

**Auswirkungen der Interventionen des politisch-administrativen Systems im Rahmen  
der Verwaltungsreform auf die Arbeitsbedingungen und das Verhalten und Erleben  
der Betroffenen - Veränderungsmessung im Reformprozess einer hessischen**

**Landesverwaltung**

Dissertationsschrift

zur Erlangung des akademischen Grades

Doktorin der Philosophie

(Dr. phil.)

vorgelegt dem

Fachbereich Psychologie und Sportwissenschaften

der Johann Wolfgang Goethe-Universität

Frankfurt am Main

von

Dipl.-Psych. Margrit Kölbach

geboren am 29. November 1956

in Kundert

2008

---

**1. Gutachter: Prof. Dr. Dieter Zapf**

**2. Gutachter: Prof. Dr. Rolf van Dick**

**Datum der mündlichen Prüfung: 07.05.2008**

## **Vorwort**

Die Arbeit ist parallel zu meiner Tätigkeit in der Technologieberatungsstelle e.V. beim DGB entstanden. Die Verwaltung, in der diese Studie durchgeführt wurde, hat mich in vielerlei Hinsicht unterstützt und in meinem Vorhaben bestärkt. Zum einen gab mir die Vereinbarung eines formalen Forschungsvertrags die Sicherheit, die Studie auch über innerbetriebliche Veränderungen hinweg zum Abschluss bringen zu können. Zum anderen habe ich sowohl von Seiten des Personalrates als auch von Seiten des Managements, der Zentralabteilung und hier insbesondere der Personalentwicklung, tatkräftige Unterstützung in der Durchführung meines Vorhabens erfahren. Auch bei den Beschäftigten, die die Zeit aufbrachten, die umfangreichen Fragebögen an zwei Zeitpunkten zu bearbeiten, möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Bedanken möchte ich mich in gleicher Weise bei dem wissenschaftlichen Betreuer der Arbeit, Herrn Prof. Dr. Dieter Zapf, der mich als externe Doktorandin in seinen Arbeitsbereich integrierte und mir mit seinem Hintergrundwissen und seinem Verständnis für die Begleitumstände dieser Studie wesentliche Hilfestellungen gab. Danken möchte ich auch Herrn Dr. Hans Müller für die entscheidenden methodischen Hinweise und Tipps, die mir im Rahmen der statistischen Auswertung in scheinbar aussichtslosen Situationen einen Ausweg gezeigt haben. Mein Dank gilt vor allem meiner besten Freundin, die mich insbesondere bei der Klärung methodischer und statistischer Fragen unterstützte und mir über den langen Zeitraum hinweg immer wieder Mut und Zuversicht gab und letztlich auch zum Durchhalten ermuntert hat. Auch meiner Familie danke ich für ihre wohlwollende und unterstützende Haltung während der gesamten Zeit.

## **Zusammenfassung**

Auf dem Hintergrund arbeitspsychologischer Konzepte wurde in der vorliegenden Studie untersucht, inwieweit die seit Beginn der 90er Jahre tiefgreifenden Interventionen der Verwaltungsreform aus Sicht der Beschäftigten eine Wirkung auf ihre Arbeitsbedingungen und die sozialen Beziehungen in der Organisation haben. Erhoben wurde die Einschätzung und Arbeitssituation der Beschäftigten in einer öffentlichen Verwaltung in Hessen im Jahre 2000 und vier Jahre später im Jahr 2004. Die Datenerhebung und -auswertung orientiert sich an einem ganzheitlichen Bild der Organisation, das aus drei vernetzten Subsystemen besteht: dem kulturellen, dem sozialen und dem technisch-instrumentellen Subsystem. Die Veränderungsmessung erfolgte mit qualitativen Interviews (Experten der Verwaltungsreform) zu Beginn der Studie sowie mit einem umfassenden Erhebungsinstrument zu zwei Messzeitpunkten. Das Erhebungsinstrument wurde im Rahmen von Mitarbeiterbefragungen zu beiden Messzeitpunkten eingesetzt. Die Dauer der Einzelinterviews betrug durchschnittlich 1,5 Stunden, die Beantwortung des Fragebogens benötigte ca. 45 Minuten. An der Erstbefragung nahmen 185 Personen, an der Zweitbefragung 139 Personen teil. Für die Analyse der Ergebnisse wurde eine Wiederholergruppe mit denjenigen Teilnehmern gebildet, die sowohl an der Erst- als auch an der Zweitbefragung teilgenommen hatten ( $N = 62$ ) sowie eine Nichtwiederholergruppe mit denjenigen, die entweder an der Erst- oder Zweitbefragung teilgenommen hatten ( $N = 200$ ). Für das kulturelle Subsystem wurde erwartet, dass zum zweiten Erhebungszeitraum der Umsetzungsstand des Leitbildes und die Einschätzung der Organisation insgesamt positiver bewertet würden. Aufgrund der strategischen Neuorientierung im Veränderungsprozess sollte die Beteiligung der Arbeitnehmer an Reformarbeitsgruppen im Verlauf der Umstrukturierung abnehmen. Für das soziale Subsystem wurden eine Erhöhung der Anforderungen und Belastungen und eine Erhöhung der Ressourcen in der Arbeitssituation

erwartet. Eine gelungene Reform der Verwaltung sollte sich in einer positiveren Einschätzung des Führungsverhaltens zum zweiten Erhebungszeitpunkt widerspiegeln und das Konfliktmanagementverhalten sollte konstruktiver eingeschätzt werden. Im technisch-instrumentellen System wurde die Weiterentwicklung der technischen Gestaltung der Arbeitsprozesse erwartet. Insgesamt wurden von zwölf Hypothesen acht Hypothesen bestätigt oder teilweise bestätigt. Die Effekte zeigten sich deutlicher in der Nichtwiederholergruppe. Vermutlich liegt der Grund für die diskrepanten Ergebnisse in der geringen Stichprobengröße der Wiederholergruppe bzw. in einer moderaten Effektstärke. Auf der deskriptiven Ebene zeigen beide Gruppen ähnliche Tendenzen. Hypothesenkonform zeigte sich für das kulturelle Subsystem eine Weiterentwicklung des Umsetzungsstandes des Leitbildes im Faktor Mitarbeiterorientierung (offener Umgang, flexibles und transparentes Handeln, Aufgaben- und Ergebniskritik und kooperativer Führungsstil) und ein Rückgang in der aktiven Beteiligung der Beschäftigten an den Reformprozessen. Im sozialen System zeigten sich eine positivere Bewertung der Managementpraktiken (Weitergabe von Informationen, Delegation, Vernetzung, Unterstützung, Beratung, Mentoring, Anerkennung und Belohnungsverhalten) in der und ein konstruktiveres Bewältigungsverhalten (problemlösungsorientiertes, integratives Bewältigungsverhalten) in beiden Gruppen. Wie erwartet, wurde zum zweiten Erhebungszeitpunkt ein Anstieg der Arbeitskomplexität und des Zeitdrucks berichtet, aber auch eine Erhöhung der Ressourcen. Die Belastungswirkung stieg entgegen der Erwartungen nicht an. Im Bereich des technisch-instrumentellen Subsystems erfolgte eine ständige technische und organisatorische (Prozesse) Weiterentwicklung. Im Rahmen der Begleitforschung wurde ein Prozess des geplanten Wandels aufgezeigt, der in allen Subsystemen der Organisation in zu Veränderung führte. Gemessen an den Zieldefinitionen des Reformprozesses konnte in den sozialen Beziehungen, dem neuen Führungssystem und den Arbeitsbedingungen eine Annäherung an

die Ziele der Reform aufgezeigt werden. Die Annahme, dass organisationale Schlüsselfaktoren das Verhalten der Beschäftigten formen und leiten konnte unterstützt werden.

# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>I. Einleitung</b>	<b>1</b>
1. Rahmen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	2
1.1 Grundlegende Konzepte der Verwaltungsreform	2
1.1.1 New Public Management als internationales Konzept (NPM)	3
1.1.2 Das Neue Steuerungsmodell (NSM) als nationales Konzept	5
1.1.3 Verwaltungsreform in Hessen - Neue Verwaltungssteuerung (NVS)	7
1.2 Strategien der Veränderung	15
1.2.1 Theorien der Veränderung	15
1.2.2 Das Konzept der Organisationsentwicklung als Veränderungsstrategie	21
1.2.2.1 Der Begriff der Organisationsentwicklung	21
1.2.2.2 Ansätze der Organisationsentwicklung und der Arbeitsgestaltung	25
1.2.2.3 Phasenmodelle der Organisationsentwicklung	32
1.2.2.4 Interventionen in der OE	34
1.2.2.5 Prozessorientierte Methoden der OE	35
1.3 Stand der Forschung und forschungsleitende Annahmen	46
1.3.1 Evaluation von Verwaltungsreformprozessen und forschungsleitende Annahmen	46
1.3.2 Forschungsstand und forschungsleitende Annahmen zum Prozess des geplanten Wandels in der untersuchten Verwaltung	49
1.3.2.1 Das kulturelle Subsystem	53
1.3.2.2 Das soziale Subsystem	57
1.3.2.3 Das technisch-instrumentelle Subsystem	66
1.3.3 Zusammenfassende Darstellung der Hypothesen	67

<b>II Methode</b>	<b>72</b>
2.1 Die Stichprobe	73
2.2 Untersuchungsdesign und Begleitforschung	79
2.2.1 Das Untersuchungsdesign	79
2.2.2 Definitionen und Operationalisierungen	82
2.3 Instrumente	89
2.3.1 Leitfaden für die Durchführung der Experteninterviews	89
2.3.2 Fragebogen der Messwiederholung	90
2.4 Auswertungsmethodik – Analyseverfahren	107
<b>III Ergebnisse</b>	<b>108</b>
3.1. Das kulturelle Subsystem	108
3.1.1 Bewertung des Leitbilds	108
3.1.2 Einschätzung der Organisation durch die Beschäftigten	109
3.1.3 Aktivitäten der Reformarbeitsgruppe	111
3.2 Das soziale Subsystem	112
3.2.1 Managementpraktiken	113
3.2.2 Besprechungsform	116
3.2.3 Anforderungen an die Aufgabenerledigung	117
3.2.4 Ressourcen	118
3.2.5 Belastungen	120
3.2.6 Soziale Stressoren	122
3.2.7 Mitarbeiterverhalten (Bewältigungsstile)	122
3.2.8 Belastungswirkungen	124

3.2.9 Arbeitszufriedenheit	125
3.5 Survey-Feedback	125
3.6 Das technisch-instrumentelle System	127
3.6.1 Physische Mittel und finanzielle Ausstattung	127
3.6.2 Leistungs- und Supportprozesse	128
3.6.3 Entscheidungsprozesse in der Verwaltung	129
3.6.4 Der Organisationsentwicklungsprozess als Steuerungsprozess	132
<b>IV Diskussion</b>	<b>135</b>
<b>V Literatur</b>	<b>151</b>

## **Tabellen- und Abbildungsverzeichnis**

Tabelle 2 – 1 Stichproben	74
Tabelle 2 – 2 Soziodemografische Daten	78
Tabelle 2 – 3 Ergebnisse der Faktorenanalyse „Leitbild“	94
Tabelle 2 – 4 Kennwerte der erhobenen und ausgewerteten Skalen	105
Tabelle 3 – 1 Nichtwiederholer: Überprüfung der Mittelwertsunterschiede im Leitbild (t-Test für unabhängige Gruppen)	109
Tabelle 3 – 2 Wiederholer: Überprüfung der Mittelwertsunterschiede im Leitbild (t- Test für gepaarte Stichproben)	109
Tabelle 3 – 3 T-Test Einschätzung der Organisation (Nichtwiederholer)	110
Tabelle 3 – 4 T-Test Einschätzung der Organisation (Wiederholer)	111
Tabelle 3 – 5 Aktivitäten in Reformarbeitsgruppen (Nichtwiederholer)	112
Tabelle 3 – 6 Aktivitäten in Reformarbeitsgruppen (Wiederholer)	112
Tabelle 3 – 7 T-Test Einschätzung der Managementpraktiken (Nichtwiederholer)	114
Tabelle 3 – 8 T-Test Einschätzung der Managementpraktiken (Wiederholer)	114
Tabelle 3 – 9 T-Test Besprechungsformen (Nichtwiederholer)	116
Tabelle 3 – 10 T-Test Besprechungsformen (Wiederholer)	117
Tabelle 3 – 11 T-Test Arbeitsanforderungen (Nichtwiederholer)	117
Tabelle 3 – 12 T-Test Arbeitsanforderungen (Wiederholer)	118
Tabelle 3 – 13 T-Test Ressourcen (Nichtwiederholer)	119

Tabelle 3 – 14 T-Test Ressourcen (Wiederholer)	119
Tabelle 3 – 15 T-Test Soziale Unterstützung (Nichtwiederholer)	120
Tabelle 3 – 16 T-Test Soziale Unterstützung (Wiederholer)	120
Tabelle 3 – 17 T-Test Belastungen (Nichtwiederholer)	121
Tabelle 3 – 18 T-Test Belastungen (Wiederholer)	121
Tabelle 3 – 19 T-Test Soziale Stressoren (Nichtwiederholer)	122
Tabelle 3 – 20 T-Test Soziale Stressoren (Wiederholer)	122
Tabelle 3 – 21 T-Test Bewältigungsstile (Nichtwiederholer)	123
Tabelle 3 – 22 T-Test Bewältigungsstile (Wiederholer)	123
Tabelle 3 – 23 T-Test Psychosomatische Störungen (Nichtwiederholer)	124
Tabelle 3 – 24 T-Test Psychosomatische Störungen (Wiederholer)	124
Tabelle 3 - 25 T-Test Befindensbeeinträchtigungen (Nichtwiederholer)	124
Tabelle 3 - 26 T-Test Befindensbeeinträchtigungen (Wiederholer)	125
Tabelle 3 - 27 T-Test Arbeitszufriedenheit (Nichtwiederholer)	125
Tabelle 3 - 28 T-Test Arbeitszufriedenheit (Wiederholer)	125

Abbildung 1 – 1: Gegenüberstellung: Lean-Production, NPM, NSM, Verwaltungsreform Hessen	14
Abbildung 1 –2 Theorien des sozialen Wandels	18
Abbildung 1 - 3: Ganzheitliches Systemkonzept der Organisation	28
Abbildung 1 - 4 Modell der Aktionsforschung, Originalansatz	37
Abbildung 2-1: Das Untersuchungsdesign	80
Abbildung 2 – 2 Begleitprozess und Interventionen	86
Abbildung 2 – 3 Aussage zum Leitbild: Ein Beispiel	93
Abbildung 2 - 4 Skalen zu Ressourcen und Belastungen	97
Abbildung 3 – 1 Mittelwerte der Erstbefragung (Nichtwiederholer/Wiederholer)	115

## **Abkürzungsverzeichnis**

DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
HMdI	Hessisches Ministerium des Inneren
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
MAB	Mitarbeiterbefragung
MTO	Mensch-Technik-Organisation
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVS	Neue Verwaltungssteuerung
OE	Organisationsentwicklung
SAP	Software Anwendung Programme

## **I. Einleitung**

Evaluationen und empirische Erhebungen zur Verwaltungsreform beschränken sich derzeit auf einzelne Reformkonzepte und hier vor allem auf den Schwerpunkt der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Darüber, wie von Seiten der Beschäftigten das Reformgeschehen eingeschätzt wird, liegen nur wenige Untersuchungen vor. Ihre Einschätzungen und ihre Arbeitssituation unter den Bedingungen der Verwaltungsreform standen bisher selten zur Debatte. Die vorliegenden Aussagen, die sowohl das Reformgeschehen in öffentlichen Verwaltungen, als auch die Situation der Beschäftigten betrachten, stammen aus Befragungen zur Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern oder Kommunalverwaltungen, sowie Befragungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle oder des Deutschen Städtetages (u.a. Blanke, Schridde & Metje, 2000; Bogumil et al., 2004; Deutscher Städtetag, 1996, 1998; Hoon, 2003; Jann, Klages & Masser 2000). Das Ziel der vorliegenden Längsschnittstudie ist es, mit einer ganzheitlichen Betrachtung der Organisation (vgl. Glasl, 1983; Glasl & Brugger, 1994; Glasl & Lievegoed, 1996) unter den Bedingungen des geplanten Wandels die Wirkung der Reforminterventionen auf die Arbeitsbedingungen und Verhaltensweisen der Beschäftigten herauszuarbeiten. Dabei werden relevante Dokumente zur Verwaltungsreform Hessen (u.a. Regierungserklärungen, Kabinettsbeschlüsse, Erlasse), Studien zum geplanten Wandel in Organisationen (u.a. Gavin, 2003; Porras & Berg, 1978 in Rosenstiel, 1992; Porras, & Robertson, 1992; Ritz, 2003; Roberts, & Robertson, 1992; Sminia & van Nistelrooij, 2006) sowie arbeitspsychologische Studien zur Arbeitssituation in Organisationen herangezogen (u.a. De Dreu & Weingart, 2003; Frese & Zapf, 1987; Holz, Zapf & Dormann, 2004; Rosenstiel & Comelli, 2003; Zapf & Semmer, 2004). Als zentrale organisationale Faktoren gelten dabei die Veränderungen der Organisationskultur, der Arbeitssituation einschließlich der Belastungen, Ressourcen und der sozialen Stressoren, sowie das Verhalten der Führung und das Konfliktmanagementverhalten

der Beschäftigten. Im vorliegenden Kapitel erfolgen zunächst die Darstellung des Rahmens und die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Es werden die Konzepte der Verwaltungsreform dargestellt, um die angestrebten Sollvorstellungen der Reformvorhaben zu verdeutlichen. Die im Anschluss folgende Darstellung der Theorien der Veränderung beschreibt die Strategien des Veränderns. Vor dem Hintergrund der Dynamik des Reformprozesses in der untersuchten Verwaltung werden sowohl evolutionäre Theorien (Organisationsentwicklung) als auch revolutionäre (schnell wirksame) Veränderungsstrategien betrachtet. Der Organisationsentwicklung wird dabei besondere Beachtung geschenkt, da der überwiegende Teil der Begleitforschung in diesem Kontext durchgeführt wurde. Den Abschluss bilden Konzepte der Arbeitspsychologie mit ihren Studien zur Arbeitssituation und dem Verhalten in Organisationen.

## **1. Rahmen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes**

### **1.1 Grundlegende Konzepte der Verwaltungsreform**

Über die Notwendigkeit der Reform des öffentlichen Sektors herrscht sowohl international, national, als auch auf Landesebene weitgehend Einigkeit. Neben schlichten Argumenten wie „leere Kassen“ oder Staatsverschuldung als Begründung werden neue Anforderungen an den Staat durch erhöhte Bürgererwartungen nach Selbstbefähigung, Auswahlmöglichkeiten und flexiblerem Umgang mit Verwaltungsverfahren gestellt. Gleichzeitig wandelt sich das internationale und nationale Umfeld der Verwaltungen. Dies zeigt sich zum einen in den Modernisierungspolitiken der Konkurrenzländer, aber auch an der europäischen Gesetzgebung, die in traditionellen Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden muss (vgl. Naschold, 1993). Hinsichtlich der Fragen „Was verändert werden soll“ und „Wie“ die Reformen stattfinden können, liegen sowohl internationale als auch nationale Reformkonzepte vor. Die vorliegenden Reformkonzepte bieten den Verwaltungen

Orientierungspunkte und zeigen Möglichkeiten zur Umgestaltung, gelten jedoch nicht als konsistent im Sinne der Umsetzbarkeit (vgl. Hoon, 2003; Wollmann, 2002). Zentrale Elemente der internationalen und nationalen Reformkonzepte finden sich in den Verwaltungsreformkonzepten der Landesverwaltung in Hessen wieder. Aus diesem Grund werden sie im Nachfolgenden vorgestellt. Daran anknüpfend werden die zentralen Sollvorstellungen des Reformkonzeptes in Hessen und in der untersuchten Verwaltung herausgearbeitet.

### **1.1.1 New Public Management als internationales Konzept (NPM)**

Seit Beginn der 90er Jahre orientieren sich die öffentlichen Verwaltungen bei ihren Reformbemühungen an dem international gängigen Leitbild des New Public Management (NPM). Während das bürokratische Verwaltungsmodell, das lange Zeit den staatlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen entsprach, zunehmend Schwächen und Dysfunktionalitäten aufwies, gewannen Positionen mit der zentralen Stoßrichtung der Reduzierung und Privatisierung von Staatsaufgaben auf einem minimalistischen Niveau eine breite Basis. Als Wege hierzu kamen je nach Politikarena mit unterschiedlichem Gewicht eine direkte Privatisierung, eine Verringerung der Leistungstiefe und das Konzept der Kernaufgaben des Staates in Betracht (Naschold, 1993). New Public Management erhebt den Anspruch, auf einem Staatsverständnis aufzubauen, das die zentralen Strukturdefizite des Sozialstaats (Politikversagen und Aufblähung des Staatsapparates) und des neoliberalistischen Wettbewerbsmodells (das unter Marktversagen leidet) aufgreift und versucht, aus beiden Ansätzen ein neues Verständnis von Staat und Wirtschaft als Gewährleistungsstaat zu entwickeln. Dabei soll der traditionelle Obrigkeitsstaat durch die Verbindung öffentlicher und privater Verantwortung zum Partner, zum Moderator und Katalysator mutieren (vgl. Schedler, 2003). Nach Naschold (1993) zeigt sich im New Public Management generell „ein

Wandel der politischen Kultur von der Dominanz administrativer Hierarchien und des Professionalismus hin zur Hervorhebung privater, kommerzieller und marktgetriebener Verwaltungskultur“ (Naschold, 1993, S.52). Die Betonung der kommerziellen Kultur und des unternehmerischen Ansatzes bilden nach Naschold (1993) das normative Herzstück der New-Public-Management-Bewegung. Die New Public Management-Bewegung der 90er Jahre geht einher mit dem in dieser Zeit international propagierten und zum Teil euphorisch umgesetzten Lean-Production-Konzept für den privatwirtschaftlichen Sektor. Konzepte wie Lean-Management, Lean-Administration und Lean-Government („Schlanker Staat“) wurden darauf aufbauend entwickelt. New Public Management muss als Sammelbegriff für eine Vielzahl von Instrumenten verstanden werden. Eine klare Begriffsabgrenzung liegt nicht vor (Hoon, 2003). Wollmann (2002) spricht sogar von einem Bündel von durchaus unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Zielen und verwendet das Bild des „Einkaufskorbes“, aus dem sich die Promotoren von Modernisierungsvorhaben je nach Zielsetzung, Neigung und Gusto bedienen könnten. Dennoch lassen sich als zentrale Aspekte des Reformansatzes die Redefinition und Neubewertung des Verhältnisses von privaten und öffentlichen Aufgaben, die Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen, als auch die Binnenmodernisierung mit neuen Steuerungsinstrumenten identifizieren (Bogumil & Kuhlmann, 2004; Bouckaert, 2004; Jann, 2004; Naschold et al., 1999; Naschold, 1993). Als Gestaltungselemente des NPM gelten die Dezentralisierung, Entflechtung und Verselbständigung der Organisationsstrukturen, die Ergebnisorientierung durch Kosten- Leistungsrechnung und Controlling sowie der Ausbau der Kundenorientierung (Schedler, 2003; Bogumil, Holtkamp & Kibler 2001). Im Bereich der Veränderungsstrategien und des Personals gelten die Organisationsentwicklung und die Personalentwicklung als Gestaltungselemente (Schedler, 2003).

Zentrale Aspekte des internationalen Konzeptes (NPM) finden sich auch in den nationalen Modellen zur Verwaltungsreform, die wiederum ihrerseits die Orientierungslinien der Reformkonzepte der Länder und Verwaltungen bilden. Aufgrund der zentralen Bedeutung, die das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM) auf nationaler Ebene bei der Entwicklung der Sollvorstellungen von reformierten Verwaltungen in Deutschland einnimmt, wird das Konzept im nachfolgenden Abschnitt mit seinen zentralen Eckpunkten vorgestellt.

### **1.1.2 Das Neue Steuerungsmodell (NSM) als nationales Konzept**

Das 1993 von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) vorgestellte „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) gilt als deutsche Variante der angloamerikanischen NPM-Bewegung (Bogumil & Kuhlmann, 2004). Das NSM wird eher als eine Alternative zur Privatisierung und den Konzepten zum Minimalstaat gesehen. Mit dem NSM wurde eine Reformwelle angestoßen, die nahezu alle Kommunen erfasste. Nach wie vor verkörpert es die vorherrschende Richtung lokaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland (Kuhlmann, 2003). Die Orientierung bei der Erstellung des Modells folgte primär den Modernisierungserfahrungen der holländischen Stadt Tillburg (Kommunale Gemeinschaftsstelle [KGSt], 5,1993). Im NSM lassen sich in einigen zentralen Reformzielen starke Überschneidungen zum NPM ausmachen. Dazu zählen sowohl die Entwicklung hin zu konzernähnlichen Strukturen als auch die Implementierung von Marktmechanismen in die öffentlichen Verwaltungen oder die Ökonomisierung des Verwaltungshandelns. Das NSM versteht sich als Skizze der unverzichtbaren Mindestbedingungen (Essentials) für das Entstehen einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur mit Verantwortungsabgrenzung und Kontraktmanagement, die Übertragung der dezentralen Gesamtverantwortung in den Fachbereich mit Blickpunkt auf das Leistungsergebnis, der

Übertragung der Ressourcenverantwortung, die Entwicklung hin zu einer neuen Konzernstruktur, sowie die Schaffung eines zentralen Steuerungs- und Controllingbereichs (KGSt, 5, 1993). Weiterer Eckpunkt ist die Outputsteuerung mit den Kernbegriffen Leistungen (Produkt) und Rechnungswesen (vgl. Brückmann & Walther, 1994). Dementsprechend wird der Entwicklung von der Behörde zum öffentlichen Dienstleistungsunternehmen und damit ein Übergang zu einem neuen Leitbild (öffentliches Dienstleistungsunternehmen) eine zentrale Bedeutung beigemessen (KGSt, 5, 1993). Für die Umsetzung des Modells hat die KGSt Orientierungspunkte entwickelt, die sich mit dem Zielkonsens von Politik und Verwaltungsführung, mit der Projektorganisation des Veränderungsprozesses, aber auch sehr intensiv mit dem Umgang mit dem Personal beschäftigen. Es wird deutlich hervorgehoben, dass die Klippe, an der der Umbau zum Dienstleistungsunternehmen am ehesten scheitern kann, die Personalpolitik ist. In diesem Zusammenhang wird betont, dass der Umbau mit den vorhandenen Mitarbeitern bewirkt werden muss, von denen eine hohe Bereitschaft zur Mitarbeit zu erwarten sei. Der Modernisierungsprozess wird als Lernchance in dem Sinne begriffen, dass weder Mitarbeiter noch Vorgesetzte vorher mit derartigen Veränderungsprozessen Erfahrungen sammeln konnten und so Arbeiten, Lernen und Verändern Hand in Hand gehen müssen. Der Umbau der Verwaltung sollte nach Auffassung der KGSt so angelegt werden, dass möglichst viele Mitarbeiter aktiv in den Veränderungsprozess einbezogen werden, um so das darin liegende Innovationspotential zu nutzen. Es wird davon ausgegangen, dass der Hauptlernerfolg an denjenigen Arbeitsplätzen stattfinden wird, wo die Mitarbeiter den Umgang mit größeren Handlungsspielräumen und größerer Verantwortung einüben müssen. Insgesamt wird empfohlen, den Umstellungsprozess durch eine Personalentwicklungsstrategie zu unterstützen. Letztlich bleibt die Umsetzung jedoch den Kommunalverwaltungen überlassen, die ein auf die örtliche Situation zugeschnittenes Konzept entwickeln müssen. Dies hat zu

einer Reihe von unterschiedlichen Einführungs- und Veränderungsstrategien geführt (KGSt, 5, 1993). In den relevanten Dokumenten und Aussagen zur Verwaltungsreform in Hessen finden sich sowohl Elemente des internationalen Konzeptes (NPM) als auch des nationalen Reformkonzeptes (NSM) als konkrete Handlungsoptionen für den Veränderungsprozess in den Verwaltungen wieder. Relevant für diese Untersuchung sind Eckpunkte der Verwaltungsreform in Hessen vor allem deshalb, weil sie die Sollvorstellungen und damit den zu erreichenden Zielzustand einer reformierten Verwaltung beschreiben. In dieser Studie wird davon ausgegangen, dass die Eckpunkte der Verwaltungsreform Hessen die im Rahmen des Reformgeschehens zu verändernden Faktoren beinhalten und so die gewünschte Richtung der Veränderung in der Organisation definieren. Im nachfolgenden Abschnitt werden anhand der relevanten Dokumente zur Verwaltungsreform in Hessen sowohl die zentralen Faktoren der Veränderung herausgearbeitet, als auch der Prozessverlauf der Reformbestrebungen und damit die Dynamik des Veränderungsprozesses verdeutlicht.

### **1.1.3 Verwaltungsreform in Hessen - Neue Verwaltungssteuerung (NVS)**

Bis Anfang 1994 war die Reform der Landesverwaltung in Hessen im Wesentlichen nur punktuell - ohne eine die gesamte Verwaltung umfassende, übergreifendes Konzept - in Angriff genommen worden (Bestgen, 2002). Ab 1995 wurden durch verschiedene Beschlüsse der Landesregierung neue Rahmenbedingungen festgelegt. Die Beschlüsse der Landesregierung wirkten direkt auf die untersuchte Verwaltung ein. In diesem Sinne werden sie als Interventionen der Verwaltungsreform in das zu untersuchende System betrachtet. Zu den für diese Untersuchung relevanten Beschlüssen zählen u.a. die „Eckpunkte eines neuen Qualitätsbegriffs für die hessische Landesverwaltung „Hessische Landesverwaltung 2000“. (HMdI, 1995, Februar), die Entwicklung von „Grundsätzen über die Zusammenarbeit und

Führung in der hessischen Landesverwaltung“ (HMdI, 1995, Dezember, 1996, April, 1996, Dezember) und drei Jahre später deren verbindliche Einführung für fünf Jahre (HMdI, 1998, August). Nach Ablauf der fünf Jahre wurde beschlossen, dass sie bis zu einem In-Kraft-Treten einer überarbeiteten Neufassung in Kraft bleiben. (HMdI, 2003).

In Rahmenkonzept der Personalentwicklung der Hessischen Landesverwaltung finden sich verschiedene Aspekte der Grundsätze zur Zusammenarbeit und Führung wieder (HMdI 2002, November). Als weitere relevante Beschlüsse gelten die Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung mit Grundsatzbeschlüssen, Prüfaufträgen und Pilotprojekten zur Fortentwicklung des „Neuen Steuerungsmodells“ der KGSt und die Einrichtung eines Zentralen Arbeitsstabs Verwaltungsreform (HMdI, 1996, April).

Mit den Eckpunkten eines neuen Qualitätsbegriffs für die „Verwaltung Hessen 2000“ (HMdI, 1995) sollten in Form eines Leitbildes die Ziele der Reform sowie ein positives Selbstbild der Landesverwaltung formuliert werden. Die Eckpunkte sollten idealtypisch für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung das anzustrebende moderne Leitbild der künftigen Landesverwaltung verkörpern (HMdI, 1995, Februar). Weil Leitbilder, Ziele und Strategien Schlüsselfaktoren in Veränderungsprozessen bilden und einen zentralen Ansatzpunkt bei der Betrachtung des kulturellen Subsystems einer Organisation darstellen (vgl. Glasl, 1994; Greif, Runde & Seeberg, 2004; Porras, 1992; Rosenstiel & Comelli, 2003;), werden die für diese Untersuchung relevanten Eckpunkte des Leitbildes der Hessischen Landesverwaltung im Folgenden konkreter ausgeführt. Die hier dargestellten Ziele wurden im Wesentlichen im Verlaufe des Reformprozesses beibehalten und konkretisiert. Sie definieren zentrale Faktoren des Veränderungsprozesses und wurden in dieser Studie in die Erhebung einbezogen. In den Eckpunkten wurde ein neues Selbstverständnis definiert, dass die Orientierung zum modernen

Dienstleistungsunternehmen enthält. Angestrebt wird hier ein Paradigmenwechsel von der traditionellen Ordnungsverwaltung mit machtausübend, gewährendem Verhalten hin zur Leistungsverwaltung (modernes Dienstleistungsunternehmen) mit partnerschaftlich tauschendem Verhalten und dem Bürger als Kunden (Brückmann & Walter, 1994). Im Bereich der Binnenmodernisierung werden ökonomische Prinzipien wie Kostenbewusstsein und Wirtschaftlichkeitsdenken sowie eine kundenorientierte Arbeitsweise als übergreifende Orientierung betont. Als neue Arbeitsweise wird ziel- und ergebnisorientiertes Arbeiten mit klaren Programm und Zielvorgaben statt der vorgangsorientierten Arbeitsweise angestrebt. In einer abgeflachten Organisation sollen die Arbeitsabläufe flexibel gestaltet und eine referats-/dezernatsübergreifende projektbezogene Erledigung der Arbeit in großem Umfang erleichtert werden. Die ganzheitliche Bearbeitungsweise rückt in dem Leitbild in den Vordergrund. Flachere Organisationen führen zwangsläufig auch zu einer Übertragung von mehr Kompetenzen und Verantwortung nach unten, d.h. dass sich dadurch letztlich auch zwangsläufig der Handlungsspielraum bei den betroffenen Mitarbeitern erhöhen muss (vgl. Rosenstiel & Comelli, 2003). Des Weiteren werden die Informationsprozesse als „Bring- und gleichzeitig Holschuld“ definiert. In den Eckpunkten heißt es: „.....die Mitarbeiter informieren sich so und werden so informiert, dass sie ihre Aufgaben bestmöglich erfüllen können“ (HMdI, 1995, Februar, S. 431). Führungskräfte sollen sich nach dem neuen Selbstverständnis verstärkt auf ihre Führungsfunktionen konzentrieren und sozial kompetent handeln. Sie sollen kooperativ mit Zielvereinbarungen führen und mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen offenen und partnerschaftlichen Umgang pflegen. Dazu wurden spezielle Führungslehrgänge eingerichtet, mit denen moderne Managementmethoden vermittelt wurden (HMdI, 1995, Februar).

Die Grundsätze zur Zusammenarbeit und Führung in der hessischen Landesverwaltung (HMdI, 1995, Dezember) folgten den Orientierungen der Eckpunkte und konkretisierten das

Procedere der Zielvereinbarungen. Als Schwerpunkte galten Aufgabendelegation und Ergebniskontrolle. Als besonders erwünscht wurde die Teamarbeit betont und erneut eine Orientierung auf Arbeits- oder Projektgruppen vermittelt. Die o.g. Hol- und Bringschuld von Informationen wurde in den Führungsgrundsätzen bestätigt. Als vorrangige Aufgaben der Führungskräfte wurden Motivation, Anerkennung und Kritik hervorgehoben und auf die besondere Verantwortung der Vorgesetzten für die Art und Weise der Konfliktregelung hingewiesen. Den Führungsgrundsätzen wurde als Umsetzungsunterstützung eine Arbeitshilfe für die Gesprächsführung beigelegt (HMdI, 1995, Dezember).

Die ein Jahr später vorgestellten Handlungsvorschläge mit Grundsatzbeschlüssen, Prüfaufträgen und Pilotprojekten konkretisierten die o.g. Zielvorstellungen und beinhalteten Umsetzungsleitlinien als Handlungsvorschläge. So lautete beispielsweise der Handlungsvorschlag 1.2: „Landesbehörden sollen im inneren Verwaltungsaufbau nicht mehr als drei Ebenen haben. Sofern zwischen den Ebenen der Basisorganisationseinheit und der Behördenleitung mehr als eine Vorgesetztenebene besteht, wird mit ihrem Abbau ab sofort begonnen“ (HMdI, 1996, April, S.1287).

Die Reformziele sollten auf Grundlage der vorgestellten Grundsätze und Beschlüsse mit Beteiligung der Mitarbeiter erreicht werden. Sowohl in einer gemeinsamen Erklärung zwischen Innenminister und Gewerkschaften vom Januar 1995 als auch in den Handlungsvorschlägen wurde die Beschäftigtenbeteiligung betont. Die Beteiligung der Beschäftigten galt als wesentliche Grundlage der Verwaltungsmodernisierung, die dem Ziel der Konsensbildung über geplante Maßnahmen dienen soll (vgl. HMdI, ÖTV, 1995; HMdI, 1996, April). Mit dem Anspruch der Beteiligung der Beschäftigten war die Basis für eine Umsetzung in einem Organisationsentwicklungsprozess definiert.

Mit dem Regierungswechsel 1999 veränderten sich die Dynamik und der Fokus der Verwaltungsmodernisierung in Hessen. Es erfolgte sowohl eine neue Schwerpunktsetzung in der Umsetzung der Reformziele, als auch eine Beschleunigung des Reformgeschehens.

Die Dynamik des Veränderungsgeschehens verdeutlicht nachfolgendes Zitat:

„Im ganzen Land spricht man von der neuen Politik. In Hessen wird eine Politik der Entscheidungen gemacht, eine Politik der Entscheidungen, in die die Bürgerinnen und Bürger einbezogen sind, in der sie aktiv mitgestalten können. Und es wird in Hessen eine Politik gemacht, die den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts angemessen ist. Hier fallen Entscheidungen schnell und zügig, hier wird nichts auf die lange Bank geschoben“ (Regierungserklärung 2001, S.1).

Aufgabenverlagerung, Verschlankeung, Privatisierung und insbesondere die Technisierung der Verwaltung wurden die organisatorischen und strukturellen Kernpunkte des Regierungsprogrammes. Als umfangreichstes und ressourcenintensivstes Projekt der Reform galt die Neue Verwaltungssteuerung (NVS). Mit der Neuen Verwaltungssteuerung sollen landesweit betriebswirtschaftliche Instrumentarien in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden (Kabinettsbeschluss, 1998, Juli). Als zentrales politisches Steuerungs- und Lenkungsgremium wird der Kabinettsausschuss „Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik“ eingerichtet. Der Kabinettsausschuss steuert und koordiniert den Verwaltungsprozess und trifft grundlegende Vorgaben für den Reformprozess durch politische Steuerungspapiere (Grüttner, 2004a). Er soll gewährleisten, dass Möglichkeiten zur Entlastung der Landesverwaltung durch Privatisierung oder den Abbau von Aufgaben sukzessive geprüft werden (Regierungserklärung, 2003). Weiterhin wurde im Regierungsprogramm 2003-2008 das Ziel formuliert, Hessen als Vorreiter beim E-Government zu positionieren. Ein Rahmenkonzept der Personalentwicklung mit den Vorgaben Hierarchieabbau und Delegation von Verantwortung, sowie Arbeitsplatzwechsel

(Rotation) für die Landesverwaltung trat am 01.01.2003 in Kraft (HMdI, 2002). Weiterhin sollte das Leistungsprinzip gestärkt und leistungsbezogene Bezahlung möglich werden (Regierungsprogramm CDU 2003 – 2008).

Die grundsätzliche Ausrichtung der hessischen Reformpolitik verdeutlicht die Regierungserklärung vom 26.01.05:

„Wir wollen weniger Staat und mehr bürgerschaftliches Engagement.

Das bedeutet, dass wir auf Detailregulierungen durch den Staat

verzichten müssen. Wir haben den Mut, den Staat etwa durch

Privatisierungen auf seine Kernaufgaben zurückzuführen“

(Regierungserklärung, 2005).

Begleitmaßnahmen zur Umsetzung der Modernisierung waren die Veränderung des Personalvertretungsgesetzes mit dem „Gesetz zur Beschleunigung von Entscheidungsprozessen innerhalb der öffentlichen Verwaltung“ vom Juli 1999, und das Zukunftssicherungsgesetz - Gesetz über den Abbau von Stellen in der Landesverwaltung - vom 18. Dezember 2003 mit der Einrichtung einer Personalvermittlungsstelle (PVS). In diesem Zusammenhang wurde auch der Begriff „Operation sichere Zukunft“ geprägt, der die drastischen Sparmaßnahmen, die sich das Land verordnet hatte, als Schlagwort umschrieb (Grüttner, 2004b). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der Reformprozess in Hessen sowohl in seiner Schwerpunktsetzung als auch in der Veränderungsdynamik wandelte. Bevor jedoch auf Veränderungsstrategien näher eingegangen wird, sollen zusammenfassend die Konzepte der Verwaltungsmodernisierung gegenübergestellt werden.

In Abbildung 1- 1 sind unter dem Blickwinkel eines ganzheitlichen Systemkonzeptes der Organisation (Glasl, 1993) das privatwirtschaftliche Lean-Production-Konzept mit den

Eckpunkten des New Public Management (NPM), dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) und der Reformansatz in Hessen gegenübergestellt. Diese Übersicht gliedert sich nach dem dieser Studie zugrunde gelegten ganzheitlichen Systemansatz in die drei Subsysteme: Das kulturelle Subsystem, das soziale Subsystem und das technisch-instrumentelle Subsystem. Innerhalb der Subsysteme werden jeweils diejenigen Faktoren definiert, die durch den Reformprozess in der Verwaltung beeinflusst werden sollten und damit im Rahmen der vorliegenden Studie Berücksichtigung fanden. Das kulturelle Subsystem umfasst grob umrissen das Leitbild und das Selbstverständnis der Organisation. Innerhalb des sozialen Subsystems werden die Organisationsstruktur und die angestrebte Arbeitsorganisation, Führungsstil und Führungsverhalten, sowie die Ansprüche an das Verhalten der Mitarbeiter, und ihre Beteiligung als zu beeinflussende Faktoren, die sich auf die Arbeitssituation der Beschäftigten auswirken, betrachtet. Den Abschluss bildet das technisch-instrumentelle Subsystem, mit der Technisierung und Ökonomisierung der Verwaltung mit Instrumenten des privatwirtschaftlichen Sektors.

Im anschließenden Kapitel wird die Dynamik von Veränderungsprozessen aufgegriffen. Es erfolgt eine theoretische Einbettung der Organisationsentwicklung in die Theorien der Veränderung. Dazu werden die Theorien der Veränderung dargestellt und abschließend eine Einordnung der Verwaltungsreform Hessen in diesen theoretischen Rahmen vorgenommen.

