

Der theoretische Teil der Arbeit schließt mit einer Darstellung und Integration der verwendeten Instrumente zur Erfassung der relevanten psychometrischen Konstrukte.

2 Organisationspsychologische Einbettung

In den folgenden Ausführungen wird eine Verknüpfung von verwaltungsgeschichtlichen Aspekten und organisationstheoretischen Annahmen angestrebt. Ziel dieses Abschnittes ist es, die Bedeutung des historischen Kontextes für die heutige Ausprägung der Verwaltungsstrukturen transparent zu machen. Es wird eine situative Perspektive gewählt, da sie der Beschreibung des Kernpunktes von Verwaltungsorganisationen –den Strukturen– am besten Rechnung trägt.

2.1 Situativer Ansatz

Von zentraler Bedeutung bei den situativen Ansätzen ist das Konzept von Kieser (1995) sowie dessen Weiterentwicklungen. Einleitend ist eine Begriffsbestimmung notwendig, um das Verständnis zu erleichtern.

Die „Situation“ eines Unternehmens wird auch unter dem Begriff „Kontext“ gefasst. Sie stellt die unabhängige Größe dar, aufgrund derer sich Strukturmerkmale ableiten lassen. Zur Situation zählen Aspekte, wie die Größe, Technologie, Umwelt und der Gründungsmodus des Unternehmens.

Die „Strukturvariablen“ stellen die abhängigen Größen dar, die durch Prädiktoren erklärt werden sollen.

Bestimmung des Begriffs „Struktur“ in Bezug auf Verwaltungsorganisationen

Die Verwaltungsreform wird ebenso oft als Strukturreform bezeichnet. Hiermit ist das zentrale Anliegen der Reformbestrebungen bereits verdeutlicht: bestehende Strukturen innerhalb eines Unternehmens erfüllen die Anforderungen nicht (mehr) und müssen entsprechend verändert werden; doch stellt sich hier automatisch die Frage nach der Auswahl bzw. Bestimmung der Strukturdimensionen und deren Operationalisierung.

Kieser und Kubicek (1992) beschreiben die herausragende Bedeutung der Auswahl der relevanten Strukturdimensionen wie folgt:

Die ausgewählten Dimensionen bilden das Konzept der Organisationsstruktur. Damit wird der inhaltliche Rahmen vorgegeben, in dem sich alle weiteren Überlegungen bewegen.

Daher ist die Auswahl von Strukturdimensionen eine zentrale Weichenstellung. Das Hauptproblem besteht darin, einerseits alle wesentlichen Aspekte einzufangen, andererseits die Überschaubarkeit nicht durch zu viele Dimensionen zu beeinträchtigen. (S. 72). Um diesen Anforderungen zu genügen, formulieren Kieser und Kubicek (1992, S 74) fünf Hauptdimensionen, die wiederum aus unterschiedlichen Teildimensionen bestehen. Die Hauptdimensionen sind wie folgt:

Spezialisierung (Arbeitsteilung)

Koordination

Konfiguration (Leitungssystem)

Entscheidungsdelegation (Kompetenzverteilung)

Formalisierung

Verwaltungseinrichtungen bzw. bürokratische Organisationen weisen hinsichtlich dieser Hauptstrukturdimensionen mit ihren Teildimensionen besondere Spezifika auf, die näher beleuchtet werden müssen, um die Tragweite von Reformbestrebungen nachvollziehen zu können. Aus diesem Grund werden nachfolgend diese Hauptstrukturdimensionen speziell unter der Perspektive der Reformbestrebungen in Verwaltungseinrichtungen detailliert betrachtet.

2.1.1 Spezialisierung (Arbeitsteilung)

Regeln zur Spezialisierung legen die Aufgaben der einzelnen Organisationsmitglieder auf Dauer fest und gehören somit zur formalen Organisationsstruktur. Diese Regeln

„...schaffen ein Gefüge von Rechten und Pflichten, das auf die Erfüllung der Organisationsziele ausgerichtet ist und unabhängig von einzelnen konkreten Personen existiert.“
(Kieser & Kubicek, 1992, S. 76)

Dieses Gefüge von Rechten und Pflichten wird bereits bei Weber in seinen Ausführungen zum Bürokratiemodell dargestellt. Er beschreibt den Aspekt der Spezialisierung als kontinuierlichen regelgebundenen Betrieb von Amtsgeschäften innerhalb eines abgegrenzten Bereiches von Leistungspflichten, mit Zuordnung der dafür erforderlichen Befehlsgewalten sowie Abgrenzung der Zwangsmittel einschließlich der Voraussetzung ihrer Anwen-

dung. Die Mitarbeiter benötigen eine Fachqualifikation, die durch Prüfung und Diplom nachgewiesen wird. Dieser Betrieb wird „Behörde“ genannt. (vgl. Weber, 1976a, S. 124 ff.)

In der Organisationslehre von Taylor (1995) wird mittels des Scientific Managements eine Methode entwickelt, mit der die Arbeit bis in das letzte Detail analysiert und anschließend strukturiert wird. Der beste Weg der Ausführung (one-best-way) einer Tätigkeit ist das Ziel. Hieraus ergeben sich zwangsläufig auch Bestrebungen, Richtlinien für eine effiziente Verwaltungsarbeit zu entwickeln (Kieser & Kubicek, 1992, S. 38). Diese Regelmäßigkeit bedeutet eine klare Spezialisierung der einzelnen Stellen, die wiederum Kriterien für die Stellenbesetzung vorgibt.

Historisch lässt sich das an dem so genannten *Juristenprivileg* verdeutlichen, das sich bis in die heutige Zeit auswirkt.

Im 17. und 18. Jahrhundert sind die bedeutendsten Veränderungen der Verwaltung durch das Eindringen der Juristen in die Behörde gekennzeichnet. Die Hauptursache hierfür liegt in der zunehmenden bürokratisch-schriftlichen Arbeitsweise verbunden mit der Rezeption des römischen Rechts, wodurch die Ratsherren meistens überfordert waren. Im 16. Jahrhundert gibt es in den großen Städten meistens bereits zwei Ratsadvokaten (Syndici), die mit einem Vertrag als fest Angestellte Gutachterpositionen bekleiden. Ulm hat im 18. Jahrhundert acht festbesoldete Juristen und besitzt damit zu dieser Zeit die größte Zahl an juristisch ausgebildeten Verwaltungsbeamten unter allen Reichsstädten. Die Bestallung erfolgt in der Regel auf Lebenszeit, die Besoldung liegt an der Spitze.

Dieses Juristenprivileg zeigt deutlich, dass zunehmende Regelmäßigkeit der Tätigkeit zur Spezialisierung führt und die Stellenbildung für Fachpersonal begünstigt. Noch heute sind leitende Positionen in Verwaltungseinrichtungen überwiegend mit Juristen besetzt, da sie für bürokratische Organisationen optimal qualifiziert erscheinen. Streng regelhaftes Denken und Handeln, rationale Logik und Aktenmäßigkeit gepaart mit juristischer Kompetenz, finden in bürokratischen Organisationen ein adäquates Umfeld, die bürokratischen Organisationen ihrerseits finden in den Juristen adäquate Beschäftigte.

