

# Organisationskultur – Verwaltungskultur: eine neue Perspektive auf ein altes Thema

Informalität, Organisationskultur, Verwaltungskultur,  
Entscheidung, Entscheidungsprämisse

Von Univ.-Prof. Dr. Stefan Kühl, Universität Bielefeld und Marcel Schütz, MA.,  
Universität Oldenburg

Die Abgrenzungen der Begriffe Informalität und Organisationskultur bereiten sowohl in der Theorie als auch in der Praxis von Behörden und Unternehmen zum Teil große Schwierigkeiten. Immer dann, wenn von informalen Strukturen die Rede ist, scheinen damit inoffizielle, diffus tradierte Gepflogenheiten und Gewohnheiten, Riten und Routinen gemeint zu sein. Unter Rückgriff auf einen innovativen Ansatz aus der Organisations- und Verwaltungsforschung wird im Folgenden argumentiert, dass Kultur und Informalität im Wesentlichen ein und dasselbe Phänomen erfassen, nämlich die unentschiedenen Entscheidungskriterien einer Organisation. Dabei ist präziser zwischen unentschiedenen und unentscheidbaren Kriterien bzw. Prämissen zu unterscheiden. In der Abhandlung wird gezeigt, wie sich mit einer genaueren Bestimmung der Entscheidungssituationen Ordnung in die wilden Merkmalskataloge bringen lässt und empirische bzw. organisatorische Phänomene genauer erfasst werden können.<sup>1</sup>

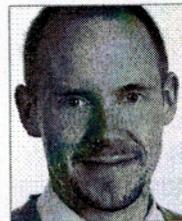
## 1. Informalität: Eine Frage der Kultur

Verwaltungskultur – breiter und ursprünglich spricht man von *Organisationskultur*, in der Wirtschaft von *Unternehmens-* bzw. *Firmenkultur* – ist ein eigentümlich offener Begriff, mag man sich unter Kultur in sozialer Hinsicht doch zunächst alles Mögliche an Gepflogenheiten, Umgangsweisen oder Stilen vorstellen. So können damit „grundlegende Annahmen“, „Taken-for-granted-Verhalten“ (selbstverständlich erachtete Routinen), nach „außen dargestellte Werte“ und



**Univ.-Prof. Dr. Stefan Kühl**

lehrt Soziologie an der Universität Bielefeld mit dem Schwerpunkt Organisationen. Mehrere Bücher über Management und Organisation sind von ihm erschienen. Ein aktueller Schwerpunkt liegt im Bereich Organisationskultur und Regelabweichungen.



**Marcel Schütz MA**

ist Graduiierungsstipendiat des Landes Niedersachsen an der Universität Oldenburg. Er lehrt Soziologie an der Universität Bielefeld und Betriebswirtschaft (insbes. Personal und Unternehmensführung) an der Northern Business School Hamburg.

1) Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine angepasste Fassung und Weiterentwicklung zuvor erschienener Arbeiten von Stefan Kühl. Siehe für einen weiteren Beitrag Kühl, Organisationskultur. Eine Konkretisierung aus systemtheoretischer Perspektive, in: Managementforschung 2018 (29) sowie Ders., Organisationskultur. Eine systemtheoretische Anwendung von Ockhams Rasiermesser, 2017, Working Paper. Mit dem Phänomen der Informalität befasste sich auch eine frühere Ausgabe dieser Zeitschrift: Schütz/Röbken, Netzwerke, Spielhandlungen und instabile Verträge: Informale Ordnung in der Zusammenarbeit von Personalrat und Dienststelle, in: PersV 2017, 51–63.

„Artefakte“ wie Architektur, Möbel oder Kleidung gemeint sein.<sup>2</sup> Verwaltungs- bzw. Organisationskultur wird auch als eine „Sammlung aus Traditionen, Werten, Strategien, Glaubenssätzen und Verhaltenssätzen“<sup>3</sup> bezeichnet, oder als auf eine Behörde oder einen Betrieb selbstbezüglich wirkende „Sinnzusammenhänge“<sup>4</sup>. Dass diese auch mit fiktionalen Anteilen verbunden sein können, zeigen Mythen, Geschichten und Legenden, die bspw. in einer Behörde sehr lokal begrenzt, nur für die dort Eingeweihten verstehbar sind und tradiert werden können.<sup>5</sup> Zur Kultur einer behördlichen Einrichtung werden ferner so unterschiedliche Phänomene wie kognitive Fähigkeiten<sup>6</sup>, Denkhaltungen<sup>7</sup>, stillschweigend akzeptierte Orientierungsmuster<sup>8</sup>, das organisatorische Klima<sup>9</sup> oder erworbene Wissens- und Erkenntniswege<sup>10</sup> gezählt.

Dieser bunte Strauß an Merkmalen drängt förmlich die Frage auf, wie sich diese Beobachtungen näher systematisieren lassen. Eine Option ist es, die Beschreibungen in drei verschiedene Ebenen einzuordnen: etwa eine sichtbare Ebene mit Kulturmerkmalen wie Ritualen, Kleiderordnungen bis hin zum Design der Schriftstücke. Eine weitere Ebene erscheint weniger zugänglich, sie umfasst *Normen und Standards*, die häufig unvollständig betrachtet bleiben, nicht ohne weiteres „anzufassen“ sind. Die dritte Ebene wäre eine nur indirekt zugängliche; sie betrifft *kollektive Denkmuster*.<sup>11</sup> Eine andere Möglichkeit, um Ordnung zu schaffen, besteht darin, Denkschulen oder Richtungen zu identifizieren, die nach bestimmten Vorannahmen ihre Merkmale sortieren.<sup>12</sup> Auch kann man unterscheiden zwischen einem Verständnis der *Kultur als Variable* und einem solchen, das die *Kultur als grundlegend konstantes Phänomen* einer Organisation begreift.<sup>13</sup>

All diesen Ordnungsversuchen zum Trotz – der Begriff der *Verwaltungskultur* scheint für Praktiker wie für Forscher als eine Art „begrifflicher Staubsauger“ zu funktionieren, mit dem einfach alles aufgenommen werden

kann, was in irgendeiner Form mit *uneindeutigen Dingen* einer an sich eindeutigen Einrichtung zu tun hat.<sup>14</sup> Werte, Normen, Regeln, Symbole, Denkweisen, Glaubenssätze, Mythen, Dogmen, Bedeutungen – einfach alles wird selbstverständlich unselbstverständlich mit dem Begriff der Kultur vermengt.<sup>15</sup> Dieser „Staubsauger“ scheint derselben Fabrikationsreihe zu entstammen, die gegenwärtig auch andere klangvolle Begriffe hervorbringt. Man denke nur an die expansiv verwendeten Begriffe der Führung, der Strategie, der Vision, der Philosophie.<sup>16</sup> Mit diesen Begriffen werden erstaunlich häufig *sehr vergleichbare Phänomene und normative Empfehlungen* erfasst wie mit dem Begriff der Kultur. Man spricht in diesen Fällen etwa von tief verinnerlichten Wertvorstellungen oder kognitiven Skripten, also schablonenhaften Urteilkriterien, nach denen dann organisatorische Entscheidungen vorbereitet und bewertet werden.<sup>17</sup>

Entgegen diesem „anything goes“ wurde von dem chilenischen Organisationsforscher Darío Rodríguez Mansilla inzwischen ein innovativer Begriffsvorschlag unterbreitet. Organisations- bzw. Verwaltungskultur wird danach als der *Komplex nicht entschiedener Entscheidungsprämissen* definiert.<sup>18</sup> Im Weiteren soll dazu eine detaillierte Ausarbeitung für Kultur im Bereich von Organisation bzw. Verwaltung angeboten werden. Der Beitrag basiert auf einer kompakten Darstellung systemtheoretischer Überlegungen des Soziologen, Juristen und Verwaltungspraktikers Niklas Luhmann.

## 2. Organisationskultur als nicht entschiedene Erwartungsstrukturen in Organisationen

Aus *systemtheoretischer* Perspektive wird Kultur als eine *spezifische Form sozialer Struktur* verstanden. Mit einer sozialen Struktur werden in der Systemtheorie *Erwartungen* bezeichnet, an denen sich ein soziales Verhalten orientiert.<sup>19</sup> „Alle Kontakte zwischen Menschen“ werden, so Luhmann, „durch komplementäre Verhaltenserwartung gesteuert.“ Man muss in den durch die „Erwartungen vorgezeichneten und akzeptierbaren Bahnen handeln“, sonst bleibt man unverstanden und muss mit Ablehnung rechnen.<sup>20</sup> Gewisse

2) Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 1985, S. 12.

3) Marshall/Mclean, *Exploring Organisation Culture as a Route to Organisational Change*, in: Hammond (Hrsg.), *Current Research in Management*, 1985, S. 2–20 (2 ff.).

4) Bardmann/Franzpötter, *Unternehmenskultur. Ein postmodernes Organisationskonzept*, in: *Soziale Welt* 1990 (41), S. 424–440 (434).

5) Frost/Moore/Louis/Lundberg/Martin, *An Allegorical View of Organizational Culture*, in: Dies. (Hrsg.), *Organizational Culture*, 1985, S. 13–25 (17).

6) Schnyder, *Die Entwicklung zur Innovationskultur*, in: *Organisationsentwicklung* 1992 (1), S. 62–69 (63).

7) Kobi/Wüthrich, *Unternehmenskultur verstehen, erfassen und gestalten*, 1986, S. 13.

8) Ebers, *Der Aufstieg des Themas „Organisationskultur“ in problem- und disziplingeschichtlicher Perspektive*, in: Dülfer (Hrsg.): *Organisationskultur*, 1991, S. 39–63 (39 ff.).

9) Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 1985, S. 21.

10) Klimecki/Probst/Eberl, *Entwicklungsorientiertes Management*, 1994, S. 80.

11) Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 1985.

12) Neubauer, *Organisationskultur*, 2003.

13) Smircich, *Concepts of Culture and Organizational Analysis*, in: *Administrative Science Quarterly* 1983 (28), S. 339–358.

14) Klimecki/Probst/Eberl, *Entwicklungsorientiertes Management*, 1994, S. 80.

15) Mit deutlichen Parallelen zum inklusiven Kulturbegriff bei Tylor, *Primitive Culture. Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*, 1871.

16) Alvesson, *Understanding Organizational Culture*, 2. Aufl. 2013, S. 83, S. 99 f.; Kühl, *Strategien entwickeln. Eine kurze organisationstheoretisch informierte Handreichung*, 2016, S. 6 ff.

17) Scott, *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*, 2. Aufl. 2001, S. 57; Weick, *The Significance of Corporate Culture*, in: Frost/Moore/Louis/Lundberg/Martin (Hrsg.), *Organizational Culture*, 1985, S. 381–389 (381 ff.).

18) Rodríguez, *Gestión organizacional. Elementos para su estudio*, 1991; Ders., *Diagnóstico organizacional*, 6. Aufl. 2004.

19) Luhmann, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, 1984, S. 398.

20) Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, 1964, S. 272.

Erwartungen werden dann als *Verhaltensprämissen* z. B. in Arbeitsabläufen, Familien, Intimbeziehungen und Freundesgruppen zu „Systemen zusammengestellt“ und so „relativ enttäuschungsfest stabilisiert“<sup>21</sup>. Man kann mit einiger Gewissheit ahnen, auf was man sich einlässt, wenn man sich auf derartige soziale Gebilde einlässt.

Stark vereinfacht besehen, können zwei Formen solcher sozialen Strukturen unterschieden werden. Die eine Form von Strukturen sind *Erwartungen, über die entschieden wurde*. Die andere Form von Strukturen sind *Erwartungen, über die nicht entschieden wurde, sondern die sich durch häufige Wiederholungen schleichend ausgebildet haben*.<sup>22</sup> Ein sportliches Exempel: Bei Fußballspielen gibt es nicht nur die „geschriebenen Gesetze“, die in den Regelbüchern der FIFA niedergelegt sind, sondern auch „ungeschriebene Gesetze“. Man denke bspw. an die Erwartung, dass eine Mannschaft den Ball ins Aus spielt, wenn ein gegnerischer Spieler sich verletzt hat. Dabei handelt es sich um eine Erwartung, die nicht durch die FIFA verbindlich entschieden wurde, sondern die sich als Erwartung beim Fußballspiel eingeschlichen hat.