<b>Ganzheitliches Systemkonzept</b> (vgl. Glasl, 1993)	<b>Lean-Production</b> (vgl. Womak, et. al 1990; Womak & Jones, 1990)	<b>New Public Management</b> (NPM) (vgl. Schedler 2003)	<b>Neues Steuerungs-Modell</b> (NSM) (vgl. KGST, 5, 1993)	<b>Verwaltungsreform Hessen</b> (vgl. HMdI, 1996, 1998, 2002, 2003)
<b>Kulturelles Subsystem</b>				
<b>Leitbild, Grundwerte, Selbstverständnis der Organisation</b>	Schlanke Produktion ; Steigerung der Produktivität und Kostensenkung durch organisatorische Maßnahmen	Dienstleistungsunternehmen statt Behörde; Steigerung der Effizienz und Effektivität durch Marktmechanismen	Entwicklung zum Dienstleistungsunternehmen in einer Konzernstruktur	Die Landesverwaltung soll ein „leistungsfähiges und wirtschaftlich arbeitendes Unternehmen werden.
<b>Soziales Subsystem</b>				
<b>Struktur (Aufbauprinzipien, Führungshierarchie)</b>	Abflachung der Hierarchien durch Delegation von Verantwortung	Dezentrale, flache Organisation;	Dezentrale Gesamtverantwortung; Übertragung der Ressourcenverantwortung	Dezentrale Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung
<b>Führung</b>	Überwiegend Koordination; Problemlösung im Team	Eigenverantwortung statt Kontrolle;	Kontraktmanagement	Steuerung (auf Abstand); Zielvorgaben/-vereinbarungen
<b>Mitarbeiter, Menschenbild</b>	Der Mensch ist die einzige Form der Intelligenz; sie sind der „geheime Schlüssel“ zum Erfolg	Mitarbeiter werden zum strategischen Erfolgspotential für die Verwaltung	Das Innovationspotenzial der Verwaltung liegt in den Mitarbeitern	Personalkosten senken, Arbeitserwartung – und Ansprüche berücksichtigen; Personaleinsatz steuern
<b>Arbeitsorganisation</b>	Arbeit in Gruppen und Teams; Prozessorientierung	Weitgehende Selbstorganisation der Verwaltungseinheiten; Prozessorientierung	Gesamtverantwortung der Fachbereiche	Output-orientierte Steuerung dezentrale Bereiche über Produkte;
<b>Beteiligung</b>	Mitdenken wird auf allen Ebenen gefordert/gefördert	Mitarbeiter werden in Entscheidungen einbezogen	Mitarbeiter aktiv in den Reformprozess einbeziehen	Nicht vorgesehen
<b>Qualifizierung</b>	Personalentwicklung	Personalentwicklung statt Personalverwaltung	Personalentwicklung statt Personalverwaltung	Personalmanagement/-entwicklung; Mobilität
<b>Technisch-instrumentelles Subsystem</b>				
<b>Technikeinsatz</b>	Technik folgt der Organisationsentwicklung	Bestimmter IKT-Standard ist Voraussetzung	Automatisierung der Fachbereiche	Betriebswirtschaftlicher Software (SAP); E-Commerce
<b>Controlling</b>	Vermeidung von Verschwendung	Controlling als Leistungsüberprüfung	Zentraler Steuerungs- und Controllingbereich	Controlling als zentrales Steuerungsinstrument

Abbildung 1 – 1: Gegenüberstellung: Lean-Production, NPM, NSM, Verwaltungsreform Hessen

## **1.2 Strategien der Veränderung**

### **1.2.1 Theorien der Veränderung**

Bei den Theorien der Veränderung unterscheiden Kubicek, Leuck und Wächter (1980, zitiert nach Glasl, 1983) zwischen Theorien der Veränderung als erkenntnisorientierte Theorien und Theorien der Veränderung als handlungsorientierte Theorien (Glasl, 1983).

Erkenntnisorientierte Theorien fragen nach Gesetzen des Wandels, nach Faktoren oder Paradigmen von Veränderungsstrategien, während sich handlungsorientierte Theorien mit Konzeptionen, Strategien und Interventionsmethoden von Veränderungen befassen.

Handlungsorientierte Theorien werden weiterhin unterschieden in evolutionäre (langsam angelegte) und revolutionäre (schnell angelegte) Veränderungsprozesse. Auch wenn der Ruf nach revolutionären (schnell angelegten) Veränderungsprozessen insbesondere in turbulenten Umfeldaktivitäten lauter wird, steht nach Glasl und De La Houssaye (1975) dem revolutionären Vorgehen die Überzeugung gegenüber, dass es nicht nur möglich sondern auch notwendig ist, soziale Veränderungsprozesse evolutionär verlaufen zu lassen (Glasl & De La Houssaye 1975). Den evolutionären Theorien des geplanten Wandels geht es darum, dass Veränderungen in sozialen Gebilden systematisch vorbereitet, eingeleitet und durchgeführt werden. D.h. dass in den evolutionären Theorien Veränderungen bewusst und zielorientiert gesteuert werden und nicht als unvorhergesehene und unkontrollierbare Nebenwirkungen technologischer oder wirtschaftlicher Neuerungen auftreten (Glasl, 1983). Diese evolutionären Theorien werden nach Glasl (1983) weiter untergliedert in Konzepte des geplanten Wandels und solche des ungeplanten Wandels.

Nach Porras und Robertson (1992) fokussiert geplanter Wandel häufig auf die Entwicklung der generellen Fähigkeiten der Organisation, um besser mit den existierenden oder antizipierten Umfeldanforderungen umzugehen. Er wirkt sich typischerweise auf viele Bereiche der Organisation aus und setzt eine Entscheidung des Systems/der Organisation

voraus. Ungeplanter Wandel hingegen ist eine Veränderung, deren Impuls von außerhalb des Systems kommt. Die Veränderung selbst ist demzufolge die Anpassung an die Umwelt.

Ungeplanter Wandel fokussiert auf Veränderungen, die relativ klar definiert und oft nur auf einige Bereiche der Organisation begrenzt sind (Porras & Robertson, 1992).

Um das Ausmaß der Veränderung zu beschreiben, untergliedern Porras und Robertson (1992) weiterhin in „first-order change“ und „second-order change“. Beim „first-order change“ handelt es sich um eine lineare und kontinuierliche Änderung von Systemcharakteristiken ohne fundamentale Änderungen. Mit dem „second-order change“ ist jedoch ein multidimensionaler, auf verschiedenen Ebenen stattfindender, qualitativer, diskontinuierlicher und radikaler organisationaler Wandel inklusive eines Paradigmenwechsels verbunden. Porras und Robertson (1992) gehen davon aus, dass sowohl geplanter als auch ungeplanter Wandel als first-order change oder als second-order change implementiert werden können. Dabei tritt der geplante Wandel als Entwicklung und Transformation auf, der ungeplante Wandel kann evolutionär und revolutionär verlaufen (Porras & Robertson, 1992).

Cummings und Worley (2002) beschreiben den Unterschied zwischen den Konzepten des geplanten und ungeplanten Wandels in einer knappen Formulierung:

“ However, change that happens to an organization can be distinguished from change that is planned by its members”. (Cummings & Worley, 2002, S.22).

“Conceptions of planned change have tended to focus on how change can be implemented in organisations” (Cummings & Worley, 2002, S.22 zitiert nach Bennis, 1966).

Nach Glasl (1983) lässt sich der geplante Wandel in Anlehnung an Chin und Benne (1975) weiter unterteilen in Rationale Strategien, Mentalitätsveränderungsstrategien und Zwangs- und Machtstrategien.

Die grundlegende Annahme der **Zwangs- und Machtstrategien** ist, dass Veränderungen durch Top-Down Prozesse und ohne Einbindung der Belegschaft dieser aufgezwungen werden. Dieser Ansatz besteht auf dem Durchsetzen von Veränderungen und Vorschriften, Anordnungen, Druckmitteln und Sanktionen (Comelli, 1985). Bezogen auf den Öffentlichen Dienst, vermutet Glasl (1983), dass diese Strategie sich beispielsweise auch der Sachverständigen in Kommissionen bedient, jedoch die Kontakte zu den Machtstellen im bestehenden Machtsystem vorrangig sind. Der Vorteil, keine umständliche Konsensbildung vornehmen zu müssen, kann jedoch nach Glasl (1983) durch die Provokation von Gegenmacht zu Durchsetzungsproblemen führen.

**Empirisch-rationale Strategien** beruhen auf der Annahme,

„dass Menschen rationale Wesen sind, dass sie ihre rationalen Eigeninteressen befolgen werden und dass sie Änderungen begrüßen, wenn sie einsehen, dass diese für sie von Vorteil sind“ (French & Bell, 1994, S.73).

Glasl (1983) ordnet hier die Bildung von unabhängigen Kommissionen oder Stabsstellen zu, die aufgrund ihres Sachverstandes richtungsweisende Änderungen und Schwerpunktsetzungen bestimmen. Hierzu gehört auch das Einholen wissenschaftlicher Gutachten, um diese Analysen und Empfehlungen zu untermauern. Mit Aufklärungs- und Informationskampagnen wird versucht, die Vorschläge über die bestehenden Führungssysteme umzusetzen. Gelingt dies nicht, findet zumeist eine Implementation über den Dienstweg, d.h. über die Anordnungsbefugnis der formellen Kommandogewalt statt. Damit werden sie zum Zwecke der Implementation mit einer Zwangs- und Machtstrategie verknüpft.

**Bei normativ-reedukativen** Strategien handelt es sich um eine Beeinflussung der Denkgewohnheiten, Einstellungen, Verhaltensgewohnheiten, Rollen und Beziehungen und dergleichen. Grundlegende Annahme ist, dass das Verhalten auf Normen basiert und

Veränderungen durch einen Umerziehungsprozess erreicht werden können (French & Bell, 1994). Hier ist die Organisationsentwicklung (OE) einzuordnen. Aber auch Konzepte der Lernenden Organisation oder das Total Quality Management, in denen eine kontinuierliche, langfristig angelegte (somit evolutionäre) Veränderungsstrategie empfohlen wird (vgl. Huber, 1998, S.31). Abbildung 1 - 2 stellt den theoretischen Rahmen der Veränderungstheorien dar.

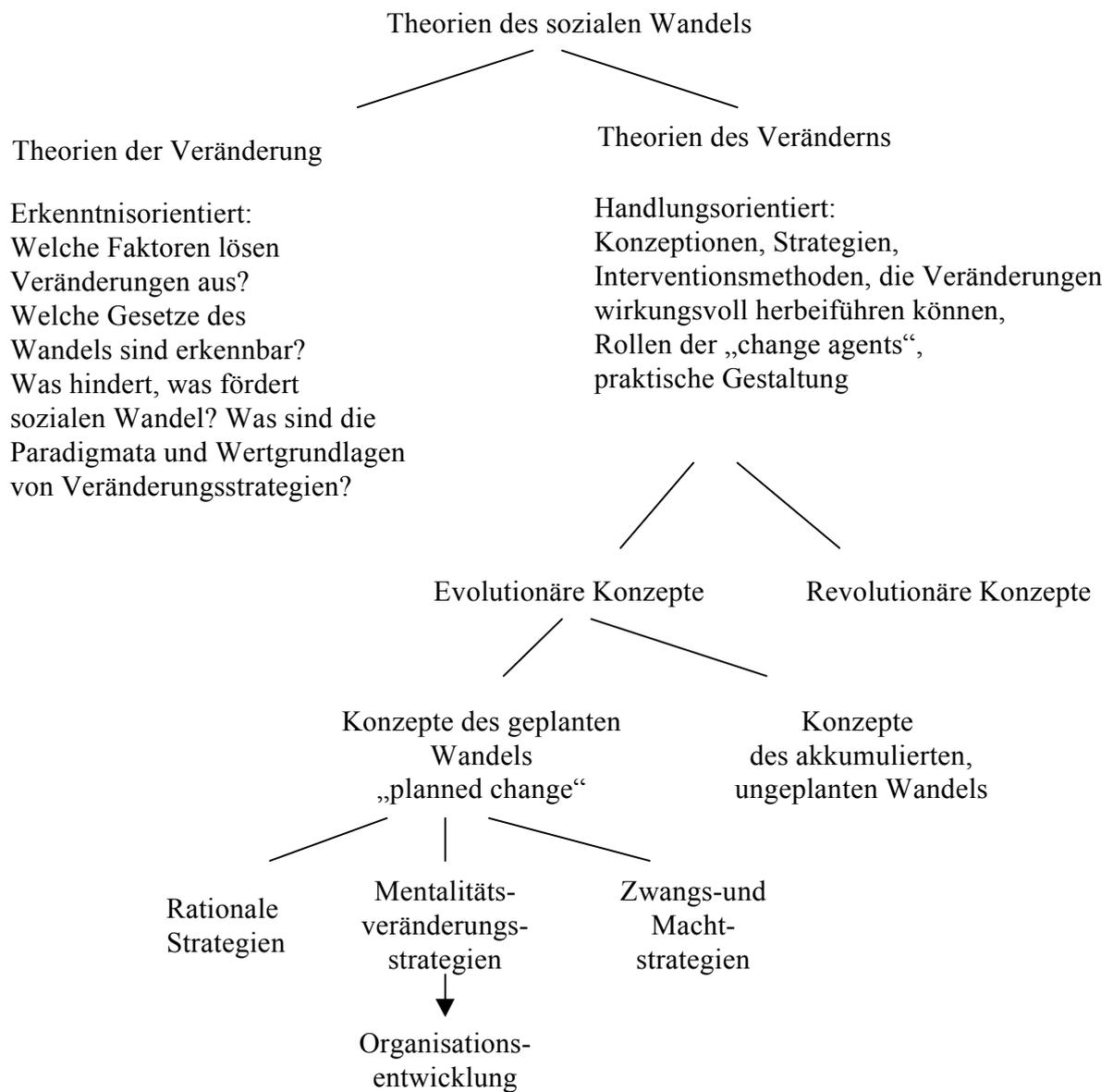


Abbildung 1 –2 Theorien des sozialen Wandels (Quelle: Glasl, 1983, S.25:Figur 2.1: Der Ort der Organisationsentwicklung in den Sozialwissenschaften)

In der **Verwaltungsreform in Hessen** lassen sich während der wissenschaftlichen Begleitung zwei Phasen hinsichtlich der Strategien zur Umsetzung der Reformziele ausmachen. Beide Strategien lassen sich zunächst unter den Konzepten des geplanten Wandels verorten. Nach den Definitionen von Porras und Robertson (1992) handelt es sich in beiden Phasen um einen „second-order-change“. Die Reformen beziehen sich auf alle Ebenen des Systems, und intendieren einen radikalen Wandel der Verwaltungen inklusive eines Paradigmenwechsels. Während die erste Phase durch Organisationsentwicklungsansätze und -bewegungen geprägt war, dominierte in der zweiten Phase die Technikeinführung mit rationalen Strategien. Die Leitlinien der Verwaltungsreform in Hessen sahen in der ersten Reformphase die aktive Beteiligung der Beschäftigten vor. Sie legten besonderes Augenmerk auf die Lernprozesse, die im Rahmen von Veränderungsprozessen stattfinden. Die Bedeutung der Notwendigkeit der Einbeziehung der Mitarbeiter, aber auch der politische Wille zur aktiven Einbeziehung der Mitarbeiter in den Reformprozess, wurden sowohl im Qualitätsbegriff der Hessischen Landesverwaltung als auch in einer gemeinsamen Erklärung zur Verwaltungsreform in Hessen zwischen Politik und Gewerkschaften formuliert (HMdI, ÖTV, 1995). In vielen hessischen Verwaltungen wurden auf dieser Basis Organisationsentwicklungsprozesse angestoßen und Arbeitsgruppen mit Beschäftigten eingerichtet, die ihre Arbeitsschwerpunkte im Rahmen der Eckpunkte gemeinsam mit der Verwaltungsführung definierten. Viele Personalvertretungen richteten Mitarbeitergruppen zu Themen rund um die Zukunft des öffentlichen Dienstes ein, um ihre Vorstellungen aktiv in den Reformprozess einfließen zu lassen.

In der zweiten Phase der Reform erfolgte eine Konzentration auf die Schwerpunkte Technisierung, Ökonomisierung und Verschlinkung der Verwaltung. Definierte Ziele waren hier die landesweite Einführung der betriebswirtschaftlichen Software SAP, das Land als Vorreiter beim E-Government zu positionieren, die Rückführung der Staatsaufgaben auf Kernaufgaben sowie die Konsolidierung des Haushaltes. Die Umsetzung der Ziele wurde unterstützt durch den zentral eingerichteten Kabinettsausschuss Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik. Praktisch erfolgte die Umsetzung über Gesetzesänderungen (wie zum Beispiel das Beschleunigungsgesetz oder das Zukunftssicherungsgesetz), über Kabinettsbeschlüsse mit Staffelpfanungen (wie zum Beispiel Kabinettsbeschluss, 1998, Juli), über Masterpläne (wie zum Beispiel E-Government Masterplan Hessen 2003-2008, 2003) oder Steuerungspapiere des Kabinettsausschusses und Rahmenkonzepte (wie zum Beispiel das Rahmenkonzept der Personalentwicklung). Grundsätzlich wird eine schnelle und zügige Umsetzung der Reformziele angestrebt (revolutionäres Konzept).

Der erste und bedeutendste Teil der vorliegenden Studie wurde während der Organisationsentwicklungsbewegung der Verwaltungsreform durchgeführt. Dabei kamen Methoden und Instrumente der Organisationsentwicklung (Mitarbeiterbefragung, Aktionsforschung, Survey-Feedback) zum Einsatz. Aus diesem Grunde wird im nachfolgenden Kapitel auf das Konzept der Organisationsentwicklung näher eingegangen.

Der abschließende Teil der Studie (die zweite Datenerhebung) wurde während der Phase der Technisierung der Landesverwaltung durchgeführt. Einziger Baustein der Studie war hier die zweite Mitarbeiterbefragung, deshalb wird diese Phase hier nur kurz skizziert.

## **1.2.2 Das Konzept der Organisationsentwicklung (OE) als Veränderungsstrategie**

### **1.2.2.1 Der Begriff der Organisationsentwicklung**

In der vorliegenden Studie wird die Weiterentwicklung einer Verwaltung begleitet. In diesem Sinne werden der Begriff der Organisationsentwicklung und der Begriff der Verwaltungsentwicklung synonym verwendet.

OE gehört unter den evolutionären Strategien zu den Konzepten des „planned change“. Als Mentalitätsveränderungsstrategie verwendet OE Techniken der Verhaltenswissenschaften, um individuelle Bedürfnisse mit organisationalen Zielen zu verbinden (Trebesch, 2000). Obgleich der Begriff der OE in unzähligen Beratungskonzepten und Berichten über Veränderungsmaßnahmen in Organisationen verwendet wird, bleibt er schwammig. Trebesch (2000) beschränkt sich in einem Vergleich von OE-Definitionen auf 50 Definitionen, geht aber davon aus, dass sich leicht 100 hätten finden lassen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass mehr als die Hälfte der 50 OE-Definitionen nicht brauchbar sind und OE kein eindeutig abgrenzbares Gebiet, kein „Modell“ oder einheitliches Konzept ist. Als eines der Probleme führt er den wachsenden Bekanntheitsgrad der OE an, der zu immer neuen Differenzierungen führt (Trebesch, 2000). Die hier vorliegende Arbeit orientiert sich an der Begriffsdefinition von Beckhard (1972). Beckhard war Mitarbeiter Lewins und gehört zur ersten Generation der Wissenschaftler, die die Weiterentwicklung der Theorie der auf dem Gebiet der OE vorangetrieben haben (Cummings & Worley, 2002). Beckhard (1972) definiert OE wie folgt:

„Die OE ist ein Verfahren, dass planmäßig, betriebsumfassend, von der Führung gesteuert, zum Zweck der Verbesserung von Wirksamkeit und Gesundheit der Organisation, durch geplantes Eingreifen in den Organisations-„Ablauf“(Prozesse) mittels Erkenntnissen aus der Verhaltenswissenschaft angewandt wird“ (Beckhard 1972, S.24-25).

Unter OE wird hiermit der geplante Wandel mit Eingriffen in das organisationale Geschehen verstanden. Unter geplantem Wandel wiederum sind „sämtliche systematischen und gezielten Aktionen zu verstehen, die einen gegenwärtigen Zustand möglichst optimal in einen angestrebten zukünftigen Zustand überführen (Rosenstiel & Comelli, 2003). OE wird damit als betriebsumfassendes Verfahren verstanden. Der Rückgriff auf die in der Definition aufgenommenen Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaft beschreibt die Tatsache, dass Organisationen immer auch soziale Gebilde sind und als solche nur mit den in ihr tätigen Menschen verändert werden können. Geplante Veränderungen in Organisationen greifen immer in das soziale System ein, wenn die Organisation und die in ihr tätigen Mitarbeiter tatsächlich verändert werden sollen. Der Prozess der Veränderung selbst beruht auf Lernen aller Betroffenen durch direkte Mitwirkung und praktische Erfahrung (Gesellschaft für Organisationsentwicklung e.V. [GOE], 1980). Trotz unterschiedlich vorliegender Begriffsdefinitionen findet sich in der Literatur ein gemeinsames Verständnis der OE hinsichtlich des Prozesscharakters sowie der beteiligungsorientierten Herangehensweise:

- OE beschränkt sich nicht auf eine einmalige punktuelle Maßnahme, sondern muss vielmehr ein kontinuierlicher Prozess sein, in dem sich die Organisation fortlaufend um eine optimale Adaption an die sich verändernden Umweltgegebenheiten bemüht (vgl. Sievers, 1977).
- Ein OE-Programm kann „keine einmalige Lösung eines organisatorischen Problems sein, sondern vielmehr ein Entwicklungsprozess zu größerer Leistungsfähigkeit hin“ (French & Bell, 1994). Die Veränderung bzw. die Anpassung der Veränderungen erfolgt über die Gestaltung von Lernprozessen, wobei sowohl die Organisationsmitglieder als auch die Organisation selbst lernen (GOE, 1980).
- Der OE-Prozess wird von den Betroffenen getragen. In diesem Zusammenhang kommt einerseits der motivierenden Wirkung der Partizipation aber auch andererseits der Rolle

der „Mit-Gestalter“ eine herausragende Bedeutung zu. Die Mitarbeiter sollen sich mit den geplanten Veränderungen identifizieren können und aktiv an der Entwicklung mitarbeiten. Die Betroffenen werden zu Beteiligten des Prozesses gemacht und entwickeln in dieser Rolle Ideen und Lösungsansätze (Rosenstiel & Comelli, 2003).

Neuere Diskussionen um Veränderungsmanagement stellen die Methoden und Instrumente der OE als eine wesentliche und permanente Führungsaufgabe und –funktion im Zusammenhang mit Change Management dar (vgl. Doppler, Lauterburg, 1996; Trebesch, 2004). Unter neuen Funktionsbezeichnungen wie Veränderungs- oder Changemanagement werden die wesentlichen Konzepte der OE ebenfalls zum Prozessmanagement von Veränderungen genutzt. Dem Vorschlag von Worren, Ruddel und Moore (1999) OE mit Change Management zu ersetzen, weil dies sowohl geschäftliche als auch humane Notwendigkeiten umfasst, widersprechen Farias und Johnson (2000) mit der These, dass OE immer einer interdisziplinären und ganzheitlichen Systembetrachtung folgt. Sie kommen zu dem Schluss, dass nicht eine neue Disziplin benötigt wird, sondern das bessere Verständnis über Faktoren, die zu einer erfolgreichen Veränderung führen.

Trebesch (2004) geht davon aus, dass OE sich dem Paradigmenwechsel stellen, und unter der neuen Bezeichnung Change Management auch inhaltlich verändert werden muss, wenn der Fundus der OE weiterhin genutzt werden soll. Unbestritten ist jedoch bei allen Diskussionen, dass es sich immer um Konzepte des „planned Change“ handelt. Im Folgenden werden die Begriffe Organisationsentwicklung und Changemanagement bzw. Changeprozesse synonym verwendet, da der Veränderungsprozess in diesem Projekt als klassischer OE-Prozess begonnen, dann jedoch als geplanter technokratischer Ansatz mit Projekt-, Staffel- und Masterplänen fortgesetzt wurde.

Betrachtet man die Reformkonzepte des New Public Management (NPM), das Neue Steuerungsmodell (NSM) sowie die Konzepte der Landesverwaltung Hessen unter dem

Blickwinkel der OE, so erfüllen zumindest die theoretischen Konzepte die hier formulierten Ansprüche an die Durchführung eines OE-Prozesses. Sowohl NPM, NSM als auch die Landesverwaltung Hessen definieren systemumfassende Veränderungen auf Basis einer Definition des zukünftigen Zustandes entsprechend der hier formulierten Leitbilder. Die Veränderungsziele der Verwaltungsreformkonzepte beziehen sich sowohl auf das kulturelle Subsystem (von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen), auf einen Wandel des sozialen Subsystems (dezentrale, flexible Arbeitsweisen mit flachen Hierarchien und neuen Steuerungssystemen) als auch auf das technisch-instrumentelle Subsystem (Rückführung der Verwaltung auf Kernprozesse und Technisierung der Verwaltung). Die Ziele sind nicht mit punktuellen Maßnahmen erreichbar, d.h. die Umsetzung der Reformkonzepte setzt stets einen geplanten Veränderungsprozess voraus. Weiterhin wird auf die Notwendigkeit, Veränderung der Verwaltungskultur als eigenständig zu behandelndes Element hingewiesen. Schedler (2003) bezeichnet Verwaltungskultur vereinfachend als „die Gesamtheit des Gelebten“ in der Verwaltung, dass durch Informelles, Tatsächliches und Erlebtes im Umgang der Mitarbeitenden miteinander und ihren Ansprechpartnern außerhalb geprägt wird. Hinsichtlich der Beteiligung der Betroffenen wird OE im NPM als Gestaltungselement empfohlen. In den Orientierungspunkten zur Umsetzung des NSM werden die Lernchancen für Mitarbeiter und Vorgesetzte, als auch die Auffassung, dass möglichst viele Mitarbeiter aktiv in den Veränderungsprozess einbezogen werden sollen, betont. Die erste Phase des Reformprozesses in der Landesverwaltung Hessen ist vor diesem Hintergrund gekennzeichnet durch die Einrichtung verschiedener Reformarbeitsgruppen. Lenkungsausschüsse mit darunter angesiedelten Projekt- und Arbeitsgruppen prägen die Reformlandschaft. In der zweiten Phase des Reformprozesses konzentriert sich die Mitarbeit der Beschäftigten auf die Teilnahme an Arbeitsgruppen zur Einführung der betriebswirtschaftlichen Software SAP.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es zwar keine einheitliche Begriffsdefinition von OE gibt, jedoch ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich des Prozesscharakters und der beteiligungsorientierten Herangehensweise, die sich auch in den theoretischen Ansprüchen und der Umsetzungspraxis der ersten Phase der wissenschaftlichen Begleitung des Reformprozesses wiederfinden. Entsprechend der theoretischen Eingrenzung setzt die Theorie des geplanten Wandels einen komplexen Forschungsansatz voraus, der unter dem Blickwinkel des „planned Change“ das Gesamtsystem umfasst. Im nachfolgenden Abschnitt werden die Ansätze der Organisationsentwicklung dargestellt und der dieser Studie zugrunde liegende Ansatz erläutert.

### **1.2.2.2 Ansätze der Organisationsentwicklung und der Arbeitsgestaltung**

Als Ansatzpunkt für Organisationsentwicklungsmaßnahmen unterscheidet Rosenstiel (1992) den personalen Ansatz einerseits und den strukturalen Ansatz andererseits. Während der personale Ansatz im ersten Schritt die Beeinflussung der Personen zum Ziel hat, wirkt der strukturale Ansatz auf die Organisationsstruktur ein. Als Beispiel für den personalen Ansatz nennt er Organisationsentwicklungsmaßnahmen für den Aufbau intensiver Intergruppenbeziehungen, oder die Verbesserung der Kooperation und Kommunikation. Als Beispiel für einen strukturalen Ansatz wird die partizipativ vorgenommene Modifikation eines Organisationsplanes genannt (Rosenstiel 1992).

Der Ansatz von Comelli (1985) basiert auf dem Systemdenken. Er geht von einem ganzheitlichen Ansatz aus, der die Organisation als lebendigen und dynamischen Organismus, als Gesamtsystem betrachtet. Als Teilsysteme definiert er ein soziales System, ein betrieblich/technisches System, ein administratives System und ein externes System. Diese Teilsysteme wirken zusammen. Eine Störung in einem Teilsystem wirkt sich auf die anderen Teilsysteme aus. Das soziale Teilsystem beschreibt er als „Mensch-System“ und fasst

darunter die Menschen mit ihren Fähigkeiten, Qualifikationen, Einstellungen, Gefühlen und Erwartungen. Das betriebliche Teilsystem umfasst nach Comelli (1985) die Betriebsstätte, Arbeitsmittel und die Arbeitsplatzgestaltung. Unter das administrative System fasst er alle betrieblichen Richtlinien und Regeln, sowie Unternehmensziele zusammen. Das externe System wird als Kunden- und Bedarfssystem bezeichnet. Die Organisation selbst gilt als offenes System, weil sowohl externe Faktoren eine Auswirkung nach innen haben, als auch die Organisation in das externe System hineinwirkt und wiederum dort Reaktionen erzeugt (Comelli, 1985).

Porras und Robertson (1992) gehen in ihrem Ansatz von Schlüsselfaktoren in der Organisation aus, die das Verhalten der Beschäftigten formen und leiten. Die grundlegende Annahme in diesem Ansatz ist, dass die Organisation der Kontext ist, in dem individuelles Verhalten stattfindet (vgl. auch Robertson, Roberts & Porras ,1993; Robertson & Senevirante, 1995).

Sie definieren die vier folgenden Basiskategorien: Organization Arrangements, Social Factors, Physical Setting und Technology. Diese Kategorien werden aus jeweils spezifischen Faktoren gebildet. Die Kategorie „Organization Arrangements“ enthält Faktoren wie Ziele, Strategie, Struktur und administrative Prozesse. „Social Factors“ beinhaltet u.a. die Organisationskultur, Managementstile und Interaktionsprozesse. Faktoren des Physical Setting sind u.a. die räumliche Anordnung, die Architektur oder die Innenausstattung. Die Kategorie Technology setzt sich u.a. zusammen aus der Informationstechnologie, dem Workflow-Design, dem technischen System und der Soft- und Hardware (Porras & Robertson, 1992; Robertson et al., 1993). Das dieser Studie zugrunde liegende ganzheitliche Systemkonzept folgt einem ähnlichen systemumfassenden Ansatz, jedoch ohne der räumlichen Anordnung der Arbeitsstätten einen so hohen Stellenwert beizumessen. In ihrem ganzheitlichen Systemansatz gehen Glasl und Lievegoed (1996) von drei Subsystemen aus,

die sich in sieben Wesenselemente untergliedern. Bezogen auf die sieben Wesenselemente wird in der Betrachtung weiterhin unterschieden nach der Sicht innerhalb des Unternehmens (dem Innensystem) und der Sicht als Beziehung des Unternehmens zum Umfeld. Als Beziehung zum Umfeld definieren sie zum Beispiel das Image des Unternehmens beim Kunden, Kundenbeziehungen oder die Positionierung am Markt. Auch Glasl und Lievegoed (1996) gehen in ihrem Systemkonzept von der gegenseitigen Beeinflussung und Durchdringung der Subsysteme aus und definieren die Organisation als offenes System. Die vorliegende Studie orientiert sich sowohl in der Datenerhebung als auch in der Ergebnisdarstellung an dem ganzheitlichen Systemansatz von Glasl und Lievegoed (1996). Es wird jedoch die Sicht innerhalb des Unternehmens gewählt. Das kulturelle, soziale und technisch-instrumentelle Subsystem mit ihren Wesenselementen und dem Blickwinkel auf das Innensystem bilden somit die Orientierungslinie der vorliegenden Studie (vgl. Glasl & Brugger, 1994; Glasl & Houssaye 1975; Glasl & Lievegoed, 1996).

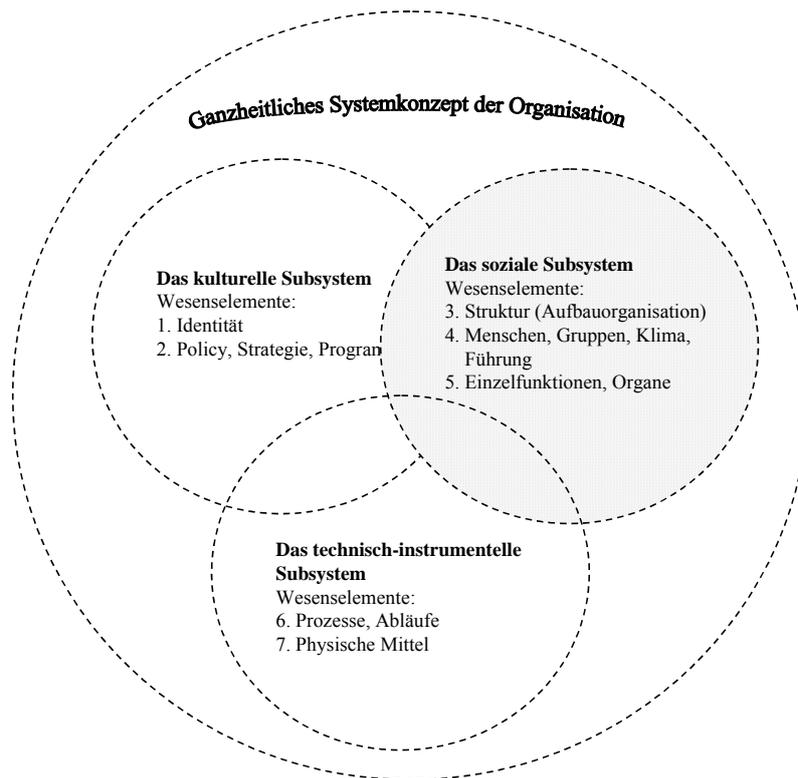


Abbildung 1 - 3: Ganzheitliches Systemkonzept der Organisation (aus Glasl & Lievegoed 1996); Darstellungsform: M. Kölbach

**Das kulturelle Subsystem** umfasst nach Glasl und Lievegoed (1996) die Wesenselemente 1. Identität und 2. Policy, Strategie und Programme. 1. Identität umfasst wiederum die Merkmale, mit der sich die Organisation nach innen als auch nach außen definiert, einschließlich der Werte und Normen im System. Dazu gehören die gesellschaftliche Aufgabe der Organisation, das Leitbild, Werte und Normen. 2. Policy, Strategie und Programme umfassen die langfristigen Programme der Organisation, die Unternehmenspolitik und weitere grundlegende Leitsätze.

Schein (1992) geht in seiner Definition von Kultur über die Darstellung der hier genannten Wesenselemente hinaus und nimmt die Aspekte der Stabilität und der Integration von Elementen auf. Er definiert die Kultur einer Gruppe als ein

„Muster gemeinsamer Grundprämissen, das sich bewährt hat und somit als bindend gilt, das daher an neue Mitglieder als rational und emotional korrekter Ansatz für den Umgang mit diesen Problemen weitergegeben wird“ (Schein, 1992, S.25).

Das Leitbild gilt in der Managementliteratur als geschriebene Ziel- und Wertvorstellung einer Organisation. In einem Leitbild wird in knappen überzeugenden Sätzen dargestellt, was die Identität des Unternehmens ausmacht. Normen und Werte mit Grundlagen für das strategische Handeln werden zu einer kommunizierbaren Form verdichtet. Leitbilder bestehen aus einem System abgestimmter Grundsätze und stecken den Rahmen für künftige Planungsentscheidungen ab (vgl. Maresch, 2000). Die Wirkungen des Leitbildes liegen in der handlungsleitenden Orientierungsfunktion nach innen und nach außen. Nach innen werden das Selbstverständnis und die Zukunftsvorstellungen kommuniziert und im günstigen Fall über die Schaffung einer kollektiv geteilten Vorstellung die Identifikation mit der Organisation erhöht. Nach Außen ist mit Unterstützung durch ein Leitbild ein einheitliches Auftreten der Organisation möglich (vgl. Müller-Stewens & Lechner, 2003).

Leitbilder docken am Status quo und dem damit korrespondierenden Image an, weisen aber in die Zukunft (Rüttgers & Schwarz, 2001). Befragungsergebnisse hinsichtlich der Wirkung von Leitbildern zeigen jedoch, dass Anspruch und Wirklichkeit oft weit auseinanderklaffen. Sowohl die Realisierung der dort definierten Ziele als auch die Zufriedenheit mit den Inhalten der Leitbilder werden kritisch bewertet (Müller-Stewens & Lechner, 2003). Eine ähnliche Auffassung vertritt Hill (2001) von der Verwaltungshochschule Speyer in einem Vortrag zu Leitbildern und strategischen Behördenzielen:

„Bei allen bisherigen Leitbildprozessen hat sich daher gezeigt, dass es überspitzt gesagt, zwar auch wichtig ist, was drinsteht im Leitbild, aber noch wichtiger, wie es

zustande kommt und wie es umgesetzt wird. Ein Leitbild kann nicht per „ordre de mufti“ verfügt werden, es muss integrativ und kommunikativ entwickelt werden und es muss wachsen und sich bewähren“ (Hill, 2001, S.6).

An der Darstellung der Wesenselemente, sowie der Definition von Kultur als weitertragbares Muster gemeinsamer Grundprämissen wird deutlich, wo und wie die jeweilige Kultur einer Organisation auf den Veränderungsprozess einwirken kann. Sie kann sowohl Chance als auch Hemmschuh für den Prozess des Veränderns sein. Somit ist die Organisationskultur als Faktor in Veränderungsprozessen zu berücksichtigen, wenn sie nicht gar selbst Veränderungsgegenstand ist (vgl. Comelli, 1985).

In der hier vorliegenden Studie werden die Einschätzung der Beschäftigten hinsichtlich ihrer Organisation als auch die Einschätzung bezüglich des Leitbilds der Organisation berücksichtigt.

**Das soziale Subsystem** umfasst die Wesenselemente 3. Struktur (Aufbauorganisation), 4. Menschen, Gruppen, Klima, Führung und 5. Einzelfunktionen und Organe. Unter 3. Struktur werden in der internen Sicht die Aufbauprinzipien der Organisation, Führungshierarchien sowie zentrale und dezentrale Stellen zusammengefasst. Unter 4. Menschen, Gruppen, Klima, Führung werden in der internen Sicht Faktoren wie Wissen und Können der Mitarbeiter, Haltungen und Einstellung, Beziehungen, Führungsstile, informelle Zusammenhänge und Gruppierungen, Rollen, Macht, Konflikte und Betriebsklima betrachtet. Unter 5. Einzelfunktionen, Organe werden die Merkmale Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, Gremien, Kommissionen, Projektgruppen, Spezialisten und Koordination zusammengefasst.

**Das technisch-instrumentelle Subsystem** umfasst 6. Prozesse, Abläufe und 7. Physische Mittel. 6. Prozesse, Abläufe beinhaltet die Betrachtung der Prozesse und Abläufe. Hierzu zählen primäre Arbeitsprozesse, sekundäre und tertiäre Prozesse: Dazu gehören u.a. Informationsprozesse, Entscheidungsprozesse, interne Logistik, Planungs- und Steuerungsprozesse, sowie Beschaffungsprozesse für Ressourcen. 7. Physische Mittel umfasst Arbeitsmittel und finanzielle Mittel (Glasl & Lievegoed, 1996).

Den Strukturierungsrahmen der hier vorliegenden Untersuchung bildet das ganzheitliche Systemkonzept der Organisation von Glasl und Lievegoed (1996) mit den hier definierten Subsystemen der Organisation. Den theoretischen Hintergrund zur Analyse des sozialen Subsystems bilden Konzepte der Arbeitspsychologie. Als Ansatz der Arbeitsgestaltung ist aus der ganzheitlichen und systemischen Betrachtungsweise der soziotechnische Ansatz von Strom und Ulich (1997) zu nennen. Er geht von den zentralen Elementen Mensch, Technik und Organisation (MTO) aus. Er stellt den technikorientierten Gestaltungskonzepten ein arbeitsorientiertes Gestaltungskonzept gegenüber, in dem vom Primat der Aufgabe ausgegangen wird. Auch hier wird eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den zentralen Elementen gesehen. Es wird vorausgesetzt, dass die Elemente in ihrem optimalen Zusammenwirken verstanden werden müssen und technische und soziale Systeme aufeinander abzustimmen sind (vgl. Strom & Ulich, 1997).

Während im Ansatz von Glasl und Lievegoed (1996) Wesenselemente innerhalb der Subsysteme gebildet werden, definieren Strom und Ulich (1997) als Betrachtungsebenen das Unternehmen, die Organisationseinheit, die Gruppe und das Individuum. Hinsichtlich der zu überprüfenden Faktoren finden sich jedoch viele Überschneidungen. So werden in beiden Ansätzen die Zieldefinition und Unternehmensorganisation sowie Aufgaben und Aufgabeninhalte als zentrale Faktoren definiert. Im soziotechnischen Ansatz wird der

subjektiven Beschreibung der Arbeitsbedingungen durch die Beschäftigten auf der Ebene des Individuums ein zentraler Stellenwert beigemessen. Des Weiteren kommen im Rahmen der MTO-Analyse wissenschaftliche Methoden wie Dokumentenanalysen, Interviews und schriftliche Erhebungen zum Einsatz, in deren Mittelpunkt die Betrachtung der Arbeitsaufgabe steht.

Die vorliegende Studie ist als wissenschaftliche Begleitung angelegt. Analyse und Bewertung erfolgen auf Basis von Experteninterviews und schriftlichen Erhebungen zu zwei Messzeitpunkten. Die empirische Überprüfung der Arbeitstätigkeit der Beschäftigten in der untersuchten Verwaltung erfolgt mit dem arbeitspsychologischen Instrument zur Stressbezogenen Tätigkeitsanalyse (ISTA). Der Aufbau der Darstellung der Ergebnisse folgt jedoch dem ganzheitlichen Systemansatz von Glasl und Lievegoed (1996).

Während die Ansätze der Organisationsentwicklung und Arbeitsgestaltung einen Bezugsrahmen für die Operationalisierung der Komplexität im Veränderungsgeschehen bieten, beschreiben die nachfolgend dargestellten Phasenmodelle der OE die Dynamik der Veränderungsprozesse.

### **1.2.2.3 Phasenmodelle der Organisationsentwicklung**

Die Phasenmodelle beschreiben den zeitlichen Aspekt der Organisationsentwicklung. Sie bieten eine grobe Orientierung zur Vorgehensweise. Das wohl bekannteste Modell ist das Phasenmodell von Lewin (1963, zitiert nach Rosenstiel, 1992). Er definiert drei Phasen der Organisationsentwicklung (Auftauen, Verändern, Stabilisieren). Verfestigte Verhaltensweisen sollen in der Phase des Auftauens aufgelöst werden und es soll eine Bereitschaft zur Veränderung herausgebildet werden. In der zweiten Phase (Verändern) werden Veränderungsmaßnahmen durchgeführt. Die herbeigeführten Veränderungen müssen stabilisiert (Stabilisieren) werden, was in der 3. Phase des Veränderungsprozesses geschieht.

