

### Flucht und Organisation: Ein Gespräch mit Veronika Tacke über Formalitätskrisen, Krisenstäbe und neue Chefs

Koepp, Tabea; Tacke, Veronika

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sonstiges / other

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Koepp, T., & Tacke, V. (2016). Flucht und Organisation: Ein Gespräch mit Veronika Tacke über Formalitätskrisen, Krisenstäbe und neue Chefs. *Soziopolis: Gesellschaft beobachten*. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81978-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Veronika Tacke, Tabea Koepp | Interview | 07.09.2016

## **Flucht und Organisation**

### **Ein Gespräch mit Veronika Tacke über Formalitätskrisen, Krisenstäbe und neue Chefs**

**Frau Tacke, die sogenannte Flüchtlingskrise beherrscht seit dem Sommer 2015 die Nachrichten, wird aber ganz überwiegend politisch und nicht selten auch moralisch diskutiert. Wie stellt sich das Thema dar, wenn man es speziell mit Blick auf Organisationen anschaut?<sup>1</sup>**

Das Stichwort Flüchtlingskrise suggeriert, die Flüchtlinge seien die Verursacher der Krise. Man kann aber auch von einer Formalitätskrise sprechen. Vor allem im vergangenen Jahr waren einige Organisationen mit der Aufnahme, Betreuung, Begleitung und Versorgung von Geflüchteten schlicht überfordert, ihre Strukturen schienen den Anforderungen nicht gewachsen. Die spektakulärsten Beispiele, die durch die Presse gingen, waren Verwaltungsorganisationen wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) in Berlin.

#### **Ist die Flüchtlingskrise in Wahrheit eine Organisationskrise?**

Nein, so weit würde ich nicht gehen. Zum einen gilt das nicht für alle Organisationen. Bereits das ist ja organisatorisch und organisationssoziologisch interessant. Warum schaffen es die einen, während andere unter dem Druck einer besonderen Situation versagen?

Zum anderen erleben wir natürlich eine Flüchtlingskrise, politisch, aber vor allem auch als humane Katastrophe. Man denke nur an die grässlichen Bilder vom Mittelmeer und das Elend an den Grenzen Europas. Es wäre zynisch, das allein als Formalitätskrise zu beschreiben. Gleichwohl hat es auch mit Organisationen zu tun. In Deutschland bekommen es die Geflüchteten ja schon an der ersten, zweiten, dritten Station nach ihrer Ankunft mit Organisationen zu tun. Deren Kräfte waren dem Ausmaß der Fluchtbewegung jedoch häufig nicht gewachsen. Insofern liegt neben der eigentlichen Flüchtlingskrise auch eine Formalitätskrise vor.

**„Formalitätskrise“ ist wohl ein organisationssoziologischer Begriff. Wie lässt sich die**

## **Problematik aus dieser Perspektive beschreiben?**

Die Idee, von einer Formalitätskrise zu sprechen, kam mir in Diskussionen mit Studierenden. Zunächst ist „Formalität“ ein typischer organisationssoziologischer Begriff, das ist richtig. Er bezieht sich auf für Mitglieder von Organisationen formal geltende Regeln. Formalität hat aber auch mit Recht zu tun, und das ist wichtig, wenn man Verwaltungsorganisationen vor Augen hat. Schließlich haben die ankommenden Geflüchteten Rechtsansprüche auf bestimmte Leistungen und sind von Entscheidungen bestimmter Organisationen, wie Ausländer- oder Sozialbehörden, abhängig. Letztere folgen nicht nur Regeln, die sie sich selbst setzen, sondern auch dem geltenden Recht.

Formalitätskrise schien uns eine plausible Bezeichnung, weil damit sowohl definiert ist, dass Organisationen ihre eigenen organisatorischen Regeln unter dem Druck der Situation nicht durchhalten können, als auch, dass sie mit Bezug auf die Gesetzgebung versagen. Der Ausdruck Formalitätskrise beinhaltet, dass Menschen nicht zu ihrem Recht kommen. Natürlich hängt es mit der großen Zahl der Geflüchteten zusammen, dass das in dieser Weise geschieht. Gleichwohl gelingt es bestimmten Organisationen, die ihnen gestellten Aufgaben zu erledigen und Problemen mit ihren internen Strukturen und Routinen der Problemlösung zu entsprechen – anderen nicht. Die Folgen sind bekannt: Nicht nur wurden sehr viele Anträge gestellt, deren Bearbeitung sich hinzog. Vielmehr konnten zum Teil bei den Ämtern Anträge nicht einmal *gestellt* werden. Für die betroffenen Flüchtlinge heißt das, in ganz existenziellen Hinsichten im Wartestand zu bleiben, etwa in Bezug auf ihre Asylverfahren und die Finanzierung der täglichen Lebensführung.<sup>2</sup> Sie bekommen keine Wohnung, können auch nicht schnell in Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisse eintreten etc.

