

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Was ist eine „Organisation“?	11
2.1	Organisation und Organisationstheorien	12
2.1.1	Organisation als Ordnung – das formal-rationale Modell	15
2.1.2	Organisation als Gemeinschaft – Human Relations Ansätze	27
2.1.3	Organisation als Gebilde – neo-institutionalistische und feldtheoretische Ansätze	40
2.1.4	Komplexe Theorieansätze	50
2.1.4.1	Die Systemtheorie Niklas Luhmanns	51
2.1.4.2	Macht und Mikropolitik	54
2.1.4.3	Die Bedeutung der Feld- und der Habitusstheorie Pierre Bourdieus für die Organisationstheorie und -analyse	57
2.2	Zwischenfazit	68
3	Organisation als Tätigkeitssystem	70
3.1	Perspektivwechsel in der Betrachtung von Organisationen: tätigkeitstheoretische Analysen	71
3.2	Die Bedeutung der Objekte	73
3.3	Widersprüche und expansives Lernen	76
3.4	Das „Veränderungslabor“ nach Engeström	78
3.5	Zwischenfazit	84
4	„Produktion“ von Dienstleistungen	86
4.1	Die Theorie der Dienstleistung	86
4.1.1	Die betriebswirtschaftliche Perspektive	87
4.1.2	Die sozialwissenschaftliche Perspektive	89
4.2	Der Erbringungskontext personenbezogener Dienstleistungen	91
4.3	Der Produktionsprozess sozialer Dienstleistungen	94
4.4	Die Erbringung sozialer Dienstleistungen als „Problemarbeit“	98
4.5	Kooperative Erbringung sozialer Dienstleistungen	108
4.6	Zwischenfazit	110
5	Produktion und Steuerung sozialer Dienstleistungen	112
5.1	Das „Produktionsmodell“ – ein komplexes Konzept	112
5.2	Steuerung und ihre Formen	117
5.3	Das Konzept der „doppelten Steuerung“	123

5.4	Ansätze der managerialen Steuerung der Erbringung sozialer Dienstleistungen	128
5.4.1	Konzepte managerialer Steuerung und ihre instrumentelle Umsetzung	128
5.4.1.1	Ergebnisorientierung (Performance Management)	129
5.4.1.2	Kontraktmanagement	131
5.4.1.3	Wettbewerb	133
5.4.1.4	Zielvereinbarungen	134
5.4.1.5	Kennzahlen	135
5.4.2	Konsequenzen der Verknüpfung von Zielvereinbarungen und Kennzahlen	139
5.4.3	Zusammenfassung	141
5.5	Zwischenfazit	154
6	Schluss	156
7	Literatur	158

1 Einleitung

Die alltägliche Praxis von Sozialarbeiter*innen, Sozialpädagog*innen, Erzieher*innen und anderen Mitarbeitenden im Sozial- und Gesundheitswesen besteht überwiegend aus Interaktionen mit Menschen – mit Nutzer*innen, Kolleg*innen oder Angehörigen anderer Berufe. Und ein großer Teil dieser Interaktionen kann als personenbezogene Dienstleistung begriffen werden, als nicht gegenständliche, aber absichtsvolle Handlung, die dem Zweck dient, für die und mit den Partner*innen der Interaktion ein (häufig, aber nicht immer) gemeinsam definiertes Ziel zu erreichen. Da diese Dienstleistungen im Sozial- oder Gesundheitsbereich stattfinden, werden sie gemeinhin als „soziale Dienstleistungen“ bezeichnet (vgl. Bauer 2001).¹ Überwiegend werden diese sozialen Dienstleistungen im öffentlichen Auftrag erbracht, auch wenn sie nicht immer öffentlich, sondern manchmal auch im Rahmen privater Unternehmen organisiert sind. Bereits dies ist ein Hinweis darauf, dass es sich meist um professionelle, stets aber um organisierte Dienstleistungen handelt, dass also bei der Realisierung von Dienstleistungen nicht von deren organisatorischem Kontext abstrahiert werden kann. Damit sind die beiden zentralen Themen dieses Buches benannt: Soziale Dienstleistungen und Organisation(en) sowie deren Zusammenhang.

Die Inhalte des Buches sind das Ergebnis von vielerlei Beobachtungen. Zunächst Beobachtungen ausgewählter Organisations- und Gesellschaftstheorien, die in vielen Praxisprojekten des Instituts für Stadt- und Regionalentwicklung an der Frankfurt University of Applied Sciences (ISR) dem tieferen Verstehen von Organisationen dienen, in denen die verschiedenen Praxispartner*innen des Instituts tätig waren – kommunale Behörden oder freie Träger der Wohlfahrtspflege oder die Kombination mehrerer Akteure im Erbringungskontext sozialer Dienstleistungen. Durch die Chance, in Praxisprojekten deren Arbeit beobachten zu dürfen, konnten die theoretischen Überlegungen mit empirischen Befunden verbunden werden. Zudem waren es Beobachtungen aus Lehre, Praktikumsbegleitung und Fort- und Weiterbildungen im Feld der Sozialen Arbeit.² Hier wurde deutlich – das mag besonders Organisationsexpert*innen ins Auge fallen – dass eine systematische organisationale Verortung Sozialer Arbeit im Sinne von „Wo bin ich hier und welche Voraussetzungen für ein Arbeiten stehen mir hier

¹ Dabei wird dann meist auf die – an sich korrekte – weitere Spezifikation „personenbezogen“ verzichtet und verkürzt von „sozialer Dienstleistung“ gesprochen.

