

# Der bürokratische Teufelskreis

## Zum Verhältnis von Formalität und Informalität an Hochschulen

| STEFAN KÜHL | **Großorganisationen wie Universitäten zeichnen sich durch ein komplexes, häufig widersprüchliches Regelwerk aus. Wie gelingt es den Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern, trotz dieses Regelwerks das Studium – besonders in Zeiten von Bologna – studierbar zu machen? Lassen sich Universitäten „entbürokratisieren“?**

**S**tudierbarkeit“ – mit der Reform der Hochschulen hat dieser Begriff einen ungeahnten Siegeszug in der deutschen Sprache angetreten. Ganz selbstverständlich wird gefordert, dass bei Studiengängen, die von mehreren Instituten einer Universität angeboten werden, der „Nachweis der Studierbarkeit“ erforderlich sei. Bei der inzwischen selbstverständlichen Verwendung des Wortes „Studierbarkeit“ geht die Verwunderung über diese doch sehr ungewöhnliche Wortschöpfung verloren. Wären wir nicht irritiert, wenn von der „Fahrbarkeit eines Fahrzeuges“ oder der „Essbarkeit eines Essens“ gesprochen und geschrieben werden würde? Was soll dieser Begriff der „Studierbarkeit“ überhaupt bedeuten, und wie konnte er eine solche Bedeutung erlangen?

Schaut man sich die Verwendung des Begriffs „Studierbarkeit“ an, dann wird meistens damit markiert, dass die durch die Fakultäten, Fachbereiche und Institute geplanten Studiengänge durch die Studierenden auch „abzustudieren“ sein müssen. Diese Einforderung einer eigentlichen Selbstverständlichkeit

scheint damit zusammenzuhängen, dass gerade in Universitäten, die mit kleinen Modulgrößen, hohen Präsenzanforderungen und starker Vernetzung zwischen Studiengängen arbeiten, die Studierenden teilweise nicht mehr in der Lage sind, die in ECTS-Punkten berechneten Studiengänge in der Regelstudienzeit zu absolvieren.

Aber ein Aspekt fällt ins Auge. Trotz des permanent geäußerten Zweifels an der „Studierbarkeit“ der Studiengänge scheinen doch nicht wenige Studierende am Ende einen Studienabschluss zu erhalten. Auch unter den Bedingungen von Bologna brechen nicht mehr Studierende ihr Studium ab als vorher. Es ist wohl eine der faszinierendsten Erkenntnisse für Organisationswissenschaftler, dass es Großorganisationen wie Unternehmen, Krankenhäusern, Armeen oder Universitäten trotz der vielen ungewollten Effekte ihres komplexen Regelwerks am Ende einigermaßen erfolgreich gelingt, Personenkraftwagen vom Fließband herunterzubekommen, Kranke zu behandeln, Kriege zu führen oder Studierende zum Studienabschluss zu führen.

Je genauer man sich als Wissenschaftler mit dem komplexen, häufig widersprüchlichen Regelwerk von Organisationen beschäftigt, desto mehr Bewunderung hat man letztlich dafür, dass am Ende des Tages eine nicht unerhebliche Anzahl von VW Golf das Fließband verlässt, ein doch überzeugender Prozentsatz der Züge eines Verkehrsunternehmens ihren Zielbahnhof erreicht oder Studierende ein Studium so abschlie-

ßen, dass die Lehrenden sogar manchmal das Gefühl haben, dass sie etwas gelernt haben.

Wie machen Organisationen das? Weswegen gelingt es unter diesen Bedingungen überhaupt noch, Studierende zu einem Abschluss zu führen?

### Die Flucht in die Regelabweichungen

Wir wissen aus der Organisationsforschung, dass es die informellen Praktiken sind, die in Unternehmen, Krankenhäusern, Armeen und Verwaltungen den Betrieb am Laufen halten. Es sind die kleinen, nicht durch die Formalstruktur abgesicherten Routinen, die systematischen Abweichungen vom offiziellen Regelwerk und manchmal auch die gut kaschierten Gesetzesverstöße, die den „Schmierstoff“ für eine bürokratische Maschinerie bilden. Schließlich weiß man spätestens seit den Bummelstreiks von Fluglotsen, dass „Dienst nach Vorschrift“ eine der effektivsten Streikformen ist.

