

Stabile, aber entscheidbare Regeln

Wie Organisationen zur Legitimation von Verfahren beitragen

Rena Schwarting

Summary: How do decisions gain legitimacy? A historical-sociological perspective on phenomena in pre-modern societies may link organizational studies to research on procedures. Towards this end, questions about the historical emergence of organizations and procedures are vital.

Kurz gefasst: Wie gewinnen Entscheidungen Legitimation? Eine historisch-soziologische Perspektive auf Phänomene in vormodernen Gesellschaften kann Lücken zwischen Verfahrens- und Organisationsforschung schließen. Fragen nach der Entstehung von Organisationen und Verfahren liefern dazu einen Schlüssel.

Wahlen, Untersuchungsausschüsse oder Gerichtsprozesse zählen zu den selbstverständlichen Phänomenen heutiger westlicher Demokratien. Bezeichnet sind damit besondere Interaktionen zwischen Menschen, nämlich „Verfahren“, in denen entschieden wird, wer Recht, Geld oder Macht bekommt. Vor Gericht geht es um normierende Entscheidungen über Einzelfälle, in Verwaltungen wird über Anträge entschieden, und die politische Wahl ordnet Personen bestimmten Ämtern zu. Gemeinsam ist all diesen Verfahren, dass ihr Ausgang einerseits ungewiss, andererseits aber verbindlich ist: Trotz des Einsatzes von Big-Data-Analysen können wir uns nicht sicher sein, wie andere handeln. Verträge und Vertrauen gewährleisten lediglich, dass sich nicht ständig alles ändert und sich zumindest ein großer Teil der Gesellschaft erwartungsgemäß verhält.

Wie gehen wir aber mit der gleichzeitigen Unsicherheit und Verbindlichkeit von Verfahrensentscheidungen um? Interessanterweise fördert gerade diese Kombination die Beteiligung an Entscheidungsverfahren und die Akzeptanz ihres Ausgangs. Auf diesen Zusammenhang hat der Soziologe Niklas Luhmann vor rund 50 Jahren in seinem Band „Legitimation durch Verfahren“ hingewiesen. Darin definiert Luhmann Verfahren als besondere Interaktionssysteme, die auf Dauer eingerichtet sind und die Funktion erfüllen, eine verbindliche (Fall-)Entscheidung zu erarbeiten. Ihr Anfang und ihr Ende werden im Verfahren selbst hervorgebracht. Das Erscheinen des Bandes fiel in das Gründungsjahr des WZB, das 2019 selbst zur Streitpartei in einem Gerichtsprozess wurde: Das Landgericht Berlin hatte gegen den Antrag der Thüringer AfD-Fraktion entschieden, das WZB solle die Veröffentlichung der Studie „Parlamentarische Praxis der AfD in deutschen Landesparlamenten“ unterlassen.

Wie kommt es nun dazu, dass Verfahren und ihre Ergebnisse akzeptiert werden? Klassische Demokratietheorien schreiben den kommunikativen Verständigungsidealen der Richtigkeit, Wahrheit und Öffentlichkeit hierbei eine wichtige Funktion zu. Der Soziologe Niklas Luhmann sieht in diesen Prinzipien eher eine nachgelagerte Rolle. Seine These ist, dass Betroffene ein Verfahren nicht aufgrund ihrer individuellen Einstellung zur Entscheidung akzeptieren. Damit sich überhaupt Verfahren ausbilden können, müssen die Teilnehmer*innen bestimmte Verfahrensrollen einnehmen, die sich von ihren anderen gesellschaftlichen Rollen unterscheiden. Durch das Einlassen auf eine solche Rolle verstricken sich die Betroffenen im Verlauf des Verfahrens in eine Geschichte von Selbstbindungen, die ihre Verhaltensalternativen schrittweise auf eine Entscheidung zuschneiden. Verfahren generieren dabei dadurch Legitimation, dass die Verfahrensregeln in der Interaktion selbst stabil, potenziell jedoch änderbar sind. Mit anderen Worten: Die Legitimation von Verfahrensentscheidungen setzt eine Legitimation der Verfahrensstrukturen voraus.

Wie lassen sich die Stabilität und die Änderbarkeit von Verfahrensregeln in eine soziale Form bringen? Dieses „Veranstalterproblem“ von Verfahren ist, so meine These, kaum systematisch behandelt worden. Zum Verständnis dieses Problems ist die Einsicht zentral, dass Verfahren nicht in den Verfahrensregeln aufgehen. Ein Verfahren ist keine kettenförmige Abfolge von Handlungen. Gerichtsverfahren beispielsweise setzen zwar rechtliche Normen voraus, aber die Geltung und Anwendung bestimmter Regelungen muss erst für den jeweiligen Fall qua Ent-

scheidung identifiziert werden. Wie aber werden Verfahren jenseits ihrer eigenen Regeln strukturiert?

