

Das Substitutionsgesetz der Organisation

Thematische und organisationswissenschaftliche Einordnung

Das Substitutionsgesetz der Organisation besagt in gesetzesmäßiger Wenn-Dann-Formulierung, daß sich in der Ausgestaltungsform betrieblicher Regelungen, konkret in der **Festlegung des Anwendungs- bzw. Geltungsbereichs** dieser Regelungen, ein umfassend angelegter Strukturwandel vollzieht: Infolge der größeren Ähnlichkeit (Wiederholungscharakter, Periodizität) bzw. geringeren Variabilität betrieblich relevanter Tatbestände (Bearbeitungsvorgänge, Verfahren, Materialien, Produkte usw.) verdrängen **generelle** Regelungen die weniger generell konzipierten Regelungen, d.h. die improvisatorischen bzw. die **fallweisen** Regelungen (ungebundene Dispositionen). Richtlinien (z.B. für die Bewerberauswahl, Lieferantenbeurteilung), Grundsätze, allgemeine Führungs- und Arbeitsanweisungen, Betriebsordnungen, allgemeine Geschäftsverteilungspläne, Standardbriefe, Formulare, Normen usw., die meist schriftlich fixiert werden („Formalisierung“), treten an die Stelle einzelner persönlicher Weisungen, unstrukturierter Verhandlungen und dgl. Das Substitutionsgesetz beschreibt damit den Übergang von einer einstufig-direkten Regelungsstruktur betrieblicher Vorgänge auf eine zweistufig-indirekte Regelungsstruktur: Die erste Stufe bildet hierbei der Aufbau von allgemein verwendbaren Regelungspotentialen (Systemgestaltung), die zweite Stufe die laufende Anwendung dieser allgemeinen Regelungen (Systemsteuerung). Implizit informiert das Substitutionsgesetz auch über Änderungen in der **Kostenstruktur** betrieblicher Regelung: eine Zunahme der fixen (Potential-)Kosten (z.B. Abfassen von Führungsgrundsätzen, Entwurf von Formularen) geht Hand in Hand mit einer Abnahme der variablen (Anwendungs-)Kosten als dem Ergebnis von Lernprozessen.

Dieses Substitutionsphänomen wird entweder als theoretischer Ursache-Wirkung-Zusammenhang oder als technologischer Ziel-Bedingung-Instrument-Zusammenhang von unterschiedlichen Autoren und organisationswissenschaftlichen Schulen in impliziter oder expliziter Weise behandelt. Die pointierteste Fassung („Die Tendenz zur generellen Regelung nimmt mit abnehmender Variabilität betrieblicher Tatbestände zu“) findet sich bei

Gutenberg, auf den die Bezeichnung (auch: „Substitutionsprinzip“) zurückgeht. Im Rahmen anderer Konzeptionen und Terminologien ist von trendmäßigen Veränderungen in der „**Standardisierung**“ oder „**Programmierung**“ bzw. von verstärkter „**Bürokratisierung**“ schlechthin die Rede. Eine Beschäftigung mit dem Substitutionsgesetz wird aussagefähiger, wenn man sie im wissenschaftshistorisch übergreifenden Kontext vornimmt. Zugleich veranschaulicht ein solches Vorgehen exemplarisch Übereinstimmungen und Unterschiede und damit das Integrationspotential zwischen klassischer (analytischer) und moderner (empirischer) Organisationsforschung.

Methodologische Würdigung

Das Substitutionsgesetz muß zunächst in eine empirisch überprüfbare Form gebracht werden. Nur so kann man den Verdacht aus dem Wege räumen, es handle sich entweder um ein unbegründetes (normatives) Postulat aus der Denktradition der Organisationsprinzipien oder um eine intuitiv, wenn nicht sogar logisch „selbstverständliche“ (tautologische) und damit gehaltlose Aussage. Zu diesem Zweck müssen alle Modellparameter und Parameterbeziehungen **rekonstruiert** und nach Möglichkeit **quantifiziert** werden.

Die **Rekonstruktion** deckt drei Kategorien von Modellparametern auf: 1. situative Einfluß- bzw. Bedingungsparameter (z.B. Variabilität), 2. instrumentelle Aktions- bzw. Strukturparameter (z.B. generelle und fallweise Regelungen) und 3. organisatorische Ziel-, Wirkungs- bzw. Effizienzparameter (z.B. Höhe der betrieblichen Regelungskosten). Eine derartige Modellrekonstruktion fördert das Verständnis für den wichtigen Umstand, daß alle drei Parameterkategorien **mehrfach** besetzt sein können. Innerhalb der Zielgrößen interessieren hier neben den mehrstufigen (instrumentellen) Zielabhängigkeiten infolge intervenierender Variablen („Zwischenwirkungen“) insbesondere die **Zielkonflikte** im Rahmen einer mehrfachen Zielsetzung. Sie machen die ziel- und bedingungsgerechte Formulierung organisatorischer Regelungen zu einem echten Optimierungsproblem: die Bestimmung des optimalen Generalisierungsgrades vollzieht sich im Spannungsfeld zwischen Stabilität (Unsicherheits- und Kom-

