

Niklas
Luhmann

Die
Grenzen
der Verwaltung
Suhrkamp

Niklas
Luhmann

Die
Grenzen
der Verwaltung
Suhrkamp

Eine Edition des Niklas Luhmann-Archivs der Universität Bielefeld in Kooperation mit den Digital Humanities der Bergischen Universität Wuppertal

Niklas Luhmann

Die Grenzen der Verwaltung

Herausgegeben von

Johannes F. K. Schmidt und Christoph Gesigora

Mit einem Nachwort von

André Kieserling und Johannes F. K. Schmidt

Suhrkamp

eBook Suhrkamp Verlag Berlin 2021

Der vorliegende Text folgt der 2. Auflage der Erstausgabe, 2022.

Korrigierte Fassung, 2022.

© Suhrkamp Verlag Berlin 2021

Der Inhalt dieses E-Books ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte vorbehalten. Wir behalten uns auch eine Nutzung des Werks für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG vor.

Für Inhalte von Webseiten Dritter, auf die in diesem Werk verwiesen wird, ist stets der jeweilige Anbieter oder Betreiber verantwortlich, wir übernehmen dafür keine Gewähr. Rechtswidrige Inhalte waren zum Zeitpunkt der Verlinkung nicht erkennbar. Eine Haftung des Verlags ist daher ausgeschlossen.

Umschlaggestaltung: Hermann Michels und Regina Göllner

eISBN 978-3-518-76982-9

www.suhrkamp.de

Inhalt

Cover

Titel

Impressum

Inhalt

Vorwort

I. Teil: Verwaltung als Entscheidungssystem

1. Kapitel: Stand und Entwicklungsmöglichkeit
der Verwaltungswissenschaft

2. Kapitel: Grundbegriffe einer systemtheoretischen
Verwaltungswissenschaft

(a) System

(b) Entscheidung

(c) Erwartung

(d) Funktion

3. Kapitel: Struktur als Systemleistung

II. Teil: Die Umwelt der Verwaltung

4. Kapitel: Die allgemeine Konstellation

5. Kapitel: Publikum

6. Kapitel: Politik

7. Kapitel: Personal

8. Kapitel: Umweltsynthese

Editorische Notiz

Faksimile des Buchplans

Nachwort Verwaltung als Milieu

Sachregister

Fußnoten

Informationen zum Buch

Hinweise zum eBook

Vorwort

In einem wissenschaftlich so zerstrittenen Gebiet wie dem der Verwaltungswissenschaft, wo die Uneinigkeit so weit geht, daß nicht einmal über den Gegenstand der Uneinigkeit Klarheit geschaffen werden kann, ist es ohne Zweifel ein Wagnis, das Wort »Theorie« zu benutzen. Wenn dies trotzdem geschieht, soll das keine Prätention des Besserwissens, keinen Anspruch auf Gültigkeit endlich gefundener Ergebnisse bezeugen, sondern nur einen Hinweis geben auf den Abstraktionsgrad der vorgelegten Untersuchungen. Praktiker mögen dadurch abgeschreckt werden. In Wahrheit bezeichnen jedoch die Begriffe *Theorie* und *Praxis* in der abendländischen Tradition keinen sachlichen Gegensatz von Perspektiven, sondern nur einen Unterschied in der Umweghaftigkeit und Komplexität des Denkens. Umwege des Denkens ersparen Umwege des Handelns. Die Rationalität des Handelns gründet sich letztlich immer auf die Indirektheit von Zwischenüberlegungen. Es gibt daher, wie man gesagt hat, nichts Praktischeres als eine gute Theorie.