## **Greifen denn die Problemlösungsroutinen der jeweiligen Organisationen durch das rapide angestiegene Arbeitsaufkommen in der aktuellen Situation nicht mehr?**

Zunächst sprechen wir ja von Verwaltungsorganisationen. Sowohl die Organisationen selbst als auch die Politik haben in unterschiedlicher Weise versucht, auf die Situation zu reagieren. Grundsätzlich sind verschiedene formalorganisatorische Möglichkeiten denkbar, um z.B. die Fallentscheidungen zu beschleunigen: Man kann entweder die rechtlichen Regeln ändern, etwa die pauschale Anerkennung einer bestimmten Nationalität einführen, so geschehen für Geflüchtete aus Syrien. Oder man sagt, wir brauchen mehr Entscheider, um der Antragsflut Herr zu werden. Beides hat stattgefunden.

Überdies wurden Führungskräfte ausgewechselt, mit Frank-Jürgen Weise wurde etwa ein neuer Leiter des BAMF eingesetzt, um die Fallbearbeitung intern voranzutreiben. Organisatorisch hat das allerdings nicht sofort dazu geführt, dass die Fallbearbeitungszahlen hochgingen; stattdessen sind sie erst einmal gesunken.

**Aber aus organisationssoziologischer Perspektive ist es nicht sonderlich überraschend, dass ein neuer Chef keinen sofortigen Wandel mit sich bringt, oder?**

Nein, das ist nicht überraschend. Auch ein neuer Chef muss, wie alle anderen neuen Organisationsmitglieder, eingearbeitet werden, sich mit den geltenden Regeln vertraut machen, die ihn ja auch selbst binden. Zunächst verlangsamt eine solche Einarbeitung das Organisationssystem sogar. Und wenn ein neuer Chef Erfahrungen aus einem ganz anderen Organisationstyp mitbringt – Herr Weise etwa leitet nicht nur die Bundesagentur für Arbeit, sondern er war auch in zahlreichen Unternehmen tätig und trat mit ganz anderen Vorstellungen von Leistung an, als es die Verwaltungsorganisation bisher gewohnt war. Und wenn darüber hinaus noch Unternehmensberater ins Haus kommen, dann bleibt das in der Organisation nicht ohne Reaktion und Gegenreaktionen. Keinesfalls kommt es ad hoc zur Beschleunigung von Prozessen.

Davon abgesehen kann ein neuer Chef, zumal in einer Situation der organisatorischen Überlastung, natürlich nicht alles auf einmal ändern. Es ist eher traurige Anekdote, aber in der Presse konnte man kürzlich lesen, Herr Weise habe irgendwann in den Katakomben des BAMF eine Kiste mit Pässen von Geflüchteten gefunden; die hatte man ihnen wohl an irgendeiner Grenze abgenommen. Auf Weises Frage, wo denn die Besitzer dieser Pässe seien, habe niemand eine Antwort gewusst. Da sei ihm dann klargeworden, welches Ausmaß die Probleme angenommen hätten.<sup>3</sup> An diesem Beispiel kann man gut sehen, dass mit Formalitätskrise nicht bloß ein Rückstau in der wohlgeordneten Bearbeitung von Akten gemeint ist, sondern Strukturversagen bis hin zum Chaos. In solchen schwarzen Löchern kann dann auch eine ganze Kiste mit Pässen einfach verschwinden. Wird sie entdeckt, weiß niemand, wozu sie nun noch dienen könnte. Zugleich tauchen in anderen Verwaltungen Geflüchtete auf, die sich nicht ausweisen können.

**Müsste die Organisation nicht ihre Strukturen ändern, um dieser Problematik zu begegnen?**

Ja, klar. Bei den Verwaltungen muss man freilich differenzieren. Einerseits sind Ämter wie das BAMF, das LAGeSo und viele weitere Verwaltungen nun einmal dafür da,

Einzelfallentscheidungen über Asyl- und Leistungsanträge zu treffen. Das kann man nicht einfach wegorganisieren. Irgendeine Zahl von Asyl- oder Leistungsanträgen wird es immer geben, die bearbeitet werden müssen. Steigt die Zahl, bleiben entweder wachsende Aktenstapel liegen oder man braucht mehr Entscheider. Letztere müssen ausgebildet oder angelernt werden; und auch diese Entscheidung bleibt nicht ohne Folgen, denn die Verwaltung muss sich fragen, was aus dem Personal wird, wenn die Zahl wieder zurückgeht.