Der von Lewin (1963) definierte Phasenverlauf dient als Grundlage für die Entwicklung weiterer Phasenmodelle. Der Ende der 50er Jahre aus den instrumentierten Laboratoriums hervorgegangene Managerial Grid gilt als frühester systematischer Ansatz der OE in den USA. Er geht von einem sechsphasigen Entwicklungsprogramm aus, das sich über drei bis fünf Jahre erstreckt (French & Bell, 1994). Hier besteht die erste Phase der Veränderung aus einem Laboratorium-Seminar, die zweite und dritte Phase kennzeichnen Team- und Intergruppenentwicklung. In der vierten Phase wird ein Ideal-Modell der Organisation erstellt, das in der fünften Phase implementiert wird. Die sechste Phase dient der Stabilisierung des Prozesses. Obwohl er nicht unkritisiert geblieben ist, stellt der Managerial Grid den am meisten formalisierten, standardisierten, und auch den kommerzialisiertesten Ansatz dar, der wohl die bisher weiteste internationale Verbreitung gefunden hat (vgl. Sievers, 1977). Insgesamt werden heute eher Phasenmodelle zugrunde gelegt, die den permanenten Wandel im Unternehmen berücksichtigen. Sie gehen von charakteristischen Problemlagen aus, die den Inhalt und Umfang eines Veränderungsprozesses definieren (Trebesch, 2004). Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung konnte der Prozess des „Auftauens“, sowie der Prozess der Veränderung und Stabilisierung einzelner Interventionen begleitet werden.

Während die Begriffsdefinition, grundlegende Annahmen, Ansätze der OE und Phasenmodelle den theoretischen Rahmen für die Einbettung und Charakterisierung von Veränderungsprozessen bilden, beschreiben die Methoden die Formen der Interventionen in das System. Im abschließenden Abschnitt werden die Interventionen der OE charakterisiert. Als zentrale prozessorientierte Methoden der OE werden die Aktionsforschung, Survey-Feedback und die aktionsorientierte Einbindung der Mitarbeiterbefragung in das Prozessgeschehen dargestellt.

#### 1.2.2.4 Interventionen in der OE

In der Organisationsentwicklung kommt ein breites Spektrum von Methoden zur Anwendung. Bei längerfristigen Veränderungsvorhaben handelt es sich auch häufig um einen Strategie- und Methodenmix, der situativen Bedingungen folgt. D.h. es gibt nicht „die“ OE-Intervention oder „das“ OE-Programm, sondern eine breite Palette/Vielfalt von Interventionsmöglichkeiten. Dazu gehören sowohl die Methoden der empirischen Sozialforschung, Methoden aus der psychologischen Alltagsarbeit als auch Methoden, die in der Beratungsarbeit entwickelt wurden. Interventionen in der OE sind

„Eingriffe in das betreffende System mit seinen Subsystemen und in die darin ablaufenden Prozesse“ (Comelli, 1985, S.341).

Sie sind die eigentlichen Antriebsmomente der OE, die Veränderungen in Gang bringen (French & Bell, 1994). Wesentlich bei Interventionen der OE ist es, dass es sich um strukturierte Aktivitäten handelt. Welche Strategien und Interventionstechniken zur OE in der Praxis angewandt werden, hängt sowohl von der Art der zu lösenden Probleme, von den Bedingungen in der Organisation, von der Motivation der beteiligten Organisationsmitglieder und nicht zuletzt von den OE-Beratern ab, die bestimmte Modelle als erfolgversprechend favorisieren. Nach Königswieser (1998) verfolgt jede Intervention ihren bestimmten Zweck, auch wenn sie weder bezüglich ihres Verlaufs noch hinsichtlich des Resultats genau vorhersehbar und folglich immer riskant sind. Comelli (1985) führt folgende Beispiele für Interventionen an: Diagnoseaktivitäten oder Maßnahmen zur Schaffung von Problembewusstsein, Interventionen zur Klärung oder Beschreibung der Problemlage, Maßnahmen zur Einteilung oder Stabilisierung von Lernprozessen bei den Beteiligten (einzelnen Gruppen), Aktivitäten unmittelbar zur Problemlösung, sowie Maßnahmen zur Steuerung und Aufrechterhaltung des angestrebten Prozesses und zu seiner Erfolgssicherung.

Was die Klassifizierung der Methoden betrifft, schlagen French und Bell (1994) drei unterschiedliche Möglichkeiten vor: Die Zuordnung der Methoden nach den Dimensionen Individuen/Gruppe und Inhalt/Prozesse, sowie eine Typologie nach Zielgruppen oder eine Zuordnung zu Veränderungsmechanismen. Andere Versuche orientieren sich an der Trennung von personalem und strukturelem Ansatz von Gebert (1992). Doppler und Lauterburg (1996) schlagen eine Trennung zwischen weichen Faktoren (Wissen und Können, Einstellungen und Verhalten) und harten Faktoren (Strukturen und Abläufe, Systeme und Regelungen) vor. In dieser Untersuchung wird eine Einteilung der Methoden nach den Ebenen der Organisation von Comelli (1985) zugrunde gelegt. Er differenziert nach Interventionen auf der individuellen Ebenen (zum Beispiel Encountergruppen, Themenzentrierte Interaktion) der interpersonellen und Gruppenebene (zum Beispiel Teamentwicklung) und Interventionen auf der Organisationsebene (zum Beispiel Survey-Feedback). Die Interventionen im Rahmen dieser Studie zählen zu Interventionen auf der Organisationsebene. Sie werden im folgenden Abschnitt konkretisiert.

#### **1.2.2.5 Prozessorientierte Methoden der OE**

Das Modell der Aktionsforschung war Orientierungslinie der Begleitforschung im Rahmen der vorliegenden Studie. Durch die Aktionsforschung gewinnt die OE eine neue Qualität. Indem sie einerseits zur Verwissenschaftlichung der OE beiträgt und andererseits praktikable Möglichkeiten zur Bewältigung von Problemen aufzeigt (Sievers, 1977). Den Begriff der „Aktionsforschung“ verwendete Lewin zum ersten Mal 1944 (Gairing, 2002). Für ihn war Aktionsforschung

“...eine vergleichende Erforschung der Bedingungen und Wirkungen verschiedener Formen des sozialen Handelns und eine zu sozialem Handeln führende Forschung. (Lewin 1963:280 zitiert nach Gairing, 2002, S.53).

Lewin (1963) verfolgte mit seiner Handlungs-Forschung ein doppeltes Ziel: Neben der Erforschung des Handelns sollte die Forschung selbst auch Handeln sein und Handeln bewirken. Dies wiederum führte zu einem forschungsmethodischen Spezifikum der Aktionsforschung, wonach die Betroffenen nicht nur Forschungsobjekte, sondern zusammen mit dem Forscher kooperierende und interagierende Partner sind. Aktionsforschung ist typischerweise

wandlungsorientiert (change oriented): „It is problem focused and aims at improving some existing condition or practice, usually in terms of resolving issues, solving problems, or realizing some opportunity for innovation“. (Bruce & Wyman, 1998, S.13),

dynamisch (organic): It is a reiterative research process that consists of a series of systematic, iterative steps of fact-finding, reflection, and planning, strategic action , and evaluation (Bruce & Wyman, 1998, S.14),

kooperativ (collaborative): “It is research conducted as a joint, cooperative effort among the participants” (Bruce & Wyman, 1998, S.14),

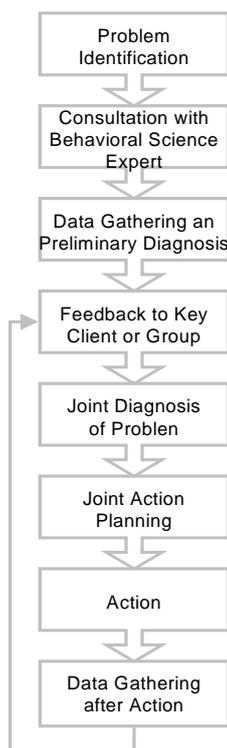
dialogisch: Es wird der Dialog mit den Menschen aufgenommen, die im herkömmlichen Wissenschaftsbetrieb lediglich Objekte und Informationsquellen sind. Arbeitnehmer, die im Rahmen einer Umstrukturierung wissenschaftlich begleitet und untersucht werden, sind nicht mehr bloße Informationsquelle des Forschers, sondern Individuen, mit denen sich der Forscher gemeinsam auf den Weg der Erkenntnis zu machen versucht. Der Aktionsforscher begibt sich selbst „ins Feld“ und setzt sich in der Diskussion mit den Menschen auseinander, „über die er forscht“. Das Puzzle „soziales

Feld“ wird aus Informationen und Daten wie Alltagswissen, Regelungen und Normen der Felder, theoretisches Wissen, systematischen Erhebungen (Interview mit Intensivbefragung von einzelnen Personen), sozial-statistische Daten, Zeitschriften und Zeitungen und Beobachtungen zusammengetragen (vgl. Moser, 1977).

Die Hauptaspekte des Modells sind:

„Diagnose, Datensammlung, Feedback an das Klientensystem, Aufarbeitung der Daten, Handlungsplanung und Handlungsdurchführung. Die Reihenfolge ist normalerweise zyklisch, mit der Betonung auf neuen oder schwierigeren Problemen, sobald die Klientengruppe sich an wirkungsvollere Zusammenarbeit gewöhnt hat“.

(French & Bell, 1994, S.112).



Das Schaubild stellt den zyklisch, iterativen Charakter des Modells dar. Es macht deutlich, dass die einzelnen Phasen mehrmals durchlaufen werden.

So kann beispielsweise im Fall einer unzureichenden Diagnose oder des Verfehlens eines geplanten Sollwertes der angestrebten Veränderung wieder bei der Phase der Datensammlung begonnen werden (vgl. Sievers, 1977).

Abbildung 1 - 4 Modell der Aktionsforschung, Originalansatz nach Cummings und Worley (2002)

Chein, Cook und Harding (1948, zitiert nach French & Bell 1994) beschreiben vier Arten der Aktionsforschung:

- Diagnostische (der Wissenschaftler begibt sich in eine Problemsituation, stellt die Diagnose und macht dem Klienten Vorschläge zur Abhilfe),
- partizipative (alle im Projekt betroffenen Personen nehmen von Anfang an an den Untersuchungen und Interventionen teil),
- empirische (der Berater fertigt systematische und ausgedehnte Aufzeichnungen seiner Tätigkeit und deren Konsequenzen an) und
- experimentelle (kontrollierte Untersuchung der relativen Wirksamkeit verschiedener Handlungsmöglichkeiten)

Die hier vorliegende Untersuchung orientierte sich bei der Durchführung an der partizipativen Form der Aktionsforschung.

**Survey-Feedback** geht ebenfalls zurück auf Lewin und ist eng mit der Aktionsforschung verbunden. Es stellt eine Datenerhebungs- und Rückkopplungsmethode (Survey Guided Feedback) dar. In dieser Methode wird besonderer Wert auf das Feedback an die Befragten gelegt. Dabei handelt es sich um die Anwendung von Einstellungsumfragen bei Mitgliedern einer Organisation oder einer Gruppe davon, mit der anschließenden Rückkopplung der erlangten Ergebnisse an die Befragten sowie deren Verarbeitung in Workshops.

Die Datenerhebungs- und Rückkopplungsmethode wurde am Institute für Social Research der Universität Michigan, aufbauend auf den Erfahrungen aus den Projekten bei Esso Standard Oil, TRW Systems Group u.a. entwickelt (vgl. Trebesch, 2000). Der Prozess gliedert sich in vier Prozessschritte:

Die Datensammlung: Grundgedanke ist hier, dass alle Mitglieder eines Systems oder Subsystems an der Datensammlung teilnehmen. Es findet keine Selektion nach Funktionsgruppen oder ähnlichen Kriterien statt.

Weitergabe der Ergebnisse: Im Unterschied zu traditionellen Befragungsmethoden, die üblicherweise die Datenaufbereitung in Form von Berichten an die Führungskräfte vornahmen, werden hier die Ergebnisse an alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Befragung weitervermittelt.

Interpretation der Daten in Workshops: Die Daten werden mit den Organisationsmitgliedern besprochen. Sie können ihre eigenen Erfahrungen hier in den Prozess einbringen und die Interpretation der Daten vor dem Hintergrund des betrieblichen Alltags vornehmen. Sie werden als Experten der Arbeitssituation Mitgestalter des Veränderungsprozesses. Comelli (1985) beschreibt diese Vorgehensweise als Validitätsprüfung der Ergebnisse durch Sachkundige.

Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie: Während traditionellerweise die Strategieentwicklung allein Aufgabe der Führung ist, werden im Prozess des Survey-Feedback die Betroffenen zu Mitgestaltern der Veränderungsstrategie. (vgl. French & Bell 1994).

In einer umfassenden Studie von Bowers (1973) über die Wirkung von verschiedenen Strategien der OE schneidet der Survey-Feedback-Methode außerordentlich gut ab.

„Survey Feedback reflects positive and significant changes for capstone groups in every area except managerial leadership. For whole systems, 11 of the 16 measures show positive, statistically significant change. No measure, for either capstone groups or whole systems, reflects negative change” (Bowers, 1973).

Nach einer Zusammenfassung von Kirsch et al. (1979 zitiert nach Comelli, 1985), räumten die meisten Befragten der Survey-Feedback-Methode die meisten und absolut höchsten signifikant positiven Wirkungen ein (Comelli, 1985). In der vorliegenden Studie erfolgte die Datensammlung als Basis der Interpretation in den Workshops über eine Mitarbeiterbefragung. Die Einbettung von Mitarbeiterbefragungen in einen Organisationsentwicklungsprozess wird im nachfolgenden Abschnitt dargestellt.

### **Die Mitarbeiterbefragung (MAB) als Methode der OE**

Mitarbeiterbefragungen gehören mittlerweile zu den am meisten verwendeten Instrumenten der Organisationsführung und der OE. Insbesondere in Unternehmen, in denen Veränderungen anstehen oder laufen, werden Mitarbeiterbefragungen durchgeführt (Borg, 2003). Auch im Rahmen der Verwaltungsentwicklung der 90er Jahre haben Mitarbeiterbefragungen, insbesondere die Form der klassischen schriftlichen Mitarbeiterbefragung mit Fragebögen, eine noch nie dagewesene Akzeptanz in der öffentlichen Verwaltung erlangt, was die zahlreichen Befragungen auf kommunaler und der Ebene der Landesverwaltung zeigen. Bungard (2005) beschreibt die Mitarbeiterbefragung als klassisches Feedbackinstrument, bei dem die Mitarbeiter von unten „einen Geschäftsbericht“ nach oben abliefern. Die Vorteile des Einsatzes von Mitarbeiterbefragungen liegen in der Beteiligung, Planbarkeit und Wiederholbarkeit.

Beteiligung: Die Einbindung und Beteiligung der Betroffenen gilt als Ziel der Verwaltungsreform (Hessische Staatskanzlei, 1995). Das Ausmaß der Beteiligungsspielräume und die Form der Beteiligung bleiben dabei den Verwaltungen überlassen. Die Durchführung einer MAB eröffnet sowohl die Chance der Einbeziehung der Wünsche, Befürchtungen und Hoffnungen, als auch die direkte Einbindung der Mitarbeiter in den Prozess des Veränderns.

Wenn die MAB nicht - wie traditionell - als punktuelle Maßnahme durchgeführt wird, sondern als Prozessschritt im Rahmen einer OE-Maßnahme als kontinuierlichem Prozess, können Veränderungsschwerpunkte in Zusammenarbeit von Führung und Mitarbeitern definiert werden. So kann sich einerseits die Entscheidungsqualität dadurch erhöhen, dass bisher verborgen gebliebene Fehler aufgedeckt und/oder „zusätzliche Ideen oder bisher nicht bedachte Alternativen in den Entscheidungsprozess eingebracht werden. Andererseits wird der Prozess transparent und von den Betroffenen getragen. Hier kann die motivierende Wirkung der Partizipationsfunktion der Mitarbeiterbefragungen zum Tragen kommen. (Rosenstiel, 2003). Borg (2003) sieht in dem verstärkten Rückgriff auf die MAB ein Zeichen dafür, dass auf die Mitarbeiter - als bisher vom Management vernachlässigte Ressource der Produktivität - gesetzt wird.

Planbarkeit: Die Mitarbeiterbefragung kann als flankierende Maßnahme in Umstrukturierungsprozessen eingesetzt werden und somit ein wirksames Instrument zur Verbesserung von Organisationen sein. Während traditionelle Ansätze sich eher auf die Datenerhebung und Entwicklung von Aktionsplänen durch das Top-Management beschränken, wird in den neueren Ansätzen die MAB nicht mehr als punktuelle Maßnahme angelegt, sondern als eigenständiger Prozess. D.h. einerseits werden die Mitarbeiterbefragungen stärker von den angestrebten Zielen her aufgezogen, und andererseits erfolgt eine Planung von Feedback-Schleifen im Sinne des Survey-Feedback oder der Aktionsforschung. Mitarbeiterbefragungen sind in diesem Sinne ein zentraler Baustein zur Akzeptanzsicherung im Rahmen einer Implementierungsstrategie bzw. eines Cultural-Change-Prozesses (Bungard, 2005).

Wiederholbarkeit: Mitarbeiterbefragungen können in regelmäßigen/unregelmäßigen Abständen wiederholt werden. So bieten sie neben einer Informations- und Diagnosefunktion die Chance, Veränderungen über die Zeit zu analysieren. Dabei haben die Befragungen einen

gewichtigen Messanteil mit festen Variablen, mit denen man die Veränderungen über die Zeit verfolgen will (Borg, 2003). So besteht die Möglichkeit zu analysieren, ob sich Änderungen in den Einstellungen der Betroffenen ergeben haben. Dies kann sowohl der Optimierung des Veränderungsprozesses selbst, aber auch der Nachsteuerung in einzelnen Erhebungsfeldern dienen. Eingang finden die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragungen heute auch in den neuen Managementkonzepten. Und hier sowohl in Form der fortlaufenden Evaluierung der Mitarbeitermeinungen und des Veränderungsprozesses, aber auch im Prozesscontrolling des Total-Quality-Management (vgl. Bungard, 2005). Als typische Ziele der MAB gelten:

<b>Messen:</b>	Hierbei wird die Sicht der Mitarbeiter bezüglich Stärken und Schwächen der Organisation erhoben.
<b>Einbinden:</b>	Die MAB ist Instrument/Intervention der Beteiligung an dem Veränderungsprozess der Organisation.
<b>Zufriedenheit erhöhen;</b>	Durch die Ermittlung von Quellen der Unzufriedenheit können Maßnahmen zu Erhöhung der Arbeitszufriedenheit in der Folge der MAB ergriffen werden.
<b>Leistung verbessern</b>	Einerseits ist die MAB ein Instrument zur Verbesserung der Feedbackkultur und andererseits können erkannte Schwächen bearbeitet werden, genauso wie Stärken ausgebaut werden. Die MAB kann somit Grundlage zu Erstellung von konkreten Maßnahmen genutzt werden.
<b>Strategisch weiterkommen:</b>	In der MAB kann die Veränderungsstrategie vermittelt werden, indem Fragen zur Unternehmensstrategie in der Erhebung aufgenommen werden (vgl. Borg, 2003).

Diese Ziele einer Mitarbeiterbefragung müssen im Vorfeld definiert und auf den konkreten Fall heruntergebrochen werden (Borg, 2003). Für eine erweiterte Form der MAB hat Borg (2003) den Begriff „Aufbau- und Einbindungsmanagement-Programm (AEMP) geprägt, um der heute vorherrschenden Rolle der MAB besser gerecht zu werden. Dabei handelt es sich um ein umfassendes Programm mit Modulen, Phasen und Schritten, die ähnlich den

Anforderungen an Projektdurchführung durchlaufen werden. Die dieser Studie zugrunde liegende MAB kann in der ersten Phase der Begleitforschung als ein Aufbau- und Einbindungsmanagement-Programm nach Borg (2003) bezeichnet werden. Die Mitarbeiterbefragung war nur ein Schritt des Interventionsprozesses. Dieser Ansatz war bewusst gewählt, um mit den Ergebnissen eine Orientierungslinie für weitere Handlungsschritte zu erreichen. Während nach der ersten Mitarbeiterbefragung die Ergebnisse mit den Beschäftigten in 13 Workshops und auf einer Personalversammlung diskutiert wurden, wurden die Ergebnisse der zweiten Mitarbeiterbefragung dem damals in den Anfängen steckenden Qualitätsmanagementprozess zur Verfügung gestellt.

Zusammenfassend wurden im ersten Kapitel zunächst die verschiedenen Ansätze der Verwaltungsreform vorgestellt. Ziel dieser Darstellung war es, den Reformansatz in Hessen und damit letztlich in der untersuchten Verwaltung in den Kontext der Reformdiskussion einzubetten. Eckpunkte der verschiedenen Reformansätze spiegeln sich in der Verwaltungsreform Hessen auf allen Systemebenen wieder (Tabelle 1-1). Neben einem angestrebten Paradigmenwechsel in der Organisationskultur (von der Ordnungsverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen) kristallisieren sich die Ziele der Verschlinkung, Aufgabendelegation und Rückführung auf politisch definierte Kernaufgaben als zentrale Veränderungsfaktoren, die die Aufbauorganisation der Verwaltung tangieren, heraus. Im sozialen Subsystem zielen die Reformvorhaben auf eine veränderte Einstellung und ein verändertes Verhalten bei Führungskräften und Mitarbeitern. Führungskräfte sollen sich von der traditionellen, kontrollierenden Führungskraft zur Führung mit kooperativem Führungsstil unter Einsatz von Führen mit Zielen entwickeln. Führen mit Zielen setzt wiederum eine erhöhte Aufgabenverantwortung und ggf. neue Aufgabenzuschnitte und mehr Handlungsspielräume auf der Mitarbeiterebene voraus. Weiterhin sollen die Führungsspannen durch die Reduktion von Organisationseinheiten erhöht und Team-, Gruppen- und

Projektarbeit gefördert werden. Die zielorientierte Steuerung oder Steuerung auf Abstand ist im öffentlichen Dienst nicht nur mit einer Neuorientierung/einem Paradigmenwechsel von der Input- zur Outputsteuerung verbunden, sondern wird begleitet mit der Einführung gänzlich unbekannter privatwirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Instrumente. Mitarbeiter und Führungskräfte auf den verschiedenen Ebenen müssen eine neue Form der Zusammenarbeit entwickeln, lernen ihre Handlungsspielräume effektiv zu nutzen und mit einer zielorientierten Form der Bewertung ihrer Leistung umzugehen.

Als Theorie der Veränderung wird das Konzept des geplanten Wandels zugrunde gelegt. Auch wenn sich innerhalb der Begleitphase die Strategie der Veränderung von einem beteiligungsorientierten zu einem eher technikorientierten, rationalen Ansatz verschiebt, bleiben doch die zentralen Elemente wie die bewusste Entscheidung zur Reform, die Kontinuität, die Anlage als organisationsumfassender Prozess (alle Subsysteme sollen von der Veränderung betroffen werden) sowie die langfristige Veränderungsperspektive konstant. Der Schwerpunkt der Studie wurde in der OE-Phase durchgeführt. Aus diesem Grunde wurden das Konzept der OE und ihre Interventionsformen dargestellt. Die Studie konzentrierte sich auf prozessorientierte Interventionen. Deshalb ergibt sich ein Schwerpunkt in der Aktionsforschung mit Survey-Feedback sowie der prozessorientierten Gestaltung einer Mitarbeiterbefragung.

Während im ersten Kapitel der Kontext der Studie mit prozessorientierten Interventionen dargestellt wurde, erfolgt im zweiten Kapitel die Darstellung des Forschungsstandes zur Evaluation von Reformprozessen, die Herleitung der forschungsleitenden Hypothesen sowie die Darstellung des Untersuchungsdesigns. Die Strukturierung zur Entwicklung der Hypothesen orientiert sich an den Subsystemen des ganzheitlichen Systemansatzes.

Hier werden Kategorien und Faktoren herausgearbeitet, die Wirkungen auf das individuelle Verhalten der Organisationsmitglieder haben.

### **1.3 Stand der Forschung und forschungsleitende Hypothesen**

#### **1.3.1 Evaluation von Verwaltungsreformprozessen und forschungsleitende Annahmen**

Nachschild, Jann und Reichard (1999) kommen in einer vergleichenden internationalen Untersuchung (7 Länder-Studie) zu dem Ergebnis, dass sich in allen Modernisierungsbereichen erhebliche Unterschiede in der Art und Weise der vorhandenen Evaluationen zeigen. Während es in skandinavischen Ländern und in den Niederlanden eine Reihe umfassender Untersuchungen über Vorgehensweisen, Konzepte und Implementationen der zentralen Modernisierungsinitiativen sowohl „in-house“, als auch extern gibt, ist dieses Material in den angelsächsischen Ländern offenbar viel dünner gestreut. Er folgert daraus, dass nicht nur unterschiedliche Modernisierungskulturen, sondern daraus folgend auch erheblich differierende Evaluationskulturen existieren. In einer Bewertung der Reformergebnisse auf nationaler Ebene der Bundesländer kommt Reichard (2004) zu dem Schluss, dass es in den Bundesländern zwar zahlreiche Einzelmaßnahmen gab und gibt, es aber an einem umfassenden zukunftsweisenden und zusammenhängenden Reformkonzept fehlt. Er betont jedoch, dass es sich hier aufgrund der dürftigen empirischen Lage um eine eher vorsichtige Bewertung handelt. Es mangelt zwar nicht an Veröffentlichungen und Selbstdarstellungen der Länder, aber übergreifende, neutrale oder empirische Bestandsaufnahmen und Erfolgsbewertungen der Landesreformen fehlen. Auch Ritz (2003) stellt fest, dass im deutschsprachigen Raum die politik- und verwaltungswissenschaftliche Evaluationsforschung noch nicht vollständig etabliert ist. Als plausiblen Grund dafür betrachtet er in Übereinstimmung mit Scriven (1991) die Problematik der Offenlegung von Stärken und Schwächen durch die Evaluationsforschung:

„Evaluation was repressed for a reason: It is a dangerous subject. It is the investigative journalism of commerce, social services, and the

academy; it is the auditor`s voice; (...) a threat of loss of power (Ritz, 2003, S.5 zitiert nach Scriven 1991:41)

Die bisherige Forschung hat mehrheitlich gezeigt, dass echte Wirkungsevaluationen zu New-Public-Management-Reformprojekten sehr komplex und schwer durchführbar sind.

Dementsprechend sind Evaluationen, die die gegenseitige Beeinflussung von neuen Interventionsinstrumenten und deren verwaltungsinterne sowie –externe Folgen thematisieren, äußerst rar. Zwar gibt es Überprüfungen von Regierungsprogrammen, jedoch ist die Evaluation von Reformen innerhalb des Verwaltungsgefüges oder des Wandels von staatlichen Institutionen nach Ritz (2003) mehrheitlich Neuland für die Evaluationsforschung im deutschsprachigen Raum. Insgesamt finden sich nach Jann (2004) trotz der großen Fülle der in den letzten Jahren publizierten Literatur wenig verlässliche empirische Studien. Die meisten Veröffentlichungen zur Verwaltungsmodernisierung sind normativer und präskriptiver Natur, in denen aufgrund theoretischer Annahmen immer neue Versionen einer „neuen Steuerung“ oder eines NPM entworfen werden (Jann, 2004). Bisher vorliegende Studien sind überwiegend mit dem Ziel durchgeführt worden, den Zwischenstand bisheriger Reformbemühungen zu erheben und auf dieser Basis den Implementierungsgrad von Reformprojekten zu dokumentieren. Externe Evaluierungsverfahren (Evaluierungsforschung durch unabhängige Forschungsgruppen) sind immer nur vereinzelt anzutreffen. Zu den wenigen Studien, die über die Betrachtung von Verlauf und Stand der Reform hinausgehen und sich ausdrücklich um eine Analyse der Wirkungen der Reformprojekte bemühen, zählen u.a.: Bogumil (2002, 2003), Bogumil und Kuhlmann (2004), Bogumil, Kißler, Greifenstein und Wiechmann (1996) und Kuhlmann, (2003, 2004, 2005).

Des Weiteren zählen hierzu die Umfragen der KGST (1998) sowie Umfragen des deutschen Städtetages. Studien mit international vergleichender Analyseperspektive wurden u.a. erstellt

von Jann und Reichard (1998), Naschold (1993), Naschold, Jann und Reichard (1999), Ritz, (2003), oder Politt und Bouckaert 2000 und Wollmann (2002a, 2002b, 2004). Vor dem Hintergrund der NPM-Bewegung wurde zwar seit Anfang der 90er Jahre dem Thema des Wandels von politischen Institutionen mehr Beachtung geschenkt, jedoch beschränkte sich die Leistungsmessung vielfach auf betriebswirtschaftliche Steuerungsgrößen (Kuhlmann, 2005). Aktuell treten Verbindungslinien zwischen politisch-administrativem System und gesellschaftlichem Handlungs- und Wirkungsfeld in den Vordergrund. Hier sind insbesondere die interkommunalen Leistungsvergleiche zu nennen (vgl. Kuhlmann, 2005). Als Form standardisierter, indikatoren- und kennzahlengestützter interner Selbstbewertung und –kontrolle sind sie in den weiteren Kontext von Evaluation und Wirkungsanalyse einzuordnen. Nach Kuhlmann (2005) ist ihr Gegenstand die Beobachtung und der interorganisatorische Vergleich von Prozessen, Strukturen, Ergebnisse und Wirkungen öffentlichen Handelns. Verwaltungsinterne Wirkzusammenhänge finden wenig Beachtung. Über die tatsächlichen Ergebnisse und Wirkungen der Verwaltungsmodernisierung innerhalb der Institutionen ist nach wie vor wenig bekannt. Hoon (2003) hat in einem Überblick die empirischen Befunde zum NPM zusammengestellt. Sie differenziert nach primär deskriptiven, konzeptionellen und evaluativem Fokus. Dieser Überblick beinhaltet im Wesentlichen die o.g. Studien und kommt zu dem Ergebnis, dass inhaltliche Gestaltung, Übertragungs- und Anwendungsfragen überwiegen und kaum systematische empirische Erhebungen von Reformprozessen und fundierte Erklärungen zu finden sind. Nach Hoon (2003) sind über den Verlauf von Reformprozessen sind insgesamt nur wenige Kenntnisse vorhanden. Während der Forschungsstand bezüglich der Evaluation von Reformprozessen als eher unbefriedigend bezeichnet werden muss, liegen im Bereich der Change Managementforschung einige Studien vor, die im nachfolgenden Abschnitt soweit

erforderlich dargestellt werden und der Hypothesenbildung dieser Studie zugrunde gelegt wurden.

### **1.3.2 Forschungsstand und forschungsleitende Annahmen zum Prozess des geplanten Wandels in der untersuchten Verwaltung**

Zur Evaluation von Organisationsentwicklungsprojekten liegen Ergebnisse verschiedener sekundärstatistischer Analysen (u.a. Metaanalysen) beispielsweise von Bowers (1973), Gebert, Gawlik und Herzig (1974), Golembiewski und Ben-chu Sun (1990), Guzzo, Jette und Katzell (1985), Neuman et.al (1989), Porras und Berg (1978), Porras und Robertson (1992) sowie Robertson und Senevirante (1995) vor (vgl. Gebert, 1994, Rosenstiel, 1992).

Die Ergebnisse o.g. Analysen bildeten u.a. den theoretischen Hintergrund dieser Studie und waren Grundlage für die Wahl der methodischen Herangehensweise in der Begleitforschung. Neuere Studien zum „planned change“ fokussieren eher auf Einzelaspekte, ohne jedoch die Komplexität des Gesamtsystems außer Acht zu lassen. Zu diesen Studien zählen u.a. Studien von Greif, Runde und Seeberg (2005) mit der Entwicklung einer umfassenden integrativen Theorie zum Veränderungsmanagement oder Axtell, Holmann und Wall (2006) mit ihrer Studie zur Unterstützung von Innovationen. In diesem Zusammenhang sind auch die Studien von Aarons und Sawitzky (2006) oder Martin, Jones und Callan (2005) sowie Boan (2006) zu nennen, die den Schwerpunkt auf die Organisationskultur und das Organisationsklima legen. Weiterhin wurden in der vorliegenden Erhebung Studien berücksichtigt, die sich mit der Arbeitssituation der Beschäftigten auseinandersetzen. Hierzu zählen u. a. Härenstamm, Bejerot, Leijon, Schèele, Waldenström und die MOA Research Group (2004) mit ihren Analysen organisationaler Veränderungen und Arbeitsbedingungen im öffentlichen und privaten Sektor, sowie De Dreu, Evers, Beersma, Kluwer und Nauta (2001) mit der

Betrachtung des Konfliktmanagementverhaltens in Organisation und Zapf und Semmer (2004) mit dem Focus auf der Gesundheit in Organisationen.

Im nachfolgenden Abschnitt werden zunächst diejenigen Studien vorgestellt, die Grundlage für die Wahl der Methode sowie die Herausbildung der erhobenen organisationalen Faktoren darstellten. So zeigt Rosenstiel (1992) in der Zusammenfassung der Ergebnisse verschiedener Metaanalysen, dass hinsichtlich der prozessbezogenen Interventionen soziotechnische Interventionen offensichtlich die intensivsten Wirkungen zeigen und gruppendynamische Verfahren sich als nicht ganz ineffizient erweisen. Mehr Veränderung in der Organisation kann offensichtlich jedoch erreicht werden, wenn der Survey-Feedbackansatz mit Prozessberatung kombiniert wird oder gruppendynamische Ansätze vor dem Hintergrund gezielter Aufgabenorientierung gewählt und zugleich in einem instrumentierten Sinne eingesetzt werden (Rosenstiel, 1992).

Bowers (1973) untersuchte den Erfolg von OE anhand von Vorher- und Nachhermessung in 23 Organisationen aus verschiedenen Branchen in Bezug auf den Einfluss des Survey Feedback Ansatzes, der interpersonalen Prozessberatung, der aufgabenorientierten Prozessberatung und des dem Laboratoriumstrainings hinsichtlich verbesserter Humanisierung, Kommunikation, Klima, Entscheidungsfindung, Führung, Gruppenprozesse und Zufriedenheit. Auch er konnte positive Effekte beim Survey Feedback Ansatz feststellen. Vor dem Hintergrund dieser Analysen wurde die Begleitforschung der vorliegenden Studie in Abstimmung mit der untersuchten Verwaltung mit einem Methodenmix aufgebaut. Am Beginn des Begleitprozesses standen Interviews mit Promotoren der Reformbewegung. Eine Mitarbeiterbefragung zur Sicherung der empirischen Datenbasis wurde mit der Vorgabe der Rückspiegelung der Ergebnisse in allen Organisationseinheiten (Survey Feedback) als Baustein der Organisationsentwicklung durchgeführt. Den Abschluss des Begleitprozesses

bildete eine weitere Mitarbeiterbefragung, deren Ergebnisse einerseits dem Führungskreis zur Verfügung gestellt wurden und andererseits in den zu diesem Zeitpunkt laufenden Qualitätsmanagementprozess aufgenommen wurden. Greif, Runde und Seeberg (2004) bestätigen die Herangehensweise der Studie. Sie sehen vergleichende Längsschnittuntersuchungen als die bestmögliche methodische Lösung und betonen die Bedeutung einflussreicher Schlüsselpersonen (Greif et al., 2004).

Im nachfolgenden Abschnitt wird die inhaltliche Orientierung der vorliegenden Studie mit ihren Basisannahmen dargestellt, um darauf aufbauend die forschungsleitenden Annahmen strukturiert nach kulturellem, sozialem und technisch-instrumentellem Subsystem zu entwickeln.

Porras und Robertson (1992) gehen von dem Grundgedanken aus, dass die Veränderung des individuellen Verhaltens das Kernstück des organisationalen Wandels ist. Aus diesem Grund kann eine erfolgreiche Veränderung über eine lange Zeit nur dann erfolgen, wenn die Mitglieder der Organisation als Antwort auf den Wandel organisatorischer Charakteristiken ihr eigenes Arbeitsverhalten in angemessener Weise verändern. Sie gehen somit davon aus, dass die individuelle Verhaltensänderung der Schlüssel zum erfolgreichen geplanten Wandel ist und alle Interventionsaktivitäten als ein bedeutsames Ergebnis eine konkrete Verhaltensänderung zur Folge haben können. Die Annahme gründet sich darin, dass Verhalten signifikant beeinflusst wird von den Rahmenbedingungen, innerhalb derer es geschieht. Als Beispiele für Verhaltensänderungen in der Arbeitssituation werden die Art und Weise der Entscheidungsfindung, die Aufgabenausführung, der Informationsaustausch aber auch die Kreativität, die Beschäftigte in ihre Aktivitäten einbringen und die Initiative, die sie für die Arbeitsaufgabe aufbringen, genannt. Dies führt zu dem Schluss, dass individuelles Arbeitsverhalten am besten veränderbar ist durch die Veränderung von Aspekten in der

Arbeitssituation. So belegen beispielsweise Martin, Jones und Callan (2005) diese These, indem sie zeigten, dass Personen, die ihre Arbeitsumgebung positiver einschätzen, emotional weniger Probleme hatten und mehr Selbstbewusstsein und Selbstvertrauen hinsichtlich der eigenen Betroffenheit durch den Wandel zeigten. Folglich muss OE eine breite Sicht auf alle organisationalen Faktoren haben, die eine Wirkung auf das menschliche Verhalten innerhalb der Arbeitssituation zeigen. Vor dem Hintergrund, dass Verhalten durch den Arbeitskontext beeinflusst wird, entwickelten Porras und Silvers (1991), Porras und Robertson (1992) Schlüsselfaktoren für den geplanten Wandel. Diese Schlüsselfaktoren wurden in vier Kategorien zusammengefasst, die sie als „Organizing arrangements“, „Social factors“, „Physical setting“ und „Technology“ bezeichneten. In dem der vorliegenden Studie zugrunde liegenden ganzheitlichen Systemansatz finden sich diese Faktoren wieder. Die Kategorisierung der Faktoren ist jedoch z.T. unterschiedlich. Betrachtet man unter diesem Blickwinkel die Interventionen der Verwaltungsreform in Hessen, so zeigt sich, dass sie sowohl auf Einstellungsveränderungen als auch auf die Arbeitssituation zielen und somit verschiedene organisationale Faktoren berühren. Der geforderte Paradigmenwechsel im kulturellen Subsystem, die Abflachung der Hierarchien und neue Führungskonzepte im sozialen Subsystem, sowie die Technisierung im technisch-instrumentellen Subsystem sind Beispiele für Interventionen, die das Gesamtsystem der untersuchten Verwaltung einbeziehen.

Hinsichtlich der Veränderungsstrategie zeigen Sminia und van Nistelrooij (2006) in ihrer Fallstudie, dass in einer öffentlichen Organisation zwar eine OE orientierte bottum-up Veränderungsstrategie parallel zu einem top-down Prozess möglich scheint, sich jedoch die Rolle des Top Managements als existentiell für eine solche Herangehensweise herausstellte. Der Wechsel der Veränderungsstrategie während der Begleitphase dieser Studie von einem OE-orientierten Prozess zu einem eher rational geprägtem Veränderungsprozess ermöglichte

es zwar nicht Ursache und Wirkungszuschreibungen im Sinne der Prozessstrategie vorzunehmen, jedoch betont das Ergebnis von Sminia und van Nistelrooij (2006) den Faktor der Führung im Veränderungsmanagement, der in der vorliegenden Studie im Rahmen des sozialen Subsystems besondere Berücksichtigung findet.

Während in diesem Abschnitt die Bedeutung der Veränderung organisationaler Charakteristiken für Veränderungen im Verhalten, sowie die Möglichkeit der Parallelität verschiedener Veränderungsstrategien verdeutlicht wurde, gliedern sich die nachfolgenden Abschnitte gemäß den Subsystemen des ganzheitlichen Systemansatzes und definieren die forschungsleitenden Annahmen.

### **1.3.2.1 Das kulturelle Subsystem**

Nach Glasl (1994) gehören die gesellschaftliche Aufgabe der Organisation, das Leitbild mit der Unternehmensphilosophie, die langfristigen Programme der Organisation sowie das Image bei Kunden zum kulturellen Subsystem. Visionen (Leitbild), die gemeinsam von den Organisationsmitgliedern getragen werden, sind insbesondere erforderlich, wenn es um Neues geht (vgl. Boan, 2006, von Rosenstiel, 2003,). Für das Verständnis der Reformbewegung in Hessen, genauso wie für den Reformprozess in der untersuchten Verwaltung, spielt das „neue Selbstverständnis“ der Verwaltung 2000 (Hessische Staatskanzlei, 1995) eine entscheidende Rolle, weil sich viele Punkte der hier angestrebten Ziele während des Begleitprozesses in der Umsetzungsphase befanden und die Verwaltung auf dieser Basis ein eigenes Leitbild entwickelte.

Der nachfolgende Abschnitt bettet den Prozess der Leitbildentwicklung in der untersuchten Verwaltung in die verwaltungsübergreifenden Reformbemühungen ein, stellt den Prozess der

Leitbildentwicklung in der untersuchten Verwaltung kurz dar und definiert die forschungsleitende Annahme zum organisationalen Faktor „Leitbild, Fernziel, Philosophie“. Als Interventionen in das kulturelle Subsystem während der Begleitforschung sind sowohl die relevanten Grundsätze und Beschlüsse der Landesregierung zur Reform der Verwaltung zu nennen, als auch ein verwaltungsintern gestarteter Prozess zur Leitbildentwicklung sowie eine in diesem Zusammenhang durchgeführte Zukunftskonferenz. In den Eckpunkten der Hessischen Verwaltung 2000 wurde ein neues Selbstverständnis für die Landesverwaltungen definiert, das u.a. den Paradigmenwechsel von der traditionellen Ordnungsverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen beinhaltet. Auf Grundlage dieser - auf alle hessischen Verwaltungen bezogenen Leitlinien - wurde in der untersuchten Verwaltung ein Weg der partizipativen Leitbildentwicklung im Gegenstromverfahren beschritten. Alle Mitarbeiter wurden über ein Workshop-Konzept in die Entwicklung eines Leitbildes für die untersuchte Verwaltung eingebunden. Das so entstandene „eigene“ Leitbild wurde nach weiteren Abstimmungen in den jeweiligen Verwaltungseinheiten in einem abschließenden Workshop abgestimmt. Das Leitbild der untersuchten Verwaltung enthielt Thesen zum Selbstverständnis, zum Auftrag der Verwaltung und Handlungsgrundsätze zur Aufgabenerledigung. Des Weiteren enthielt es Ansprüche, die Mitarbeiter an ihr eigenes Verhalten entwickelt hatten, wie zum Beispiel

„Wir haben an die eigene Person einen hohen Leistungsanspruch, handeln eigenverantwortlich und kostenbewusst und bringen selbst Regeln für eine wirksame Erfolgskontrolle in den Arbeitsprozess ein“ (Leitbild der Verwaltung, 1996).