Bei der Unterscheidung zwischen entschiedenen und nichtentschiedenen Erwartungen handelt es sich um eine in verschiedenen fachlichen Disziplinen relativ fest etablierte Praxis. Auch in der Verwaltungswissenschaft werden formale Abläufe in Behörden, die schriftlich fixiert sind und durch Akteure sinnhaft gestaltet und verändert werden können, von informalen Abläufen in denselben Einrichtungen unterschieden, die sich *naturwüchsig* ausbilden und zu denen nichts schriftlich niedergelegt wird.<sup>23</sup> In juristischen und speziell auch arbeits- bzw. dienstrechtlichen Fragen kennt man die Unterscheidung zwischen gesetztem, positivem Recht und dem Gewohnheitsrecht, das sich durch *Übung* bzw. gelebte *Wiederholung* allmählich ausgebildet hat.<sup>24</sup> So werden auch die dienstlichen Beziehungen zwischen einem Personalrat und der Dienststelle einesteils umfassend auf der Normebene durch Gesetze geregelt; andernteils können jedoch „*informale Absprachen*“ getroffen werden, damit Rück- und Nachsichten oder die Gewährung frei vereinbarter Regelungen ermöglicht werden. Daraus

hervorgegangen ist – durchaus kritisch beobachtet – auch die Rede vom „*informalen Verwaltungshandeln*“<sup>25</sup>.

Die Unterscheidung von Erwartungen, über die entschieden wurde, und Erwartungen, die sich durch Wiederholungen langsam eingeschlichen und fixiert haben, macht freilich nur für solche Systeme Sinn, die in der Lage sind, über Erwartungen zu *entscheiden* – also vorrangig Behörden und Unternehmen als *organisierte soziale Systeme*. Die formale Struktur – die entschiedenen Entscheidungsprämissen – sind das faktisch gesetzte Recht einer Organisation, an das sich Organisationsmitglieder halten müssen, wenn sie Mitglied der Organisation bleiben wollen. In der öffentlichen Verwaltung und ihrer gesetzlich vorgesehenen behördlichen Mitbestimmung tritt im Übrigen noch die Besonderheit hinzu, dass staatliche Akteure die Arbeitsbeziehungen in hohem Maße regulieren. Entsprechend sind Behörden Einrichtung mit tendenziell hoher und nicht durch die Einzelbehörde selbst, sondern einen staatlichen Akteur fixierter Formalstruktur. Die Bedeutung externer Einflüsse kann für den behördlichen Zusammenhang schwerlich überschätzt werden, da gerade hier, in der öffentlichen Verwaltung, Entscheidungen – auch im Rahmen der Mitwirkung durch die Personalvertretung – wesentlich durch die politische Rahmung der übergeordneten Behörden und deren Artikulation wiederum von Anforderungen auf der Grundlage gesellschaftlicher Erwartungen vorbedingt werden.<sup>26</sup> Doch in Behörden und in nahezu allen sonstigen organisierten Bereichen bilden sich zusätzlich schleichend informale Strukturen – die nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen – aus, die als Erwartungen ebenfalls das Verhalten der Mitglieder prägen.<sup>27</sup> Was unterscheidet aber spezifisch Kulturen einer organisierten Einrichtung gegenüber Kultur, wie sie in den vielen anderen Bereichen der Gesellschaft thematisiert wird?

### Zum Verhältnis von entschiedenen und nicht-entschiedenen Entscheidungsprämissen

Kulturell geprägte Verhaltenserwartungen bilden sich aus, sobald es – wo auch immer in der Gesellschaft – zu spezifisch *sozialen Kontakten* kommt. Man weiß, dass man besonders freundlich grüßt, wenn man dem gerade neu in die Behörde versetzten Dienststellenleiter erstmals im Aufzug begegnet; und man würde als sozial auffällig gelten, unterließe man ein bestimmtes Mindestmaß an Freundlichkeit. Umgekehrt gibt es auch ein zu viel des Guten: Überschwängliche Freundlichkeiten erregen leicht Misstrauen. Gerade Begrüßungs-, Gesprächs- und Trennungsrituale bieten anschauliche Beispiele für das, was in der Gesellschaft

21) Luhmann, Rechtssoziologie, 1972, S. 31. Zur Stabilisierung kommt es dabei nicht nur darauf an, Erwartungen an das Verhalten des Gegenübers zu stellen, sondern auch Erwartungen dazu zu bilden, was der andere von uns erwartet, also Erwartungserwartungen auszubilden (33 ff.).

22) Siehe Young, On the Naming of the Rose. Interests and Multiple Meanings as Elements of Organizational Culture, in: Organization Studies 1989 (10), S. 187–206, S. 201, nach Alvesson, Organizational Culture, in: Edgell/Gottfried/Granter (Hrsg.), The SAGE Handbook of the Sociology of Work and Employment, 2016, S. 262–282 (278).

23) Siehe zur Unterscheidung z. B. Lauth, Informelle Institutionen politischer Partizipation und ihre demokratietheoretische Bedeutung, 1999, in: Lauth/Liebert (Hrsg.), Im Schatten demokratischer Legitimität. Opladen: WDV, S. 61–84, 64 f.; Helmke/Levitsky, Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, in: Perspectives on Politics 2004 (2), S. 725–740 (725 ff.).

24) Zur Unterscheidung früh schon Puchta, Das Gewohnheitsrecht, 1828. Auf die umfassende Literatur zum Verhältnis von positivem Recht und Gewohnheitsrecht in unterschiedlichen Zeitepochen kann hier nicht eingegangen werden.

25) Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl. 2008, S. 73–76; Seibel, Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, 2016.

26) Luhmann, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, 1966, S. 15–17.

27) Siehe zu den Ähnlichkeiten zwischen Luhmanns Rechtssoziologie und Organisationssoziologie schon früh seine eigenen Bemerkungen z. B. in: Luhmann, Rechtssoziologie, 1972, S. 256.

als Kultur bestimmt wird.<sup>28</sup> Oder man hat als erfahrenes Mitglied eines Personalrats eine gewisse Vorstellung davon, wie man sich in unterschiedlichen Fragen der behördlichen Mitbestimmung bei aller Taktik auch noch achtungsvoll im Sinne des gelebten Grundsatzes „vertrauensvoller Zusammenarbeit“ zu verhalten hat. Man weiß, dass man mit Akzeptanz- bzw. Einflussproblemen zu rechnen hat, wenn man sich partout nicht (mehr) an die sich langsam eingeschlichenen Regeln halten will.

Je nach sozialem System bilden sich die kulturellen Verhaltenserwartungen sehr unterschiedlich aus. Die Erwartungsbildung in Familien ist zwar durch staatliche Gesetze gerahmt, aber in den einzelnen Familien bilden sich in Fragen der Arbeitsteilung, Kinderziehung und Ausgabenpolitik häufig *spezifische kulturelle Verhaltenserwartungen*. Weil in netzwerkhaften kleineren sozialen Gruppen nur sehr begrenzt Entscheidungen gefällt werden und die Mitglieder nur begrenzt an diese Entscheidungen gebunden werden, fällt auch hier auf, wie sich ein großer Teil der Verhaltenserwartungen langsam ausbildet, ohne dass dies von den Gruppenmitgliedern thematisiert wird. Organisationen sind – gerade im Vergleich zu Familien oder Gruppen – dadurch gekennzeichnet, dass sie *Entscheidungen treffen können, an die sich die Organisationsmitglieder zu halten haben*. Diese Entscheidungen über Erwartungen, deren „Nichtanerkennung oder Nichterfüllung“ mit der „Fortsetzung der Mitgliedschaft nicht vereinbar ist“, wird als Formalstruktur bezeichnet.<sup>29</sup> Weil keine Organisation in der Lage ist, alle Erwartungen über die formalen Strukturen – die entschiedenen Entscheidungsprämissen – zu regeln (dafür ist die Komplexität bzw. Ausdifferenzierung der Arbeitsprozesse schlicht zu unbeherrschbar), kommt es dort zwangsläufig zur Ausbildung informaler Strukturen. Formalität und Informalität sind bei Luhmann also komplementäre Strukturformen. Nicht nur ist eine Bestimmung von Informalität ohne Formalität „gegenstandslos“, sondern auch Formalität ist ohne Informalität nicht vorstellbar.<sup>30</sup>

Die Organisations- und Verwaltungsforschung hat unter Begriffen wie der „Janusköpfigkeit“ der Organisation, des „Organisationsparadoxes“<sup>31</sup> oder des „Organisationsdilem-

mas“<sup>32</sup> herausgearbeitet, dass das *Zusammenspiel von formalen und informalen Wegen als eine zentrale Besonderheit von Organisationen* gegenüber anderen sozialen Gebilden wie Ehen, Gruppen oder sozialen Bewegungen zu begreifen ist.<sup>33</sup> Wegen der Verknüpfung von formalen und informalen Komponenten kommt es in Organisationen zu einem ganz *eigenartigen Stil von Kooperationen und Konflikten*. Auseinandersetzungen werden mit sehr viel Disziplin und Feinfühligkeit ausgetragen, weil Konflikte immer mit „Rücksicht auf die fortbestehende formale Kooperation geführt werden“<sup>34</sup> müssen. Hierfür bietet gerade die Personalvertretung einen typischen Anschauungsfall. Im Rahmen der Entscheidungsformen Anhörung, Mitwirkung und Mitbestimmung stehen Personalräten zahlreiche Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. Diese müssen unter Umständen auch gegen die Interessen der behördlichen Leitung vertreten werden, wie der Name der *Personal-Vertretung* es ja gerade *formal vorgibt*. In vielen Fällen ist für die Beteiligten dann darauf zu achten, eine angemessene, d. h. sozial schonungsvolle Kommunikation bei gleichzeitigem Erhalt der Interessen zu pflegen. Weder können harte Drohungen üblicherweise als zielführend erachtet werden, noch können aus rein persönlichen Gründen zu große Rücksichten gewährt werden. Beide Extreme könnten den formalen Zweck der Personalvertretung – eine zumindest weitgehend unabhängige, kontinuierliche Prüfung bzw. Begleitung von Entscheidungen zu verfolgen – unterlaufen.

Die Möglichkeiten informaler Zusammenarbeit geben der Organisation eine *gewisse Leichtigkeit*.<sup>35</sup> Kontroverse Standpunkte und Auseinandersetzungen müssen nicht sofort formal entschieden werden, sondern man kann im Informalen erst einmal – d. h. oft in subtiler Form – die Kräfte messen. Dies eröffnet wiederum Spielräume des geschickten Taktierens, Beredens und Aussitzens, aber auch der Vernetzung von Entscheidungsträgern und der „Bearbeitung“ derselben. Gewisse Verzögerungstaktiken, d. h. organisierte Retardation, können sich als nützlich erweisen, um zunächst über Geduld und Ausdauer bestimmte Entscheidungen zu lancieren; gerade dann, wenn es wie in der Mitbestimmungspraxis zwischen Dienststelle und Personalrat gelegentlich zu tiefergehenden unterschiedlichen Positionen kommt und insofern die Neigung entsteht, ggf. über zeitliche Dehnung und Zuwarten Ergebnisse zu erreichen, die über einen solchen Weg formal gar nicht vorgesehen sind. Aus dieser zum Teil dann selbstläufigen, eigen-dynamischen Praxis ergeben sich neuartige Lösungen und Einflussmöglichkeiten, die über längere Zeit – ohne nähere formale Absicherung – praktiziert werden können. Dass gerade ein so entscheidungssensibles Feld wie die behörd-

28) Goffman, 1967, *The Nature of Deference and Demeanor*, in: Goffman (Hrsg.), *Interaction Ritual. Essays in Face-to-Face Behaviour*, S. 47–96 (55.).

29) Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, 1964, S. 38. Luhmann spielt dabei verschiedene sprachliche Formulierungen durch. „Wir wollen eine Erwartung daher als formalisiert bezeichnen, wenn sie in einem sozialen System durch [...] Mitgliedschaftsregeln gedeckt ist. [...] Ein soziales System ist formal organisiert in dem Maße, als seine Erwartungen formalisiert sind. Formale Organisation ist der Komplex dieser formalen Erwartungen. Sie besteht aus den Mitgliedsrollen, die das Verhalten definieren, das von einem Mitglied als solchem erwartet wird.“ (38).

30) So die Hervorhebung bei Pannes, *Dimensionen informellen Regierens*, 2011, in: Florack (Hrsg.), *Regierungszentralen. Organisation. Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*, S. 35–91 (39).

31) Selznick, *Foundations of the Theory of Organization*, in: *American Sociological Review* 1948 (13), S. 25–35.

32) Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, 1955.

33) Osrecki, *Fighting Corruption with Transparent Organizations. Anti-corruption and Functional Deviance in Organizational Behavior*, in: *Ephemera* 2015 (15), S. 337–364 (344).

34) Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, 1964, S. 246.

35) So schon eine frühe Beobachtung von Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, 1964, S. 246 f.

liche Mitbestimmung von derartigen Abläufen besonders geprägt sein dürfte, liegt für Praktiker sicher anschaulich auf der Hand.

Gleichzeitig jedoch verhindert die Existenz der formalen Ordnung, dass sich eine Behörde „balkanisiert“ und an ausufernden informalen Konflikten zugrunde geht bzw. öffentlich in Misskredit gerät.<sup>36</sup> Alle Beteiligten sind sich darüber im Klaren, dass Konflikte in Organisationen letztlich formal entschieden werden können. Entscheidungsprobleme in der behördlichen Mitbestimmung mögen emotional besonders aufgeladen sein, lösen lassen sie sich indes nur im Wege der Kommunikation zwischen Personalrat und Dienststelle, durch Spruch einer formal legitimierten Einigungsstelle oder ein Urteil durch die Verwaltungsgerichte. Die Konfliktparteien dämpfen deswegen häufig schon vorsorglich die Heftigkeit ihrer offenen Auseinandersetzungen, weil sie sich bewusst darüber sind, dass diese notfalls auf der nächsthöheren hierarchischen Ebene oder gar vor Gericht entschieden werden können. Da man künftig weiter zusammenarbeiten wird müssen und sich insofern neuen formalen Einigungen nicht entziehen wird können, dürfte vielmals die Sorge nicht unberechtigt erscheinen, durch solche Konflikte bevorstehende formale Maßnahmen womöglich übermäßig zu belasten. Weil man sich jedoch unsicher ist, wie eine formale Entscheidung über einen Konflikt ausfällt und weil man weiß, dass Hierarchien nur ungern solche Entscheidungen treffen, wird diese Möglichkeit in Organisationen insgesamt eher selten genutzt. So kann der Gang vors Gericht das Verhältnis von Dienststelle und Personalrat belasten, wenn sich die jeweils angegriffene Seite in einem Konflikt „vorgeführt“ sieht und der anderen Seite fehlendes Engagement im Sinne „vertrauensvoller Zusammenarbeit“ zur Last legt. Für ein Gericht bleibt es im Zweifelsfall ein kaum zu bewältigendes Unterfangen, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit einem Urteil „anzuweisen“.

In der Praxis wird in nahezu jeder Organisationen permanent zwischen Formalität und Informalität *hin- und hergewechselt*; und zwar in einem solchen Ausmaß, dass die Beteiligten sich darüber kaum mehr bewusst sind, ihnen jeweilige Zuordnungen ad hoc schwerfallen. Dennoch gibt es fortlaufende Bemühungen der Absicherung eigenen Verhaltens: So überlegt man als Mitglied einer Behörde, ob man eine vertrauliche Information nur persönlich zur Kenntnis nehmen sollte/darf oder ob man sie in den Geschäftsgang zu geben hat. Man lehnt im Zweifelsfall die mündliche Anfrage einer anderen Abteilung ab und bittet um die Einhaltung des Dienstwegs, oder man gibt sich kollegial und beantwortet die Anfrage „auf dem kurzen Dienstweg“. Man diskutiert einen Vorgang formal mit seinem Vorgesetzten und riskiert damit eine offizielle Ablehnung, oder man hält den Charakter des Gesprächs eher informal, um das eigene Anliegen in einem günstigeren Moment noch einmal vor-

bringen zu können.<sup>37</sup> Dabei kann es sehr wohl vorkommen, dass die informale Struktur den Alltag der Organisation dominiert, jedoch im Konfliktfall der Verweis auf die formale Struktur auch immer als „Trumpfkarte“ ausgespielt werden kann.

### 3. Zwei Formen: nichtentschiedene, aber prinzipiell entscheidbare Entscheidungsprämissen und prinzipiell unentscheidbare Entscheidungsprämissen

#### Prinzipiell entscheidbare, aber nicht entschiedene Entscheidungsprämissen

In jeder behördlichen Einrichtungen bestehen Erwartungen, die zwar prinzipiell formalisierbar sind und deren Einhaltung als Mitgliedschaftsbedingung (über den Anstellungsvertrag, dessen primäre und sekundäre Vertragspflichten) kontrollierbar wäre, die aber gar nicht oder nur sehr reduziert in formalisierter Form existieren. Man denke z. B. an wiederkehrende informale Gespräche und Arbeitsreffen von Beschäftigten; oder die zunächst ausdrücklich beiderseits als „unverbindlich“ bezeichnete Unterredung zwischen dem Vorsitzenden des Personalrates und dem Leiter der Dienststelle, für die es weder eine formale Ordnung, noch eine offizielle Dokumentation gibt, sondern erst mögliche Arbeitsbekanntschaft solche Vorbesprechungen zu einer Routine hat werden lassen. Es handelt sich hier um „nichtentschiedene Entscheidungsprämissen“ der Organisation, die aber *prinzipiell* auch hätten entschieden werden können (etwa, in dem ein offizielles, damit für weitere Beteiligte zugängliches Format der Unterredung geschaffen würde).

Es gibt vielfältige Gründe, weswegen sich nichtentschiedene Entscheidungsprämissen in einer behördlichen Einrichtung ausbilden. Bei vielen sich *langsam einschleichenden* Entscheidungsprämissen lohnt es nicht, sie eigens als formale Bedingungen zu formulieren. Andere dienen dazu, die *punktuellen Abweichung* von der Formalstruktur zu ermöglichen. Weil Organisationen mit widersprüchlichen Herausforderungen konfrontiert werden, müssen sie die Abweichungen von der Formalstruktur in Form von nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen ermöglichen, sie verschaffen sich dadurch *Flexibilität*. Da Organisationen zu ihrer Bestandserhaltung „eine Fülle von Leistungen brauchen, die nicht als formale Erwartungen formuliert“ und „als exklusive Aufgabe zugeteilt werden können“, bleibt der Leitung häufig auch nichts anderes übrig, als nichtentschiedene Entscheidungsprämissen hinzunehmen oder

36) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 247.

37) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 117. Diese Herangehensweise wird auch durch zweckrationale Ansätze der Organisationsforschung gestützt. In dem Konzept der *wissenschaftlichen Betriebsführung* (nach Frederic Taylor, Taylorismus) dominiert die Vorstellung, dass alle in einer Organisation ablaufenden Prozesse formalisiert werden müssen. In dieser Zelebration des Formalen waren Informalität oder gar Illegalität Pathologien, die auf ein Versagen des Managements hindeuteten (Taylor, *The Principles of Scientific Management*, 1976; Fayol, *Administration industrielle et générale, prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*, 1916).

sogar zu fördern.<sup>38</sup> Die Formalisierungsmöglichkeit steht bei diesen nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen immer als eine mögliche Option im Raum. Die „kurzen Dienstwege“<sup>39</sup> zwischen zwei Abteilungen ließen sich ja auch als „offizielle Dienstwege“ formalisieren. Die kleinen „Abkürzungen“, „Tricks“ und „Schliche“, die sich als praktische Routinen entwickelt haben, könnten auch als innerbehördliche Regelungen dargestellt, das heißt programmiert werden.

### Prinzipiell unentscheidbare Entscheidungsprämissen

Viele Erwartungen an Organisationsmitglieder lassen sich überhaupt nicht als formale Mitgliedschaftsbedingung formulieren. Erwartungen, die sich auch beim besten Willen nicht vollständig in Mitgliedschaftsbedingungen qua Beamtenverhältnis, Anstellungsvertrag und den diesbezüglichen Haupt- und Nebenpflichten überführen lassen, sind Entscheidungsprämissen, über die nicht entschieden wurde, weil sie schlicht *nicht entscheidbar sind*. Sie können auch als „unentscheidbare Entscheidungsprämissen“ bezeichnet werden.<sup>40</sup> Man denke nur an die Entdeckung des „impliziten Wissens“, von dem selbst die Köpfer nicht sagen können, wie sie es anwenden<sup>41</sup>, an die Enttarnung von *paradoxen Erwartungen* wie „Sei kreativ“, „Sei authentisch“ oder „Sei innovativ“<sup>42</sup>, oder die Hinweise auf die notwendige Subjektivität von Arbeitsprozessen durch die *sinnliche Wahrnehmung* von Maschinen, das *Erspüren* von Atmosphären oder das *Erahnen* von Problemen.<sup>43</sup> Viele Handlungen entstehen im Übrigen ganz erheblich aufgrund von Lernerfahrungen durch Beobachten und Kopieren, ohne dass die Handelnden und die Beobachter ausdrücklich angeben können, was im Einzelnen beobachtet und kopiert wird. Eigene Kognitionen und Gefühle sind selbst für den Betroffenen kaum zu steuern, geschweige von anderen, nur indirekt betroffenen Personen.

Pikanterweise beziehen sich aber die Formalisierungsvorhaben von Leitungsebenen häufig *gerade (!)* auf die unentscheidbaren Entscheidungsprämissen; sie führen dann oftmals zu lediglich oberflächlichen Anpassungen. Man denke nur an das vergebliche Bestreben des Managements von Bahn- und Fluggesellschaften oder Supermarktketten, ihrem Bordpersonal bzw. den Kassierern einen herzlichen Umgang mit Kunden formal zu *verordnen*.<sup>44</sup> Die

Anforderungen werden häufig nur mit begrenztem Rollenengagement, nicht selten auch mit deutlicher Rollendistanz erfüllt.<sup>45</sup> Eine Trotzreaktion kann es Übrigen sein, dass der Formalisierung unentscheidbarer Entscheidungsprämissen ein *aktives Unterlaufen* der als übergriffig empfundenen Ansprüche des Managements folgt. Den Mitgliedern eines neu gewählten Personalrats kann man nicht auf formalem Wege nach ihrer Wahl ein besonderes Engagement abverlangen, ihnen keine weiteren Vorschriften machen, wie sie ihre Motivation im Hinblick auf eine gedeihliche Tätigkeit bestenfalls sicherstellen mögen. Die Bereitschaft zur Wahl an sich stellt diese Motivation bereits hinlänglich formal unter Beweis. Alle weiteren Anreize können höchstens informal kommuniziert, aber nicht qua feststehender Ordnung geschaffen werden. Alles Sonstige liegt an einem nur schwer näher zu bestimmenden Vertrauensverhältnis.