Etwas ganz anderes ist es aber, wenn im Zuge der erhöhten Anforderungen echte Strukturdefizite offenbar werden. Berichten Mitarbeiter aus dem LAGeSo etwa, dass sich Akten in verschiedenen Räumen stapeln und man deshalb den Job des „Suchers“ eingeführt habe, braucht man gar keine hochgestochenen Erwartungen an organisatorische Effizienz, um zu sehen, dass dieses Problem nicht durch das Einstellen von mehr Aktensuchern zu lösen ist.<sup>4</sup> Im Falle des LAGeSo geht das Strukturversagen aber deutlich über diesen engeren, genuin organisatorischen Sinn des Wortes hinaus. Vielmehr scheint es sich bisweilen um echte Korruption, also Kriminalität im genuin rechtlichen Sinne zu handeln. Und wieder muss man darauf hinweisen, dass keine Organisation wie die andere ist.

**Welche Aspekte des Themas kann die Organisationssoziologie im Unterschied zu anderen ‚Bindestrichsoziologien‘ erhellen, die sich schon länger mit dem Thema Flucht und Migration befassen, etwa der Migrationssoziologie, der politischen Soziologie oder auch der Friedens- und Konfliktforschung?**

Die verschiedenen Perspektiven gegeneinander auszuspielen, halte ich nicht für sinnvoll. Andere Spezialsoziologien untersuchen an dem Thema eben andere Aspekte. Migrationsforscher z. B. fragen ja eher danach, woher und wohin Menschen weshalb wandern bzw. flüchten. Sie interessieren sich beispielsweise mehr für transnationale Netzwerke, die auch die Routen der Flucht bestimmen und das Geschehen mit prägen, und weniger für die Frage, wie und mit welchen Effekten und Folgeproblemen Organisationen an dem Geschehen beteiligt sind. Natürlich kommen auch in migrationssoziologischen Studien Organisationen vor, alles andere wäre überraschend. Die Prozesse, Funktionen und Folgen des Organisierens selbst werden aber nicht in dem Maße ausgeleuchtet, wie es bei organisationssoziologischer Forschung der Fall ist.

**Kann die organisationssoziologische Perspektive diesbezüglich einen Mehrwert bieten?**

Aus ihrer Perspektive Spezielles sichtbar machen kann sie sicherlich. Man muss sich ja nur einmal vergegenwärtigen, mit wie vielen und wie verschiedenen Organisationen Geflüchtete in Kontakt kommen. Das fängt bei Grenzschutz und Erstaufnahmeeinrichtungen an, betrifft dann Wohlfahrts- und Hilfsorganisationen, die Unterbringungseinrichtungen betreiben, Sicherheitsdienste, Sozialbehörden, Krankenhäuser, Kindergärten, Schulen usw. Wenn eine Familie nach Deutschland flüchtet, kommt sie mit all diesen Organisationen schnell in Kontakt. Deren formale Strukturen, ihr Personal, aber auch ihre Handlungsmöglichkeiten und typischen Strukturprobleme unterscheiden sich jedoch stark voneinander. Und die ‚gleiche‘ Flüchtlingskrise sieht für eine Schule völlig anders aus als für eine Sozialverwaltung oder einen Sicherheitsdienst. Für ein Unternehmen wiederum, das Flüchtlinge einstellen möchte, hat sie vermutlich noch am wenigsten Krisencharakter.

**Lassen Sie uns über die Zusammenarbeit dieser unterschiedlichen Organisationstypen sprechen. In den Medien ist oft vom ‚Runden Tisch‘ die Rede, an dem alle an einer gemeinsamen Lösung arbeiten. Funktioniert das?**

