

DETLEF HORSTER

Gerechtigkeit durch Organisationen

Zur Unterscheidung von Institutionen und Organisationen*

Justice by Organizations

About the Distinction of Institutions and Organisations

ABSTRACT: In the professional literature of social philosophy, with John Rawls as its most important representative, scholars normally do not distinguish between “institutions” and “organizations”. This negligence prevents that the ability of the members of any organization to make just decisions is acknowledged. My aim in this essay is to create a precise distinction between “organizations” and “institutions” in order to show how justice is achieved through organizations.

Keywords: Institutions, Organizations, Justice, Decisions, Risks, Coordination of Activity, Cultural Development

Schlafworte: Institutionen, Organisationen, Gerechtigkeit, Entscheidungen, Risiko und Gefahr, Handlungskoordination, Kulturelle Entwicklungsprozesse (Evolution)

1. Das Problem: Institutionengerechtigkeit statt Organisationengerechtigkeit

In der einschlägigen Literatur ist regelmäßig von Institutionengerechtigkeit die Rede, selbst wenn Organisationengerechtigkeit, genauer Gerechtigkeit durch Organisationen, gemeint ist. John Rawls widmet der Institutionengerechtigkeit einen ganzen Abschnitt im Kapitel 2 seiner „Theorie der Gerechtigkeit“, obwohl hier vielfach die Gerechtigkeit durch Organisationen gemeint ist. Rawls schreibt zu Beginn: „Unter einer Institution verstehe ich nun ein öffentliches Regelsystem, das Ämter und Positionen bestimmt mit ihren Rechten und Pflichten, Machtbefugnissen und Schutzzonen u. ä. Nach diesen Regeln sind bestimmte Handlungsformen erlaubt, andere verboten; für den Übertretungsfall sehen sie bestimmte Strafen, Gegenmaßnahmen usw. vor. Beispiele für Institutionen – oder allgemeiner: soziale Verfahrensweisen – sind Spiele, Riten, Gerichtsverfahren, Parlamente, Märkte, Eigentumssysteme.“¹ Bei dieser beispielhaften Aufzählung handelt es sich zum Teil um Organisationen oder das, was von Rawls gemeint ist, findet

* Ich danke Christina Huber für die kritische Durchsicht und Diskussion.

1 John Rawls: *A Theory of Justice*, Cambridge/Mass. 1971, deutsch: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M. 1975, 74 f.

in Organisationen statt. Gerichtsverfahren finden in der Organisation Gericht statt. Parlamente sind Organisationen. Wir werden das später noch sehen.

Auch der Autor eines Aufsatzes im jüngst erschienenen „Handbuch Gerechtigkeit“², der den Titel trägt „Institutionen und Organisationen“³, präzisiert den Unterschied zwischen Institutionen und Organisationen nicht. Um nun zu klären, wie durch Organisationen Gerechtigkeit realisiert wird, ist es zunächst notwendig, Organisationen von Institutionen abzugrenzen und die genauen Merkmale von beiden herauszuarbeiten, was – wie gesagt – in den einschlägigen Schriften stets versäumt wird.

2. Institutionen

Zuvor muss die fehlende Einheitlichkeit bei der Verwendung des Institutionenbegriffs festgehalten werden. Er wird oft wenig präzise definiert und droht in die Beliebigkeit abzugleiten.⁴ Um das zu vermeiden, beziehe ich mich nun meinerseits auf die klassische Institutionentheorie von Arnold Gehlen. Die Menschen haben laut Gehlen keine festgelegten Verhaltensweisen, so wie die Tiere sie haben. Sie seien in dieser Hinsicht im Gegensatz zum Tier Mängelwesen, wie bereits Johann Gottfried Herder feststellte. Jede Kultur nehme deshalb „aus der Vielheit der möglichen menschlichen Verhaltensweisen bestimmte Varianten heraus und erhebt sie zu gesellschaftlich sanktionierten *Verhaltensmustern*, die für alle Glieder der Gruppe verbindlich sind. Solche kulturellen Verhaltensmuster oder *Institutionen* bedeuten für das Individuum eine *Entlastung* von allzu vielen Entscheidungen. [...] Unter diesen Gesichtspunkten erscheinen die Institutionen [...] als die Formen der Bewältigung lebenswichtiger Aufgaben und Umstände.“⁵ Gehlen sieht die Funktion von Institutionen in der Stabilisierung des Innenlebens der einzelnen Menschen. Sie gewinnen den Individuen gegenüber eine Selbstmacht, „so daß man das Verhalten des einzelnen in der Regel ziemlich sicher voraussagen kann, wenn man seine Stellung in dem System der Gesellschaft kennt, wenn man weiß, von welchen Institutionen er eingefaßt ist“⁶. Institutionen bekommen so den Stellenwert des Selbstverständlichen: „So ist das“, „so geht das“⁷. Institutionen werden „gewissermaßen zur ‚zweiten Natur‘ des Menschen“⁸.