Spezialisierung innerhalb einer Organisation kann sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich bringen. Vorteile liegen unter anderem in der kurzen Einarbeitungszeit neuer Mitarbeiter, zudem benötigen die Mitarbeiter bei einfacher Tätigkeit nur geringe Qualifikationen und sind daher für die Organisation kostengünstig. Wenn nur eine geringe Anzahl von Tätigkeiten ausgeführt werden muss, sind die Mitarbeiter aufgrund der geringeren Anstrengung selten ermüdet und, schließlich, entwickeln die Mitarbeiter aufgrund der Redundanz eine hohe Geschicklichkeit und darüber eine hohe Mengenleistung (Kieser & Kubicek, 1992, S. 78). Diese Faktoren entsprechen den Ergebnissen des Scientific Managements (Taylor, 1995), in dem die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit fokussiert wird und als Selbstzweck gilt. Hierbei werden zentrale Anliegen der Beschäftigten jedoch vollständig außer acht gelassen, die sich in den Nachteilen der Spezialisierung abbilden.

Diese Nachteile zeigen sich vor allem in den resultierenden oft zu engen Aufgabenstellungen, die zu einer hohen Personalfuktuation führen. Kosten für Personalwerbung, -auswahl und -einarbeitung fallen stärker ins Gewicht. Auch der Krankenstand wird aufgrund der starken psychischen Belastung oft angehoben, so dass Arbeitskräfte zur Vertretung eingestellt werden müssen. Doch auch die Annahme der Niedriglohnbeschäftigung bestätigt sich nicht: Aufgrund der fehlenden Attraktivität müssen oft monetäre Anreize gesetzt werden, um diese Stellen überhaupt besetzen zu können. Hinzu kommt, dass bei monotoner Arbeit die Konzentration sinkt und die Fehlerhäufigkeit steigt. Nicht unerwähnt darf hier bleiben, dass bei starker Spezialisierung auch der Bedarf nach Koordination steigt, durch den die Kosten weiter angezogen werden (Faller, 1991; Gieffers, 1983; Höhn, 1983; Staehle, 1999).

Diese Erkenntnisse sind der Gewinn der zunehmenden Humanisierung der Arbeit. In den Erkenntnissen der Hawthorne Experimente (Roethlisberger & Dickson, 1939) wird der Grundstein des Human-Relations-Ansatzes gelegt, der die Motivation und Zufriedenheit der Beschäftigten in Organisationen thematisiert.

Im Gegensatz zur Spezialisierung mit geringer Qualifikation werden auch spezialisierte Stellen geschaffen für (hoch) qualifiziertes Personal. Hierzu zählen z.B. Juristen, Marktforscher etc. (Staehle, 1999). Spezialisierung erfolgt jedoch nicht nur auf der Stellenebene sondern auch auf der Ebene von Abteilungen. Dieser Bereich ist für die Analyse von Verwaltungen von besonderem Interesse.

Abteilungsbildung in bürokratischen Organisationen als Spezialisierungsprozess

In Verwaltungseinrichtungen stellen die Abteilungen die spezialisierten Einheiten dar. Es ist von Bedeutung anzumerken, dass nicht die Beschäftigten innerhalb der Abteilung Spezialisten darstellen, sondern die Abteilungen als organisationale Einheiten spezialisiert sind. Innerhalb der Abteilungen herrscht ein erhöhter Koordinierungsbedarf, der über eine Leitungsstelle (Instanz) geregelt wird. Instanzen haben besondere Rechte und Pflichten, bei denen es sich um Entscheidungsbefugnisse, Weisungsbefugnisse und Verantwortung handelt (Kieser & Kubicek, 1992, S. 82 ff). Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse können auch unter dem Begriff Delegationsbefugnis subsumiert werden. Die Verantwortung einer Instanz beinhaltet auch stets eine Aufsichtspflicht, bei der sowohl die Folgen der eigenen Entscheidungen als auch die Arbeitsergebnisse der Ausführungsstellen kontrolliert werden müssen. Hierbei ist zu beachten, dass in Verwaltungseinrichtungen Instanzenketten existieren, bei denen eine Weisungsbefugnis top-down besteht.

Vorteile der Abteilungsbildung liegen zum einen in der Entlastung der obersten Instanzen von ihren eigenen Entscheidungs- und Leitungsaufgaben und in der Vereinfachung der Abstimmung zwischen den Stellen innerhalb der relativ geschlossenen Verantwortungsbereiche (Kieser & Kubicek, 1992, S. 84).

Staehe (1999) unterscheidet drei unterschiedliche Kriterien, nach denen Abteilungen gebildet werden können: Entweder nach Verrichtung und Funktion (z.B. Produktionsbetriebe), nach Objekten/Produkten und Dienstleistungen (z.B. Versicherungen, Verwaltungseinrichtungen) und nach Kundengruppen oder Regionen (z.B. international agierende Unternehmen).

Funktionale oder divisionale Strukturen

Abschließend erhält die Art der Abteilungsspezialisierung Bedeutung, da sie im Rahmen einer Verwaltungsreform Veränderungen unterzogen werden kann. Bei der Art der Abteilungsspezialisierung werden funktionale und divisionale Strukturen unterschieden.

In einer funktionalen Struktur liegt das Schwergewicht auf der bestmöglichen Nutzung der Ressourcen. (...) In divisionalen Strukturen dagegen ist die Koordination vor allem auf die Produkte oder Dienstleistungen der Unternehmung ausgerichtet. (...) In beiden Fällen sehen wir also, daß die **Abteilungsbildung einen starken Einfluß auf die strategische Orientierung der Unternehmung hat.** (Kieser & Kubicek, 1992, S. 92, Hervorhebung im Originaltext)

In einer traditionell organisierten Verwaltung erfolgt die Abteilungsbildung nach divisionalen Gesichtspunkten. Es werden Produkte oder Dienstleistungen angeboten, deren optimale Abwicklung zentrales Interesse darstellt. Jedes einzelne Produkt bzw. jede einzelne Dienstleistung wird einzeln betrachtet und in der Form koordiniert, dass die Ausführung der benötigten Arbeitsschritte bestmöglich erfolgen kann. In Abbildung 1 ist der Aufbau einer Verwaltung abgebildet, die eine divisionale Struktur aufweist. Die Abteilungen werden dienstleistungs- bzw. produktorientiert gebildet (z.B. Personalwesen, Kraftfahrzeugwesen, Einwohnerwesen, Ausländerwesen etc.), die Abteilungsleitung stellt die höchste Instanz innerhalb der Abteilung dar. Unterhalb der Abteilungsleitung befinden sich die Referate, die nach weiteren Spezialgebieten der Abteilung diskriminiert werden (z.B. Haushalts-, Pass- und Ausweisangelegenheiten, Kraftfahrzeugzulassung, Abschiebungsangelegenheiten etc.). Jedem Referat steht eine Referatsleitung vor, die die zweithöchste Instanz der Abteilung darstellt. Innerhalb der einzelnen Referate erfolgen weitere Einteilungen und Hierarchien, die hier jedoch nicht abgebildet werden müssen. Ersichtlich ist hier, dass zwischen den Abteilungen keinerlei Verbindungen bestehen, über die möglicherweise Ressourcen gemeinsam genutzt werden können.

Im Gegensatz dazu zeichnen sich funktionale Abteilungsbildungen durch stärkere Überschneidung aus. Ressourcen werden abteilungsübergreifend genutzt, die Kommunikation erfolgt bei Bedarf direkt (vgl. Abbildung 2).

