



Passende Strukturen in Ämtern

DIE LETZTEN BÜROKRATEN - GEHT ES NICHT OHNE HIERARCHIE UND REGELN?

Fachtagung vom 5. September 2017

Dr. Christian Schepers, Projektleiter

Bürokratie ist ein Reizwort. In erster Linie gilt der Ärger Gesetzen und Verordnungen. Aber nicht nur das. Bürokratie ist ein Synonym für alles Negative, das man mit Verwaltungstätigkeit assoziiert:

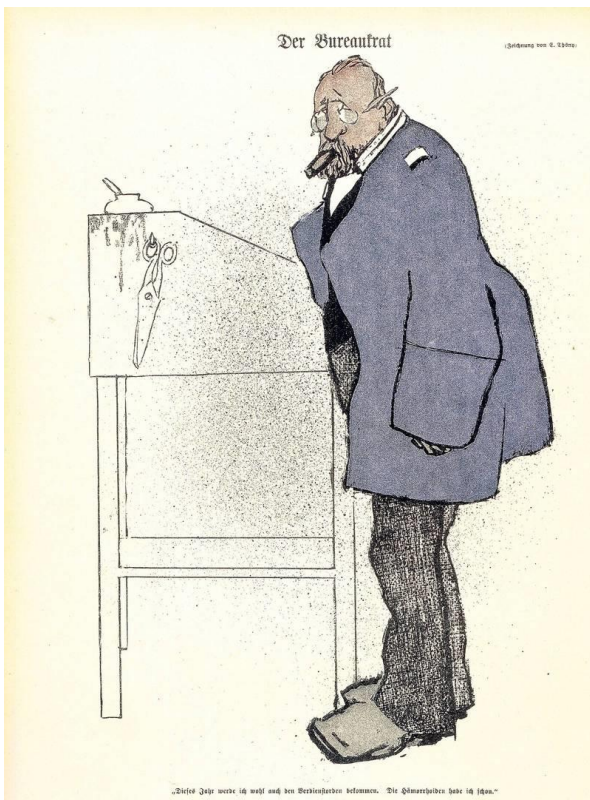


Abbildung 1: Der Bürokrat

- entmenschlicht
- umständlich
- unübersichtlich
- unbeweglich

Führt das Organisieren nicht automatisch in die Bürokratie? Gibt es neue Organisationsansätze, ohne Hierarchie und feste Regeln, die nicht in die Bürokratie münden?

Bevor wir das Kreuz über die Bürokratie brechen, gestatten Sie einen Blick darauf, warum sich denn diese Bürokratie überhaupt verbreitet hat. Unter-

sucht hat diese Frage Max Weber, ein deutscher Soziologe, im 19. Jahrhundert.



Abbildung 2: Maximilian Carl Emil Weber (* 21.4.1864; † 14.6.1920)

Er beschreibt die Bürokratie – man höre und staune – als ein Erfolgsmodell einer rationalen Organisation von Betrieben und öffentlicher Verwaltung. Dieses Erfolgsmodell ist durch folgende Merkmale charakterisiert: (Vahs (2005), S. 27-28)

- Arbeitsteilung und Befehlsgewalt
- Amtshierarchie
- Regelgebundenheit der Amtsführung
- Aktenmässigkeit der Verwaltung

Das ist in der Tat die Basis für Effizienz und Qualität. Arbeitsteilung ermöglicht Spezialisierung. Spezialisierung verspricht eine Lernkurve. Und das führt dazu, dass Aufgaben schneller und besser erledigt werden. Dieses Prinzip kennen wir aus der industriellen Fertigung. Hierarchie, Regelgebundenheit und Aktenmässigkeit erleichtern und stabilisieren die Koordination. Jeder weiss, wer für was zuständig ist. Es wird nicht vor jeder Aufgabe erst diskutiert, wie man an die Dinge herangehen soll. Das spart Zeit und hilft, Fehler zu vermeiden und Standards einzuhalten. In Reinform findet man diese Organisationsprinzipien beim Militär oder bei der Feuerwehr. Sie bewähren sich insbe-

sondere, wenn Zeitdruck herrscht und ein soziales Gebilde wie eine Maschine funktionieren und gesteuert werden muss.

