

Controlling der Mitarbeiterorientierung in einer großen Landesverwaltung

von

Barbara Neubach, Klaus-Helmut Schmidt, Hannegret Kylian,

Sven Hollmann und Herbert Heuer

1 Problemstellung

Als Instrument einer effizienten Steuerung des Verwaltungshandelns werden zur Zeit in zahlreichen Landesverwaltungen und kommunalen Behörden Controllingsysteme entwickelt und eingeführt. Dieser Trend knüpft an eine Praxis an, die im privatwirtschaftlichen Bereich seit langem etabliert und weit verbreitet ist. Controllingsysteme bilden hier den Kern von Maßnahmen zur Kosten- und Leistungssteuerung in vielen Organisationen. Auch auf der Ebene der Wissenschaft hat man sich mit dem Thema auseinander gesetzt. Controlling gehört mittlerweile zu den allgemein anerkannten Teilgebieten der Betriebswirtschaftslehre (siehe z. B. Horvath 1998).

Die formale Struktur von Controllingsystemen lässt sich als Regelkreis mit drei Elementen bzw. Größen beschreiben. Diese Systeme beinhalten gewöhnlich eine Reihe von Kennzahlen (Regelgrößen), die in Kombination mit ihren gewünschten Werten (Führungsgrößen) Auskunft darüber geben, in welchem Ausmaß Organisationen ihre jeweiligen strategischen Ziele erreichen. Auf der Grundlage von Rückmeldungen dieser Größen wird erwartet, dass die Organisationen und ihre Teilstrukturen die internen Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse (Stellgrößen) so gestalten, dass die gemessenen Kennzahlen die gewünschten Werte annehmen. Während das Festlegen der Führungsgrößen zumeist in den Verantwortungsbereich der Organisa-

tionsleitung fällt, kommt den nachgeordneten Ebenen die Aufgabe zu, die richtigen Stellgrößen zur Beeinflussung der Regelgrößen zu finden. Diese Art der Aufgabenteilung spiegelt ein allgemeines Prinzip zur Lösung von Steuerungsproblemen wider, das sich in vielen Lebensbereichen finden lässt und sich augenscheinlich auch bewährt hat. Dieses Prinzip, das man als Prinzip der verteilten Steuerung bezeichnen kann, besteht darin, Teilkomponenten von Steuerungsproblemen denjenigen Instanzen zu übertragen, die über die meisten Informationen zur Lösung des jeweiligen Teilproblems verfügen. Das Finden geeigneter Stellgrößen dürfte demnach auf den operativen, lokalen Ebenen leichter möglich sein, da hier mehr Informationen über die spezifischen Eingriffsmöglichkeiten 'vor Ort' vorliegen als auf den zentraleren, übergeordneten Ebenen. Wegen ihrer fundierteren Kenntnisse über die jeweilige Organisationsumwelt sollten die zentralen Ebenen dagegen eher als die lokalen in der Lage sein, die strategischen Ziele der Organisation an den Umweltgegebenheiten auszurichten und an deren Veränderungen anzupassen.

Diesen Vorstellungen folgend wurde auch in der Finanzverwaltung von Nordrhein-Westfalen ein Controllingsystem entwickelt und schrittweise eingeführt. Dieses System weist jedoch eine Besonderheit auf: Es sollte neben den bereits früh im Entwicklungsprozess festgelegten Leistungskennzahlen zur Vollständigkeit, Richtigkeit, Zeitnähe und Wirtschaftlichkeit der

Steuerfestsetzung auch das strategische Ziel der 'Mitarbeiterorientierung' mit geeigneten Kennzahlen abbilden. Diese Kennzahlen sollten zusammen mit den Leistungskennzahlen die einzelnen Dienststellen dazu anregen, die internen Verwaltungsaufgaben und -abläufe nicht nur effizient, sondern gleichfalls orientiert an den Bedürfnissen und Erwartungen der Beschäftigten zu organisieren und zu gestalten. Mitarbeiterorientierung meint hier also im Kern mitarbeiterorientierte Arbeits- und Organisationsgestaltung.

Mit der Entwicklung eines derartigen Controllingsystems hat man in der Finanzverwaltung in mehrerer Hinsicht Neuland betreten. 1. Das Prinzip der verteilten Steuerung weicht stark von der in der Finanzverwaltung seit langem praktizierten Form der zentralen Kontrolle und Steuerung ab. Denn die Dienststellen waren bisher gewohnt, weitgehend den Erlassen und Vorgaben der jeweiligen Mittelbehörde und des Ministeriums zu folgen. 2. Während Kennzahlen der Leistung noch relativ leicht aus dem Aufgabeninhalt der Erhebung und Festsetzung von Steuern abgeleitet werden konnten, mangelte es an präzisen Vorstellungen darüber, in welchen Kennzahlen eine mitarbeiterorientierte Arbeits- und Organisationsgestaltung ihren Niederschlag finden könnte. 3. Neben der Unklarheit über geeignete Kennzahlen der Mitarbeiterorientierung war schließlich ebenso unklar, welche Ansatzpunkte zu ihrer Beeinflussung sich den Dienststellen boten. Für die Leistungskennzahlen war dies weniger problematisch, da hier der Vollzug der Aufgabenbearbeitung bestimmte Stellgrößen nahe legte.

Die Dienststellen waren also mit einer überaus offenen Aufgabe konfrontiert, die zahlreiche Optionen der Bearbeitung eröffnete - mit ungewissen Folgen, die aus der Wahl der einen oder anderen Option resultieren können. Um die Dienststellen dabei zu unterstützen, aus der Vielzahl der Möglichkeiten der Aufgabenbearbeitung

die wirksamsten zu nutzen, wurde ein Vorgehen gewählt, das aus zwei Schritten bestand. Diese Schritte wurden von einer Arbeitsgruppe entwickelt und umgesetzt, der neben Vertretern aller Verwaltungsebenen auch die Autoren des vorliegenden Beitrags angehörten. Der erste Schritt greift die Frage auf, mit welchen Kennzahlen bzw. Maßen Mitarbeiterorientierung erfasst werden kann. Der zweite Schritt geht auf das Problem der Identifikation geeigneter Stellgrößen oder Maßnahmen zur Beeinflussung der Mitarbeiterorientierung ein.