Abb. 2.1: Divisionale Organisationsstruktur

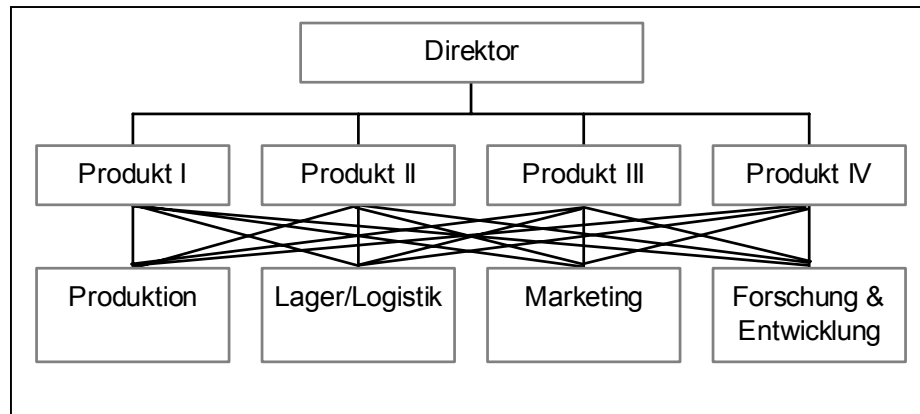
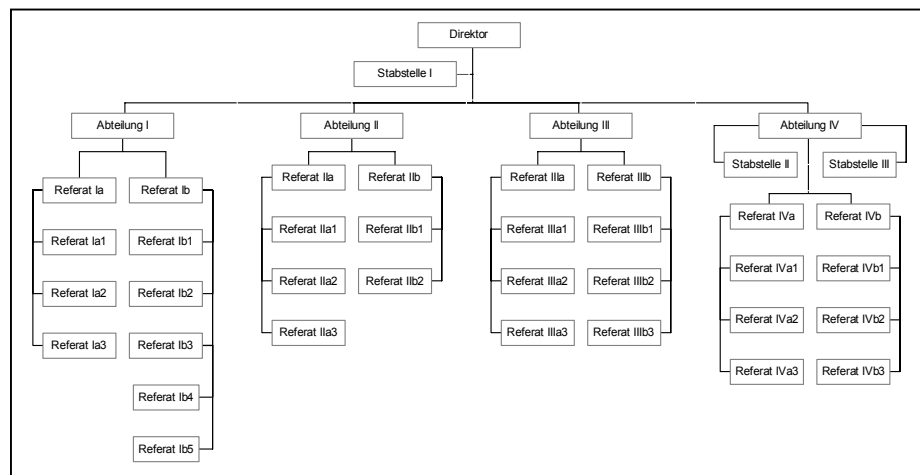


Abb. 2.2: Funktionale Organisationsstruktur (nach Staehle 1999, S. 713)



Der Vergleich der Organisationsstrukturen verdeutlicht gleichermaßen, dass zwischen der strategischen Orientierung und der Autonomie einer Abteilung Interdependenzen bestehen. In der divisionalen Organisation bestehen eher sequentielle Interdependenzen, die sich dann ausbilden, wenn organisatorische Einheiten im Leistungsprozess hintereinander geschaltet sind. Für die funktionale Organisation ergeben sich im Gegensatz dazu eher gepoolte Interdependenzen, bei denen mehrere Einheiten gemeinsam von einer begrenzten Menge an Ressourcen abhängig sind (Kieser & Kubicek, 1992, S92).

Abschließend sind bei der Abteilungsbildung nicht nur die Arten zu unterscheiden sondern auch die Grade. In Abbildung 1 ist eine Abteilungsbildung mit einem hohen Grad an Spezialisierung dargestellt, da innerhalb einer Abteilung die Bildung von Referaten Kennzeichnung weiterer Spezialisierung ist.

2.1.2 Koordination

Aus der Arbeitsteilung, der zunehmenden Spezialisierung und der bestehenden Interdependenzen ergibt sich ein zunehmender Koordinationsbedarf. Kieser & Kubicek (1992, S. 96) nennen den Koordinationsbedarf auch das „zweite organisatorische Grundprinzip“. Staehle (1999, S. 555) beschreibt Koordination als eine überlebensnotwendige Systemanforderung, da realistischer Weise in Organisationen oder Systemen Ziel- und Interessendivergenzen auftreten.

Vorab soll der Unterschied zwischen Vorauskoordination und Feedbackkoordination verdeutlicht werden (Kieser & Kubicek 1992, S 100 ff), da hiermit zwei wesentliche Strategien unterschieden werden. Staehle (1999, S. 562) verwendet hierfür die Begriffe der „ex-ante-Koordination“ und der „ex-post-Koordination“. Die Vorauskoordination stellt eine vorausschauende Abstimmung, die Feedbackkoordination eine Reaktion auf Störungen dar.

Für die Vorauskoordination gilt, dass innerhalb eines schrittweisen Prozesses umfassende Unternehmensziele langsam konkretisiert werden, bis die Aktivitäten abgestimmt und ausführungsfähig sind. Dieser Mechanismus verläuft in der Hierarchie von oben nach unten (top-down). Da jedoch stets Störungen auftreten, müssen nun Korrekturen einsetzen.

Die Feedbackkoordination verläuft in der Hierarchie entgegengesetzt, also von unten nach oben (bottom-up). Hierbei werden Störungen, die die angestrebten Ergebnisse oder Aktivitäten gefährden, vom Ort des Auftretens sukzessive von Instanz zu Instanz nach oben weitergeleitet, bis zu dem Punkt, an dem das Problem gelöst werden kann (Kieser & Kubicek 1992, S. 101).

Neben den unterschiedlichen Zeitpunkten, an denen Koordination erfolgt, können auch unterschiedliche Koordinationsinstrumente unterschieden werden. Eine anschauliche Systematisierung von Koordinationsinstrumenten bzw. Koordinationsmechanismen bieten Kieser & Kubicek (1992, S. 103 ff):

Koordination durch persönliche Weisung	→ vertikale persönliche Kommunikation
Koordination durch Selbstabstimmung	→ horizontale persönliche Kommunikation
Koordination durch Programme	→ technokratische unpersönliche Kommunikation
Koordination durch Pläne	→ technokratische unpersönliche Kommunikation
nicht-strukturelle Koordination	→ (Substitute: z.B. Organisationskultur, Rollendefinitionen)

Diese Systematisierung bezieht sich auf die eingesetzten Medien zur Koordination (vgl. Tabelle 1). Staehle (1999, S. 562) erweitert dieses Modell nach den Kriterien Komplexität, Informationsverarbeitung und Aufwand:

Tab.2.1: Koordinationsmechanismen (nach Staehle, 1999, S. 562)

Koordinationsmechanismen	Komplexitätserfassung	Informationsverarbeitung	Aufwand der Anwendung	Aufwand der Erstellung
Regeln und Programme Hierarchie	gering	niedrig	gering	hoch
Planung Selbstabstimmung	hoch	hoch	hoch	gering

Der Koordinationsbedarf in Organisationen muss gedeckt werden, damit das System funktioniert. Hierzu bieten sich Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen an, die Staehle (1999, S. 560) nach *personalen* (Führung), *strukturalen* (Hierarchie, Stäbe, Produkt- bzw. Projektleiter, Integratoren, Komitees, Teams, Ausschüsse und Kommissionen) und *technokratischen* (Planung, Regeln und Programme) Maßnahmen systematisiert. Die enge Verbindung zu den oben beschriebenen Strukturen bürokratischer Organisationen, wie sie Weber in seinem Konzept darstellt, werden hier offensichtlich.

Historisch betrachtet sind diese Formen der organisierten Koordination (auch „Kollegialität“ bezeichnet) seit annähernd 200 Jahren in der preußischen Verwaltung etabliert. Das Büroprinzip wurde von Montgelas 1804 und 1808 nach bürokratischen Ansätzen verwirklicht. Doch in Preußen stellte sich ein Wandel der Organisationsstrukturen besonders schwierig dar, da die Verwaltungsorganisation tief verankert war. Es entwickelt sich ein bürokratisch-kollegiales Mischsystem, welches bis in die heutige Zeit seine Wirkung hinterlässt. Nachteile der kollegialen Geschäftsbehandlung sind:

„... (ein) langwieriger Verhandlungsgang, Abstumpfung des einzelnen, Unfähigkeit zum selbständigen Handeln, Abschiebung der Verantwortung auf das Ganze, übermäßige Wichtigkeit auch geringer Verwaltungseinheiten“ (Knemeyer, 1983, S. 143).