plexitätsreduktion, Vereinfachung, Spezialisierung, Routinisierung, Objektivierung, Gleichbehandlung) einerseits und Elastizität (Flexibilität, Innovationsfähigkeit, Individualisierung) andererseits sowie zwischen individueller Entscheidungsautonomie (Initiative, Engagement) auf der einen Seite und Herrschaft der unpersönlichen Regelung („Fremdsteuerung“) auf der anderen Seite.

Die erforderliche **Quantifizierung** betrifft zum einen die ordinale oder kardinale Skalierung von Generalität (Allgemeinheit, Extension bzw. Weite des Anwendungsbereichs), und zwar nicht nur in sachlicher, sondern zugleich auch in räumlicher und zeitlicher Hinsicht (z. B. relative Dauerhaftigkeit). Erhebliche Schwierigkeiten bereitet zum anderen die Konzeption eines operationalen Ähnlichkeits- bzw. Homogenitätsmaßes (wie z. B. bei der Cluster-Analyse oder Teilfamilienbildung). Dieses benötigt man nicht nur zur Erfassung der (Un-)Ähnlichkeit von Bedingungen (Variabilitätsgrad betrieblicher Tatbestände), sondern auch von Regelungen, weil Gleichartigkeit im strengen Sinne nie gegeben sein kann. Regelungen unterscheiden sich — wie wir von der rollenden und flexiblen Planung her wissen — formulierungsseitig nicht nur in ihrer Extension, sondern auch in ihrer Spezifikation: Formulare, Prototypen genereller Regelungen, weisen bekanntlich durch einzelfallbezogen auszufüllende Lücken, unterschiedlich grob bzw. vage definierte Kategorien, Alternativen bzw. Verzweigungen u.ä. ganz erhebliche „Spielräume“ auf. Selbst bei gleich weitem Anwendungsbereich sind generelle Regelungen offensichtlich verschieden gut zur Erfassung des jeweiligen Einzelfalls geeignet. Dieses Flexibilitätspotential genereller Regelungen ist sowohl in der klassischen als auch in der neueren Organisationsforschung (organisatorische Strukturdimensionen „Standardisierung“ und „Formalisierung“) weitgehend unbeachtet geblieben.

Zur mathematischen bzw. **graphischen Abbildung** von Zusammenhängen, seien es Je-desto-Aussagen oder numerisch spezifizierte Funktionen, können unterschiedlich partiell bzw. total konzipierte Modelle zur Anwendung gelangen: Zweidimensionale Darstellungen eignen sich zunächst zur Abbildung der Beziehungen **innerhalb** einer Parameterkategorie (Vorbild: Indifferenzkurvenanalyse), also zwischen den beiden Strukturparametern oder zwischen unterschiedlichen Zielen. Zur Erfassung der Abhängigkeiten **zwischen** den unterschiedlichen Parameterkategorien empfiehlt es sich, das Verhältnis von generellen zu singulären Regelungen zu einer Strukturkennziffer (Organisations-, Generalisierungs- oder Rationalisierungsgrad) zu verdichten. Der **Generalisierungsgrad** bringt konkret das Verhältnis der Mächtigkeit generell geregelter und fallweise geregelter Tatbestände zum Ausdruck. Damit kann man die partiellen Zusammenhän-

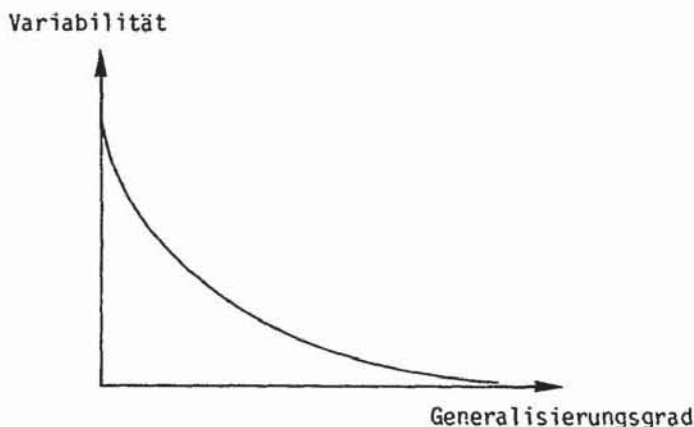


Abb. 1

ge zwischen der Einflußgröße „Variabilität“ und dem Generalisierungsgrad (Abb. 1) sowie zwischen dem Generalisierungsgrad und den Effizienzgrößen (Regelungsprozesskosten in Abb. 2), aber auch den Gesamtzusammenhang zwischen allen drei Parameterkategorien wiedergeben (Abb. 3).

