

Methodische und organisatorische Erfahrungen mit Mitarbeiterbefragungen aus Kommunalverwaltungen

Bretschneider, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bretschneider, M. (1997). Methodische und organisatorische Erfahrungen mit Mitarbeiterbefragungen aus Kommunalverwaltungen. *ZA-Information / Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung*, 41, 145-153. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-200030>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Methodische und organisatorische Erfahrungen mit Mitarbeiterbefragungen aus Kommunalverwaltungen

von Michael Bretschneider ¹

Zusammenfassung

Befragungen von Mitarbeitern der Verwaltung haben in den Städten gegenwärtig Konjunktur. Seit etwa fünf Jahren nutzen zahlreiche Personal- und Organisationsämter dieses Instrument der Informationsgewinnung. Motor dieser Befragungswelle ist die breite Bewegung der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. Aus diesem Kontext ergeben sich einige

Besonderheiten dieses Befragungstyps, die durch eine am Deutschen Institut für Urbanistik unternommene Auswertung von 30 Praxisbeispielen kommunaler Mitarbeiterbefragungen untersucht worden sind. Analyseinstrument hierbei war die DEMOS-Datenbank des Difu, die für den Nachweis kommunaler Umfragen eingerichtet worden ist.

Zu den besonderen Merkmalen von Mitarbeiterbefragungen gehören eine besondere Sensibilität der Befragten im Hinblick auf den Datenschutz, Rücklaufquoten, die hinter den Erwartungen zurückbleiben sowie ein besonders enger Zusammenhang zur Umsetzung der Befragungsergebnisse im Reformprozeß. Zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten werden gewonnen, wenn Mitarbeiterbefragungen mit komplementären Befragungen (Befragungen von Verwaltungsbesuchern, von Nutzern kommunaler Einrichtungen oder Bürgerbefragungen) verbunden werden. Hierzu wird am Institut gegenwärtig an einer vergleichenden Analyse solcher "Kundenbefragungen" gearbeitet.

1. Mitarbeiterbefragungen als Instrument der Verwaltungsmodernisierung

Mitarbeiterbefragungen haben ihre Traditionen sowohl in der betriebs- und organisationspsychologischen Erforschung privater Unternehmen als auch in der empirischen Verwaltungsforschung. **Seit etwa fünf Jahren haben sie jedoch eine ausgesprochene Konjunktur und Breitenwirkung im Zusammenhang mit der Modernisierung der Kommunalverwaltung.** Von der Wissenschaft wie von Beratungseinrichtungen empfohlen und in der kommunalen

¹ Dr. **Michael Bretschneider** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Difu (Deutsches Institut für Urbanistik), Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin.

Praxis zahlreich unternommen handelt es sich in diesem Zusammenhang um einen Befragungstyp, der mehr als nur statistisch belegte Befunde liefern soll: Als Instrument der Partizipation Organisationsentwicklung sollen Mitarbeiterbefragungen das Potential der Beschäftigten für den Modernisierungsprozeß und seine Ziele einer "kundenfreundlichen Verwaltung" mobilisieren helfen und die Identifikation der Beschäftigten mit "ihrer" Stadt erhöhen. In Kombination mit weiteren Formen der Beteiligung und des Qualitätsmanagements (z.B. Informationsveranstaltungen, Suchzirkel, Arbeitsgruppen) sollen sie Beiträge bei der Suche nach auch arbeitnehmergerechten Reformmaßnahmen unterstützen und der Pflege und Entwicklung des Humankapitals dienen. Die Ergebnisse im Zeitablauf wiederholter Mitarbeiterbefragungen sollen darüber hinaus die Möglichkeiten zur Erfolgskontrolle des Modernisierungsprozesses selbst erweitern.

