



Betriebswirtschaftslehre

Besser als ihr Ruf

Bürokratie als Organisationsprinzip

Das Wort Bürokratie ist in den Köpfen der meisten Menschen negativ belegt. Drei Experten der FernUniversität Hagen beleuchten das klassische Organisationsprinzip detailliert und zeigen auf, dass die Herrschaft der Schreibtische letztendlich nicht nur ein wichtiger Baustein einer modernen Gesellschaft ist, sondern dass heutzutage eine bürokratiefreie Organisation auch in modernen Unternehmen kaum vorstellbar wäre.

Von Professor Dr. Ewald Scherm, Dr. Gotthard Pietsch und Hans-Jürgen Galke, FernUniversität in Hagen

Die Bürokratie bildet ein klassisches Prinzip der Organisation und hat moderne Organisationsgesellschaften weithin geprägt (vgl. Scherm/Pietsch 2007, S. 7–8). Der Begriff der Bürokratie (*Herrschaft der Schreibtische*) entstand in Frankreich während der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts und bezeichnete damals die von Hierarchien und Regeln geprägten Strukturen der zentralstaatlichen Verwaltung (vgl. Albrow 1970). Diese wurden bereits im 17. Jahrhundert am Hof des Sonnenkönigs Ludwig XIV. eingeführt, um Korruption, Willkür und Ineffizienz zu bekämpfen (vgl. Leitzl 2005). Auch heute wird Bürokratie vor allem mit dem staatlichen Verwaltungshandeln in Verbindung gebracht, obwohl ihre Grundzüge auch die Strukturen privatwirtschaftlicher Unternehmen beeinflusst haben. Seit geraumer Zeit werden bürokratische Strukturen jedoch kritisch diskutiert. So gilt Bürokratie heute geradezu als Synonym für Ineffizienz (vgl. Schreyögg 2008, S. 32). Aktuell geläufige Begriffe wie *Bürokratieabbau* oder *Bürokratie-Irrsinn* verdeutlichen die negative Bewertung dieses klassischen Organisationsprinzips.

Bürokratie und legale Herrschaft

In ihrer Entstehungszeit erwies sich die Bürokratie als Ausdruck des gesellschaftlichen Fortschritts, weil sie die Stabilität, Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit der Verwaltungsstrukturen förderte und zugleich willkürliches

staatliches Handeln begrenzte. Vor allem Max Weber (1864–1920) ist für seine Arbeiten zur Analyse bürokratischer Strukturen bekannt. Sein Bürokratie-Ansatz gilt neben dem Scientific Management (Frederick W. Taylor) und dem Administrativen Ansatz (Henri Fayol) als eine der drei zentralen klassischen Organisationstheorien. Weber förderte mit seiner Arbeit das Verständnis von Organisationen in Staat und Wirtschaft erheblich und lieferte dabei zugleich entscheidende Beiträge zur Organisationstheorie. Die Grundlegung seines Bürokratie-Ansatzes erarbeitete er in seinem umfangreichen Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ (vgl. 1985). Darin analysierte Weber unter anderem das Funktionieren kapitalistischer Großunternehmen. Er ging der Frage nach, wie es diesen in der industriellen Gesellschaft gelingen konnte, die arbeitsteiligen Handlungen spezialisierter Fachkräfte zweckmäßig zu koordinieren und reibungslos zu verbinden. Seine Analyse führte schließlich zu der These, dass die Bürokratie effiziente Strukturen bereitstellt, um komplexe Aufgaben zu organisieren.

Nach Weber findet die Bürokratie ihr zentrales Fundament in der so genannten *legalen Herrschaft*. Diese beschreibt eine Herrschaftsform, die auf dem Glauben an eine rechtmäßige und insofern rational gesetzte Ordnung beruht (zum Beispiel Gesetze, Verordnungen, Richtlinien). Dieser Glaube verleiht der legalen Herrschaftsform Akzeptanz und Legitimität bei den Beherrschten. Auch das Anweisungsrecht des Herrschers wird durch diese rationale Ordnung begründet und gilt deshalb als legal. Den Grund für das Entstehen legaler Formen der Herrschaft sieht Weber in einer weitreichenden Rationalisierung der Gesellschaft, im Zuge derer nicht zuletzt der Staat verstärkt nach zweckrationalen Kriterien organisiert wird. Dabei grenzt Weber die legale (rationale) Herrschaftsform ganz bewusst gegenüber vorrationalen Herrschaftsformen ab, die entweder auf Tradition, Sitte und Gebräuchen (traditionale Herrschaft) oder auf dem Charisma besonderer Persönlichkeiten (charismatische Herrschaft) beruhen (vgl. Scherm/Pietsch 2007, S. 16–17).