2 Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung

Der Entwicklung eines Messansatzes lagen die folgenden Überlegungen und Annahmen zugrunde:

- a) Eine mitarbeiterorientierte Arbeits- und Organisationsgestaltung kann ohne das Urteil der Betroffenen nicht bewertet werden. Nicht das, was auf übergeordneten Ebenen intendiert wird, ist maßgebend, sondern das, was die Beschäftigten an Mitarbeiterorientierung in ihren Dienststellen erleben.
- b) Die Erfassung der Mitarbeiterorientierung sollte darüber hinaus auf die Ergebnisse der Bemühungen um Zielerreichung beschränkt sein und die Art und Weise, wie die Ergebnisse zustande kommen, zunächst vernachlässigen. Denn die Ursachen für die Ergebnisse können äußerst vielfältig sein und von lokalen Gegebenheiten abhängen, deren Erhebung erfahrungsgemäß in einer Flut von nicht mehr überschaubaren Einzelinformationen resultiert, die zielführendes Handeln eher behindern als unterstützen. Mit dieser Festlegung wurde auf die ansonsten üblichen Mitarbeiterbefragungen verzichtet, die neben ergebnisbezogenen Maßen auch eine Vielzahl von Urteilen zu potenziellen Verursachungsfaktoren erheben (siehe Bungard 2000).

c) Schließlich wurde davon ausgegangen, dass Mitarbeiterorientierung nicht nur ein wohlbegründetes Ziel an sich ist, sondern es sollte auch die Leistungsfähigkeit der Dienststellen stärken. D. h., die Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung sollten möglichst mit anderen Kenngrößen in Beziehung stehen, die die Leistungsfähigkeit der Dienststellen widerspiegeln.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen und Annahmen sowie aus Gründen der Informations- und Zeitökonomie wurden schließlich drei Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung für das Controlling ausgewählt. Diese beinhalten die Arbeitszufriedenheit, die Verbundenheit mit der Organisation (Dienststelle) sowie gesundheitliche Beeinträchtigungen. Wenngleich diese Größen schon allein ihres gemeinsamen Ursprungs wegen interkorreliert sind (sie entstammen alle einer Informationsquelle), so bilden sie doch auch eigenständige und unterscheidbare Inhaltskomponenten ab (siehe z. B. Brooke et al. 1988; Mathieu & Farr 1991). Während die Arbeitszufriedenheit einen positiven emotionalen Zustand darstellt, der aus einer bewertenden Reaktion auf die jeweils gegebene Arbeitssituation resultiert, beinhaltet die Verbundenheit die relative Stärke der individuellen Identifikation mit einer Organisation (Mowday et al. 1982). Gesundheitliche Beeinträchtigungen spiegeln dagegen ein mögliches Ungleichgewicht zwischen Anforderungen der Situation einerseits und individuellen Leistungsvoraussetzungen andererseits wider.

Um eine möglichst standardisierte Erhebung dieser Kenngrößen in den 111 Dienststellen zu gewährleisten, wurde ein mehrstufiges Netz von Multiplikatoren aufgebaut. Zwölf von uns geschulte Multiplikatoren auf der ersten Stufe bildeten mehr als 300 Multiplikatoren auf der zweiten Stufe aus, die dann in mehreren hundert Informationsveranstaltungen die Beschäftigten in den Dienststellen über die Hintergründe der Erhebung aufklärten und

die Befragung durchführten. Die im Rahmen dieser Veranstaltungen gegebenen Informationen enthielten Begründungen zur Auswahl der Kenngrößen, genaue Instruktionen zur Bearbeitung des Fragebogens sowie Verfahrensregeln zur Sicherung der Anonymität der Befragungsteilnehmer.

2.1 Datenerhebung

Die erste Erhebung der Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung fand im Frühjahr 1999 in allen Festsetzungsämtern der Finanzverwaltung statt. Alle Ämter wiesen eine einheitliche Aufbau- und Ablauforganisation sowie eine sehr ähnliche Personalstruktur auf. Die Befragung erfolgte jeweils in Gruppen von ca. 20 Personen in den einzelnen Dienststellen. Die Teilnahmequote betrug 88.6 %. Von 20190 Personen lagen vollständig ausgefüllte Fragebogen vor.

Die Arbeitszufriedenheit wurde mit dem aus 7 Items bestehenden Verfahren von Neuberger und Allerbeck (1978) erfasst. Die Inhalte der Items beziehen sich auf die Zufriedenheit mit der Arbeit allgemein sowie mit verschiedenen Aspekten wie Kollegen, Vorgesetzte, Arbeitsbedingungen, Entwicklungsmöglichkeiten, der Tätigkeit sowie Organisation und Leitung. Zur Messung der affektiven Verbundenheit mit der Dienststelle kam die entsprechende Skala (8 Items) aus dem von Schmidt et al. (1998) ins Deutsche übertragenen Verfahren von Allen und Meyer (1990) zum Einsatz. Die gesundheitlichen Beeinträchtigungen wurden mit einer 12 Items umfassenden Kurzversion der Beschwerdenliste von v. Zerßen (1976) erhoben. Die Reliabilitäten aller Skalen fielen mit $\alpha \geq .78$ zufriedenstellend aus. Einige biographische Angaben zu Alter und Geschlecht sowie zum Arbeitszeitstatus (Voll- vs. Teilzeit) und zur Funktions-, Gruppen- und Stellenzugehörigkeit vervollständigten den Fragebogen.

Zur Überprüfung der Zusammenhänge mit den bereits seit einiger Zeit erfassten leistungsbezogenen Controllingkennzahlen wurden zwei Indikatoren berücksichtigt: die durchschnittliche Quote der Anfechtungen der erteilten Steuerbescheide sowie die durchschnittliche Durchlaufzeit der bearbeiteten Steuererklärungen. Diese, auf die Veranlagungsstellen bezogenen Leistungsgrößen, stellen die im Kalenderjahr der Fragebogenerhebung im Routineverfahren ermittelten zentralen Controllingkennzahlen dar. Daneben wurden pro Amt als weitere Außenkriterien zwei Fehlzeitenindizes in die Analysen einbezogen: die durchschnittliche Häufigkeit von Abwesenheitsfällen (unabhängig von der Dauer) sowie die durchschnittliche Summe der Fehltag. Im zweiten Index wurden Dauerkranke mit mehr als sechs aufeinander folgenden Krankheitsmonaten im Jahr nicht berücksichtigt. Beide Fehlzeitenmaße bezogen sich auf den Einjahreszeitraum nach der Fragebogenerhebung.