2 Anna Goppel / Corinna Mieth / Christian Neuhäuser (Hg.): *Handbuch Gerechtigkeit*, Stuttgart 2016.

3 Cord Schmelzle: *Institutionen und Organisationen*, in: Anna Goppel / Corinna Mieth / Christian Neuhäuser (Hg.): *Handbuch Gerechtigkeit*, Stuttgart 2016, 400–405.

4 Vgl. Christina Huber: *Lehrerinnen- und Lehrerbildungsregion Zentralschweiz. Bildungspolitische Entwicklungen seit Ende der 1950er Jahre*, Münster 2017, 18.

5 Arnold Gehlen: *Anthropologische und sozialpsychologische Untersuchungen*, mit einem Nachwort von Herbert Schnädelbach, Reinbek 1986, 71.

6 Gehlen (FN 5), 71.

7 Hermann L. Gukenbiehl: *Institutionen und Organisationen*, in: Hermann Korte / Bernhard Schäfers (Hg.), *Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie*, 4. verbesserte und aktualisierte Auflage, Opladen 1998, 97–112 [hier: 99].

8 Gukenbiehl (FN 7), 104.

Eine Bestimmung dessen, was Institutionen sind, finden wir auch bei Schmelzle unter Berufung auf Douglass North, der sagt, dass Institutionen die Spielregeln der Gesellschaft sind. Und weiter: „Sie umfassen all diejenigen formellen und informellen Sets von Regeln, Normen und Praktiken, die Erwartungen an menschliches Handeln formulieren, es mit spezifischen Bedeutungen versehen, soziale Rollen definieren und die mit ihnen verbundenen Rechte, Pflichten und Kompetenzen festlegen.“⁹

Das Verhalten der Menschen in solchen Institutionen verläuft wie von selbst.¹⁰ Die Institutionen schränken demnach Freiräume ein.“ „Die Empfindlichkeiten und subjektiven Reibungen sind in Institutionen, die gut funktionieren, neutralisiert, weil man sich von den Sachen her verständigt.“¹² Wenn man in Institutionen agiert, muss man sich nicht mehr auf dem „schwankende Terrain des Subjektiven bewegen“¹³.

Die Erwartungen und Erwartungserwartungen in Institution, die festgelegten Rollen und Regeln, die Rechte und Pflichten kann man beispielhaft an zwei Institutionen verdeutlichen. Die Verlobung ist eine Institution. Sie erfolgt nach bestimmten Regeln, von denen man erwartet, dass sie von den Rollenträgern befolgt werden, z. B. dass man beim Vater der Braut um die Hand der Tochter anhält, die Ehe verspricht und das Eheversprechen einhält. Ringe, die Bedeutungsträger sind, werden getauscht; man erwartet die spätere Heirat und nicht, dass der Bräutigam es sich angesichts der vom Standesbeamten ausgesprochenen Formel „Bis dass der Tod euch scheidet“ noch einmal anders überlegt. Folgt man Arnold Gehlen, kann man sicher voraussagen, dass der Bräutigam das nicht tun wird. Seine Antwort wird durch die soziale Kontrolle des institutionalisierten Handelns erzwungen.¹⁴ Bei der Weihnachtsfeier, einer weiteren Institution, gibt es wiederum ein Set von Regeln, Erwartungen und Erwartungserwartungen und Rollenträgern. Man erwartet, dass es einen von den Eltern geschmückten Baum, eine Krippe und Geschenke gibt, dass gemeinsam deutsches Liedgut dargebracht wird und dass die Kinder Gedichte aufsagen.

3. Organisationen

Was sind im Gegensatz dazu Organisationen? Ständig entstehen in den heutigen hochkomplexen Gesellschaften neue Organisationen. Mit Renate Mayntz könnte man sie deshalb als „organisierte Gesellschaft“¹⁵ bezeichnen. Organisationen prägen den Charakter unserer Gegenwartsgesellschaft.¹⁶ Im Laufe des 19. Jahrhunderts festigt sich mehr und mehr ein Sprachgebrauch, der Organisationen als soziale Formationen besonderer