I. Teil:
Verwaltung als
Entscheidungssystem

1. Kapitel: Stand und Entwicklungsmöglichkeit der Verwaltungswissenschaft

Eine Studie über Verwaltungswissenschaft findet sich heute, Mitte der 60er Jahre, in einer in doppeltem Sinne ungemütlichen Situation: In allerjüngster Zeit sind eine Reihe von glänzenden theoretischen Ansätzen bekannt geworden, die vielversprechende Aussichten eröffnen, freilich Aussichten von einer Kompliziertheit, über die sich in Deutschland weder akademische Kreise noch die Verwaltungspraxis bisher hinreichend Rechenschaft geben. Andererseits ist so wenig sicherer Grund, so wenig konsistente Theorie, geschweige denn empirisch gesicherter Erkenntnisbesitz vorhanden, daß jeder Schritt ins Ungewisse geht. Beides hängt natürlich eng zusammen. Der Kompliziertheitsgrad der Materie, die verwirrende Fülle der empirischen Fakten, die eine Deutung verlangen, die Funktionalisierung aller Maßstäbe und die Variabilisierung aller Konstanten lassen ein Gefühl des Schwindels aufkommen. Je stärker man sich dem konkreten, faktischen Verwaltungshandeln zu nähern, je praxisnäher man zu denken sucht, desto vielfältiger werden die Beziehungs- und Deutungsmöglichkeiten, desto abstraktere Denkmittel sind nötig, will man zu sachgerechten Aussagen kommen. Weder im gesetzten Recht noch in einigen übersehbaren Organisationsprinzipien, weder in einer vorgegebenen politischen Ordnung, die allseits Vertrauen genießt, noch in einer unwandelbaren Aufgabenstruktur finden sich letzte und gültige Ansatzpunkte für die Beurteilung des Verwaltungsgeschehens. Und wenn man zuweilen auf Tagungen nachdrücklich vorgehalten

bekommt, daß der Mensch im Mittelpunkt aller Dinge stehen müsse, so ist bei der Vielzahl der Menschen, die mittlerweile den Erdball bevölkern, weder diese Vorstellung vollziehbar, noch wird einem mitgeteilt, wo sich dieser Mittelpunkt befindet. Das Tagungspathos bedient sich begreiflicherweise einer Abstraktionshöhe, die eine Aussage zustimmungssicher und unschädlich macht. Abstraktionen werden auch wir nicht vermeiden können. Ist aber über angenehme, weil vertraute Banalitäten hinaus eine Abstraktion möglich, die nicht nur unschädlich, sondern auch nützlich ist?

Trotz des raschen Anwachsens der Forschungen und Theorieversuche in den letzten Jahren, das mit einer Explosion verglichen worden ist,¹ besitzen wir keinen theoretischen Bezugsrahmen, der den Verwaltungsvorgang als solchen zum Thema hätte. Es gibt im Grunde nur *angelehnte Verwaltungswissenschaften*. Ihr jeweiliger Ausgangspunkt liegt in einer der traditionell anerkannten Disziplinen, deren Methode und Begriffe sie auf das Verwaltungsgeschehen übertragen. Daher findet, wer einen Überblick über das Schrifttum zu gewinnen sucht, mehrere Verwaltungswissenschaften, die einander im Stile guter akademischer Arbeitsteilung Respekt bezeugen, sich aber nicht miteinander im Gespräch befinden.²

Darunter leidet auch das Studium der Verwaltungswissenschaft. Man kann nicht sämtliche Wissenschaften studieren, die zum Verständnis des Verwaltungsgeschehens beitragen können. Die Lehre der Verwaltungswissenschaft muß sich daher praktisch auf den Boden einer bestimmten Fachwissenschaft begeben, deren Kenntnis sie bei den Studierenden voraussetzen kann. So bekommt sie auch von den Unterrichtsproblemen her den Charakter einer angelehnten, mit praktischen Spezialproblemen befaßten, »angewandten« Disziplin. Dadurch wird die theoretische Besinnung auf die Eigenart des Verwaltungsvorganges gehemmt.

