

Studiengang: Soziologie (1. Fachsemester)

Seminar: Einführung in die Organisations- und Verwaltungssoziologie (WiSe 22/23)

Seminarleiter/in: Martin Feißt, Annika Koch

---

## **Widerspruch zwischen der formalen und der realen Machtverteilung am Beispiel der öffentlichen Verwaltung**

Wenn es um die Frage nach formalen Organisationsstrukturen geht, bildet Max Webers Idealtypus bürokratischer Organisationen noch heute einen zentralen Ansatz in der Organisationsforschung. Gleichzeitig befasste sich Weber neben vielen anderen Theoretikern mit dem Begriff der Macht. Diesbezüglich haben auch die Soziologen Crozier und Friedberg das sogenannte Konzept der „strategischen Organisationsanalyse“ zur Untersuchung von Machtverhältnissen in Organisationen entwickelt.

Vor diesem Hintergrund setze ich mich in diesem Essay mit dem Widerspruch zwischen der formalen Machtverteilung und der realen Machtverteilung hinsichtlich des Organisationstyps der öffentlichen Verwaltung auseinander. Hierbei sollen die tatsächliche Machtverteilung und die formal vorgeschriebene Handlungsmöglichkeit zwischen einer ranghöheren und einer rangniedrigeren Position untersucht werden. Das gewählte Beispiel beruht auf persönlichen Beobachtungen aus meinem Arbeitsalltag in einer obersten Bundesbehörde. Konkret soll bei dem empirischen Beispiel die Beziehung zwischen einem Beschäftigten und seiner Referatsleiterin untersucht werden. Hierbei wurde beobachtet, dass der Beschäftigte gegenüber seiner Vorgesetzten, trotz seiner formal untergeordneten Position, überlegen handelte und hieraus keine negativen Konsequenzen für ihn folgten. Demnach soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwiefern der Beschäftigte gegenüber seiner Vorgesetzten eine überlegene Position einnehmen konnte, obwohl ihm auf Basis der Hierarchie dies nicht zusteht. Ich gehe diesbezüglich von folgender These aus: Der Widerspruch zwischen der tatsächlichen Machtausübung und dem formal vorgegebenen Handlungsspielraum ist aufgrund von informal aufgebauten Machtbeziehungen jenseits der vorgegebenen Hierarchie möglich. Im ersten Teil des Essays werde ich demnach den Organisationstyp der öffentlichen Verwaltung darlegen und aufbauend darauf werde ich auf die Theorieelemente Formalität und Informalität näher eingehen. Anschließend beziehe ich mich auf das Konzept der mikropolitischen Machtspiele/-beziehungen nach Crozier und Friedberg, um den oben beschriebenen Widerspruch zwischen der formalen und der tatsächlichen Machtverteilung zu untersuchen. Ein Fazit mit einer kurzen Schlussfolgerung schließen das Essay ab.

Der Verwaltungswissenschaftler Peter Richter hat zu dem gewählten Organisationstyp der öffentlichen Verwaltung in einem Handbuch zu Organisationstypen den Beitrag „Die Organisation

öffentlicher Verwaltung“ verfasst, welches hier u.a. als Grundlage für die weiteren Ausführungen herangezogen wird. Nach Richter (2012: 91) sind „[ö]ffentliche Verwaltungen [...] hochgradig arbeitsteilige Organisationen des staatlichen Sektors, die sich im Spannungsfeld politischer Zweckvorgaben, rechtlicher Regulierung und Kontrolle [...] bewegen.“ Demzufolge sind öffentliche Verwaltungen als staatliche Organisationen für die Politikformulierung und gleichzeitig für die Ausführung von Politik zuständig (vgl. ebd.: 96). Die interne Organisationsstruktur öffentlicher Verwaltungen lässt sich idealtypisch aus den wesentlichen Merkmalen der Bürokratietheorie Max Webers (vgl. 1980: 125ff.) ableiten. Demnach weisen öffentliche Verwaltungen eine feste Hierarchie sowie eine feste Kompetenzverteilung auf. Daneben müssen die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ihr Handeln nach festen Regeln und Gesetzen richten sowie eine sachliche Trennung von Amt und Person erzielen. Gleichzeitig soll die Ausübung des Amtes hauptberuflich stattfinden. Demnach gehört nach Weber der Beamte zum Idealtypus seiner Bürokratietheorie (vgl. ebd.: 126ff.). Zudem ist die schriftliche Dokumentation der Vorgänge ein wesentlicher Bestandteil in öffentlichen Verwaltungen. Deshalb gelten „[ö]ffentliche Verwaltungen mit ihrer spezifisch verwaltungsmäßigen Handlungsweise [...] als zentrale Institution moderner legaler Herrschaftsformen“ (Richter 2012: 93). Aus den bisher dargelegten Ausführungen lässt sich folglich erkennen, dass ein hohes Maß an Formalität und Rationalität in öffentlichen Verwaltungen zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit unabhängig individueller Interessen vorherrscht.

