

Moldaschl, Manfred

**Working Paper**

## Legitimation durch Verfahren: Warum man beim Messen nicht so genau hinschauen darf

Papers and Preprints of the Department of Innovation Research and Sustainable Resource Management, No. 4/2010

**Provided in Cooperation with:**

Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration

*Suggested Citation:* Moldaschl, Manfred (2010) : Legitimation durch Verfahren: Warum man beim Messen nicht so genau hinschauen darf, Papers and Preprints of the Department of Innovation Research and Sustainable Resource Management, No. 4/2010, Technische Universität Chemnitz, Lehrstuhl für Innovationsforschung und nachhaltiges Ressourcenmanagement, Chemnitz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/55389>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

No. 4/2010

## **Legitimation durch Verfahren**

Warum man beim Messen nicht so genau hinschauen darf

Manfred Moldaschl

Mai 2010

„Im Kommunismus hat man die Fahrer nach dem Sprit bezahlt, den sie verbrauchten.  
Die haben dann den Tank abgelassen und sich ein Bier aufgemacht.“  
Ein deutscher Landwirt, der 1990 in Polen Land erwarb.

Überall in Gesellschaft, Wirtschaft und Bildung, in Unternehmen und Behörden, Universitäten und Kommunen, findet eine ungeheure Ausdehnung von Kennzahlenverfahren statt: Audits, Ratings, Rankings, Reportings, Benchmarkings, Scorecards, Evaluierung, und so fort. Ein Phänomen, das auch unter dem Begriff der *Audit-Explosion* (Power 1994) gefaßt wird. Was sind die Gründe? Und: ist es vernünftig?

Das sind sehr weite Fragen. So will ich hier nur kleine Teile davon behandeln, und auch das nur unter *einer* theoretischen Perspektive: der funktionalistischen. Ich setze hier die Brille von Luhmanns „erster“ Systemtheorie auf und beschreibe, was man damit zu sehen bekommt, bzw. was man damit erklären kann. Weil man auch einiges nicht damit erklären kann, werde ich in anderen Texten andere Brillen aufsetzen und wieder über die Beobachtungen berichten. Ein reflexives Verfahren.

## 1 Funktionalismus

Den Kern funktionalistischer Analysen bildet die Erklärungsfigur des *um zu*, üblicherweise bezogen auf einen letzten, zentralen Zweck. Die Eigenschaften von Lebewesen oder die Existenz sozialer Phänomene wird mit ihrer Funktion für die jeweilige Entität erklärt. Im Strukturfunktionalismus von Parsons etwa wird jedes soziale Phänomen, jede Praktik betrachtet im Hinblick auf ihre Funktion für die Reproduktion des sozialen Systems. Aus dieser Monofunktionalisierung beziehen solche Theorien ihre Stärke, denn aus ihr ergibt sich eine klare *Ordnung der Dinge*. Der Preis der Stärke ist nicht nur der Monismus. Schwerer wiegt, daß man die die Herkunft und die Veränderung dieser Ordnungen - ihre Geschichtlichkeit - kaum erklären kann.<sup>1</sup> Luhmann hat mit seiner autopoietischen Wende daher eine Evolutionsperspektive eingeführt. Zuvor hatte er sich von Parsons Strukturfunktionalismus nur insofern abgehoben, als er die letzte Funktion aller Kommunikationen in sozialen Systemen an der Komplexitätsreduktion festmachte. Sie ermögliche es, in einer Welt der Uneindeutigkeit dennoch Entscheidungen zu treffen. Man kann seine Variante von Systemtheorie daher auch Komplexitätsreduktionsfunktionalismus nennen.<sup>2</sup> Freilich hat auch der soziologische Neoinstitutionalismus eine deutlich funktionalistische Komponente, die ihm bei der Erklärung von Wandel ähnliche Probleme bereitet. Er betrachtet alle organisationalen Praktiken als Maßnahmen mit

