

**Jörg Bogumil / Leo Kißler /
Ralf Greifenstein / Elke Wiechmann**

**Zwischen Strukturkonservatismus und
Modernisierungsbereitschaft**

**Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der
Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der
Stadtverwaltung Hagen**

polis Nr. 35 / 1996

hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft
(Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Prof. Dr. Roland Czada, Prof. Dr. Georg Simonis)
der FernUniversität - Gesamthochschule - Hagen
FB Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften
58084 Hagen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

- 1 Zielsetzung der Befragung und Hypothesenbildung
- 2 Praktische Durchführung und Repräsentativitätstest
- 3 Ergebnisdarstellung
 - 3.1 Informationsquellen und Informationsstand der Beschäftigten
 - 3.2 Einschätzung des Neuen Steuerungsmodells
 - 3.3 Beteiligungsbereitschaft
 - 3.4 Einschätzung der Arbeitsbedingungen
 - 3.4.1 Beschreibung der jetzigen Arbeitssituation
 - 3.4.2 Bewertung der jetzigen Arbeitssituation
 - 3.4.2.1 Arbeitszufriedenheit
 - 3.4.2.2 Vorgesetzten- und Beschäftigtenkompetenz
 - 3.4.2.3 EDV-Ausstattung
 - 3.5 Veränderungswünsche
- 4 Zusammenfassung

Literatur

Anhang

- A Fragebogen
- B Schaubilder

Vorwort

Seit Anfang der 90er Jahre breitet sich "wie ein Buschfeuer" in Wissenschaft und Praxis die Diskussion um Vorstellungen eines betriebswirtschaftlich inspirierten "Public Management" aus (vgl. Budäus 1994, Damkowsky/Precht 1995). Die Managementlücke in der öffentlichen Verwaltung soll durch die Schaffung dezentraler Organisationsstrukturen, die Anwendung ergebnisorientierter Verfahren und eine Umorientierung im Personalwesen abgebaut werden. Hiervon verspricht man sich eine deutliche Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor.

Vor allem auf *kommunaler Ebene* wird unter Federführung der KGSt seit 1991 die Einführung eines "Neuen Steuerungsmodells" (NSM) vorangetrieben (vgl. Banner 1991; 1993; 1994; KGSt 1991; 1992; 1993a; 1993b; 1994a-e; 1995a, b; vgl. auch Reichard 1994). Planten 1992 immerhin schon 20% der Kommunen die Einführung eines NSM, so wird Ende 1995 bereits in 82 der 84 Großstädte Deutschlands (98%) mit Elementen eines NSM praktisch experimentiert (vgl. Focus Heft 50/1995, S. 228;), nach Angaben von Banner sind es 1995 insgesamt bereits 250 Kommunen (vgl. Banner 1995a, S. 49).

Diese Entwicklung scheint kaum rückholbar. Insgesamt deutet somit vieles darauf hin, daß Deutschland in die Phase eines *umfassenden Verwaltungsmodernisierungsschubes*¹ eingetreten ist, der in seinem konzeptionellem Anspruch sogar über den Reformaufbruch der späten 60er und frühen 70er Jahre hinausgeht (vgl. Wollmann 1996, S. 22). Die kommunalen ModernisierungspraktikerInnen betreten weitgehendes Neuland, denn es gibt keine fertigen Konzepte, wie ein NSM zu implementieren ist. Auch liegt noch *keine empirisch angereicherte wissenschaftliche Analyse* über die mit dem Implementation von NSM verbundenen Probleme für den bundesrepublikanischen Raum vor.

Aus diesem Grunde fördern die Hans-Böckler-Stiftung und die ÖTV-Hauptverwaltung Stuttgart eine zweijährigen wissenschaftliche Begleitung der Einführung des NSM, die von den AutorInnen dieses Heftes durchgeführt wird. Am Beispiel des Modernisierungsprozesses in der Stadtverwaltung Hagen sollen Erfahrungen aus der kommunalen Praxis gesammelt und mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Modernisierungsprozeß im öffentlichen Sektor in Beziehung gesetzt werden. Die Stadtverwaltung Hagen ist dabei von besonderem Interesse, da der Modernisierungsprozeß hier in sehr enger Anlehnung an

¹ Modernisierung kann als ein dynamischer Veränderungsansatz verstanden werden, der die öffentliche Verwaltung den veränderten Herausforderungen ihrer politischen und soziokulturellen Umwelt anpassen will. Modernität bezieht sich dabei auf die funktionelle, organisatorische, personelle, instrumentelle und prozedurale Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung, sich mit Anforderungen aus dem politischen und sozioökonomischen Umfeld wirksam auseinanderzusetzen (vgl. Wollmann 1996, S. 2f.) Der Modernisierungsbegriff hat gegenüber dem Reformbegriff den Vorteil größerer analytischer Differenzierungsmöglichkeiten (vgl. Hesse/Benz 1990, S. 13). Modernisierungspolitik bezieht sich auf die Bewältigung von immer wiederkehrenden Problemen und Krisen durch Aktivitäten des politischen Systems, in deren Mittelpunkt die Neubildung und Veränderung strukturell verfestigter Institutionen, die Anpassung routinierter Verfahren und die Erneuerung von Politikinhalt steht. Sie richtet sich auf die Erweiterung staatlicher Leistungskapazitäten (ebd.).

die Empfehlungen der KGSt erfolgt und somit ein prägnantes Beispiel für das dominierende Modernisierungsmuster in den Kommunalverwaltungen darstellt.

Im Rahmen dieser an der Philipps-Universität Marburg angesiedelten und unter der Leitung von Prof. Dr. Dr. Leo Kißler stehenden Begleitforschung wurde ein wichtiger empirischer Untersuchungsteil, die Durchführung und Auswertung der Befragung aller Beschäftigten der Stadtverwaltung Hagen zu Ihren Ansichten und Erfahrungen im Modernisierungsprozeß, an Dr. Jörg Bogumil, FernUniversität - GH - Hagen, Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft, vergeben. In diesem Bericht werden nun die Ergebnisse dieser Beschäftigtenumfrage veröffentlicht und zur Diskussion gestellt.

Hagen, im April 1996

Jörg Bogumil

1 Zielsetzung der Befragung und Hypothesenbildung

Die Motivation von Beschäftigten und Führungskräften in der Verwaltung ist nach übereinstimmender Erkenntnis wissenschaftlicher Organisationsanalysen und zunehmend auch praktischer Erfahrungen in den Kommunalverwaltungen eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Modernisierungsprozeß. Wenn die Beschäftigten nicht dazu gebracht werden, interne Aufwandsverminderungen und Leistungsverbesserungsreserven zu entdecken und zu nutzen, wird es zu keinen durchgreifenden Änderungen in den Kommunalverwaltungen kommen. Erforderlich sind Veränderungen in den Köpfen, den Strukturen, den Abläufen und der Arbeitsqualität. Welches sind jedoch die Voraussetzungen hierfür?

Die Einleitung von Veränderungen und insbesondere deren Wirksamkeit hängt nicht unerheblich von den vorfindbaren Einstellungen, Verhaltensweisen und Kommunikationsstrukturen ab. In diesem Zusammenhang kommt dem Instrument der Beschäftigtenbefragung eine wichtige Bedeutung zu. Während Beschäftigtenbefragungen als personalwirtschaftliches Instrument in privaten Unternehmen schon seit über 30 Jahren genutzt werden, wird erst im Zuge einer neuen Phase des Modernisierungsprozesses des öffentlichen Dienstes seit Anfang der 90er Jahre auch hier zunehmend auf dieses Instrumentarium zurückgegriffen (vgl. Klages u.a. 1994; Stadt Bielefeld 1994). Beschäftigtenbefragungen können unterschiedliche Funktionen erfüllen:

- Sie dienen der Informationsgewinnung (*Informationsfunktion*),
- sie ermöglichen eine Analyse der subjektiven Sicht der Arbeitssituation (*Diagnosefunktion*) und
- können ein Instrument der Mitsprache und Beteiligung sein (*Partizipationsfunktion*).

Mittlerweile werden Beschäftigtenumfragen in der Literatur zunehmend als Baustein einer zukunftsorientierten *Personal- und Organisationsentwicklung* betrachtet. Dabei kommt über die Informationsgewinnung und Diagnose hinaus der Konfrontation der Beschäftigten mit den erhobenen Daten und die Durchführung anschließender Verbesserungsmaßnahmen eine zentrale Funktionen zu (vgl. Borg 1995, S. 5). Um diese Absicht von Beschäftigtenumfragen in der organisatorischen Praxis besser zu beschreiben, spricht Borg anstatt von Beschäftigten- oder Mitarbeiterbefragungen von einem „Aufbau- und Einbindungsmanagement-Programm“ (ebd.).

Die hier vorgestellte Beschäftigtenbefragung ist im Kontext der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells (NSM) in der Stadtverwaltung Hagen durchgeführt worden. Im Vordergrund steht zunächst die Informations- und Diagnosefunktion. Die Analyse der innerbetrieblichen Kommunikations- und Arbeitssituation in der Stadtverwaltung Hagen, der Einstellungen der Beschäftigten zum NSM, ihrer Beteiligungsbereitschaft und ihrer Veränderungsvorstellungen soll jedoch Hinweise ergeben, wie der Modernisierungsprozeß optimiert werden kann. Durch die organisationsinterne Selbstbewertung entsteht ein Stark- und Schwachstellenprofil der Organisation. Anhand dieser Ist-analyse kann überprüft werden, inwieweit bestimmte Soll-Vorstellungen bereits erreicht sind oder überhaupt erreichbar scheinen. Aus diesem Vergleich können Verbesserungsmaßnahmen im Moderni-

sierungsprozeß resultieren. Wenn es dazu kommt, erfüllt die Beschäftigtenumfrage über die Informations- und Diagnosefunktion auch die eben angesprochene Partizipationsfunktion.

Bei der hier vorgenommenen Analyse kann auf eine von uns im Rahmen der Bürgerladenforschung 1993 durchgeführte Beschäftigtenbefragung in den publikumsintensiven Ämtern der Stadtverwaltung Hagen zurückgegriffen werden. Diese ergab - in Übereinstimmung mit Erfahrungen aus anderen Städten (vgl. hierzu Bogumil/Kißler 1995, S. 52ff.) - eine zentrale Erkenntnis: Die Beschäftigten sind *nicht die Pioniere des Modernisierungsprozesses*, sondern sie stehen diesem eher skeptisch bis abwartend gegenüber. Sie sind stark durch die bestehenden hierarchischen Arbeitsstrukturen geprägt, in denen man vor allem eines lernt, von oben nach unten zu denken und in denen wenig Platz für Neues bleibt. Alte Verwaltungsstrukturen werden konserviert und führen an der Beschäftigtenbasis zu einem *Strukturkonservatismus*. Dieser wird besonders an folgenden Punkten deutlich (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, S. 89ff; 135ff.; Bogumil/Kißler 1995, S. 58ff.):

- 1 Veränderungswünsche der Beschäftigten beziehen sich vor allem auf naheliegende Verbesserungen hinsichtlich der Ausstattung des Arbeitsplatzes und *nicht* auf die Umgestaltung des Arbeitsbereiches oder der Verwaltungsstrukturen.
- 2 Nur 45% der Beschäftigten in der Stadtverwaltung Hagen erklärten 1993 ihre *Beteiligungsbereitschaft* bei der Umgestaltung *ihres* Arbeitsplatzes. Das *Beteiligungsinteresse* bezieht sich dabei auch nicht auf die Konzeption von Modernisierungsmaßnahmen (Konzeptionspartizipation), sondern vor allem auf Partizipationsmaßnahmen im Umsetzungsprozeß (Korrekturpartizipation).
- 3 Die Beschäftigten sind mit ihrer Arbeitssituation insgesamt gesehen *recht zufrieden*. Das positive Gesamturteil (64% in Hagen 1993) wird dabei am stärksten von den inhaltlichen und sozialen Komponenten der Arbeit geprägt. Mit den Sozialbeziehungen im Büro, ausgedrückt in der Zusammenarbeit mit den Kollegen und dem Verhältnis zu den Vorgesetzten, sind die Beschäftigten in Hagen ebenso zufrieden, wie mit den Elementen beruflicher Autonomie, also der Selbständigkeit, der Abwechslung und der Arbeitszeiteinteilung. Lediglich die Merkmale der Arbeitsbedingungen, die sich mit "Zukunftschancen" umschreiben lassen, wie die Qualifikationschancen, die Anerkennung von Leistungen und die Möglichkeiten zur eigenen Initiative werden kritisch beurteilt.
- 4 In der Wertschätzung einzelner Arbeitsaspekte liegen die *inhaltlichen Aspekte* von Arbeit und der *soziale Kontakt* zu den Arbeitskollegen, also die Elemente, mit denen die Beschäftigten am zufriedensten sind, deutlich an der Spitze der Rangliste, während die Merkmale, die mit Zukunftschancen umschrieben wurden und mit denen die Beschäftigten am unzufriedensten waren, als weniger wichtig empfunden werden.
- 5 Im "Bermudadreieck" zwischen den ordnungsstaatlichen Anforderungen der Organisation, den Kundenansprüchen und den eigenen Ansprüchen an eine zufriedenstellende Arbeitssituation versuchen die Beschäftigten in der Regel vor allem die Organisationsvorgaben und ihre eigene Arbeitssituation in Einklang zu bringen. Die Kundenanliegen geraten so notwendigerweise ins Hintertreffen und dies obwohl Kunden und

Beschäftigten in der Ziel- und Zustandsbeschreibung von Kundenorientierung in der Stadtverwaltung weitgehend einig sind (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, S. 127ff.). Durch eine organisationspolitische Entscheidung für kundenorientiertes flexibles Problemlösungshandeln, so läßt sich am Beispiel des Bürgerladens zeigen, können jedoch bestimmte Konfliktsituationen aus Beschäftigtensicht entspannt werden.

Nun ist der Modernisierungsprozeß in Hagen seit 1993 weiter fortgeschritten. Das Bürgerladenmodell wurde auf den gesamten Bereich der publikumsintensiven Kurzkontakte übertragen und - parallel dazu - mit der Einführung eines NSM ein flächendeckender Modernisierungsprozeß eingeleitet. Hier stellt sich nun die Frage, inwieweit die 1993 erhobenen Erkenntnisse noch zutreffen oder ob sich durch die verschiedenen Maßnahmen im Rahmen der Einführung eines NSM Einstellungsänderungen ergeben haben. Dabei interessiert nicht nur der Unterschied zwischen der Gesamtheit der Beschäftigten 1993 und 1995,² sondern auch, ob sich die Meinungen der Beschäftigten, die sich bereits in Pilotprojekten zum NSM befinden,³ von denen der anderen Beschäftigten unterscheiden. Ziel des Vergleiches ist es, den Innovationsschranken, die den Modernisierungsprozeß behindern können, aus Beschäftigtensicht näherzukommen, um daraus Konsequenzen zur Optimierung dieses Prozesses zu entwickeln.

Forschungsstrategisch können die oben dargestellten Ergebnisse früherer Befragungen, die sich auf Einschätzungen der Beschäftigten zur Arbeitssituation, auf die Veränderungswünsche und die Beteiligungsbereitschaft beziehen, als die *zentralen Hypothesen*, die es zu überprüfen gilt, betrachtet werden. Sie sind allerdings nicht zu trennen von den Einschätzungen zum NSM und dem Informationsstand und den Informationsquellen der Beschäftigten. Bevor auf diese Ergebnisse im einzelnen eingegangen wird (Kapitel 3), sollen zunächst einige Anmerkungen zur praktischen Durchführung und Repräsentativität der Befragung (Kapitel 2) erfolgen. Die Ausführungen schließen mit einer Zusammenfassung und der Skizzierung möglicher Konsequenzen (Kapitel 4).

² Der Vergleich der Befragungen von 1993 und 1995 unterstellt, daß diese auch vergleichbar sind, obwohl 1993 nur die Beschäftigten in den publikumsintensiven Ämtern und 1995 alle Beschäftigten der Stadtverwaltung befragt wurden. Wir denken jedoch, daß die hier herangezogenen Ergebnisse der Befragung von 1993 zu verallgemeinern sind, da sie in ihren zentralen Aussagen - und nur um die geht es hier - durch Beschäftigtenbefragungen in anderen Städten bestätigt werden (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S. 52ff.).

³ Wir konzentrieren uns hier auf die Beschäftigten des größten und umfassendsten Pilotprojektes, des Dez. 6 (Bauverwaltung).

2 **Praktische Durchführung, Rücklauf und Repräsentativitätstest**

Der Fragebogen wurde von einer Arbeitsgruppe bestehend aus der wissenschaftlichen Begleitforschung, den Amtsleitern des Hauptamtes, des Amtes für Statistik und Stadtforschung, des Personalamtes sowie dem persönlichen Referenten des OStD erarbeitet, mit dem Personalrat abgesprochen und in der zentralen Lenkungsgruppe verabschiedet. Dabei flossen unterschiedliche Motivlagen in die Fragebogenkonstruktion mit ein. Während in den städtischen Projektgruppen über eine Beschäftigtenbefragung zu den Themenbereichen der Informationsübermittlung, des Erlebens des und der Erwartungen an den Modernisierungsprozeß nachgedacht wurde, war von der Begleitforschung von vornherein eine Beschäftigtenbefragung zur ersten Evaluation der Erfahrungen mit dem NSM unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitssituation und der Beschäftigtenbeteiligung geplant. Um die Durchführung zweier Befragungen kurz hintereinander zu vermeiden, entschloß man sich, die Themenbereiche

- Meinungen und Erfahrungen der Beschäftigten zum NSM,
- Einschätzung der Arbeitssituation,
- Beteiligungsbereitschaft und
- Entwicklung von Veränderungsvorschlägen gemeinsam in einer Befragung anzugehen.

Der Fragebogen umfaßt 27 Fragen auf 10 Seiten (vgl. Anhang A). Zum Teil wurden die Fragen aus der Beschäftigtenbefragung von 1993 übernommen, um bei der Auswertung Vergleichsmöglichkeiten nutzen zu können (Fragen 5, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 22). An zwei Stellen wird mit dem Instrument einer Doppelfrage gearbeitet. Zum einem bei den erwünschten und den faktisch erlebten Merkmalen der ausgeübten Tätigkeit (Frage 14, 15) und zum anderen bei den internen und externen Zielvorstellungen, bei denen nach der Wichtigkeit aus der Sicht der Beschäftigten (Frage 10) und nach den Veränderungen durch das NSM (Frage 8) gefragt wird.

Der so gestaltete Fragebogen wurde - nach einem Pretest - mit einem Anschreiben und einem Rückumschlag Ende Oktober 1995 an alle städtischen Beschäftigten⁴ verschickt. Anonymität war so gewährleistet. Angeschrieben wurden 3.666 Beschäftigte. Von diesen waren im Untersuchungszeitraum 171 nicht anwesend, so daß sie nicht die Gelegenheit hatten, den Fragebogen auszufüllen. Zurückgesandt wurden 1.290 Fragebögen, das entspricht einer *Rücklaufquote* von 37%. Diese Rücklaufquote liegt zwar deutlich unter der der 1993 durchgeführten Beschäftigtenbefragung (69%), allerdings war dieses von vornherein zu erwarten, da nunmehr alle Beschäftigten der Stadtverwaltung und nicht nur, wie 1993, die Beschäftigten der publikumsintensiven Ämter, die direkt von dem damaligen Bürgerladenprojekt betroffen waren, befragt wurden. Im Vergleich zu anderen Totalerhe-

⁴ Nicht angeschrieben werden die Auszubildenden, die Anwärter, die Praktikanten, die Orchestermitglieder, die Beurlaubten, die Langzeiterkrankten sowie die Personen mit Festbetragsvergütung.

bungen in Stadtverwaltungen liegt die Rücklaufquote von 37% im Rahmen des Erzielbaren.⁵

Es zeigt sich zudem, wie auch in anderen Städten, daß insbesondere im Bereich der Arbeiter, Reinigungskräfte und Hausmeister ein deutlich niedrigerer Rücklauf zu verzeichnen ist, im Bereich der Verwaltungs- und Büroberufe, der technischen Berufe sowie des kulturellen Bereiches dagegen ein deutlich höherer Rücklauf. Bezogen auf die verschiedenen Berufsgruppen ergeben sich in Hagen folgende Rücklaufquoten:

<i>Rücklauf nach Berufsgruppen (in %)</i>	
kulturelle, pädagogische, künstlerische Berufe	68
Verwaltungs-, Büroberufe	52
technische Berufe	52
Sozial- und Gesundheitsberufe	30
Berufsfeuerwehr	28
Hausmeister, Hallenwarte, Reinigungsberufe	15
sonstige Arbeiterberufe	12

Tabelle 1

Nimmt man die Arbeiter, Hausmeister, Hallenwarte und Reinigungskräfte aus der Stichprobe hinaus, ergibt sich ein Rücklauf von 47%. Die unterschiedlichen Rücklaufquoten in den Berufsgruppen schlagen sich - mit einer Ausnahme - auf die Rücklaufquoten in den Dezernaten nieder.

<i>Rücklauf nach Dezernaten (in %)</i>	
Dezernat 2	58
Dezernat OStD	53
Dezernat 6	45
Dezernat 5	30
Dezernat 4	26
Dezernat 7	18

Tabelle 2

Am besten schneiden die Dezernate ab, in den fast ausschließlich Verwaltungs- und Büroberufe anzutreffen sind (Dez. 2, Dez. OStD.), gefolgt von den Dezernaten, in denen die Sozial- und Gesundheitsberufe (Dez. 5) bzw. die Berufsfeuerwehr (Dez. 4) die Rücklaufquote etwas senken. Am schlechtesten schneidet das stark von Arbeiterberufen und Reini-

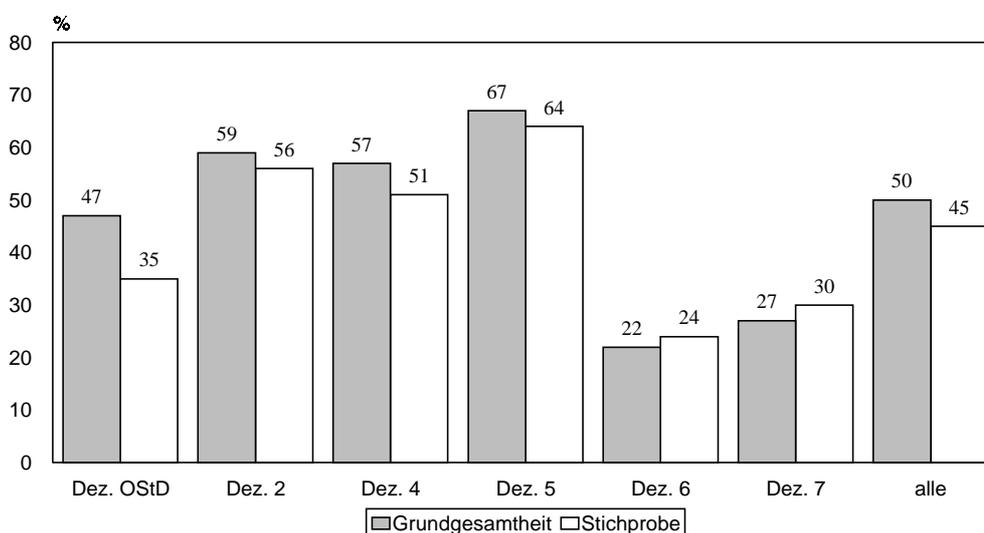
⁵ So beträgt die Rücklaufquote in der Stadtverwaltung Bielefeld bei einer in drei Phasen durchgeführten Mitarbeiterbefragung nach der zweiten Phase (bis jetzt wurden 3.670 Mitarbeiter in 29 Ämtern befragt) bei 45% (vgl. Stadt Bielefeld 1995). Der etwas höhere Rücklauf könnte dadurch zu erklären sein, daß der Fragebogen hier nur 4 Seiten lang ist und daß die Befragungen durch Personalversammlungen vorbereitet wurden. Bei einer 1995 durchgeführten Beschäftigtenbefragung im Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg betrug die Beteiligungsquote 41% (vgl. Frank 1995, S. 13).

gungskräften dominierte Dez. 7 ab. Das Dez. 6, der große Pilotbereich bei der Einführung des NSM in Hagen, bildet eine Ausnahme, da hier der Rücklauf trotz beachtlicher Arbeiteranteile insgesamt bei 45% liegt. Neben der hohen Rücklaufquote in den technischen Berufen, die hier schwerpunktmäßig vertreten sind, kommt es im Dez. 6 - offenbar durch den Status als Pilotbereich hervorgerufen - in allen hier vertretenen Berufsgruppen zu höheren Rücklaufquoten. So kommen 67% aller Arbeiter, die sich überhaupt an der Beschäftigtenumfrage beteiligen, aus dem Dez. 6.