2.2 Ergebnisse

Nach der ersten Erhebung erhielten die Dienststellen Rückmeldungen über die landesweiten Ergebnisse (Rücklaufquote, Mittelwerte und Standardabweichungen der Kennwerte) und über die Ausprägung

der Kennwerte im eigenen Amt in Relation zur Gesamtstichprobe (Häufigkeitsverteilungen der Kenngrößen als Histogramme mit jeweiliger Markierung der Säule, der der in der Dienststelle erzielte Wert zuzuordnen war). Ziel der Rückmeldung war es, – neben dem Erhalt der Motivation der Mitarbeiter – den Ausgangspunkt für ipsative Vergleiche in dem begonnenen Verbesserungsprozess zu dokumentieren.

Die Analyse der Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung in Abhängigkeit von den erhobenen personen- und situationsbezogenen Faktoren ergab, dass in allen Kenngrößen die beobachteten Unterschiede zwischen den Ämtern wesentlich größer ausfielen als die Unterschiede, die sich in den Kenngrößen von Bediensteten unterschiedlichen Alters sowie unterschiedlicher Funktions-, Gruppen- und Stellenzugehörigkeit sowie Arbeitszeitbedingungen zeigten. D. h., die Amtszugehörigkeit übt augenscheinlich einen stärkeren Einfluss auf die Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung aus als diese personen- und situationsbezogenen Faktoren. In Abb. 1 ist dieser Sachverhalt am Beispiel der Variable gesundheitliche Beeinträchtigungen dargestellt. In den anderen Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung lassen sich ganz ähnliche Beobachtungen anstellen.

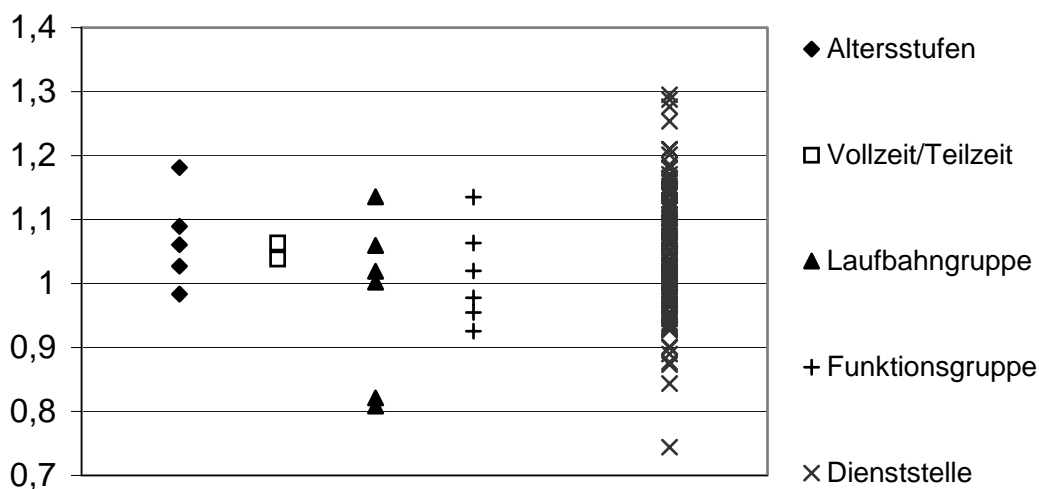


Abb. 1: Streuung der Mittelwerte der Variable gesundheitliche Beeinträchtigungen in Abhängigkeit von personen- und situationsbezogenen Faktoren

Tabelle 1: Zusammenhänge der Kennwerte der Mitarbeiterorientierung mit Fehlzeiten- und Leistungsindikatoren

Maße	Arbeitszufriedenheit	Verbundenheit mit Dienststelle	Gesundheitliche Beeinträchtigungen
Fehlzeiten			
- Abwesenheitshäufigkeit	- .24 **	- .30 **	.38 **
- Summe der Fehltage	- .20 *	- .20 *	.28 **
Leistung			
- Anfechtungsquote	- .24 **	- .26 **	.23 **
- Durchlaufzeit	- .27 **	- .20 *	.38 **

N = 111; * p < .05; ** p < .01

Tabelle 1 lässt darüber hinaus bedeutsame Zusammenhänge aller Kenngrößen mit den erhobenen Leistungsindikatoren und Fehlzeiten erkennen. Je höher die Mitarbeiterorientierung in den Dienststellen im Durchschnitt des Urteils der dort Beschäftigten ausgeprägt ist, umso niedriger fallen die durchschnittlichen Anfechtungsquoten und Durchlaufzeiten sowie die amtsbezogenen Fehlzeiten aus (geringe gesundheitliche Beeinträchtigungen weisen hier auf eine hohe Mitarbeiterorientierung hin).

Zusätzlich durchgeführte Regressionsanalysen zeigen, dass die amtsbezogenen Kennwerte der Mitarbeiterorientierung mit 23 % bzw. 10 % einen hoch signifikanten Beitrag zur Varianzaufklärung in den amtsbezogenen Abwesenheitshäufigkeiten bzw. den Summen der Fehltage leisten. In den Leistungsindikatoren klären sie mit 15 % (Durchlaufzeit) und 10 % (Anfechtungsquote) ebenfalls hoch signifikante Varianzanteile auf. Die Enge dieser Zusammenhänge drückt sich z. B. darin aus, dass in den 25 % der Veranlagungsstellen mit der geringsten Mitarbeiterorientierung (gemittelt über alle drei Kennwerte) die Durchlaufzeiten der bearbeiteten Steuererklärungen im Durchschnitt acht Tage länger ausfallen als in den 25 % der Stellen mit der höchsten Mitarbeiterorientierung

(48 vs. 40 Tage). Vergleicht man die Fehlzeiten in diesen beiden Ämtergruppen, so findet sich ein Unterschied von ca. 2 Fehltagen pro Mitarbeiter im Jahr.

2.3 Erste Schlussfolgerungen

Die Zusammenhänge der Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung mit Leistungsindikatoren und Fehlzeiten belegen, dass Mitarbeiterorientierung, so wie sie hier erfasst wird, nicht nur ein bedeutsames strategisches Ziel an sich darstellt; sie birgt gleichzeitig auch das Potenzial, die Leistungsfähigkeit und Kosteneffizienz in den einzelnen Dienststellen günstig zu beeinflussen.