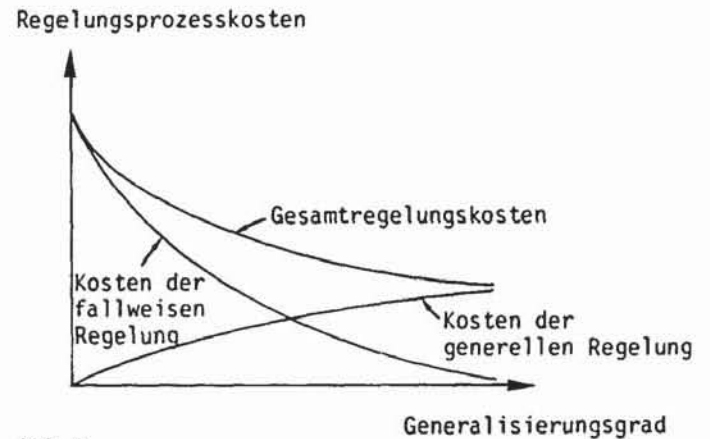


Abb. 2

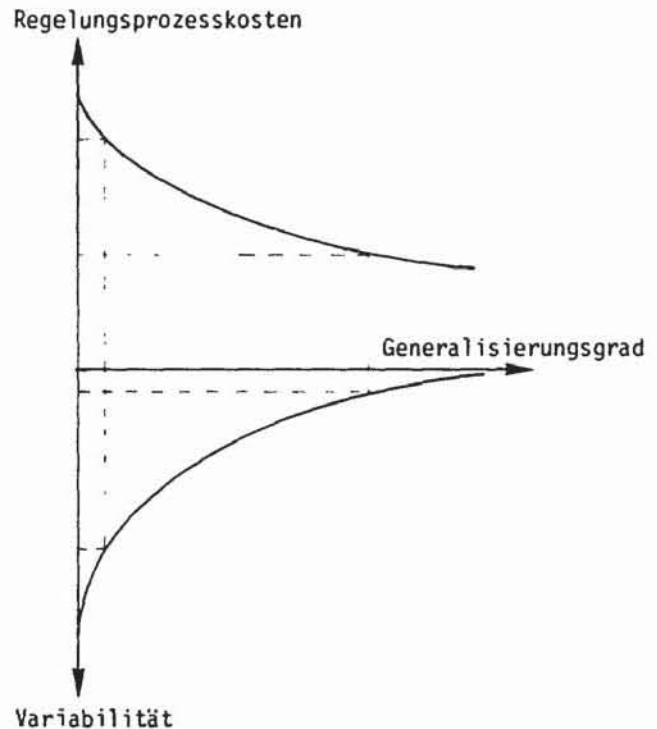


Abb. 3

Inhaltliche Würdigung

Die inhaltliche Würdigung des Substitutionsgesetzes setzt zunächst an der Erfülltheit der Wenn-Komponente („abnehmende Variabilität“) an. Für deren reale Erfülltheit und damit für die **Wichtigkeit** des Gesetzes sprechen Prozesse der Normung, Konfektionierung, Modularisierung, Ausdehnung von Serlengrößen, verstärkten Arbeitstellung usw. **Gegen** die Relevanz des Gesetzes werden Phänomene wie die erhöhte Umsystemdynamik (technologische und rechtliche Änderungen, verkürzte Produktlebenszyklen usw.), die zunehmende Individualität von Mitarbeitern und Märkten sowie verminderte Arbeitstellung (durch moderne Formen der Arbeitsstrukturierung) und die damit einhergehende höhere Aufgabenvarietät bzw. -diversität vorgebracht. Ihnen wird man —

vereinfacht ausgedrückt — weniger durch Bürokratie als durch „Adhokratie“ gerecht.

Trotz der erzielbaren und positiv zu bewertenden Koordinations- und Komplexitätsreduktionseffekte sowie Wirtschaftlichkeitseffekte (Kostendegression bei häufiger Anwendung einer einmal erstellten Regelung) werden auch Zweifel an der **Richtigkeit** des Gesetzes, d.h. an der **Gültigkeit** des Wenn-Dann-Zusammenhangs, geäußert.