Unter der besonderen Perspektive der Verwaltungsreform bekommen weniger die Maßnahmen zur *Deckung* als die zur *Reduktion* des Koordinationsbedarfs höheren Stellenwert.

Koordinationsmaßnahmen sind kosten- und zeitaufwendig und verlangen unter zunehmendem wirtschaftlichem Druck nach kostengünstigeren Verfahren gleicher Effektivität.

Maßnahmen zur Reduktion des Koordinationsbedarfs bei Staehle (1999, S. 560) sind ebenfalls nach den drei oben genannten Ebenen differenziert. Zum einen werden sie nach *personalen* Maßnahmen, wie Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung und Versetzung unterschieden. Zum anderen erfolgt die Differenzierung auch nach *strukturalen* Maßnahmen, wie der Bildung relativ autonomer Abteilungen und der Vernachlässigung von Interdependenzen. Die dritte Ebene umfasst *technokratische* Maßnahmen, wie die Bildung von organisatorischem Überschuss (slack), dem Aufbau eines Informationssystems oder die Anpassung der Input/Output-Beziehungen.

Spezialisierung und Koordination bilden die zentralen Prinzipien, die allen formalen Organisationsstrukturen zugrunde liegen. Hiermit sind aber noch keine Aussagen über die äußere Form des Stellengefüges getätigt, die zur genaueren Beschreibung notwendig sind. Kieser & Kubicek (1992, S. 126) verwenden für die Beschreibung der äußeren Form einer formalen Organisationsstruktur den Begriff der Konfiguration, der im folgenden näher abgebildet wird.

2.1.3 Konfiguration

Die Konfiguration einer Organisation wird oft in Form von Organigrammen abgebildet, insofern es die Komplexität zulässt. In hoch komplexen Organisationen ist es unter Umständen nicht möglich, die Strukturen graphisch darzustellen; in diesen Fällen muss angestrebt werden, das Stellengefüge zu beschreiben.

Die am wenigsten differenzierte Unterscheidung der Konfiguration einer Organisation bezieht sich auf die oben bereits beschriebene divisionale im Gegensatz zur funktionalen Organisation (vgl. Abbildungen 1 und 2). Kieser & Kubicek (1992, S. 128) bezeichnen diese auch als Einliniensystem gegenüber dem Mehrliniensystem.

Die Unterscheidung nach Ein- vs. Mehrliniensystem wirkt sich auf weitere Aspekte bzw. Unterdimensionen aus. So unterscheiden sich die Länge der Informationswege, die Zurechnung von Verantwortlichkeiten, die Gliederungstiefe, die Leitungsspanne und die Stellenrelation (Staehle, 1999).

Informationswege

Bei Einliniensystemen, wie in der „klassischen“ Verwaltung, fließen die Informationen, bei Einhaltung des Dienstweges, stets über die Instanzen. Die Informationswege entsprechen den Weisungsbeziehungen, d.h. den hierarchischen Wegen. Die Instanzen werden demnach bei Informationen, die eine Entscheidung von höheren Instanzen fordern, durch das reine Weiterleiten der Informationen belastet.

Das Prozessieren von Informationen, ohne auf Entscheidungen oder Koordinationsprozesse Einfluss nehmen zu können, stellt eine große Belastung dar. Dennoch ist dieses System erforderlich, damit die Gruppenleiter bzw. übergeordneten Instanzen stets die benötigten Kenntnisse besitzen, um Verantwortung übernehmen zu können. Die Probleme dieses Systems liegen auf der Hand: Zum einen werden sehr lange Informationswege beschritten, schnelle Entscheidungen sind kaum möglich (das Prinzip der Fayolschen Brücke [siehe Staehle, 1999, S. 131] wird in der Praxis kaum realisiert). Hieraus lässt sich die oft beschriebene und kritisierte Schwerfälligkeit der Verwaltung erklären. Zum anderen werden die Instanzen mit der Weiterleitung von Informationen überlastet und somit wichtige Ressourcen für die Führungstätigkeit gebunden.

In Mehrliniensystemen wird das Prinzip des kürzesten Weges realisiert. Hier können die Informationen sofort zu dem Gruppenleiter prozessiert werden, der die Kompetenz zur Lösung bzw. Entscheidung hat. Hierdurch werden die Informationswege deutlich kürzer, Entscheidungen können schneller gefällt werden und bei den Gruppenleitern bzw. Instanzen sind weniger Ressourcen durch Informationsprozesse gebunden. Nachteil ist jedoch, dass dafür ein höherer Aufwand zur Koordination der Verantwortlichkeiten benötigt wird.

Zurechnung von Verantwortlichkeit

Wie bei den Ausführungen zum Informationsfluss bereits angeschnitten, ergeben sich bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten ebenso gravierende Unterschiede zwischen den beiden Organisationstypen. Die Zuordnung von Verantwortlichkeiten in staatlichen Organisationen blickt auf eine lange Tradition zurück, die hier kurz dargestellt wird. Die Darstellung der Verankerung dieser Strukturdimension über Jahrhunderte soll das Problembewusstsein hinsichtlich der oft geforderten Strukturreformen schärfen.

Im Spätmittelalter (1254-1530) ist die Herrschaftsorientierung als vorrangige Sozialbeziehung erkennbar, die Verwaltung ist in diesem System streng hierarchisch gegliedert. Entscheidungen werden direkt vom König gefällt und an die Schreibstuben weitergeleitet, in denen die „Befehle“ schriftlich niedergelegt und mit Registriervermerken versehen werden. Auch Hofratsbeschlüsse finden dort ihren Niederschlag und gelten als „Befehl“, somit als verbindliche Anordnung. (Moraw, 1983, S. 21 ff.).

In dieser frühen Verwaltungsstruktur sind die Verantwortlichkeiten klar zugeordnet, die dem König untergeordneten Instanzen sind Ausführungsgehilfen des Königs und müssen ihre eigenen Tätigkeiten und die ihrer Untergebenen nach „oben“ verantworten. Ein klares Einliniensystem ist hier zu erkennen.

Unter Karl V. wird 1519 das Amt des Reichsvizekanzlers erschaffen, kurz darauf, im Jahre 1559, tritt durch Ferdinand I die Reichskanzleiordnung (RHKO) in Kraft. Der Reichsvizekanzler gehört dem Hofrat an und untersteht auch weiterhin dem königlich-kaiserlichen Einfluss. Durch die Erschaffung neuer Stellen und Regelungen wird erkennbar, dass im 16. Jahrhundert zur herrschaftlichen Orientierung die Aufgabenorientierung und der Amtsgedanke hinzu kommen. Ergebnis ist der zu Gehorsam verpflichtete, aber an Regeln gebundene Beamte. Es erfolgt die Einordnung der Amtsträger in das obrigkeitliche System von Befehl und Gehorsam, aus dem die Verwaltung auch Vorteile zieht. Ihre Regelungen spiegeln ein ausgeprägtes Unterordnungsverhältnis der Beamten wider, deren Gehorsam und Verlässlichkeit erwartet und durch unzählige Strafandrohungen in den Ordnungen gesichert wurde (v. Unruh, 1983).