Eine zentrale Strukturleistung für Verfahren erfüllen Organisationen: Als eigenlogische Ordnungsformen zeichnen sich Organisationen in Luhmanns Sprache dadurch aus, dass sich ihre Mitglieder auf die Einhaltung situationsübergreifender Verhaltenserwartungen verpflichten. Die Mitgliedschaft ist dabei kein gesellschaftlich erworbener Status, sondern bezeichnet eine zeitlich begrenzte Rolle mit bestimmten Pflichten. Die damit verbundenen Aufgaben und Regeln legen fest, welches Personal wann was und mit wem zu erledigen hat. Derartige Rollen- beziehungsweise Mitgliedschaftsverhältnisse sind heute allgegenwärtig, sei es in berufsmäßigen Arbeitsorganisationen (wie Behörden, Schulen, Unternehmen, Krankenhäusern) oder in vereinsartigen Interessensorganisationen. Die Besonderheit von Organisationen im Vergleich zu Familien, Gruppen oder Netzwerken besteht darin, dass die Mitgliedschaftserwartungen durch formale Entscheidungen als verbindlich gesetzt werden.

Für das Verständnis des Zusammenhangs von Organisationen und Verfahren ist zentral, dass Organisationen zwar den Rahmen für Verfahren setzen. Die Verfahrensentscheidung selbst ist aber das Ergebnis eines Interaktionsprozesses, der seine eigene Dynamik entfaltet und in dessen Verlauf das organisatorisch vorgeschriebene umgedeutet werden kann. Bei internationalen Gipfeltreffen zeigt sich beispielsweise nicht selten, dass am Ende einer langen Nacht zuvor vereinbarte Erwartungen plötzlich verworfen werden.

Verfahren sind vor diesem Hintergrund doppelt strukturiert: Organisationen stellen als übergreifende Kontexte die Strukturen (zum Beispiel Regeln, Personal, Hierarchien) bereit, die im Verfahrensgang als akzeptiert vorausgesetzt werden, aber durch Organisationsentscheidungen potenziell geändert werden können. Thomas Scheffer beschreibt diese strukturelle Doppelbödigkeit als Trennung von fallbezogener und fallübergreifender Ordnung am Beispiel der Rechtsprechung: Während das Verfahren jeweils Aussagen mit Aussagen verknüpft, bietet der Gerichtsbetrieb fallübergreifende Standards. Es soll gerade nicht von Fall zu Fall eine neue Interaktionsordnung, eine neue Rollenverteilung oder eine neue Redeweise ausgewählt werden.

Die doppelte Strukturierung von Verfahren erklärt auch, warum beispielsweise aktuelle Reformversuche, Verfahrensentscheidungen per Software zu automatisieren, an praktische Grenzen stoßen: Als Sozialkontexte mit je eigenen Beschränkungen lassen sich die Verhaltensweisen in Organisationen und Verfahren nicht standardmäßig modellieren. Versuche, den Entscheidungsverlauf von Verfahren durch bestimmte Parameter eindeutig vorab abzubilden, unterlaufen ihre Akzeptanzbedingungen. Dazu zählen insbesondere die besagte Offenheit ihres Ausgangs, die Lernfähigkeit der Beteiligten und das Eigenrecht einer Situation.

Wenn es nun Organisationen sind, die ermöglichen, dass Verfahren ihre Strukturen als legitimiert voraussetzen können, stellt sich weiterführend die Frage, wie genau Verfahren durch Organisationen veranstaltet werden. Oder, anders formuliert: Sind überhaupt unorganisierte Verfahren möglich?

Verfahren brauchen um ihrer Legitimation willen ein sie überdauerndes Rechts- und Organisationssystem. Das soziologische Erkenntnisproblem besteht nun darin, so mein Argument, dass die jeweiligen Theoriestränge in der Verfahrens- und Organisationsforschung die historische Existenz ihres empirischen Gegenstands a priori voraussetzen. Organisationen und Verfahren werden als evolutionäre Errungenschaften und Kennzeichen der Moderne verstanden. Ihre Entstehung wird im Wesentlichen auf die zweite Hälfte des 18. und 19. Jahrhunderts datiert. Zwei Entwicklungen werden dabei als komplementär verstanden: zum einen die gesellschaftliche Entstehung von funktionalen Großkontexten (zum Beispiel Politik, Recht, Wirtschaft, Massenmedien usw.), zum anderen die Ausbildung von kleineren sozialen Ordnungsformen wie Organisationen und Verfahren. Die eine Sozialform wird dabei zur Bedingung und zum Resultat der Ausdifferenzierung der anderen erklärt. Aussagen zur Entstehung von Organisationen und Verfahren sind vor diesem Hintergrund weitgehend als Zirkel-

Rena Schwarting ist Postdoc am Institut für Soziologie der Universität St. Gallen und Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung am WZB. Schwerpunkte ihrer Forschungen sind Organisationsbildungen und der Einsatz von digitalen Technologien in und durch Organisationen.

rena.schwarting@wzb.eu

Literatur

Heintz, Bettina: „Die Unverzichtbarkeit von Anwesenheit. Zur weltgesellschaftlichen Bedeutung globaler Interaktionssysteme“. In: Bettina Heintz/Hartmann Tyrell (Hg.): *Interaktion – Organisation – (Welt)Gesellschaft revisited. Anwendungen, Erweiterungen, Alternativen. Sonderband der Zeitschrift für Soziologie*, 2014, S. 229–250.