### 4. Kompatibilität und Gegensätzlichkeit von entschiedenem und nichtentschiedenem Entscheidungsprämissen

Es ist nun sehr auffällig, dass bei all den faktischen Erwartungen an das Entscheiden durch Personen nur relativ wenige in Form von entschiedenem Entscheidungsprämissen formalisiert sind.<sup>46</sup> Sicherlich – die entschiedenem Entscheidungsprämissen sind wichtig, um den Bestand einer Behörde zu gewährleisten, und – ganz konkret – um ein kontinuierlich verfügbares Mindestmaß an Regelungen im Mitbestimmungsverhältnis von Personalrat und Dienststelle als verbindlich zu garantieren. Man muss darauf vertrauen können, dass das Recht einer „harten“ Mitbestimmung nicht unerschwellig zur sanfteren Anhörung degradiert wird. Man muss darauf vertrauen können, dass gesetzliche Bestimmungen der Personalvertretung nicht extra demütig oder schmeichlerisch der Dienststelle vorgebracht werden müssen, sondern völlig selbstverständlich zur Durchsetzung kommen können. Formale Ordnungen sichern eine gewisse „generalisierte Orientierung“ der Mitglieder, stellen eine einigermaßen dauerhafte Teilnahmemotivation sicher und tragen dazu bei, dass der Organisation eine „darstellungsfähige, einflusskräftige und elastische Außendarstellung“ gelingt.<sup>47</sup> Aber das „wirkliche Erleben und Handeln“ in Organisationen lässt sich – anders als maschinelle Vorstellungen von behördlichen Leistungen suggerieren mögen – gar nicht auf deren Vorschriften in Form entschiedenem Entscheidungsprämissen reduzieren. Ein Verwaltungsapparat funktioniert nicht rezeptologisch „einfach und gradlinig durch sie determiniert“. Man kann sich die die Formalstruktur bildenden entschiedenem Entscheidungsprämissen nicht als einen „allgemeinen Rahmen“ vorstellen, der vom organisatorischen Leben mit

38) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 86.

39) Gulick, Notes on the Theory of Organization, 1937, in: Ders. (Hrsg.), Papers on the Science of Administration, S. 1–46.

40) Luhmann, Organisation und Entscheidung, 2000, S. 240.

41) Polanyi, Implizites Wissen, 1985.

42) Danner, Ist Authentizität möglich?, in: Gruppendynamik 2001 (32), S. 443–459.

43) Böhle, Weder rationale Reflexion noch präreflexive Praktik. Erfahrungsgeleitet-subjektivierendes Handeln, 2009, in: Böhle/Wehrich (Hrsg.), Handeln unter Unsicherheit, S. 203–230.

44) Hochschild, The Managed Heart. Commercialisation of Human Feeling, 1983; Ogbonna/Wilkinson, Corporate Strategy and Corporate Culture. The View from the Checkout, in: Personnel Review 1990 (19), S. 9–15.

45) Goffman, Role Distance, 1961, in: Goffman (Hrsg.), Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction, S. 73–134.

46) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 268.

47) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 268.

„konkreten Umständen der faktischen Situationen erfüllt“ ist, „mit mehr oder weniger überflüssigen Zutaten angereichert und so realisiert wird“<sup>48</sup>.

Der Mensch orientiert sich, so ein Wort Luhmanns, „an dem System, in dem er lebt, nicht nur an speziellen Erwartungen“<sup>49</sup>. Dies erklärt eine häufig zu beobachtende Problematik in sozialer Hinsicht: Beschäftigte (vor allem Neuankömmlinge), die dieses „Lebensgefühl“ noch nicht realisieren und ihr Verhalten nur strikt an formalen Vorschriften ausrichten, würden zwar keinen formalen Fehler machen, aber schnell scheitern. Man kann sich als frisch gewählter Personalrat auf den Standpunkt stellen, eine benötigte Mitbestimmung aus inhaltlichen Gründen zu verweigern, ohne Möglichkeiten der Diskussion, der eingehenden Beratung und etwaiger Umstimmung zu gewähren. Dies würde dem rechtlichem Spielraum Genüge tun, ja ihm vielleicht sogar in besonderer Weise gerecht werden. Doch es drohte zugleich die Vertrauensbeziehung zu belasten, für Einigungen außerhalb der formalen Abläufe sich zu öffnen, Kompromissbereitschaft zu entwickeln und sich ggf. erst einmal von erfahreneren Mitgliedern über die Gepflogenheiten informieren zu lassen. Durch ein ungeschicktes Taktieren formaler Art könnten künftige informale Chancen der Einflussnahme unnötig beschnitten werden.

In Behörden als auch sonstigen Betrieben gibt es „zahlreiche Erlebnis- und Verhaltensweisen“, die überhaupt keine „formalen Themen zum Gegenstand haben“, aber trotzdem von Organisationsmitgliedern verstanden werden müssen, damit diese als Teil der Gemeinschaft bestehen können. Dazu gehören bspw. „bestimmte Formen der Kollegialität“, „Einstellung zu Fehlern, „Behandlungen von Dissens und Enttäuschungen“ oder der Umgang mit „Grenzen legalen Verhaltens“. Die formale Struktur der Organisation „löst nicht alle Probleme des sozialen Systems“. Sie „läßt manches offen und überwälzt viele Schwierigkeiten auf die Einzelperson, die – vielleicht dank besserer Eigenorganisation – damit so oder so fertig wird“<sup>50</sup>; und oftmals – so könnte man hier ergänzen – helfen gepflegte informale Erwartungen den Einzelpersonen, solche Schwierigkeiten zur bewältigen. Allerdings können die Ausprägungen des Unentschiedenen sowohl *unterstützende* als auch *hemmende* Wirkung entfalten. Mal scheint es so zu sein, dass die informale Struktur komplementär zur formalen besteht, sehr häufig aber durchaus auch im Gegensatz dazu.<sup>51</sup>

## Der Vorteil: Kompatibilität von entschiedenen und nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen

In Verwaltungen existieren vielfältige nichtentschiedene Entscheidungsprämissen, die aber nicht gegen die entschiedene formale Struktur verstoßen. Dies bietet den Vorzug, sie dulden, ja gar ignorieren zu können.<sup>52</sup> So kann bspw. die Erwartung, dass man einem Kollegen bei einer besonders schwierigen Arbeit helfend zur Seite steht, nur begrenzt formalisiert werden, weil die Anweisung „Helfen Sie Ihren Kollegen, wo immer Sie können“ letztlich zu einer Verantwortungsdiffusion und das Prinzip der Arbeitsteilung ad absurdum führen würde. Aber, als informale Erwartung kann sich das Prinzip der kollegialen Hilfe jedoch ausbilden und wird in den meisten Organisationen auch nicht verboten. Diese mit entschiedenen Entscheidungsprämissen kompatiblen nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen haben unterschiedliche Funktionen. Die mit der Formalstruktur kompatiblen nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen füllen oftmals die *formalen Struktur-lücken* der Organisation. Die formale Struktur kann nur sehr begrenzt Ereignisse in einer Organisation regeln. Für die vielen formalen Struktur-lücken bilden sich deswegen *informale Erwartungen* aus. Man denke z. B. an Wartungsarbeiter, deren Wissensaustausch nicht über formalisierte Wissensplattformen der Organisation geschieht, sondern in privaten Treffen außerhalb der Arbeitszeiten.<sup>53</sup>

Häufig dienen die informale Erwartungen auch dazu, formale Erwartungen *zusätzlich abzusichern*. Die kostümierten Mitarbeiter im Disneyland haben nicht nur lange Arbeitszeiten, belastende Arbeitsbedingungen und werden schlecht bezahlt, sie müssen zusätzlich noch rüde Behandlungen durch die Vergnügungsparkbesucher stillschweigend über sich ergehen lassen. Es fällt aber auf, dass diese Mitarbeiter aufgrund der entstandenen Organisationskultur der „smile factory“ die formalen Erwartungen sogar übererfüllen, nämlich aus Sorge, dass ihnen im Fall der Kritik an den Besuchern mit Kündigung gedroht werde.<sup>54</sup> Ein anderer Fall: Armeen fordern von ihren Soldaten „Kameradschaft“ ein, dazu gibt es entsprechende Formulierungen in den Militärgesetzbüchern, in Dienstanweisungen und in Tagesbefehlen. Weil es aber kaum als Mitgliedschaftsbedingung einklagbar ist, einen Kameraden bspw. aus einer Todeszone zu bergen, wird die kameradschaftliche Hilfe in Armeen faktisch über informale Erwartungen unter den Soldaten durchgesetzt.<sup>55</sup>

48) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 270. Luhmann verwendet hier noch nicht den Begriff der entschiedenen Entscheidungsprämissen, wir führen ihn aber ein, um zu zeigen, wie genau dieser die Idee der Formalstruktur wiedergibt.

49) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 271.

50) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 271.

51) Sjöberg, Contradictory Functional Requirements and Social Systems, in: Journal of Conflict Resolution 1960 (4), S. 198–208 (201).

52) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 283 ff.

53) Orr, Talking About Machines. An Ethnography of Modern Job, 1996, S. 125–143.

54) van Maanen, The Smile Factory, Work at Disneyland, 1991, in: Frost/Moore/Louis/Lundberg/Martin (Hrsg.), Reframing Organizational Culture, S. 58–76.

55) Grüneisen, Kameradschaft im Reservepolizeibataillon 101 und der Genozid an den Juden. Eine soziologische Rekonstruktion von Verhaltenserwartungen in Extremsituationen, 2015, in: Gruber/Kühl (Hrsg.), Soziologische Analysen des Holocaust. Jenseits der Debatte über „ganz normale Männer“ und „ganz normale Deutsche“, S. 171–214.

Nichtentschiedene Entscheidungsprämissen ermöglichen auch den Verzicht auf formale Regelungen. Gerade derzeit in der unter dem Begriff der „agilen Organisation“ geführten Diskussion über postbürokratische Organisationsformen wird deutlich, dass eine verbreitete Hoffnung besteht, auf viele formale Regeln – entschiedene Entscheidungsprämissen – verzichten zu können und darauf zu setzen, dass sich die Erwartungsbildung eher in Form von informalen Regeln – nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen – entwickelt. Auch im öffentlichen Dienst wird das Phänomen unter Schlagwörtern wie „New Public Management“, „serviceorientierte“ oder „bürgernahe Verwaltung“ geführt. Denn Behörden stehen im öffentlichen Eindruck häufig vermeintlich im Verdacht, sich einer strengen Formalisierung überengagiert verpflichtet zu sehen. Die fortschreitende Digitalisierung behördlicher Vorgänge (eGovernment) verstärkt Wünsche und Absichten einer weitergehenden Entbürokratisierung. Dass jedoch der Verzicht auf Formalisierung immer auch Verzicht auf Fähigkeiten zur Komplexitätsverarbeitung bedeutet, kann dabei leicht übersehen werden.

### Das Problem: Inkompatibilität zwischen entschiedenen und nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen

Neben den mit der Formalstruktur kompatiblen nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen gibt es viele nichtentschiedene Entscheidungsprämissen, die zu den entschiedenen Entscheidungsprämissen der Organisation in einem Widerspruch stehen. Dabei kann es sich um Verstöße gegen selbst definierte formale Erwartungen der Organisation handeln. Es geht hier um die kleinen und großen Abweichungen von offiziellen Zielvorgaben, um die Missachtung der vorgegebenen „Wenn-dann-Programme“ in einem behördlichen Ablauf, das bewusste Umgehen von Vorgesetzten, um eine Sache schnell(er) auf den Weg zu bringen. Es kann sich aber auch um Verstöße handeln, die nicht nur die selbst definierten formalen Regeln der eigenen Organisation verletzen, sondern auch staatliche Gesetze. Man denke nur an die in Speditionsfirmen erwartete Manipulation der Tachoscheibe, um die Lenkzeiten der LKW-Fahrer zu verlängern, an die verbotene Überbrückung von Sicherungen mithilfe von Drähten, um Produktionsmaschinen trotz einer Störung weiter betreiben zu können, oder auffällig gewordene Gefälligkeiten bestimmter Konzerne gegenüber ihren Betriebsräten, die – wenn sie bekannt werden – vor dem Gesetz als Untreue gewertet werden.