² Den vielen Kooperationspartner*innen in den Forschungsprojekten, den Teilnehmenden an Weiterbildungen und den Studierenden sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Ohne deren Bereitschaft, ihre Erfahrungen mit Organisationen zu teilen und auf Grundlage theoretischer Überlegungen zu reflektieren, wäre dieses Buch nicht möglich gewesen.

durch die Organisation (nicht) zur Verfügung?“ weitgehend unbeachtet blieb.³ Durch das gemeinsame Nachdenken über den Charakter der jeweiligen Organisation, deren Zielperspektiven und Funktionen ebenso wie ihre Verortung im Feld wurde in vielen verschiedenen, von den Autor*innen geleiteten Lehr- und Weiterbildungsformaten die Deutung von Praxissituationen um eine wesentliche Facette erweitert. Der organisational hergestellte Handlungskorridor wurde sichtbar und auf diese Weise als Teil der Spielregeln Sozialer Arbeit der Reflexion zugänglich gemacht. Diese Spielregeln sozialer Dienste enthalten sozialrechtliche wie sozialpolitische Regularien und betreffen Formen der Organisiertheit. So treffen im hier in Rede stehenden Erbringungskontext unterschiedliche miteinander u.a. durch das Subsidiaritätsprinzip aufeinander bezogene öffentliche und freie Träger der Wohlfahrtspflege aufeinander, letztere in verschiedenen Organisationsformen wie beispielsweise Vereinen oder gGmbH. In dieser heterogenen Gemengelage sind Ziele unterschiedlich, Hilfe wird jeweils anders gedeutet usw. Insofern gilt es der Spezifik der Spielregeln entsprechend Rechnung zu tragen.

Das Buch enthält keine Patentlösungen für den Umgang mit und das Handeln in Organisationen – es ist kein Ratgeber. Es ist auch kein Buch über Organisationstheorien. Es ist etwas dazwischen, indem auf Erfahrungen mit Organisationen in der Praxis ebenso rekurriert wird wie auf die Notwendigkeit des Einbeziehens von Theorie zum besseren Verständnis dieser Organisationen und der dort situieren Leistungserbringung. Dies zu vermitteln macht sich das Buch zur Aufgabe. Es soll theoretisch interessierten Praktiker*innen der Sozialen Arbeit Anstöße geben zum Nachdenken über ihren Arbeitsort, über Muster von Abläufen und nicht zuletzt über Machtverhältnisse in Organisationen, die einer je spezifischen Rationalität (keineswegs immer derselben) folgen und dabei immer viel mehr sind als Orte, in denen Arbeitsaufträge technisch abgearbeitet werden. Das Buch ruft auch dazu auf, die eigenen Rollen und Zuständigkeiten ernst zu nehmen und sich nicht hinter vermeintlich unumstößlichen Regularien zu verschanzen. Studierende soll es dazu ermuntern, dies Hinterfragen mit in die Praxis zu nehmen und so kritisch und handlungsfähig zu werden.

Zum Aufbau des Buches:

Das Buch gliedert sich in verschiedene Abschnitte, in denen unterschiedliche Aspekte und Perspektiven zum Verstehen von Strukturen von und Prozessen in Organisationen zur Sprache kommen. Das dieser Einleitung folgende zweite Kapitel befasst sich allgemein mit Organisationen und den unterschiedlichen Ansätzen, diese theoretisch zu erfassen. Dabei stehen in den einzelnen Abschnit-

³ Diese Fragen spielen im Kontext von Supervisionen und Coachings einzelfallbezogen natürlich eine zentrale Rolle – jedoch fehlt es auch hier oft an systematischer theoriegeleiteter Reflexion von Strukturen.

ten zunächst verschiedene „Organisationsmodelle“ und deren jeweils spezifische Perspektive auf Organisation im Mittelpunkt, bevor komplexere Theorien vorgestellt werden, die für sich in Anspruch nehmen, das gesamte Geschehen in Organisationen in den Blick zu nehmen. Die im zweiten Kapitel vorgestellten Theorien enthalten nur wenige explizite „Anleitungen“ zur Organisationsanalyse. Das Kapitel zeigt deshalb die beispielhafte Nutzung der jeweiligen Theorie anhand der Erfahrungen der Autor*innen aus Forschung, Lehre und Fortbildung. Die „Tätigkeitstheorie“ Yrjö Engeströms versucht genau diesen Brückenschlag zwischen (komplexer) Theorie, Organisationsanalyse und Vorschlägen zur Gestaltung von Prozessen der Veränderung von und in Organisationen. Da diesem Ansatz für die Praxis eine besondere Rolle zukommt, ist ihm ein eigenes Kapitel gewidmet (3. Kapitel), in dem auch dargestellt ist, wie er im Rahmen der Arbeit des ISR praktisch genutzt werden konnte. Während in diesen beiden Kapiteln allgemein das Thema „Organisation“ abgehandelt wird, zentriert das vierte Kapitel auf (personenbezogene) soziale Dienstleistungen, deren Logik, Erbringungsverhältnis und -kontext. Hier wird deutlich, dass Dienstleistungen ohne Nutzer*innen nicht denkbar sind und deshalb der Interaktion im „Erbringungsverhältnis“ in hohem Masse Beachtung geschenkt werden muss. Gleichzeitig findet diese Interaktion in einem organisationalen Rahmen statt, so dass sich hier ein bedeutsames Spannungsverhältnis zeigt. Die in den ersten vier Kapiteln vorgetragenen Überlegungen werden zu Beginn des fünften Kapitels zu einem „Produktionsmodell“ verdichtet, das geeignet ist, konkrete Organisationsanalysen anzuleiten. Grundgedanke des Produktionsmodells ist es, dass organisierte Dienstleistungen mit einem doppelten Steuerungsproblem konfrontiert sind: der „Steuerung“ der Interaktionspartner*innen im Rahmen der unmittelbaren „Produktion“ von Dienstleistungen und der Steuerung der Leistungserbringung innerhalb der Organisation. Die Organisation versucht, durch Vorgaben, Strukturen und den persönlichen Einsatz der Leitungskräfte die Interaktion so zu steuern, dass die von ihr selbst gesetzten Ziele erreicht werden können. Dass dies nicht ohne Friktionen zu bewerkstelligen ist, liegt auf der Hand. Der letzte Abschnitt des fünften Kapitels stellt einen besonders elaborierten Versuch vor, dieses Problem zu bewältigen, indem Formen managerialer Steuerung auch bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen zur Anwendung kommen. Hier werden theoretische Überlegungen nicht durch praxisgeleitete Hinweise, Fragestellungen und Instrumente ergänzt, sondern Praxisbezüge und die einzelnen Steuerungsphänomene anhand eigener und von anderen durchgeführter Studien zu Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik veranschaulicht. Dieser Abschnitt zeigt, wie eine Organisationspraxis aussehen kann, wenn auf die vorher aufgeworfenen Problemstellungen reagiert wird.