Diese Situation erschwert die Konsolidierung einer *einheitlichen Verwaltungswissenschaft*, und zwar nicht nur in Deutschland, sondern ebenso in der dafür sehr viel stärker aufgeschlossenen amerikanischen

Forschung. In der abendländischen Wissenschaftstradition haben sich neue Wissenschaften zumeist durch Ausgliederung, durch eine Art Zellteilung der vorhandenen, gebildet. Man schied Teilkomplexe aus, deren Selbständigkeit im Fortschreiten einer Mutterwissenschaft erkennbar geworden war – ein Prozeß zunehmender Abstraktion, Differenzierung und Spezialisierung. Die Begründung einer Verwaltungswissenschaft scheint dagegen das umgekehrte Verfahren der Integration zu verlangen. Sie kann, da viele Wissenschaften an der Zeugung beteiligt sind, nicht durch bloße Absonderung geschehen. Sie muß aus mehreren Disziplinen das für sie Brauchbare herausdestillieren und – will sie nicht bei einer eklektischen Ansammlung heterogener Vorstellungen stehenbleiben – daraus eine einheitliche Theorie bilden. Das ist, wenn überhaupt, nur auf dem Wege scharfer Abstraktion möglich. Daß dieser Vorgang sehr viel größere Schwierigkeiten bereitet als der einer einfachen Ausdifferenzierung, liegt auf der Hand. Allein die Orientierung in den verschiedenen Grundwissenschaften überfordert den einzelnen Forscher, zumal der Zug der Zeit zur Spezialisierung und zu wachsenden Genauigkeitsanforderungen geht.

Als *Grunddisziplinen der Verwaltungswissenschaft* stehen heute namentlich die Rechtswissenschaft (1), die Wirtschaftswissenschaft (vor allem Betriebswissenschaft) (2), die Politische Wissenschaft (3), die Soziologie (4) und die Psychologie (5) in Konkurrenz. Wir müssen auf diese verschiedenen Möglichkeiten in aller Kürze eingehen, um uns ein Bild über ihre Tragweite zu verschaffen.

(1) Die *Rechtswissenschaft* hat, zunächst in Frankreich, dann auch in Deutschland, das Gebiet der öffentlichen Verwaltung mit nahezu ausschließender Wirkung annektiert. Damit ist die Frage der Richtigkeit der Verwaltungsentscheidung in den Mittelpunkt des Interesses gerückt, und dies unter ganz speziellen, nämlich juristischen Gesichtspunkten.

Die Kriterien der Richtigkeit einer Verwaltungsentscheidung werden dem gesetzten Recht und der Rechtsprechung entnommen und auf dieser Grundlage rational durchgearbeitet. Der Problemstil ist durch das Streben

nach Konsistenz von Normauslegungen bestimmt. In begrenztem Umfange, bei der Auswahl unter sich anbietenden Problemlösungen, spielt der Gedanke an die praktischen Folgen dieser oder jener dogmatischen Variante eine Rolle. Aber es ist nicht Sache der Rechtswissenschaft, diese Folgen als empirische Fakten eigens zu erforschen.

Außerdem kann die Rechtswissenschaft, die davon ausgeht, daß Recht sein *soll*, nicht nach der *Funktion* des Rechts für die Verwaltung fragen; denn die Frage nach der Funktion eines Gegenstandes impliziert, daß dieser Gegenstand als ersetzbar behandelt wird. Weil nicht nach der Funktion des Rechts gefragt werden kann, kommt auch nicht deutlich zutage, daß Privatverwaltungen nicht nur von anderen Normen, sondern überhaupt nicht im gleichen Sinne vom Recht beherrscht sind wie öffentliche Verwaltungen, daß die Funktion des öffentlichen Rechts dort anders erfüllt wird. Um diese sprengende Einsicht zu umgehen, isoliert sich die *Verwaltungsrechtswissenschaft* als Wissenschaft vom öffentlichen Recht auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung und schließt Vergleiche mit Privatverwaltungen und erst recht deren thematische Erfassung aus ihrer Zuständigkeit aus. Ihre Sicht auf die »Verwaltungslehre« bleibt, milde gesagt, egozentrisch.³