Soweit ich das auch in den laufenden Projekten der Studierenden bisher gesehen habe, gibt es da diverse Formen der Koordination. Schon hinter dem Label „Runder Tisch“ verbergen sich sehr unterschiedliche Dinge, von kirchlichen oder Bürgerinitiativen, die sehr konkrete Hilfen für Flüchtlinge organisieren, über recht formale reguläre Planungstreffen zwischen relevanten Ämtern, bis hin zu sehr großen und offenen Gesprächskreisen, wenn Kommunen die sogenannten ‚gesellschaftlichen Gruppen‘, nämlich Wohlfahrtsverbände, Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Flüchtlingsinitiativen, zu Meinungsaustausch und Ideenfindung einladen. Im einen Fall koordinieren engagierte Personen in relativ regelmäßigen Treffen konkrete Hilfen, etwa Begleitung zu Ämtern, für namentlich benennbare Flüchtlinge. Im anderen Falle kommen, zum Teil nur einmal im Quartal, dreißig oder fünfzig Vertreter verschiedenster Organisationen auf Einladung kommunaler Verwaltungen an einem Runden Tisch zusammen. Zwar findet relevanter Informationsaustausch statt, aber konkret entschieden wird wenig, zumal die Themen und Beiträge politisiert sind. Das sind genuin politische Veranstaltungen.

Interessant fand ich, dass in einzelnen Kommunen im letzten Jahr Krisenstäbe aktiviert wurden. Solche Einrichtungen existieren im Grunde latent, um im Falle unerwarteter Ereignisse wie Naturkatastrophen oder Flugzeugabstürzen zu reagieren. In einzelnen Kommunen, ich weiß nicht, in wie vielen, wurden sie nun aktiviert, um das Problem der Erstversorgung ankommender Flüchtlinge sehr schnell und koordiniert zu lösen. Auch da

sind natürlich nicht alle immer einer Auffassung, wie Probleme zu lösen sind, und Interessen spielen ebenfalls eine Rolle. Aber es gehört zur Eigenart von Krisenstäben, dass umfangreiche Debatten, Konsultationen, Rückversicherungen und Beteiligungen, sofern sie nicht ad hoc per Telefonanruf erfolgen können, unterbleiben. Sie sollen schnelle Lösungen ermöglichen, nicht aber weitergehende Implikationen und Folgeprobleme berücksichtigen. Dem Selbstverständnis nach ist das reine ‚Feuerwehrarbeit‘. Fragen der Integration bleiben außen vor.

## **Sie meinen die Integration von Geflüchteten?**

Genau. Am Beispiel Krisenstab kann man gut sehen, was unterschiedliche Organisationstypen leisten können und was nicht. Für Integrationsfragen sind Krisenstäbe nicht zuständig, aber die Koordinationsleistung bezüglich der Unterbringung können sie offenbar gut erbringen. Gerade weil ein Krisenstab offenkundig als Krisenstab gebildet bzw. aktiviert wird, mit klarem, aber auch temporärem Ziel, kann er schnell zu Ergebnissen kommen. Verstetigen lässt sich das aber nicht, allein schon aufgrund der auch zeitlich außergewöhnlichen Anforderungen an die Mitarbeiter. Zudem wird im Normalbetrieb erwartet, dass umfassender und umsichtiger gearbeitet wird, also Probleme und Folgeprobleme bedacht werden, mehr Beteiligung stattfindet usw.

## **Was geschieht denn, wenn sehr unterschiedliche Organisationen mit ihren jeweiligen Zielen und Rationalitäten aufeinandertreffen?**

Verwaltungen funktionieren nun einmal anders als z. B. Flüchtlingsinitiativen. Die einen sagen: „Wir müssen unsere Rechtsgrundsätze einhalten“, die anderen sagen: „Diesem individuellen Kind oder dieser Familie muss aber jetzt sofort geholfen werden“. Tatsächlich ist beides berechtigt, schließlich kommen auch bei ganz normal funktionierenden Verwaltungen sehr eigentümliche Dinge vor: Wenn zum Beispiel Mitglieder einer Familie einen unterschiedlichen Flüchtlingsstatus haben und unterschiedliche Ämter für sie zuständig sind, kann es vorkommen, dass die eine Hälfte der Familie in eine Wohnung umziehen darf, die andere Hälfte aber noch in einer Einrichtung verbleiben muss. Für die je zuständigen Ämter und nach geltendem Recht ist das plausibel, doch für die betroffene Familie sicherlich genauso wenig wie für einen Unterstützer. Die Einschätzung, dass eine solche Krise gar nicht ohne das Engagement vieler freiwilliger Helfer gelöst werden kann, trifft auch deshalb zu, weil freiwillige Helfer und gering formalisierte Initiativen hartnäckig nach individuellen Lösungen für diese Art Folgeprobleme formaler Organisation suchen. Das Engagement von Freiwilligen kann also nicht nur Personalmangel ausgleichen,

sondern auch strukturelle Probleme der Formalität abfedern.