Die Autor*innen haben versucht, die theoretischen Ausführungen in daran anschließenden Teilabschnitten mit gegenstandsbezogenen Praxisdarstellungen

zu verbinden, die Theorie „aus der Praxis“ konkret nachvollziehbar zu machen. Sie können und wollen nicht die Komplexität der theoretischen Grundlegungen erfassen, sondern greifen ausgewählte Begriffe und Grundüberlegungen der jeweiligen Abschnitte auf und konzentrieren sich wesentlich auf die Frage danach, welche Bedeutung organisatorische Rahmenbedingungen für die Soziale Arbeit konkret haben (können). Darauf folgen Reflexionsangebote und Analyseinstrumente aus verschiedenen Lehrformaten, mittels derer eigenen Praxisanliegen und -fragen nachgegangen werden kann. Diese könnten z. B. heißen: Was bedeutet es, wenn Prozesse in meiner Organisation jenseits von formalen Hierarchien ablaufen? Ist das etwa falsch, auch wenn es doch funktioniert? Wie ist es zu verstehen, wenn ich Brüche im Hilfeverfahren zwischen Organisationen aus unterschiedlichen Rechtskreisen erlebe? Wonach sollte ich schauen? Wie mache ich mich „ortskundig“ in der Organisation, mit der ich arbeiten will? Was sollte ich verstehen, um nicht naiv unliebsame Erfahrungen zu machen? Wie mache ich mich handlungsfähig und Konflikte bearbeitbar, die aufgrund der Verfasstheit einer Organisation wie ein Berg vor mir stehen? Mit dem Versuch, theoretische Überlegungen unmittelbar mit Praxisbeispielen zu verbinden, soll einerseits auf die theoretisch zu konstatierende grundsätzliche Unauflösbarkeit widersprüchlicher Konstellationen verwiesen werden. Andererseits müssen genau diese widersprüchlichen Konstellationen in der Praxis bearbeitet werden. Dies zur Kenntnis zu nehmen, vermittelt einen Eindruck von der schwierigen, aber notwendigen Gleichzeitigkeit von theoretischer Reflexion und praktischen Handlungsnotwendigkeiten. Praktiker*innen können von einer handlungsentlasteten theoretischen Auseinandersetzung profitieren, ohne dadurch in der handlungsbelasteten Praxis ratlos zurück gelassen zu werden.

Das Buch macht Denkangebote dafür, sich Situationen in Organisationen – und dort findet Soziale Arbeit statt – genau zu vergegenwärtigen, ihre Heterogenität und Verwicklungen zu verstehen, um begründete Schlüsse ziehen zu können und Wege der Bearbeitung einschlagen zu können.

2 Was ist eine „Organisation“?

Die Schwierigkeiten bei der Formulierung eines konsistenten Organisationsbegriffs bestehen in der Mehrdimensionalität des Gegenstandes. „Organisation“ kann als besonderes soziales Gebilde, als besondere Form rationaler Ordnung und als „Gemeinschaft“ der in einer Organisation tätigen Menschen betrachtet werden (vgl. Türk 1995). Hinzu kommt, wie Scherer feststellt, „dass jeder dieser Teilaspekte wiederum unter verschiedenen theoretischen Perspektiven beleuchtet werden kann“ (Scherer 2006:21). Im Resultat sind sowohl Wissenschaftler*innen wie Praktiker*innen mit einem Überangebot an theoretischen Ansätzen konfrontiert, wenn sie ein bestimmtes Problem erforschen oder gar eine Organisation „als Ganzes“ analysieren wollen. Zwar liegen einige Entwürfe vor, Organisationstheorie zu systematisieren (genannt seien hier nur Heimerl 2012, Kieser/Elbers 2006, Scott 2003, Weik 2003 und 2005). Jeder dieser Systematisierungsversuche kann jeweils die Gründe für die Zuordnung einzelner Werke zu einem „Theorietypus“ begründen, überlässt es aber meist der Leser*innenschaft, die gedankliche Synthese zu bewerkstelligen. Scherer weist in einer wissenschaftstheoretischen Einleitung zu dem von Kieser und Elbers herausgegebenen Sammelband „Organisationstheorien“ explizit mit Verweis auf die „Inkommensurabilitätsdiskussion“ in den Organisationswissenschaften auf die Schwierigkeit einer solchen Synthese hin, was als deutlicher Rat zur Bescheidenheit und zum beständigen Diskurs gelesen werden kann (Scherer 2006). Gleichzeitig zeigt sich in der Praxis von Forschung und Beratung aber immer wieder die Notwendigkeit, ein zumindest annähernd vollständiges Bild einer konkret zu analysierenden Organisation zu gewinnen. Organisationsrealität ist komplex:

„so lassen sich etwa die Beziehungen zwischen Individuum und Organisation thematisieren, zwischen Gruppe und Organisation, das Verhältnis von Organisation und Umwelt, das Verhältnis von Organisationsstrukturen und -prozessen, das Verhältnis von Organisation und alternativen Koordinationsformen [...], die Beziehungen zwischen verschiedenen Organisationen, die Rolle von Machtprozessen in Organisationen, der Wandel von Organisationen etc.“ (vgl. Scherer 2006:20f.).