So ist es auch nicht verwunderlich, dass sich parallel zu den vielfältigen Verregelungen durch die Bologna-Studiengänge auf der Ebene von Instituten, Fachbereichen und Fakultäten eine Vielzahl von informellen Praktiken ausgebildet hat, mit denen dezentral versucht wird, Regelungsdefizite der neuen Bologna-Studiengänge auszugleichen. Sicherlich: Abweichungen von den formalen Vorgaben hat es in Universitäten immer schon gegeben. Immer schon wurden Fristen „flexibel“ ausgelegt, gute Studierende aus dem Grundstudium in Veranstaltungen im Hauptstudium aufgenommen, einem besonders begabten Studenten einmal ein Schein „geschenkt“, damit er möglichst schnell seine Diplomarbeit beginnen konnte, oder pauschal eine Tätigkeit im Frauen- und

### AUTOR



**Stefan Kühl** ist Professor für Soziologie an der Universität Bielefeld. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Gesellschaftstheorie, Organisationsforschung und Wissenschaftsgeschichte.



Cartoons: Meissner

Lesbenreferat als Pflichtpraktikum anerkannt, damit eine wissenschaftlich interessierte Studentin möglichst schnell mit ihrer Promotion starten konnte.

In Sachen Regelabweichungen unterschieden sich Universitäten dabei nie maßgeblich von Entwicklungshilfeorganisationen, von Unternehmen des Flugzeugbaus oder Gebäudemanagementfirmen, von denen wir aus wissenschaftlichen Studien wissen, dass sie nur existieren können, weil in ihnen aus Effizienzgründen regelmäßig und mit einem hohen Maß an Professionalität von den offiziellen Regeln abgewichen wird. Durch die Notwendigkeit, alle Studienleistungen vorab in ECTS-Punkten zu bestimmen, hat jedoch die Notwendigkeit zur Regelabweichung in Universitäten stark zugenommen. Weil inzwischen jede Veranstaltung, jede Prüfung, jedes Praktikum in einer sich vervielfältigenden Anzahl von Studiengängen detailliert beschrieben und vom Arbeitsaufwand her bestimmt werden muss, passen die Regelungen eines Studienganges häufig nicht mehr zu der Praxis eines Studiums. Je mehr Veranstaltungen für mehrere Studiengänge geöffnet werden, desto mehr stehen die Lehrenden und Studierenden vor der Herausforderung, unterschiedliche Anforderungen irgendwie miteinander vereinbar zu machen. Häufig hilft da nur die Abweichung von den formalen Richtlinien, um trotz des Regelwerks das Studium studierbar zu machen.

### Die Fiktion der Vergleichbarkeit

Die alltäglichen kleinen Anpassungen müssen in der Regel mühsam unterhalb der Oberfläche gehalten werden. Selbst wenn in den Hochglanzbroschüren der Universitäten mit dem Begriff der „Studienkultur“ das Lernen und Lehren jenseits der formalen Vorgaben der Kunstwährung ECTS gepriesen wird, so wird doch weitgehend im Dunkeln gelassen, wie diese häufig auf umstrittenen Regelinterpretationen, gewagten Regeldehnungen oder auch offensichtlichen Regelmisssachtungen basierende „Studienkultur“ im Einzelnen funktioniert.

### »»Dienst nach Vorschrift« ist eine der effektivsten Streikformen.«

Schon die gerade eben noch zu vertretende Interpretation einer „ländergemeinsamen Strukturvorgabe“ wird möglichst verborgen gehalten, damit Justiziere, Qualitätsmanager oder Akkreditierer die Auslegung bei einer genauen Betrachtung nicht als zu gewagt einschätzen. Für die offensichtlichen Abweichungen von Studien- und Prüfungsordnungen ist es nicht selten erforderlich, Studierende, Kollegen und häufig auch die Stabsstellen der Universität, die diese Regelabweichungen dulden, auf Verschwiegenheit einzuschwören, weil ein Bekanntwerden dieser Abweichungen mit dem Verweis auf das offi-

zielle Regelwerk ein sofortiges Abstellen nötig machen würde.