9 Schmelzle (FN 3), 400.

10 Vgl. Gehlen (FN 5), 72.

11 Vgl. Gukenbiehl (FN 7), 102.

12 Gehlen (FN 5), 75.

13 Gehlen (FN 5), 76.

14 Vgl. Huber (FN 4), 19.

15 Renate Mayntz: *Soziologie der Organisation*, Reinbek 1963, 7.

16 Vgl. Mayntz (FN 15), 147.

Art von anderen Ordnungen unterscheidet. Sie lassen sich seither aus der Gesellschaft nicht mehr wegdenken und bekommen starken Einfluss, doch wenig Beachtung in der Politikwissenschaft, der Soziologie und der Philosophie. Das ist erstaunlich angesichts der großen und immer mehr wachsenden Bedeutung von Organisationen in der gesellschaftlichen Realität. Nach Herbert Spencer werden Gesellschaften, je größer sie werden, in ihrem inneren Aufbau größer, d. h. komplexer. Bei Herbert Spencer heißt es Mitte des 19. Jahrhunderts: „Es gehört ferner zu den Besonderheiten der socialen sowohl wie der lebenden Körper überhaupt, dass sie während der Zunahme an Grösse auch in ihrem inneren Bau zunehmen.“¹⁷ Mit der Zunahme des inneren Baus ist hier die vermehrte Ausstattung der Gesellschaft mit Organisationen gemeint.

Bei der Darstellung der Organisationen beziehe ich mich auf Niklas Luhmann, der ebenso wie Arnold Gehlen für die Institutionentheorie, für die Organisationentheorie der Klassiker ist. Organisationen haben eine bestimmte Struktur. Mit Struktur ist nichts anderes als ein Netz verlässlicher Erwartungen und Erwartungserwartungen gemeint. Darin unterscheiden sie sich nicht von Institutionen; es sind aber andere Erwartungen und Erwartungserwartungen, wie wir noch sehen werden. Die Folgen von Organisationsentscheidungen müssen für eine zunehmende Zahl von Menschen gleich sein, und die Gleichbehandlung kann eingeklagt werden. Ganz abgesehen von diesem juristischen Aspekt ist unter moralischen Gesichtspunkten eine Ungleichbehandlung stets eine Kränkung und Erniedrigung, die vermieden werden muss. Und Organisationen sollen es leisten, Ungleichbehandlungen zu vermeiden.

Wie in Institutionen hat man in Organisationen Erwartungen und Erwartungserwartungen, aber – wie ich schon schrieb – andere. Wie sie zu erfüllen sind, ist in den Akten der Organisationen festgehalten, weshalb das Aktenstudium für die Mitglieder der Organisation außerordentlich wichtig ist. Man erwartet weiter, dass man sich an die Satzung hält, dass man den Weisungen des Vorgesetzten folgt, dass man Entscheidungen auf der Basis des Entscheidungsprogramms fällt, und dass die Mitglieder keine Entscheidungsfreiheit haben, denn: „Jeder kann immer auch anders handeln und mag den Wünschen und Erwartungen entsprechen oder auch nicht – aber nicht als Mitglied einer Organisation.“¹⁸

Fassen wir zusammen: Organisationen sind im Gegensatz zu Institutionen bewusst, planvoll und dauerhaft gegründet und eingerichtet worden.¹⁹ Institutionen hingegen entstehen in „langen evolutiven Entwicklungsprozessen“²⁰, sie entwickeln sich und wachsen im sozialen Kontext und sie verschwinden allmählich, wie beispielsweise die Zünfte²¹ oder sie verlieren an gesellschaftlicher Bedeutung, wie beispielsweise die Verlobung oder die kirchliche Trauung und verschwinden dann möglicherweise später ganz.²²

17 Herbert Spencer: *Die Principien der Sociologie*. Autorisierte deutsche Ausgabe, nach der dritten vermehrten und verbesserten englischen Auflage übersetzt von B. Vetter, 3 Bände, Band 2, Stuttgart 1887, 6.

18 Niklas Luhmann: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1997, 829.

19 Vgl. Gukenbiehl (FN 7), 107.

20 Huber (FN 4), 21.

21 Vgl. Gukenbiehl (FN 7), 99.

22 Vgl. Gukenbiehl (FN 7), 105.

Organisationen dagegen besitzen eine formal festgelegte, meist hierarchische Struktur, und sie fußen auf Mitgliedschaft und Arbeitsteilung.²³ Die Weisungen des Vorgesetzten, die schriftlichen Festlegungen in den Satzungen, in den Ordnungen, wie der Schul- oder Gerichtsordnung und in den Akten gelten „ausschließlich für das Handeln“ der Organisationsmitglieder²⁴ und nicht für alle Gesellschaftsmitglieder. In dem erwähnten Aufsatz von Cord Schmelzle ist das in einer kurzen Bemerkung festgehalten, in der es heißt, Organisationen verfolgten bestimmte Zwecke, ihnen gehörten mehrere Akteure als Mitglieder an, es gebe ein System von internen Normen. Die Aufgaben der Organisationsmitglieder seien festgelegt und auf ein Organisationsziel gerichtet.²⁵ So weit so gut. Nur wird das von Schmelzle nicht präzisiert und in seinen Ausführungen nicht wieder aufgegriffen. Es wird von dem Autor auch keine Beziehung zwischen Organisationen und Gerechtigkeit gesehen.²⁶