Umgekehrt impliziert das aber auch, dass die Freiwilligen den Organisationen, vor allem jenen, die auf sie angewiesen sind, bisweilen Kopfzerbrechen machen. Spannung fällt im Grunde immer dort an, wo formale Organisation auf freiwillige Helfer trifft, etwa also auch innerhalb von Hilfsorganisationen, in denen Hauptamtliche und Ehrenamtliche zusammenarbeiten.

**Hauptamtliche Mitarbeiterinnen haben aber auch andere Ressourcen, in Form von Arbeitszeit und Sachmitteln, zur Verfügung als ehrenamtliche Mitarbeiter. Und die Bereitschaft, über gewisse Grenzen hinaus zu arbeiten, ist vermutlich bei Freiwilligen größer?**

Man täte sicherlich sehr vielen Leuten in den besonders belasteten Verwaltungen wie auch den Hauptamtlichen in den Wohlfahrtsorganisationen Unrecht, wenn man sagen würde, die hätten einfach nach Normalmaß gearbeitet, insbesondere in dieser Ausnahmesituation im vergangenen Herbst. Gleichwohl wäre eine gigantische Krise entstanden, wenn man diese ganzen Helfer mit ihrem persönlichen Einsatz nicht gehabt hätte und noch hätte. Dennoch ist es für Organisationen weit schwieriger, ehrenamtliche Mitarbeit in berechenbare Leistungen zu übersetzen als hauptamtliche.

**Sind die Bedingungen für hauptamtliche Mitglieder nicht auch ganz anders als die Erwartungen, die an freiwillige Helfer gestellt werden?**

Ja, das ist sehr unterschiedlich. Bei Hauptamtlichen ist die Mitgliedschaft selbstverständlich an die Einhaltung formal geltender Regeln geknüpft. Arbeitgeber und Beschäftigte setzen voraus, dass diese Regeln einzuhalten sind, und Weisungen dürfen nicht ignoriert werden, wenn man in der Organisation bleiben und sein Gehalt weiter beziehen möchte. Das ist bei freiwilligen Helfern natürlich ganz anders. Zwar halten Vereinbarungen die Bedingungen fest, unter denen Freiwillige tätig werden können, aber auf deren individuelle Motivation muss trotzdem Rücksicht genommen werden. Anders als Hauptamtlichen kann man ihnen weder Befehle noch Abmahnungen erteilen. So kommt es dann leicht zu Reibereien unter Helfern, wenn die einen sich müde arbeiten und andere die Kleiderkammer als angenehmen Aufenthaltsort zum Klönen und Kaffeetrinken auffassen.

**Und die Organisation schaut hilflos zu?**



Bis zu einem gewissen Grade muss sie das. Aber das wird recht unterschiedlich gehandhabt. Hinsichtlich des Verpflichtungsgrads gibt es verschiedene Umgangsformen mit Freiwilligen. Einige Organisationen schließen eine Art „Quasi-Vertrag“ mit den Freiwilligen, um ein bisschen Verlässlichkeit zu haben. Allerdings schreckt das Unterstützer ab, die keinen Quasi-Job oder zweiten Job, sondern nur gelegentlich helfen wollen. Andere Einrichtungen arbeiten mit einer Art Dienstplan, in den sich Freiwillige für bestimmte Zeitfenster eintragen und auch damit selbst verpflichten. Man ahnt, dass das Folgeprobleme für die Engagements und auch mit Bezug auf das Verhältnis Hauptamtliche / Freiwillige nach sich zieht. Alle Träger sind beim Betrieb von Flüchtlingsunterkünften gezwungen, freiwillige Helfer zu engagieren, schon weil sie ansonsten keine Fördermittel des Landes bekommen. Für Unternehmen, die in den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften einsteigen, dürfte das ein neues Problem sein. Die großen Hilfsorganisationen haben dagegen schon langjährige Erfahrung mit Ehrenamtlichen, die haben auch Mitarbeiter für die Helferkoordination. Auch das wäre Stoff für eine interessante Vergleichsstudie.