Weitere zentrale Strategieziele zum ersten Erhebungszeitpunkt waren der offene und partnerschaftliche Umgang in der Verwaltung als Personalentwicklungsziel, sowie die Umsetzung von Führen mit Zielen (Steuerung auf Abstand) und eines kooperativen

Führungsstils. In der vorliegenden Studie wurde der Umsetzungsstand des Leitbildes und der o.g. strategischen Programme zum Zeitpunkt der Ersterhebung (2000) und vier Jahre später (2004) erhoben. Es wurde nach der Bewertung der derzeitigen Situation in der Organisationseinheit gefragt. Die politische Strategie und Dynamik des Reformprozesses veränderten sich im Laufe der Begleitphase. Zum Teil arbeiteten die verwaltungsintern gesetzten Ziele und politische Vorgaben wie z. B. die Zusammenlegung mit einer Nachbarverwaltung und die Privatisierung von Aufgaben gegeneinander. Durch die politischen Vorgaben veränderten sich das Aufgabenspektrum und der Kundenbegriff. Es wird davon ausgegangen, dass die Umsetzung des Leitbildes zum Zeitpunkt t2 hinsichtlich der Erreichung der verwaltungsintern beeinflussbaren Ziele (offener Umgang, neue Führungskonzepte) vorangeschritten war. (H1).

Die Interventionen der Verwaltungsreform beziehen sich jedoch nicht nur auf ein neues Selbstverständnis vom modernen Dienstleistungsunternehmen als „Konzern Hessen“ (Regierungserklärung, 2005), sondern definieren auch klare Veränderungsziele und damit weitere Faktoren der angestrebten Veränderung. Angestrebt wird beispielsweise auch eine Ziel- statt Vorgangsorientierung und damit eine Leistungs- statt Regelorientierung mit einer schnelleren und effizienteren Sachbearbeitung durch elektronische Unterstützung (vgl. HMdL, 1995, 1996 Nr.17, Regierungsprogramm 2003-2008; Regierungserklärungen 2001, 2003, 2005). Diese Ziele fokussieren sowohl die Steuerungsprozesse der Verwaltungen und hier insbesondere die Einführung eines neuen Führungssystems (Führen mit Zielen), als auch die Ablauforganisation durch die Beschleunigung der Bearbeitungsprozesse mit Hilfe technischer Unterstützung und den Abbau von Regeln. Als weitere Ziele werden die Steigerung der Effizienz durch den Abbau von Bürokratie, schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die flächendeckende Einführung der betriebswirtschaftlichen Software SAP definiert

(Regierungsprogramm 2003-2008, Regierungserklärungen 2001,2003,2005). Die angestrebten Veränderungen wirken sich unmittelbar auf die Arbeitssituation der Beschäftigten aus. Als zentrale Faktoren wurden hier die primären Arbeitsprozesse sowie Planungs- und Steuerungsprozesse berührt. In der vorliegenden Untersuchung wurde nach der Einschätzung der Organisation durch die Mitarbeiter vor dem Hintergrund der definierten Ziele der Verwaltungsreform in Hessen gefragt. Die hier verwendete Skala enthielt Fragen nach der Orientierung an Regeln (Formalisierung), nach dem Engagement und der Wertschätzung der Beschäftigten sowie Fragen nach dem Informationsaustausch und dem Kommunikationsverhalten. Hinsichtlich der Steuerungsprozesse wurden Planung und Organisation sowie Autonomie und Partizipation berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, dass sich spezifische Effekte innerhalb der einzelnen Subskalen zeigen und zwar auf der Ebene der Einschätzung der Gesamtorganisation (H2). Als weitere Variable des kulturellen Subsystems wurde die Beteiligung der Betroffenen im Reformprozess erhoben. Während der Organisationsentwicklungsphase des Reformprozesses wurde die aktive Beteiligung der Beschäftigten in Arbeitsgruppen der Verwaltungsreform gefördert und gefordert. Die zweite Phase des Reformgeschehens setzt eher auf revolutionäre (schnell umsetzbare) Konzepte. Insbesondere strukturelle Veränderungen wurden eher top-down umgesetzt. Die Reformarbeitsgruppen beendeten z.T. ihre Arbeitsgruppenaktivitäten. Damit reduzierten sich die Möglichkeiten der aktiven, mitgestaltenden Beteiligung an den Reformdiskussionen. In dieser Studie wurde eine geringere aktive Teilnahme der Beschäftigten Arbeitsgruppen zur Verwaltungsreform erwartet (H3).

### **1.3.2.2 Das soziale Subsystem**

Das soziale Subsystem wird einerseits durch die Verwaltungskultur bestimmt und andererseits wirkt das technisch-instrumentelle Subsystem auf das soziale Geschehen ein.

Nach Glasl (1994) kommen im sozialen Subsystem neben den formal festgelegten Organigrammen, auch Haltungen und Einstellungen, Führungsstile, informelle Zusammenhänge, Rollen, Macht und das Betriebsklima zum Tragen. Ob Konflikte gemieden oder offen ausgetragen werden, ist weiterhin Gegenstand des sozialen Subsystems. Es geht um die Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Beschäftigten. Grundlegender Gedanke bei der Formulierung relevanter Faktoren im sozialen Subsystem ist es, dass es hier in erster Linie um die davon betroffenen Menschen und deren Erleben und Verhalten geht.

Einen Einblick in die Situation der Beschäftigten während des Reformgeschehens im kommunalen Bereich gibt eine zweijährige Studie mit wissenschaftlicher Begleitung während des Einführungsprozesses des NSM bei der Stadtverwaltung Hagen. Der empirische Untersuchungsteil dieser Studie umfasste die Durchführung und Auswertung der Befragung aller Beschäftigten der Stadtverwaltung. Im Vordergrund der Befragung standen die Informations- und Diagnosefunktion (Bogumil et al., 1996). Ergebnis der Befragung war, dass Beschäftigte ihre Arbeitssituation äußerst positiv beschrieben. Sie war gekennzeichnet durch selbständiges Arbeiten, kaum Eingriffe der Vorgesetzten und hohes Qualifikationsniveau. So sahen 43% der Befragten keine Veränderungsnotwendigkeit im Bereich der Arbeitsorganisation. Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) akzeptierten 2/3 der Beschäftigten, obwohl sie schlechtere Arbeitsbedingungen erwarteten. Das NSM wurde als Rationalisierungsstrategie wahrgenommen und die Beschäftigten erwarteten stärkere Leistungskontrollen, Arbeitsplatzabbau, mehr Transparenz und Arbeitszeitveränderungen (Bogumil et al., 1996). In einer Umfrage des Deutschen Städtetages

bei den Mitgliedsstädten 1994/1995 zeigten sich in rund 70% der Fälle Vorbehalte bzw. eine geringe Akzeptanz der Beschäftigten gegenüber der Modernisierung. 1996 reduzierte sich zwar diese Zahl auf ca. 50% (Klages, 1997). In neueren Studien zeigt sich jedoch, dass sich die Reformakzeptanz auf Seiten der Mitarbeiter sukzessive verschlechtert hat. Zum einen haben die vergangenen Reformbemühungen für sie kaum „erlebbare“ Verbesserungen oder Erleichterungen im Arbeitsalltag gebracht und zum anderen nimmt die Arbeitsdichte und –belastung durch Stellenabbau und Aufgabenzuwachs immer mehr zu (Kuhlmann, 2006). Als zentrale Ergebnisse einer repräsentativen Mitarbeiterbefragung in der Saarländischen Landesverwaltung 2001 ergaben sich eine allgemeine mittlere Zufriedenheit mit dem Arbeitsklima und der aktuellen Tätigkeit, sowie eine positive Bewertung der Vorgesetzten. Bei der Befragung gaben jedoch 85% der Befragten die persönliche Arbeitsbelastung als hoch an, 32% der Befragten fühlten sich überfordert und über 50% wünschten sich eine Erweiterung der Handlungs- und Ermessenspielräume (Klages & Masser 2002). Eine ähnliche Sicht auf die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor ergab eine Befragung von 1396 Personalräten durch das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (2004) zur Gesundheitsbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz (Ahlers, 2005). Die Ergebnisse zeigten, dass die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst als ebenso belastend empfunden wurden wie in der Privatwirtschaft. Nach den Angaben der befragten Personalräte hatten in 91% aller Dienststellen in den letzten fünf Jahre psychische Arbeitsbelastungen wie Zeit- und Verantwortungsdruck sowie die Arbeitsintensität zugenommen. Auch körperliche Arbeitsbelastungen seien im öffentlichen Dienst in den letzten Jahren angestiegen. Massiver Stellenabbau, der durch Einstellungsstopps umgesetzt wurde, Änderungen der Arbeitsorganisation, Verschlechterungen des Betriebsklimas und Erhöhung des Leistungsdrucks waren die vorrangigen Themen der Personalratsarbeit. In den Ergebnissen dominierten Termin- und Zeitdruck. An zweiter Stelle stand schlechtes Führungsverhalten.

Aber auch Belastungen durch schlechte Arbeitsorganisation trafen die Beschäftigten: So war die Arbeitszeit an vielen Arbeitsplätzen des öffentlichen Diensts kaum noch planbar, weil z.B. störende Unterbrechungen in der Arbeit dies nicht zuließen. Mehrfachbelastungen waren die Regel. Hoher Zeitdruck kam oft einher mit schlechtem Vorgesetztenverhalten und mangelnder Gelegenheit, notwendige arbeitsinhaltliche Gespräche zu führen (Ahlers, 2005). Die besondere Betonung der Rolle der Führung in Prozessen des Wandels wird nicht nur bei Sminian (2006) deutlich, sondern auch in den grundlegenden Konzepten zur Verwaltungsmodernisierung (KGST, 1993; Schedler 2003).

Nach Maßgabe des NPM sollen die Hierarchien und operative Arbeitsteilung durch betriebswirtschaftlich-funktional bestimmte Rollen abgelöst werden. Die vom New Public Management (NPM) geforderte Organisationsstruktur versucht Ideen des privatwirtschaftlichen Corporate Managements auf die Verwaltung zu übertragen, um damit ihre Steuerungs- und Handlungsfähigkeit ähnlich einem Konzern zu erhöhen. Ziel ist es, eine tatsächliche Managementebene für die Verwaltung einzuführen (Schedler, 2003). In diesem Zusammenhang proklamiert das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM) das Kontraktmanagement. In einer Führungsstruktur der Verantwortungsabgrenzung soll Politik deutlich als Auftraggeber und die Verwaltung als Auftragnehmer auftreten. Auch innerhalb der Verwaltung wird der Grundsatz des Kontraktmanagements angestrebt. Die Führung soll mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Absprachen über Leistungen, Budgets und Handlungsspielräume treffen, wobei die Managementverantwortung soweit wie möglich nach unten verlagert werden soll (KGSt, 1993). Die Umsetzung der Verwaltungsreform in Hessen soll in der Anfangsphase durch die Fortentwicklung des Neuen Steuerungsmodells erfolgen. Die Landesverwaltung Hessen erwartet von den Führungspositionen, dass sie das neue Leitbild reflektieren, es aktiv vermitteln und die Mitarbeiter kooperativ mit Zielvereinbarungen führen. Zur Umsetzungsunterstützung werden den Führungskräften

Lehrgänge angeboten, in denen moderne Managementmethoden vermittelt werden sollen (HMdI, 1995; 1996 Nr. 17, 21, 50; 1998, 32; 2003, 32). In den Grundsätzen über Zusammenarbeit und Führung in der hessischen Landesverwaltung, die 1998 verbindlich für fünf Jahre eingeführt wurden und im Juli 2003 bis zu einem In-Kraft-Treten der Neufassung verlängert wurden, wird Führen mit Zielen erneut festgeschrieben, genauso wie eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, Team- und Projektarbeit und die Förderung der Motivation der Mitarbeiter (HmdI, 1998, 2003). Führen mit Zielen oder auch Führen mit Abstand als Führungssystem, verlangt Verantwortungsdelegation und in der Konsequenz die Erhöhung der Handlungsspielräume. Adäquates Managementverhalten wird darin gesehen, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Mitarbeiter die einfachste Realisierung seiner persönlichen Ziele in der Verwirklichung der Unternehmensziele findet (Eiffe, 1975).

Im Rahmen dieser Studie wird das Führungsverhalten über die Einschätzung der Managementpraktiken sowie über die soziale Unterstützung durch Vorgesetzte erhoben. Dabei werden die Managementpraktiken in insgesamt 14 Kategorien unterteilt (Beispiele: Information, Planung, Beratung, Problemlösung, Unterstützung, Teamentwicklung oder Delegation). Die Befragten bewerten das Verhalten des direkten Vorgesetzten. Wenn die Interventionen der Verwaltungsreform und hier insbesondere die veränderten Anforderungen an Führung und das Ziel der verstärkten Zusammenarbeit in Teams und Projektgruppen Wirkungen auf der Mitarbeiterebene zeigen, verbessern sich die Einschätzungen hinsichtlich des Führungssystems (H4). Im Zusammenhang mit neuen Steuerungssystemen und der Verantwortungsdelegation wird ebenfalls eine Veränderung in der Präferenz der Besprechungsformen in Richtung „arbeitsplatznahe“ Besprechungsformen (Dezernatsbesprechungen, Team- und Projektbesprechungen) erwartet (H5).

Anknüpfend an die Ergebnisse der Befragung auf Landesebene von Klages und Masser (2002), in der die Befragten eine hohe Arbeitsbelastung angaben und sich mehr als jede/r Dritte überfordert fühlte, wurde in dieser Studie besonderes Augenmerk auf die stressbezogenen Faktoren in der Arbeitssituation unter Reformbedingungen gelegt. Es werden die Belastungen der Beschäftigten und die den Belastungen gegenüberstehenden Ressourcen, soziale Stressoren und das Bewältigungsverhalten im Umgang mit Konflikten sowie Belastungsauswirkungen erhoben. Nachfolgend werden die Ressourcen und Belastungen und sich darauf aufbauenden Hypothesen dargestellt. Daran anschließend werden die Hypothesen zu sozialen Stressoren, sowie dem Konfliktmanagementverhalten dargestellt.

Die theoretische Grundlage des in dieser Untersuchung verwendeten Instruments zur stressbezogenen Tätigkeitsanalyse (Semmer, Zapf & Dunckel, 1999) bilden handlungsregulatorische Modelle der arbeits- und organisationspsychologischen Stressforschung. Sie betonen die Zielgerichtetheit des Handelns und definieren Regulationsanforderungen, Regulationsmöglichkeiten (Ressourcen) als Unterstützung und Regulationsprobleme (Stressoren) als Hindernisse für die Zielverfolgung. Als Kernvariable der Regulationsanforderungen gilt die Arbeitskomplexität (Zapf & Semmer, 2004). Weiterhin wurden in der vorliegenden Studie Kooperationserfordernisse unter den Anforderungen aufgenommen. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass erhöhte Verantwortung (Verantwortungsdelegation), die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten und vor allem die in diesem Umfeld intensivere Projekt- und Teamarbeit erhöhte Kooperationserfordernisse in Zeiten knapper finanzieller und zeitlicher Mittel erfordern. In dieser Studie wird vermutet, dass die Arbeitskomplexität aufgrund der erfolgten Interventionen im Rahmen der Modernisierung ansteigt (H6). Nach Zapf und Semmer (2004) sind Kernpunkte der Regulationsmöglichkeiten Fragen nach den Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitstätigkeit. Ressourcen gelten als Mittel, die eingesetzt werden können, um das Auftreten von Stressoren

zu vermeiden, ihre Ausprägung zu mildern oder ihre Wirkung zu verringern (Zapf & Semmer, 2004). In der vorliegenden Studie wurden externe Ressourcen in der Arbeitstätigkeit erhoben. Sie umfassen Handlungs- und Entscheidungsspielräume, Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit oder Autonomie, sowie soziale Unterstützung. Außerdem werden Kommunikationsmöglichkeiten als Ressourcen betrachtet (Semmer et al., 1999). Es wird vermutet, dass sich die Ressourcen vor dem Hintergrund der angestrebten Aufgabendelegation und des Führungskonzepts „Führen mit Zielen“ erhöhen (H7).

Regulationsprobleme hingegen sind Bedingungen der Arbeitssituation, die die Handlungsregulation in irgendeiner Form beeinträchtigen und Arbeitsbelastungen oder Arbeitsstressoren darstellen. Regulationshindernisse erschweren die Erstellung und Ausführung von Zielen und Plänen (vgl. Zapf & Semmer, 2004). Unterpunkte hierzu sind: Arbeitsorganisatorische Probleme, Arbeitsunterbrechungen, Unsicherheit darüber, ob das Arbeitsziel erreicht werden kann, Zeitdruck und Kooperationszwang im Sinne einer Abhängigkeit von anderen (als negative Aspekte der Kooperation). In der vorliegenden Studie wird vor dem dargestellten Hintergrund der angestrebten Veränderungsziele der Aufbau- und Ablauforganisation in der Verwaltungsreform Hessen vermutet, dass die Belastungen in der Arbeitssituation zum Zeitpunkt  $t_2$  ansteigen (H8).

Weil Organisationen immer auch als soziale Systeme betrachtet werden, wurden in dieser Studie weiterhin soziale Stressoren in der untersuchten Verwaltung, sowie das Konfliktmanagementverhalten erhoben. Unter sozialen Stressoren wird nicht nur das Fehlen von sozialer Unterstützung verstanden, sondern sie resultieren aus Beziehungsproblemen am Arbeitsplatz. Soziale Stressoren können u.a. aus Vorlieben oder Aversionen, aber auch aus dem Betriebsklima oder dem Klima sozialer Interaktionen in Arbeitsgruppen entstehen. Genauso können soziale Stressoren aus dem objektiven Verhalten von Vorgesetzten und Kollegen oder durch die Arbeitsorganisation und die Arbeitsaufgabe entstehen (Frese & Zapf,

1987). Soziale Stressoren wurden bis vor Kurzem in der Forschung im Gegensatz zu psychischen Stressoren aus den Arbeitsaufgaben und der Arbeitsorganisation wenig thematisiert, obwohl die praktische Erfahrung zeigt, dass sie allgegenwärtige Belastungen im Unternehmen darstellen. (Dormann, Holz, Zapf, 2004; Zapf & Semmer, 2004;). Die in dieser Studie erhobenen Daten zu sozialen Stressoren beziehen sich sowohl auf die Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen, als auch auf das Führungsverhalten. Sie dienen einerseits zur Unterstützung der Erfassung von Belastungen und andererseits der Untersuchung sozialer Probleme, die möglicherweise im Rahmen des OE-Prozesses bearbeitet werden könnten. In der vorliegenden Studie wird vermutet, dass sich die Einschätzung hinsichtlich der sozialen Stressoren ebenso wie Belastungen zum Zeitpunkt  $t_2$  verschlechtern (H9).

Als weiterer zu betrachtender Faktor im sozialen Subsystem wurde in dieser Studie das Konfliktmanagementverhalten erhoben. Hintergrund der Erhebung dieser Daten war eine zentrale Intervention im Reformprozess innerhalb der untersuchten Verwaltung. Es wurde eine Personalentwicklungsstelle eingerichtet, die nicht nur neue gruppenbezogene Arbeitsweisen und Methoden in den Reformprozess der Verwaltung eingebracht hat, sondern auch Supervisionen in den Organisationseinheiten durchführte und die Einführung der Teambildungsprozesse unterstützte. Des Weiteren bildete die Personalentwicklungsstelle Prozesstrainer aus, die für die Begleitung von Workshops zur Verwaltungsreform und später auch für die Bearbeitung von Konflikten in einzelnen Organisationseinheiten zur Verfügung standen. Ziel der Einrichtung der Personalentwicklungsstelle war es, die Aufgaben der Verwaltung in einem offenen, durch Vertrauen geprägten Umgang miteinander und einem Höchstmaß an Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen erledigen zu können. Dazu sollte die soziale Kompetenz erhöht und die Defizite in der Kommunikation aufgearbeitet werden (Top-Management, 1999).

Die theoretische Grundlage zur Erhebung von Konfliktmanagementverhalten basiert auf den Studien von De Dreu et al. (2001). Sie gehen davon aus, dass die Effektivität von Menschen, Gruppen und Organisationen vom Management interpersonaler Konflikte abhängt. Auf Basis der „Dual Concern Theory“ von Pruitt und Rubin (1986), wird angenommen, dass der Umgang mit Konflikten eine Funktion von hohem oder niedrigem Selbstinteresse (geringes Interesse an der eigenen Person), kombiniert mit hohem oder geringem Fremdinteresse (hohes Interesse an der anderen Konfliktpartei) darstellt (De Dreu et al., 2001). Es wird in fünf Verhaltensstile (Problemlösung, Machteinsatz, Nachgeben, Vermeiden, und Kompromissbildung) unterschieden, die entlang zweier Dimensionen differenziert werden. Während die erste Dimension den Grad, in dem eine Person versucht, ihre eigenen Interessen durchzusetzen beschreibt, bezieht sich die zweite Dimension auf das Ausmaß, in dem eine Person versucht, das Interesse anderer zufrieden zu stellen. Machteinsatz zeigt sich bei einem hohen Selbstinteresse und geringem Interesse an der anderen Konfliktpartei. Macht beinhaltet Drohungen und Bluffs, überzeugende Argumente und die Festlegung auf Positionen. Geringes Selbstinteresse und hohes Fremdinteresse führt zu Nachgeben, was die Akzeptanz und die Annahme des Willens der anderen beinhaltet. Nachgeben umfasst einseitige Zugeständnisse, bedingungslose Versprechen und bietet Hilfe an. Hohes Selbstinteresse und hohes Fremdinteresse hingegen führt zu einem Konfliktverhalten, das auf Problemlösung ausgerichtet ist. Die Problemlösung orientiert sich an einer Übereinstimmung, die sowohl die eigenen Interessen als auch die der anderen Konfliktpartei möglichst für beide Seiten zufriedenstellend löst. Es beinhaltet den Austausch von Informationen über Prioritäten und Präferenzen, und arbeitet mit „Tauschgeschäften“ zwischen wichtigen und unwichtigen Werten. Vermeidung ist gekennzeichnet durch niedriges Selbst- und Fremdinteresse. Die Bedeutung der Streitpunkte werden heruntergespielt und Gedanken an die Streitpunkte unterdrückt. Das Bewältigungsverhalten zeichnet sich durch Rückzug und Ausweichen aus.

Mittleres Selbst- und Fremdinteresse drücken sich in Kompromissverhalten aus. Während einige das Kompromissverhalten als halbherzige Problemlösung sehen (e.g. Pruitt & Rubin, 1986), sehen andere es als eine aktive Suche nach dem Mittelweg („for a middle ground“) (e.g. De Dreu et al.; 2001 Van de Vliert, 1997). In der vorliegenden Studie wird angenommen, dass sich das Konfliktmanagementverhalten in Richtung Problemlöse- und Kompromissverhalten verbessert während die Strategien Machteinsatz, Vermeidung und Nachgeben sich verringern (H10).

Während bisher Belastungsfaktoren betrachtet wurden, beschreibt der nächste Abschnitt die möglichen Auswirkungen und Folgen von Belastungen. In diesem Zusammenhang konzentriert sich die arbeitspsychologische Stressforschung überwiegend auf psychische Aspekte des Befindens bzw. dessen Beeinträchtigung (Zapf & Semmer, 2004).

Als Befindensbeeinträchtigung wird ein Zustand beschrieben, von dem angenommen wird, dass er subjektives Leiden ausdrückt, individuelle und gesellschaftliche Kosten verursacht und handlungsbestimmend wird (Mohr, 1991 zitiert nach Dormann, Isic & Zapf, 1999).

Psychosomatische Beschwerden als ein Aspekt von Befindensbeeinträchtigungen sind als langfristige Stressreaktionen einzuordnen. Demgegenüber stehen stressbegleitende Emotionen wie beispielsweise Ärger, Gereiztheit oder die Tendenz, mürrisch zu reagieren, obwohl die Person dies nicht beabsichtigt. Diese Emotionen zählen zu den kurzfristigen Stressreaktionen (vgl. Dormann et. al., 2002). In der vorliegenden Untersuchung wird davon ausgegangen, dass sowohl psychosomatische Beschwerden als auch kurzfristige Stressreaktionen (Gereiztheit/Belastetheit) zum Zeitpunkt t2 ansteigen (H11).

Während die Stressoren stärker mit den Befindensbeeinträchtigungen (Beschwerden, Befindens- und Gereiztheit/Belastetheit) korreliert sind, ist die Arbeitszufriedenheit vor allem auch mit den positiven Arbeitsmerkmalen korreliert (Zapf & Semmer, 2004). Deswegen wurde diese als weiterer Indikator aufgenommen. Nach Bruggemann, Groskurth und Ulich

(1975) ist die Arbeitszufriedenheit als längerfristige Einstellung gegenüber der Arbeit zu betrachten. Diese Einstellung ergibt sich aus verschiedenen Soll-Ist-Vergleichen, wobei als Ist-Wert die subjektiv wahrgenommene Arbeitssituation und als Soll-Wert das individuelle Anspruchsniveau gilt. Dabei wird das individuelle Anspruchsniveau nicht als konstante Größe betrachtet. Arbeitszufriedenheit kann somit als Reaktion auf die wahrgenommenen Arbeitsbedingungen angenommen werden.

Es wird davon ausgegangen, dass ein positives Gefühl der Arbeitszufriedenheit empfunden wird, wenn Ist- und Soll-Zustand einander entsprechen. Als Zeichen für geringe Arbeitszufriedenheit wird u.a. das Gefühl, dass die Arbeit psychisch belastend und sozial isolierend ist, gewertet, sowie das Vorhandensein von instrumentellen Einstellungen zur Arbeit (Gardell, 1978). Neuere Studien zeigen, dass über 30% der Arbeitszufriedenheit über die Zeit hinweg stabil bleibt und den Persönlichkeitsmerkmalen als Determinanten der Arbeitszufriedenheit mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss (Dormann, Fay, Frese & Zapf, 2006). Inwieweit sich die Arbeitszufriedenheit über den Zeitraum des begleiteten Reformprozesses verändert, wurde ebenfalls als Gegenstand der Erhebung aufgenommen. Es wird aufgrund der umfassenden Veränderung der Arbeitssituation davon ausgegangen, dass sich die Arbeitszufriedenheit durch die Erhöhung der Handlungsspielräume (Führen mit Zielen, kooperativer Führungsstil) und die Zunahme von Eigenverantwortung (Erhöhung der Autonomie) zum Zeitpunkt  $t_2$  verbessert (H12).

### **1.3.2.3 Das technisch-instrumentelle Subsystem**

Glasl (1994) beschreibt das technisch-instrumentelle Subsystem als die „zwar härteste der Wirklichkeiten“, die dennoch leichter zu verändern ist als die der schwer greifbaren „soft factors“ der sozialen und kulturellen Realität (Glasl, 1994). Dem technisch-instrumentellen Subsystem werden Prozesse, Abläufe und physische Mittel zugeordnet.

Als zentrale Intervention im technisch-instrumentellen Subsystem in der untersuchten Verwaltung gilt die flächendeckende Einführung der betriebswirtschaftlichen Software in der Landesverwaltung Hessen. Diese Software wurde mit einem top-down-Prozess über Staffel-, Masterpläne und Steuerungspapiere eingeführt. Die Partizipation der Betroffenen erfolgte in know-how Arbeitsgruppen, in denen ein landesweit definiertes Referenzmodell auf die spezifischen Anforderungen der Verwaltungen angepasst wurde. Die damit einhergehende Umstellung auf die Kosten-Leistungsrechnung im öffentlichen Dienst startete in der untersuchten Verwaltung jedoch erst in der letzten Phase der Begleitforschung. Neben der Betrachtung des technischen Systems gelten als Wesenselemente hier die Prozesse. Hier unterscheidet Glasl (1994) in primäre Arbeitsprozesse (Produktionsprozesse), sekundäre Prozesse (Supportprozesse) und Führungsprozesse. Primäre Prozesse und Führungsprozesse fanden im Rahmen dieser Untersuchung unter der Analyse des sozialen Subsystems Berücksichtigung.

Da das technisch-instrumentelle Subsystem nicht als Schwerpunkt der vorliegenden Studie gilt, wird es im Sinne der Hypothesenbildung nicht weiter ausgeführt.

### **1.3.3 Zusammenfassende Darstellung der Hypothesen:**

Während der Begleitforschung kommt es zu unterschiedlichen Interventionen im Rahmen der Verwaltungsreform. Insgesamt handelt es sich bei der Reform um einen geplanten Wandel, dessen Veränderungsstrategie sich während des Begleitprozesses von einem organisationsentwicklungs-orientierten Prozess in einen rational-dominierten Prozess mit schnellen Umsetzungsentscheidungen wandelt. Als zentrale Interventionen des politisch-administrativen Systems wurden auf der Ebene des kulturellen Subsystems der langsam stattfindende Paradigmenwechsel von der „Ordnungsverwaltung“ zum „Konzern Hessen“

betrachtet. Auf der Ebene des sozialen Subsystems übten die folgenden Interventionen einen Einfluss auf die Bewertung aus:

- Der neue Zuschnitt der Verwaltung durch die Zusammenlegung mit benachbarten öffentlichen Stellen, sowie Delegation von Aufgaben auf nachgeordnete Behörden
- Die Umorganisation der Abteilungen
- Die Abflachung der Hierarchieebenen durch die Abschaffung zweier Führungsebenen
- Die Neuausrichtung der Führung mit dem Konzept „Führen mit Zielen“
- Die Einführung von Gruppen-, Team- und Projektarbeit mit neuen Anforderungen an Kooperation und Zusammenarbeit.

Als zentrale Interventionen im Rahmen des internen OE-Prozesses der Verwaltung galten:

- die partizipative Entwicklung eines Leitbildes für die untersuchte Verwaltung
- die Einrichtung einer Personalentwicklungsstelle mit den Schwerpunkten der prozessorientierten Beratung, sowie Supervision und Coaching
- die Ausbildung von Prozesstrainern zur Begleitung der Organisationseinheit bei der Durchführung von Workshops im Rahmen der Verwaltungsreform
- die hier vorgestellte Mitarbeiterbefragung mit dem daran anschließenden Survey-Feedback

In der vorliegenden Studie wurde untersucht, inwieweit die Reformen die Beschäftigten erreicht haben und diese von ihnen erlebbar waren. Die Betrachtung organisationaler Schlüsselfaktoren hatte zum Ziel, die Wirkungen der Verwaltungsreform auf der Ebene des kulturellen Subsystems und des Verhaltens der Beschäftigten (soziales Subsystem) zu zeigen. Die nachfolgend zusammenfassend dargestellten Hypothesen berücksichtigen Einschätzungen der Betroffenen zum kulturellen und sozialen Subsystem, wobei der Schwerpunkt auf dem sozialen Subsystem liegt.

## Das kulturelle Subsystem

- H1 Die Bewertung des Umsetzungsstandes der von der Verwaltung selbst gesetzten Ziele wurde über die als Statement dargestellten Thesen des Leitbildes erhoben. In Anbetracht der Veränderungsdynamik des Reformprozesses im Laufe der Begleitphase wird davon ausgegangen, dass sich die Bewertung des Umsetzungsstandes in der Zweiterhebung ( $t_2$ ) von der Bewertung der Ersterhebung ( $t_1$ ) dahingehend unterscheidet, dass die Zielerreichung in den von der Verwaltung beeinflussbaren Zielen weiter fortgeschritten ist.
- Es wird erwartet, dass sich zum Zeitpunkt  $t_2$  der offene und partnerschaftliche Umgang durch die Bemühungen der Personalentwicklungsstelle und die Einführung neuer Konzepte zur Zusammenarbeit verbessert hat.
  - Weiterhin wird erwartet, dass der Umsetzungsstand bezogen auf die Führungskonzepte zum Zeitpunkt  $t_2$  fortgeschritten ist.
- H2 Innerhalb der Einschätzung der Organisation werden auf der Ebene der Gesamtorganisation spezifische Effekte innerhalb der einzelnen Subskalen erwartet.
- Wenn die Zielorientierung stärker in den Vordergrund rückt, verringert sich der Grad der Formalisierung zum Zeitpunkt  $t_2$ .
  - Wenn kooperative Führung und verbesserte Zusammenarbeit auf der Mitarbeiterenebene erlebt werden, erhöhen sich Engagement und Wertschätzung in der Organisation zum Zeitpunkt  $t_2$ .
  - Der Informations- und Kommunikationsaustausch verbessert sich bei fortschreitenden Reformbemühungen ( $t_2$ ).
  - Die Aufgabenerledigung wird zum Zeitpunkt  $t_2$  effizienter.

- Hinsichtlich der angestrebten Führungsprozesse sollte sich die direkte Kontrolle durch die Vorgesetzten reduzieren. Damit erhöht sich die wahrgenommene Autonomie.
- Die Qualität ihrer Arbeit ist durch die Mitarbeiter besser einschätzbar.

H3 Hinsichtlich der Aktivitäten in Reformarbeitsgruppen wird eine geringere Beteiligung der Beschäftigten erwartet.

### **Das soziale Subsystem**

Vor dem Hintergrund der vorgestellten Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation wird davon ausgegangen, dass sich die Einschätzungen der Beschäftigten in den Aspekten des sozialen Subsystems verändern.

H4 Die Einschätzung hinsichtlich des Führungsverhaltens differiert zwischen erstem und zweitem Messzeitpunkt. Wenn die Führungsgrundsätze der Verwaltungsreform greifen, müsste sich die Einschätzung der Managementpraktiken verbessern.

- Es werden positivere Einschätzungen erwartet in den Bereichen: Information, Planung, Delegation, Teambildung, Vernetzung, Mentoring, Kontrolle, Belohnung, Klarheit, Begeisterungsfähigkeit, Problemlösung, Unterstützung, Beratung und Anerkennung.

H5 Aufgrund der angestrebten Team- und Projektarbeit wird eine Verbesserung in der Präferenz arbeitsplatzbezogener Besprechungsformen erwartet.

H6 Die Arbeitskomplexität steigt zum Zeitpunkt t2

H7 Es wird vermutet, dass sich die Ressourcen (Handlungsspielraum, Partizipation, Zeitspielraum, Kommunikationsmöglichkeiten, Kooperationsspielraum, soziale Unterstützung) aufgrund der angestrebten Aufgabendelegation im Rahmen der neuen Führungskonzepte erhöhen.

- H8 Vor dem Hintergrund der angestrebten Veränderungsziele der Aufbau- und Ablauforganisation wird vermutet, dass die Belastungen in der Arbeitssituation (Arbeitsunterbrechungen, Kooperationszwang, arbeitsorganisatorische Probleme, Unsicherheit, Zeitdruck) zum Zeitpunkt  $t_2$  ansteigen.
- H9 Die Einschätzung der sozialen Stressoren sollte sich zum Zeitpunkt  $t_2$  verbessern. Es wird davon ausgegangen, dass die sozialen Stressoren am Arbeitsplatz zum Zeitpunkt  $t_2$  abnehmen.
- H10 Es wird angenommen, dass sich das Konfliktmanagementverhalten in folgender Weise verändert: Der Machteinsatz müsste sich verringern, weil kooperatives Führungsverhalten im Reformprozess gefördert wurde. Nachgeben und Vermeiden werden weniger, weil den Aushandlungsprozessen ein besonderer Stellenwert in der Reform beigemessen wurde. Problemlösekompetenz und Kompromissverhalten erhöhen sich, weil ein sich ständig veränderndes Umfeld immer wieder neue Situationen schafft und somit hinreichende Lernfelder für diese Verhaltensstile bilden.
- H11 Aufgrund der großen Anzahl der Interventionen in das System wird davon ausgegangen, dass die Befindensbeeinträchtigungen (Psychosomatische Beeinträchtigungen und kurzfristige Stressreaktionen) zum Zeitpunkt  $t_2$  ansteigen.
- H12 Die Arbeitszufriedenheit sollte durch den Wegfall der direkten Steuerung (Einführung von „Führen mit Zielen“ und kooperativer Führungsstil) und der damit verbundenen Erhöhung der Autonomie ansteigen.

## II Methode

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, wie Beschäftigte ihre Organisation, ihre Arbeitsbedingungen und ihre sozialen Beziehungen in der Verwaltung unter den Bedingungen des Veränderungsprozesses einschätzen und fragt danach, ob sich nach zahlreichen Interventionen der Verwaltungsreform die Arbeitssituation und Verhaltensweisen (Managementverhalten, Konfliktmanagementverhalten) der Betroffenen verändert haben. Für die hier untersuchte Fragestellung wurde in einer Verwaltung in Hessen an zwei Zeitpunkten mit dem gleichen Erhebungsinstrument gemessen.

Aufbauorganisatorisch befindet sich die Verwaltung im „Konzern Hessen“ (Landesverwaltung) auf der Ebene der Mittelbehörden, d.h. die übergeordnete Behörde ist ein Ministerium. Generell sind mittlere Behörden von Reformvorhaben des politisch-administrativen Systems der Landesverwaltung und den dazu gehörigen Umbaumaßnahmen unmittelbar betroffen. Ihre Aufgaben sollen weit möglichst auf die nachgeordneten Verwaltungen verlagert, und die Behörden weitestgehend verschlankt werden (vgl. u.a. Koalitionsvereinbarung, 1999-2003, Regierungsprogramm 2003-2008). Hinzu kommt die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes mit der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens, abgebildet in einer umfassenden betriebswirtschaftlichen Software. Die Aufgabe der untersuchten Mittelbehörde ist die Unterstützung der Planungs- und Entscheidungsprozesse in Politik, Wirtschaft und Verwaltung durch aktuelle und verlässliche Informationen. Die Behörde erfüllt freiwillige und gesetzliche - und damit hoheitliche - Aufgaben. Die Arbeitsabläufe in der Verwaltung werden verwaltungsintern gestaltet. Die informationstechnische Durchdringung ist bereits vor der Reform ausgesprochen hoch. Der Stand der Informations- und Kommunikationstechniken ist auf hohem Niveau. Das Verhältnis der Führungskräfte zu Mitarbeitern (Führungsspanne) orientiert sich an den im öffentlichen Dienst gängigen Praktiken. Die Arbeitsaufgaben sind hoch komplex und

abwechslungsreich. Sie erfordern hohe Spezialisierung und sind in kooperativer Arbeitsweise insbesondere innerhalb der Abteilungen zu erledigen.

## **2.1 Die Stichprobe**

Die Grundgesamtheit beträgt zum ersten Erhebungszeitpunkt 463 Beschäftigte; zum zweiten Erhebungszeitpunkt 464 Beschäftigte. Die Gesamtstichprobe der Längsschnittuntersuchung umfasst 332 beantwortete Fragebogen. Im Jahr 2000 beteiligten sich 201 Personen an der Untersuchung, wobei 10 Fragebögen leer zurückgesandt wurden. Beantwortet wurden somit insgesamt 191 Fragebögen. Dies entsprach einer Rücklaufquote von ca. 41%. Im Jahr 2004 beteiligten sich 151 Personen an der Untersuchung, wobei acht Fragebögen leer und zwei Fragebögen mit nicht verwertbaren Kommentaren zur Erhebung zurückgesandt wurden. Beantwortet wurden 2004 insgesamt 141 Fragebögen. Die Rücklaufquote betrug in diesem Jahr ca. 30%. Insgesamt acht Fragebögen (sechs Fragebögen der Ersterhebung und zwei Fragebögen der Zweiterhebung) konnten nicht in die weitere Untersuchung einbezogen werden, da die Anzahl der fehlenden Werte gleich oder größer 10% -15% lag. Somit ergaben sich für weitere Berechnungen für die Ersterhebung ein Stichprobenumfang von 185 Personen ( $N = 185$ ) und für die Zweiterhebung ein Stichprobenumfang von 139 Personen ( $n_1 = 139$ ). Aus der Gesamtstichprobe wurden die Wiederholer, d.h. diejenigen, die an der Erst- und Zeitbefragung teilgenommen hatten, extrahiert. Obwohl die Beschäftigtenzahl nahezu konstant geblieben war (2000: 463 Beschäftigte; 2004: 464 Beschäftigte), war der Anteil der Wiederholer an der Zweitbefragung nicht so hoch ausgefallen wie bei nahezu gleicher Beschäftigtenzahl zu erwarten gewesen wäre. Insgesamt 62 der Teilnehmer der Zweit-Erhebung waren Wiederholer ( $n_2 = 62$ ).

Die Daten der insgesamt 324 gültigen Fragebögen der Gesamtstichprobe wurden in drei Blöcke aufgeteilt:

- a) Gesamtstichprobe (Teilnehmer der Ersterhebung (N=185) und Teilnehmer der Zweitbefragung (  $n_1=139$ ))
- b) Teilnehmer der Ersterhebung und Teilnehmer der Zweitbefragung ohne Wiederholer (Nichtwiederholer,  $n_2= 200$ )
- c) Die Gruppe der Wiederholer ( $n_3 = 62$ )

Die nachfolgende Tabelle zeigt die deskriptive Statistik bezüglich der Gesamtstichprobe mit den gebildeten Untergruppen:

Tabelle 2 – 1 Stichproben

	<b>Gesamtstichprobe</b>		<b>Nichtwiederholer</b>		<b>Wiederholer</b>	
	<b>T1</b>	<b>T2</b>	<b>T1</b>	<b>T2</b>	<b>T1</b>	<b>T2</b>
Vpn	185	139	123	77	62	62
%	100	100	66,49	55,40	33,51	44,60

### Nichtwiederholer und Gruppe der Wiederholer

#### Nichtwiederholer

Die Aufgliederung der Gesamtstichprobe in eine „Nichtwiederholer-Stichprobe“ ergab sich aus der Dauer der Begleitphase. In dem Untersuchungszeitraum von vier Jahren kam es zu erheblichen strukturellen und personellen Veränderungen in der Verwaltung. Während der Begleitphase wurden ganze Aufgabenbereiche aus der Verwaltung ausgelagert. In den soziodemografischen Daten zeigte sich die Verlagerung von Aufgaben in der deutlich geringeren Teilnahme des Außendienstes ( $t_1 = 21,1\%$ ;  $t_2 = 3,15\%$ ), sowie in der erheblich geringeren Teilnahme der Arbeiter an der Befragung. Während zum ersten Befragungszeitpunkt noch 11,7% der Teilnehmenden Arbeiter waren, nahmen zum

Zeitpunkt t2 nur noch 3,1% Arbeiter an der Befragung teil. Weiterhin zeigte der Vergleich der Geschäftsverteilungspläne zum Zeitpunkt t1 und für das Jahr 2003, dass bereits vor Abschluss der Begleitphase 30% der Beschäftigten die Verwaltung verlassen hatten. Für das Jahr 2004 kommt eine Fluktuation von schätzungsweise 5% hinzu. Für die Stichprobe 2004 muss außerdem in Betracht gezogen werden, dass während des Untersuchungszeitraums umfassende strukturelle Änderungen vorgenommen wurden. Es wurde eine Abteilung aufgelöst, eine Abteilung verschlankt und ein neuer Arbeitsbereich aufgebaut. Befragt nach der Dauer an ihrem derzeitigen Arbeitsplatz gaben zum zweiten Erhebungszeitpunkt 28,3% der Befragten an, erst bis zu zwei Jahren an ihrem Arbeitsplatz beschäftigt zu sein. Weitere 15% der Befragten gaben zum Zeitpunkt t2 an zwischen zwei und fünf Jahren an ihrem Arbeitsplatz beschäftigt zu sein. Obwohl die Daten der Stichprobe keine abschließenden Zahlen darstellen gehe ich davon aus, dass schätzungsweise ungefähr die Hälfte der Nichtwiederholer zum Zeitpunkt t2 relativ neu in die Verwaltung gekommen sind und aus diesem Grunde den Reformprozess nur teilweise durchlaufen haben.