Eine solche Organisation hat noch einen weiteren Vorteil. Sie ist berechenbar und zwar sowohl für die Mitarbeitenden als auch für Aussenstehende. Diese Vorhersagbarkeit schafft Vertrauen, und Vertrauen ist ein wichtiger Wert. Und dieses Vertrauen hat noch eine andere Konsequenz, welche man heute zuweilen aus den Augen verliert oder negiert: Vertrauen in eine funktionierende Organisation entlastet. Es entlastet die Mitglieder der Organisation und diejenigen, die mit der Organisation zu tun haben. Wenn ich mich auf etwas verlassen kann, ist das wohltuend. Und eine Bürokratie, wie sie Max Weber beschrieben hat, verspricht Verlässlichkeit.

Wir fassen zusammen: Bürokratie im Sinne von Max Weber verspricht drei wesentliche Vorteile:

1. Effizienz
2. Qualität
3. Verlässlichkeit

Wo also ist das Problem? Ein Problem besteht darin, dass die Akteure in Verwaltungen bürokratischer Prägung den Fokus auf die Ausführung von Aufgaben und nicht auf das Mitdenken richten, und darüber den eigentlichen Zweck aus den Augen zu verlieren drohen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass feste Regeln nicht für jeden denkbaren Fall entwickelt werden können. „Die Webersche Ausprägung der öffentlichen Verwaltung mit den oben aufgeführten Schwerpunkten stösst in der heutigen Zeit einer zunehmend dynamischen Umwelt, die auch von der Verwaltung immer höhere Anpassungsfähigkeit verlangt, an ihre Grenzen. Stabilität, wie sie die Webersche Bürokratie bewusst erreichen und erhalten wollte, hat in ihrer Bedeutung für die Qualität der Verwaltung abgenommen“. (Schedler & Proeller (2009),

S. 17) Hinzu kommt die fortschreitende Digitalisierung, die es ermöglicht, Routineaufgaben schneller, kostengünstiger und in konstanter Qualität maschinell zu erledigen. Angesichts steigender Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger sind Sie gefordert.

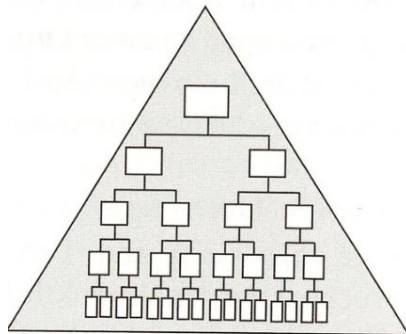
Welche Lösungen gibt es? Schauen wir auf die Wirtschaft. Dort sind folgende Trends erkennbar: (Kühl (2015), S. 18 ff)

1. Abschaffen von Abteilungsstrukturen und Zurücknehmen der Arbeitsteilung
2. Abbau von Hierarchiestufen
3. Dezentralisierung

Mit Abteilungsstrukturen ist die funktionale Organisation nach Sachgebieten gemeint. Eine solche Organisation richtet den Blick nach innen und fragt danach, wie man Aufgaben so in Abteilungen bündeln kann, dass sich die Aufgaben ähnlich sind und daher mit bestimmten Fachqualifikationen gut erfüllt werden können. Dies führt zu hoher Arbeitsteilung: die einzelnen Prozessschritte werden auf verschiedene Abteilungen verteilt. Dabei geht leicht der Blick auf die Kundinnen und Kunden oder Bürgerinnen und Bürger verloren. Es liegt nahe, dass auf bestimmte Kunden ausgerichtete Teams eher Lösungen für deren Bedürfnisse finden können, als funktional gegliederte. Dies ist auch in den öffentlichen Verwaltungen inzwischen weitgehend erkannt worden. Die Departemente und Ämter sind nicht mehr nach Gesetzen und Vorschriften, sondern „nach Produktgruppen strukturiert, d.h. die Organisation der Verwaltung wird auf die KundInnen und Produkte ausgerichtet“. (Schedler & Proeller (2009), S. 87)

Kommen wir zum zweiten Trend: Abbau von Hierarchiestufen. In der Organisationslehre spricht man von einer flachen Konfiguration mit grosser Leitungsspanne (vgl. nachfolgende Abbildung).