**Ist es hinsichtlich der Folgen für die beteiligten Organisationen nicht auch generell schwierig, Prognosen zu treffen? Die Anzahl der freiwilligen Helfer hat z.B. 2015 ja in einer bisher nicht vorgekommenen Größe zugenommen, und auch andere Entwicklungen bei diesem Thema scheinen mir gerade historisch einmalig.**

Allgemein bin ich geneigt, Niels Bohr zu zitieren, der mal gesagt haben soll, dass Prognosen schwierig seien, zumal wenn sie sich auf die Zukunft bezögen. Was die Anzahl der freiwilligen Helfer betrifft: Die *hat* im Sommer und Herbst 2015 sehr stark zugenommen, soll, wie die Studierenden in Interviews erfuhren, nach den Ereignissen am Kölner Dom zum Jahreswechsel kurzzeitig abgenommen, sich 2016 aber wieder stabilisiert haben. Wer hätte allein das prognostiziert? Aber auch hier lohnt vielleicht der organisatorische Blick. Es haben sich bereits Helferbörsen etabliert, die ehrenamtliche Helfer vermitteln; eventuell lassen sich darüber auch Helfer aktiv anwerben. Ich wäre nicht überrascht, wenn auch das aktive Anwerben Anlass zur Organisationsbildung gäbe.

**Nicht nur bestehende Organisationen werden durch die Migration herausgefordert, es bilden sich auch allerlei neue Organisationen und Organisationsformen. Gehören in diesen Zusammenhang nicht noch ganz andere Organisationen? Ich denke zum Beispiel an Frontex und an Schleppernetzwerke. Spielen solche Akteure eine Rolle in Ihren Forschungen?**

Aus ganz pragmatischen Gründen sind die Lehrforschungsprojekte, die die Studierenden

derzeit durchführen, national bzw. regional beschränkt, obwohl das Thema selbstverständlich europäische und globale Relevanz hat. Sicher wäre es reizvoll, sich Frontex als Organisation des europäischen Grenzregimes genauer anzusehen, oder auch illegale Schleppernetzwerke. Deren parasitäre Existenz basiert vor allem darauf, dass es europäische bzw. nationalstaatliche Grenzen gibt, die Frontex wiederum sichern soll. Bei Frontex wie bei Schleppernetzwerken kann man eine gewisse Scheu vor der Öffentlichkeit erwarten, als Soziologin müsste ich also mit Schwierigkeiten des Feldzugangs rechnen, wenn auch aus verschiedenen Gründen. Frontex steht ja immer wieder hart in der öffentlichen Kritik; in solchen Lagen lassen sich Organisationen typischerweise auch von Forschern nicht in die Karten gucken, also hinter die Fassade der Formalorganisation. Schlepper entziehen sich dagegen ersichtlich aufgrund ihrer Illegalität der Öffentlichkeit, operieren insofern auch auf Grundlage von personenbezogenen Netzwerken, nicht als formale Organisation.

## **Ließe sich hinter der Fassade der Formalorganisation denn auch Illegalität entdecken?**

Das ist eine nicht ganz leicht zu beantwortende und in der Tat sogar heikle Frage. Ich meine damit nicht nur, dass ich mir kein Urteil über jene Organisationen anmaßen kann, die in den Medien illegaler Praktiken bezichtigt wurden, ob das nun das LAGeSo oder Frontex ist. Heikel ist die Frage aus anderen Gründen. Denn einerseits greifen alle Organisationen hinter ihrer formalen Fassade auf informale Problemlösungen zurück. Ohne sie würde keine Organisation funktionieren. Auch was nicht den formalen Regeln entspricht, kann aber durchaus funktional im Sinne einer Problemlösung sein, und ist oft eben noch nicht im rechtlichen Sinne kriminell. Hier spielt die Frage eine Rolle, ob formale Erwartungen, denen gemäß zu entscheiden ist, rechtsförmig sind, also deren Einhaltung seitens der Umwelt normativ erwartet wird, wie es für öffentliche Verwaltungen typisch ist, oder ob formale Erwartungen durch die Organisation selbst gesetzt sind und nur für deren Mitglieder verbindliche Geltung besitzen. Viele der Probleme, mit denen Organisationen in der Hochphase der Flüchtlingskrise konfrontiert wurden, waren faktisch nur auf informalem und mithin dann auch genuin illegalem Wege lösbar. Natürlich wurden mehr als üblich formale Regeln gebrochen, und auch rechtliche Regeln hat man zumindest sehr gedehnt, einfach um überhaupt (und schnell) reagieren zu können. Solche Praktiken sind nicht ungewöhnlich für Organisationen, auch wenn sie das nicht gern zugeben. In Krisensituationen kommt hinzu, dass verschiedene formale Anforderungen einander widersprechen, was informale Lösungen erfordert. Sagen wir: Menschen sind umgehend zu versorgen und unterzubringen, während zugleich alle Sicherheits-, Hygiene-,

Arbeitszeit- und Arbeitsschutzregelungen usw. einzuhalten zu sind.