Sowohl Verstöße gegen formale Erwartungen der eigenen Organisation, die keinen Gesetzesverstoß darstellen, als auch solche, die gleichzeitig einen Gesetzesverstoß darstellen, werden von Luhmann mit dem vor allem seit der VW-Dieselfaffäre breiter bekannt gewordenen Begriff der „brauchbaren Illegalität“ bezeichnet.<sup>56</sup> Durch die Verwendung

des Begriffs *Illegalität* sowohl für Abweichungen von formalen Erwartungen in Organisationen als auch von gesetzlich abgesicherten Erwartungen in Staaten wird aber die Möglichkeit verschenkt, Verfehlungen, die gegen die formale Ordnung der Organisation, nicht jedoch gegen Gesetze verstoßen, systematischer von solchen Regelverstößen zu unterscheiden, die die formale Ordnung der Organisation und gleichzeitig auch Gesetze verletzen.<sup>57</sup> In den meisten Fällen kann eine gegen staatliche Gesetze verstoßende *informale Praxis* als eine Steigerung von Verstößen gegen offizielle Regeln verstanden werden, weil die meisten Organisationen (abgesehen von solchen, deren Existenz selbst als illegal gilt, z.B. Mafia und Terrorvereinigungen) sorgsam darauf bedacht sind, dass ihre Regeln mit den staatlichen Gesetzen konform bleiben.

In weiten Teilen der Verwaltungsforschung hat sich eine auffällig skeptische Haltung gegen Regelabweichungen ausgebildet.<sup>58</sup> Verstöße gegen die formale Ordnung werden z.B. als „dunkle Seite“ der Organisation betrachtet, die zu Missbrauch und Katastrophen führt.<sup>59</sup> Es wird hierbei zu wenig zwischen Abweichungen von der formalen Struktur *aus organisationalem Interesse* und Abweichungen aufgrund von *persönlichem Eigeninteresse* eines Organisationsmitglieds unterschieden und dadurch letztlich jede Regelabweichung aus einer strikt legalistischen Perspektive voreilig diskreditiert.<sup>60</sup> In der Betrachtung von Korruption in Organisationen wird dann auch nicht systematisch zwischen der Annahme von Bestechungsgeld zur persönlichen Bereicherung und dem Zahlen von Bestechungsgeldern zur Erzielung eines organisationalen Vorteils unterschieden.<sup>61</sup> Dadurch wird dann übersehen, dass Regelabweichungen für eine Organisation sehr wohl auch *funktional* sein können.

Ein häufiger Grund für Regelabweichungen in Organisationen liegt darin begründet, dass viele der formalen Regeln nur aufgestellt werden, weil die *Umwelt* entsprechenden Druck ausübt bzw. gesetzlicher Zwang (insbesondere für den Fall der Behörden) äußerst enge Vorgaben schafft. Diese Einschränkung kann in Form von Gesetzen entstehen, aber auch durch Erwartungen von Bürgern und Kunden sowie politischen Eingriffen zum Zweck der Arbeitsoptimierung oder Standardisierungsregeln. In der Forschung wurde nachgewiesen, dass das Aufgreifen dieser *Umwelterwartungen* zwar die Legitimität der Organisation erhöht, die dadurch entstehenden Organisationsstrukturen häufig

56) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 304–314.

57) Dazu die Literatur über Organizational Crime z.B. früh bei Clinard/Yeager, Corporate Crime, 1980; Kühl, Organizations. A Systems Approach, 2013, S. 121 ff.

58) Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl. 2008, S. 73–76.

59) Vaughan, The Dark Side of Organizations. Mistake, Misconduct, and Disaster, in: Annual Review of Sociology 1999 (25), S. 271–305.

60) Greve/Palmer/Pozner, Organizations Gone Wild. The Causes, Processes, and Consequences of Organizational Misconduct, in: The Academy of Management Annals 2010 (4), S. 53–107.

61) Ashforth/Anand, The Normalization of Corruption in Organizations, in: Research in Organizational Behavior 2003 (25), S. 1–52.

aber nicht immer effizient sind.<sup>62</sup> Manchmal können *Legitimitätsanforderungen* durch geschicktes Schauseitenmanagement (eine bestimmte „Fassade“ präsentieren) erfüllt werden, häufig müssen dafür aber auch größere Anpassungen an der Formalstruktur vorgenommen werden.<sup>63</sup> Wenn die Formalstruktur der Organisation durch Legitimitätsanforderungen geprägt wird, dann findet die notwendige Entkopplung durch die Ausbildung informaler, häufig mit der formalen Struktur nicht kompatibler Erwartungen statt; kurz: die Organisation schafft sich ein Ventil.

Ein weiterer Grund für die Duldung von Abweichungen ist die *zwangsläufig widersprüchliche Normenorientierung* in Organisationen. In der Forschung gilt die Erkenntnis als gesichert, dass sich Behörden und Unternehmen nicht ausgehend von einem einzigen Zweck formal durchprogrammieren lassen. Die Umwelthanforderungen an eine Organisation sind zu heterogen, als dass sich daraus eine konsistente Struktur ableiten ließe.<sup>64</sup> Weil aber gleichzeitig die Formalstruktur einer Organisation hohen Konsistenzanforderungen genügen muss, um eindeutige Mitgliedschaftsbedingungen formulieren zu können, ist das Zulassen eines gewissen Maßes an Abweichungen unvermeidbar.<sup>65</sup>

Der Anspruch, alle notwendigen Abweichungen von zentralen Regeln durch die Formulierung von formal festgelegten Ausnahmen jeweils zu definieren, würde Organisationen überfordern. Es müssten ja nicht nur alle Ausnahmen von der Regel festgelegt werden, sondern auch die Ausnahmen von diesen Ausnahmen selbst. Dennoch gibt es zeitweise Versuche, informale Abläufe je nach Fallbetrachtung „nachträglich“ zu formalisieren, wie ein aktuelles Beispiel aus einem Forschungsprojekt zeigt: In einer Behörde soll ein modifiziertes Auswahlverfahren (neu) eingeführt werden. Allerdings bestehen unterschiedliche Vorstellungen bei Personalrat und Dienststelle über den Einsatz der Auswahlmethoden (und diese wiederum, da offensichtlich unterschiedliche „Lesarten“ des Gesetzes bestehen). Man einigt sich nun darauf, bestimmte zusätzliche Tests/Methoden nicht offiziell in die neue Auswahlbroschüre zu schreiben (aber: dennoch zugleich mit der Vereinbarung, sie in „besonderen Fällen“ in „angemessener Form“ anzuwenden). Das Nichtaufschreiben ermöglicht eine Annäherung in der Frage. Konkretes wird bewusst offen gelassen. In der Folge zeigt sich allerdings, dass eine fallweise Bestimmung erst recht zu Kontroversen führt, da man sich nur schwer darauf einigen kann, in welchen Fällen das Verfahren angewandt werden soll und in welchen nicht. Das Problem

wurde letztlich nur verlagert auf den Einzelfall, ohne, dass der Einzelfall eine bessere Klärung böte.<sup>66</sup>

Organisationen, die jede Abweichungsnötigkeit durch formal korrekte Ausnahmeregeln kontrollieren wollten, würden nicht nur an der Komplexität des eigenen Regelwerkes erlahmen, sondern faktisch die Wahrscheinlichkeit für Regelabweichungen noch weiter steigern. Genauso wie eine durch eine z. B. im Dienst- und Arbeitsrecht ausgiebige Gesetzgebungstätigkeit produzierte hohe Komplexität „nur mit Hilfe mehr oder weniger devianter Strukturen und Mechanismen abgearbeitet werden“<sup>67</sup> kann, kann letztlich auch ein umfassendes Regelwerk einer Organisation nur durch die Duldung einer Vielzahl von Regelabweichungen aufrechterhalten werden. Dies führt in eine so praxisnahe wie paradoxieträchtige Beobachtung: Regeln fordern es geradezu heraus – jedenfalls von Zeit zu Zeit, jedenfalls in gewissen Grenzen –, verletzt zu werden, um als Regeln langfristig überhaupt fortbestehen zu können. Denn starke Unzufriedenheit mit einer starren Regel erhöht ihr frühzeitiges Sterberisiko.<sup>68</sup> Oder, etwas plastischer formuliert: Statt „klinischer Sauberkeit“ ist es gerade ein gewisser „Schmutz der Systeme“, der die Immunität von Organisationen aufrechterhält.<sup>69</sup>

### Die Grauzone: Im Spannungsfeld von Kompatibilität und Inkompatibilität

Eine *analytische Abgrenzung* von nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen, die mit den entschiedenen Entscheidungsprämissen kompatibel sind, und nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen, die mit den entschiedenen Entscheidungsprämissen nicht kompatibel sind, darf nicht verdecken, dass es *im praktischen Einzelfall häufig nicht sehr klar* ist, ob die nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen mit der formalen Ordnung oder gar mit den überorganisatorisch geltenden gesetzlichen Regelungen kompatibel sind oder nicht. Luhmann spricht zu Recht von einem gewissen „Zwielicht“<sup>70</sup>, an das man sich gewöhnen muss, wenn man sich mit der Frage auseinandersetzt, ob man es mit Abweichungen von der Formalstruktur zu tun hat oder nicht. Es entbehrt nicht einer gewissen Pikanz, dass die detailreichen Beobachtungen Luhmanns ursprünglich ausgerechnet in seinem eigenen Arbeitsbereich, nämlich in der öffentlichen Verwaltung, entwickelt wurden. Beim Betreten zwielichtiger Grauzonen stößt (oder, wenn es

62) Meyer/Rowan, Brian, Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology* 1977 (83), S. 340–363.

63) Kühl, Organizations. A Systems Approach, 2013, S. 138 ff.

64) Klassische Fallstudien z. B. bei Selznick, TVA and the Grass Roots, 1949; Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, 1954, Benschman/Gerver, Crime and Punishment in the Factory. The Function of Deviancy in Maintaining the Social System, in: *American Sociological Review* 1963 (28), S. 588–598.

65) Früh bereits bei Sjöberg, Contradictory Functional Requirements and Social Systems, in: *Journal of Conflict Resolution* 1960 (4), S. 201; Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 304 f.

66) Schütz 2018, i. Vorb.

67) Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 1983, S. 190.

68) Dalton, Men Who Manage, 1959, S. 219; Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 305; Friedberg, Le pouvoir et la règle, 1993, S. 153; Ortman, Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung, 2003, S. 33 ff.

69) Osrecki, Autonomie von der Abweichung her denken: Zur Wiederentdeckung einer Theoriefigur, 2014, in: Franzen/Jung/Kaldewey/Korte (Hrsg.), Autonomie revisited. Beiträge zu einem umstrittenen Grundbegriff. Wissenschaft, Kunst und Politik (Zeitschrift für theoretische Soziologie), S. 400–423 (420).

70) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 304.

schlecht ausgeht: stolpert) man über Phänomene wie z. B. das „Befolgen von Regeln auf Grund unerlaubter Motive oder zu unerlaubten Zwecken“, das „rechte Handeln zu unrechter Zeit“, „das ‚vertretbare‘ Handeln“, „das formal illegale Handeln, welches auf einer zweiten Linie zu verteidigen ist“, „die gewohnte Abweichung von obsoleten Normen“, die „Abweichung von problematisch formulierten Normen aus Billigkeitsgründen“, das „Bagatellabweichen“ oder das „illegale Handeln, dessen Ahndung wichtige Systeminteressen verletzen würde“, die sehr frei interpretierbaren Anweisungen, die Aufschiebung der Befolgung oder die Ablehnung mit stichhaltigen Gründen.<sup>71</sup> Luhmann interessieren die praktischen Strategien, mit „denen sich ein Organisationsmitglied helfen kann, wenn es Strecken problematischer Legalität durchwandern“ muss (ein Grund, warum das sehr dicht geschriebene, nur zehnteilige Kapitel zur brauchbaren Illegalität auch unter Praktikern sich inzwischen einiger Beliebtheit erfreut). Ob allerdings die brauchbare Illegalität „möglicherweise durch gute Juristen zu retten wäre“, ist für ihn an dieser Stelle uninteressant.<sup>72</sup> Dabei sind aus einer analytischen, aber auch verwaltungspraktischen Perspektive gerade die Vorgehensweisen interessant, mit denen Handlungen im Graubereich entweder in Richtung Regelkonformität oder Regelbruch verschoben werden.