Bevor ich darauf eingehe, muss noch eine weitere Bestimmung von Organisationen hinzugefügt werden. Die Akteure bearbeiten die ‚Wirklichkeit‘ nach festgelegten Programmen. Programme in diesem Sinne sind die Bedingungen dafür, wann ein negativer und wann ein positiver Wert einer Situation zugeordnet wird. Ein negativer Wert ist beispielsweise der Schaden, ein positiver die Entschädigung, wie in dem Fall der Organisation im sächsischen Innenministerium, die die Entschädigungen beim Elbhochwasser 2002 festzulegen hatte, worauf ich zurückzukommen werde. Und noch ein Unterschied: Im Gegensatz zu Institutionen, die allmählich verschwinden, ist das Ende einer Organisation ein scharfer Schnitt. Die Abwicklung des letzten Entschädigungsfalls bedeutet das Ende der Organisation.

Organisationen basieren dementsprechend auf Entscheidungen, mittels derer sie weitere erwartbare Entscheidungen produzieren. Diese Entscheidungen sind in den Akten festgelegt. Daraus ergibt sich – wie bereits bemerkt – die zentrale Bedeutung der Akten für Organisationen. Sie legen auf diese Weise menschliches Handeln einerseits fest und machen es andererseits erwartbar. Das alles sind Merkmale der Organisationen, die den Institutionen fehlen.

Um darauf noch einmal zurückzukommen und die Unterscheidung zu schärfen: Institutionen sind im Gegensatz zu Organisationen Phänomene der geregelten Kooperation von Menschen, also Formen des Zusammenlebens, die weder zufällig noch beliebig sind. Sie sind Elemente gelebter Kultur, die nach Arnold Gehlen den Stellenwert des Selbstverständlichen erreicht haben. Institutionen sind einerseits Garanten für eine gewisse Stabilität sozialer Interaktionen, doch auch ständigem Wandel ausgesetzt. Auffällig ist es heute bei der Institution Beisetzung, bei der sich im Gegensatz zur Beisetzung in den 1950er Jahren sehr viel geändert hat. Der Verstorbene wird nicht mehr zu Hause aufgebahrt. Statt der Erdbestattung hat die Einäscherung das Übergewicht. Es

23 Vgl. Gukenbiehl (FN 7), 107 und Mayntz (FN 15), 86.

24 Huber (FN 4), 27.

25 Vgl. Schmelzle (FN 3), 400.

26 Demgegenüber geht er ausführlich auf das Thema Institutionen und Gerechtigkeit ein, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Ungleichbehandlung der Geschlechter und des Gefälles zwischen arm und reich.

wird nicht mehr nur auf Friedhöfen beigesetzt, sondern viel öfter im Ruheforst oder auf See. Die Trauerfeier wird individueller gestaltet als früher, als das kirchliche Ritual die Regel war. Aus der Perspektive der Gesellschaft verknüpft die Institution Leitideen, Personen, Gegenstände und Handlungen derart, dass durch das gemeinsame Handeln, Aufgaben oder Probleme, die immer wieder vorkommen in gleichartiger und damit vorhersehbare Weise angegangen werden können. Nehmen wir zur Verdeutlichung noch einmal die Verlobung: 1. Die Leitidee ist der Gedanke des Eheversprechens. 2. Personen sind die Braut, der Bräutigam, der Vater der Braut und der vergrößerte Familienkreis. 3. Gegenstände sind die Ringe, die, nachdem der Brautvater seine Zustimmung gegeben hat, getauscht werden. 4. Die Handlungen sind die rituell festgelegten Fragen und Antworten und das darauf folgende Anstoßen mit Prosecco und evtl. ein Festmahl. Institutionen und institutionalisierte Verhaltensweisen strukturieren Verhaltensoptionen und Verhaltenserwartungen und schaffen somit die Möglichkeit der Handlungsentlastung oder nach Gehlen das Verlassen des Terrains des Subjektiven.²⁷ Zudem bieten sie einen Beurteilungsmaßstab eigenen sowie fremden Verhaltens. Institutionen bieten dem einzelnen die Möglichkeit in bestimmten Situationen mit bestimmten Problemen sinnvoll, sicher und in der üblichen Weise umgehen zu können und dabei mit anderen zusammenzuwirken.