Probleme unter solchen Bedingungen unbürokratisch und gleichsam im Sinne organisatorischer Zwecke zu lösen, Niklas Luhmann hat das „brauchbare Illegalität“<sup>5</sup> genannt, ist eine Sache; eine andere Sache ist es allerdings, wenn Situationen, die unbürokratische Lösungen verlangen, parasitären Formen der Illegalität Raum geben. Auch Korruption und Bestechlichkeit sind ja im Zusammenhang der Flüchtlingskrise vorgekommen und zum Teil dann aufgefliegen. Auch in dieser Hinsicht hat das LaGeSo in Berlin von sich reden gemacht. Ein leitender Beamter, der bei der Auftragsvergabe an Sicherheitsdienste zur Bewachung von Flüchtlingsunterkünften Provisionen gefordert haben soll, steht derzeit vor Gericht.<sup>6</sup>

**Steckt in der Formalitätskrise nicht auch die These, dass Formalstrukturen langsam sind und insbesondere dann versagen, wenn die Situation wie bei der Flüchtlingskrise schnelles Handeln erforderlich macht?**

Dass Formalstrukturen eine sehr behäbige und langsame Angelegenheit seien, gehört zur allfälligen Bürokratiekritik. Aber man sollte sich auch nicht täuschen lassen und in der Konsequenz ein Loblied auf die Informalität singen. Formale Strukturen erlauben es, anders als informale, immerhin zu planen, also z. B. selbst für eine Situation Vorsorge zu treffen, die selten vorkommt. Wenn sie eintritt, kann durchaus schnell, nämlich nach Plan, gehandelt werden, ohne dass lange Debatten und Kommunikation über Dienstwege nötig sind. Überlässt man derartige Eventualitäten der Informalität, muss man sich, gerade wenn Dinge selten vorkommen, davon überraschen lassen, was dann und wie es geschieht. Man kann jedenfalls nicht voraussehen, ob dann kluge Ad-hoc-Lösungen gefunden werden oder die besagten Kisten in schwarzen Löchern verschwinden, weil sich niemand für zuständig hält.

Dennoch entstehen Krisensituationen typischerweise, wenn man in der Planung etwas nicht vorausgesehen hat oder nicht auf diejenigen gehört hat, die es vorausgesehen haben oder hinterher vorausgesehen haben wollen. In jedem Falle wird es für Organisationen dann schwierig, zumal in der Krise die Zeit knapp ist, insbesondere wenn ein kritisches Publikum genau hinschaut oder die Massenmedien zur Skandalisierung beitragen. In den jeweiligen Organisationen verursacht die Beobachtung durch die Umwelt dann noch ein eigenes Problem.

Aber es ist nicht allein das Problem, dass nicht schnell gehandelt wird. Vielmehr werden oft

schnelle Lösungen gefordert, aber gleichzeitig wird beispielsweise vom BAMF erwartet, dem Recht auf Asyl in jedem Einzelverfahren sehr sorgsam Rechnung zu tragen, neue Entscheider für solche Verfahren einzustellen, für diese aber mehr als nur kurze Anlernzeiten vorzusehen und überdies den Personalrat an allen Einstellungsverfahren wie üblich zu beteiligen. Und während die Umwelt sehr genau beobachtet, ob alles mit rechten Dingen zugeht, drängen die widersprüchlichen Erwartungen die Organisation dazu, in die Sphäre informaler und subformaler Lösungen auszuweichen.

Übrigens liegt mir nicht daran, Organisationen zu entschuldigen oder die einen für besser als die anderen zu halten. Überhaupt geht es mir nicht um moralische Fragen.

## **Der Soziologie insgesamt wird häufig ja der Vorwurf gemacht, dass sie moralische Fragen aus ihren Analysen ausklammert. Steckt in diesem Vorwurf angesichts einer Formalitäts- bzw. Flüchtlingskrise ein Funken Wahrheit?**

Ich würde es anders formulieren: Ein Phänomen erst einmal ohne die moralische Brille zu betrachten ist notwendig, um es verstehen zu können. Moralische Empörung macht doch auch leicht blind. Dann hat man die Antworten häufig schon, bevor man die Fragen gestellt hat. Etwas anderes wäre es, wenn Sie mich fragen würden, was mich als Person motiviert, mich speziell mit diesem Thema zu beschäftigen und Studierende zu motivieren, sich in Projekten damit zu befassen. Sicher spielen da auch ethisch-moralische und politische Fragen eine Rolle, die einen umtreiben.