Die vorliegenden Ergebnisse machen zudem deutlich, wo erste Ansatzpunkte zur Ableitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Mitarbeiterorientierung zu suchen sind. Denn angesichts der Homogenität der Organisationsstrukturen und Aufgabenstellungen in den Ämtern weisen die erstaunlich großen Unterschiede in der Mitarbeiterorientierung zwischen den Ämtern darauf hin, dass hier Mitarbeiterorientierung verschiedenartig praktiziert wird. Das nachfolgend dargestellte 'Partnerschaftsmodell' zeigt, wie diese unterschiedlichen Vorgehensweisen und Praktiken identifi-

ziert und zur Ableitung von konkreten Maßnahmen der Verbesserung der Mitarbeiterorientierung genutzt werden können.

3 Identifikation geeigneter Stellgrößen

3.1 Das Partnerschaftsmodell

Ziel des Partnerschaftsmodells ist es, aus einem systematischen Vergleich von Gruppen mit gegensätzlichen Befragungsergebnissen Ursachen der unterschiedlichen Kennwertausprägungen erkennen und so Wissen über Beeinflussungsmöglichkeiten der Controlling-Kennzahlen sammeln zu können. Der Umsetzung des Modells im hier vorgestellten Projekt 'Controlling der Mitarbeiterorientierung' lagen folgende Überlegungen zugrunde:

- a) Da die Kennwerte die größte Variabilität zeigten, wenn als Gruppierungsfaktor die Dienststelle eingesetzt wurde, sollten sich Hypothesen über Einflussfaktoren auf die Mitarbeiterorientierung aus den differenzierenden Gegebenheiten zwischen einzelnen Dienststellen ableiten lassen.
- b) Ein spezifischer Informationsgewinn im Hinblick auf die Ausprägung eines Kennwertes der Mitarbeiterorientierung war insbesondere zu erwarten, wenn sich die Dienststellen nur in der Höhe dieses einen Wertes besonders deutlich voneinander unterschieden.

Die Wissenssuche wurde neben der gezielten Auswahl von Dienststellen auch durch eine begründete Auswahl der Kenngrößen strukturiert. Die erhobenen Controlling-Kennzahlen wurden also genutzt, um bei der Identifikation relevanten Wissens besonders ressourcenschonend vorzugehen. Die Ergebnisse der Analysen sollten allen Dienststellen als Wissensbasis zur Verfügung gestellt werden, um den Prozess kontinuierlicher Verbesserungsarbeit, der im Sinne der Dezentralisierung in erster Linie auf Ebene der Ämter erfolgen sollte, zu unterstützen.

Auswahl der Dienststellen im Partnerschaftsmodell

Im Partnerschaftsmodell analysierten Personengruppen aus Dienststellen mit gegensätzlichen Befragungsergebnissen potenzielle Ursachen der unterschiedlichen Kennwertausprägungen. Zur Auswahl der Dienststellen wurde mittels Faktorenanalysen zunächst ein General-Faktor 'Allgemeine Mitarbeiterorientierung' extrahiert und für jede Variable bzw. Kenngröße die Faktorladung berechnet. Anschließend wurde für jede Dienststelle das Produkt aus Faktorladung und Faktorwert berechnet. Hohe Abweichungswerte zwischen dem geschätzten und dem beobachteten (z-transformierten) Wert weisen Dienststellen mit einer über- bzw. unterdurchschnittlichen Ausprägung der betrachteten Kenngröße im Verhältnis zur Ausprägung der anderen Kenngrößen aus. Für das weitere Vorgehen im Partnerschaftsmodell wurden die Dienststellen mit den höchsten positiven und die Dienststellen mit den höchsten negativen Differenzwerten je Kennwert als besonders geeignete Informationslieferanten ausgewählt.

Auswahl der Variablen im Partnerschaftsmodell

Vertiefende Analysen wurden für solche Kenngrößen durchgeführt, von deren Beeinflussung (aufgrund der Ergebnisse von Regressionsanalysen) Effekte auf andere Kenngrößen zu erwarten waren, für die in Relation zu den anderen Werten (numerisch) der größte Veränderungsbedarf bestand und deren Beeinflussung (einer Expertengruppe) relativ einfach erschien. Entsprechend dieser pragmatischen Kriterien wurden die Variablen gesundheitliche Beeinträchtigungen, Verbundenheit mit der Dienststelle, Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen, Zufriedenheit mit der Organisation und Leitung und Zufriedenheit mit der Tätigkeit ausgewählt. Zusätzlich wurde die Variable 'Allgemeine Mitarbeiterorientierung' berücksichtigt.

Vorgehen im Partnerschaftsmodell

Die Identifikation von Ansatzpunkten und Maßnahmen erfolgte im Partnerschaftsmodell durch eine Diagnosesequenz zweier aufeinander aufbauender Workshops. Zuerst analysierte jede der ausgewählten Dienststellen intern potenzielle Ursachen für ihr Befragungsergebnis (d. h. für die relativ hohe oder relativ niedrige Kennwertausprägung). Diese Workshops lieferten das Ausgangsmaterial für eine Gegenüberstellung im zweiten dienststellenvergleichenden Workshop. Die sich dort herauskristallisierenden Unterschiede zwischen Gruppen mit gegensätzlichen Befragungsergebnissen wurden als potenzielle Verursachungsfaktoren der Kennwertausprägung angesehen. Das Vorgehen im Partnerschaftsmodell ist schematisch in Abb. 2 dargestellt.

Zu jeder der sechs ausgewählten Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung wurden mit Beschäftigten aus vier oder sechs Dienststellen amtsinterne Analyse-Workshops und entsprechend zwei oder drei amtsübergreifende Workshops durchgeführt. Um das Wissen breit auszuschöpfen, wurde ein Mehrperspektivenansatz durch heterogene Zusammensetzung der Workshopgruppen realisiert. Dazu nahmen je Dienststelle zwölf Mitarbeiter aus unterschiedlichen Hierarchieebenen, Funktionen, Altersgruppen usw. teil. Insgesamt waren über 300 Beschäftigten aus 28 Dienststellen an diesem Projektabschnitt beteiligt. Alle Workshops wiesen eine einheitliche Struktur auf. Sie fanden während der Arbeitszeit statt und dauerten jeweils acht bis neun Stunden. Zu den Rahmenbedingungen der Workshoparbeit gehörten u. a. informierende Vorgespräche mit den Vorstehern und Personalräten, die freiwillige Bereitschaft der Teilnehmer, die Nachvollziehbarkeit der Methode für die Beschäftigten und das Schaffen eines akzeptierten Arbeitsrahmens durch den Moderator.