Welche Besonderheiten charakterisieren den Typ der Befragung von Verwaltungsmitarbeitern? Welche methodischen und organisatorischen Erfahrungen können aus der gegenwärtigen Befragungspraxis abgeleitet werden? Werden die mit ihrer Planung und Durchführung verbundenen Erwartungen erfüllt? Eine empirisch belegte Untersuchung solcher Fragen bietet sich nicht nur für den interkommunalen Erfahrungsaustausch und aus der Sicht der Umfrageforschung an. Das Thema "Verwaltungsmodernisierung" hat nach einem gewissen kommunalen Vorlauf mittlerweile auch die staatliche Verwaltung auf Länder- und Bundesebene erreicht, und auch hier gewinnen Mitarbeiterbefragungen an Bedeutung.

Die Verwaltungsmodernisierung ist mittlerweile aus dem Stadium von Einzelversuchen herausgewachsen und hat die öffentliche Verwaltung auf breiter Ebene erfaßt. Zugleich ist sie jedoch verflochten mit der Parallelaufgabe der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Diese Überlagerung ist von erheblicher Bedeutung für den Einsatz des Instruments der Mitarbeiterbefragung. Deshalb reagieren die Befragten auf eine solche Befragung auch als potentiell von Sparmaßnahmen betroffene Mitarbeiter. Soweit solche Maßnahmen als persönliche Gefährdung des eigenen Arbeitsplatzes empfunden werden, können sie die Kooperationsbereitschaft und das Antwortverhalten beeinflussen. Vor diesem Hintergrund sind Mitarbeiterbefragungen gegenwärtig auch ein schwieriger Typ der Umfrageforschung.

Den folgenden Beobachtungen und Erfahrungswerten liegt eine Analyse von 30 Praxisbeispielen kommunaler Mitarbeiterbefragungen zugrunde, die am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) unternommen worden ist. Analyseinstrument ist die Umfragedatenbank DEMOS des Difu mit ihrem standardisierten Schema der Umfragenbeschreibung. Materialgrundlage bilden Umfragenberichte, wie sie üblicherweise zur Wiedergabe der Ziele, Methoden und Ergebnisse einer Befragung erarbeitet werden.

2. Grundgesamtheit und Befragtenauswahl

Die Bestimmung der Grundgesamtheit "Mitarbeiter der Verwaltung" ist vordergründig einfach, in der Praxis werden jedoch recht verschiedene Lösungen gewählt. Je nach Abgrenzung können Auszubildende, ABM-Kräfte, Anwärter, Praktikanten, Beurlaubte oder Langzeiterkrankte in eine solche Befragung einbezogen oder von ihr ausgeschlossen werden. In einigen Beispielen werden einzelne Teilgliederungen der Verwaltung für eine Mitarbeiterbefragung ausgewählt (z.B. Ämter mit Publikumsverkehr), während in anderen Städten die gesamte Verwaltung befragt wird. Diese Unterschiede können sich aus der Grundsatzentscheidung ergeben, ob der Modernisierungsprozeß zeitgleich in der gesamten Verwaltung beginnen oder zeitlich gestaffelt in Teilbereichen erfolgen soll. Eine dritte Abgrenzungsvariante folgt aus der Frage nach der Einbeziehung bzw. dem Ausschluß von kommunalen Einrichtungen außerhalb der Verwaltung im engeren Sinne (z.B. kommunale Krankenhäuser oder Kindergärten). Die Erfahrungen scheinen dafür zu sprechen, Mitarbeiterbefragungen in kommunalen Einrichtungen im Hinblick auf die Unterschiedlichkeit der Arbeitswelten von Befragungen der Verwaltungsmitarbeiter abzutrennen. Schließlich finden sich auch Beispiele für eine gesonderte Befragung von Führungskräften, denen die Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen gegenübergestellt werden können.

Wie immer die Grundgesamtheiten abgegrenzt worden sind, nahezu durchgehend werden bei Mitarbeiterbefragungen Vollerhebungen durchgeführt, während auf den Einsatz statistischer Auswahlverfahren üblicherweise verzichtet wird. Ein wesentlicher Einwand gegen den Einsatz von Auswahlverfahren ergibt sich aus der "Philosophie" dieses Befragungstyps als Motivations- und Beteiligungsinstrument: Wenn mit dieser Befragungsform das Wissenspotential der Beschäftigten erschlossen und ihr Engagement für die Verwaltung erhöht werden soll, dann ist den Befragten auch kaum zu vermitteln, daß diese Chancen nicht gegenüber jedem Beschäftigten in gleicher Weise eröffnet werden.