---

<sup>1</sup> Bei Parsons werden einfach „allgemeine Evolutionsgesetze“ unterstellt. Eine eindruckliche Formulierung für die Schwäche funktionalistischer Erklärungen verdanke ich meiner Tochter. Meine Frage, warum die Sonne aufgehe, beantwortete sie im Alter von vier Jahren so: „Damit es hell wird.“ Daran hatte die Materie während der Phase ihrer initialen Zusammenballung vermutlich noch gar nicht gedacht. Noch funktionaler der Sprachbeobachter Rolf Miller: „Warum haben Männer keine Orangenhaut? Weil’s nicht schön ist!“

<sup>2</sup> In keiner seiner Publikationen wird das klarer als in *Vertrauen* (1968), einer aus der heutigen Publikationsflut zum Thema noch immer herausragenden Schrift mit dem programmatischen Untertitel: „Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität“.

dem Zweck, sich gegenüber der Umwelt zu rechtfertigen, selbst wenn sie im engeren ökonomischen Sinn dysfunktional sein sollten.

## 2 Verfahren als Substitut für Wahrheit

In seiner frühen Schrift *Legitimation durch Verfahren* hat Luhmann (1969) eine typisch funktionalistische Deutung formaler Verfahren vorgelegt, auch wenn ihr Titel neoinstitutionalistisch klingt. Und auch wenn sie vorrangig auf „rechtlich geordnete Verfahren der Entscheidungsfindung“ des politischen Systems zielt (ebd.: 11), läßt sie sich gut auf die Evaluierungsverfahren der Audits und des Performance Measurement anwenden, die zum Teil ohnehin im politischen System angewandt werden. Er erklärt diese Perspektive im Vorwort der ersten Auflage des Bandes zum Fundstück, nicht zu seiner Erfindung:<sup>3</sup>

„Zum liberalen, das alteuropäische Traditionsgut ablösenden Denken über Recht, Staat und Gesellschaft gehört die Annahme, daß rechtlich geordnete Verfahren zur Legitimation von rechtlich verbindlichen Entscheidungen beitragen, ja sie tragen können. Diese These ist, bewußt oder unbewußt, konzipiert worden, um das alteuropäische Modell einer hierarchischen Ordnung von Rechtsquellen und Rechtsmaterien zu ersetzen. Sie scheint mehr Offenheit für neuartige Normbildungen, mehr Elastizität und Anpassungsfähigkeit des Rechts und ein höheres Potential für strukturellen Wandel in der Gesellschaft in Aussicht zu stellen. ... Vertrag und Verfahren ... ermöglichen, sich selbst aufs Änderbare festzulegen und jede mögliche Zukunft“ (ebd.: VII).

Wie man sieht, macht er hier bereits den Wandel zum praktischen und theoretischen Problem. Entscheidungen müssen revidierbar sein, aber trotz ihrer nicht vorab angebbaren Begründung dennoch legitimiert. Also durch Verfahrensförmigkeit. Er erklärt auch, wozu die Legitimation notwendig ist:

„Verfahren wird hier als ein soziales System besonderer Art, also als Sinnverbundenheit faktischen Handelns begriffen, Legitimation als Übernahme bindender Entscheidungen in die eigene Entscheidungsstruktur“ (ebd.: VIII f).

Nur wenn Entscheidungen als legitim angesehen werden, kann das politische System (oder eine Organisation) davon ausgehen, daß die Individuen die ihnen zugeordneten Rollen „unabhängig von Inhalt und Begründung als bindend - nicht notwendig auch als richtig - akzeptieren“ (1975: 82). Das leistet zweierlei: Die Individuen halten sich daran, auch wenn sie nicht unter Beobachtung stehen; und nur wenn sie mit der Vorgabe Sinn verbinden, werden sie sie situationsgemäß Sinn-voll auslegen können (hier bezieht sich Luhmann auf Mead, ebd.: 83). Diese Sicht erfordert aber eine „Modifikation des Legitimitätsverständnisses“ bzw. des Legitimitätsbegriffs, der nicht mehr „konventionell“ auf die „Überzeugung von der Richtigkeit (Wahrheit, Gerechtigkeit) des Inhalts der Entscheidungen“ (1975: 2) zurückgreift. Er will, mit anderen Worten, „das Problem der Legitimation (und nicht das Problem der Wahrheit bzw. Richtigkeit der Entscheidung) ins Zentrum der Theorie des Verfahrens ... rücken“ (1969: 11; 21).<sup>4</sup> Das ließe sich zuspitzen: Man kann auch jeden Irrsinn machen, sofern er sich nur verfahren-

<sup>3</sup> „Funktionale Analyse ist eine Technik der Entdeckung schon gelöster Probleme“, schreibt er später (1975: 6).

