Kennzeichen dieser Behandlung des Problems ist, daß die Nachteile der Routine behandelt, untersucht und kuriert werden, ohne daß die Rationalstruktur der Organisation als Bedingung des Problems mit in die Betrachtung gezogen würde. Wird der Routinebegriff auf diese Weise als Grenzbegriff zwischen der Rationalstruktur und ihren pathologischen Folgen gestellt, so besteht die Gefahr, daß er, statt zu vermitteln, beide Bereiche gegeneinander isoliert. Die rationale Organisationsanalyse wird beim Resultat Routinearbeit enden. Die Sozialpsychologie oder die politische Wissenschaft wird die Routine von da her als Gegebenheit übernehmen, ohne sie in ihren Strukturbedingungen zu überprüfen. Ein solches Trennungsd Denken liegt um so näher, als verschiedene Fachdisziplinen beteiligt sind, die einander unkritischen Respekt schulden: Die Organisationslehre befaßt sich mit dem richtigen Handeln in der Organisation, die Organisationssoziologie mit den nichtbedachten Folgen dieses Handelns.⁴ Wir werden noch auf die Frage stoßen, ob hier nicht eine zu enge Rationalvorstellung, nämlich die der reinen Zweckrationalität, nachwirkt. Vorläufig sei nur festgehalten, daß die herkömmliche Verwendung des Routinebegriffs diese Trennung von zweckrationaler und empirischer Organisationswissenschaft fixiert.

Ein zweiter Einwand heftet sich an das Merkmal der Handlungswiederholung, das den Routinebegriff definiert. Wie oft und in wie rascher Folge muß sich ein und dasselbe Handeln wiederholen, damit es die Bezeichnung als Routine verdient? Die Grenzen sind offenbar unbestimmt. Sicher liegt Routine vor, wenn nur eine einzige Handlung aufgegeben ist, ein bestimmter Griff an der Maschine, und natürlich auch, wenn es sich um eine immer gleiche Folge von Griffen handelt. Die Grenzen beginnen jedoch zu verschwimmen, wenn mehrere Handlungsreihen aufgegeben sind, von denen bald diese, bald jene fällig wird; man denke an einen Registrator, der bald Eingänge einträgt, bald Wiedervorlagen herausucht, bald Auskünfte über den Verbleib von Akten erteilt. Man kann das Bild beliebig anreichern, so daß eine spezifische Handlungsreihe nur noch einmal am Tage, einmal in der Woche, einmal im Monat oder gar in ganz unbestimmter Zeitfolge zum Zuge kommt. Der übliche Routinebegriff ermöglicht es kaum, eindeutig festzustellen, wo hier die Routine aufhört. Das

4 Um die Ausarbeitung dieser Unterscheidung bemüht sich Renate Mayntz, *Die Organisationssoziologie und ihre Beziehungen zur Organisationslehre*, in: Erich Schauer/Klaus Agthe (Hrsg.), *Organisation*, Berlin/Baden-Baden 1961, S. 29–54, während in der amerikanischen Literatur bereits erste Zweifel anklingen; so bei Alvin W. Gouldner, *Organizational Analysis*, in: Robert K. Merton/Leonard Broom/Leonard S. Cottrell Jr., *Sociology Today*, New York 1959, S. 400–428, insb. 404.

Merkmal der Handlungswiederholung, das doch das Wesen der Routine bezeichnen soll⁵, gestattet keine präzise Abgrenzung des Tatbestandes.

Dieser Mangel kann vielleicht in Kauf genommen werden, solange der Routinebegriff lediglich ein typisches Handlungsbild andeutet, das sich abzeichnet, wenn der Handlungsspielraum so eingengt wird, daß sich die Vorteile der Spezialisierung gewinnen lassen. Man wird dann sagen, daß ein Routinehandeln immer vorliegt, wenn Handlungen sich so oft wiederholen, daß der Handelnde sich habituell und in seinen Fähigkeiten darauf einstellen kann. Damit stehen wir vor dem dritten und wichtigsten Punkt unserer Kritik. Der übliche Routinebegriff begründet die Vorteile der Routine rein individualpsychologisch. Er verkennt natürlich nicht, daß eine große Organisation und ein kompliziertes Schema der Arbeitsteilung erforderlich sind, um Routineprogrammierungen und routinemäßige Durchführung von Aufgaben zu ermöglichen, um die möglichen Gewinne der Spezialisierung zu ernten. Die Gewinne ergeben sich jedoch letztlich aus einer zweckmäßig verengten Entwicklung und Einsetzung von Handlungsfähigkeiten des Einzelmenschen; und sie finden an der geistigen und manuellen Konstitution des Menschen ihre Grenzen. Mit anderen Worten: Die im Routinebegriff gemeinte Leistungsrationalisierung findet in der Einzelperson statt und auf ihre Kosten. Der Routinebegriff ist kein Planungsbegriff des sozialen Systems. Dessen Organisation ist auf richtige Verteilung von Aufgaben und auf Vereinfachung der Koordinierungsvorgänge beschränkt (wenn man von Motivations- und Kontrolleinrichtungen, die hier nicht interessieren, absieht).

Diese Konzeption stammt aus den Organisationslehren des Militärwesens und der industriellen Produktion. Sie beschränken die Organisation auf Strukturentscheidungen, ergänzen sie jedoch durch sorgfältige Zeit- und Bewegungsstudien, die sich die Routinehandlung selbst ansehen und ihren Vollzug bis ins letzte rationalisieren.

In Organisationen, die Entscheidungen produzieren (Verwaltungen), herrschen jedoch völlig andere Bedingungen. Entscheidungstätigkeiten können nicht wie manuelle Verrichtungen geteilt und zusammengestückt werden, al-

5 Auch wenn man statt auf Handlungen auf Wiederholung der gleichen programmauslösenden Information abstellt, wird der Begriff nicht deutlicher. So z. B. Horst Albach, Entscheidungsprozeß und Informationsfluß in der Unternehmensorganisation, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe (Hrsg.), Organisation, Berlin/Baden-Baden 1961, S. 355–402 (381f.), der im Rahmen dessen, was hier als Routine bezeichnet wird, Routineprogramme und flexible Programme unterscheidet je nachdem, ob stets dieselbe Information oder verschiedene Informationen wiederkehren. Aber verschiedene Informationen können eben als „stets dieselben“ wiederkehren.

lein schon deshalb nicht, weil Entscheidungsbeiträge mitgeteilt werden müssen und das Verständnis der Mitteilung eine, wenn auch abgekürzte, Wiederholung der Vorentscheidung erfordert. Schon aus diesem Grunde liegt das Spezialisierungsproblem und damit auch das Routineproblem in Verwaltungen anders als in Produktionsbetrieben. Außerdem ist das Wiederholen von Entscheidungen etwas ganz anderes als das Wiederholen von Herstellungshandlungen. Die rationelle Sachverrichtung im Herstellungsprozeß ist erst nach einiger Übung und stetiger Wiederholung durch denselben Arbeiter erreichbar. Dagegen ist die Wiederholung derselben Entscheidung durch jedermann überhaupt kein Problem. Die Schwierigkeit besteht hier darin, zu erkennen, daß ein anderer Fall gleich liegt, also die gleiche Entscheidung rechtfertigt; und diese Erkenntnis wird auch dem, der den ersten Fall entschieden hatte, je nach den Umständen Mühe machen. Der Spezialisierungsgewinn wird sich also nicht in gleicher Weise aus der Einzelperson herausholen lassen wie bei industriellen Fertigungsprozessen. Er wird sehr viel komplexer vermittelt. Vor allem ergibt er sich aus der Spezialisierung des Informationsbesitzes und Entscheidungsgedächtnisses. Dessen Potential hängt von der Abstraktion der verarbeiteten Daten, also von den jeweiligen Entscheidungsprogrammen, ab. Gute Entscheidungsprogramme erleichtern auch das Herausfinden von Gleichheiten in Informationen und Entscheidungen sowie die Kooperation im Entscheiden: die Verständigung. Die Qualität eines Entscheidungsprogrammes wird aus der Art seiner Abstraktion folgen und für die Datenordnung wichtiger sein als die Übung im Vollzug gleicher Denkaktes durch dieselbe Person. Deshalb hat die Programmplanung für Entscheidungssysteme eine ganz andere, viel tiefer dringende Bedeutung als für Produktionssysteme.

Wenn wir in der Verwaltung nach einem Äquivalent der Routinevorstellung suchen, welche die industriellen Produktionsorganisationen ausgebildet haben, dürfen wir die Analogie also nicht zu oberflächlich ansetzen und uns nicht auf eine äußerliche Übertragung des Vorstellungsbildes vom repetierenden Handeln beschränken. Vielmehr treffen wir den Sachverhalt besser, wenn wir Routine als eine bestimmte Art von Entscheidungsprogramm definieren. Damit lösen sich zugleich die angedeuteten Schwierigkeiten des üblichen Begriffs: Der Begriff des Entscheidungsprogramms ist besser geeignet, die Theorie des rationalen Handelns mit der Theorie des faktischen Verhaltens zu verbinden. Er setzt das Ausmaß der Wiederholung als variabel, also nicht als definierendes Merkmal des Begriffes, an. Er läßt sich nicht nur individualpsychologisch, sondern auch als Planungsbegriff auf jeder Systemebene verwenden und eignet sich sowohl für Verwaltungen als auch für Produktionsorganisationen.

II. Die Programmierung von Entscheidungen

Ein Bedürfnis nach Entscheidungsprogrammen tritt nur unter bestimmten sozialen und organisatorischen Voraussetzungen auf, nämlich dann, wenn Entscheidungstätigkeiten zu einem System zusammengefaßt sind, das von Veränderungen in der Umwelt relativ unabhängig fortbesteht, also Grenzen gegen die Umwelt definiert und invariant hält. Die Programmierung von Entscheidungen dient dazu, gleichmäßige Zustände oder Wirkungen des Systems zu sichern, die nicht von jeder Schwankung in der Umwelt durcheinandergeworfen werden, sondern nur auf spezifische, ausgesuchte Informationen durch Anpassung reagieren. Der Begriff des Entscheidungsprogrammes, der von Simon⁶ dem Fach der automatischen Datenverarbeitung entnommen und in die Verwaltungswissenschaft übertragen worden ist, erweist sich damit als wesentliches Hilfsmittel für die Erfassung der Verwaltung als grenzerhaltendes soziales System, für einen Gedanken, der aus der soziologischen Theorie Talcott Parsons⁷ stammt.

Jede Verwaltungseinheit, eine Staatsverwaltung, eine Behörde oder ein einzelnes Referat, eine Unternehmensverwaltung oder eine Gewerkschaftszentrale oder das Büro eines Vereins zur Bekämpfung der Luftfeuchtigkeit, kann als ein soziales System beschrieben werden, dessen Handlungen aus Entscheidungen, und das heißt: aus Kommunikationen, bestehen. Die Verwaltung lebt in einer überwiegend verbalen Umwelt. Sie erhält Informationen, verarbeitet sie und teilt das Ergebnis anderen Stellen mit. Dabei verfährt sie weder beliebig, noch marschieren die Informationen auf streng gebundener Route durch sie hindurch. Der Informationsverarbeitung liegt vielmehr eine besondere Art von Informationen als generalisierte, vom Einzelfall abstrahierte Struktur zugrunde, nämlich die Entscheidungsprogramme. Sie befreien die Verwaltung im Interesse einer Kontrolle des Informationsflusses von der unmittelbaren Umweltabhängigkeit. Weder hat die eingehende Information, also der Um-

6 Vgl. Herbert A. Simon, *The Role of Expectations in an Adaptive or Behavioristic Model*, in: Mary Jean Bowman (Hrsg.), *Expectations, Uncertainty, and Business Behavior*, New York 1958, S. 49–58; James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, New York – London 1958, S. 141 ff. u. ö.; Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision*, New York 1960. Siehe ferner Milton G. Weiner, *Observations on the Growth of Information-Processing Centers*, in: Albert H. Rubenstein/Chadwick J. Haberstroh, *Some Theories of Organization*, Homewood (Ill.) 1960, S. 147–156.

7 Vgl. Talcott Parsons/Edward A. Shils (Hrsg.), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge (Mass.) 1951, S. 107 ff., und als neuere Formulierung Talcott Parsons, *An Outline of the Social System*, in: Talcott Parsons/Edward Shils/Kaspar D. Naegle/Jesse R. Pitts (Hrsg.), *Theories of Society*, Glencoe (Ill.) 1961, S. 30–79 (36).

weltanlaß, die absolute Herrschaft, noch die herausgehende Kommunikation, also das Umweltresultat oder der Zweck.⁸ Entscheidungsprogramme werden vielmehr so gewählt, daß Eingänge und Ausgänge wechselseitig füreinander Gesichtspunkte der Selektion sind. Die Verwaltung sucht ihre Informationen im Rahmen ihrer Kommunikationsmöglichkeiten und ihre Kommunikationen im Rahmen ihrer Informationsmöglichkeiten. Sie hat, um Gehlens Ausdruck für einen genau analogen Sachverhalt beim Einzelmenschen zu verwenden, die Chance des Führungswechsels⁹: Sie kann sich bald von dem, was sie an Mitteilungen bekommt, und dem, was „dahinter steht“, bald von dem, was ihr an Entscheidungen abgenommen wird, leiten lassen. Dadurch besitzt sie begrenzte Freiheit und kann insofern als relativ selbständiges System behandelt werden.

Eine solche Koordination wechselseitiger Selektivität funktioniert nur unter bestimmten strukturellen Voraussetzungen. Es wäre nicht sinnvoll, die erste Information für die Wahl einer Kommunikationsmöglichkeit, diese für die Suche nach neuen Informationen, diese wieder für die Wahl anderer Kommunikationsmöglichkeiten usw. als Leitfaden zu nehmen; so käme die Informationsverarbeitung zu keinem Abschluß. Sie würde ins Oszillieren geraten und sich von ihren Ausgangspunkten beliebig weit entfernen können. Es müssen also Grenzen der Variation definiert werden. Das ist die Funktion von Entscheidungsprogrammen. Durch sie kann ein System in bestimmte Grenzen gewiesen werden und ein individuelles Gesicht bekommen. Die strukturelle Invarianz eines Entscheidungsprogrammes ist natürlich keineswegs eine absolute und unveränderliche Systemkomponente, kein Wesensgesetz. Für ihre Funktion als Struktur ist lediglich erforderlich, daß sie nicht in dem beschriebenen täglichen Prozeß der Informationsverarbeitung selbst geändert werden kann. Über ihre Änderung wird an anderen, zumeist „höheren“ Stellen entschieden – eine Entscheidung, die im übrigen selbst durchaus programmiert

8 Diesen Gedanken, daß Eingang und Ausgang *nicht eindeutig* aufeinander bezogen sind, *nicht notwendig* miteinander variieren, benutzt die moderne Systemtheorie, um den Unterschied von offenen und geschlossenen (oder determinierten) Systemen zu definieren. Vgl. z. B. Chris Argyris, *The Integration of the Individual and the Organization*, in: Chris Argyris u. a., *Social Science Approaches to Business Behavior*, Homewood (Ill.) 1962, S. 57–98 (63). Alle sozialen Systeme sind offene Systeme: Sie erhalten ihre Identität dadurch, daß sie Umweltinformationen *verarbeiten*.

9 Siehe die Erörterung des „Führungswechsels“ menschlicher Funktionen in: Arnold Gehlen, *Der Mensch*, 6. Aufl., Bonn 1958, S. 360 f. Sehleistungen können z. B. zu Greifbewegungen führen, aber auch die umgekehrte Relation ist möglich. Darauf beruht die relative Unabhängigkeit des menschlichen Handlungsvermögens von spezifischen Antrieben, also spezifischen Kausalrichtungen.

werden kann, so daß sich ein sehr komplizierter Aufbau von Programmverschachtelungen denken läßt.

Wenn wir dieses Informations-Kommunikationsmodell der Verwaltung zugrunde legen, wird ersichtlich, daß die Programmdefinition an zwei (und nur an zwei) Punkten ansetzen kann. Sie kann bestimmte Informationen als auslösende Signale für die Wahl von bestimmten Kommunikationen festlegen; und sie kann umgekehrt bestimmte Kommunikationen invariant setzen, um von dort her die relevanten Informationen ermitteln zu können. Der erste Fall trifft den Sachverhalt, den man gemeinhin als Routine bezeichnet. Der zweite ordnet den Entscheidungsgang im Sinne des Zweck/Mittel-Schemas. Beide Möglichkeiten sind, als Ordnungsstrukturen im allgemeinen Sinne gesehen, zueinander funktional äquivalent.¹⁰ Im einzelnen unterscheiden sie sich jedoch erheblich. Dieser Unterschied muß herausgearbeitet werden, weil sich von da her erst die spezifische Funktion der Routine erfassen läßt.

III. Zweckprogramme und Routineprogramme

Der Unterschied von Zweckprogrammen und Routineprogrammen läßt sich auf den zeitlichen Richtungssinn, die „Asymmetrie“, des Informationsflusses zurückführen. Informationen kommen von außen, werden dann bearbeitet und verlassen darauf als Kommunikationen das System. Den Film rückwärts laufen zu lassen, gäbe keinen verständlichen Sinn. Weil der Eingang der Informationen vor der Systemtätigkeit liegt, kann man die Systemtätigkeit von ihm abhängig machen. Die Frage des Zeitpunktes kann dabei offenbleiben, wenn man das Programm bedingt formuliert: Jedesmal *wenn* eine Information A eintrifft, ist die Kommunikation B zu geben. Im Gegenfall, bei der Zweckprogrammierung, ist eine solche Zeitindifferenz nicht möglich. Es würde dem System jede Aktivität freistellen (es also nicht programmieren), wollte man ihm lediglich eine spezifische Kommunikation vorschreiben, den Zeitpunkt dafür aber unbegrenzt offenlassen.

Dieser Unterschied ist bedeutsam für die Frage, wie Konstanz und Variabilität, strikte Festlegung und Flexibilität, Umweltabhängigkeit und Autonomie sich in beiden Programmformen mischen.

10 Schon Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 573, deutete an, daß es diese zwei Möglichkeiten der Rückführung auf diskutabile „Gründe“ gibt: entweder Normen oder Abwägung von Zwecken und Mitteln.

Zweckprogramme verbinden eine sachlich allgemein gehaltene Wirkungsvorstellung mit einer bestimmten zeitlichen Situation. Fehlt jede Zeitvorstellung, so hat man nicht eigentlich Zwecke, nämlich angestrebte konkrete Wirkungen, sondern Zweckideen oder Werte vor sich, die nicht der Entscheidungsprogrammierung, sondern der Systemrechtfertigung dienen.¹¹ Ohne jeden Situationsbezug, als Gemeinwohl, Bildung, Straßenbau „an sich“, sind Zwecke nicht instruktiv, also nicht geeignet, als Leitfaden für das Auffinden und Beurteilen von Mitteln zu dienen. Die Flexibilität der Zwecke besteht darin, daß sie durch verschiedene Kommunikationen des Systems erfüllt werden können, was sehr unterschiedliche Informationen relevant werden läßt. Der Wahlbereich kann je nach Abstraktion der Zweckformel mehr oder weniger weiten Umfang haben. Er läßt sich über die Zweckformel steuern und kann auch durch zusätzliche Vorschriften über zulässige und unzulässige Mittel eingeengt werden. Stets ist er begrenzt. Aber innerhalb dieser Grenzen liegt ein Spielraum verschiedener Entscheidungsmöglichkeiten, die alle brauchbar, das heißt: durch das Programm gedeckt sind.¹² Die Zweckprogrammierung hat den Sinn, diese begrenzte Beweglichkeit des Systems zu eröffnen. Das System wird durch seinen Zweck, der zugleich die Abnahmefähigkeit seiner Entscheidungen definiert, im großen und ganzen am Seil geführt, aber doch nicht auf genau vorgezeichneter Spur. Es bleibt, um seiner spezifischen Eigenleistung und Verantwortung willen, relativ autonom.

Routineprogramme haben auch, aber in ganz anderem Sinne, die Funktion, das System von der Umwelt zu distanzieren und relativ invariant zu setzen. Sie regulieren einen Entscheidungsablauf unabhängig vom Zeitpunkt durch konditionale Formulierung. Sie definieren bestimmte Anlaß-Informationen, die bestimmte Kommunikationen des Systems auslösen sollen, wenn sie eintreffen, lassen jedoch offen, wann und wie oft solche Anlässe auftreten.

11 Vgl. dazu die ähnliche Unterscheidung von „operational“ und „nonoperational goals“ bei March/Simon, a. a. O., S. 155 ff., ferner Roland N. McKean, *Efficiency in Government Through Systems Analysis with Emphasis on Water Resources Development*, New York 1958, S. 25 ff. Charles Perrow, *The Analysis of Goals in Complex Organizations*, *American Sociological Review* 26 (1961), S. 854–866. Andeutungen in dieser Richtung auch bei Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (Mass.) 1938, S. 91 f.; Philip Selznick, *An Approach to the Theory of Bureaucracy*, *American Sociological Review* 8 (1943), S. 47–54.

12 Diese Auffassung beruht auf der Ablehnung des Optimalmodells der Rationalität, das nur je eine richtige Lösung anerkennt. Dazu Näheres in meinem Aufsatz: *Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?* *Verwaltungsarchiv* 51 (1960), S. 97–115 [Siehe in diesem Band, S. 111–134].

ten. Ein Polizist hat den Verkehr an einer Kreuzung zu regeln, jedesmal wenn sich eine vorher definierte kritische Situation ergibt, wann auch immer das geschieht, und ob es sich um Möbelwagen, Radfahrer oder Hochzeitskutschen handelt, um den Studienrat, der zur Schule fährt, oder um den Chauffeur des Regierungspräsidenten, der zur Tankstelle will. Und was für den Verkehrsteilnehmer Episode bleibt in ganz verschiedenen Erlebnisfolgen, überträgt der Polizist in regelmäßige, verlässliche Programmausführung.

Das Programm wird auf diese Weise umweltabhängig und doch invariant definiert. Es bleibt identisch und wird gleichmäßig gehandhabt, obwohl die informierende Umwelt nicht kontrolliert und beeinflusst werden kann, obwohl sie die auslösenden Informationen unregelmäßig und in unvorhersehbarer Weise streut. Nur die Möglichkeit der Bildung *allgemeiner Erwartungen* in bezug auf die Umwelt ist vorauszusetzen. Im übrigen kann die Umwelt so unstabil sein, wie sie will; das System übersetzt Unregelmäßigkeit in Regelmäßigkeit.¹³

Das Problem, aus nicht genau bekannten und unregelmäßigen Ereignissen eine regelmäßige Arbeit zu ziehen, erscheint im Inneren der Verwaltung als Schwierigkeit der *Arbeitsverteilung* und wird in dieser Problemfassung lösbar.¹⁴ Bei konditionaler Programmierung erfolgt der Anstoß zur Tätigkeit durch Informationen der Umwelt, deren Zeitpunkt und Häufigkeit im einzelnen nicht voraussehbar sind. Daher ist es nicht einfach, Arbeitspensen genau auszurechnen und gerecht auszugleichen. Es gibt saisonbedingte Schwankungen, Überstunden und leere Aktenböcke. Im großen und ganzen wird dieses Problem durch eine Art statistische Voraussicht und durch mehr oder weniger grobe Erfahrungssätze gelöst, ergänzt durch Ad-Hoc-Entscheidungen über Entlastungen und zusätzliche Arbeitsleistungen. Dazu ist eine gewisse Mobilität der Arbeitskräfte erforderlich, die ihrerseits mit typischen Behinderungen zu rechnen hat: mit Unwilligkeit bei Sonderleistungen und beim Aushel-

13 Diese Bemerkung läuft auf eine Kritik der alten ontologischen These hinaus, daß aus Nichts nichts werden könne, daß also ein stabiles System auch eine stabile Umwelt voraussetze. Die funktionale Theorie definiert dagegen die Funktion der Systemstabilisierung gerade in bezug auf eine unstabile Umwelt. Vgl. dazu meinen Aufsatz: Funktion und Kausalität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 14 (1962), S. 617–644 (641).

14 Vgl. dazu March/Simon, a. a. O., S. 26 f. Ein lehrreiches Beispiel für das Abfangen unregelmäßiger Arbeitsanstöße durch bessere Arbeitsverteilung bietet die Reorganisation des Amerikanischen Patentamtes in den Jahren 1945/46. Dazu vgl. Harold Stein (Hrsg.), Public Administration and Policy Development, New York 1948, S. 1 ff., und Robert T. Golembiewski, Behavior and Organization, Chicago 1962, S. 27 ff.

fen und mit den Grenzen, die Spezialisierung und Abteilungsgliederung dem Austausch von Arbeitskräften ziehen. Schließlich können periodische Arbeitsstöße auch durch ein Nacheinander der Bearbeitung abgefangen werden, was nach außen und vom Einzelfall her gesehen als Langsamkeit erscheint. So pflanzen sich die Unregelmäßigkeiten des Anstoßes in dritte und vierte Folgeprobleme fort, bis sie völlig ausgeglichen sind. Es interessieren hier nicht die Einzelheiten dieser Egalisierungstechnik und ihr Zusammenhang mit der Organisationsstruktur, sondern die Tatsache, daß eine Stabilisierung der Arbeitsleistung möglich ist, die keinen Einfluß auf die Umweltverläufe voraussetzt, sondern ihre Grundlage lediglich aus einer laufend korrigierten Ordnung der eigenen Erwartungen gewinnt.

Diese Funktion einer statistischen (also nicht machtmäßigen) Umweltkontrolle bleibt unsichtbar, wenn man sich auf eine rein statische Betrachtungsweise beschränkt oder lediglich den einzelnen Entscheidungsablauf betrachtet. Die Einzelentscheidung macht dann einen fast vollständig determinierten, auf jeden Fall problemlosen Eindruck. Sie erscheint als bloße Durchführung von etwas, was bereits anderswo vorentschieden ist. So richtig das sein kann, so sehr täuscht dieser Eindruck. Er entsteht lediglich dadurch, daß für die Analyse des Problems der Routine eine falsche Ebene gewählt worden ist: das „psychologische“ Entscheidungsproblem der Einzelperson und nicht die Dynamik der System/Umwelt-Beziehung. Auf diese Systemperspektive muß sich die Verwaltungswissenschaft umstellen, wenn sie das Routineproblem in den Griff bekommen will. Dann zeigt sich als Funktion der Routineprogrammierung, eine möglichst präzise Entscheidungsplanung im System gegen die Wechselfälle einer unkontrollierbaren, nach eigenen Gesetzen ablaufenden Umwelt abzusichern. Routine macht das Verwaltungssystem zeitlich, aber nicht sachlich, umweltindifferent. Gesamtgesellschaftlich gesehen ermöglicht Routineprogrammierung ein hohes Maß an Differenzierung und Interdependenz zugleich, indem jedes System sich konditional an Ereignissen in anderen Systemen orientiert, ohne deren Freiheit in der Bestimmung von Ereignisfolgen und Ereignisfunktionen anzutasten. Auf dieser Ebene der Betrachtung wird deutlich, daß Routine nicht nur als arbeitstechnische Erleichterung geistiger oder manueller Prozesse, sondern als koordinierende Einrichtung, als praktische Lösung des Widerspruchs von Systemautonomie und Interdependenz, ihre faktische Bedeutung in einer differenzierten und durchorganisierten Gesellschaft verdient.

Bevor wir diesen Gedanken weiter ausarbeiten, müssen noch einige Überlegungen dem Verhältnis von Routineprogrammen und Zweckprogrammen gewidmet werden. Die Unterscheidung selbst macht bereits eines ganz deut-

lich: Es hat keinen Sinn, in Routineprogrammen nach selbständigen Zwecken zu suchen oder dem routinemäßig Entscheidenden eine Orientierung an „übergeordneten Zwecken“ zu empfehlen, wie es so oft geschieht. Das hieße ihn mit widerspruchsvollen Entscheidungskriterien ausrüsten. Wenn auf Antrag unter bestimmten Voraussetzungen eine Rente zu bewilligen ist, so wäre es unnütz und verwirrend, sich dabei zusätzlich noch einen Zweck vorzustellen. Wenn der Zweck wirklich in Funktion träte, das heißt: Suchprozesse nach anderen Möglichkeiten der Zweckerfüllung, Alternativen, besseren Mitteln auslöste, würde er das Routineprogramm durcheinanderbringen. Der Entscheidende käme dann auf den Gedanken, den Unterhalt des Rentenbeziehers auf andere Weise, etwa durch seine Verwandten, durch Arbeitsvermittlung etc. sicherzustellen. Und wohin käme man, wenn ein Soldat, dem eine Wenn/Dann-Weisung erteilt ist, über Zwecke nachdächte.

Da sich Proteste gegen diese Auffassung nicht lange zurückhalten lassen, müssen wir gleich zwei wesentliche Modifikationen anschließen.¹⁵ Es sei nicht bestritten, daß Zwecke als Decorum für die Außenansicht, für die „Darstellung“ von Routineprogrammen, ihren Sinn behalten. Es ist immer gut, wenn man sich auf einen Zweck berufen kann, falls man angegriffen wird; und man kann mit Zwecken um Verständnis und Unterstützung für das System werben. Aber das heißt nicht, daß sie in Routineprogrammen ohne weiteres als operatives Kriterium zugelassen würden. Der Ausdruckswert der Zwecke muß von ihrer Programmfunktion unterschieden werden. Beide erfordern oft ganz verschiedene Zweckformeln.¹⁶

Eine zweite Abschwächung hängt mit dem Problem der „Programmverschachtelung“ zusammen, das wir oben bereits angerührt haben. Es kann sein und wird häufig so sein, daß die Festlegung von Routineprogrammen als solche programmiert ist; und dies kann durch Zweckprogramme geschehen. Bei dieser zweckprogrammierten Entscheidung erscheint dann das gesamte Routineprogramm: die jährliche Aufnahme von Kindern in Schulen, die Altersversorgung bestimmter Schichten, die Zulassung von Kraftfahrzeugen zum

15 Eine weitere Abschwächung, die Aufnahme von Zweckformeln als untergeordnetes Moment in das Routineprogramm, kann erst weiter unten behandelt werden, wenn wir die Struktur der Routine im einzelnen erörtern.

16 Diese funktionale Unterscheidung steht hinter der Unterscheidung von operationalen und nichtoperationalen Zwecken, auf die wir oben schon hingewiesen hatten. Sie wird von ganz anderer Seite, bei Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, 2. Aufl., Garden City (NY) 1959, S. 33, erfaßt als „dilemma of expression *versus* action“. Zum Thema siehe ferner Charles Perrow, *Organizational Prestige: Some Functions and Dysfunctions*, *The American Journal of Sociology* 66 (1961), S. 335–341.

Verkehr, als ein Mittel – und das heißt: als eine Handlungsgruppe, die im Variationsbereich eines bestimmten Zweckes auch anders geregelt werden könnte. Bei der Abwägung von äquivalenten Routineprogrammen hat es seinen guten Sinn, sich an bestimmten Zweckvorstellungen zu orientieren, um zum Beispiel zu ermitteln, welches Verfahrenssystem bei der Zulassung von Kraftfahrzeugen im Vergleich zu anderen den Vorzug verdient. Aber es wäre verfehlt, bei der Einzelzulassung zu prüfen, wozu der Buchhalter Meier seinen alten Volkswagen zugelassen erhalten soll – es sei denn, daß *sein* Zweck als Umweltdatum und auslösende Information in das Routineprogramm eingebaut ist.

Um beide Programmtypen sinngemäß organisieren zu können, ist es also wichtig, sie in ihrer Eigengesetzlichkeit und in ihrem unterschiedlichen Entscheidungsstil zu erkennen und auseinanderzuhalten, auch und gerade dann, wenn sie im Wege der Programmverschachtelung kombiniert werden. Die hierarchische Verschachtelung von Routineprogrammen und Zweckprogrammen wird damit als eine Möglichkeit erkennbar, durch die sich die Verwaltung als ein differenziertes System umweltabhängig und doch elastisch organisieren kann, und dies nach beiden Seiten: den Informationsquellen und den Entscheidungsabnehmern gegenüber. Die Verwaltung bindet ihre Routineprogramme an bestimmte Umweltinformationen, aber nicht an bestimmte Zeitpunkte, und wählt diese Programme selbst nach Maßgabe von Zweckprogrammen, die ihrerseits wieder variabel sind im Rahmen der allgemeinen System/Umwelt-Politik, die der Anpassung des Systems an wechselnde Umweltbedürfnisse und -bereitschaften dient. Dieser Aufbau der Programmstruktur wird, von der Entscheidungskompetenz her gesehen, oft dem hierarchischen Aufbau der Organisationen entsprechen.¹⁷ Das bedeutet, daß Verwaltungen auf ihren einzelnen hierarchischen Ebenen in sehr verschiedenem Sinne und nach verschiedenen Richtungen hin umweltoffen, gebunden bzw. frei sind. Daraus ergibt sich weiter, daß in einem solchen System die Koordination der Programme Sache der hierarchischen Kommunikation ist. Die so schwierige, oft durch Nebenerwägungen belastete und verzerrte vertikale Kommunikation wird damit zum kritischen Punkt des Systems.

Komplizierte Strukturen dieser Art lassen sich schlechterdings nicht mehr als einfache Zweck/Mittel-Beziehungen darstellen, wie es die klassische Organisationstheorie tat. Deren exklusive Orientierung am Zweckmodell muß zu-

17 Dazu finden sich bei March/Simon, a. a. O., S. 150, einige Bemerkungen.

gunsten eines Systemmodells der Verwaltung aufgegeben werden.¹⁸ Nur dann läßt sich die Routineorientierung aus der Überlagerung durch das Zweckdenken befreien und in ihrer spezifischen Funktion klären.

IV. Sekundäre Elastizitäten

Die Funktion von Routineprogrammen rechnet mit einer festen Koppelung von auslösenden Informationen und ausgelösten Kommunikationen. Die Verbindung von Signal und Reaktion ist invariant. Daran kann nicht gerüttelt werden, denn davon hängt die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit von nicht situationsgebundenen Entscheidungen ab. Anders als bei Zweckprogrammen beruht die systemerhaltende Funktion der Routine nicht auf Flexibilität in der Auswahl verschiedener Handlungsmöglichkeiten als Mittel, sondern auf der Indifferenz gegenüber einer unberechenbaren Zeitfolge von Informationen.

In diesem Sinne liegt allen Entscheidungen, die „zwingendes Recht“ anwenden, eine Routineprogrammierung zugrunde. Die zwingende Norm ist ein Entscheidungsprogramm, das regelt, welcher Tatbestand welche Entscheidung auslöst. Dadurch werden Entscheidungen fest auf Tatbestände montiert. Die rechtsanwendende Tätigkeit eines Juristen unter den Systembedingungen des positiven Rechts ist Routinearbeit. Damit ist noch nichts über den Grad der Entscheidungsschwierigkeit ausgemacht, wohl aber ein Hinweis für die nähere Charakterisierung der typischen Entscheidungsschwierigkeiten des Juristen gegeben; und außerdem eine Feststellung über den eigentümlichen Rechtsstil des neuzeitlichen Staates getroffen. Der Staat ist souverän, das heißt: seine Rechtsetzung ist zweckentbunden. Positives Recht und Ethik mußten getrennt werden, damit Routineprogramme und Zweckprogramme getrennt werden konnten. Schließlich wird das positive Recht im „Rechtsstaat“ ideologisch und institutionell hochgespielt und so die Möglichkeit geschaffen, gewisse Routineprogramme durch Instanzen entwerfen zu lassen, die nicht zweckprogrammiert handeln. So kommen Rechtsstaat und Sozialstaat in ein ausgewogenes Gleichgewicht, und die Verwaltung handelt nach einem sorgfältig abgestimmten Zusammenspiel von Routineprogrammen und Zweckprogrammen. Die-

18 Dieser Gegensatz ist namentlich von der soziologischen Organisationstheorie herausgearbeitet worden. Vgl. Gouldner, a. a. O., und Amitai Etzioni, *Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion*, *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), S. 257–278.

se Charakterisierung gilt jedoch nur für Staaten westlicher Prägung, während die Verwaltungen im Osten sehr viel stärker unter Zweckprogrammen arbeiten, deshalb auch zeitgebundener und situationsnäher entscheiden.

Ist die invariante Korrelation von Informationen und Kommunikationen, Signal und Reaktion, Tatbestand und Entscheidung eine Grundvoraussetzung für juristische oder nichtjuristische Routine, so bedeutet sie doch keineswegs eine vollständige Bindung und Unbeweglichkeit des Entscheidungsganges. Die Routineprogrammierung hat die Möglichkeit, im Entscheiden selbst sekundäre Elastizitäten vorzusehen. Die relative Invarianz des Systems gegenüber seiner Umwelt ist nicht nur durch die Programmform: durch konditionale und selektive Indifferenz, gegen Zeitpunkte und Ereignisfolgen gesichert; sie kann zusätzlich und sekundär noch im Einzelprogramm verankert werden. Trotz fester Verbindung von Information und Kommunikation kann das Programm die auslösende Information oder die daran angehängte Kommunikation oder beides mit einer gewissen Unbestimmtheit vorschreiben – was natürlich an der Bestimmtheit der Korrelation selbst nichts ändert. Routineprogramme haben somit durchaus Raum für ein begrenztes Ermessen. Freilich bleibt dieses Ermessen abhängig von der Zulassung durch das Programm und unterscheidet sich also wesentlich von den Freiheiten unprogrammierter Entscheidungen ebenso wie von dem Entscheidungsspielraum, der durch Zweckaufgaben für die Wahl von Mitteln eröffnet wird.

Ein Routineprogramm ist, wie wir sahen, nach zwei Richtungen hin im Ausmaß seiner Durchzeichnung variabel: Es kann die zu erwartende Information unbestimmt charakterisieren, und es kann den Inhalt der darauf fälligen Entscheidung in Einzelheiten offenlassen. Wir wollen beide Möglichkeiten nacheinander erörtern.

Die Informationserwartungen des Systems müssen schon deshalb von einer gewissen Unbestimmtheit sein, weil es sich um systemeigene Vorzeichnungen und nicht um die Umweltereignisse selbst handelt. Durch ihre Informationserwartungen implizieren Routineprogramme eine hochgradig vereinfachte, schematische Umweltdarstellung.¹⁹ Auf diese Weise wird dem Entscheidenden die Situation vereinfacht und seine Tätigkeit nach Möglich-

19 Vgl. dazu Weiner, a.a.O., S. 154 ff. Auch von Sozialpsychologen ist beobachtet worden, daß der Informationsbedarf abnimmt und der Wahrnehmungsprozeß entlastet wird, wenn der Handelnde sich durch eigene Programme vom Interaktionssystem relativ unabhängig macht. Vgl. dazu Edward E. Jones/John W. Thibaut, *Interaction Goals as Bases of Inference in Interpersonal Perception*, in: Renato Tagiuri/Luigi Petrullo (Hrsg.), *Person Perception and Interpersonal Behavior*, Stanford (Calif.) 1958, S. 151–178.

keit auf ein Erkennen von Zeichen reduziert. Diese Zeichen sollen ihm die Umwelt in ihrer vielfältigen Lebendigkeit als Orientierungsgrundlage ersetzen.

Dabei kann die Verwaltung im allgemeinen nicht damit rechnen, daß die Umwelt selbst ihre Ereignisse und Informationen in der Systemsprache, als Auslösungszeichen, darstellt und sie somit unter die Normen des Programms subsumiert. Das ist vielmehr ein Teil der Entscheidungsleistung des Systems. Nur diese Freiheit eigener Subsumtionstätigkeit macht es nämlich möglich, an das Ergebnis der Subsumtion die Entscheidung unmittelbar und zwingend anzuhängen. Gäbe das System die Subsumtionsfunktion nach außen ab, müßte es zum Beispiel die Behauptung der Bedürftigkeit für Bedürftigkeit „im Sinne von § ...“ nehmen, so müßte es sich statt dessen die Freiheit zu entscheiden oder nicht zu entscheiden vorbehalten – oder es verlöre den Charakter eines selbständigen Systems und könnte von außen präzise gesteuert werden.

Daß die Umwelt nicht nach Maßgabe ihrer Selbstdarstellung, sondern nach einer ihr fremden Kategorisierung von Informationen behandelt wird, ist ein erster Schritt zur Empfangselastizität des Systems. Der zweite besteht darin, daß die Informationserwartungen *generell* formuliert werden, so daß das System ganz verschiedene Daten und Ereignisse als äquivalent behandeln kann: den Mercedes des Metzgermeisters X wie den Volkswagen des Buchhalters Y. Es braucht für vielfältige Ereignisse daher nur eine begrenzte Anzahl von Reaktionsmustern bereitzuhalten.²⁰ Durch Änderung des Abstraktionsgrades seiner Aufnahmekategorien kann es die eigene Indifferenz gegen Unterschiede der Umwelt regulieren.

Müssen externe und konkrete Daten nach internen und allgemeinen Vorzeichnungen behandelt werden, so kann ein gewisses Maß an Zweifel über die richtige Subsumtion nicht ausbleiben. Die Einplanung, Pflege und Ausnutzung dieser Zweifel ist eine dritte Form, die Empfangselastizität des Systems zu erhöhen. Im deutschen Verwaltungsrecht werden diese Entscheidungsschwierigkeiten unter dem Kennwort „unbestimmter Rechtsbegriff“ erörtert. Bei der Auslegung eines solchen Begriffes sind offene Zweifel typisch nicht legitimierbar, können also auch nicht eingestanden, geschweige denn rationalisiert werden; denn die feste Korrelation von Information und Entscheidung fordert, daß alle Umweltinformationen entweder auslösendes Signal sind, oder es nicht sind. Das Routineprogramm kann deshalb nicht mehrdeutig gemeint

20 Auch hier ist noch einmal die anthropologische Parallele instruktiv. Ein genau entsprechender Sachverhalt ist in der behavioristischen Theorie des Lernens unter den Bezeichnungen „stimulus equivalence“ oder „generalization“ erforscht worden. Vgl. statt anderer Clark L. Hull, *Principles of Behavior*, New York/London 1943, S. 183 ff.

sein, ohne zu sich selbst in Widerspruch zu geraten. Die Zweifel müssen also versteckt bzw. als bloß subjektive Entscheidungsschwierigkeiten behandelt werden. Sie müssen durch Auslegung des Programms gelöst werden, wobei zu unterstellen ist, daß die einzig-richtige Antwort im Programm enthalten war und nur ans Licht gezogen zu werden braucht.

Faktisch können solche Zweifel natürlich auch in das Programm hineingesät und dann benutzt werden, um die Anwendung des Programms von programmfremden Gesichtspunkten her zu steuern, etwa durch Orientierung an allgemeinen Systemerhaltungsinteressen oder an Zwecken, die selbst nicht Bestandteil des Routineprogramms sein können. Der Gewinn an Elastizität und Situationsanpassung, der so erzielt werden kann, ist beträchtlich. Die Routineprogrammierung erzeugt auf diese Weise starke und sinnvolle Neigungen zu formal-illegaler Entscheidungsorientierung. So wird der Jurist als Routineverwalter von Stellen, die mit Zweckprogrammen zu arbeiten gewohnt sind, unter Druck gesetzt, seine Normen und Sachverhalte brauchbar, das heißt: situationsgerecht und mehrdeutig, zu praktizieren. Wie bei so vielen Institutionen bringt auch bei Routineprogrammen erst ein leichter Einschub von strukturwidriger, illegaler Orientierung den vollen Ertrag.

Die zweite Gruppe von Auflockerungsmöglichkeiten bezieht sich statt auf die eingehende Information auf die herausgehende Kommunikation: die Entscheidung. Die Entscheidung muß, ebenso wie die auslösende Information, im Routineprogramm bezeichnet sein; anders ist eine feste Korrelation von Eingang und Ausgang nicht herstellbar. Aber in der Art, wie die Entscheidung programmiert, wie sehr sie in Einzelheiten durchgezeichnet wird, stecken weitere Chancen der Elastizität.

Zunächst können, ja müssen die Modalitäten der Ausführung in erheblichem Umfange offenbleiben. Kein Gerichtsurteil wird in seinem genauen Text durch Gesetze programmiert. Eine Geldzahlung kann unter bestimmten Bedingungen genau vorgeschrieben werden, ohne daß die Zahlungsfrist geregelt wird; sie bleibt innerhalb angemessener Grenzen offen. Ein Routineprogramm, das Bestände in einem Warenlager kontrolliert, kann vorsehen, daß bei Absinken der Bestände unter bestimmte Mindestsätze nachgekauft wird, aber offenlassen, wo gekauft wird, um damit eine Anpassung an die jeweilige Marktlage zu ermöglichen.

Eine solche Öffnung der Routine nach vorn in mehrere Möglichkeiten nimmt kennzeichnenderweise oft Formen der Zweckprogrammierung an. Man kann unser Beispiel der programmierten Lagerkontrolle so auffassen, daß der Zweck des „möglichst wirtschaftlichen“ Auffüllens der Lagerbestände, nicht aber die Mittel, nämlich die Einzelheiten des Einkaufs, Programmbe-

standteil sind. Oder es läßt sich die Anweisung an ein Wohlfahrtsamt entwerfen, in jedem Falle, wenn das Einkommen eines Bürgers unter einen gewissen Mindestsatz sinkt, der Not abzuhelpen, ohne daß die Art und Weise, in der das zu geschehen hätte, genau festgelegt würde; sie kann sich nach den Bedürfnissen des Einzelfalles richten.

Diese Elastizität nach vorn ist gemeint, wenn das deutsche Verwaltungsrecht den Problemkreis des pflichtmäßigen „Ermessens“ von dem des „unbestimmten Rechtsbegriffes“ absondert. Das Ermessen ist mehrdeutig programmiert. Seine unterschiedliche Handhabung braucht sich nicht unter harmonisierenden Formeln zu verbergen.

Die Möglichkeit, Zweckprogramme als untergeordnete Bestandteile in Routineprogramme einzugliedern, hat viel zu einer unklaren Vermischung und Verwechslung beider Programmtypen beigetragen.²¹ Die Unterscheidung muß jedoch trotz der Möglichkeit einer Programmverbindung – und gerade, um sie klären zu können – bewußt gehalten werden. Außerdem ist sie notwendig, damit die Programmverbindung nicht mit der Programmverschachtelung, die wir oben behandelt haben, verwechselt wird. Bei der Programmverschachtelung handelt es sich darum, daß über die Wahl eines geeigneten Routineprogramms im Rahmen eines Zweckprogramms entschieden wird. Eine Programmverbindung liegt dagegen vor, wenn in die Ausführung eines Routineprogramms Zweckprogramme eingebaut sind zur Kennzeichnung dessen, was im Einzelfall routinemäßig veranlaßt werden soll.

Zweckprogramme tauchen also nicht nur im Rahmen von Routineprogrammen auf. Wenn sie das aber tun, wird sich ihre Formulierung an das Strukturgesetz der Routine halten müssen. Das bedeutet mindestens zweierlei: Die Zweckverfolgung bleibt von auslösenden Informationen abhängig. Sie ist immer dann und nur dann zulässig, wenn ihre Zeichen aufleuchten. Unser Wohlfahrtsamt darf nicht einfach die Not lindern, sondern darf nur „tätig werden“, wenn das Einkommen bei einem „Empfangsberechtigten“ 96,50 DM, bei einem „Zweipersonenhaushalt“ 137,80 DM usw. nicht überschreitet. Diese Datenkategorien ersetzen die natürliche Situation. Es ist mit ihrer Hilfe, also durch Einordnung in Routineprogramme, möglich, auch Zweckprogramme zu konditionalisieren und von bestimmten historischen Situationen abzulösen.

Zum anderen zwingt das Strukturgesetz der Routine, ein gewisses Gleichgewicht zwischen auslösender Information und Zweckformulierung zu wahren. Die Präzisierung der auslösenden Information verpflichtet typisch auch

21 Auch die Darstellung der „performance programs“ bei March/Simon, a. a. O., S. 141 ff., bringt in diesem Punkte leider keine Klarheit.

zu einer Präzisierung des ausgelösten Zweckhandelns. Es hätte wenig Sinn, wenn der Anlaß zum Eingreifen des Wohlfahrtsamtes exakt definiert worden ist, als Tätigkeit einfach Linderung der Not vorzuschreiben. Vielmehr liegt in der Definition des Anlasses zugleich eine Limitierung des Zweckes: Der Lebensstandard muß etwa auf das Niveau gehoben werden, das der Bedürftigkeitsgrenze entspricht. Das Strukturgesetz der Routine ordnet sich die Zweckformel unter.