Luhmann, Niklas: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1983 [1969].

Scheffer, Thomas/Michaeler, Matthias/Schank, Jan: *Starke und schwache Verfahren: Zur unterschiedlichen Funktionsweise politischer Untersuchungen am Beispiel der englischen „Hutton Inquiry“ und des „CIA-Ausschusses“ der EU*. *Zeitschrift für Soziologie*, 2008, Jg. 37, S. 423–444.

Schwarting, Rena: *Organisation der Rechtsprechung am Reichskammergericht (1495–1806)*. Dissertation. Universität Bielefeld 2017.

Schwarting, Rena: „Zur Programmatik einer historisch-soziologischen Organisationsforschung“. In: Marcus Böick/Marcel Schmeer (Hg.): *Im Kreuzfeuer der Kritik. Umstrittene Organisationen im 20. Jahrhundert*. Frankfurt a. M.: Campus 2020, S. 103–138.

Stollberg-Rilinger, Barbara/Krischer, André (Hg.): *Herstellung und Darstellung von Entscheidungen: Verfahren, Verwalten und Verhandeln in der Vormoderne*. Berlin: Duncker & Humblot 2010.

schlüsse formuliert. Zu Organisationen heißt es tautologisch, dass diese erst mit der Ausbildung von Verwaltungen, Universitäten, Vereinen und Parteien entstanden seien, in denen die Mitglieder nicht mehr als ganze Person mit sämtlichen Rollen inkludiert waren. Für Verfahren wird ähnlich unklar postuliert, dass die eine Verfahrensart (zum Beispiel das Gerichtsverfahren) auf andere Verfahrensarten (der Gesetzgebung oder Verwaltung) angewiesen ist. Änderungen geltenden Rechts müssen sich auf politische Wahl- und Verwaltungsverfahren stützen können, an denen wiederum eine Vielzahl von Organisationen beteiligt sind. Als Recht gelten dabei wiederum nur solche Entscheidungen, die den Verfahrensprozess politischer Gesetzgebung durchlaufen.

Das Verhältnis von Organisation und Verfahren ist in der Soziologie bislang auf kein systematisches Interesse gestoßen. Weder wurde die Verfahrenstheorie organisationssoziologisch fruchtbar gemacht, noch hat sich die Organisationsforschung genauer mit Verfahren als einer besonderen Ordnungsform beschäftigt. Auch empirische Fragen darüber, welche konkreten gesellschaftlichen Problemlagen zu bestimmten Zeitpunkten und in bestimmten Regionen hinreichend für die Genese von Verfahren und Organisationen waren, sind weitgehend unerforscht geblieben. Empirische Studien zur historischen Ausbildung und Verschachtelung von Verfahren in Organisationskontexten können an dieser Stelle ansetzen. Sie legen nahe, dass sich Organisationen und Verfahren bereits in der vormodernen Gesellschaft ausgebildet haben und dass Verfahren außerhalb von Organisationen unwahrscheinlich sind.

Aus einer historischen Perspektive wird demgegenüber sichtbar, welche alternativen Strukturen für die Setzung bindender Verfahrensstrukturen genutzt wurden. Die Entwicklung schichtspezifischer Funktionsrollen weist in diese Richtung. Der Vergleich mit historischen Formen der Verregelung von Entscheidungen kann sich hier als aufschlussreich erweisen. Um zu beschreiben, wie sich Verfahren und Organisation als eigenlogische Sozialkontexte ausbilden und gegenseitig bedingen, bieten sich neben der Genese von Gerichten und Parlamenten beispielsweise Spiele und Wettkämpfe an: Wie wurden Streitregeln festgelegt, und wie wurde sichergestellt, dass diese im Unterschied zu Ritualen auch außerhalb des Konfliktverlaufs entscheidbar beziehungsweise änderbar sind? Unter welchen gesellschaftlichen Voraussetzungen kam es zu einer Trennung von Spielinteraktion (Verfahren) und übergreifenden Spielregeln (Organisation)? Der Blick auf historische Gegenstände in der Vormoderne eröffnet dabei Perspektiven für eine gesellschaftstheoretisch interessierte Verfahrens- und Organisationsforschung. Nicht einzelne Legitimationsaspekte von Verfahrensentscheidungen stehen hier im Zentrum, sondern die konkreten Bedingungen ihrer gesellschaftlichen Entstehung und Einbettung.