Bezeichnend dafür sind zwei typische Einstellungen zum Verhältnis von Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft, die man unter Juristen immer wieder vertreten findet: Die eine meint, die Verwaltungsrechtswissenschaft könne sich die rechtlich relevanten Verwaltungshandlungen reservieren, die Verwaltungswissenschaft sei auf die übrigbleibenden Verwaltungshandlungen beschränkt – als ob alle Gegenstände, die farbig sind, deshalb nur von der Optik behandelt werden könnten. Selbst wenn man einsieht, 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.⁴ Beide Ansichten verkennen den analytischen Charakter einer Wissenschaft in ihrem Verhältnis zur konkreten Wirklichkeit. Das Verwaltungsrecht, und infolgedessen auch die

Verwaltungsrechtswissenschaft, befaßt sich mit den gleichen Tatbeständen wie die Verwaltungswissenschaft, nur daß sie ein anderes grundbegriffliches Relevanzschema zugrunde legt und daher jeweils andere Aspekte des Wirklichen beleuchtet und erforscht.⁵

(2) Ähnliche Feststellungen lassen sich über die Versuche treffen, *wirtschaftswissenschaftliche* Methoden und Begriffe auf das Verwaltungsgeschehen anzuwenden. Sie haben zu einem Komplex von Aussagen über Organisation und »Management« geführt, die wir in Anlehnung an einen sich einbürgernden Sprachgebrauch die »klassische Organisationstheorie« nennen wollen.

Für die klassische Organisationslehre, namentlich die betriebswissenschaftliche Unternehmenstheorie, ist zunächst bezeichnend, daß sie standpunktrelativ entworfen ist: Sie erkennt nur einen einzigen Standpunkt, den des Unternehmers, als Rationalisierungsgrundlage an.⁶ Die Standpunkte aller anderen Beteiligten – seien es arbeitende Organisationsmitglieder, Lieferanten, Kunden – erscheinen in der Perspektive des Unternehmers als Daten, Mittel oder Hindernisse, also in einer spezifisch funktionalen Charakterisierung. Durch diesen Ausgangspunkt wird es möglich, einen Unternehmenskomplex als Handlung – und nicht als das, was er ist: als System – zu verstehen und zu rationalisieren. Man gewinnt dadurch den Anschluß an die traditionelle Explikation der Rationalität des Handelns durch das Zweck/Mittel-Schema. Die Ganzheit der Unternehmung wird durch den Zweck (des Unternehmers) repräsentiert, die Teile der Unternehmung werden als Mittel zu diesem Zweck angesehen.

Die klassische Organisationstheorie ist, was ihre heutigen Kritiker oft verkennen, ebenfalls normativer Natur. Sie fordert, daß ein Organisationszweck durch geeignete Mittel bestmöglich verwirklicht werden *soll* und sucht nach den Organisationsprinzipien und Verhaltensmaximen, die dabei zu beachten sind. Der normative Charakter des Ansatzes verrät sich besonders in der Art, wie diese Theorie mit den faktischen Organisationsschwierigkeiten, mit mangelnder

Motivation und den empirischen Grenzen der Rationalisierung fertig wird: Die Probleme werden entweder durch Gegenprinzipien aufgefangen (zum Beispiel Zentralisierung/Dezentralisierung; herrschaftliche/genossenschaftliche Struktur; Spezialisierung/Koordination; Stabilität/Flexibilität)⁷ oder den Schwächen der menschlichen Natur zur Last gelegt. Im Spannungsfeld von idealen Prinzipien und menschlicher Natur erscheint das Verwaltungshandeln als Kunst.