Der *Frauenanteil* in der Stichprobe liegt mit 45% leicht unter dem Grundgesamtanteilsanteil (GGH) von 50%.

Repräsentativitätsprüfung

Frauenanteil in den Dezernaten



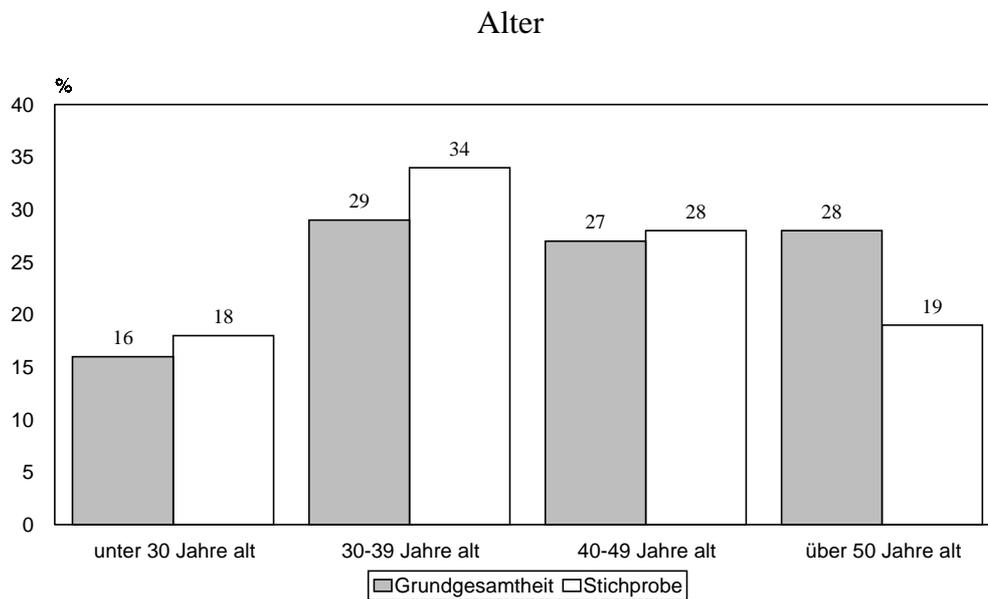
Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

Schaubild 1

Betrachtet man den Frauenanteil auf Dezernatsebene, so gibt es hier drei Dezernate, die sich leicht von den anderen unterscheiden. In den Dezernaten 6 und 7 ist der Frauenanteil in der Stichprobe etwas höher als in der GGH, dagegen ist der Frauenanteil im Dezernat OstD mit 35% im Vergleich zu 47% in der GGH etwas niedriger als im Durchschnitt (vgl. Schaubild 1).

Die Analyse der *Altersverteilung* in der Stichprobe zeigt, daß die über 50-jährigen Personen mit einem Anteil von 19% im Verhältnis zu 28% in der GGH als einzige Gruppe etwas unterrepräsentiert sind. In den anderen Altersgruppen gibt es keine großen Unterschiede, der Stichprobenanteil liegt überall leicht über dem Anteil in der Grundgesamtheit.

Repräsentativitätsprüfung



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

Schaubild 2

Dezenatsbezogen haben vor allem die unter 30-jährigen im Dez. 2, die 30-40-jährigen im Dez. 4 und die 40-50-jährigen im Dez. 7 überproportional geantwortet (vgl. Schaubilder A 1-4 im Anhang).

Vergegenwärtigt man sich zusammenfassend die Rücklaufquoten nach Dezenaten und Berufsgruppen sowie die Verteilung der Strukturmerkmale Alter und Geschlecht in der Stichprobe und berücksichtigt zudem die hohe Anzahl von Fragebögen, so kann insgesamt von einer *Repräsentativität der Stichprobe* ausgegangen werden. Einschränkungen sind jedoch für den Bereich der Arbeiter, Hausmeister und Reinigungskräfte und damit auch für das Dezernat 7 zu machen. Im folgenden wird daher bei besonderen Abweichungen immer wieder auf die Sichtweise dieser Berufsgruppen hingewiesen.

Alle ausgefüllten Fragebögen gingen direkt an die Begleitforschung, Hier erfolgte die Codierung und Datenerfassung. Die Antworten auf offene Fragen wurden herausgeschrieben und danach konnten die Fragebögen vernichtet werden. Das Statistische Amt der Stadtverwaltung erhielt einen Rohdatensatz zur eigenen Auswertung. Rückschlüsse auf einzelne Personen sind damit nicht möglich.

Bei der Analyse der Daten wurden ca. 25 gruppenspezifische Auswertungen vorgenommen, u.a. nach Geschlecht, Alter, Berufsgruppen, Dezenatsangehörigkeit, Vorgesetztenfunktion, Beschäftigungszeit in der Stadtverwaltung, Beteiligungsbereitschaft sowie Akzeptanz des NSM. Diese hier im einzelnen darzustellen, würde den Rahmen sprengen und wenig zur Verständlichkeit beitragen. Bei den folgenden Ausführungen stehen daher als

Vergleichsgruppen vor allem die Beschäftigten des *Pilotprojektes Dez. 6* sowie die Betrachtung *berufsgruppenspezifischer* Merkmale im Vordergrund. Bei wichtigen Unterschieden wird jedoch auch auf die Daten anderer Beschäftigtengruppen zurückgegriffen.

Die Auswertung der Fragebögen erfolgte durch das statistische Programm SPSS in der PC und WINDOWS-Version. Dabei wurden insbesondere uni- und bivariate Datenanalysen vorgenommen, also Häufigkeitsauszählungen, Erstellung von Kreuztabellen und Berechnungen von Verteilungsparametern und hier insbesondere von Mittelwerten.⁶

⁶ In vielen Schaubildern wird aus Darstellungsgründen auf den Mittelwert zurückgegriffen, da an ihm zu erkennen ist, in welchem Spektrum sich die Antworten der Personen bewegen und wie sie sich bündeln, und da durch Mittelwertvergleiche das Antwortverhalten verschiedener Befragtengruppen veranschaulicht werden kann. Die Verwendung von Mittelwerten erfordert jedoch eigentlich ein Intervallskalenniveau, welches in manchen Fällen zumindest strittig sein dürfte, denn es würde unterstellen, daß die Abstände zwischen den Maßeinheiten (z.B. ja, eher ja, eher nein, nein oder sehr wichtig, wichtig, nicht so wichtig, unwichtig) von den Befragten als exakt gleich interpretiert werden. Auch wenn ein solches Vorgehen in der praktischen Sozialforschung vielfach und überwiegend die Regel ist und es zudem einige Autoren gibt, die der Ansicht sind, daß Ordinalskalen nicht nur größer/kleiner Beziehungen aufweisen, sondern auch eine systematische und begrenzte Variation der Intervallbreiten (vgl. Bortz 1977, S. 30), wollen wir uns hier nicht um die Skalenqualität streiten, sondern davon ausgehen, daß wir es in der Regel in diesen Fällen nur mit Ordinalskalenqualität zu tun haben. Die Berechtigung, trotzdem Mittelwerte zu verwenden, erklärt sich aus zwei, in der wissenschaftlichen Literatur anerkannten Gründen (vgl. Allerbeck 1978, S. 206, 211). Zum einen interpretieren wir die Mittelwerte nicht metrisch als exakte Angaben über Größenverhältnisse, also z.B. in dem Sinne, daß die Beschäftigten meinen, eine leistungsgerechte Bezahlung sei doppelt so wichtig wie Arbeitszeitveränderungen (vgl. Schaubild 5), sondern wir machen nur von der Ordnungsrelation Gebrauch. Wir interpretieren also nur die Rangfolge, also daß bestimmte Indikatoren als wichtiger angesehen werden als andere. Zum anderen ergeben sich durch die Verwendung des Mittelwertes keine Verzerrungen, da die durch Mittelwerte erzielten Rangfolge identisch mit derjenigen ist, die man erhält, wenn man lediglich mit Prozentsätzen arbeitet, also in diesem Fall mit den prozentualen Häufigkeiten der kumulierten Kategorien "sehr wichtig" und "recht wichtig".

3 Ergebnisdarstellung

3.1 Informationsquellen und Informationsstand der Beschäftigten

Nur 14% aller Befragten fühlen sich in keiner Weise über das NSM informiert (Frage 1). Dagegen geben knapp die Hälfte der Befragten sogar drei oder mehrere *Informationsquellen* an.

Tabelle 3: *Informationsquellen* (n = 1271)

Dichotomy label	Name	Count	Pct of Responses	Pct of Cases
Keine Infoquelle	V2	175	4,9	13,8
Baustellenbesichtigung	V3	219	6,1	17,2
Hauptamt	V4	316	8,8	24,9
Qualifikationsseminare	V5	135	3,7	10,6
Projektgruppe	V6	179	5,0	14,1
Personalrat	V7	264	7,3	20,8
Gewerkschaften	V8	238	6,6	18,7
Kollegengespraech	V9	569	15,8	44,8
Vorgesetzteninfo	V10	352	9,8	27,7
Mitteilungsblatt	V11	800	22,2	62,9
Literatur	V12	155	4,3	12,2
Presse	V13	154	4,3	12,1
Sonstiges	V14	51	1,4	4,0
		-----	-----	-----
	Total responses	3607	100,0	283,8

19 missing cases; 1.271 valid cases

Mit Abstand am häufigsten werden das städtische Mitteilungsblatt „Auf Draht“ sowie dienstliche Mitteilungen genannt mit einem Anteil von 63% vor den Kollegengesprächen mit einem Anteil von 45% sowie den Vorgesetzteninformationen und den vom Hauptamt durchgeführten Informationsveranstaltungen mit einem Anteil von jeweils ca. ¼ der Befragten. Der Personalrat und die Gewerkschaften erreichen nur jeden fünften Befragten mit Informationen über das NSM, ein eher geringer Anteil gemessen an dem Aufwand, mit dem diese den Umstellungsprozeß begleiten. Insgesamt dominieren fast ausschließlich innerstädtische Informationsquellen, externen Informationsquellen wie Presse, Funk und Fernsehen und Literatur kommt nur marginale Bedeutung zu. Im Rahmen der innerstädtischen Informationsquellen wiederum kommt den Informationen durch die Stadtverwaltungsspitze (Auf Draht, dienstliche Mitteilungen, Vorgesetzteninformationen, Veranstaltungen des Hauptamtes, „Baustellenbesichtigung“) die eindeutig dominierende Funktion zu. Gewerkschaft und Personalrat ist es bis jetzt nicht gelungen, ihre möglicherweise andere oder ergänzende Sichtweise des Modernisierungsprozesses an die Beschäftigtenbasis weiterzuvermitteln.

Im Bereich des Pilotprojektes Dez. 6 können die Beschäftigten auf eine intensivere Informationsarbeit zurückgreifen. Hier haben nur knapp 5% der Beschäftigten keine Informationsquellen nutzen können, aber 2/3 der Befragten drei oder mehr Informationsquellen. Dabei gewinnen bei gleichbleibender Bedeutung der städtischen Mitteilungen sowohl die Kollegengespräche (57%), die Einführungsveranstaltungen des Hauptamtes (48%), die Vorgesetzteninformationen (38%) als auch die Projektgruppenarbeit (33%) an Bedeutung. Personalrat und Gewerkschaften können ihre Bedeutung als Informationsquellen nur unwesentlich auf einen Anteil von 25% steigern.

Betrachtet man nun die *Informationsinhalte* am Beispiel der Beschäftigten im Dez. 6, zeigen sich deutliche Unterschiede je nach Informationsinhalt (Frage 4, vgl. Schaubild A13 im Anhang). 62% der Befragten fühlen sich ausreichend über die Ziele des NSM informiert, 48% über den aktuellen Stand im Arbeitsbereich und 27% über den aktuellen Stand des Modernisierungsprozesses in der Stadtverwaltung. Diese Dreiteilung im Informationsstand zeigt sich auch, wenn man die Ergebnisse aller Personen, die diese Fragen beantwortet haben, betrachtet, was eigentlich nicht zulässig ist, denn hier sollten nur die Personen, die sich bereits in Pilotprojekten befinden, detailliert Auskunft geben. Die entsprechende Frage wurde aber weit über diesen Kreis hinaus beantwortet (von 35% der Befragten). Danach fühlen sich knapp die Hälfte der Befragten über die Ziele des NSM ausreichend informiert, dagegen über den aktuellen Stand des Modernisierungsprozesses im jeweiligen Arbeitsbereich nur jeder dritte und über den aktuellen Stand des Modernisierungsprozesses in der Stadtverwaltung nur jeder fünfte.⁷ Insgesamt gesehen erscheint der Bedarf an Informationen über den aktuellen Stand des Reformprozesses im Arbeitsbereich und in der Stadtverwaltung nicht unbeträchtlich zu sein, wengleich auch bezüglich der Ziele des NSM *weitere Informationsmaßnahmen* als sinnvoll erscheinen. Dennoch sollte die Asymmetrie zwischen den drei Informationsarten bei der Konzeption weiterer Informationsmaßnahmen berücksichtigt werden.

Zusammenfassend zeigt sich, daß es keinen Mangel an Informationsquellen zum NSM gibt, wengleich es sich hier fast ausschließlich um innerstädtische Quellen handelt, die naturgemäß von der Sichtweise der Promotoren des NSM (OStD, Hauptamt, Vorgesetzte, Projektgruppenarbeit) geprägt sind. Jenseits dieser Informationsvermittlung „von oben“ können die Beschäftigten als eigene Medien vor allem auf Kollegengespräche („Flurfunk“) zurückgreifen und nur unzureichend auf Informationsquellen des Personalrates und der Gewerkschaften. Der Informationsstand der Beschäftigten im Dez. 6, aber auch in der Gesamtverwaltung, ist bezogen auf die Ziele des NSM am höchsten und bezogen auf den aktuellen Stand der Modernisierungsmaßnahmen am niedrigsten. Hier schlägt sich die bisherige Informationspolitik, in deren Mittelpunkt vor allem die Ziele des NSM standen, nieder. Auch wenn der Informationsbedarf in diesem Punkt noch nicht gestillt ist, sollte verstärkt über Erfahrungsberichte aus dem laufenden Modernisierungsprozeß und eine verstärkte Gesamtschau nachgedacht werden.

⁷ Diese Zahlen sollten allerdings nicht mit dem wahren Kenntnisstand aller Beschäftigten in der Stadtverwaltung verwechselt werden, denn dazu ist die Ausfallquote mit 65% zu hoch.

3.2 Einschätzung des Neuen Steuerungsmodells

62% aller Befragten halten die Einführung eines NSM für notwendig und nur 9% verneinen die entsprechende Frage, während 29% dies noch nicht genau einschätzen können (Frage 2).⁸ Dieses Ergebnis spricht auf den ersten Blick für eine *hohe Akzeptanz* des NSM. Nach Beschäftigtengruppen unterteilt ergibt sich folgendes Bild (vgl. Tabelle 1).

Beschäftigtengruppe	Ja (in %)
Dez. OStD	75
Vorgesetzte	72
Männer	69
technische Berufe	69
Verwaltungsberufe	68
40-49 Jahre alt	66
Dez. 5	64
Dez. 6	64
Dez. 7	64
Dez. 2	63
Dez. 4	63
Jünger als 40 Jahre alt	62
älter als 50 Jahre alt	59
Sozial-/Gesundheitsberufe	59
künstlerische Berufe	57
Frauen	55
Feuerwehr	50
Arbeiter, Reinigungskräfte	43
zum Vergleich: alle	62

Tabelle 4: *Halten Sie die Einführung eines NSM in der Stadtverwaltung Hagen für notwendig? (n=1256)*

Die Akzeptanz des NSM ist bei den Personen im Dez. OStD und bei den Vorgesetzten besonders hoch. Dies ist wenig überraschend, liegt doch die Federführung des Einführungsprozesses beim OStD und den in seinem Dezernat vertretenden Querschnittsämtern. Zudem wurde der bisherige Einführungsprozeß wesentlich über die Vorgesetztenebene gestaltet. Die verantwortlichen „Multiplikatoren“ erkennen somit die Notwendigkeit des NSM an. Ca. 20% der Beschäftigten dieser beiden Gruppen sind noch unentschlossen, während nur ca. 8% das NSM ablehnen. Bei den anderen Beschäftigtengruppen finden sich die größten Differenzen zwischen den Berufsgruppen.⁹ Hohe Zustimmungswerte bei den Verwaltungsberufen und den technischen Berufen, mittlere bei den Sozial- und Ge-

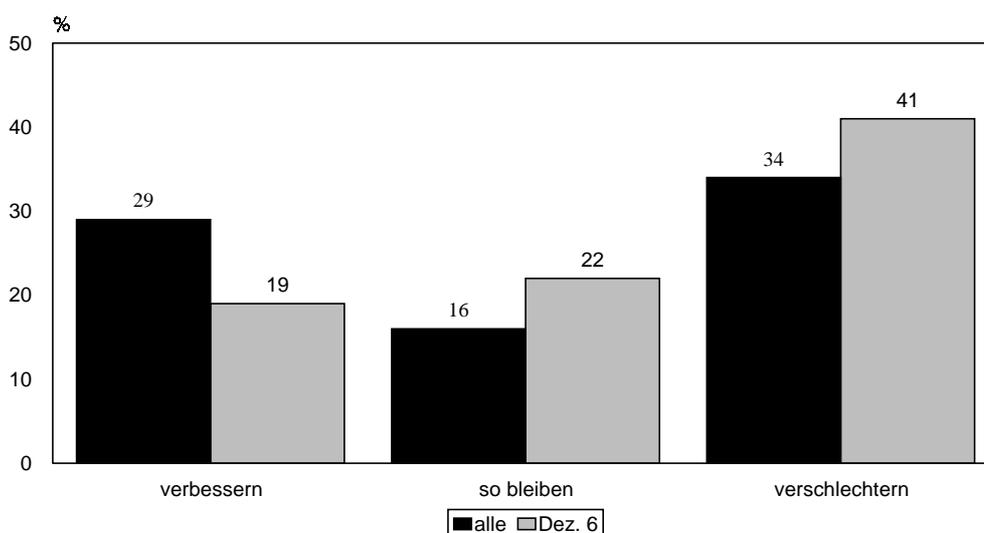
⁸ Diese Gruppen werden im folgenden als NSM-Befürworter, NSM-Gegner und NSM-Dulder bezeichnet.

⁹ Die geschlechtsspezifischen Unterschiede scheinen vor allem an der größeren „Unsicherheit“ in der Einschätzung des NSM durch die Frauen zu liegen. 36% der Frauen kreuzen die Kategorie „weiß nicht“ an und nur 22% der Männer.

sundheitsberufen und den künstlerischen Berufen stehen relativ niedrige bei den Arbeitern, Hausmeistern und Reinigungskräften gegenüber. Letztere verfügen auch über den höchsten Ablehnungswert, der allerdings mit 14% relativ niedrig liegt. Die NSM-Gegner verfügen über keine besonders ausgeprägten Strukturmerkmale. Zwar ist der Anteil der Arbeiter, der Anteil älterer Personen (über 50 Jahre), der Anteil der über 10 Jahre in der Stadtverwaltung Arbeitenden und der Anteil des Dez. 6 leicht überrepräsentiert, aber insgesamt gesehen entsprechen sie den Strukturmerkmalen aller Befragten.

Fragt man nun, welche Auswirkungen sich durch die Einführung des NSM insgesamt auf die Arbeitsbedingungen ergeben werden, so vermuten 29% aller Befragten, daß es zu einer Verbesserung und 34% der Befragten, daß es zu einer Verschlechterung kommen wird (Frage 9, n = 1239). 21% können dies noch nicht abschätzen und 16% meinen, daß sich nichts verändert. Angesichts der hohen Akzeptanz des NSM (vgl. Tabelle 4) verwundert dies Ergebnis zunächst, wenn man davon ausgeht, daß die Aussicht auf schlechtere Arbeitsbedingungen nicht gerade akzeptanzfördernd ist.

Die Arbeitsbedingungen werden sich durch die Einführung des NSM



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

Schaubild 3

Interessant ist der Vergleich mit dem Dez. 6. Der Anteil der Befragten, die an verbesserte Arbeitsbedingungen glauben, liegt hier nur bei 19%, dagegen derjenigen, die an schlechtere Arbeitsbedingungen glauben bei 41%.¹⁰ Die nähere Kenntnis des NSM bzw. dessen, was man in diesen Zusammenhang erlebt hat, fördert also offensichtlich nicht den Glauben an verbesserte Arbeitsbedingungen. Die generelle Verschlechterungserwartung er-

¹⁰ Dieser Effekt ist unabhängig von der Zugehörigkeit zu Berufsgruppen, im Falle des Dez. 6 sind dies vor allem die technischen Berufe, die Verwaltungsberufe und die Arbeiter.

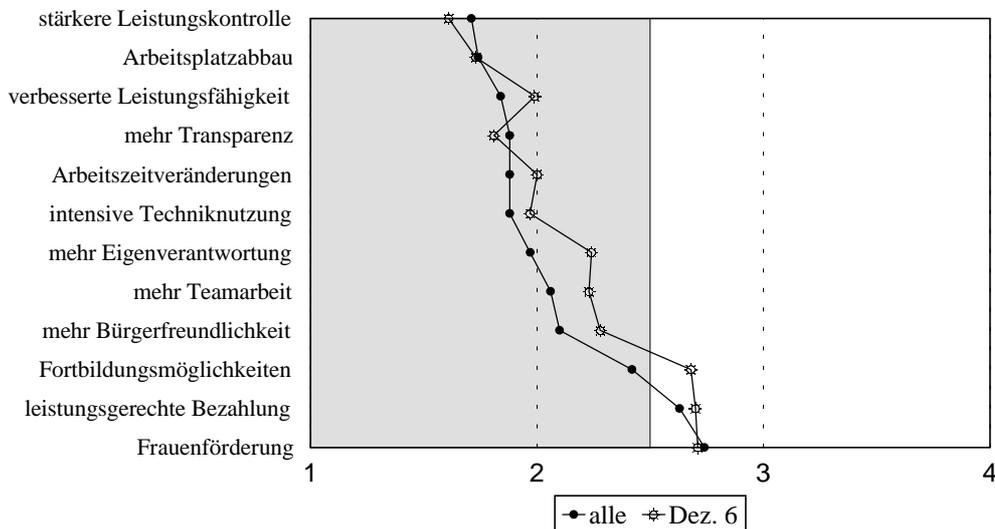
scheint somit aus der Sicht der Beschäftigten als durchaus realistisch. Dennoch wird das NSM, wie in Tabelle 3 ersichtlich, im Dez. 6 sogar etwas überproportional akzeptiert. Die Prognose einer negativen Veränderung der Arbeitsbedingungen schlägt sich somit nicht unmittelbar auf die Akzeptanz des NSM nieder. Dies wirft die Frage auf, ob zwischen den den NSM-Befürwortern und den NSM-Gegnern Unterschiede in der Einschätzung der Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen bestehen.