Hier wird einmal behauptet, daß neben der Variabilität noch weitere situative Einflußgrößen wie Betriebsgröße, Führungsstil und Persönlichkeitsstruktur der betroffenen Aufgabenträger in der Wenn-Komponente berücksichtigt werden sollten. Eine effiziente Gesamtorganisation der Unternehmung setzt sich also im Zweifel „modular“ aus Teilbereichen mit sehr unterschiedlichen (optimalen) Generalisierungsgraden zusammen. So ist anzunehmen, daß der Generalisierungsgrad nicht nur mit aufsteigender **Hierarchie-Ebene** abnimmt, sondern sich auch in einer unterschiedlichen Einrichtungsdauer der verschiedenen organisatorischen Einheiten (permanente versus temporäre Stellen, z. B. Projektgruppen) niederschlägt. Eine Erweiterung der Wenn-Komponente erlaubt es außerdem, Verbindungen mit anderen Bereichen des dispositiven Faktors (Planung, Anreizsysteme, Koordinationsinstrumente, Organisationsstrukturen usw.) herzustellen, innerhalb derer sich ebenfalls systematische Substitutionsprozesse vollziehen.

Zudem ist darauf hinzuweisen, daß Probleme der **Handhabung** organisatorischer Regelungen nicht vernachlässigt werden dürfen: Man kann nicht davon ausgehen, daß sich der beanspruchte Anwendungsbereich von Regelungen innerhalb von Reorganisationsprozessen „problemlos“, d.h. ohne effizienzmindernde Widerstände oder ohne Remanenzerscheinungen („Erstarrung“: „Expansions“- und „Kontraktionspfade“ fallen nicht zusammen) aus- bzw. abbauen läßt. Darüber hinaus wird die Effizienz einer generellen Regelung durch **Opportunitätskosten** (etwa entgangene Deckungsbeiträge bei Auftrags- oder Kundenverlust) als Folgeerscheinung von Subsumtionsfehlern beeinträchtigt: Derartige Subsumtionsfehler bilden einen spezifischen Nachteil zweistufig-indirekter Regelung, innerhalb derer ja geprüft werden muß, ob eine generelle Regelung bzw. welche generelle Regelung aus dem Gesamtbestand an Regelungen auf den anstehenden Einzelfall anzuwenden ist. Hierbei entsteht das Risiko einer Fehldiagnose, wodurch i. S. einer „Gleichmache-

rel“ bzw. „Behandlung nach Schema“ tatsächlich Ungleiches (z. B. inländische und ausländische Kunden, jüngere und ältere Produkte) gleich behandelt wird.

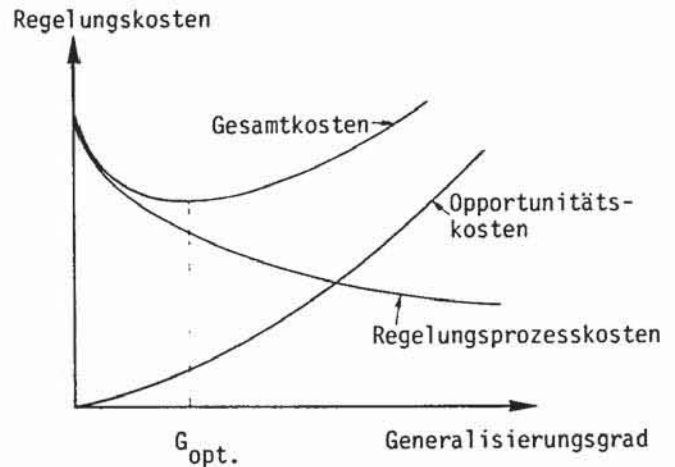


Abb. 4

Schließlich wird bei gleichzeitiger Berücksichtigung mehrerer — wie erläutert z.T. konfliktärer Zielsetzungen — erkennbar, daß sich die aufgabenspezifische Effizienz einer organisatorischen Regelung zunächst mit zunehmendem Generalisierungsgrad verbessert, um sich dann unter dem Einfluß von Inflexibilität, steigenden Opportunitätskosten usw. wieder zu verschlechtern (vgl. Regelungskosten in Abb. 4). Der **optimale Generalisierungsgrad** ($G_{opt.}$), also der Umkehrpunkt zwischen Unterorganisation und Überorganisation (Über- bzw. Unterstandardisierung), läßt sich allerdings beim gegenwärtigen Stand der Effizienzforschung nicht bestimmen. Das Substitutionsgesetz der Organisation liefert folglich keine konkrete Handlungsanweisung, sensibilisiert aber als „regulative Idee“ für Probleme bei der Bestimmung eines adäquaten Generalisierungsgrades organisatorischer Regelungen.

Priv.-Doz. Dr. Michael Reiß, Freiburg i.Br.

Literaturempfehlungen: E. Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1: Die Produktion, 24. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 1983, S. 239—242; W. Hill/R. Fehlbauer/P. Ulrich, Organisationslehre 1, 3. Aufl., Bern-Stuttgart 1981, S. 266—297; L. Seiwert, Das Substitutionsgesetz der Organisation, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 8. Jg., 1979, S. 76—78