Aus diesem Grund folgt in diesem Abschnitt eine Auslegung der Theorien zur Formalität und Informalität in Organisationen. Bei der Formalität werden Verhaltenserwartungen an die Mitglieder einer Organisation gestellt, die bei Nichtbeachtung zum Ausschluss aus der Organisation führen (vgl. Kühl 2011: 31f.). Demnach muss das Organisationsmitglied stets abwägen, „welche Erwartungen der Organisation zu erfüllen sind, um weiterhin Mitglied der Organisation bleiben zu können“ (ebd.: 11). Formalisierte Verhaltenserwartungen können folglich als generalisierte Mitgliedschaftsbedingung verstanden werden (vgl. Luhmann 1995: 36), da alle offiziell einzuhaltenden Strukturen, Prozesse sowie Vorschriften beim Beitritt zur Organisation automatisch mit akzeptiert werden. Formalität kann in öffentlichen Verwaltungen in der Hierarchie geregelt über das Organigramm und dem Geschäftsverteilungsplan sowie auch in dem festgelegten Kommunikationsprozess bei Vorgängen vorgefunden werden. Nach Luhmann (ebd.: 29) „soll unter Formalität die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Systemstruktur verstanden werden, die formal ist, weil sie die Identität des Systems gegenüber wechselnden Personen und Orientierungsinhalten sichert.“ Im Gegenteil dazu, etablieren sich bei der Informalität „[...] neben den offiziellen Vorschriften eine Verhaltensordnung mit eigenen Normen und Kommunikationswegen [...]“ (ebd.: 30), welche nicht auf feste Strukturen und Vorschriften beruhen, sondern „auf die Persönlichkeitsbedürfnisse in der Arbeitssituation zugeschnitten“ (ebd.: 30) sind. Die Informalität greift also immer dann, wenn es keine ausreichenden formalen Strukturen und Vorschriften gibt oder diese mit dem Sachverhalt nicht vereinbar sind. Demnach umgehen die

Organisationsmitglieder diese Lücke bzw. den Widerspruch der formalen Regeln zur Aufrechterhaltung der Organisation. Dafür werden regelmäßig wiederkehrende informelle Regeln etabliert (vgl. Kühl 2011: 114ff.). Informale Strukturen können deshalb auch als „*ungeschriebenes Gesetz*“ (ebd.: 115) bezeichnet werden, die im Gegensatz zu den formalen Erwartungen bei Nichtbeachtung nicht automatisch zum Ausschluss aus der Organisation führen (vgl. ebd.: 115). Angewandt auf die öffentliche Verwaltung, beschreibt Richter (2012: 99) das Vorhandensein von Formalität und Informalität wie folgt: „Wesentliche Bedingungsfaktoren von Verwaltungshandeln sind, über formale Verwaltungsstrukturen hinaus, informale Regeln [...]. Die Formalstruktur wird als Garant eines stabilen, rechtmäßigen und nicht zuletzt legitimen Verwaltungshandelns betrachtet, was einschließt, dass auch Informelles vorkommt und Wirkung entfaltet.“ Die Entfaltung des Informellen erfolgt häufig über informelle Dienstwege, Prozesse oder Machtbeziehungen, die bei den Organisationsmitgliedern zum Arbeitsalltag gehören und folglich nicht mehr hinterfragt werden. (vgl. Kühl 2011: 115ff.).