Ein direkter Vergleich zeigt, daß die NSM-Befürworter mit einem Anteil von 39% von verbesserten Arbeitsbedingungen ausgehen, während die NSM-Gegner hier nur einen Anteil von 5% aufweisen. Dagegen vermuten 69% der NSM-Gegner, daß sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern werden, während der Anteil bei den NSM-Befürwortern bei 29% liegt (vgl. Schaubild A12 im Anhang). Die NSM-Gegner gehen also eindeutig von verschlechterten Arbeitsbedingungen aus. D.h. aber noch nicht, daß die Annahme schlechterer Arbeitsbedingungen generell zu einer geringeren Akzeptanz des NSM führen muß. Denn, betrachtet man alle Personen, die von verschlechterten Arbeitsbedingungen ausgehen (n = 413), so gehört nur jeder fünfte zu den Gegnern des NSM, aber immerhin 55% zu den NSM-Befürwortern. Bei den Personen, die von verbesserten Arbeitsbedingungen ausgehen (n = 354), liegt der Anteil der NSM-Gegner bei 2% und der Anteil der NSM-Befürworter bei 84%. Damit wird der Zusammenhang zwischen den mutmaßlichen Auswirkungen des NSM auf die Arbeitsbedingungen und der generellen Akzeptanz des NSM deutlich. *Wer von besseren Arbeitsbedingungen ausgeht, akzeptiert das NSM in außerordentlich hohem Ausmaß, was wenig überrascht. Aus dem Kreis der Personen, die von verschlechterten Arbeitsbedingungen ausgehen, kommt zwar der Großteil der NSM-Gegner, aber auch hier akzeptiert die Mehrheit das NSM trotz schlechter Aussichten für die Arbeitsbedingungen.* Es muß also entweder andere Motive geben oder die Beschäftigten fügen sich ins scheinbar Unvermeidliche.

Betrachtet man nun die einzelnen Folgen, die das NSM nach Ansicht der Beschäftigten mit sich bringen wird, erklärt sich die generelle Skepsis bei der Einschätzung der Veränderungen der Arbeitsbedingungen (Frage 8).

Welche Folgen hat das NSM?

(1 = Ja 2 = eher Ja 3 = eher nein 4 = nein)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 4: ($n =$ zwischen 1109 und 1159 bei der Kategorie alle, $n = 230 - 240$ beim Dez. 6)

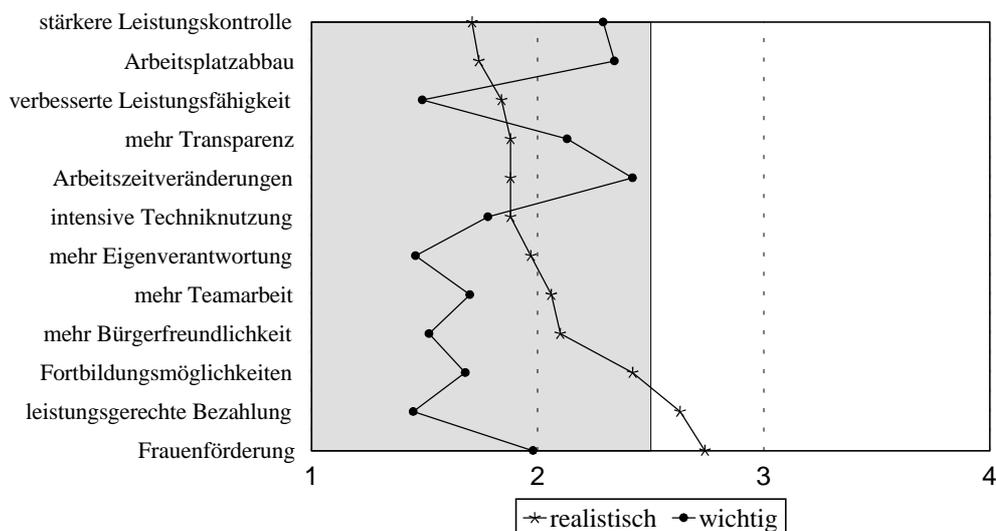
In Schaubild 4 sind die vermuteten Folgen des NSM anhand der Mittelwerte auf der vierstufigen Skala von 1 (ja) bis 4 (nein) dargestellt. Alle Werte im schraffierten Bereich (also unterhalb eines Mittelwertes von 2,5) bedeuten, daß hier die Mehrheit der Befragten von einer Realisierung dieses Indikators ausgeht, alle Mittelwerte über 2,5 verweisen auf die Nichtrealisierung. Je niedriger also der angegebene Wert ist, desto mehr Befragte glauben an dessen Realisierung. Die drei meistgenannten Folgen (alle mit einem Anteil von ca. 80% der Beschäftigten) sind eine stärkere Leistungskontrolle, Arbeitsplatzabbau und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Die Stärkung der Eigenverantwortung und mehr Teamarbeit werden erst an siebter und achter Stelle genannt, aber immerhin noch mit einem Anteil von ca. 70% der Beschäftigten. Schlußlichter dagegen sind mit Abstand bessere Fortbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten, eine leistungsgerechte Bezahlung und die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, deren Realisierung allesamt von mehr als der Hälfte der Beschäftigten bezweifelt wird. Auch die Stärkung der Bürgerfreundlichkeit wird nur an neunter Stelle genannt. *Das NSM wird also vor allem als Rationalisierungskonzept wahrgenommen, die Umsetzung neuer arbeitsorganisatorische Konzepte wie Teamarbeit oder mehr Eigenverantwortung im Rahmen des NSM wird ambivalent und die Durchsetzung arbeitsorientierter Interessen wird als kaum realistisch beurteilt.*

Im Dez. 6 wird mit der Ausnahme der drei Elemente Leistungskontrolle, Arbeitsplatzabbau und Transparenz die Realisierung aller sonstigen Auswirkungen noch etwas skeptischer beurteilt. Dies betrifft insbesondere die Elemente Leistungsfähigkeit, Eigenverant-

wortung, Teamarbeit und Fortbildungsmöglichkeiten (zur berufsgruppenspezifischen Folgenwahrnehmung vgl. Schaubild A5 im Anhang).

Betrachtet man nun aber die Wichtigkeit, die die einzelnen Folgen aus der Sicht der Befragten haben, ergibt sich - bis auf eine Ausnahme, die Einschätzung der verbesserten Leistungsfähigkeit der Verwaltung - eine fast konträre Einschätzung (Frage 10, n = 1250)).

Wie wichtig/realistisch sind für Sie folgende Elemente?



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 5

Begreift man das NSM als eine Konzeption, in der sich Rationalisierungsziele mit arbeitsorientierten Interessen und einer Verbesserung der Außenbeziehungen vermischen, so verwundert es nicht, daß die Beschäftigten die mutmaßlichen Folgen favorisieren, die ihnen persönlich am ehesten zugute kommen, wie die leistungsgerechte Bezahlung, mehr Eigenverantwortung, Fortbildungsmöglichkeiten und mehr Teamarbeit, ergänzt um die Bürgerfreundlichkeit und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Diese Folgen stehen aber offensichtlich nicht im Vordergrund *ihrer Wahrnehmung der Realität des NSM*, sondern genau die Elemente, die für sie am unwichtigsten sind, wie die stärkere Leistungskontrolle, der Arbeitsplatzabbau, mehr Transparenz und Arbeitszeitveränderungen. Nur bezüglich Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung und der intensiven Techniknutzung gibt es eine relative Übereinstimmung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Dabei gibt es über alle Beschäftigtengruppen hinweg eine *außerordentlich einheitliche* Einschätzung bezüglich der Wichtigkeit der oben angeführten Elemente.

Damit bestätigt sich im Detail, was oben schon allgemeiner ausgeführt wurde. Das NSM bringt aus Beschäftigtensicht insbesondere solche Auswirkungen mit sich, die sie sich

nicht wünschen bzw. ablehnen, während die Elemente, die ihnen persönlich wichtig sind, nicht im Vordergrund des von ihnen prognostizierten oder erlebten Modernisierungsprozesses steht. Der Ausbalancierungskampf zwischen Rationalisierungszielen und arbeitsorientierten Interessen, der Modernisierungsbemühungen immer kennzeichnet, hat bei der Einführung des NSM aus Beschäftigtensicht eine deutliche Schlagseite zugunsten der Rationalisierungsinteressen. Dies zeigt sich auch am Beispiel des Pilotprojektes, des Dez. 6. Offensichtlich verstärkt die Erfahrung im Pilotprojekt noch die existierende Schere zwischen den gewünschten und vermuteten Auswirkungen oder einfacher ausgedrückt: Es ist bisher nicht gelungen, die Beschäftigten (und insbesondere diejenigen im Pilotprojekt) in der Realität von den Vorteilen, die das NSM auf konzeptioneller Ebene für sie persönlich mitbringt, zu überzeugen. Das „winner- winner“ Spiel funktioniert offenbar nicht.

Es bestätigt sich auch, daß die NSM-Gegner vor allem aufgrund vermuteter schlechterer Arbeitsbedingungen zu NSM-Gegner werden. Sie sind der Auffassung, daß alle Elemente, die den Beschäftigten besonders wichtig sind, nicht realisiert werden (vgl. Schaubild A6 im Anhang). Insbesondere bei der Einschätzung bezüglich einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung durch das NSM gibt es eine diametral entgegengesetzte Auffassung zu den NSM-Befürwortern, aber auch zu den noch NSM-Duldern.

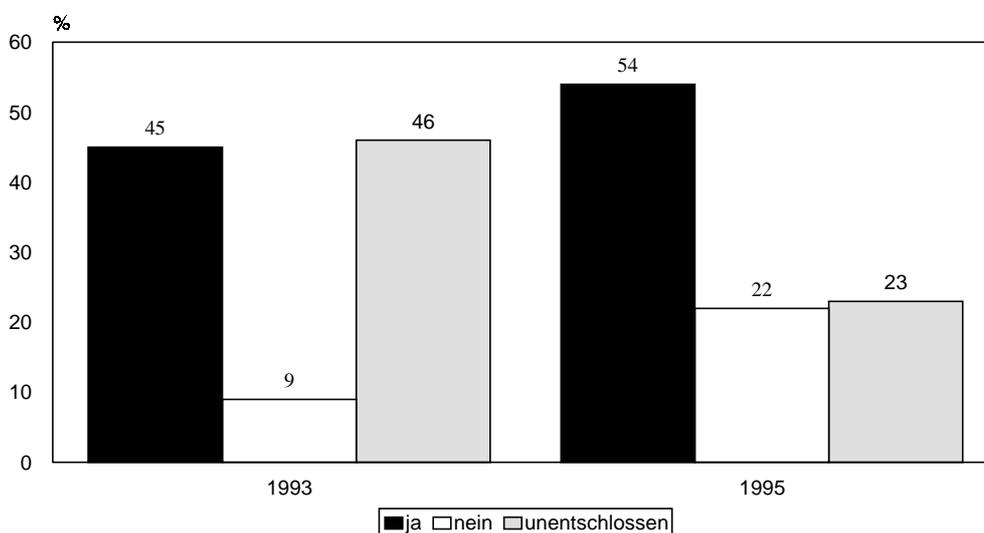
Die Einführung des NSM ist für die Beschäftigten äußerst zwiespältig. Sie sehen zwar die Notwendigkeit mit einem Anteil von über 60% ein, befürchten aber vielfach eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Das NSM wird vor allem als Rationalisierungskonzept wahrgenommen, die Umsetzung neuer arbeitsorganisatorische Konzepte wie Teamarbeit oder mehr Eigenverantwortung im Rahmen des NSM wird ambivalent und die Durchsetzung arbeitsorientierter Interessen wird als kaum realistisch beurteilt. Damit erwarten die Beschäftigten mit der Ausnahme einer verbesserten Leistungsfähigkeit der Verwaltung vor allem eine Realisierung der Elemente des NSM, die für sie persönlich am unwichtigsten sind, das sind die stärkere Leistungskontrolle, der Arbeitsplatzabbau, mehr Transparenz und Arbeitszeitveränderungen. Dagegen stehen die mutmaßlichen Folgen, die den Beschäftigten persönlich am ehesten zugute kommen, wie die leistungsgerechte Bezahlung, mehr Eigenverantwortung, Fortbildungsmöglichkeiten, mehr Teamarbeit sowie mehr Bürgerfreundlichkeit - alles im übrigen zentrale konzeptionelle Elemente des NSM - aus ihrer Sicht nicht im Mittelpunkt des NSM. Diese Einschätzung ist im Bereich des Pilotprojektes Dez. 6 noch ausgeprägter und bestätigt damit die allgemeinen Befürchtungen. Es ist bisher offensichtlich nicht gelungen, die Beschäftigten auch in der Praxis von den Vorteilen, die das NSM für sie persönlich mitbringen könnte, zu überzeugen. Somit wäre es nicht verwunderlich, wenn hierunter die Beteiligungsmotivation leiden würde.

3.3 Beteiligungsbereitschaft

Die Bereitschaft, sich an Maßnahmen zur Einführung des NSM zu beteiligen, liegt bei allen Befragten bei einem Anteil von 54% (n = 1218, Frage 5). Allerdings erklärt auch jeder fünfte, daß er sich nicht beteiligen möchte (22%) und ebenfalls jeder fünfte ist sich noch unsicher (23%). Damit ist die Beteiligungsbereitschaft im Vergleich zu einer 1993 durchgeführten Beschäftigtenbefragung in den publikumsintensiven Ämtern der Stadtverwaltung Hagen gestiegen, denn damals lag sie bei 45% der Befragten. Allerdings lag der Anteil der Partizipationsverweigerer mit 9% deutlich niedriger.

Beteiligungsbereitschaft der Beschäftigten

Vergleich 1993/1995



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

Schaubild 6

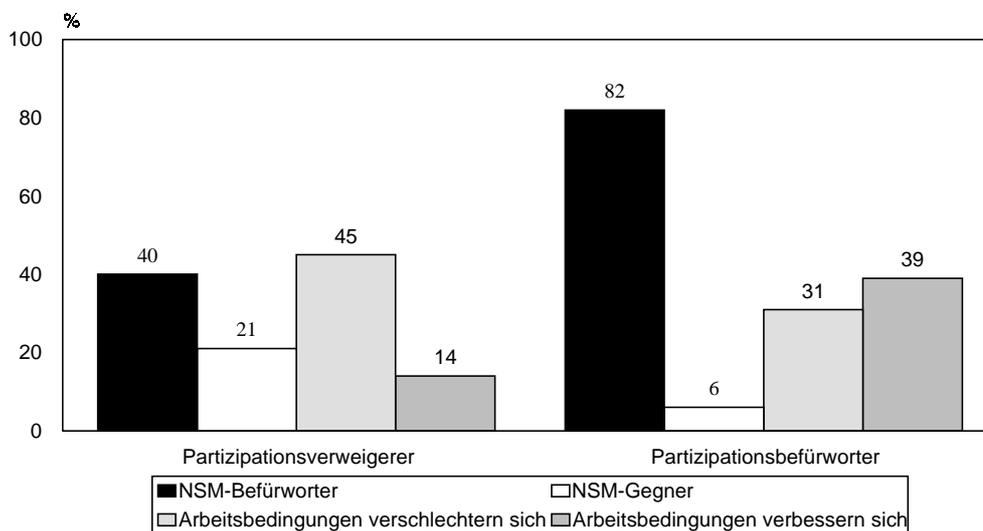
Der Anteil der Unentschlossen ist drastisch zurückgegangen und hat sich zwischen den Beteiligungsbereiten und den Beteiligungsgegner aufgeteilt. Offensichtlich polarisiert der fortgeschrittene Modernisierungsprozeß. Wer sind nun die Partizipationsbefürworter und die Partizipationsgegner. Betrachtet man die Beteiligungsbereitschaft zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen, ergeben sich deutliche Unterschiede:

Beschäftigtengruppe	Ja	Nein
NSM-Befürworter	72	14
Vorgesetzte	70	14
Dez. OStD	69	18
Männer	62	19
Verwaltungsberufe	61	19
40-49 Jahre alt	61	21
Dez. 5	61	16
Dez. 7	60	16
technische Berufe	58	23
Dez. 2	56	24
Sozial-/Gesundheitsberufe	56	16
Dez. 6	55	26
Jünger als 40 Jahre alt	53	20
älter als 50 Jahre alt	50	30
künstlerische Berufe	49	26
Dez. 4	47	23
Frauen	46	26
Feuerwehr	45	28
NSM-Gegner	32	50
Arbeiter, Reinigungskräfte	30	35
zum Vergleich: alle	54	22

Tabelle 5: *Beteiligungsbereitschaft bei der Einführung eines NSM (in%)*

Die Beteiligungsbereitschaft streut zwischen den Berufsgruppen, dem Geschlecht, dem Alter und der Dezernatzugehörigkeit. Frauen, Personen über 50 Jahre alt, Arbeiter, Reinigungsberufe und Hausmeister sowie die Beschäftigten des Dezernates 6 sind etwas stärker unter den Partizipationsverweigerern vertreten. Welche Unterschiede gibt es nun noch zwischen den Partizipationsverweigerern (n = 266) und den Partizipationsbefürwortern (n = 662)? Beidemale ist die Arbeitszufriedenheit insgesamt durchschnittlich. Unterschiede ergeben sich vor allem bezüglich der Akzeptanz des NSM sowie der prognostizierten Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen.

Vergleich zwischen den Partizipationsbefürwortern und -verweigerern



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

Schaubild 7

Eine Teilerklärung für die Partizipationsverweigerung ist sicherlich die geringere Akzeptanz des NSM sowie die schlechtere Prognose bezüglich der Veränderung der Arbeitsbedingungen. Dennoch erklärt dies nicht alles, schließlich lassen sich auch bei den NSM-Befürwortern 40% Partizipationsverweigerer ausmachen.

Aufschluß erhält man, wenn man die Gründe betrachtet, die die Partizipationsverweigerer selbst benennen (Frage 7).

Tabelle 6: *Gründe für Beteiligungsverweigerung (n = 304)*

Dichotomy label	Name	Count	Pct of Responses	Pct of Cases
Ablehnung des NSM	V26	34	8,2	11,2
Negative Erfahrungen	V27	28	6,8	9,2
Keine Einflussmöglichkeit	V28	160	38,7	52,6
Keine Beteiligungsnotwendigkeit	V29	41	9,9	13,5
Ueberlastung	V30	129	31,2	42,4
Sonstiges	V31	21	5,1	6,9
		-----	-----	-----
	Total responses	413	100,0	135,9

986 missing cases; 304 valid cases

Es zeigt sich, daß weder die Ablehnung des NSM, noch negative Erfahrungen mit bisherigen Beteiligungsversuche, noch eine fehlende Beteiligungsnotwendigkeit (alle mit einem Anteil um die 10%), sondern vor allem die Befürchtung, über Beteiligungsmaßnahmen keine Einflußmöglichkeiten zu haben, das entscheidende Motiv für die Partizipationsverweigerer ist, welches immerhin einen Anteil von 52% abschreckt. Offenbar gehen viele Beschäftigte davon aus, daß Beteiligungsmaßnahmen im NSM lediglich symbolhaften Charakter („Spielwiese“) haben und ihnen keine ernsthaften Einflußmöglichkeiten eingeräumt werden. *Gelänge es, dieses Argument zu entkräften, könnte der Anteil der Partizipationsverweigerer deutlich gesenkt werden.*

Als zweiter wesentlicher Grund wird auf die Überlastung durch Beruf und Freizeit hingewiesen (42%). Auch hiermit wird auf eine alte Problematik im Zusammenhang mit Beteiligungsmaßnahmenpraxis hingewiesen. Beteiligung ist Arbeit und erfordert eine Freistellung von sonstigen Verpflichtungen. Dauerhafte Zusatzarbeit ist nicht beteiligungsfördernd.

Im Dez. 6 gibt es bei den Gründen für die Partizipationsverweigerung zwei signifikante Unterschiede. Der Anteil der Personen, die hier keine Einflußmöglichkeit durch Beteiligungsmaßnahmen sehen, steigt auf 65%, der Anteil der Personen mit negativen Beteiligungserfahrungen von 9% bei allen Beschäftigten auf 15%. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, daß der entscheidende Grund für einen höheren Anteil an Partizipationsverweigerern im Dez. 6 vor allem an der Wahrnehmung der bisherigen Beteiligungspraxis durch die Beschäftigten liegt und nicht so sehr an den vermuteten Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen. Negative Partizipationserfahrungen führen zu einer erhöhten Partizipationsverweigerung. Die Partizipationspraxis sollte jedoch so gestaltet werden, daß Partizipationserfahrungen motivieren und als selbstverstärkendes Instrument wirken.

In welchen Bereichen besteht nun ein besonderes Partizipationsinteresse. Zur Beantwortung dieser Frage, haben wir die beteiligungsbereiten Personen nach ihrem Beteiligungsziel befragt (Frage 6).

Tabelle 7: *Beteiligungswünsche* (n = 725)

Dichotomy label	Name	Count	Pct of Responses	Pct of Cases
Beteiligung durch Infos	V21	601	33,9	82,9
Beteiligung an Komzeptentwicklung	V22	264	14,9	36,4
Mitarbeit bei einer Schwachstellenanalys	V23	388	21,9	53,5
Mitarbeit bei der Umgestaltung des Arbei	V24	496	28,0	68,4
Sonstiges	V25	24	1,4	3,3
		-----	-----	-----
	Total responses	1773	100,0	244,6

565 missing cases; 725 valid cases

Die Ergebnisse bestätigen deutlich unsere in Zusammenhang mit der Bürgerladenforschung aufgestellte These, daß sich das Beteiligungsinteresse von Beschäftigten vor allem auf die mentale Partizipation und auf Partizipationsmaßnahmen im Umsetzungsprozeß (Korrekturpartizipation) bezieht. Partizipationsmaßnahmen, die die Konzeption von Modernisierungsmaßnahmen (Konzeptionspartizipation) betreffen, sind am unattraktivsten. Hier lag bis jetzt allerdings ein wesentlicher Schwerpunkt der Partizipationsmaßnahmen im Dez. 6. Neben der zentralen Beteiligungsgrundlage, dem Bezug von regelmäßigen Informationen, interessiert die Beschäftigten vor allem die Mitarbeit bei der Umgestaltung ihres Arbeitsbereiches (hier erklären immerhin 496 Beschäftigte ihre konkrete Beteiligungsbereitschaft) und etwas abgeschwächt die Mitarbeit bei der Erstellung einer Schwachstellenanalyse (388 Beschäftigte). Die Beteiligung an der Konzeptentwicklung rangiert an letzter Stelle, gleichwohl würden sich hier 264 Beschäftigte engagieren. Im Dez. 6 gibt sich ein ähnliches Bild, allerdings ist der Anteil der Personen, die eine Beteiligung durch Informationsweitergabe favorisieren etwas geringer und die Anteile der anderen Beteiligungsformen liegen etwas höher.

Zusammenfassend zeigt sich, daß im Vergleich zur Beschäftigtenumfrage 1993 sowohl die Zahl der Partizipationsbefürworter mit einem Anteil von 54% als auch die erklärter Partizipationsgegner mit einem Anteil von 22% gewachsen ist. Der langsam in Fahrt kommende Modernisierungsprozeß in der Stadtverwaltung Hagen zeitigt erste Folgen. Glaubten 1993 noch viele Beschäftigte nicht an einen Umstellungsprozeß und waren insofern relativ indifferent, so differenzieren sich die Meinungen der Beschäftigten zur Beteiligungsfrage mit der Verstärkung des Modernisierungsdruckes aus. Insbesondere Frauen, Personen über 50 Jahre alt, Arbeiter, Reinigungsberufe und Hausmeister sowie die Beschäftigten des Dezernates 6 (!) sind etwas stärker unter den Partizipationsverweigerern vertreten.

Allerdings könnte die Zahl der Partizipationsverweigerer verkleinert werden, wenn den Beschäftigten glaubhaft gemacht werden könnte, daß ihnen durch Beteiligungsmaßnahmen ernsthafte und nicht nur symbolische Einflußmöglichkeiten zukommen. Über die Hälfte der Partizipationsverweigerer sieht keine Einflußmöglichkeiten durch Beteiligungsmaßnahmen und verweigert sich aus diesem Grund. Besonders ausgeprägt ist diese Meinung im Dez. 6, dem bisherigen Haupteinsatzgebiet von Beteiligungsmaßnahmen. Die bisherige Beteiligungspraxis ist aus der Sicht dieser Beschäftigten unzureichend und verantwortlich für ihre Verweigerungshaltung. Ein Grund dafür liegt auch im Partizipationsinteresse der Beschäftigten. Dieses richtet sich vor allem auf Partizipationsmaßnahmen im Umsetzungsprozeß (Korrekturpartizipation) durch Informationen, durch die Mitarbeit bei der Umgestaltung des eigenen Arbeitsbereiches und durch die Mitarbeit bei einer Schwachstellenanalyse. Beteiligung an Maßnahmen zur Konzeptentwicklung (Konzeptionspartizipation) werden nur von einem Drittel der Partizipationsbefürworter erwünscht.