Im 17. Jahrhundert haben viele Verwaltungseinrichtungen eine große Stabilität erreicht. Die systematische Anlage und äußere Gliederung der Ordnung stellt den Zeitgeist dar. Die absolutistische Verwaltungsordnung wird durch neue Elemente geprägt. Sie wird zunehmend von der politischen Gesinnung und dem Gestaltungswillen des Monarchen bestimmt (Willoweit, 1983).

Neue Regeln werden mit deren Notwendigkeit begründet und nicht mehr durch die eingetretene Unordnung. Immer häufiger taucht der Begriff der „Instruktion“ auf, der Begriff der „Ordnung“ weicht in den Hintergrund. Die Sicherung des Regiments wird hinter die unmittelbare Bindung des Beamten an den politischen Willen des Fürsten gestellt. Neue Kurzgesetze über die Bestrafung, die Kündigung und die allgemeinen Pflichten der Beamten werden in dieser Zeit verfasst. Die Bindung des Beamten an Verwaltungsnormen hat den Typus des Verwaltungsbeamten nachhaltig geprägt (Willoweit, 1983).

In Preußen entwickelt sich eine Verwaltungskultur, die sprichwörtlich geworden ist. Durch die Konduitenliste für Beamte, die von Friedrich Wilhelm I 1800 eingeführt wurde, ist die Disziplinierung der Beamten festgeschrieben. Hiernach sollen die Vorgesetzten in regelmäßigen und festgelegten Abständen über die Leistungen ihrer Untergebenen berichten. Die Beamten haben zu dieser Zeit kein Recht, ihre Personalakte einzusehen (Jeserich, 1983). Das Disziplinargesetz von 1852 unterstützt die Pressionen gegenüber den Beamten, weil sie zur Loyalität gegenüber dem Staat, in diesem Fall gegenüber dem König, verpflichtet sind (Jeserich, 1983). Die daraus resultierende preußische Akkuratess bei der Durchführung der Verwaltungstätigkeiten hat sich über die Grenzen Preußens und der Nation hinaus einen Ruf gemacht. Zentraler Bestandteil der preußischen Verwaltung ist auch hier die strenge hierarchische Einlinienstruktur, in der die Verantwortlichkeiten klar zugewiesen sind.

Im Einliniensystem sind die Zuordnungen eindeutig, da jeder Mitarbeiter im Regelfall nur einen Vorgesetzten hat, der die Verantwortung für die Untergebenen besitzt. Die Weisungsbefugnis und Verantwortlichkeit beziehen sich auf die Gesamtzahl aller Untergebenen einer Instanz. Hierzu zählen auch die Leistungsbeurteilung, die Beförderung sowie das Mitsprache- und Vorschlagsrecht. Diese spezifische Beziehung zwischen Vorgesetztem und Untergebenen wird auch als *disziplinarisches Unterstellungsverhältnis* bezeichnet.

In Mehrliniensystemen ergibt sich demgegenüber eine Weisungsbefugnis und Verantwortlichkeit von mehreren Instanzen für eine Einheit bzw. deren Individuen. Diese Situation wird als *funktionales Unterstellungsverhältnis* bezeichnet.

Eine Besonderheit innerhalb der Organisationssysteme soll an dieser Stelle hervorgehoben werden; es handelt sich hierbei um Linien- bzw. Stabsstellen. Linienstellen kennzeichnen ausführende Stellen oder Instanzen. Stabsstellen hingegen sind zur Unterstützung und Beratung der Instanzen hinsichtlich spezieller Aufgaben eingerichtet. Diese Stellen haben keine Weisungs- oder Entscheidungsbefugnis. Sie dienen somit der Entlastung der Instanzen.

In Verwaltungen stellt z.B. die Position des Datenschutzbeauftragten oft eine Stabsstelle dar, die dem Verwaltungsdirektor zur Seite steht. Diese Stellen unterliegen einem grundlegenden Problem. Da sie de jure keine Entscheidungs- oder Weisungsbefugnis haben, ist der durch die Stelle geregelte Einflussbereich sehr gering. De facto jedoch entscheiden sie oft als Spezialisten über grundlegende Fragen und machen so über die Beratung der Entscheidungsträger ihren Einfluss geltend. Entsprechend verhält es sich hinsichtlich der Ver-

antwortungsübernahme in Bezug auf die gefällten Entscheidungen. Hierbei wird deutlich, dass sich die Stelleninhaber stets in einem Dilemma zwischen theoretischer und praktischer Stellenanforderung befinden, ein Dilemma, das sich durch ein breites Handlungsfeld auszeichnet, in dem die Tätigkeiten, Kompetenzen und Pflichten nicht klar definiert sind. Diese Situation gilt prinzipiell für Stabsstellen, unabhängig von der Organisationsstruktur innerhalb derer sie sich befinden.

Gliederungstiefe

Die Gliederungstiefe stellt einen weiteren Strukturfaktor dar. Sie bezieht sich auf die vertikale Spanne, mit der die Anzahl der Hierarchieebenen bezeichnet wird. Die Position eines Mitarbeiters innerhalb der Hierarchie bezeichnet seinen Rang, der mit spezifischen Statussymbolen ausgestattet ist (z.B. eigene Sekretärin, Möbel, Dienstwagen etc.). Mit zunehmendem wirtschaftlichem Druck entwickelt sich die Tendenz, die Anzahl der Statushierarchieebenen abzubauen, so genannte flache Hierarchien sind die Folge. Innerhalb dieser flachen Hierarchien befinden sich Mitarbeiter unterschiedlicher Qualifikation und unterschiedlichen Ranges auf der gleichen Hierarchiestufe, ohne den Rang des einzelnen sofort erkennen zu können. Diese Hierarchiestufen, in denen sich die Anzahl der Mitarbeiter erhöht, beinhalten zwar noch eine implizite Hierarchie zwischen den Beschäftigten unterschiedlichen Ranges, diese Strukturen sind jedoch verdeckter oder weniger ausgeprägt als in traditionellen Hierarchien.

Leitungsspanne

Die Leitungsspanne beschreibt die Anzahl der direkt unterstellten Mitarbeiter einer Instanz. In Organisationen mit hoher Gliederungstiefe ist die Leitungsspanne relativ kleiner als in Organisationen mit geringer Gliederungstiefe. Es besteht demnach ein klarer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Hierarchiestufen und den Leitungsspannen. Die Argumentation für eine hohe Anzahl an Hierarchiestufen bezieht sich meistens auf die Überlastung der Führungskräfte bei einer zu großen Anzahl an unterstellten Mitarbeitern. Hier liegt die Annahme zugrunde, dass Koordination bzw. Führung ausschließlich auf der Ebene der persönlichen Weisung erfolgt. Es zeigt sich in der Praxis jedoch viel mehr, dass weitere Determinanten starken Einfluss auf die Koordinationserfordernisse haben. Hierzu zählen z.B. Aspekte der Aufgabenstrukturierung, Belastungsfähigkeit des Vorgesetzten etc. (Kieser & Kubicek 1992). Diese Bedingungen können innerhalb der selben Organisation

erheblich variieren, entsprechend sind Unterschiede in den Leitungsspannen zu erwarten, die zu einem asymmetrischen Stellengefüge führen.

Leitungsspannen in Einliniensystemen unterscheiden sich klar von denen in Mehrliniensystemen. In Einliniensystemen ist die Leitungsspanne klar definiert und abgegrenzt. In Mehrliniensystemen überlappen sich die untergeordneten Gruppen, so dass der Einfluss der einen Führungskraft aufgrund der fachlichen Expertise stets auf den Einfluss mindestens einer weiteren Führungskraft eines anderen Fachbereiches trifft. Hierdurch entstehen komplexe Beziehungsgefüge, die einerseits die fachlichen Koordinationsanforderungen zu senken vermögen, andererseits die individuell-emotionale Belastung erhöhen können.