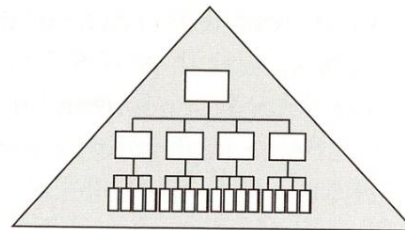
Geringe Leitungsspanne
(Leitungsspanne = 2)



Leitungstiefe = 4
(insgesamt 31 Stellen)

➔ **steile Konfiguration**

Große Leitungsspanne
(Leitungsspanne = 4)



Leitungstiefe = 2
(insgesamt 21 Stellen)

➔ **flache Konfiguration**

Abbildung 3: Zusammenhang Leitungsspanne und Leitungstiefe (Vahs (2005), S. 104)

Die Organisationslehre hat auch eine Antwort darauf, wann ein Organisation flach sein soll. (Vahs (2005), S. 101) Dies ist der Fall, wenn die zu erfüllenden Aufgaben

- wenig komplex sind,
- gleichartig sind,
- gut überwachbar sind,
- sich nicht häufig ändern und
- nicht stark untereinander abhängen und damit wenig Koordination nötig ist.

Auf den ersten Blick führt diese Liste zu Stirnrundeln. Denn genau so sind die Aufgaben heute immer weniger. Das würde an sich für eine steilere Organisation mit mehr Hierarchie sprechen. Warum? Komplexe, wechselnde Aufgaben verlangen mehr Intervention und Koordination durch die oder den Vorgesetzte(n). Das führt dazu, dass eine Vorgesetzte oder ein Vorgesetzter weniger Mitarbeitende führen kann, denn sie oder er muss mehr Zeit für die einzelnen Mitarbeitenden aufwenden. Man kann Koordination aber auch anders lösen,

als über eine Intervention von Vorgesetzten: nämlich durch Selbstplanung, Selbstkontrolle und Selbstabstimmung untereinander. Und unter diesen Voraussetzungen ist auch eine flache Organisation möglich: (Vahs (2005), S. 101)

- umfassende Delegation von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen,
- Selbstabstimmung in Arbeitsgruppen,
- grössere räumliche Nähe der Arbeitsplätze,
- Einsatz von Informations- und Kommunikationssystemen,
- hohe Fachkompetenz der Mitarbeitenden,
- hohe Führungskompetenz der Vorgesetzten,
- demokratische Führung (mit Selbstkontrolle) statt autoritäre Führung (mit Weisung und Kontrolle).

Die drei genannten Trends – weniger Arbeitsteilung, Abbau von Hierarchiestufen und Dezentralisierung – führen in Kombination zu ganz neuen Organisationsmodellen oder im Extremfall sogar zum weitgehenden Verzicht auf Organisation im

herkömmlichen Verständnis. Im Buch „Reinventing Organizations“ von Frederic Laloux, erschienen im Jahr 2014, sind zwölf konkrete Beispiele erfolgreicher Unternehmungen aufgeführt, die radikal anders organisiert sind.



Abbildung 4: Buchtitel Reinventing Organizations (Laloux (2015))

Die von Laloux untersuchten Beispiele sind Unternehmen mit 400 bis mehreren zehntausend Mitarbeitenden, gewinnorientierte und nicht-gewinnorientierte in verschiedenen Branchen, darunter Gesundheitswesen, Bildungswesen, Metallverarbeitung und Bekleidung. Das meistzitierte Fallbeispiel ist eine Organisation aus den Niederlanden, die der Spitex in der Schweiz entspricht. Sie heisst „Buurtzorg“, auf Deutsch „Nachbarschaftshilfe“.