Aufgabe der Organisation ist es, die strukturellen Bedingungen rationaler Wahl zu gewährleisten. Sie ist insofern marktalog gedacht. Alles kommt deshalb darauf an, wie Rationalität ausgelegt wird (und an diesem Punkte setzt dann auch die Kritik an). Die Anlehnung an die Wirtschaftswissenschaft findet die klassische Organisationslehre in ihrem Rationalitätsbegriff durch Auslegung des Zweck/Mittel-Schemas im Sinne des Optimalprinzips. Dessen These, daß ein Zweck gesetzt sei und alle anderen Handlungsfolgen als Folgen der Mittel begriffen und als Kosten gegengerechnet werden könnten, setzt Quantifikation, praktisch also Geldrechnung voraus. Da die öffentliche Verwaltung es sich niemals leisten kann, ihre Handlungsfolgen nur in Geld zu bewerten, limitiert dieser Ansatz den Anwendungsbereich der Theorie auf Privatunternehmen.⁸

Für Privatunternehmen ist nun bezeichnend, daß Verwaltungsvorgänge mit andersartigen Vollzügen, etwa Produktion oder Verkauf, eng verflochten sind. Sie werden natürlich von anderen Personen und in anderen Gebäuden ausgeführt; aber das Thema der Privatverwaltung ist die unmittelbare Planung einer Tätigkeit, die als solche nicht mehr Verwaltung ist. Mit diesem Bild vor Augen hat die klassische Organisationstheorie keine reine Verwaltungstheorie ausbilden können, sondern Verwaltung teils rein instrumental als mittelbares Mittel einem verwaltungsfremden Betriebszweck zugeordnet, teils mit Betriebsleitung gleichgesetzt⁹ oder sie, beides kombinierend, als Hilfsfunktion der Unternehmensleitung definiert.¹⁰ Daher kommen die privatwirtschaftlichen Verwaltungslehren von der Auffassung nicht los, daß Entscheidungen lediglich systeminterne Bedeutung haben, lediglich

der Vorbereitung von Handlungen, insbesondere solcher der Produktion, dienen und daß erst in diesen Handlungen sich der Verkehr des Systems mit der Umwelt vollzieht (während für öffentliche Verwaltungen gerade typisch ist, daß die Entscheidungen als solche der Umwelt zugestellt werden).

Die privatwirtschaftlichen Organisationslehren sahen ihre Aufgabe zunächst einfach in der Anwendung der Prinzipien wissenschaftlicher Organisation. Die Überschätzung dieser Prinzipien führte so zu einer Unterschätzung der Verwaltungsprobleme.¹¹ Mangels eines Ansatzpunktes für empirische oder funktionale Forschung endet diese Verwaltungstheorie bei begrifflichen Aufzählungen und Definitionen, wie etwa: Verwaltung ist Organisation, Leitung und Kontrolle.¹²

(3) Die Verwaltungslehre der *Politischen Wissenschaft* läßt sich sehr gut am Lehrfach »Public Administration« in den Vereinigten Staaten studieren. Es übernimmt die vorwiegend deskriptiven, auf Verständnis des politischen Handelns und seiner Bedingungen gerichteten Methoden der Politischen Wissenschaft und überträgt sie auf die öffentliche Verwaltung. Die Selbständigkeit dieser Politischen Wissenschaft von der Exekutive war von Anfang an ein Problem, wenn sie auch zunächst durch die Unterscheidung von Politik und Verwaltung gesichert zu sein schien.¹³ Im Grunde hält nur die institutionelle Einheit ihres Gegenstandes diese Wissenschaft zusammen. Sie hat daher in der Auseinandersetzung mit moderneren, theoriebewußten und methodenscharfen Forschungsansätzen einen schlechten Stand. Ihr Ausweichen in eine »vergleichende Verwaltungswissenschaft«¹⁴ kann vielleicht als ein Prozeß langsamer Selbstaflösung gewertet werden. Denn Vergleiche sprengen die institutionelle Einheitsgarantie und setzen theoretisch abstrahierte Bezugsgesichtspunkte voraus, von denen aus entschieden werden kann, was als gleich und was als ungleich anzusehen ist. Die mannigfachen und bleibenden Einsichten, die im Rahmen dieser Bemühungen gewonnen worden sind, müssen in eine weiträumiger und abstrakter angelegte allgemeine Verwaltungswissenschaft überführt werden.