Bei annähernd gleicher Beschäftigtenzahl hatten sich durch die Zusammenlegung mit einer Nachbarbehörde und die interne Reorganisation die Arbeitsplätze und die Arbeitssituation der Beschäftigten derart verändert, dass auch die Einschätzungen der Nichtwiederholer in der vorliegenden Studie besondere Berücksichtigung finden, um das Gesamtbild der Organisation darzustellen.

Die Gruppe der Nichtwiederholer setzt sich zusammen aus Befragungsteilnehmern der Erstbefragung, die jedoch nicht an der Zweitbefragung teilgenommen haben und Befragungsteilnehmern der Zweitbefragung, die jedoch nicht an der Erstbefragung teilgenommen haben.

Gruppe der Wiederholer

Es wurde eine Gruppe derjenigen TeilnehmerInnen gebildet, die sowohl zum Zeitpunkt  $t_1$  als auch zum Zeitpunkt  $t_2$  an der Befragung teilgenommen hatten (Wiederholer). Um insbesondere Verhaltensänderungen zu messen, wurde das Verhalten zum Zeitpunkt  $t_1$  ins Verhältnis zum Verhalten  $t_2$  gestellt, um Rückschlüsse auf die Wirkungen der zwischenzeitlich erfolgten Interventionen im Hinblick auf das Verhalten der Betroffenen zu ziehen. Die Kategorisierung der Wiederholer wurde anhand eines Kennwortes und dem Abgleich mit den Organisationseinheiten vorgenommen. Dies gestaltete sich aufgrund der mittlerweile stattgefundenen Reorganisationsmaßnahmen ausgesprochen schwierig. Nur mit Unterstützung der internen Experten der Verwaltung wurde diese Kategorisierung möglich.

**Soziodemografische Daten der Stichprobe**

Das Durchschnittsalter ist in der Zweitbefragung signifikant höher. So beteiligten sich 2000 noch 10,1% der Beschäftigten bis 25 Jahre an der Erhebung. Im Jahr 2004 ist dieser Prozentsatz auf 0,7% gesunken. Der Anteil der über 60-jährigen hingegen ist von 3,9% auf 7,9% angestiegen. Das Geschlechterverhältnis zwischen Erst- und Zweiterhebung war stabil. Es beteiligten sich jeweils ca. 1/3 Frauen und 2/3 der Männer an der Untersuchung. In der Wiederholergruppe war der Anteil der Frauen geringer (ca. 1/4 Frauen, 3/4 Männer). Der Anteil der Teilnahme der Auszubildenden sank von 6,6% im Jahr 2000 auf 2,2% im Jahr 2004. Differenziert nach der Schulausbildung ergaben sich nennenswerte Unterschiede hinsichtlich Hauptschulabschluss und Universitätsabschluss. Während der Anteil der Hauptschüler um ca. die Hälfte in der Zweiterhebung sank, stieg der Anteil der Beschäftigten mit universitärem Abschluss um ca. das Doppelte. Dies drückte sich auch in den Zahlen der Berufsausbildung aus. Im Jahr 2000 verfügten 42,3% der Beschäftigten über einen universitären Abschluß, während im Jahr 2004 zum Zeitpunkt der Zweiterhebung

56,2% der Beschäftigten einen Abschluß mit Diplom/Magister o.ä. als Berufsausbildung angaben. Der Außendienst war in der Zweiterhebung nur noch mit 3,1% vertreten, während in der Ersterhebung 21,1% der Beschäftigten im Außendienst tätig waren. Der Arbeiterbereich war in der Zweiterhebung nicht mehr vertreten. Die Dauer der Berufstätigkeit bei der Verwaltung zeigte sich erwartungsgemäß ansteigend. Der Anteil der Führungskräfte sank von 20,7% auf 12%. Zwischen den Erhebungszeitpunkten waren zwei Führungsebenen abgebaut worden.

Die nachfolgende Tabelle (2-2) zeigt die soziodemografischen Daten der Gesamtstichprobe und der gebildeten Untergruppen.

Tabelle 2 – 2 Soziodemografische Daten

**Soziodemografische Daten der Gesamtstichprobe und der gebildeten Untergruppen**

Variable	N	Ersterhebung 2000 N = 185	n <sub>1</sub>	Zweitbefragung 2004 n <sub>1</sub> = 139	n <sub>2</sub>	Nichtwiederholer n <sub>2</sub> = 200	n <sub>3</sub>	Wiederholer 2000/2004 n <sub>3</sub> = 62
<b>Durchschnittsalter (SD1)</b>	178	M = 5,56 (36-45)	138	M 6,57 (41-50)	193	M 5,90 (41-45)	62	M 6,68 (41-50)
<b>Geschlecht (SD2) (Prozent)</b>								
Weiblich	183	(31,1%)	135	(31,1%)	196	(32,7%)	60	(26,7%)
Männlich		(68,9%)		(68,9%)		(67,3%)		(73,3%)
<b>Schulbildung (SD3) (Prozent)</b>								
Realschule oder geringer	183	(39,9%)	139	(33,1%)	199	(38,2%)	62	(33,9%)
Abitur und höher		(60,1%)		(66,9%)		(61,8%)		(66,1%)
<b>Berufsbildung (SD4) (Prozent)</b>								
Lehre o. geringer	182	(54,4%)	133	(42,1%)	194	(51%)	60	(45,0%)
Fachschule o. höher		(45,6%)		(57,9%)		(49%)		(55,0%)
<b>Durchschnittliche Dauer der Berufstätigkeit (SD6)</b>	185	M = 8,05 (mehr als 15-20 Jahre)	138	M 8,49 (mehr als 15-20 Jahre)	200	M 8,06 (mehr als 15-20 Jahre)	61	M 8,79 (mehr als 20-30 Jahre)
<b>Durchschnittliche Dauer der Berufstätigkeit bei der Verwaltung (SD7)</b>	185	M = 6,96 (mehr als 10-15 Jahre)	139	M 7,29 (mehr als 10-15 Jahre)	199	M 6,76 (mehr als 10-15 Jahre)	62	M 8,03 (mehr als 15-20 Jahre)
<b>Durchschnittliches Arbeitsplatzalter (SD8) (in Jahren)</b>	185	M = 6,08 (mehr als 5 bis 10 Jahre)	138	M 5,79 (mehr als 5 bis 10 Jahre)	199	M 5,75 (mehr als 5 bis 10 Jahre)	62	M 6,37 (mehr als 5 bis 10 Jahre)
<b>Beschäftigungsverhältnis (Prozent) (SD9)</b>								
Vollzeit unbefristet	183	(80,3%)	138	(81,9%)	197	(78,2%)	62	(87,1%)
Teilzeit unbefristet		(8,7%)		(14,5%)		(11,2%)		(12,9%)
Auszubildende/r		(6,6%)		(2,2%)		(6,1%)		
Vollzeit befristet		(3,3%)		(1,4%)		(3,6%)		
Teilzeit befristet		(1,1%)				(1,0%)		
<b>Innendienst Außendienst (SD9b) (Prozent)</b>	166	(78,9%) (21,1%)	129	(96,9%) (3,1%)	200	(83,1%) (16,9%)	57	(94,7%) (5,3%)
<b>Beschäftigtenstatus (SD9c) (Prozent)</b>								
Beamter/in	180	(37,2%)	139	(45,1%)	200	(35,9%)	59	(47,5%)
Angestellte/r		(44,4%)		(51,9%)		(49,5%)		(45,8%)
Arbeiter/in		(11,7%)		(3,0%)		(8,3%)		(6,8%)
Auszubildende		(6,7%)				(6,3%)		
<b>Funktion (SD10) (Prozent)</b>								
Führungskraft	164	(20,7%)	133	(12,0%)	200	(8,4%)	61	(16,4%)
Mitarbeiter		(79,3%)		(88,0%)		(91,6%)		(83,6%)

## **2.2 Untersuchungsdesign und Begleitforschung**

### **2.2.1 Das Untersuchungsdesign**

Derzeit wird mit dem Begriff der „Reform-Evaluation“ der Fokus auf den institutionellen Wandel aufgrund gezielter Veränderungsvorhaben im politisch-administrativen System gelegt (Ritz, 2003). Es finden sich in der aktuellen Reformliteratur nur wenige systematische empirische Erhebungen, die den Verlauf von Verwaltungsreformprozessen und ihre Wirkungen auf der individuellen Ebene der Beschäftigten fokussieren (vgl. Hoon, 2003; Ritz, 2003). Im Sinne der expliziten Verwendung eines empirischen Zugangs beziehungsweise wissenschaftlicher Forschungsmethoden und Techniken wurde für die vorliegende Untersuchung der Begriff der Veränderungsmessung im Rahmen einer Begleitforschung (Bortz & Döring, 2005) gewählt. Zweck der Durchführung der vorliegenden Studie war die Bewertung der Veränderung der Arbeitssituation und des Verhaltens (Managementverhalten, Konfliktbewältigung) der Mitarbeiter über die Zeit. Im Sinne einer externen Veränderungsmessung und Begleitforschung wurde der organisatorische Wandel auf Grundlage der Einschätzung der Mitarbeiter aus arbeitspsychologischer Sicht bewertet. Von außen wurde eine globale zusammenfassende Bewertung der Einschätzungen der Beschäftigten einer hessischen Verwaltung mit zwei zeitlich wiederholten Messungen vorgenommen. Die vorliegende Studie begleitete den Reformprozess über einen Zeitraum von vier Jahren und definiert die hier statt gefundenen Interventionen als Teile des Reformprozesses, die sich auf die Arbeitssituation auswirken. Das Untersuchungsdesign über den Zeitverlauf ist in der nachfolgenden Abbildung 2 – 1 dargestellt:

Untersuchungsdesign für den Change-Prozess in der untersuchten Verwaltung				
	t <sub>1</sub> - Ersterhebung Grundgesamtheit N=463	Interventionen des Change-Prozesses (zusammenfassend)		t <sub>2</sub> - Zweiterhebung – Grundgesamtheit N=464
YA <sub>1</sub> - Qualitative Interviews	<b>1. Kulturelles Subsystem:</b> - Leitbild - Einschätzung der Gesamtorganisation - Aktivitäten  <b>2. Soziales Subsystem:</b> Mitarbeiterverhalten  Managementpraktiken  Anforderungen:  Belastungen:  Ressourcen  Belastungswirkungen  Arbeitszufriedenheit	Politisch-administrative Interventionen - Neue Selbstverständnis mit einem Paradigmenwechsel zum Konzern Hessen - Ökonomisierung der Verwaltung - Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation - Führen mit Zielen und - Arbeiten in Teams und Projektgruppen <b>Interventionen des OE-Prozesses</b> - Partizipative Leitbildentwicklung und Rahmenvereinbarung (verwaltungsintern) - Institutionalisierung der Personalentwicklung - Veränderungsmessung als Teilprozess mit survey-feedback		<b>1. Kulturelles Subsystem:</b> - Leitbild - Einschätzung der Gesamtorganisation - Aktivitäten  <b>2. Soziales Subsystem:</b> Mitarbeiterverhalten,  Managementpraktiken  Anforderungen  Belastungen  Ressourcen  Belastungswirkungen  Arbeitszufriedenheit
		Intervention der Begleitforschung Interviews; Mitarbeiterbefragungen		
	<b>3. Technisch-instrumentelles Subsystem:</b> Qualitative Interviews Dokumentenanalyse	YA <sub>1</sub> -Interviews  YA <sub>2</sub> -Workshops, Personalver- sammlungen  YT <sub>1</sub> Survey-feedback mit 13 Workshops	YT <sub>2</sub> Wiederholungs- messung	<b>3. Technisch-instrumentelles Subsystem:</b> Dokumentenanalyse
<b>Wirkungen des Veränderungsprozesses:</b> - Wird der angestrebte Paradigmenwechsel erlebbar (Umsetzungsstand des Leitbildes und Einschätzung der Organisation)? - Verändert sich die Arbeitssituation der Beschäftigten? Wie werden die Veränderung individuell erlebt (Ressourcen, Belastungen)? - Sind Verhaltensänderungen (Führungsverhalten, Konfliktmanagementverhalten) in sog. „Weichen Faktoren“ spürbar?				

Abbildung 2-1: Das Untersuchungsdesign

Bei der Datenerhebung und Bewertung kamen sowohl nonreaktive Methoden (Dokumentenanalyse), reaktive (Methoden der OE und Aktionsforschung) als auch qualitative und quantitative Methoden zum Einsatz: Daten der Prozessdarstellung resultieren u.a. aus Interviews mit den am Prozess beteiligten Personen, sowie internen wie externen Dokumenten (wie zum Beispiel Arbeitsgruppenprotokolle, Leitbild der Organisation, Kabinettsbeschlüsse oder Regierungserklärungen) zur Verwaltungsreform. Die Datenstrukturierung und Ergebnisdarstellung wurde mit Hilfe der Kategorisierung nach dem ganzheitlichen Systemansatz von Glasl (1994) vorgenommen. Der Veränderungsbegriff hinsichtlich der arbeitspsychologischen Kriterien bezieht sich ausschließlich auf die in der Erhebung berücksichtigten Fragestellungen.

Zu Beginn der wissenschaftlichen Begleitung (YA<sub>1</sub>) – vor der Fragebogenerhebung – führte die Autorin zehn qualitative Interviews mit Akteuren des Reformprozesses durch. Der hier verwendete Frageleitfaden enthielt Themenblöcke zu allen relevanten Bereichen der Organisationsentwicklung (Baumgartner & Häfele, 1992). Es wurden weiterhin mit der Personalentwicklung Gruppendiskussionen (YA<sub>2</sub>) zur Verwaltungsreform u.a. mit dem Themenschwerpunkt Mitarbeiterbefragung und hier insbesondere die Inhalte der Erhebung und die Gestaltung des Befragungsprozesses durchgeführt. Auf Personalversammlungen diskutierten die Beschäftigten mehrfach die Befragungsschwerpunkte (Inhalte) und den Befragungsprozess ebenfalls mit den Beschäftigten (YA<sub>2</sub>). Die Erhebung des IST-Stand wurde an zwei Messpunkten (t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub>) u.a. mit der ISTA 6.0 als Erhebungsinstrument vorgenommen. Mit diesem Instrument erfolgte die Erhebung der arbeitspsychologisch relevanten Faktoren. Zentrale Aspekte hier waren Anforderungen und Belastungen, Ressourcen sowie deren Auswirkungen auf die Gesundheit der Mitarbeiter. Außerdem wurden Skalen zur Gesamteinschätzung der Organisation, der Einschätzung des Managementverhaltens sowie eine Skala zum Konfliktmanagementverhalten eingesetzt. Die Ergebnisse der Ersterhebung (t<sub>1</sub>) wurden den Beschäftigten im Survey-Feedback (YT<sub>1</sub>)

zurückgespiegelt. Im Dialog mit den Beschäftigten sollten weitere Schritte, ggf. Anpassungen des Begleitprozesses entwickelt werden. Die Auswertung der Ersterhebung erfolgte separat für jede Organisationseinheit. Dies geschah einerseits mit dem Ziel, „Hit-Listen“ in der Organisation zu vermeiden und andererseits mit dem Ziel, anhand direkt nachvollziehbarer Ergebnisse in der jeweiligen Organisationseinheit konkrete Hinweise für die weitere Schwerpunktsetzung im Prozess zu ermitteln. In 13 OE-Workshops wurden die Ergebnisse präsentiert und im Dialog mit den Beschäftigten erörtert und Verbesserungsvorschläge für die weitere Entwicklung der Verwaltung zusammengestellt. Die erste Erhebung ( $t_1$ ) im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung wurde im Jahr 2000 durchgeführt. Die zweite Erhebung erfolgte nach erheblichen Umstrukturierungsmaßnahmen sowie im Rahmen einer veränderten Reformstrategie des politisch-administrativen Systems im Jahr 2004 ( $t_2$ ). Die statistische Auswertung der Messwiederholung erfolgte getrennt nach der Gruppe der Beschäftigten, die sowohl an der Ersterhebung als auch an der Zweiterhebung teilgenommen hatten (Wiederholergruppe  $N=62$ ) und derjenigen, die an der Ersterhebung oder an der Zweiterhebung teilgenommen hatten (Nichtwiederholer: Erstbefragung  $N=185$ ; Zweiterhebung  $N=139$ ). Diese Gruppe fand vor dem Hintergrund der in der Zwischenzeit stattgefundenen erheblichen Fluktuation durch Verlagerungen und Umsetzungen Berücksichtigung. Es wurde davon ausgegangen, dass zum Zeitpunkt  $t_2$  schätzungsweise jeder zweite Arbeitsplatz von den Veränderungen betroffen war.

### **2.2.2 Definitionen und Operationalisierungen**

Um den Veränderungsprozess während der Begleitforschung klarer zu fassen, wurde in der Darstellung der Chronologie des Prozesses getrennt nach Interventionen der Begleitforschung und Interventionen des politisch-administrativen Systems. Als Interventionen der Organisationsentwicklung galten sowohl Eingriffe in das System, als auch prozessbezogene Maßnahmen, die in der Organisation durchgeführt wurden (Königswieser & Exner, 1998). Es

wurden diejenigen Interventionen, die als Interventionen der Organisationsentwicklung betrachtet wurden, getrennt von denjenigen, die die Prozessgestaltungsregeln der Organisationsentwicklung in dem von der Autorin verstandene Sinne nicht erfüllen (vgl. Kap. 1.2.2.4 in dieser Arbeit). Nachfolgend wird zunächst der Prozess der Begleitforschung dargestellt. Im Anschluss daran wird in Abbildung 2 - 2 eine Gegenüberstellung der Interventionen in das System und der Begleitforschung vorgenommen, mit dem Ziel die Komplexität des Gesamtprozesses zu verdeutlichen. Der Prozess der Begleitforschung war als Teil des stattfindenden OE-Prozesses so konzipiert, dass in einer ersten Phase auf verschiedenen Veranstaltungen die Abstimmung über die Inhalte der Befragung und den Umgang mit den Ergebnissen erfolgte. Ziel dieser Phase war die Herausbildung der Bereitschaft, aktiv, offen und ehrlich an dem Teilprozess teilzunehmen (Auftauphase). Konkret gestaltete sich in der Begleitforschung die „Auftauphase“ in Zusammenarbeit mit der Personalentwicklung über die Teilnahme an Personalversammlungen, die Durchführung von explorativen Experteninterviews und Gruppendiskussionen, sowie die Teilnahme an bestehenden Arbeitsgruppen und die Durchführung verschiedener Workshops zur Verwaltungsreform in Zusammenarbeit mit der Personalentwicklungsstelle. Gegenstand dieses interaktiven Prozesses waren sowohl die Form der Begleitforschung, als auch die Auswertung der Ergebnisse (Survey-Feedback). In einer Arbeitsgruppe mit ca. 20 Mitgliedern, die sich mit dem verwaltungsinternen Reformgeschehen beschäftigte, wurden die Skalen des Erhebungsinstruments und die Ergebnisdarstellung in der Verwaltung erörtert. Der Datenschutzbeauftragte verfasste eine Erklärung hinsichtlich der Anonymität der Auswertungsmöglichkeiten. Weiterhin wurden im Personalrat alle Befragungsthemen gemeinsam mit der Autorin diskutiert. Der Personalrat gab seine Zustimmung zur Durchführung der Erhebung und signalisierte die aktive Unterstützung der Befragung. Der Fragebogen wurde letztlich mit einem unterstützenden Begleitschreiben des Top-Managements an alle Beschäftigten der Verwaltung per Hauspost versandt.

Die Durchführungsphase (aktiver Prozess der Veränderungsmessung) der Erhebung wurde von Promotoren der Verwaltungsreform unterstützt und mitgetragen. Als Ansprechpartner für die Beschäftigten während der Durchführungsphase standen die wissenschaftliche Begleitung, die Personalentwicklungsstelle sowie verwaltungsinterne Prozessbegleiter vor Ort zur Verfügung. Sie suchten die Beschäftigten persönlich auf, wenn Fragen bei der Beantwortung entstanden und warben für die aktive Teilnahme an der Befragung. Der Rücklauf wurde über zentral aufgestellte Urnen realisiert, die regelmäßig von der Poststelle geleert wurden. Die ausgefüllten Fragebogen wurden persönlich von der externen Begleitung abgeholt. Dieses Verfahren gewährleistete die Anonymität und wurde so auch von den Beschäftigten akzeptiert. Zur Stabilisierung der Ergebnisse dienten die durchgeführten Survey-Feedbacks in dem Sinne, dass hier die Ergebnisse zur Debatte gestellt wurden und jede Organisationseinheit spezifisch auf ihre Situation angepasste konkrete Schritte planen konnte. In 13 einheitlich konzipierten Workshops wurden die Ergebnisse der Erstbefragung vorgestellt. Es wurde die Auswertung über die gesamte Verwaltung vorgestellt und demgegenüber die Daten der jeweiligen Organisationseinheit, mit dem Ziel, den Organisationseinheiten „ihre Daten“ für die Weiterentwicklung in der Organisationseinheit zur Verfügung zu stellen. Führungskräfte und Mitarbeiter kommentierten und bündelten die Ergebnisse. Sie entwickelten Ansatzpunkte und erste Lösungsansätze für Veränderungsmaßnahmen in ihren Organisationseinheiten. Als Beispiele seien hier die Durchführung von regelmäßigen Kurzbesprechungen, oder die Verabredung zu themenbezogenen Workshops in den Organisationseinheiten genannt.

Für die Phase der Stabilisierung wurde im Anschluss an das Survey-Feedback die Implementierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (im Sinne von Qualitätszirkeln) von Seiten der Personalentwicklung vorgeschlagen. Durch den Umbau der Verwaltung (Verlagerung, Auslagerung von Aufgaben, Umzüge) und den Wechsel im Top-Management verzögerte sich der Umsetzungsprozess. Der hier entstandene Ansatz wurde

später mit einem verwaltungsbezogenen, checklistenorientierten Modell des Qualitätsmanagements eingebunden.

Die Durchführung der Zweitbefragung wurde auf einer Dienstversammlung angekündigt. Die Verteilung der Fragebögen erfolgte während dieser Versammlung mit einem Begleitschreiben des Top Managements, das die Bitte um Teilnahme enthielt. Die verwaltungsinterne Begleitung der Zweiterhebung erfolgte hier durch einen externen Mitarbeiter, der im Rahmen des Job-Rotation-Verfahrens diese Aufgabe übertragen bekommen hatte. Er holte die Stellungnahme des Datenschützers und die Zustimmung des Personalrates für die Durchführung der Erhebung ein. Die Vorstellung der Ergebnisse erfolgte zunächst im Führungskreis, später auf einer Personalversammlung.

Die nachfolgende Abbildung 2 – 2 zeigt den Verlauf der Begleitforschung, sowie die auf den Teil-Prozess einwirkenden Interventionen des politisch administrativen Systems und des Top-Managements.

<b>Begleitforschung: Interventionen im Rahmen der Veränderungsmessung</b>	<b>Politisch-administratives System, Top-Management (extern-intern)</b>
<b>Durchführung von explorativen Interviews und Gruppendiskussionen</b>	<b>Zentrale Interventionen 1999</b>
<p>Im IV Quartal 1999 wurden zehn explorative Interviews mit Promotoren der Verwaltungsreform durchgeführt. Interviewpartner im Einzelnen waren: Top-Management, Personalentwicklung, Leiter der Arbeitsgruppen (Personalentwicklung, Marketing, Budgetierung/ Kosten-Leistungsrechnung, Leitbildentwicklung, Organisationsentwicklung, Strategieentwicklung), Personalratsvorsitzende und Leiterin der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform, Beschäftigtenvertreterin und Mitglied der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform.</p> <p>Gruppendiskussionen wurden in der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform und im Personalrat geführt. Diese Diskussion hatten zum einen den aktuellen Stand der Reform zum Inhalt, und zum andern geplante Aktivitäten rund um das Thema Verwaltungsreform.</p>	<p><u>Extene Interventionen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Landtagswahl Februar 1999</li> <li>- Kabinettsausschuss Verwaltungsreform<sup>1</sup></li> <li>- Strukturreform, Privatisierung nicht hoheitlicher Aufgaben, Zusammenführung von Landesdienststellen, Rahmenkonzept für neugestaltete Behörde<sup>2</sup></li> <li>- Flächendeckende Einführung von SAP</li> <li>- Einschränkung des Personalvertretungsgesetzes</li> </ul> <p><u>Interne Interventionen auf externe Veranlassung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AG Organisationsentwicklung erhält den Auftrag: Verschlinkung (Reduktion von Abteilungen), Abschaffung mittlerer Führungsebenen und Verlagerung von Tätigkeiten auf die nachgeordnete Ebene</li> </ul> <p><u>Weitere verwaltungsinterne Interventionen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Arbeitsgruppen sind weiterhin aktiv:</li> <li>- Die Personalentwicklung legt ein umfassendes Weiterbildungsprogramm auf.</li> </ul>
<b>Ersterhebung: Januar 2000 bis 31. 03. 2000</b>	<b>Zentrale Interventionen 2000</b>
<p>Vorstellung und Diskussion der Studie im Rahmen einer Personalversammlung. Erörterung des Befragungsinstruments in verschiedenen Gruppendiskussionen und Einzelgesprächen.</p>	<p><u>Externe Interventionen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zum 1. April 2000 erfolgt die Einrichtung der Personalentwicklungsbörse.</li> </ul>

<sup>1</sup> Der Kabinettsausschuss „Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik“ steuert und koordiniert die Verwaltungsreform in Hessen in der Regel durch politische Steuerungspapier und Beschlüsse (Brenski C., 2005)

<sup>2</sup> Koalitionsvereinbarung (1999 – 2003)

<b>Ersterhebung: Januar 2000 bis 31.03.2000</b>	<b>Zentrale Interventionen 2000</b>
<p>Die positive Stellungnahme des Datenschützers sowie die Zustimmung und Unterstützung des Personalrates schaffen ein positives Klima für die Durchführung der Studie.</p> <p>Die Fragebogen werden an alle Beschäftigten per Hauspost mit einem Begleitschreiben des Top-Managements versandt. Als Ansprechpartner stehen die wissenschaftliche Begleitung sowie verwaltungsinterne Prozessbegleiter zur Verfügung. Sie suchen die Beschäftigten persönlich auf, um Fragen bei der Beantwortung zu klären und für die Teilnahme zu werben. Der Rücklauf erfolgt über ein Urnenverfahren.</p>	<p>Die Ressorts sind verpflichtet, alle Beschäftigten aus den Personalüberhangbereichen, die nicht in der eigenen Verwaltung untergebracht werden können, zur Weitervermittlung zu melden<sup>3</sup></p> <p><u>Interne Interventionen auf externe Veranlassung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es erfolgt eine Delegation von Vollzugsaufgaben.</li> </ul> <p><u>Weitere verwaltungsinterne Interventionen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AG Marketing präsentiert sehr positive Ergebnisse einer Kundenumfrage.</li> <li>- Die Arbeitsgruppen führen ihre Aktivitäten fort.</li> <li>- Die Resonanz auf das Programm der Personalentwicklungsstelle ist außerordentlich hoch.</li> <li>- Die Delegation der Vollzugsaufgaben wird umgesetzt.</li> </ul>
<b>Aktionsforschung</b>	
<p>Survey-Feedback: Speziell konzipierte Workshops zu: „Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung und Handlungsorientierung“ für jede Organisationseinheit (13 Workshops). Ziele waren die Weiterentwicklung von Verbesserungsvorschlägen für die jeweilige Organisationseinheit, als auch für die Gesamtorganisation. Die Workshops waren z.T. überschattet durch den anstehenden Wechsel des Topmanagements.</p>	

<sup>3</sup> Bestgen, die Einführung der neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung –ein Werkstattbericht, 2002

<b>Begleitforschung: Interventionen im Rahmen der Veränderungsmessung</b>	<b>Politisch-administratives System, Top-Management (extern-intern)</b>
<p>Bis auf wenige Telefonate kein Kontakt mit der Verwaltung</p>	<p><b>Zentrale Interventionen 2001 – 2003</b></p> <p><u>Externe Interventionen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Ökonomisierung der Landesverwaltung fordert erheblichen Ressourceneinsatz der Landesdienststellen.</li> <li>- Die Landesregierung entwickelt ein Rahmenkonzept zur Personalentwicklung.</li> <li>- Im Frühjahr 2003: Landtagswahl</li> <li>- Im Herbst 2003: „Operation Sichere Zukunft“ mit dem Zukunftssicherungsgesetz <sup>4</sup></li> </ul> <p><u>Verwaltungsinterne Interventionen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Das Topmanagement wechselt</li> <li>- Die Dienststelle wird umgebaut/renoviert</li> </ul>
<b>Zweiterhebung 2004</b>	<b>Zentrale Interventionen 2004</b>
<p>Im Rahmen einer Dienstversammlung wurden sowohl die Zweitstudie vorgestellt, als auch die Fragebögen verteilt.</p> <p>Die Begleitung der Durchführung der Erhebung erfolgt verwaltungsintern. Der Rücklauf erfolgt mit verschlossenem Umschlag an die Poststelle der Verwaltung. Die Ergebnisse werden zunächst im Führungskreis, später auf einer Personalversammlung dargestellt. Im Rahmen einer weiteren Personalversammlung werden die Ergebnisse in das nun in der Verwaltung angewendete Qualitätsbewertungssystem eingebunden.</p>	<p><u>Externe Interventionen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die flächendeckende Einführung der Software SAP wird massiv vorangetrieben.</li> <li>- Die Personalvermittlungsstelle wird eingerichtet.</li> </ul> <p><u>Interne Interventionen auf externe Veranlassung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die betriebswirtschaftliche Software SAP wird in der Verwaltung eingeführt.</li> <li>- Die Zusammenlegung, Verlagerung und Neuorganisation der Behörde wird umgesetzt.</li> </ul> <p><u>Verwaltungsinterne Interventionen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anwendung eines europäischen Qualitätsbewertungssystems.</li> </ul>

Abbildung 2 – 2 Begleitprozess und Interventionen

<sup>4</sup> Hessischer Landtag (2003, Dezember). Zukunftssicherungsgesetz (ZSG)

## 2.3 Instrumente

### 2.3.1 Leitfaden für die Durchführung der Experteninterviews

Der Interviewleitfaden orientiert sich an Fragestellungen und Thesen der Prinzipien der systemischen Organisationsgestaltung (vgl. Baumgartner et al., 1992). Der von Baumgartner et al. (1992) entwickelte Gesprächsleitfaden besteht aus Impulsfragen, die zur Selbstdiagnose und Standortbestimmung entwickelt wurden. Die Gliederung des Leitfadens entspricht den Subsystemen des ganzheitlichen Systemkonzeptes nach Glasl (1993, 1994). Zu jedem Wesenselement der Subsysteme sind Fragen aufgenommen, die nachfolgend beispielhaft dargestellt werden.

#### Beispiele zum kulturellen Subsystem:

- „Welche Bedeutung hat das Leitbild für Sie persönlich? Kommen Sie gelegentlich darauf zu sprechen? Bei welchen Gelegenheiten?“
- „Wie kommen Strategien/Ziele zustande? Wer ist an der Erarbeitung beteiligt?“

#### Beispiele zum sozialen Subsystem

- „Welche radikal andere Struktur könnten Sie sich für die Organisation vorstellen? Was wäre dann anders?“
- „Was heißt/umfasst Führen/Steuern für Sie in Ihrer Organisation?“
- Wofür erhält man bei Ihnen Anerkennung, Lob, wofür wird man bestraft?“

#### Beispiele zum technisch-instrumentellen Subsystem

- Wie beurteilen Sie die wesentlichen Abläufe in Ihrer Organisation/Ihrem Bereich? Wo müsste sich etwas ändern? Wo erleben Sie Engpässe?“
- Ich welchem Zustand und auf welchem Standard sind Räume, Anlagen, EDV-Systeme und Ausstattung?“.
- Angenommen, alles läuft optimal, was ist dann am Ende des Prozesses erreicht?“.

Die Interviewpartner waren die Leiter der zu diesem Zeitpunkt vorhandenen

Reformarbeitsgruppen, die ausnahmslos Leitungsfunktionen in Fachgebieten innehatten,

sowie das Topmanagement, die Personalratsvorsitzende und eine Beschäftigtenvertreterin als Mitglied der Arbeitsgruppe „Zukunft des öffentlichen Dienst“. Greif et.al (2004) sprechen in diesem Zusammenhang von unterschiedlichen Funktions- und Rollenträgern in dem organisationalen Veränderungsprozess. Die Interviews wurden im Herbst 1999 im Vorfeld der Beschäftigtenbefragung durchgeführt. Die Dauer der Interviews betrug zwischen einer und 2,5 Stunden.

### **2.3.2 Fragebogen der Messwiederholung**

Die Ersterhebung umfasste einen 44-seitigen Fragebogen mit insgesamt 29 Skalen plus soziodemografischer Daten sowie Fragen zu internen/externen Aktivitäten. Insgesamt wurden überwiegend bereits erprobte Verfahren eingesetzt. Zwei Skalen (Leitbild und Stand der Weiterbildung) wurden neu entwickelt. Der Fragebogen für die Zweitbefragung wurde aufgrund der Intervention der untersuchten Verwaltung in Zusammenarbeit mit der Begleitforschung gekürzt. Er umfasste nur noch insgesamt 29 Seiten. Nicht mehr aufgenommen wurden Frageblöcke zur Aus- und Weiterbildung, sowie zur Kundenorientierung. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die im Rahmen der Befragung erhobenen Daten zur Aus- und Weiterbildung letztlich weniger aussagekräftig waren, als die in der Personalentwicklung vorgehaltenen Daten. Weiterhin war zum Zeitpunkt der geplanten Zweiterhebung eine umfassende Umfrage zur Kundenorientierung von der Verwaltung initiiert worden und somit wurde der Blick auf die Kundenorientierung im Rahmen der Begleitforschung als nicht mehr erforderlich betrachtet. Im Weiteren werden ausschließlich diejenigen Skalen und Variablen vorgestellt, die sowohl in der Erst- als auch in der Zweiterhebung berücksichtigt wurden. Als übergreifende Kategorien wurden soziodemographische Angaben, die Einschätzung der Organisation, Anforderungen, Belastungen und Ressourcen am Arbeitsplatz, Managementpraktiken und Konfliktmanagementverhalten sowie die Auswirkungen von Stress erfasst. Weiterhin enthielt

der Fragebogen eine Skala zum Leitbild der Organisation. Nachfolgend werden die Variablen und Skalen des Erhebungsinstrumentes kurz dargestellt.

### **Kennwort**

Um die jeweiligen Angaben der Beschäftigten zuordnen zu können, wurde nach einem individuellen Kennwort gefragt, das sich aus einer unveränderbaren Kombination aus vier Buchstaben ergab. Es setzte sich jeweils aus dem ersten Buchstaben des Vornamens der Mutter, dem zweiten Buchstaben des eigenen Vornamens, dem letzten Buchstaben des Vornamens der Mutter und dem letzten Buchstaben des Geburtsortes zusammen.

Unterstützend zur Zuordnung in der Messwiederholung wurde die Frage nach der Teilnahme an der Erstbefragung aufgenommen.

### **Soziodemografische Variablen**

Die Erfassung der sozio-demographischen Daten erfolgte mit Fragen aus dem Instrument zur stressbezogenen Tätigkeitsanalyse (ISTA) von Semmer et al. (1999). Folgende Angaben zur Person wurden erfasst: Alter, Geschlecht, Schulausbildung, Berufsausbildung, Dauer der Berufstätigkeit, Dauer der Zugehörigkeit zu der Verwaltung, und die Dauer der Beschäftigung am jetzigen Arbeitsplatz. Das Alter konnte auf Anforderung des Datenschützers in dieser Studie nicht in Jahren angegeben werden, sondern nur in Fünf-Jahresabschnitten (Beispiel: ( ) unter 20 Jahre. ( ) 21 bis 25 Jahre ... ( ) über 60 Jahre).

Hinzugefügt wurden Fragen

- nach dem Ort der Beschäftigung (Abteilung und Organisationseinheit),
- nach dem Beschäftigungsstatus (Vollzeit, Teilzeit, Befristung, geringfügige Beschäftigung, Auszubildende/r, Anwärter, Referendar),
- nach Innen- oder Außendiensttätigkeit,
- nach dem Beschäftigungsverhältnis (Beamter, Angestellter, Arbeiter, Ausbildung), sowie ein Frage nach
- der Funktion (Führungskraft/MitarbeiterIn)

Die Darstellung der weiteren Skalen und Items wurde gemäß dem Aufbau der vorliegenden Studie nach kulturellem und sozialem Subsystem gruppiert.

### **Items und Skalen des kulturellen Subsystems**

#### **Aktivität im Rahmen der Verwaltungsreform (SD10a)**

Es wurde zu beiden Zeitpunkten nach der aktiven Teilnahme an der Verwaltungsreform gefragt:

„Sind Sie Mitglied in einer Arbeitsgruppe der Verwaltungsreform? (Ja/nein)“.

#### **Einzelfunktionen – Organe (ORGA1-ORGA6)**

Die Häufigkeit von Besprechungen als wichtige Kommunikationsform wurde mit einer Skala erfasst, in der die in der Verwaltung üblichen Besprechungsformen zusammengestellt waren.

Dazu zählten: Personalversammlung, Abteilungsversammlung,

Abteilungsleiterbesprechungen, Besprechungen in der Organisationseinheit, Sachgebiets- und Teambesprechungen sowie sonstige Besprechungen. Die Antwortmöglichkeiten reichten von „praktisch nie“ bis „mehrmals pro Woche“.

#### **Leitbild (B1-B15)**

Der Bereich Leitbild wurde auf Basis des in der Organisation gültigen Leitbildes in Zusammenarbeit mit der Personalentwicklungsstelle konstruiert. Die in Thesen formulierten Aussagen des Leitbildes wurden zu insgesamt 15 Statements zusammengefasst. Die Bewertung bezog sich auf die derzeitige Situation in der Organisationseinheit. Des Weiteren wurde in einer gesonderten Spalte nach dem Handlungsbedarf hinsichtlich der Umsetzung des Leitbildes gefragt. Diese Spalte sollte angekreuzt werden, wenn der/die Befragte der Meinung war, dass für das genannte Ziel noch etwas getan werden müsse. Diese Spalte wurde nicht in die Auswertung aufgenommen. Abbildung 2 – 3 enthält die Aufforderung zur Beantwortung, sowie ein Beispielitem der neu konstruierten Aussagen zum Leitbild.

Wir möchten nun Ihre Bewertung der derzeitigen **Situation in Ihrer Organisationseinheit** erfahren. Bitte kreuzen Sie zu jeder Frage eine Zahl von 0 bis ( ) 5 an. Kreuzen Sie auch die Spalte Handlungsbedarf an, wenn Sie der Meinung sind, dass für das genannte Ziel noch etwas getan werden muss.

Nr.		Meine Bewertung des Vorhanden						Handlungsbedarf
		Weiß nicht	Sehr Gut	Gut	Befriedigend	Genügend	Nicht genügend	
B1	Wir gehen offen, ehrlich und partnerschaftlich miteinander um	0	( ) 1	( ) 2	( ) 3	( ) 4	( ) 5	<input type="checkbox"/>

Abbildung 2 – 3 Aussage zum Leitbild: Ein Beispiel

Zur Auswertung des so gestalteten Bereichs „Leitbild“ wurde eine Faktorenanalyse zur Dimensionenreduktion durchgeführt.

### Faktorenanalyse Leitbild

Als multivariate Methode, die wechselseitig korrelierte Variablen in wenigen Dimensionen zusammenfasst wurde eine Faktorenanalyse durchgeführt. Es wurde die Hauptkomponentenanalyse als gebräuchlichste Methode angewendet. Zur besseren Interpretierbarkeit wurde eine Varimax Rotation durchgeführt (vgl. Bortz & Döring, 2005). Diese Analyse erbringt nach dem Eigenwertkriterium vier unterschiedliche Faktoren (Eigenwert Faktor 1 = 5,44; Faktor 2 = 1,62; Faktor 3= 1,29 und Faktor 4 = 1,06). Der erste Faktor erklärt dabei 36,24% der Gesamtvarianz, der zweite Faktor 10,78%, der dritte Faktor 8,62% und der vierte Faktor 7,08%.

Die gefundenen Faktoren wurden unter den Begriffen „Aufgabenorientierung“, „Mitarbeiterorientierung“, „Kundenorientierung“ und „Gleichstellung“ zusammen gefasst. (Tabelle 2-3).