V. Homöostatik und Kybernetik

Der vorige Abschnitt diente der Untersuchung „sekundärer Elastizitäten“ in Routineprogrammen. Er sollte darstellen, mit welchen Mitteln eine Entscheidungsleistung des Systems trotz wechselnder und unkontrollierbarer Umweltereignisse konstant gehalten werden kann. Dieses Interesse an problematischen Konstanten in umweltoffenen und umweltabhängigen Systemen ist ein kennzeichnendes Merkmal der neueren Systemtheorie – im Gegensatz zu den älteren ontologischen Systemlehren, die den Systembegriff durch die Begriffe Teil, Ganzes und Beziehung, also ohne jeden Bezug zur Umwelt, definierten.

Auf der Grundlage dieser neueren, um das Konstanzproblem gebauten Systemtheorie sind zwei unterschiedliche Systemmodelle entwickelt worden: das homöostatische und das kybernetische Modell.²² Beide Modelle bezeichnen Strategien der Systemerhaltung in bezug auf eine unkontrollierbare Umwelt. Wendet man sie im Rahmen unserer Theorie der Verwaltung als System der Informationsverarbeitung an, so ergibt sich eine interessante Feststellung: Die homöostatischen Strategien dienen der Grenzkontrolle gegenüber eingehenden Informationen; die kybernetischen Strategien stabilisieren die andere Grenze des Systems: Sie sichern die Gleichmäßigkeit der Auswirkung von

22 In der Fachliteratur werden diese Bezeichnungen allerdings noch recht uneinheitlich gebraucht, so daß man sich für die folgende Ausarbeitung nicht auf eine übereinstimmende Auffassung berufen kann. Sowohl Homöostatik als auch Kybernetik haben je ihre Liebhaber gefunden und ihre Modeerfolge gehabt. Ihre Übertragung aus der Biologie bzw. der Maschinenteknik auf soziale Systeme war nicht immer von der notwendigen Vorsicht geleitet. Der folgende Versuch einer Abgrenzung und Eingrenzung sieht deshalb von einer Auseinandersetzung mit der umfangreichen Literatur ab. Als Begründung für unsere Begriffsfassung mag ein Hinweis auf die beiden Quellen dieser Forschung dienen: Walter B. Cannon, *The Wisdom of the Body*, New York 1932, für Homöostatik; und Norbert Wiener, *Cybernetics*, New York 1948.

Leistungen, die das System verlassen. Wir wollen diese Funktionsteilung näher erläutern.

Das homöostatische Modell entstammt der Biologie und ist von dort auf soziale Systeme übertragen worden. Es bezeichnet die Bedingungen, die erfüllt werden müssen, um einen Systemzustand trotz unterschiedlicher Einwirkungen der Umwelt konstant zu halten – so wie durch bestimmte biologische Prozesse die Körpertemperatur des Menschen konstant gehalten wird, auch wenn die Außentemperatur sich innerhalb gewisser Grenzwerte ändert. Die Umweltoffenheit der homöostatischen Strategien zeigt sich daran, daß sie nicht etwa eine unempfindliche Starrheit des Systems voraussetzen, sondern störende Umwelteinwirkungen in die interne Organisation einbeziehen und sie dort durch konditional einsetzbare Mechanismen neutralisierender oder substituierender Kausalität abfangen.

In Verwaltungen dienen entsprechende Einrichtungen dazu, die Unebenheiten der Informierung des Systems durch die Umwelt auszugleichen im Interesse einer gleichmäßigen Entscheidungsleistung. Die Kontrolle über das System soll im System zentralisiert werden und nicht denen überlassen bleiben, die das System informieren. Die homöostatischen Strategien beziehen sich also auf den Informationsempfang, die Ansprechbarkeit und Beeinflußbarkeit des Systems von außen. Es gibt sie sowohl in programmierter als auch in nichtprogrammierter Form, sowohl zur Abwehr gezielter Einflußversuche als auch zur bloßen Sortierung der ungeordnet eintreffenden Informationen. Als homöostatische Einrichtung in diesem Sinne fungiert zum Beispiel die Institutionalisierung einer sachlichen, objektiven Einstellung der Systembediensteten zur Umwelt, sowie die hierarchische und die kollegiale Kontrolle dieser Einstellung in der täglichen Praxis. Der gleichen Funktion dient – was im Rahmen dieser Untersuchung allein interessiert – die Empfangsstruktur der Routineprogramme. Homöostatische Kontrollen stecken in der Kategorisierung der erwarteten, programm auslösenden Informationen und in der exklusiven Bindung der Entscheidung an die auslösenden Informationen, so daß es normalerweise nicht möglich ist, dieselbe Entscheidung durch die Hintertür auch mit anderen Informationen zu erwirken oder sie durch nichtprogrammierte Informationen zu verhindern. Schließlich dient auch die Auswahl der Zeichen, die das Programm einrasten lassen, dem Abfangen unergiebigere oder störender Informationen: Die Entscheidungsbedingungen sind häufig so komplex und hintergründig angelegt, daß das System nicht auf die erste beste Nachricht hin entscheiden kann, sondern eine komplizierte Ermittlungstätigkeit einleiten muß, welche die Entscheidung von den Angaben der Umwelt weitgehend unabhängig macht.

Themen dieser Art sind keineswegs neu. Sie sind unter Führung durch normative Begriffe, wie Sachlichkeit, Gerechtigkeit, Gleichheit oder Rechtssicherheit, immer schon behandelt worden, und dabei hat natürlich auch die Möglichkeit interessiert, die Durchführung dieser Werte gegenüber den Anfälligkeiten der menschlichen Natur sicherzustellen. Der Verwaltungswissenschaft muß jedoch daran liegen, über das Loben des Guten und das Auswerten von Werten hinauszukommen. Das homöostatische Modell rezipiert alte Lehren, Einsichten und Techniken in die Systemtheorie, so daß sie nicht mehr normativ, sondern in ihrer Funktion verstanden, das heißt im Hinblick auf Möglichkeiten der Substitution, der Ersetzung durch andere Leistungen erforscht werden können.

Die Tragweite der homöostatischen Kontrollen endet dort, wo die Entscheidung das System verläßt. An dieser Stelle setzen die kybernetischen Kontrollprogramme ein. Deren Sinn ist: die Entscheidung in ihrer Umweltwirksamkeit zu verfolgen und ihre Wirkung im Interesse eines konstanten Verlaufs notfalls durch neue Entscheidungen zu korrigieren.

Das kybernetische Modell ist der Maschinenteknik im weitesten Sinne abgesehen und von dort her zu einer allgemeinen Systemstrategie erweitert worden. Es regelt nicht die Invarianz des Systems selbst, sondern die Invarianz seiner Auswirkungen in der Umwelt – so wie ein Heizgerät mit Thermostat die Heizwirkung und nicht die Heizleistung konstant hält. Diese Wirkung hängt in einer eigenwilligen, nicht voll kontrollierbaren Umwelt nicht allein vom System ab. Sie wird von wechselnden Außenursachen mit beeinflußt und verzerrt. Um sie konstant halten zu können, bedarf das System keiner absoluten Herrschaft über alle relevanten Mitursachen; es muß lediglich seine eigene Mitwirkung am Erfolg im Hinblick auf eine gleichmäßige Auswirkung unter wechselnden Bedingungen variieren können. Wie die Homöostatik das Ideal absoluter Unempfindlichkeit, so macht die Kybernetik das Ideal absoluter Herrschaft überflüssig. Beide Ideale entstammen dem substantiellen Denken der ontologischen Metaphysik. Sie tragen der Möglichkeit von elastischen Strategien nicht Rechnung, mit welchen man in spezifischen Hinsichten Invarianzen sicherstellen kann, ohne die Bewegungsfreiheit anderer Systeme wesentlich einzuengen: Ihre wechselnden Auswirkungen werden egalisiert.

Um die richtige Dosierung der eigenen Mitwirkung errechnen zu können, muß das kybernetisch gesteuerte System in die Umwelt eingeschaltet bleiben. Es muß über die von ihm selbst mitbewirkte Umweltlage laufend neu informiert werden. Das geschieht durch ein Verfahren der Rückmeldung von Wirkungen, die als Informationen in das System zurückgebracht werden und dort gegebenenfalls Anlaß geben, die eigene Leistung zu modifizieren.

Solche Strategien können auch in der Verwaltung sinnvoll und programmierbar sein, wenn es darauf ankommt, nicht die Verwaltungsentscheidungen selbst, also die Systemtätigkeit, sondern ihre Wirkungen konstant zu halten.²³ So ist es zum Beispiel vorstellbar, den Schulhausbau oder den Straßenbau im Hinblick auf seine Auswirkungen auf Klassenfrequenzen bzw. Verkehrsdichte zu programmieren, die Entwicklung der Geburten und der Verteilung der Jugend auf Schulsysteme bzw. die Entwicklung und Verteilung des Straßenverkehrs zu beobachten und das Bau- und Benutzungsprogramm laufend daran auszurichten. Die Standards der durchschnittlichen Klassenfrequenzen bzw. Verkehrsdichte, die anzustreben sind, lassen sich in einer solchen Planung abstrakt ändern; dadurch verschiebt sich das Anspruchsniveau der Einzelprogramme, ohne daß sich an der Programmstruktur etwas ändert. Ein anderes aktuelles Beispiel ist die laufende Anpassung der Gehalts- und Versorgungsleistungen an die sinkende Kaufkraft des Geldes. Auch hier können kybernetische Programme der Stabilisierung dienen und die Tagespolitik von der Notwendigkeit entlasten, solche Entscheidungen fallweise auszuhandeln. Die Regelung der Rentenanpassung durch die §§ 1272 ff. der Reichsversicherungsordnung in der Fassung des Gesetzes vom 23. Februar 1957 – BGBl. I S. 45 – ist ein erster Schritt in dieser Richtung.

Sollen kybernetische Strategien der Improvisation entzogen und routinemäßig programmiert werden, so erfordert das eine Definition der auslösenden Informationen und der daran anknüpfenden Entscheidungen. Die Kybernetik fügt sich völlig in das Strukturgesetz der Routine ein und bietet insofern nichts Neues. Es handelt sich um einen typischen Fall konditionaler Programmierung mit der Besonderheit, daß das System die Informationen

23 Im Gegensatz zu Lucien Mehl, der in einer Aufsatzreihe der *Revue Administrative* unter dem Gesamttitel *La cybernétique et l'administration* (seit Bd. 10, 1957) die gesamte Verwaltung als Entscheidungssystem mit Hilfe der kybernetischen Konzeption darzustellen sucht, glauben wir, daß kybernetische Programme sich nur für einen Teil der Verwaltungsaufgaben eignen. Nicht immer ist es Aufgabe der Verwaltung, mit wechselnden Entscheidungen gleichmäßige Dauerwirkungen zu erzielen; es gibt weite Bereiche, wo die Verwaltung gleiche Entscheidungen zu fällen hat, ohne deren Wirkungen zu kontrollieren, zum Beispiel, wenn es sich um einmalige Fälle handelt oder wenn mit verzerrenden Einflüssen der Umwelt gar nicht zu rechnen ist. Das gilt vor allem für die begünstigende Rechtsanwendung. Es sei jedoch zugegeben, daß die Grenzen der kybernetischen Strategie noch ganz unbestimmt und noch keineswegs erreicht sind. Eine ganz andere Frage ist es, wieweit die kybernetischen Programme der Verwaltung mathematisierbar und also automatisierbar sind. Vgl. dazu die vorsichtigen Äußerungen von Albert H. Rubenstein/Chadwick J. Haberstroh, *Some Theories of Organization*, Homewood (Ill.) 1960, S. 325 f.

selbst mitbewirkt hat, die ihm danach als Neuigkeiten wieder eingetrichtet werden. Auf dieser scheinbar paradoxen Selbstbefruchtung beruht eine der bedeutendsten strategischen Erfindungen: die Ausdehnung der Routinekontrolle auf nicht systemeigene Vorgänge, welche auf diese Weise konstant gehalten werden können, ohne daß es einer zentralisierten Herrschaft über alle mitwirkenden Ursachen bedarf. Die Folgen dieser Erfindung für eine hochdifferenzierte Sozialordnung, die eine Vielzahl von relativ autonomen, zweckspezifisch orientierten Leistungssystemen koordinieren muß, sind noch nicht abzusehen. Es wäre nicht undenkbar, daß hier Möglichkeiten einer dezentralisierten, routinemäßigen und doch zentral programmierten Koordination verborgen liegen, die zu einer wesentlichen Entlastung des hierarchischen Aufbaus mit seiner engbegrenzten Kontrollspanne führen bzw., was dasselbe ist, die Differenzierbarkeit der Gesamtordnung wesentlich erhöhen können.

VI. Koordination durch Routine

Wenn wir das Problem der programmgesteuerten, dezentralisierten Koordination auch außerhalb der kybernetischen Strategien, für Routine schlechthin, behandeln wollen, müssen wir eine Voraussetzung fallenlassen, durch welche wir uns unsere bisherigen Darlegungen vereinfacht hatten. Wir waren davon ausgegangen, daß Verwaltungseinheiten als Systeme, also mit Hilfe der Innen-/Außen-Differenz, analysiert werden können, und haben infolgedessen unter Entscheidungsprogramm eine Gruppe von besonderen Informationen verstanden, die einen Informationsfluß durch ein Einzelsystem steuern. Die Untersuchung bezog sich also jeweils nur auf ein System, sei es ein Referat, eine Abteilung, eine Dienststelle, einen Verwaltungszweig oder die Gesamtverwaltung eines Unternehmens oder eines Staates. Alle anderen Systeme wurden einfach als Umwelt behandelt. Viele Probleme lassen sich jedoch nur dann angemessen explizieren, wenn man *mehrere Systemreferenzen zugleich* im Blick behält. Zu ihnen zählt das Problem der Koordination.

Wir ersparen uns hier eine abstrakte Ausarbeitung des rasch unanschaulich werdenden Problems der mehrfachen Systemreferenz.²⁴ Statt dessen wol-

24 Besondere Bedeutung besitzt dieses Problem in der allgemeinen Theorie der Aktionssysteme von Talcott Parsons, die von einem sehr einfachen Grundschemata des Aktionssystems ausgeht, so daß alle weiteren Probleme in eine Form gegossen werden müssen, die mit komplizierten Systemverschachtelungen rechnet.

len wir uns an einen allen bekannten Anwendungsfall halten: die Programmierung von Beteiligungspflichten in einer Verwaltungsstelle.

In wohl jeder Verwaltungseinheit, die arbeitsteilig differenziert ist, also aus selbständig entscheidungsberechtigten (zeichnungsberechtigten) Untersystemen (Dezernaten, Referaten) besteht, ist eine feste, möglichst eindeutige Zuständigkeitsordnung vorgeschrieben. Bei aller Sorgfalt in der Abgrenzung läßt sich aber nicht vermeiden, daß das System Entscheidungen treffen muß, die in die Zuständigkeit mehrerer Referate fallen. Eines von ihnen hat dann, weil im Schwerpunkt betroffen, die Federführung; die anderen müssen beteiligt werden.

Unter einfachen Verhältnissen ist es denkbar, daß der Behördenchef selbst oder der höchste gemeinsame Vorgesetzte diese Beteiligung im Einzelfall anordnet. Er bezeichnet, unterstützt von einem systemkundigen Bürobeamten, auf den eingehenden Schriftstücken, die er sämtlich durchsieht, die Stellen, die zu beteiligen sind. Er muß dann jeweils etwas, was zu geschehen hat, selbst auslösen. Die Entscheidungen über die Beteiligung anderer können jedoch auch dezentralisiert getroffen und lediglich in Form eines Routineprogrammes zentral geplant werden. Das Auslösen wird dann vorher festgelegten Informationen überlassen, die *nicht unbedingt von einer Zentrale, dem Vorgesetzten, kommen müssen*. Ein solches Programm kann lauten: Jede Stelle habe bei Entscheidungen, welche die Zuständigkeit einer anderen Stelle berühren, diese zu beteiligen. Diese übliche Formel läßt nicht erkennen, um was es sich der Sache nach handelt: um ein zweiteiliges Routineprogramm. Dies wird durch eine leichte Umformulierung deutlich: *Jedesmal wenn* bei der Ausarbeitung von Entscheidungen eingehende Informationen oder herausgehende Kommunikationen Merkmale tragen, die in die Zuständigkeit einer anderen Stelle fallen, *muß* diese beteiligt werden. In dieser aufgegliederten Form läßt sich das Programm leicht verfeinern, zum Beispiel durch nähere Kennzeichnung der auslösenden Informationen – wann ist eine fremde Zuständigkeit berührt? – oder durch nähere Regelung des Beteiligungsverfahrens. Auch läßt sich dann die Frage generell entscheiden, ob jede fremddienliche Information weitergeleitet werden muß oder ob eine Beteiligung nur aus Anlaß herausgehender Kommunikationen und nur nach Maßgabe der darin eingearbeiteten Informationen zu erfolgen hat. In jedem Falle ergeben sich die auslösenden Merkmale aus einer Konfrontierung des Entscheidungstoffes mit dem Organisationsplan.

Für die Formulierung des Routineprogramms selbst ist entscheidend, daß das Programm keine konkrete Vorzeichnung einzelner Entscheidungsverfahren oder Kommunikationswege zu enthalten braucht. Es kann darauf ver-

zichten, ein starres Kommunikationsnetz wie den „Dienstweg“ einzurichten, oder selbst den Dienstweg konditional programmieren, das heißt, unter Bedingungen stellen, die im Einzelfall unten geprüft werden, so daß die Beteiligung des Vorgesetzten der Beteiligung von Kollegen angeglichen wird. Ein abstraktes, konditionales Programm in diesem Sinne wird, obwohl es für alle Referate gleich lautet, faktisch für sie ganz Verschiedenes bedeuten. Aus dem Programm selbst läßt sich nicht ersehen, wie die Akten faktisch laufen, wer typisch wen zu beteiligen hat, wo die Hauptlast der Initiative zur Beteiligung liegt und wo nur auf Anstoß mitgearbeitet zu werden braucht. Auch die Verteilung von Alleinentscheidung, Entscheidung unter Beteiligung anderer und bloßer Mitzeichnung fremder Entscheidungen im Arbeitspensum des Einzelreferates wird das Programm offenlassen. All diese Fragen können für den faktischen Charakter der Arbeit in einem Referat hochbedeutsam sein, die täglichen und die wichtigen Kontakte, die Cliquesbildungen, Konfliktlinien und die Sitzordnung in der Kantine mitbestimmen. Das Programm selbst bleibt dagegen indifferent. Es ist spezifisch unter dem Gesichtspunkt der Koordination entworfen und erfüllt diese Funktion gerade dadurch, daß es als dasselbe Programm für alle Untersysteme und, genaugenommen, von Situation zu Situation Verschiedenes bedeutet. Der Programmschöpfer kann sich auf den Koordinationseffekt verlassen, ohne diese Unterschiede im einzelnen voraussehen und in Rechnung stellen zu müssen. Er läuft dann freilich Gefahr, durch ungewollte Nebeneffekte seines Programms überrascht zu werden.

Wenn man diesen Fall der Beteiligungsprogrammierung als Beispiel dafür nimmt, daß ein Entscheidungsprogramm für viele Untersysteme eines Verwaltungssystems in Kraft gesetzt werden kann und damit zugleich deren Beziehungen zueinander steuert, dann läßt sich der Routineprogrammierung ein neuer Aspekt abgewinnen. Sie eröffnet Möglichkeiten der *generalisierten Systemsteuerung*, die spezifische Wirkungen sicherstellen kann unter Indifferenz gegen eine Fülle von Einzelheiten des faktischen Arbeitsablaufes. Zugleich damit können die Entscheidungsschwierigkeiten der untergeordneten Stellen gesteuert werden, indem man ihre Tätigkeit in die Form eines Erkennens programmauslösender Zeichen bringt und dafür Richtlinien erläßt. Alle Entscheidungsschwierigkeiten werden auf Auslegungsschwierigkeiten reduziert. Sie werden dann im wesentlichen davon abhängen, in welchem Maße eingehende Informationen ihr Zeichen bereits an der Stirn tragen bzw. erst interpretiert, umgedeutet oder auf Maßstäbe bezogen werden müssen. Die Entscheidungsschwierigkeiten dürften sich, einmal auf diesen Nenner gebracht, beurteilen und vergleichen lassen. Sie lassen sich zudem zum Teil auf die Um-

welt abwälzen, wenn das System es sich leisten kann, Informationen nur in Form von ausgefüllten Fragebogen entgegenzunehmen.

In der industriellen Produktion ist das berühmte Beispiel für routinemäßige Koordination, die weder Weisungsempfang noch bewußte übergreifende Zweckorientierung in den Einzelhandlungen voraussetzt, das Fließband. Es ist anzunehmen, daß sich in Verwaltungen äquivalente Formen programmierter Kooperation entwickeln lassen. Sie werden vermutlich nicht notwendig die äußere Form des Fließbandes: die starre reihenmäßige Anordnung von Teilbeiträgen, übernehmen²⁵, wohl aber das Prinzip der generell abgestimmten, zweck- und weisungsentlasteten Routineorientierung. Nicht alle Koordination im System muß in der relativ aufwendigen Form einer bewußten Zweck/Mittel-Abwägung im Einzelfall oder einer Fallentscheidung des höchsten gemeinsamen Vorgesetzten erfolgen, wie die klassische Organisationslehre es als selbstverständlich unterstellte.²⁶ Durch Routineprogramme für den normalen Entscheidungsablauf können die höheren Instanzen sich für ihre eigentliche Aufgabe, die Planung und Kontrolle der Entscheidungsprogramme, entlasten.

VII. Routine und Autorität

Im letzten Abschnitt waren wir auf den Gedanken gekommen, daß Routineprogramme die Systemleitung von Einzelfallanweisungen entlasten können. Routine und Weisung sind offenbar zwei verschiedene, zueinander funktional äquivalente Formen der Koordination, die je ihre besonderen Vorzüge und Nachteile haben. Wir wollen den Prämissen und den Konsequenzen dieses Gedankens noch etwas weiter nachspüren; denn das Verhältnis von Routine und Autorität ist in allen Systemen, die als Autoritätshierarchie organisiert sind, von besonderer Bedeutung. Das Problem liegt in der Frage, wie weisungslos abspulende Routine überhaupt möglich ist, ohne mit der notwendigen Einheit der Systemleitung in Konflikt zu kommen.

25 Natürlich ist auch in Verwaltungssystemen die Programmierung von Entscheidungssequenzen möglich. Die Koordination wird dann dadurch erreicht, daß die Kommunikation einer Einheit zugleich auslösende Information im Programm der nächsten ist. Zu den Bedingungen und Vorteilen solcher Koordination durch Programmierung des Kommunikationsflusses im Gegensatz zur hierarchischen Koordination durch Weisung vgl. Albach, a. a. O., S. 384 ff. Vgl. ferner Hans Paul Bahrdt, *Industriebürokratie*, Stuttgart 1958, S. 26 ff.

26 Vgl. dazu die Kritik der klassischen Konzeption hierarchischer Koordination bei Peter M. Blau/W. Richard Scott, *Formal Organizations*, San Francisco 1962, S. 183 ff.

Es ist gewiß keine neue Erkenntnis, daß allgemeine Regeln viele Einzelfallentscheidungen ersparen können.²⁷ Dabei kann man sich von der Vorstellung leiten lassen, daß viele Befehle sozusagen gesammelt und auf einmal abgeschossen werden können. Regeln sind, so verstanden, Pauschalbefehle, Klassen möglicher Befehle, die als solche – allerdings mit unvermeidbarer Unbestimmtheit – befohlen werden. Durch diese Interpretation läßt sich unser Problem in die klassische Organisationslehre einfügen, welche Hierarchie als Befehlsordnung begreift. Diese Auffassung ist nicht eigentlich falsch, aber nicht ergiebig genug.²⁸ Die Kennzeichnung der Routine als befohlen vermag noch keine Beziehung zur eigentümlichen Struktur des Routineverhaltens herzustellen. Sie erklärt nicht, weshalb die Pauschalierung des Befehls gerade die Form des konditionalen Programms mit fester Koppelung bestimmter Informationen und bestimmter Kommunikationen annimmt.

Dafür ist das Bedürfnis nach Ausweitung der Autorität und nach ihrer Ablösung von persönlichen Kommunikationen auf vertikalen Linien entscheidend. Durch Routineprogrammierung *kann nichthierarchischen Kommunikationen eine abgeleitete Autorität verliehen werden*.²⁹ Die Autorität wird in diejenigen Informationen ausgelagert, die als Programmauslöser dienen sollen. Der Vorgesetzte kann sich selbst dadurch vervielfältigen, daß er die Kommunikationen anderer bezeichnet, die wie seine eigenen befolgt werden müssen. Üblicherweise wird dieser Vorgang als Delegation angesehen. Dabei denkt man jedoch zunächst nur an die Einrichtung hierarchischer Unterinstanzen, die ihrerseits Autorität in hierarchischer Überordnung und in Befehlsform ausüben. Wenn man jedoch die Vorstellung aufgibt, daß Autorität in Form eines Befehls von oben erscheinen müsse³⁰, erweitern sich die Anwen-

27 Vgl. statt anderer Erich Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Berlin/Göttingen/Heidelberg 1958, Bd. I, S. 174 ff.

28 Die Abweisung des Befehlsmodells entspricht der Abweisung des Zweckmodells, zu der wir uns weiter oben entschlossen hatten. Damit wird nicht bestritten, daß Befehle und Zwecke vorkommen und eine sinnvolle Funktion besitzen. Es wird ihnen lediglich der Rang eines theoretischen Bezugssystems für die Analyse aller Organisationsvorgänge genommen, den die klassische Organisationslehre ihnen beigelegt hatte. Das ist die Voraussetzung auch dafür, daß die spezifische *Funktion von Zwecken und Befehlen behandelt werden kann*.

29 Zu diesem Begriff der nichthierarchischen abgeleiteten Autorität finden sich bei Victor A. Thompson, Modern Organization, New York 1961, S. 64, 75 ff., 84, gute Ausführungen, die allerdings polemisch gegen die überlieferte Form der bürokratischen Autoritätshierarchie gerichtet sind und eine ihrer Perversionen kennzeichnen sollen.

30 Hierfür gibt es wichtige Vorarbeiten in der amerikanischen Literatur. Sie hat den an sich alten Gedanken (vgl. z. B. George Cornewall Lewis, An Essay on the Influence of Authority in Matters of Opinion, London 1849, S. 6 f.; Max Weber, Wirtschaft und Ge-

dungsmöglichkeiten beträchtlich. Autorität wird dann vielgestaltig. Sie kann auch in Kommunikationen investiert werden, die nicht als Befehle, sondern als bloße Nachrichten, unverbindliche Anträge, Vorschläge, Stellungnahmen formuliert werden können. Sie können trotzdem insofern Autorität mit sich führen, als sie Informationen enthalten, die den Empfänger zu bestimmtem Handeln veranlassen.

Abgeleitete Autorität in diesem Sinne kann sowohl Kollegen im System als auch Außenstehenden angehängt werden, die weder Mitglieder im System sind, noch eine andere Aufgabe in ihm erfüllen. Sie kann jedem denkbaren Ereignis von Informationswert anhaften und braucht durchaus nicht dem „gemeinten Sinn“ der Kommunikation zu entsprechen. Dadurch wird es möglich, Informationsmengen autoritativ werden zu lassen, die niemals im Kopf eines einzelnen Vorgesetzten versammelt sein könnten. Auf diese Weise läßt sich die Kapazität eines Systems zur Informationsverarbeitung immens ausdehnen, ohne daß das Prinzip der Einheit der Leitung, also die zentrale Steuerung des Systems, aufgegeben werden müßte. Die Vorgesetzten können auf diese Weise entlastet und für Arbeiten auf ihrer eigenen Ebene freigestellt werden. Den Untergebenen erscheinen sie nur noch als „Lückenbüßer“³¹, wenn die programmierte Arbeit aus irgendwelchen Gründen stockt und Hilfe benötigt wird, die nur über Vorgesetzte erreichbar ist.

Diese Generalisierung der Autorität, ihre Ablösung von spezifischen, als Weisung gemeinten Kommunikationen des Vorgesetzten, macht letztlich jede beliebige Information autoritätsfähig. Sie muß nur in Systemprogramme als Auslöser eingesetzt werden. Es kommt nicht auf ihre Herkunft, ihre Überzeugungskraft, die Mitteilungsform oder das Mitteilungsziel an; auch eine besondere persönliche Beziehung zwischen Mitteilendem und Mitteilungsempfän-

sellschaft, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 28 f.), Autorität durch unkritische *Annahme* von Einfluß zu definieren, popularisiert und den Autoritätsbegriff damit aus seinen hierarchischen Prämissen gelöst; vgl. insb. Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (Mass.) 1938, S. 161 ff.; Herbert A. Simon, *Das Verwaltungshandeln*, Dt. Übers. Stuttgart 1955, S. 8 f., 80 ff.; ders., *Authority*, in: Conrad Ahrensberg u. a. (Hrsg.), *Research in Industrial Human Relations*, New York 1957, S. 103–115. – Daraus erwuchs neuerdings auch ein zunehmendes Interesse an horizontalen Formen der Autorität. Vgl. als Beispiel Henry A. Landsberger, *The Horizontal Dimension in Bureaucracy*, *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), S. 299–332.

- 31 In der Industrieforschung ist das eine altbekannte Vorstellung, die seit Frederick W. Taylor (vgl. *Shop Management*, New York/London 1912, S. 126 f.) unter dem Kennwort „exception principle“ behandelt wird. Die Vorstellung des Lückenbüßers findet sich bei Kurt Sieben, *Grundplan der wissenschaftlichen Betriebsführung im Bergbau*, Berlin 1928, S. 131.

ger ist entbehrlich. Solche traditionellen Komponenten des Autoritätserlebens wären jetzt überflüssige Einschränkungen der Programmfreiheit des Systems; sie werden entbehrlich, so wie einst Verwandtschaft als Basis des politischen Vertrauens entbehrlich wurde oder Gold als Basis des Geldwertes. Grenzen der Autoritätsfähigkeit bestehen lediglich in der Unterwerfungsbereitschaft der Systemmitglieder, deren Festlegung Sache des Arbeitskontraktes oder der Eintrittsbedingungen des Systems ist. Innerhalb der so gezogenen Grenzen wird Autorität zur frei placierbaren Ordnungsleistung, zu einem beliebig einsetzbaren Kapital und damit in mancher Hinsicht dem Geld vergleichbar, das ebenfalls als ein hochabstrahiertes Kommunikationsmittel der generalisierten Systemsteuerung dient.³² Autorität heißt dann nichts weiter – und auch das bestätigt die Parallele zum Geld –, als daß die Annahme einer Information als Entscheidungsprämisse *auf Umwegen*, nämlich durch Systemmitgliedschaft, *motiviert* und *sichergestellt* wird. Sieht man denselben Vorgang aus der Perspektive der Systemleitung, so erscheint die Verteilung von abgeleiteter Autorität auf Informationen als ein Anpassungsprozeß des Gesamtsystems durch Formalisierung und Legitimierung von Entscheidungsabhängigkeiten. Auch ohne Programmierung des Entscheidens haben Außenstehende, die zur Entscheidung etwas beitragen oder Druck auf das System ausüben können, faktischen Einfluß auf die Entscheidungsprämissen. Dasselbe gilt für Kollegen, deren Stellungnahme zählt. Dieser Einfluß kann, wenn er sinnvoll oder unvermeidlich ist, durch konditionale Programmierung auf bestimmte Informationen festgelegt und so kanalisiert werden. Dadurch wird er als verliehener Einfluß vom System abhängig und kontrollierbar.

Wir können uns nunmehr etwas deutlicher vorstellen, wie Routine die Hierarchie und ihre Kommunikationswege entlastet. Die hierarchische Autorität kann ausgesät und zur Programmierung von Kommunikationsabläufen benutzt werden, an welchen sie selbst nicht beteiligt ist. Es genügt dazu eine Festlegung der Auslösungsinformationen und der ausgelösten Entscheidungen für jede Station des Entscheidungsprozesses. Der Informationsfluß läuft dann hauptsächlich horizontal durch das System und wird nur ausnahmsweise angehalten, um Rückfragen nach oben und hierarchische Zwischenentscheidungen zu ermöglichen. Die typischen Anlässe dazu können ebenfalls konditional programmiert werden.

32 Vgl. dazu die Parallelen zwischen Macht und Geld als Vermittlungsmechanismen zwischen Systemen, die Parsons ausführt. Siehe insb. Talcott Parsons, *General Theory in Sociology*, in: Robert K. Merton/Leonard Broom/Leonard S. Cottrell Jr., *Sociology Today*. New York 1959, S. 3–38 (16 ff.), und ders., a. a. O. (1961), S. 52 f., 66 ff.

Dieses Modell gibt vermutlich ein besseres Bild des faktischen Arbeitsalltags in Verwaltungsstellen als das Befehlsmodell der klassischen Organisationslehre, das formale Unverbindlichkeit aller horizontalen Kontakte implizierte.³³ Die Anwendungsmöglichkeiten der konditionalen Programmierung für die Rationalisierung und Formalisierung der normalen Arbeitskontakte sind bei weitem noch nicht durchgeprüft, geschweige denn ausgeschöpft. Ehe man sich jedoch allzu optimistischen Hoffnungen hingibt, müssen auch gewisse Schwierigkeiten und Schattenseiten der Routine gewürdigt werden. Dem sollen die beiden letzten Abschnitte dienen.

VIII. Programmänderungen

Ebenso wie Zweckprogramme dienen auch Routineprogramme der Stabilisierung von System/Umwelt-Beziehungen unter der Bedingung unvollständiger wechselseitiger Kontrolle. Durch Fixierung solcher Entscheidungsprogramme wird in einem relativ weiten Zeithorizont, zumeist: „bis auf weiteres“, im voraus verfügt. Die Programmentscheidung läßt sich dabei von allgemeinen Erwartungen über die Umwelt des Systems leiten. Die Voraussicht kann jedoch täuschen. Die Umweltbedingungen können sich in einer Weise ändern, die das Programm inadäquat werden läßt. Unter den Stichworten Homöostatik und Kybernetik haben wir in das Programm eingebaute Reaktionsweisen auf solche unvorhergesehenen Entwicklungen kennengelernt. Es sind dies gleichsam rationale Formen des Umgangs mit Unbekanntem, vergleichbar der Wahrscheinlichkeitsrechnung.

Der Anwendungsbereich dieser Techniken ist jedoch klein. Daneben muß jedes Verwaltungssystem sich für improvisierte Programmänderungen offenhalten, mit denen auf rational nicht vorwegnehmbare Umweltbedingungen reagiert wird. Solche Programmänderungen sind das Thema dieses Abschnitts.

Entscheidungsprogramme, und zwar Zweckprogramme ebenso wie Routineprogramme, vermögen das Grundproblem jeder Organisation: die Erhaltung eines Systems in einer unkontrollierbaren Umwelt, nicht voll und definitiv zu lösen. Sie dienen für das tägliche Entscheiden im System als Substitutionsformeln, durch welche das Grundproblem der Erhaltung verständlich und praktikabel gemacht wird. Wenn die Zwecke erreicht werden oder

33 Ein Aufgeben dieser klassischen Position und eine bewußte Berücksichtigung der Formalisierung von horizontalen Kontakten findet sich in der deutschen Literatur bei Erich Kosiol (Hrsg.), *Organisation des Entscheidungsprozesses*, Berlin 1959, S. 138 ff., 183 f.

man auf Zeichen richtig entscheidet, kann man normalerweise davon absehen, sich weitere Gedanken zu machen. Durch solche Substitutionsformeln wird das Grundproblem aus dem Bewußtsein geschoben und verstellt. So kommt es leicht dazu, daß Systeme an inadäquat gewordenen Programmen kleben, überholte Zwecke verfolgen oder auf Zeichen reagieren, die in der Umwelt ihren alten Sinn längst verloren haben. Programme müßten im Grunde im Hinblick auf ihre Funktion laufend überwacht werden, um sicherzustellen, daß sie noch stimmen. Eine solche Programmüberwachung und Programmänderung stößt jedoch auf gewisse Schwierigkeiten, die sich aus der Eigenart des programmierten Entscheidungsganges ergeben und nicht leicht zu überwinden sind. Dadurch kommen konservative Züge in die Verwaltung.

In jeder Einzelsituation gibt es ein natürliches Gefälle zu den schon vorhandenen und autorisierten Entscheidungsprogrammen hin. Sie haben den Vorzug prägnanter Form, während man, sobald man das Programm verläßt, ins Ungewisse stößt, in eine noch strukturlose Situation gerät und zunächst nicht weiß, wie man handeln soll.³⁴ Außerdem versprechen die Programme Konsens und Sicherheit. Wer dagegen abweichen will oder auch nur Informationen bemerkt und weitergibt, die Zweifel am Wert des Programms aufkommen lassen, stört andere aus ihrer Sicherheit auf. Er muß die Last einer Initiative auf sich nehmen und läuft Gefahr, als Störenfried zurückgewiesen zu werden. Für einen so riskanten Vorstoß eignen sich nur sehr drastische Informationen, die, wenn sie einmal in den Akten sind, nicht mehr ignoriert werden können. Und das bedeutet, daß Programme im allgemeinen nicht rechtzeitig geändert werden, sondern erst, wenn sich eine spürbare Krise abzeichnet.³⁵

Ein weiterer Gesichtspunkt für übertriebene Programmtreue ergibt sich daraus, daß ein Entscheidungssystem in der Aufnahme von Informationen selektiv verfahren muß, will es sinnvoll konzentriert arbeiten. Dabei werden programmwidrige Informationen automatisch ausgesiebt. Im übrigen drängen sich kritische Tatsachen oft gar nicht auf. Man müßte sie suchen. Dazu aber fehlt bei der Fülle von Arbeit ein Anlaß.

Kritische Informationen haben es auch aus anderen Gründen nicht leicht, sich bemerkbar zu machen. Wenn alle Antennen auf Programmausführung eingestellt sind, erscheinen sie zunächst als Störungen (wenn sie von außen

34 March/Simon, a. a. O., S. 185, meinen sogar, ein allgemeines Gesetz formulieren zu können, daß in Situationen, in denen ein Mensch zwischen programmierten und nichtprogrammierten Handlungen wählen kann, er die programmierten bevorzugt.

35 Ähnliche Feststellungen trifft Michel Crozier, *De la bureaucratie comme système d'organisation*, *Europäisches Archiv für Soziologie* 2 (1961), S. 18–50 (41 f.).

kommen) oder als Fehler (wenn sie aus dem System selbst kommen). Damit wird zugleich eine bestimmte Behandlungsweise suggeriert. Sie werden entweder ignoriert oder assimiliert. Entweder stellt sich bei einigem Überlegen heraus, daß sie unerheblich sind, weil sie den Zweck nicht fördern oder das Routineprogramm nicht einrasten lassen. Oder es läßt sich durch eine genauere Analyse zeigen, daß sie doch in eines der vorhandenen Fächer passen. Der Gehalt an kritischer Neuigkeit geht entweder auf dem einen oder anderen Wege der Bearbeitung verloren.

Dazu kommt, daß in großen Systemen die Entscheidungen *über die Programme* von den Entscheidungen *im Rahmen der Programme* organisatorisch getrennt werden. Für beide Entscheidungsarten sind je verschiedene hierarchische Ebenen zuständig. Eine planmäßige Beobachtung der Umwelt auf Anzeichen für Fehler im Programm oder für Möglichkeiten zu neuen Programmen ist zumeist gar nicht Aufgabe der unteren Instanzen. Schließlich ist für die öffentliche Verwaltung entscheidend, daß ihre Programme mehr und mehr in Rechtsform festgelegt werden, so daß Abweichungen nicht nur falsch, sondern in einem besonderen Sinne vorwerfbar sind. Aus all diesen Gründen kommt die Möglichkeit einer Programmänderung dem Ausführenden normalerweise nicht in den Sinn.

Aus diesen verschiedenen Bedingungen resultieren wesentliche Züge des Entscheidungsstils programmäßig handelnder Verwaltungen³⁶: daß man sich an einem Rahmen feststehender Entscheidungsprämissen orientiert, daß Fehler und Störungen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen und daß man sich begnügt, solche Hindernisse des normalen Handelns auszuräumen, daß die meisten ungewöhnlichen Aktivitäten, Ermittlungen und Forschungen durch entstandene Probleme ausgelöst werden, daß man von Krise zu Krise humpelt, daß Programmänderungen erst durchgeführt werden, wenn die Unangepaßtheit drastisch evident wird und, was entscheidend ist, daß auf diese Weise die gestellten Aufgaben ohne übermenschliche Anforderungen an Planung und Voraussicht brauchbar gelöst werden können.

Das Urteil „brauchbar“ schließt die Suche nach besseren Möglichkeiten nicht aus. Da die geschilderte Schwerfälligkeit strukturell bedingt ist und als Problem mit der Einrichtung von Programmverwaltungen unvermeidlich verbunden ist, wird man keine einfache Abhilfe erwarten können. Ermahnungen und Vorwürfe werden nichts nützen. Vermutlich ist es die beste Möglichkeit,

36 Vgl. dazu als neuesten Versuch, faktisches Entscheidungsverhalten zum Eckstein einer Theorie rationaler Organisation zu machen, Richard M. Cyert/James G. March, *Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (NJ) 1963.

das Problem zu institutionalisieren, das heißt: es als besondere Aufgabe zu formulieren, es so in die allgemeine Programmstruktur des Systems einzubauen und in die Verantwortlichkeit einer besonderen Stelle zu geben. In diese Richtung zielen Bemühungen, die seit einiger Zeit unter der Bezeichnung „Stabsorganisation“ weite Beachtung gefunden haben.³⁷ Stäbe, die leitenden Stellen einer Organisation beigegeben sind, um deren Entscheidungen vorzubereiten, können im Abstand von der täglichen Routine sich der Programmüberwachung annehmen. Die Erfahrung in Stäben scheint zu zeigen, daß auch die Tätigkeit der laufenden Programmkontrolle in hohem Maße routinemäßig oder zweckmäßig programmiert werden kann.

Abgesehen von dieser vieldiskutierten Lösung gibt es wenig gesicherte Einsichten und Erfahrungen über das planmäßige Einführen von Neuerungen in Programmverwaltungen³⁸: Deshalb muß dieses Kapitel mit einer offenen Frage enden. Eine Verwaltungswissenschaft, die an langfristiger Dynamik im Verhältnis des Verwaltungssystems zu einer Umwelt interessiert ist, wird an dieser Frage der unprogrammierten Änderungen von Programmen nicht länger vorbeigehen dürfen.

IX. Folgeprobleme und Kompensationen

Während im geläufigen Routinebegriff die negative Komponente vorherrscht, hatten wir uns zunächst auf die Darlegung der positiven Funktionen konzentriert. Der Abschnitt über Programmänderungen war jedoch von einer skeptischeren Grundeinstellung getragen. Er sollte zeigen, daß Verwaltungen, die laufend nach Programmen entscheiden, strukturell gehemmt sind, die Änderungsbedürftigkeit ihrer Programme zu erkennen und sich umzustellen. Sie bevorzugen die alten Geleise, solange es geht.

Wer erkennen will, ob er solche oder andere Nachteile in Kauf nehmen muß, wird sich zunächst an den Vorteilen einer Einrichtung orientieren und sie in funktionaler Blickstellung prüfen müssen, das heißt im Hinblick dar-

37 Vgl. dazu Fritz Morstein Marx, Sachverstand und Leitung in der amerikanischen Verwaltung und Wirtschaft, Archiv des Öffentlichen Rechts 87 (1962), S. 129–155.

38 Die wohl umfassendste Betrachtung zu diesem Thema enthält das Schlußkapitel von March/Simon, a. a. O., S. 172 ff. In weiterer Blickstellung haben sich namentlich Ethnologen mit dem Problem der kulturellen Neuerungen und ihren Schwierigkeiten befaßt, während die Industriosozologie über Erklärungen des Widerstands gegen Neuerungen nicht weit hinausgekommen ist.

auf, ob diese positiven Funktionen auch durch andere Leistungen erfüllt werden können. Die funktionale Analyse bliebe jedoch in einer vermeidbaren Abstraktion hängen, wollte sie sich mit dem Aufweis positiver Funktionen begnügen. Es ist ein charakteristisches Merkmal der funktionalen Systemtheorie, daß sie diese Einseitigkeit vermeidet und auch die „dysfunktionalen“ Folgen einer funktionalen Leistung mit in den Blick zieht.

Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß soziale Systeme faktischen Handelns, auch wenn sie im Hinblick auf einen spezifischen Zweck organisiert sind, nicht nur eine, sondern verschiedene, zueinander widerspruchsvolle Funktionen erfüllen müssen, wenn sie überleben wollen. Sie können sich nicht auf eine Funktion konzentrieren und ebensowenig alle Funktionen maximal bedienen. Sie müssen damit rechnen, daß jede Leistung für eine Funktion anderen Funktionen schadet und müssen daher, wenn sie Strukturentscheidungen treffen, die bestimmte Funktionen bevorzugen, zugunsten der benachteiligten Notwendigkeiten Ausgleichseinrichtungen schaffen, Folgeprobleme lösen, kompensatorische Leistungen bereitstellen. Von diesem theoretischen Ansatz aus, der in der neueren Soziologie mit erheblichen Unterschieden im einzelnen zum Beispiel von Talcott Parsons³⁹, Robert K. Merton⁴⁰, Philip Selznick⁴¹ und Peter M. Blau⁴² vertreten wird, lassen sich jene Sachverhalte erörtern und in eine übergreifende Theorie einbringen, die den Anlaß zu der abschätzigen Bedeutung der üblichen Routinevorstellung gegeben haben.

Die Folgeprobleme der Routine erwachsen aus ihrer Systemgebundenheit. Routineprogramme werden rational entworfen im Sinne spezifischer Funktionen für ein einziges System: die organisierte Verwaltung. Sie werden daher den Bedürfnissen anderer Systeme nicht gerecht, den Bedürfnissen der routinemäßig behandelten Umwelt ebensowenig wie den persönlichen Bedürfnissen des Handelnden selbst. Routinehandeln ist taktlos und ausdruckschwach. Es führt dadurch zu Störungen des natürlichen Verhaltens in elementaren Kontakten, die auf das rational organisierte System zurückwirken und dort besondere Anpassungsprobleme aufwerfen. Wir wollen diese beiden Reibungsflächen der Routine gegenüber dem Behandelten und gegenüber

39 Vgl. die oben angeführten Schriften, ferner *The Social System*, Glencoe (Ill.) 1951.

40 *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, *American Sociological Review* 1 (1936), S. 894–904; *Social Theory and Social Structure*, 2. Aufl., Glencoe (Ill.) 1957, S. 19 ff.

41 *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Angeles 1949.

42 *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955; ferner die oben angeführte Schrift mit W. Richard Scott.

dem Handelnden selbst nacheinander erörtern und sehen, welche Möglichkeiten der Abhilfe es gibt.

(1) Routineprogramme enthalten ein festgelegtes Empfangsschema für Umweltinformationen und sehen Entscheidungen nur nach Maßgabe dieses Schemas vor. In Routineentscheidungen behandelt die Verwaltung ihre Umwelt also im Sinne von selbstprojizierten Informationserwartungen, die vorher festgelegt sind und ein hochabstraktes, stark vereinfachtes Wirklichkeitsbild aufspannen, auf das hin gehandelt wird. Die Einzelinformation kann das Programm nicht beeinflussen. Sie muß, will sie eine Entscheidung erwirken, sich auf die Situationsdefinition der Verwaltung einlassen und als ein Ereignis „im Sinne von ...“ auftreten; sonst wird sie gar nicht bemerkt.