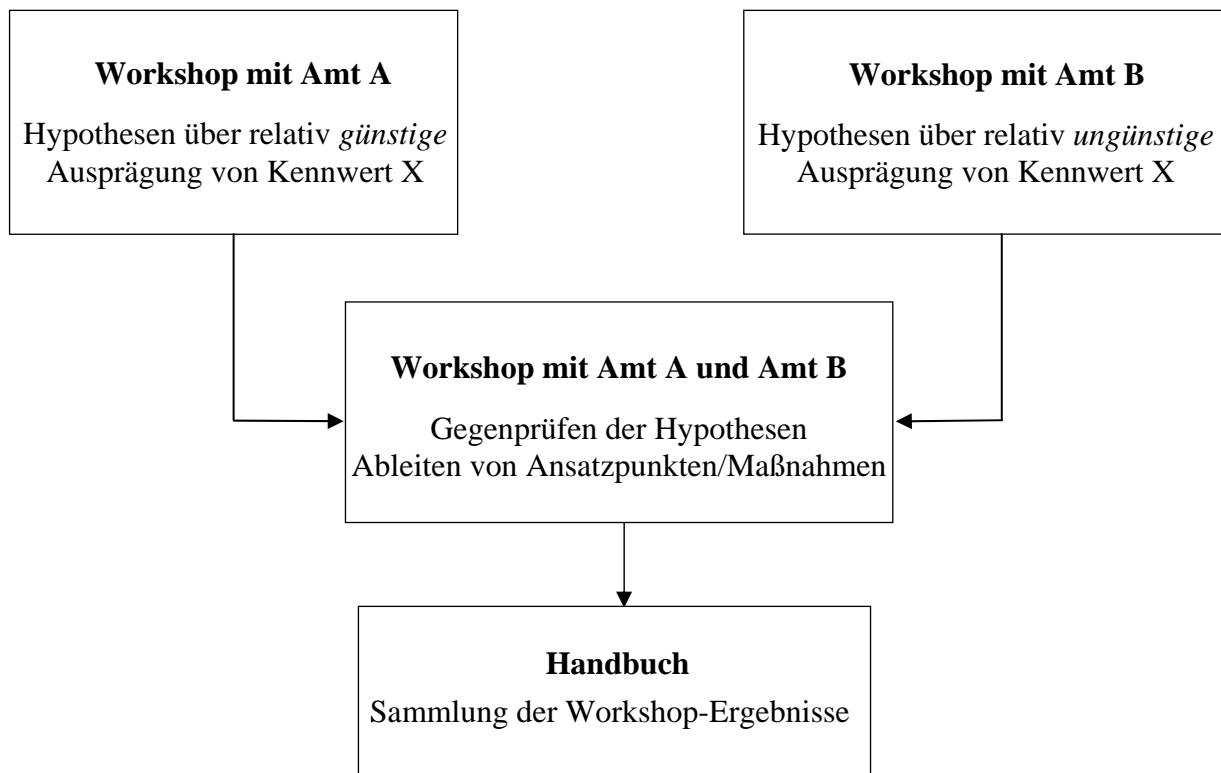


Abb. 2: Diagnosesequenz im Partnerschaftsmodell

In der ersten Serie *amtsinterner* Workshops wurde nach Ursachen und Bedingungen für den sich in den Befragungsergebnissen spiegelnden IST-Zustand in der jeweiligen Dienststelle gesucht. Dazu wurde zunächst eine Bestandsaufnahme durchgeführt. Beispielsweise wurden die Workshop-Teilnehmer aus einem Amt mit relativ hoher Ausprägung der Zufriedenheit mit der Tätigkeit gefragt: 'Was führt dazu, dass wir in diesem Amt mit unserer Tätigkeit besonders zufrieden sind?', Teilnehmer aus einem Amt mit relativ geringer Ausprägung der Zufriedenheit mit der Tätigkeit wurden gefragt: 'Was verhindert, dass wir in diesem Amt mit unserer Tätigkeit (noch) zufriedener sind?' Die Fragen für Ämter mit relativ ungünstigen Werten wurden in positiver Richtung formuliert, um keine Reaktanzeffekte zu erzeugen.

In einer anschließenden Phase wurden die Workshopteilnehmer durch das Stellen der Umkehrfrage angeregt, über das zuvor bearbeitete Thema aus einer fiktiven Perspektive nachzudenken. Dazu wurden sie beispielsweise aufgefordert, ein Amt zu beschreiben, 'in dem die Mitarbeiter mit Ihrer Tätigkeit überhaupt nicht zufrieden sind' oder 'in dem die Mitarbeiter mit Ihrer Tätigkeit vollkommen zufrieden sind'. Durch das Durchspielen solcher Szenarien wurde der Lösungsraum erweitert und neue Denkanstöße gegeben. Die Ergebnisse aus der ersten Arbeitsphase konnten dadurch um bis dahin nicht berücksichtigte Aspekte ergänzt oder z. T. auch relativiert werden. Zusätzlich hatte diese Sequenz den Effekt, die Teilnehmer aus Dienststellen mit relativ günstiger Kennwertausprägung für die Situation der Kollegen aus ihrem Partneramt mit relativ ungünstiger Kennwertausprägung zu sensibilisieren.

Die erarbeiteten Hypothesen für eine günstige bzw. ungünstige Kennwertausprägung wurden in der zweiten Serie – den amtsübergreifenden Workshops – einander gegenübergestellt. Durch die Kontrastierung wurden im moderierten Dialog der Partne-

rämter Unterschiede in den lokalen Gegebenheiten erkennbar, die nach Einschätzung der Workshop-Teilnehmer die divergierenden Befragungsergebnisse erklärten. Lokale Gegebenheiten, die trotz festgestellter Unterschiede in den Kennwerten der Mitarbeiterorientierung bei beiden Partnerdienststellen weitgehend übereinstimmten, schieden als Erklärungen für diese Unterschiede aus.