4. Die Unterschiede zusammengefasst

- Institutionen bündeln menschliche Verhaltensweisen zu sanktionierten Verhaltensmustern, die für alle verbindlich sind. Sie entlasten insofern sie den Menschen Entscheidungen abnehmen, und sie stabilisieren nach Gehlen damit deren Innenleben. Es gibt zu erfüllende Erwartungen und Erwartungserwartungen, festgelegte Rollen und Regeln, Rechte und Pflichten, die der sozialen Kontrolle unterworfen sind, so dass man sich in bestimmten Situationen sicher und in üblicher Weise verhalten wird. Institutionen wachsen, verändern sich und verschwinden allmählich.
- Organisationen hingegen werden zu bestimmten Zwecken bewusst, planvoll und dauerhaft gegründet und eingerichtet. Sie haben eine formal festgelegte Hierarchie. Den Anordnungen des Vorgesetzten ist Folge zu leisten. Es gibt schriftliche Festlegungen für die Entscheidungen in den Ordnungen, z. B. der Schul- oder Gerichtsordnung, in den Satzungen und in den Akten. Den Entscheidungen liegen Entscheidungsprogramme zugrunde. Im Gegensatz zum allmählichen Verschwinden der Institutionen, ist das Ende von Organisationen ein scharfer Schnitt. Die Abwicklung des letzten Entschädigungsfalls beim Elbhochwasser bedeutet das Ende der Organisation.

27 Vgl. Gehlen (FN 5), 76.

5. Gerechtigkeit durch Organisationen

Nun wieder zu Organisationen und zwar zur Gerechtigkeit durch Organisationen. Organisationen entstehen zunächst aus dem Bedarf an Entscheidungen²⁸, denn „es gibt laufend etwas zu tun, wenn andere etwas getan haben“²⁹. Immer dann, wenn Risiko-Gefahr-Fälle auftreten, entstehen Ungerechtigkeiten. Was sind Risiko-Gefahr-Fälle? In der Gegenwart erzeugen die einen die Gefahr und die anderen tragen das Risiko. Im Gegensatz dazu konnte man früher „davon ausgehen, daß die riskant Handelnden selbst die Betroffenen sind oder daß es sich mehr oder weniger um ein gruppenspezifisches Phänomen handelt, etwa [...] um Seefahrer oder Pilzsammler“³⁰. Wer früher die Gefahr erzeugte, trug das Risiko. Das gibt es auch heute noch: Wer ein Flugzeug besteigt, trägt das Risiko abzustürzen. Da trägt derjenige das Risiko, der die Gefahr erzeugt, nämlich fliegt. „Wer kein Flugzeug besteigt, kann nicht abstürzen.“³¹ Doch meist ist das heute anders. Gefahren kommen von außen. Die Gefahr, die von außen kommt und der man nicht mit Risikobereitschaft begegnet, ist die, dass man von herumfliegenden Flugzeugtrümmern verletzt oder getötet wird.³² Die Risiken erzeugen die anderen, die Gefahren trägt man selbst. Das ist der Fall bei Umweltschädigung oder -verschmutzung. Die Gefahr erzeugen wenige, das Risiko tragen alle.

Um die daraus entstehenden Ungerechtigkeiten beseitigen zu können und Gerechtigkeit herzustellen, werden, wie beim Elbhochwasser im Jahre 2002, Organisationen gegründet. Die Moral – sagt Luhmann – wird in diesem Moment „vor die Klammer gezogen“³³. Eine solche Formulierung kann stutzig machen oder irritieren. Dabei ist das eine dem Sachverhalt angemessene, sehr präzise Formulierung. Damit ist gemeint, dass die Organisationen aus dem moralischen Impuls heraus entstehen, in einer ungerechten Situation Gerechtigkeit herzustellen, in der einige das Risiko einer Gefahr tragen, die von anderen erzeugt worden ist und davon nur Nutzen haben. Beispielsweise war die übermäßige Rodung der Wälder an den Hängen der Flüsse die Ursache dafür, dass die Böden in einem schlechten Zustand waren, so dass die starken Niederschläge im August 2002 nicht mehr aufgenommen werden konnten. Das Land Sachsen und die Privateigentümer erzeugten die Gefahr und hatten zudem Gewinn aufgrund des Holzverkaufes, doch die direkten Anrainer hatten nun die Auswirkungen des Elbhochwassers zu tragen. Sie hatten im Gegensatz zum Land und zu den Privateigentümern keinen Gewinn vom Holzverkauf. Um dies auszugleichen wurde eine Organisation für die Bearbeitung der Anträge der Anrainer gegründet, die Schäden zu verzeichnen hatten. Wohl gemerkt: Sie entstehen aus dem moralischen Impuls heraus, Gerechtigkeit herzustellen.