Eine empirische Untersuchung ebenso wie eine konkrete Praxisbeobachtung der Erbringung sozialer Dienstleistungen muss eine Reihe dieser Themen aufgreifen und sie in Beziehung zueinander setzen, sie steht also häufig vor der Aufgabe der Synthese. Dieses Buch stellt, in aller theoretischen Bescheidenheit, mehrere „Scheinwerfer“ auf, um die Realität von Dienstleistungsorganisationen zu erhellen. Diese erhellten Realitäten sollen den Leser*innen dazu dienen, sich in der eigenen und in anderen Organisationen „ortskundig“ zu machen, Spielregeln zu erkennen, nicht zuletzt, um damit besser arbeiten zu können.

2.1 Organisation und Organisationstheorien

„Die erste theoretische Frage, die sich im organisationalen Kontext stellt, lautet: Was ist eine Organisation? ‚Wenn Sie nach einer Organisation suchen, werden Sie sie nicht finden‘ (Weick 1985a:129). Was man findet, sind Gebäude, Mitglieder, Kommunikationen, Entscheidungen, möglicherweise auch Papiere, auf denen ‚die Organisation‘ beschrieben ist: Organigramme, Stellenbeschreibungen, Protokolle und Broschüren. Das Phänomen Organisation ist so schillernd wie unfassbar und zugleich in der modernen Gesellschaft allgegenwärtig. Wir werden von Kindheit an organisiert, manchmal versuchen wir auch selbst zu organisieren. Einmal institutionalisiert, bleibt eine Organisation – kaum beeindruckt von bestimmten Personen – über Jahrzehnte und Jahrhunderte bestehen. Wenn sie sich verändert, ist das nur selten auf Handlungen einzelner Personen zurückzuführen“ (Heimerl 2012:161).

Heimerl beschreibt eindrücklich die Emergenz organisationaler Strukturen, die sich in Artefakten niederschlägt, in Gebäuden, Papieren, EDV-Programmen. Zu denken wäre hier an räumliche Bedingungen für Beratungsgespräche, Formulare für die Beantragung von Leistungen, Leitfäden für Beratungsgespräche, Dokumentationssoftware u.ä.. Gleichzeitig ist Organisation ohne die darin handelnden Personen nicht denkbar: Gebäude werden durch Organisationen errichtet, und zwar durch Menschen. Und in den Gebäuden arbeiten – wenn man von Briefkastenfirmen absieht – ebenfalls Menschen, die z. B. Papiere beschreiben. Gleichzeitig sind Organisationen ohne Einbettung in gesellschaftliche Strukturen nicht denkbar – kein Verein ohne Amtsgericht und Finanzamt und entsprechende gesetzliche Regelungen; kaum eine soziale Einrichtung ohne Anbindung an einen großen Wohlfahrtsverband und kaum eine, die nicht in Kontakt mit behördlichen Kostenträgern steht.

Die Komplexität von Organisationen entsteht genau dadurch, dass eine Organisation über „Zweck“ und „Mitgliedschaft“ eine Grenze zu Nicht-Mitgliedern und Gesellschaft zieht, aber gleichzeitig Personen und z. B. eine gesetzliche Grundlage (Gesellschaft) braucht, um unabhängig agieren zu können. Aber diese Grenzen sind niemals scharf gezogen, denn Menschen verhalten sich in Organisationen nicht nur als „Mitglieder“ und „Gesellschaft“ ragt in Organisationen auch dort hinein, wo sie nicht direkt durch die Organisation genutzt wird. Beide sind in gewisser Weise eigensinnig. Die Mitglieder tragen ihre Vorstellungen vom guten Leben oder von Gerechtigkeit ebenso in die Gebäude der Organisation, wie es Gesellschaft tut, indem Diskurse explizit oder implizit Einfluss auf Organisationspraxis nehmen. Die „Sortiermaschinen“ (Mau 2021) in der Bearbeitung nationalstaatlicher Grenzen gründen auf gesellschaftlich legitimierten Grenzziehungen, ebenso wie die Sortierpraxis in Ausländer- und Einbürgerungsbehörden von Mitarbeiter*innen mit Ermessenspielraum gestaltet wird.

Für die konkrete Analyse von Organisationen bedeutet das, dass immer drei Beziehungen in den Blick genommen werden müssen:

- Die Beziehung der Organisation zu sich selbst,
- die Beziehung der Organisation zu ihren Mitgliedern,
- die Beziehung der Organisation zur Gesellschaft.

Aber zurück zur begrifflichen Bestimmung von „Organisation“. Der Organisationssoziologe Klaus Türk unterscheidet drei bereits im Alltagsverständnis verankerte „Teilbegriffe“, nämlich Organisation

- „(1) als eine besondere Form von Ordnung („Organisiertheit“),
- (2) als eine besondere Form eines sozialen Gebildes („Organisat“, die XY AG, die Universität AB, die Partei DEV),
- (3) als besondere Form einer menschlichen Vergemeinschaftung („Kollektiv“, „Bund“, „Gemeinschaft““ (Türk 1995:45).

Dieser Mehrdimensionalität ist nach Türk in der Analyse von Organisationen Rechnung zu tragen.