Es wird deutlich, dass sich die Anforderungen an die Führungskräfte in den unterschiedlichen Organisationsformen erheblich unterscheiden können.

Stellenrelation

Für die differenzierte Betrachtung der Strukturdimensionen innerhalb von Verwaltungsorganisationen ist die der Stellenrelationen von herausragender Bedeutung. Hierbei wird das Verhältnis zwischen unterschiedlichen Arten von Stellen näher beleuchtet, etwa dem zwischen Instanzen und Ausführungsstellen.

Der Motor des Interesses, dieses Verhältnis näher betrachten zu wollen, liegt im wachsenden Druck, wirtschaftlich zu arbeiten. Durch die Verknappung der staatlichen Finanzen und den hohen Anteil der staatlichen Ausgaben für den öffentlichen Verwaltungssektor wird zunehmend die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit in Frage gestellt und überprüft. Begriffe, wie „aufgeblähte Verwaltung“ oder „Wasserkopf der Verwaltung“ beschreiben deutlich die Problematik. Die ausführenden Organe in der Verwaltung stellen im Verhältnis zu den Koordinationsorganen einen unwirtschaftlich kleinen Anteil dar, die Stellenrelation erscheint unproduktiv und insuffizient. Dieses Phänomen wird auch als Leitungsintensität bezeichnet.

In Bezug auf diese „ungünstige“ Entwicklung des Verhältnisses von Instanzen zu Ausführungsstellen hat das „Parkinsonsche Gesetz“ Bedeutung erlangt (Parkinson, 1998).

Aus einer ursprünglich als Satire gedachten Schrift über das permanente Anwachsen bürokratischer Regeln und Handlungen, entwickelte sich kurz nach der ersten Publikation 1957 eine breite Zustimmung zu seinen Thesen in anerkannten Forscherkreisen. Es handelt sich dabei - wenn wir all die zahlreichen technischen Komplikationen außer acht lassen - um

zwei ursächliche Triebkräfte, Motive oder Trends. Man kann sie in zwei Grundsätze, in zwei Axiome fassen:

„Jeder Beamte oder Angestellte wünscht die Zahl seiner Untergebenen, nicht die seiner Rivalen, zu vergrößern. Beamte oder Angestellte versorgen sich gegenseitig mit Arbeit“ (Parkinson, 1998, S. 12).

Aus diesen Motiven resultieren taktische Prozesse, die systematisch die Anzahl der Untergebenen erhöhen, unabhängig von der Zu- oder Abnahme der Arbeitsanforderungen. Parkinsons Bestrebungen zielen (nach der unerwartet starken Zustimmung zu seinen Thesen) auf die Verifizierung derselben mit Hilfe statistischer Zuwachsraten der Admiralität der Marine ab, die er aus drei Epochen dieses Jahrhunderts rekrutiert. Hierbei handelt es sich um einen Zeitraum vor dem ersten Weltkrieg (1914-1918), einen vor dem zweiten Weltkrieg (1935-1938) und einen Zeitraum nach dem zweiten Weltkrieg (1947-1954). In der ersten Phase ergab sich eine Zuwachsrate der Admiralität von 5,6% pro Jahr, in der Phase vor dem zweiten Weltkrieg von 5,24% und nach dem zweiten Weltkrieg von 6,55% (Parkinson, 1998, S. 14 ff).

Daraus errechnet sich ein durchschnittlicher Zuwachs an Admiralität von 5,75% jährlich, Parkinson (1998) leitet daraus eine Formel ab.

Anhand dieser Formel kann nunmehr die voraussichtliche Entwicklung eines öffentlichen Verwaltungsstabes, der nicht in einen Krieg verwickelt ist, berechnet werden.

$x = \frac{2k^m + L}{n}$	<p>k= Zahl der Angestellten, die durch Ernennung von Untergebenen Beförderung anstreben.</p> <p>L= Differenz zwischen dem Alter der Einstellung und dem Alter der Pensionierung.</p>
--------------------------	--

Abb. 2.3: Formel für die Entwicklung des öffentlichen Verwaltungsstabes (Parkinson, 1998, S. 17)

2.1.4 Entscheidungsbefugnis bzw. -delegation

Die vierte Strukturdimension bezieht sich auf die Entscheidungsbefugnis bzw. -delegation. Zur begrifflichen Abgrenzung von Weisungs- und Entscheidungsbefugnis erscheint ein Zitat von Kieser & Kubicek als hilfreich:

„Wenn wir von Entscheidungsbefugnissen sprechen, so meinen wir damit das Recht, zukünftige Sachverhalte für die Organisation nach innen und/oder außen verbindlich festzulegen. Jede Weisung setzt zwar Entscheidungen voraus, aber nicht jede Entscheidung mündet auch in eine Weisung.“ (ebd., 1992, S. 153)

Entscheidungen sind demnach Weisungen vorgeschaltet und die Weisungsbefugnis leitet sich aus der Entscheidungsbefugnis ab. Hier ist jedoch zwischen Befugnis und Delegation zu differenzieren. Die Befugnis kennzeichnet das Recht des Einzelnen, in spezifischen Sachverhalten Entscheidungen zu fällen. Delegation bezeichnet die Verteilung von Befugnissen auf Stellen untergeordneter Hierarchien. Werden Entscheidungen delegiert, stellt sich sofort die Frage nach der Verantwortung. Kieser und Kubicek (1992, S. 156 ff) unterscheiden zwischen Fremd- und Eigenverantwortung. Von Bedeutung ist die Frage, ob die delegierende Führungskraft, für die von den untergeordneten Stellen gefällten Entscheidungen verantwortlich ist, oder ob durch die Entscheidungsdelegation automatisch eine Verantwortungsdelegation erfolgt.

Hierzu bietet sich eine Klärung hinsichtlich bürokratischer Organisationen an. In bürokratisch organisierten Unternehmen herrscht eine geringe Entscheidungsbefugnis und Entscheidungsdelegation, d.h., dass auf den unteren ausführenden Hierarchieebenen kaum oder keine Entscheidungen gefällt werden dürfen. Alle relevanten Aspekte müssen von übergeordneten Instanzen geklärt werden. Je weitreichender eine Entscheidung ist, desto höher ist die entscheidende Instanz lokalisiert. In diesem hierarchischen Gefüge erfolgt entsprechend auch keine Verantwortungsdelegation. Die ausführenden Stellen weisen keine Entscheidungsbefugnisse auf, entsprechend wird den Mitarbeitern auch keine Verantwortung für Entscheidungen delegiert.

Für die entscheidungstragenden Instanzen bedeutet dies, über erhebliche Macht und Einfluss zu verfügen wobei diese Macht und der Einfluss steigen, je höher eine Führungskraft in den Instanzen lokalisiert ist.

Für öffentliche Verwaltungen ergibt sich in Bezug auf Entscheidungen noch eine Besonderheit. Es ist verdeutlicht worden, dass Entscheidungsdelegation auf die unteren Stellen

bei „klassischer Struktur“ nicht praktiziert wird. Die Partizipation an Entscheidungen ist hiervon jedoch nicht tangiert. In öffentlichen Verwaltungen existiert ein geregeltes Partizipationssystem über den Personalrat, dessen Beteiligungsrechte im Bundespersonalvertretungsgesetz bzw. in den Personalvertretungsgesetzen der Länder fixiert sind.