Alle potenziellen Verursachungsfaktoren wurden im Hinblick auf ihre Bedeutsamkeit zur Verbesserung der Mitarbeiterorientierung von den Teilnehmern gewichtet. Gemäß dieser Gewichtungen wurden dann konkrete Maßnahmen abgeleitet, die von Beschäftigten mit unterschiedlichstem beruflichen Hintergrund als bedeutsam erachtet wurden. Diese Sammlung spiegelt das in der Finanzverwaltung vorhandene Erfahrungswissen über günstige und ungünstige Bedingungen der Mitarbeiterorientierung wider. Insgesamt wurden in den Workshops über 200 Einzelmaßnahmen beschrieben. Diese weisen eine große Bandbreite auf und sind von unterschiedlichem Charakter. Sie unterscheiden sich etwa im Aufwand bei der Umsetzung, in den entstehenden Kosten, im betroffenen Geltungsbereich oder in ihrem Neuigkeitswert.

Dokumentation und Transfer der Ergebnisse

Aus dieser Sammlung handlungsorientierten Wissens wurde das Handbuch der '*Mitarbeiterorientierung*' (Hrsg.: Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen 2000) erstellt. Mit diesem Handbuch steht allen Dienststellen eine Wissensbasis über erfolgversprechende Beeinflussungsmöglichkeiten der Mitarbeiterorientierung zur Verfügung, die sie in der konkreten Veränderungsarbeit 'vor Ort' unterstützt.

Zur Erstellung des Handbuchs wurden die Ergebnisse der Workshops zunächst transkribiert, strukturiert und dann in Form von kurzen Leittexten aufbereitet. Alle Sach-

verhalte wurden dabei so eindeutig beschrieben, dass ihre Realisierung oder Nicht-Realisierung unmittelbar vom Leser geprüft werden kann. Die Art der Ergebnis-Aufbereitung wurde durch folgende Gesichtspunkte bestimmt:

- a) um den Ansatz der partizipativen Analyse zu erhalten und konkrete Handlungsoptionen aus Sicht der Beschäftigten vorzustellen, wurde das gesammelte Erfahrungswissen ohne Einschränkungen und Bewertungen aufbereitet,
- b) um eine hohe Nutzerfreundlichkeit zu erreichen und den Wissenstransfer zu erleichtern, wurden die Ergebnisse strukturiert und sowohl als Druck-Version wie auch als Hypertext-Dokument im Intranet aufbereitet und allen Beschäftigten zugänglich gemacht,
- c) um den besonderen Charakter des Handbuchs und seine Nutzungsmöglichkeiten deutlich zu machen, wurde in einer ausführlichen Einleitung der Entstehungshintergrund und der Umgang mit dem Handbuch erläutert.

Das Handbuch der Mitarbeiterorientierung soll den Dienststellen Anregungen für das eigene Nachdenken, für die Planung und Umsetzung amtsinterner Veränderungen und Veränderungsprozesse liefern. Es hat Angebotscharakter und ist so konzipiert, dass die Dienststellen aus einer breiten Palette potenzieller Ansatzpunkte und erfolgversprechender Maßnahmen eigenständig die für sie geeigneten Maßnahmen zur Verbesserung einer mitarbeiterorientierten Arbeits- und Organisationsgestaltung auswählen können. Die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen konkret mit welchen speziellen Vorgehensweisen umgesetzt werden sollen, bleibt in der Verantwortung der einzelnen Dienststelle.

Unterschiedliche Strategien bei der Sichtung der Maßnahmen sind durch den Aufbau und durch verschiedene Inhaltsverzeichnisse möglich. Entsprechend der in den Workshops untersuchten Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung umfasst das

Handbuch sechs Kapitel. Jedes dieser Kapitel ist in fünf inhaltliche Bereiche gegliedert (Vorgesetzte, soziale Einbindung der Beschäftigten, sächliche Bedingungen, Personal, Arbeitsbelastungen). Innerhalb dieser Bereiche sind die erarbeiteten Ansatzpunkte gruppiert. So ließen sich beispielsweise die Ansatzpunkte des Themenfelds soziale Einbindung der Beschäftigten zu den Unterpunkten Kooperation und soziale Unterstützung, Umgang mit neuen Kollegen, Kommunikation und Information u. a. zusammenfassen. Den einzelnen Ansatzpunkten sind dann die entsprechenden Maßnahmen zugeordnet. Beispiele aus dem Handbuch der 'Mitarbeiterorientierung' finden sich in Abb. 3 (Beschreibung eines Ansatzpunktes) und in Abb. 4 (Beschreibung einer Maßnahme).

Durch diese Gliederung ist ein mehrschichtiger Aufbau mit einer ausgeprägten Netzstruktur entstanden. Die zahlreichen Bezüge untereinander werden durch Verweise hergestellt und können insbesondere in der Hypertext-Version zur bequemen und einfachen Informationssuche genutzt werden. Dadurch wird das systematische Auffinden von Vorschlägen unter verschiedenen Fragestellungen unterstützt und die Komplexität der Wirkungszusammenhänge deutlich. Als Navigationshilfe kann der Leser Inhaltsverzeichnisse, die den verschiedenen Gliederungsebenen angepasst sind, heranziehen.

Die Verbreitung und Nutzung der erstellten Wissensbasis wurde durch verschiedene flankierende Aktivitäten der Landesmittelbehörden und des Landesministeriums unterstützt (z. B. durch die Wahl unterschiedlicher Medien zum Wissenstransfer, durch Informations- und Einführungsveranstaltungen unter Beteiligung des Staatssekretärs, durch einen organisierten Erfahrungsaustausch).

* **E 2.4.1 Vermehrte Einbindung der Mitarbeiter bei Entscheidungen und bei Neuerungen im Amt**

Vorbemerkungen

Die Beteiligung der Mitarbeiter an Problemlösungs- und Entscheidungsprozessen ist ein wesentliches Merkmal kooperativer Führung.

Als positive Partizipationseffekte sind zum einen eine größere Wirtschaftlichkeit (z. B. bessere Ausnutzung und Integration von Wissen, größeres Arbeitsverständnis) und zum anderen eine höhere Arbeitszufriedenheit und eine verbesserte Arbeitsmoral zu erwarten.

