

Jörg Bogumil / Leo Kißler¹

Reformmaßnahmen sorgen für Verunsicherung

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

Einleitung

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). Vor allem auf *kommunaler Ebene* wird unter Federführung der KGSt seit 1991 die Einführung eines "Neuen Steuerungsmodells" (NSM) vorangetrieben. 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).

Mittlerweile mehren sich jedoch die skeptischen Stimmen, die zumindest einen Stagnationszustand bei der Umsetzung von NSM in vielen Kommunalverwaltungen konstatieren (vgl. auch KGSt 1995). Fachbereiche fühlen sich nur noch als Opfer von Sparkampagnen, Kommunalpolitiker nehmen einen Verlust an Steuerungsfähigkeit wahr und der Modernisierungsprozeß gerät ins Stocken. Wenig betrachtet wird bis jetzt jedoch das Problem der Motivation von Beschäftigten und Führungskräften in der Verwaltung. Zwar gibt es auf der konzeptionellen Ebene einen weitgehenden Konsens, daß es zu keinen durchgreifenden Änderungen in den Kommunalverwaltungen kommen wird, wenn die Beschäftigten nicht dazu gebracht werden, interne Aufwandsverminderungen und Leistungsverbesserungsreserven zu entdecken und zu nutzen, daß also ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg in der Einbeziehung und Motivation der Beschäftigten liegt. Wie die Beschäftigten die Einführung eines NSM jedoch in der Praxis tatsächlich wahrnehmen und wo aus Ihrer Sicht mögliche Innovationsschranken liegen, die den Modernisierungsprozeß behindern, darüber gibt es kaum empirische Erkenntnisse.

In diesem Zusammenhang kommt dem Instrument der Beschäftigtenbefragung² eine wichtige Bedeutung zu (vgl. ausführlicher Bogumil u.a. 1996, S. 5ff.). Im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitung der Einführung eines NSM in Hagen hatten wir im Herbst 1995 die Gelegenheit eine solche *Beschäftigtenumfrage als Totalerhebung* in der Stadtverwaltung Hagen durchzuführen und dabei insbesondere die Einstellungen der Beschäftigten zum NSM, ihre Beteiligungsbereitschaft und ihre Veränderungsvorstellungen zu erfassen sowie eine Analyse der innerbetrieblichen Kommunikations- und Arbeitssituation vorzunehmen. Die Stadtverwaltung Hagen ist dabei von besonderem Interesse, da der Modernisierungsprozeß hier in sehr enger Anlehnung an die Empfehlungen der KGSt erfolgt und somit ein prägnantes Beispiel für das dominierende Modernisierungsmuster in den Kommunalverwaltungen darstellt. Befragt wurden 3.666 Beschäftigte, die Rücklaufquote beträgt 37% und die Ergebnisse können als repräsentativ für alle Beschäftigten der Stadtverwaltung angesehen werden (zur Vorgehensweise, zum

¹ Dr. Jörg Bogumil ist wissenschaftlicher Assistent an der FernUniversität- GH- Hagen im Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft. Prof. Dr. Dr. Leo Kißler ist Professor am Institut für Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.

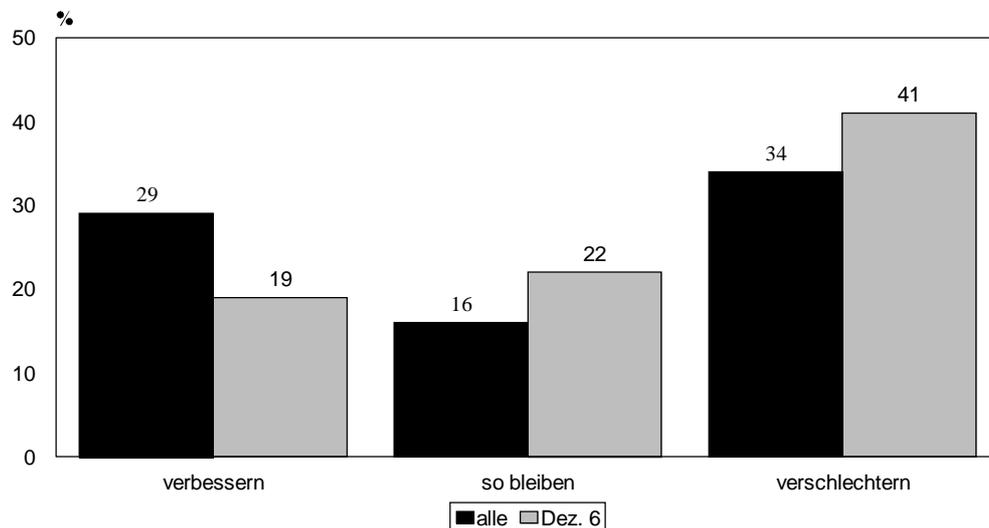
² Während Beschäftigtenbefragungen als personalwirtschaftliches Instrument in privaten Unternehmen schon seit über 30 Jahren genutzt werden, wird erst im Zuge einer neuen Phase des Modernisierungsprozesses des öffentlichen Dienstes seit Anfang der 90er Jahre auch hier zunehmend auf dieses Instrumentarium zurückgegriffen (vgl. Klages u.a. 1994; Stadt Bielefeld 1994).