Demzufolge ist nun zu untersuchen, wie das informelle Handeln zustande kommt und wie die Machtbeziehung zwischen beiden Positionen erklärt werden kann. In Folge dessen, beruhen die nachstehenden Ausführungen auf dem Konzept der „strategischen Organisationsanalyse“ der Autoren Crozier und Friedberg. Das Konzept thematisiert Machtspiele und Machtbeziehungen in Organisationen, welche über verschiedene Akteure und Strategien ausgeübt werden. Macht wird nach Crozier/Friedberg als „*eine gegenseitige, aber unausgewogene Beziehung*“ (Crozier/Friedberg 1979: 40, Hervorheb. i.O.) zwischen zwei oder mehreren Akteuren verstanden. „*Macht ist also eine Beziehung, und nicht ein Attribut der Akteure*“ und „[...] sie kann sich nur über den *Austausch* entwickeln [...]“ (ebd.: 39, Hervorheb. i.O.). Demnach muss Macht als „*eine Tausch- und [...] eine Verhandlungsbeziehung* [...]“ (ebd.: 40, Hervorheb. i.O.) betrachtet werden, da die Ausübung von Macht nur möglich ist, wenn eine Abhängigkeit, d.h. genug Ressourcen zum Tauschen, zwischen den Akteuren vorliegt (vgl. ebd.: 40). Hierbei gilt zu beachten, dass „*der eine dem anderen nie völlig ausgeliefert ist*“ (ebd.: 41, Hervorheb. i.O.), sodass die Machtbeziehung stets das Merkmal eines überlegenen Gewinners und eines unterlegenen Verlierers innehat, denn andernfalls handelt es sich nicht um eine Machtbeziehung, wenn beide die gleichen Ressourcen einbringen. Folglich liegt immer eine Dynamik, statt eines bestimmten Schemas, in der Tauschbeziehung vor. Die Grundlagen der Macht, die aus Trümpfen, Ressourcen und Stärke der Spieler bestehen, beeinflussen demzufolge wer eine größere Machtposition in der Tauschbeziehung einnimmt (vgl. ebd.: 41). Gleichzeitig sind diese Ressourcen für die Machtposition nur relevant, wenn „sie ihnen in der jeweiligen Beziehung eine größere Handlungsfreiheit verleihen“ (ebd.: 41). Nach Crozier/Friedberg mündet die Handlungsfreiheit im Machtspiel in eine sogenannte Ungewissheitszone, welche den Ausmaß der einzubringenden Macht in Organisationen maßgeblich beeinflusst. Umso größer die eigene Ungewissheitszone ist, das heißt, umso weniger der Gegenspieler das künftige Verhalten vorhersehen kann, desto größer

wird der „[...] Spielraum zum Manövrieren [...]“ (ebd.: 42). Denn wenn der Gegenspieler nicht weiß was ihn erwartet, kann er sich nicht dementsprechend vorbereiten und die Umstände zu seinem Vorteil nutzen. Hieraus lässt sich ableiten, dass die Machtausübung umso größer wird, je eingeschränkter die Ungewissheitszone des Gegenspielers ist. Maßgebliche Machtquellen sind nach Crozier/ Friedberg (vgl. ebd.: 50) das spezielle Expertenwissen, die Grenzstelle zwischen der Umwelt und der Organisation, die Kontrolle von Informationsflüssen und Kommunikationswegen sowie die bereits strukturbedingt vorherrschenden Organisationsregeln. Daneben muss der Akteur aber nicht nur theoretisch über diese Ungewissheitszone verfügen, die zu Trümpfen in Machtbeziehungen führen, sondern „auch dazu bereit sein, sie bei bestimmten Machtbeziehungen tatsächlich einzusetzen“ (ebd.: 48). Erst dann handelt es sich um eine wirkliche Ungewissheitszone, die in der Machtbeziehung zu Trümpfen führt (vgl. ebd.: 50ff.). Dies führt zu dem Ergebnis, dass „Macht und Organisation [...] somit unauflöslich miteinander verbunden [sind]“ (ebd.: 47). „Schließlich reguliert die Organisation den Ablauf der Machtbeziehungen“ (ebd.: 47), denn durch ihre formalen und informellen Strukturen bestimmt sie bereits die Möglichkeiten des Machtspiels und die vorab auferlegten Zwänge in der Organisation (vgl. ebd.: 46f.). Folglich müssen die strukturellen Zwänge „aufgrund derer die einen von Anfang an mehr Chance haben, eine dominierende Rolle zu spielen als die anderen“ (ebd.: 46) als soziale Ungleichheiten im Machtspiel mitberücksichtigt werden. Crozier und Friedberg betonen aber auch gleichzeitig, „daß jede strukturierte Situation Freiräume beinhaltet, derer die Akteure sich bemächtigen können“ (ebd.: 73), sodass allein die Struktur nicht ausschlaggebend für einen Gewinn oder Verlust in der Machtbeziehung ist. Die strukturellen Zwänge spiegeln sich auch in der vierten Machtquelle, der bereits strukturbedingt vorherrschenden Organisationsregeln, wieder. Denn „man nimmt im Allgemeinen an, daß organisatorische Regelungen ein Mittel in den Händen des Vorgesetzten sind, mit dem dieser ein ‚regelkonformes‘ Verhalten vonseiten seiner Untergebenen durchsetzen kann“ (ebd.: 53). Verknüpft man nun diese beiden Ausführungen miteinander, zum einen die formal festgelegte Struktur und zum anderen die formalen Regeln zugunsten des Vorgesetzten, sollte man meinen, dass dieser stets mehr Macht in Organisationen ausüben kann. Crozier und Friedberg argumentieren hierzu jedoch gegensätzlich: „Zwar begrenzt sie die Freiheit der Untergebenen, gleichzeitig jedoch schränkt sie die Willkür des Vorgesetzten ein“ (ebd.: 54). Zu beachten gilt demzufolge, dass nicht immer die ranghöhere Position in Organisationen gleichzeitig die stärkere Machtposition darstellt. Denn auch untergeordnete Beschäftigte können bei Vorhandensein von mindestens einer der vier Machtquellen ihre Ungewissheitszone vergrößern und Macht ausüben. Demnach lässt sich hier festhalten, dass nicht die formalen Gegebenheiten die Macht bestimmen, sondern die gewählten Strategien und Machtquellen im Machtspiel (vgl. ebd.: 72f.).