Der Ansatzpunkt „Vermehrte Einbindung der Mitarbeiter bei Entscheidungen und bei Neuerungen im Amt“ findet sich auch in den Kapiteln:

- B Gesundheitliche Beeinträchtigungen
- C Verbundenheit mit der Dienststelle
- F Zufriedenheit mit der Tätigkeit

Maßnahmen

- E 2.4.1.1 Frühzeitige Information über anstehende Neuerungen im Amt
- E 2.4.1.2 Einrichtung von Arbeitsgruppen zur aktiven Beteiligung der Mitarbeiter an Problemlösungs- und Entscheidungsprozessen
- E 2.4.1.3 Umfragen zur Vorbereitung von Entscheidungen
- E 2.4.1.4 Aufzeigen positiver Konsequenzen bei Neuerungen im Amt
- E 2.4.1.5 Neuerungen in einzelnen Ämtern und in der Finanzverwaltung insgesamt werden erst nach sorgfältiger Überprüfung eingeführt

Weitere Maßnahmen zu diesem Ansatzpunkt:

- B 2.4.1.2 Beteiligung der Mitarbeiter an der Gestaltung des Amtes
- C 2.4.1.1 Einsatzwünsche der Mitarbeiter abfragen
- C 2.4.1.3 Entscheidungsfindung im Team
- C 2.4.1.4 Einbindung der Beschäftigten bei Sonderaktionen

Abb. 3: Beispiel aus dem Handbuch „Mitarbeiterorientierung“ (2000)

E 2.4.1.3 Umfragen zur Vorbereitung von Entscheidungen

Erläuterung

Um dem Wunsch der Mitarbeiter nach mehr Beteiligung bei Entscheidungen nachzukommen, können in einzelnen Fällen kurze Mitarbeiterbefragungen durchgeführt werden. Mit einer schriftlichen Befragung oder einer Befragung per E-mail kann schnell ein allgemeiner Eindruck über die Meinung der Mitarbeiter gewonnen und die Problemschwerpunkte erhoben werden.

Kurzbeschreibung der Maßnahme

Zur Vorbereitung von Entscheidungen oder bei der Planung von Neuerungen im Amt werden die Mitarbeiter - nach ausreichender Information – in Form einer schriftlichen oder elektronischen Befragung um ihre Meinung gebeten. Steht eine Entscheidung zwischen verschiedenen Alternativen an, wird eine Abstimmung durchgeführt.

siehe dazu auch

B 3.2.1.10 Flexible Möblierung der Büros

Mögliche Probleme

Die Umfrage ist für eine allgemeine Eindrucksbildung geeignet. Spezielle Probleme einzelner Gruppen können besser im Gespräch mit den Beteiligten erkannt werden.

Wenn eine elektronische Umfrage anonym durchgeführt werden soll, muss dies durch geeignete Verfahren realisiert werden.

Abb. 4: Beispiel aus dem Handbuch „Mitarbeiterorientierung“ (2000)

3.2 Ergänzende Analysen zum Partnerschaftsmodell

In den erhobenen Kenngrößen der Mitarbeiterorientierung zeigten sich aber auch einige Auffälligkeiten, für die in den Workshops keine plausiblen Erklärungen gefunden werden konnten. Eine dieser erklärungsbedürftigen Auffälligkeiten betraf den Sachverhalt, dass in einem der Ämter besonders ausgeprägte gesundheitliche Beeinträchtigungen im Muskel-Skelett-Bereich zu beobachten waren, obwohl die anderen Kenngrößen wie auch die sonstigen Indikatoren gesundheitlicher Beein-

trächtigungen eine hohe Mitarbeiterorientierung erkennen ließen. Die gehäuften Beschwerden im Nacken-, Schulter- und Rückenbereich legten zwar die Vermutung nahe, dass hierfür Gestaltungsprobleme der Bildschirmarbeit verantwortlich sein könnten, in dem amtsinternen Workshop ließen sich jedoch keine konkreten Hinweise auf Probleme dieser Art finden.

Zur genaueren Analyse der Ursachen dieser spezifischen Beeinträchtigungen wurde das Partnerschaftsmodell durch Expertenkompetenz erweitert. Im vorliegenden Fall

wurde das Fachwissen einiger Experten des *IfADo* genutzt, die über langjährige Erfahrungen mit Untersuchungen des Bewegungsapparates des Menschen verfügen. Die zur Zeit 'vor Ort' durchgeführten Detailanalysen dieser Experten beinhalten zwei Schritte. In einem ersten Schritt werden durch eine vertiefende Befragung speziell zu Schwere und Lage der Muskel-Skelett-Beschwerden zwei Gruppen von Beschäftigten mit gering und stark ausgeprägten Beschwerden identifiziert. Bei dieser Befragung wird auch auf Faktoren der ergonomischen Arbeitsplatzgestaltung eingegangen. Der zweite Schritt beinhaltet dann eine detaillierte Erfassung der Muskelaktivitäten in den von den Beschwerden besonders betroffenen Körperregionen bei beiden Beschäftigtengruppen. Diese elektromyographischen Registrierungen, die jeweils einen Arbeitstag abdecken, werden durch Analysen von Körperbewegungen und -haltungen bei der Arbeit ergänzt. Aus den Ergebnissen dieser Untersuchungen sollen dann möglichst konkretere Ansatzpunkte und Maßnahmen zur Beschwerdenprävention abgeleitet werden, als dies in den Workshops bisher möglich war.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Beitrag wurde die Ausgestaltung des 'Controlling der Mitarbeiterorientierung' in der Finanzverwaltung des Landes NRW beschrieben. Dem gewählten Ansatz kommt als Teil der Verwaltungsmodernisierung u. a. deshalb Modellcharakter zu, weil hier Organisationsentwicklung unter Einbeziehung der Beschäftigten erfolgt, weil humanitäre und wirtschaftliche Ziele miteinander verknüpft sind und weil die Vorgehensweise die Übernahme von Selbstverantwortung in den Dienststellen unterstützt. Bundesweit haben bereits andere Verwaltungen ihr Interesse an dem hier eingeschlagenen Weg bekundet.

Zur Einführung dieses neuen Controlling-Systems wurde ein schrittweises Vorgehen ('lernendes Controlling') gewählt. Im ersten Schritt wurde ein Messansatz entwickelt, mit dem das strategische Ziel Mitarbeiterorientierung objektiv, reliabel und valide erfasst werden kann. Bei der Befragung wurde eine ungewöhnlich hohe Beteiligung erreicht, was für die Akzeptanz des Vorgehens durch die Beschäftigten spricht. Die Rückmeldung der Ergebnisse ist auf ipsative Vergleiche ausgerichtet und liefert den Dienststellen strukturierte Informationen über die Ausprägung der Regelgrößen, so dass die Steuerung gezielt erfolgen kann.