3. Befragungsthemen und Fragebogen

Üblicherweise wird zur Erarbeitung des Fragenkatalogs eine "Arbeitsgruppe Mitarbeiterbefragung" eingerichtet. Solche Arbeitsgruppen sind ämterübergreifend zusammengesetzt, ihnen gehören Mitglieder der Arbeitnehmervertretung wie der Verwaltungsleitung an. Ihnen obliegt nicht nur die Vorbereitung einer Mitarbeiterbefragung, sondern sie begleiten diese bis zur Umsetzung der Befragungsergebnisse.

Die Themen einer Mitarbeiterbefragung ergeben sich aus den Befragungszielen, die wiederum von der konkreten Zielsetzung und der Ausgestaltung des Modernisierungsprogramms abhängen.

Typischerweise enthält ein solcher Themenkatalog Untersuchungsbereiche wie Arbeitszufriedenheit, Betriebsklima und Vorgesetztenbewertung, berufliche Zielvorstellungen und Erwartungen, Aufstiegsmöglichkeiten, Leistungsgerechtigkeit bei der Bezahlung, Ausstattung des Arbeitsplatzes, Arbeitsanforderungen, Belastungen am Arbeitsplatz, Information, Fortbildung, Arbeitszeitregelung, EDV-Ausstattung und -Bewertung und Innovations- und Verbesserungsvorschläge. In einigen Befragungsbeispielen wird zusätzlich auf Frauenbelange oder Fragen der Familienförderung eingegangen.

In den meisten Befragungen werden standardisierte Fragebögen mit vorwiegend geschlossenen Antwortvorgaben eingesetzt. Die durchschnittliche Fragenanzahl der untersuchten Beispiele liegt bei 46. Ein vom Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer entwickelter Fragebogen mit Modellcharakter enthält 44 Fragen.

Für Mitarbeiterbefragungen ist die schriftliche Befragungsweise typisch. Gegen den Einsatz der vergleichsweise aufwendigen mündlichen Befragung durch Interviewer spricht u.a. auch die Schwierigkeit, eine solche Befragung mit dem parallel laufenden Dienstgeschäft von Befragten aus Dienststellen mit Publikumsverkehr abzustimmen.

4. Sozialstatistik und Datenschutz

Bei Mitarbeiterbefragungen werden die Anforderungen des Datenschutzes von den Befragten mit besonders hoher Aufmerksamkeit beachtet. Mißtrauen schlägt rasch in die Verweigerung der Teilnahme an der Befragung insgesamt oder in die Nichtbeantwortung einzelner Fragen um. In einigen Befragungsberichten wird von schwierigen Auseinandersetzungen berichtet, die sich aus Konflikten um die Einhaltung des Datenschutzes aus den Modalitäten der Information über die Ergebnisse ergaben. Allgemein wird die frühzeitige Einbeziehung des Datenschutzbeauftragten der Verwaltung angeraten.

Zu den potentiellen Konfliktfeldern gehört die Frage der Information der Befragten über die Befragungsergebnisse. Einerseits wird zur Erhöhung der Kooperationsbereitschaft typischerweise vorab die Zusicherung gegeben, daß die Befragten umfassend informiert werden sollen. Andererseits wird - etwa im Bereich der Information über Ergebnisse der Vorgesetztenbewertung in einer Differenzierung nach Ämtern - nach Lösungen gesucht, die Rückschlüsse auf Einzelpersonen verhindern sollen.