(4) Weitaus schwieriger ist es, über die *soziologische* Verwaltungsforschung einheitlich treffende Aussagen zu machen. Sie hat sich in ein schon aufgeteiltes Gebiet hineingeschoben und findet daher ihr unterscheidendes Merkmal nicht in einer besonderen Art von Normen, Zwecken oder Institutionen, die sie behandelt, sondern in einer eigenartigen Perspektive, unter der sie neue Aspekte des Verwaltungsgeschehens zum Aufleuchten bringt. Alle bisher behandelten Verwaltungslehren haben sich mit unbedenklicher Selbstverständlichkeit die Perspektive des Handelnden zu eigen gemacht. Sie bleiben im Vorstellungsraum des »natürlichen«, vorwissenschaftlichen Handlungserlebens, auch wenn sie es zu rationalisieren trachten. Rechtsnormen, Zwecke und politische Institutionen sind ihnen als Thema des Handlungserlebens zugleich theoretisches Grundgerüst. Die Soziologie dagegen versteht das Handeln durch Beziehung auf nichtmitgemeinte Strukturen, die gerade dadurch, daß sie dem Handlungssinn fremd sind und fremd bleiben können, zu seinem theoretischen Verständnis beitragen.¹⁵ Daher rührt der ehrfurchtslose, verfremdende, enttäuschende und zuweilen komische Stil ihrer Analysen.

Die Frage ist natürlich, bei welchen Bezugsbegriffen man die soziologische Analyse ansetzt. Die anfängliche Neigung, von bestimmten *heimlich wirkenden Ursachen* auszugehen (Marx), entsprach den kausalwissenschaftlichen und historischen Interessen des 19. Jahrhunderts, ist aber inzwischen hoffnungslos diskreditiert. Sie hätte im übrigen für eine Analyse des Verwaltungsalltags kaum Früchte tragen können. Als sehr ergiebig hat sich jedoch der umgekehrte Ansatz erwiesen, bei *nichtbedachten Folgen* des Handelns anzusetzen, der die Frage nach den manifesten und latenten Funktionen des Handelns auf den Plan rief. Eine Reihe von bereits klassischen Bürokratiestudien aus der Schule Robert K. Mertons verwenden diesen Gedanken.¹⁶ Auch die Theorie von formalen und informalen Organisationen steht ihm nahe.¹⁷ Geht man diesem Erfolg auf den Grund, so trifft man auf den Gedanken des *sozialen Systems*, der zum Grundbegriff wenn nicht der Soziologie, so doch der soziologischen Organisationsanalyse zu werden scheint. Zur

Erhaltung eines sozialen Systems sind sehr komplizierte, miteinander kollidierende Leistungen erforderlich, so daß jede Handlung in ihrem System positive und negative, bedachte und unbedachte Folgen auslöst, die Probleme für weitere Handlungen aufgeben. Diese Vorstellung einer problembezogenen und Folgeprobleme auslösenden, »schwierigen« Handlungskooperation kommt dem faktischen Verwaltungsalltag erstaunlich nahe und eignet sich deshalb – auf mittlerer Abstraktionshöhe – glänzend als analytisches Schema für Verwaltungssituationen.

Allerdings ist bei der Ausarbeitung und bisherigen Anwendung dieser Methode das Problem der *Rationalität* fast verlorengegangen. Das liegt vermutlich daran, daß mit der Eigenperspektive des Handelnden zugleich die Formen der Rationalisierung, die auf sie bezogen waren, vor allem: das Zweck/Mittel-Schema, ihren alten Primat verloren haben. Es dämmerte bei einem Seitenblick auf die fortgeschritteneren Wirtschaftswissenschaften zwar die Vorstellung, daß Rationalisierung auf der Ebene sozialer Systeme etwas anderes sein und mit anderen Denkmitteln arbeiten müsse als Rationalisierung von Einzelhandlungen.¹⁸ Aber die Aufgabe, Handlungsrationalität durch Systemrationalität zu ersetzen, ist bisher kaum gesehen, geschweige denn in Angriff genommen worden. Insofern ist auch die bisherige soziologische Bürokratieforschung einseitig geblieben und steht unverbunden neben der von den Wirtschaftswissenschaften angeregten Rationalisierungsbewegung.¹⁹