Im zweiten Schritt wurde eine Wissensbasis zu unterschiedlichsten Steuerungsmöglichkeiten der Mitarbeiterorientierung innerhalb der Finanzverwaltung aufgebaut. Ziel war es, den mit Controlling angestrebten Wandel in den einzelnen Dienststellen durch eine Wissenssammlung von erfolgreichen Verbesserungsmaßnahmen zu unterstützen. Statt eines temporären Aktivismus waren also geplante, auf Erfahrungswissen gründende und auf den Bedarf der einzelnen Dienststellen abgestimmte Veränderungen intendiert. Innovationen sollten nicht ad hoc erfolgen, sondern sich auf vorangestellte detaillierte Analysen stützen.

Mit dem 'Partnerschaftsmodell' wurde zu diesem Zweck eine Methode eingesetzt, die es ermöglicht, relevantes Wissen systematisch und ökonomisch zu identifizieren. Die Beschäftigten werteten als weiteren Pluspunkt dieses Verfahrens, dass sie nicht nur Befragungsdaten lieferten, sondern auch direkt zum Veränderungsprozess beitragen konnten. Die ungewöhnlich hohe Bereitschaft zur Wissensweitergabe lässt sich möglicherweise durch diese Erfahrung begründen.

Als wesentlich für einen vorurteilsfreien Umgang mit dem Handbuch erwiesen sich die sorgfältig ausgearbeitete Einleitung und die Einführungsveranstaltungen. Häu-

fig lösten sich erst durch das Verstehen des Entwicklungsprozesses Einwände (z. B. das Werk enthalte zuviel Widersprüche zwischen Machbarem und Wünschenswertem oder zwischen der Perspektive des Top-Managements und der Basis) auf.

Die erstellte Wissensbasis kann zugleich Grundlage für ein kontinuierliches Wissensmanagement im Rahmen von Controlling sein. Pflege und Ausbau der Wissensbasis bieten sich parallel zu zukünftigen Befragungen an, die im Zweijahres-Takt geplant sind. Die Ergebnisse wiederholter Befragungen werden Veränderungen der Mitarbeiterorientierung abbilden und es ermöglichen, durchgeführte Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit zu bewerten. Des Weiteren sollten auch Erkenntnisse aus dem aktivem Wissensaustausch berücksichtigt und neu gewonnenes Wissen erfasst werden.

Neben der Weiterentwicklung des Wissens ist zukünftig auch die Wissensnutzung zu fördern. Eine Projektgruppe prüft zur Zeit die innerhalb der Finanzverwaltung zur Verfügung stehenden Ressourcen im Hinblick auf ihr Unterstützungspotenzial bei der Umsetzung. Um ein langfristiges Engagement aller Beteiligten in einer so großen Organisation wie der Finanzverwaltung des Landes NRW zu erreichen, ist zudem ein internes Marketing notwendig, das Konsequenzen und Erfolge aus den erprobten Maßnahmen öffentlich macht.

Literatur

Allen NJ, Meyer JP (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *J Occup Psychol* 63: 1-18.

Brooke PP, Russell DW, Price JL (1988). Discriminant validation of measures of job satisfaction, of job involvement, and organizational commitment. *J Appl Psychol* 73: 139-145.

Bungard W (2000). Mitarbeiterbefragungen als Feedbackinstrument im Rahmen eines systematischen Prozess-Controllings. *Wirtschaftspsychologie* 7: 4-15.

Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2000). Mitarbeiterorientierung. Erläuterungen Anregungen Hinweise. Düsseldorf: Hrsg.

Horvath P (1998). Controlling. 7. Aufl. München: Vahlen.

Mathieu JE, Farr JL (1991). Further evidence for the discriminant validity of measures of organizational commitment, job involvement, and job satisfaction. *J Appl Psychol* 76: 127-133.

Mowday RT, Porter LW, Steers RM (1982). Employee-organizational linkages. The psychology of commitment, absenteeism and turnover. New York: Academic Press.

Neuberger O, Allerbeck M (1978). Messung und Analyse von Arbeitszufriedenheit. Erfahrungen mit dem Arbeitsbeschreibungsbogen (ABB). Bern: Huber.

Schmidt K-H, Hollmann S, Sodenkamp D (1998). Psychometrische Eigenschaften und Validität einer deutschen Fassung des 'Commitment'-Fragebogens von Allen und Meyer (1990). *Z Diff Diagn Psychol* 19: 93-106.

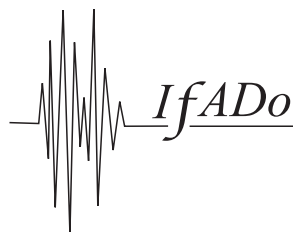
Zerssen D von (1976). Die Beschwerdenliste. Manual. Weinheim: Beltz.

Arbeitsphysiologie *heute*

Bd. 3 (2001)

Herausgegeben von

H.M. Bolt
B. Griefahn
H. Heuer



Dortmund

ISBN 3-00-007732-4

Alle Rechte vorbehalten.

© 2001 *IfADo*

Institut für Arbeitsphysiologie an der Universität Dortmund
Ardeystr. 67, D-44139 Dortmund
Tel.: 0231/1084-0
Fax: 0231/1084-308
<http://www.ifado.de>

Druck: Koffler-Druck, Dortmund

Printed in Germany

Vorwort

Diskussionen des letzten Jahres im *IfADo* führten zu der Überzeugung, dass sich die Darstellung jeweils eines übergreifenden Themenkomplexes im Jahresband von Arbeitsphysiologie *heute* als vorteilhaft erwiesen hat und daher beibehalten werden sollte.

Der hier vorgelegte 3. Jahresband unserer Schriftenreihe bietet eine Zusammenstellung arbeitspsychologischer Themen, die im *IfADo* bearbeitet werden. Auch hier treffen sich sowohl mehr grundlagenorientierte als auch anwenderorientierte Forschungsarbeiten.

Der Band möge dazu dienen, laufende Diskussionen des Instituts mit seinem Umfeld zu Fragen der Arbeitspsychologie zu fördern und neue Diskussionen anzuregen.

Die Institutsleitung des *IfADo*