An dieser Sachlage ist vielfach die Unbeweglichkeit und Anpassungsunfähigkeit des programmierten Handelns beanstandet worden, gewiß nicht ohne Berechtigung, wie wir im vorigen Abschnitt gesehen haben. Indessen können Programme durchaus geändert, verfeinert und der Realität nähergebracht werden, und es ist sehr die Frage, ob Sozialsysteme, die sich an unprogrammierte, zum Beispiel emotionale Entscheidungsprämissen halten, nicht viel unelastischer sind als Programmverwaltungen. Eine solche Frage wird sich nur durch sorgfältige empirische und vergleichende Untersuchungen klären lassen. Wir sehen darin nicht das entscheidende Moment. Dieses liegt vielmehr in der *Taktunfähigkeit des Routinehandelns*.

Elementare, von Angesicht zu Angesicht spielende Kontakte zwischen Menschen setzen, sollen sie befriedigen und zur Fortsetzung ermuntern, gute Chancen der Selbstdarstellung für alle Beteiligten voraus. Jeder muß Gelegenheit finden, sich zu zeigen, wie er erscheinen möchte; er muß eine idealisierte Fassung seines Selbst zu sozialer Sichtbarkeit und Anerkennung bringen können. Die Kunst, soziale Kontakte so zu steuern, daß diese Gelegenheit für alle Beteiligten im Wechselspiel besteht und niemand mit seiner Projektion brüskiert oder blamiert wird, läßt sich als Takt bezeichnen. Takt erfordert mithin ein hohes Maß von Eingehen auf fremde Selbstdarstellung, ein hilfreiches Mitwirken an ihren Schwierigkeiten und ein Bestätigen der Darstellung auch dort, wo sie durchschaut wird.

Es liegt auf der Hand, daß ein Routinehandeln, welches sich nur mit dem Entziffern selbstdefinierter Zeichen befaßt, taktunfähig ist. Es pflückt der fremden Selbstdarstellung einige Informationen ab, bestätigt sie aber nicht, ermuntert sie nicht zur Fortsetzung und hilft ihr nicht über augenblickliche Verhaltensschwierigkeiten, Blößen oder peinliche Lagen hinweg. Soziale Kontakte, die von einer Seite routinemäßig behandelt werden, sind für den Partner

daher typisch unbefriedigend, weil ihm Situationskontrolle und Selbstdarstellungschancen genommen sind; er fühlt sich gleichsam als nichtanwesend behandelt. Das wird seine Bereitschaft, an der Routinesituation sinngemäß und fruchtbar mitzuwirken, stark herabsetzen bzw. sie von indirekten, außerhalb der Situation liegenden Motiven abhängig machen.⁴³

Zur Abschwächung dieser belastenden Folgen werden in manchen Routinesituationen Taktkompensationen wirksam. Sie beruhen im wesentlichen darauf, daß das Routinehandeln nicht als solches dargestellt wird. So geben sich manche Priester, Ärzte, Rechtsanwälte oder Richter routinemäßig den Anschein, nicht routinemäßig zu handeln, vielmehr jedem Fall in seiner Einmaligkeit auf Grund der Darstellung ihrer Kunden gerecht zu werden. Auch in der Verwaltung finden sich Ansätze zu einem Stil der Freundlichkeit, des betonten Sich-Zeit-Nehmens, des geduldigen Anhörens und der Höflichkeit. Solche Ausdrucksformen sind natürlich programmwidrig, selbst wenn sie durch Dienstanweisung vorgeschrieben sind oder zum Zeremoniell gehören.⁴⁴ Sie dienen der Beschwichtigung und Entspannung, dem Abschleifen scharfer Kanten, bilden aber nicht das eigentliche Gesetz der Situation. Sie können deshalb nur funktionieren, wenn sie zugleich durchschaut werden und stilles Einverständnis darüber besteht, daß der Stil nicht für Realität genommen und auf die Probe gestellt werden darf.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, daß man – mit den nötigen Absicherungen – ins Formal-Illegale ausweicht und über die Systemgrenzen hinweg programmwidrige Rollenverflechtungen eingeht, die der Aufrechterhaltung von „Beziehungen“ nach deren eigenem Gesetz dienen.⁴⁵ Im Rahmen solcher Bindungen kann es dann zum Thema einer Verständigung gemacht werden, ob man eine Sache „in den Geschäftsgang gibt“ und das Routineprogramm ablaufen läßt, oder ob man sich auf andere Weise arrangiert.

43 Von ganz anderen Ausgangspunkten her kommen Jones/Thibaut, a.a.O., S. 157, zu einem ähnlichen Ergebnis: daß Interaktionssysteme, die von einer Seite routinemäßig behandelt werden, instabil seien.

44 In solchen Fällen setzt die Routineeinstellung sich heimlich durch. „It would be interesting to know what the parish priest thinks to himself when he is called for the tenth time to give extreme unction to the sainted Mrs. O’Flaherty who hasn’t committed a sin in years except that of being a nuisance to the priest, in her anxiety over dying in a state of sin“, fragt sich Hughes, a.a.O., S. 55.

45 Zu unoffiziellen, persönlichen Beziehungen als Korrektiv schematischer Routine vgl. Fritz Morstein Marx, *Control and Responsibility in Administration: Comparative Aspects*, in: Ferrel Heady/Sybil L. Stokes, *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor 1962, S. 145–171 (165 ff.), und Joseph Bensman/Arthur Vidich, *Power Cliques in Bureaucratic Society*, Social Research 29 (1962), S. 467–474.

Eine dritte Strategie der Abschwächung von Routineeffekten berichten Katz und Eisenstadt⁴⁶ aus Israel: Wenn der Verwalter der Routine es mit ganz unkundigen Partnern zu tun hat, die nicht wissen, wie man sich als Antragsteller, Fahrgast usw. zu verhalten hat, kommen Schulungs- und Erziehungsaufgaben auf ihn zu, welche das Routineprogramm als herrschende Situationsdefinition zurücktreten lassen. Eisenstadt spricht im Hinblick darauf von „debureaucratization“. In Deutschland ist diese Programmverzerrung unter dem Stichwort „das alte Mütterchen“ bekannt.

Schließlich drängt sich der Verdacht auf, daß die weite Verbreitung ungünstiger Verwaltungsbilder, das öffentliche Anprangern der Bürokratie, wo immer sie auftritt, und nicht zuletzt die abschätzige Beurteilung der Routine selbst hier ihre Erklärung und damit eine funktionale Rechtfertigung finden. Negativbilder können durchaus eine positive Funktion besitzen. Sie können der Absorption von Protesten⁴⁷, der Erklärung von Enttäuschungen⁴⁸, der Fixierung und Verharmlosung negativer Gefühle dienen.

Wenn Umweltbeziehungen eines Systems problembelastet durchlebt werden, wie es in Routinesituationen unvermeidlich ist, läßt sich schlechterdings nicht erwarten, daß die Umwelt die Selbstidealisierung der Verwaltung unbesehen abnimmt. Sie macht sich ihre eigenen Vorstellungen, in denen sie unerfreuliche Erfahrungen verarbeitet. Die Frage, ob das Selbstbild oder das Umweltbild der Verwaltung „richtig“ ist, ist dabei uninteressant; denn die wirklichen Verhältnisse sind viel zu kompliziert, als daß richtige Bilder wirksam werden könnten. Die Frage geht vielmehr dahin, welche Funktion Idealbilder bzw. Negativbilder für die Entspannung der routinebelasteten Umweltbeziehungen haben. Es könnte sein, daß die ungehemmte Public-Relations-Pflege auf falschem Wege ist, wenn sie sich lediglich darum bemüht, das Idealbild des Systems der Umwelt aufzuschwatzen. Sie übersieht dabei die positive Funktion der Negativbilder. Eine differenziertere Strategie müßte die abträglichen Clichés für ihre Funktion schonen und sie lediglich als Handlungsgrundlage neutralisieren⁴⁹, etwa im Sinne einer Regel/Ausnahme-Trennung:

46 Vgl. Elihu Katz/Shmuel N. Eisenstadt, *Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants*, *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), S. 113–133.

47 Zu diesem Begriff in anderem Zusammenhang Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York 1961, S. 246 ff.

48 Man denke besonders an die „Sündenbock“-Forschung im weiteren Rahmen der psychoanalytischen Theorie des projektiven Symbolismus.

49 Daß eine solche Neutralisierung durchaus möglich ist, zeigt eine interessante Untersuchung von Sidney J. Levy, *The Public Image of Government Agencies*, *Public Adminis-*

„Das mag im allgemeinen richtig sein, aber Dir gegenüber, in dieser Angelegenheit ist doch sauber, rasch und höflich gearbeitet worden!“

(2) Die Innenbelastungen der Routine, ihre Rückwirkungen auf den Handelnden, sind von ganz ähnlicher Natur. Auch hier beeinträchtigt Routine die Selbstdarstellungschancen. Vom Handelnden her gesehen, macht sie sein Verhalten *ausdrucksschwach*. Er handelt unpersönlich, spiegelt lediglich Informationen in Entscheidungen hinüber, ohne selbst sichtbar zu werden. Ein anderer würde unter diesem Programm ebenso entscheiden, er selbst unter anderen Programmen anders.

Die Ausdrucksschwäche der Routine hat mit der Wiederholungsdichte des Handelns wenig zu tun. Sie stellt sich auch bei sehr komplexen und vielseitigen Programmverwaltungen ein, auch wo ein und dieselbe Konstellation sich selten oder nie wiederholt, zum Beispiel beim einzigen Juristen einer größeren Verwaltung. Es liegt nicht am Schwierigkeitsgrad der Entscheidung oder am Mangel von Neuigkeiten und Risiken. Die Ausdrucksschwäche ergibt sich daraus, daß die Entscheidung sich ausschließlich nach auslösenden Zeichen zu richten hat und, selbst wenn sie von anderen Motiven getragen ist, doch so stilisiert werden muß.

Diese Blockierung von Selbstdarstellungschancen führt dazu, daß der Mensch in solchen Situationen sein Handeln nicht mehr benutzen kann, um von sich selbst zu zeugen und sich im sozialen Echo selbst zu hören. Auf die Gefahr hin, einen schon theorie- und geschichtsbeladenen Begriff zu strapazieren, läßt sich dieser Zustand als „Entfremdung“ deuten. Damit können wir uns durch Hinweis auf eine gedankenreiche Tradition die nähere Ausarbeitung der menschlichen und sozialen Folgen dieses Geschehens an dieser Stelle abkürzen.

tration Review 23 (1963), S. 25–29. Wie Negativbilder gegen gute Erfahrungen weitgehend immunisiert werden können, wenn sie allgemein und wertgetränkt konstituiert sind, so können sie auch davon abgehalten werden, gute Beziehungen zu vergiften. Das Publikum lebt dann mit zwei verschiedenen Bildern zugleich: mit einem Negativbild für Allgemeinurteile und mit konkret-praktischen Behördenvorstellungen, die das unmittelbare Erwarten und Handeln lenken. Ähnliche Feststellungen hat die Betriebssoziologie für das Verhältnis von Arbeitszufriedenheit und negativer Einstellung zum Betrieb getroffen; vgl. M. Rainer Lepsius, Strukturen und Wandlungen im Industriebetrieb, München 1960, S. 54. Siehe ferner den Bericht von Heinrich Popitz/Hans Paul Bahrdt/Ernst August Jüres/Hanno Kesting, Das Gesellschaftsbild des Arbeiters, Tübingen 1957, S. 43 ff., wonach eine weithin positive Einstellung der Arbeiter zum erlebten technischen Fortschritt an ihrem Arbeitsplatz zusammengeht mit sehr viel negativer gefärbten Allgemeinurteilen über die Entwicklung der Technik.

In routinisierten Situationen selbst nach Auswegen aus dieser Entfremdung zu suchen, dürfte kaum Gewinn bringen. In gewissen Grenzen wird man dem kollegialen Kontakt eine Funktion als Ventil und als Verhaltensstütze beimessen können⁵⁰; aber er tritt erst in Funktion, wenn Situation und Publikum gewechselt haben, wenn man nicht mehr in der Routine handelt, sondern über sie spricht, Erfahrungen und Meinungen austauscht, von komischen Erlebnissen, unverschämten Kunden oder eigenen Kunststücken berichtet. Vor allem bieten jedoch außerorganisatorische Situationen Ausdrucksmöglichkeiten, namentlich die Familie und die Welt des auffälligen Konsums. Schließlich bleibt für die besonders Versierten der organisatorische Aufstieg als Symbol ihrer persönlichen Bedeutung; und er führt zugleich aus der Routine heraus.

Es wäre nicht undenkbar, daß das rasche Anwachsen der Routine in immer wichtigeren Situationen einen Menschentyp erfordert, der nicht darauf angewiesen ist, sich selbst laufend in elementaren Kontakten darzustellen. Die Gelegenheiten dazu nehmen vor und hinter dem Schreibtisch gleichmäßig ab. Er muß seine expressiven Bedürfnisse vertagen lernen, um sie sodann in speziell dafür eingerichteten Situationen rasch und wirksam zu befriedigen. Er muß deshalb seine Selbstachtung an generalisierte Maßstäbe binden: an Werte oder Fernwirkungen, an formalen Status, Geldsummen, Publicity, Erfolgswerte oder Kontaktmengen, über die ihm mit Hilfe anderer Organisationen soziale Unterstützung zugeführt wird. Er muß zur Selbstabstraktion fähig werden, durch die er auf die Rationalisierung des sozialen Systems parieren kann. Wir haben noch keine Ethik für solche Lösungen und neigen dazu, sie als menschlich unbefriedigend zu verwerfen. Aber es könnte sein, daß uns da ein altes Vorurteil narret.

50 Vgl. entsprechende Beobachtungen bei Blau, a. a. O. (1955), S. 88 ff.; ders., *Orientation Toward Clients in a Public Welfare Agency*, *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), S. 341–361 (356 ff.); Hansjürgen Daheim, *Die Sozialstruktur eines Bürobetriebes*, Diss., Köln 1957, S. 171 f.



Spontane Ordnungsbildung

Der Mensch in der Verwaltung

Die Arbeitswelt: soziale und emotionale Entbehrungen. Jede Organisation besteht aus Handlungen. Kein Mensch kann aber handeln, ohne selbst dabei zu sein. Er bringt sich selbst, seine Persönlichkeit, mit an die Arbeitsstelle. Die Organisation fordert ihm jedoch nur spezifische Leistungen ab. Seine Gefühle und seine Selbstdarstellungsinteressen werden dabei kaum beansprucht. Sie lungern während der Arbeit funktionslos herum und stiften Schaden, wenn sie nicht unter Kontrolle gehalten werden.

Die Arbeit selbst ist rational organisiert. Aber ihre Konsequenz ist nicht die innere Konsequenz des persönlichen Lebens. Daher bleibt der Arbeitende mit dem, was er gerne möchte, oft ungehört; in dem, worin er sein Eigenstes darstellt, ungesehen. Die kühle Indifferenz der Aufnahme wird ihm als Mangel an Gelegenheit und an Erfüllung bewußt. Unter dem Stichwort „Entfremdung“ findet man eine ausgedehnte sozialkritische Literatur, die Arbeitsorganisationen nach Symptomen für soziale und emotionale Entbehrungen absucht. Neuere empirische Forschungen über Zufriedenheit am Arbeitsplatz ergeben zwar insgesamt ein erfreulicheres Bild, als man erwarten konnte; aber es läßt sich nicht verkennen, daß hier Gewöhnung eine Rolle spielt, und daß mancher nur deshalb zufrieden ist, weil er einen Fernsehapparat und keine anderen Hoffnungen mehr hat.

Individuum gegen Organisation? Theorie liebt Kontraste. So hatte sie zunächst einen unmittelbaren Gegensatz von Individuum und Organisation unterstellt. Das schien unser Dilemma zu erklären. Starke geistesgeschichtliche

Tendenzen des 19. Jahrhunderts, seine Vorliebe für die Dialektik einfacher Begriffe und seine Faszination durch den industriellen Konflikt, haben dieses Denkschema mitgetragen und verfestigt.

Die Hitze des Streites zwischen Individualismus und Kollektivismus hat jedoch diese Problemformel verdampft. Das Einsetzen der empirischen Sozialforschung tat ein übriges, um den Bedarf für vorsichtiger und differenzierte Vorstellungen wachsen zu lassen. Und in dem Maße, wie diese Forschungen, die in Produktionsbetrieben angefangen haben, auch in Verwaltungsbetriebe hineinfassen, wird vollends deutlich, daß es mit einer starren Konfliktstheorie nicht getan ist. Denn sie stellt weder die Elastizität der Organisation noch die Plastizität menschlicher Einstellungen hinreichend in Rechnung.

Humanisierung der Organisation. Zuerst erging die Aufforderung, sich zu ändern, an die Organisation. Ihr wird heute weithin vorgeworfen, das „klassische“ Organisationsmodell zu verwenden. Die klassische Organisationslehre hatte in ihrer Motivationstheorie den Menschen als frei wählend vorausgesetzt, und in diesem Sinne als rationales Wesen gedeutet. Sie hatte geglaubt, ihn zu vorgeschriebener Arbeit motivieren zu können, indem sie seinen eigenen, angestammten Motiven fremde hinzufügte, die dem persönlich gewünschten Verhalten widersprachen und den Menschen von dem ihm naheliegenden Verhaltenskurs wegzerren. Damit hatte diese Theorie Erfolg – allerdings hing der Erfolg hauptsächlich von der Stärke der neuen widersprechenden Motive und der Nähe dieser Motive zum konkreten Verhalten ab. Dem konnte durch raffinierte Lohnsysteme und strenge Aufsicht nachgeholfen werden.

Was bei dieser Betrachtungsweise nicht gesehen wurde, war der Konflikt selbst. Die klassische Theorie der Motivation bedeutet Herrschaft über den Menschen durch Konflikt im Menschen. Erst die stärkere Hinwendung zum faktischen Menschen in den neueren empirischen Verhaltenswissenschaften läßt erkennen, daß dieser Konflikt eine zu große Belastung ist; und daher sind alle neueren Bestrebungen auf Entspannung gerichtet. Psychologie und Psychiatrie, Anthropologie, Sozialpsychologie und Soziologie stellen sich heute den Menschen meist als ein hochkomplexes, durch Selbst-Bewußtsein und Angst gesteuertes Handlungssystem vor, dessen bewußte und unbewußte Funktionsbedingungen viel Rücksicht auf Seiten der Organisation erfordern.

Die neue Humanität der Organisation besteht in ihrer besseren technischen Anpassung an das Faktum Mensch, nicht in einer Aufweichung ihrer Ziele oder ihres Rationalprinzips. Es wurde von ihr erwartet, daß sie ihre Strukturentscheidungen auf die begrenzten rationalen Fähigkeiten des Menschen einstellt, ihn nicht überfordert; daß sie kompensatorische Leistungen,

vor allem das viel und freundlich Miteinanderreden, bereitstellt oder doch verständnisvoll toleriert; und daß sie durch eine humanitäre Führungsideologie ein entsprechendes „Betriebsklima“ erzeugt, in dem alle sich wohl fühlen – und desto mehr arbeiten.

Anpassungsstrategien des Verwaltungsmenschen. Während die Vorschläge zur Pflege „menschlicher Beziehungen“ vor allem im Hinblick auf Produktionsorganisationen entwickelt worden sind, werden die zur Zeit noch spärlichen Forschungen über Anpassungsstrategien des Einzelmenschen ihre Erkenntnisse besser aus Verwaltungsbükratien beziehen können. Denn der Verwaltungsmensch ist dazu prädestiniert, ein Taktiker zu werden.

Verwaltungen im eigentlichen Sinne sind Betriebe zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen.¹ Das Handeln in ihnen und ihr Handeln nach außen besteht im wesentlichen aus Kommunikationen. Kommunikationen aber bieten dem Menschen bessere Chancen des Auftretens und Sich-zur-Geltung-Bringens als rein manuelle Operationen, deren Sinn erst am Ende des Fließbandes in riesigen Stückzahlen gleicher Produkte erscheint. Kommunikationen können (noch) nicht so programmiert und spezialisiert werden, daß Gedächtnis und Kombinationsgeschick des Einzelmenschen bei ihrer Fertigung entbehrlich wären. Deshalb werden sie, selbst wo sie sachlich stilisiert werden müssen, doch auch persönlich zugerechnet.

Somit stellt sich das menschliche Dilemma der industriellen Organisation für die Verwaltung nicht in gleicher Schärfe. Das gilt für öffentliche Verwaltungen ebenso wie für Industrieverwaltungen oder Verbandsverwaltungen. Besonders im gehobenen und höheren Dienst hat der Verwaltungsmensch mehr Möglichkeiten, als Persönlichkeit zu erscheinen, und damit auch mehr Anreiz, seine Persönlichkeit den Bedingungen erfolgreichen Auftretens im Apparat anzupassen. Er kann sich zum Beispiel in der Gewandtheit seiner Routine zeigen, oder in der Betonung der Unpersönlichkeit seines Handelns an den Tag legen, daß er selbst erst nach Dienstschluß sichtbar wird. Er kann den Weg des Statuserwerbs, des Aufstiegs in der Hierarchie wählen, es auf persönliche „Unersetzlichkeit“ in bestimmten Leistungszusammenhängen absehen, oder seinen Wein aus den Reben großartiger Sachpläne ziehen, als deren persönlicher Motor er Eingeweihten erkennbar ist. Seine Chancen sind nicht

1 Auf den Zusammenhang mit der vorherigen Erörterung der Beziehungen von Hierarchie und Entscheidungsweg (von Fritz Morstein Marx, in Kap. 7: Hierarchie und Entscheidungsweg, in: ders. (Hrsg.), *Verwaltung: Eine einführende Darstellung*, Berlin 1965, S. 109–126) sei hingewiesen.

unbedeutend, aber durch die Organisation doch stets so strukturiert, daß er ein Mindestmaß an formalen Pflichten miterfüllen muß, wenn er seine persönlichen Ziele erreichen will.

Rationalisierung und Selbstdisziplin. Obwohl die Rationalität der Organisation und die innere Logik des persönlichen Lebens ganz verschiedenartigen, nicht aufeinander abgestimmten Systemgesetzen folgen, besteht trotzdem – oder vielleicht gerade deswegen – ein gewisser Spielraum für wechselseitige Anpassung. Dieser Spielraum kann durch mehr Bewußtheit und durch eine strategische Konzeption des Zusammenspiels auf beiden Seiten ausgeweitet werden. Wenn die Organisation ihre Prinzipien und der Mensch seine Gefühle von Zeit zu Zeit kritisch durchmustern, lassen sich abstraktere Verhaltensprämissen und neuartige Verhaltensalternativen entdecken, welche die wechselseitige Anpassung erleichtern.

Daß so etwas geschieht, ist nicht unwahrscheinlich. Wenn man die Verwaltungen hochentwickelter Industriestaaten mit denen von Entwicklungsländern vergleicht, dann erhellt dies, daß der wichtigste Unterschied im Ausmaß des persönlichen Sicheinlebens auf fremdbestimmte Arbeitsrollen liegt und in dem Umfang, in dem die Umwelt, besonders die eigene Familie, die dazu erforderlichen Einstellungen anerkennt und normativ miterwartet. Der „Fortschritt“ besteht in der Institutionalisierung jener bürokratischen Tugenden, welche eine persönlich vertretbare Existenz gestatten, ohne die Eigenrationalität des organisierten Systems unnötig zu blockieren. Das sind zum Beispiel: Ausdrucksvorsicht und Takt; ein weiter Zeithorizont; Sinn für weitläufige, komplexe und indirekte Folgen des eigenen und des fremden Handelns, für den Machtwert, die Statusimplikationen und Präzedenzwirkung aller Ereignisse, für sich ergebende Konsenschancen und für Gewinn durch Umwege; die Wartefähigkeit, insbesondere die Fähigkeit, die Befriedigung eigener Gefühle und Selbstdarstellungsbedürfnisse zurückzustellen, bis der rechte Augenblick dafür gekommen ist; die Fähigkeit zum Aushalten und zum Ausgleich von Spannungen; die innere Bereitschaft, sich mit zweitbesten Lösungen abzufinden und Tatsachen als solche anzuerkennen, besonders wenn über sie entschieden worden ist; und als Voraussetzung all dessen: Selbstdisziplin. Nebenbei: Die „Modernisierung“ des staatsbürgerlichen Daseins in Entwicklungsländern verläuft in gleicher Richtung.

Der Mythos der Kleingruppe

Entdeckung der „informalen Organisation“. Unser Bild der Eingliederung des Menschen in die Organisation findet in der neueren Organisationswissenschaft manche Anhaltspunkte; aber es ist für sie nicht in vollem Umfange repräsentativ. Viele Theorien und Forschungen benutzen als Grundlage die Entdeckung der „informalen Organisation“ oder der „informalen Gruppen“ im Betrieb. Sie war das Ergebnis einer groß angelegten Serie von Experimenten, die in den Jahren 1927–1932 von der Business School der Harvard-Universität in den Hawthorne-Werken der Western Electric Company durchgeführt wurden und deren Auswertung unabschätzbaren Einfluß auf die weitere Entwicklung der Betriebs- und Verwaltungssoziologie gewann.

In eine kurze Formel zusammengepreßt, lief der Befund dieser Studien darauf hinaus, daß in organisierten Systemen neben der offiziell vorgeschriebenen, amtlichen Organisation eine andere Sozialordnung besteht, die ihre eigenen Normen und Institutionen besitzt. Ansätze zu autonomen Führungsrollen und zu informalen Sanktionen zeichnen sich ab. Besondere Vorzugsthemen der Kommunikation, besondere Gesichtspunkte der wechselseitigen Achtung und eine Art emotionaler Logik der Erläuterung der Arbeitssituation, ihrer Umstände und ihrer Gefahren, dienen dazu, die geselligen Bedürfnisse der miteinander Arbeitenden zu sättigen, ihre gemeinsamen Interessen zu artikulieren und sozial zu steuern und sie gegenüber der Betriebsleitung zu verteidigen.

Wissenschaftliche Ausbeute. Die neuen Einsichten zerbrachen die bis dahin herrschende Formel eines Gegensatzes von Individuum und Kollektiv, auf welche die ältere Organisationslehre ihre Theorie der Motivation durch Lohn und Strafe gebaut hatte. Es wurde nun klar, daß die Arbeitsorganisation nicht mit dem sozialen System gleichgesetzt werden kann, und daß andererseits das widerspenstige Verhalten des Individuums im Betrieb nicht allein individuellen Motiven entspringt, sondern sozial mindestens mitdeterminiert ist. So konnte die Soziologie den Betriebszweck und die Mittel zu seiner optimalen Verwirklichung der Betriebswissenschaft überlassen und sich auf das neu entdeckte, abgesonderte Feld der informalen Organisation begeben – eine Arbeitsteilung, die bis heute vorherrscht.

Die theoretische Formel hierfür lieferte zunächst der Gruppenbegriff. Er schien den Zusammenhang all dieser informalen Erscheinungen, die sich nicht aus dem Betriebszweck ableiten ließen, erklären und mit vertrauten, allgemeinen Phänomenen verbinden zu können. In Anlehnung an diesen Aus-

gangspunkt, aber weit über ihn hinausgreifend, hat sich in den Vereinigten Staaten eine umfangreiche Forschung über kleine Gruppen entwickelt, die von sozialpsychologischen Experimenten über soziologische Rollenverteilungsmodelle bis zu mathematisierbaren Variablenkonstruktionen reicht und mit der Organisationswissenschaft nur noch lose zusammenhängt.

Sozialpolitische Hoffnungen. So wenig die Fruchtbarkeit der Gruppenforschung in Frage gestellt werden kann, so skeptisch beurteilt man heute die allgemeinen sozialpolitischen Hoffnungen, die der Leiter der Hawthorne-Experimente, Elton Mayo, und einige seiner Anhänger und Nachfolger an das Gruppenwesen geknüpft hatten. Mayo hatte gemeint, bei den informellen Gruppen auf die goldhaltige Ader unterirdischer Spontaneität gestoßen zu sein, und gehofft, von dort her der unzulänglichen Arbeitsmoral in der Industrie neue Kräfte zuführen zu können. Wenn nur die Industrie selbst dieses Phänomen bemerken und ihre Organisation darauf einstellen würde, emotional stabilisierte Gruppen zu hegen und zu pflegen, würden diese sich als Keimzellen sozialer Gesundheit erweisen.

Ein Grundgedanke dieser Konzeption ist sicher richtig: daß Gruppen sich leichter beeinflussen lassen als Einzelmenschen in ihrer komplizierten und zugleich verhärteten Seelenverfassung. Und fruchtbar waren auch die Impulse zu einer „Humanisierung“ der Organisation, die von hier ausgingen. Im übrigen ist dieser weitgespannte Optimismus, der in der kontinentaleuropäischen Berufsständebewegung gewisse Parallelen hatte, verfliegen.

Kleingruppe und Großorganisation. Die Analogie von Arbeitsgruppe und Intimgruppe trägt nicht sehr weit. In Großorganisationen der Berufsarbeit herrschen besondere Bedingungen der Gruppenbildung, die strukturell vorgegeben sind und nicht geändert werden können, will man nicht die Organisation in eine Gemeinschaft des Wohllebens unter ausgesuchten Freunden verwandeln. Ist dieser Ausweg verschlossen, dann taucht die Frage auf, unter welchen Umständen in einer rational strukturierten Arbeitswelt, die genau definierte Verhaltensanforderungen stellt, sich überhaupt emotional stabilisierte Gruppen bilden und halten können – es sei denn zur Organisation des Widerstandes.

Seit einem richtungweisenden Artikel von William Foote Whyte² ist diese Schwäche der Gruppentheorie allgemein bekannt. Weniger bewußt ist, wie tief

2 Small Groups and Large Organizations, in: John H. Rohrer/Muzafer Sherif (Hrsg.), Social Psychology at the Crossroads, New York 1951, S. 297–312.

sie geht. Daß sie bisher nicht behoben werden konnte, liegt am Gruppenbegriff selbst. Dieser bezeichnet herkömmlicherweise eine rein interne Ordnung. Weder Gruppentheorie noch Gruppenexperimente haben der Anpassung von Gruppen an eine schwierige Umwelt bisher hinreichende Aufmerksamkeit geschenkt. Die Großorganisation ist für informale Gruppen, wo es solche gibt, Umwelt. Die Frage, unter welchen Umständen eine Gruppe eine kämpferische oder eine zweckorientierte und tauschende Form der Anpassung an die Umwelt wählt, ist bisher kaum gestellt, geschweige denn beantwortet worden.

Die besondere Situation der Verwaltung. Zu all diesen Einwendungen kommt noch, daß es höchst unsicher ist, in welchem Umfange sich wirklich informale Gruppen bilden, die diesen Namen verdienen. Jedenfalls scheint in Verwaltungsorganisationen infolge der stärkeren hierarchischen Durchgliederung das Gruppenwesen sehr viel komplizierter verschachtelt und weit weniger gefestigt zu sein, als manche Befunde der amerikanischen Betriebssoziologie vermuten lassen. Wir kommen darauf noch zurück.

Andererseits darf die Skepsis gegenüber dem Gruppenphänomen und seiner faktischen Reichweite nicht dazu verleiten, die Bedeutung der informalen Verhaltensaspekte gerade auch in Verwaltungen zu unterschätzen. Obwohl das verbindliche Entscheiden, jedenfalls in öffentlichen Verwaltungen, stets formal programmiert ist, laufen bei der Vorbereitung der Entscheidungen – und das ist die eigentliche *Verwaltungstätigkeit* – formale (verantwortliche) und informale (spontane, vorläufige, indirekte) Kommunikationen nebeneinander her.

Aus den Ergebnissen der betriebssoziologischen Forschung kann man zusammenfassend wenigstens die eine Feststellung auf die Verwaltung übertragen: daß die formalen Verhaltenserwartungen, die jedermann beachten muß, der seine Mitgliedschaft im System fortsetzen will, kein vollständiges Bild ergeben. Sie geben nicht die volle Wirklichkeit des faktischen Verhaltens wieder. Sie sind außerdem für sich allein nicht lebensfähig, wenn nicht spontanes, aber doch sozial geordnetes Verhalten hinzutritt und komplementäre Funktionen erfüllt.³

3 Die Mühe, die es der Postgewerkschaft machte, im Juli 1962 eine „Aktion Igel“ als Streikprogramm auszudenken, einzutrichtern und durchzuführen, hat in Form eines „natürlichen Experiments“ sehr schön gezeigt, wie lebensfremd diese Reduktion auf die formale Pflicht ist: Sie muß durch eine künstliche Operation aus dem konkreten Alltagsverhalten herausisoliert werden, und es macht Mühe, sie in dieser Form zu erfüllen.

Spontaneität und ihre sozialen Bedingungen

Spontanes, sachbezogenes Handeln. In der neueren Organisationswissenschaft werden die Worte „informal“ und „spontan“ oft synonym gebraucht, ohne daß viel Mühe darauf verwandt würde, den Begriff der Spontaneität zu erläutern. Das ist bedauerlich, weil die traditionelle, namentlich von der Philosophie und der Psychologie gepflegte Bedeutung dieses Begriffs ihn für unsere Zwecke untauglich macht. Spontan wäre danach ein Handeln, das seine Ursache in sich selbst trägt. Gerade diese Vorstellung des rein individuell zu-rechenbaren Handelns ist jedoch durch die Entdeckung der „informalen Organisation“ überwunden worden.

Mit den Mitteln der neueren Sozialpsychologie und Soziologie läßt sich dieser Begriff der Spontaneität umbilden, wenn man nicht auf die Ursachen, sondern auf den Grad an Reflektiertheit des Handelns abstellt. Ein Mensch handelt spontan in dem Maße, als er sich ausschließlich am Sinn seines Handelns in einer bestimmten Situation orientiert und sich nicht um die Zustimmung anderer oder um den Eindruck kümmert, den er als Person auf sie macht. Spontanes Handeln ist sachbezogenes, sozial unerwogenes Handeln. Es kann sich nur in Situationen entfalten, in denen Konsens gewährleistet ist, in denen Vertrauen besteht, daß man schon richtig verstanden wird, in denen besondere Vorsichten und Rücksichten entbehrlich sind, weil man sich nicht blamieren wird. Spontanes Handeln gedeiht deshalb nur, wenn gewisse soziale Vorbedingungen erfüllt sind, zu deren Erforschung sich eine eigene Wissenschaft, die Soziometrie, gebildet hat.

Durch die Strukturentscheidungen einer organisierten Verwaltung ist dem spontanen Handeln ein besonderer sozialer Rahmen gezogen. Seine beiden wichtigsten Merkmale sind: die Spezifikation und Reguliertheit von Konsenspflichten und der Dauercharakter der zwischenmenschlichen Beziehungen.

Begrenzter und regulierter Konsens. In Verwaltungen herrscht nicht, wie in Familien oder Freundeskreisen, die Erwartung, daß eigentlich über jedes beliebige Thema Konsens erzielt werden müßte. Vielmehr ist genau geregelt, was ein Mitarbeiter anerkennen muß und in welchem Verfahren jene Auffassungen formuliert werden, denen jedermann zuzustimmen hat.

Die Sicherheit, daß innerhalb des so erfaßten Themenkreises eine zustimmungspflichtige Entscheidung gefunden werden wird, zusammen mit der Vorausssehbarkeit des Ablaufs der Entscheidungsfertigung ermöglichen ein hohes Maß an Spontaneität in der täglichen formalen und informalen Zusammenarbeit. Niemand braucht zu fürchten, daß sein Partner plötzlich die

Zähne fletscht, anzügliche Scherze macht oder unannehmbare persönliche Wünsche äußert, die zurückzuweisen peinlich ist. Gegen solche Überraschungen ist man durch den institutionellen Rahmen des Kontaktes geschützt – allerdings um den Preis, daß man sich selbst an dieses Gesetz der Rollenspezifikation hält, seinerseits kapriziöse Einfälle unterdrückt und nicht so naiv ist, ungemildert darzustellen, wie einem wirklich zumute ist.

Unter diesen Bedingungen wird die Spontaneität rollenspezifisch eingegrenzt. Dadurch verliert sie an Ursprünglichkeit und Glaubwürdigkeit; denn man kann zwar pflichtmäßig sachbezogen handeln, aber es ist nicht so einfach, pflichtmäßig spontan zu handeln. Der Verdacht auf Hintergründe und zweite Absichten ist in der Verwaltung – zu Recht und zu Unrecht – weit verbreitet.

Pflicht zur Fortsetzung des Kontaktes. Fast noch wichtiger ist die Modifikation der natürlichen Spontaneität durch den Dauercharakter des Kontaktes. In Intimgruppen festigt Dauer die Beziehung. In Verwaltungen, in denen die Teilnehmer um ihrer Mitgliedschaft willen rollenspezifisch zusammenarbeiten, ist die Fortsetzung der Kontakte nicht durch ihre Annehmlichkeit motiviert, und daher ein Problem. Man muß zusammenarbeiten, wenn man Mitglied bleiben will; und man trifft sich unter veränderten Umständen und in wechselnden Abhängigkeiten wieder. Es herrscht das Gesetz des Wiedersehens. So ist Vorsicht am Platze und Reflektion auf das, was der Beziehung schaden könnte.

Es kann trotzdem zu vertrauensvollem, relativ freimütigem Verkehr aufgrund guter persönlicher Bekanntschaft kommen, doch nicht ohne daß im Hintergrund das Bewußtsein mitschwingt, auch ohne dieses gute Einvernehmen zusammenarbeiten zu müssen. Der institutionelle Rahmen stellt sicher, daß auch Gegner kooperieren können; er bricht dadurch zugleich die Spontaneität, mit der Freunde zusammenarbeiten könnten.

Ausdrucksstil des Verwaltungshandelns. Die sozialen Rahmenbedingungen der Spontaneität finden sich im Ausdrucksstil des Verwaltungshandelns wieder. Es ist vor allem ernsthaftes Handeln, bis in die nichtmitgezeigten Hintergedanken hinein. Es gibt sich als gebunden an spezifische Aufgaben und vorliegende Entscheidungsthemen, aber doch als umsichtig und beziehungsreich, als spontan interessiert, aber doch als reflektiert zu erkennen; Befangenheit und Unbefangenheit werden gleichermaßen negiert. Und es stellt sich als voll verbalisierbar dar, obwohl jedermann weiß, daß nichtformulierte Motive mitspielen. So fordert es immer wieder Mißtrauen heraus.

Andererseits führt die Benutzung dieses Verhaltensstils durch alle Verwaltungsmitglieder zu einer Art Selbstverpflichtung, in die der Neuling rasch hineinwächst. Das macht es möglich, der Verwaltung höchst komplizierte Aufgaben der Informationsverarbeitung zu stellen, ohne die persönlichen Eigenschaften, Interessen und Ausdrucksgepflogenheiten der Handelnden in Rechnung stellen zu müssen.

Kollegialität

Aufgabenerfüllung und Darstellung des Systems. Reflektierte Spontaneität zeigt sich nicht nur am expressiven Stil der Kommunikation. Sie trägt auch den Aufbau zahlreicher Nebeninstitutionen, welche die Zusammenarbeit in Verwaltungen ermöglichen oder erleichtern, aber nicht direkt als Mittel zu ihrem Zweck gerechtfertigt werden können.

Die Erfüllung der Aufgaben ist eine Sache für sich. Dazu kann man innerhalb gewisser Grenzen jederzeit die notwendigen Mittel anfordern: Papier, Personal, Geld. Daneben gibt es jedoch Probleme der Zusammenarbeit, die nicht auf diese offizielle Weise ausgewiesen und gelöst werden können. Die Aufgaben bilden die legitime Außenseite der Verwaltung; aber sie enthalten eine einseitige Auswahl von Erwartungen und Fakten und geben nicht die volle Wirklichkeit des konkreten Erlebens und Handelns wieder. Sie werden, wie aller Außenverkehr, stilisiert. Bereits ihre Darstellung erfordert Handlungen, die nicht mitgezeigt werden können, zum Beispiel all die Bemühungen, welche auf die Überzeugungskraft der Kommunikationen selbst, auf das Verbergen von Schwächen und Fehlern oder auf das Überwinden innerer Meinungsverschiedenheiten verwandt werden mußten. Mit Recht charakterisiert ein englischer Beobachter⁴ die Formulierung von Antworten auf parlamentarische Anfragen als „höchste Beispiele einer Kunst, die sich selbst verbirgt. Würden sie öffentlich als Meisterwerke erkannt werden, wären sie es nicht“.

Um die Außenansicht steuern zu können, ist eine Innenansicht erforderlich, in deren Perspektive entschieden werden kann, was sichtbar werden darf und was nicht. Träger dieser Differenz ist die Kollegenschaft. Kollegen erwarten voneinander, auch wenn sie sich nicht näher kennen, ein gewisses Eingeweihtsein und ein Handeln, das der Innen/Außen-Differenz verständnisvoll Rechnung trägt. Diese Einstellung ist ein Grundgesetz interner Kooperation und als solche institutionalisiert. Sie setzt keine Gruppenbildung voraus.

4 Harold E. Dale, *The Higher Civil Service of Great Britain*, London 1941, S. 37.

Erleichterungen und Schranken der Kommunikation. Wichtigstes Gebot kollegialer Kooperation ist eine Sprachregelung. Kommunikationen, die nach außen gerichtet sind oder doch außer Kontrolle geraten können, müssen gefiltert werden. Die bürokratische Schriftsprache macht amtliche Mitteilungen sicher und rechenschaftsfähig. Intern ist eine freiere Ausdrucksweise möglich, in welcher über die Anfertigung solcher Kommunikationen gesprochen werden kann. Sie erlaubt eine rasche, praktische und umfassende Verständigung vor der formalen Entscheidung und wird dadurch zu einem wesentlichen Element rationaler, hochqualifizierter Entscheidungstätigkeit, obwohl und weil nicht alles, was gesagt wird, auch geschrieben werden kann. Die schriftliche Mitteilung dient dann nur noch dazu, das gefundene Ergebnis zu ratifizieren und die Akten in Ordnung zu bringen.

Solche Differenzierung der Sprache, die unfreundlichen Beobachtern als doppelte Moral erscheinen mag, setzt kollegiales Vertrauen voraus, Vertrauen in die Bereitschaft, aber auch in die Fähigkeit des Kollegen, die gebotenen Kommunikationsschranken zu beachten. Loyalität, Diskretion und Ausdrucksvorsicht sind als kollegiale Erwartungen institutionalisiert. Wer sich nicht daran halten kann oder will, wird auf die Hungerration rein formaler, jedenfalls unschädlicher Information gesetzt und dadurch in seiner Aktionsfähigkeit und seinem Einflußpotential erheblich beschnitten.

Gleichheit als Rangfrage. Unterversorgung mit Informationen ist häufig das Schicksal des Vorgesetzten, der bestenfalls halber Kollege ist. Seine Loyalität und Diskretion sind mit rein kollegialen Mitteln schwer zu sichern, seine weiterreichenden Kommunikationen schwer zu kontrollieren, und deshalb ist im Verkehr mit ihm vorsichtige Zurückhaltung angebracht – besonders wenn er die unter Kollegen nicht übliche Anrede „Herr Kollege“ benutzt, um durch die Art, wie er Gleichheit betont, Ungleichheit zu demonstrieren. Immerhin bringen geschicktere Vorgesetzte es durchaus fertig, im Wechsel der Situationen die Rollen des Vorgesetzten und des Kollegen nebeneinander zu spielen, wenn auch nicht gleichzeitig. Sie haben ihre zugänglichen Stunden, in denen ihr Vorgesetztendasein gleichsam eine latente Phase durchläuft und eine offenerherzige Aussprache wie unter Kollegen möglich ist.

Rangleichheit ist ein wesentliches Element des kollegialen Stils. Sie darf nicht mit Indifferenz gegen Rangfragen verwechselt werden, die in einer hierarchisch strukturierten Ordnung niemand ungestraft sich leisten kann. Gleichheit ist die empfindlichste von allen Rangbeziehungen und muß daher mit besonderer Sorgfalt gehütet werden. Die Eindeutigkeit der hierarchischen Ordnung des offiziellen Ranges erleichtert das Erkennen und Behan-

deln gleichrangiger Kollegen, und umgekehrt schützt die Institutionalisierung der kollegialen Gleichheit die formale Hierarchie gegen eine Konkurrenz, die sich ihren Regeln nicht fügt. Wer einen Vorrang vor Kollegen erwerben will, muß sich um eine Beförderung, und nicht nur um besondere Leistung, bemühen.

Erhaltung der Selbstachtung. Die Gleichheit unter Kollegen und eine gewisse Abschirmung der kollegialen Beziehung gegen Einblick von außen legen es nahe, die Maßstäbe für Achtung und Selbstachtung im Kollegenkreis zu suchen. Man vergleicht sich nicht mit Vorgesetzten oder Untergebenen, die der Rangunterschied in eine andere Sphäre entrückt; hat doch die Rangdifferenz gerade den Sinn, von einer Leistungskonkurrenz gegen Überlegene zu entlasten. Das Muster für die Festsetzung des eigenen Anspruchsniveaus geben Fähigkeit und Leistungen der Kollegen. Daher ist die Achtung der Kollegen und der Austausch wechselseitiger Achtungserweise für die Erhaltung und Steigerung der Selbstachtung die solideste Grundlage.⁵

Eine gewisse Gefahr für das kollegiale Achtungszeremoniell entspringt der Tatsache, daß die Achtung des Vorgesetzten praktisch so unendlich viel wichtiger ist als die Achtung einzelner Kollegen. Wer sich beim Vorgesetzten gut angeschrieben weiß, ist der Versuchung ausgesetzt, seine Unabhängigkeit von der Achtung seiner Kollegen allzu deutlich werden zu lassen. Um dem vorzubeugen, sind gute Manieren wichtig und ein Berufsethos, das die Kollegen von zu scharfer Konkurrenz um die Gunst des Vorgesetzten abhält.

Absonderung von Kleingruppen

Arbeitskontakte. Jene Komponenten des kollegialen Verhaltens, von denen wir gesprochen haben: Loyalität, Ausdrucksvorsicht und, in deren Rahmen, kommunikative Offenheit, Wahrung der Gleichheit, wechselseitige Achtung und berufsethische Drosselung der Konkurrenz, sind Bestandteile einer allgemeinen Rolle, die auf die Folgeprobleme organisierter Zusammenarbeit bezogen ist, ohne sich aus dem Organisationszweck ableiten zu lassen. Mit der In-

5 Wer, wie zuweilen einsame Intellektuelle, darauf keinen Wert legt, isoliert nicht nur sich selbst, sondern stört zugleich die kollegiale Kooperation an der wechselseitigen Hochachtung, indem er die Maßstäbe seiner Achtung von außen, zum Beispiel von akademischen Kreisen oder professionellen Gruppen, oder auch aus der Anerkennung durch die unmittelbaren Kunden der Verwaltung bezieht.

stitutionalisierung der Kollegenrolle ist die spontane Ordnungsbildung jedoch nicht erschöpft.

Daneben bringt die tägliche Zusammenarbeit soziale Bindungen besonderer Art hervor. Hier wirkt sich das oben schon behandelte Gesetz des Wiedersehens aus. Jeder menschliche Kontakt erfordert eine gewisse Selbstdarstellung der Teilnehmer. Sie sagen in ihrem Handeln, Stellungnehmen, Entscheiden unvermeidlich etwas über sich selbst aus und legen sich damit vor Partnern, die ein Gedächtnis haben, auf bestimmte Ansichten oder Qualitäten fest. Wiederholte Kontakte festigen auf diese Weise im Laufe der Zeit soziale Beziehungen, an die sich Kontinuitätserwartungen knüpfen, kleine Systeme mit eigenen Normen, darunter in der Hauptsache der: so zu bleiben, wie man sich gezeigt hat.