Besseren Zugang zum Problem des rationalen Handelns in Organisationen scheint die *Interaktionstheorie* zu versprechen, die von Sozialanthropologen entwickelt, aber auch von Soziologen benutzt wird.²⁰ Sie sucht ohne Umschweife das faktische zwischenmenschliche Handeln auf, um es in wichtigen quantifizierbaren Variablen wie Dauer, Richtung, Initiativ- und Vorrangshäufigkeit etc. zu messen und daraufhin bessere Verteilungen vorschlagen zu können. Die Schwäche dieses Ansatzes liegt darin, daß er um der Quantifizierbarkeit willen allzu einfache psychologische Grundvorstellungen menschlicher Erlebnisverarbeitung und Motivation verwendet. Auch ist er bisher hauptsächlich in

Produktionsorganisationen und weniger in den gedankenschweren Verwaltungen erprobt worden.

(5) Scheinbar abseitsliegend, in Wahrheit aber sehr aufschlußreich ist die Frage, was die *Psychologie* zur Verwaltungswissenschaft beigesteuert hat. Ihr wichtigster Beitrag ist nur sehr indirekt relevant, dafür aber maßgeblich am Sturz der klassischen Organisationstheorie beteiligt gewesen. Er besteht in der wachsenden Einsicht in die Kompliziertheit und das Nichtfestgelegtsein menschlicher Erlebnisverarbeitung und Motivation. Während die älteren Organisationslehren glaubten, sich für den Menschen nur im Ausschnitt, nur in seiner Eigenschaft als Leistungsquelle, als Mittel zum Zweck oder als Vorrat benötigter Handlungen interessieren zu müssen oder allenfalls noch für die Methoden, mit denen die gewünschten Handlungen direkt motiviert, abgefordert oder entlockt werden könnten, versucht die neuere Forschung, den Menschen als komplexes, sein Erleben selbst zu einer persönlichen Identität verarbeitendes Handlungssystem in Rechnung stellen.

Die Neuerung liegt nicht, wie so oft gesagt wird,²¹ im zunehmenden Interesse am faktischen Verhalten, denn das konnte und wollte auch die klassische Organisationslehre nicht ignorieren; sondern sie liegt in der zunehmenden Erkenntnis, daß der Mensch als selbstgesteuertes System des Erlebens und Handelns Anregungen im Kontakt mit der Umwelt selbst verarbeitet und daher nicht mit einfachen Motivationsmitteln in eine Organisation eingebaut werden kann. Somit erscheint wirkliche Integration als ein hochproblematischer Prozeß, der nur durch sehr komplizierte Strukturanpassungen und durch Verzicht auf Höchstleistung erreichbar ist.

Soweit Psychologen sich unmittelbar mit Verwaltungsvorgängen befaßt haben, ist der Anspruch auf systematische Begründung einer eigenen Verwaltungslehre gar nicht erst erhoben worden. Das gilt selbst für die Gruppenpsychologie, einen Zweig der Sozialpsychologie, der eine nicht mehr zu übersehende Literatur hervorgebracht hat, die sich zu einem

wichtigen Teil auf Forschungen über Gruppen in Organisationen stützt. Dabei standen zunächst jedoch Produktions- oder Dienstleistungsbetriebe im Vordergrund der Betrachtung.²² Und außerdem knüpfte die Problemstellung an die offenen Punkte der klassischen Organisationstheorie an, was die ziemlich rasche Ausbreitung der neuen Lehren auch in der Betriebspraxis verständlich macht.

Gruppen wurden lediglich als Heilmittel für schon definierte Probleme, etwa Widerstand gegen Neuerungen, mangelhafte Leistungsmotivation, mangelhaftes Vertrauen in die Betriebsleitung, empfohlen. Erst in allerjüngster Zeit beginnen wenig aussichtsreiche Versuche, mit Hilfe der Begriffe der Kleingruppenforschung eine allgemeine Organisationstheorie zu formulieren.²³ Sie werden in die oben behandelte Theorie sozialer Systeme einmünden.