Im Folgenden wird versucht, zu allen drei Teilbegriffen bzw. grundlegenden Perspektiven zentrale Erkenntnisse aus der Theorietradition der Organisationswissenschaften zusammenzutragen, zu diskutieren und für die Analyse von sozialen Dienstleistungsorganisationen „aufzubereiten“. Die Reihenfolge der Darstellung weicht insofern von der Auflistung Türks ab, als nach der Analyse der Organisation als „Ordnung“ (2.1.1) die Organisation als „Gemeinschaft“ unter die Lupe genommen wird (2.1.2) bevor das Verhältnis von Organisation und Gesellschaft thematisiert wird (2.1.3). Die veränderte Reihenfolge bildet die Chronologie der Entstehung der jeweiligen Organisationstheorien ab. Abschließend wird versucht, Ansätze zu skizzieren, die ihrem Anspruch nach „aufs Ganze“ zielen, d. h. versuchen, die drei Dimensionen aufeinander zu beziehen (2.1.4). Dabei wird, ohne dass noch einmal besonders darauf hingewiesen wird, überwiegend von Arbeitsorganisationen im sozialen Bereich die Rede sein.

Zunächst soll aber der Ausgangspunkt präzisiert werden: Was ist eine Organisation? Das bedeutet: Wodurch grenzt sie sich als soziales System ab, gewinnt ihre Identität? Zur Beantwortung dieser Frage haben die Systemtheorie und insbesondere Niklas Luhmann wichtige Beiträge geliefert (vgl. insbesondere Luhmann 2000), auf die im Weiteren noch einzugehen sein wird. An den Anfang soll aber die kurze Zusammenfassung der Überlegungen von Kühl gestellt werden, der den Unterschied zwischen Organisationen und „anderen sozialen Gebilden wie Familien, Gruppen, Netzwerken, Protestbewegungen oder auch dem Nationalstaat“ in folgenden vier Merkmalen sieht:

- Die Definition einer formalen „Mitgliedschaft“. Organisationen können (im Gegensatz z. B. zu Familien oder Gesellschaften) über Ein- oder Austritt von Personen entscheiden: „Die Organisation kann darüber entscheiden, wer zu einem Unternehmen, einer Verwaltung, einer Partei oder einem Sportverein gehört und wer nicht. Und – folgenreicher – sie kann darüber bestimmen, wer ihr nicht mehr angehören soll, weil er den Regeln der Organisation nicht mehr folgt“ (Kühl 2011:18). Besonders wenn dies zur Disposition steht, wird diese Frage relevant. Beispielhaft sei hier an die offene Frage nach der Zugehörigkeit des Personals in den neu gegründeten ARGen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des SGB II erinnert, in denen Personen zusammenarbeiten sollten, die formal unter der Dienstherrschaft von Sozialamt oder örtlicher Arbeitsagentur standen – also Mitglieder der jeweiligen Herkunftsorganisation waren. Im Ergebnis führte diese Konstellation zu entsprechend schwierigen Auseinandersetzungen über Zugehörigkeitsfragen und machte die Zusammenarbeit auch operativ kompliziert.
- Die Definition von Zwecken, denen die Organisation folgt. Diese Zwecke können explizit formuliert sein (z. B. der „Vereinszweck“) oder auch nicht und es kann auch sein, dass neben den „offiziellen Zweck“ ein latenter, unausgesprochener Zweck tritt – aber würden „Organisationen [...] völlig auf die Formulierung von Zwecken verzichten, würden (sie) sowohl bei den eigenen Mitgliedern als auch bei der externen Umwelt ein Höchstmaß an Irritation hervorrufen“ (Kühl 2011:19). Genau das aber findet z. B. statt, wenn Eltern, deren Kinder eine Jugendhilfeeinrichtung besuchen und sie den konzeptionellen Rahmen erfragen, die Antwort erhalten, das Konzept sei „im Prozess“ oder „in Überarbeitung“.
- Die Existenz formaler Strukturen, insbesondere von Hierarchien. Dies gilt für Vereine ebenso wie für Unternehmen und zumindest in Deutschland ist die rechtliche Konstitution eines Vereins an die Benennung eines Vorstandes und seiner Mitglieder geknüpft, denen besondere Rechte und Pflichten zugerechnet werden, unabhängig davon wie die Machtverhältnisse zwischen Vorstand und Mitgliedern konkret geregelt sind. Die Einhaltung der Dienstwege ist im hier relevanten Kontext besonders aus Sozialbehörden bekannt, gilt aber ebenso für die Hierarchien bei freien Trägern.
- Die Autonomie. „Von zentraler Bedeutung ist, dass Organisationen über ihre Zwecke, Hierarchien und Mitgliedschaften selbst entscheiden können“ (Kühl 2011:21). Auch wenn Organisationen in ihren Entscheidungen Rücksicht auf die Gesellschaft oder gesellschaftliche Interessengruppen nehmen müssen, bleibt die Entscheidung autonom: „Wenn eine Organisation über ihre Zwecke nicht selbst entscheiden kann, sondern diese von außen verordnet bekommt, dann hat sie nur begrenzte Möglichkeiten, eine eigene Identität zu pflegen. Sie wird dann nur als Handlanger einer anderen, mächtigeren Organisation wahrgenommen und wird kaum verhindern können, dass der Eindruck

entsteht, dass sie lediglich die Abteilung einer größeren Organisation ist“ (Kühl 2011:21).

Auch wenn unter Organisationstheoretiker*innen schnell Einigkeit über die genannten Merkmale erreicht werden kann, unterscheiden sich die Perspektiven, unter denen „Organisation“ sozialwissenschaftlich gemeinhin betrachtet wird, doch erheblich. Hiervon wird in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels die Rede sein.