Partizipation bezeichnet ein System, in dem über die entscheidungstragende Stelle hinaus weitere Stellen an Entscheidungen beteiligt werden. Eine Beteiligung kann Information, Anhörung, gemeinsame Beratung, Mitentscheidung bzw. Mitbestimmung, aber auch Veto-recht bedeuten (Kieser & Kubicek, 1992, S. 158 f). Wie bereits erwähnt, ist die Partizipation in öffentlichen Verwaltungen rechtlich geregelt. Von besonderem Interesse ist aber auch die zunehmend diskutierte Bedeutung der Partizipation im Rahmen der Führungsforschung und Theorien. Beteiligung gilt demnach nicht mehr nur als formales Recht sondern als individuelles Bedürfnis unterstellter Mitarbeiter. Mitte der 70er Jahre wird bei Lattmann (1975) erstmals der „Partizipative Führungsstil“ als Ausprägung einer demokratischen Grundhaltung der Führungskraft thematisiert. Doch bis zu den Ausblicken bezüglich der Führungsanforderungen des nächsten Jahrhunderts, nimmt die Partizipation bzw. der partizipative Führungsstil einen zentralen Platz ein. (Weinert, 1998, S. 506 f).

Auf die Gründe des Bedeutungszuwachses der Beteiligung für das Individuum und die Konsequenzen für Organisationen wird im Kapitel zu den forschungsrelevanten psychometrischen Konstrukten näher Stellung genommen (vgl. Kap. 5.2.4).

2.1.5 Formalisierung

Die Formalisierung stellt die letzte und fünfte Hauptstrukturdimension dar. Hiermit wird der Einsatz aller schriftlichen bzw. fixierten organisationaler Regeln verstanden (Kieser & Kubicek, 1992, S. 159), die ein typisches Merkmal bürokratischer Organisationen darstellen. Kieser und Kubicek (1992, S. 160 ff) unterscheiden drei Teildimensionen der Formalisierung (Strukturformalisierung, Aktenmäßigkeit und Leistungsbeurteilung), auf die folgend kurz eingegangen werden soll.

Strukturformalisierung

Bei der Strukturformalisierung handelt es sich um die Feststellung der Form der vorangestellten vier Strukturdimensionen Spezialisierung, Konfiguration sowie Entscheidungsdelegation. Mit zunehmendem Konkretisierungsgrad können folgende Instrumente exem-

plarisches aufgeführt werden: Organisationsschaubild bzw. Organigramm, Stellenbeschreibungen und Richtlinien, die oftmals in „Organisationshandbüchern“ zusammengefasst sind.

Aktenmäßigkeit

Die Aktenmäßigkeit beschreibt die Formalisierung des Informationsflusses. Hierunter ist vor allem die Regelung der schriftlichen Kommunikation zu verstehen, die zur nachträglichen Kontrolle bzw. Fehlerbestimmung oder zur Erleichterung bei Personalwechsel eingesetzt wird. Bereits Weber (1976a) hat den Begriff der Aktenmäßigkeit als ein Kriterium der Bürokratie verwendet, so dass sie zum typischen Merkmal bürokratischer Organisationen avanciert ist. Instrumente sind hier z.B. Dienstanweisungen, Mitteilungen, Vorstandsbeschlüsse, aber auch schriftliche Anfragen, Aktennotizen, Memos, Formulare etc., mit denen die Kommunikation klar geregelt wird. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass mit anwachsender Regelung der formalen Kommunikation ein zunehmender Aufwand bei der Bewältigung des „Papierberges“ geleistet werden muss.

Die aus der hohen Formalisierung resultierende Ineffizienz und hohe Kostenintensität in Behörden führt zu Reformbestrebungen, die Kommunikationswege und deren Formalisierung auf das nötige Mindestmaß zu reduzieren. Das Mindestmaß ist gekennzeichnet durch gesetzlich geregelte Formalisierungsvorschriften, wie z.B. Jahresabschlüsse und Geschäftsbeziehungen (Rechnungen, Überweisungsbelege etc.).

Historisch gesehen, wird die Aktenmäßigkeit als Grundstein der Bürokratieentwicklung interpretiert und ist auf die Zeit des Heiligen Römischen Reiches (1254-1530) zurückzuführen. Als Indikator erwachender Bürokratie wird das Anlegen und Archivieren von Urkunden gesehen. Im zwanzig Jahre umfassenden Herrschaftszeitraum König Rudolfs (1273 – 1293) werden erstmals 1.000 Urkunden archiviert; der Grundstein bürokratischer Verwaltung ist gelegt. Ca. 200 Jahre später, im zehn Jahre umfassenden Herrschaftszeitraum König Ruprechts (1400 – 1410), sind bereits 4.800 Urkunden archiviert (Moraw, 1983, S. 30 f.). Das Verfahren der Archivierung und Formalisierung hat sich mittlerweile über mehr als ein halbes Jahrtausend etabliert und in den bürokratischen Organisationen festigen können. Veränderungen an der Teildimension der Aktenmäßigkeit stellen somit einen gravierenden Einschnitt in ein historisch gewachsenes und Epochen überdauerndes System dar, welches mehr als 500 Jahre Zeit hatte, sich zu etablieren.

Leistungsbeurteilung

Die Leistungsbeurteilung und -dokumentation stellt die letzte Teildimension der Formalisierung dar. Die Leistungsdokumentation erfolgt durch die übergeordneten Instanzen, die über unterschiedlich stark ausgeprägte Weisungs- und Entscheidungsbefugnisse und somit auch über disziplinarische Rechte verfügen. Um die Beurteilung für die untergebenen Stellen transparent und gerecht zu machen, sind die Prozesse der Leistungserfassung und -beurteilung formalisiert (Kieser & Kubicek, 1992, S. 167).

Historisch lässt sich der Ursprung der formalisierten Leistungsbeurteilung in der Konduitenliste für Beamte, die 1800 von Friedrich Wilhelm I eingeführt wurde, lokalisieren. In der Konduitenliste ist die Disziplinierung der Beamten festgeschrieben, nach der die Vorgesetzten in regelmäßigen und festgelegten Abständen über die Leistungen ihrer Untergebenen berichten sollen. Die Beamten haben zu dieser Zeit kein Recht, ihre Personalakte einzusehen (Jeserich, 1983). 1852 wird die Überwachung der Beamten durch das Disziplinargesetz verschärft und der Grundstein für die „aktenmäßige Personalüberwachung“ gelegt. Die daraus resultierende andauernde Überwachung der Untergebenen durch die Vorgesetzten unterbindet die Flexibilität der Handlungen nachhaltig. In bürokratischen Organisationen entwickelt sich hierdurch ein effizientes Kontrollsystem hinsichtlich der Beschäftigten (Jeserich, 1984).

Somit ist auch bei der Kontrolle und Beurteilung der Beamten auf eine lange Tradition zurück zu blicken, die sich bei Reformbestrebungen erschwerend auswirken kann. Über lange Zeiträume gefestigte und etablierte Systeme weisen häufig eine bedeutsame Trägheit im Hinblick auf Wandelprozesse auf, die noch näher beleuchtet werden muss.

Zusammenfassung:

Es wurden die Strukturmerkmale von Verwaltungsorganisationen im historischen Kontext beleuchtet. Die Situation der Unternehmen/Organisationen wird hierbei als Einflussfaktor für die Ausprägungen der Organisationsstrukturen erfasst. Dabei ist von Interesse, wie die Organisationsstrukturen das Verhalten der Organisationsmitglieder beeinflussen. In der nachstehenden Abbildung wird verdeutlicht, wie die Situation, die Strukturen und das Verhalten in Interdependenz mit der Effizienz des Unternehmens stehen (vgl. Abbildung 4).