Von hoher Bedeutung ist die Ausgestaltung des Fragenkatalogs im Bereich der Sozialstatistik. Anders als beispielsweise bei allgemeinen Bevölkerungsbefragungen mit ihren Fragen zur Standarddemographie sind bei Mitarbeiterbefragungen zusätzliche Fragen typisch (z.B. Differenzierung nach Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes oder zur Dauer der Verwaltungszugehörigkeit). **Als hoch sensibel erweist sich regelmäßig die Frage nach der Amts-**

bzw. Dienststellenzugehörigkeit. In zahlreichen Befragungsbeispielen läßt sich zeigen, daß die Antwort auf diese Frage verweigert wird. So zeigt ein Befragungsbeispiel mit der ansonsten sehr hohen Beteiligungsquote von 66 Prozent, daß ein Drittel der Antwortenden die Frage nach der Ämterzugehörigkeit nicht beantwortet hat.

Gerade diese Frage ist jedoch von großer Bedeutung für die Frage der Verwertung der Befragungsergebnisse: Wenn es Ziel der Mitarbeiterbefragung ist, Stärken und Schwächen der Verwaltung sichtbar zu machen und ihre Leistungsfähigkeit durch geeignete Maßnahmen zu erhöhen, dann bedarf es auch der Möglichkeit, Schwächen innerhalb der Verwaltung zu lokalisieren.

5. Rücklaufquoten und Repräsentativität

Für die Ausschöpfungsquote erhebt *Klages* die folgende Anforderung aus der Sichtweise der empirischen Verwaltungswissenschaft: "Grundsätzlich sollte die Rücklaufquote bei einer Mitarbeiterbefragung keinesfalls unter 50 Prozent liegen. Zur Verwirklichung der Partizipations- und Impulsgebungsfunktion sind mindestens 70 Prozent erforderlich. Auch dann, wenn man eine über 50 Prozent liegende Rücklaufquote erreicht hat, sollte man unter allen Umständen eine Repräsentativitätskontrolle vornehmen, d.h. die Zusammensetzung der

Befragten nach sozio-demographischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Laufbahngruppenzugehörigkeit mit den entsprechenden Merkmalen der Gesamtheit der Mitarbeiter vergleichen und die Rücklaufquoten der einzelnen Verwaltungsbereiche (Dezernate, Ämter, Abteilungen etc.) kontrollieren" (*Klages* 1997, S.35).

Stellt man diesen Anforderungen die Ergebnisse der hier ausgewerteten 30 Praxisbeispiele gegenüber, dann ergeben sich die folgenden Ergebnisse: In vier Beispielen enthalten die Befragungsberichte keine Angaben zu den jeweils erzielten Rückläufen. Im Durchschnitt aus 26 Beispielen ergibt sich ein Rücklauf von 46,2 Prozent. Zwei Drittel der ausgewerteten Beispiele bleiben unterhalb der oben geforderten 50-Prozent-Schwelle, in keinem Fall wird die erhöhte Anforderung der 70-Prozent-Schwelle erreicht oder gar überschritten. Das bedeutet, daß der hier ausgewertete Praxisbereich die von der Theorie empfohlenen Beteiligungsquoten ganz überwiegend nicht erreicht.

In mehreren Befragungsberichten wird sichtbar, daß die Organisatoren der Mitarbeiterbefragungen von den erreichten Beteiligungsquoten überrascht worden sind. Dabei wird bedauert, daß die auch als Beteiligungsangebot verstandene Befragung nicht die erwartete Resonanz gefunden hat. So ist in einem Befragungsbericht zu lesen: "Wir konnten scheinbar nur begrenzt die Chancen, die in einer solchen Befragung liegen, den Mitarbeitern vermitteln, weshalb zunächst Unruhe und Unsicherheit auf Seiten der Mitarbeiter entstand". In einem anderen Bericht wird kommentiert: "Selbstkritisch sei angemerkt, daß im Vorfeld der

Aktion mehr Werbung und Aufklärung zu den Absichten und der Durchführung der Befragung sinnvoll und notwendig gewesen wären". In beiden Fällen liegen die erzielten Rücklaufquoten jedoch im Durchschnitt der hier ausgewerteten Fälle.