Kontaktsysteme verdichten das allgemeine Verhältnis guter Kollegialität zu engeren Arbeitsbeziehungen. Die Beteiligten kennen einander persönlich, können sich unter Umgehung persönlicher Empfindlichkeiten oder heikler Punkte der Vergangenheit rasch verständigen, durch Andeutungen komplizierte Hintergründe des Arbeitsthemas heranziehen und darauf vertrauen, daß der andere gutgemeinte Kritik richtig verstehen wird. Solche Beziehungen sind als Daseins- und Arbeitserleichterung von Wert, auch wenn, wie zumeist, weder Wärme, noch Gefühl, noch Berührungen im Intimbereich zustande kommen. Man kann erwarten, daß für ihre Erhaltung etwas getan wird, daß die Partner mit Rücksicht auf die gute Beziehung ein bißchen anders handeln, als sie es rein von der Sache her tun würden. Das Deckunggeben, der Austausch von Neuigkeiten, die gemeinsame Verteidigung gegen drohende Neuerungen sind darin eingeschlossen.

Persönliche Beziehungen. Persönliche Beziehungen können Arbeitskontakte überdauern, wenn sie zum Beispiel durch Versetzung oder Beförderung zerrissen werden. Oft liegt ihre Basis auch ganz außerhalb der Verwaltung: in gemeinsamer Schulzeit, Corpsbrüderschaft, Kriegsgefangenschaft, im Tennisspiel oder darin, daß die Gärten aneinandergrenzen.

Verbindungen, die über die Nahwelt der täglichen Arbeit hinausreichen, haben einen ähnlichen Charakter, aber eine ganz andere Funktion als die guten Arbeitsbeziehungen. Nicht im Täglichen, sondern im Außergewöhnlichen liegt ihr Sinn. Sie dienen der Umgehung formal vorgeschriebener Kommunikationswege, insbesondere des Dienstwegs, indem sie es ermöglichen, auf nicht vorgesehene Weise in fremden Behörden Figuren anzufassen und zu bewegen.

Solchen Kurzschaltungen haftet etwas Illegales an, da sie nicht zum allgemeinen Gesetz erhoben werden können. Aber es läßt sich nicht bestreiten,

daß auf diesem Wege in Not- und Eilfällen manches zur Korrektur einer allzu schwerflüssigen Sachbearbeitung getan werden kann. Deshalb wird ein Mitarbeiter, der über Beziehungen verfügt, oft als ein Gewinn für seine nähere Umgebung gebucht, zumal wenn die Beziehungen in die Höhe oder ins Politische reichen. Da man ihn jedoch nicht zwingen kann, seine Beziehungen in den Dienst der Sache zu stellen, kann er für seine Bereitwilligkeit etwas verlangen, und sei es nur besondere Achtung und Dankbarkeit.

Organisierte Arbeitsgruppen und Cliques. Expressiver Stil, allgemeine Kollegialität, gute Arbeitskontakte und Beziehungen sind Stufen der Verdichtung spontaner Reaktion auf die Verhaltensbedingungen, die der Mensch in Verwaltungen vorfindet. Sie können noch überboten werden durch Bildung von Gruppen, die jeweils nur einen Teil der Mitglieder einer Verwaltung erfassen, zusammenschließen und gegen die übrigen absetzen. Die Bildungen der „informalen Organisation“ wirken nicht einheitlich für oder gegen den Organisationszweck; sie tragen widerspruchsvolle Tendenzen in sich.

Das Verständnis des Gruppenwesens wird erleichtert, wenn man zwischen organisierten Arbeitsgruppen und Cliques unterscheidet. Jede Verwaltung ist in sich gegliedert. Sie bildet kleinere Einheiten: Abteilungen, Referatsgruppen, Großdezernate, deren Angehörige sich kraft formaler Organisation als zusammengehörig verstehen. Cliques sind freiere, kühnere Bildungen. Sie machen sich von den Kästchen des Organisationsplanes unabhängig und fassen Personen aus den verschiedensten Arbeits- und Rangsphären zu einer Interessengemeinschaft zusammen. Feste Cliques sind relativ selten. Zumeist findet man nur Ansätze zu wirklichem Zusammenhalt – und übertriebene Befürchtungen in der Phantasie ihrer Gegner.

Bezugsprobleme der Cliquesbildung: Unzufriedenheit und Taktik. Weil den Cliques das Korsett der formalen Organisation fehlt, müssen andere Motive den Zusammenschluß begründen. Solche Motive werden nicht beliebig gewählt; sie schließen dicht an Folgeprobleme formaler Organisation an.

Cliques gruppieren sich um Gefahren und Chancen des organisierten Zusammenlebens. In Verwaltungen beherrschen namentlich zwei Bedürfnisse die Cliquesbildung: das Bedürfnis nach Ausdruck von Unzufriedenheit und das Bedürfnis nach taktischer Förderung von Mitgliederinteressen. Je nachdem, in welchem Bedürfnis die Clique ihren Schwerpunkt hat, lassen sich unzufriedene und taktische Cliques unterscheiden.

Unzufriedene Cliques verarbeiten negative Eindrücke und persönliche Enttäuschungen des Verwaltungslebens in einer Art gehobenem Klatsch. Ihre

Mitglieder tragen dazu laufend neuen Stoff und vor allem Konsens bei. So kann, wer nicht befördert wird, gleichwohl in engeren Zirkeln lebendig bleiben und seinen Mißmut auf relativ unschädliche Weise abladen.

Während unzufriedene Cliques nach außen kaum Ambitionen oder gar kämpferische Neigungen zeigen, finden taktische Cliques ihren Zusammenhalt in einer aktiven Förderung wechselseitiger Interessen, besonders im Austausch nützlicher Informationen und in der Ausnutzung persönlicher Beziehungen füreinander. Sie legen auf Prominenz und Verhandlungsfähigkeit ihrer Mitglieder Wert und haben eine gewisse innere Struktur, die es in manchen Fällen möglich macht, sie in Verhandlungen mit ihren Führern wie eine Einheit zu behandeln.

Ansätze zur gruppeneigenen Ordnung

Zugehörigkeitsbewußtsein und Mitgliederwechsel. Auf weite Sicht wird die Theorie vermutlich gut daran tun, den Gruppenbegriff durch den Begriff des Kontaktsystems zu ersetzen, der auch persönliche Beziehungen, ja selbst Einzelsituationen wie Konferenzen, Kontrollgänge oder zeremonielle Auftritte in ihrer spontanen Eigengesetzlichkeit und in den besonderen Bedingungen ihres Gelingens und Mißlingens erfassen könnte. Gleichwohl sind Gruppen im engeren Sinne ein eigenes Phänomen. Ihre Besonderheit besteht darin, daß sie im täglichen Leben als soziale Einheit bewußt werden. Die bewußte Orientierung an Gruppen bildet sich in zwei Stufen aus: einmal dadurch, daß einige Personen zu den Mitgliedern der Gruppe zählen und andere nicht; zum anderen dadurch, daß die Gruppe erhalten bleibt, auch wenn ihre Mitglieder nach und nach wechseln.

Gruppen in der Verwaltung erfüllen diese Voraussetzungen nur zum Teil und in wechselndem Ausmaß. Arbeitsgruppen erhalten durch die formale Organisation eindeutige Mitgliedschaftskriterien und Fortbestand trotz Mitgliederwechsel garantiert. Sie sind Gruppen im Vollsinn, können aber trotzdem über die Mitgliedschaft selbst nicht verfügen und sind dadurch in der Möglichkeit, eigene Normen zu setzen und durchzusetzen, stark behindert. Cliques können selten ein vollgültiges Gruppenbewußtsein erreichen, das sich von der Orientierung an konkreten Personen ablöst. Sie haben keinen Namen. Ihre Grenzen sind unscharf gezogen. An einige Mitglieder denkt man sofort, wenn die Clique im Blickfeld steht. Bei anderen ist Art und Ausmaß der Teilnahme ungewiß; sie werden in manchen Situationen dazugerechnet, in anderen nicht. Auch überlebt die Clique selten den Verlust ihrer prominenten,

triebkraftigen Mitglieder, und Neuankömmlinge können den Charakter der Clique so ändern, daß sie nicht mehr als dieselbe gelten kann.

Normbildung. Jedes Mitglied der Verwaltung muß die offiziell geltenden Normen respektieren, wenn nicht sogar befolgen, weil es sonst seine Mitgliedschaft riskiert. Daneben gibt es in Kontaktsystemen aller Art, besonders aber in Arbeitsgruppen und Cliques, spontan gebildete Normen, die regeln, was man im formal nicht festgelegten Verhaltensbereich voneinander erwarten kann: Normen des guten Tons und der wechselseitigen Hilfe und ihrer Grenzen, Normen gegen Angeberei, gegen Verrat von besonderen Geheimnissen, gegen zu viel und gegen zu wenig Arbeit, Normen, die bestimmen, bis zu welchen Schwellen man informal und unverbindlich verhandelt, wann und wie man sich wechselseitig vor Fehlern und Gefahren warnt, wann man von unangenehmen Tatsachen „Kenntnis nehmen“ muß, ob und bis zu welchem Ausmaß man fremde Entwürfe ohne Rückfrage korrigieren darf, und andere bis in die kleinsten Details der Zusammenarbeit gehende Regeln. Diese Normen sind durch eine Art oberstes informales Gesetz mit der formalen Ordnung rückverbunden. Es lautet: daß man es niemandem verübeln darf, wenn er sein Verhalten formal absichert.

Solche spontan gebildeten Normen finden sich in jeder Verwaltung. Sie sind in ihrer Geltungskraft jedoch dadurch behindert, daß die amtlich geltenden Normen ein Monopol auf Legitimität in Anspruch nehmen. Die informellen Normen können nicht aufgeschrieben werden. Und schlimmer noch: Die Gruppen, die sie tragen, können nicht über die Mitgliedschaft im System disponieren. Sie können den, der ihre Normen verachtet und boykottiert, nicht wirksam aus ihrem Arbeitsbereich entfernen, wenn er sich formal nichts zuschulden kommen läßt. Sie können ihm die kollegiale Unterstützung oder die Vorteile einer Cliquesmitgliedschaft entziehen und gegen ihn intrigieren; aber das hilft wenig, wenn es ein tüchtiger oder gut gesicherter Mann ist.

Prominenz und Führung. Wie bei den normativen Verhaltenserwartungen so gibt es auch in Rangfragen jenen Unterschied von entscheidungsmäßiger und spontaner Begründung, von formaler und informaler Geltung. Die amtliche Rangordnung ist durch die Stellenhierarchie strukturiert. Jeder hat in ihr seinen festen Platz, der nur durch Entscheidung geändert werden kann. Daneben gibt es, wie in allen zwischenmenschlichen Beziehungen, auch in der Verwaltung ein elementares Rangspiel, das in die wenigen klargeschnittenen Stufen der Hierarchie eine Fülle von fein nuancierten Zwischenrängen einmeißelt.

Elementarer Rang bildet sich im Kampf um die Situationsherrschaft aus. Manche Menschen rücken durch Begabung oder Umstände, Herkunft oder Zufall in den Mittelpunkt der Situation, stehen im Blickpunkt der anderen Teilnehmer und sind so in der Lage, den Charakter der Situation zu definieren und den übrigen Teilnehmern die darin implizierten Rollen zuzuweisen. Bei längerer Zusammenarbeit wird ein Ranggefälle dieser Art sozial sichtbar und von den Beteiligten erwartet. Gruppen tendieren dann dazu, den prominenten Rangträgern zugleich informale Führungs- und Entscheidungsfunktionen aufzutragen, wodurch sie eine Rolle erhalten, die ihren Rang festigt.

Nicht, daß sie sich immer durchsetzen können. Ihnen fehlt typisch die anerkannte Entscheidungskompetenz einer monokratischen Rolle. Autorität und Gehorsam sind nicht, wie in der formalen Organisation, als Mitgliedschaftsbedingungen fixiert. Es kommt immer wieder vor, daß in besonderen Lagen Randpersonen infolge ihres Informationsbesitzes oder ihrer besonderen Beziehungen zugkräftiger agieren können. Natürlich behindert auch die kollegiale Gleichheit Machtballungen bei informalen Führern. Und schließlich wird in der Verwaltung dank vielfältiger Aufstiegsmöglichkeiten eine sich deutlich abhebende informale Prominenz sehr rasch formal rezipiert, befördert und dadurch auf höherer Stufe wieder eingeebnet. Anders als in Produktionsorganisationen, wo diese Gesichtspunkte weit weniger zutreffen, gibt es in Verwaltungen wenig dauerhafte informale Führung, sondern Führung in Gruppen stützt sich vielfach auch auf formalen Rang.

Sorgfalt im Außenverkehr der Gruppe. Ein Einzelthema der spontanen Normbildung verdient Hervorhebung: die Sorgfalt im Außenverkehr der Gruppen miteinander. Wir hatten ein ähnliches Gebot guter Kollegialität in bezug auf die Außengrenzen der Verwaltung schon erwähnt. Hier finden wir das gleiche Problem an den Innengrenzen der Verwaltung wieder.

Auch Arbeitsgruppen und Cliquen haben ihre Darstellungsprobleme, namentlich dort, wo sie, um ihr Leben erträglich gestalten zu können, von formalen Normen abweichen müssen. Dann kommt es darauf an, daß Kommunikationen an nicht besonders vertrauenswürdige Kollegen oder gar an Vorgesetzte durch ein besonderes Sieb laufen.

Solche internen Kommunikationsfilter werden meist bekämpft, weil sie den rückhaltlosen Gedankenaustausch vor der offiziellen Entscheidung behindern. Die Wirklichkeit gibt jedoch zu denken. Es könnte durchaus sein, daß jedes Sozialsystem, um lebensfähig zu bleiben, mehr Informationen besitzen muß, als es integrieren und legitimieren kann – so wie ja auch der Einzelmensch durch unbewußte Prozesse der Verdrängung dafür sorgt, daß gewisse

Informationen, die er besitzt und benutzt, anderen Teilen seiner Persönlichkeit nicht zugänglich werden.

Grenzen der Konsolidierung. Gegenüber unbezweckten, informalen Gebilden behält die formale Organisation das Heft gleichwohl in der Hand, weil sie die entscheidenden Normen setzt, deren Anerkennung von jedem Mitglied verlangt werden kann, will es Mitglied sein und bleiben.

Die formale Organisation verfügt über das wichtigste Instrument der Durchsetzung eines geschlossenen Normgebäudes: über die Eintritts- und Austrittsentscheidungen.

Gruppen, die in ihrem Interessenbereich nicht wirksam über Mitgliedschaften disponieren können, sondern mit Personen kooperieren müssen, die ihre Normen verletzen und durch Mißachtung diskreditieren, finden sich von vornherein mit beschnittenen Flügeln auf der Welt. Sie können die Mitgliedschaftsvorteile nicht kontrollieren, die den Einzelnen zum Kommen und Gehen veranlassen. Daher können sie auch nicht als Gruppen aus der Verwaltung „austreten“, wie dies bei Vereinen möglich ist. Sie sind nicht einmal in der Lage, ihren Verhaltenserwartungen die scharfe Kontur einer festgelegten Prämisse für Eintritts- und Austrittsentscheidungen zu geben. Daher fehlt ihren Normen, ihrer Rollenverteilung und ihren Sanktionen die Kraft für den Konfliktfall. Man fügt sich ihren Erwartungen um der Bequemlichkeit und um des lieben Friedens willen oder, weil man die Gruppe als ein sinnvolles Arbeitsmittel benutzen will; dies alles aber nur, weil und solange man aus anderen Gründen Mitglied der Verwaltung ist.

Funktionen der spontanen Ordnung

Kein eindeutiger Bezug zu den Amtsaufgaben. Wir hatten die Amtsaufgaben bereits oben als Ausschnitt aus der vollen Wirklichkeit des Erwartens und Handelns in einer Verwaltung bezeichnet. Die spontane Ordnung dient der Einfügung dieses Ausschnitts in das Ganze eines kooperativen Systems menschlichen Handelns.

Die klassische Organisationslehre hatte geglaubt, alles, was zur Durchführung von Aufgaben nötig ist, als Mittel bezeichnen und ihnen damit unterordnen zu können. Das ist rein logisch korrekt, aber für das Verständnis des faktischen Verhaltens in Organisationen wenig ergiebig und damit wissenschaftlich unbefriedigend. Menschliche Zusammenarbeit muß, soll sie gelingen und in einem System dauerhafter Kooperation Bestand gewinnen, sehr

komplexen Anforderungen genügen, die nicht auf eine einzige Zweckformel gebracht werden können. Es kann durchaus sinnvoll sein, einen Einzelzweck oder eine zusammenhängende Gruppe von Aufgaben als Prinzip einer Organisation zu proklamieren und dem nachzustreben, aber das verdunkelt zugleich, daß damit unvereinbare Bedürfnisse mitbefriedigt werden müssen. So ist das Zweckprinzip zwar eine Norm des Verwaltungshandelns, bietet aber keine Theorie der Verwaltungswirklichkeit.

Die Funktionen der spontanen Ordnung in Verwaltungssystemen können nicht als Mittel zum Zweck begriffen werden. Spontane Verhaltensordnungen heften sich an die Folgeprobleme, die entstehen, wenn Menschen unter die Anspannung einer einseitigen Orientierung auf ganz spezifische Leistungen gestellt werden und unter solchen Bedingungen kooperieren müssen. Bürokratien, die nicht unter so scharfen Leistungsanforderungen standen wie die Verwaltung von Industriestaaten, sondern nur ihr eigenes Sozialprestige verwalteten, etwa die Bürokratie des älteren Siam, fühlten sich im formalen Handeln so wohl, daß sie keine informalen Ordnungen benötigten. Dieser Vergleich erweist im Umkehrschluß, daß wir im informalen Verhalten und seinen Sozialordnungen Kompensationsvorgänge eines einseitig belasteten, rational strukturierten Leistungssystems vor uns haben.

Erfüllung nichtlegitimierbarer Aufgaben. Spontane Handlungen eignen sich, da ihr Sinn nicht oder nur in vertraulichen Beziehungen expliziert wird, zur Lösung von Folgeproblemen, die sich aus den amtlichen Aufgaben zwar unvermeidlich ergeben, aber mit ihren Idealen nicht in Einklang stehen. Sie werden als Verhaltensschwierigkeiten, als Geheimrezepte oder geschäftserleichternde Kunstgriffe, häufig auch als „Eigenschaften“ von Personen oder von Berufsgruppen, etwa der Juristen, der Bürobeamten, der Städteplaner, bewußt, treten also in mehr oder weniger verzerrter, undurchsichtiger Form vor Augen. Die Funktionen des spontanen Handelns, das täglich mit solchen scheinbar unnötigen Belastungen zu ringen hat, bleiben zumeist latent – wodurch die geltende Ideologie der Amtsaufgaben geschützt wird.

Wenn man diese latenten Funktionen des spontanen Handelns aufzudecken sucht, treten im wesentlichen zwei Gründe ans Licht, denen wir bereits begegnet sind: die Diskrepanz von Aufgabenerfüllung und Systemdarstellung und die Diskrepanz von Organisationsinteressen und Persönlichkeitsinteressen.

Absorption von Unsicherheit. Die Anfertigung guter Entscheidungen setzt intensivere Kommunikationen voraus, als im Entscheidungstext selbst sichtbar

gemacht werden können. Deshalb reichen die Wege formaler Kommunikation, die eigentlich nur aus Ketten vollverantwortlicher Zwischenentscheidungen bestehen, für eine wirkliche Kooperation an schwierigen Entscheidungen nicht aus. Das Gespräch ist ein unentbehrliches Verwaltungsmittel. Die Lebendigkeit und Produktivität eines Gesprächs hängen aber nicht nur von dem Informationsbesitz, der Intelligenz und der Ausdrucksgewandtheit der Partner ab; sie sind darüber hinaus auf gewisse soziale Bedingungen, vor allem auf Vertrauen und auf einen spontan eingelebten Verhaltenskodex angewiesen.

Im vorbereitenden Meinungsaustausch muß die Tatsache verarbeitet werden, daß keine Entscheidung so sicher ist, wie sie sich gibt; daß die Informationen, über welche die Verwaltung verfügt oder welche sie sich ohne zu große Kosten beschaffen kann, kaum jemals ausreichen, um letzte Sicherheit zu gewähren. Die spontane Diskussion hat daher nicht nur den Sinn, alle in der Verwaltung erreichbaren Informationen und Einfälle zu stimulieren und zusammenzutragen. Sie dient außerdem dem Aufbau von Konsens und der Absorption jenes unvermeidlichen Restes an Unsicherheit, der sich durch rationale Entscheidungstechniken nicht ausbooten läßt.⁶

Absorption von Konflikten. Nach dem offiziellen Schaubild müssen alle Konflikte in der Verwaltung formal entscheidbar sein und entschieden werden. Zur Entscheidung ist, wenn die Lösung nicht mit rationaler Argumentation gefunden werden kann, der nächste gemeinsame Vorgesetzte berufen. Solche formalen Kontroversen werden offen geführt. Wer seine persönlichen Ziele mit denen der Organisation zu assoziieren vermag, wer das Geschick besitzt, seinen Wagen an die Zapfstellen zulässiger Argumente heranzufahren, kann in solchen Konflikten auch für sein eigenes Weiterkommen sorgen. Faktisch ist es jedoch ausgeschlossen, daß alle Divergenzen auf den Dienstweg gebracht werden. Manche Themen sind dafür zu heikel, zum Beispiel wenn man gegen die Beförderung eines Kollegen Bedenken hat oder ungreifbare Verdachtsmomente gegen seine Informationsquellen ventilieren will. Und selbst der Konfliktstoff, der auf den Dienstweg paßt, würde ihn hoffnungslos verstopfen, wenn er ohne Vorsortierung dorthin gelangte.

6 Der Bedarf an nichtrationalen Entscheidungsgrundlagen wächst in dem Maße, als die Entscheidungen nicht oder nicht detailliert genug programmiert werden können. Er ist in höheren Instanzen, besonders in der Verwaltungsleitung, fast unentwegt fühlbar und drängt sich namentlich dort auf, wo die Verwaltung ihr Entscheiden auf rasch wechselnde Umweltbedingungen einstellen muß, zum Beispiel in politisch exponierten Verwaltungszweigen.

Zur Entlastung des Dienstweges gibt es die formale Pflicht, zuvor eine Verständigung mit dem Kollegen zu versuchen. Schon dabei spielen eine Fülle von informalen Methoden der Konfliktlösung eine Rolle: das unvollständige Informieren, das Überrumpeln des Arglosen, das Ausnutzen von Abwesenheiten und Vertretungen, das Anbieten von Gegenleistungen, die Situationsherrschaft durch elementaren persönlichen Rang und nicht zuletzt die guten Arbeitsbeziehungen, die das Neinsagen erschweren, wenn der Partner sich als besonders interessiert erweist. Dazu kommen die weitsichtigeren Formen der vorbeugenden Konfliktbehandlung, mit denen man dafür sorgt, daß mutmaßliche Gegner gar nicht erst auf einen bestimmten Posten gelangen oder dort nicht lange bleiben oder in ihren Kompetenzen, ihren Mitteln oder ihrem Zugang zum Vorgesetzten beschnitten werden. Das alles kann den Dienstweg als letzte Bahn der Auseinandersetzung nicht beseitigen, entlastet ihn aber und absorbiert so viel Konfliktstoff, daß er sehr oft nur noch zur Ratifikation eines schon ausgehandelten Kompromisses oder zur zeremoniellen Bestätigung eines schon errungenen Sieges benutzt wird.

Informale Konflikte sind alles andere als wilder Streit. Sie zersetzen die Gesamtordnung nicht, obwohl manch einer mit gelähmtem Elan aus ihnen hervorgeht. Sie sind durch spontan sich herausbildende Richtpunkte und vor allem durch die Notwendigkeit fortgesetzter Kooperation mit dem Gegner diszipliniert. Oberste Regel ist auch hier, daß jeder die Mindestbedingungen der Fortsetzung seiner Mitgliedschaft beachten muß – was sich je nach den Umständen als taktischer Vorteil, als Hindernis oder als Fallstrick erweisen kann.

Diese Regel führt dazu, daß informale Konflikte verdeckt geführt werden müssen. Ihre Unsichtbarkeit hat zwei wichtige Vorteile: Sie ermöglicht es dem Unterliegenden, an seinem Platz zu bleiben, ohne sein Gesicht zu verlieren; er kann so tun, als ob nichts gewesen wäre. Und sie läßt in der Verwaltung eine Fülle von Techniken der Konfliktlösung wirksam werden, deren Existenz offiziell nicht eingestanden zu werden braucht.

Erleichterung der persönlichen Anpassung. Schließlich dient die spontane Ordnung der Erleichterung persönlicher Anpassung an die formal geregelte, durchrationalisierte Arbeitsordnung der Verwaltung.

Welche Strategie der Anpassung an die Organisation der einzelne auch wählt: die Strategie der persönlich indifferenten Pflichterfüllung mit heimlich genossenen Pausen, die Strategie der persönlichen Note im Arbeitsbereich, des Zimmerschmucks, der dezenten Selbstdarstellung im sachlichen Niveau der Arbeit, der dankeschpflichtigen Wohltaten, oder die Strategie des Aufstiegs zu glanzvollen, weithin sichtbaren Stellungen – überall muß er komplemen-

täre Rollen des Miterlebens, Anerkennens, Förderns oder Gegenspielens voraussetzen. Die spontane Ordnung sichert die Komplementarität dieser neben dienstlichen Rollen, so daß man nicht ins Leere greift, wenn man persönlich handelt.

Schrifttumsauswahl

Daheim, Hansjürgen: Desorganisationsprozesse in einem Bürobetrieb, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 10 (1958), S. 256–271.

Gasser, Christian: *Der Mensch im modernen Industriebetrieb*, 2. Aufl., Köln/Opladen 1952.

Hartmann, Heinz: Bürokratische und voluntaristische Dimensionen im organisierten Sozialgebilde, *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, 15 (1964), S. 115–127.

Hofstätter, Peter R.: *Gruppendynamik: Die Kritik der Massenpsychologie*, Reinbek 1957.

Irle, Martin: *Soziale Systeme: Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen*, Göttingen 1963.

König, René: Die informellen Gruppen im Industriebetrieb, in: Erich Schnauffer/Klaus Agthe (Hrsg.), *Organisation*, Berlin/Baden-Baden 1961, S. 55–118.

Luhmann, Niklas: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964 (Bibliographie S. 389–421).

Mayntz, Renate: *Soziologie der Organisation*, Reinbek 1963.

Mayo, Elton: *Probleme industrieller Arbeitsbedingungen*, Frankfurt a. M. 1949.

Miller, Delbert C./Form, William H.: *Unternehmung, Betrieb und Umwelt: Soziologie des Industriebetriebes und der industriellen Gesellschaft*, Köln/Opladen 1957.

Morstein Marx, Fritz: *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, Berlin 1965.

Steinmetz, Peter H. (Hrsg.): *Die Gruppe im Betrieb*, Dortmund 1953.

Whitehead, Thomas N.: *Führung in der freien Gesellschaft*, Köln/Opladen 1955.



Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten

Im Zeitalter großer Organisationen ist Zeit knapp geworden. Zeitdruck ist eine verbreitete Erscheinung. Der Blick auf die Uhr und der Griff zum Terminkalender in der Tasche sind Routinebewegungen geworden. Die Verabredungsschwierigkeiten treiben die Telefonkosten in die Höhe. Schlichte rote Mappen (mit längst nicht mehr eiligem Inhalt), Eilt-Mappen, Eilt-sehr-Mappen bevölkern den Schreibtisch und seine Umgebung. Einige drängen sich durch ihre Lage mitten auf dem Schreibtisch und durch einen besonderen Zettel „Terminsache!“ vor im Wettbewerb um Aufmerksamkeit. Die Orientierung an Fristen und fristbedingten Vordringlichkeiten bestimmt den Rhythmus der Arbeit und die Wahl ihrer Thematik. Das alles bedarf vor den Lesern dieser Zeitschrift keines Nachweises. Es gehört zu ihrer eigenen Erfahrung. Die Organisation der Arbeit bringt das mit sich. Aber auch der organisierte Urlaub weist die gleiche eingeteilte und kleingehackte Zeitstruktur auf. Man ißt nicht, wann man Hunger hat, sondern um 12.30 Uhr. Man jagt nach Hause, um den Beginn der Fußballreportage nicht zu verpassen, beschleunigt heftig, um noch vor Umschaltung der Ampel über die Kreuzung zu kommen und riskiert Menschenleben – für Sekunden. Es scheint, daß die Einteilung der Zeit die Ordnung der Werte durcheinandergebracht hat.

Die Zeitnot ist als Belastung des Handelns bewußt und Gegenstand vielfältiger Klage, aber ihre Bedingungen und Konsequenzen liegen nicht ohne weiteres auf der Hand. Sie ergibt sich für das tägliche Erleben zwangsläufig aus den Umständen, aber der Zeitdruck selbst scheint es auszuschließen, daß über ihn reflektiert wird. Die Frage, wie es zu diesem Orientierungsprimat der Zeit kommt, in welcher Art von Systemen er sich entwickelt, welche Funktionen er erfüllt und wie seinen Folgeproblemen abgeholfen werden kann,

ist ein Thema für die Wissenschaft, im besonderen für die Verwaltungswissenschaft.

Der Appell an die Wissenschaft nimmt den Umweg des Denkens in Anspruch. Dabei läßt es sich häufig nicht vermeiden, daß über einfache, vorliegende Erfahrungen auf umständliche Weise gesprochen wird, und daß Tatbestände, die als selbstverständlich, zwangsläufig und gewiß erscheinen, zunächst verunsichert werden müssen. Die Wissenschaft verwandelt Evidenzen in Probleme. Das mag hin und wieder mutwillig geschehen. Bei gewissen Themen, und dazu zählen Fragen, die das Verhältnis der Zeit zu anderen Dimensionen menschlichen Erlebens berühren, wird jene Verfremdung notwendig, weil hier Prämissen des natürlich-lebensweltlichen Erlebens¹ aufgehoben werden müssen. Von solcher Kritik der Prämissen des täglichen Erlebens werden wir ausgehen.

I.

Menschliches Zusammenleben ist nur möglich in einer Lebenswelt, die gemeinsam ausgelegt und verstanden wird, eine erwartbare Ordnung aufweist und hinreichende Anknüpfungspunkte für übereinstimmende Erfahrungen, Kommunikationen und sonstige Handlungen bietet. Zu den notwendigen Strukturen einer Welt gehört eine gewisse Trennung von zeitlichen, sachlichen und sozialen Dimensionen des Erlebens im Sinne einer relativen Invarianz der einzelnen Dimensionen gegen Veränderungen in den anderen. Konkreter gesprochen: Das Fortschreiten der Zeit darf nicht als solches die Sachstrukturen der Welt ändern in dem Sinne, daß von Augenblick zu Augenblick alles anders werden könnte; die sachliche Ordnung der Welt muß gegen den Zeitfluß relativ indifferent sein. In gewissen Grenzen muß es zum Beispiel möglich sein, Erlebnisse bzw. Handlungen und Zeitplätze gegeneinander zu variieren, bevorstehende Zeitstrecken mit dieser *oder* jener Handlung auszufüllen bzw. für eine Handlung diese *oder* jene günstige Zeit zu suchen. Desgleichen muß die Frage des Konsenses und der Meinungen von der Sachordnung getrennt werden; es muß „sachliche“ Kriterien der Erkenntnis und des Verhaltens geben, die unabhängig davon sind, ob einzelne zustimmen oder nicht. Ebenso muß man umgekehrt davon ausgehen können, daß Ereignisse Konsens nicht

1 Wie sie besonders von Alfred Schutz, *Collected Papers*, 3 Bde., Den Haag 1962–1966, ausgearbeitet worden sind.

schlechthin erschüttern; Änderungen in der Welt müssen so viel Konsensgrund übriglassen, daß die Situation gemeinsam neu definiert werden kann. Deshalb darf auch das Fortschreiten der Zeit allein kein ausreichender Grund sein, die Meinung zu ändern; es besteht kaum die Gefahr, daß der Wechsel von Montag auf Dienstag Sitten und Gebräuche, Einstellungen und Selbstdarstellungen revolutioniert. Praktisch werden diese Invarianzen, die überhaupt erst eine Konzentrierung der Aufmerksamkeit und eine Spezifizierung von Problemen ermöglichen, in aller Selbstverständlichkeit unterstellt: Denken *ist* anders als Sein, und beides wird vom Zeitfluß nicht unmittelbar betroffen.

In der immer komplexer werdenden neuzeitlichen Welt verstärken die Naturwissenschaften zunächst diese Trennungen, vor allem dadurch, daß sie der Zeit die eigene Kausalität absprechen und das wahrheitsfähige Sein auf das mit intersubjektiv zwingender Gewißheit Feststellbare reduzieren und in diesem Sinne „objektivieren“. Ohne schärfere und verlässlichere Trennungen ließe sich die zunehmende Komplexität der Welt nicht auffangen und bewältigen. So kommt es – auch und gerade in voll zivilisierten Sozialordnungen von hoher Eigenkomplexität – dem einzelnen bei seinem täglichen Erleben und Handeln zunächst gar nicht in den Sinn, nach einer strukturellen Interdependenz von Zeitordnung, Sachordnung und Sozialordnung zu fragen. Zusammenhänge dieser Art bleiben latent, und diese Latenz schützt den einzelnen vor Überforderung und Verunsicherung durch die hohe Komplexität seines Orientierungsfeldes. Damit bleibt auch die „Herkunft“ der Zeitknappheit mit samt ihren Konsequenzen im dunkeln.

Eine Aufhellung dieses Dunkels könnte (und müßte) auf verschiedenen Ebenen erfolgen: durch eine transzendental-phänomenologische Analyse der Konstitution von Sinn in der Welt, durch eine umweltbezogene Theorie des sozialen Systems und am konkreten Beispiel stark rationalisierter Sozialsysteme, zum Beispiel Verwaltungen, durch die Verwaltungswissenschaft. In jedem Falle kann es sich nicht um eine einfache Aufhebung jener Erlebnisstrukturen der Lebenswelt handeln, um die Behauptung etwa, daß in Wirklichkeit doch alles mit allem zusammenhänge und alles sich ändere, wenn etwas sich ändert. Das würde auf einen unvollziehbaren Gedanken hinführen, eine solche Ordnung käme dem Chaos gleich.² Vielmehr muß es darum gehen, die

2 Die Begriffe Ordnung und Chaos fallen im übrigen zusammen, wenn sie absolut gesetzt werden. Der Gedanke vollständiger Interdependenz von allem wird häufig dazu verwandt, den Systembegriff zu bestimmen (siehe statt anderer Lawrence J. Henderson, Pareto's General Sociology: A Physiologist's Interpretation, Cambridge (Mass.) 1935, S. 11 ff., 15 ff.); er könnte genauso gut den Begriff des Chaos definieren (und so in der Tat

Trennung der verschiedenen Dimensionen des Erlebens als intersubjektive Bewußtseinsleistung zu begreifen, das heißt in ihrer Funktion und ihren Grenzen zu erkennen.

Bei einer solchen Analyse, die hier nicht im einzelnen durchgeführt werden kann, stellt sich heraus, daß die einzelnen Dimensionen des Welterlebens trotz wechselseitiger Invarianzen voneinander abhängig bleiben, und zwar deshalb, weil die Komplexität einer jeden Dimension nur in bezug auf die anderen zum Problem wird. Als Deutung der äußersten Komplexität der Welt und als Schema möglicher Probleme können diese Dimensionen nur miteinander konstituiert werden. Jede Dimension hat ihre eigene Problematik – wenn man so will, ihre eigene Art von Knappheit –, aber diese Problematik ergibt sich nur daraus, daß in den anderen Dimensionen der menschlichen Orientierung Grenzen gesetzt sind. Die Sachstrukturen der Welt, nämlich die Eigenart unendlich vieler Dinge und Ereignisse, in bestimmter Weise und nicht anders zu sein, wäre unproblematisch, wenn zu ihrer Erforschung unbegrenzt Zeit zur Verfügung stünde oder Konsens garantiert wäre, so daß alles erfragt werden könnte. Konsensprobleme würden nicht auftreten, wenn die Zeit für kommunikative Verständigung unendlich wäre oder die sachliche Struktur der Welt einfach. In einer einfachen Welt würde auch Zeit nicht knapp werden können, und Konsensbildung würde keine Zeit kosten. In Wirklichkeit begrenzen und verknappen die Weltdimensionen sich wechselseitig. Die mehrdimensionale Schematisierung des Erlebens scheint demnach ein Versuch zu sein, die äußerste Komplexität der Welt zu erfassen und in lösbare Probleme des Erlebens und Handelns zu transformieren.

Ein Durchdenken jener irrationalen Grenzsituationen mag auf den ersten Blick als müßige Spekulation über eine Welt erscheinen, die nicht die unsere ist. Immerhin lehrt diese Überlegung, daß in unserer Welt Zeit, Sinnbesitz und Konsens knappe Güter sind und daß ihre Problematik auf einem Verhältnis wechselseitiger Bedingung beruht.³ Das bedeutet nun, und damit kommen wir unserem Thema um einen wichtigen Schritt näher, daß die menschlichen „Anspruchsniveaus“ in bezug auf Zeitaufwand, erfäßbaren Sinn und

Richard Johnson/Fremont E. Kast/James E. Rosenzweig, *The Theory and Management of Systems*, New York 1963, S. 5). Vgl. hierzu ferner Stafford Beer, *Below the Twilight Arch: A Mythology of Systems*, in: Donald P. Eckman (Hrsg.), *Systems: Research and Design*, New York 1961, S. 1–25 (7).

3 Dieser Erkenntnis kommen nahe Pitirim A. Sorokin/Robert K. Merton, *Social Time. A Methodological and Functional Analysis*, *The American Journal of Sociology* 42 (1937), S. 615–629. Siehe auch eine entsprechende Bemerkung bei David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, S. 67.

Konsensbedarf nicht unabhängig voneinander festgelegt werden können. Wer in einer sozial komplexen Welt leben will und deshalb viel Konsens braucht, strapaziert damit sein Zeitbudget.⁴ Aber auch derjenige, der in einer sachlich komplizierten Welt leben und sich an ihr orientieren will, braucht längere Entscheidungszeiten. Hohe Interdependenz von Strukturen und Prozessen, wie sie sich im Laufe der zivilisatorischen Entwicklung ausgebildet hat, führt einerseits zu einer Steigerung des Verhaltenstempos und der zeitlichen Präzisierung des Verhaltens⁵ und andererseits zu längeren Wartezeiten, die sozial zugemutet und institutionalisiert werden müssen. Andererseits hat die Wartefähigkeit bestimmte Grenzen. Einem System werden von seiner Umwelt zu meist nur beschränkte Reaktionszeiten zugebilligt. Knappe Systemzeit zwingt sachlich zu unteroptimalen Entscheidungen, zum Verzicht auf vollständige Ermittlung der relevanten Informationen und auf Abwägung aller denkbaren Alternativen – ein in der neueren Entscheidungstheorie viel erörtertes Problem.⁶ Die Diskrepanz zwischen zeitlichen und sachlichen Entscheidungsanforderungen ist so evident geworden, daß sie nicht länger in der alten Weise gelöst werden kann: durch die Anweisung, gründlich und schnell zu arbei-

4 Das gilt besonders auffällig für die Politik. Vgl. dazu die Ausführungen über den Terminkalender eines Politikers und den „Leerlauf des Dabeiseins“ bei Ulrich Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie. Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1963, S. 90 ff. Dieser Zeitdruck der Politik scheint auch die Interessenverbände zu erfassen. „Most pressure-group activity is emergency firefighting. There is seldom time to do much more. Long-range planning goes by default“ stellen Raymond A. Bauer/Ithiel de Sola Pool/Lewis Anthony Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, New York 1963, S. 349, fest.

5 Siehe hierzu Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, 2 Bde., Basel 1939, Bd. II, S. 337 f. Vgl. ferner Wilbert E. Moore, *Man, Time, and Society*, New York 1963, insb. S. 16 ff., über den Zusammenhang von Zeitknappheit und Rollenspezifikation. Auch W. Ross Ashby, *Design for a Brain*, 2. Aufl., London 1954, S. 144, resümiert seine kybernetische Systemanalyse dahin, „that ultrastable systems are subject to two conflicting requirements: complexity and speed. The system with abundant internal connections though able to represent a complex and well-integrated organism and environment, requires, at least in the form so far studied, almost unlimited time for its adaptation. On the other hand, the same number of main variables divided into many independent parts achieves adaptation quickly, but cannot represent a complex biological system. There are, however, intermediate forms that can combine, to some extent, the advantages of these two extremes ...“.

6 Siehe z. B. den Überblick bei Herbert A. Simon, *New Developments in the Theory of the Firm*, *The American Economic Review* 52 (1962), S. 1–15, oder die Ausarbeitung einiger Entscheidungsmodelle bei Richard M. Cyert/James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (NJ) 1963.

ten.⁷ Bei all diesen Widersprüchen handelt es sich um verschiedenartige Ausprägungen ein und desselben Grundtatbestandes mehrdimensionaler Problematik.

Dessen negative Formulierung kann man aber auch ins Positive wenden und daraus Rezepte für rationalen Umgang mit Komplexität ableiten. Die einzelnen Dimensionen können sich wechselseitig entlasten, so daß Problemverschiebungen und Engpaßstrategien möglich werden. Durch Verzicht auf Konsens im Einzelfall, zum Beispiel durch Institutionalisierung des Befehls als Kommunikationsform, kann man Zeit sparen und unter Umständen, wie das Beispiel militärischer Organisationen lehrt, einen überlebenswichtigen Zeitgewinn erzielen. Dasselbe gilt für ein Herabsetzen des Anspruchsniveaus in bezug auf die Rationalität des Entscheidens; es verkürzt die Entscheidungszeit, wenn man aus vielen brauchbaren Lösungen die „erste beste“ wählen kann⁸, und es erleichtert im übrigen auch die Konsensbildung, wenn man nicht gehalten ist, höchste Ideale oder einzig-richtige Lösungen anzustreben.⁹ Entsprechend kann man umgekehrt durch rationale Zeitplanung für kritische Fragen Überlegungs- oder Kommunikationszeit gewinnen, also Druck aus der Sachdimension oder der Sozialdimension abfangen. Oder man kann die umweltgegebene Reaktionszeit bis an ihre Grenzen ausschöpfen, um durch eine solche Strategie der letzten Minute Zeit für Konsensbildung oder für rationale Informationsverarbeitung zu erhalten.

Dies alles sind sehr grob gewählte Beispiele, die nur den gedanklichen Bezugsrahmen erläutern sollen, in den unser Thema fällt. Festzuhalten bleibt, daß die Problemlast sich in gewissen Grenzen aus einer Dimension in andere verlagern läßt und auf diese Weise viele Probleme sich in ganz unähnliche, aber vielleicht besser lösbare andere verwandeln lassen. In solchen Problemtransformationen stecken Rationalisierungschancen, die noch kaum gesehen werden, weil die Probleme einander zu unähnlich sind, und die wohl erst durch eine Theorie der Systemrationalität¹⁰ voll nutzbar gemacht werden kön-

7 Siehe den Hinweis auf solche Anordnungen bei Michael Fellner, Grundfragen des Verwaltungsverfahrens, in: Helmut R. Külz/Richard Naumann (Hrsg.), Staatsbürger und Staatsgewalt, Karlsruhe 1963, Bd. II, S. 345–363 (350 f.).

8 So z. B. Richard M. Cyert/Edward A. Feigenbaum/James G. March, Models in a Behavioral Theory of the Firm, Behavioral Science 4 (1959), S. 81–95 (83).

9 Diesen Gedanken hat namentlich Charles E. Lindblom herausgearbeitet. Siehe unter zahlreichen Veröffentlichungen vor allem: The Science of „Muddling Through“, Public Administration Review, 9 (1959), S. 79–88, und: The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment, New York 1965.

10 Vgl. dazu Niklas Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln 1966, S. 89 ff.

nen. Wie dem auch sei – die Perspektive des täglichen Lebens, die Zeiteinteilung, sachliche Richtigkeit und Konsens scharf trennt, wird unter dem Druck steigender Anforderungen an die Rationalität organisierten Verhaltens korrigiert werden müssen. Erst wenn man die Interdependenzen zwischen den einzelnen Dimensionen in der angegebenen Weise sieht, wird erkennbar, welches Problem in der Vordringlichkeit des Befristeten steckt, nämlich eine Verzerrung der sachlichen Wertordnung durch rein zeitliche Schwierigkeiten der Koordination.

II.

In allen herausgehobenen, kontaktreichen Stellen öffentlicher oder privater Verwaltung ist der Arbeitsalltag in hohem Maße durch Termine und Fristen und durch die Unterscheidung von „Eilt-Sachen“ und weniger eiligen Sachen bestimmt.¹¹ Arbeitsbeginn und, sehr viel weniger zwingend, Arbeitsende liegen zeitlich fest. Innerhalb der Arbeitszeit gibt es eine Fülle von aufeinander abgestimmten Terminen, die mit anderen Leuten verabredet sind; sei es, daß man zu ihnen hingehen muß, sei es, daß sie kommen. Denn in dem Maße, als Kooperation überhaupt erforderlich ist, müssen auch Zeitpunkte bestimmt werden, an denen sie stattfindet.¹² Steigt die Spezialisierung und Koordinationsbedürftigkeit, lassen sich die Termine nicht mehr isolieren, sondern geraten in Abhängigkeit voneinander. Sie müssen nicht nur zeitlich, sondern auch thematisch aufeinander abgestimmt werden. Wenn wichtige Leute sich verabreden, zum Beispiel Vorstands- und Kabinettsitzungen über bestimmte Themen anberaumt werden, setzt dieser Zeitpunkt eine Welle weiterer Terminbildungen in Gang, die auf dem Wege nach unten lawinenartig anschwellen kann und den Zeitdruck potenziert. In gewissem Umfange läßt sich diese Termin-

11 Genauere Analysen des „Zeitbudgets“ höherer Verwaltungsfunktionäre sind selten und m. W. auch in dem gegenwärtig laufenden internationalen Zeitbudget-Vergleich nicht vorgesehen. Eine „impressionistische“, aber sehr typische Darstellung des Arbeitsalltags eines Beamten der britischen „class“ findet sich bei Harold H. Dale, *The Higher Civil Service of Great Britain*, o. O. (Oxford UK) 1941, S. 21 ff. Als eine Untersuchung aus dem Bereich der Industrieverwaltung siehe Sune Carlson, *Executive Behaviour*, Stockholm 1951.

12 Im Prinzip sind natürlich zwei Formen der Kontaktaufnahme möglich: die Verabredung und das unangemeldete Kommen. Beide haben ihre taktischen Vorteile und Nachteile. Das unangemeldete Erscheinen unterstreicht den beiläufigen, informalen Charakter der Begegnung und kann nur bei besonderer sozialer und räumlicher Nähe angewandt werden. Im übrigen versagt es, wenn mehr als zwei Personen zusammenkommen müssen.

welle zentral steuern, besonders wenn es sich um Routinearbeit handelt, deren Zeitbedarf voraussehbar ist: Die Regierungen berichten bis zum 1. Oktober, Ressortbesprechung der Referenten am 15. Oktober, auf Abteilungsleiterebene am 15. November, Staatssekretäre am 21. November (muß dann auf den 27. November verschoben werden), Kabinettsitzung am 5. Dezember und Übersendung des Entwurfs an den Landtag am 19. Dezember (noch im alten Jahr, aber so, daß er vor der Weihnachtspause nicht mehr bearbeitet werden kann). Selbst wenn eine solche Steuerung über längere Terminketten hinweg gelingt, und das ist schon selten, kann sie nicht unter Abwägung aller Zeitverwendungsalternativen der Betroffenen erfolgen. Über Termine muß in hohem Maße nichtrational, das heißt ohne Rücksicht auf Alternativen, entschieden werden. Wenn das zu Unzuverlässigkeiten führt, muß auf zentrale Terminplanung verzichtet und abgewartet werden, bis eine Sache entscheidungsreif ist. Im ersten Fall sind die unteren Stellen von den Terminen der Spitze abhängig, im anderen Fall gerät die Spitze in Abhängigkeit von den Terminen ihrer Untergebenen. In jedem Falle aber bedeutet Abhängigkeit von fremden Terminen eine Einschränkung der sachlichen Entscheidungsmöglichkeiten.