Bausteine der Bürokratie

Die legale Herrschaft stützt sich auf einen bürokratischen Verwaltungsstab, der sich deutlich von Verwaltungsstäben der vorrationalen (charismatischen oder traditionellen) Herrschaftsformen unterscheidet (vgl. Weber 1985, S. 551–553). Dieser ist auf die Begrenzung eines Willkürverhaltens seitens des Herrschers oder der Administration selbst gerichtet und handelt zu diesem Zweck allein nach generellen und personenunabhängigen Regeln, die in rationaler Weise auf die Erreichung gesellschaftlicher bzw. organisationaler Ziele ausgerichtet sind. Der Bürokratie kommt somit die Aufgabe zu, die auf einer formalen Rechtsordnung basierenden Anweisungen des legalen Herrschers stringent und in Orientierung an rein sachlichen Erwägungen umzusetzen (vgl. Scherm/Pietsch

2007, S. 17). Im Kern beruht Bürokratie auf den folgenden zentralen Bausteinen (vgl. Weber 1985, S. 124–130):

- Regelgebundenheit der Amtsführung
- genau abgegrenzte Kompetenzbereiche
- Prinzip der Amtshierarchie (Instanzenzug)
- Aktenmäßigkeit der Verwaltung
- Unpersönlichkeit der Amtsführung
- definierte Qualifikationserfordernisse für Stelleninhaber
- fixierte Laufbahnen einschl. Gehaltshierarchie
- Anstellung durch Arbeitsvertrag

Durch diese Bausteine der Bürokratie erfolgte aus Sicht Webers nicht nur eine Begrenzung staatlicher Willkür, sondern zugleich eine Steigerung der Effizienz gegenüber Verwaltungsstäben vorrationaler Herrschaftsformen. Diese Einschätzung hat sich mittlerweile erheblich geändert. Insbesondere die starre Regeltreue bürokratischer Verwaltungsstäbe kann mittlerweile als zentraler Grund für Effizienzeinbußen angesehen werden. Nicht selten gerät die zielgerichtete Aufgabenerfüllung zugunsten eines strengen Regelgehorsams aus dem Blick. Selbstverantwortliches Handeln und eine dynamische Anpassung an wechselnde Umweltlagen werden drastisch erschwert (vgl. Scherm/Pietsch 2007, S. 17). Die hohe Rigidität der Bürokratie ruft nicht selten Kommunikations- und Abstimmungsprobleme hervor (vgl. Dose 2006, S. 23). Webers Analyse bleibt darüber hinaus weitgehend blind für die informalen sozialen Beziehungsstrukturen, die sich in Organisationen entwickeln und einen erheblichen Einfluss auf das Handeln der Mitarbeiter entfalten (vgl. Scherm/Pietsch 2007, S. 17). Empirische Untersuchungen zur Effizienz bürokratischer Organisationsstrukturen (vgl. Burns/Stalker 1961; Lawrence/Lorsch 1967) zeigten zudem, dass ein hoher Grad der Bürokratisierung nur unter stabilen und gering komplexen Bedingungen Effizienz generieren kann.



Ewald Scherm, Gotthard Pietsch
Organisation
 Theorie, Gestaltung, Wandel
 2007. 16, 407 Seiten, Broschur
 € 29,80
 ISBN 978-3-486-58333-5

Anzeige

Praxisorientiert, interdisziplinär und
 klar verständlich.

Bedeutung für heutige Unternehmen

Heute agieren Unternehmen – im Gegensatz zur Zeit Webers – in einem Umfeld, das wesentlich von Komplexität und Dynamik gekennzeichnet ist.