2.1.1 Organisation als Ordnung – das formal-rationale Modell

Erster Anknüpfungspunkt der weiteren Ausführungen sind die Hierarchie und die formalen Strukturen, über die sich eine Organisation autonom Stabilität verleiht. Die Akzeptanz dieser formalen Strukturen ist die Bedingung der Mitgliedschaft und auch die Zwecke der Organisation werden über diese Strukturen „kleingearbeitet“. Was sind „Formalstrukturen“ einer Organisation? Kühl zählt einige Elemente auf: „Je nach Art der Organisation sind das etwa Organigramme, Produktionsanlagen, Arbeitsprozesse, Arbeitszeitordnungen, betriebswirtschaftliche Zielsysteme, Dienstanweisungen, Organisationshandbücher, Verfahren, EDV-Programme, Geschäftsordnungen, die Ordnung der Hierarchiestufen, Procedures und Policies, Unterschriftenregelungen oder Prozessanweisungen“ (Kühl 2011:102). Den Elementen dieser Aufzählung ist gemeinsam, dass sie Festlegungen, faktische (wie Arbeitsprozesse oder Produktionsanlagen) und/oder formal-normative (wie Dienstanweisungen oder Geschäftsordnungen) Erwartungen zum Ausdruck bringen, die das reale organisationsbezogene Handeln der Organisationsmitglieder zu steuern beabsichtigen und häufig auch tatsächlich steuern. Die Systemtheorie systematisiert diese Erwartungen konsequent in drei „Strukturtypen“ (denn über Erwartungen werden Strukturen gesetzt), nämlich Entscheidungsprogramme, Kommunikationswege und Personal:

- Mit Entscheidungsprogrammen „wird festgelegt, welches Handeln in Organisationen als richtig und welches als falsch anzusehen ist“ (Kühl 2011:103).
- Durch die Definition von Kommunikationswegen „wird festgelegt, auf welche Art und in welchen Bahnen in der Organisation kommuniziert werden kann oder muss“ (Kühl 2011:103).
- Entscheidungen über Personal legen Strukturen fest, da es für künftiges Handeln „einen Unterschied macht, mit welcher Person (oder welchem Typ von Person) eine Position besetzt wurde“ (Kühl 2011:103).

Diese Formalstrukturen geben einer Organisation Stabilität und den dort Tätigen eine Orientierung. Sie stellen formale „Entscheidungsprämissen“ dar (vgl.

hierzu ausführlich Abschnitt 2.1.4), die die alltäglichen Entscheidungen der Organisationsmitglieder anleiten, und sind eng mit dem verbunden, was in Organisationen „Hierarchie“ genannt wird. Einerseits sind Entscheidungen über Programme, Kommunikationswege und Personalentscheidungen, die von der Spitze der Hierarchie aus getroffen werden, andererseits legen Programme, Kommunikationswege und Personalentscheidungen fest, welche Bedeutung hierarchische Positionen in der jeweiligen Organisation haben.

Analysen der Formalstrukturen von Organisationen beziehen sich fast durchweg auf die Bürokratietheorie Max Webers. Diesem ging es in seiner Konzeption von bürokratischen Strukturen allerdings nicht darum, Organisationen zu analysieren, sondern um die Beschreibung des Idealtyps „legaler Herrschaft“, die sich eines spezifischen Apparats, eben der „Bürokratie“ bedient. Weber unterscheidet drei „reine Typen legitimer Herrschaft“; diese kann sein

- „1. rationalen Charakters: auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen ruhend (legale Herrschaft), – oder
2. traditionellen Charakters: auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen und die Legitimität der durch sie zur Autorität Berufenen ruhend (traditionale Herrschaft), – oder endlich –
3. charismatischen Charakters: auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnungen ruhend (charismatische Herrschaft)“ (Weber 1922/1976:124).

Diese herrschaftssoziologische Typologie wiederum steht in engem Zusammenhang mit Webers zentralem Thema: der Beschreibung und Analyse der Rationalisierung von gesellschaftlichen Weltbildern und Denkmustern, die sich von rationalen Formen der Ausübung von Herrschaft über die betriebliche Rationalität kapitalistischen Wirtschaftens bis hin zur Rationalität der Lebensführung spannt. Wesentlich sind dabei drei Ebenen:

„Auf der Ebene der Institutionen bezeichnet sie die zunehmende Berechenbarkeit und Beherrschbarkeit der Probleme der natürlichen und sozialen Welt durch Wissenschaft, Technik und Organisation [...]. Auf der [...] Ebene der Weltbilder oder Glaubenssysteme kennzeichnet Rationalisierung einen Prozess, in dessen Verlauf magische Elemente zugunsten religiöser zurückgedrängt werden, konkrete religiöse Vorstellungen abstrakteren weichen und schließlich die religiöse Ethik ihre Verbindlichkeit einbüßt. Die dritte Ebene ist die der praktischen Lebensführung: Auf ihr bedeutet Rationalisierung, dass die Lebensführung des Individuums zunehmend methodisch und konsistent nach eigenen Wertorientierungen gestaltet wird“ (Kieser 2006b:66).