<sup>4</sup> Man vergleiche die Parallelen (und Unterschiede) zum Begriff der *prozeduralen Vernunft* in Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1 (1981a) sowie seine Kritik der funktionalistischen Vernunft in Band 2 (1981b).

rensförmig präsentiert und damit als vernünftig legitimiert. Ich nehme an, jedem Leser fallen sogleich Beispiele dafür ein, daß das vorkommt und womöglich kein Ausnahmefall ist.

Eine duale Unterscheidung von Funktionen der Rationalisierung und der Legitimation (wie ich sie andernorts treffe) gibt es hier nicht, da Verfahrensrationalität andere Formen der Begründung ablöst oder einschließt.<sup>5</sup> Das hält Luhmann aber nicht davon ab, gelegentlich andere Funktionszuschreibungen einzustreuen, die, wie im folgenden Zitat, jedenfalls nicht explizit als Unterfunktionen der Komplexitätsreduktion deklariert werden:

„Die Interaktionsform des Verfahrens hat deshalb nicht nur die Funktion, brauchbare Entscheidungsgesichtspunkte herauszufiltern; sie dient auch ganz unmittelbar der Konfliktdämpfung, der Schwächung und Zermürbung der Beteiligten, der Umformung und Neutralisierung ihrer Motive“ (Vorwort zur Neuauflage 1975: 4).

Hier spricht offensichtlich der erfahrene Verwaltungswissenschaftler. Und welcher Wissenschaftler denkt bei *Zermürbung* nicht an seine eigene Verwaltung? Wenn Verfahren legitimieren, dann ist jedes Evaluationsverfahren ein (potentiell) doppelt *normatives* System. Es legitimiert *als* Verfahren, und - sofern es sich nicht darauf beschränkt - es unterwirft soziale Praktiken bestimmten Kriterien der Prüfung. Da diese Doppelung meist keine einfache ist, weil etwa unterschiedliche Rationalitäten oder Rationalitätsstandards angelegt werden (wessen Interessen werden operationalisiert, welches Ausmaß an bloßer Symbolik wird akzeptiert), ergeben sich zahlreiche denkbare Mischformen.

### 3 Grenzen der Entkopplung von prozeduraler und normativer Legitimation

Der meines Erachtens wichtigste und wertvollste analytische (in seinem Sinn „kritische“) Gedanke in Luhmanns Theorie des Verfahrens ist aber der folgende: Die Verfahren können ihre Funktion nie vollständig und nie widerspruchsfrei erbringen – ein komplexitätstheoretisches Argument, eine halbierte Entdoppelung:

„Manche Annahmen wie etwa die, daß Konkurrenz um das Amt die am besten Befähigten ins Amt bringe, können als durch Erfahrung widerlegt gelten. ... Bei solchen Selbstwidersprüchen in den Leitgedanken der Institution muß allzu scharfe Bewußtheit korrumpierend wirken.“ (Luhmann 1969: 14).

Mit anderen Worten: das, was er später „Latenz“ nennen wird, ist die Notwendigkeit, diese Widersprüche hinter einer Rationalitätsfassade zu verbergen, da das Verfahren andernfalls seine Legitimationsfunktion doch nicht vollständig erfüllen könnte. Oder umgangssprachlich komplexitätsreduziert: *Ein Verfahren ist nur gut, wenn man nicht näher hinschauen tut.*

Was hier an die Heisenbergsche Unschärfelelation erinnert, heißt dann doch wohl: Allein Verfahrensförmigkeit genügt nicht oder nicht immer oder nicht auf Dauer zur Legitimation von

---

<sup>5</sup> Luhmann (1975: 2) verweist darauf, daß auch eine Konsensstheorie der Wahrheit hier nicht weiterhelfen könne bzw. „daß faktischer, aktuell bewußter Konsens über relevante Entscheidungsinhalte empirisch nicht feststellbar, ja in hochkomplexen Gesellschaften mit rasch fluktuierenden Reglements völlig undenkbar ist.“ Vielleicht hat Luhmann daher auch nicht über Fritz Teufels Satz lachen können „Wenn’s der Wahrheitsfindung dient ...“. Wo ein Wahrheitskriterium fehlt, ist die Zeremonie sein legitimes Substitut.