Internationalisierung der Geschäftstätigkeit, verkürzte Produktlebenszyklen, informationstechnische Innovationen und Diskontinuitäten, Pluralisierung der Lebensstile und Wertewandel erweisen sich aktuell als weit verbreitete Herausforderungen für die organisatorische Gestaltung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit der Bürokratie-Ansatz für Unternehmen auch heute noch von Bedeutung sein kann. Eine Organisationsform, die die oben genannten Bausteine der Bürokratie strikt und umfassend verwirklicht, erscheint obsolet. Sie erweist sich als zu schwerfällig, um wechselnden Umweltaforderungen schnell und zielgerichtet entgegenzutreten. Notwendige Veränderungen stoßen in rigiden bürokratischen Strukturen häufig auf Widerstand.

Trotz umfangreicher Kritik an der Bürokratie erscheint jedoch eine generelle Ablehnung dieses klassischen Prinzips keineswegs angemessen. Vielmehr ist die (Nicht-)Eignung bürokratischer Strukturen stets abhängig von den spezifischen situativen Bedingungen. Die Organisation der Buchhaltung erweist sich z. B. eher als ein Anwendungsfall bürokratischer Prinzipien als komplexe Innovationsprojekte. Doch auch diese können nicht gänzlich auf bürokratische Aspekte der Gestaltung verzichten, selbst dann nicht, wenn sie die äußerst dynamische Softwarebranche betreffen. So müssen beispielsweise die Methoden der agilen Softwareentwicklung auf eine – zwar flexible – Dokumentation der Entwicklungsschritte zurückgreifen und wenden damit das Prinzip der Aktenmäßigkeit in modifizierter Form an (vgl. auch Oesterreich/Weiss 2008). In jedem Fall bietet die Rückbesinnung auf den klassischen Bürokratie-Ansatz für Unternehmen auch weiterhin geeignete Kriterien zur Analyse und Überwindung organisatorischer Probleme. Stets muss man sich im Zuge organisatorischer Gestaltung die Frage stellen, wie die Kompetenz- und Verantwortungszuweisung erfolgen, wie Kommunikationswege (*Amtshierarchie*) gestaltet werden, inwiefern die Dokumentation von Arbeitsschritten (*Aktenmäßigkeit*) erforderlich ist usw. Damit wird deutlich, dass zentrale Bausteine der klassischen Bürokratie weiterhin in Organisationen präsent sind (vgl. Scherm/Pietsch 2007, S. 17), wengleich sich ihre konkreten Erscheinungsformen und Bezeichnungen seit Weber weitgehend verändert haben. Eine vollständig bürokratiefreie Organisation ist auch aus heutiger Sicht kaum vorstellbar. Insofern den gestiegenen Anforderungen an die organisationale Flexibilität Beachtung geschenkt wird und die mit der Bürokratie verbundenen Probleme bewusst bleiben, erscheint ein gezielter Einsatz

bürokratischer Elemente in Organisationen auch künftig geeignet, um Effizienz zu generieren.

Autoren

Universitätsprofessor Dr. Ewald Scherm ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Organisation und Planung, an der FernUniversität Hagen. Dr. Gotthard Pietsch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Habilitand und Hans-Jürgen Galke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Organisation und Planung, der FernUniversität in Hagen.

Literatur

Albrow, Martin (1970): Bureaucracy, London 1970

Burns, Tom/Stalker, George, M. (1961): The Management of Innovation, London 1961

Dose, Carsten (2006): Flexible Bürokratie. Zur Logik aktueller Rationalisierungstendenzen bei Finanzdienstleistern, Wiesbaden 2006

Lawrence, Paul R./Lorsch, Jay W. (1967): Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration, Boston 1967

Leitl, Michael (2005): Was ist ... Bürokratie? In: Harvard Business manager (12/2005), S. 13

Oesterreich, Bernd/Weiss, Christian (2008): Agiles Projektmanagement, Heidelberg 2008

Scherm, Ewald/Pietsch, Gotthard (2007): Organisation. Theorie, Gestaltung, Wandel, München, Wien 2007

Schreyögg, Georg (2008): Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 5. Aufl., Wiesbaden 2008

Weber, Max (1985): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen 1985