Abbildung 5: Logo Buurtzorg (www.buurtzorg.com)

Die Organisation von Buurtzorg verinnerlicht die drei genannten Trends – Zurücknehmen der Arbeitsteilung, Abbau von Hierarchiestufen und Dezentralisierung – in ganzer Konsequenz. Es gibt bei Buurtzorg

- keine Vorgesetzten
- kein mittleres Management
- stark reduzierte Unterstützungsfunktionen und
- kein Organigramm. (Laroux (2015), S. 61ff)

Stattdessen besteht die Organisation aus autonomen Teams von zehn bis zwölf Pflegepersonen, die sich selbst führen. „Das Team trägt die Verantwortung für alle Aufgaben, die zuvor über verschiedene Abteilungen verteilt waren.“ (Laroux, F., S. 63) Es würde zu weit führen, das Modell hier genauer zu beschreiben. Aber offenbar funktioniert es. Die Organisation wurde 2006 gegründet, ist mit Abstand Marktführerin in den Niederlanden, arbeitet mit geringen Kosten und erzielt sehr hohe Zufriedenheitswerte bei Kundinnen und Kunden und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. (www.buurtzorg.com)

Wenn im Untertitel des Referats die Frage gestellt wird „Geht es nicht ohne Hierarchien?“, dann muss man heute also antworten: „Doch. Der Trend geht weg von Hierarchie zu mehr Autonomie“. Aber, und jetzt kommen gleich mehrere Aber.

1. Die Auflösung von Hierarchien führt zu einer «Dauerpolitisierung» interner Prozesse.
2. Eine flache Hierarchie bedeutet weniger Kontakt zur Vorgesetzten oder zum Vorgesetzten und damit weniger Gelegenheit für Feedback und Wertschätzung.
3. Ohne Organigramm fehlt ein sozialer Orientierungsrahmen.

Erstes Aber: Hierarchie rechtfertigt die Ausübung von Macht. Vorgesetzte können sich bei Uneinigkeit mit Hinweis auf die Weisungsbefugnis gemäss Hierarchie durchsetzen. Hierarchie ermöglicht eine

einfache und effiziente Führung. Führung ohne Hierarchie – bekannt als „laterale Führung“ – ist bedeutend anspruchsvoller, und zwar nicht nur für die Führungsperson sondern auch für diejenigen, die sich führen lassen sollen. „Die Auflösung oder Schwächung von Hierarchien führt (und das zeigen alle Experimente, von den selbst verwalteten Betrieben der 1970er-Jahre über die Start-ups der New Economy Ende der 1990er-Jahre und die demokratischen Unternehmen der 2010er-Jahre) zu einer «Dauerpolitisierung» interner Prozesse.“ (Kühl (2015), S. 24) Das ist tendenziell zeitaufwendig, zehrt an den Nerven und braucht Kraft. Wir können das aus unserer eigenen Projektarbeit bestätigen. Vielfach besteht ein erheblicher Wert unserer Arbeit schlicht darin, der Gruppe zum Konsens zu helfen.

Zweites Aber: Unserer Erfahrung nach ist einer der wichtigsten Gründe für die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit von Mitarbeitenden die subjektiv erfahrene Wertschätzung. Wertschätzung können Sie natürlich auch von Kolleginnen oder Kollegen erhalten, die hierarchisch gleich gestellt sind. Aber ein Lob von Mutter oder Vater hat nun einmal für das Kind eine andere Bedeutung als die Anerkennung von Schwester oder Bruder. Eine flache Hierarchie bedeutet tendenziell weniger Kontakt zur Vorgesetzten oder zum Vorgesetzten und damit weniger Gelegenheit für Feedback und Wertschätzung.