Fragebogen und zu den Repräsentativitätstest vgl. ebd.; S. 8-12). Im folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse vorgestellt. Dabei wird als Vergleichsgruppe mitunter auf die Beschäftigten im Dezernat 6 (Bauverwaltung), dem zentralen Pilotbereich des NSM in Hagen, verwiesen, in dem die weitestgehenden Erfahrungen mit dem NSM vorliegen.

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. Diese Ergebnis spricht auf den ersten Blick für eine *hohe Akzeptanz* des NSM. Trotz dieser hohen Akzeptanz erwarten die Beschäftigten durch die Realisierung des NSM eher verschlechterte Arbeitsbedingungen.

Die Arbeitsbedingungen werden sich durch die Einführung des NSM



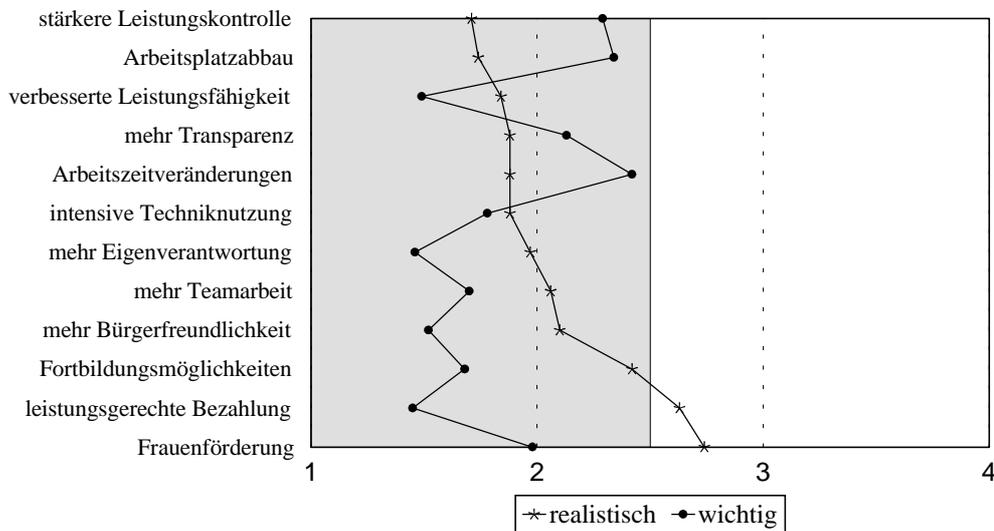
Beschäftigtenumfrage Hagen 1995

Schaubild 1

Im Bereich des Pilotprojektes, des Dez. 6, steigt der Anteil der Befragten, die an schlechtere Arbeitsbedingungen glauben, sogar von 34% bei allen Befragten auf 41%, während der Anteil der Personen, die von verbesserten Arbeitsbedingungen ausgehen, von 29% bei allen Befragten auf lediglich 19% sinkt. Die nähere Kenntnis des NSM bzw. dessen, was man in diesen Zusammenhang erlebt hat, fördert also offensichtlich nicht den Glauben an verbesserte Arbeitsbedingungen.

Das NSM wird vor allem als *Rationalisierungskonzept* wahrgenommen und nicht mit einer erhöhten Arbeitsqualität verbunden. Damit erwarten die Beschäftigten vor allem in den Bereichen Veränderungen, die für sie nicht so wichtig sind bzw. aus ihrer Sicht negative Folgen mit sich bringen. Deutlich wird dies bei der Doppelabfrage der Wichtigkeit bzw. der vermuteten Eintrittswahrscheinlichkeit einzelner Elemente des NSM (vgl. Schaubild 2).