An der Neigung, die erzielten Quoten ausschließlich auf örtliche Besonderheiten zurückzuführen, wird sichtbar, daß den Organisatoren von Mitarbeiterbefragungen offensichtlich zu wenig Orientierungs- und Vergleichswerte über die bei Mitarbeiterbefragungen typischerweise erzielten Beteiligungsquoten vorliegen.

Hinter den durchschnittlichen Rücklaufquoten insgesamt verbergen sich einige wiederholt beobachtbare Regelmäßigkeiten im Befragtenverhalten. So beteiligen sich Beamte zahlreicher als Angestellte, beide Gruppen wiederum sehr viel stärker als Arbeiter, deren Beteiligungsbereitschaft generell sehr gering ist. Wiederholt wird mitgeteilt, daß Frauen sich weniger als die Männer beteiligt hätten oder die Beteiligung nach dem Dienstalter variere. Vorgesetzte wiederum beteiligen sich stärker als "einfache" Mitarbeiter.

Die stärksten Differenzierungen des Rücklaufs ergeben sich jedoch nicht nach sozio-demographischen Merkmalen, sondern bei Aufschlüsselungen des Rücklaufs nach ämter-spezifischen Beteiligungen. So wird in einem Beispiel eine Teilnahme von 100 Prozent von Mitarbeitern aus der Kämmerei mitgeteilt, denen nur 33 Prozent aus dem Einwohnermeldeamt gegenüberstehen. In einer anderen Stadt beteiligten sich 78 Prozent der Mitarbeiter aus dem Ausgleichsamt, aber nur 31 Prozent aus dem Grünflächenamt, in dem der Arbeiteranteil typischerweise vergleichsweise hoch ist. Solche Schwankungsbreiten werden in den Berichten teilweise als Ausdruck des unterschiedlichen Betriebsklimas im Ämtervergleich gewertet, das wiederum von unmittelbarer Bedeutung für die Aufgeschlossenheit der Mitarbeiter gegenüber Modernisierungsplänen der Verwaltung ist. Damit avanciert das Merkmal der Rücklaufquote selbst zu einem Indikator für die Modernisierungsbereitschaft der Mitarbeiterschaft.

Die Rückläufe bei Wiederholungsbefragungen, wie sie unter anderem zur Messung des Erfolgs von Modernisierungsmaßnahmen gedacht sind, geben Hinweise auf die Gefahr der zunehmenden Befragungsmüdigkeit. So ist bei einer im Abstand von nur sechs Monaten mehrfach wiederholten Befragung der Mitarbeiter des Statistischen Landesamts eines Stadtstaates ein kontinuierlicher Beteiligungsrückgang von 59 % über 43 % auf 39 % beobachtet worden.

Wenn entsprechende Kontrollen zu dem Ergebnis führen, daß die Befragungsergebnisse statistisch nicht repräsentativ sind, dann erhebt sich die Frage nach ihrer Brauchbarkeit. Hierzu kann argumentiert werden, **daß auch nicht repräsentative Ergebnisse für den Reform-prozeß von Nutzen sein können: Ziel einer Mitarbeiterbefragung, die im Kontext mit der Verwaltungsmodernisierung unternommen wird, ist es eben auch, Befragungsergebnisse als**

Input für nachfolgende Formen der Ergebnisverwertung zu nutzen. Befragungsergebnisse als Vorgabe für solche verwaltungsinterne Organisationsformen der Ergebnisumsetzung (z.B. Qualitätszirkel) sollen aber eher innovativ als repräsentativ sein. Allerdings ergibt sich aus einer solchen Sicht im Extremfall die andere Frage, ob nicht beispielsweise eine Aktivierung des verwaltungseigenen Vorschlagswesens einen einer Mitarbeiterbefragung vergleichbaren Ertrag haben kann.

6. Kosten und Auftragsvergabe

Typischerweise enthalten Befragungsberichte keine direkten Mitteilungen zu den Kosten einer Befragung. Andererseits lassen sich einige indirekte Schlüsse aus Angaben ziehen, die als Kostenfaktoren wirksam sind.