Tabelle 2 – 3 Ergebnisse der Faktorenanalyse „Leitbild“

	<b>Rotierte Komponentenmatrix(a)</b>			
	Komponente			
	1	2	3	4
Wettbewerb	.64			
Leistungspotenziale	.68			
Zuverlässigkeit	.55			
Marketingstrategien	.70			
Delegation	.74			
Führen mit Zielen	.59			
Kundenberatung		.78		
Kundenzufriedenheit intern		.82		
Kundenzufriedenheit extern		.73		
Offener Umgang			.80	
Flexibilität			.55	
Aufgabenkritik			.67	
Kooperative Führung			.68	
Gleichstellung				.75
Integration Schwerbehinderter				.86

N = 185

Extraktionsmethode: Hauptkomponentenanalyse

Rotationsmethode: Varimax mit Kaiser-Normalisierung

Auf Basis der Hauptkomponentenanalyse mit Varimax-Rotation ergaben sich folgende Zuordnungen zu den gefundenen Faktoren:

Aufgabenorientierung (Faktor 1) umfasst:

- Wir stehen selbstbewusst im Wettbewerb
- Die Standorte in allen Landesteilen Hessens sind mit einem bedarfsgerechten Leistungspotential ausgestattet
- Wir stellen zuverlässige, aktuelle Daten bereit
- Marketingstrategien sind entwickelt
- Es ist eine Delegation von Personal- und Sachmittelkompetenz erfolgt
- Führen mit Zielen ist umgesetzt

Kundenorientierung (Faktor 2) umfasst:

- Wir beraten und betreuen unsere Kunden
- Die Kundenzufriedenheit nachgeordneter Stellen ist hoch
- Die Kundenzufriedenheit externer Stellen ist hoch

Mitarbeiterorientierung (Faktor 3) umfasst:

- Wir gehen offen, ehrlich und partnerschaftlich miteinander um
- Es herrscht ein kooperativer Führungsstil
- Wir handeln flexibel und transparent
- Wir führen eine dauerhafte Aufgaben- und Ergebniskritik durch

Gleichstellung (Faktor 4) umfasst:

- Frauen und Männer sind gleichgestellt
- Schwerbehinderte sind integriert

### **Einschätzung der Organisation/Verwaltung insgesamt (EO1- EO44)**

Die Einschätzung der Organisation wurde mit der deutschen Übersetzung des Employee Opinion Survey von Lawthom, Maitlis, Patterson und West (1992) erhoben (vgl. Zapf, 1999b). Der Bereich setzt sich aus insgesamt sieben Skalen zusammen: Formalisierung, Anstrengung, Kommunikation, Wertschätzung, Autonomie, Effizienz und Partizipation der Arbeit.

Nachfolgend werden die Inhalte sowie Beispielitems der Skalen dargestellt.

<b>Formalisierung</b>	Diese Skala fragt nach der Regelorientierung bei der Erledigung der Arbeitsaufgabe. Beispiel: „Die Mitarbeiter/innen schenken den Regeln und Vorschriften wenig Aufmerksamkeit“
<b>Anstrengung</b>	Hier wird nach dem Engagement bei der Aufgabenerledigung gefragt. Beispiel: „Die Mitarbeiter/innen strengen sich bei ihrer Arbeit nicht mehr an als sie müssen“
<b>Kommunikation</b>	Die Skala Kommunikation fragt sowohl nach der Kommunikations- als auch der Informationsstruktur. Beispiele: „Schlechte Kommunikation ist hier üblich“. Frage zur Informationsstruktur: „Wichtige Informationen werden oft nicht weitergegeben“.
<b>Wertschätzung</b>	Hier geht es um die Wertschätzung der Mitarbeiter. Beispiel: „Hier herrscht keine Wertschätzung der Mitarbeiter“.
<b>Autonomie</b>	Die Skala Autonomie fragt nach dem Ausmaß der Kontrolle durch Vorgesetzte. Beispiel: „Die Behördenleitung übt zu strenge Kontrolle darüber aus, wie die Dinge hier getan werden“.
<b>Effizienz</b>	Die Skala Effizienz umfasst Fragen nach der effizienten Arbeitserledigung. Beispiel: „Die Produktivität könnte verbessert werden, wenn die Arbeit besser organisiert und geplant wäre“.
<b>Qualität</b>	Hier wird nach Feedback-Systemen zur Arbeitsleistung gefragt. Beispiel: „Die Art und Weise, wie die Mitarbeiter/innen ihre Arbeit tun, wird selten erfasst“.

## Items und Skalen des sozialen Subsystems

### Analyse der Arbeitstätigkeit

Die Analyse der Arbeitstätigkeit erfolgte mit dem Instrument zur stressbezogenen Tätigkeitsanalyse (ISTA) von Semmer et al. (1999). Die ISTA gilt als eines der wichtigen deutschsprachigen Instrumente zur Messung von aufgaben-, organisations-, arbeits- und umgebungsbezogenen Belastungen am Arbeitsplatz. Theoretische Grundlagen sind psychologische Stresstheorien sowie die Handlungstheorie. In der hier vorliegenden Studie wurden die Arbeitsbedingungen mit der Version 6.0 (ISTA) untersucht.

Die in diesem Instrument enthaltenen Anforderungen, Ressourcen und Belastungen sind wie in Abbildung 2-5 dargestellt, operationalisiert.

Bereich	Anforderungen	Ressourcen	Belastungen
<b>Aufgabe/ Organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitskomplexität</li> <li>- Kooperationserfordernisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Handlungsspielraum</li> <li>- Zeitspielraum</li> <li>- Partizipation</li> <li>- Kooperationsspielraum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitsorganisatorische Probleme</li> <li>- Arbeitsunterbrechungen</li> <li>- Kooperationszwang</li> <li>- Unsicherheit</li> <li>- Zeitdruck</li> </ul>

Abbildung 2 - 4 Skalen zu Ressourcen und Belastungen

Nachfolgend werden die im Rahmen der ISTA eingesetzten Skalen kurz vorgestellt. Im Anschluss daran werden der Bereich der Managementpraktiken sowie die Skala zum Konfliktmanagementverhalten beschrieben. Abschließend erfolgt eine Übersicht über die Kennwerte der eingesetzten Skalen.

### Arbeitsanforderungen

#### **Arbeitskomplexität (AK2, AK3, AK4, AK7, AK8)**

Die Arbeitskomplexität ist die Kernvariable der Regulationsanforderungen und beinhaltet die Frage danach, inwieweit bei der Erledigung der Arbeit komplexe Ziele und Pläne erstellt, und komplexe Entscheidungen getroffen werden müssen (Zapf & Semmer, 2004). Beispielitem: „Wie oft erhalten Sie Aufträge, die besonders schwierig sind?“.

#### **Kooperationserfordernis (KER1-KER4)**

Kooperationserfordernisse ergeben sich, wenn die Arbeit es erfordert, sich gegenseitig zu informieren, gemeinsam zu planen oder wenn Entscheidungen gemeinsam getroffen werden müssen. Beispielitem: „Inwieweit müssen andere genau wissen, wie weit Sie gerade mit Ihrer Arbeit sind?“

**Ressourcen****Handlungsspielraum (HS1-HS6)**

Der Handlungsspielraum bezieht sich auf die Regulationsmöglichkeit von Arbeitsbedingungen und ist eine der wichtigsten Ressourcen in der Arbeit (vgl. Zapf & Semmer, 2004). Erhoben wurden Handlungsspielräume bezüglich der Reihenfolge der Arbeitsschritte und der selbständigen Planung der Arbeit, sowie die Möglichkeit, eigene Entscheidungen am Arbeitsplatz zu treffen. Es wird beispielsweise gefragt: „Können Sie die Arbeit selbständig planen? ( z. B. selber kalkulieren, welche Unterlagen und welches Material oder Werkzeug Sie brauchen?)“.

**Zeitspielraum (ZS1, ZS3-ZS6)**

Der Zeitspielraum ist ebenfalls den Regulationsmöglichkeiten zuzuordnen (vgl. Semmer & Zapf, 2004). Hier werden zeitliche Planungserfordernisse sowie die Zeitbindung ermittelt. Es wird das Ausmaß erhoben, in dem die Aufgabenbearbeitung an vorgegebene Zeitpunkte gebunden ist. Beispiel: „In wie weit können Sie selbst bestimmen, wie lange Sie an einer Sache arbeiten?“.

**Kommunikationsmöglichkeiten (KOM1-KOM3)**

Hier wird nach Möglichkeiten der Kontaktaufnahme inkl. nicht arbeitsbezogener Kommunikation gefragt. Die Skala umfasst die Anzahl der Kontakte zu Kollegen und Kunden, aber auch die Möglichkeit, sich während der Arbeit mit Kollegen über Dinge zu unterhalten, die nicht mit der Arbeit zu tun haben. Es wird z. B. gefragt: „Mit wie vielen verschiedenen Kollegen(innen) können Sie während der Arbeit Kontakt aufnehmen?“

**Partizipation (PA1-PA7)**

Diese Skala fragt danach, wie viel Einfluss die Beschäftigten auf ihre Arbeitssituation haben. Hier wird unter Partizipation der Einfluss beispielsweise auf die Aufstellung von Urlaubs- und Arbeitszeitplänen, die Weiterbildung als auch Gestaltung der Arbeitsplatzumgebung verstanden (vgl. Semmer et al., 1999).

**Kooperationsspielraum (KSP3-KSP5)**

Die Skala Kooperationsspielraum beinhaltet die Frage nach der Möglichkeit der aufgabenbedingten Auswahl von Kooperationspartnern. Es wird beispielsweise gefragt: „A kann in der Regel selbst entscheiden, mit welchen Kollegen/innen er oder sie zusammenarbeitet. Bei B ist immer genau vorgegeben, mit wem er oder sie jeweils zusammenarbeitet. Welcher der beiden Arbeitsplätze ist Ihrem am ähnlichsten“.

**Soziale Unterstützung (SZ1-SZ14)**

Weiterhin wurde die soziale Unterstützung durch Kollegen und Vorgesetzte zusätzlich in verkürzter Form mit der Skala von Caplan (1975) in der Übersetzung von Frese (1989) gemessen. Aufgrund der Intervention der Verwaltung wurde jedoch die Frage nach der sozialen Unterstützung durch Partner und Freunde mit dem Zusatz „bin alleinstehend“ gestrichen. So konzentriert sich die Frage nach der sozialen Unterstützung durch Vorgesetzte und Kollegen.

**Belastungen****Arbeitsorganisatorische Probleme (AOP1-AOP4, AOP8)**

Arbeitsorganisatorische Probleme sind Regulationshindernisse, die die Arbeitsausführung erschweren und die Arbeitenden dazu zwingen, Zusatzaufwand zu leisten (vgl. Semmer & Zapf, 2004). Hierzu zählt beispielsweise ein erhöhter Aufwand bei der Informationsbeschaffung, aber auch die optimale Gestaltung des Arbeitsplatzes. Beispiel: A hat Unterlagen und Informationen, die immer genau stimmen und aktuell sind. B hat Unterlagen, bei denen Informationen oft unvollständig und veraltet sind. Welcher der beiden Arbeitsplätze ist Ihrem am ähnlichsten?“

**Unsicherheit (UN4-UN8)**

Unsicherheiten bei der Ausführung der Arbeitstätigkeit stellen eine weitere Kategorie der Belastungen dar. Hier geht es um die Unsicherheit der Zielerreichung. Sie ergeben sich

beispielsweise dann, wenn von mehreren Vorgesetzten widersprüchliche Arbeitsanweisungen gegeben werden oder Entscheidungen ohne ausreichende Informationen getroffen werden müssen. Es wird beispielsweise danach gefragt, wie oft unklare oder widersprüchliche Anweisungen gegeben werden.

#### **Arbeitsunterbrechungen (AUB1-AUB4, AUB7)**

Belastungen können auch durch störende Arbeitsunterbrechungen verursacht werden. Dabei können Arbeitsunterbrechungen sowohl durch Vorgesetzte, durch Mitarbeiter/Kollegen oder Kunden, aber auch durch wichtige Sachaufgaben erfolgen. Es wird z. B. danach gefragt, wie häufig aktuelle Arbeiten unterbrochen werden müssen, weil etwas Wichtigeres dazwischen kommt.

#### **Zeitdruck (ZD1- ZD4, ZD6)**

Zeitdruck zählt ebenfalls zu den Regulationsbehinderungen und in dieser Kategorie zu den Regulationsüberforderungen (vgl. Dunckel et al., 1999, Semmer & Zapf, 2004). Es wird nach der Häufigkeit von Zeitdruck, dem Arbeitstempo sowie Problemen mit der Pausengestaltung und dem Arbeitsende gefragt.

#### **Kooperationszwang (KOP1-KOP3, KOP7, KOP8)**

Die Items dieser Skala fragen nach der gegenseitigen Abhängigkeit der Kollegen. Sie beziehen sich dabei sowohl auf die Qualität als auch auf das Arbeitstempo.

In der vorliegenden Studie wird davon ausgegangen, dass die Bewertung der Arbeitssituation hinsichtlich der vorgefundenen Belastungen und Ressourcen einen Einfluss auf die Arbeitszufriedenheit hat. Aus diesem Grunde wurde eine Skala zur Arbeitszufriedenheit in das Erhebungsinstrument aufgenommen.

#### **Soziale Stressoren (ST1-ST8)**

Zusätzlich wurden soziale Stressoren mit der von Frese und Zapf (1987) entwickelten Skala erhoben. Soziale Stressoren resultieren aus Beziehungsproblemen am Arbeitsplatz. Sie können unmittelbar im Zusammenhang mit der Arbeitstätigkeit entstehen. Mit Hilfe dieser

Skala werden persönliche Animositäten, soziale Konflikte mit Kollegen/Vorgesetzten und ein negatives Arbeitsklima erfasst. Beispiel: „Mit einigen Kollegen/innen hat man oft Streit.

Trifft das bei Ihnen zu?“ (vgl. Frese & Zapf, 1987).

### **Belastungswirkungen**

#### **Befindensbeeinträchtigungen (BF1-BF20, GB1-GB8)**

Zu den psychischen Befindensbeeinträchtigungen wurden zwei Skalen von Mohr (1986) eingesetzt. Die Skala zu psychosomatischen Beschwerden erfasst langfristige Stressreaktionen wie z.B. Kopfschmerzen, Einschlafschwierigkeiten ...etc. Beispielitems für psychosomatische Symptome sind: „Sind Sie nervös?“ „Haben Sie Schlafstörungen (Einschlaf- und Dauerschlafschwierigkeiten)?“ Außerdem wurde die Skala Gereiztheit, Belastetheit als Maß für mittelfristige Beanspruchungen eingesetzt. Hier geht es darum, wie erschöpft sich jemand nach der Arbeit fühlt und ob jemand durch die Arbeit manchmal gereizt ist. Beispiele für Gereiztheit/Belastetheit sind: „Es fällt mir schwer, nach der Arbeit abzuschalten“. „Wenn andere mich ansprechen, kommt es vor, dass ich mürrisch reagiere“.

### **Arbeitszufriedenheit**

#### **Arbeitszufriedenheit (AZ1-AZ9)**

Die allgemeine Arbeitszufriedenheit wurde mit der Skala von Semmer und Bailod (1991) erfaßt. Sie enthält eine siebenstufige Kunin-Skala sowie weitere Fragen zur resignativen Arbeitszufriedenheit (vgl. Ulich et al., 1973). In Absprache mit der untersuchten Verwaltung wurden dieser Skala folgende Fragen hinzugefügt:

- „Ich habe Angst um meinen Arbeitsplatz“; und
- Ich habe Angst um mein Arbeitsgebiet, bzw. die Entwicklung in der Zukunft.

Diese Items wurden in der vorliegenden Untersuchung nicht ausgewertet.

Der Führung kommt bei Prozessen des Wandels eine besondere Bedeutung zu (vgl. Sminian, 2006). Das bisherige Führungsverhalten muss neuen zielorientierten Konzepten angepasst

werden. Führung soll nicht mehr durch direkte Kontrolle sondern auf Abstand mit hoher Eigenverantwortung der Mitarbeiter erfolgen. Aus diesen Gründen wurde in dieser Studie das Führungsverhalten zusätzlich erhoben.

### **Managementpraktiken (MP1-MP69)**

Das Verhalten und Erleben der Mitarbeiter in einer Organisation wird in hohem Maße durch das wahrgenommene Vorgesetztenverhalten beeinflusst. Führung und Zusammenarbeit soll im Sinne einer zielorientierten mitarbeiterbezogenen und situationsbestimmten Vorgehensweise gestaltet werden (HMdI 1995,1998,2003). Die Führungskräfte in der Verwaltung müssen in dem Spannungsverhältnis zwischen traditioneller Verwaltungsorganisation (Stabilität) und Wandel (hin zu einem „modernen Dienstleistungsunternehmen) aktiv handeln. Die Skalen zu den Managementpraktiken erfassen das Vorgesetztenverhalten in verschiedenen Dimensionen. Es wird das Verhalten des direkten Vorgesetzten bewertet. Nachfolgend werden die Skalen mit jeweils einem Beispielitem vorgestellt:

<b>Subskala</b>	<b>Beispielitem</b>
<b>Information</b>	Es wird danach gefragt, ob der/die Vorgesetzte informiert und relevante Informationen weitergibt. Beispiel: „Diese/r Vorgesetzte informiert Sie umgehend über Entscheidungen, die Ihr Arbeit betreffen.“
<b>Planung</b>	Inwieweit Arbeitsabläufe und der Mitteleinsatz geplant werden, sind Inhalte dieser Subskala. Beispiel: „Diese/r Vorgesetzte legt Prioritäten fest für verschiedene Aktivitäten und plant eine geeignete Zuteilung von verfügbaren Mitteln zwischen den Aktivitäten.“
<b>Klarheit</b>	Fragt danach, ob der/die Vorgesetzte den Verantwortungsbereich klärt und klare Ziele setzt. Beispiel: „Diese/r Vorgesetzte erklärt genau, welche Ergebnisse von ihrer Aufgabe oder Ihrem Projekt erwartet werden.“
<b>Beratung</b>	Hier ist von Interesse, ob der/die Vorgesetzte sich mit den Mitarbeitern berät. Beispiel: „Diese/r Vorgesetzte berät sich mit Ihnen, um Ihre Reaktionen und Vorschläge zu erfahren, bevor er größere Veränderungen, die Sie betreffen, einleitet.“

Fortsetzung

<b>Subskala</b>	<b>Beispielitem</b>
<b>Begeisterungsfähigkeit</b>	Inwieweit sich Vorgesetzte visionär und begeisterungsfähig zeigen, ist Gegenstand dieser Subskala. Beispiel: „Diese/r Vorgesetzte beschreibt eine klare und ansprechende Vision von dem, was mit Ihrer Zusammenarbeit und Unterstützung geleistet werden kann.“
<b>Anerkennung</b>	Diese Subskala umfasst Lob und Anerkennungsverhalten. Beispiel: „Diese/r Vorgesetzte lobt Verbesserung in der Leistung.“
<b>Kontrolle</b>	Hier ist von Interesse, inwieweit Vorgesetzte Kontrolle ausüben Beispiel: „Diese/r Vorgesetzte schaut nach, ob eine Aufgabe, die er gestellt hat auch erledigt wurde.“
<b>Problemlösung</b>	Hier wird nach dem Umgang mit Problemen gefragt. Beispiel: „Diese/r Vorgesetzte geht arbeitsbezogene Probleme und Krisen entschieden und zuversichtlich an.“
<b>Unterstützung</b>	Inwieweit Vorgesetzte Mitarbeiter unterstützen, ist Inhalt dieser Subskala. Beispiel: Diese/r Vorgesetzte steht hinter Ihnen und unterstützt Sie in schwierigen Situationen.“
<b>Teambildung</b>	Beinhaltet den konstruktiven Umgang mit Meinungsverschiedenheiten und fragen danach, ob Kooperation und Gruppenarbeit angeregt werden Beispiel: Diese/r Vorgesetzte regt Kooperation und Gruppenarbeit zwischen Mitarbeitern an, die aufeinander angewiesen sind, um ihre Arbeit erledigen zu können.“
<b>Vernetzung</b>	Frägt nach Vernetzungsarbeit der Vorgesetzten. Beispiel: Diese/r Vorgesetzte hält Kontakt mit Personen außerhalb der Behörde, die Informationen über wichtige Entwicklungen und Vorgänge liefern können
<b>Delegation</b>	Frägt danach, ob Aufgaben delegiert werden. Beispiel: Diese/r Vorgesetzte überträgt Ihnen die Befugnis, wichtige Entscheidungen zu fällen und umzusetzen, ohne vorher seine Zustimmung einholen zu müssen
<b>Mentoring</b>	Beinhaltet Fragen nach der Übernahme von Mentoringfunktionen durch Vorgesetzte Beispiel: Diese/r Vorgesetzte gibt Ihnen hilfreichen Rat für Ihre Karriere.“
<b>Belohnung</b>	Beinhaltet Fragen nach der angemessenen Belohnung der Leistung. Die folgende Frage wurde für die öffentliche Verwaltung angepasst. Beispiel: Diese/r Vorgesetzte empfiehlt oder befürwortet eine Beförderung/Höhergruppierung für eine/n Mitarbeiter/in, der/die eine Reihe außerordentlicher Leistungen aufzuweisen hat.“

### **Konfliktmanagementverhalten (RA1-RA28)**

Das Verhalten der Mitarbeiter in der Veränderungssituation wurde mit einer deutschen Übersetzung des Fragebogens von Rahim und Magner (1995) erfasst. Die Skala setzt sich aus fünf Subskalen mit jeweils vier Items zum Konfliktmanagementverhalten zusammen. Die Subskalen umfassen fünf Verhaltensstile: Problemlösung, Machteinsatz, Nachgeben, Vermeiden, und Kompromissbildung. Selbst- und Fremdinteresse wirken dabei auf die

verschiedenen Verhaltensstile ein. Problemlösung beinhaltet die Zusammenarbeit beider Parteien um eine Lösung zu finden, die für beide Seiten akzeptabel ist. Beispiel: „Ich versuche eine Frage mit meinem Vorgesetzten zu erörtern, um eine Lösung zu finden die für uns akzeptabel ist“ Kompromiss beinhaltet Geben- und Nehmen oder Teilen, wobei beide Parteien etwas aufgeben, um eine gemeinsame, akzeptable Lösung zu finden. Beispiel: „Meistens mache ich Kompromissvorschläge, um eine festgefahrene Situation aufzulösen“ Vermeidung steht in Zusammenhang mit Rückzug, Ausweichen. Beispiel: „Ich versuche Meinungsverschiedenheiten mit meinem Vorgesetzten zu vermeiden“. Nachgeben beinhaltet, dass die anpassende Person versucht, die Unterschiede der beiden Parteien herunterzuspielen. Es werden nachdrücklich die Gemeinsamkeiten betont, um die Belange der anderen Partei zu befriedigen. Beispiel: „Ich geben den Wünschen meines Vorgesetzten nach“. Machteinsatz steht im Zusammenhang mit der Ausübung von Zwang und Gewalt, um die Position der anderen Partei zu gewinnen. Beispiel: „Manchmal verwende ich meine Macht um in Konkurrenzsituationen zu gewinnen“.

In der Tabelle 2 – 4 sind die psychometrischen Werte der eingesetzten Skalen zusammengefasst.

Tabelle 2-4: Kennwerte der erhobenen Skalen und Antwortskalen (Deskriptive Statistik)

	T1			T2				
	M	SD	Cronbach`s Alpha	M	SD	Cronbach`s Alpha	Range	Items
<b>Organisationseinschätzung</b>								
Formalisierung	2,74	0,60	.68	2,68	0,64	.61	1-4	4
Anstrengung	2,84	0,74	.72	2,89	0,71	.63	1-4	2
Wertschätzung	2,88	0,81	.88	3,08	0,74	.87	1-4	2
Autonomie	3,02	0,70	.57	3,22	0,53	.44	1-4	2
Produktivität	2,36	0,69	.81	2,47	0,63	.76	1-4	4
Qualität	2,53	0,61	.56	2,61	0,63	.60	1-4	3
Kommunikation	2,64	0,78	.90	2,85	0,77	.89	1-4	3
<b>Arbeitsanforderungen</b>								
Arbeitskomplexität	3,48	0,82	.79	3,73	0,78	.78	1-5	5
Kooperationserfordernisse	3,19	0,76	.67	3,24	0,80	.76	1-5	5
<b>Ressourcen/Belastungen</b>								
Handlungsspielraum	3,55	0,80	.85	3,83	0,75	.83	1-5	5
Zeitspielraum	3,64	0,88	.67	3,87	0,80	.66	1-5/6	5
Kooperationsspielraum	3,43	0,84	.61	3,22	0,88	.59	1-6	3
Kommunikationsmöglichkeiten	2,66	0,79	-	2,86	0,75	-	1-5	3
Partizipation	3,38	0,99	.85	3,63	0,92	.82	1-5	7
Soziale Unterst. Vorgesetzte	2,78	0,79	.90	2,96	0,72	.89	1-4	4
Soziale Unterstützung Kollegen	3,02	0,63	.87	3,20	0,58	.86	1-4	4
Arbeitsorg. Probleme	2,27	0,62	.63	2,18	0,59	.58	1-5	5
Kooperationszwang	3,01	0,91	.81	3,15	0,90	.81	1-5	5
Arbeitsunterbrechungen	3,04	1,06	.84	2,89	0,83	.83	1-5	5
Unsicherheit	2,04	0,65	.74	1,96	0,63	.67	1-5	5
Zeitdruck	2,47	0,98	.90	2,82	1,02	.91	1-5	5
Soziale Stressoren	1,58	0,51	.85	1,53	0,43	.84	1-4	8
<b>Managementpraktiken</b>								
Information	2,93	0,88	.90	3,21	0,90	.90	1-4	4
Planung	2,92	1,19	.92	2,93	1,23	.93	1-4	6
Klarheit	2,71	0,95	.93	2,69	1,02	.94	1-4	6

T1 = 178 &lt; N &lt; 185; T2 = 129 &lt; N &lt; 139

Fortsetzung

Tabelle 2-4: Kennwerte der erhobenen Skalen und Antwortskalen (Deskriptive Statistik)

	T1			T2				
	M	SD	Cronbach`s Alpha	M	SD	Cronbach`s Alpha	Range	Items
Beratung	2,71	1,00	.92	2,94	0,94	.89	1-4	5
Begeisterungsfähigkeit	2,48	0,95	.93	2,58	0,96	.93	1-4	6
Anerkennung	2,28	0,99	.95	2,61	1,02	.94	1-4	6
Kontrolle	2,10	0,94	.88	2,16	0,91	.90	1-4	6
Problemlösung	2,61	1,02	.94	2,73	1,08	.92	1-4	6
Unterstützung	2,83	0,95	.94	3,05	0,99	.89	1-4	5
Teamentwicklung	2,75	0,99	.94	2,78	1,04	.91	1-4	5
Netzwerkbildung	2,57	1,05	.90	2,71	1,08	.83	1-4	5
Delegation	2,91	1,03	.82	2,89	1,03	.77	1-4	3
Mentoring	2,16	0,95	.90	2,28	0,97	.89	1-4	4
Belohnung	2,06	1,10	.90	2,59	1,11	.84	1-4	2
<b>Konfliktbewältigungsverhalten</b>								
Nachgeben	3,50	0,64	.79	3,58	0,62	.76	1-5	6
Integration	3,89	0,87	.89	4,22	0,79	.87	1-5	7
Dominanz	2,81	0,78	.75	3,00	0,81	.74	1-5	5
Vermeidung	2,83	0,90	.84	2,64	0,94	.88	1-5	6
Kompromiss	3,39	0,70	.54	3,49	0,80	.48	1-5	4
<b>Beeinträchtigungen</b>								
Psychosomatische Störungen	2,06	0,71	.92	2,05	0,69	.88	1-5	20
Gereiztheit, Belastetheit	2,82	1,13	.87	2,85	1,14	.88	1-7	8
<b>Weitere Skalen</b>								
Aufgabenorientierung	2,11	1,19	.80	2,22	1,18	.75	1-5	6
Mitarbeiterorientierung	2,81	1,05	.73	3,07	1,05	.77	1-5	4
Kundenorientierung	2,84	1,45	.82	2,67	1,52	.82	1-5	3
Gleichstellung	3,41	1,36	.67	3,49	1,26	.48	1-5	2
Besprechungen	1,37	0,70	.65	1,41	0,74	.65	1-5	5
Arbeitszufriedenheit	3,07	0,83	.75	3,06	0,79	.73	1-5	9

T1 = 178 < N < 185; T2 = 129 < N < 139

Die Reliabilität der Skalen ist überwiegend befriedigend bis gut oder sehr gut. Bei einigen Skalen (Autonomie, Qualität, Kooperationspielraum, Gleichstellung) lassen sich die niedrigen Reliabilitäten durch die Kürze der Skalen (2 – 3 Items) erklären. Die Antwortskalen „arbeitsorganisatorische Probleme“ und „Kompromiss“ sind jeweils Teilskalen eines Gesamtkonstruktes und werden in diesem Rahmen in der weiteren Auswertung

berücksichtigt. Die Antwortskala „Besprechungen“ wurde im Rahmen dieser Studie konstruiert und erstmals eingesetzt.

#### **2.4 Auswertungsmethodik – Analyseverfahren**

Die Auswertung der Fragebogen erfolgte durch das statistische Programm SPSS in der PC und WINDOWS-Version. Es wurden eine Faktorenanalyse, deskriptive Statistiken, sowie Mittelwertsvergleiche durchgeführt. Der Einsatz der Hauptkomponentenanalyse mit Varimax-Rotation erfolgte zur Dimensionenreduktion der Skala Leitbild. Die so entstandenen Faktoren „Aufgabenorientierung“, „Mitarbeiterorientierung“, „Kundenorientierung“ und „Gleichstellung“ bildeten die Grundlage der Überprüfung der Hypothesen. Bei der Überprüfung der Hypothesen wurden Mittelwertsvergleiche zwischen den beiden Meßzeitpunkten vorgenommen. Die Mittelwertsunterschiede zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten wurden mit t-Tests berechnet. Die statistischen Auswertungen wurden mit den Daten der „Nichtwiederholer“ als auch mit den Daten der „Wiederholergruppe“ vorgenommen. Die Strukturierung der Auswertung orientierte sich inhaltlich an dem ganzheitlichen Systemkonzept von Glasl und Lievegoed (1996). Es werden zunächst die Ergebnisse des kulturellen Subsystems, gefolgt von den Ergebnissen des sozialen Subsystems dargestellt. Den Abschluss bildet eine Kurzdarstellung zum technisch-instrumentellen Subsystem. Im Rahmen der Ergebnisdarstellung werden zunächst die Ergebnisse für die Nichtwiederholer-gruppe (unabhängige Gruppe) und daran anschließend die Ergebnisse der Wiederholergruppe dargestellt.

### **III Ergebnisse**

#### **3.1 Das kulturelle Subsystem**

In dieser Studie wurden unter dem Gesichtspunkt des kulturellen Subsystems die Fragen nach der Bewertung des Umsetzungsstandes des Leitbildes, die Einschätzung der Organisation sowie Aktivitäten in Reformarbeitsgruppen der Verwaltung untersucht. Es wurden zwei Vergleiche angestellt. Die Analysen beziehen sich einerseits auf die „Nichtwiederholer“ (Personen, die entweder an der ersten Befragung oder an der zweiten Erhebung, jedoch nicht an beiden Erhebungen teilgenommen hatten) und andererseits auf die Wiederholergruppe.

##### **3.1.1 Bewertung des Leitbildes**

Erwartet wurde ein Fortschritt hinsichtlich des Umsetzungsstandes des Leitbildes. Es wurde von einer positiveren Bewertung der Ist-Situation hinsichtlich der Mitarbeiterorientierung (offener und partnerschaftlicher Umgang) und der Führungskonzepte (kooperativer Führungsstil) zum Zeitpunkt t2 ausgegangen (H1). Mit den mittels Faktorenanalyse extrahierten Faktoren „Aufgabenorientierung“, „Kundenorientierung“, „Mitarbeiterorientierung“ und „Gleichstellung“ wurden die Mittelwerte (t-Tests; 1-seitig) analysiert. Wie aus der Tabelle 3-1 ersichtlich, hat sich bei den Nichtwiederholern eine deutliche Verbesserung der Mitarbeiterorientierung ergeben. Die Mittelwertsunterschiede bei den Nichtwiederholern sind hoch signifikant (Tabelle 3 – 1). Bei den anderen Aspekten des Leitbildes jedoch gab es keinerlei Veränderungen. Tabelle 3 -2 zeigt ähnliche Ergebnisse für die Wiederholer. Hier gibt es eine tendenzielle, aber nicht signifikante Verbesserung des Mittelwertes bei der Mitarbeiterorientierung während sich bei den anderen Aspekten des Leitbildes wie bei den Nichtwiederholern keinerlei Änderungen ergeben. H1 konnte hier nur teilweise, nämlich für die Mitarbeiterorientierung bestätigt werden.

Tabelle 3 – 1 Nichtwiederholer: Überprüfung der Mittelwertsunterschiede im Leitbild  
(t-Test für unabhängige Gruppen)

Gruppenstatistiken						
	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Aufgabenorientierung	t1	119	2,06	1,22	-0,42	0,34
	t2	77	2,14	1,20		
Mitarbeiterorientierung	t1	123	2,74	1,06	-2,14	0,02*
	t2	77	3,07	1,07		
Kundenorientierung	t1	119	2,75	1,48	0,82	0,21
	t2	76	2,56	1,57		
Gleichstellung	t1	122	3,42	1,38	-0,24	0,40
	t2	75	3,47	1,35		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 2 Wiederholer: Überprüfung der Mittelwertsunterschiede im Leitbild (t-Test für  
gepaarte Stichproben)

Gruppenstatistiken						
	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Aufgabenorientierung	t1	60	2,24	1,13	0,29	0,39
	t2	60	2,20	1,23		
Mitarbeiterorientierung	t1	61	2,95	1,01	-0,93	0,18
	t2	61	3,07	1,04		
Kundenorientierung	t1	57	3,05	1,37	0,75	0,23
	t2	57	2,94	1,33		
Gleichstellung	t1	58	3,39	1,31	-0,41	0,34
	t2	58	3,46	1,17		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.1.2 Einschätzung der Organisation durch die Beschäftigten

In Bezug auf die Organisation als ganzes wurde eine positivere Einschätzung hinsichtlich Formalisierung, Anstrengung, Kommunikation, Wertschätzung, Autonomie, Effizienz und Qualität erwartet (H2). Wie aus Tabelle 3 – 3 ersichtlich ist, haben sich bei den

Nichtwiederholern deutliche Verbesserungen in den Bereichen Wertschätzung, Autonomie und Kommunikation ergeben. Tabelle 3 -4 zeigt ähnliche Ergebnisse für die Wiederholer und bestätigt die Ergebnisse der Nichtwiederholer in der Erhöhung der Autonomie und Verbesserung der Kommunikation. Die Ergebnisse für den Bereich Wertschätzung in der Wiederholergruppe sind nicht signifikant, jedoch weisen die deskriptiven Daten auch hier auf eine Verbesserung der Wertschätzung hin (Tabelle 3 -4). Insgesamt weisen in beiden Gruppen die deskriptiven Daten auf eine Verbesserung der Einschätzung der Organisation hin, wobei bei der Formalisierung die Mittelwerte in beiden Gruppen erwartungsgemäß sinken. Allerdings sind die Veränderungen nicht bei allen Skalen signifikant. Die Hypothese zur Einschätzung der Organisation (H2) ist somit teilweise erfüllt.

Tabelle 3 – 3 T-Test Einschätzung der Organisation (Nichtwiederholer)

Gruppenstatistiken						
	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Formalisierung	t1	120	2,74	0,64	0,69	0,24
	t2	77	2,68	0,63		
Anstrengung	t1	117	2,82	0,76	-0,87	0,19
	t2	77	2,92	0,73		
Wertschätzung	t1	117	2,85	0,83	-2,54	0,01**
	t2	77	3,14	0,71		
Autonomie	t1	117	2,99	0,75	-2,06	0,02*
	t2	76	3,20	0,54		
Effizienz	t1	121	2,37	0,72	-1,32	0,09
	t2	75	2,50	0,61		
Kommunikation	t1	117	2,62	0,81	-1,89	0,03*
	t2	76	2,85	0,78		
Qualität	t1	120	2,53	0,64	-0,92	0,18
	t2	77	2,61	0,63		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 4 T-Test Einschätzung der Organisation (Wiederholer)

Gruppenstatistiken						
	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Formalisierung	t1	61	2,73	0,51	0,97	0,37
	t2	61	2,70	0,65		
Anstrengung	t1	62	2,91	0,71	-0,21	0,25
	t2	62	2,85	0,69		
Wertschätzung	t1	61	2,93	0,78	0,79	0,22
	t2	61	3,01	0,77		
Autonomie	t1	61	3,10	0,57	1,33	0,04*
	t2	61	3,25	0,51		
Effizienz	t1	62	2,35	0,63	0,26	0,18
	t2	62	2,44	0,65		
Kommunikation	t1	61	2,66	0,73	2,27	0,03*
	t2	61	2,85	0,77		
Qualität	t1	61	2,54	0,56	0,23	0,21
	t2	61	2,61	0,64		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.1.3 Aktivitäten der Reformarbeitsgruppe

Es wurde angenommen, dass sich die Aktivitäten in den Reformarbeitsgruppen zum Zeitpunkt t2 verringern (H3). Die Berechnung der Aktivitäten in den Reformarbeitsgruppen erfolgte für die Test-Gruppen (Nichtwiederholer und Wiederholer) mit dem Chi-Quadrat-Test. In beiden Gruppen waren zum Zeitpunkt t2 weniger Beschäftigte in Reformarbeitsgruppen aktiv (vgl. Tabelle 3 – 5 und Tabelle 3 – 6). Für beide Gruppen unterscheiden sich die Aktivitäten zwischen den Zeitpunkten t1 und t2 (Nichtwiederholer:  $\chi^2 = 4,31$ ;  $df = 1$ ;  $p$  (1-seitig) = .029; Wiederholer:  $\chi^2 = 20,61$ ;  $df = 1$ ;  $p = .00$ ) in der erwarteten Richtung. Damit konnte die Hypothese zu den Aktivitäten im Reformprozess (H3) bestätigt werden.

Tabelle 3 – 5 Aktivitäten in Reformarbeitsgruppen (Nichtwiederholer)

Prozentuale Häufigkeiten für die Arbeitsgruppenaktivitäten		
(N <sub>t1</sub> = 123; N <sub>t2</sub> = 77)		
	Zeitpunkt	
	t1	t2
Gesamt	N	N
Arbeitsgruppenmitglied	18	4
Nichtmitglied	105	73

Tabelle 3 – 6 Aktivitäten in Reformarbeitsgruppen (Wiederholer)

Prozentuale Häufigkeiten für die Arbeitsgruppenaktivitäten		
(N <sub>t1</sub> = 62; N <sub>t2</sub> = 62)		
	Zeitpunkt	
	t1	t2
Gesamt	N	N
Arbeitsgruppenmitglied	21	11
Nichtmitglied	41	43

### 3.2 Das soziale Subsystem

Unter dem Blickwinkel des sozialen Subsystems wurden die organisationalen Faktoren Managementpraktiken, Mitarbeiterverhalten und die Besprechungsformen untersucht.

Weiterhin wurden im Rahmen der stressbezogenen Tätigkeitsanalyse die

Arbeitsanforderungen, Ressourcen, Belastungen und Belastungswirkungen sowie die

Arbeitszufriedenheit analysiert. Es wurde davon ausgegangen, dass sich die Einschätzungen der Beschäftigten in den Aspekten des sozialen Subsystems vor dem Hintergrund der

umfassenden Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation veränderten.

### 3.2.1 Managementpraktiken

Es wurde vermutet, dass sich die Einschätzung der Managementpraktiken vor dem Hintergrund der eingeführten neuen Führungskonzepte verbessert (H4). Der Bereich Managementpraktiken besteht aus insgesamt 14 Subskalen, mit denen das Führungsverhalten zu den Zeitpunkten t1 und t2 eingeschätzt wurde. Für die Gruppe der Nichtwiederholer konnte H4 für acht der 14 Subskalen bestätigt werden (Tabelle 3-7). Es zeigte sich, dass die Weitergabe von Informationen durch Vorgesetzte, die Delegation von Aufgaben, die Vernetzung über den eigenen Arbeitsbereich hinaus, die Förderung der eigenen Weiterentwicklung sowie die Belohnung zum Zeitpunkt t2 positiver eingeschätzt werden als zum Zeitpunkt t1. Weiterhin wurden die Unterstützung durch Vorgesetzte, die Beratung mit den Mitarbeitern sowie das Zeigen von anerkennendem Verhalten zum Zeitpunkt t2 positiver eingeschätzt (vgl. Tabelle 3 – 7). In Tabelle 3 -8 ist ersichtlich, dass sich für die Wiederholer in den überwiegenden Fällen eine Absenkung der Mittelwerte und damit eine Verschlechterung der Managementpraktiken zum Zeitpunkt t2 ergaben, während sich bei den Nichtwiederholern in fast allen Fällen eine signifikante z.T. hoch signifikante Verbesserung der Mittelwerte des Führungsverhaltens ergab. Ein Vergleich der Mittelwerte von Wiederholern und Nichtwiederholern zum Zeitpunkt t1 erbringt, dass die Ausgangswerte der Wiederholer zum Zeitpunkt t1 deutlich höher sind, als die der Nichtwiederholer (vgl. Abbildung 3 – 1). H4 konnte somit nur für die Nichtwiederholergruppe bestätigt werden. Auf diese Ergebnisse wird in der Diskussion ausführlich eingegangen.

Tabelle 3 – 7 T- Test Einschätzung der Managementpraktiken (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Information	t1	122	2,86	0,87	-2,51	0,01**
	t2	74	3,19	0,87		
Planung	t1	119	2,36	0,99	-1,22	0,11
	t2	71	2,55	1		
Klarheit	t1	120	2,68	0,94	0,11	0,46
	t2	68	2,67	1,04		
Beratung	t1	120	2,60	1	-1,89	0,03*
	t2	70	2,88	0,97		
Begeisterungsfähigkeit	t1	119	2,38	0,96	-1,35	0,09
	t2	68	2,58	1		
Anerkennung	t1	119	2,13	0,94	-2,84	0,00**
	t2	68	2,56	1,11		
Kontrolle	t1	118	2,09	0,95	-0,96	0,17
	t2	71	2,23	0,93		
Problemlösung	t1	112	2,53	1,03	-1,50	0,07
	t2	67	2,78	1,11		
Unterstützung	t1	116	2,69	0,98	-2,16	0,02*
	t2	69	3,02	1,02		
Teambildung	t1	117	2,71	0,99	-0,81	0,21
	t2	67	2,83	1,04		
Vernetzung	t1	104	2,44	1,09	-2,08	0,02*
	t2	66	2,80	1,11		
Delegation	t1	111	2,47	1,03	-2,46	0,01**
	t2	64	2,87	1,04		
Mentoring	t1	116	2,01	0,92	-2,09	0,02*
	t2	68	2,31	0,95		
Belohnung	t1	100	1,81	1,07	-3,66	0,00**
	t2	58	2,47	1,15		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 8 T-Test Einschätzung der Managementpraktiken (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Information	t1	61	3,04	0,90	-0,96	0,17
	t2	61	3,18	1,02		
Planung	t1	56	2,52	1,00	1,37	0,09
	t2	56	2,26	1,12		
Klarheit	t1	59	2,74	0,97	0,71	0,24
	t2	59	2,62	1,11		
Beratung	t1	60	2,91	0,97	-0,35	0,36
	t2	60	2,96	0,98		

Fortsetzung

Tabelle 3 – 8 T-Test Einschätzung des Führungsverhaltens (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Begeisterungsfähigkeit	t1	61	2,67	0,92	1,49	0,07
	t2	61	2,45	1,06		
Anerkennung	t1	60	2,59	1,04	-0,15	0,44
	t2	60	2,62	0,98		
Kontrolle	t1	61	2,12	0,92	0,60	0,27
	t2	61	2,03	0,92		
Problemlösung	t1	57	2,79	0,99	0,97	0,17
	t2	57	2,63	1,09		
Unterstützung	t1	60	3,07	0,85	0,29	0,38
	t2	60	3,03	1,05		
Teambildung	t1	59	2,82	0,98	0,66	0,26
	t2	59	2,72	1,07		
Vernetzung	t1	55	2,79	0,95	1,29	0,10
	t2	55	2,55	1,14		
Delegation	t1	55	3,00	0,94	-0,04	0,48
	t2	55	3,01	0,98		
Mentoring	t1	58	2,44	0,98	1,37	0,09
	t2	58	2,24	1,00		
Belohnung	t1	49	2,51	1,00	-0,47	0,32
	t2	49	2,59	1,24		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

In der deskriptiven Statistik zeigen sich in der Erstbefragung bei allen Skalen höhere Mittelwerte bei den Wiederholern. Signifikant waren dabei insgesamt acht von 14 Skalen (Abbildung 3 – 1). Bei weiteren zwei Skalen ergaben sich Tendenzen.