## 5. Verschiedene Typen kultureller Erwartungen

In der systemtheoretischen Verwaltungs- und Organisationsforschung hat sich die einfache, sehr überschaubare Unterscheidung in drei Typen von Entscheidungsprämissen bewährt: *Kommunikationswege* legen fest, auf welche Art und Weise man in einer Behörde kommunizieren kann. In Form von Hierarchien und Abteilungen bestimmen sie maßgeblich die Zuständigkeiten innerhalb der Organisation. Dies ist aber auch indirekt bzw. ex negativo zu verstehen, wie ein Wort des Soziologen Armin Nassehi verdeutlicht: „Organisationsstrukturen sagen ja nicht, wer miteinander reden soll, sondern, wer nicht miteinander reden soll.“<sup>73</sup> Programme hingegen bündeln Kriterien, nach denen entschieden werden muss. Dazu lassen sich bspw. behördliche Verfahrensweisen und Zielsysteme, Dienstabweisungen oder EDV-Programme zählen. Mit ihnen wird festgelegt, welches amtliche Handeln als richtig oder als falsch anzusehen ist. Programme haben die Funktion, Schuld bei Fehlern zurechenbar zu machen und so Verantwortungen in der Organisation zu verteilen. Das *Personal* stellt den dritten Typus von Entscheidungsprämissen dar. Es macht für zukünftige Entscheidungen einen Unterschied, welche Person oder welcher Typus von Person auf

einer Position etabliert wurde. Die Entscheidungsprämisse Personal kann man durch Entscheidungen insbesondere über Personaleinstellungen, Versetzungen oder Qualifikationen beeinflussen.<sup>74</sup>

Sowohl in der Verwaltungspraxis als auch der Verwaltungslehre ist bisher die grundsätzliche Entscheidbarkeit dieser Entscheidungsprämissen betont worden. Die Komplexität eines organisationsförmigen Systems, so eine frühe Überlegung Luhmanns, kann wesentlich gesteigert werden, wenn dessen Strukturen „positiviert“, das heißt „selbst entscheidbar und damit änderbar“ gemacht werden. Wenn es in einer Dienststelle zum „Einbau von Möglichkeiten der Strukturänderung“ kommt, z. B. in Form der Einrichtung von für politische Reformen und interne Veränderungsmaßnahmen zuständigen Projektgruppen, der Einführung von Workshops zur Änderung des Behördenleitbilds oder der regelmäßigen Auswechslung der Leitungsspitze, kann die „Lernfähigkeit“ gesteigert werden.<sup>75</sup> Was in der Diskussion zur Änderung von Verwaltungsabläufen jedoch bisher übersehen wurde, ist, dass sich die drei oben genannten Typen von Entscheidungsprämissen nicht nur als unterschiedene, sondern *auch als nichtentschiedene Entscheidungsprämissen* erkennen lassen.

## Kommunikationswege

Behördliche Einrichtungen entscheiden über formale Kommunikationswege indem sie Hierarchien, Mitzeichnungsrechte und Arbeitsstrukturen festlegen. Dadurch werden die Möglichkeiten zur Kommunikation in der Behörde erst einmal beträchtlich eingeschränkt. Lediglich eine relativ kleine Anzahl legitimer Kommunikationswege ist zugelassen, auf denen sich die Mitglieder zu bewegen haben, wenn sie ihre Mitgliedschaft nicht aufs Spiel setzen wollen. Jede Verwaltungseinrichtung schränkt also zunächst eine „Grundbedingung menschlicher Möglichkeiten“ ein, nämlich die, dass „jeder mit jedem immer über alles kommunizieren kann“<sup>76</sup>. Der Effekt ist dabei, dass es gerade durch diese „Reduktion der Komplexität sozialer Interaktionen“ zu einer explosionsartigen Steigerung von Komplexität in Organisationen kommt. Erst wenn die Zahl „zulässiger Partner kommunikativer Beziehungen“ eingeschränkt wird, wird es möglich, Organisationen mit vielleicht Hunderten oder Tausenden Mitgliedern zu bilden. Erst wenn für alle Organisationsmitglieder bindende Kommunikationswege erlassen werden, können komplexe Ketten von Verantwort-

71) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 304; Luhmann, Rechtssoziologie, 1972, S. 275.

72) Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 304.

73) Nassehi, Expertentum – die Ästhetik der Krise, 2011 (Vortrag, München 20. 11. 2011).

74) Das Modell ist sicherlich am ausführlichsten in dem – teilweise selbst für Organisationswissenschaftler nicht leicht zugänglichen – Spätwerk von Luhmann, Organisation und Entscheidung, 2000, S. 222 ff., entwickelt worden. Prägnante Darstellungen finden sich aber auch schon z. B. bei Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 6 ff. (unveröff. Ms.); Luhmann, Allgemeine Theorie organisierter Sozialsysteme, 1975, in: Niklas Luhmann (Hrsg.), Soziologische Aufklärung, S. 39–50 (39 ff.) und Luhmann, Organisation, 1988, in: Küpper/Ortmann (Hrsg.), Mikropolitik. Macht und Spiele in Organisationen, S. 165–186 (176 ff.).

75) Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 11 (unveröff. Ms.).

76) Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 7 (unveröff. Ms.).

lichkeiten gebildet werden. Kurz: Erst durch die „strukturierenden Einschränkungen“ in Organisationen werden „neue Möglichkeiten gewonnen“<sup>77</sup>.

Weil aber die formalen Kommunikationswege nicht in der Lage sind, alle Kommunikationsnotwendigkeiten einer Behörde zu bedienen, bilden sich zugleich informale Kommunikationswege aus. In Organisationen mit Abteilungen, die nach funktionalen, regionalen oder bedarfsspezifischen Gesichtspunkten eingerichtet wurden, entstehen so jenseits der formal vorgeschriebenen Kommunikationswege informal verkürzte Kommunikationswege. In Organisationen mit vielen Hierarchiestufen gibt es die Tendenz, zur Beschleunigung der Abstimmungsprozesse, Vorgesetzte zu überspringen und die Vorgehensweise direkt mit dem nächsthöheren Vorgesetzten abzustimmen. In Organisationen mit vergleichsweise wenigen Hierarchiestufen gedeihen dagegen häufig ausgeprägte informale Führerschaften, die es ermöglichen, auch bei Abstimmungen zwischen Personen der gleichen Hierarchiestufe relativ schnell zu einer gemeinsamen Vorgehensweise zu kommen.

Bei den informalen Kommunikationswegen handelt es sich nicht um ein einmaliges Abweichen von den formalen Kommunikationswegen, sondern um eingespielte regelmäßige Abweichungen. So bilden sich „kommunikative Trampelpfade“, auf denen Organisationsmitglieder jenseits der formalen Kommunikationswege Informationen austauschen können. Im Hintergrund wirken „Éminences grises“ – graue Eminenzen –, die entweder keine offizielle Funktion haben oder weit mehr Einfluss, als ihre offizielle Funktion vermuten lässt.<sup>78</sup> An der Organisationsspitze entstehen „kitchen cabinets“, die durch keine formale Regel legitimiert sind.<sup>79</sup> Es werden „Katanga-Einheiten“ gebildet, die in den offiziellen Organigrammen nicht vorkommen, aber im Auftrag der Organisationsspitze heikle Projekte umsetzen.<sup>80</sup> Und aus der sozialistischen Planwirtschaft kennen wir die Ausbildung ganzer informaler Abteilungen von „Tolkatschen“ – Organisiererern –, die dafür zuständig sind, für die staatlichen Unternehmen fehlende Rohstoffe zu organisieren und überschüssige Produkte auf dem Schwarzmarkt loszuschlagen.<sup>81</sup> Kurz: Wenn sich in Organisationen Erwartungen ausbilden, die dazu führen, dass die vielfältigen kommunikativen Trampelpfade benutzt werden, haben wir es mit nichtentschiedenen Kommunikationswegen zu tun, die die entschieden Kommunikationswege ergänzen oder auch ersetzen können.

## Programme

Über Programme bestimmt eine Organisation, unter welchen Bedingungen Entscheidungen als richtig akzeptiert werden. Dabei kann sowohl über *Konditionalprogramme* festgelegt werden, welche Reaktion bei einem bestimmten Input (daher konditional, d. h. von Bedingungen geleitet) zu erfolgen hat, als auch über *Zweckprogramme* bestimmt werden, welche Zwecke in der Organisation erreicht werden müssen. Die Orientierung an den offiziellen Konditional- und Zweckprogrammen wird in der Organisation zur Mitgliedschaftsbedingung erhoben. Ein Verbleib in der Organisation wird praktisch unmöglich, wenn man die Orientierung an den offiziellen Konditional- und Zweckprogrammen offen ablehnt. Organisationen können dadurch ihre Komplexität reduzieren, weil sie sicher sein können, dass Mitglieder sich daran halten. Und diese Komplexitätsreduktion ermöglicht es Organisationen letztlich, ein neues Komplexitätsniveau zu erreichen.<sup>82</sup>

Aber die formale Programmierung von Organisationen ist nicht ohne Risiko. Häufig sind die formalen Programme nicht situationsgerecht. Ihre strikte Befolgung droht die Organisation zu blockieren. Dazu kommt, dass die formal festgelegten Programme maßgeblich beeinflussen, wie Organisationen ihre Umwelt wahrnehmen.<sup>83</sup> Dahinter steckt der inzwischen in der Verwaltungs- und Organisationsforschung weitgehend akzeptierte Gedanke, dass nicht einzig die Wahrnehmungsprozesse die Erwartungsstrukturen – und damit das Handeln – in Organisationen prägen, sondern wiederum auch das *durch Erwartungsstrukturen geprägte Handeln* die Wahrnehmungsprozesse beeinflusst.<sup>84</sup> So können in Organisationen wahre *Zirkel der Selbstbestätigung* entstehen.<sup>85</sup> Die Programme wirken wie *Filter*, durch die nur die anschlussfähigen Informationen hindurchgelassen werden. Das bestätigt die Organisation darin, dass sie mit ihrer aktuellen Organisationsstruktur richtigliegt, und die bewährt erscheinenden Programme werden weiter verfestigt und verfeinert. Es entsteht ein sich selbst verstärkender Prozess, in dem die Organisation die durch die eigene Begrenztheit wahrgenommene Umwelt immer wieder als Bestätigung für die eigene Funktionsweise begreift.

Aus diesen Gründen ist es sehr wohl funktional, also gerade *formal nützlich*, dass Organisationen neben den formalen Programmen auch *informale Programme* ausbilden. Bei informalen Konditionalprogrammen handelt es sich um eingespielte Routinen, über die nie entschieden wurde. Man denke bspw. an den – mutmaßlich gerade von Personalräten sicherlich sehr ungerne gesehenen – Trick, sich während eines intensiven Projektes am Ende eines Arbeitstages einmal kurz auszustempeln, um danach wei-

77) Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 7 (unveröff. Ms.).

78) Huxley, Grey Eminence, 2005.

79) Dazu historisch interessant Longaker, Was Jackson's Kitchen Cabinet a Cabinet?, in: The Mississippi Valley Historical Review 1975 (44), S. 94–108; Latner, The Kitchen Cabinet and Andrew Jackson's Advisory System, in: The Journal of American History 1978 (65), S. 367–388.

80) Pavé, L'illusion informaticienne, 1989.

81) Reiter, Illegalität. Phänomen und Funktion, 2016, S. 277–279.

82) Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 8 (unveröff. Ms.).

83) L. Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 8 (unveröff. Ms.).

84) Dazu grundlegend Weick, Sensemaking in Organizations, 1995.