Wie wichtig/realistisch sind für Sie folgende Elemente?



Beschäftigtenumfrage Hagen 1995 (Mittelwerte)

Schaubild 2

Die Beschäftigten rechnen am ehesten mit einer stärkeren Leistungskontrolle, Arbeitsplatzabbau, mehr Transparenz und Arbeitszeitveränderungen, das sind alles Elemente, die ihnen nicht so wichtig sind. Dagegen stehen die mutmaßlichen Folgen, die ihnen wichtig sind, wie die leistungsgerechte Bezahlung, mehr Eigenverantwortung, Fortbildungsmöglichkeiten, mehr Teamarbeit sowie mehr Bürgerfreundlichkeit aus ihrer Sicht nicht im Mittelpunkt der bisherigen Implementationsmaßnahmen des NSM.³ Der Ausbalancierungskampf zwischen Rationalisierungszielen und arbeitsorientierten Interessen, der Modernisierungsbemühungen immer kennzeichnet, hat bei der Einführung des NSM aus Beschäftigtensicht somit eine deutliche Schlagseite zugunsten der Rationalisierungsinteressen, die Umsetzung neuer arbeitsorganisatorische Konzepte wie Teamarbeit oder mehr Eigenverantwortung im Rahmen des NSM wird ambivalent und die Durchsetzung arbeitsorientierter Interessen als kaum realistisch beurteilt. Es ist also bisher offensichtlich 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. Das oftmals von den NSM-Promotoren propagierte „winner- winner“ Spiel funktioniert nicht.

Beteiligungsbereitschaft und Verweigerungsgründe

Die Beteiligungsmotivation der Beschäftigten leidet dennoch scheinbar nicht allzusehr unter der Aussicht verschlechterter Arbeitsbedingungen. Im Vergleich zu einer von uns 1993 im Rahmen der Bürgerladenforschung durchgeführten Beschäftigtenumfrage 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 mit einem Anteil von 26% etwas stärker unter den Partizipationsverweigerern vertreten.

³ Die Frauen beurteilen die Folgen des NSM noch skeptischer, vgl. auch Wiechmann/Kiöbler 1996.

Der *Hauptgrund für Partizipationsverweigerung* liegt aber nicht in den prognostizierten verschlechterten Arbeitsbedingungen, sondern in der aus Beschäftigtensicht unzureichenden Beteiligungspraxis. Die Beschäftigten geben an, 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 Partizipationsverweigerung ist, welches immerhin einen Anteil von 52% abschreckt (im Dez. 6 liegt dieser Anteil sogar bei 65%). Offenbar gehen viele Beschäftigte davon aus, daß Beteiligungsmaßnahmen im NSM lediglich symbolhaften Charakter („Spielwiese“) haben und ihnen keine ernsthaften Einflußmöglichkeiten eingeräumt werden. Negative Partizipationserfahrungen führen zu einer erhöhten Partizipationsverweigerung.

In welchen Bereichen besteht nun ein besonderes *Partizipationsinteresse*. Zur Beantwortung dieser Frage, haben wir die beteiligungsbereiten Personen nach ihrem Beteiligungsziel befragt. Die Ergebnisse bestätigen deutlich unsere in Zusammenhang mit der Bürgerladenforschung (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994) aufgestellte These, daß sich das Beteiligungsinteresse von Beschäftigten vor allem auf die mentale Partizipation (Bezug von regelmäßigen Informationen mit einem Anteil von 83%) und auf Partizipationsmaßnahmen im Umsetzungsprozeß, sprich die Mitarbeit bei der Schwachstellenanalyse (54%) und bei der Umgestaltung des Arbeitsbereiches (68%) bezieht. Partizipationsmaßnahmen, die die Konzeption von Modernisierungsmaßnahmen (z.B. Mitarbeit bei der Produktbildung, bei der Kosten- und Leistungsrechnung) betreffen, sind am unattraktivsten mit einem Anteil von 36%. Hier liegt aber, wie auch in Hagen, häufig der wesentliche Schwerpunkt der Partizipationsmaßnahmen im Modernisierungsprozeß. Festzuhalten bleibt dennoch, daß der Großteil der Beschäftigten sich trotzdem ins für sie Unvermeidliche fügt, nämlich die Modernisierung der Stadtverwaltung, und prinzipiell beteiligungsoffen ist, wenn auch nicht aus vollem Herzen.

Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft

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. 72% der Befragten beurteilen ihre Arbeitsbedingungen als befriedigend oder besser. 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. 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.

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.

Schlußbetrachtung und Konsequenzen

Eine zentrale Ausgangsthese unserer Untersuchung war, 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. Das Ergebnis ist nun *zweispältig*. Einerseits zeigt sich, daß die Vorgesetzten und die Beschäftigten der Stadtverwaltung in ihrer Mehrheit nach wie vor durch einen weitgehenden Strukturkonservatismus geprägt sind und dieser durch den Modernisierungsprozeß aufgrund befürchteter negativer Folgen sogar möglicherweise noch verstärkt wird. Andererseits mehren sich die Zeichen, daß mit dem fortschreitendem Modernisierungsprozeß zugleich neue Angestelltentugenden und Organisationskonzepte auf immer mehr Interesse stoßen und Beteiligungschancen ergriffen werden, wenn sie denn ernst gemeint sind und erlebbare Veränderung für den Arbeitsprozeß mit sich bringen.

Die derzeit schlechte Prognose der Beschäftigten über die Zukunft ihrer Arbeitsbedingungen blockiert allerdings den Weg in einen vertrauensbildenden Modernisierungsprozeß. Maßnahmen zur Optimierung des Modernisierungsprozeß sollten an diesen Erkenntnisse in mindestens zweierlei Hinsicht ansetzen.

Zum einen dürfen sich die drei zentralen konzeptionellen Ziele des Modernisierungsprozesses, Produktivitätssteigerung, verbesserte Kundenorientierung und verstärkte Mitarbeiterorientierung in der Modernisierungspraxis nicht auf das Ziel der Produktivitätssteigerung verengen, ansonsten verkommt der Modernisierungsprozeß zu einer reinen Rationalisierungsstrategie. Auch wenn Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung in der Praxis kaum zu trennen sind, ist an der Erkenntnis festzuhalten, daß Budgetierungsmaßnahmen, eine Verbesserung des

Rechnungswesens und der Managementqualifikationen der Führungskräfte nicht ausreichen. Wenn Strategien der Organisations- und Personalentwicklung nur unzureichend genutzt werden, verbaucht man sich die Chance, die Produktivitätspotentiale, die mit einer tiefgreifenden Veränderung der Arbeitsorganisation verbunden sind, zu erschließen und Anknüpfungspunkte an die Modernisierungsziele Steigerung der Verwaltungsqualität und Verbesserung der Arbeitsqualität herzustellen. Denn gerade durch die Veränderung der traditionellen Arbeitsstrukturen in Richtung von Aufgabenintegration, Dezentralisierung und kooperativen Handelns nach innen und außen könnte man mehrere Fliegen mit einer Klappe schlagen: Neue Produktivitätsreserven erschließen, die Kundenorientierung ausbauen und die Autonomiespielräume im Arbeitsalltag vergrößern.

Dazu ist zweitens eine umfassende, aber sinnvolle Beteiligung der Beschäftigten unabdingbar. Diese sollte sich auf die Felder konzentrieren, die den Beschäftigten auch wichtig sind, das sind offene Schwachstellenanalysen und eine Beteiligung bei der Umorganisation der Arbeitsprozesses, die zu erlebbaren Veränderung führt. Breit angelegte Beteiligungsprozesse an Konzeptionsmaßnahmen im Bereich der Ergebnissteuerung gehören dagegen nicht dazu, sondern führen eher zur Entmotivation und zur Partizipationsverweigerung.

Literaturverzeichnis

- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo / Greifenstein, Ralph / Wiechmann, Elke 1996: Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenumfrage im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen, polis Nr. 35 / 1996, Arbeitspapiere aus der Fern-Universität Hagen, Hagen
- Borg, Ingwer 1995: Mitarbeiterbefragungen. Strategisches Auftau- und Einbindungsmanagement, Schriftenreihe Wirtschaftspsychologie, Göttingen
- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 2), Berlin
- Damkowski, Wulf / Precht, Claus 1995: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln
- 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) 1995: Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln
- Stadt Bielefeld 1994: Mitarbeiterbefragung im Kulturbereich. Projektdokumentation, Bielefeld
- Wiechmann, Elke / Kißler, Leo 1996: Verwaltungsmodernisierung und Frauenpolitik: Isolation statt Integration?, erscheint in: WSI-Mitteilungen, Heft 6