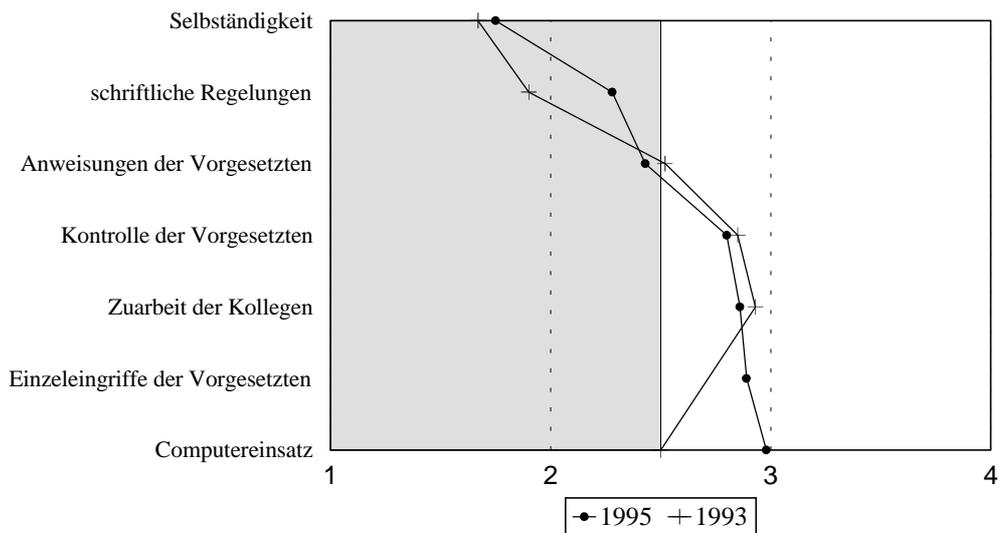
3.4 Einschätzung der Arbeitsbedingungen

3.4.1. Beschreibung der jetzigen Arbeitssituation

Um die jetzige Arbeitssituation zu erfassen, wurde danach gefragt, durch welche Elemente die Arbeitstätigkeit organisatorisch, technisch oder auch sozial bestimmt ist (Frage 11, n = 1265). Anhand verschiedener Merkmale werden eine Reihe äußerer Bestandteile der Arbeitstätigkeit abgedeckt. So können z.B. schriftliche Vorschriften oder Anweisungen eines Vorgesetzten eine Arbeitsaufgabe initiieren oder die Ausführung von Tätigkeiten kann durch den Computereinsatz, die Zuarbeit von KollegInnen oder durch Eingriffe der Vorgesetzten bestimmt sein. Diese Merkmale zeigen also Grade der Abhängigkeit an, denen die Beschäftigten bei der Aufgabenerledigung ausgesetzt sind. In Schaubild 8 ist nun dargestellt, inwieweit diese Merkmale nach Auffassung der Befragten die jetzige Arbeitssituation prägen. Zum Vergleich werden die Ergebnisse aus der Beschäftigtenumfrage von 1993 ebenfalls angezeigt.

Inwieweit ist Ihre Tätigkeit bestimmt durch

(1 =vollständig 2 = weitgehend 3 = gering 4 = gar nicht)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 8

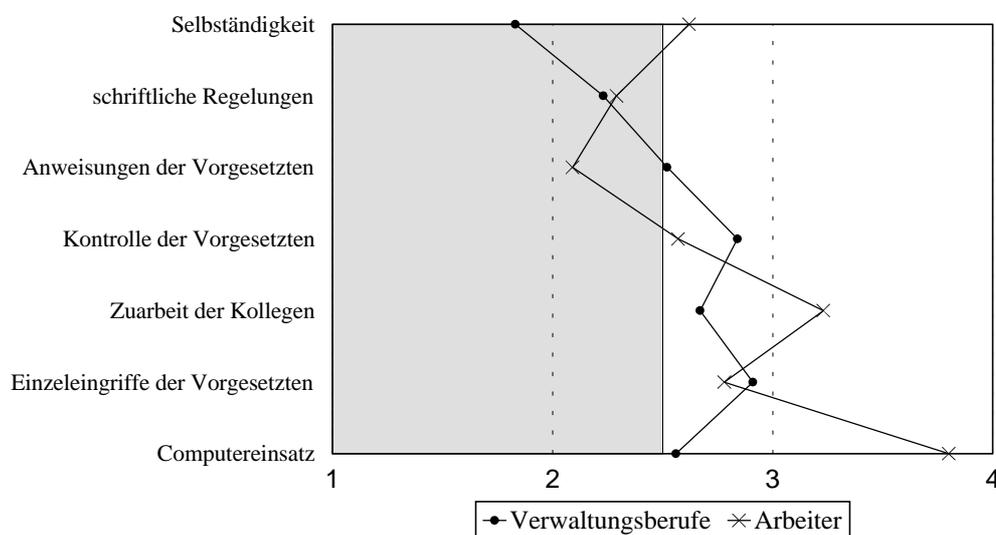
Zunächst ergibt sich eine starke Übereinstimmung bei der Beschreibung der äußeren Faktoren der Arbeitssituation im Vergleich zwischen 1993 und 1995. Offenbar handelt es sich hier um eine typische Wahrnehmung der Arbeitssituation in Stadtverwaltungen, denn ähnliche Erkenntnisse wurden schon 1983 in Unna festgestellt (Tepper 1985, S. 108). Der Großteil der Beschäftigten geht von einer weitgehenden Selbstständigkeit bei der Aufgabenerledigung aus. In prozentualer Häufigkeit ausgedrückt, sind 89% aller Beschäftigten dieser Auffassung, ein fast identischer Wert im Vergleich mit der Umfrage 1993 (94%). Die stärkste Prägung der Tätigkeit erfolgt durch schriftliche Regelungen und Vorschriften

sowie Anweisungen der Vorgesetzten, aber offenbar in einer Art und Weise, daß den Beschäftigten genügend Spielräume in der Auslegung dieser Vorschriften und in der konkreten Organisation ihres Arbeitsprozesses bleiben, da sie sonst kaum von einer weitgehend selbständigen Arbeit ausgehen könnten. Eine direkte Kontrolle einzelner Arbeitsschritte oder Einzeleingriffe durch die Vorgesetzten finden zudem offensichtlich kaum statt und prägen ebensowenig wie die Zuarbeit der Kollegen oder der Computereinsatz die Tätigkeit in besonders starkem Ausmaß. Dabei könnte die geringe persönliche Kontrolle durch Vorgesetzte durchaus zu der dominierenden Einschätzung selbständiger Aufgabenerledigung beitragen.

Diese Einschätzung der Beschäftigten ist über alle Beschäftigtengruppen, mit zwei Ausnahmen, relativ stabil. Die Ausnahmen betreffen die verschiedenen Berufsgruppen. Zum einen sind die Beschäftigten aus Verwaltungs- und Büroberufen in deutlich stärkerem Maße als alle anderen Gruppen der Auffassung, daß der Computereinsatz die Arbeitsleistung beeinflusst, was durchaus dem Implementationsstand von Computersystemen entspricht.¹¹ Zum anderen unterscheiden sich die Arbeiter, Hausmeister und Reinigungsberufe in ihrer Einschätzung deutlich von den anderen Gruppen, was in Schaubild 9 deutlich wird.

Inwieweit ist Ihre Tätigkeit bestimmt durch

(1 = vollständig 2 = weitgehend 3 = gering 4 = gar nicht)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 9

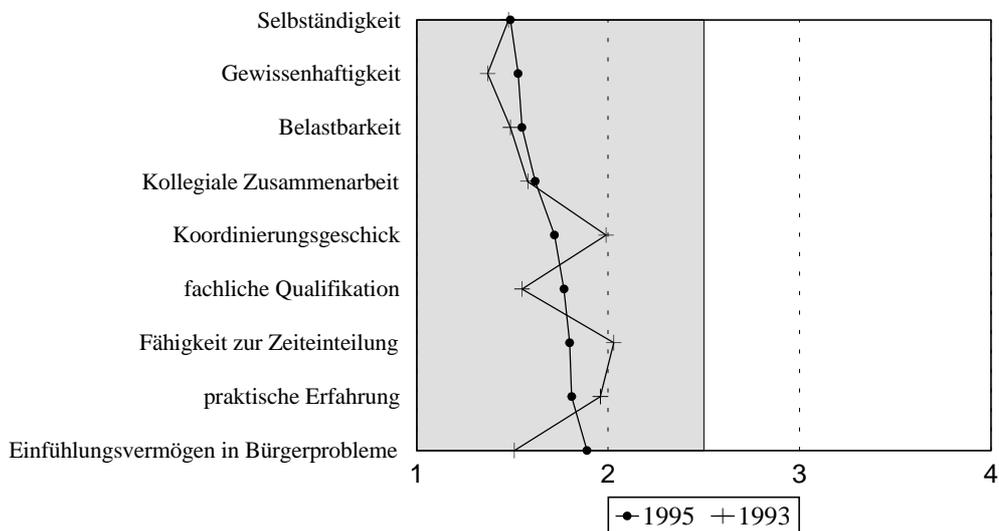
¹¹ Damit erklärt sich auch der einzig nennenswerte Unterschied zwischen den Befragungen 1993 und 1995. 1993 wurden weitgehend Verwaltungs- und Büroberufe befragt, das Ergebnis ist identisch mit dem der Verwaltungs- und Büroberufe 1995 (vgl. Schaubilder 8 und 9).

Mit zunehmenden Anweisungen und Eingriffen der Vorgesetzten sinkt die Einschätzung einer weitgehend selbständigen Tätigkeit bei den Arbeiterberufen deutlich. Zudem geben sie in noch stärkerem Ausmaß an, von der Zuarbeit von Kollegen weitgehend unabhängig zu sein.

Neben der Analyse der äußeren Rahmenbedingungen ihrer Arbeit haben wir die Beschäftigten auch nach den für nötig gehaltenen Qualifikationen, also den persönlichen Voraussetzungen für ihre Tätigkeit, gefragt (Frage 12, n = 1259). Die Ergebnisse aus der Beschäftigtenumfrage von 1993 sind in Schaubild 10 wieder eingearbeitet worden.

Welche persönlichen Voraussetzungen sind für Ihre Tätigkeit erforderlich?

(1 = sehr wichtig 2 = wichtig 3 = nicht so wichtig 4 = unwichtig)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 10

Es ergeben sich ebenfalls wieder relativ ähnliche Einschätzungen im Vergleich zwischen den Umfragen 1993 und 1995. Auffällig ist zunächst eine generell hohe Selbsteinschätzung der Beschäftigten bezüglich der für Ihre Tätigkeit notwendigen Fähigkeiten. Ihr eigenes Qualifikationsprofil ist eine Mischung aus prinzipiell optimalen Mitarbeiteranforderungen mit verwaltungsspezifischen Einschlag (und entspricht sicher nicht den Wahrnehmungen der BürgerInnen oder den Merkmalen der BAT-Einstufungen). Selbständiges Handeln, Gewissenhaftigkeit, Belastbarkeit und kollegiale Zusammenarbeit¹² als die vier wichtigsten Merkmale sind Merkmale, die sich auch jeder Arbeitgeber in der Privatwirtschaft gerne von seinen Beschäftigten wünscht. Daß dagegen die Fähigkeit zur Zeiteinteilung, die praktische Erfahrung und das Einfühlungsvermögen in die Probleme der Bür-

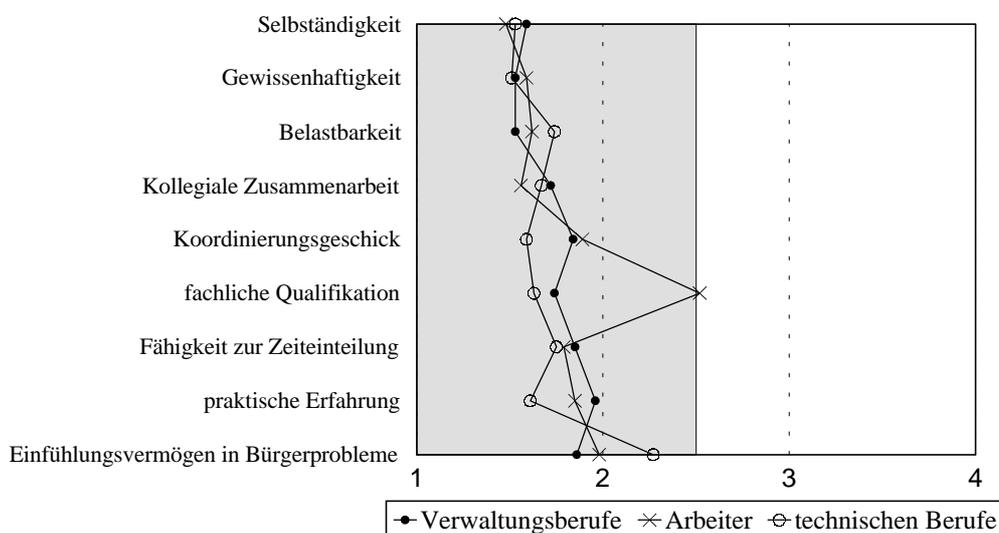
¹² Die hohe Bedeutung der kollegialen Zusammenarbeit widerspricht im übrigen der geringen Bedeutung, der die Zuarbeit durch Kollegen bei der Skizzierung der äußeren Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit beigemessen wurde (vgl. Schaubild 8).

ger/Kunden als etwas unwichtiger empfunden werden, entspricht eher den Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen.

Das eigene Qualifikationsprofil ist zudem - mit der Ausnahme der fachlichen Qualifikation bei den Arbeitern, Hausmeistern und Reinigungsberufen - über alle Berufsgruppen hinweg relativ stabil (vgl. Schaubild 11). Allerdings haben die Vorgesetzten, wie schon 1993, in allen Qualifikationsmerkmalen - außer der Gewissenhaftigkeit - eine höhere Selbsteinschätzung der für Ihre Tätigkeit benötigten Fähigkeiten (vgl. Schaubild A7 im Anhang).

Welche persönlichen Voraussetzungen sind für Ihre Tätigkeit erforderlich?

(1 = sehr wichtig 2 = wichtig 3 = nicht so wichtig 4 = unwichtig)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 11

Zusammenfassend ergibt sich eine äußerst positive Beschreibung der Arbeitssituation und zwar sowohl hinsichtlich der äußeren Rahmenbedingungen, die die Tätigkeit prägen (können), als auch bezüglich des für notwendig gehaltenen Qualifikationsprofils. Selbständiges Arbeiten, kaum Eingriffe der Vorgesetzten und ein hohes Qualifikationsniveau kennzeichnen die Arbeitssituation in der Stadtverwaltung (nach Ansicht der Beschäftigten). Diese Grundeinschätzung ist im Vergleich mit der Beschäftigtenumfrage 1993 und auch im Vergleich der verschiedenen Beschäftigtengruppen (mit kleinen Nuancen) äußerst stabil und steht in einem deutlichen Widerspruch zu den (Vor-)Urteilen, die der Arbeitssituation in der öffentlichen Verwaltung gegenüberstehen. Die Beschreibung der Arbeitssituation durch die Beschäftigten ergibt somit kaum Anhaltspunkte für Veränderungsnotwendigkeiten. Sie ist Ausdruck des Festhaltens an den traditionellen Arbeitsbeziehungen.

3.4.2. Bewertung der jetzigen Arbeitssituation

Um die Zufriedenheit der Beschäftigten mit den geschilderten Arbeitsbedingungen zu erfassen, wurden mehrere Fragenkomplexe vorgegeben (Fragen 13-18). Zunächst haben wir nach der Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen insgesamt gefragt, danach die Zufriedenheit mit einzelnen Elementen der Arbeitsbedingungen erfaßt und schließlich Fragen nach dem Bewertungshintergrund, der Bedeutung der einzelnen Elemente für die persönliche Wertschätzung der Arbeit, gestellt, um Aussagen zur Tragweite der vorher konstatierten Zufrieden- bzw. Unzufriedenheit treffen zu können (vgl. 3.4.2.1). Darüberhinaus wurde den Beschäftigten die Möglichkeit gegeben, eine gesonderte Vorgesetztenbewertung vorzunehmen und den Vorgesetzten die Möglichkeit einer gesonderten Beschäftigtenbewertung (vgl. 3.4.2.2) Abschließend bestand die Möglichkeit einer Bewertung des Computereinsatzes (vgl. 3.4.2.3).

3.4.2.1 Arbeitszufriedenheit

Die Zufriedenheit mit den gegenwärtigen Arbeitsbedingungen liegt, zusammenfassend ausgedrückt in Form einer Schulnote, bei einem Mittelwert von 3,1 (n = 1240), kann also als befriedigend bewertet werden. 72% der Befragten beurteilen ihre Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen als befriedigend oder besser, 1993 waren 64% der Beschäftigten insgesamt gesehen recht zufrieden. Im Vergleich der Beschäftigtengruppen ergibt sich ähnlich wie 1993 eine außerordentliche Übereinstimmung.

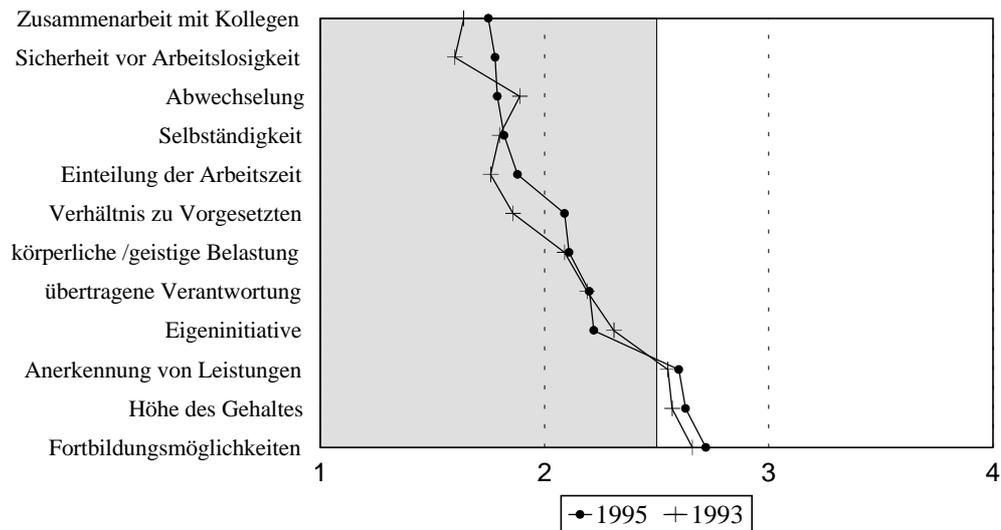
Beschäftigtengruppe	Note
Älter als 50 Jahre	2,8
Dez. OStD	2,9
Verwaltungsberufe	2,9
Dez. 4	2,9
künstlerische Berufe	3
Vorgesetzte	3
Frauen	3
Männer	3,1
technische Berufe	3,1
Jünger als 40 Jahre alt	3,1
40-49 Jahre alt	3,1
Dez. 6	3,1
Dez. 2	3,1
Dez. 7	3,2
Dez. 5	3,2
Sozial-/ Gesundheitsberufe	3,2
Arbeiter, Reinigungskräfte	3,2
Feuerwehr	3,5
zum Vergleich: alle	3,1

Tabelle 8: Gesamturteil über die gegenwärtigen Arbeitsbedingungen (Mittelwert)

Betrachtet man nun die Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen im einzelnen, ergeben sich Ausdifferenzierungsmöglichkeiten (Frage 14, n = 1259). Die Ergebnisse der Umfrage von 1993 sind wiederum in das Schaubild eingearbeitet.

Zufriedenheit mit einzelnen Elementen der Arbeitsbedingungen

(1 = sehr zufrieden 2 = eher zufrieden 3 = eher unzufrieden 4 = sehr unzufrieden)



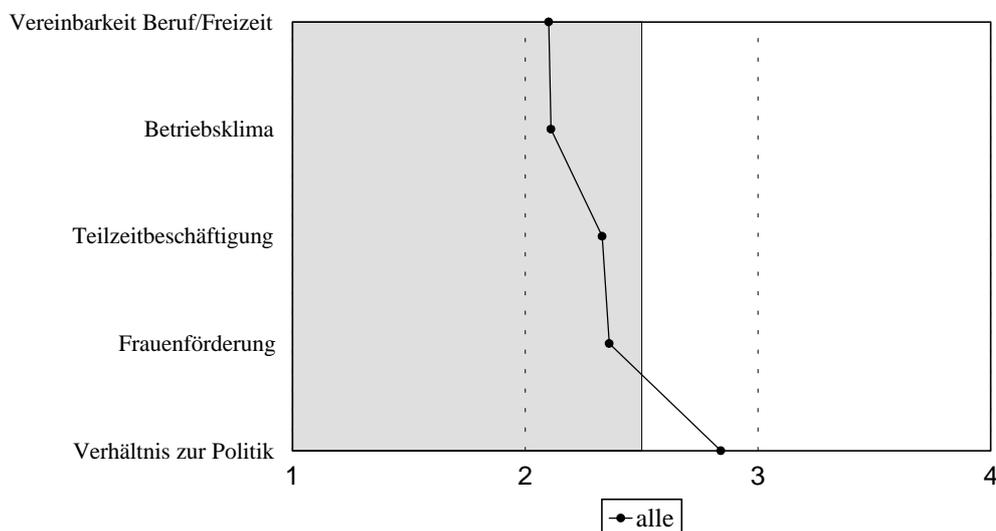
Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 12

Nicht in diesem Schaubild enthalten sind fünf Merkmale, die erstmalig abgefragt wurden.

Zufriedenheit mit einzelnen Elementen der Arbeitsbedingungen

(1 = sehr wichtig 2 = wichtig 3 = nicht so wichtig 4 = unwichtig)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

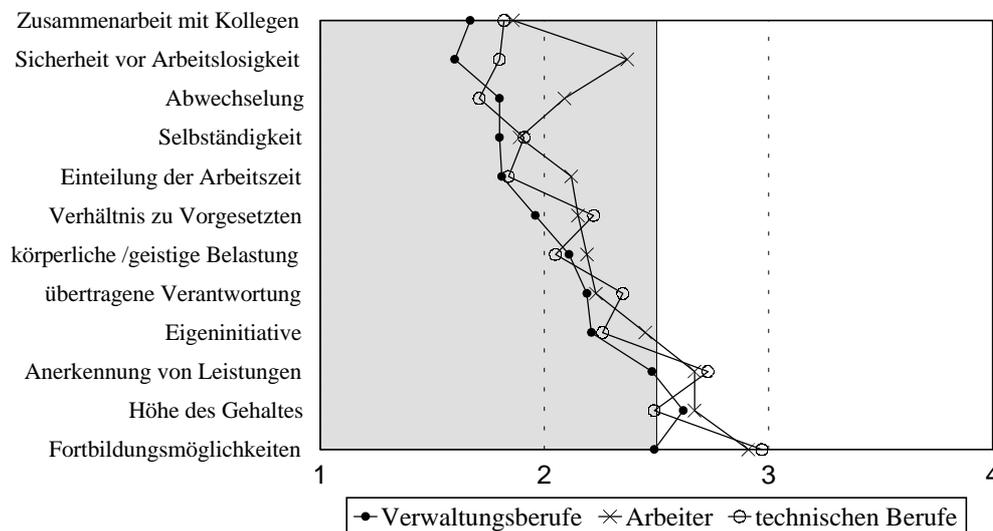
Schaubild 13

Insgesamt ist eine starke Übereinstimmung mit der Beschäftigtenumfrage 1993 und einer ähnlichen Umfrage aus Unna aus dem Jahr 1982 festzustellen (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S. 59). Die Beschäftigten sind neben der Sicherheit vor Arbeitslosigkeit vor allem den *Elementen beruflicher Autonomie*, also der Abwechslung, der Selbstständigkeit und der Arbeitszeiteinteilung, und mit leichten Abstrichen mit den *Sozialbeziehungen*, ausgedrückt in der Zusammenarbeit mit den Kollegen, dem Betriebsklima und dem Verhältnis zu den Vorgesetzten, zufrieden. Etwas kritischer werden die *arbeitsbedingten Belastungen* betrachtet. Am schlechtesten werden die Merkmale der Arbeitsbedingungen bewertet, die auch im Hinblick auf die Einführung eines NSM als „*moderne Angestelltentugenden*“ umschrieben werden können, nämlich die Höhe der übertragenen Verantwortung, die Eigeninitiative, die Anerkennung von Leistungen sowie die Fortbildungsmöglichkeiten. Nur das Verhältnis zur Politik, welches ja auch im Rahmen des NSM verbessert werden soll, wird als noch schlechter beurteilt. Im Prinzip greifen somit wesentliche Elemente des NSM die Elemente der Arbeitssituation auf, die momentan am negativsten beurteilt werden, so daß sich hier für die Beschäftigten Verbesserungschancen ergeben könnten.