Dieses Verbergen des Ausnutzens von Regelungslücken, Regelabweichungen und Gesetzesverstößen gehört zur Normalität jeder Verwaltung, jeder Armee, jedes Krankenhauses und jeder Universität. Während ein Organisationsmitglied, das sich sklavisch an eine auch noch so schwachsinnig erscheinende formale Ordnung hält, sich nicht für die Regelbefolgung rechtfertigen muss, trägt ein Organisationsmitglied, das gegen eine Bestimmung verstößt, um das Arbeiten in der Organisation effizienter oder besser zu machen, die Beweislast. Es kann nur darauf hoffen, dass ein solcher Regelverstoß als „organisatorisch sinnvoll“ erachtet wird und – bei Aufdeckung – durch die Vorgesetzten deswegen gedeckt wird. Weil aber Abweichungen von der formalen Ordnung in der Organisation fast immer auf einen Fehler des Abweichlers und nicht auf eine ungeeignete Regel zurückgeführt werden, werden solche Abweichungen verdeckt gehalten.

Dieses – für Beobachter häufig verdeckt ablaufende – Zusammenspiel zwischen formalen und informalen Ordnungen macht für Organisationen Sinn, weil die Verabschiedung von Regeln, an die sich alle Mitglieder halten müssen, auf der einen Seite ein hohes Maß an Beständigkeit erhält, über mehr oder minder stark kaschierte Abweichungen aber auf der anderen Seite die Möglichkeit zu Anpassungen offenhält. Für die Wirkweise der Kunstwährung ECTS bekommt das Kaschieren und Verbergen der Regelabweichungen jedoch noch eine zusätzliche Funktion, die weit über die bereits in der Organisationsforschung bekannten Funktionen von Informalität hinausweist.

Erst durch das Verbergen der vielen kleinen Tricks, Abkürzungen und Abweichungen von den in ECTS ausgedrückten Studiengängen kann die Suggestion von Vergleichbarkeit zwischen Veranstaltungen, Prüfungen, Modulen und Studiengängen ganz verschiedener Universitäten aufrechterhalten werden. Durch die Verrechnung aller Leistungen in ECTS-Punkten wird ja der Eindruck erweckt, dass sich Seminare, die man an der Universität in Madrid erworben hat, ohne große Probleme mit Veranstaltungen an der Universität in Split vergleichen – und deswegen auch verrechnen – lassen. Ein mit einer Klausur oder einer Hausarbeit abgeschlosse-

nes Modul an der Universität von Bratislava wird dann – wenn es denn mit genauso vielen Leistungspunkten ausgestattet ist – mit einem Modul an der University of Oxford verrechenbar und so als Studienleistung transferierbar.

### Der bürokratische Circulus vitiosus

Wenn einmal Regelverletzungen, Regelinkonsistenzen oder Regelirritationen – zum Beispiel durch Klagen von Studierenden und zufällige Entdeckungen durch Qualitätsmanager – ans Tageslicht kommen, dann ist die Reaktion darauf meistens nicht die Abschaffung der Regel, sondern vielmehr deren Ergänzung, Ausdifferenzierung oder Erweiterung. Das Aufdecken einer

Regelabweichung zum Beispiel durch die Klage eines Studierenden führt dann also zur Einführung weiterer Regelungen, die jedoch wiederum neue Formen von Regelabweichungen wahrscheinlich machen. Die Abstimmung zwischen den manchmal fast im Jahresrhythmus veränderten Studien- und Prüfungsordnungen ein und desselben Studiengangs bedarf wiederum neuer Regelungen, die dann wiederum neue ungewollte Nebenfolgen produzieren. Die Schaffung von immer mehr Regeln und die Zentralisierung von Entscheidungen an der Spitze der Organisation führt in letzter Konsequenz nicht nur zu Frustration, Distanzierung und Teilnahmslosigkeit bei den betroffenen Personen, sondern auch zu vielen wildwüchsigen lokalen Anpassungen. Auf diese reagiert die Organisationsspitze dann mit dem einzigen Mittel, das ihr zur Verfügung steht: mit dem Erlass neuer Regeln. Neben dem weiteren Rückzug des betroffenen Personals besteht ein zusätzlicher Effekt besonders in einer weiteren Verfeinerung der informellen lokalen Anpassungen, auf die die Organisationsspitze dann wiederum mit neuen Regeln reagiert. In der Organisationsforschung wird dies als bürokratischer Teufelskreis bezeichnet.