28 Vgl. Niklas Luhmann: *Organisation und Entscheidung*, in: ders. *Soziologische Aufklärung* 3, Opladen 1991, S. 335–389 [hier: 361].

29 Niklas Luhmann: *Organisation und Entscheidung*, herausgegeben von Dirk Baecker, Opladen 2000, 317.

30 Niklas Luhmann: *Die Moral der Gesellschaft*, herausgegeben von Detlef Horster, Frankfurt/M. 2008, 352.

31 Luhmann (FN 29), 350.

32 Vgl. Luhmann (FN 29), 350.

33 Luhmann (FN 27), 370.

Das meint Luhmann, wenn er sagt, dass die Moral vor die Klammer der Organisation gezogen wird. Die innerorganisatorischen Entscheidungen laufen entmoralisiert.³⁴ Sie laufen – wie noch zu zeigen sein wird – aufgrund anderer Kriterien ab.

Die Politik kündigte seinerzeit „unkonventionelle Hilfe“ an. Im sächsischen Innenministerium wurde eine Verwaltungsabteilung eingerichtet, die die Schäden regulieren sollte. Es ist heutzutage der Regelfall, dass Risiko-Gefahr-Fälle durch Verwaltungsorganisationen bearbeitet werden. Darum drängt es sich geradezu auf, am Beispiel solcher Risiko-Gefahr-Fälle das Thema „Gerechtigkeit durch Organisationen“ zu explizieren. Bevor das an dem Fall des Elbhochwassers geschieht, zunächst etwas zur Gerechtigkeit allgemein. Man muss den hier zum Tragen kommenden Gerechtigkeitsbegriff genauer fassen. Gemeint ist die auf Gleichheit basierende Gerechtigkeit, die sich auf die gleiche Verteilung, auf den Ausgleich (Benachteiligungen müssen ausgeglichen werden, so dass alle gleichgestellt sind) und auf die Leistung (gleiche Leistung, gleiche Honorierung) bezieht. Es gibt daneben nonegalitaristische Gerechtigkeitstheorien, die beispielsweise von Elizabeth Anderson oder von Axel Honneth vertreten werden.³⁵ Die nonegalitaristischen Gerechtigkeitstheorien müssen hier außer Betracht bleiben.

Man kann Organisationen – wie schon gesagt – als ein Netz von Entscheidungen interpretieren. Dabei sind die bereits gefallenen Entscheidungen die Entscheidungsprämissen oder Entscheidungsprogramme für weitere Entscheidungen. Man kann eine Entscheidung nicht von einer isolierten Einzelentscheidung her begreifen.³⁶ In Organisationen wird entschieden, weil schon entschieden worden ist.³⁷ Auf diese Weise wird die Kohärenz von früheren Entscheidungen mit zukünftigen gewährleistet.³⁸ Nur so sind die hohen Schmerzensgeldzahlungen in Amerika zu erklären und die dazu im Verhältnis niedrigen bei uns. Die erste Entscheidung gibt immer den Ausschlag. Des Weiteren sind Organisationen hierarchisch strukturiert, so dass die Mitglieder der Organisation nur erfahren, was der Vorgesetzte bei der ersten Entscheidung für richtig hält, aber nicht, welche Alternativen für ihn zur Debatte gestanden haben.³⁹ Hinzu kommt, dass das Gedächtnis der Organisation nicht das der Organisationsmitglieder, also der konkret Entscheidenden ist, sondern das Organisationsgedächtnis sind die Akten.⁴⁰ Man sieht nach, wie vorher in vergleichbaren Fällen entschieden worden ist.

Formale Organisationen haben in einer komplexen Gesellschaft in Bezug auf die gleichheitsbasierte Gerechtigkeit fünf enorme Vorteile, sonst könnte man sich ihr stetiges Anwachsen in der heutigen Zeit nicht erklären:

34 Vgl. Niklas Luhmann: *Ökologische Kommunikation*, 3. Auflage, Opladen 1990, 92.

35 Vgl. Detlef Horster: *Soziale Fragen und Gerechtigkeit*, in: Klaus-Peter Hufer und Dirk Lange (Hg.): *Handbuch Politische Erwachsenenbildung*, Schwalbach/Ts 2016, S. 182–191 [hier 184 ff.].