Betrachtet man die verschiedenen Berufsgruppen, so ergeben sich leichte Unterschiede in der Bewertung einzelner Merkmale der Arbeitsbedingungen.

Zufriedenheit mit einzelnen Elementen der Arbeitsbedingungen

(1 = sehr zufrieden 2 = eher zufrieden 3 = eher unzufrieden 4 = sehr unzufrieden)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 14

Am positivsten sind die Verwaltungsberufe eingestellt, während im Arbeiterbereich vor allem die Sicherheit vor Arbeitslosigkeit nicht so ausgeprägt ist und im Bereich der technischen Berufe die Zufriedenheit mit fast allen Merkmalen und insbesondere im Bereich der „Zukunftschancen“ weniger ausgeprägt als im Bereich der Verwaltungsberufe. Auch bei den neu abgefragten Elementen der Arbeitsbedingungen ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Arbeiterberufe bewerten alle Elemente am positivsten, das Verhältnis zur Politik ist berufsgruppenübergreifend schlecht (vgl. Schaubild A8 im Anhang).

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, daß die Beschäftigten berufsgruppenübergreifend im Gesamturteil zwar recht zufrieden mit den Arbeitsbedingungen sind, daß sich aber deutliche Unterschiede bei der Beurteilung einzelner Aspekte der Arbeitsbedingungen ergeben. Neben der Sicherheit vor Arbeitslosigkeit sind die Beschäftigten vor allem mit den Sozialbeziehungen im Büro und den Elementen beruflicher Autonomie zufrieden, während sie im Bereich der Arbeitselemente, die hier als moderne Angestellentugenden bezeichnet werden und die zentrale konzeptionelle Bausteine des NSM sind, am unzufriedensten sind.

Hier drängt sich natürlich die Frage auf, ob sich das Gesamturteil über die Arbeitsbedingungen durch bestimmte einzelne Merkmale der Arbeitszufriedenheit erklären läßt. Zur Überprüfung dieses Sachverhaltes wurde untersucht, inwieweit sich die Unzufriedenheit (in Form der kumulierten Werte der Kategorien „eher unzufrieden“ und „unzufrieden“) mit einzelnen Elemente der Arbeitsbedingungen auf das Gesamturteil auswirkt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 9 dargestellt.

Wer unzufrieden ist mit	ist dennoch mit den Arbeitsbedingungen im Gesamturteil zufrieden mit einem Notennittelwert von
dem Verhältnis zur Politik	3,16
der Höhe des Gehaltes	3,2
den Fortbildungsmöglichkeiten	3,27
der Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung	3,28
der Frauenförderung	3,31
der Sicherheit vor Arbeitslosigkeit	3,41
der Vereinbarkeit von Beruf und Freizeit	3,45
der Anerkennung von Leistungen	3,49
der Höhe der übertragenen Verantwortung	3,66
der Möglichkeit zur Eigeninitiative	3,68
der Arbeitszeiteinteilung	3,7
dem Verhältnis zu Vorgesetzten	3,74
dem Betriebsklima	3,78
der körperliche und geistige Belastung	3,8
der Abwechslung in der Arbeit	3,82
der Zusammenarbeit mit KollegInnen	3,84
der Selbständigkeit bei der Arbeit	4

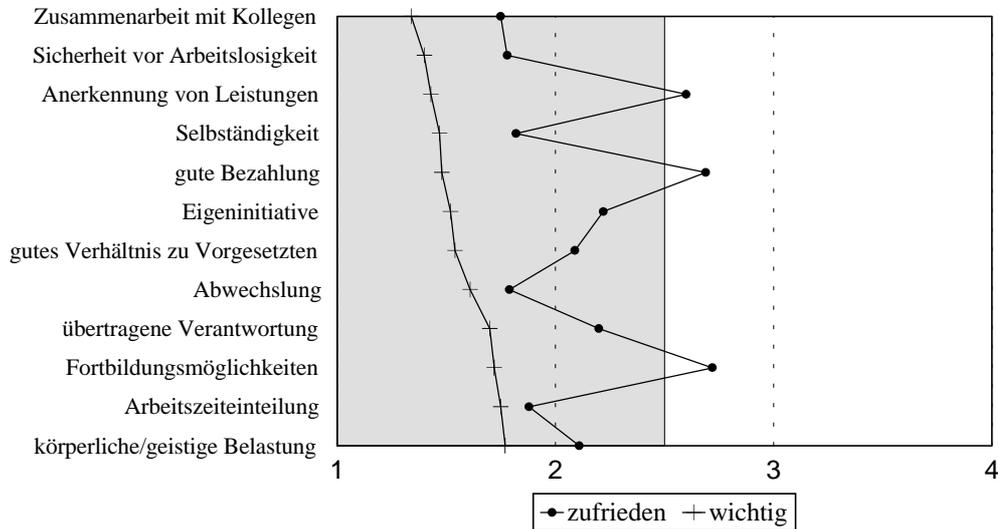
Tabelle 9

Hier zeigen sich in der Tendenz ähnliche Ergebnisse wie in der Beschäftigtenumfrage 1993. Die Unzufriedenheit mit der Verwirklichung moderner Angestelltentugenden verschlechtert das Gesamturteil über die Arbeitsbedingungen nicht in dem Maße, wie dies durch eine Unzufriedenheit mit den Sozialbeziehungen und den Elementen beruflicher Autonomie passiert.¹³ *Das Gesamturteil über die Arbeitsbedingungen wird also nach wie vor vor allem durch die Sozialbeziehungen und die Elemente beruflicher Autonomie geprägt.* Trotz dieser einheitlichen Tendenz haben die modernen Angestelltentugenden im Vergleich zur Umfrage von 1993 allerdings an Bedeutung für die Beschäftigten gewonnen, denn ihre Relevanz wurde 1993 niedriger eingeschätzt.

Dies wird auch deutlich, wenn man sich den persönlichen Bewertungshintergrund der Beschäftigten vergegenwärtigt. Die Beschäftigten hatten die Möglichkeit anzugeben, wie wichtig ihnen die einzelnen Aspekte der Arbeitsbedingungen sind (Frage 15, n = 1255).

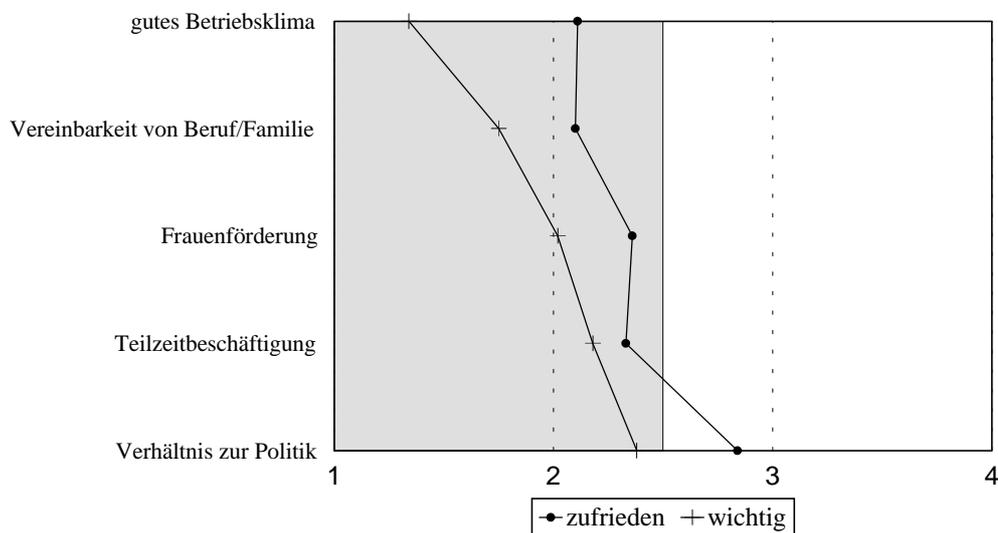
¹³ Die Unzufriedenheit mit den Angestelltentugenden führt im Schnitt zu einem Gesamtbenotung der Arbeitsbedingungen in Höhe von 3,53, die Unzufriedenheit mit den Sozialbeziehungen zu einer Note von 3,73 und die Unzufriedenheit mit den Elementen beruflicher Autonomie zu einer Note von 3,84.

Wichtigkeit/Zufriedenheit einzelner Elemente der Arbeitsbedingungen



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Wichtigkeit/Zufriedenheit einzelner Elemente der Arbeitsbedingungen



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubilder 15 und 16

Zunächst zeigt sich, daß es für sie kaum unwichtige Aspekte gibt. Am ehesten sind noch das Verhältnis zur Politik, die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung und die Frauenförde-

rung dazu zu rechnen.¹⁴ Am wichtigsten sind den Beschäftigten, neben der Sicherheit vor Arbeitslosigkeit und guter Bezahlung, die Sozialbeziehungen, also die Zusammenarbeit mit den Kollegen, ein gutes Betriebsklima und ein gutes Verhältnis zu den Vorgesetzten. Zwischen den Elementen der beruflichen Autonomie und den modernen Angestelltentugenden gibt es dagegen in der Einschätzung ihrer Wichtigkeit kaum noch Unterschiede.¹⁵ Bei der Umfrage 1993 (und auch in Unna 1982) gab es noch einen auffälligen Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Wichtigkeit und der Zufriedenheit mit den einzelnen Merkmalen der Arbeitsbedingungen dergestalt, daß die Beschäftigten mit den Elementen, die ihnen am wichtigsten waren, auch am zufriedensten waren. Dies wurde so interpretiert, daß die Realität der Arbeitsbedingungen offensichtlich die Vorstellungen von der Wichtigkeit verschiedener Arbeitselemente prägt. Dieser Zusammenhang ist nun etwas entkoppelt. Zwar ist das positive Gesamturteil über die Arbeitsbedingungen nach wie vor insbesondere durch eine relativ hohe Zufriedenheit mit den Elementen beruflicher Autonomie und mit leichten Abstrichen mit den Elementen der Sozialbeziehungen geprägt, aber mittlerweile gewinnen auch Merkmale für die Beschäftigten an Bedeutung, die aus ihrer Sicht noch nicht ausreichend realisiert sind, wie die Anerkennung von Leistungen oder Möglichkeiten zur Eigeninitiative.

Ergab die Analyse der Arbeitszufriedenheit bei der Umfrage 1993 fast gar keine Anhaltspunkte für eine Veränderungsnotwendigkeit und wurde dies von uns als Strukturkonservatismus bezeichnet, so könnte man nun zugespitzt sagen, daß die Beschäftigten anfangen, zwischen Strukturkonservatismus und einer neuen Modernisierungsbereitschaft zu schwanken.

Die Beschäftigten der Stadtverwaltung sind berufsgruppenübergreifend im Gesamturteil nach wie vor recht zufrieden mit ihren Arbeitsbedingungen. Zwar ergeben sich deutliche Unterschiede bei der Beurteilung einzelner Aspekte der Arbeitsbedingungen. Die Beschäftigten sind neben der Sicherheit vor Arbeitslosigkeit vor allem mit den Elementen beruflicher Autonomie, also der Abwechslung, der Selbstständigkeit und der Arbeitszeiteinteilung, und mit leichten Abstrichen mit den Sozialbeziehungen im Büro, ausgedrückt in der Zusammenarbeit mit den Kollegen, dem Betriebsklima und dem Verhältnis zu den Vorgesetzten, zufrieden, während sie im Bereich der Arbeitselemente, die hier als moderne Angestelltentugenden bezeichnet werden (die Höhe der übertragenen Verantwortung, die Eigeninitiative, die Anerkennung von Leistungen sowie die Fortbildungsmöglichkeiten) und die zentrale konzeptionelle Bausteine des NSM sind, am unzufriedensten sind. Die relative Zufriedenheit mit den Sozialbeziehungen und den Elementen beruflicher Autonomie prägt jedoch nach wie vor das Gesamturteil über die Arbeitsbedingungen. Allerdings gewinnen die modernen Angestelltentugenden im Vergleich zur Umfrage von 1993 an

¹⁴ Die Beurteilung der Frauenförderung, der Teilzeitbeschäftigung und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind neben dem Aspekt der Abwechslung die zentralen Merkmale der Arbeitssituation, bei denen nennenswerte geschlechtsspezifische Unterschiede auszumachen sind (vgl. Schaubild A9 und A10 im Anhang).

¹⁵ Die Sozialbeziehungen kommen auf einen durchschnittlichen Mittelwert von 1,41, während die Elementen beruflicher Autonomie auf einen Wert von 1,61 und die modernen Angestelltentugenden auf einen Wert von 1,59 kommen. Am unwichtigsten wird noch der Aspekt der körperlichen und geistigen Belastung bewertet mit einem Wert von 1,77.

Bedeutung für die Beschäftigten, so daß der früher festgestellte Strukturkonservatismus an der Beschäftigtenbasis vielleicht etwas aufgeweicht wird und sich die Chancen für eine Veränderungsnotwendigkeit auch aus Beschäftigtensicht verbessern.

3.4.2.2 Vorgesetzten- und Beschäftigtenkompetenz

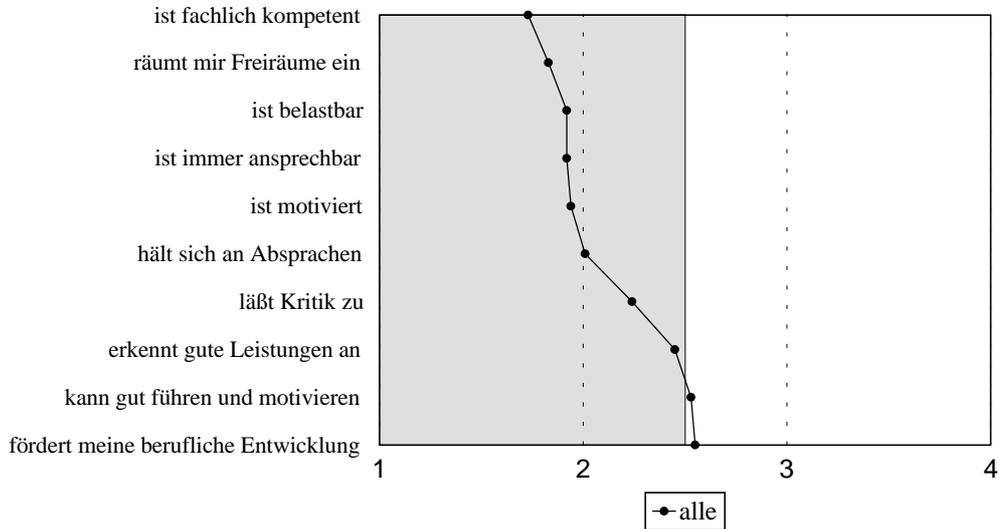
Bei den bisherigen Schritten zur Analyse der Arbeitsbedingungen ist das Vorgesetzten-Untergebenen Verhältnis¹⁶ an verschiedenen Stellen schon angesprochen worden. Zur Erinnerung: Die Beschäftigten sind überwiegend der Auffassung, daß ihre Tätigkeit relativ wenig durch Eingriffe des Vorgesetzten bestimmt ist. Während noch die Hälfte der Beschäftigten der Meinung ist, daß ihre Tätigkeit durch Anweisungen des Vorgesetzten bestimmt wird, so meint nur jeder dritter, daß die Ausführung einzelner Arbeitsschritte vom Vorgesetzten kontrolliert wird und nur jeder vierte, daß die Arbeit durch Einzeleingriffe des Vorgesetzten bestimmt ist. Auch mit ihrem Verhältnis zu den Vorgesetzten sind ca. 70% der Beschäftigten eher zufrieden und 50% der Beschäftigten halten ein gutes Verhältnis zu den Vorgesetzten für sehr wichtig (damit liegt das Ziel eines gutes Verhältnisses zu den Vorgesetzten genau in der Mitte der verschiedenen für die Arbeit wichtigen Arbeitselemente). Insgesamt ergeben sich somit wenig Hinweise auf eine größere Unzufriedenheit im Verhältnis zwischen den Vorgesetzten und den Untergebenen in der Stadtverwaltung.

Zusätzlich zu diesen Fragen hatten die Beschäftigten nun die Möglichkeit, ein (anonyme) Bewertung der Eigenschaften ihres direkten Vorgesetzten vorzunehmen (Frage 16, n = 1256). Dabei ergibt sich folgendes Bild:

¹⁶ Die Analyse des Vorgesetzten-Untergebenen Verhältnisses ist immer ein heikles Unterfangen, da hier vielfältige Ängste bestehen. Auf seiten der Vorgesetzten besteht die Angst falsch oder unzureichend bewertet zu werden und auf seiten der Beschäftigten finden sich - trotz der Zusicherung auf Anonymität - häufig Befürchtungen, daß eine kritische Stellungnahme negative Konsequenzen mit sich bringen kann. Hier schlägt sich die im öffentlichen Dienst fehlende Tradition der Leistungsbewertung nieder.

Mein Vorgesetzter

(1 = ja 2 = eher ja 3 = eher nein 4 = nein)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

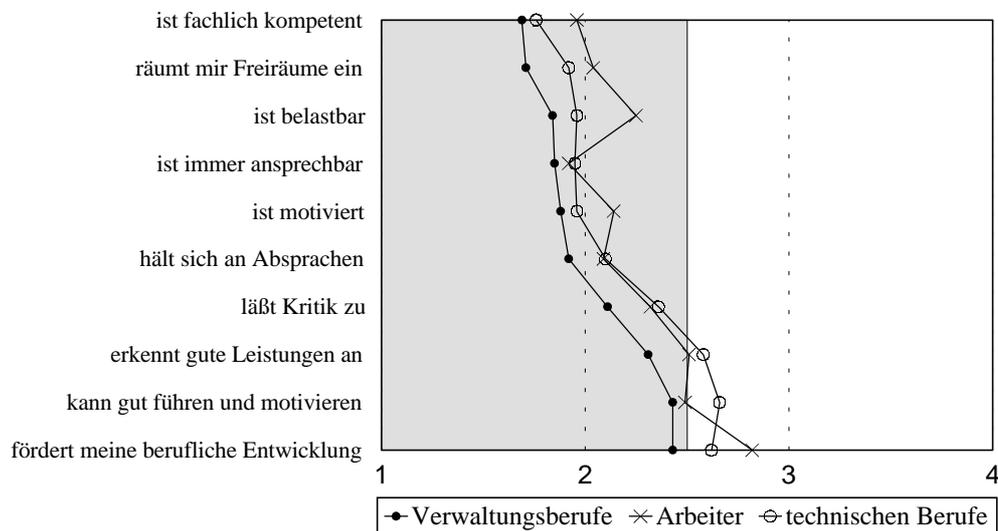
Schaubild 17

Insgesamt gesehen werden die Vorgesetzten recht positiv bewertet, da fast alle Eigenschaften im Bereich der Antwortalternativen ja und eher ja angesiedelt sind. Allerdings läßt sich eine deutliche Rangfolge ausmachen. Während die fachliche Kompetenz, die Belastbarkeit, die Ansprechbarkeit, die Motivation und die Zuverlässigkeit der Vorgesetzten relativ unstrittig ist (jeweils zwischen 70% und 80% der Beschäftigten haben hier ja oder eher ja angekreuzt), ist es um die Führungstugenden im engeren Sinne schlechter gestellt. Unterstellen noch 60% Beschäftigten den Vorgesetzten Kritikfähigkeit, sind es bei den Merkmalen der Anerkennung guter Leistungen, einer guten Führung und Motivation und der Förderung der beruflichen Entwicklung der Untergebenen nur mehr knapp 50% der Beschäftigten, die ihren Vorgesetzten hier ein gutes Zeugnis ausstellen. Moderne Führungs- und Motivationstechniken erscheinen somit in der Stadtverwaltung noch etwas unterentwickelt. Dennoch ist festzuhalten, daß aus Beschäftigtensicht das Verhalten der Vorgesetzten nicht in dem Maße als problematisch angesehen wird, daß sich hieraus zwingende Veränderungsnotwendigkeiten ergeben. So geben auch nur 22% der Befragten bei der Frage nach der vorherrschenden Eigenschaft der Vorgesetzten ein negatives Votum ab.

Diese Einschätzungen zur Vorgesetztenbewertung sind bei fast allen Beschäftigtengruppen relativ stabil. Weder gibt es nennenswerte geschlechtsspezifische oder dezernatsbezogene Unterschiede (mit der Ausnahme der Bewertung einzelner Elemente), noch kommen die Vorgesetzten selbst, die ja auch die Möglichkeit hatten, ihre jeweiligen Vorgesetzten beurteilen, zu einem wesentlich positiverem Urteil (vgl. Schaubild A11 im Anhang). Die größten Differenzen finden sich noch zwischen den einzelnen Berufsgruppen.

Mein Vorgesetzter

(1 = ja 2 = eher ja 3 = eher nein 4 = nein)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

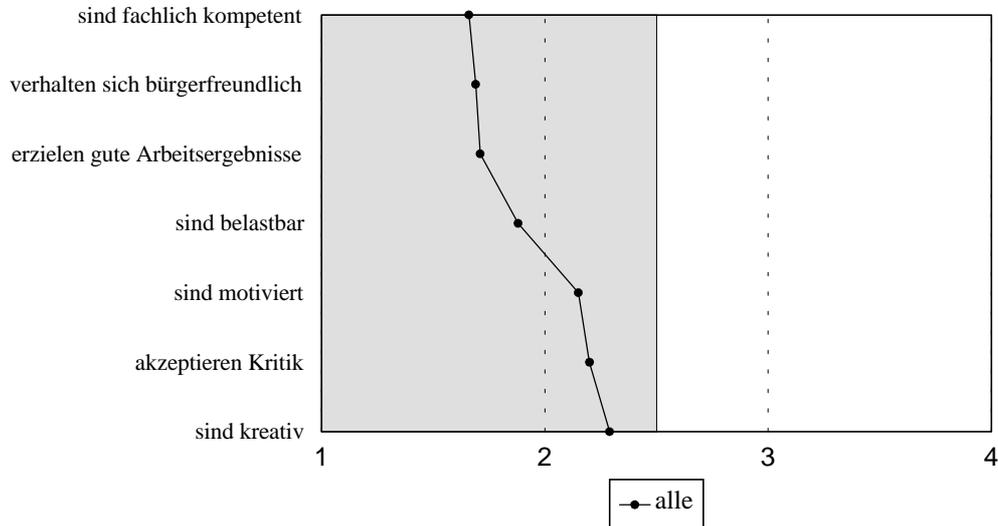
Schaubild 18

In der Tendenz ähnelt sich die Rangfolge der Bewertungen, allerdings werden die Vorgesetzten in den technischen Berufen und im Arbeiterbereich durchgängig schlechter bewertet als im Verwaltungsbereich. Vor allem im Arbeiterbereich gibt es bezüglich der Belastbarkeit, der Motivation und der Förderung der beruflichen Entwicklung deutliche Unterschiede zum Verwaltungsbereich.