Termine erzeugen Termine. So pflanzt sich der Zeitdruck fort. Bei dieser Bindung bleibt es jedoch nicht. Sie erstreckt sich nicht nur auf das Verhalten zu den terminmäßig festgelegten Zeiten, zum Beispiel während der Konferenzen, sondern sie erfaßt auch die Vorbereitungsarbeiten, die außerhalb der verabredeten Zeit zu erbringen sind. Termine, die Vorbereitungen erfordern, sind nicht nur Zeitpunkte, sondern zugleich Fristen. Geschäftsberichte, Antworten auf Landtagsanfragen, Pressemitteilungen, Reden, Haushaltsplanentwürfe, „Unterlagen“ für eine Sitzung usw. müssen in bestimmter Frist fertig sein. Dadurch gerät auch das zeitlich nicht festgelegte Verhalten unter Zeitdruck.

Termine und Fristen beanspruchen Aufmerksamkeit nicht nur als reine Zeitpunkte und Zeitstrecken, sondern auch für die Themen, die in dieser Zeit bearbeitet werden müssen, also für sachliche Bewußtseinsinhalte. Da nach Ablauf der festgelegten Zeit die Termin- und Fristsachen nicht mehr oder nur unter sehr erheblichen Erschwerungen erledigt werden können, ist dies ein Grund, ihre Bearbeitung anderen Angelegenheiten vorzuziehen.¹³ Terminierung stellt einem Thema gleichsam künstlich die Frage Sein oder Nichtsein.

13 Auch James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, New York 1958, S. 154 und 185, nennen Zeitdruck und Fristen unter den „factors affecting selective attention to sub-goals“. Siehe ferner John M. Gaus/Leo O. Wolcott, *Public Administration and the US Department of Agriculture*, Chicago 1940, S. 68 f.

Andere Angelegenheiten können aufgeschoben und immer noch bearbeitet werden. Befristete Arbeiten müssen dagegen durchgeführt werden – oder sie verlieren ihren Sinn.

Bevorzugte Aufmerksamkeit für Fristsachen wäre bei unbegrenztem Potential für Aufmerksamkeit oder in einer Welt ohne mehrdimensionale Problemstruktur eine harmlose, folgenlose Lösung. Auch im täglichen Erleben stellt sich die Priorität der Fristsachen zunächst als harmlos dar: Man bearbeitet eben zunächst sie und dann die anderen. Die sachlichen Kriterien und Werte, nach denen man in dem einen oder dem anderen Fall die Entscheidung trifft, scheinen dadurch nicht berührt zu sein: Man handelt im einen wie im anderen Falle rechtlich möglichst korrekt, möglichst wirtschaftlich, mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse oder die öffentliche Meinung. Die Ideologie scheint intakt zu bleiben. Auch die Theorie unterscheidet sauberlich zwischen Dringlichkeit und Wichtigkeit als zwei voneinander unabhängigen Variablen.¹⁴ Indes: Die Überlegungen des vorangegangenen Abschnittes geben uns Anlaß, diesem Urteil zu mißtrauen. Und in der Tat können Zeiteinteilung und Werturteil praktisch nicht in dieser Weise getrennt werden. Die Priorität der Fristsachen schlägt in einen Primat der Fristsachen um, in eine wertmäßige Vorzugswürdigkeit, die mit den übrigen Werten, zu denen man sich sonst bekennt, nicht abgestimmt ist.

Besonders in Rollen, die mit divergierenden, konfliktreichen Anforderungen überlastet sind, und das sind typisch die Rollen, die unter Zeitdruck stehen, wirken sich Zeitbindungen als Hilfen bei der Entscheidung von Rollenkonflikten aus.¹⁵ *Termine und Fristen sind institutionalisierte Ausreden.* Durch Berufung auf einen bestehenden Termin kann man sich neuen Engagements für den gleichen Zeitraum entziehen. Selbst Vorgesetzten gegenüber genügt im allgemeinen der Hinweis auf eine terminierte Verpflichtung (es sei denn mit eigenen Untergebenen), um sie von Anforderungen für den gleichen Zeitraum abzuhalten, mit Ausnahme vielleicht von Anforderungen einer überrollenden zeitlichen (!) Dringlichkeit. Dieser institutionalisierten, d. h. sozial erwartbar

14 Siehe z. B. Heinrich Acker, Die organisatorische Stellengliederung im Betrieb, Wiesbaden o. J., S. 115 f.

15 In der soziologischen Literatur zum Rollenbegriff gibt es gute Zusammenstellungen der verschiedenen Strategien zur Lösung von Rollenkonflikten, die jedoch im allgemeinen zwischen der Institutionalisierung von Zeitprioritäten und Wertpräferenzen nicht deutlich unterscheiden. Siehe z. B. Robert K. Merton, The Role-Set, Problems in Sociological Theory, The British Journal of Sociology 8 (1957), S. 106–120, oder William J. Goode, A Theory of Role Strain, American Sociological Review 25 (1960), S. 483–496.

gestützten, Ausrede liegt die Annahme zugrunde, daß gesetzte oder verabredete Termine eine Vielzahl wichtiger Beiträge koordinieren und ihre Aufhebung oder Sabotierung schwer übersehbare Folgen oder gar Schäden nach sich ziehen könnten.¹⁶ So kommt es dazu, daß in komplizierten, schwer überschaubaren Leistungszusammenhängen Termine die Funktion einer Warnmarke für Schadensgefahr bzw. eines Symptoms für etwas Wertvolles erhalten, ohne daß der gemeinte Wert im Einzelfall geprüft und vergleichsweise abgewogen wird. Sie gewinnen schließlich Eigenwert.

In dem Maße, als der Anteil der Fristen in der begrenzt verfügbaren Zeit zunimmt und der formale Wert reiner Priorität sich Geltung verschafft, verkürzt sich die Zeit, die für nicht gebundenes Handeln noch frei ist. So erleiden an Universitäten langfristige, individuelle Forschungsvorhaben, die viel Denken und wenig Kooperation erfordern, dieses Schicksal laufender Zurückstellung, da sie nicht wie Vorlesungs-, Prüfungs- und Verwaltungsbetrieb termingebunden erfüllt werden müssen.¹⁷ Schon die Kürze der Restzeit beeinträchtigt die nicht befristeten Aktivitäten. Daneben werden sie aber auch durch andere nichtquantitative Zeitaspekte benachteiligt, zum Beispiel durch die Stückelung, in der die Restzeit zur Verfügung steht, ihre geringe Disponierbarkeit (Verschiebbarkeit), sowie ihre Lage in der objektiven Zeit an Stellen, wo sich wenig Verwendungsmöglichkeiten ergeben, etwa nur nachts oder nach Dienstschluß, wenn keine Sekretärin mehr anwesend ist und kein Telefongespräch mehr durchkommt.¹⁸ Dieser Benachteiligung können sich manche der zurückgestauten Aufgaben und Aktivitäten dadurch entziehen, daß sie sich in Fristen verwandeln: Sie werden durch langes Liegenbleiben schließlich eilig. Anderen Angelegenheiten gelingt diese Umwandlung jedoch nicht. Sie bleiben als permanent unerledigte Aufgaben mit einem gewissen

16 In der Tat werden Organisationen gegen Störungen eines vorgesehenen zeitlichen Ablaufs um so empfindlicher, je präziser und knapper (zeitsparender) die einzelnen Abläufe zeitlich koordiniert sind. Siehe dazu etwa Eliot D. Chapple/Leonard R. Sayles, *The Measure of Management*, New York 1961, S. 38 ff., eine Untersuchung, die auch sonst bemerkenswert ist für die zentrale Bedeutung, die sie der Zeitvariable gibt.

17 An der Sozialforschungsstelle der Universität Münster in Dortmund versucht man zur Zeit, die Forschungsvorhaben der einzelnen Mitglieder durch selbstgesetzte Fristen einzugrenzen und rechenschaftsfähig zu machen. Bisher hatte dies aber, soweit ich beobachten konnte, nicht den Effekt, daß diese Fristen als Ausrede benutzt werden, wenn es um Abwehr anderer Anforderungen geht.

18 Auf die Bedeutung dieser nichtquantitativen Aspekte knapper Zeit wird besonders in der Freizeitsoziologie hingewiesen. Siehe etwa Edwin Blakelock, *A New Look at the New Leisure*, *Administrative Science Quarterly* 4 (1960), S. 446–467. Die gleichen Überlegungen müssen aber auch innerhalb der Arbeitszeit angestellt werden.

dekorativen Nutzen auf dem Programm. Aufgaben, die immer zu kurz kommen, müssen aber schließlich abgewertet werden und den Rang des weniger Wichtigen erhalten, um Schicksal und Bedeutung in Einklang zu bringen. So kann sich allein aus Zeitproblemen eine Umstrukturierung der Wertordnung ergeben.¹⁹

Außer dieser Präferenzverschiebung zugunsten des Befristeten ist zu beachten, daß auch *innerhalb* der Angelegenheiten, die unter Zeitdruck stehen, die sachliche Ordnung der Werte nur verzerrt zum Zuge kommt, ja unter Umständen durch die Zeitnot ganz überspielt wird. Aus der knappen Entscheidungszeit ergibt sich zum Beispiel eine Bevorzugung des schon Bekannten, der eingefahrenen Denkbahnen, eine Bevorzugung der Informationen, die man hat, vor denen, die man erst suchen muß, eine Bevorzugung der Kommunikationspartner, mit denen man sich rasch verständigen kann, vor solchen, mit denen zeitraubende Verhandlungen erforderlich wären – alles in allem eine Tendenz zur Entscheidung aus dem Inneren des Systems heraus.²⁰ Derjenige, der über Erfahrungen verfügt und Gewesenes zitieren kann, derjenige, der fertige Entwürfe aus seiner Schublade ziehen kann, derjenige, der suggestiv und prägnant formuliert, oder derjenige, der es wagt, Konsens zu unterstellen, hat dann einen Vorteil in der Bestimmung des Entscheidungsergebnisses, ohne daß er durch eine offiziell vertretene Ideologie in diese Rolle gerufen wäre.

Diese selektiven Effekte des Zeitdrucks gilt es näher zu studieren. Sicher wirken sie sich auf die sachliche Ordnung der Präferenzen aus, vermutlich aber nicht so, daß sie bestimmte Ideologien oder bestimmte Interessen begünstigen oder benachteiligen. Es ist unwahrscheinlich, daß etwa der Sozialismus unter Zeitdruck besser fährt als der Liberalismus oder der Bergbau besser als die Landwirtschaft. Eher wäre eine gewisse Entideologisierung zu erwarten in dem Sinne, daß zunehmende funktionale Differenzierung und Kooperation schließlich jede Ideologie ruinieren. Bevor wir Hypothesen solcher Art

19 In der wirtschaftswissenschaftlich angeregten Terminologie der Zeitbudget-Studien spricht man im Hinblick darauf von unterschiedlicher „Elastizität“ von Tätigkeiten unter Zeitdruck. Siehe Alexander Szalai, *Differential Evaluations of Time Budgets for Comparative Purposes*, in: Richard L. Merritt/Stein Rokkan (Hrsg.), *Comparing Nations: The Use of Quantitative Data in Cross-National Research*, New Haven/London 1966, S. 239–258 (253 ff.).

20 Im Anschluß an eine Begriffsbestimmung von Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York 1963, S. 105 ff., könnte man auch sagen: eine Tendenz zur Entscheidung durch Willen, zur Bevorzugung interner Informationen und Entscheidungsprämissen gegenüber externen.

formulieren können, müssen wir jedoch einen genaueren Begriff der systemstrukturellen Bedingungen dieses Zeitdrucks gewinnen.

III.

Zeit an sich ist nicht knapp. Der Eindruck der Zeitknappheit entsteht erst aus der Überforderung des Erlebens durch Erwartungen. Erlebnisse und Handlungen brauchen ihre Zeit und lassen sich daher in einer gegebenen Zeitstrecke nur begrenzt unterbringen. Hätte man mehr Zeit, könnte man mehr erleben und mehr handeln. Zeithorizont und Erwartungsstruktur müssen daher in Einklang gebracht werden. Man kann natürlich beliebig viel objektives Geschehen erwarten, an eigenem Erleben und Handeln jedoch nur so viel, wie in der eigenen Zeit Platz hat.

In einfachen Gesellschaften, in denen jeder im Prinzip alles miterlebt oder doch miterleben könnte, gibt es keine extreme Diskrepanz zwischen der Erwartung objektiven Geschehens und eigenen Erlebens. Das objektiv Mögliche ist im subjektiven Zeithorizont unterzubringen; es bleibt zugänglich. Die Abstimmung von Zeithorizont und Erwartungsstruktur ist in diesen Gesellschaften relativ leicht zu lösen, und daher wird ihre Zeit nicht knapp.²¹ Die Zeit ist durch einen wiederkehrenden Rhythmus sakraler und profaner Ereignisse gegliedert und dadurch geschlossen.²² Und gerade deshalb, weil die Zeit nicht knapp wird, kann sie als sinngebend und geschlossen vorgestellt werden.²³ Das Handeln hat typisch einen relativ festen Platz in der Zeitordnung, so wie es auch sachlich und sozial an die Familie gebunden und kaum disponibel ist, sondern in traditional geprägter Form abläuft.

21 Sie kann natürlich auch hier ausnahmsweise knapp werden, vor allem gegenüber der Natur – wenn etwa Fischer vor dem Sturm das Ufer wieder erreichen müssen oder die Bauern vor dem Regen die Ernte einzubringen versuchen. Solche Ausnahmen werden aber als Notwendigkeit, das Handeln zu beschleunigen, erlebt und nicht als „Knappheit der Zeit“.

22 Vgl. dazu als klassische Studie Émile Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le Système totémique en Australie*, Paris 1912. Siehe ferner Mircea Eliade, *Kosmos und Geschichte: Der Mythos von der ewigen Wiederkehr*, Dt. Übers., Düsseldorf 1953, Neudruck rde, Bd. 260.

23 Nur im Hinblick auf sozialstrukturelle Bedingungen läßt sich mithin das paradoxe Phänomen erklären, daß nicht etwa die geschlossene Zeit des ewigen Kreislaufs knapp wird, sondern gerade die unendliche, prinzipiell unbegrenzte Zeit des neuzeitlichen Denkens.

Bereits in der alten Welt beginnen jedoch großräumige, zivilisatorisch fortgeschrittene Gesellschaften sich im Hinblick auf Funktionen zu differenzieren, zum Beispiel Religion, Politik, Wirtschaft, Kultur, Familienleben usw. rollenmäßig zu trennen und als Teilsysteme der Gesellschaft zu verselbständigen, und diese funktionale Differenzierung wird in der Neuzeit zum Strukturprinzip der Gesellschaft schlechthin.²⁴ Damit steigt die Komplexität der Gesellschaft. Das Handeln muß in steigendem Maße aus dem Familienkontext gelöst und zeitlich, sachlich und sozial mobilisiert werden. Das objektiv erwartbare Geschehen kann im subjektiven Zeithorizont der einzelnen Funktionsrollen oder Teilsysteme nicht mehr integriert werden, obwohl es für sie relevant bleibt. Die einzelnen Teilbereiche müssen daher aus ihrem Zeithorizont heraus Ansprüche an die Zeit anderer stellen, die deren Zeitpläne verzerren. Dadurch wird Zeit knapp.²⁵ Sie kann jetzt nicht mehr in einen gemeinsamen Kreislauf des Zeitlebens eingefangen werden, sondern muß, um all den verschiedenartigen Zeitinteressen gerecht werden zu können, zu einem inhaltsleeren Schema der Verteilung knapper Chancen abstrahiert werden.

Auf gleiche Weise wird auch in zahlreichen Teilsystemen der Gesellschaft, von denen uns hier das politische System und seine Verwaltung besonders in-

24 In der neueren soziologischen Evolutionstheorie wird funktional-strukturelle Differenzierung geradezu als die entscheidende Variable des gesellschaftlichen und zivilisatorischen Fortschritts angesehen. Vgl. z.B. Talcott Parsons, Introduction to Part Two, in: Talcott Parsons/Edward A. Shils/Kaspar D. Naegle/Jesse R. Pitts, (Hrsg.), *Theories of Society*, Glencoe (Ill.) 1961, Bd. I, S. 239–264; Talcott Parsons, *Societies. Evolutionary and Comparative Perspectives*, Englewood Cliffs (NJ) 1966, und ders., *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs (NJ), im Druck. Ferner etwa Shmuel N. Eisenstadt, *The Political System of Empires*, New York 1963; ders., *Social Change, Differentiation and Evolution*, *American Sociological Review* 29 (1964), S. 375–386, oder manche Beiträge in Joseph LaPalombara (Hrsg.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ) 1963.

25 Überhaupt scheint die Knappheit abstrakter Medien eine Vorstellung zu sein, die nur durch bestimmte Systemstrukturen möglich wird und dann rationalere Formen des Umgangs mit unbekannter Komplexität ermöglicht. Für wirtschaftliche Knappheit wird eine ähnliche These vertreten bei Karl Polanyi/Conrad M. Arensberg/Harry W. Pearson, *Trade and Market in the Early Empires*, Glencoe (Ill.) 1957. Trotz der Einwendungen von Neil J. Smelser, *A Comparative View of Exchange Systems, Economic Development and Cultural Change* 7 (1959), S. 173–182, wird man daran festhalten müssen, daß die wirtschaftliche Bedürftigkeit älterer Gesellschaften nicht vergleichbar ist mit der egalisierten, auf alle Güter bezogenen Knappheit, die für auf Geld beruhende Marktwirtschaften typisch ist. In Wahrheit nimmt denn auch – so mit Recht Geoffrey Vickers, *The Undirected Society: Essays on the Human Implications of Industrialization in Canada*, Toronto 1959, S. 107 – die Orientierung an Knappheit im Laufe der zivilisatorischen Entwicklung zu, und nicht etwa ab.

teressieren, durch funktionale Unterdifferenzierung die Zeit knapp. Moderne bürokratische Verwaltungen beruhen im Prinzip auf funktionaler Differenzierung in Ressorts, Behörden, Abteilungen und Dezernate, die je verschiedene Aufgaben wahrnehmen, wenngleich auch segmentierende (*gleiche* Einheiten bildende) Formen der Differenzierung, namentlich regionaler Art, vorkommen. Das Ausmaß an Interdependenz des Verhaltens soll durch die Wahl der Arbeitsteilungsform möglichst niedrig gehalten werden²⁶, aber ein erhebliches Maß an Koordinationslast läßt sich gleichwohl nicht vermeiden. Damit gerät die Verwaltung unter Zeitdruck, ihr Entscheidungsgang muß sich, sollen Aufwand und Leistung gleichbleiben, verlangsamen. Das allein erklärt indes nicht ausreichend, weshalb Termine und Fristen so stark überhandnehmen. Eine neue Art von Konsensproblemen kommt hinzu.

Im klassischen Modell rationaler Bürokratie, das Max Weber als Idealtypus skizziert hatte²⁷, sind sehr interessante zeit-, fristen- und terminsparende Mechanismen enthalten, durch welche die Zeitaufwendigkeit der funktionalen Differenzierung ausbalanciert wird. Als zeitsparend hat vor allem die Betonung der vertikalen Kommunikation, besonders des Befehls, zu gelten. Kontakte, die durch ein Ranggefälle strukturiert sind, brauchen typisch weniger Zeit als Kontakte unter Gleichen.²⁸ Das gilt namentlich, wenn der Vorgesetzte nur Anweisungs- und Kontrollfunktionen hat und von der Aufgabe, für die Motivation des Untergebenen zu sorgen, entlastet wird.²⁹ Zeitsparend wirkt ferner die Ausdifferenzierung der Bürokratie aus der Gesellschaft durch

26 Das ist ein häufig genannter Gesichtspunkt für die Wahl des jeweils günstigsten Prinzips der Arbeitsteilung. Siehe z. B. Eugen Schmalenbach, *Über Dienststellengliederung im Großbetriebe*, Köln 1959, S. 32; Ernest Dale, *Planning and Developing the Company Organization Structure*, New York 1952, S. 44; Chapple/Sayles, a. a. O., S. 18 ff.; Victor A. Thompson, *Modern Organization*, New York 1961, S. 41 ff. Aber es ist natürlich nur ein Gesichtspunkt neben vielen anderen, der häufig aus besseren Gründen unbeachtet bleiben muß.

27 Siehe die bekannte Darstellung in Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Studienausgabe, Köln 1964, S. 700 ff.

28 Natürlich kann der Dienstweg über den höchsten gemeinsamen Vorgesetzten nicht schlechthin als zeitsparend angesehen werden. Durch seinen Umwegcharakter kann der zeitsparende Effekt der vertikalen Kommunikation mehr als verlorengehen. Einem unnötigen Gebrauch des Dienstweges hat aber nie jemand das Wort geredet. Die neueren Angriffe gegen das Dienstwegsprinzip (bzw. gegen ein Zerrbild, das in der klassischen Organisationslehre niemals vertreten wurde) haben sich an dem Gedanken eines unnötigen Umweges festgebissen und dabei verkannt, daß, *ceteris paribus*, die direkte horizontale Kommunikation das Zeitbudget des einzelnen stärker belastet als die vertikale.

29 Dazu näher Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964, S. 96 ff.

Rollentrennung und universalistische Entscheidungskriterien.³⁰ Der Entscheidende wird durch seine Vorgesetzten ausgerüstet, gedeckt und versorgt und braucht daher nicht durch langwierige Kommunikationsprozesse in seiner Umwelt Mittel und Konsens zu suchen. Schließlich entlastet auch Schriftlichkeit, was selten gesehen wird, von Zeitdruck.³¹ Sie wirkt zwar nicht zeitsparend, aber terminsparend. Denn schriftliche Fixierung bedeutet praktisch, Informationen auf Lager zu legen, und hat daher lagerähnliche Funktionen. Sie dient als Zeitpuffer im Kommunikationsprozeß, erspart die „Gleichzeitigkeit“ und damit die genaue zeitliche Abstimmung der Kommunikation. Dadurch wird die Disponibilität der Zeit für den einzelnen erhöht und ihrer Zerstückelung in unbrauchbare Kurzzeiten entgegengewirkt.

Bei einer Durchsicht der neueren, vor allem sozialpsychologisch inspirierten Organisationsforschung fällt auf, daß sie in fast all diesen Hinsichten (eine Ausnahme machen die Umweltbeziehungen, die überhaupt nicht adäquat behandelt werden) entgegengesetzt optiert: gegen vertikale und für horizontale Kommunikation, für Bemühungen des Vorgesetzten um die rechte Motivation des Untergebenen; für mündliche Kommunikation, vor allem in gruppenmäßiger Zusammenarbeit – und all dies, ohne daß der Zeitdruck mitbedacht würde, der bei einer Umorganisation in diesem Sinne entstehen müßte.³² Es wäre jedoch voreilig, auf Grund dieser Kritik eine Rückkehr zu den einfacheren und strengeren klassischen Organisationsvorstellungen zu fordern. In beiden Fällen handelt es sich um soziologisch nicht ausreichend durchdachte Organisationstheorien.³³

30 Zu dieser Interpretation des Weberschen Modells unter dem (neueren) Gesichtspunkt der Ausdifferenzierung der Bürokratie aus der Gesellschaft vgl. auch Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*, New York 1964, S. 105 ff.; ferner Niklas Luhmann, *Zweck – Herrschaft – System. Grundbegriffe und Prämissen* Max Webers, *Der Staat* 3 (1964), S. 129–158 [Siehe in diesem Band, S. 153–184].

31 Im allgemeinen wird der mündliche Verkehr als der schnellere bezeichnet und so begrüßt, ohne daß seine geringere zeitliche Elastizität gegengebuchet würde. Siehe als typisch Acker, a. a. O., S. 113 f.

32 Daß human relations, menschlich gesehen, eine Strapaze sind, wird zwar hin und wieder erkannt, aber dann doch zugemutet und jedenfalls nicht auf die Zeitproblematik hin durchdacht. Sehr interessant unter diesem Gesichtspunkt Tom Burns/G. M. Stalker, *The Management of Innovation*, London 1961, die von einer Organisation entsprechend den Vorschlägen der Human-relations-Bewegung Beschleunigung der Anpassungsprozesse bei größerer menschlicher Anspannung erwarten.

33 Das wird heute durchweg gesehen. Vgl. statt anderer Amitai Etzioni, *Modern Organizations*, Englewood Cliffs (NJ) 1964 (Dt. Übers.: *Soziologie der Organisationen*, München 1967).

In der Wirklichkeit öffentlicher Verwaltungen, und auf sie wollen wir die folgende Betrachtung beschränken, finden wir erhebliche Abweichungen vom Weberschen Idealtypus der Bürokratie, welche die vorausgesetzte Balance von zeitfordernden und zeitsparenden Einrichtungen stören. Diese Abweichungen haben, soziologisch gesehen, angebbare Gründe³⁴, und diese Gründe dürften für das Sichvordrängen der Termine und Fristen ausschlaggebende Bedeutung besitzen. Sie lassen sich insgesamt auf die Formel bringen, daß die öffentliche Verwaltung einen erheblichen Konsensbedarf aufweist, der über die Koordinationserfordernisse bei funktionaler Differenzierung, also über einen technisch-operativen *modus vivendi*, weit hinausgeht und sich deshalb auch durch Umorganisation nicht ändern läßt.

Weber hatte den bürokratischen Sachverstand für ein relativ einheitliches Wissen gehalten, und im Grunde stützen sich alle Theorien, welche „die Bürokratie“ als einheitliche Gruppe auftreten sehen, auf diese Prämisse.³⁵ Heute zeigt sich indes, daß diese Einheitlichkeit nicht erreicht werden kann. Einmal unterscheiden sich Sachverstand und Fachverstand – das heißt diejenigen Kenntnisse und Geschäftserfahrungen, die man am Arbeitsplatz lernt, und das wissenschaftlich erarbeitete, die Ausbildung prägende Fachwissen bestimmter Berufsgruppen.³⁶ Zum anderen ist dieses Fachwissen stark zersplit-

34 Deswegen von Tendenzen zur Entbürokratisierung zu sprechen, wie es neuerdings zuweilen geschieht – siehe z. B. Shmuel N. Eisenstadt, *Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization*, *Administrative Science Quarterly*, 4 (1959), S. 302–320, oder William Delany, *The Development and Decline of Patrimonial and Bureaucratic Administrations*, *Administrative Science Quarterly*, 7 (1963), S. 458–501 – ist jedoch mindestens irreführend, da nicht unterstellt werden kann, daß Webers Idealtyp die einzig-mögliche Strukturform rationaler Bürokratie darstellt.

35 Siehe etwa Fritz Morstein Marx, *The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development*, in: Joseph LaPalombara (Hrsg.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ) 1963, S. 62–95.

36 Diese Unterscheidung ist bereits von Talcott Parsons, in: Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, London 1947, Introduction, S. 52 f., Max Weber entgegengehalten worden. Daraus ist eine kaum noch überblickbare Forschung über „Wissenschaftler in Organisationen“ entstanden. Siehe etwa Alvin W. Gouldner, *Cosmopolitans and Locals. Toward an Analysis of Latent Social Roles*, *Administrative Science Quarterly* 2 (1957–1958), S. 281–306, 444–480, oder Neal Gross/Ward S. Mason/Alexander W. McEachern, *Explorations in Role Analysis*, New York 1958, insb. S. 222 ff., über die Konsensprobleme bei professionell orientierten Rollen. Inzwischen mehren sich jedoch Stimmen, die vor einer überspitzten Kontrastierung warnen. Siehe Todd R. La Porte, *Conditions of Strain and Accommodation in Industrial Research Organizations*, *Administrative Science Quarterly* 10 (1965), S. 21–38, und Renato Tagiuri, *Value Orientations and the Relationship of Managers and Scientists*, *Administrative Science Quarterly* 10 (1965), S. 39–51.

tert und trennt dann auch die Bürokraten, die es vertreten müssen: die Juristen und Pädagogen, die Industrieansiedlungsplaner, die Forstwirtschaftler und die Landschaftsgestalter, die Bildungsplaner und die Finanzfachleute. Bei so diskrepanten Perspektiven ist nicht Kongruenz, sondern nur noch Konsens möglich, und der muß ausgehandelt und „erteilt“ werden.³⁷

Dazu kommt, daß der Konsensbedarf der Bürokratie im Verhältnis zur politisch relevanten Umwelt durch die Spitze der Verwaltungshierarchie allein nicht mehr gewährleistet werden kann. In Webers Modell scheint es so, als ob legal-rationale Legitimation durch den Herrscher genüge, so daß die Verwaltung sich auf Ausführung positiv gesetzter Entscheidungsprogramme konzentrieren kann. Der Herrscher aber ist in Wahrheit die Politik. Im politischen Vorfeld der Bürokratie werden Meinungen sortiert und verdichtet, Personen und Positionen aufgebaut, Konsensgrundlagen getestet. Auf diese Weise wird der Verwaltung legitime Macht und hinreichende politische Unterstützung beschafft. Das gelingt aber nur mehr oder weniger gut und zumeist nur unter Mitwirkung der Verwaltung selbst, da diese allein die Ausführbarkeit erwogener Programme beurteilen und gewährleisten kann.³⁸ Dadurch wird ein Teil der politischen Konsensbildungslast auf die Verwaltung abgewälzt – sei es, daß sie Entwürfe für politische Beschlußfassung auszuarbeiten oder der Politik die Stichworte für offene, aber lösbare Probleme zu liefern hat; sei es, daß sie undurchsichtige Formelkompromisse der Politik zur Ausführung zugewiesen erhält. Vor allem dort, wo ihr Publikum durch Interessenverbände organisiert ist, die jederzeit an politische Instanzen appellieren können, ist die

37 Ähnliche Gründe gibt auch Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966, S. 153, für die auffallende Ersetzung von „Anweisungen“ durch „Abstimmungen“ an.

38 Im einzelnen gibt es natürlich sehr verschiedene Gründe eines Unterfunktionierens der Politik mit entsprechender Politisierung der Verwaltung. Man muß z. B. unterscheiden (1) den Fall politischer Legitimation durch traditionale Institutionen (z. B. die Krone) und nicht durch Kommunikationsprozesse, die angesichts steigender Variationsbedürftigkeit der Entscheidungsgrundlagen nicht mehr ausreicht und deshalb eine politische, „den Staat“ repräsentierende Verwaltung erfordert – Deutschland im 19. Jh.; (2) den Fall einer legitime Interessen und Forderungen prinzipiell nicht beschneidenden Politik, die an ständiger Forderungsüberlastung leidet und daher eine hinreichend elastische, opportunistische Verwaltung erfordert, die politisch nicht bewältigte Interessenkonflikte selbst absorbieren kann – Demokratien westlichen Typs; und (3) den Fall einer zwar prozeßmäßig aufgebauten, aber nicht ausreichend institutionalisierten Politik, die im Volk keinen hinreichenden Rückhalt hat und daher der Verwaltung zentrale politische Funktionen der Mitwirkungswerbung, der politischen Erziehung, Integration, Nationbildung usw. überlassen muß – so in manchen Entwicklungsländern.

Verwaltung dann genötigt, sich selbst um Kooperation und politische Unterstützung zu bemühen.

Unter diesen Bedingungen funktionaler Aufgabendifferenzierung, fachlicher Zersplitterung und fehlenden Abschlusses nach oben entwickelt sich in Verwaltungssystemen die Tendenz, Konsens als Symptom für die Richtigkeit des Entscheidens anzusehen und den Entscheidungsprozeß so zu organisieren, daß er den Konsens der Betroffenen, der fachlich qualifizierten Experten und der funktional zuständigen Stellen beschafft oder doch so weit sicherstellt, daß die Entscheidung „vertretbar“ wird. Das erfordert aber eine eingehende zeitliche Koordination von Teilentscheidungen, die im wesentlichen aus Entscheidungen über die Zustimmung (oder Nichtzustimmung) zu Entscheidungen bestehen. Das Anspruchsniveau in der Sozialdimension, nämlich in bezug auf Konsens, wird sehr hoch gesetzt und das Zeitbudget entsprechend belastet.³⁹ Eine solche Problemlösung muß zunächst als durchaus sinnvoll gelten; sie läßt sich jedenfalls nicht kritisieren oder gar als pathologisch verwerfen, wenn man nicht bereit und nicht in der Lage ist, die aufgezeigten Strukturprobleme anders zu lösen.

Im übrigen ist dies nicht die einzige Art und Weise, in der Bürokratien unter Zeitdruck geraten. Der umgekehrte Fall ist in sozialistischen Planungsstaaten zu beobachten.⁴⁰ Hier wird im Interesse beschleunigter wirtschaftlicher Entwicklung die Wirtschafts- und Verwaltungsbükratie durch sehr knapp kalkulierte Planerfüllungstermine unter Zeitdruck gesetzt. Ein hochgespanntes zeitliches Anspruchsniveau ist politische Absicht. Die natürliche Konsequenz ist ein Vordringlichwerden des jeweils Befristeten, ein entsprechend

39 Vgl. hierzu Robert Dubin, *Business Behavior Behaviorally Viewed*, in: Chris Argyris u. a., *Social Science Approaches to Business Behavior*, Homewood (Ill.) 1962, S. 11–55 (30 ff.), der in einer Sekundäranalyse der wenigen bisher sorgfältig aufgezeichneten Entscheidungsgeschichten aus Industriebükratien zu dem Ergebnis kommt, daß die Langsamkeit des bürokratischen Entscheidungsganges im wesentlichen dem Zeitbedarf für „internal politics“ zuzuschreiben ist. Den gleichen Eindruck vermitteln Otto Stammer u. a., *Verbände und Gesetzgebung: Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes*, Köln 1965, für die öffentliche Verwaltung und mehr mit Bezug auf die „Außenpolitik“ der Verwaltung. Vgl. auch Fritz Morstein Marx, *Freiheit und Bürokratie. Zur Natur des Amtsschimmels*, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 42 (1956), S. 351–382 (356 ff.).

40 Siehe dazu auch deren Vergleich mit westlichen Bürokratien bei Fritz Morstein Marx, *Control and Responsibility in Administration: Comparative Aspects*, in: Ferrel Heady/Sybil L. Stokes, *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor (Mich.) 1962, S. 145–171; ähnlich ders., *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, Berlin 1965, S. 119 ff., 153 ff.

unrationeller Mitteleinsatz, ein Horten von Zeitreserven in Plänen oder in Lagern, ein formal-illegales „web of mutual involvement“⁴¹ bei der Beschaffung von Erleichterungen und Entschuldigungen. All das muß von seiten der Politik durch scharfe Kontrollen, Erziehungskampagnen, Umbesetzungen oder Umorganisationen laufend bekämpft werden – eine Funktion, die die neben die Bürokratie gesetzte Parteihierarchie erfüllt. Das hohe zeitliche Anspruchsniveau geht hier letztlich auf Kosten der Sozialdimension, auf Kosten des effektiven Konsenses, der als ideologisch gegeben unterstellt oder durch Unterdrückung von Dissens wirksam fingiert wird. Auch das ist eine im Weberschen Modell nicht vorgesehene Lösung des Problems knapper Systemzeit, die ihre spezifischen Vorteile und spezifischen Folgeprobleme hat.

IV.

Wenn demnach Zeitknappheit, Termindruck und entsprechende Verzerrung der sachlichen Präferenzen als strukturbedingt und weithin typisch angesehen werden müssen, gewinnt eine genauere Analyse der Konsequenzen dieses Orientierungsprimates der Zeit an Interesse. Ferner wird die Frage akut, welche Gegenstrategien ausgedacht und institutionalisiert werden können, die im Rahmen der gegebenen Systemstruktur bleiben, deren dysfunktionale Folgen aber abzuschwächen vermögen.

Der selektive Effekt des Zeitdruckes kann, so können wir resümieren, verschiedene Ursachen haben. Er kann sich aus einer politisch bejahten Ideologie beschleunigter wirtschaftlicher Entwicklung ergeben. Er kann auch die Folge bestimmter struktureller Eigenarten des Sozialsystems sein. Dann bringt er gewisse sekundäre Arbeitsideologien – etwa solche des „teamwork“, der Toleranz, der Verständigung – hervor, welche die Vordringlichkeit des Befristeten zu rechtfertigen vermögen, führt aber nicht zur Konsolidierung dauerhafter Wertordnungen zugunsten gruppen- oder schichtenspezifischer Interessen oder zugunsten einzelner Sektoren der Gesellschaft (zum Beispiel der Religion, der politischen Nation, der Wirtschaft), sondern ruiniert alle Ideologien älteren Stils durch Kooperation. Beide Ursachen, die ideologische und die systemstrukturelle, schließen sich nicht völlig aus: Auch in ideologisch integrierten Planungsstaaten ist die Ideologie dem Zerrostungseffekt der Kooperation und der Zeitknappheit ausgesetzt, und umgekehrt entsteht auch in politischen

41 So Joseph S. Berliner, *Factory and Manager in the USSR*, Cambridge (Mass.) 1957.

Systemen, die keine einheitlich-konsistente Ideologie zu verwirklichen suchen, aus dem strukturell erzeugten inneren Tempo heraus das Gefühl, daß es mit irgendwelchen Entwicklungszielen, zum Beispiel dem Ausbau der Universitäten, des Verkehrsnetzes, der Atomindustrie, sehr eilig sei, und diese Eiligkeit wird zur fraglosen Norm, so daß sie den Fristdruck zu rechtfertigen vermag.

Einige Konsequenzen dieser Entwicklung lassen sich für die Verwaltungen zivilisierter Industriestaaten ungeachtet aller Verschiedenheiten im einzelnen als typisch herausstellen. Die vielleicht wichtigsten sind: (1) die Verstärkung der jeweils *formalisierten Aspekte* der Arbeit, (2) die Begünstigung des schon *kooperativ installierten Handelns* vor individuell-langfristigem oder individuell-innovativem Handeln, (3) das *Opportunistischwerden* der Wertordnungen und (4) das Entstehen von *Tempoideologien*. In all diesen Hinsichten können theoretisch wie praktisch außerordentlich komplizierte Sachverhalte hier nur ganz kursorisch angedeutet werden.

(1) Jede Organisation beruht darauf, daß die Beachtung bestimmter Verhaltenserwartungen zur Bedingung der Mitgliedschaft im System gemacht wird. Keineswegs alle bestandsnotwendigen Verhaltensweisen können aber in diesem Sinne „formalisiert“ werden.⁴² Die Formalstruktur eines Systems trifft eine einseitige, für sich allein nicht bestandsfähige Auswahl eines Grundgerüsts von Verhaltenserwartungen, die präzisiert, miteinander integriert und sanktioniert werden können und vor allem die primäre gesellschaftliche Funktion des Systems sicherstellen. Der Ausgleich von Folgeproblemen dieser Einseitigkeit muß durch informale Erwartungen und Handlungen geschehen, die bis ins Formal-Illegale hineinreichen können. Erst diese Kompensation macht eine Organisation zu einem sozialen System.

Alle Zeitbestimmungen bieten besonders günstige Ansatzpunkte für Formalisierungen, da die Zeit intersubjektiv eindeutig konstituiert ist. Ob Fristen eingehalten oder Termine wahrgenommen worden sind, ist, wenn das geforderte Verhalten empirisch definiert war, im allgemeinen nicht zweifelhaft. Hier können Kontrollen und Sanktionen anknüpfen. Wenn jemand zu einer Sitzung nicht erscheint, ist das ein feststellbarer Affront. Wenn er sich schweigend und indifferent verhält, ist das weniger leicht vorwerfbar. Deshalb

42 Diese Einsicht ist ein grundlegendes Ergebnis der neueren organisationssoziologischen Forschung. Siehe als eine Ausarbeitung Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, und als eine gegen ältere Fassungen des Gedankens gerichtete Kritik Martin Irle, Soziale Systeme: Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen, Göttingen 1963.

müssen im allgemeinen zeitliche Limits gesetzt werden, sollen Anforderungen operationalisiert und kontrollierbar gemacht werden. Die Untersuchungen sollen bis zu einem bestimmten Termin abgeschlossen, die Straßenreparatur bis Ostern beendet, die Haushaltsmittel binnen Jahresfrist ausgegeben sein, und dieser zeitliche Aspekt der Zielstruktur gewinnt, da kontrollierbar, den Vorrang vor Erwägungen der Qualität, der Vereinbarkeit mit Fernzielen, der Nebenfolgen und der Kosten. Zum verzerrenden Effekt zeitlicher Vordringlichkeit tritt mithin der verzerrende Primat kontrollierbarer Verhaltensaspekte hinzu.⁴³ Derjenige, dessen Beitrag die Frist überschreitet, wird von der Kontrolle erfaßt und, wie komplex die Abhängigkeitsketten auch sein mögen, zunächst als der Schuldige vermutet.

In so definierten Situationen wird für den einzelnen ein Handeln rational, das die Beachtung der Termine und Fristen (die, wie oben bemerkt, gar nicht rational kalkuliert sein können) zum obersten Ziel macht und alle anderen Erwägungen daran ausrichtet. Das führt zu einer Ordnung der Präferenzen, die kaum die des Gesamtsystems ist. Außerdem wird dieses Verhalten, wenn viele sich in der gleichen Lage finden, kollegial verstanden und informal gebilligt, erwartet, wenn nicht gar gefordert. Die Praxis des raschen Ausgebens aufgesparter Haushaltsmittel gegen Ende des Haushaltsjahres ist ein bekanntes Beispiel dafür. Wer seine Mittel lieber verfallen lassen als unsinnig ausgeben wollte, würde sich bei Kollegen und Vorgesetzten höchst unbeliebt machen und sich infolge seiner Unzuverlässigkeit bald so isoliert sehen, daß ihm die Konsensgrundlagen für eine sinnvolle Erfüllung seiner Aufgaben fehlen. Das heißt: Es bilden sich informale Institutionen, welche die formalen Zielsetzungen der Organisation nicht unterstützen und ergänzen, sondern sie selektiv beachten und im übrigen entgleisen lassen.

(2) Von Gründen der Kontrolle abgesehen, ist die zeitliche Bestimmung des Handelns ein Erfordernis der Kooperation. In einem arbeitsteilten Leistungszusammenhang muß jeder wissen, wann er mit den Beiträgen anderer

43 Ein in der organisationswissenschaftlichen Literatur über Kontrolle viel beobachteter Tatbestand. Siehe z. B. Joseph S. Berliner, a. a. O. (1957), und speziell über das „storming“ infolge Zusammentreffens von Zeitlimateffekten und Kontrolleffekten ders., *A Problem in Soviet Business Administration*, *Administrative Science Quarterly* 1 (1956), S. 86–101; ferner etwa Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955, S. 40 ff.; V. F. Ridgway, *Dysfunctional Consequences of Performance Measurements*, *Administrative Science Quarterly* 1 (1956), S. 240–247; János Kornai, *Overcentralization in Economic Administration: A Critical Analysis Based on Experience in Hungarian Light Industry*, London 1959, S. 117 ff.; Dubin, a. a. O. (1962), S. 42 ff.; Etzioni, a. a. O., S. 8 ff.

rechnen kann. Verstärkt die Priorität des Befristeten sich zu einem Primat auf Kosten unbefristeter Arbeiten, dann erlangt damit das kooperative Handeln eine ungewollte Privilegierung. Dieser Vorrang trifft das individuelle, nicht oder noch nicht kooperative Handeln in zwei wesentlichen Leistungen: die des längeren kommunikationslosen Überdenkens komplexer Zusammenhänge und die der Innovation. Beide Funktionen fallen permanenter Zurückstellung zum Opfer, ohne daß dem eine Abwägung der Vor- und Nachteile kooperativen und nichtkooperativen Verhaltens, also eine rationale Entscheidung, zugrunde läge.⁴⁴

Durch zahlreiche Kooperationsverpflichtungen in Anspruch genommen, findet der einzelne seine Zeit so verknappt und so zerstückelt, daß er zwar in kooperativen Zusammenhängen noch funktionieren, vor allem noch aktuelle Informationen aus einem Arbeitskontext in einen anderen übertragen kann, zum längeren Nachdenken aber keine Zeit mehr findet. Er bleibt in seiner Arbeit auf rasch greifbare und verwendbare Daten und Symbole angewiesen; zeitlich, sachlich oder sozial fernerliegende Informationen werden nicht mehr herangezogen, umwegige Denkweisen nicht mehr benutzt, es sei denn, daß dafür kooperative Routinen eingerichtet sind. Ermittlungen und Überlegungen werden nur angestellt, wenn sie innerhalb einer gestellten oder einer üblichen und angemessenen Frist ablieferbare Resultate zu erbringen versprechen. Man liest nicht mehr. Auch Innovationen sind in dieser Ordnung disprivilegiert, jedenfalls dann, wenn sie völlig der individuellen Initiative anheimgegeben bleiben und nicht in bestimmten Kooperationszusammenhängen terminmäßig abgerufen werden.⁴⁵

44 Im übrigen ermutigt die wissenschaftliche Forschung, die sich mit den relativen Vorzügen und Nachteilen individueller oder gruppenmäßiger Problemlösungstechniken befaßt, keineswegs zu einer durchgehenden Begünstigung kooperativer Entscheidungsprozesse. Von einigermaßen gesicherten Resultaten ist man zwar noch weit entfernt. Manches deutet aber darauf hin, daß die Stärke der Gruppen mehr im Stimulieren von Einfällen und in der Kritik verstiegener Idiosynkrasien liegt, der einzelne dagegen im Zusammenschauen und Koordinieren multivariabler Zusammenhänge überlegen ist. In etwa diesem Sinne resümieren auch Peter M. Blau/W. Richard Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco 1962, S. 116 ff., den Teil der Forschung, der sich mit problemlösenden Kommunikationsnetzen befaßt.

45 Diese letzte Einschränkung ist sehr wichtig. Das verbreitete Vorurteil, bürokratische Organisationen seien als solche innovationsfeindlich, siehe neuerdings wieder Victor A. Thompson, *Bureaucracy and Innovation*, *Administrative Science Quarterly* 10 (1965), S. 1–20, dürfte rasch zerplatzen, wenn man Bükratien mit anderen Arten sozialer Systeme, etwa Familien oder freundschaftlich gebundenen Kleingruppen, vergleicht.

Eine solche latent sich ergebende Präferenz für zeitgebundene, kontrollierbare Kooperation wirkt sich nicht unbedingt als durchgehende Bevorzugung bestimmter Sonderinteressen oder spezifischer Werte aus, obgleich sie in konkreten Aktionszusammenhängen, etwa in Universitäten⁴⁶, diesen Effekt haben kann. Typisch sind die Programm- und Rollenstrukturen sozialer Systeme nicht so fest mit spezifischen Werten gekoppelt, daß bestimmte Systemtypen nur bestimmte Werte verfolgen könnten, oder man umgekehrt aus einer Wertordnung das dafür passende Sozialsystem deduzieren könnte.⁴⁷ Hingegen hängt der *allgemeine Stil* möglicher Wertverfolgung von systemstrukturellen Prämissen ab. Diese Einsicht legt es nahe, die Verknappung und Zerstückelung der Zeit komplexer Organisationen im Zusammenhang zu sehen mit ihrem Wertverfolgungspotential. Das bisher eher negativ bewertete Phänomen des Zeitdrucks scheint in der Tat hier seine latent positive Funktion zu haben. Es ermöglicht, so lautet die zentrale These dieser Untersuchung, die *Institutionalisierung opportunistischer Wertverfolgung*.

(3) Es gehört zu den unbestreitbaren, aber noch kaum akzeptierten Einsichten der neueren Wertforschung, daß Werte sich zwar als spezifische Gesichtspunkte für das Bevorzugen von Handlungsfolgen, nicht aber in festen Rangrelationen für das Entscheiden von Wertkonflikten, also nicht als Werthierarchien oder Wertsysteme, abstrahieren und invariant setzen lassen.⁴⁸ Werte wie Leben, Hygiene, Unterhaltung, Frieden, Kultur, Freiheit, Behaglichkeit der Wohnung, Wahrheit, Altersversorgung, gute soziale Beziehungen usw. lassen sich allesamt schätzen, aber weder in der angegebenen noch in irgendeiner anderen Reihenfolge als Rangordnung dauerhaft festlegen. Der Wert einzelner Werte hängt immer von dem Erfüllungsstand anderer Werte ab, muß also wechseln. In einigermaßen komplexen Sozialordnungen muß es mithin möglich sein, einmal Hygiene auf Kosten der Kultur und dann wieder Kultur auf Kosten der Hygiene, einmal Komfort auf Kosten der Freiheit und dann wieder Freiheit auf Kosten des Komforts zu fördern, kurz: in bezug auf Werte oppor-

46 Vgl. hierzu die Feststellungen von Schelsky, in: Paul Mikat/Helmut Schelsky, Grundzüge einer neuen Universität: Zur Planung einer Hochschulgründung in Ostwestfalen, Gütersloh 1966, S. 29 ff.