Aufbauend auf die bisherige Argumentation, beziehe ich mich nun auf das oben beschriebene empirische Beispiel. Die Referatsleiterin verfügt als Führungskraft über die Machtquelle der bereits strukturbedingt vorherrschenden Organisationsregeln sowie formalen Überordnung gegenüber

dem Beschäftigten. Demnach kann diese aufgrund ihrer Autorität den Beschäftigten im Rahmen halten, da dieser sich bewusst ist, dass seine Vorgesetzte strukturell „am längeren Hebel sitzt“. Gleichzeitig ist die Referatsleiterin jedoch auch aufgrund der Abhängigkeit gegenüber ihrem Beschäftigten in einer schwachen Position, da sie letztlich diejenige ist, die die Verantwortung für die Arbeit übernimmt und somit auf seine Zuarbeit, konkreter auf sein Fachwissen, angewiesen ist. Darüber ist sich der Beschäftigte ebenfalls bewusst, sodass er dies als Machtquelle nutzt und nur so viel mit ihr teilt, wie es ihm die Regeln vorschreiben. Zudem besitzt er darüber hinaus noch Kontakte zur Umwelt, welche er als weitere Machtquelle gegenüber seiner Referatsleiterin einsetzt. Aufgrund seiner langjährigen Berufserfahrung in der Bundesbehörde agiert er seit geraumer Zeit als „Mittelmann“ zwischen den verschiedenen Bundesbehörden. Demnach hat er gleichzeitig auch ein gewisses Maß an Informationskontrolle, sodass er nach eigenem Belieben Informationen an seine Referatsleiterin weitergibt oder diese verschweigt. Zusammenfassend zeichnet sich hier demnach ab, dass der (untergeordnete) Beschäftigte gegenüber seiner Referatsleiterin mehr Macht ausüben kann, als sie es trotz ihrer übergeordneten Position ihm gegenüber kann. Dies ist auf die aufgezählten Machtquellen zurückzuführen, da er dadurch seine Ungewissheitszone, ohne dass seine Referatsleiterin darauf Einfluss hat, vergrößert. Das hat zur Folge, dass sie sein zukünftiges Verhalten nicht vorhersehen kann und sich demnach für einen reibungslosen Ablauf der Arbeitserledigung auf die zugunsten des Beschäftigten unausgewogene Machtbeziehung einlässt. Schließlich bleibt ihr nur die defensive Position übrig, um in der Machtbeziehung ein „Geben und Nehmen“ im Team zu erzielen.

Anhand dieser Ausführungen wird deutlich, dass das am Anfang des Essays aufgeführte empirische Beispiel in dem Bereich der Informalität und Formalität einzuordnen ist. Die vorhandene Über-/Unterordnung (Hierarchie) zwischen dem Beschäftigten und seiner Referatsleiterin ist ein Merkmal der Formalität und das beobachtete Handeln des Beschäftigten, das heißt die beschriebene Machtbeziehung zwischen dem Beschäftigten und seiner Referatsleiterin, kann als informelles Handeln jenseits der formalen Regeln verstanden werden. Zusammenfassend lässt sich hier das übergeordnete Verhalten des Beschäftigten gegenüber seiner Vorgesetzten auf seine aufgezählten Machtquellen zurückführen. Crozier und Friedberg beschreiben die dargelegten Beobachtungen zu der Machtverteilung zwischen einer übergeordneten und einer untergeordneten Position als „eine zweite Machtstruktur, die parallel zu der im offiziellen Organigramm kodifizierten und legitimierten verläuft“ (ebd.: 54). Demnach ist die formale Struktur in Organisationen kein ausschlaggebender Hinweis auf die tatsächliche Machtverteilung, sondern nur ein „Schaubild“ für die Umwelt. Die tatsächliche Machtverteilung findet demzufolge unabhängig der formalen Machtverteilung über die einzelnen Machtbeziehungen zwischen den Akteuren statt.

## Literaturverzeichnis

Richter, Peter (2012): Die Organisation öffentlicher Verwaltung. In: Apelt, M., Tacke, V. (Hrsg.): *Handbuch Organisationstypen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Weber, Max (1980 [1921]): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.

Kühl, Stefan (2011): *Organisation – Eine sehr kurze Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Luhmann, Niklas (1995 [1964]): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. 4. Auflage, Berlin: Duncker u. Humblot.

Crozier, Michel; Friedberg, Erhard (1979): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein i.T.: Athenäum.