36 Vgl. Luhmann (FN 27), 358.

37 Vgl. Luhmann (FN 27), 343.

38 Vgl. Niklas Luhmann: *Politische Soziologie*, herausgegeben von André Kieserling, Berlin 2010, 207.

39 Vgl. Luhmann (FN 27), 373.

40 Vgl. Luhmann (FN 28), 86.

1. Die Unsicherheit über Entscheidungen wird absorbiert.⁴¹ Man kann sich darauf verlassen, dass so entschieden werden wird, wie bereits entschieden worden ist.
2. Die Verlässlichkeit wird durch die Akten gewährleistet. Während Entscheidungsträger vergessen, ist das Gedächtnis der Akten verlässlich.
3. Die Realität kann in ihrer Komplexität nicht unmittelbar erfasst werden. Die Komplexität wird dadurch reduziert, dass die vorangegangenen Entscheidungen für die Realität genommen werden.⁴²
4. Aufgrund dieser Entscheidungsstruktur ist gewährleistet, dass gleich gelagerte Fälle gleich und ungleiche ungleich entschieden werden.⁴³ Darauf werde ich zurückkommen.
5. Außer, dass vorhergehende Entscheidungen das Entscheidungsprogramm für zukünftige Entscheidungen bilden, kann auch die Politik Entscheidungsprämissen mitteilen.⁴⁴ Das kann deshalb geschehen, weil die Spitze der Verwaltung der politische Minister ist⁴⁵ und den Anordnungen des Vorgesetzten in einer Organisation ist Folge zu leisten. Auch darauf werde ich zurückkommen.

Wenn wir uns den vierten Punkt ansehen, so muss man feststellen, dass formale Organisationen durch die ihnen eigene Entscheidungsstruktur für Verteilungsgerechtigkeit sorgen, denn es kann niemand im Gegensatz zu anderen Antragstellern Vorteile erlangen. Es können keine Extrawürste gebraten werden. In der ersten Stunde seiner Verwaltungsrechtsvorlesung sagte Fritz Ossenbühl regelmäßig: „Meine Damen und Herren, Sie brauchen eigentlich nicht das ganze Semester bei mir auszuhalten, wenn Sie später in die Verwaltungspraxis gehen wollen. In dem Fall brauchen Sie sich nur drei Sätze zu merken: ‚Da könnte ja jeder kommen‘, ‚Das haben wir noch nie so gemacht‘ und ‚Das machen wir immer so.‘“ Diese ironisch-provokativ gemeinte Empfehlung enthält im Kern alles das, was zu Organisationsentscheidungen bereits gesagt worden ist. Nebenbei gesagt, bin ich nicht sicher, ob Ossenbühl sich dessen bewusst war.

Antragsteller bei Verwaltungen pflegen in der Regel eine hoch individualisierte Vortragsweise: „Meine Firma müsste, um leistungsfähig bleiben zu können, unbedingt niedrigere Gewerbesteuer zahlen als die anderen.“ Oder: „Ich habe während meiner Tätigkeit als Professor der Forschung so viele Impulse gegeben und war außerdem bei den Studentinnen und Studenten beliebt, so dass meine Pension, sagen wir mal um 20 % erhöht werden müsste.“ Ein solcher Antrag wird selbstverständlich abgelehnt. Es kann keine Lex Schmitz geben, so dass die Erhöhung nur für Herrn Professor Schmitz gelten würde. Wenn Professor Schmitz' Antrag abgelehnt wird, könnte er versuchen, der Verwaltung einen Fehler nachzuweisen und vor dem Verwaltungsgericht klagen und somit

41 Vgl. Luhmann (FN 28), 48.

42 Vgl. Luhmann (FN 28), 224.

43 Vgl. Niklas Luhmann: *Gerechtigkeit in den Rechtssystemen der modernen Gesellschaft*, in: ders.: *Ausdifferenzierungen des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Frankfurt/M. 1981, S. 374–418 [hier: 406].

44 Vgl. Luhmann (FN 37), 269.

45 Vgl. Luhmann (FN 37), 182.

eine juristische Nachspülung einleiten.⁴⁶ Stellt das Gericht keinen formalen Fehler fest, wird Herr Schmitz den Prozess verlieren oder seine Klage wird erst gar nicht zur Verhandlung zugelassen.

Auf dieselbe Weise wie die distributive Gerechtigkeit wird übrigens die Leistungsgerechtigkeit in Organisationen realisiert. Es ist evident, dass die Programme, die die bereits gefällten Entscheidungen bilden, bei gleicher Leistung gleiches gewähren.