47 Eine ähnliche Feststellung trifft, wenn auch mit anders nuancierten Begriffen, Talcott Parsons, *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*, Englewood Cliffs (NJ) 1966, S. 19 f.

48 Vgl. hierzu vor allem David Braybrooke/Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, New York 1963.

tunistisch zu verfahren. Je komplexer (und das heißt je zivilisierter) die Wertordnung werden soll, desto unausweichlicher wird das Gebot des Opportunismus.

Da aber Werte zugleich als höchste Identifikations- und Integrationsprinzipien sozialer Systeme fungieren, ist es nicht leicht, den gebotenen Opportunismus zu institutionalisieren, ohne die Überzeugungs- und Motivkraft der Werte und ihre konsensbildende Leistung zu schädigen.⁴⁹ Die Schwierigkeit, für *wechselnde* Inhalte *absolute* Rechtfertigungen zu schaffen, gehört zu den Kernproblemen der modernen Sozialordnung; sie liegt der Positivierung des Rechts ebenso zugrunde wie dem Versuch, den Wechsel der Wertberücksichtigungen durch Ideologien zu steuern.⁵⁰ Erst wenn in einem weitgespannten Zeithorizont ein hohes Tempo im Wechsel der Wertpräferenzen erreicht werden kann, ist Toleranz und Kompromißbereitschaft institutionalisierbar; erst dann nämlich wird evident, daß eine momentane Zurückstellung bestimmter Werte kein Bestreiten ihrer Geltung involviert, und ihnen die Chance beläßt, ja verstärkt, sich bei anderer Gelegenheit mit aufgestauter Dringlichkeit und um so mehr Recht zu Wort zu melden. Die *Stabilität* und Dauergeltung einer Vielzahl widerspruchsvoller Werte stützt sich dann gerade auf die *Variabilität* der wertverwirklichenden Programme und Entscheidungen.

In einem Sozialsystem, das diesen hohen Grad an Komplexität und Variabilität der Werterfüllung erreicht hat, ist es sinnvoll, Wertkonflikte in ein zeitliches Nacheinander aufzulösen und ihnen dadurch die antagonistische Schärfe eines Existenzkampfes zu nehmen. Es braucht dann immer nur über augenblickliche Prioritäten entschieden zu werden. Die Anhänger anderer Werte werden nicht diskreditiert; man mutet ihnen nur Wartezeiten zu. Solch ein vorläufiges Ablehnen mit Hilfe zeitlicher Prioritäten stellt sich bei knapper Zeit wie von selbst ein – gleichsam als technisch notwendig und dadurch überzeugend. Die Knappheit und Zerstückelung der Zeit und die Steigerung des durchschnittlichen Verhaltenstempos, die sie hervorbringen, leisten einen

49 Und zwar deshalb, weil die offizielle Proklamierung des Opportunismus als Prinzip das Vertrauen in die Geltung der Programme unterminieren würde – so Bertram Gross, *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle*, New York 1964, Bd. II, S. 735.

50 „The *universal* ideology justifies each *successive Party line in absolute terms*“, konstatiert Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, a. a. O., S. 174. (Hervorhebungen durch mich, d. V.). Zum Zusammenhang der Positivierung des Rechts und der Ideologisierung der Werte mit der steigenden Komplexität der Sozialordnung vgl. auch Niklas Luhmann, *Positives Recht und Ideologie*, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 53 (1967), S. 531–571. Neu gedruckt in: ders., *Soziologische Aufklärung*, Köln/Opfaden 1970.

wichtigen Beitrag zum Sicheinleben opportunistischer Wertpflege. Zugleich wird dadurch die oben festgestellte Verzerrung von Präferenzen durch den Zeitdruck in ihrem Gewicht gemildert; gibt es doch ohnehin keine absolute Wertordnung, die an der Zeit scheitert, sondern nur eine situationsrelative, die es ermöglicht, mehr und konfliktreichere Werte im Wechsel der Präferenzen zu verwirklichen. Es ist kein Wunder und kein Schaden, wenn es unter solchen Umständen der Verwaltung nicht mehr gelingt, ein inhaltlich durch Wertpräferenzen strukturiertes „öffentliches Interesse“ zu vertreten. Dafür wird es um so wichtiger, daß für alle förderungswürdigen Werte in der Verwaltung ein institutioneller Sprecher bereitsteht, der am Kooperationsprozeß und gegebenenfalls an der Festlegung der Termine und Fristen zu beteiligen ist.⁵¹

(4) Opportunismus schließt Ideologien nicht aus. Im Gegenteil: In der „Organisierung der Werte“⁵² im Sinne eines Wechsels nach Bedarf und Opportunität liegt gerade jene Funktion von Ideologien, die sie von Glaubenssystemen älterer Art unterscheidet. Wie weit Ideologien notwendig sind, um eine opportunistische Praxis zu legitimieren, und welche Art von Symbolsystemen diese Funktion erfüllen können, kann hier nicht näher erörtert werden. Dagegen interessiert im Zusammenhang mit dem Zeitdruckproblem ein besonderes, sehr breit zu beobachtendes Phänomen: daß das Tempo als solches eine Art absolute Rechtfertigung findet.

Um was immer es gehen mag, um Universitätsgründungen oder um Ausiedlung von Slums, um Angleichung des Lebensstandards auf dem Land an den der Stadt oder um Verbesserungen des Verkehrsnetzes, um Kulturarbeit im Ausland oder um politische Bildung im Inland, um Rettung der Natur oder der Zeugnisse vergangener Zeiten – immer ist es eilig. Die Eiligkeit als solche steht außer Frage, wenngleich es unterschiedliche Stufen der Dringlichkeit

51 Bei aller Skepsis gegenüber einem prinzipiellen Opportunismus findet man in der neueren Organisationswissenschaft bereits eine beträchtliche Zahl von Analysen, die im Gegensatz zu den herrschenden, mit „transitiven“ Wertkriterien arbeitenden Entscheidungstheorien die Rationalität opportunistischen Verhaltens herausarbeiten. Siehe z. B. Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (Mass.) 1938, S. 200 ff.; Herbert A. Simon/Donald W. Smithburg/Victor A. Thompson, *Public Administration*, New York 1950, S. 122, 389 ff.; James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, New York 1958, S. 109 f.; Melville Dalton, *Men Who Manage*, New York 1959; Charles E. Lindblom, a. a. O. (1959 und 1965); Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1964; Fritz Morstein Marx, *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, a. a. O., insb. S. 184 ff.

52 So Leszek Kolakowski, *Der Mensch ohne Alternative: Von der Möglichkeit und der Unmöglichkeit, Marxist zu sein*, Dt. Übers., München 1960, S. 24.

gibt. Sie wird durch sehr vage Vorstellungen wie „Entwicklung“ oder „Fortschritt“ ideologisch tabuiert. Daß es vielleicht genügen würde, wenn sich erst im Jahre 2200 unser Bestand an Abiturienten, Automobilen und Bibliotheken verdoppelt haben würde, darf nicht einmal behauptet, geschweige denn ernsthaft diskutiert werden. Wer zugibt, viel Zeit zu haben, disqualifiziert sich selbst und scheidet aus der Gesellschaft derer, die etwas leisten, etwas fordern, etwas erhalten können, aus.⁵³ Dringlichkeit ist ein notwendiges Attribut aller Zwecke.

Im Hinblick darauf nehmen die leitenden, das Handeln politisch und organisatorisch integrierenden Symbolsysteme den Charakter *zielvariabler Tempoideologien* an. Ein fraglos-selbstverständlich, gleichsam anonym gefordertes Tempo gehört zu der Zeitstruktur, die einen Wechsel der Ziele erlaubt und deshalb der Variation entzogen werden muß. Das ist um so merkwürdiger, als unser Zeitbegriff ins Unendliche geht und uns keinerlei letzten Termin, kein Weltzeitende suggeriert. Wir hätten demnach Zeit, unendlich viel Zeit. Aber gerade deshalb muß diese Vorstellung verboten, und zwar moralisch verboten werden. Denn sie ist mit hochkomplexen und variablen Systemstrukturen, starker Interdependenz der Leistungen, permanenter Konsensproblematik und mit opportunistischer Wertverfolgung unvereinbar.

V.

Mit der Aufdeckung struktureller Bedingungen und positiver Funktionen der Zeitknappheit ist ein systemtheoretischer Bezugsrahmen für weitere Analysen fixiert, aber weder eine Rechtfertigung noch gar die Problemlosigkeit konkreter Institutionen und Verhaltensmuster in der Verwaltung behauptet. Zeitdruck bleibt eine Verhaltenslast, die dadurch nicht fühlbar erleichtert wird, daß man Gründe dafür einzusehen und anzugeben lernt. Deshalb hat es guten Sinn, zusätzlich nach Hilfsinstitutionen und Gegenstrategien zu fragen,

53 Beamte, die viel Zeit haben, lesen deshalb ihre Bild-Zeitung oder lösen ihre Kreuzworträtsel in einer offenen Schublade, die rasch zugeschoben werden kann, wenn ein Besucher das Zimmer betritt. Und sie tun gut daran, sich zur Sicherheit einige Aktenrückstände aufzuheben, die in Situationen bearbeitet werden können, in denen es nicht möglich ist, Zeit zu haben. Für ehrgeizige Kräfte ist dagegen unausgenutzte Zeit Tauschobjekt und Machtbasis. Zeitreserven geben die Möglichkeit, anderen überlasteten Kräften, vor allem etwa dem eigenen Vorgesetzten, Aufgaben und damit Macht abzunehmen. Siehe dazu David Mechanic, *Sources of Power of Lower Participants*, in: *Complex Organizations, Administrative Science Quarterly* 7 (1962), S. 349–364.

die dazu beitragen können, strukturbedingte Verhaltenslasten tragbar zu gestalten und die dysfunktionalen Folgen einer stark zeitgebundenen Arbeitsordnung zu verkleinern. Wir gehen dabei auf die allgemeinen Techniken der Beschleunigung des Verhaltens (Kommunikationstechniken, Automation, Transportbeschleunigung usw.) nicht ein, sondern beschränken uns auf einige Beispiele, die unmittelbar mit dem Terminproblem zusammenhängen, nämlich (1) auf die Ausnutzung der *Statusdifferenzierung*, (2) die Einstellung der *Entscheidungskalkulation* und der *bürokratischen Taktik* auf ein entsprechendes Niveau, und (3) auf die *Einführung künstlicher Fristen* und *Institutionalisierung* bestimmter *benachteiligter Aufgaben* in der Weise, daß sie in den „Schutzbereich“ des Terminmechanismus kommen.

(1) Die hierarchisch-rangmäßige Differenzierung des Status von Rollen und Personen ist ein grundlegendes und unentbehrliches Strukturprinzip mit vielen Funktionen. In diesem Zusammenhang interessiert es nur in einem Teilaspekt. Die Statusdifferenzierung ermöglicht nämlich eine Verteilung von Chancen und Belastungen in dem Sinne, daß der Inhaber eines höheren Status typisch unter stärkeren Kontakthanforderungen, also unter stärkerem Zeitdruck steht, dafür aber auch durch das Prestige seines Status in der Lage ist, über seine Zeit freier zu disponieren und anderen die Termine zu diktieren.⁵⁴ Mit den Anforderungen können also zugleich die Mittel wachsen, um ihnen gerecht zu werden.

Das geschieht natürlich nicht von selbst durch eine wohlwollende strukturelle Automatik, sondern muß bei organisatorischen Überlegungen bedacht werden. Zeithorizont, Zeiteinteilung, Kontakthanforderungen und relativer Status müssen so in Einklang gebracht werden, daß das in der Position erwartete Verhalten möglich und der Positionsinhaber nicht überfordert wird. Der organisatorische Spielraum für solche Regelungen ist begrenzt, da nicht nur Zeit, sondern auch Status knapp ist. So mag es an manchen Stellen, etwa bei Pfort-

54 Vgl. Feststellungen dieser Art bei Victor A. Thompson, *The Regulatory Process in OPA Rationing*, New York 1950, S. 324 f.; Hansjürgen Daheim, *Die Sozialstruktur eines Bürobetriebes: Eine Einzelfallstudie*, Diss., Köln 1957, S. 110; Blau/Scott, a. a. O. (1962), S. 169 f., mit der treffenden Feststellung, daß in höheren Rängen die Vorgesetzten die Zeitdispositionen ihrer Untergebenen zu schonen gewohnt sind, so daß es zu Terminvereinbarungen kommt und nicht zu abrupten Arbeitsunterbrechungen. Eine allgemeine Korrelation von Höhe des Status und Weite des Zeithorizontes mit entsprechender Freiheit von unmittelbarem Zeitdruck behauptet Elliot Jaques, *Measurement of Responsibility*, London 1956. Vgl. dazu auch Jiri Kolaja u. a., *An Organization Seen as a Structure of Decision-making Human Relations* 16 (1963), S. 351–357.

nern oder Telefonistinnen, unvermeidlich sein, daß sich Schlangen und Stauungen des Arbeitsflusses bilden, weil einer Position, die zahlreiche Kontakte wahrzunehmen hat, die Disposition über deren Zeitpunkt nicht gewährt werden kann. Und andererseits wird nicht selten jemandem, der störungsfreie Arbeitszeit und doch Kontakte braucht, ein außerhierarchischer, personaler Status verliehen, um ihn mit entsprechenden Dispositionschancen auszurüsten.

(2) Selbstverständlich bleibt die Bedeutung der Zeit, der Termine und der Fristen für den Erfolg der Arbeit im Verwaltungsalltag nicht unbemerkt. Manche mögen sich mit Pünktlichkeit begnügen. Andere denken nach und finden Mittel und Wege, die vermeintliche Last in ein hilfreiches Werkzeug zu verformen. So entstehen Terminstrategien der vielfältigsten Art, die, im ganzen gesehen, dazu verhelfen, das Verhalten auf das Niveau einer hochkomplexen Systemstruktur zu bringen und ihr anzupassen. Ihre allgemeine Vorbedingung ist eine gewisse Distanz zum Entscheidungsprozeß: Man muß nicht nur über Handlungen, sondern auch über Entscheidungen entscheiden können – nämlich darüber, ob und wann welche Entscheidungen getroffen werden.⁵⁵

Bei relativ simplen Tricks fängt es an – etwa fiktive Termine als Ausrede zu benutzen. Das Sicheindecken mit Terminen für eine Zeit, in der man sich kritischen Anforderungen durch Überlastung oder Abwesenheit entziehen möchte, stellt schon höhere Anforderungen. Termine möglichst frühzeitig zu vereinbaren, um den Terminwünschen anderer das Wasser abzugraben, liegt sehr nahe. Aber man muß auch die umgekehrte Chance sehen: einen Terminwunsch so spät vorzutragen, daß er, wie vorausszusehen, scheitert, aber als Aktivitätsbeweis oder zur Abwälzung von Verantwortlichkeit genügt. Diese Strategien operieren mit der Ausredefunktion der Termine. Die selektive Beachtung des Befristeten kann ihr tragendes Motiv mithin auch in der selektiven Nichtbeachtung anderer Angelegenheiten besitzen.

Andere Möglichkeiten hat, wer über die Festlegung und die Aufhebung von Terminen verfügen kann. Er kann Angelegenheiten fördern und hemmen, wobei je nach den Umständen eine Beschleunigung oder eine Verzögerung einer Sache zum Vorteil bzw. zum Nachteil gereichen kann. Er kann damit zugleich belohnen und bestrafen⁵⁶, kann mancherlei Gefälligkeiten erweisen

55 Zu solcher Anwendung von Prozessen auf sich selbst (Reflexivität) vgl. Niklas Luhmann, *Reflexive Mechanismen, Soziale Welt* 17 (1966), S. 1–23. Neu gedruckt in: ders., *Soziologische Aufklärung*, Köln/Opladen 1970.

56 Lucio Mendieta y Núñez, *Sociología de la Burocracia*, Mexico 1961, S. 127 f., berichtet über den diskretionären Gebrauch dieser Macht lateinamerikanischer Bürokratien.

und Gegenleistungen beziehen – vorbeugend, im direkten Tausch oder aus Dankbarkeit. Wer darüber hinaus in der Lage ist, die Ausrede schon bestimmter Termine zu ignorieren, kann außerdem neue Termine in schon besetzte Terminkalender hineinschießen, sei es, um schneller voranzukommen, sei es, um andere Termine aufplatzen zu lassen. Besonders im parlamentarischen Leben läßt sich beobachten, daß zahlreiche Sachentscheidungen im Gewande von Terminentscheidungen getroffen werden.⁵⁷

Schließlich gibt es Zeitstrategien, die keinerlei förmliche oder faktische Macht über Termine voraussetzen (also sehr weit unten gespielt werden können), trotzdem aber mit dem Selektiveffekt des Zeitdruckes spekulieren. Dazu gehören vor allem Verzögerungstaktiken, die mit umständlichen oder unbrauchbaren Vorbereitungen, zum Beispiel mit Beteiligung vieler Stellen, die nichts beizutragen wissen, den Zeitdruck so steigern, daß schließlich die im letzten Moment fertig präsentierten eigenen Vorstellungen nahezu kritiklos akzeptiert werden müssen.⁵⁸

Es ist nicht zu verkennen, daß bei solchem Spiel derjenige, der erreichen möchte, daß etwas *nicht* geschieht, zunächst im Vorteil ist. Für ihn arbeitet die Zeit. Andererseits wird dieser natürliche Vorteil durch die institutionelle Gepflogenheit, Termine festzulegen, weitgehend wettgemacht, und das ist von großer Bedeutung. Der Terminierungszwang kommt dem entgegen, der aktiv Erfolge sucht, und zwingt den Verzögerer ebenfalls in eine aktive und dadurch faßbare, rechenschaftspflichtige Rolle. Die Chancen für Förderung oder Hemmung sind somit strukturell einigermaßen ausgeglichen.

(3) Eine ganz andere Art von Strategie wäre es, Termine und Fristen mit ihren eigenen Waffen zu schlagen: mit Terminen und Fristen; den Zeitdruck also durch Gegendruck abzufangen. Eigentlich ist es erstaunlich, daß man auf diesen naheliegenden Ausweg bisher kaum verfallen ist. Es kommt zwar gelegentlich vor, daß Ministerialbeamte sich zur Ausarbeitung eines komplizierten Gesetzentwurfes für einige Tage „in Klausur begeben“, um nicht gestört zu werden. Aber das sind Ausnahmereischeinungen. Man könnte in sehr viel breiterem Umfange dazu übergehen, an sich nicht zeitgebundenes Handeln künstlich unter Fristen zu setzen oder ihm Zeiträume zu exklusiver Benut-

57 Dazu vortrefflich Roman Schnur, Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, Baden-Baden 1966.

58 Solches Verhalten scheint auch Thomas Ellwein beobachtet zu haben –, siehe seine Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, a. a. O., S. 186.

zung zuzuweisen. Gerade für nichtkooperatives Verhalten wie das individuelle Durcharbeiten sehr komplexer Sachverhalte bietet sich diese Lösung an.

Natürlich können das nicht selbsterfundene Privattermine sein. Ein Beamter würde kaum Erfolg haben, wollte er, zu seinem Vorgesetzten gerufen, diesem mitteilen lassen, er habe heute seinen Denktag und sei nicht zu sprechen. Gegen Kooperationsanforderungen können nur institutionalisierte Ausreden schützen. Diese aber können sehr wohl geschaffen werden, zum Beispiel in Form von sitzungsfreien Tagen oder besser sitzungsfreien Wochen, die in einem je nach Bedarf festgelegten zeitlichen Rhythmus regelmäßig wiederkehren und dann in die individuelle Arbeitsplanung einbezogen werden könnten.

Damit nicht zu verwechseln ist die Möglichkeit, nichtkooperatives Verhalten als kooperatives zu veranstalten, um dadurch in den Genuß von Fristen und Terminen zu kommen. Mehr und mehr scheint man dazu überzugehen, den schöpferischen Einfall in „teams“ routinemäßig zu erarbeiten, Forschung im Prozeß des Werdens zu diskutieren und zur Vertiefung von etwas Tagungen zu veranstalten. Ohne terminierte Anlässe könnte, wie es scheint, sich niemand dem zeitgebundenen Alltag entziehen. Gewiß sind für Tendenzen dieser Art sehr viel komplexere Motive bestimmend als nur die des Zeitdruckes. Immerhin ist auch dies ein Weg, Aktivitäten, die sonst nicht zu ihrem Recht kämen, durch Terminierung als ebenbürtig zu erweisen und an der Vordringlichkeit des Befristeten teilnehmen zu lassen.



Gesellschaftliche Organisation

I. Organisation: Problemstellung und Begriff

Organisation ist eine besondere Form der Verbindung menschlichen Erlebens und Handelns, die erst mit dem Vollausbau der neuzeitlichen Gesellschaft tragende Bedeutung gewonnen hat. Zwar kennen bereits archaische Gesellschaften geregelte Arbeitsteilung¹, und in den klassischen Hochkulturen Asiens und des antiken Mittelmeerraums gab es bereits Großbürokratien mit Ämtern, die mit wechselnden Personen besetzt und für unterschiedliche Aufgaben mit geregelten Kompetenzen ausgestattet waren. Äußere Ähnlichkeiten dürfen jedoch nicht über wesentliche Unterschiede hinwegtäuschen, die sowohl quantitativer als auch qualitativer Art sind.

Unbestreitbar finden wir in den hochentwickelten zivilisierten Industriegesellschaften sehr viel mehr Organisation als in einfacheren Gesellschaften früherer Zeiten, mehr auch als in den Ländern, die erst heute ihren Weg in die industrielle Zivilisation beginnen. Dies Zunehmen von Organisation bezieht sich nicht nur auf Zahl und Größe organisierter Sozialsysteme, sondern auch auf den Umfang, in dem Organisation sozial relevantes Handeln erfaßt und regelt, also auf das Verhältnis von organisiertem und nichtorganisiertem Handeln in der Gesellschaft.

Darüber hinaus ist eine weniger leicht erkennbare qualitative Differenz zu beachten. Erst in der neuesten Zeit wird Organisation zum Prinzip der Neubildung und Stabilisierung sozialer Systeme. Ältere Formen organisierter Herr-

1 Vgl. Stanley H. Udy, *The Organization of Work*, New Haven 1959.

schaft oder Kooperation waren immer eingebettet in gesamtgesellschaftliche Sinnvorgaben und Rechtfertigungsvorstellungen, zumeist religiöser oder doch traditionaler Art. Zum Beispiel diene die Bürokratie des älteren Siam in erster Linie der Darstellung des Kosmos in der Form religiös legitimer Herrschaft. Sie war um den Palast des Herrschers in vier Palästen nach den vier Himmelsrichtungen geordnet und wurde erst sekundär mit anfallenden Aufgaben der Hofverwaltung, Bewässerungsvorsorge, militärischen Rekrutierung usw. betraut.² Moderne Organisation ermöglicht demgegenüber im Interesse spezifischer Leistungen eine weitgehende Herauslösung und funktionale Verselbständigung sozialer Systeme aus dem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang, und sie erreicht dadurch ein ungewöhnliches Ausmaß an Regulierbarkeit und Änderbarkeit menschlichen Verhaltens.

Darin unterscheidet sich Organisation auch von Institution. Nimmt man den Institutionsbegriff so, wie die alteuropäische Gesellschaftsphilosophie ihn meinte, und interpretiert man ihn funktional, so zeigt sich, daß er sehr verschiedene Funktionen zusammenzufassen und auf einheitliche Form zu bringen wußte, nämlich (1) Absorption oder doch Regulierung von Angst angesichts einer übermäßig komplexen, unvorhersehbaren Lebenswelt; (2) normative, rechtlich-moralische Fundierung des menschlichen Zusammenlebens; und (3) strukturelle Rationalität im Sinne der Eröffnung eines begrenzten Spielraums für sinnvoll-selektives, vernünftiges Verhalten. – Diese Funktionen konnten nur durch relativ konkrete Leitideen und Verhaltensmuster – das Haus, die Polis mit ihren Ämtern und Entscheidungsverfahren, die Kirche, die Krone usw. – zusammengehalten werden. Sie brechen auseinander und spezialisieren sich, wenn die Komplexität der Gesellschaft zunimmt und abstraktere, alternativenreichere Orientierungen verlangt. Sie zerbrechen zum Beispiel daran, daß die moralische Selbstvergewisserung im rechten Erwarten und Handeln zur Angstregulierung nicht mehr ausreicht, da die Ungewißheiten und Gefährdungen heute nicht mehr von der Möglichkeit unerlaubten, verwerflichen Handelns ausgehen, sondern zusätzlich auch von den erlaubten Verhaltenswahlen anderer – etwa finanziellen Dispositionen, Kündigungen, Rechtsänderungen, wissenschaftlichen Entdeckungen usw. In dieser Lage muß die Gesellschaft auf Formen umstrukturiert werden, die abstrakter konstituiert sind, sich stärker differenzieren und spezialisieren lassen und mehr Möglichkeiten vorsehen und selektiv bearbeiten können – eben von Institutionen auf Organisationen.

2 Vgl. Fred W. Riggs, Thailand. The Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu 1966.

Das entscheidend Neue des heutigen Organisationsgedankens scheint mithin in dieser Leistungssteigerung zu liegen. Es läßt sich auf die Kurzformel der „Selektivitätsverstärkung“ bringen. Durch Organisation werden soziale Systeme so strukturiert, daß sie höhere Komplexität in ihrer Umwelt aushalten und mehr Möglichkeiten in selektiven Entscheidungsprozessen bearbeiten können. Diese Auffassung kann nicht als vorherrschend gelten. Sie beginnt sich aber in den neueren Entwicklungen der Organisationswissenschaft abzuzeichnen. Wir werden deren Gang und Stand im nächsten Abschnitt (II.) referieren, sodann (III.) eine entsprechende Organisationstheorie systematisch skizzieren und weiter (IV.) Organisation in ihrer Bedeutung für die Gesamtgesellschaft zu beurteilen haben. Der Schlußabschnitt (V.) wird dann einige Folgerungen für den Zusammenhang von Organisation und Erziehung erörtern.

II. Neuere Entwicklungen der Organisationswissenschaft

(1) Der Begriff der Organisation hing bis ins 20. Jahrhundert hinein eng und ununterscheidbar mit dem des Organismus einerseits und dem der systematischen Ordnung andererseits zusammen. Seine traditionelle Fassung läßt sich am besten durch die übliche Systemdefinition wiedergeben: Organisation sei eine Zusammenfassung von Teilen zu einem Ganzen mit der Maßgabe, daß durch die Art der Zusammenfassung etwas entstehe, das mehr sei als die Summe der Teile. Dies war zugleich das Begriffsschema, mit dem die alteuropäische Tradition die Begriffe *koinonia* – *communitas* – *societas* und im Anschluß daran den Begriff der politischen Gesellschaft, ja schließlich sogar die Welt selbst erläuterte und in ihrer Herrschaftsstruktur und immanenten Teleologie rechtfertigte³ – ein deutliches Symptom für den geringen Grad der Selbstständigkeit des Organisatorischen.

Immerhin enthielt diese Auffassung im Keim und als bemerkenswertes und zukunftssträchtiges Moment den Gedanken einer rationalen Ordnung. Im übrigen war sie von ihrer Grundkonzeption her zu stark mit biologischen Analogien und mit Aspekten einer kollektivistischen Sozialphilosophie verquickt, als daß sie eine eigenständige Organisationswissenschaft hätte begründen können. Versuche in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts,

3 Vgl. z. B. Aristoteles, Pol. 1254 a 28 ff.; Thomas von Aquino, Summa Theologiae I q 65 a 2.

auf dieser Grundlage zu einer *allgemeinen Organisationswissenschaft* zu kommen⁴, haben keinen Anklang gefunden. Die fruchtbaren Ansätze der neueren Organisationsforschung haben sich zunächst in Einzeldisziplinen entwickelt und haben von dort aus den traditionellen Organisationsbegriff revolutioniert. Um einen Überblick zu gewinnen, müssen wir vor allem auf die betriebswirtschaftliche Organisationstheorie, die Organisationssoziologie und die kybernetische Systemtheorie eingehen.

(2) Die *betriebswirtschaftliche Organisationslehre* hatte sich zunächst in der deutschen Betriebswirtschaftslehre ebenso wie in der amerikanischen Firmentheorie den herkömmlichen Organisationsbegriff zu eigen gemacht. Ihr Forschungsansatz beruhte darauf, daß sie das Ganze des Betriebs durch seinen Zweck identifizierte und seine Teile als Mittel ansah und demnach die Organisation als Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitsplätzen und zwischen Arbeitsprozessen wie ein Verhältnis von Zweck und Mitteln optimal zu rationalisieren versuchte.⁵ Damit wurden jedoch die Möglichkeiten optimierender Zweck/Mittel-Kalkulation bei weitem überspannt – eine Einsicht, die erst heute in langsamem Vordringen begriffen ist.

Eine andere Eigentümlichkeit der klassischen Organisationslehre war eine strikte Trennung von Organisation und betrieblicher Entscheidungskalkulation. Für die Kalkulation richtiger Entscheidungen über Investition, Lagerhaltung, Absatzplanung usw. wurde unterstellt, daß sie optimale Ergebnisse errechnen konnte, daher unabhängig von den jeweiligen Organisationsformen zu einzig-richtigen Ergebnissen gelangen würde. An dieser Stelle setzt die neuere Kritik ein.⁶ Bei einigermaßen komplexen, also bei einigermaßen realistischen Entscheidungsbedingungen lassen sich für den ganzen Betrieb optimale Entscheidungen nicht ausrechnen. Mithin stehen praktisch nicht einzig-richtige, sondern zumeist mehrere brauchbare Lösungen zur Entscheidung. Unter solchen Umständen wirkt sich die Organisation, vor allem die Art, wie

4 Vgl. Johann Plenge, *Drei Vorlesungen über die allgemeine Organisationslehre*, Essen 1919; Aleksandr A. Bogdanow, *Allgemeine Organisationslehre*, Tektologie, Dt. Übers., Berlin 1926.

5 Vgl. z. B. Fritz Nordsieck, *Rationalisierung der Betriebsorganisation*, 2. Aufl., Stuttgart 1955; ders., *Betriebsorganisation. Lehre und Technik*, Stuttgart 1961; Erich Kosiol, *Grundlagen und Methoden der Organisationsforschung*, Berlin 1959; Karl Wilhelm Hennig, *Betriebswirtschaftliche Organisationslehre*, 4. Aufl., Wiesbaden 1965.

6 Siehe z. B. Herbert A. Simon, *Das Verwaltungshandeln*, Dt. Übers., Stuttgart 1955; ders., *Models of Man, Social and Rational*, New York 1957; Richard M. Cyert, James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (NJ) 1963.

sie Informationen, Macht und Motive verteilt, auf das Ergebnis des Entscheidungsprozesses aus. Die erreichbare Rationalität hängt unter anderem davon ab, welche Organisationsform man wählt. Über Organisationsfragen muß im Hinblick auf diese Auswirkung entschieden werden. Organisationstheorie und Entscheidungstheorie lassen sich nicht länger trennen. Ihr gemeinsames Problem ist die sehr begrenzte menschliche Fähigkeit zu rationaler Informationsverarbeitung in einer übermäßig komplexen (natürlichen) Umwelt.

In gewisser Weise hatte aber die Trennung von Organisation und Entscheidungskalkulation die Organisationstheorie gegen Überforderung geschützt und sehr einfach gehalten. Das Niederlegen dieser Grenzmauern macht nun die Organisationstheorie selbst zu einer Wissenschaft von höchst komplexen, folgenreichen Entscheidungen, und einstweilen ist, von sehr bescheidenen Anfängen abgesehen, nicht zu erkennen, wie Probleme dieses Umfangs in einer Theorie rationalen menschlichen Handelns gelöst oder gar auf durchrechenbare Entscheidungsmodelle gebracht werden könnten.⁷

(3) Diesen individualistischen Ausgangspunkt hebt die *Organisationssoziologie* auf. Sie läßt damit noch mehr Komplexität in die Theorie ein – nämlich die ganze Komplexität der Sozialdimension, der Freiheit des Menschen und des Mitmenschen: daß jeder anderer Meinung sein, anderes erwarten, anders handeln könnte. Aber sie gewinnt auch bessere Möglichkeiten, die Reduktion dieser Komplexität durch soziale Prozesse, durch Gewöhnung, durch Lernen, durch Organisation zu begreifen.

Ihre entscheidenden Impulse hat die Organisationssoziologie aus zwei Quellen erhalten: aus den Forschungen über kleine Gruppen in großen Organisationen und aus der Beschäftigung mit dem Phänomen der Bürokratie. Während die Gruppenforschung sich vornehmlich an Produktionsorganisationen orientierte und ihr Problem in der Motivation zu höherer Leistung sah, hatte die Bürokratieforschung Verwaltungsorganisationen im Auge und sorgte sich um die Legitimation und die pathologischen Nebeneffekte rationaler Herrschaft. Beide Forschungsrichtungen, die erste durch die sogenannte *Human-relations-Bewegung*, die andere durch Max Webers Bürokratiemodell inspiriert, wurden zunächst unabhängig voneinander betrieben. Erst die in der Ausarbeitung begriffene Soziologie der Organisation macht eine Vereinigung möglich.

7 Vgl. Herbert Hax, Die Koordination von Entscheidungen, Köln/Berlin/Bonn/München 1965.

Die *Human-relations-Bewegung* begann mit einer großangelegten und berühmt gewordenen Experimentserie in den Hawthorne-Werken der Western Electric Company, Chicago.⁸ Die Experimente sollten ermitteln, welche Änderungen in der Organisation und den Arbeitsbedingungen die Motivation des Arbeiters verbesserten. Zum Erstaunen der Veranstalter reagierten die für das Experiment ausgesonderten Arbeitsgruppen jedoch nicht wie von Ursachen abhängige Wirkungen, sondern als soziale Systeme, die zum Teil durch sich selbst bestimmt sind; sie reagierten eigengesetzlich auf Grund einer eigenen emotionalen Logik der Argumentation und gruppenbestimmter Formen der Erlebnisverarbeitung, die von außen allenfalls durch Beeinflussung der Gruppe als solcher zu steuern waren. Diese Entdeckung wurde theoretisch interpretiert durch eine scharfe Entgegensetzung von *formaler Organisation*, nämlich des Betriebszweckes und der offiziellen Herrschaftsstruktur, und *informaler Organisation*, nämlich jener neu entdeckten Gruppenordnung. Dieser informalen Organisation wandte sich nunmehr ein ausgedehntes, intensives Forschungsinteresse zu. Rollenstrukturen und Führungsstile, Gruppenmoral und Änderungsbereitschaft, Zufriedenheit und Leistung wurden und werden immer noch untersucht und mit unterschiedlichen Ausprägungen der formalen Organisation und der amtlichen Geschäftspolitik korreliert. Trotz der Kontrastierung von formaler und informaler Organisation bleiben diese Forschungen durch ihre Fragestellung, Steigerung der Leistungsmotivation, den Interessen und Perspektiven der Betriebsleitung verhaftet. Die formale Organisation selbst wird nur als Randbedingung, die Umwelt des Betriebs überhaupt nicht zum Thema gemacht. Eine Theorie des organisierten Sozialsystems kann unter diesen Beschränkungen nicht erreicht werden.

Das Modell rationaler bürokratischer Verwaltung, das Max Weber der öffentlichen Verwaltung seiner Zeit abgelesen und zu einem idealen Typus abstrahiert hatte, befaßt sich im Unterschied zur gruppenpsychologischen Betriebsforschung mit den Grundzügen formaler Organisation vor allem im Blick auf die öffentliche Verwaltung.

Folgende Merkmale stellt Weber als Bedingung rationaler Effizienz zusammen: rationale Legitimation der Herrschaft auf Grund des Glaubens an die Legalität gesetzter Ordnungen und Entscheidungskompetenzen; hierarchische Organisation der Weisungsgewalt und Vorgesetztenernennung von oben; kompetenzmäßige Begrenzung der Weisungsgewalt; funktionale Arbeitsteilung; Orientierung der Arbeit an Regeln, die unabhängig von der Person fest-

8 Siehe Fritz J. Roethlisberger/William J. Dickson, *Management and the Worker*, Cambridge (Mass.) 1939.

stehen und ohne Ansehen der Person angewandt werden; Trennung von Arbeitsplatz und Familie und von Arbeitsmitteln und Eigentum; Geldgehalt mit garantierter Versorgung; lebenslange, fachliche Spezialisierung für diese Arbeit; laufbahnmäßig geordneter Aufstieg; hohes gesellschaftliches Prestige. Die Prägnanz dieser Thesen und ein Mißverständnis des Idealtypus als empirische Hypothese haben die amerikanische Forschung zu vielen Versuchen des Testens, Falsifizierens oder Modifizierens und des statistischen Korrelierens der einzelnen Modellvariablen angeregt.⁹ Als Ergebnis dieser Bemühungen besitzen wir ein besseres Verständnis der gesellschaftlichen Bedingungen bürokratischer Rationalisierung, aber keine gleichermaßen geschlossene Theorie mehr.

Unterzieht man das Webersche Modell nochmals einer scharfen Abstraktion, läßt es sich auf zwei Grundgedanken reduzieren: Strukturvorgabe durch die Politik (in Form von Organisation, Programmierung und Besetzung der Spitzenstellen) und Rollentrennung gegenüber der Gesellschaft. Offensichtlich hängt beides zusammen. Die Rollentrennung und funktionale Spezifizierung der Bürokratie sichert den Primat politischer Orientierung, und umgekehrt macht diese Orientierung erst eine Trennung der Verwaltungsrollen von anderen Rollen, also die gesellschaftliche Ausdifferenzierung der Bürokratie, möglich. Der historischen Entstehung solcher ausdifferenzierten politisch-administrativen Systeme hat Eisenstadt 1963 eine umfangreiche Untersuchung gewidmet. Eine soziologische Organisationstheorie, die eine solche Deutung untermauern und verallgemeinern könnte, steckt jedoch noch in den Kinderschuhen. Die Tendenz geht dahin, Organisation als Struktur sozialer Handlungssysteme zu begreifen.¹⁰ Vorläufig steht dabei der systeminterne Aspekt

9 Vgl. als Überblick: Richard H. Hall, Intraorganizational Structural Variation: Application of the Bureaucratic Model, *Administrative Science Quarterly* 7 (1962), S. 295–308, oder Alfred Diamant, The Bureaucratic Model, Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed, in: F. Heady/S. L. Stokes (Hrsg.), *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor (Mich.) 1962; ferner insb. Alvin W. Gouldner, Organizational Analysis, in: Robert K. Merton u. a. (Hrsg.), *Sociology Today*, New York 1959, S. 400–428; Morroe Berger, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Service*, Princeton 1957; Stanley H. Udy, *The Organization of Work*, New Haven 1959; ders., Technical and Institutional Factors in Production Organization: A Preliminary Model, *The American Journal of Sociology* 67 (1961), S. 247–254.

10 Vgl. Peter M. Blau/W. Richard Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco 1962; Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964; Daniel Katz/Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York 1966, und als umfassenden Überblick James G. March (Hrsg.), *Handbook of Organizations*, Chicago 1965.

der Struktur im Vordergrund und ihre Umweltbedeutung wird vernachlässigt.¹¹ Diese Einseitigkeit kann heute jedoch mit Hilfe der kybernetischen Systemtheorie behoben werden.

(4) Der Begriff Kybernetik wird weithin¹² mit einer bestimmten Technik der Informationsverarbeitung identifiziert, nämlich mit der Steuerung eines Systems durch Rückmeldung der Ergebnisse seines Wirkens. Solche Rückkoppelung erspart die Voraussicht der Kausalkonstellation, die ein Wirken beherrscht, und ersetzt sie durch nachträgliche Information; sie erspart vollständige Beherrschung der Umwelt in all ihren relevanten Ursachen und ersetzt sie durch nachträgliche Modifikation der im System selbst verfügbaren Teilursachen. Es handelt sich mithin, der Funktion nach, um eine Technik des Umgangs mit einer übermäßig komplexen, ungewiß fluktuierenden, teilweise unbekannten, nicht voll beherrschbaren Umwelt. Dies funktionale Bezugsproblem, und nicht allein jene besondere Prozeßstruktur, mit der es gelöst werden kann, gibt der Kybernetik grundlegende Bedeutung für die Organisationstheorie; denn im Hinblick auf die Funktion lassen sich weitere, funktional äquivalente Mechanismen der Reduktion von Komplexität entdecken, und erst dadurch gewinnt man einen vollen Überblick über die Möglichkeiten der Organisation sozialer Systeme.

Dank einer solchen funktionalen Orientierung am Problem der Komplexität hat die Kybernetik in der Tat Entdeckungen zu verzeichnen, die über die bekannte Regelungstechnik weit hinausgehen.¹³ Strukturen werden zu diesem Problem der Komplexität in Bezug gesetzt. Systemstrukturen, insbesondere

11 Als Ausnahmen siehe etwa: Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Angeles 1949; James D. Thompson/W.J. McEwen, *Organizational Goals and Environment: Goal-Setting as an Interaction Process*, *American Sociological Review* 23 (1958), S. 23–31; Burton R. Clark, *The Open Door College: A Case Study*, New York/Toronto/London 1960; Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, London 1961; William M. Evan, *Toward a Theory of Inter-organizational Relations*, *Management Science* 11 (1965), S. B217–B230.

12 Z. B. Norbert Wiener, *Kybernetik*, Dt. Übers., Düsseldorf 1963.

13 Vgl. insb.: W. Ross Ashby, *Design for a Brain: The Origin of Adaptive Behaviour*, London 1954; ders., *An Introduction to Cybernetics*, London 1956; Herbert A. Simon, *The Architecture of Complexity*, *Proceedings of the American Philosophical Society* 106 (1962), S. 467–482; Stafford Beer, *Kybernetik und Management*, Dt. Übers., Frankfurt a. M. 1962; ders., *Decision and Control: The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, London/New York/Sydney 1966; Niklas Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln/Berlin 1966; ders., *Reflexive Mechanismen*, *Soziale Welt* 17 (1966), S. 1–23.

solche der hierarchischen und der funktionalen Innendifferenzierung, steigern das Tempo der Verarbeitung von Umweltereignissen und der Anpassung an eine zeitlich rasch fluktuierende Umwelt. Prozeßstrukturen, insbesondere die wechselseitige Verstärkung der Selektivität einzelner Prozesse und der reflexiven Anwendung von Prozessen auf sich selbst, steigern die sachliche Vielfalt von Möglichkeiten, die im Entscheidungsprozeß der Organisation berücksichtigt werden können. Systeme müssen, so lassen sich diese Forschungen resümieren, in ihrer Eigenkomplexität der Komplexität ihrer Umwelt entsprechen, oder sie sind in ihrem Bestand durch unerwartbare und unabwehrbare Umweltereignisse gefährdet. Hohe Eigenkomplexität der Systeme aber ist nur möglich durch Organisation.

III. Organisation sozialer Systeme

(1) Eine soziologische Organisationstheorie muß als erstes die Begriffe soziales System und Organisation trennen und in ihrem Verhältnis zueinander klären. Eine allgemeine Theorie des sozialen Systems, die diese Aufgabe gelöst hätte, steht nicht zur Verfügung. Der folgende Versuch einer Aufarbeitung organisationssoziologischen Gedankenguts muß daher teilweise eigene Wege gehen.

Soziale Systeme können wie alle Systeme begriffen werden als strukturierte Beziehungsgefüge, die bestimmte Möglichkeiten festlegen und andere ausschließen. Ihre Besonderheit besteht darin, daß sie aus sozialen Handlungen gebildet werden, das heißt aus Handlungen, denen ein Sinnbezug auf das Handeln anderer Menschen immanent ist. Solche Sinnbeziehungen werden durch soziale Systeme in einer übermäßig komplexen, unübersehbaren und unbeherrschbaren Umwelt relativ einfach und relativ invariant gehalten. Ein soziales System reduziert mithin die äußerste Komplexität seiner Umwelt auf bestimmte, oder doch bestimmbare, ausgewählte Handlungsmöglichkeiten und kann dadurch zwischenmenschliches Handeln sinnhaft orientieren. Das ist seine Funktion. Es muß um dieser Funktion willen einen Weltausschnitt gegen die laufende Bedrohung durch andere Möglichkeiten verteidigen, zum Beispiel durch Institutionalisierung von Werten oder durch Normierung von Verhaltenserwartungen. Das ist seine Problematik. Dabei steht für soziale Systeme die *soziale* Komplexität der Welt im Vordergrund, die darin begründet ist, daß der andere Mensch anders erleben, anders erwarten, anders handeln kann, als es in dem je eigenen Kontext des Erlebens und Handelns sinnvoll wäre.

Die alteuropäische Tradition hatte dieses Problem der sozialen Komplexität auf der Grundlage ihrer Auffassung des Menschen als eines bedürftigen animal rationale lediglich in zwei Richtungen ausgearbeitet: als Problem der Bedrohung durch andere und als Problem der Angewiesenheit auf andere. *Metus et indigentia* waren die Problemformeln, *pax et justitia* die entsprechenden Zweckformeln der politischen Gesellschaftsordnung, die dieses Problem der sozialen Komplexität zu lösen berufen war. Das Problem war damit als ein politisch-rechtliches lokalisiert und wurde zum Thema einer naturrechtlichen Gesellschaftsphilosophie, die weder zwischen Gesellschaft, Sozialsystem und politischem System, noch zwischen Ordnung und Organisation zu unterscheiden wußte. Noch heute finden sich jene traditionellen Doppelformeln im doppelten Forschungsansatz der Organisationssoziologie wieder, ohne daß diese Herkunft bewußt wäre, nämlich in der Diskrepanz zwischen dem herrschaftssoziologischen Bürokratiemodell Max Webers und der an Kooperationsmotiven interessierten *Human-relations-Bewegung*.

Demgegenüber haben Sozialpsychologie, Soziologie und Philosophie in den letzten hundert Jahren das Problem der sozialen Komplexität radikalisiert und bis in den Kern der menschlichen Existenz hinein verfolgt. Nicht nur in der Befriedigung seiner Bedürfnisse ist der Einzelmensch von anderen abhängig, die ihm helfen oder ihn bedrohen können, und es ist auch nicht nur ein besonderer „Sozialtrieb“, der ihn mit anderen Menschen verbindet. Schon in die Formung seiner Bedürfnisse und in den Wahrnehmungsprozeß gehen soziale Einflüsse ein, ja die Konstitution der Identität eines Ich, die Objektivierung von Sinn und die Konstitution der Welt als Horizont allen Erlebens muß als intersubjektive Leistung begriffen werden. Daraus muß die Soziologie als Theorie sozialer Systeme die Konsequenzen ziehen. Sie muß ihr Bezugsproblem, dem neuen Begriff von sozialer Komplexität entsprechend, erweitern und eine differenziertere Begrifflichkeit ausbilden, um die Reduktion dieser Komplexität einer sozial kontingenten Welt durch soziale Systeme analysieren zu können. Recht und Politik können nur mehr als spezifische Reduktionsweisen neben anderen begriffen werden. Sie reduzieren Komplexität auf besondere Weise: durch kollektiv verbindliche Entscheidungen. Daneben müssen andere, funktional äquivalente Möglichkeiten beachtet werden: Magie und Religion, Sozialisierung von Persönlichkeitsstrukturen und Internalisierung von Werten und Normen, Institutionsbildung und vor allem die großen sozialtechnischen Erfindungen wie Geld und Organisation.