85) Kühl, Das Regenmacher-Phänomen. Widersprüche im Konzept der lernenden Organisation, 2. Aufl. 2015, S. 43 ff.

terzuarbeiten, ohne jedoch „offiziell“ gegen gesetzliche oder betriebliche Arbeitszeitbegrenzungen zu verstoßen; an die genau geregelte Handhabung von ominösen Kassen in Vereinsapparaten oder die in Parteien gepflegte, offiziell illegale Verpflichtung der Abgeordneten, einen Teil ihrer Diäten an ihre Partei abzuführen. Bei informalen Zweckprogrammen handelt es sich um *Ziele, die nicht als formale Erwartung formuliert werden*. Man denke an die Erfüllung von Aufträgen einiger (auch interner) Kunden, die jenseits aller Regeln bevorzugt behandelt werden, oder die in der Privatwirtschaft häufiger beobachtete diskrete Entwicklung von Mikrochips, Medikamenten oder auch ganzer Autos, für die es nie einen offiziellen Auftrag der Organisationspitze gegeben hat. Bei Programmen lässt sich beobachten, dass formale Zweckprogramme mit *informalen Konditionalprogrammen* unterlegt werden. So bilden sich bei der Steuerung von Teams über Zielvorgaben Arbeitsroutinen in Form von informalen Konditionalprogrammen aus. Aber auch die Effekte der formalen Konditionalprogramme werden durch informale Zweckprogramme abgemildert. So ist bspw. die klassische Fließbandfertigung konditional programmiert, aber bei Überlast wird davon ausgegangen, dass die Fließbandarbeiter sich nicht strikt an die Konditionalprogramme halten, sondern Ziele wie zeitgenaue Auftragsbefreiung mitbeachten.

## Personal

Bei der Personal-Kategorie handelt es sich insofern um eine Entscheidungsprämisse, als dass Personalentscheidungen wichtige Prämissen für weitere Entscheidungen der Organisation verheißen. Schließlich kann es für zukünftige Entscheidungen einen Unterschied machen, welche Person eine Stelle besetzt. Personal wird dabei nicht als eine Ansammlung konkreter Menschen verstanden, sondern als Struktur der Organisation, die auf die Entscheidungen in der Organisation einen Einfluss hat.<sup>86</sup> Konkret gemeint sind damit die verschiedenen stellenbezogenen Rollen und ihre Träger. Für Organisationen gibt es dabei verschiedene Wege, an der Stellschraube Personal zu drehen – über Einstellungen, Entlassungen, interne Versetzungen und Personalentwicklung.<sup>87</sup> Diese Zugriffsinstrumente befinden sich im Bereich der entschiedenen Entscheidungsprämissen – es werden formale Anforderungsprofile für Stellen fixiert, wirtschaftliche oder rechtliche Kriterien für Entlassungen definiert, offizielle Karrierewege deklariert oder für alle Mitarbeiter verpflichtende Personalentwicklungsmaßnahmen festgelegt. Dadurch beschränkt sich eine Organisation erst einmal selbst in ihren Möglichkeiten der Personalrekrutierung und Personalverschiebung, schafft aber dadurch überhaupt erst die Basis, um sehr viele Personen in eine Organisation zu integrieren.

86) Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 10 (unveröff. Ms.).

87) Luhmann, Reform des öffentlichen Dienstes. Zum Problem ihrer Probleme in: Ders. (Hrsg.), Politische Planung, 1971, S. 203–256 (208).

Aber diese formalen Stellschrauben qua *Personalentscheidungen* sind häufig nur begrenzt in der Lage, die Organisation in den Stand zu versetzen, Positionen mit dem bevorzugten Personal zu besetzen. Es bilden sich deswegen *personenbezogene nichtentschiedene Entscheidungsprozesse* aus. Für die Besetzung von Positionen kann es den Entscheidern opportun erscheinen, neben den offiziellen Ausschreibungsbedingungen auch auf Kriterien wie persönliche Kontaktnetze, Gewerkschaftsmitgliedschaft oder politische Affinitäten zu achten. Bei Entlassungen werden neben den offiziellen, vor Arbeits- und Verwaltungsgerichten plausibilisierbaren Kriterien häufig auch inoffizielle, nicht offen thematisierbare Kriterien herangezogen. Die offiziellen Karrierewege werden oft ergänzt durch inoffizielle Karrierewege, über die Personen an den von der Personalabteilung festgelegten formalen Standards vorbei nach oben gezogen werden können. Und für die Anpassung des Personals an die Ansprüche der Organisation ist die informale Sozialisation im Arbeitsprozess durch die Kollegen wichtiger als die „nachträgliche Erziehung“ durch die formal definierten Personalentwicklungsmaßnahmen.

Die *Ergänzung* der formalen Personalmaßnahmen durch informale Personalmaßnahmen kann für die Organisation als funktional erachtet werden. Die Ergänzung, manchmal auch das Konterkarieren der formalen Entwicklungsversuche der Personalentwicklung gegenüber den Mitarbeitern durch informale Sozialisation, ermöglicht es in vielen Fällen überhaupt erst, dass die Mitarbeiter im Detail wissen, was von ihnen im Arbeitsprozess erwartet wird. Und inoffizielle Kriterien für die Rekrutierung von Personal sind nötig, weil einige der für eine Behörde wichtigen Kriterien nicht den formalrechtlich geprägten Ansprüchen einer Dienststelle, Personalabteilung oder eines Personalrats entsprechen, was dann gleichwohl neue Diskussionen heraufbeschwören kann, inwieweit mögliche „Nebenkriterien“ geduldet werden sollen.

## Zum Zusammenhang von formal-entschiedenen und informal-nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen

Weil bei der Unterscheidung zwischen Programmen, Kommunikationswegen und Personal man bisher üblicherweise von der Formalstruktur – also den entschiedenen Entscheidungsprämissen – ausgeht, ist es konsequent, dass auch die Änderbarkeit der Strukturen auf der Ebene der entschiedenen Entscheidungsprämissen betrachtet wird. Relevant erscheint, dass die Personalplanung, die Programmplanung und die Organisationsplanung (im Sinne der Planung der Kommunikationswege) Entscheidungen darstellen, die eine regelmäßige Änderung formaler Struktur ermöglichen sollen.<sup>88</sup>

88) Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 6 (unveröff. Ms.).

Die entschiedenen Entscheidungsprämissen erweisen sich dabei aber nur als begrenzt kompatibel. Eine Gestaltung der Kommunikationswege in Form z. B. einer Funktionalorganisation, einer Projektorganisation oder einer Matrixorganisation lässt Programme mehr oder weniger sinnvoll erscheinen. Eine primäre Programmierung über Konditionalprogramme z. B. in Form von Fließbandarbeit legt eher die Rekrutierung von geringer qualifiziertem Personal und eine enge Kontrolle über möglichst viele Hierarchiestufen nahe, während eine primäre Zweckprogrammierung in vielen Fällen eher höher qualifiziertes Personal und abgeflachte Hierarchien nahelegt. Strukturentscheidungen bei einem Strukturtypus engen die Wahlmöglichkeiten bei den anderen Strukturtypen ein.<sup>89</sup> Gleichzeitig können sich aber unterschiedene Entscheidungsprämissen auch gegenseitig ersetzen.<sup>90</sup> Hervorragend ausgebildetes und in die Behörde bereits gut hinein sozialisiertes Personal macht die Programmierung und die Gestaltung der Kommunikationswege unproblematischer. Eine präzise Konditionalprogrammierung und eine geringe Führungsspanne verringern das Risiko bei der Personalauswahl.

Die hier vorgestellte systematische Unterscheidung von entschiedenen und nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen sowohl bei den Kommunikationswegen als auch bei Programmen und Personal ermöglicht es, *organisatorische Kompensationsmöglichkeiten* nicht nur zwischen den verschiedenen Typen von entschiedenen Entscheidungsprämissen, sondern auch zwischen den verschiedenen Typen von entschiedenen und nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen zu beobachten. Informale Erwartungen – in sogenannten „Organisationskulturen“ kristallisiert – entstehen immer dort, „wo Probleme auftauchen, die nicht durch Anweisungen“<sup>91</sup> gelöst werden können.

## 6. Fazit: Für eine enge Definition „organisationsförmiger Kultur“

Wenn *Organisationskultur* als eine nichtentschiedene Entscheidungsprämissen begriffen wird, dann ist bei diesem engen Begriff kein Platz für die Bestimmung über Symbole, Diskurse, Werte, Dogmen, Identitäten, Symbole, Beurteilungssysteme, kognitive Schemata, Glaubenssätze, Denkgebäude oder Mythen. Auf den ersten Blick könnte das Herausfallen dieser Aspekte aus einer Definition von Organisationskultur als Nachteil, als eine begriffliche Verarmung angesehen werden. Was gibt man damit denn alles auf? Auf den zweiten Blick stellt es sich jedoch als Vorteil dar, weil die bisher unter Organisationskultur subsumierten Begriffe *präziser bestimmt* und *präziser zueinander* in

ein Verhältnis gesetzt bzw. verstanden werden können.<sup>92</sup> Das Potenzial soll abschließend kurz anhand einiger in der Organisationskultur häufig verwendeter Begriffe aufgezeigt werden.

Die Bestimmung von Organisationskultur über *Symbole* hatte lange Zeit Tradition.<sup>93</sup> Ein Symbol wird als ein Objekt verstanden, das für mehr steht als für das Objekt selbst.<sup>94</sup> In der (Organisations-)Kulturforschung werden unter Symbol so unterschiedliche Objekte wie Sprache, Gebäude, Logos, Geschichten oder auch Artefakte wie Kaffeetassen<sup>95</sup> verstanden. Das Problem dieser Bestimmung ist jedoch, dass der Symbolbegriff in der Organisationskultur „mit Anforderungen an die Evolution von Gefühlen, an das Stimulieren von Handlungen und an die Erzeugung von ansprechbaren Motiven“ überlastet wird und unklar bleibt, wie all das auf der „operativen Ebene“ geschehen soll.<sup>96</sup> Das bedeutet nicht, dass der Symbolbegriff aufgegeben werden sollte. Im Gegenteil – er sollte lediglich in Form symbolischer Generalisierung, besonders in der Ausprägung symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien wie Geld, Macht, Wahrheit oder Liebe, spezifiziert werden.<sup>97</sup>

Eng im Zusammenhang mit der Bestimmung von Organisationskultur über Symbole steht die Bestimmung über *Meanings*. Mit diesem Begriff der „Meanings“ – mit „Bedeutung“ eher unzureichend übersetzt – wird, wie mit ähnlichen Begriffen wie Deutungssysteme, Denkgebäude, Glaubenssätze, kognitive Schemata, Skripte oder Frames, versucht, einzufangen, dass soziale Phänomene in Organisationen unterschiedlich interpretiert werden. Diese Bestimmung geht auf die Auffassung von Clifford Gertz zurück, dass die Kulturen die Bedeutungszuschreibungen – „creations of meaning“ – sind, durch die Menschen ihre Erfahrungen interpretieren und ihre Handlungen anleiten lassen, während soziale Strukturen die Formen sind, in der die Handlungen stattfinden.<sup>98</sup> Es ist sicherlich richtig, darauf zu verweisen, dass Organisationen wie eine Behörde ein spezifisches System aus selbstverständlichen Bedeutungszuschreibungen, Glaubenssätzen und Ideen ausbilden, die als Grundlage für die Interpretation von Erfahrungen und die Inspiration von Handlungen dienen.<sup>99</sup> Aber durch die Subsumierung von Bedeutungszuschreibungen, Denkgebäuden und Glaubenssätzen unter dem Organisationskulturbegriff wird ausgeblendet, dass Organisationskul-

89) Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 6 (unveröff. Ms.).

90) Und dieser Gedanke bei Luhmann, Allgemeines Modell organisierter Sozialsysteme, 1970, S. 6 f. (unveröff. Ms.), ist sehr innovativ.