Um nicht nur den Beschäftigten die Möglichkeit zu geben, ihre Vorgesetzten zu bewerten, hatten die Vorgesetzten auch die Möglichkeit einer zusammenfassenden Bewertung der Kompetenzen der MitarbeiterInnen ihres Verantwortungsbereiches. Dabei überwiegt ebenfalls eine positive Sichtweise.

Die MitarbeiterInnen

(1 = über 75% 2 = über 50% 3 = über 25% 4 = unter 25% der MitarbeiterInnen)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

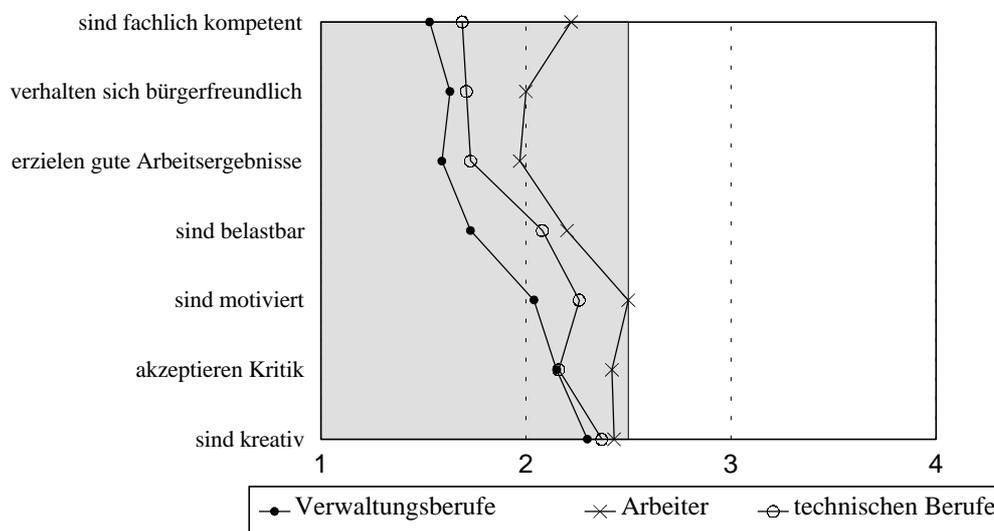
Schaubild 19

Bei der Einschätzung der Beschäftigtenkompetenz liegt ebenso wie bei den Vorgesetzten das Merkmal der fachlichen Kompetenz an der Spitze der beurteilten Eigenschaften. Darüberhinaus wird den Beschäftigten bürgerfreundliches Verhalten, eine hohe Belastbarkeit und die Produktion guter Arbeitsergebnisse attestiert. Deutlich skeptischer, aber immer noch im positiven Bereich, ist die Beurteilung der Motivation, der Kritikfähigkeit und als Schlußlich der Kreativität der Beschäftigten. Damit ergeben sich interessante Parallelen zur Vorgesetztenbewertung. Gegenseitig bestätigen sich Vorgesetzte und Beschäftigten eine hohe fachliche Kompetenz, Belastbarkeit und Motiviertheit, während Kritikfähigkeit, moderne Führungstugenden und Kreativität in geringerem Ausmaß zu beobachten sind.

Die größten Unterschiede in der Bewertung der Beschäftigtenkompetenz finden sich ebenfalls wieder zwischen den Berufsgruppen, während es kaum geschlechtsspezifische Unterschiede gibt.

Die MitarbeiterInnen

(1 = über 75% 2 = über 50% 3 = über 25% 4 = unter 25% der MitarbeiterInnen)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 20

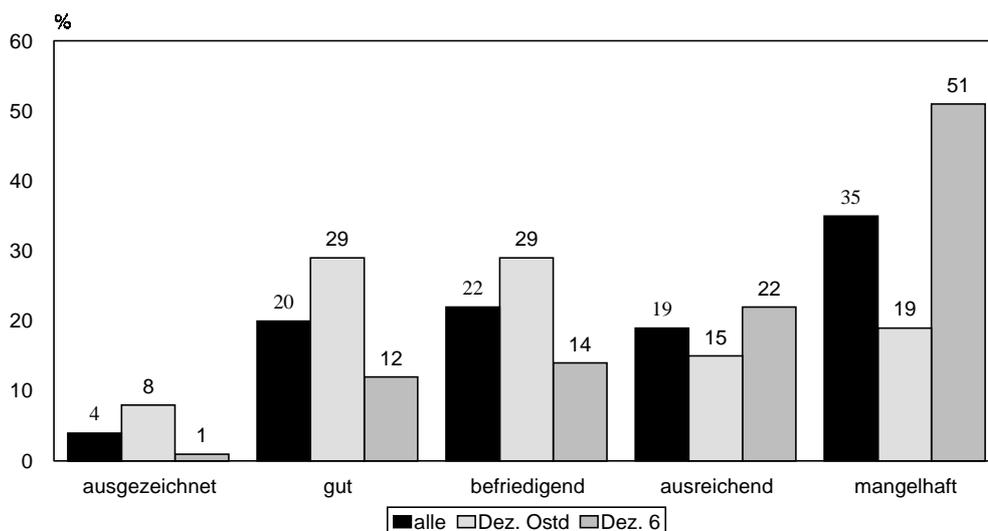
Parallel zur schlechteren Bewertung der Vorgesetzten im Arbeiterbereich beurteilen auch die Vorgesetzten in diesem Bereich ihre Beschäftigten deutlich negativer als in den anderen Bereichen. Insbesondere die Motivation scheint im Arbeiterbereich nicht besonders weit ausgeprägt zu sein. Die Verwaltungsberufe erhalten dagegen die beste Bewertung, während die technischen Berufe zwischen diesen beiden Bereichen liegen.

Die Beurteilung der Vorgesetzten- und Beschäftigtenkompetenz bestätigt das positive Bild und die positive Beurteilung der Arbeitsbedingungen. Insbesondere die fachliche Kompetenz und die Belastbarkeit der jeweiligen Gruppen erhalten Spitzenwerte. Auch noch leicht im positiven Bereich, aber in deutlich geringerem Ausmaß finden sich dagegen die Beurteilung expliziter Führungstechniken auf seiten der Vorgesetzten, wie die Anerkennung von Leistungen, die Förderung der beruflichen Entwicklung der Untergebenen und generell eine gute Führung und Motivation, sowie das Vorhandensein von Kreativitätspotentialen auf seiten der Beschäftigten. Damit bestätigt sich indirekt auch an dieser Stelle die Notwendigkeit der Einführung bestimmter Gestaltungsmerkmale des NSM. Dennoch ergeben sich insgesamt gesehen wenig Hinweise auf akute Veränderungsnotwendigkeiten aus der Sicht der Beschäftigten und ihrer Vorgesetzten.

3.4.2.3 EDV-Ausstattung

Bei der Skizzierung ihrer Arbeitsbedingungen hatten die Beschäftigten zu guter letzt die Möglichkeit, einer Beurteilung der edv-technischen Ausstattung an Ihrem Arbeitsplatz vorzunehmen (Frage 18, n = 896).

Beurteilung der edv-technischen Ausstattung am Arbeitsplatz



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

Schaubild 21

Insgesamt gesehen wird die Computerausstattung in der Stadtverwaltung als unzureichend betrachtet, denn über die Hälfte der Befragten beurteilen sie schlechter als befriedigend. Die edv-technische Ausstattung ist damit der Aspekt der Arbeitsbedingungen, der aus der Sicht der Beschäftigten am schlechtesten beurteilt wird. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Dezernaten. Am besten schneidet das Dez. OStD ab, während die edv-technische Ausstattung im Pilotbereich, dem Dez. 6., offensichtlich am schlechtesten ist.

3.5 Veränderungswünsche

Am Schluß des Fragebogens hatten die Beschäftigten die Möglichkeit, durch zwei offene Fragen zu artikulieren, welche Veränderungen sie sich an ihrem Arbeitsplatz (Frage 19, n = 1134) bzw. in der Arbeitsorganisation ihres Arbeitsbereiches wünschen (Frage 20, n = 1069).

57% der Beschäftigten haben Veränderungswünsche bezogen auf ihren Arbeitsplatz (1993 waren es 64%), während 31% angeben, keine Wünsche zu haben (12% der Befragten beantworten die Frage nicht). Die 737 Beschäftigten, die Vorschläge machen, kommen auf 1301 Wünsche, d.h. jeder macht im Durchschnitt 1,8 Vorschläge. Im einzelnen sind dies

Tabelle 10

Veränderungswünsche am Arbeitsplatz		
<i>Vorschlagsbereich</i>	<i>Zahl der Nennungen</i>	<i>in % (bezogen auf alle Befragten)</i>
verbesserte EDV-Ausstattung (hard- und software)	393	30
verbesserte Ausstattung und Rahmenbedingungen am Arbeitsplatz	327	25
mehr Mitsprache und Eigenverantwortung	84	7
Verbesserung der Ablauforganisation	78	6
Verbesserung der Aufbauorganisation	68	5
Hierarchieabflachung, Vorgesetztenverhalten	57	4
flexiblere Arbeitszeiten	50	4
bessere bzw. leistungsgerechte Bezahlung	39	3
mehr Personal	38	3
bessere Fortbildung	36	3
verbesserter Informationsfluß	32	2
mehr Anerkennung von Leistungen	17	1

Die Veränderungswünsche der Beschäftigten bezogen auf ihren Arbeitsplatz entsprechen weitgehend der Schilderung ihrer Arbeitsbedingungen. Das am schlechtesten beurteilte Element der Arbeitsbedingungen, die edv-technische Ausstattung steht im Zentrum der Veränderungswünsche. 30% aller Befragten wünschen sich einen eigenen, halbwegs leistungsfähigen PC am Arbeitsplatz und bessere Softwareprogramme. Ihrer Ansicht nach könnte damit ihre Arbeitsleistung beträchtlich erhöht werden. Der zweite wichtige Veränderungsblock bezieht sich auf eine verbesserte Ausstattung des Arbeitsplatzes und seiner Rahmenbedingungen. Jeder vierte aller Befragten klagt über die Raumgrößen, die räumliche Ausstattung in Form von Mobiliar, Heizungsanlagen, Rollos, Fenstern, dreckigen Wänden, Schimmel sowie kaputten Fußböden, Parkmöglichkeiten, Besprechungsräume, Sanitäreinrichtungen, Telefone, Faxgeräte, Kopiergeräte, Belästigungen durch Raucher und anderes mehr. Die räumliche und technische Ausstattung am Arbeitsplatz steht somit im Zentrum der Veränderungswünsche der Beschäftigten. 55% aller Veränderungsvorschläge im Bereich des Arbeitsplatzes beziehen sich hierauf. Mit weitem Abstand folgen dann Vorschläge, die konzeptionell im Zentrum der Modernisierungsprozesses stehen, nämlich die Stärkung der Eigenverantwortung, Verbesserungen der Ablauf- und Aufbauorganisation und eine Abflachung der Hierarchie.

Bei den Vorschlägen zur Veränderung der Arbeitsorganisation ergibt sich ein etwas anderes Bild sowohl bezüglich der Veränderungsnotwendigkeit als auch bezüglich der Veränderungsbereiche. Der Zahl der Personen, die keine Veränderungen für notwendig halten, überwiegt hier mit einem Anteil von 43% aller Befragten. 40% der Beschäftigten machen dagegen Vorschläge (17% der Befragten beantworten diese Frage nicht). Insgesamt werden 915 Vorschläge von 515 Personen gemacht, das entspricht ebenfalls 1,8 Vorschlägen im Durchschnitt. Es ergibt sich im einzelnen:

Tabelle 11

Veränderungswünsche für die Arbeitsorganisation des Arbeitsbereiches		
<i>Vorschlagsbereich</i>	<i>Zahl der Nennungen</i>	<i>in % (bezogen auf alle Befragten)</i>
Verbesserung der Ablauforganisation	201	16
Verbesserung der Aufbauorganisation	183	14
mehr Mitsprache und Eigenverantwortung	158	12
Hierarchieabflachung, Vorgesetztenverhalten	114	9
verbesserter Informationsfluß	64	5
verbesserte Arbeitsmittel (EDV-Ausstattung, räumliche Situation)	50	4
mehr Anerkennung der Leistungen	42	3
mehr Personal	22	2
bessere Fortbildungsmaßnahmen	20	2

Im Gegensatz zu den Veränderungswünschen auf der Ebene des Arbeitsplatzes dominieren bei den Vorschlägen auf der Ebene der Arbeitsorganisation des Arbeitsbereiches Vorschläge zur Verbesserung der Ablauf- und der Aufbauorganisation. 16% bzw. 14% aller Befragten machen hier Veränderungsvorschläge. Das Spektrum der Vorschläge reicht von der Einführung eines „Einheitssachbearbeiters“ über schnellere Bearbeitungen, schnellere Entscheidungsfindungen, Umsetzungskontrollen, verbesserte Formulare, einer besseren Organisation des Postweges, der Vereinfachung der Arbeitsabläufe, Veränderungen der Sprechzeiten, der Abschaffung von Hundemarken, mehr Teamarbeit, Änderungen von Abnahmeverpflichtungen, gleichmäßigerer Arbeitsverteilung, dem Wegfall des zentralen Schreibdienstes, der Minimierung des Vordruckwesens, generell mehr Flexibilität bis zum projektbezogenes Arbeiten im Bereich der Ablauforgansation. Im Bereich der Aufbauorganisation sind u.a. Organisationsentwicklungsmaßnahmen zur Umstrukturierung der Ämter, neue, komplett überarbeitete Geschäftsverteilungspläne, Zusammenführung von Abteilungen, die Schaffung variabler Projektgruppen und die Abschaffung von Abteilungen und Sachgruppen, bessere Zusammenarbeit der Ämter, Supervision, Dezentralisierung des zentralen Schreibdienstes, mehr Entscheidungsspielräume der unteren Ebenen und eine Entlastung der Dezentenkonferenz sowie die Aufhebung von Sachgruppen zu nennen.

In Tabelle 12 sind nun alle vorgebrachten Veränderungsvorschläge nach Bereichen klassifiziert.

Tabelle 12

Veränderungswünsche insgesamt		
<i>Vorschlagsbereich</i>	<i>Zahl der Nennungen</i>	<i>in % (bezogen auf alle Nennungen)</i>
verbesserte Arbeitsmittel (EDV-Ausstattung, räumliche Situation)	770	35
Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation	530	24
mehr Mitsprache und Eigenverantwortung	242	11
Hierarchieabflachung, Vorgesetztenverhalten	171	8
verbesserter Informationsfluß	96	4
mehr Personal	60	3
mehr Anerkennung der Leistungen	59	3
bessere Fortbildungsmaßnahmen	56	2

Wie schon 1993 zeigt sich bei den Veränderungswünschen der Beschäftigten eine Dominanz hinsichtlich naheliegender Verbesserungen bei der Ausstattung des Arbeitsplatzes. Vorschläge zur Umgestaltung des Arbeitsprozesse oder der Verwaltungsstrukturen (Ablauf- und Aufbauorganisation) haben jedoch ebenso wie der Wunsch nach mehr Mitsprache und Eigenverantwortung im Vergleich zu 1993 deutlich an Boden gewonnen. Ein Teil der Beschäftigten fängt offensichtlich an, sich intensiver mit Modernisierungsmaßnahmen auseinanderzusetzen. Allerdings ist der Anteil der Personen, die keine Veränderungsnotwendigkeiten im Bereich der Arbeitsorganisation sehen, mit einem Anteil von 43%, die dies explizit angeben,¹⁷ immer noch beträchtlich.

¹⁷ Hinzurechnen ist sicherlich auch ein nicht unbeträchtlicher Teil der Personen, die auf diese Frage gar nicht geantwortet haben, die immerhin einen Anteil von 17% ausmachen.

4 Zusammenfassung

Ein erfolgreicher Modernisierungsprozeß erfordert tiefgreifende Veränderungen der bisherigen Strukturen und Arbeitsweisen in den Kommunalverwaltungen. Dabei zeigen die bisherigen Erfahrungen in Modernisierungsprojekten, daß ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg in der Einbeziehung und Motivation der Beschäftigten liegt. Die in vielen Modernisierungsvorhaben vieldiskutierte Frage ist, welches die Voraussetzungen hierfür sind und wo mögliche Innovationsschranken liegen, die den Modernisierungsprozeß behindern. Antworten auf diese Fragen erhoffte man in Hagen durch das Instrument einer umfassenden Beschäftigtenumfrage mit dem Ziel der Analyse der innerbetrieblichen Kommunikations- und Arbeitssituation, der Einstellungen der Beschäftigten zum NSM sowie ihrer Beteiligungsbereitschaft und ihrer Veränderungsvorstellungen zu erhalten.

Unsere Ausgangsthese, wesentlich beeinflusst durch eine frühere Beschäftigtenumfrage im Jahr 1993, war dabei, daß die Ausgangsbedingungen für eine Einbeziehung und Motivation der Beschäftigten aufgrund eines unter den Beschäftigten und Führungskräften in der Stadtverwaltung weitverbreiteten Strukturkonservatismus, der sich vor allem in einer allgemeinen Zufriedenheit mit den vorfindbaren Zuständen äußert, nicht allzu gut sind. Allerdings bestand die Hoffnung, daß sich durch den inzwischen fortgeschrittenen Modernisierungsprozeß vielleicht positive Veränderungen ergeben hätten.

Die Ergebnisse dieser Umfrage zeigen nun zwar einerseits, daß die Vorgesetzten und die Beschäftigten der Stadtverwaltung in ihrer Mehrheit nach wie vor durch einen tiefgreifenden Strukturkonservatismus geprägt sind. Andererseits mehren sich die Zeichen, daß dieser Strukturkonservatismus mit fortschreitendem Modernisierungsprozeß aufweicht und neue Angestelltentugenden und Organisationskonzepte auf immer mehr Interesse stoßen. Folgende Punkte erscheinen besonders erwähnenswert.

Die Beschäftigten der Stadtverwaltung akzeptieren fast mit 2/3 Mehrheit das NSM, obwohl sie durch die Realisierung des NSM eher verschlechterte Arbeitsbedingungen erwarten. Das NSM wird vor allem als Rationalisierungskonzept wahrgenommen, die Umsetzung neuer arbeitsorganisatorische Konzepte wie Teamarbeit oder mehr Eigenverantwortung im Rahmen des NSM wird ambivalent und die Durchsetzung arbeitsorientierter Interessen wird als wenig realistisch beurteilt. Das NSM wird in den Köpfen der Beschäftigten nicht mit einer erhöhten Arbeitsqualität verbunden. Die Beschäftigten erwarten vor allem in den Bereichen Veränderungen, die für sie nicht so wichtig sind bzw. aus ihrer Sicht negative Folgen mit sich bringen. Dazu zählen sie eine stärkere Leistungskontrolle, Arbeitsplatzabbau, mehr Transparenz und Arbeitszeitveränderungen. Dagegen stehen die mutmaßlichen Folgen, die den Beschäftigten persönlich am ehesten zugute kommen, wie die leistungsgerechte Bezahlung, mehr Eigenverantwortung, Fortbildungsmöglichkeiten, mehr Teamarbeit sowie mehr Bürgerfreundlichkeit aus ihrer Sicht nicht im Mittelpunkt der bisherigen Implementationsmaßnahmen des NSM. Es ist bisher offensichtlich (noch) nicht gelungen, die Beschäftigten davon zu überzeugen, daß die Vorteile, die das NSM für sie persönlich mit sich bringt, nicht nur auf der konzeptionellen Ebene vorhanden sind, sondern sich auch realisieren lassen. Ganz im Gegenteil: Die eben skizzierte, skeptische Einschätzung

ist im Bereich des zentralen Pilotprojektes Dez. 6, in dem es die meisten Erfahrungen mit dem NSM gibt, noch ausgeprägter.

Dennoch leidet die Beteiligungsmotivation der Beschäftigten scheinbar nicht allzusehr unter der Aussicht verschlechterter Arbeitsbedingungen. Im Vergleich zur Beschäftigtenumfrage 1993 ist die Zahl der Partizipationsbefürworter mit einem Anteil von 54% (1993 waren es 45%) leicht angewachsen, aber auch der Anteil erklärter Partizipationsgegner, der nun bei 22% (1993 waren es 9%) liegt. Die Beschäftigten des Dezernates 6 sind etwas stärker unter den Partizipationsverweigerern vertreten. Der Hauptgrund für Partizipationsverweigerung liegt offensichtlich in der aus Beschäftigtensicht unzureichenden Beteiligungspraxis und nicht in den prognostizierten verschlechterten Arbeitsbedingungen. Über die Hälfte der Partizipationsverweigerer sieht keine Einflußmöglichkeiten durch Beteiligungsmaßnahmen und verweigert sich aus diesem Grund. Besonders ausgeprägt ist diese Meinung im Dez. 6, dem bisherigen Haupteinsatzgebiet von Beteiligungsmaßnahmen. Die bisherige Beteiligungspraxis ist aus der Sicht dieser Beschäftigten unzureichend und verantwortlich für ihre Verweigerungshaltung.

Dazu trägt sicher auch bei, daß die bisherigen Beteiligungsmaßnahmen nicht den zentralen Partizipationsinteressen der Beschäftigten entsprechen. Dieses richtet sich vor allem auf Partizipationsmaßnahmen im Umsetzungsprozeß (Korrekturpartizipation) durch Informationen, durch die Mitarbeit bei der Umgestaltung des eigenen Arbeitsbereiches und durch die Mitarbeit bei einer Schwachstellenanalyse und kaum auf Beteiligungsmaßnahmen zur Konzeptentwicklung (Konzeptionspartizipation). Festzuhalten bleibt jedoch, daß der Großteil der Beschäftigten sich trotzdem ins für sie Unvermeidliche fügt, nämlich die Modernisierung der Stadtverwaltung, und prinzipiell beteiligungsoffen ist, nicht zuletzt, um die eigenen Interessen in den Modernisierungsprozeß einfließen zu lassen. Die Beschäftigten erscheinen also durchaus modernisierungsbereit, wenn auch nicht aus vollem Herzen.

Die Annahme einer eher *aufgezwungenen Modernisierungsbereitschaft* wird durch die Schilderung der jetzigen Arbeitsbedingungen und die Analyse der Arbeitszufriedenheit bestätigt. Wenn man davon ausgeht, daß die Veränderungsbereitschaft in dem Maße wächst, wie die bestehende Arbeitssituation als problematisch empfunden wird, so haben die Beschäftigten wenig Anlaß, Veränderungen anzustreben. Prinzipiell ist der Großteil der Beschäftigten nämlich mit der Arbeitssituation in der Stadtverwaltung recht zufrieden. Die Beschäftigten beschreiben ihre Arbeitssituation äußerst positiv und zwar sowohl hinsichtlich der äußeren Rahmenbedingungen, die die Tätigkeit prägen, als auch bezüglich des für notwendig gehaltenen Qualifikationsprofils. Selbständiges Arbeiten, kaum Eingriffe der Vorgesetzten und ein hohes Qualifikationsniveau kennzeichnen die Arbeitssituation in der Stadtverwaltung (nach Ansicht der Beschäftigten). Diese Grundeinschätzung ist im Vergleich mit der Beschäftigtenumfrage 1993 und auch im Vergleich der verschiedenen Beschäftigtengruppen (mit kleinen Nuancen) äußerst stabil und steht in einem deutlichen Widerspruch zu den (Vor-)Urteilen, die der Arbeitssituation in der öffentlichen Verwaltung gegenüberstehen.