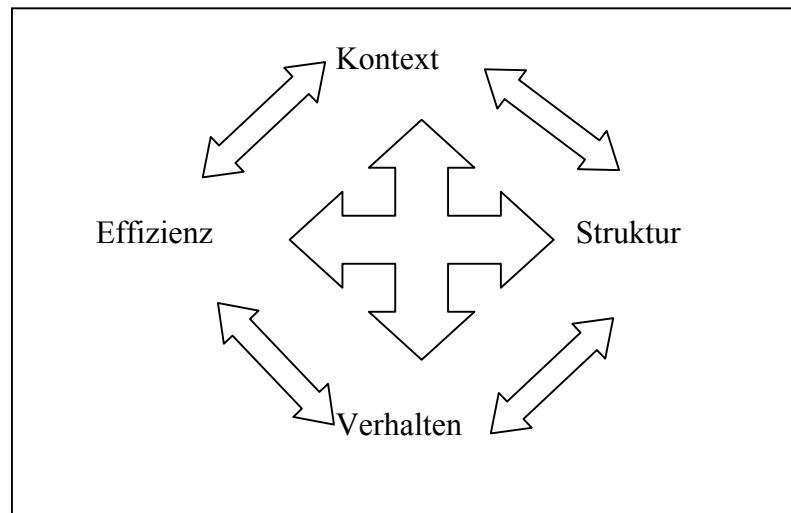


Abb. 2.4: Der Situative Ansatz

2.2 Kritik

Das Modell beinhaltet eine Reihe an Defiziten. Die kritische Auseinandersetzung mit dem Modell hat aber letztendlich zu einer wesentlichen Weiterentwicklung desselben geführt. Die Kritik kann in zwei Hauptströme unterteilt werden.

Die eine Perspektive ist unter dem Begriff der „Detailkritik“ gefasst. Es werden vor allem die Vernachlässigung wichtiger Situations- und Strukturmerkmale, die Defizite in der empirischen Auseinandersetzung und die Defizite bei der Auswahl der statistischen Verfahren kritisiert. Hieraus resultieren Probleme hinsichtlich der Repräsentativität und in Bezug auf die Vergleichbarkeit der Stichproben. Methodisch ebenso unzureichend erscheint die mangelnde Explikation der zugrundeliegenden Annahmen bei der Interpretation von empirischen Befunden.

Die andere Perspektive befasst sich mit der „Fundamentalkritik“. Hierbei werden Defizite a) auf der methodischen Ebene, b) auf der inhaltlichen Ebene und c) auf der politischen Ebene betont. Für den methodischen Bereich werden vor allem die der Interpretation zugrundeliegenden Annahmen in Frage gestellt. Bei der inhaltlichen Kritik wird die Vernachlässigung wichtiger Zusammenhänge, die über das Modell hinausgehen als wirklichkeitsverzerrend betont. Auf der dritten Ebene, bei den politischen Grundlagen, wird angemerkt, dass eher die Verfestigung traditioneller und aktueller Realitäten im Interesse der herrschenden Gruppen erfolgt, anstatt sich aktiv mit dem Wandel auseinander zu setzen.

Hieraus ergibt sich der Bedarf an einem situativen Ansatz, welcher einerseits deutlich differenzierter auf die Situations- und Strukturmerkmale eingeht, andererseits methodisch weniger angreifbar und hinsichtlich der politischen Annahmen offener konzeptualisiert ist.

2.2.1 Reformulierung innerhalb des Aston Konzepts

Die Astongruppe der Universität Aston in Birmingham um Pugh, Hickson, Hinnings und Turner (1968) sowie Pugh (1981) (beide in Kieser, 1995) hat in den 70er Jahren einen erheblichen Einfluss auf die situative Organisationsforschung genommen. Zum einen haben Pugh et al. (a.a.O.) neuere Methoden der Psychologie auf die Organisationsforschung übertragen und somit die empirische Fundierung des Konzeptes erheblich verbessert. Zum anderen wird die simultane Berücksichtigung unterschiedlicher Kontextvariablen dem Einzeleinfluss spezifischer Situationsmerkmale vorgezogen. Hieraus resultiert eine erhebliche Differenzierung der Interaktion von Organisation und Umwelt. Zudem werden Bemühungen unternommen, die Zusammenhänge zwischen Situation und Struktur ebenso wie zwischen Struktur und Verhalten in einem übergeordneten Konzept zu fassen.

Das Modell unterscheidet sich in einigen wesentlichen Aspekten von dem Grundmodell. Hier werden nun fünf Kategorien unterschieden, die in einem Stufenmodell (vgl. Abbildung 5) gefasst sind. Die fünf Stufen sind jeweils noch durch Untervariablen gegliedert und operationalisiert, die separat in die Forschungen einfließen können. Hierdurch kann eine deutlich differenziertere Analyse erfolgen.

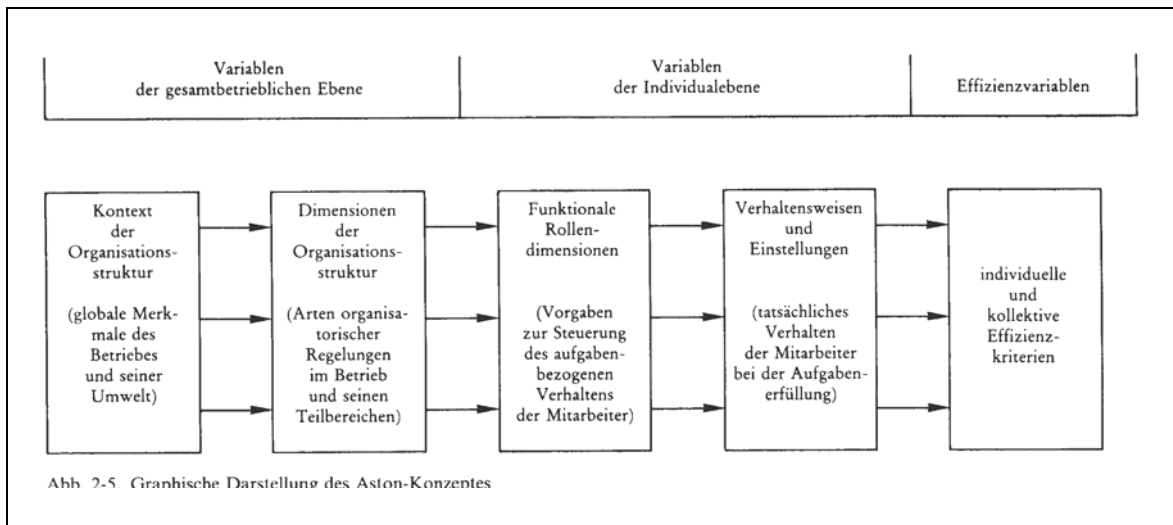


Abb. 2.5: Graphische Darstellung des Astonkonzeptes (nach Kieser & Kubicek, 1992, S. 58)

Werden die situativen Bedingungen der Organisation als Mediator oder Moderator hinsichtlich organisationalen Lernens verstanden, wird die Komplexität des „Lernprozesses“ deutlich. Vor allen Dingen zeigt sich in Organisationen mit hoher Strukturtermination, wie z.B. in öffentlichen Verwaltungen, dass der Wandel innerhalb oder von Organisationen insgesamt nur dann gefasst werden kann, wenn sowohl gesellschaftliche, organisationale, gruppenspezifische sowie personale Bedingungen gleichermaßen bedacht werden.

Aus diesen Gründen reduziert sich die beträchtliche Anzahl von Publikationen und Modellen zum organisationalen Lernen auf wenige geeignete Ansätze, die diesem Anspruch genügen indem sie möglichst viele Facetten des Forschungsgegenstandes abbilden.