Eine dieser Institutionen auf der erstgenannten Ebene ist der moderne Staat, der aus den Elementen der (professionellen) Politik und des bürokratischen Apparats besteht. Legale Herrschaft stützt sich auf allgemeine Gesetze und einen Verwaltungsstab, der diese Gesetze umsetzt. Dadurch wird sie zur „rationalen Herrschaft“, während die beiden anderen Typen von Herrschaft, die charismatische und die traditionale, „vorrationalen“ Mustern folgen. Dennoch sind diese Formen der Herrschaft, wie sich auch im 21. Jahrhundert immer wieder zeigt, alles andere als historisch überholt. Klatetzki und Nokielski weisen darauf hin, dass dieser „bürokratische Verwaltungsstab“ nur eine von zwei möglichen Formen ist, in denen sich formale Rationalität institutionellen Ausdruck verleiht. Die andere Form ist der kapitalistische Betrieb. Dieser bedient sich zwar auch bürokratischer Elemente, um Strukturen und Abläufe einer rationalen Ordnung zu unterwerfen, diese haben aber „einen anderen Stellenwert als bei staatlichen Verwaltungen. So wichtig im Interesse schneller, präziser und einheitlicher Abläufe auch beim Betrieb die Bindung an ein Regelwerk sein mag: Nicht der Grad der Regelbefolgung ist das Rationalitätskriterium, sondern das nach Maßgabe der Kapitalrechnung bestimmbare wirtschaftliche Optimum“ (Klatetzki/Nokielski 2010:39). Aber auch wenn die Zielvorgaben und damit die Rationalitätskriterien sich unterscheiden mögen, ist die Binnenstruktur der beiden Bürokratietypen zumindest zu Max Webers Zeiten sehr ähnlich. Eine Bürokratie beinhaltet:

- „Das Prinzip der eingeschränkten Kompetenz (Zuständigkeit) der Herrschaft, die durch Gesetze und administrative Regeln gebunden ist. Das bedeutet, dass eine Bürokratie immer a) eine stabile Verteilung der Leistungspflichten und der Befehlsgewalten nach festgelegten Regeln der Arbeitsteilung vorsieht, sowie b) eine regelmäßige und kontinuierliche Durchführung der so verteilten Aufgaben.
- Das Prinzip der Amtshierarchie. Darunter ist ein striktes System der Über- und Unterordnung zu verstehen, in dem die Vorgesetzten die Befehlsgewalt über die Untergebenen haben.
- Das Prinzip der Schriftlichkeit. Es gilt das Amtsgeheimnis, zugleich sind alle Akten über die bürokratischen Vorgänge aufzubewahren, wobei das Amt strikt vom Privatleben der Beamten getrennt ist.
- Die Fachschulung der Amtsinhaber, die sie gegenüber anderen Interessenten in eine privilegierte Position bringt.
- Die hauptberufliche Ausübung des Amtes seitens der Amtsinhaber. Im Unterschied zu den reinen Typen charismatischer oder traditionaler Herrschaft kann das bürokratische Amt weder erblich sein, noch kann es zeitweilig oder als sekundärer Beruf ausgeübt werden“ (Bonazzi 2008:170f.).

Erst wenn „Erwartbarkeit und Kontrollierbarkeit“ in Widerspruch zur „Rationalität wirtschaftlicher Rechenhaftigkeit“ (Klatetzki/Nokielski 2010:39) geraten,

stehen die betrieblichen Strukturen, die bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts relativ stabil waren, zur Disposition, geht es um „business reengineering“. Und die Kritik an den „ineffizienten“, „starrten“ Strukturen bürokratischer Herrschaft schwappte bekanntlich vom Unternehmenssektor in den öffentlichen Dienst. Auch dort wurde und wird „ein neues Organisationsmodell propagiert, das als post-bürokratisches oder neo-unternehmerisches Organisationsmodell bezeichnet worden ist“ (Klatetzki/Nokielski 2010: 56).⁴

Aber auch der Abbau von Hierarchie und die Minimierung formaler Regeln führen nicht zu deren Abschaffung. Dies zeigt sich an der ungebrochenen Beliebtheit von Organigrammen, z. B. bei Internet-Auftritten von Behörden und Unternehmen. Organigrammen ist gemeinsam, dass sie auf Dauer gestellte Organisationsstrukturen abbilden und eine Asymmetrie zwischen Leitung und Mitarbeitenden vorsehen. Damit bringen sie drei Merkmale von Hierarchien zum Ausdruck:

- Sie werden in der Regel zeitlich unbegrenzt eingerichtet.
- Sie legen eindeutig fest, wer wem in der Organisation unterstellt ist.
- Sie verteilen die sachlichen Zuständigkeiten in der Organisation (vgl. Kühl 2011:70f.).

Und sie tun dies personenunabhängig. Bezugsgröße von Organisationsstrukturen (und damit auch von Organigrammen als deren Abbild) sind „Stellen“ und nicht Personen. Sie erhalten ihre zentrale Funktion dadurch, dass in ihnen die drei zentralen Strukturprinzipien formaler Organisation, „Programme“, „Personen“ und „Kommunikationswege“ verknüpft werden: „Wenn Personen eingestellt werden, wird ihnen eine bestimmte Aufgabe zugewiesen, und das erfordert zugleich die Zuordnung zu bestimmten Abteilungen und bestimmten hierarchischen Ebenen“ (Luhmann 2000:232). Die Aufgaben sind über die Programme der Organisation definiert, aus den Aufgaben ergeben sich die Anforderungen an das Personal und die Abteilungen und ihr (organisationsstrukturelles) Verhältnis zueinander bestimmen die Kommunikationswege. „Stellen“ und ihre Verteilung in der Organisation verdeutlichen die Emergenz von Organisation gegenüber den realen Personen, auch wenn es immer wieder vorkommen soll, dass Stellen so definiert werden, dass sie auf bestimmte Personen „zugeschnitten“ sind (vgl. auch Luhmann 2000:233).

Organigramme bilden die Formalstruktur der Organisation ab, zeigen bildlich die „Aufbauorganisation“. Wenn sie aussagekräftig sind, geben sie die Verteilung von Aufgaben (Sachdimension) und von Kommunikationswegen und Weisungsbefugnissen (Sozialdimension) wieder (vgl. Reber 2010).