Drittes Aber: Der Mensch ist ein soziales Wesen. Er will zu einer Gruppe gehören, mit dabei sein. Er will sich mit seiner Abteilung, seinem Team, seinem Departement oder Amt identifizieren. „Wir sind wir und Ihr seid die anderen.“ Das gibt Halt und Motivation. Und er will wissen, wie er in der Gruppe positioniert ist. Welche Rolle er spielt, welchen Status er hat. Nichts bringt die Zugehörigkeit und Position besser zum Ausdruck, als das Organigramm. Bei allen unseren Projekten, in de-

nen es um Organisationsoptimierung geht, steht immer das Organigramm im Mittelpunkt. Nicht, dass wir es ins Zentrum rücken würden. Es sind unsere Kunden selbst. Nehmen Sie den Mitarbeitenden das Organigramm weg, dann resultiert Nervosität. Die Menschen werden verunsichert. Dieser Aspekt wird unterschätzt, wenn man die Organigramme verteufelt.

Eine Organisation ganz ohne Hierarchien ist unserer Erfahrung nach selten sinnvoll. Können wir wenigstens auf die Regeln verzichten? Funktioniert die Organisation auch ohne Organisationsreglemente, Stellenbeschreibungen und Arbeitsanweisungen?

Handbücher und Reglemente werden in der Praxis vor allem bei Unklarheiten zu Rate gezogen. Sie dienen eher als Nachschlagewerk. Dann sind sie hilfreich. Wir empfehlen, Reglemente auf wenige wesentliche Punkte beschränken. Verlieren Sie sich nicht im Detail sondern behalten Sie eine gewisse Flughöhe. Wenn Sie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten einer Stelle beschreiben, listen Sie nicht mehr als je drei bis vier Punkte auf. Die Stellenbeschreibung muss auf eine A4-Seite passen.

Im Übrigen gilt für die Reglement dasselbe wie für Organigramme: Die Organisation funktioniert nur dann gut, wenn sich die Leute auch an die Spielregeln, die Instanzenwege und Arbeitsanweisungen halten. Und das werden sie dann tun, wenn sie sie für zweckmässig erachten. Blinde Autorität gibt es heute nur noch selten. Deshalb sollten Sie die Betroffenen bei Organisationsprojekten einbeziehen. Dabei sind Widerstände und Konflikte zu erwarten. Aber es ist sicher besser, wenn die schwierigen Themen im Projekt auf den Tisch kommen und dann einer Lösung zugeführt werden, als wenn sie nachher im Alltag die Zusammenarbeit torpedieren. Sie brauchen das nicht

basisdemokratisch zu tun. Aber Sie sollten einen Konsens über die neue Lösung anstreben. Die Organisation soll sich nicht auf die Mitarbeitenden ausrichten, aber die Schlüsselpersonen müssen Sie im Boot haben.

Was schliessen wir daraus?

1. Organisieren Sie! Sorgen Sie für klare Verhältnisse.
2. Hierarchien haben einen Sinn. Nutzen Sie die Möglichkeiten der Kommunikations- und Informationsinstrumente um zu delegieren und zu dezentralisieren. Aber vernachlässigen Sie darüber psychologische Aspekte nicht.
3. Richten Sie die Organisation auf die Bedürfnisse Ihrer Kundinnen und Kunden aus.
4. Beziehen Sie die Betroffenen mit ein in den Prozess der Organisationsoptimierung.

Damit kommen wir zum Schluss. Wenn man Ihnen in Zukunft vorwirft, Sie seien die letzten Bürokraten, dann können Sie das mit einem Lächeln quittieren. Die Bürokratie hat durchaus ihre guten Seiten. Hierarchie und Regeln sind nützlich, intern wie gegenüber Aussenstehenden. Wichtig ist, dass man sie nicht einfach aufoktroiert sondern miteinander entwickelt. Das ist einmal aufwendig, aber nachher entlastend.

Literatur

- Kühl, St. (2015). Wie demokratisch können Unternehmen sein? in: wirtschaft + weiterbildung 06_2015.
- Laloux, F. (2015). Reinventing Organizations. Ein Leitfaden zur Gestaltung sinnstiftender Formen der Zusammenarbeit. München: Verlag Franz Vahlen.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2009). New Public Management. (4. Auflage). Bern: Haupt Verlag.
- Vahs, D. (2005). Organisation. Ein Lehr- und Managementbuch. (5. Auflage). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.