Die durchschnittliche Fallzahl der hier ausgewerteten Praxisbeispiele liegt bei 623 realisierten Fragebögen. Die Fragebögen haben einen hohen Standardisierungsgrad der Antwortvorgaben. Wie erwähnt, ist die häufigste Befragungsweise die der schriftlichen Befragung ohne Einsatz von Interviewern. Die Verteilung der Fragebögen erfolgt über die Hauspost der Verwaltung. Der Rücklauf wird über Urnen organisiert. Bei Auftragsvergabe an externe (Beratungs-)Institute wird häufig die direkte postalische Zusendung an den Auftragnehmer gewählt.

Damit gelten im Durchschnitt der ausgewerteten Beispiele mehrere von den Kostenfaktoren, für die **Rüdiger Schulz** aus der Sicht von Beratungsunternehmen für die private Wirtschaft die folgende Kalkulation gibt: "Die Kosten für eine schriftliche Befragung von etwa 600 Mitarbeitern und Führungskräften einer Unternehmensgruppe (netto, Bruttoansatz: Verteilung von ca. 1000 Fragebögen) sind bei weitgehend standardisierten Befragungsprogrammen zum Selbst-Ankreuzen (ca. 50 Fragen, ohne offene Ermittlungen), Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung der Umfrage, sorgfältiger Dateninterpretation und Beratung bei der Umsetzung der Ergebnisse mit ca. 80.000 bis 90.000 DM zu veranschlagen" (*Schulz* 1994, S.12).

Hierzu kommen die Kosten für den Zeitaufwand, welche die Mitarbeiter zum Ausfüllen der Fragebögen während ihrer Arbeitszeit aufwenden. Im Durchschnitt wird mit etwa einer Stunde gerechnet.

Bei etwa der Hälfte der ausgewerteten Beispiele wurden externe Einrichtungen in die Planung, Durchführung und Auswertung der Mitarbeiterbefragungen einbezogen. Möglicherweise wirkte sich diese Einbeziehung Dritter positiv auf die Professionalität der Befragung aus, die sich auch in einer höheren Kooperationsbereitschaft der Befragten ausdrückt: Der durchschnittliche Rücklauf der Befragungen, für die externe Beratung in Anspruch genommen wurde, liegt bei 48 Prozent gegenüber 37 Prozent bei Befragungen ohne eine

solche Unterstützung. Einige Beratungseinrichtungen werben übrigens explizit mit dem Hinweis, daß bei Mitarbeiterbefragungen durch eine Beauftragung Dritter besonders günstige Voraussetzungen für die Einhaltung des Datenschutzes gegeben seien.

Als Auftragnehmer treten kommerzielle Beratungsinstitute, aber auch universitäre und außeruniversitäre Forschungsinstitute auf. In einigen Beispielen wurde mit Fachhochschulen für Verwaltung kooperiert, wobei eine Verbindung zum Lehrbetrieb dieser Einrichtungen hergestellt wurde.

7. Ergebnisumsetzung und komplementäre Befragungen

In mehreren Befragungsberichten, aber auch im Schrifttum, wird auf die hohe Bedeutung des Zusammenhangs zwischen Mitarbeiterbefragung und Ergebnisumsetzung verwiesen. Mit Mitarbeiterbefragungen werden bei den Befragten Wünsche und Erwartungen geweckt, deren Enttäuschung problematisch ist. Insofern sollen sie nur dann unternommen werden, wenn die Verwaltungsspitze Reformmaßnahmen ernsthaft durchzuführen beabsichtigt. Bleiben solche Maßnahmen aus, dann können resignative Verhaltensweisen ausgelöst oder verstärkt werden.

Diese Art der Selbstbindung drückt sich auch darin aus, daß mehrere Städte Wiederholungsbefragungen nach etwa zwei Jahren ankündigen und durchführen. Diese sollen explizit der Erfolgskontrolle der Reformmaßnahmen dienen und werden dauerhaft als Instrument der Personal- und Organisationsentwicklung empfohlen.