Die positive Beschreibung der Arbeitsbedingungen wird auch bei der Betrachtung der Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten deutlich. Die Beschäftigten der Stadtverwaltung sind berufsgruppenübergreifend im Gesamturteil nach wie vor recht zufrieden mit ihren Arbeitsbedingungen. 72% der Befragten beurteilen ihre Arbeitsbedingungen als befriedigend oder besser, 1993 waren 64% der Beschäftigten insgesamt gesehen recht zufrieden. Besonders zufrieden ist man neben der Sicherheit vor Arbeitslosigkeit vor allem mit den Elementen beruflicher Autonomie und mit den Sozialbeziehungen im Büro, während man mit der Realisierung moderner Angestelltentugenden am unzufriedensten ist. Waren letztere jedoch in der Umfrage 1993 für die Beschäftigten noch weitgehend belanglos, so gewinnen die modernen Angestelltentugenden nun an Bedeutung. Möglicherweise wird der früher festgestellte Strukturkonservatismus an der Beschäftigtenbasis etwas aufgeweicht, so daß sich die Chancen für eine Veränderungsnotwendigkeit auch aus Beschäftigtensicht verbessern.

Auch die Beurteilung der Vorgesetzten- und Beschäftigtenkompetenz bestätigt das positive Bild und die positive Beurteilung der Arbeitsbedingungen. Insbesondere die fachliche Kompetenz und die Belastbarkeit der jeweiligen Gruppen erhalten Spitzenwerte, während die Beurteilung expliziter Führungstechniken auf Seiten der Vorgesetzten, wie die Anerkennung von Leistungen, die Förderung der beruflichen Entwicklung der Beschäftigten und generell eine gute Führung und Motivation, sowie das Vorhandensein von Kreativitätspotentialen auf Seiten der Beschäftigten deutlich hinterherhinkt. Insgesamt gesehen besteht somit aus Beschäftigtensicht wenig Modernisierungsbedarf auf dem Feld sozialer Aspekte der Arbeitsituation.

Dagegen bringt die schlechte Beurteilung der edv-technischen Ausstattung einen dringend erforderlichen Handlungsbedarf aus Beschäftigtensicht hervor. Insofern wundert es wenig, daß, wie schon 1993, bei den Veränderungswünschen der Beschäftigten eine Dominanz hinsichtlich naheliegender Verbesserungen bei der Ausstattung des Arbeitsplatzes (und hier vor allem der EDV-Ausstattung) zu beobachten ist. Allerdings gewinnen Vorschläge zur Umgestaltung des Arbeitsprozesse oder der Verwaltungsstrukturen (Ablauf- und Aufbauorganisation) ebenso wie der Wunsch nach mehr Mitsprache und Eigenverantwortung im Vergleich zu 1993 deutlich an Boden. Ein Teil der Beschäftigten fängt offensichtlich an, sich intensiver mit Modernisierungsmaßnahmen auseinanderzusetzen. Dennoch ist der Anteil der Personen, die im Bereich der Arbeitsorganisation keine Veränderungsnotwendigkeiten sehen, mit einem Anteil von 43% immer noch beträchtlich.

Die hohe Akzeptanz des NSM und eine relativ ausgeprägte Beteiligungsbereitschaft sollten - zusammenfassend betrachtet - nicht darüberhinwegtäuschen, daß die Beschäftigten dem Modernisierungsprozeß insgesamt sehr zwiespältig gegenüberstehen. Aus ihrer subjektiven Sicht gibt es kaum Anlaß für grundlegende Veränderungen der Arbeitsstrukturen und -prozesse, was hier als Strukturkonservatismus bezeichnet wurde. Zudem erwarten sie - aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß - für sich selbst eher negative Auswirkungen. Der Strukturkonservatismus hat für die Beschäftigten eine arbeitspolitische Schutzfunktion. Wurden bisher im öffentlichen Dienst zentrale Beschäftigteninteressen weitgehend eingelöst, so entsteht durch die Verbindung von NSM und Haushaltskonsolidierung Unsicherheit darüber, inwieweit diese zentralen Besitzstände

gehalten werden können. Die daraus resultierende eher „erzwungene“ Modernisierungsbereitschaft erscheint keine gute Voraussetzung für einen erfolgreichen Modernisierungsprozeß zu sein, der auf die Mithilfe der Beschäftigten dringend angewiesen ist. Die derzeit schlechte Prognose der Beschäftigten über die Zukunft ihrer Arbeitsbedingungen blockiert den Weg in einen vertrauensbildenden Modernisierungsprozeß. Maßnahmen zur Optimierung des Modernisierungsprozeß sollten an diesen Erkenntnisse ansetzen.

Literaturverzeichnis

- Allerbeck, Klaus R. 1978: Meßniveau und Analyseverfahren - Das Problem "strittiger Intervallskalen", in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 3, S. 199-214
- Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, Heft 1, S. 6-11
- 1993: Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung 1993, S. 147-170
- 1994: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP, Heft 1, S. 5-12
- 1995a: Neues Steuerungsmodell in öffentlichen Verwaltungen, in: GEW, S. 31-50
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 8), Berlin
- Borg, Ingwer 1995: Mitarbeiterbefragungen. Strategisches Auftau- und Einbindungsmanagement, Schriftenreihe Wirtschaftspsychologie, Göttingen
- Bortz, Jürgen 1977: Lehrbuch für Statistik. Für Sozialwissenschaftler, Berlin, Heidelberg, New York
- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 2), Berlin
- Dankowski, Wulf / Precht, Claus 1995: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln
- Frank, Bernd 1995: Schritte zu einem neuen Steuerungsmodell im Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg, in: Brandenburg Kommunal, Heft 15, S. 13-15
- Hesse, Joachim Jens / Benz, Arthur 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden

- Klages, Helmut / Gensicke, Thomas / Haubner, Oliver 1994: Die Mitarbeiterbefragung. Ein kraftvolles Instrument der Verwaltungsmodernisierung, in: VOP, Heft 5, S. 322-327
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/91, Köln
- 1992: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht Nr. 19/92, Köln
 - 1993a: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln
 - 1993b: Budgetierung. Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/93, Köln
 - 1994a: Dezentrale Personalarbeit, KGSt-Bericht Nr. 7/94
 - 1994b: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/94, Köln
 - 1994c: Outputorientierte Strategien der Jugendhilfe, KGSt-Bericht Nr. 9/94, Köln
 - 1994d: Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 14/94, Köln
 - 1994e: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 15/94, Köln
 - 1995a: Vom Geldverbrauch- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht Nr. 1/95, Köln
 - 1995b: Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/95, Köln
- Stadt Bielefeld 1994: Mitarbeiterbefragung im Kulturbereich. Projektdokumentation, Bielefeld
- 1995: Mitarbeiterbefragung. Informationsmappe, Bielefeld
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 3), Berlin
- Tepper, August 1985: Bedingungen der Beteiligung bei der Einführung von Informationstechnik. Ergebnisse einer Befragung von Beschäftigten der Stadtverwaltung Unna, GMD Bericht Nr. 153, München/Wien/Oldenbourg
- Wollmann, Hellmut 1996: Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel, Boston, Berlin, S. 1-49

Anhang

A Fragebogen für die MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung Hagen

1 Welches waren bisher Ihre **Informationsquellen** zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in der Stadtverwaltung Hagen? Mehrere Antworten sind möglich.

- gar keine
 - Informationsveranstaltung "Baustellenbesichtigung"
 - vom Hauptamt moderierte Einführungsveranstaltungen
 - interne Qualifikationsseminare
 - Projektgruppenarbeit
 - Personalrat
 - Gewerkschaften
 - Gespräche mit KollegInnen
 - Informationen der Vorgesetzten
 - städtisches Mitteilungsblatt (Auf Draht), Dienstliche Mitteilungen
 - Literatur und Schriften
 - Presse, Funk und Fernsehen
 - sonstiges, bitte erläutern
-

2 Halten Sie die Einführung eines NSM für die Stadtverwaltung Hagen für **notwendig**?

- ja
- nein
- weiß nicht

3 Arbeiten Sie in einem der **Pilotbereiche**?

- ja, bitte weiter mit Frage 4
- nein, bitte weiter mit Frage 5

4 Fühlen Sie sich ausreichend **informiert**?

- | | ja | eher
ja | eher
nein | nein |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| über die Ziele des NSM | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| über den aktuellen Stand des NSM
in Ihrem Arbeitsbereich | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| über den aktuellen Stand des NSM
in der Stadtverwaltung | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

5 Würden Sie sich an Maßnahmen zur Einführung eines NSM **beteiligen**?

- Ja (bitte weiter mit Frage 6)
- Nein (bitte weiter mit Frage 7)
- Ich weiß nicht genau (bitte weiter mit Frage 8)

6 Ich möchte beteiligt werden (mehrere Antworten sind möglich)

- durch regelmäßige Informationen
 - bei der weiteren Entwicklung der NSM-Konzeption
 - bei der Erarbeitung einer Schwachstellenanalyse in meinem Arbeitsbereich
 - durch Mitarbeit bei der Umgestaltung meines Arbeitsbereiches
 - sonstiges, bitte erläutern
-

7 Ich möchte nicht beteiligt werden (mehrere Antworten sind möglich), weil

- ich die Einführung des NSM ablehne
 - ich negative Erfahrungen mit Beteiligungsversuchen gemacht habe
 - ich keine Einflußmöglichkeit sehe
 - ich keine Notwendigkeit sehe, mich zu beteiligen
 - ich durch Beruf und Freizeit zu sehr belastet bin
 - sonstiges, bitte erläutern
-

8 Welche **Folgen** könnte das NSM Ihrer Ansicht nach mit sich bringen? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	ja	eher ja	eher nein	nein
mehr Bürgerfreundlichkeit	()	()	()	()
Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt	()	()	()	()
Arbeitsplatzabbau	()	()	()	()
veränderte Arbeitszeiten	()	()	()	()
stärkere Leistungskontrolle	()	()	()	()
bessere Fortbildungsmöglichkeiten für die MitarbeiterInnen	()	()	()	()
Stärkung eigenverantwortlichen Handelns	()	()	()	()
mehr Teamarbeit	()	()	()	()
leistungsgerechte Bezahlung	()	()	()	()
Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern	()	()	()	()
mehr Transparenz und Kontrolle	()	()	()	()
intensivere Techniknutzung	()	()	()	()
weitere Folgen (bitte erläutern)	()	()	()	()

9 Werden sich die **Arbeitsbedingungen** für die MitarbeiterInnen durch die Einführung des NSM **insgesamt** gesehen

- () stark verbessern
- () verbessern
- () so bleiben, wie sie jetzt sind
- () verschlechtern
- () stark verschlechtern
- () weiß nicht

- 10 Wir haben eben nach den möglichen Folgen der Einführung eines NSM gefragt. Nun möchten wir wissen, **wie wichtig** sind für Sie die folgenden Aussagen? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	sehr wichtig	wich- tig	nicht so wichtig	un- wichtig
mehr Bürgerfreundlichkeit	()	()	()	()
Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt	()	()	()	()
Arbeitsplatzabbau	()	()	()	()
veränderte Arbeitszeiten	()	()	()	()
stärkere Leistungskontrolle	()	()	()	()
bessere Fortbildungsmöglichkeiten für die MitarbeiterInnen	()	()	()	()
Stärkung eigenverantwortlichen Handelns	()	()	()	()
mehr Teamarbeit	()	()	()	()
leistungsgerechte Bezahlung	()	()	()	()
Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern	()	()	()	()
mehr Transparenz und Kontrolle	()	()	()	()
intensivere Techniknutzung	()	()	()	()

- 11 Wenn Sie an ihre heutigen Arbeitsbedingungen denken, wieweit sind die Tätigkeiten durch **folgende Merkmale bestimmt**? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	voll- ständig	weit- gehend	gering	gar nicht
meine Arbeit ist durch schriftliche Regelungen und Vorschriften bestimmt	()	()	()	()
meine Arbeit ist durch die Anweisungen des (der) Vorgesetzten bestimmt	()	()	()	()
die Ausführung einzelner Arbeitsschritte wird von dem/der Vorgesetzten kontrolliert	()	()	()	()
meine Arbeit wird durch Einzeleingriffe von Vorgesetzten bestimmt	()	()	()	()
meine Arbeit ist durch die Zuarbeit von KollegInnen in der Stadtverwaltung beeinflusst	()	()	()	()
meine Arbeitsleistung ist vom Computereinsatz beeinflusst	()	()	()	()
meine Arbeitsaufgabe erledige ich selbständig	()	()	()	()

- 12 Mit den folgenden Fragen wollen wir von Ihnen erfahren, welche **persönlichen Voraussetzungen** für Ihre Tätigkeit erforderlich sind. Bitte geben Sie zu jedem Punkt an, inwieweit er für Ihre Arbeit wichtig ist.

	sehr wichtig	wich- tig	nicht so wichtig	un- wichtig
umfassende theoretische Qualifikation	()	()	()	()
langjährige praktische Erfahrung	()	()	()	()
Belastbarkeit	()	()	()	()
besondere Genauigkeit oder Gewissenhaftigkeit	()	()	()	()
selbständiges Handeln	()	()	()	()
Fähigkeit zu koordinieren und zu planen	()	()	()	()
Fähigkeit zur Zeiteinteilung	()	()	()	()
Fähigkeit zur kollegialer Zusammenarbeit	()	()	()	()

Einfühlungsvermögen in die Anliegen
und Probleme der BürgerInnen () () () ()

- 13 Wenn Sie Ihre gegenwärtigen **Arbeitsbedingungen** bewerten, sind Sie dann, im ganzen gesehen, mit diesen Arbeitsbedingungen zufrieden oder nicht zufrieden? Geben Sie bitte eine Note zwischen eins (sehr gut) und sechs (ungenügend).

() Note

- 14 Können Sie uns Ihr Urteil über Ihre **Arbeitsbedingungen** etwas erläutern? Womit sind Sie **im einzelnen** zufrieden oder unzufrieden? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	sehr zufrie- den	eher zufrie- den	eher unzu- frieden	sehr unzu- frieden
Abwechslung in der Arbeit	()	()	()	()
Verhältnis zu Vorgesetzten	()	()	()	()
Zusammenarbeit mit KollegInnen		()	()	() ()
Anerkennung von Leistungen	()	()	()	()
Sicherheit vor Arbeitslosigkeit	()	()	()	()
Möglichkeiten zur eigenen Initiative	()	()	()	()
körperliche und geistige Belastung	()	()	()	()
Betriebsklima	()	()	()	()
Selbständigkeit bei der Arbeit	()	()	()	()
Einteilung der Arbeitszeit	()	()	()	()
Höhe des Gehaltes	()	()	()	()
Fortbildungsmöglichkeiten in der Verwaltung	()	()	()	()

Höhe der übertragenen Verantwortung	()	()	()	()
Verhältnis zur Politik	()	()	()	()
Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung	()	()	()	()
Vereinbarkeit von Beruf und Freizeit	()	()	()	()
Berufliche Förderung von Frauen	()	()	()	()

- 15 Wenn Sie einmal **Arbeit in der Stadtverwaltung ganz allgemein** betrachten, wie wichtig sind die folgenden Gesichtspunkte für Sie? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen.

	sehr wichtig	wichtig	nicht so wichtig	unwichtig
Abwechslung in der Arbeit	()	()	()	()
gutes Verhältnis zu Vorgesetzten	()	()	()	()
Zusammenarbeit mit KollegInnen ()		()	()	()
Anerkennung von Leistungen	()	()	()	()
Sicherheit vor Arbeitslosigkeit	()	()	()	()
Möglichkeiten zur eigenen Initiative	()	()	()	()
körperliche und geistige Belastung	()	()	()	()
gutes Betriebsklima	()	()	()	()
Selbständigkeit bei der Arbeit	()	()	()	()
selbständige Einteilung der Arbeitszeit	()	()	()	()
gute Bezahlung	()	()	()	()
Fortbildungsmöglichkeiten in der Verwaltung	()	()	()	()

Höhe der übertragenen Verantwortung	()	()	()	()
gutes Verhältnis zur Politik	()	()	()	()
Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung	()	()	()	()
Vereinbarkeit von Beruf und Freizeit	()	()	()	()
Berufliche Förderung von Frauen	()	()	()	()

16 Wenn Sie an Ihre(n) **Vorgesetzte(n)** denken, wie würden Sie die folgenden Aussagen **bewerten**? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen!

	ja	eher ja	eher nein	nein
Mein(e) Vorgesetzte(r) ist fachlich kompetent	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) ist belastbar	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) ist motiviert	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) läßt Kritik zu	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) ist für mich bei Bedarf immer ansprechbar	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) kann gut führen und motivieren	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) hält sich an Absprachen	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) räumt mir Freiräume ein	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) fördert meine berufliche Entwicklung	()	()	()	()
Mein(e) Vorgesetzte(r) erkennt gute Arbeitsergebnisse ausdrücklich an	()	()	()	()
Die vorherrschende Eigenschaft meine(r/s) Vorgesetzten ist				

.....

- 17 (Nur für Personen in Vorgesetztenfunktionen) Wenn Sie an die **MitarbeiterInnen in ihrem Verantwortungsbereich** denken, wie würden sie folgende Aussagen zusammenfassend bewerten? Bitte bei jeder Möglichkeit ein Kreuz machen!

in Prozent der Mitarbeiter	über 75%	über 50%	über 25%	unter 25%
Die MitarbeiterInnen sind fachlich kompetent	()	()	()	()
Die MitarbeiterInnen sind belastbar	()	()	()	()
Die MitarbeiterInnen sind kreativ	()	()	()	()
Die MitarbeiterInnen sind akzeptieren Kritik	()	()	()	()
Die MitarbeiterInnen sind motiviert	()	()	()	()
Die MitarbeiterInnen verhalten sich bürgerfreundlich	()	()	()	()
Die MitarbeiterInnen erzielen gute Arbeitsergebnisse	()	()	()	()

- 18 Wie beurteilen Sie die **edv-technische Ausstattung** an Ihrem Arbeitsplatz (sofern vorhanden)?

- () ausgezeichnet
 () gut
 () befriedigend
 () ausreichend
 () mangelhaft

- 19 Was wünschen Sie sich an **Veränderungen** an Ihrem Arbeitsplatz?

- () keine
 () folgende Veränderungen wären wünschenswert (bitte erläutern)

.....

- 20 Was wünschen Sie sich an **Veränderungen in der Arbeitsorganisation ihres Arbeitsbereiches** (Amt, Abteilung)?

- () keine
 () folgende Veränderungen wären wünschenswert (bitte erläutern)

.....

.....
Abschließend benötigen wir noch einige Angaben als Hilfestellung für eine strukturierte Auswertung. Es ist daher **wichtig**, daß Sie auch diese Fragen beantworten.

21 Welchem **Geschlecht** gehören Sie an?

- weiblich
- männlich

22 Zu welcher der folgenden **Altersgruppen** gehören Sie?

- bis 29 Jahre
- 30-39
- 40-49
- über 50

23 Üben sie eine **Vorgesetztenfunktion** aus?

- ja
- nein

24 In welchem **Berufsbereich** arbeiten Sie?

- Verwaltungsberufe, Büroberufe
- technische Berufe
- Sozial- und Gesundheitsberufe
- kulturelle, pädagogische und künstlerische Berufe
- Berufsfeuerwehr
- Hausmeister, Hallenwarte, Reinigungsberufe
- sonstige Arbeiterberufe

25 In welchem **Dezernat** arbeiten Sie?

- Dezernat OStD
- Dezernat 2
- Dezernat 4
- Dezernat 5
- Dezernat 6
- Dezernat 7

26 Seit **wieviel Jahren** arbeiten Sie in der Stadtverwaltung?

- unter 1 Jahr
- 1 bis 5 Jahre
- 6 bis 10 Jahre

über 10 Jahre

27 Sind Sie

vollzeitschäftigt

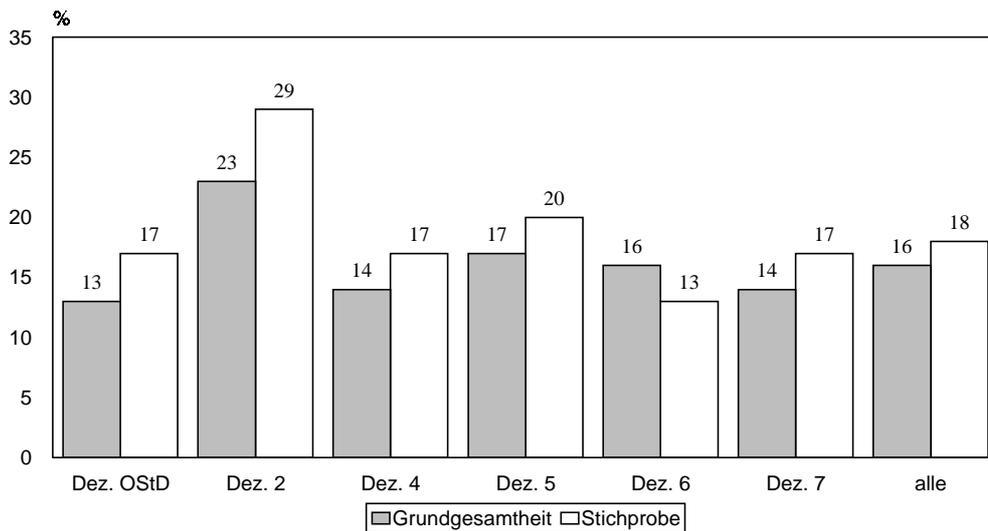
teilzeitbeschäftigt

Wir danken Ihnen für Ihre Mitarbeit. Bitte stecken Sie den ausgefüllten Fragebogen in den beigefügten Rückumschlag und **verschließen Sie ihn**. Den verschlossenen Rückumschlag schicken Sie bitte **innerhalb der nächsten 2 Wochen** per Hauspost an die wissenschaftliche Begleitforschung.

Anonymität ist so gewährleistet!