Für den bürokratischen Teufelskreis von Hochschulen sind drei von Niklas Luhmann identifizierte Triebkräfte verantwortlich: Erstens wird von Bürokratien – und in ihrer Studienorganisation, ihrer Prüfungsverwaltung und in ihrem Zertifizierungswesen sind Universitäten nichts anderes als Bürokratien – erwartet, dass sie alles offizielle dienstliche Verhalten als formal abgesichertes Ver-

halten darstellen können. Kommt es zu Regelabweichungen z.B. in Veranstaltungen oder Prüfungen, dann besteht die Notwendigkeit, die Regeln so anzupassen, dass sie das Verhalten des Personals formal absichern. Zweitens sind Entscheidungen immer noch in eine Vielzahl von Einzelentscheidungen dekomponierbar. Bürokratien können dadurch, dass eine Entscheidung, „weiter und weiter in Subentscheidungen“ zerlegt wird, nahezu „beliebig nach innen wachsen“. Bei der erfolgreichen Klage eines Studierenden gegen eine Prüfung

»Die alltäglichen kleinen Anpassungen müssen in der Regel mühsam unterhalb der Oberfläche gehalten werden.«

wird dann beispielsweise durch Entscheidungen des Hochschulpräsidiums weiter spezifiziert, welche Qualifikation die Beisitzer haben müssen, in welcher Form die Prüfungen zu protokollieren und in welchen Fristen die Prüfungsergebnisse mitzuteilen sind. Drittens führt die Unklarheit einer Organisation über die Konturen des Kontaktes zu anderen Organisationen dazu, dass die Bezie-

hungen weiter über Regelungen spezifiziert werden. Gibt es Schwierigkeiten bei der Anrechnung von Studienleistungen zwischen Universitäten, dann werden die Beziehungen immer weiter verregelt. „Bürokratien lieben Bürokratien“, so Luhmann, und wenn sich in ihren Beziehungen Unklarheiten einschleichen, dann reagieren sie mit dem, was sie kennen: der Bürokratisierung ihrer Beziehungen.

Die Cassandra-Rufer unter den Bologna-Kritikern befürchten angesichts dieses bürokratischen Teufelskreises bereits eine neue „europaweite Bürokratie“ mit „ungeahnten Möglichkeiten für kleinliche Vorschriften“, deren „Einhaltung dann wieder von neuen Behörden überwacht werden muss“. Dafür würden dann

wiederum immer neue „Musterordnungen“ erstellt werden, die ihrerseits zu vielfältigen neuen „Entwürfen, Kompromissen, Übersetzungsproblemen“ führen würden. Am Ende könnte dann, so die ironische Bemerkung, die Einführung von „europäischen Zentral-Prüfungen stehen“, die lokal durch die Einrichtung von „Prüfungs-Professuren“ begleitet wird.

Aber man kann sicher sein, dass das von Reform zu Reform anwachsende, zunehmend widersprüchlicher und unübersichtlicher werdende bürokratische Regelwerk irgendwann die Forderung nach einer Entbürokratisierung der Universitäten laut werden lässt. Diese Rufe nach kürzeren Modulbeschreibungen, nach der Reduzierung von Studiengängen und nach vereinfachten Genehmigungsverfahren werden sicherlich aus den Hochschulen kommen, in denen der Leidensdruck nach der vierten oder fünften Reform in wenigen Jahren besonders groß ist, aber es ist absehbar, dass die „Denkwerkstätten“ der Hochschulplanung, die zur Implementierung des ECTS-Systems beigetragen haben, diese Klage über ein Zuviel an Bürokratie lyrisch begleiten. Die Tragik ist lediglich, dass – so wissen wir aus der Organisationsforschung – auch die Reformen zur Entbürokratisierung letztlich wieder nur neue Regeln produzieren, die wiederum zu einer weiteren Bürokratisierung beitragen.

*Dieser Artikel ist eine gekürzte Auskopplung aus Stefan Kühls Buch „Der Sudoku-Effekt. Hochschulen im Teufelskreis der Bürokratie“ (Transcript 2011). Theoretische Grundüberlegungen finden sich in „Organisationen. Eine sehr kurze Einführung“ (Springer VS 2015).*