⁴ Zum hieraus abgeleiteten Modell managerialer Steuerung vgl. Abschnitt 5.4

In der Organisationssoziologie wird zwischen „funktionaler Organisation“ und „divisionaler Organisation“ unterschieden. Eine funktionale Organisation ist nach den „Funktionen“ aufgegliedert, die innerhalb der Organisation wahrgenommen werden. In Abbildung 1 findet sich das Beispiel eines Jugendamtes, das sich im Zuschnitt der Bereiche nach den gesetzlichen Aufgaben nach dem SGB VIII richtet.

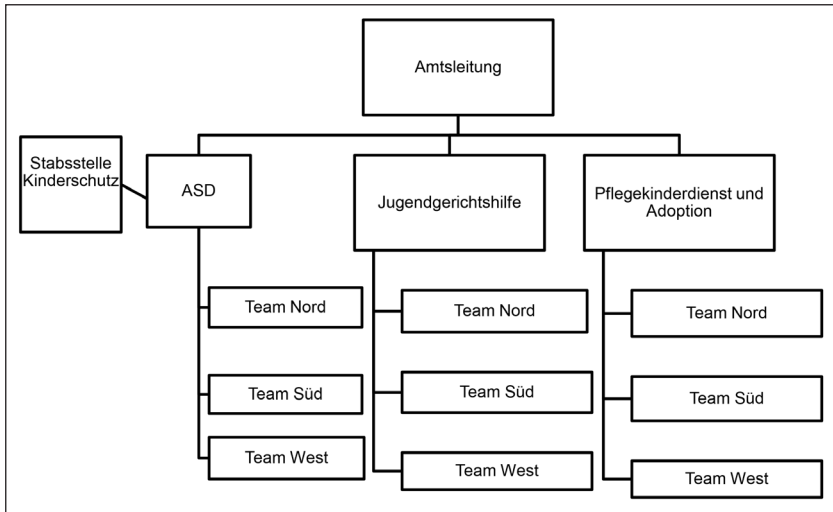


Abbildung 1: Organigramm einer funktionalen Organisation

Demgegenüber ist eine „divisionale Organisation“ nach Produktionsbereichen (z. B. in einem Chemiekonzern: Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, Arzneimittel etc.) oder räumlichen Zuständigkeitsbereichen (z. B. Ländern, Regionen, Stadtbezirke etc.) gegliedert. Aber auch in divisionalen Organisationen finden sich funktionale Ausdifferenzierungen. In Abbildung 2 findet sich das Beispiel eines Jugendamtes, das auf der ersten Differenzierungsebene sozialräumlich und erst im zweiten Schritt nach Funktionen aufgegliedert ist.

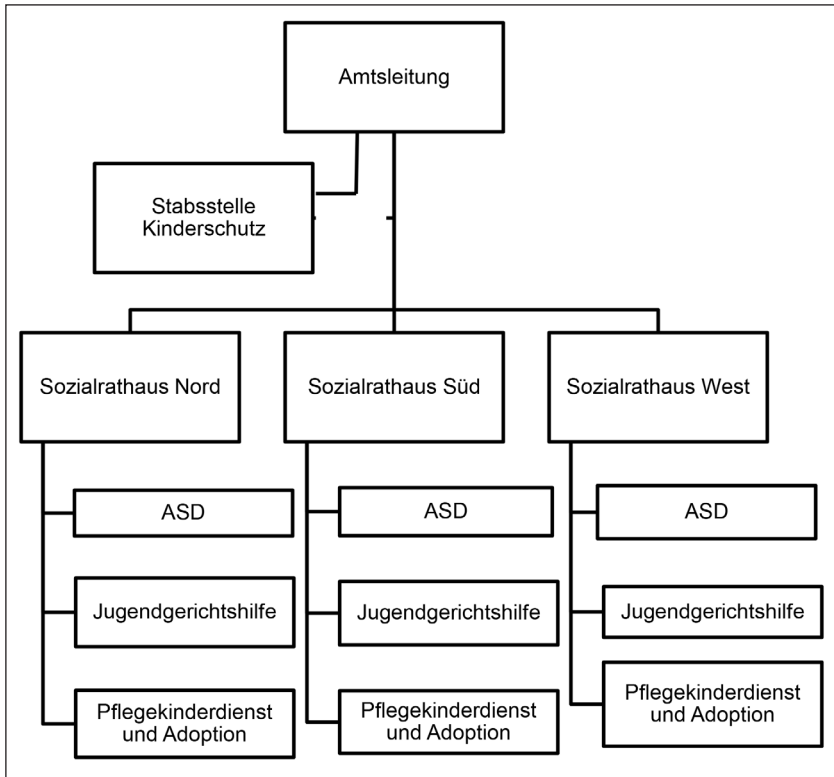


Abbildung 2: Organigramm einer divisionalen Organisation

Hierarchien sind außerhalb organisationssoziologischen Denkens häufig negativ konnotiert. Dabei wird leicht übersehen, dass sie nicht nur ein wichtiges Element der Stabilisierung von Organisationsstrukturen sind, sondern auch für die Menschen, die in einer Organisation tätig sind, wichtige Funktionen haben:

- Alle Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten, die sich auf der Sachebene ergeben können, können geklärt werden – dies bringt eine Entlastung durch Weitergabe von Verantwortung.
- Hierarchie ist ein probates Mittel zur Entschärfung oder gar Lösung von Konflikten auf der Beziehungsebene.
- Im Hinblick auf die Zeitdimension können Hierarchien deutliche Zeiterparnis bedeuten, indem Entscheidungen schnell getroffen werden (können), die ansonsten sehr lange hin und her geschoben würden (Kühl 2011:85).