Wie sieht es aber mit der ausgleichenden Gerechtigkeit aus? Bleiben wir bei der Beantwortung dieser Frage ganz eng an dem zur Debatte stehenden Problem des Auseinanderfallens von Gefahrerzeugung und dem Tragen des Risikos. Der fünfte Punkt der aufgezählten Vorteile der Organisationen, auf den ich zurückkommen wollte, kann einen Hinweis geben: Der jeweilige politische Minister ist gleichzeitig die Spitze der Verwaltungsorganisation. In dem genannten Fall des Elbhochwassers der sächsische Innenminister. Die Politik kann eine Umprogrammierung der Verwaltungsentscheidungen vornehmen. Die Verwaltungsspitze kann entscheiden, dass nicht nach Aktenlage entschieden wird, so dass alle Geschädigten entschädigt werden, sondern dass ausschließlich die durch das Elbhochwasser besonders Benachteiligten, sagen wir ab einem Schaden von 10.000 €, eine Entschädigung bekommen. Die Politik kann den Standpunkt vertreten, dass die geringer Geschädigten, die Vorteile der risikoreichen Zivilisation bereits in Anspruch genommen haben. Und nun müssen sie den geringen Schaden, den sie durch das Elbhochwasser erlitten haben, selbst tragen. Nur die in besonders starkem Maße Geschädigten sollen nun eine Entschädigung in der Höhe bekommen, die das Maß des Vorteils übersteigt, den alle, auch die Geschädigten, hatten. Aber auch nun werden alle in gleicher Weise entschädigt. Diejenigen die die Vorteile durch den Holzverkauf hatten, müssen nun die Nachteile, das sind die Entschädigungen, mittragen. Es handelt sich dabei um eine Art Solidarhaftung.⁴⁷ Die Politik kann Entscheidungsprogramme entwickeln, die sich an dem Gedanken der Solidarhaftung orientieren und die für die Verwaltungsorganisationen damit neue und klare Entscheidungsprämissen bedeuten. Die in besonders hohem Maße Geschädigten müssen einen Ausgleich erhalten. So wird die ausgleichende Gerechtigkeit durch Organisationshandeln realisiert.

Welche weiteren Möglichkeiten bieten sich noch, wenn ein Antrag von der Verwaltung und auch bei der späteren Verwaltungsklage abgelehnt wird? Schmitz könnte als Professor, der meint, dass seine Pension um 20 % erhöht werden müsse, einen Interessenverband suchen, der nun allerdings die Interessen aller Professoren und nicht nur die von Herrn Schmitz in dieser Sache vertritt. Das Interesse von Professor Schmitz wird auf diese Weise generalisiert und seine eigene Zufälligkeit wird aufgehoben. Ein solcher Interessenverband kann versuchen, auf die Politik einzuwirken. Eine politische Partei könnte dann nicht entscheiden, dass die Professoren, die diese Partei gewählt haben, 20 % mehr bekommen, sondern dann bekommen alle Professoren, auch diejenigen, die die Regierungspartei nicht gewählt haben, 20 % mehr. Es gibt nur und ausschließlich

46 Vgl. Luhmann (FN 42), 411.

47 Vgl. Otfried Höffe: *Vernunft und Recht. Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs*, Frankfurt/M. 1996, 212.

generalisierte Entscheidungsprogramme. Im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit sind die generalisierten Entscheidungsstrukturen formaler Organisationen somit auch dann gerecht, wenn durch die Politik umprogrammiert worden ist.

Doch man muss sich dessen bewusst sein, dass die Entscheidungen nach dem Programm vorhergehender Entscheidungen, also nach Aktenlage, den sozialen Frieden gewährleisten, weil ja schon immer so entschieden worden ist und niemand sich benachteiligt fühlen kann. Der Fall einer Umprogrammierung durch die Politik erzeugt Unruhe. Jeder Reformvorschlag, jeder „Vorschlag von Innovation [schafft] geradezu zwangsläufig Konflikte“⁴⁸. Will man das und ist man stark genug, solche Konflikte durchzustehen, ist das nicht nur eine Frage an die Antragsteller, sondern auch die Frage an die politisch Verantwortlichen. Die Politik neigt erfahrungsgemäß nicht dazu, sich solche Konflikte aufzuladen, erst recht dann nicht, wenn sie genug anderes zu tun hat, was in der Regel der Fall ist. Organisationen haben auch die Funktion, die Politik zu entlasten.

DETLEF HORSTER

Philosophische Fakultät der Leibniz Universität Hannover, Schloßwender Straße 1,
30159 Hannover

48 Luhmann (FN 28), 334.