(2) *Organisation* ist, funktional gesehen, eine besondere Form der Reduktion sozialer Komplexität. Ihr Besonderes besteht darin, daß *die Anerkennung und*

Befolgung bestimmter Verhaltenserwartungen zur Bedingung der Mitgliedschaft in einem Sozialsystem gemacht wird derart, daß nur eintreten kann, wer diese Mitgliedschaftsbedingungen akzeptiert, und austreten muß, wer gegen sie rebelliert.¹⁴ Auf diese Weise werden die Vorteile einer bestimmten Mitgliedschaft, zum Beispiel der Bezug eines Geldgehaltes, künstlich mit definierten oder doch definierbaren Pflichten zu einer Mitgliedsrolle verbunden. Das Verhalten in dem organisierten System wird dann, soweit die Organisation reicht, durch diese Rolle reguliert.

Organisation setzt mithin *Mobilität von Eintritts- und Austrittsentscheidungen* voraus. Sie vermittelt einen erwerb- und verlierbaren, nicht wie Geschlecht und Alter natürlichen oder, wie die Familie, einen angeborenen Status. Diese personelle Mobilität ist die Grundlage aller Vorteile der Organisation: ihrer Stabilität und ihrer beliebigen Zusammensetzbarkeit, ihrer Komplexität und ihrer Autonomie. Die Verhaltenserwartungen, die zu Mitgliedsrollen zusammengefaßt werden, können an den je besonderen Problemen und Bedürfnissen eines Sozialsystems ausgerichtet werden und sind in hohem Maße unabhängig von den konkreten individuellen Motiven, aus denen einzelne Menschen sich zum Eintritt oder Austritt entschließen. Der Einzelmensch ist im organisierten System ersetzbar: in seiner Mitgliedsrolle und ebenso in seiner Funktionsrolle, die ihm seine besondere Aufgabe zuweist. Und selbst wenn die Mitgliedschaftsmotive divergieren, werden sie durch die Eintrittsbedingungen egalisiert: Alle Mitglieder müssen sich den gleichen, nur nach systeminternen Kriterien differenzierten Verhaltenserwartungen unterwerfen. Eine Globalabstimmung der Organisation mit personalen Bereitschaften und Fähigkeiten ist natürlich unentbehrlich. Das organisierte Sozialsystem kann nichts menschlich Unmögliches verlangen, muß für seine Mitglieder attraktiv bleiben und sich die Möglichkeit der Rekrutierung neuer Mitglieder erhalten. In dem dadurch gezogenen, mehr oder weniger weiten Rahmen kann jedoch frei disponiert und umdisponiert werden.

Muß schon jedes Sozialsystem eine Differenz von innen und außen stabil halten, damit es sich überhaupt als ein besonderes System in der Welt konstituiert, so gewinnen solche Systemgrenzen durch organisatorische Definition der relevanten Verhaltenserwartungen besondere Schärfe. Die Beweglichkeit von Eintritt und Austritt macht deutlich, daß konkrete Menschen mit ihrem „Privatleben“ stets und auch dann, wenn sie Mitglieder werden, der Umwelt des organisierten Sozialsystems zuzurechnen sind und nur mit bestimmten

14 Als Ausarbeitung einer Organisationstheorie auf dieser Grundlage vgl. Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, a. a. O.

Handlungen dem System angehören. Soziale Systeme bestehen nicht aus Menschen, sondern aus Handlungen, die zu Rollen formiert und durch bestimmte Verhaltenserwartungen programmiert werden.

Das bedeutet unter anderem, daß ein organisiertes Sozialsystem stets mindestens zwei Umwelten unterscheiden muß: seine Mitglieder und Nichtmitglieder. Der Leistungsgewinn, der durch Organisation erzielt werden kann, beruht sehr wesentlich darauf, daß diese beiden Umwelten verschieden behandelt werden können, daß in beiden Richtungen verschiedenartige Einflußmittel zur Verfügung stehen und daß die unterschiedlichen Strategien beiden Umwelten gegenüber aufeinander abgestimmt werden; typisch in der Form, daß die Mitglieder arbeiten müssen, um eine Leistung zu erstellen, die Nichtmitglieder schätzen; diese aber dafür mit Geld, Prestigezuweisung oder sonstwie zahlen müssen, um es dem System zu ermöglichen, die Mitgliedschaft attraktiv zu erhalten.

(3) Von unmittelbarem Motivdruck entlastet, können organisierte Sozialsysteme diejenigen Verhaltenserwartungen, die sie als Mitgliedschaftsbedingung festlegen, relativ frei gestalten, ohne daß dabei auf den Zeithorizont und die Breite der Interessenentfaltung der einzelnen Mitglieder Rücksicht genommen wird. Ihrem sachlichen Sinn nach lassen sich diese Verhaltenserwartungen in zwei entgegengesetzte Richtungen ausarbeiten, nämlich *spezifizieren* (differenzieren) und *generalisieren*, wobei eine stärkere Spezifikation eines Teils der Erwartungen in der Regel eine stärkere Generalisierung anderer erforderlich macht.

Soll das System nicht nur *segmentiert*, das heißt in lauter gleiche Einheiten unterteilt, sondern *funktional differenziert* werden, muß das Verhalten in den einzelnen Teilsystemen verschieden und doch ziemlich genau spezifiziert werden. Je stärker die Interdependenzen im System Bedeutung gewinnen, desto weniger Aspekte des Verhaltens können dem Zufall oder dem persönlichen Belieben oder vorgeformten kulturellen Mustern überlassen bleiben. Jedes Teilsystem erhält andere Aufgaben, wird anders programmiert, aber diese Teilleistungen müssen komplementär sein, so daß sie koordiniert werden können. Jede Handlung muß voraussetzen können, daß an anderer Stelle sinnentsprechend gehandelt wird. Jedem Mitglied muß nicht nur die Erfüllung seiner eigenen Aufgaben, sondern zugleich die Anerkennung der Gesamtstruktur und der übrigen Aufgaben und Kompetenzen als die der anderen Mitglieder zur Pflicht gemacht werden.

Diese Erwägung zeigt schon, daß Spezifizierung in funktional differenzierten Systemen stets mit einer Generalisierung von Verhaltenserwartungen ver-

bunden sein muß. Dazu kommt, daß nicht alle Erwartungen schon bei Eintritt spezifiziert werden können. Den Mitgliedern muß vielmehr eine Pauschalunterwerfung abverlangt werden, derart, daß sie generelle Entscheidungskompetenzen im System anerkennen, auf Grund deren innerhalb bestimmter Grenzen bindende Weisungen erteilt werden, also Erwartungen spezifiziert und geändert werden können. Diese Kompetenzen müssen mit eindeutigen Prioritäten, also *hierarchisch* geordnet sein, da sie sich sonst wechselseitig blockieren und außer Funktion setzen könnten. Durch solche Pauschalunterwerfung gewinnt das System psychologisches Betriebskapital und dadurch einen weiten Zeithorizont. Es ist dann nämlich in der Lage, Entscheidungen einer unvorhersehbaren Umwelt gegenüber zu vertagen und doch schon gegenwärtig verlässlich sicherzustellen.

(4) Durch differenzierende Spezifizierung und Generalisierung von Verhaltenserwartungen kann die Komplexität eines sozialen Systems, das heißt die Zahl der möglichen Handlungen, die mit seiner Struktur vereinbar sind, gesteigert werden. Steigerung der Eigenkomplexität eines Systems kann dessen Möglichkeiten der Anpassung an eine komplexe Umwelt und damit die Überlebenschancen des Systems verbessern. Systeme, die selbst komplex sind, können mehr Komplexität der Umwelt erfassen und reduzieren, also in einer komplexeren Umwelt adäquat handeln.

In dem Maße, als die Komplexität eines Systems zunimmt, treten im System *Spannungen, Widersprüche und Konflikte* auf. Wird zum Beispiel ein abstrakter Systemzweck vorgeschrieben, gewinnen die verschiedenen Mittel, ihn zu erfüllen, Eigengewicht und wenden sich gegeneinander, Ressortinteressen konsolidieren sich. Die Produktionsrationalisierung gerät in Konflikt mit den Verkaufsstrategien, und beide stoßen sich an den Liquiditätserfordernissen eines Unternehmens. Feuerwehr, Müllabfuhr, Krankenhaus und Rechenzentrum können nicht gleichzeitig modernisiert werden. Dabei ist es nicht nur die Knappheit von allgemein verwendbaren Mitteln (Macht, Geld, Aufmerksamkeit), sondern auch die gegensätzliche Eigenlogik der einzelnen Probleme und Problemlösungen, die zu Spannungen führen. Planung erstickt Initiative. Intensive Zweckmotivation behindert die Anpassung der Zwecke an Umweltänderungen. Vorteile der Zentralisierung lassen sich nur durch Verzicht auf die Vorteile der Dezentralisierung gewinnen und umgekehrt. Wissenschaftlicher Sachverstand kann nur durch Lockerung bürokratischer Fesseln in der Organisation gehalten werden. Steigerung der Zusammenarbeit zwingt zur Festlegung von Terminen und Fristen und damit zur Vordringlichkeit des jeweils Befristeten im Widerspruch zur sachlichen Wichtigkeit der

Aufgaben. Auch Kontrollen verzerren die Aufgabenordnung in Richtung auf ihre kontrollierbaren Aspekte.

Solche Widersprüche werden vielfach als unerfreuliche Belastung, wenn nicht gar als pathologische Nebenerscheinungen abgebucht. Sie müssen jedoch als Kern der Umweltstrategie eines organisierten Systems begriffen werden. Sie dienen der Absorption von Umweltkomplexität durch die Organisation. Der unkoordinierte Druck verschiedenartiger Umwelthanforderungen findet in einer Mehrzahl diskrepanter Systemerhaltungsprobleme Ausdruck und wird so in systeminterne Spannungen und Konflikte übersetzt. Auf diese Weise kann es zu einer Verschärfung des Konfliktes kommen. So verschärfen die industriellen Organisationen des 19. Jahrhunderts soziale Konflikte dadurch, daß Tendenzen, die sich sonst nicht hätten kristallisieren und begegnen können, im organisierten System aufeinandertrafen. Das lag indes hauptsächlich daran, daß die Entscheidungsstruktur des Industriebetriebs diesem Konfliktthema nicht gewachsen war und eine Konfliktlösung zunächst vom Markt, dann vom politischen System erwartet werden mußte. Typisch ist eher die gegenteilige Entwicklung: Die Verschiebung von Problemen aus der Umwelt in das System erschließt neue Möglichkeiten des Abarbeitens diskrepanter Anforderungen und trägt somit zur Verkleinerung der Probleme bei. Das gelingt vor allem deshalb, weil durch Organisation ein relativ selbständiger Rahmen der Zusammenarbeit eingerichtet wird, der nicht nur Möglichkeiten der Konfliktentscheidung legitimiert, sondern darüber hinaus ein „internes Milieu“ entstehen läßt, in dem die Beteiligten konkretere Erwartungen bilden und sich antizipierend aufeinander einstellen können.

(5) Neben den Strukturen sind die *Prozesse* zu beachten, die in sozialen Systemen ablaufen. Organisation ermöglicht nicht nur eine Steigerung der strukturellen Komplexität durch vertikale (hierarchische) und horizontale (funktionale) Differenzierung. Sie schafft, damit notwendig verbunden, zugleich die Vorbedingungen dafür, daß die Systemprozesse leistungsfähiger werden, das heißt, die größere Komplexität auch abarbeiten und in Entscheidungen übersetzen können. Dieser Leistungsgewinn soll in diesem Abschnitt im Hinblick auf die Steigerung der Kommunikationsleistung, im nächsten (6) unter dem Gesichtspunkt des Reflexivwerdens der Prozesse erörtert werden.

Alle Sozialsysteme bearbeiten komplexe Sachverhalte ihrer Umwelt mit Hilfe von *Sprache* und *kommunikativen Prozessen* zwischen ihren Teilnehmern. Ihre Kommunikationsleistung begrenzt ihre Informationsverarbeitungskapazität und damit ihr Fassungsvermögen für Komplexität. Sprache und Kommunikation allein gewährleisten indes nicht, daß die Beteiligten sich in begrenz-

ter Zeit über gemeinsamen Sinn oder gar gemeinsames Handeln verständigen können. Dem System steht jedoch nur eine begrenzte Zeit der Reaktion auf die Umwelt zur Verfügung. Die Sprache muß daher durch beschleunigende Institutionen ergänzt werden. Eine solche Temposteigerung kann unter anderem durch Organisation erreicht werden, und zwar durch funktionale Spezifizierung der Prämissen, des Vollzugs und der Konsequenzen der Kommunikation.

In natürlichen, nicht durch Organisation verzerrten Situationen ist ein unbestimmtes Vorverständnis, eine gemeinsame Weltauslegung, Voraussetzung aller Verständigung. Dieses Vorverständnis kann in organisierten Sozialsystemen durch Festlegung von Entscheidungsprämissen, vor allem durch „Programmierung“ des Entscheidens, präzisiert und gegen Anzweiflung abgesichert werden. Der Kommunikationsprozeß wird dann davon entlastet, seine Prämissen mitzubestätigen; sie stehen schon fest.

In natürlichen Situationen hat das Kommunikationsverhalten nicht nur eine Funktion, sondern viele. Es dient nicht nur der Übermittlung von Information, sondern auch dem Ausdruck von Gefühlen, der Selbstdarstellung von Personen oder der Motivierung des Partners zur Fortsetzung des Kontaktes. Durch Organisation kann die Kommunikation im großen und ganzen auf Informationsübermittlung zurückgeschnitten und damit wesentlich entlastet werden, weil für die Motivation zur Zusammenarbeit generell Vorsorge getroffen worden ist.

In natürlichen Situationen bleibt die sinngemäße Weiterverwendung mitgeteilter Informationen offen. Es bilden sich zwar oft genug lange Ketten von Weitergaben, zum Beispiel Gerüchte, aber diese können nicht erfolgssicher gesteuert und auf bestimmte Ergebnisse hingelenkt werden. In organisierten Sozialsystemen läßt sich auch dafür Vorsorge treffen, daß es sich in langen Arbeitsketten immer um denselben Informationskomplex handelt und daß die Bearbeitung mit einer bindenden Entscheidung abgeschlossen werden kann, also nicht nur zufällig oder aus Ermüdung aufhört.

Organisierte Kommunikationsnetze, die in diesem Sinne funktional spezifizierbar sind, können sehr viel mehr Informationen aufnehmen, festhalten und in Entscheidungsprozessen berücksichtigen als natürliche Kommunikationsprozesse. Sie eignen sich daher zur Bearbeitung von Problemlagen mit hoher Komplexität. Andererseits hat diese Vereinseitigung bestimmte Nachteile, die als dysfunktionale Folgeprobleme bewußt werden, vor allem: geringe Chancen der Selbstdarstellung und Gefühlserfüllung für den einzelnen; Kommunikationsschwierigkeiten bei allen unprogrammierten Informationen, Initiativen und Neuerungen; und Schmalspurigkeit der Konsensgrundlage,

die bei ernsteren Krisen es den Mitgliedern nahelegen kann, soziale Unterstützung im Außenhalt statt im System selbst zu suchen.

(6) *Reflexive Mechanismen*¹⁵ sollen solche Prozesse genannt werden, die auf sich selbst angewandt und dadurch in ihrer Leistung gesteigert werden können. Daß dies möglich sei, wurde, vom einen Fall des Denkens abgesehen, früher bestritten.¹⁶ Heute sind viele Fälle solcher Reflexivität evident und geläufig. Man kann einen Gewinn durch Indirektheit zum Beispiel erreichen, wenn man nicht gleich Sachen, sondern zunächst Tauschmöglichkeiten (Geld) eintauscht, wenn man nicht gleich lernt, sondern zunächst das Lernen lernt; wenn man nicht nur sachbezogen spricht, sondern auch über Wörter sprechen, also Begriffe bilden kann. Typisch setzt das Reflexivwerden von Prozessen einen relativ hohen Stand gesellschaftlicher Organisation voraus. Das gilt auch dann, wenn es sich um psychische Prozesse handelt oder um soziale Prozesse, die nicht als organisationsinterne Prozesse ablaufen, zum Beispiel für die Möglichkeit, das Fühlen von Gefühlen zu genießen oder das Glauben des Glaubens zu bezweifeln.

Organisierte Sozialsysteme ermöglichen nicht nur ein höheres Maß gesellschaftlicher Reflexivität; sie müssen auch selbst in ihren internen Prozessen reflexiv ausgestaltet werden, um große Informationsmengen handhaben zu können. In großen Organisationen wird zum Beispiel laufend und als typischer Vorgang über Entscheidungen entschieden, das heißt darüber, wer wann wie entscheiden oder nicht entscheiden soll. Die oft belächelte Haussprache der Bürokraten spiegelt diesen Steuerungsvorgang wider: Man nimmt zur Kenntnis, gibt Stellungnahmen ab, erteilt seine Zustimmung, stellt eine Anfrage usw. Bei solcher Reflexivität des Entscheidungsvorgangs können selbst Entscheidungsprämissen noch zum Gegenstand von Entscheidungen gemacht werden, ja das Normieren kann normiert und sogar das Werten bewertet werden, eine Entwicklung, die auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zur Positivierung des Rechts und zur Ideologisierung der Werte führt. Nicht zuletzt muß in großen Organisationen auch die Machtverwendung reflexiv werden, damit auch Machthaber noch übermächtig, Macht also delegiert und selbst ein höchster Machthaber an der Spitze einer Hierarchie abgelöst werden kann.

Desgleichen wird in Sozialsystemen, die darauf spezialisiert sind, langfristig Erziehung zu betreiben, in Schulsystemen also, der Lernprozeß reflexiv. Wenn Lehren und Lernen über längere Zeit systematisch betrieben werden

15 Vgl. Niklas Luhmann, *Reflexive Mechanismen*, a. a. O.

16 Vgl. Platon, *Charmides* 167 C ff.

sollen, beginnt sich der Aufwand zu lohnen, sich speziell dafür auszubilden, das heißt zunächst das Lehren zu lehren bzw. zu lernen und das Lernen zu lehren bzw. zu lernen. Dabei wird zunächst das Wie der Aneignung von Wissen abstrakt vorausgelernt oder doch beiläufig mitgelernt als Fähigkeit, mit deren Hilfe man dann den Stoff effektiver lernen kann. Die Reflexivität des Lernprozesses bedarf mithin der Vermittlung durch Themen, Wahrheiten, Lernstoff und verliert die existentielle Unmittelbarkeit primärer Sozialisierungsprozesse. Außerdem setzt ein solches Auseinanderziehen von Aufwand und Ertrag künstlich stabilisierte Sozialsysteme, im Regelfälle also organisierte Schulen voraus, die über längere Zeiträume hinweg gewährleisten, daß dem Aufwand der Ertrag auch folgt. Die Verschulung des Erziehungsprozesses hat daher diesen Doppelsinn einer Vermittlung durch Themen und durch Organisation.

(7) Will man aus diesen Überlegungen über organisatorische Strukturen und Prozesse Rückschlüsse auf das *Verhältnis von Persönlichkeit und Organisation* in der modernen, durchorganisierten Gesellschaft ziehen, ist größte Behutsamkeit geboten. In dieser Abstraktionslage, in der früher „Individuum“ und „Kollektiv“, „Einzelner“ und „Gesellschaft“ ihr Existenzrecht gegeneinander verteidigten, läßt sich diese Frage heute nicht mehr behandeln. Bleibt man auf dieser Ebene stehen, treffen in der Regel entgegengesetzte Feststellungen zugleich zu: Daß durchorganisierte Gesellschaften auch innerhalb einzelner Organisationen ein höheres Maß an Individualität benötigen und ermöglichen als primitive Gesellschaften, ist ebenso richtig wie die Feststellung, daß organisierte Arbeit in vielen Bereichen geringe Chancen zu individuell zurechenbarer Selbstdarstellung bietet. Vermutlich ist sogar ausgeprägt persönliche Individualität nur erreichbar mit Hilfe eines weiten Schutzbereichs unpersönlichen Handelns; sie wäre sonst zu strapaziös. Daß mit steigender Komplexität und Interdependenz der Systeme das Handeln schärfer programmiert und terminiert werden muß, kann nicht geleugnet werden; aber aus den gleichen Gründen scheinen die internen Widersprüche und Konflikte so zu wachsen, daß an vielen Stellen die „persönliche Linie“ des einzelnen an Orientierungswert für andere gewinnt. So ist es wohl kein Zufall, daß man in modernen Großbürokratien lebhaftes Interesse an Personen findet, besonders im Zusammenhang mit Karrieren und Beziehungen, und daß gute und breit ausstrahlende Personenkenntnisse und Bekanntschaften nach außen sowie hohe Sensibilität für psychische Disponiertheiten im Inneren eines Systems zu den unentbehrlichen Führungsmitteln gehören. Andererseits interessieren gerade in diesem Zusammenhang nur ausgewählte Aspekte des konkreten Menschen, nämlich solche, die rollenrelevante Bedeutung gewinnen können.

Die Erklärung für diesen paradoxen Befund liegt wohl in der rasch zunehmenden Komplexität einer von Organisationen getragenen Welt, die in steigendem Maße Entgegengesetztes zugleich möglich und notwendig werden läßt. Natürlich nicht in einem Augenblick und an einer Stelle. Aber in den einzelnen Sozialsystemen, die durch Organisation hohe Komplexität erreichen, und erst recht in der gesamten Gesellschaft scheinen die Chancen für unpersönliches Handeln und massengleiches Erleben in gleichem Maße zu steigen wie die Chancen für individuelles Persönlichsein. Nicht die Gelegenheiten sind knapp, sondern die psychischen Potentialitäten, sie in einer übermäßig komplexen Welt selektiv zu erfassen und als Sinn eines persönlichen Lebens zu realisieren.

IV. Gesellschaft und Organisation

(1) Obwohl die Abhängigkeit der modernen Gesellschaft von Organisation unbestreitbar ist und für alle Versuche, die gegenwärtige Gesellschaftsordnung zu begreifen, symptomatische Bedeutung haben dürfte, fehlt eine einheitliche, allgemein anerkannte Theorie, die diesen Sachverhalt deuten könnte. Die Organisationssoziologie hat, wie wir gesehen haben, ihr Interesse auf einzelne organisierte Sozialsysteme oder Typen solcher Systeme konzentriert, und auch in der Theorie der Gesellschaft und ihrer zivilisatorischen Entwicklung, die sich in groben Umrissen abzuzeichnen beginnt¹⁷, ist dem Phänomen der Organisation nicht die Beachtung geschenkt worden, die ihm gebührt. Immerhin haben in beiden Forschungsbereichen der Soziologie die theoretischen Überlegungen einen Reifegrad erreicht, der es ermöglicht, Verbindungslinien zu ziehen und Zusammenhänge zu erkennen. In diesem Sinne soll das Problem der Organisation nunmehr vom Standpunkt der Gesellschaft aus behandelt werden. Dabei verstehen wir unter Gesellschaft das jeweils umfassendste soziale System, das in der Lage ist, die grundlegenden Formen der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse und der Reduktion sozialer Komplexität zu gewährleisten und aufeinander abzustimmen, also namentlich die Verteilung des Zugangs zu wirtschaftlichen Gütern, die Legitimation kollektiv-bindender Entscheidungen und ein Mindestmaß an einheitlicher Weltsicht zu institutionalisieren.

17 Vgl. Talcott Parsons, *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*, Englewood Cliffs (NJ) 1966.

(2) Alle einfachen Gesellschaften beruhen ihrer tragenden Struktur nach auf Familien- und Verwandtschaftssystemen. Die Handlungsmöglichkeiten des einzelnen sind durch Geschlechts- und Altersrollen sowie durch seine Zugehörigkeit zu einem Verwandtschaftssystem begrenzt, also durch natürlichen und angeborenen Status geprägt. In den wenigen auf dieser Grundlage möglichen Rollentypen müssen alle notwendigen Funktionen erfüllt werden. Die Struktur der Gesellschaft ist mithin multifunktional (funktional diffus und nicht funktional spezifisch) gebildet. Wächst die Gesellschaft über einen einfachen Verwandtschaftszusammenhang hinaus oder wird dieser zu unübersichtlich, kann sie nur in mehrere gleiche Teilsysteme segmentiert, nicht aber funktional differenziert werden. Infolge ihrer geringen Eigenkomplexität können solche Gesellschaften keinen hinreichend komplexen Weltentwurf leisten. Sie greifen vor dem Hintergrund einer unbestimmten und unbestimmbaren (daher unheimlichen) Welt zu sehr drastischen Reduktionsweisen, etwa zu magischen Kausalannahmen, zu Freund/Feind-Schematisierungen, zu traditionellen Formen der Legitimation von Normen und Institutionen oder zur Vorstellung invarianter Typen und Wesenheiten in der physischen und der menschlichen „Natur“.

Der Prozeß zivilisatorischer Entwicklung vollzieht, ungleichmäßig, mit vielen Rückentwicklungen und wohl ohne inhärente Notwendigkeit, eine Umstrukturierung der Gesellschaft in Richtung auf eine Steigerung ihrer Komplexität, eine Erweiterung ihres Erlebens- und Handlungspotentials. Dies ermöglicht und erzwingt schließlich eine Änderung der Weltsicht zu Formen höherer Komplexität und Variabilität. Einer der zentralen Aspekte dieser Umstrukturierung von Sozialsystem und Welt auf der Ebene der Gesellschaft ist die Umstellung von Verwandtschaftssystemen auf Organisationen als dem tragenden Prinzip der Verbindung von Handlungen. Das bedeutet nicht, daß Familien entbehrlich werden; sie behalten spezifische Funktionen. Aber die Grundstruktur der Gesellschaft ist nicht mehr durch die Verwandtschaft oder durch ein Nebeneinander gleicher Verwandtschaftssysteme geprägt. Sie besteht in einem Schema funktionaler Differenzierung, das nur mit Hilfe von Organisationen erreicht und stabil gehalten werden kann. Die Familie erhält als Kleinfamilie mit besonderen Funktionen ihren Platz in dieser Ordnung.

Die Gesellschaft selbst ist als Sozialsystem zwar nicht organisierbar. Die politische Gesellschaftsphilosophie der alteuropäischen Tradition hatte mit ihren Gesellschafts- und Staatsvertragstheorien immer wieder versucht, die Einheit der Gesellschaft und die Legitimität politischer Herrschaft durch Formulierung von Eintrittsbedingungen (und damit als Organisation) rational zu begründen. In Wirklichkeit lebt aber jeder Mensch immer schon in der Ge-

sellschaft und kann weder in sie eintreten noch aus ihr austreten. Es gibt keine spezifizierbaren Verhaltenserwartungen als Mitgliedschaftsbedingungen der Gesellschaft und daher auch keine Organisation der Gesellschaft. Ungeachtet dessen ist eine komplexe, funktional differenzierte Gesellschaftsstruktur nur durch Organisation möglich, und zwar deshalb, weil die primären Teilbereiche der Gesellschaft, etwa Politik und Verwaltung, Wirtschaft, Religion, Kultur, Freizeitvertreib, Krankenpflege usw. nur durch Organisation entsprechender Teilsysteme getrennt und an spezifischen Funktionen ausgerichtet werden können. In dem Maße, als die Gesellschaft durch funktionale Differenzierung hohe Komplexität erreicht, wird Organisation als Systembildungsprinzip in all ihren Teilbereichen unentbehrlich. Und während in einfachen Gesellschaften alle Funktionen, selbst die religiösen und die politischen, auf Verwandtschaft beruhen, nehmen in voll zivilisierten Gesellschaften alle ausdifferenzierten Funktionsbereiche den Charakter von Organisationen an. Selbst Familien werden als Lebensführungsgemeinschaften organisationsähnlich strukturiert, indem gewisse Bedingungen und Verhaltenserwartungen festgelegt werden, unter denen das Eingehen und Fortsetzen der Lebensgemeinschaft als sinnvoll und zumutbar gilt.

(3) Diese die gesamte Gesellschaft durchdringende Tendenz zur Organisation bedeutet, daß die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben nur noch durch Teilnahme an Organisationen oder durch Verkehr mit Organisationen, in jedem Falle nach den Bedingungen von Organisationen möglich ist. Während in früheren Gesellschaften der Eintritt in ein organisiertes System, zum Beispiel in ein Kloster oder in eine militärische Truppe, Ausnahmeerscheinung war und dann den gesamten Lebenskreis des einzelnen umfaßte – Organisationen waren typisch „totale Institutionen“ in diesem Sinne und gegeneinander exklusiv abgeschlossen –, ist die Teilnahme an organisierten Systemen heute nicht mehr zur Wahl gestellt, sondern Schicksal. Nicht ob, sondern in welche Organisation man eintritt, kann gewählt werden.

Vom einzelnen her gesehen bedeutet dies, daß er in all seinen Lebenssphären auf je verschiedene Organisationen stößt und seine Bedürfnisse teils durch Eintritt in Organisationen, teils durch Kontakt mit Organisationen befriedigen muß. Seine Freiheit besteht in der Möglichkeit, zwischen Organisationen zu wählen, zwischen vorgeprägten, fremdbestimmten und für ihn unauflösbaren Kombinationen von Chancen und Lasten. Eine Mehrzahl von Mitgliedschaften in und eine Vielzahl von flüchtigen Außenkontakten mit organisierten Systemen ist das Normale. Solche Systeme können daher weder total sein in ihrem Zugriff auf die Person, noch exklusiv in ihrem Verhältnis zueinander,

wenngleich es bestimmte Systeme gibt, die keine Mitgliedschaft in anderen Systemen gleicher Art tolerieren, zum Beispiel Kirchen oder politische Parteien. Bei einer Mehrzahl von Mitgliedschaften müssen in der Gesellschaft allgemeine Prioritäten institutionalisiert sein, etwa in dem Sinne, daß staatsbürgerlich-politische Rollen den Vorrang vor beruflichen und diese den Vorrang vor Freizeitrollen erhalten.

Vom Sozialsystem her gesehen bedeutet diese Universalität der Organisation ein Motivations- und Rekrutierungsproblem: Wenn alle Menschen in organisierten Systemen untergebracht werden müssen, können diese ihr Motivationsproblem nicht mehr durch selektive Rekrutierung lösen. Die Möglichkeit, organisationsgünstige Begabungen, Einstellungen, Motivstrukturen auszuwählen und alles weniger Geeignete abzuweisen, entfällt. Die Organisationen bewältigen dieses Problem teils durch Konkurrenz um Mitglieder, teils durch interne Prozesse der Erziehung und Sozialisierung neuer Mitglieder, vor allem aber durch die oben beschriebene Indifferenz gegen Unterschiede der persönlichen Motivation.

(4) Organisation setzt die Möglichkeit voraus, über Mitgliedschaften zu disponieren, das heißt über Eintritt und Austritt zu entscheiden. Die Leistung und Stabilität von Organisationen beruhen auf dieser Mobilität der Mitgliedschaften. Solche Mobilität ist keineswegs eine Selbstverständlichkeit, etwa eine naturgegebene Qualität freier und vernünftiger Menschen. Sie ist erst in hochentwickelten Gesellschaften erreichbar und setzt eine „Institutionalisierung des Individualismus“ voraus. Solange Rollenfestlegungen auf Grund eines natürlichen oder angeborenen Status vorherrschen und das Verwandtschaftssystem die Gesellschaft trägt, ist es nicht möglich, tragende Funktionen der Gesellschaft Organisationen zu überantworten, etwa die wirtschaftliche Produktion durchgehend außerhalb des Hauses zu organisieren oder das Recht zu positivieren, das heißt der Entscheidung einer staatlichen Organisation zu überlassen. Nicht zufällig wird die Freiheit des Individuums, für alle älteren Sozialordnungen eine sinnlose Abstraktion, in dem Augenblick akut und soziales Programm, als es nötig wird, gesellschaftliche Funktionen in immer größerem Umfange durch Organisationen zu erfüllen.

Vermutlich muß eine Fülle von sozialen Errungenschaften zusammentreffen, um diese vorausgesetzte Mobilität zu ermöglichen. Als Wichtigstes wäre eine zuverlässige Sicherstellung der elementaren Bedürfnisse zu nennen, vor allem die Lösung jener klassischen Probleme der Bedrohung durch und der Angewiesenheit auf andere in einem territorial-großräumigen Gebiet, so daß der einzelne auch mit Unbekannten verkehren und sich auf sie verlassen kann.

Frieden und Versorgung müssen garantiert sein, soll der einzelne sich aus der festen Bindung an seine Nächsten lösen können. Außerdem muß auch der Kontakt mit Unbekannten Struktur aufweisen. Dazu ist eine Institutionalisierung universeller, nicht personbezogener Kriterien des Wichtigen und Unwichtigen, des Bedarfs und des Erfolgs, des Richtigen und des Unrichtigen nötig; ferner die Eingewöhnung sachspezifischer und unpersönlicher Begrenzungen des Kontakts mit hoher Indifferenz gegen andere, hier und jetzt irrelevante Momente. Auch Kommunikation und Tausch müssen aus partikularen, nur zwischen bekannten Personen herstellbaren Beziehungen gelöst werden. Dazu ist eine Steigerung der Leistung des Kommunikationswesens durch Schrift und durch technische Vervielfältigung von Kommunikationen erforderlich und eine Steigerung der Rationalität und der Dichte von Tauschbeziehungen durch monetäre Vermittlung. Nicht zuletzt dürfte es eine Entwicklungsbedingung sein, daß organisierte Formen des Zusammenhandelns sich in allen Bereichen der Gesellschaft nebeneinander und miteinander ausbilden und funktional spezifizieren. Es wäre undenkbar, das politische System gesellschaftlich auszudifferenzieren und als System für sich durchzuorganisieren, wenn es in der Wirtschaft noch keinerlei Organisation gibt, und umgekehrt. Oft sind im Laufe der Geschichte denn auch überzogene Organisationsformen in der Politik, in der Wirtschaft oder im kulturellen Leben daran gescheitert, daß sie in ihrer Umwelt keine hinreichend leistungsfähigen Organisationen anderer Art voraussetzen konnten, auf die sie sich hätten stützen können.¹⁸

V. Organisation und Erziehung

Organisation und Erziehung hängen in mehrfacher Weise zusammen und voneinander ab: In allen Organisationen findet eine Art Erziehung der Mitglieder statt (1). Erziehung setzt, soll sie in sozialen Systemen geleistet werden, die sich speziell dieser Funktion widmen, Organisation voraus (2). Erziehung kann ferner als Vorbereitung auf ein Leben in Organisationen begriffen werden, so daß Organisation zum Unterrichtsstoff und zum Unterrichtsziel werden muß (3). Schließlich sollte zumindest die Frage gestellt werden, welche Welt eine durchorganisierte Gesellschaft sich entwirft und verwirklicht und welche Erziehung auf eine solche Welt vorbereitet (4).

18 Für das politische System siehe dazu Shmuel N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*, New York/London 1963.

(1) Angesichts der Vielfalt und Verschiedenheit von Organisationen kann eine vollständige Vorbereitung auf das Leben in Organisationen durch den allgemeinen Erziehungsprozeß nicht gewährleistet werden – weder durch die Erziehung zu Hause, noch durch das allgemeine Schulwesen, noch durch Spezialschulen. Gewisse Erziehungsleistungen müssen alle Organisationen daher selbst erbringen. Das ist auch deshalb unumgänglich, weil sie sich bei der Rekrutierung geeigneter Mitglieder nicht mehr allein auf Selektion verlassen können. Mochte es früher möglich sein, die Tapferen ins Militär, die Frommen ins Kloster und die Normalen überhaupt nicht in Organisationen aufzunehmen, sind heute alle Menschen in Organisationen untergebracht, so daß nur noch die attraktivsten Organisationen selektiv rekrutieren können und alle sich mehr oder weniger programmatisch um das Anlernen neuer Mitglieder kümmern müssen.

Mit seinem Eintritt in die Organisation wird jeder Neuling einem Prozeß der Anpassung und Sozialisierung unterworfen, der freilich selten als Erziehung oder gar als Bildung deklariert wird, weil das für das Organisationsmilieu zu persönlich und zu anmaßend wäre. Immerhin lernt man dabei die notwendigen Verrichtungen und Floskeln, mit denen man auskommt, die Grenzen des Erwartens, das Milieuwissen und zumeist auch die dazu passenden Gefühle. So skeptisch die ältere Psychologie solchen Möglichkeiten der „adult socialization“ gegenüberstand, so sehr ermutigen neuere Forschungen dazu, sie ernst zu nehmen.¹⁹ Anscheinend erleichtert es die Abgesondertheit des Organisationssystems und seine klar definierten Grenzen, sich mit neuen Rollen zu identifizieren. Im übrigen muß auch die Einrichtung von „Karrieren“ unter diesem Aspekt gesehen werden: Sie ermöglicht eine Förderung dessen, der Lern- und Sozialisierungserfolge aufzuweisen hat.

(2) Neben diesem mehr oder weniger beiläufigen Lernen in allen Organisationen sind Erziehungsorganisationen eine besondere Erscheinung. Daß in hochkomplexen, differenzierten Gesellschaften der Prozeß der Erziehung reflexiv (das heißt auf sich selbst angewandt) werden und organisiert werden muß, steht außer Frage. Das Lehren und das Lernen müssen, wie oben bereits angedeutet, ihrerseits zunächst gelernt und gelehrt werden, um hinreichend effektiv sein zu können. Studierbare Pädagogik und eine lernbare Methodik des Lernens sind Endformen einer langen Entwicklung, die schon früh (und heute unausweichlich) von Spezialorganisationen getragen wird (obwohl

19 Siehe z. B. Kenneth Prewitt u. a., *Political Socialization and Political Roles*, *Public Opinion Quarterly* 30 (1966–1967), S. 569–582.

es natürlich auch viele Organisationen mit nur nebenherlaufenden Ausbildungsfunktionen gibt, zum Beispiel Krankenhäuser, Verwaltungen, Fabriken). Unter diesen Umständen weisen auch die Erziehungsorganisationen die typischen Grundzüge jedes größeren organisierten Sozialsystems beruflicher Arbeit auf, etwa hierarchische Ordnung von Weisungsgewalt, funktionale Differenzierung, Zeitplanung, Rechenschaftspflicht, Fortbestehen der Struktur bei Wechsel des Personals usw.²⁰ Gerade auf dieser Grundlage eines allgemeinen Organisationsmusters lassen sich jedoch einige typische Besonderheiten von Erziehungsorganisationen im Vergleich mit anderen Organisationen herausheben:

Wie alle typischen Dienstleistungsbetriebe erreichen Erziehungsorganisationen ihren Erfolg durch Arbeit an der Person ihres „Kunden“ und hängen damit von dessen Kooperationswillen ab. Diese Kooperation kann nicht befohlen, die erfolgsnotwendigen Mittel können von der Organisation nicht bereitgestellt werden. Der Erfolg muß in elementarer Interaktion von Angesicht zu Angesicht erwirkt werden. Damit sind der Zentralisierbarkeit und Bürokratisierbarkeit des Betriebes unübersteigbare Schranken gesetzt. Jede Reglementierung, die darauf nicht Rücksicht nimmt, würde zu formal illegalen Verständigungen zwischen Lehrern und Schülern führen oder den Erfolg gefährden. Ein antibürokratischer Affekt ist bei solchen Arbeitsbedingungen zu erwarten.

Aus damit zusammenhängenden Gründen lassen sich die Zwecke der Erziehung nicht „operationalisieren“, das heißt nicht auf empirisch eindeutig feststellbare Kriterien beziehen. Erfolgsausweis, Rechenschaftslegung und Kontrolle sind dadurch erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht. Die Standards sind nicht unabhängig von der Einstellung der Person, die sie handhabt, objektivierbar. Damit entfällt auch die Handlungsstütze, die man an eindeutigen Kriterien finden könnte. Unter solchen Umständen hat ein kollegial gepflegter Berufsidealismus, der etwa das Moment der „Bildung“ oder der „Gesinnung“ herausstellt, besondere Chancen, Konsens und soziale Absicherung zu gewährleisten und eine mehr oder weniger aggressive Rollenverteidigung zu orientieren.²¹ Er mag dann an diesen latenten Funktionen hängenbleiben und zu einem erwarteten Zeremoniell mit Darstellungszwang erstarren.

20 Als Überblick mit weiteren Literaturhinweisen vgl. Charles E. Bidwell, *The School as a Formal Organization*, in: James G. March (Hrsg.), *Handbook of Organizations*, Chicago 1965, S. 972–1022.

21 Vgl. Peter Nokes, *Purpose and Efficiency in Humane Social Institutions*, *Human Relations* 13 (1960), S. 141–155.

Daß der Unterricht durch die Hierarchie, die ihn veranstalten läßt, weder erfolgswirksam ausgerüstet noch im Detail angeleitet oder kontrolliert werden kann, macht die Außenbeziehungen der Erziehungsorganisationen prekär. Sie sehen sich einem Druck ihrer lokalen Umwelt ausgesetzt, den sie nicht einfach nach oben abwälzen können, und finden sich daher in der Versuchung, sich auf ihre Macht über Zensuren und Schicksale zu stützen. Das macht die Lage der Erziehungsorganisationen, oben wie unten, politisch problematisch. Die normale Ableitung von Protesten auf die politischen Prozesse, die Verwaltungszentralen oder den Rechtsweg funktioniert nur begrenzt und vermag die Erzieher selbst nicht ausreichend zu entlasten.

(3) Die Sonderlage von Erziehungsorganisationen bringt es mit sich, daß ihre Mitglieder nicht aus repräsentativer eigener Erfahrung über das „Organisationsmilieu“ unterrichten können. Die Organisationswissenschaft ihrerseits ist noch zu neu und zu wenig konsolidiert, als daß sie in Lehrplänen und Schulbüchern berücksichtigt werden könnte. Selbst an Universitäten genießt sie als Fach kein Bürgerrecht. So fehlt das Thema im gesamten Erziehungsprozeß. Nicht selten ist daher der erste Eintritt in Organisationen beruflicher Art mit einem desillusionierenden Schock verbunden. Niemand weiß, wie sehr die zahlreichen Ressentiments und Stereotypenbildungen, die in großen Organisationen zu beobachten sind, in fehlgeleiteten Erwartungen einen fruchtbaren Nährboden hatten.

Ein Grund dafür scheint zu sein, daß der schulmäßig veranstaltete Erziehungsprozeß auf Bildung oder auf Ausbildung abstellt und so dazu disponiert, sich im sozialen Verkehr über Wahrheiten auf andere Menschen zu beziehen. Das ist für diese oft unangenehm und jedenfalls in Organisationen wenig gefragt, da hier Macht als Kommunikationsmedium dient, um Selektionsleistungen weiterzureichen. Entscheidungsprozesse haben ihre eigene „Logik“ der Reduktion. Der Akademiker muß dann erst lernen, daß er nicht wegen seiner Wahrheiten, sondern wegen seiner Formulierungskunst eingestellt wurde.

Ein Zuschneiden der Erziehung auf den „Organisationsmenschen“²² wäre als entgegengesetztes Übel allerdings noch bedenklicher. Man kann einen eindrucksvollen Katalog von bürokratischen Tugenden zusammenstellen, die im Organisationsleben prämiert werden, zum Beispiel: Ausdrucksbeherrschung, Wartefähigkeit, Sinn für komplexe Folgen und Nebenfolgen des Handelns,

22 William H. Whyte, *Herr und Opfer der Organisation*, Dt. Übers., Düsseldorf 1958; vgl. auch Robert V. Presthus, *Individuum und Organisation*, Dt. Übers., Frankfurt a. M. 1966.

Mobilität im Anbahnen und im Abbrechen von Kontakten, Zufriedenheit mit anonymer Leistung, Fähigkeit, Tatsachen zu akzeptieren und Entscheidungen wie Tatsachen zu behandeln, und anderes mehr. Daraus ein Leitbild der Erziehung zu machen, wäre reiner Konformismus und wäre trotz aller Verbreitung von Organisationen doch nur für einen Teil der Lebenschancen relevant. Andererseits sollten Fähigkeiten zur Analyse organisationsbedingter sozialer Situationen und zum Abschätzen des eigenen Handlungspotentials in organisierten Zusammenhängen im Erziehungsprozeß mitausgebildet werden. Nur wer so ausgerüstet ist, kann das Einarbeiten in einen organisierten Beruf als frei vollzogenen Prozeß erleben. Auch er wird in schwierige Situationen geraten, aber er kann, wenn er Angst bekommt, aus seiner Angst wenigstens die richtigen Schlüsse ziehen.

(4) Während organisationsadäquate Vorstellungen und Verhaltensweisen als Unterrichtsthema und Unterrichtsziel allenfalls partielle Bedeutung beanspruchen können, geht das Problem der Welt, die durch eine durchorganisierte Gesellschaft möglich und für sie angemessen ist, den Erziehungsprozeß schlechthin an. Solange die Organisationswissenschaft ihr Interesse auf systeminterne Strukturen, Prozesse und Rationalisierungsmöglichkeiten begrenzt, kommt die Welt, die Unendlichkeit äußerster Komplexität, nicht in ihren Blick. Sie könnte allenfalls in der Welt ein Zunehmen von organisierten Sozialsystemen nach Zahl und Größe, Typenverschiebungen und ähnliches feststellen. Wenn man dagegen die Organisationstheorie, wie unter III. skizziert, auf der Grundlage einer allgemeinen System/Umwelt-Theorie aufbaut, lassen sich Systemstrukturen und Weltauslegungen nicht mehr unabhängig voneinander denken. Die Organisationstheorie gewinnt dann Bedeutung für ein Verständnis möglicher kategorialer Strukturen der Welt und damit für Fragen, die ehemals in der ontologischen Metaphysik behandelt worden waren.

Organisation steigert die Komplexität sozialer Systeme, die Zahl von Erlebnissen und Handlungen, zwischen denen ein sinnhafter Bezug hergestellt werden kann. Je komplexer Systeme sind, desto mehr Umweltkomplexität können sie erfassen und verarbeiten, desto vielfältiger und variabler kann ihr Weltentwurf sein und desto dringlicher werden zugleich die systeminternen, strukturbedingten Probleme, Konflikte und Verhaltenslasten. Symbolische Fixierung der Welt durch Religion, Ontologie, Naturphilosophie und Naturrecht werden mehr und mehr entbehrlich, eine durchdachte Systemplanung, Sozialtechnik und „soziologische Aufklärung“ mehr und mehr erforderlich.

Ein Aspekt dieses Wandels tritt als Umgründung der Bestände zutage. Die Fundamente des Beständigen liegen nicht mehr in noch beständigeren Seins-

grundlagen, in ewigen Wesenheiten oder unwandelbaren Gesetzen der Materie, sondern in Variationsmöglichkeiten, die durch selektive Entscheidung gesteuert werden. Nicht Fixierung von Formen, sondern Verfügbarkeit von Alternativen hält Organisationen am Leben. Nicht Treue, sondern Mobilität ist ihr Prinzip. Diejenige Systemstruktur bewährt und erhält sich, die sicherstellen kann, daß für normale Beanspruchung Zeit, Kapital, Macht genug vorhanden ist, um selektive Prozesse zu ermöglichen, und daß nicht alles auf einmal geändert werden muß, sondern jede Änderung im Hinblick auf spezifische Funktionen vollzogen und in ihren Konsequenzen isoliert werden kann.

Entsprechend ändert sich das Sicherheitsproblem. Sicherheit braucht nun nicht mehr der Unsicherheit einer im Grunde unheimlichen Welt abgerungen werden, aber sie bleibt als Unsicherheit aller menschengeschaffenen Sicherheit problematisch. Alle Überraschungen und Katastrophen müssen von den zuständigen Stellen verantwortet werden. Der „Fehler“ wird zur vorherrschenden Formel für Enttäuschungen und Enttäuschungserklärungen. Damit sind die Lebensprobleme des Menschen nicht gelöst, aber so umstrukturiert, daß Probleme und Problemlösungsmöglichkeiten ein höheres Niveau der Lebensführung stabilisieren.