Die Organisationssoziologie kann Dinge beschreiben und sichtbar machen; sie ist aber nicht speziell dafür da, Fragen des Typs „Wie kriegen wir diesen Ansturm von Flüchtlingen prozessiert?“ zu beantworten oder sich in anderer Weise ausschließlich auf die Eigenperspektiven der Organisationen einzulassen. Genauso wenig stünde es Soziologen gut an, davon abzusehen, dass es hier um Menschen geht, von denen die meisten wohl alles, was ihnen lieb und teuer ist, verloren haben oder zurücklassen mussten. Viele haben Furchtbares erlebt und bringen zu einem hohen Anteil schwere posttraumatische Störungen aus Erfahrungen von Flucht und Gewalt mit. Das erfordert professionelle Hilfe; Organisationen können Professionelle rekrutieren, aber mit ihren formalen, generalisierten Strukturen können sie selbst darauf nicht reagieren. Auch der Großteil des Personals, einschließlich der freiwilligen Helfer, ist mit dieser individuell-psychischen Problemdimension – bei allem menschlichen Willen – wohl schlicht überfordert. Aber die Tatsache, dass Organisationen individuelle Schicksale per se allenfalls als Fälle erfassen, heißt ja nicht, dass man die humane Katastrophe, mit der wir es zu tun haben, notwendig

aus dem Blick verlieren muss, wenn man sich als Organisationssoziologin für das Thema interessiert.

## Endnoten

1. Hintergrund des Interviews ist ein im Sommersemester 2016 begonnenes und noch nicht abgeschlossenes Lehrforschungsprojekt zum Thema „Flucht und Organisation“, das Veronika Tacke im Masterstudiengang Soziologie an der Universität Bielefeld durchführt. In vier Subgruppen zu den Themen(stichworten) „Formalität“, „freiwillige Helfer“, „Konflikte“ und „Inklusion“ führen die 26 Studierenden empirische Projekte mit individuellen Fragestellungen in verschiedenen themeneinschlägigen Organisationen durch.
2. Flüchtlinge, deren Asylverfahren noch andauert, werden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz finanziert, sofern sie nicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung mit Lebensmittelversorgung untergebracht sind. Ist das Verfahren abgeschlossen, sind die Flüchtlinge berechtigt, eine Grundsicherung für Arbeitssuchende zu beziehen (im Volksmund „Hartz IV“).
3. Tilman Gerwien, [BAMF-Chef Frank-Jürgen Weise. Von einem, der auszog, das Bürokratiemonster zu besiegen](#), in: stern.de, 25. Juni 2016.
4. Dieser Hinweis („Sucher“) sowie weitere Kurzberichte von Mitarbeitern zum Arbeitsalltag und zu Strukturängeln im LaGeSo gingen dem rbb im Anschluss an einen Rundfunkbeitrag am 7. Dezember 2015 zu: [Update | Lageso-Mitarbeiter berichten von Arbeitsalltag. "Das Chaos gibt es wirklich" – Das Chaos geht weiter](#), in: rbb 24, 9. Dezember 2015.
5. Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, S. 304ff.: „Illegal wollen wir ein Verhalten nennen, das formale Erwartungen verletzt. Ein solches Verhalten kann gleichwohl brauchbar sein“.
6. Vgl. [Korruptionsaffäre um Flüchtlingsheime. Lageso-Beamter kommt heute vor Gericht](#), in: Der Tagesspiegel, 17. August 2016.

## Veronika Tacke

Veronika Tacke ist Professorin für Organisationssoziologie an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

## **Tabea Koepp**

Tabea Koepp ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsbereich Organisationssoziologie an der Universität Bielefeld und arbeitet zudem als Consultant bei der Organisationsberatung Metaplan in Hamburg. Außerdem ist sie Mitglied der Forschungsgruppe „ORDEX – Organisation, Dauer und Eigendynamik von Gewalt“ an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld. Ihre Forschungsinteressen umfassen neben der Organisationstheorie insbesondere mikrosoziologische und prozessoziologische Zugänge der Gewaltforschung. Weitere Interessen betreffen die Schnittstelle von Interaktionssoziologie und Organisationssoziologie sowie die Methoden qualitativer Sozialforschung.

**Dieser Beitrag wurde redaktionell betreut von** Christina Müller.

**Artikel auf soziopolis.de:**

<https://www.sozopolis.de/flucht-und-organisation.html>