### Mittelwerte Erstbefragung (Nichtwiederholer/Wiederholer)

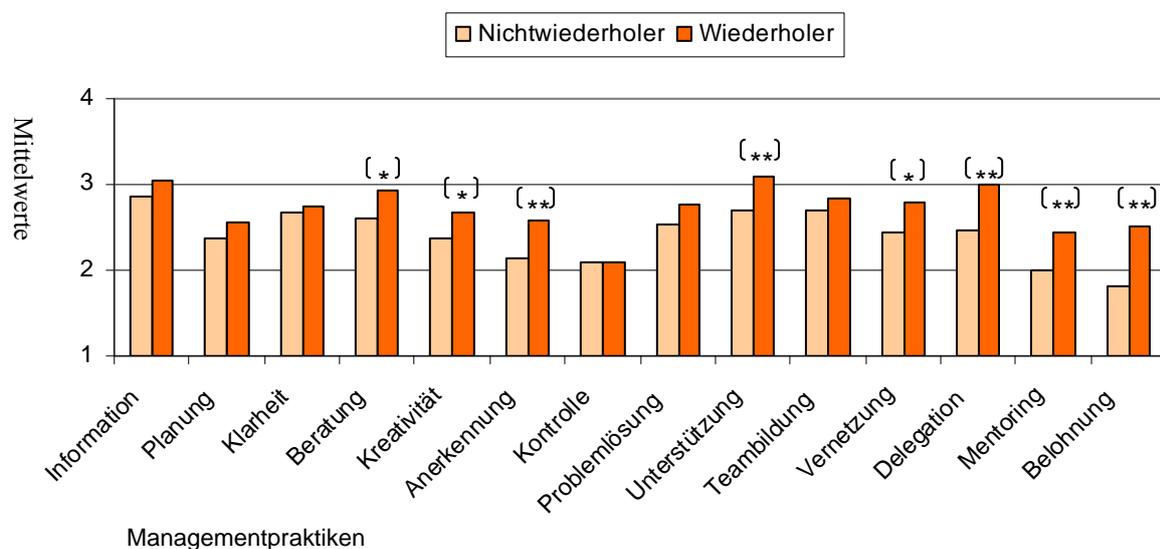


Abbildung 3 - 1: Mittelwerte Erstbefragung (Nichtwiederholer/Wiederholer)

### 3.2.2 Besprechungsformen

In dieser Studie wurde angenommen, dass zum Zeitpunkt t2 mehr arbeitsplatznahe Besprechungen wie z.B. Dezernatsbesprechungen oder Team- und Sachgebietsbesprechungen stattfinden würden (H5). In der Nichtwiederholergruppe wurden Hypothesen-konform mehr Dezernatsbesprechungen durchgeführt. Es zeigte sich weiterhin eine Tendenz zu mehr Sachgebiets- und Teambesprechungen (Tabelle 3 – 9). Für die Wiederholergruppe zeigte sich ein Rückgang der arbeitsplatzübergreifenden Abteilungsversammlungen. Die Ergebnisse für die arbeitsplatzbezogenen Besprechungen sind nicht signifikant, jedoch weisen auch hier die deskriptiven Daten auf eine Verbesserung in der Durchführung von Sachgebiets- und Teambesprechungen hin (Tabelle 3 – 10). In einem Textfeld konnten die Befragten weitere Besprechungsformen angeben. Auffallend war die häufige Nennung von projektbezogenen Besprechungen (Beispiele: Projektteams, Projektmeetings, Projektarbeitsgruppen). H5 konnte teilweise bestätigt werden.

Tabelle 3 – 9 T-Test Besprechungsformen (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Abteilungsversammlungen	t1	82	1,54	0,65	1,26	0,11
	t2	44	1,39	0,62		
Abteilungsleiterbesprechungen	t1	29	2,14	0,79	0,00	0,50
	t2	29	2,14	0,79		
Dezernatsbesprechungen	t1	84	2,17	0,71	-2,62	0,00**
	t2	62	2,48	0,74		
Sachgebietsbesprechungen/ Teambesprechungen						
	t1	85	2,59	1,05	-1,50	0,08
	t2	49	2,90	1,31		
Sonstige	t1	42	2,69	1,42	-0,94	0,17
	t2	31	3,00	1,34		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 10 T-Test Besprechungsformen (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Abteilungsversammlungen	t1	40	1,43	0,55	1,78	0,04*
	t2	40	1,20	0,65		
Abteilungsleiterbesprechungen	t1	17	2,41	0,80	0,46	0,33
	t2	17	2,29	1,10		
Dezernatsbesprechungen	t1	48	2,27	0,57	0,68	0,25
	t2	48	2,21	0,71		
Sachgebietsbesprechungen/ Teambesprechungen	t1	40	2,83	1,11	-0,91	0,18
	t2	40	3,00	1,38		
Sonstige	t1	22	2,73	1,08	-0,44	0,33
	t2	22	2,86	1,49		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.2.3 Anforderungen an die Aufgabenerledigung

Es wurde angenommen, dass sich die Arbeitskomplexität im Verlauf des Reformgeschehens erhöht (H6). Im Ergebnis zeigte sich für die Nichtwiederholer, dass die Arbeitskomplexität angestiegen war (Tabelle 3 -11). Der hoch signifikante Effekt bei den Nichtwiederholern bestätigt sich tendenziell, aber nicht signifikant bei den Wiederholern. Der Ausgangswert zum Zeitpunkt t1 ist bei den Wiederholern deutlich höher (Tabelle 3 – 12). H6 konnte für die Arbeitskomplexität weitgehend bestätigt werden.

Tabelle 3 – 11 T-Test Arbeitsanforderungen (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Arbeitskomplexität	t1	123	3,35	0,81	-2,72	0,00**
	t2	77	3,67	0,76		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 12 T-Test Arbeitsanforderungen (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Arbeitskomplexität	t1	61	3,75	0,76	-0,98	0,17
	t2	61	3,82	0,81		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.2.4 Ressourcen

In dieser Studie wurden die in der Arbeitstätigkeit vorhandenen Ressourcen mit den Skalen Handlungsspielraum, Zeitspielraum, Partizipation, Kommunikationsmöglichkeiten, Kooperationsspielraum und soziale Unterstützung analysiert. Es wurde angenommen, dass sich die Einschätzung der vorhandenen Ressourcen zum Zeitpunkt t2 erhöht (H7). Wie aus der Tabelle 3-13 und Tabelle 3-14 ersichtlich, steigt der Handlungsspielraum in beiden Untersuchungsgruppen. Beim Zeitspielraum zeigt sich eine tendenzielle Verbesserung in beiden Gruppen. Die Kommunikationsmöglichkeiten steigen in der Nichtwiederholergruppe. Diese Verbesserung wird mit einer Tendenz in der Wiederholergruppe bestätigt. Die Partizipation steigt in der Nichtwiederholergruppe. Dieses Ergebnis ist in der Wiederholergruppe nicht signifikant, jedoch weisen auch hier die deskriptiven Daten auf eine Verbesserung hin. H7 konnte daher für die Ressourcen weitgehend bestätigt werden (vgl. Tabelle 3 – 13 und Tabelle 3 – 14).

Tabelle 3 – 13 T-Test Ressourcen (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Handlungsspielraum	t1	123	3,41	0,82	-2,40	0,01**
	t2	77	3,69	0,78		
Partizipation	t1	123	3,19	0,99	-2,17	0,02*
	t2	77	3,50	0,98		
Zeitspielraum	t1	123	3,44	0,88	-1,56	0,06
	t2	77	3,63	0,81		
Kommunikationsmöglichkeiten	t1	123	3,38	0,82	-2,55	0,01**
	t2	77	3,68	0,81		
Kooperationsspielraum	t1	123	2,46	0,91	-0,98	0,16
	t2	77	2,59	0,93		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 14 T-Test Ressourcen (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Handlungsspielraum	t1	62	3,82	0,68	-2,54	0,01**
	t2	62	4,00	0,68		
Partizipation	t1	62	3,75	0,86	-0,35	0,36
	t2	62	3,78	0,83		
Zeitspielraum	t1	62	4,03	0,76	-1,54	0,06
	t2	62	4,16	0,69		
Kommunikationsmöglichkeiten	t1	62	3,75	0,73	-1,46	0,07
	t2	62	3,88	0,66		
Kooperationsspielraum	t1	62	2,45	0,84	-1,72	0,05*
	t2	62	2,63	0,93		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Als weitere Ressource gilt die soziale Unterstützung durch Vorgesetzte und Kollegen. Für die soziale Unterstützung durch Kollegen konnte H7 in der Nichtwiederholergruppe bestätigt werden (Tabelle 3 – 15). In der Wiederholergruppe ist ein Trend für die verbesserte Unterstützung durch Kollegen zu erkennen, der nicht signifikant ist (Tabelle 3 – 16). Entgegen den Erwartungen zeigte sich eine geringere soziale Unterstützung durch Vorgesetzte zum Zeitpunkt t2

Tabelle 3 – 15 T-Test Soziale Unterstützung (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
soziale Unterstützung durch Vorgesetzte	t1	122	2,97	0,90	6,31	0,00**
	t2	77	2,25	0,54		
soziale Unterstützung durch Kollegen	t1	122	2,94	0,65	-2,25	0,01**
	t2	76	3,14	0,59		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 16 T-Test Soziale Unterstützung (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
soziale Unterstützung durch Vorgesetzte	t1	61	3,00	0,70	0,40	0,34
	t2	61	2,95	0,75		
soziale Unterstützung durch Kollegen	t1	61	3,18	0,56	-1,03	0,15
	t2	61	3,27	0,56		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.2.5 Belastungen

Vor dem Hintergrund der angestrebten Veränderungsziele der Aufbauorganisation sowie der Einführung neuer Steuerungssysteme und Arbeitsweisen wurde vermutet, dass die Belastungen in der Arbeitssituation zum Zeitpunkt t2 ansteigen (H8). Als Belastungen gelten Arbeitsunterbrechungen, Kooperationszwang, arbeitsorganisatorische Probleme, Unsicherheit und Zeitdruck. Wie aus Tabelle 3 – 17 und Tabelle 3- 18 ersichtlich konnte der hoch signifikante Effekt beim Zeitdruck in der Gruppe der Nichtwiederholer in der Wiederholergruppe bestätigt werden. In der Gruppe der Nichtwiederholer zeigt sich eine Tendenz zur Verringerung der arbeitsorganisatorischen Problem (Tabelle 3 – 17). In der

Gruppe der Wiederholer zeigt sich eine Tendenz zur Verringerung der Unsicherheit und eine Tendenz zur Erhöhung des Kooperationszwangs. Arbeitsunterbrechungen verringern sich signifikant in der Wiederholergruppe (Tabelle 3 – 18). H8 konnte für den Belastungsfaktor Zeitdruck in beiden Gruppen bestätigt werden

Tabelle 3 – 17 T-Test Belastungen (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Unsicherheit	t1	123	2,02	0,69	0,60	0,28
	t2	77	1,96	0,67		
arbeitsorg.Probleme	t1	122	2,32	0,65	1,51	0,07
	t2	76	2,18	0,61		
Arbeitsunterbrechungen	t1	123	2,89	1,07	-0,09	0,47
	t2	76	2,90	0,82		
Zeitdruck	t1	123	2,43	0,98	-3,33	0,00**
	t2	76	2,90	0,95		
Kooperationszwang	t1	123	2,97	0,96	-0,86	0,20
	t2	77	3,09	0,90		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 18 T-Test Belastungen (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Unsicherheit	t1	62	2,07	0,59	1,44	0,08
	t2	62	1,95	0,58		
arbeitsorg.Probleme	t1	62	2,16	0,55	-0,37	0,36
	t2	62	2,19	0,57		
Arbeitsunterbrechungen	t1	62	3,35	1,00	5,31	0,00**
	t2	62	2,88	0,84		
Zeitdruck	t1	62	2,55	0,99	-1,62	0,05*
	t2	62	2,71	1,11		
Kooperationszwang	t1	62	3,08	0,82	-1,50	0,07
	t2	62	3,22	0,91		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.2.6 Soziale Stressoren

Es wurde vermutet, dass sich die sozialen Stressoren zum Zeitpunkt t2 erhöhen (H9). Die Hypothese konnte in beiden Gruppen (Nichtwiederholer/Wiederholer) nicht bestätigt werden (Tabelle 3 – 19 und Tabelle 3 – 20).

Tabelle 3 – 19 T-Test Soziale Stressoren (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
soziale Stressoren	t1	123	1,62	0,53	1,14	0,13
	t2	77	1,53	0,46		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 20 T-Test Soziale Stressoren (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
soziale Stressoren	t1	62,00	1,52	0,46	-0,14	0,44
	t2	62,00	1,52	0,41		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.2.7 Mitarbeiterverhalten (Bewältigungsstile)

Es wurde vermutet, dass sich das Mitarbeiterverhalten in den Bewältigungsstilen „Nachgeben“, „Integration“, „Dominanz“, „Vermeidung“, „Kompromiss“ dahin gehend verändert, dass weniger dominantes, nachgebendes und vermeidendes Verhalten gezeigt wird, problemlösendes (integratives) und kompromissorientiertes Verhalten hingegen ansteigen (H10). Wie aus Tabelle 3 -21 und Tabelle 3 -22 ersichtlich hat integratives Verhalten zum Zeitpunkt t2 zugenommen. Ebenso konnte eine Verbesserung des kompromissorientierten Verhaltens in der Wiederholergruppe gezeigt werden. In der Nichtwiederholergruppe sind die Ergebnisse hierzu nicht signifikant aber die deskriptiven Daten zeigen in die erwartete Richtung. Es zeigt sich eine Tendenz zu weniger vermeidendem Verhalten in der

Nichtwiederholergruppe (Tabelle 3 – 21). Die Ergebnisse in der Wiederholergruppe hierzu sind nicht signifikant, jedoch weisen die deskriptiven Daten auf eine Verringerung des vermeidenden Verhaltens hin (Tabelle 3 – 22). Entgegen den Erwartungen zeigte sich eine Erhöhung des dominanten Verhaltens mit einem signifikanten Ergebnis in der Wiederholergruppe und einer Tendenz in der Nichtwiederholergruppe. H10 konnte für die Skala Integration/Problemlösung bestätigt, für die Skala kompromissorientiertes Verhalten teilweise bestätigt werden (Tabelle 3 – 21; Tabelle 3 – 22).

Tabelle 3 – 21 T-Test Bewältigungsstile (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Nachgeben	t1	121	3,51	0,67	-1,45	0,07
	t2	74	3,65	0,64		
Integration	t1	122	3,78	0,93	-2,26	0,01**
	t2	75	4,09	0,9		
Dominanz	t1	120	2,73	0,78	-1,47	0,07
	t2	75	2,90	0,79		
Vermeidung	t1	121	2,94	0,86	1,47	0,07
	t2	75	2,74	0,94		
Kompromiss	t1	121	3,38	0,74	-0,46	0,32
	t2	75	3,44	0,9		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 22 T-Test Bewältigungsstile (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Nachgeben	t1	62	3,48	0,58	-0,37	0,36
	t2	62	3,51	0,60		
Integration	t1	62	2,95	0,78	-1,98	0,03*
	t2	62	3,13	0,81		
Dominanz	t1	62	4,11	0,66	-3,24	0,00**
	t2	62	4,37	0,60		
Vermeidung	t1	62	2,64	0,96	1,13	0,13
	t2	62	2,52	0,92		
Kompromiss	t1	62	3,40	0,63	-2,48	0,01**
	t2	62	3,56	0,66		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.2.8 Befindensbeeinträchtigungen

Es wurde davon ausgegangen, dass die Befindensbeeinträchtigungen (psychosomatische Beeinträchtigungen und Gereiztheit/Belastetheit) zum Zeitpunkt t2 ansteigen (H11).

In beiden Gruppen zeigten sich keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich psychosomatischer Störungen zwischen den Zeitpunkten t1 und t2 (Tabelle 3 – 23 und Tabelle 3 -24). Hinsichtlich der Gereiztheit/Belastetheit unterscheidet sich die Bewertung zu den Zeitpunkten t1 und t2 nicht. Die Ergebnisse sind nicht signifikant, jedoch ist in den deskriptiven Daten ein Trend zu erkennen, dass psychosomatische Störungen und Gereiztheit/Belastetheit in der Nichtwiederholergruppe ansteigen, sich jedoch in der Wiederholergruppe verringern. H11 konnte jedoch insgesamt in dieser Studie nicht bestätigt werden.

Tabelle 3 – 23 T-Test Psychosomatische Störungen (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
psychosomatische Störungen	t1	120	2,12	0,77	-0,38	0,35
	t2	75	2,20	0,77		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 – 24 T-Test Psychosomatische Störungen (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
psychosomatische Störungen	t1	62	1,94	0,57	0,49	0,31
	t2	62	1,91	0,57		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 -25 T-Test Gereiztheit/Belastetheit (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Gereiztheit/Belastetheit	t1	121	2,76	1,11	-1,08	0,14
	t2	75	2,94	1,13		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 -26 T-Test Gereiztheit/Belastetheit (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Gereiztheit/Belastetheit	t1	62	2,93	1,18	1,39	0,08
	t2	62	2,74	1,15		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.2.9 Arbeitszufriedenheit

Es wurde angenommen, dass sich die Arbeitszufriedenheit zum Zeitpunkt t2 verringert (H12).

Diese Hypothese konnte nicht bestätigt werden (Tabelle 3 -27 und Tabelle 3 -28).

Tabelle 3 -27 T-Test Arbeitszufriedenheit (Nichtwiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Arbeitszufriedenheit	t1	123	3,15	0,86	0,36	0,36
	t2	77	3,10	0,82		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

Tabelle 3 -28 T-Test Arbeitsunzufriedenheit (Wiederholer)

	Zeitpunkt	N	M	SD	t	p (1-seitig)
Arbeitszufriedenheit	t1	62	2,91	0,75	-0,89	0,19
	t2	62	3,01	0,75		

M = arithmetischer Mittelwert, SD = Standardabweichung

### 3.5 Survey-Feedback

Workshops in elf Organisationseinheiten sowie ein Workshop mit den Führungskräften

kennzeichneten das Survey-Feedback. Die Ergebnisdarstellung erfolgte mit

Mittelwertsvergleichen und Häufigkeitsermittlungen. Es wurden jeweils die Mittelwerte der

Organisationseinheit und die Mittelwerten der Gesamtorganisation präsentiert. Des Weiteren

wurden Ergebnisse einer früheren Mitarbeiterbefragung soweit möglich zum Vergleich

herangezogen. Hervorgehoben waren diejenigen Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung, bei

denen sich signifikante Unterschiede zwischen Organisationseinheit und Gesamtbewertung zeigten. Als zusammenfassende Blöcke der Präsentation galten die Bewertung des Leitbildes, die Bewertung Arbeitssituation und die Einschätzung der Managementpraktiken. Zum Zeitpunkt der Phase der Durchführung der Ergebnisworkshops war bereits bekannt, dass es zu einem Wechsel im Top-Management kommen würde. Diese Unsicherheit, sowie Gerüchte über die Auflösung der Verwaltung überschatteten die Workshops, genauso wie erste Gefühle von Resignation im Hinblick auf die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Verwaltungsreform. Es wurde beispielsweise angesprochen, dass in der Organisationseinheit schon Alternativen zur bisherigen Arbeitsweise entwickelt worden wären, diese jedoch keine Berücksichtigung fänden, oder dass man sich schlicht Ruhe wünsche und deshalb auch nicht an der Befragung teilgenommen habe. Häufiges Thema in den Workshops war die These des Leitbildes „Wir gehen offen, ehrlich und partnerschaftlich miteinander um“. Hier wurden in einigen Workshops sowohl weitere Weiterbildungsangebote der Personalentwicklungsstelle für Gruppen, als auch Coaching für Einzelpersonen gefordert. In Bezug auf Kooperation und Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten wurde beispielsweise ein organisationsübergreifender Workshop für eine Abteilung geplant, der die Optimierung der Zusammenarbeit innerhalb der Abteilung zum Ziel haben sollte. In einem anderen Workshop wurde die Einrichtung einer neuen Führungsstruktur diskutiert, die innerhalb der Organisationseinheit mehr Flexibilität und projektorientiertes Arbeiten fördern sollte. Diese Abteilung führte mit Begleitung der Personalentwicklung und der Begleitforschung weitere Workshops außerhalb der Verwaltung zu dem Thema Führung durch. In einer weiteren Organisationseinheit wurde der Anstoß zu Workshops zum Projektmanagement gegeben. Während in einigen Organisationseinheiten die Ergebnisse der Befragung schlicht hingenommen wurden und darauf verwiesen wurde, dass es im Vergleich zur vorhergehenden Befragung bereits Veränderungen wie beispielsweise eine stärkere Delegation von Aufgaben gegeben habe, wurden jedoch in der Mehrheit die Präsentationen zum Anlass genommen,

weitere Workshops zur Vertiefung einzelner Themenbereiche zu planen. Teilweise waren schon Folgeworkshops direkt im Anschluss an die Präsentation der Ergebnisse in den Organisationseinheiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit geplant. Dort, wo vermutet wurde, dass innerhalb der Organisationseinheit weiter nichts passieren würde, sagten die Beschäftigten eine stärkere Beteiligung bei der Zweitbefragung zu. Insgesamt zeigte sich, dass die Workshops in der überwiegenden Mehrheit zu einer Aktivierung der Beschäftigten führten.

### **3.6 Das technisch-instrumentelle Subsystem**

Das technisch-instrumentelle Subsystem umfasst nach Gasl (1994) primäre, sekundäre und tertiäre Arbeitsprozesse: Dazu gehören u.a. Informations- und Entscheidungsprozesse, interne Logistik, Planungs- und Steuerungsprozesse, sowie Beschaffungsprozesse für Ressourcen. Zusätzlich werden hierunter die physischen Mittel (Ausstattung und finanzielle Mittel) verstanden (vgl. Glasl, 1994). Die Auswertung in dieser Studie hinsichtlich des technisch-instrumentellen Subsystems begrenzt sich auf eine kurze Analyse der physischen Mittel der Verwaltung, sowie eine kurze Darstellung der Aussagen zu Prozessen/Abläufen anhand der zu Beginn der Studie durchgeführten Experteninterviews. Die Interviewpartner sind mit in Klammern stehenden Buchstaben (anonymisiert) gekennzeichnet.

#### **3.6.1 Physische Mittel und finanzielle Ausstattung**

Die Ausstattung der Verwaltung ist gut. Im Zusammenhang mit Umbau- und Renovierungsarbeiten wurden sowohl die technische Ausstattung als auch das Arbeitsumfeld insgesamt optimiert. In den explorativen Interviews wird die Ausstattung von allen Befragten als gut bis sehr gut bezeichnet. Nachfolgend ein paar Beispielaussagen:

- „Also da wo die Umbauarbeiten abgeschlossen sind, sind wir gut ausgestattet, auch technisch“ (D).
- „Anlagen, EDV-Ausstattung, denke ich leben wir auf einer Insel der Seligen“ (G).
- „Ich will nicht sagen sehr gut, aber der Level der Verwaltung (Anonymisierung) liegt höher als in anderen Behörden ... „(E).
- „Also im Moment ist in den meisten Bereichen die Ausstattung optimal.....“ (A).

Die finanzielle Ausstattung der Verwaltung wurde reduziert. Vor diesem Hintergrund wurde davon ausgegangen, dass das Personalbudget des nächsten Jahres nicht ausreichen würde, um die aktiv Beschäftigten zu zahlen. Als Konsequenz erwartete die Verwaltung gravierende personallenkende Maßnahmen und letztlich Funktions- und Aufgabenabbau (B, H).

### **3.6.2 Leistungs- und Supportprozesse**

Ein Bewusstsein für Prozesse hatte sich erst mit der Verwaltungsreform herausgebildet. Eine klare Funktionstrennung war noch nicht erreicht. Die Support-Prozesse waren einerseits z.T. noch verbesserungswürdig und eine knappe Personaldecke führte zu Zeitdruck. Andererseits wurde die Serviceleistung im Personal- und Haushaltsbereich zunehmend geschätzt. Support- und Leistungsprozesse konkurrieren zum Zeitpunkt der Erstbefragung wie nachfolgende Zitate aus den Interviews verdeutlichen.

- Da gibt es also zweifellos Probleme, da spielen auch Machtfragen eine Rolle, Gefühle des Übergewichts, des Supports gegenüber der eigentlichen Produktion und Egoismen spielen da eine Rolle. Ja, das ist ganz klar, dass die Produktion meint, der Support hat das Übergewicht, die diktieren alles, und umgekehrt, Support müsste eigentlich viel besser ausgestattet sein...“ (B).
- ...da gibt es einige Bereiche, die noch nicht genug Selbstkritik üben, auch Thema des OE-Prozesses, gerade die richtige Abgrenzung zwischen Support und Produktion“ (B).

Die Leistungsprozesse laufen immer „irgendwie gut“ auch wenn sie durch neue Anforderungen und erhöhte Komplexität erschwert sind oder Überstunden in Kauf genommen werden. Die Leistungsprozesse genießen in der untersuchten Verwaltung absolute Priorität:

- „...oder sagen wir es ganz deutlich, die operationale Ebene ist motiviert, Leistungen zu verbessern, auch zusätzliches Leistungen anzubieten, selbst um den Preis, die Ressourcen zu überziehen.... Ressourcen überziehen heißt, ... sich selbst einen höheren Wirkungsgrad abzuverlangen ...es ist eben so`ne Mentalität bei uns, dass die Beschäftigten der Verwaltung (Anonymisierung) nicht so gerne sagen, das können wir nicht, oder dafür haben wir keine Leute oder kein Geld, dann versuchen sie erst mal es hinzukriegen...“ (F).
- „Die Leistungsprozesse sind erschwert durch die neue Entwicklung, durch die neuen Aufgaben, wo immer viele Funktionen berührt sind...“ (C).

### **3.6.3 Entscheidungsprozesse in der Verwaltung**

Einerseits hat das politische Umfeld der Verwaltung direkten Einfluß auf ihre Aufgaben und das Arbeiten in der Verwaltung und andererseits übernimmt die Verwaltung auch heute noch eine entscheidende Rolle bei der politischen Meinungsbildung.

Vor dem Hintergrund des in der Verwaltung vorhandenen Fach-Know-hows liefert sie maßgebliche Informationen für konsensfähige Lösungen in den politischen Entscheidungsprozessen (vgl. Proeller & Schedler, 2003). Im Neuen Steuerungsmodell wird die klassisch bürokratische Steuerung (formelle Regeln, Schriftlichkeit, Hierarchie, etc.) kritisiert und darauf aufbauend der Versuch unternommen, Steuerungsbeziehungen innerhalb des öffentlichen Sektors durch Formen des Kontraktmanagements und einer eher dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur zu ersetzen. „Kontraktmanagement wird dabei verstanden als ein Steuerungs- Planungs- und Controllinginstrument, bei dem zwischen Organisationseinheiten im öffentlichen Sektor verbindliche Absprachen über zu erbringende Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel und die Art der Berichterstattung über

Ergebnisse, sowie Konsequenzen eventueller Abweichungen getroffen werden“ (Naschold, 1999, S. 16). Im Kabinettsbeschluss der Hessischen Landesregierung vom 14. Juli 1998 (Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen und Rechnungswesen) findet sich in der Begründung bereits ein Hinweis auf Kontraktmanagement in der Hessischen Landesverwaltung: „An die Stelle einer titelbezogenen Mittelzuweisung tritt die Festlegung von Programmzielen und Verwaltungsleistungen, für die vom Parlament eine Produktabgeltung gewährt wird (Kontraktmanagement)“. Eine Konkretisierung mit der Erarbeitung eines Zielsystems, in dem Oberziele die strategische Zielsetzung beschreiben, die es zwischen Staatskanzlei und dem jeweiligen Fachressort zu vereinbaren gilt, findet sich sieben Jahre später in einem Kabinettsbeschluss vom 21.03.2005. So finden sich zwar zum Zeitpunkt der Begleitforschung die Themen in der Diskussion, aber es benötigt Jahre (über die Dauer der Begleitforschung hinaus), um sie in die Realität umzusetzen. Auf die Frage in den explorativen Interviews: „Wie kommen Entscheidungen zustande?“ antworten die Befragten (im Jahr 2000) mit dem klassisch traditionellen und bürokratischen System. Entscheidungen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Organisation werden extern gefällt. Mit Steuerungspapieren/ Erlassen werden langfristige strategische Ziele vorgegeben, die im Rahmen operativer Ziele umgesetzt werden müssen. Die nachfolgenden Zitate belegen diese Aussagen.

- „Die Externen (Anmerkung: Bezug auf Entscheidungen), die kommen halt aus der Politik,....“ (J).
- „Dieses Steuerungspapier hat unser Staatssekretär, ...verkündet und damit war das dann Fakt, wir haben es später in Form eines Erlasses bekommen.....“ ...und die Entscheidung ist dann letztlich durch ein „Steuerungspapier“ mit langfristigen strategischen Zielen vorgegeben, die im Rahmen operativer Ziele umgesetzt werden“ (H).

Einfluss auf die Entscheidung im Sinne des policy making versucht die Verwaltung über die Entwicklung eigener Konzepte, die sie in die politischen Debatten einbringt.

- Es gibt im Haus schon Strukturen, solche Überlegungen fließen von allen möglichen Seiten ein und werden ...besprochen und dann werden Konzepte daraus entwickelt“ ...C).

Verwaltungsinterne Entscheidungen laufen über gut ausgebildete Koordinations- und Entscheidungsstrukturen. Das Topmanagement arbeitet mit einem Führungskreis zusammen, der nach Funktionen gebildet ist. Der Führungskreis kommt monatlich zusammen. Bei Bedarf öfter. Hier werden sowohl externe Zielsetzungen, als auch interne Grundsätze bestimmt. Es besteht sozusagen ein Top-Management-Team, dass durch Personalunion mit der nächsten Führungsebene vernetzt ist. Durch dieses System wird auch die nächste Führungsebene in Probleme einbezogen, die außerhalb des eigenen Bereiches liegen.

- „Also Abteilungsleiterbesprechungen, das ist so das wesentliche Gremium, um strategische Ziele festzulegen und um auch Grundsatzentscheidungen zu treffen, die nicht an anderer Stelle getroffen werden können, wenn es also so abteilungsübergreifend ist, das ist also so das wesentliche Koordinationsmittel, darüber hinaus wird das alles dann in die Organisationseinheiten (Anonymisierung) runtergebrochen“ (J).
- „Also es gibt ein Koordinierungsgremium auf aller höchster Ebene hier im Haus. Top-Management (Anmerkung: Anonymisierung) und F1-Ebene (Anmerkung: Anonymisierung), die sprechen wohl monatlich bei entsprechenden Gelegenheiten wohl auch öfter mal zusammen und das Ganze wird – zumindest für unsere Abteilung kann ich das so bestätigen - dann auch an die F2-Ebene (Anmerkung: Anonymisierung) weitergegeben...Für die Mitarbeiter....“ gibt’s regelmäßige Gruppenbesprechungen, da wird dann eben zum einen informiert eben über das was entschieden worden ist, oder was sich so an neuen Aktivitäten ergibt und sofern es also konkrete Arbeitsaufträge sind, das wird dann auch besprochen“ (D).

- „Der Informationsfluss von oben läuft so, dass es eine F1-Runde (Anmerkung: Anonymisierung) gibt, die tagen – ich weiß nicht genau wie oft – häufiger und die F1-Ebene informiert anschließend die F3-Ebene (Anmerkung: Anonymisierung) und die – wenn’s gut läuft, - ihre Leute. Aber da sind immer so Stolpersteine drin, weil jeder das nach eigenem Ermessen macht, und vorher schon filtert - ist die Information wichtig seiner Meinung nach für die Leute - oder nicht. Deswegen kommt nicht überall das gleiche an. Also weder mengenmäßig noch inhaltlich“ (I).

### **3.6.4 Der Organisationsentwicklungsprozess als Steuerungsprozess**

Der Anstoß des Organisationsentwicklungsprozesses wurde in den Umfeldbedingungen (extern) gesehen. Wobei sich hier die betrieblichen Akteure zeitversetzt in die Diskussion eingemischt haben. Personalrat und interessierte Beschäftigte hatten bereits vor dem Start einer Projektgruppenorganisation (Lenkungsgruppe und Reformarbeitsgruppen) zur Verwaltungsreform eine Arbeitsgruppe initiiert, die sich mit den Anforderungen der Eckpunkte der Hessischen Verwaltung 2000 (Eckpunkte, 1995)) auseinandersetzte: Das der Prozess keinen klaren Startpunkt hatte, zeigen die Zitate der Promotoren des Prozesses:

- Der wurde ganz klar angestoßen durch die Landesregierung, durch das Konzept Landesverwaltung 2000, diese Eckpunkte. Zeitlich etwa parallel liefen bei uns aber schon interne Anstöße durch die Arbeitsgruppe Zukunft öffentlicher Dienst. Das war noch früher. So kann man sagen, der Prozess wurde hier schon durch interne Kräfte angestoßen und wurde durch die Politik noch verstärkt“ B).
- „Also abgesehen von diesem ich sag mal schleichenden Prozeß durch die Beschäftigtenvertreter gab es für mich den Startpunkt durch die Eckpunkte der Landesregierung in 1993 oder so was. Begonnen wurde es – ich hab das so erlebt muss ich sagen – daß wir von Seiten der Personalvertretung unter dem Deckmantel der ÖTV eine Informationsveranstaltung für unsere Beschäftigten gemacht haben, wo wir die

Eckpunkte der Landesregierung vorgestellt haben und gesagt haben, wir müssen initiativ werden. ... die Initiativen der Dienststelle waren wesentlich später für mich als

Beschäftigte war das zu diesem Zeitpunkt ....“ (J)

Als Effekte der Organisationsentwicklung wurde die Optimierung der Arbeitsabläufe erwartet, aber auch die Entwicklung hin zu einem

- „Unternehmen, was unter Kosten-Leistungs-Gesichtspunkten denken muss und was auch im Wettbewerb besteht“ (H).

Der Organisationsveränderungsprozess bindet zu diesem Zeitpunkt enorme

Personalkapazitäten insbesondere auch bei den Leitern der Reformarbeitsgruppen. In diesem

Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass nicht noch weitere Eingriffe von der Politik

kommen dürften: „Es dürfen nicht noch sehr viele negative Einflüsse von außen kommen,

denn damit geht die Motivation bei den Leuten verloren und ohne motivierte Leute können sie

selbst auch nichts mehr machen, dann reden sie gegen eine Wand....es dürfen nicht von außen

immer Störfaktoren kommen, als dann geht wirklich die Lust verloren“ (H). Trotz alledem

war die Verwaltung bereit, sich aktiv einzumischen:

- „Ich glaube, dass es nichts geben wird, was ein Herausziehen aus den Prozessen bewirken wird, sondern das ist denke ich, eine Grundstärke der Verwaltung, nicht nur einzelner Personen, das kann ich nicht nur auf mich beziehen, sondern es war immer Philosophie in unserer Verwaltung, im Rahmen dessen was gegeben ist, das Machbare herauszuholen.“

(B).

Als Veränderungsstrategie wurde von allen Befragten eine Entwicklungsstrategie bevorzugt,

und z.T. eine Mischung mit Machtstrategien gewünscht. Als Motoren/Motivatoren galten das

Top-Management, die zweite Führungsebene, die Personalentwicklung und Prozessbegleiter

aber auch informelle Führer wie interessierte Beschäftigte, die aktiv am Reformgeschehen

mitarbeiteten. Die Beschäftigten gestalteten den Reformprozess während der Anfangsphase

aktiv mit. Ca. 1/3 der Beschäftigten war aktiv in den Prozess eingebunden. In dieser Phase

entstanden die Institutionalisierung der Personalentwicklungsstelle, sowie ein qualifiziertes verwaltungsinternes Team zur Prozessbegleitung. Ein verwaltungseigenes Qualifizierungskonzept vermittelte Prozessmethoden (u.a. Moderationstechniken) und soziale Kompetenzen. Die organisationsweite Ergebnispräsentation (Survey-Feedback) hatte den Anspruch der Reflexion der Veränderungspotentiale in den Organisationseinheiten, sowie der Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen und Planung weiterer Reformaktivitäten. Im Ergebnis zeigte sich, dass eine Aktivierung und Mobilisierung stattgefunden hatte, die sich in der Durchführung von weiteren Workshops zeigte. Die von der Personalentwicklung vorgeschlagene Einführung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses wurde nicht realisiert. Der OE-Prozess wurde überlagert durch eine schnelllebige Veränderungsstrategie, deren Schwerpunktsetzung sich auf die Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation konzentrierte.

#### **IV Diskussion**

Seit Beginn der 90er Jahre werden die öffentlichen Verwaltungen von einer Reformwelle mit tiefgreifenden Veränderungsmaßnahmen erfasst. Dabei erfolgt die Orientierung einerseits an dem internationalen Konzept des New Public Management (vgl. Schedler & Proeller, 2003) und andererseits an dem nationalen Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt, 1993). Die vorliegende Studie stellt eine empirische Erhebung als Veränderungsmessung (Längsschnittstudie) dar, deren Augenmerk auf denjenigen Faktoren liegt, die eine Wirkung auf das Verhalten der Beschäftigten haben. Dabei wurde ein Reformprozess in einer öffentlichen Verwaltung über einen Zeitraum von vier Jahren begleitet. Die Interventionen während des Reformprozesses orientierten sich in den ersten Jahren der Begleitforschung an den Konzepten der Organisationsentwicklung (vgl. Rosenstiel & Comelli, 2003). Die Beteiligung der Beschäftigten galt zu diesem Zeitpunkt als wesentliche Grundlage des Veränderungsgeschehens (HMdI, 1996, April). Der Reformprozess selbst war gekennzeichnet durch partizipative Qualifizierungskonzepte- und prozessorientierte Methoden (Workshops, Reformarbeitsgruppen, Zukunftskonferenz). Bereits in dieser frühen Phase erfolgte die Einbettung der Begleitforschung (Experteninterviews, Mitarbeiterbefragungen, Survey-Feedback) in den verwaltungsinternen Reformprozess. Die Survey-Feedback-Workshops orientierten sich an der Arbeitsweise der Veränderungsstrategie der Organisationsentwicklungsphase. Die betroffenen Organisationseinheiten prüften die Ergebnisse und gestalteten zu diesem Zeitpunkt den Veränderungsprozess mit. Zu Schwerpunktthemen der jeweiligen Organisationseinheiten wurden weitere Workshops durchgeführt. Zum Teil erfolgte eine Begleitung der Organisationseinheiten mit Methoden der Organisationsentwicklung durch die Personalentwicklungsstelle der Verwaltung. Weiterhin wurde als Ergebnis des Survey-Feedbacks ein Konzept für die Einführung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (Qualitätszirkel) in der Verwaltung entwickelt, das einige Jahre später Berücksichtigung in

einem verwaltungsintern gestalteten Qualitätsmanagementprozess fand. Die Einbettung der wissenschaftlichen Begleitforschung und der Ansatz des Survey-Feedbacks führten in dieser Reformphase zur weiteren Aktivierung und Mobilisierung der Beschäftigten. Die Veränderungsstrategie des Reformprozesses wechselte während der Begleitforschung. So fand die Zweiterhebung unter den Bedingungen einer an schnellen Entscheidungen orientierten Top-down-Veränderungsstrategie statt. Die Ergebnisse der Zweiterhebung wurden dem Führungskreis und auf einer Abteilungsversammlung rückgemeldet und zur Bearbeitung an das Qualitätsmanagement übergeben. Während die Interventionen der ersten Phase der Begleitforschung den Konzepten der Organisationsentwicklung folgten und einen Schwerpunkt im sozialen Subsystem bildeten, verlagerte sich der Schwerpunkt der „Reform-Interventionen“ in der zweiten Phase der Begleitforschung hin zum technisch-instrumentellen Subsystem. Der OE-Prozess selbst konnte weder durch einen festen Startpunkt noch durch einen festen Endpunkt eingegrenzt werden. Beginn und Ende des OE-Prozesses oder Eckzeitpunkte einer neuen Strategie des geplanten Wandels lassen sich nur eingrenzen über das Auslaufen oder Versanden der Aktivitäten in den Reformarbeitsgruppen, die während des OE-Prozesses eingerichtet waren, oder die Schwerpunktsetzung in den Interventionen des Politischen Systems (Ökonomisierung und Technisierung der Landesverwaltung) und die damit einhergehende Neuausrichtung des Top-Managements.