Auch in stark differenzierten, durchorganisierten Gesellschaften besteht das Problem der Erziehung nicht nur darin, spezifische Fähigkeiten in der benötigten Art und dem benötigten Umfang hervorzubringen. Mit Bedarfsrechnungen dieser Art überläßt die „Bildungsplanung“ den schon geschaffenen Organisationsstrukturen und ihrem angemeldeten Personalkonsum die Führung. Mit der Komplexität der Gesellschaft wachsen aber nicht nur Spezialisierungen, sondern auch Generalisierungen, nicht nur Abhängigkeiten, sondern auch Unabhängigkeiten, nicht nur Sachzwänge, sondern auch Freiheiten, nicht nur determinierende Faktoren, sondern auch Überdeterminationen, nicht nur Bedarf für unpersönliches, sondern auch für persönliches Handeln. Systeme, die solche Gegensätze aneinander steigern, vermitteln das Verhältnis des Menschen zur Welt auf einer neuen Ebene der Komplexität. Ob darin Sinn gefunden werden kann, wird nicht zuletzt durch den Prozeß der Erziehung innerhalb und außerhalb von Erziehungsorganisationen mitentschieden werden.

Literaturangaben

Vorbemerkung. Die organisationswissenschaftliche Literatur hat sich in den letzten Jahren ins Unübersehbare vervielfacht. Im folgenden sind außer einigen Einführungstexten nur die vorstehend zitierten Publikationen aufgeführt. Für eine kursorische Erstorientierung eignen sich Mayntz 1963 und Etzioni 1967. Als theoretisch einigermaßen profilierte neuere Darstellungen sind March/Simon 1958, Blau/Scott 1962, Katz/Kahn 1966 und Luhmann 1964 mit ausführlicher Literatur zu nennen.

- Ashby, W. Ross: Design for a Brain. The Origin of Adaptive Behaviour, London 1954.
- Ashby, W. Ross: An Introduction to Cybernetics, London 1956.
- Beer Stafford: Kybernetik und Management, Dt. Übers., Frankfurt a. M. 1962.
- Beer, Stafford: Decision and Control. The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics, London/New York/Sydney 1966.
- Berger, Morroe: Bureaucracy and Society in Modern Egypt. A Study of the Higher Civil Service, Princeton 1957.
- Bidwell, Charles E.: The School as a Formal Organization, in: James G. March (Hrsg.), Handbook of Organizations, Chicago 1965, S. 972–1022.
- Blau, Peter M./Scott, W. Richard: Formal Organizations. A Comparative Approach, San Francisco 1962.
- Bogdanow, Aleksandr A.: Allgemeine Organisationslehre, Tektologie, Dt. Übers., Berlin 1926.
- Clark, Burton R.: The Open Door College. A Case Study, New York/Toronto/London 1960.
- Cyert, Richard M./March, James G.: A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs (NJ) 1963.
- Diamant, Alfred: The Bureaucratic Model. Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed, in: F. Heady/S. L. Stokes (Hrsg.), Papers in Comparative Public Administration, Ann Arbor (Mich.) 1962.
- Eisenstadt, Shmuel N.: The Political Systems of Empires, New York/London 1963.
- Etzioni, Amitai: Soziologie der Organisationen, Dt. Übers., München 1967.
- Evan, William M.: Toward a Theory of Inter-organizational Relations, Management Science 11 (1965), S. B217–B230.
- Gouldner, Alvin W.: Organizational Analysis, in: Robert K. Merton u. a. (Hrsg.), Sociology Today, New York 1959, S. 400–428.
- Hall, Richard H.: Intraorganizational Structural Variation: Application of the Bureaucratic Model, Administrative Science Quarterly 7 (1962), S. 295–308.
- Hax, Herbert: Die Koordination von Entscheidungen, Köln/Berlin/Bonn/München 1965.

- Henning, Karl Wilhelm: Betriebswirtschaftliche Organisationslehre, 4. Aufl., Wiesbaden 1965.
- Katz, Daniel/Kahn, Robert L.: The Social Psychology of Organizations, New York 1966.
- Kosiol, Erich: Grundlagen und Methoden der Organisationsforschung, Berlin 1959.
- Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964.
- Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln/Berlin 1966.
- Luhmann, Niklas: Reflexive Mechanismen, Soziale Welt 17 (1966b), S. 1–23.
- March, James G. (Hrsg.): Handbook of Organizations, Chicago 1965.
- James G. March/Herbert A. Simon: Organizations, New York/London 1958.
- Mayntz, Renate: Soziologie der Organisation, Reinbek 1963.
- Nokes, Peter: Purpose and Efficiency in Humane Social Institutions, Human Relations 13 (1960), S. 141–155.
- Nordsieck, Fritz: Rationalisierung der Betriebsorganisation, 2. Aufl., Stuttgart 1955.
- Nordsieck, Fritz: Betriebsorganisation. Lehre und Technik, Stuttgart 1961.
- Parsons, Talcott, Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives, Englewood Cliffs (NJ) 1966.
- Plenge, Johann: Drei Vorlesungen über die allgemeine Organisationslehre, Essen 1919.
- Presthus, Robert V.: Individuum und Organisation, Dt. Übers., Frankfurt a.M. 1966.
- Prewitt, Kenneth u. a.: Political Socialization and Political Roles, Public Opinion Quarterly 30 (1966–1967), S. 569–582.
- Riggs, Fred W.: The Ecology of Public Administration, London 1961.
- Riggs, Fred W., Thailand. The Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu 1966.
- Roethlisberger, Fritz J./Dickson, William J.: Management and the Worker, Cambridge (Mass.) 1939.
- Selznick, Philip: TVA and the Grass Roots, Berkeley/Los Angeles 1949.
- Simon, Herbert A.: Das Verwaltungshandeln, Dt. Übers., Stuttgart 1955.
- Simon, Herbert A.: Models of Man. Social and Rational, New York 1957.
- Simon, Herbert A.: The Architecture of Complexity, Proceedings of the American Philosophical Society 106 (1962), S. 467–482.
- Thompson, James D./McEwen, W. J.: Organizational Goals and Environment. Goal-Setting as an Interaction Process, American Sociological Review 23 (1958), S. 23–31.
- Udy, Stanley H.: The Organization of Work, New Haven 1959.
- Udy, Stanley H.: Technical and Institutional Factors in Production Organization. A Preliminary Model, The American Journal of Sociology 67 (1961), S. 247–254.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, 2 Bde., 5. Aufl., Köln/Berlin 1964.
- Whyte, William H.: Herr und Opfer der Organisation, Dt. Übers., Düsseldorf 1958.
- Wiener, Norbert: Kybernetik, Dt. Übers., Düsseldorf 1963.



Unterwachung

Oder die Kunst, Vorgesetzte zu lenken

I.

Ein neues Wort, ein seltsames Thema. Einige Worte der Begründung, wie ich gerade darauf gekommen bin.

(1) Mein Berufsweg hat mich aus einem durch Vorgesetzte bestimmten Arbeitsbereich in ein nahezu vorgesetztenloses Dasein geführt. Dabei habe ich zu spüren bekommen, daß jetzt etwas fehlt. Nicht nur die starke Schulter, an der man sich gelegentlich anlehnen und ausweinen kann – Vorgesetzte sind für den Untergebenen nicht nur Schutz und Trost –, vielmehr ein wichtiges, vielfältig verwendbares Werkzeug bei der Durchsetzung von Plänen und Absichten. Vorgesetzte haben eine Doppelfunktion als Verstärker und Stoßdämpfer.

Wer ohne Vorgesetzte lebt, muß – sofern überhaupt aktiv – sich in vielen und weit verstreuten Beziehungen selbst durchsetzen. Ersparen Sie es mir, Einzelheiten über die Schwierigkeiten zu berichten. Wer einen Vorgesetzten hat, kann seinen Außenverkehr bei diesem konzentrieren; statt Kraft und Zeit auf viele, ständig wechselnde Querköpfe zu verschwenden, kann er Geist und Geschick sozusagen an einer Stelle konzentriert einsetzen und in die Beziehung zum Vorgesetzten etwas investieren, um auf Grund dieser Beziehung dann dessen Potenz zu benutzen – ohne ihm damit notwendigerweise auch den Ärger abzunehmen. Natürlich konzentrieren sich mit den Chancen auch die Risiken. Manche Vorgesetzte erweisen sich als so unkooperativ, so schwierig oder auch so ungeschickt, daß es besser wäre, die Fäden selbst in die Hand zu nehmen.

Abgesehen von dieser persönlichen Seite scheint es jedoch viele weitere strukturell bedingte Variablen zu geben, die unerforscht sind, von denen aber Sinn und Erfolg im Umgang mit Vorgesetzten abhängen. Diese Vermutung hat mich dazu geführt, Gedanken und Erfahrungen zu diesem Thema zu sammeln.

(2) Ein zweites Motiv kam hinzu. Ich finde es einfach ungerecht, daß man Vorgesetzte, die durch ihre Stellung ohnehin schon privilegiert sind, auch noch von der Forschung her stützt, mit Kursen über Menschenführung beglückt, mit entsprechenden Techniken ausrüstet, die von der Struktur her disprivilegierten Untergebenen dagegen ohne jede Hilfe läßt. Dabei ist der Umgang mit Vorgesetzten gewiß nicht einfacher als der mit Untergebenen. Man hat bisher einfach nicht gesehen, daß auch darin ein Problem steckt. Gewiß kann keine wissenschaftliche Analyse verhindern, daß der Untergebene hin und wieder vor seinem Vorgesetzten Angst bekommt. Aber sie kann ihn vielleicht so weit bringen, daß er – wenn er Angst bekommt – imstande ist, aus seiner Angst die richtigen Schlüsse zu ziehen. Vorgesetzte sind zwar in aller Regel belesene Leute, oft schlau, hin und wieder bössartig – aber analytisch unbeholfen.

(3) Schließlich ein letztes Wort der Einführung: Es gibt für mein Thema keine einschlägige Literatur, keine empirische Forschung. Wahrscheinlich haben Untergebene gute Gründe, darüber zu schweigen, wie sie ihre Vorgesetzten behandeln, aber ich hoffe, Ihnen zeigen zu können, daß es im Bereich der allgemeinen soziologischen Organisationsforschung eine Reihe von Einsichten gibt, die sich für unser Thema auswerten lassen. Mir scheint deshalb, daß ich mit diesem Thema Ihnen zugleich einen Einblick vermitteln kann in das Potential einer ziemlich abstrakten, ziemlich theoretisch ansetzenden Organisationsanalyse, und das wäre mein drittes Motiv – mein Hauptmotiv – für diesen Vortrag.

II.

(1) Hierarchien haben eine verzerrende Wirkung auf Urteile, ja selbst auf Wahrnehmungen. Die Tür, hinter der der Präsident sitzt ...; der Staatssekretär, der in Pension geschickt worden ist ...

Von diesem unmittelbaren strukturbedingten Eindruck muß man sich zunächst distanzieren. Hilfreich ist die Vorstellung, der Vorgesetzte habe keine

Kleider an. Nützlicher, weil abstrakter ansetzend, ist die Frage nach Zeit und Kapazität zu bewußter Entscheidung.

Zentraler Ausgangspunkt moderner Organisationstheorie ist die Knappheit von Bewußtsein – eine nicht erweiterungsfähige anthropologische Konstante. Die bewußt wählende Entscheidung muß einfach sein, kann selbst nur wenig leisten. Vorgesetzte sind auch Menschen.

Alle Leistungssteigerung beruht auf Veränderung der *Prämissen*, unter denen Bewußtseinsprozesse operieren. Das können Veränderungen im psychischen System sein oder auch Veränderungen im sozialen System. Auch die Vorgesetzten können von diesem harten Gesetz nicht ausgenommen werden: Auch ihre Aufmerksamkeit hat Grenzen, auch ihr Tag hat nur 24 Stunden.

(2) Betrachtet man von hier aus den typischen Aufbau einer Hierarchie, dann wird deutlich, daß rein von der Kapazität her gesehen der Schwerpunkt bewußter Entscheidungstätigkeit unten liegen muß, und daß nach oben hin Engpässe an Zeit und Aufmerksamkeit entstehen. Hierarchie ist eine Struktur, die in bestimmter Weise Aufmerksamkeit auf Entscheidungsleistungen verteilt. Sie ist soziologisch ebenso wie organisationstheoretisch durch diese Verteilungsleistung charakterisiert und nicht etwa allein durch das Recht zu befehlen. Durch Aufstieg in der Hierarchie bekommt man nicht mehr Bewußtsein, nicht mehr Kapazität für Aufmerksamkeit. Aber man bekommt unter Umständen die Möglichkeit, dieses begrenzte Potential in einem anderen Kontext von Prämissen und Informationen einzusetzen.

(3) Von hier aus ist es möglich, das Verhältnis von *Struktur und Taktik* zu begreifen. Beides sind Selektionsleistungen. Das ergibt einen gemeinsamen Nenner.

Struktur, zum Beispiel Hierarchie, leistet gleichsam eine permanente Vorselektion dessen, was in einem System überhaupt möglich ist. Das taktische Verhalten trifft in diesem limitierten Rahmen unter begrenzten Alternativen die endgültige Auswahl – und dies unter Ausnutzung der Chancen, die in der strukturellen Begrenzung liegen.

Struktur und Taktik hängen also eng zusammen. Wenn man sich im System rational bewegen will, muß man beides kennen und können. In unserer Verwaltung beruht die Einschätzung taktischer Möglichkeiten überwiegend auf ziemlich konkreter Milieukennntnis. Ich glaube, daß man sie durch Strukturanalysen wesentlich verbessern könnte.

III.

So viel gilt allgemein. Gehen wir nun speziell auf die Position und die Perspektiven eines Untergebenen ein, dann ist zunächst nach seinen Zielen zu fragen.

(1) Dabei läßt sich, ganz im groben, zweierlei unterscheiden:

- a) Es gibt einerseits Ziele der Selbstdarstellung: Man bemüht sich, als der zu erscheinen, der man sein möchte. Langfristig gesehen gehört dazu die Förderung eigener Karriereinteressen als Vorsorge für das Erreichen derjenigen Positionen, auf denen man der sein kann, der man sein möchte. Der Einfluß auf Vorgesetzte ist auch ein Statusmoment. Das ist durchaus legitim.
- b) Zum anderen gibt es Strategien der Entscheidungsbeeinflussung. In der Position des Untergebenen formieren sich bestimmte Interessen: Interessen seines Dezernats, seiner Abteilung usw., die er im allgemeinen nur durch Einfluß auf Entscheidungen realisieren kann. Diese Interessen können mehr oder weniger eng mit den besonderen Aufgaben zusammenhängen. Auch besteht Interesse an hinreichender Entscheidungszeit, an Kontrolle über die kritischen Variablen, an einem Schatz von Ausreden und Entschuldigungen bei Fehlern.

(2) Für diese beiden Zielgruppen, die der Selbstdarstellung und die der Entscheidungsbeeinflussung, lassen sich nun unter anderem die folgenden beiden Fragen stellen:

- a) Wie weit sind sie integriert in dem Sinne, daß die Verfolgung des einen Ziels die des anderen mitfördert und umgekehrt? Stellt man sich selbst dar als jemand, der mit den Mitteln des Systems Einfluß auf Entscheidungen sucht? Wird man deswegen befördert, weil einem das gelingt? Oder gibt es andere Darstellungskomponenten, zum Beispiel gesinnungsethische, kollegial-anehmliche, rein intellektuelle, oppositionelle etc.?
- b) Zweitens: Wer ist das *relevante Publikum* für diese Strategien? Oder auf unser Thema zugeschnitten: Wie weit ist der Vorgesetzte das relevante Publikum für Selbstdarstellung bzw. Entscheidungsbeeinflussung? Oder sind es die Kollegen, die eigenen Untergebenen, der übernächste Vorgesetzte, der außenstehende Politiker oder der „Spion“ im Gebäude, der unmittelbaren Zugang zum Minister hat?

- c) Diese beiden Fragen nach der Integration und dem relevanten Publikum müssen in ihrem Zusammenhang gesehen werden, dann gelingt es, die Bedeutung des Vorgesetzten herauszuarbeiten: In dem Maße, als der Vorgesetzte als einzelner relevantes Publikum ist und Selbstdarstellung und Entscheidungsbeeinflussung damit zusammenfallen, gelingt auch die Integration. Andernfalls ist sie nicht ausgeschlossen, aber problematischer.

IV.

Ein solches Zielmodell ist schon kompliziert genug. Es kommt aber noch viel hinzu. Zunächst zur *Macht*problematik.

- (1) Auch hier, wie im Falle der Hierarchie, geht es zunächst um den Abbau optischer Verzerrungen. Man denkt zunächst vielleicht: Im Verhältnis von Vorgesetzten und Untergebenen liege die Macht beim Vorgesetzten, zumindest die überwiegende Macht. Das ist jedoch nicht unbedingt der Fall, kann zumindest nicht ohne weitere Untersuchung qua Vorurteil entschieden werden.

(2) Zunächst muß man einen dafür geeigneten Machtbegriff finden, trotz aller Schwierigkeiten der Machttheorie. Mit dem Machtbegriff möchte ich den Vorgang der Übertragung von Selektionsleistungen fassen; er ist nicht allein vom Konflikt her zu sehen. Folgende einschränkende Bedingungen sind zu beachten: Die Auswahl und Übertragung erfolgt durch Entscheidung, und die Annahme erfolgt im Hinblick auf Vermeidungsalternativen. Es ist danach klar, daß sowohl der Vorgesetzte Macht über den Untergebenen besitzen kann als auch der Untergebene Macht über den Vorgesetzten. Die Macht im System ist, das wissen Organisationssoziologen seit langem, durch das Hierarchiemodell noch nicht eindeutig verteilt. Dennoch bleibt es schwierig, reziproke Machtverhältnisse zu verstehen.

Die klassische Machttheorie war am Bild physischer Kräfte orientiert, am Modell wechselseitiger Blockierung. Wer mehr Macht hat, hat allein Macht, weil er im Konflikt obsiegt. Demgegenüber muß man sehen, daß es verschiedene Arten von Machtquellen gibt, die sich nicht in dieser Weise verrechnen lassen.

- a) Die Macht des Vorgesetzten beruht auf der Möglichkeit, Konflikte förmlich zu entscheiden, dem Untergebenen die Mitgliedschaftsalternative zuzuspielen.

- b) Die Macht des Untergebenen beruht auf der Komplexität der Entscheidungslage des Vorgesetzten. Dieser braucht Entscheidungshilfen, ist auf Vorsortierung angewiesen. Er wäre verloren, würde der Untergebene alle Probleme nach oben geben. Ironischerweise beruht auch die Macht der Untergebenen über Vorgesetzte auf formaler Organisation – nämlich auf den Aufgaben und der Verantwortlichkeit des Vorgesetzten und dem Recht des Untergebenen, Führungsentscheidungen einzuholen.

Im Übrigen ist die Machtverteilung im Einzelfall natürlich verschieden. Sie ist abhängig vom Grad der Komplexität und den Ungewißheiten der Entscheidungslage des Vorgesetzten sowie von dem Ausmaß, in dem er Erfolge durch formale Entscheidungen sicherstellen kann.

- (3) Für das Verständnis dieser Analyse ist entscheidend, daß Sie sich mit einer etwas ungewöhnlichen These vertraut machen: Macht kann effektiv nur in der Form von Kooperation, nicht in der Form von Konflikt ausgeübt werden. Es geht ja um *Übertragung* von Selektionsleistungen, um einen gemeinsamen Entscheidungsprozeß.

In der Tat sind offene Konflikte zwischen Vorgesetzten und Untergebenen selten und implizieren immer einen Zusammenbruch der Machtbeziehungen. Sabotage führt zu Immobilismus, das kann eigentlich nur politisch, nicht bürokratisch sinnvoll sein. Durch vertrauensvolle Kooperation kann dagegen die Macht auf beiden Seiten gesteigert werden. Ein solches System wird selbststabilisierend dadurch, daß jede Seite im Interesse der besonderen eigenen Macht über den anderen dessen Macht schont und beachtet.

Wir haben nun Ziele und Mittel, nämlich Machtmittel behandelt. Jetzt habe ich noch zwei große Themen – und sehr wenig Zeit. Behandeln möchte ich noch einige *allgemeine Systemvariablen*, die für die Beziehung bedeutsam sind, und die *Analyse der Situationen* und ihrer taktischen Möglichkeiten, in denen eine solche Beziehung Gestalt gewinnt, eine eigene Geschichte produziert und u. U. in schwer reversible Formen gerinnt.

V.

Zunächst einige wichtige *strukturelle Variablen*.

- (1) Verteilung der Außenkontakte, und zwar nach Input und Output. Auf welcher hierarchischen Ebene wird in die Umwelt hineingewirkt, und auf welcher Ebene wirkt die Umwelt auf das System? Zusatzfrage: welche Umwelt? Diese Außenbeziehungen spiegeln sich natürlich im Spannungsverhältnis von Vorgesetzten und Untergebenen wider.
- (2) Damit zusammenhängend: Verteilung der Initiativen im System. Diese müßte meines Erachtens mit den Außenkontakten korrelieren, sonst käme es zu einer für die Balancierung des Systems in seiner Umwelt bedenklichen Fehlorganisation. Ferner: Welche Entscheidungsnähe haben Initiativen? Wieviel wird damit schon definitiv ausgeschlossen? Sind die Initiativen programmiert oder nicht?
- (3) Verteilung der relevanten Unsicherheiten im System. In welcher Höhenlage wird Unsicherheit absorbiert? Bei Behörden, die planen müßten, aber nicht können, typisch zu weit unten (Kultusministerien, Entwicklungshilfeministerien usw.). Die Verantwortung rutscht nach unten ab. Die Entscheidungen werden unten gemacht, die Vorgesetzten auf eine Vermittlungsfunktion reduziert, was gerade bei den Untergebenen eher Resignation als Machtfreude auslöst.
- (4) Verhältnis der Untergebenen zueinander. Ein Vorgesetzter hat gewöhnlich mehrere Untergebene. Wenn diese anfangen, sich mit ihrem Vorgesetzten zu befassen, läßt es sich kaum vermeiden, daß sie sich begegnen und sich als Kollegen erkennen. Welches Verhältnis spielt sich ein? Vermutlich besteht ein enger Zusammenhang mit der Zielstruktur – ein Thema, das für die Menschenführungstheorien große Bedeutung besitzt, für die Theorie der Unterwachung erst noch ausgearbeitet werden muß.
- (5) Mutmaßliche Dauer der Beziehung. Was ist als Dauer typisch erwartbar, wenn sie beginnt? Und wer ist mobil: der Vorgesetzte oder der Untergebene? Wer lernt typisch wen an?

Nimmt man all dies zusammen in den Blick – dann erfährt man etwas von den Grenzen des Bewußtseins.

Ein Überblick über die Zusammenhänge ist nicht mehr zu gewinnen – bzw. nur noch an der konkreten Situation zu gewinnen. Für deren Analyse dient unser Schema als ein Katalog von Merkzeichen, die an das erinnern, was man alles bedenken muß. Die theoretische Absicht geht natürlich weit darüber hinaus.

VI.

Dazu kommt unser letzter Punkt: die relative Eigenständigkeit von *Situationen*.

(1) Auch hierfür wäre viel mehr an theoretischer Vorbereitung nötig, als ich im Moment geben kann. Es muß genügen, wenn ich allgemein sage, daß es in allen institutionell festgelegten oder gar durchorganisierten Systemen trotzdem eine mehr oder weniger große Autonomie der Einzelsituation gibt. Wer jene Großorganisation analysiert hat, hat damit noch lange nicht die Situation in der Hand; er muss sein Wissen ja noch „anbringen“.

Auch Situationen mit mehreren Anwesenden sind soziale Systeme, die sich soziologisch analysieren lassen. Es gibt Situationen, die „gelingen“, und es gibt solche, die schiefgehen, und wenn Sie genau hinsehen und Ihre Beobachtungen über eine Zeit hinweg sammeln, vielleicht auch gezielte Experimente machen, werden Sie sehen, daß dies angebbaren Regeln folgt.

(2) Regeln des Erfolgs in Situationen sind zugleich Ansatzpunkte für mehr oder weniger subtile Taktiken. Das an Beispielen:

- a) Wichtig ist *Respekt* als formale Anerkennung der ranghöheren Rolle. Oft wird hier das Problem der Servilität befürchtet. Es gibt aber Möglichkeiten, Mißachtung respektvoll zum Ausdruck zu bringen, etwa indem man sich als nicht verstehenden, gelangweilten Zuhörer zeigt.
- b) Oberste Bedingung ist *Takt*: Man muß den anderen als den behandeln, der er sein möchte, sozusagen die beabsichtigte Selbstdarstellung im eigenen Handeln auffangen und reflektieren. Ich habe immer wieder versucht, an den Grenzen der Taktlosigkeit zu experimentieren; es zahlt sich nicht aus. Man kann irritieren, die Situation in ein leichtes Vibrieren bringen, vielleicht so stark stören, daß die Aufmerksamkeit von einem unangenehmen Thema wekommt. Viel ist damit nicht zu erreichen.
Besonders wichtig ist Takt in Situationen, wo der andere gar nicht frei ist, seine Selbstdarstellung zu wählen. Das ist typisch für Vorgesetzte, die nicht frei sind, sondern sich als überlegen, ausschlaggebend, erhaben darstellen *müssen*. Gerade bei ersichtlich schwachen Leuten sind Taktverstöße nicht nur grausam; sie werden typisch durch andere mißbilligt. Man muß sehr viel subtiler agieren.
- c) Sonderproblem: Differenz von Starrollen und Direktionsrollen – erfordert ein kompliziertes Managen von sichtbaren und unsichtbaren Einflüssen.

- d) Sondersituation: Konferenzen. Der Vorgesetzte muß relativ unberaten agieren. Er kann sich technische Einzelheiten von hinten durchreichen lassen, aber nicht die große Linie. Und es kann sein, daß er ohne es zu merken von dieser Linie abweicht. Oder die Situation entwickelt sich überhaupt anders als geplant: Don Carlos – Charleys Tante.
- e) Generell gibt es keine festen Rezepte, aber eine Differenz zwischen den kleinen Tricks und der großen Linie. Man kann Vorgesetzte nicht mit der Garantie für den Einzelfall lenken, die umgekehrt vom Vorgesetzten in bezug auf seine Untergebenen erwartet wird. Man muß ihn, sozusagen, an einer langen Leine laufen lassen, gelegentliches Ausbrechen ist nicht zu verhindern.
- f) Wieder zurück zu allgemeinen Situationen und noch ein Beispiel für abstraktere Überlegungen zur Zeitstruktur. Es handelt sich um thematisch konzentrierte Zusammenkünfte. Daher ist eine Synchronisation des Erlebens erforderlich, trotz sehr verschiedenartiger Erlebnistempi. Für den einen geht's zu langsam – er ist in Gefahr abzuschweifen, für den anderen geht's zu schnell – er kommt unter Zeitdruck, Aktionsdruck, kann nicht ordentlich überlegen und immer erst hinterher begreifen, was er getan hat. Die Verteilung der Zeit ist nicht nur eine Sache des Talents, sondern modifizierbar durch Vorbereitung. Zu beachten ist, daß eben wegen dieser Problematik dem Vorgesetzten die Verfügung über die Zeit gebührt. Er bestimmt das Tempo, die Dauer, die Wahl des Zeitpunkts der Begegnung. Doch: Förmliche Befugnisse sind immer schwerfällig; man kann einem schnell denkenden Untergebenen nicht ständig „langsam!“ zurufen. Die Wahl eines konträren Rhythmus ist enervierend. Kleine Gewinne kann man zum Beispiel durch komplizierte Ausdrucksweise erzielen – bis der andere versteht, hat er die Zeit zum Widerspruch verpaßt. Auf Aufforderung, zu einer Sitzung zu kommen, kann man antworten: „Ich werde sehen, ob ich einen geeigneten Moment finden werde, in dem ich mich davon überzeugen kann, daß es notwendig ist, dorthin zu gehen.“
- g) Hinweis auf viele Möglichkeiten weiterer Analyse, zum Beispiel formale/informale Mittel, rationale/irrationale Reaktionen (über welche läßt sich besser leiten?), Vertrauensstrategien. Statt dessen zum Schluß kommen.

VII.

Ist das nicht ein gefährliches Unterfangen? Wird so nicht alle Ordnung unterhöhlt? Wird so nicht jede ethische Gesinnung aufgehoben und, bestenfalls, durch bloße analytische Intelligenz ersetzt? Darauf die folgenden Antworten:

- (1) Unser Problem liegt nicht in der Linientreue, sondern im analytischen Aufschließen sehr komplexer Sachverhalte. Dazu müssen die diagnostischen Fähigkeiten verbessert werden, und dafür ist unten einfach mehr Zeit und mehr Potenz vorhanden als oben.
- (2) Das Spiel kann auf allen Ebenen der Hierarchie, also auch ganz oben, gespielt werden, soweit überhaupt Vorgesetzte reichen.
- (3) Es kann, sobald es transparent wird, zurückgespielt werden.
- (4) Und schließlich kann das System sich auf ganz legitime Weise wehren – nämlich dadurch, daß es den, der seine Vorgesetzten zu lenken versteht, zum Vorgesetzten macht und dadurch verhindert, daß er seine Fähigkeiten für zu kleine Zwecke einsetzt.

Anhang

Editorische Notiz

Niklas Luhmanns Gesamtwerk hat in zahlreiche Wissensgebiete weit über die Soziologie hinaus ausgestrahlt. Es gibt Symposien, Sammelbände, Debatten, Kontroversen, sogar eigene systemtheoretische Theorieschulen unter anderem in Rechts-, Religions- und Literaturwissenschaft, Pädagogik, Philosophie, Kunst- und Kulturtheorie, aber nahezu nichts Vergleichbares im Feld der Organization Studies.

Dies ist erstaunlich, da ihn das Thema der Organisation viele Jahrzehnte beschäftigt hat. Hier liegen nicht nur seine wissenschaftlichen Wurzeln, sondern er kann auch eigene praktische Erfahrungen als Verwaltungsbeamter einbringen, sodass ihm dabei, wie er noch in einem seiner letzten Interviews gesagt hat, niemand etwas vormachen kann. Luhmanns organisationstheoretisches Werk ist jedoch – wie wir meinen – durch eine sehr besondere, für das Thema Organisation ungünstige Konstellation in eine Art toten Winkel des wissenschaftlichen Diskurses geraten. Zwar hat er immer wieder treue Leser gefunden, aber eine angemessene wissenschaftliche Rezeption ist bisher ausgeblieben. Es gibt vieles zu entdecken.

Unsere Textsammlung ist mit insgesamt rund 140 Titeln auf 5 Bände ausgelegt. Die ersten drei Bände umfassen die Organisationstheorie. Sie sind grob nach Werkperioden angeordnet. Auf den vorliegenden Band mit den frühen Schriften (1958–1969) folgen zwei weitere mit den theoretischen Arbeiten der Bielefelder Jahre (1970–1998). Ein vierter Band ist seinen Arbeiten zur Organisationspraxis gewidmet. Damit stellen wir eine weithin unbekannte Seite Luhmanns vor. Er hat sich mehrfach intensiv zu Fragen der Verwaltungsreform geäußert und dabei insbesondere die Planungs- und Steuerungseuphorie der 1970er Jahre kritisiert. Hinzu kommen die wenigen von ihm selbst verfass-

ten Texte zur Unternehmensberatung. Einige spezielle Textarten – vor allem aus der früheren Periode – wie Rezensionen, Lexikonartikel und Manuskripte zu Vorlesungen – haben wir unter rein formalen Gesichtspunkten ausgegliedert und in einem separaten Supplementband zusammengefasst. Dort erscheinen dann auch der textkritische Apparat, eine Gesamtbibliografie, das Register und weitere Materialien.

Anfangs hatten wir die Absicht, eine „Kritische Gesamtausgabe“ von Luhmanns Schriften zur Organisation zu machen. Es hat sich dann aber herausgestellt, dass so etwas im vorliegenden Fall streng genommen weder möglich noch sinnvoll ist. Trotzdem haben wir im Umgang mit den Texten versucht, soweit es eben ging, bei dieser Leitidee zu bleiben.

Für eine Auswahl, die gleichwohl möglichst *vollständig* sein soll, sind trennscharfe Kriterien erforderlich. Leider sind sie am Material dann nicht immer problemlos anwendbar. Es war schnell klar, dass es keinen Sinn macht, die Monografien mit aufzunehmen; abgesehen davon, dass sie gut zugänglich sind, hätte das die Ausgabe auf mehr als 12 Bände anschwellen lassen. Das Auswahlkriterium war daher, alle Aufsätze, Vorträge und selbstständigen Buchkapitel aufzunehmen, die überwiegend dem Thema Organisation gewidmet sind. Bei den wenigen Grenzfällen, die es gab, haben wir uns entschieden, sie im Zweifel *nicht* aufzunehmen.

Zu den veröffentlichten Texten kommen zahlreiche Manuskripte aus dem Nachlass hinzu. Diese Bestände sind derzeit noch nicht vollständig erschlossen. Es kann daher sein, dass wir etwas übersehen haben. Hinzu kommt, dass der Nachlass weit verstreut ist. Luhmann war sehr freigiebig mit seinen Manuskripten, hat vielleicht manches herausgegeben, das noch irgendwo in Privatarchiven liegt.

Eine weitere Restriktion sind Texte in anderen Sprachen. In Frankreich und im englischsprachigen Raum verlief die Luhmann-Rezeption zwar schlep-pend, aber in Italien, im spanischen Sprachraum und in Japan war er schnell populär. Diese Literatur überblicken wir nicht. Es mag durchaus sein, dass hier auch einiges im Original erschienen ist.

Insgesamt vermuten wir aber, dass keine Sensationsfunde mehr zu erwarten sind. Selbst wenn der eine oder andere Text noch auftauchen sollte, wird sich am Gesamtbild wohl nichts mehr ändern.

Zu entdecken gibt es trotzdem auch außerhalb dieser Ausgabe noch vieles. Organisationsfragen haben Luhmann immer und oft an scheinbar entlegenen Stellen und im Rahmen von damit gar nicht zusammenhängenden Ausführungen beschäftigt. Außer in den hier dokumentierten Texten gibt es zahlreiche Stellen, wo er scheinbar beiläufig, in Nebensätzen oder Fußnoten, darauf

zu sprechen kommt. Oft ist das nur für Eingeweihte zu erkennen. Wir meinen, wer seine Organisationstheorie kennt, wird auch das Gesamtwerk ganz anders lesen.

Mit dem Anspruch einer *textkritischen* Ausgabe ist vor allem das Bemühen um größtmögliche Genauigkeit und Texttreue verbunden. Die Aufsätze liegen oft in mehreren voneinander abweichenden Varianten vor. Hier war bisweilen unter großen Mühen eine authentische Fassung zu erarbeiten.

Grundprinzip war, die „Ausgabe letzter Hand“ als Basistext zu nehmen, das heißt die letzte zu Lebzeiten Luhmanns erschienene Fassung und bei posthum veröffentlichten Texten das Manuskript. Das hat sich in der Praxis nicht immer als sinnvoll herausgestellt. Die Fiktion der „Ausgabe letzter Hand“ unterstellt ja, dass der Autor jede neu erschienene Ausgabe noch persönlich wenigstens durchgesehen hat. Das entspricht aber nicht Luhmanns Arbeitsweise. Auch wenn er mit der Behauptung, dass ihn eigene veröffentlichte Texte nie mehr interessiert haben, wohl etwas übertrieben hat, sind viele erkennbar von wohlmeinenden Zeitgenossen nach eigenem Gutdünken „verbessert“ worden. Das Prinzip der „letzten Hand“ war also nicht schematisch anzuwenden. Hin und wieder war sogar zu entscheiden, welche Formulierung als authentisch gelten kann.

Der Aufbau eines Kommentarteils mit unterschiedlichen Lesarten war somit unumgänglich. Es ist das erste Mal, dass Luhmann-Texte mit einem solchen Beiwerk erscheinen. Wir haben uns bemüht, dies im – wiederum durch Luhmanns Arbeitsweise gebotenen – angemessenen Umfang zu belassen. Luhmann ist kein Autor, der, wie man es Geistesgrößen gern nachsagt, mit dem Text „ringt“. Er schreibt schnell, präzise, fast druckreif in die Maschine, ändert wenig, gibt alles so schnell wie möglich nach außen, veröffentlicht oder verteilt es sonst an sein Publikum. Lieber schreibt er einen neuen Text, als lange an einem vorhandenen herumzuschneiden. Trotz hoher Outputrate ist sein Werk wenig redundant. Es gelingt ihm jedes Mal eine neue, oft überraschende Variation. Wer sich für die Werkgenese interessiert, kann damit auf eine Fülle veröffentlichten Materials zurückgreifen.

Großen Wert haben wir darauf gelegt, Luhmanns besondere sprachliche „Aura“ zu erhalten. Selbstverständlich waren die Texte nur nach den Regeln der seinerzeit geltenden Orthografie zu behandeln. Auch eine Reihe von sprachlichen Eigentümlichkeiten, die er offenbar hartnäckig gegen Lektoren verteidigt hat, haben wir belassen oder rekonstruiert. Dazu gehören etwa eigenwillige Verwendungsweisen des Fugen-s („Konfliktsfall“), manchmal eigentümliche Wortstellungen und die idiosynkratische Schreibweise vieler Lehnwörter, mit der er sich als der humanistisch gebildete, „alteuropäische“

Gelehrtentyp outet, über den er sich so gern mokiert hat. Einige in den frühen englischen Texten noch vorkommende „Denglizismen“ wurden vorsichtig korrigiert.

Alle Zitate und Literaturangaben sind überprüft und in eine normierte Form überführt. Dabei haben wir uns an der von Luhmann in seinen Manuskripten durchgängig verwendeten Notation orientiert. Gleiches gilt für die Dokumentarchitektur, das heißt die Struktur der Textgliederung, die Anordnung der Fußnoten etc.

Man mag es als Nachteil empfinden, dass der Apparatteil der Ausgabe nicht zusammen mit den jeweiligen Textbänden, sondern in einem separaten Supplementband erscheint. Auch gibt es in den Textteilen keinerlei Anmerkungen der Herausgeber oder Hinweise auf Kommentare. Dies haben wir bewußt so entschieden. Wir finden es praktischer, beim Lesen nicht immer hin- und herblättern zu müssen und nicht dauernd durch Zinken der Herausgeber irritiert zu werden. Wer sich für den Kommentar nicht interessiert, wird davon nicht belästigt. Ein auch von uns bedauerter Nachteil ist, dass der gesamte Apparat aus technischen Gründen erst nach Abschluss aller Textbände erstellt werden kann.

Zu diesem Band: Im vorliegenden ersten Band unserer Ausgabe sind die frühen theoretischen Schriften bis 1969 gesammelt. Dieses Jahr markiert eine klare Zäsur in Biografie und Werk. Luhmann ist jetzt Professor in Bielefeld und kann seine Sache ganz neu angehen.

Im Gegensatz zu den späteren Arbeiten sind diese Texte auch für den systemtheoretisch untrainierten oder daran überhaupt desinteressierten Leser leicht zugänglich. Wer will, kann zur Einstimmung oder Vertiefung in Arbeiten der von Luhmann sehr geschätzten und oft zitierten Klassiker blättern, etwa Herbert A. Simon, James G. March oder Chester I. Barnard.

Wir gruppieren die Arbeiten unter drei Gesichtspunkten, die jeweils einen Aspekt des Kontextes markieren, in dem sie stehen. Zu jedem dieser drei Teile gehört eine Buchpublikation, die nicht Bestandteil unserer Ausgabe ist. Wer weiter in das Thema eindringen will, dem seien diese Werke hiermit empfohlen.

Elemente einer Theorie der Verwaltung. Luhmanns „Heimatwissenschaft“ als Jurist ist zunächst die Verwaltungswissenschaft; als jemand, der soziologisch denkt, muss er sich dagegen wehren, als Vertreter einer damals eher als praktische Kunstlehre angesehenen „Verwaltungslehre“ eingeordnet zu werden. Es hilft, sich das zu vergegenwärtigen, wenn man verstehen will, welchen Schwierigkeiten jemand ausgesetzt ist, der hier als Theoretiker auftreten will.

Wir dokumentieren in diesem Kapitel seine allererste Publikation „Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft“ von 1958. Sie kommt bescheiden daher, aber wer sie als Luhmann-Kenner aufmerksam liest, kann hier schon alle seine Motive aufspüren. Ferner ein in Harvard gehaltenes Referat (The Office as a Role Concept of the Polity), seinen Bewerbungsvortrag für eine Stelle als Forschungsreferent in Speyer (Verantwortung und Verantwortlichkeit) und weitere, eher als State-of-the-Art-Report angelegte Schriften.

Die zugehörige Monografie ist das 1966 erschienene Buch „Theorie der Verwaltungswissenschaft“. Luhmann setzt damit einen Schlussstrich unter sein erstes großes Projekt, die „Allgemeine Theorie der Verwaltung“. Das meiste davon ist stückweise publiziert, der Rest bleibt in der Schublade. Ein sehr frühes Fragment dieser Arbeit haben wir in unsere Ausgabe aufgenommen (Formale Struktur und richtiges Handeln). Weiteres wird im Rahmen der Nachlasspublikation erscheinen.

Unter dem Titel *Jenseits von Zweckrationalität und Herrschaft* dokumentieren wir in erster Linie Luhmanns Auseinandersetzung mit der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, hinzu kommen zwei Texte zur in dieser Zeit neu entstehenden Industriesoziologie. Die zugehörige Monografie ist „Zweckbegriff und Systemrationalität“ von 1968.

Noch in seiner Zeit als Beamter des niedersächsischen Kultusministeriums veröffentlicht er (1960) den Aufsatz „Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?“ Der Text ist, was man ihm zunächst nicht ansieht, politisch heikel, denn die gestellte Frage wird strikt verneint. Als Wissenschaftler kann man so etwas behaupten, für einen Beamten aber ist das riskant, denn er mischt sich damit in unberufener Weise in die gerade beginnende politische Diskussion über die Verwaltungsreform ein.

Wir lassen aber diesen politischen Seitenstrang von Luhmanns Arbeit hier zunächst beiseite. Es gibt dazu zahlreiche weitere Arbeiten von ihm; ihnen widmen wir einen eigenen Band unserer Ausgabe.

Der dritte Teil enthält vollständig eine ganz besondere Art von Texten, die Luhmann nur in dieser Zeit geschrieben hat. Wir haben dafür den Titel *Die Wirklichkeit der Organisation* gewählt und diesen auch für den gesamten Band übernommen. Der schillernde Begriff der Wirklichkeit spielt auf Luhmanns phänomenologische Wurzeln an. Es gelingen ihm hier ungewöhnlich eindrucksvolle Bilder der Organisation, also keine platten Erzählungen aus der „Praxis“, sondern bis ins Kleinste theoretisch reflektierte, durchgebildete, eben „wirklichkeitsnahe“ Darstellungen. Solche beinahe literarischen Texte sind in der Soziologie überaus selten, man muss lange suchen, um etwas Vergleichbares zu finden (vielleicht Siegfried Kracauers Studie über die Angestellten

von Ende der 1920er Jahre). Die zugehörige Monografie ist „Funktionen und Folgen formaler Organisationen“ von 1964.

1969 endet abrupt diese „gegenständliche“ Phase im Werk Luhmanns. Der letzte Text dieser Art (Unterwachung. Oder die Kunst, Vorgesetzte zu lenken) datiert vom 7. November 1969, eine Woche nach Beginn des Vorlesungsbetriebs in Bielefeld.

Die Herausgeber

Elemente einer allgemeinen Theorie der Verwaltung

Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsarchiv 49 (1958), S. 97–105.

The Office as a Role Concept of the Polity, Referat in Harvard, Frühjahr 1961, unveröffentlichtes Manuskript.

Begriff und Funktion des Amtes, unveröffentlichtes Manuskript, 1961.

Systematische Theorie der Verwaltung: Forschungsstand und Aussichten, unveröffentlichtes Manuskript, 1964.

Einblicke in vergleichende Verwaltungswissenschaft, Der Staat 2 (1963), S. 494–500.

Verantwortung und Verantwortlichkeit, Vortrag in Speyer am 1. 12. 1961, unveröffentlichtes Manuskript.

Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Recht und Politik 3 (1967), S. 123–128.

* Wir nennen hier nur die Erstveröffentlichung. Weitere Textzeugen und sonstige Ausgaben werden im Supplementband dokumentiert.

Zum Theorieansatz, in: Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern, Berlin 1969 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 42), S. 250–251.

Jenseits von Zweckrationalität und Herrschaft

Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, Verwaltungsarchiv 51 (1960), S. 97–115.

Formale Struktur und richtiges Handeln, unveröffentlichtes Manuskript, ca. 1961/62.

Zweck – Herrschaft – System: Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, Der Staat 3 (1964), S. 129–158.

Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, Verwaltungsarchiv 56 (1965), S. 303–313.

Zum Aufgabenbegriff der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, Manuskript 1965, veröffentlicht posthum in: Soziale Systeme 19 (2013/14), S. 5–33.

Die Bedeutung der Organisationssoziologie für Betrieb und Unternehmung, Arbeit und Leistung 20 (1966), S. 181–189.

Worker Participation in Decision-making, in: International Political Science Association (Ed.), Jablonna round table Meetings, 19.–24. Sept. 1966, Working Papers, Paris 1967, 22 S. in sep. Zählung.

Die Wirklichkeit der Organisation

Der neue Chef, Verwaltungsarchiv 53 (1962), S. 11–24.

Lob der Routine, Verwaltungsarchiv 55 (1964), S. 1–33.

Spontane Ordnungsbildung, in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.), Verwaltung: eine einführende Darstellung, Berlin 1965, Teil II, Kapitel 10, S. 163–183.

Gesellschaftliche Organisation, in: Thomas Ellwein/Hans Hermann Groothoff/Hans Rauschenberg/Heinrich Roth (Hrsg.), Erziehungswissenschaftliches Handbuch, Bd. I, Berlin 1969, S. 387–407.

Unterwachung. Oder die Kunst, Vorgesetzte zu lenken. Vortrag in Berlin 7. 11. 1969, Manuskript, in anderer Bearbeitung posthum erschienen in: Der neue Chef. Herausgegeben und mit einem Nachwort von Jürgen Kaube, Berlin 2016.

Abdruckgenehmigungen

I Abdruck mit freundlicher Genehmigung von Veronika Luhmann-Schröder

Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft

Die Bedeutung der Organisationssoziologie für Betrieb und Unternehmung

Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre

Einblicke in vergleichende Verwaltungswissenschaft

Gesellschaftliche Organisation

Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?

Lob der Routine

Verwaltungswissenschaft in Deutschland

Zweck – Herrschaft – System: Grundbegriffe und Prämissen Max Webers

II Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Universität Bielefeld/Niklas-Luhmann-Nachlass

Unveröffentlichte Manuskripte

Begriff und Funktion des Amtes

Formale Struktur und richtiges Handeln

Systematische Theorie der Verwaltung: Forschungsstand und Aussichten

The "Office" as a Role Concept of the Polity

Verantwortung und Verantwortlichkeit

Veröffentlichte Texte, eigene Bearbeitung der Manuskriptfassung

Unterwachung. Oder die Kunst, Vorgesetzte zu lenken

In anderer Bearbeitung posthum erschienen in: Der neue Chef. Herausgegeben und mit einem Nachwort von Jürgen Kaube, Berlin 2016.

Worker Participation in Decision-making

In: International Political Science Association (Ed.), Jablonna round table Meetings, 19.–24. Sept. 1966, Working Papers, Paris 1967, 22 S. in sep. Zählung.

Zum Aufgabenbegriff der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre

In anderer Bearbeitung posthum erschienen in: Soziale Systeme 19 (2013/14), S. 5–33.

III Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Verlage

Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Suhrkamp Verlags

Der neue Chef, aus: Niklas Luhmann, Der neue Chef. Herausgegeben und mit einem Nachwort von Jürgen Kaube. © Suhrkamp Verlag Berlin 2016.

Spontane Ordnungsbildung, aus: Niklas Luhmann, Der neue Chef. Herausgegeben und mit einem Nachwort von Jürgen Kaube. © Suhrkamp Verlag Berlin 2016.

Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Verlags Duncker & Humblot

Zum Theorieansatz. In: Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern. Herausgegeben von Siegfried Magiera, Karl-Peter Sommermann, Jacques Ziller. © Duncker & Humblot, Berlin 1969. S. 250–251.