Aus der Gruppentheorie haben sich ferner Forschungen entwickelt, welche die Erleichterung von Kommunikation und Verständigung in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen, und das allerdings ist für Verwaltungsorganisationen unmittelbar relevant. Am Horizonte werden Brücken zur mathematischen Kommunikationstheorie sichtbar, wenn man sich entschließen kann, psychologisch bedingte Kommunikationsstörungen wie unerfreuliche Geräusche im Telephon zu behandeln.²⁴ Nicht selten findet sich die optimistische Vorstellung, daß die Probleme des organisierten Zusammenarbeitens sich dadurch lösen lassen, daß man unbehindert darüber redet; und daß die Organisationsstruktur deshalb in der Anlage von Kommunikationsnetzen, in der Vermeidung von Autoritätsbeziehungen und in gemeinsamer (statt individueller) Verantwortlichkeit, daß ferner die Pflege des Betriebsklimas und das Verhaltensgeschick im Umgang mit anderen auf dieses Ziel abgestellt werden müßten.²⁵ Dabei wird übersehen, daß es außer den Mitgliedern der Organisation noch andere problemverursachende Faktoren gibt – eine typische Einseitigkeit der Organisationspsychologie.

Am wichtigsten ist der Beitrag der Psychologie insofern, als diese Disziplin den Bemühungen, faktisches Verhalten in Organisationen zu erfassen und vorherzusagen, eine erste Heimstätte geboten hat. Denn

konkretes Verhalten ist immer individuelles, persönliches Verhalten und in seiner Faktizität zunächst am besten von der Psychologie aus zu behandeln. Hier begann die steile Karriere des *Entscheidungsbegriffs*,²⁶ der weithin als beste Beschreibung des Verwaltungshandelns angesehen und auch in unseren weiteren Überlegungen eine zentrale Stellung einnehmen wird. An dieser Stelle scheint der Übergang von faktischer Verhaltensforschung zur rationalen Organisationstheorie, die sich mit richtigem Entscheiden befaßt, besser geglückt zu sein als in der Soziologie; jedenfalls wird diese Prätention von Herbert A. Simon und seiner Schule aufgestellt und laufenden Forschungen zugrunde gelegt:²⁷ Nur wenn man die empirischen Gesetzmäßigkeiten (!) des wirklichen Entscheidungsverhaltens am lebenden Objekt erforscht, könne man auf dieser Grundlage Organisationen zur bestmöglichen Erfüllung ihrer Entscheidungsaufgaben rationalisieren.

Die Fachpsychologie selbst dürfte diesem Anspruch gegenüber freilich skeptischer urteilen. Sie ist in ihren fruchtbarsten Tendenzen nicht mehr kausalwissenschaftlich, sondern funktionalistisch eingestellt. Das heißt: Sie bezieht menschliches Erleben und Verhalten funktional auf Probleme der Persönlichkeitsintegration, wobei die Gefahr der Desintegration vielfach durch den psychoanalytischen Begriff der Angst bezeichnet (oder, wenn man so will: verzeichnet) wird. Von diesem Ufer aus sind interessante Erkundungsfahrten in den fließenden Strom der Bedrängnisse und Kompensationen des »Organisationsmenschen« unternommen worden, der dabei als angstreduzierendes Persönlichkeitssystem begriffen wird.²⁸ Vom Standpunkt einer allgemeinen Verwaltungswissenschaft aus bleibt dies jedoch ein Sonderproblem. Die Versuche, Organisationsstrukturen auf ihre Angsterzeugung beziehungsweise angstlindernden Funktionen hin abzuleuchten, werfen höchst einseitige Schlaglichter auf den Gegenstand, der die Verwaltungswissenschaft in all seinen Aspekten interessiert.

Dieser rasche Überblick über eine Anzahl von Theorien mag ausreichen, um den Problembezirk zu umreißen, in den die folgenden Untersuchungen