B **Schaubilder****A 1****Repräsentativitätsprüfung**

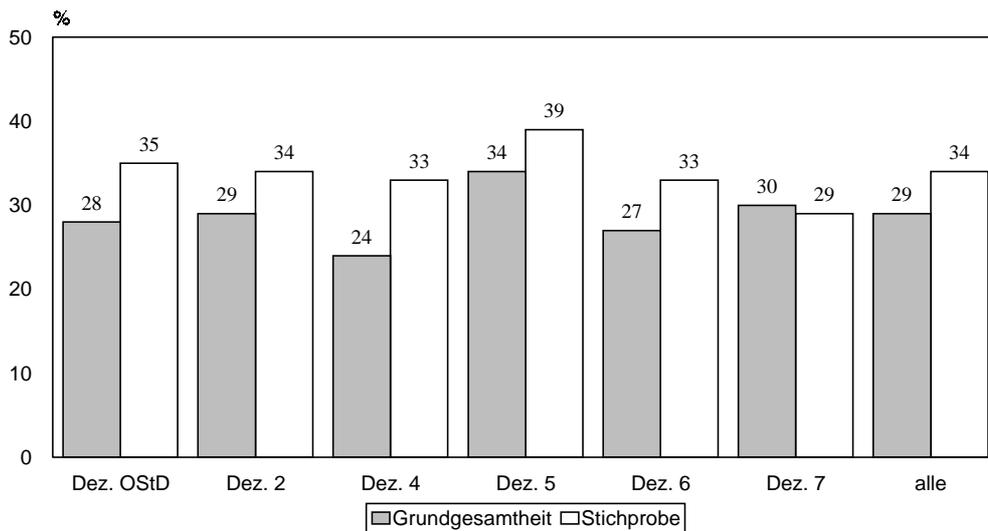
Alter (unter 30 Jahre) in den Dezernaten



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

A 2**Repräsentativitätsprüfung**

Alter (30-39 Jahre) in den Dezernaten

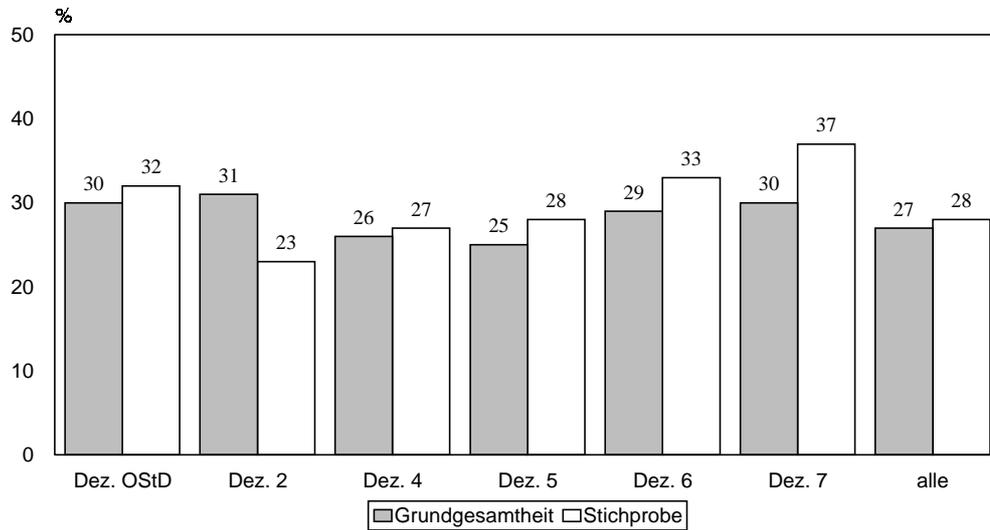


Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

A 3

Repräsentativitätsprüfung

Alter (40-49 Jahre) in den Dezernaten

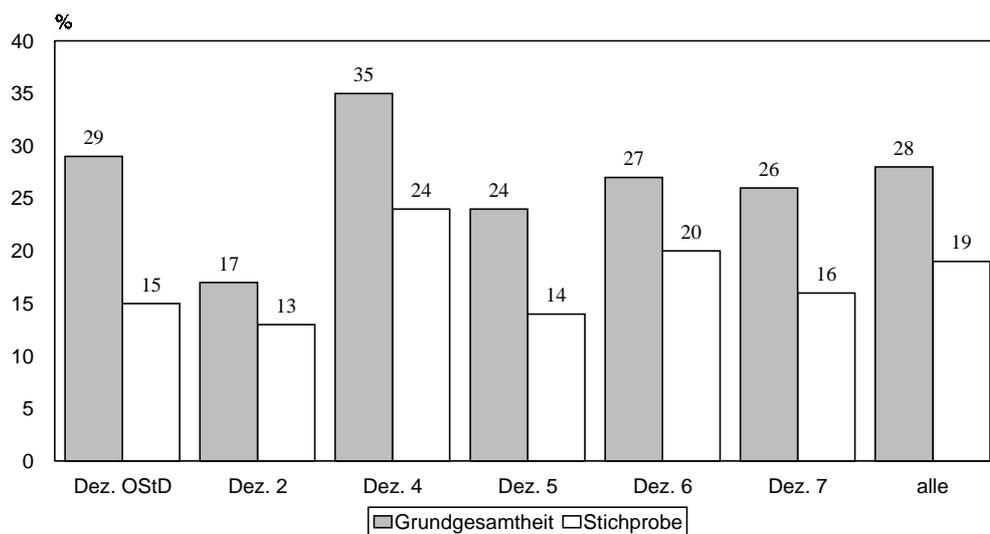


Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

A 4

Repräsentativitätsprüfung

Alter (über 50 Jahre) in den Dezernaten

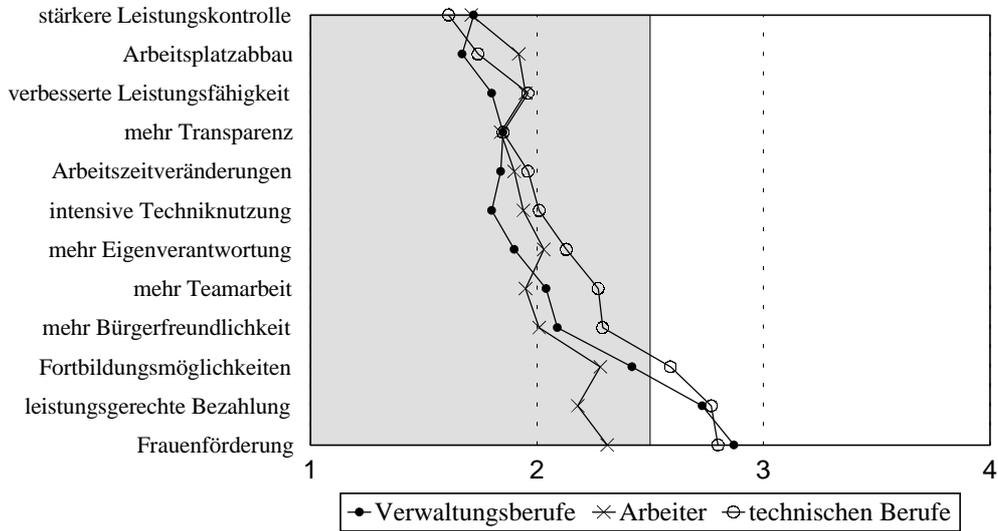


Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

A 5

Welche Folgen hat das NSM?

(1 = Ja 2 = eher Ja 3 = eher nein 4 = nein)

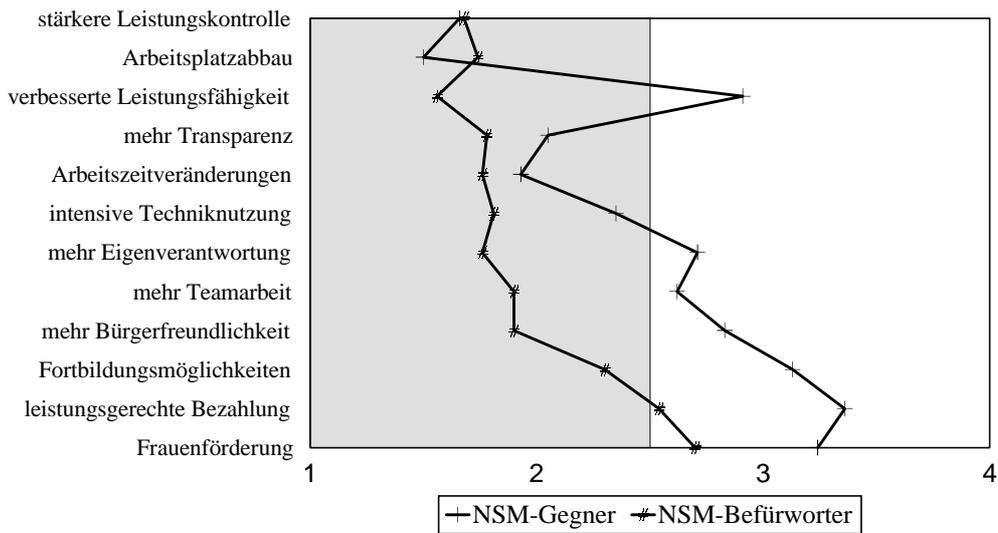


Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

A 6

Welche Folgen hat das NSM?

(1 = Ja 2 = eher Ja 3 = eher nein 4 = nein)

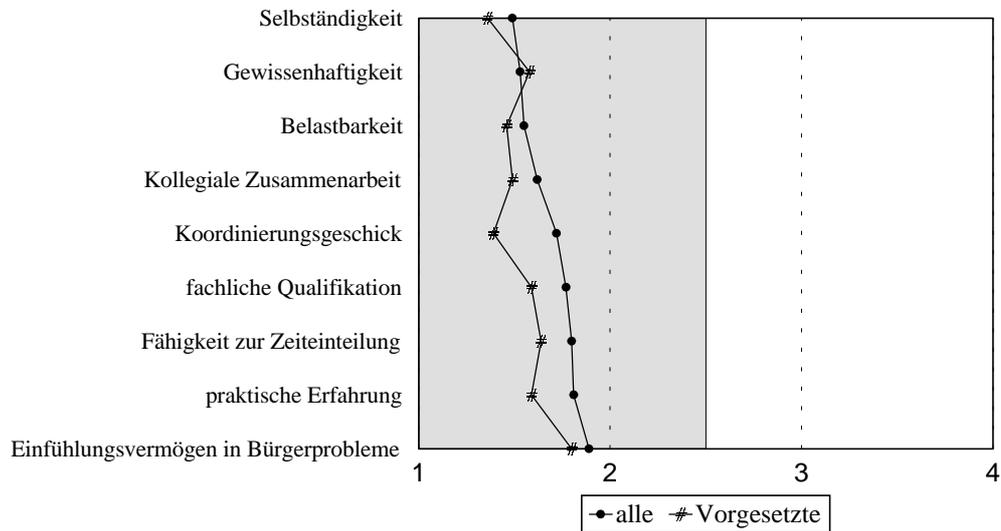


Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

A 7

Welche persönlichen Voraussetzungen sind für Ihre Tätigkeit erforderlich?

(1 = sehr wichtig 2 = wichtig 3 = nicht so wichtig 4 = unwichtig)

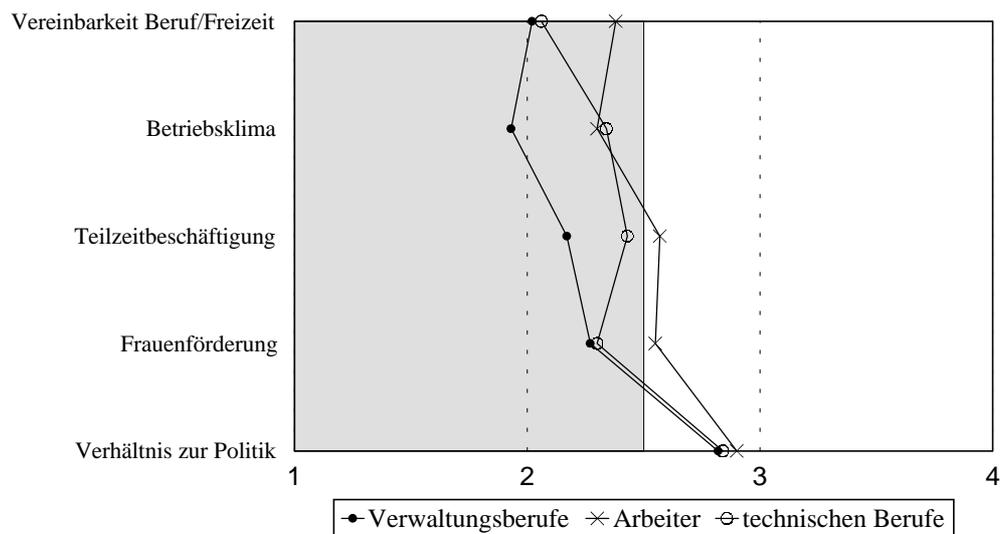


Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

A 8

Zufriedenheit mit einzelnen Elementen der Arbeitsbedingungen

(1 = sehr wichtig 2 = wichtig 3 = nicht so wichtig 4 = unwichtig)

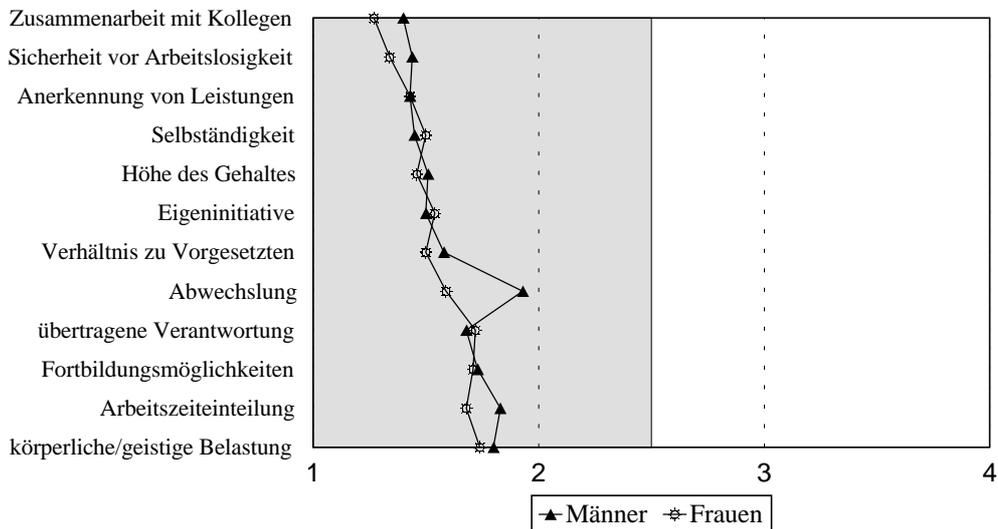


Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

A 9

Wichtigkeit einzelner Elemente der Arbeitsbedingungen

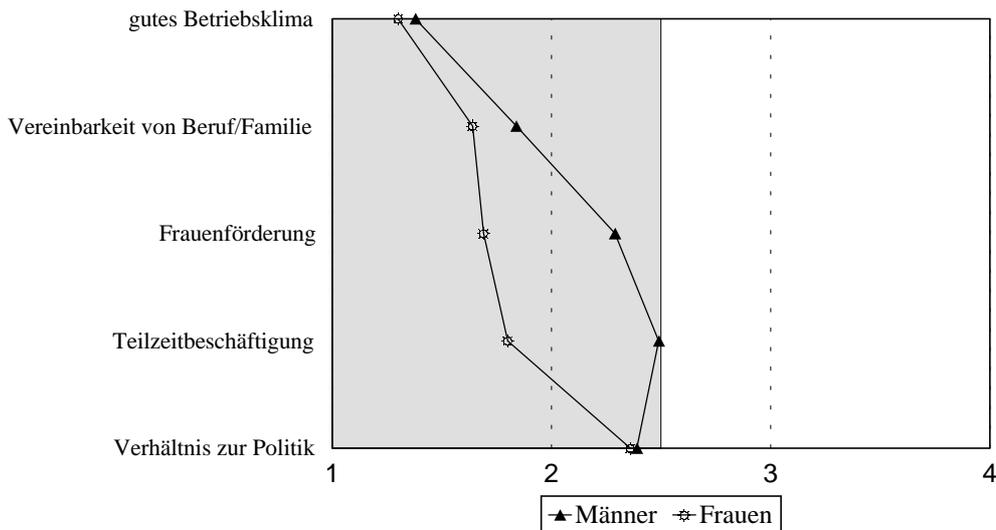
(1 = sehr wichtig 2 = wichtig 3 = eher unwichtig 4 = unwichtig)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

A 10

Wichtigkeit einzelner Elemente der Arbeitsbedingungen

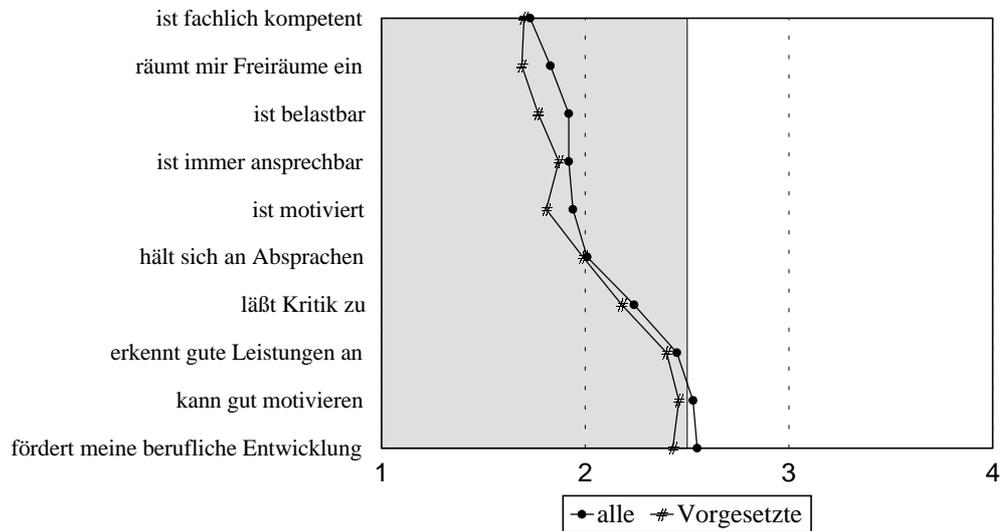


Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

A 11

Mein Vorgesetzter

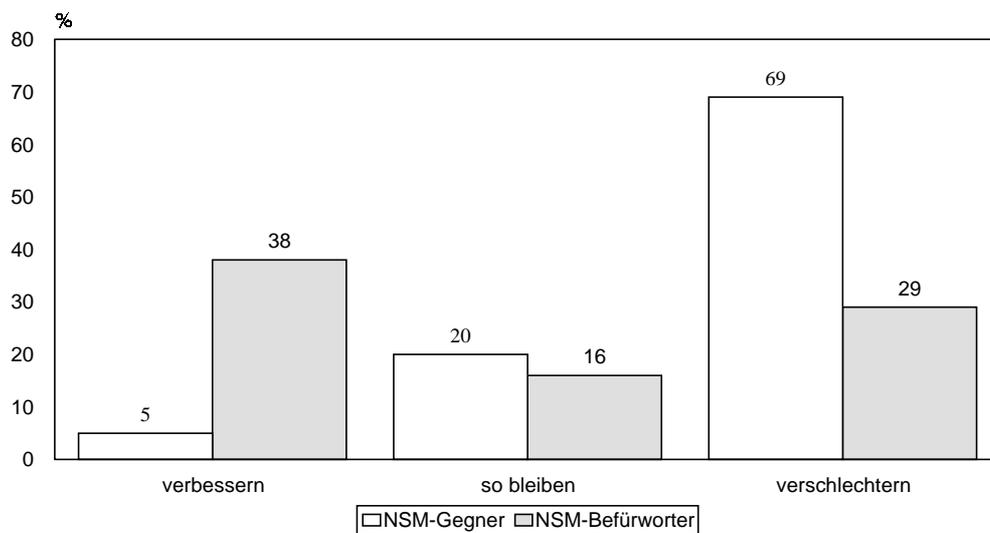
(1 = ja 2 = eher ja 3 = eher nein 4 = nein)



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

A 12

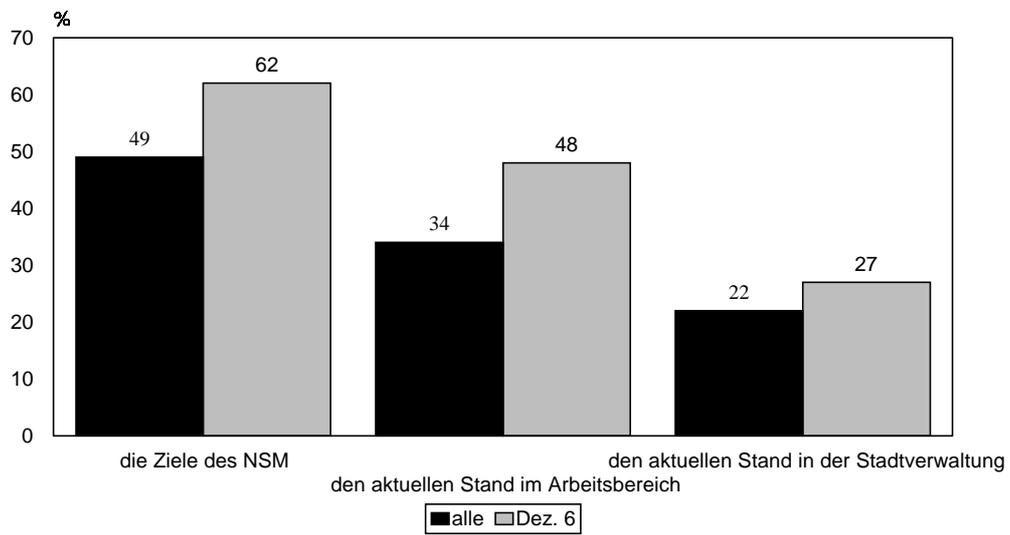
Die Arbeitsbedingungen werden sich durch die Einführung des NSM



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

A 13

Ich fühle mich ausreichend informiert über



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

Bisher erschienene polis-Hefte ab 1990

- 15/1990 ULRICH VON ALEMANN/ HANS-JÜRGEN LANGE/ GEORG SIMONIS/ WOLFGANG TÖNNESMANN
Democracy and New Technologies.
- 16/1990 RALPH GREIFENSTEIN/ PETER JANSEN/ LEO KIBLER
Quality Circles and Participative Management. A French-German Comparison in the Automobile Industry.
- 17/1990 ULRICH VON ALEMANN/ RALF KLEINFELD
Begriff und Bedeutung der politischen Korruption in der Politikwissenschaft.
- 18/1991 GEORG SIMONIS
Government-Industry Relations: Wer bestimmt und wem nützt Industriepolitik?
GEORG SIMONIS
Internationale Forschungs- und Technologiepolitik
ERICH LATNIAK/ GEORG SIMONIS
Socially oriented technology policy in Germany - experiences of a North Rhine-Westphalien program.
- 19/1991 LEO KIBLER
Vom Paternalismus zur Partnerschaft? Die Entwicklung der Hersteller-/Zulieferbeziehungen in der französischen Automobilindustrie.
- 20/1991 RALF KLEINFELD/ ULRICH VON ALEMANN/ WOLFGANG TÖNNESMANN
Neue Politik in alten Organisationen- Alte Politik in neuen Organisationen? Aspekte des Wandels organisierter Interessen in der „neuen“ Bundesrepublik.
- 21/1992 MARTIN LIST
Weltgesellschaft, Staatengemeinschaft und umfassende Sicherheit im Rahmen ökologischer Verträglichkeit. Gedanken zu einigen Grundbegriffen der internationalen Beziehungen am Ende des 20. Jahrhunderts.
- 22/1992 FRANK LÖBLER/ PETER HAUPTMANN/ RAINER FRERIKS
Ulster zwischen Bürgerkrieg und Binnenmarkt: Politische Lösungsansätze, Akteursinteressen und Grenzen einer „europäischen Lösung“ im Nordirlandkonflikt.
- 23/1992 LEO KIBLER
Parlament und gesellschaftliche Interessen. Die Vermittlung von Interessen durch den Deutschen Bundestag.

- 24/1993 RALF KLEINFELD
Versäulte Träume, organisierte Impotenz oder sleeping corporatism? Organisationen und Institutionen der sozio-ökonomischen Interessenvermittlung in der niederländischen Verhandlungsdemokratie.
- 25/1993 ULRICH VON ALEMANN/ JOSEF SCHMID
Partizipation, Offenheit und Effizienz. Eine Analyse der Organisationsreform der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.
- 26/1993 DIETER REHFELD/ GEORG SIMONIS
Regionale Technologiepolitik. Tendenzen, Inkohärenzen und Chancen.
- 27/1993 JÖRG BOGUMIL/ LEO KIBLER/ ELKE WIECHMANN
Kundenorientierung der Stadtverwaltung. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Hagen.
- 28/1994 ULRICH VON ALEMANN
Vier Essays. 1. Politische Theorie und Ideengeschichte: Wozu? 2. Müssen wir Politik neu erfinden? 3. Schattenpolitik. 4. Der Professor, die Parteien und das Badewasser.
- 29/1994 ULRICH VON ALEMANN/ DAGMAR BIEGLER/ RALF KLEINFELD/ FRANK LÖBLER
Verbände und Landespolitik. Beiträge der Forschungs-Initiative Verbände an der Fern-Universität Hagen.
- 30/1995 EDGAR GRANDE/ HANS J. KLEINSTEUBER/ MARTIN LIST/ GEORG SIMONIS
Die Technologiepolitik in Deutschland und Europa.
- 31/1995 MARTIN LIST
Das sicherheitspolitische Modell Deutschland und die Frage der humanitären Intervention.
- 32/1995 MARIA BEHRENS/ ELLIE ROELOFS
Biotechnology in a Delta: the Case of the Netherlands.
MARIA BEHRENS/ SYLVIA MEYER-STUMBORG/ GEORG SIMONIS
Von den Nachbarn lernen? Die deutsche Nahrungsmittelindustrie im gesellschaftlichen Konflikt um die Einführung der Gentechnik.
- 33/1995 ULRICH VON ALEMANN/JOSEF SCHMID (Hrsg.)
Die Organisation der Reform
Ein Werkstattbericht zum ÖTV-Projekt
- 34/1995 DAGMAR BIEGLER / RALF KLEINFELD / JOSEF SCHMID / ANNETTE ZIMMER
Aus der Werkstatt der Verbändeforschung: Zwei Arbeitspapiere der „Forschungs-Initiative Verbände“