91) Luhmann, Organisation und Entscheidung, 2000, S. 241.

92) Luhmann, Organisation und Entscheidung, 2000, S. 242 ff. deutet das selbst an, indem er in aller Kürze die Stärken und Schwächen theoretischer Konzepte wie Symbole, Werte und Kausalattributionen diskutiert.

93) Früh bereits Pettigrew, On Studying Organizational Cultures, in: Administrative Science Quarterly 1979 (24), S. 570–581 (574f.).

94) Cohen, Two-Dimensional Man. An Essay on the Anthropology of Power and Symbolism in Complex Society, 1976.

95) Wittel, Belegschaftskultur im Schatten der Firmenideologie. Eine ethnographische Studie, 1997.

96) Luhmann, Organisation und Entscheidung, 2000, S. 272.

97) Luhmann, Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, 1984, S. 135 ff.

98) Geertz, The Interpretation of Cultures. Selected Essays, 1973, S. 145.

99) Bspw. Weick, Sensemaking in Organizations, 1995.

turen sich als spezifische Form von Erwartungsstrukturen ausbilden. Aus einer systemtheoretischen Perspektive ist es gerade der Clou, dass sich Bedeutungen, Denkgebäude und Glaubenssätze in Organisationen nicht alleine durch die Formalstruktur – die entschiedenen Entscheidungsprämissen –, sondern auch auf der Basis der Informalstruktur – den nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen – ausbilden, um dann die Wahrnehmung sowohl der formalen als auch der informellen Struktur zu prägen.<sup>100</sup>

In einem weiteren, durch die Praxisliteratur geprägten Strang der Organisationskulturforschung werden Werte als Elemente der Organisationskultur verstanden.<sup>101</sup> Unter Werten sind Erwartungen zu verstehen, die so generalisiert, spezifiziert und abstrahiert sind, dass sie nur den „Handlungshorizont für Entscheidungsprobleme strukturieren“<sup>102</sup>. Jetzt ist es sicherlich so, dass, auf „ihre Letztkomponenten reduziert“, sich auch „Organisationskulturen in der Form von Werten“ finden<sup>103</sup>, aber sehr häufig stellen sich die organisationskulturellen Erwartungen deutlich spezifischer dar. Werte sind letztlich nur „Gemeinsamkeitsunterstellungen, die einschränken, was gesagt und verlangt werden kann“, ohne aber zu „determinieren, was getan werden soll“<sup>104</sup>. In der Praxis erscheinen Werte der Organisationskultur aber häufig auch in der Form (vermeintlich) genauer Verhaltenserwartungen.

Die enge Bestimmung des Kulturbegriffs ermöglicht es, einen systematischen Fehler in der Betrachtung von Kultur in Organisationen zu vermeiden. Für die Ausprägung von Symbolen, Bedeutungszuschreibungen, Glaubenssätzen, Denkgebäuden, Diskursen, Werten und kognitiven Schemata in Organisationen können die entschiedenen Entscheidungsprämissen *genauso wichtig* sein wie die nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen. Sowohl *entschiedene als auch nichtentschiedene Entscheidungsprämissen prägen – und dieser Gedanke ist zentral – nicht nur einzelne, punktuelle Entscheidungen in Organisationen (etwa so bezeichnete „informale Absprachen“), sondern sie beeinflussen auch die Ausbildung von Symbolen, Bedeutungszuschreibungen, Glaubenssätzen, Denkgebäuden, Diskursen und Werten.* Das kann man aber erst erkennen, wenn man einen (zu) weiten Begriff von Organisationskultur aufgibt.

Das Potenzial einer engen systemtheoretischen Bestimmung von Organisationskultur über nichtentschiedene Entscheidungsprämissen konnte hier nur in groben Zügen ausgeführt werden. Quintessenz: Es ging darum, zu zeigen, dass man zusätzliche Erkenntnismöglichkeiten gewinnt, wenn man Organisationskultur als eine Form von Erwartungsstruktur versteht, von der auch abgewichen werden kann, wenn systematisch zwischen prinzipiell entscheidbaren, aber nicht entschiedenen und unentscheidbaren Entscheidungsprämissen unterschieden wird, wenn genauer identifiziert wird, ob die Elemente der Organisationskultur mit der Formalstruktur kompatibel oder nicht kompatibel sind und wenn unterschieden wird, ob die organisationskulturellen Erwartungen sich auf die Kommunikationswege, auf die Programme oder auf das Personal beziehen.

Die Bestimmung von Organisationskultur über „nichtentschiedene Entscheidungsprämissen“ befreit automatisch von einer sich leicht einschleichenden, irrtümlichen Unterstellung: nämlich, dass eine „Organisation nur eine Organisationskultur hat“ und dass „diese Kultur einigermaßen konsistent gehandhabt werden kann“<sup>105</sup>. Gleichzeitig gibt es keinen Grund dafür, davon auszugehen, dass Organisationskulturen nur auf der Ebene von Subeinheiten der Organisation existieren. Über den Begriff der nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen wird offengelassen, auf welcher Ebene der Organisation die nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen gelten. Das Konzept lässt sowohl die Möglichkeit zu, dass die nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen nur in einzelnen Abteilungen oder Teams gelten, als auch, dass sie für die gesamte Organisation Geltungsanspruch erheben können.<sup>106</sup>

So ist festzuhalten: *Organisationskultur entsteht dadurch, dass einzelne Entscheidungen wiederholt getroffen werden und so eine Erwartungshaltung in Bezug auf ähnliche Entscheidungen entsteht, ohne dass dies aber durch eine Entscheidung der Organisation als Entscheidungsprämissen festgelegt wurde.* Natürlich werden die nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen auch in der Organisation „produziert“, aber sie werden eben „nicht auf bestimmte Entscheidungen zugerechnet“. Man kann deshalb auch „nicht markieren, wie sie entstanden sind.“ „Sie gelten, weil sie immer schon gegolten haben“<sup>107</sup>. „Eine Organisationskultur entsteht wie von selbst“<sup>108</sup>.

Mit der Unterscheidung von entschiedenen und nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen lassen sich spezifische Aussagen darüber treffen, *wie Organisationsmitglieder erlernen, was von ihnen erwartet wird.* Während die Anpassung an entschiedene Entscheidungsprämissen in der Regel durch Erziehung in Form von Schulungen, Trainings und Belehrungen stattfindet, findet die Ausrichtung an den nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen in der Regel über *Sozialisation* statt. Zwar wird in der Diskussion über

100) Statt lediglich zwei Ebenen – Handlung und Kognition – voneinander zu trennen (so z. B. Tenbrunsel/Galvin/Neale/Bazerman, *Cognitions in Organizations*, 1999, in: Clegg/Hardy/Nord (Hrsg.), *Managing Organizations*, S. 63–87) erscheint es theoretisch und empirisch ggf. vielversprechender, drei Ebenen – Erwartung, Handlung und Kognition – voneinander zu unterscheiden. Es sind vorrangig die dominierenden Erwartungsstrukturen, die die Kognitionen (bzw. Wahrnehmungen, Perzeptionen) in Organisationen prägen. Handlungen können sich im Rahmen dieser Erwartungen bewegen, aber auch davon abweichen. Gerade abweichende Handlungen können dann dazu beitragen, dass alternative Wissensbestände aufgebaut werden.

101) Sackmann, *Das Zusammenspiel des Informellen und Formellen aus organisationskultureller Perspektive*, in: von Grodeck/Wilz (Hrsg.), *Formalität und Informalität in Organisationen*, 2015, S. 123–142 (126).

102) Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, 1973, S. 35 f.

103) Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, 2000, S. 244.

104) Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, 2000, S. 244.

105) Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, 2000, S. 242.

106) Martin/Siehl, *Organizational Culture and Counterculture: An Uneasy Symbiosis*, in: *Organizational Dynamics* 1983 (12), S. 52–68.

107) Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, 2000, S. 242.

108) Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, 2000, S. 243.

Organisationskultur nicht selten davon ausgegangen, dass die nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen auch mithilfe von als *Kulturprogramm* ausgeflaggten Erziehungsmaßnahmen zugänglich sind, aus der Forschung wissen wir jedoch, wie stark solche offiziellen Kulturprogramme in der Praxis konterkariert, ja regelrecht unterlaufen werden.

Aus der Perspektive einer systemtheoretischen Bestimmung von Organisationskulturen werden die Hoffnungen auf einen schnellen Wandel von Organisationskulturen skeptisch betrachtet. Es existieren Verwaltungseinrichtungen bei denen sich in der Organisationskultur verankerte Praktiken über Jahrzehnte gehalten haben und sowohl offizielle Verbote durch die Leitungsebenen als auch Gesetzesverschärfungen überstanden haben. Es gibt Zusammenlegungen von Dienststellen, bei denen das offizielle Regelwerk der beiden Organisationen zwar in den ersten sechs Monaten vereinheitlicht wurde, sich aber die für eine der Ursprungsorganisationen typischen informale Prozesse über Jahrzehnte gehalten haben.<sup>109</sup> *Nichtentschiedene Entscheidungsprämissen können gerade deshalb eine beachtliche Beständigkeit haben, weil über sie ja nie entschieden wurde.*

Insgesamt werden die Phantasien des Managements, durch organisationskulturelle Maßnahmen Kreativität, Emotionen, Intuitionen, und Innovationen der Mitarbeiter für die Organisation kontrollierbar zu machen, erheblich gedämpft. Entweder handelt es sich um organisationskulturelle Erwartungen, um unentscheidbare Entscheidungsprämissen, die schon aufgrund des Charakters der Tätigkeit für Kontrollversuche unerreichbar sind, oder es handelt sich um nicht entschiedene, aber prinzipiell formalisierbare Entscheidungsprämissen, die aber häufig die Entstehung neuer nichtentschiedener Entscheidungsprämissen mit sich bringen. So wissen wir heute auch, dass die Ver-

suche des Managements, unter Begriffen wie Compliance, Controlling oder Qualitätsmanagement die vielfältigen Regelabweichungen, Abkürzungen und Improvisationen abzuschaffen, zu neuartigen Regelabweichungen, Abkürzungen und Improvisationen führen.<sup>110</sup> Weil sich – so das in der Verwaltungs- bzw. Organisationstheorie inzwischen gesicherte Wissen – Organisationen nicht von einem Zweck aus durchprogrammieren lassen, besteht auch keine Chance, eine Organisation lediglich über entschiedene Entscheidungsprämissen zu führen.

Eine enge Bestimmung von Organisationskultur ist die Voraussetzung dafür, sie mit anderen Begriffen und Maßnahmen der Organisationsveränderung enger in Beziehung zu setzen. Dabei wird – wie gezeigt – einerseits der Begriff Organisationskultur von anderen Begriffen wie Symbol oder Wert abgegrenzt, andererseits aber gezeigt, dass unter einem als *spezifische Erwartungsstruktur* verstandenen Begriff der Organisationskultur dieselben empirischen Phänomene erfasst werden wie früher unter dem Begriff der Informalstruktur. Mit dieser präzisen Bestimmung über nichtentschiedene Entscheidungsprämissen wird es möglich, die bisher seltsam voneinander entkoppelten Phänomene der Informalität und Organisationskultur dichter zusammenzuführen und auch praktische Interventionen darauf abzustellen. Viele Jahrzehnte nach dem Beginn der Beschäftigung mit Organisationskultur kann dazu gesagt werden, dass eine enge und damit genauere Bestimmung noch immer am Anfang steht.

110) Dieser Effekt ist unter dem Stichwort bürokratischer Teufelskreis näher untersucht worden. Siehe dazu bspw. die empirischen Studien von Crozier. *Le phénomène bureaucratique*, 1963 und Kühl, *The Sudoku Effect. Universities in the Vicious Circle of Bureaucracy*, 2014; Schütz/Beckmann/Röbken, *Compliance-Kontrolle in Organisationen. Soziologische, juristische und ökonomische Aspekte*, 2018.

109) Neubauer, *Organisationskultur*, 2003, S. 172.