Entscheidungen.<sup>6</sup> Oder anders formuliert: Die prozedurale Legitimation und der Rekurs auf Wahrheit lassen sich nicht vollständig entkoppeln. Luhmann warnt selbst in der zweiten Auflage seines Buchs davor, Verfahren nur als „interaktionelles Zeremoniell“ zu verstehen, gegenüber dem Argumente belang- und folgenlos blieben: „Das Zusammenspiel generalisierter Symbolstrukturen und interaktiver Argumentation bedürfte eingehender Erforschung“ (Luhmann 1975: 5). Na dann.

Zumindest liefert Luhmanns Formulierung zu den Ursachen der Korrumpierung von Vertrauen in institutionelle Verfahren aber noch eine Erklärung, die wir alle längst kennen (was ihn nicht stören würde, wie seine obige Definition funktionaler Analyse zeigt). Warum sind Skeptiker in Bezug auf alle Legitimationsverfahren stets unwillkommen? Sie neigen zum genauen Hinschauen.

#### **4 Rationalität versus Legitimation - Prantl oder Luhmann?**

In welchem Verhältnis stehen Rationalität und Legitimation zueinander, Rationalisierung als Systemoptimierung und Legitimation als Systemverteidigung? Darauf kann uns der Funktionalismus letztlich keine Antwort geben. Ein wenig von der Grauzone steckt auch im Wort der Rationalisierung. Seine Semantik ist nicht allein geprägt vom ökonomischen Sprachgebrauch, sondern auch von der Psychoanalyse. Dort hat es die Bedeutung einer nachträglichen Rechtfertigung. Im Alltagsgebrauch, der die Herkunft der Bedeutungen selten reflektiert, läßt es die Differenz von Verbesserung und Verschleierung leicht verschwinden.

„Angela Merkel glaubt, der verstörten Wählerschaft das Gefühl, "dass es gerecht zugeht", mit irgendeiner Finanzdingsbumssteuer vermitteln zu können. Da täuscht sie sich. Die Bürger haben auch ein Gefühl dafür, ob es sich bei den Volksberuhigungspaketen um politische Leerverkäufe handelt.“ Heribert Prantl, SZ, 20.5.2010.<sup>7</sup>

Haben die Bürger das? Alle? In relevanter Zahl? Täuscht sich Merkel oder Prantl? Oder Luhmann? Würde Merkel ein zweites „Verfahren“ helfen, welches dem ersten allein durch die Symbolik konsequenter Fortsetzung Glaubwürdigkeit verleihe? Wann werden Verfahren überhaupt „unabhängig von Inhalt und Begründung“ auch als richtig akzeptiert? Am ehesten dann, wenn sie Zahlenförmig auftreten? Der Vorhang fällt, und viele Fragen bleiben offen.

---

<sup>6</sup> Schöner hat das Abraham Lincoln formuliert: “You may fool all the people some of the time, you may fool some of the people all of the time, but you can't fool all of the people all of the time”.

<sup>7</sup> Prantl ist mit dieser Einschätzung nicht allein: „Um ein Zeichen ihres unbedingten Handlungswillens im Kampf gegen Spekulanten zu zeigen, hätte die Koalition genauso gut den Handel mit Terminkontrakten auf gesalzene griechische Schweinebäuche zwischen 17 und 18 Uhr in Celle verbieten können“ (Financial Times Deutschland, 20.5.10).

## **Literatur**

Habermas, J. (1981a): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Habermas, J. (1981b): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt/M.: Suhrkamp

Luhmann (1968): Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. Stuttgart: Enke.

Luhmann, N. (1969): Legitimation durch Verfahren. Neuwied: Luchterhand.

Luhmann, N. (1975): Legitimation durch Verfahren (2. Aufl.). Neuwied: Luchterhand.

Power, M. (1994): The Audit Explosion. London: Demos.