Der Ergebnisumsetzung dienen die verschiedensten Organisationsformen, die im Zusammenhang mit dem Reformprozeß entwickelt oder aktiviert worden sind (z.B. Berichterstattung in Mitarbeiterzeitungen, Mitarbeiterversammlungen, Einrichtung von Arbeitsgruppen, Entwicklung von Arbeitszeitmodellen, Schulung von Führungskräften). Insgesamt postuliert das Leitbild der Verwaltungsreform hierzu das Ziel einer kostenorientierten und leistungsbewußten Verwaltung, die ihre Arbeit am "Bürger als Kunden" orientiert und hierfür in starkem Maße moderne Führungs- und Steuerungsprinzipien einsetzt, in denen die Delegation von Verantwortung an die Mitarbeiter von großer Bedeutung ist.

Für die kommunale Umfrageforschung ergeben sich aus dieser Konstellation Anforderungen und Möglichkeiten, die über isolierte Mitarbeiterbefragungen weit hinausgehen. Befragungen von Verwaltungsbesuchern, Nutzern kommunaler Dienstleistungsangebote oder Bürgerbefragungen in den verschiedensten Formen erbringen Beiträge zur Steuerung des Verwaltungshandelns mit dem Charakter einer Quasi-Marktforschung. Werden sie inhaltlich und zeitlich aufeinander abgestimmt, dann ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten für die Interpretation und Ergebnisverwertung der Befragungsergebnisse.

Als Beispiel sei auf die große Bedeutung der Regelung der Öffnungszeiten der Verwaltung verwiesen. In Bürger-, Besucher- und Nutzerbefragungen wird häufig sichtbar, daß die von der Verwaltung angebotenen Öffnungszeiten kritisch bewertet werden. In Mitarbeiterbefragungen zeigt sich eine Präferenz für Arbeitszeiten, welche den Wünschen der Bürger wenig entsprechen. Komplementäre Analysen von Befragungsergebnissen können Konfliktpotentiale sichtbar machen und Beiträge für die Suche nach Arbeitszeitmodellen leisten, die Konflikte minimieren helfen.

Es ist schwer zu beurteilen, ob die Versuche zur Verwaltungsreform nach etwa fünf Jahren insgesamt die selbst gesteckten Ziele erreicht haben und welchen Beitrag Mitarbeiterbefragungen hierfür geleistet haben. Offensichtlich werden sie jedoch von zahlreichen Städten als gute Möglichkeit bewertet, Stärken und Schwächen einer Verwaltung aus Mitarbeitersicht sichtbar zu machen.

Die ausführlichen Ergebnisse dieser Analyse von Mitarbeiterbefragungen mit dem Nachweis von Quellen zu den ausgewerteten Praxisbeispielen sind mittlerweile vom Difu veröffentlicht worden (Deutsches Institut für Urbanistik, Die Mitarbeiterbefragung in der Kommunalverwaltung. Eine Methodenanalyse von Praxisbeispielen. Materialien 5/97, Berlin, 1997, 144 Seiten). An eine Aufarbeitung von "Kundenbefragungen" wird zur Zeit gearbeitet.

Literatur

Bretschneider, Michael, 1996:

DEMOS - Eine Datenbank zum Nachweis Kommunaler Umfragen auf dem Weg zum Analyseinstrument.
in: ZA-Information 38, S. 59 - 75.

Klages, Helmut / Gensicke, Thomas / Haubner, Oliver, 1994:

Die Mitarbeiterbefragung. Ein kraftvolles Instrument der Verwaltungsmodernisierung.
in: Verwaltung Organisation Personal - VOP -, 16, Nr. 5, S. 322 - 327.

Klages, Helmut, 1997:

Funktionswert von Mitarbeiterbefragungen.
in: Verwaltung Organisation Personal - VOP - 1-2, S. 34 -38.

Schulz, Rüdiger, 1994:

Mitarbeiterbefragungen.
in: **Schulze-Fürstenow / Martini** (Hrsg.), Handbuch PR. Öffentlichkeitsarbeit in Wirtschaft, Verbänden, Behörden, Bd.1, Berlin, Neuwied.