Die vorliegende Studie war als Feldforschung konzipiert und wurde mit aktiver Unterstützung des zu untersuchenden Systems und hier insbesondere der Personalentwicklungsstelle durchgeführt. Erhoben wurden Faktoren der Arbeitssituation der Beschäftigten im Jahre 2000 und vier Jahre später 2004. Der Studie lag ein ganzheitlicher Systemansatz zugrunde (Glasl, 1994), der sich in seinen Operationalisierungen auf beobachtbare und empirisch erfassbare Faktoren des kulturellen, sozialen und technisch-instrumentellen Subsystems konzentrierte. Für die statistische Auswertung wurden die erhobenen Daten in eine „Nicht-wiederholergruppe“ mit denjenigen Befragten, die entweder nur an der Ersterhebung oder der

Zweiterhebung teilgenommen hatten und eine „Wiederholergruppe“ mit denjenigen Befragten, die an beiden Erhebungszeitpunkten an der Befragung teilgenommen hatten, zusammengefasst. Die Auswertung der Daten erfolgte für alle Faktoren jeweils für die Nichtwiederholer- und die Wiederholergruppe. Im kulturellen Subsystem wurden die Faktoren Leitbild, Einschätzung der Organisation und Aktivitäten in Reformarbeitsgruppen untersucht. In einem weiteren Schritt wurden unter dem Blickwinkel des sozialen Subsystems die Faktoren Führung, Bewältigungsverhalten und Kommunikationsformen (Formen der Besprechungen) untersucht. Weiterhin wurden in diesem Subsystem mit dem Instrument der stressbezogenen Tätigkeitsanalyse die Arbeitsanforderungen, Belastungen und Ressourcen analysiert. Abschließend wurden im Rahmen des sozialen Subsystems Belastungswirkungen und die Arbeitszufriedenheit in der Auswertung dargestellt.

Die Analyse des technisch-instrumentelle Subsystems erfolgte auf Basis von Interviews mit Promotoren der Reform, Dokumentenanalysen, Beobachtungen sowie Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung.

Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse der Studie nach Subsystemen gruppiert diskutiert.

### **Ergebnisse im Rahmen des kulturellen Subsystems**

Nach Glasl und Lievegood (1996) umfasst das kulturelle Subsystem als Wesenselement die Identität einer Organisation. Die Identität wiederum umfasst Merkmale mit denen sich die Organisation nach innen und außen definiert. Im Rahmen der Untersuchung wurden als Merkmale des kulturellen Subsystems das von der Verwaltung entwickelte Leitbild und eine Gesamteinschätzung der Organisation durch die Beschäftigten erhoben. Als Kriterium für eine Beteiligungskultur bei Veränderungen wurden die Aktivitäten in Reformarbeitsgruppen erfasst. Im Ergebnis konnten Veränderungen im Leitbild sowohl bei den Nichtwiederholern als auch bei den Wiederholern nur bei dem Faktor Mitarbeiterorientierung gezeigt werden.

Hier ergaben sich ein signifikanter Effekt bei den Wiederholern und ein tendenziell signifikanter Effekt bei den Nichtwiederholern. Während sich bei den anderen Aspekten des Leitbildes keinerlei Veränderungen ergaben. Der Faktor Mitarbeiterorientierung umfasste u. a. den offenen und partnerschaftlichen Umgang, als auch die Frage nach einem kooperativen Führungsstil. Auf dieses Ergebnis wirkten verschiedene Interventionen ein. In den verwaltungsübergreifend definierten Zielorientierungen wie zum Beispiel in den Eckpunkten 2000 oder den Grundsätzen zur Zusammenarbeit und Führung (HMdI, 1995, Februar, 1998, August) finden sich Aussagen zum offenen und partnerschaftlichen Umgang und zur kooperativen Führung. Die von der Landesregierung definierten Ziele wurden auf der operativen Ebene mit Fortbildungsmaßnahmen unterstützt. Als verwaltungsinterne Intervention wird die Institutionalisierung der Personalentwicklungsstelle zu Beginn des Begleitzeitraums gesehen. Sie legte ein umfassendes Qualifizierungsangebot zu Themen der Verwaltungsreform vor. Das Qualifizierungsangebot orientierte sich verwaltungsübergreifend als auch verwaltungsintern an den in den Leitbildern formulierten Zielen der Reform. Der Schwerpunkt des Qualifizierungsangebotes lag auf der Erhöhung der sozialen Kompetenz in der Verwaltung. Das Ergebnis dieser Studie zeigt eine positive Wirkung der Interventionen dahingehend, dass es zu einer Annäherung an die formulierten Zielvorstellungen in den Bereich offener Umgang und kooperativer Führungsstil kam. In den Bereich Aufgaben- und Kundenorientierung zeigten sich keinerlei Annäherungen an die formulierten Ziele im Leitbild der Verwaltung. Leitbilder – auch wenn sie in die Zukunft weisen - docken am Status quo an (Rüttgers & Schwarz, 2001). Veränderungen im Umfeld oder der Organisation selbst können demnach der Realisierung der dort formulierten Ziele und Inhalte entgegenwirken. Durch Aufgabenverlagerungen und Fusion mit einer Nachbarverwaltung hatten sich strukturelle und organisationale Faktoren der Verwaltung verändert. Nicht nur der Kundenbegriff und die Aufgabenstruktur der Verwaltung, sondern auch die Beschäftigtenstruktur und die Arbeitsplätze waren durch Reorganisationsmaßnahmen und

Fluktuation während der Dauer des Begleitprozesses neu gestaltet. Die zu Beginn des Begleitprozesses definierten Ziele waren durch politische Vorgaben überlagert. Und letztlich war das Leitbild gegen Ende der Begleitphase in den aufgaben- und kundenorientierten Fragestellungen angepasst worden. Der Umsetzungsstand der im Leitbild formulierten Ziele zur Aufgaben- und Kundenorientierung entwickelte sich nicht fort, obwohl sich insgesamt eine Weiterentwicklung der Organisation in den Bereich Aufgaben- und Kundenorientierung zeigte. Dieses Ergebnis unterstützt die Auffassung von Müller-Stewens und Lechner (2003) wonach Leitbilder hinsichtlich Anspruch und Wirklichkeit kritisch bewertet werden. In dieser Studie zeigte sich, dass die orientierungsgebende Funktion des Leitbildes nur so lange gewährleistet ist, so lange der Status quo der Organisation im Bereich der strukturellen Maßnahmen nicht verändert wird.

Die Bewertung des kulturellen Subsystems wurde weiterhin über die Einschätzung der Organisation mit der deutschen Übersetzung des Employee Opinion Survey von Lawthom, Maitlis, Patterson und West (1992) erhoben. Der Bereich setzt sich aus insgesamt sieben Skalen zusammen: Formalisierung, Anstrengung, Kommunikation, Wertschätzung, Autonomie, Effizienz und Partizipation. Es wurde erwartet, dass die Organisation zum Zeitpunkt t2 positiver bewertet wurde als zum Zeitpunkt t1. Hier zeigten sich signifikante Verbesserungen in beiden Gruppen in den Bereichen Autonomie und Kommunikation. Tendenziell signifikante Effekte zeigten sich für die Bereiche Wertschätzung und Effizienz. Die deskriptiven Ergebnisse der Erst- und Zweitbefragung in beiden Gruppen zeigen eine Tendenz, dass der Grad der Formalisierung niedriger bewertet wird als zum Zeitpunkt t1. Es zeigt sich damit insgesamt eine Tendenz, dass sich die Einschätzung der Organisation verbessert hat, auch wenn die Ergebnisse nur in einigen Bereichen signifikant werden. Die Verbesserung der Kommunikation und die tendenzielle Verbesserung der Wertschätzung unterstützen die Ergebnisse zur Bewertung des Leitbildes. Hier wurde der offene Umgang positiver bewertet als zum Zeitpunkt t1. Die Erhöhung der Autonomie zum Zeitpunkt t2 wird

als klarer Hinweis dafür gewertet, dass die neuen Führungskonzepte (Führen mit Zielen und kooperativer Führungsstil) zum Zeitpunkt t2 eine Wirkung zeigen. Als Konsequenz der flacheren Organisation und der Steuerung auf Abstand (Führen mit Zielen) zeigte sich erwartungsgemäß in den Ergebnissen dieser Studie eine Erhöhung der Autonomie (vgl. Rosenstiel & Comelli, 2003). Der Bereich Mitarbeiterorientierung im Leitbild umfasste die Durchführung von Aufgaben- und Ergebniskritik in der Verwaltung. Dieses Ergebnis wird durch die tendenzielle Verbesserung der Effizienz in der Gesamteinschätzung unterstützt. Einen Hinweis auf die Beteiligungskultur im Rahmen des Veränderungsprozesses der Verwaltung erbrachte die Analyse der Aktivitäten in den Reformarbeitsgruppen. Im Ergebnis zeigte sich in beiden Testgruppen, dass die Befragten zum Zeitpunkt t2 statistisch nachweisbar weniger aktiv in Reformarbeitsgruppen waren als noch zum Zeitpunkt t1. Weiterhin zeigen die Aktivitäten in den Reformarbeitsgruppen eine deutlich höhere Beteiligung der Wiederholer an den Reformaktivitäten. Während sich bei den Nichtwiederholern zum Zeitpunkt t1 ca. 15% der Befragten an Reformaktivitäten beteiligten waren es bei den Wiederholern ca. 34% der Befragten. Zum Zeitpunkt t2 waren bei den Nichtwiederholern nur noch ca. 5% und bei den Wiederholern ca. 18% der Befragten in Reformarbeitsgruppen aktiv. Das Interesse an der Organisationsentwicklung zum Zeitpunkt t1 kann bei den Wiederholern als deutlich höher gewertet werden als bei den Nichtwiederholern. Die Möglichkeiten zur Diskussion und Beteiligung der Beschäftigten in Reformarbeitsgruppen waren jedoch zum Zeitpunkt t2 nicht mehr in dem Maße gegeben wie in der Phase des Organisationsentwicklungsprozesses, in dem nach damaligen Schätzungen der Personalentwicklungsstelle über 30% der Beschäftigten der Organisation in Arbeitsgruppen, Qualifizierungsmaßnahmen zur Reform oder als Prozessbegleiter aktiv waren. Das Prinzip der OE, Betroffene zu Beteiligten zu machen (vgl. Rosenstiel & Comelli, 2003) wurde mit der neuen Veränderungsstrategie durchbrochen. Das Ergebnis der geringeren Beteiligung der Betroffenen kann als Ausdruck einer neuen, eher schnell wirksamen top-

down-Strategie gewertet werden in der workshoporientierte OE-Arbeitsweisen eine deutlich geringere Rolle spielen.

### **Ergebnisse im Rahmen des sozialen Subsystems**

Nach Glasl und Lievegood (1996) umfasst das soziale Subsystem die Wesenselemente Struktur, ungeschriebene Erfolgsregeln (Menschen, Gruppen, Klima) und Einzelfunktionen. Während unter Struktur die Aufbauprinzipien der Organisation dargestellt werden, gelten als ungeschriebene Erfolgsregeln u. a. die Führungsstile, Konflikte oder das Betriebsklima. Unter den Einzelfunktionen werden die Merkmale von Aufgaben zusammengefasst.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden unter dem Blickwinkel des sozialen Subsystems die folgenden organisationalen Faktoren berücksichtigt: Managementpraktiken, Mitarbeiterverhalten und Besprechungsformen. Weiterhin wurden Ressourcen, Belastungen, Belastungswirkungen und die Arbeitszufriedenheit analysiert. Im Ergebnis konnten Veränderungen in den Managementpraktiken, dem Mitarbeiterverhalten und den Besprechungsformen sowie in den Ressourcen und Belastungen festgestellt werden.

Belastungswirkungen und Arbeitszufriedenheit zeigten keine signifikanten Ergebnisse.

Die veränderten Aufbauprinzipien und Struktur der Organisation bildeten die Grundlage für die Definition zweier unabhängiger Gruppen (Nichtwiederholer/Wiederholer). Die Dauer der Begleitphase von vier Jahren sowie die in diesem Zeitrahmen stattgefundenen strukturellen Eingriffe in die Organisation führten zu der Anpassung des Forschungsdesigns und der Bildung zweier unabhängiger Gruppen. Aus diesem Grunde wird zunächst kurz auf die Struktur der Verwaltung zum Zeitpunkt t2 eingegangen. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse der Betrachtung des sozialen Subsystems diskutiert. Die sozialen Strukturen in der Verwaltung hatten sich zum Zeitpunkt t2 verändert. So hatte sich die Altersstruktur nach oben verschoben. Während in der Erstbefragung noch 18% der Teilnehmenden bis 30 Jahre alt

waren, waren dies in der Zweitbefragung nur noch 4%. Damit hatte sich die Altersstruktur deutlich nach oben verschoben. Die Tatsache, dass an der Zweitbefragung keine Arbeiter mehr teilgenommen haben, ergibt sich aus einer Aufgabenverlagerung an nachgeordnete Behörden. In diesem Zusammenhang steht auch die durchschnittlich deutlich höhere Berufsausbildung in der Zweitbefragung. Die Verschlankung der Verwaltung und Verlagerung von Tätigkeiten können für eine Reihe von Veränderungen als Ursache in Betracht gezogen werden. Der deutlich geringere Anteil der Führungskräfte an der Zweitbefragung (Zeitpunkt t1: 20,7%; Zeitpunkt t2: 12%) ergibt sich aus der Tatsache, dass während des Zeitraums der Begleitforschung formal zwei Führungsebenen abgeschafft wurden. Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der Managementpraktiken und Besprechungsstruktur, daran anschließend Ressourcen und Belastungen diskutiert. Den Abschluss der Diskussion im sozialen Subsystem bilden das Konfliktbewältigungsverhalten sowie Belastungswirkungen und Arbeitszufriedenheit.

Es wurde erwartet, dass eine erfolgreiche Reformierung zu einer positiveren Einschätzung des Führungsverhaltens zum Zeitpunkt t2 führte. In der Wiederholergruppe ergibt sich in den überwiegenden Fällen ein geringerer Mittelwert zum Zeitpunkt t2, während sich bei den Nichtwiederholern in acht von vierzehn Fällen eine signifikante z. T. hoch signifikante Verbesserung der Mittelwerte des Führungsverhaltens ergibt. Konkret verbesserte sich die Weitergabe von Information, die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen (Delegation), die Vernetzung innerhalb und außerhalb der Behörde, die Unterstützung und Beratung durch Vorgesetzte, die Anerkennung guter Leistungen sowie die Unterstützung in der persönlichen Weiterentwicklung und im Belohnungsverhalten. Positive Tendenzen zeigten sich in einer Verbesserung der Problemlösung und Begeisterungsfähigkeit.

Die Ergebnisse der Wiederholergruppe stehen im Kontrast zu den bereits gefundenen Ergebnissen im Leitbild (positivere Einschätzung des kooperativen Führungsstils) und den Ergebnissen zur Einschätzung der Organisation (Verbesserung der Wertschätzung und

Kommunikation). Der Widerspruch in den Ergebnisse ist möglicherweise dadurch zu erklären, dass ein Vergleich der Mittelwerte von Wiederholern und Nichtwiederholern zum Zeitpunkt t1 erbringt, dass die Ausgangswerte der Wiederholer zu t1 deutlich höher sind, als die der Nichtwiederholer. Die Ausgangswerte der Nichtwiederholer waren zum Zeitpunkt t1 in allen Antwortskalen niedriger als die der Wiederholer. Sie schätzten das Führungsverhalten im Jahr 2000 weniger positiv als die Wiederholergruppe zum gleichen Zeitpunkt ein.

Diese unterschiedliche Ausgangslage, aber auch die Zusammensetzung der Nichtwiederholergruppe zum Zeitpunkt t2 (neue Beschäftigtenstruktur) sowie der Wechsel des Topmanagements, der Abbau von Führungshierarchien und der Umstrukturierungsprozess während der Begleitphase können für diese Ergebnisse verantwortlich sein. Weiterhin wurden die Nichtwiederholer z. T. mit den neuen Führungsstrukturen konfrontiert und kannten die Organisation im Gegensatz zur Wiederholergruppe zum Zeitpunkt t1 nicht.

Im Zusammenhang mit den neuen Führungskonzepten (kooperative Vereinbarung von Zielen und Steuerung auf Abstand) wurde weiterhin angenommen, dass zum Zeitpunkt t2 mehr arbeitsplatznahe Besprechungen durchgeführt werden. In der Nichtwiederholergruppe wurden hypothesenkonform mehr Dezernatsbesprechungen durchgeführt und es zeigte sich eine Tendenz zu mehr Sachgebiets- und Teambesprechungen. Die deskriptiven Ergebnisse für arbeitsplatznahe Besprechungen in der Wiederholergruppe weisen ebenfalls auf eine Verbesserung in der Durchführung von Sachgebiets- und Teambesprechungen hin. Als weitere Besprechungsformen wurden von den Befragten Projektmeetings und Projektgruppenbesprechungen genannt. Insgesamt wird von einem Trend zu mehr arbeitsplatzbezogenen Besprechungen ausgegangen, der als Hinweis für neue Formen der Zusammenarbeit (Projekt- und Teamarbeit) im Sinne der Grundsätzen über Zusammenarbeit und Führung (HMdI, 1996, 1998, 2003) gesehen werden kann.

Als weitere Faktoren des sozialen Subsystems wurden die Arbeitsanforderungen, Belastungen und Ressourcen analysiert. Es wurde angenommen, dass mit den neuen Führungskonzepten

und der Neuorganisation der Verwaltung die Anforderungen in der Arbeitssituation (Arbeitskomplexität, Kooperationserfordernisse) ansteigen. Der hoch signifikante Effekt in der Nichtwiederholergruppe konnte durch eine Tendenz in der Wiederholergruppe bestätigt werden. Weiterhin zeigte sich bei der Bewertung der Wiederholer ein deutlich geringerer Ausgangswert in der Nichtwiederholergruppe. Dieses Ergebnis ist inhaltlich vor dem Hintergrund der Restrukturierung zu betrachten. Arbeitsplätze mit einfachen Tätigkeiten (niedriger Komplexität) waren während des Begleitzeitraums aus der Verwaltung verlagert worden (weitgehende Auslagerung von Aufgaben aus dem Arbeiterbereich). Die in der Verwaltung verbliebenen Arbeitsplätze wiesen so insgesamt zum Zeitpunkt t2 eine höhere Komplexität aus.

Es wurde weiterhin vermutet, dass sich aufgrund der Reorganisation sowohl die Ressourcen (Handlungsspielraum, Partizipation, Zeitspielraum, Kommunikationsmöglichkeiten und Kooperationsspielraum) als auch Belastungen zum Zeitpunkt t2 erhöhen würden.

Es zeigte sich eine Erhöhung der Ressourcen dahingehend, dass der Handlungsspielraum in beiden Untersuchungsgruppen zum Zeitpunkt t2 anstieg und sich der Zeitspielraum tendenziell in beiden Gruppen erhöhte. Die hochsignifikante Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten in der Nichtwiederholergruppe wurde mit einer Tendenz in der Wiederholergruppe bestätigt. Die Hypothese konnte für den Handlungsspielraum, Zeitspielraum und die Kommunikationsmöglichkeiten bestätigt werden. Die Ergebnisse der Gesamteinschätzung der Organisation, die eine Erhöhung der Autonomie ergaben unterstützen die hier gefundenen Ergebnisse. Als zusätzliche Ressource wurde die soziale Unterstützung durch Vorgesetzte/Kollegen erhoben. Der hochsignifikante Effekt in der sozialen Unterstützung durch Kollegen in der Nichtwiederholergruppe konnte durch einen nicht signifikanten Trend in der Wiederholergruppe bestätigt werden. Entgegen den Erwartungen zeigte sich keine Verbesserung in der sozialen Unterstützung durch die Vorgesetzten. Dieses Ergebnis steht in der Nichtwiederholergruppe im Widerspruch zu den

bisher gefundenen Ergebnissen zu den Managementpraktiken, allerdings nicht mit den Ergebnissen der Wiederholergruppe, in der die Managementpraktiken tendenziell in einigen Bereichen negativer bewertet wurden. Es besteht die Möglichkeit, dass die Konkretisierung in der Fragestellung auf den „direkten“ Vorgesetzten in der Bewertung eine nicht unerhebliche Rolle spielt. Durch die Abschaffung von zwei Führungsebenen war die direkte Vorgesetztenfunktion zwischen den Erhebungszeitpunkten von der Gruppenebene auf die Ebene der Organisationseinheiten verschoben worden. Direkte Gruppenvorgesetzte gab es zum Zeitpunkt t2 nicht mehr, obwohl diese informell z. T. noch als Ansprechpartner für die Gruppen zur Verfügung standen. Die direkte soziale Unterstützung konnte so aufgrund der strukturellen Veränderungen in der Führungsstruktur nicht mehr in dem Maß vorgenommen werden wie zum Zeitpunkt t1. Den Ressourcen stehen Belastungen gegenüber. Es wurde angenommen, dass die Belastungen (Unsicherheit, arbeitsorganisatorische Probleme, Arbeitsunterbrechungen, Zeitdruck, Kooperationszwang) sowie das Vorhandensein sozialer Stressoren zum Zeitpunkt ansteigen. Der hochsignifikante Effekt in der Gruppe der Nichtwiederholer beim Zeitdruck konnte in der Wiederholergruppe bestätigt werden. Hinsichtlich der Unsicherheit zeigte sich tendenziell eine Verringerung in der Wiederholergruppe. Die deskriptiven Daten in der Nichtwiederholergruppe weisen die in die gleiche Richtung. Eine Zunahme der sozialen Stressoren konnte nicht bestätigt werden. Weiterhin konnte in beiden Gruppen entgegen der Studien von Ahlers (2005) oder Klages und Masser (2002) keine Erhöhung der Belastungswirkungen beobachtet werden. Insgesamt können die Daten so interpretiert werden, dass durch die Restrukturierungsmaßnahmen im Rahmen der OE die Arbeitsorganisation verbessert werden konnte, so dass es zu einer Reduktion bei den Stressoren Unsicherheit, Arbeitsunterbrechungen und arbeitsorganisatorischen Problemen kommt. Gleichzeitig verbessern sich die Ressourcen bei der Arbeit durch diese Maßnahmen. Allerdings gehen diese Verbesserungen mit einer Intensivierung der Arbeit in Form höheren Zeitdrucks einher,

so dass sich aus der Perspektive der Mitarbeiter die positiven und negativen Auswirkungen weitgehend die Waage halten. Als Ergebnis sind keine Veränderungen bei den Stressfolgen und bei der Arbeitszufriedenheit feststellbar.

Unter dem sozialen Subsystem wurde das Konfliktmanagementverhalten erhoben.

Es wurde davon ausgegangen, dass sich zum Zeitpunkt t2 mehr problemlösendes und kompromissorientiertes Verhalten und weniger dominantes, nachgebendes und vermeidendes Verhalten zeigt. Im Ergebnis zeigte sich, dass sich in beiden Gruppen das integrative/problemlösende Verhalten erhöht hat. Kompromissorientiertes Verhalten hat sich tendenziell erhöht, vermeidendes Verhalten verringert. Entgegen den Erwartungen hat sich dominantes Verhalten erhöht. Es kann angenommen werden, dass die Erhöhung des dominanten Verhaltens mit der insgesamt höheren Offenheit und verbesserten Kommunikation im Zusammenhang steht. Dahinter steht die Vermutung, dass ein geringeres Maß an Konfliktvermeidung und einer offeneren Kommunikationskultur auch mehr dominantes Verhalten erlaubt und so häufiger gezeigt werden kann. An dieser Stelle wird vermutet, dass die Konzepte und Maßnahmen der Personalentwicklungsstelle der Verwaltung einen entscheidenden Beitrag zu offeneren Kommunikationsformen und Verhaltensstilen während des Reformgeschehens geleistet haben.

Im technisch instrumentellen Subsystem kennzeichneten den Reformprozess langwierige Umbauarbeiten, weitere strukturelle Veränderungen (Zentralisierungskonzepte) und die fortschreitende Technisierung der Primärprozesse (elektronische Aufgabenausführung, betriebswirtschaftliche Software).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der als OE-Prozess begonnene und als top-down-Prozess fortgeführte geplante Wandel der Verwaltungsreform in Hessen umfassende Auswirkungen auf die Einzelverwaltungen zeigte. Umfassend in dem Sinne, dass die Verwaltung ganzheitlich (in allen Subsystemen) von den Interventionen der Reform betroffen war. In der Tendenz hatten die Interventionen zur Verwaltungsreform als Maßnahmen des

geplanten Wandels ein positives Potenzial. So zeigten sich in dieser Studie eine verbesserte Mitarbeiterorientierung (mit kooperativem Führungsstil) und eine verbesserte und offenerere Kommunikationskultur auf der Ebene der Unternehmenskultur.

Auf der Ebene der Arbeitsgestaltung zeigte sich eine Erhöhung der Arbeitsanforderungen, dergestalt, dass die Arbeitstätigkeit in der Verwaltung insgesamt komplexer wurde. Mit der steigenden Komplexität gingen eine Verbesserung der Autonomie und eine Erhöhung der Ressourcen (Handlungs- und Zeitspielraum) einher. Den erhöhten Ressourcen steht jedoch eine quantitative Arbeitsbelastung (Zeitdruck) gegenüber.

### **Kritische Würdigung der empirischen Untersuchung und Ausblick**

Während eine Vielzahl von Forschungsergebnissen zu Change-Management-Prozessen und Einzelaspekten von Veränderungsprozessen vorliegen gelten Wirkungsevaluationen zu Reformprojekten als Neuland im deutschsprachigen Raum (vgl. Ritz, 2003). Es fehlt nicht an Publikationen und Erfolgsberichten über Reformmaßnahmen, jedoch liegen nur sehr wenig publizierte wissenschaftliche Ergebnisse zur Organisationsentwicklung im öffentlichen Dienst vor. Die vorliegende Studie ist eine der wenigen wissenschaftlichen Studien die eine Organisationsentwicklungsmaßnahme im öffentlichen Dienst mit einem ganzheitlichen Ansatz und dementsprechend dem Einsatz einer Vielzahl von Methoden und Instrumenten dokumentiert. Diese Studie bestätigt die Annahme, dass organisationale Schlüsselfaktoren das Verhalten der Beschäftigten formen und leiten. Die stärksten positiven Effekte wurden in den sozialen Faktoren gefunden. Insofern bestätigt diese Studie die generelle Befundlage (vgl. Porras & Robertson, 1992), dass OE-Maßnahmen am stärksten auf das soziale System wirken. Es wird in der vorliegenden Studie deutlich wie schwierig sich OE-Evaluation in der Praxis und insbesondere im öffentlichen Dienst gestaltet. Es liegen sehr wenige wissenschaftliche Studien über Veränderungsprozesse in Öffentlichen Verwaltungen

insbesondere über eine Begleitphase von so langer Dauer (vier Jahre) vor. Hier ergeben sich besondere Anforderungen an die Gestaltung von OE-Prozessen, aber auch an die Gestaltung des Forschungsdesigns. Wie die vorliegende Studie belegt, wurde beispielsweise der von der Verwaltung angestoßene und geplante Organisationsentwicklungsprozess durch politische Maßnahmen der Landesregierung z. T. torpediert und konnte nicht in der begonnenen Form fortgesetzt werden. So konnte auch der zu Beginn dieser Studie formulierte Anspruch einer Vorher-Nachher-Messung eines OE-Prozesses durch die Praxis des Veränderungsmanagements im öffentlichen Dienst nicht so wie ursprünglich geplant, realisiert werden. Die Dauer der wissenschaftlichen Begleitung erstreckte sich über einen Zeitraum von vier Jahren und erforderte eine Anpassung des Forschungsdesigns an die aktuell vorgefundene Situation zum zweiten Erhebungszeitpunkt. Strukturelle Maßnahmen sowie die natürliche Fluktuation hatten zu einer Veränderung des Gesamtbildes der Organisation geführt. Während der Begleitphase wurden ganze Aufgabenbereiche aus der Verwaltung ausgelagert. Die weitgehende Verlagerung von einfachen Tätigkeiten sowie die Fusion mit einer Nachbarverwaltung veränderten die Beschäftigtenstruktur. Weiterhin ergab ein Vergleich der Geschäftsverteilungspläne dass bereits ein Jahr vor Abschluss der Begleitphase 30% der Beschäftigten die zum Zeitpunkt t1 noch in der Verwaltung waren, die Verwaltung verlassen hatten. Weiterhin war eine Abteilung aufgelöst und ein neuer Arbeitsbereich aufgebaut worden. Zum zweiten Erhebungszeitpunkt gaben 28% der Befragten an, erst bis zu zwei Jahren an ihrem Arbeitsplatz zu sein und weitere 15% gaben an, weniger als fünf Jahre an ihrem Arbeitsplatz tätig zu sein. Es wurde davon ausgegangen, dass schätzungsweise ungefähr die Hälfte der Nichtwiederholer zum Zeitpunkt t2 relativ neu in der Verwaltung waren und aus diesem Grunde den Reformprozess nur eilweise durchlaufen hatten. Diesem neuen Gesamtbild wurde im Rahmen dieser Studie durch die Bildung zweier unabhängiger Gruppen Rechnung getragen. Es wurde eine Gruppe mit denjenigen, die entweder am Zeitpunkt t1 oder am Zeitpunkt t2 an der Befragung teilgenommen hatten (Nichtwiederholer)

sowie eine Gruppe mit denjenigen, die sowohl an der Erstbefragung als auch an der Zweitbefragung teilgenommen hatten.

Als Besonderheit bei Veränderungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst muss außerdem berücksichtigt werden, dass politische Vorgaben und verwaltungsintern definierte Reformziele z. T. ineinander laufen und es nicht immer möglich ist diese Maßnahmen im Sinne eines wissenschaftlichen Designs zu trennen. OE-Prozesse sind in diesem Sinne nicht beherrschbar vom Top-Management einer einzelnen Verwaltung sondern sind in erheblichem Maße von den Entscheidungen der Landesregierung abhängig. In diesem Sinne hat die Verwaltung trotz definierter Ziele des Top-Managements eine nur eingeschränkte Kontrolle über den Prozessverlauf. Die vorliegende Studie beschreibt einen Prozess des geplanten Wandels mit den Besonderheiten und Schwierigkeiten im öffentlichen Dienst, in einem Bereich, in dem es bislang sehr wenige Studien gibt. Im Gegensatz zu anderen Studien wurde eine Vielfalt von Maßnahmen erhoben und dokumentiert. Als Erfolgsfaktoren des Wandels wurden in dieser Studie die Zielsetzungen des Reformprozesses, die verwaltungsübergreifend in Eckpunkten, Handlungsvorschlägen, Grundsätzen oder Rahmenkonzepten (HMdI, 1996, 1998, 2002, 2003) und verwaltungsintern in einem Leitbild definiert worden waren zu Grunde gelegt. Die Maßnahmen des geplanten Wandels führten zu komplexen Ergebnissen. In dieser Studie ergaben sich zum Teil positive und zum Teil negative Effekte, die jedoch keine Auswirkungen auf die Gesamtbalance im Sinne der psychosomatischen Beeinträchtigungen und Gereiztheit/Belastetheit zeigten. Die Interventionen des geplanten Wandels haben also insgesamt nicht zu einer schlechteren Organisation der Arbeit geführt, sondern in der Tendenz eher zu einer Verbesserung der gesamten Organisation. Einschränkend muss dazu gesagt werden, dass kein ideales Design, etwa ein Kontrollgruppendesign mit Vorher-Nachhermessung realisierbar war. Eine Kontrollgruppe aus der Institution wäre über diesen langen Zeitraum von der Experimentalgruppe nicht abzuschirmen gewesen. Eine

Kontrollgruppe aus einer anderen Institution hätte zu nicht unmittelbar vergleichbaren Randbedingungen geführt.

## V Literatur

- Aarons, G. A. & Sawitzky, A. C. (2006). Organizational Culture and Climate and Mental Health Provider Attitudes Toward Evidence-Based Practice. *Psychological Services*, 3(1), 61–72.
- Ahlers, E. (2005). Arbeitsbelastungen im öffentlichen Dienst – Prävention (noch) kein Thema?, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI). *WSI Mitteilungen* 6, 346-352.
- Axtell C., Holman, D. & Wall, T. (2006). Promotion innovation: A change study. *Journal of Occupational Psychology*, 79, 509–516.
- Baumgartner, I., Häfele, W., Schwarz, M. & Sohm, K. (1992). *OE-Prozesse. Die Prinzipien systemischer Organisationsentwicklung. Ein Handbuch für Beratende, Gestaltende, Betroffene, Neugierige und OE-Entdeckende* (2. Aufl.). Bern: Paul Haupt.
- Beckhard, R. (1972). *Organisationsentwicklung – Strategien und Modelle*. Bad Homburg (v.d.H.): Verlag für Unternehmensführung Dr. Max Gehlen.
- Bestgen, R (2002). Die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der Hessischen Landesverwaltung - ein Werkstattbericht. In M. Eibelshäuser (Hrsg.), *Finanzpolitik und Finanzkontrolle - Partner für Veränderung* (S. 81 – 120). Baden-Baden: Hessische Staatskanzlei.
- Bevollmächtigter für E-Government und Informationstechnik in der Hessischen Landesregierung (2003). *E-Government-Masterplan Hessen 2003 – 2008. Version 1.3*. Wiesbaden: Hessische Staatskanzlei.
- Blanke, B., Schridde, H. & Metje, M. (2000). *Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung Niedersachsen. Mitarbeiterbefragung Landesverwaltung Niedersachsen und Abgleich mit den Ergebnissen der Bürgerbefragung*. Hannover. Verfügbar unter: <http://www.aktivierender-staat.de> [18.12.2005]
- Boan, D. (2006). Cognitive-Behavior Modification an Organizational Culture. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 58 (1), 51–61.

- Bogumil, J. (2002). Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. *Verwaltungsarchiv, 1*, S. 129 – 148.
- Bogumil, J. (2003). Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In K. Schedler & K. Daniel (Hrsg.). *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen* (S. 15–42). Bern: Haupt.
- Bogumil, J., Kißler, L. (1997). Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. In H. Hubert und M. Mayer (Hrsg.). *Modernisierung der Kommunalpolitik* (S. 118-143). Opladen: Leske + Budrich
- Bogumil, J., Kißler, L., Greifenstein, R. & Wiechmann, E. (1996). *Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft: Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen (polis, 35)* Hagen: Institut für Politikwissenschaft der Fern Universität – Gesamthochschule Hagen, FB Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften.
- Bogumil, J., Holtkamp, L. & Kißler, L. (2001). Verwaltung auf Augenhöhe: Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, J., Kuhlmann, S. (2004). Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung: Ansätze einer Wirkungsanalyse. In W. Jann, J. Bogumil, G. Bouckaert, D. Budäus, L. Holtkamp, L. Kißler, et al. (Hrsg.). *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren* (S. 51–63). Berlin: Edition Sigma.
- Borg, I. (2003). *Führungsinstrument Mitarbeiterbefragung* (3. Aufl.). Göttingen: Hogrefe.
- Bortz, J., Döring, N. (2005). *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler* (3.Aufl.). Heidelberg: Springer Medizin.
- Bouckaert, G. (2004). Die Dynamik von Verwaltungsreform. In W. Jann, J. Bogumil, G. Bouckaert, D. Budäus, L. Holtkamp, L. Kißler, et al. (Hrsg.). *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren* (S. 22–35). Berlin: Edition Sigma.

- Bowers, G.D. (1973). OD Techniques and Their Results in 23 Organizations: The Michigan ICL Study. *The Journal of Applied Behavioral Science* 9 (1), 20–42.
- Brenski, C. (2005). *im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004*, Speyer: Speyerer Forschungsbericht 233.
- Bruce, R. & Wymann, S. (1998). *Changing Organizations. Practicing Action Training and Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Brückmann, F. & Walther, N. (1994). *Ein neues Steuerungssystem für die Kommunalverwaltung – in Fragen und Antworten*. Wettenberg: Elke Brückmann.
- Bungard, W. (2005). Mitarbeiterbefragungen. In: I. Jöns & W. Bungard (Hrsg.). *Feedbackinstrumente im Unternehmen. Grundlagen, Gestaltungshinweise, Erfahrungsberichte* (S. 161–176). Wiesbaden: Gabler.
- Comelli, G. (1985). *Training als Beitrag zur Organisationsentwicklung*. München: Hanser.
- Cummings, T. G. & Worley, C. G. (2002). *Organization Development & Change*. Ohio: South-Western College Publishing.
- De Dreu, C.K., Evers, A., Beersma, B., Kluwer, E.S. & Nauta, A. (2001). A theory-based measure of conflict management strategies in the work place. *Journal of Organizational Behavior*, 22, 645-668.
- De Dreu, C.K. & Weingart, L.R. (2003). Task versus relationship conflict, team performance, and team member satisfaction: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 88 (4), 741-749.
- Dormann, C., Fay, D., Zapf, D., & Frese, M. (2006). A State-Trait Analysis of Job Satisfaction: On the Effect of Core Self-Evaluations. *Applied Psychology*, 55 (1), 27–51.
- Dormann, C., Zapf, D., & Isic, A. (2002). Emotionale Arbeitsanforderungen und ihre Konsequenzen bei Call Center-Arbeitsplätzen. *Arbeits- und Organisationspsychologie*, 46, 201-215

- Doppler, K. & Lauterburg, C. (1996). *Change Management – Den Unternehmenswandel gestalten*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Eiffe, F. F. (1976). *Management by Objectives. Ein Beitrag zur Theorie der Unternehmensführung*. Gernsbach: Deutscher Betriebswirte-Verlag.
- Farias G. & Johnson, H. (2000). Organizational Development and Change Management. Setting the Record Straight. *Journal of Applied Behavioral Science*, 36 (3), 376-379.
- French, W. L. & Bell, jr., C. H. (1994). *Organisationsentwicklung – Sozialwissenschaftliche Strategien zur Organisationsveränderung* (4. Aufl.). Bern: Haupt.
- Frese, M. (1989). Gütekriterien der Operationalisierung von sozialer Unterstützung am Arbeitsplatz. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 43, 112-121.
- Frese, M., Greif, S., Semmer N. & Ulich, E. (Hrsg.) (1978). *Industrielle Psychopathologie*. Bern: Hans Huber.
- Frese, M. & Zapf, D. (1987). Eine Skala zur Erfassung von sozialen Stressoren am Arbeitsplatz. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 41, 134-141.
- Gavin, B. (2003,). Out of the chaos. Progression and regression in the workplace. *Psychodynamic Practice*, 9, 43-60.
- Gardell, B. (1978). Arbeitsgestaltung, intrinsische Arbeitszufriedenheit und Gesundheit. In: M. Frese, S. Greif, N. Semmer & E. Ulich (Hrsg.). *Industrielle Psychopathologie*. Bern: Hans Huber.
- Gairing, F. (2002). *Organisationsentwicklung als Lernprozess von Menschen und Systemen. Zur Rekonstruktion eines Forschungs- und Beratungsansatzes und seiner metadidaktischen Relevanz* (3. Aufl.). Weinheim: Belz.
- Gebert, D. Gawlik, R., & Herzig, H. U. (1974). *Organisationsentwicklung. Probleme des geplanten organisatorischen Wandels*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Gebert, D. (1994). Interventionen in Organisationen. In H. Schuler (Hrsg.). *Lehrbuch Organisationspsychologie*. (3. Aufl.) (S. 601-616). Bern: Huber .

- Gerstlberger, W., Grimmer, K. & Wind, M. (1999). *Innovation und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Berlin: Edition Sigma.
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (1995). Informationen für Beschäftigte des Landes Hessen. *Gemeinsame Thesen zur Verwaltungsreform*. ÖTV Bezirk Hessen.
- Glasl, F. (1983). *Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung*. Bern: Haupt.
- Glasl, F. & Brugger E. (1994). *Der Erfolgskurs Schlanker Unternehmen. Impulstexte und Praxisbeispiele*. Wien: Haupt.
- Glasl, F. & Houssaye de la, L. (1975). *Organisationsentwicklung – Das Modell des Niederländischen Instituts für Organisationsentwicklung und seine praktische Bewährung*. Bern: Haupt.
- Glasl, F. & Lievegoed, B. (1996). *Dynamische Unternehmensentwicklung. Wie Pionierbetriebe und Bürokratien zu schlanken Unternehmen werden* (2. Aufl.). Bern: Haupt.
- Golembiewski, R. T. & Ben-Chu, S. (1990). Situational Features an QWL Outcomes: Testing Twelve Guides For Praxis. *Consultation*, 9 (2), 99-128.
- Greif, S., Runde B. & Seeberg I. (2004). *Erfolge und Misserfolge beim Change Management*. Bern: Hogrefe.
- Groß, C.T., (2004). *Analyse sozialer Konflikte am Arbeitsplatz – eine Tagebuchstudie (ASKA-Projekt)*. Dissertationsschrift. Frankfurt am Main: Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- Grüttner, S. (2004a). Hessens Landesverwaltung konsequent auf Reformkurs. *Innovative Verwaltung*, 4, 12–14.
- Grüttner, S. (2004b). *Verwaltungsreform und Operation Sichere Zukunft*. Reform@tiv. Wiesbaden: Hessische Staatskanzlei.

- Guzzo, R.A., Jette, R.D. & Katzell, R.A. (1985). The effects of psychologically based intervention programs on worker productivity: A meta-analysis. *Personnel Psychology*, 38, 275-291.
- Härenstam, A., Bejerot, E., Leijon, O., Schèele, P. & Waldenström, K. (2004). Multilevel analyses of organizational change and working conditions in public and private sector. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 13 (3), 305–343.
- Hessischer Landtag (2003). Zukunftssicherungsgesetz (ZSG). *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, 21*. Verfügbar unter:  
[http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/GVBl\\_I/2003/Uebersicht\\_Heft\\_21.htm](http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/GVBl_I/2003/Uebersicht_Heft_21.htm)  
[02.12.2003]
- Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz [HMdI] (1995). Grundsätze über die Zusammenarbeit und Führung in der hessischen Landesverwaltung. *Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 50*, 3934-3936.
- HMdI (1996). Hessische Landesverwaltung 2000; Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung. *Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 17*, 1286-1289.
- HMdI (1996). Hessische Landesverwaltung 2000; Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung. *Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 21*, 1646.
- HMdI (1996). Grundsätze über Zusammenarbeit und Führung in der Hessischen Landesverwaltung. *Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 50*, 3934–3936.
- HMdI (1998). Grundsätze über Zusammenarbeit und Führung in der hessischen Landesverwaltung. *Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 32*, 2407-2409.
- HMdI (2002). Rahmenkonzept der Personalentwicklung. *Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 46*, 4363–4370.
- HMdI (2003). Grundsätze über Zusammenarbeit und Führung in der Hessischen Landesverwaltung. *Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 32*, 3007.

- Hessische Staatskanzlei (1995). Eckpunkte eines neuen Qualitätsbegriffs für die hessische Landesverwaltung „Hessische Landesverwaltung 2000“. *Staatsanzeiger für das Land Hessen*, Nr. 7, 430–431.
- Hill, H. (1997). Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung. In E. Schmidt-Aßmann & W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource* (S.65ff). Baden-Baden: Nomos.
- Hill, H. (2001). *Leitbilder und strategische Behördenziele*. Vortrag bei der Preisverleihung zum niedersächsischen Wettbewerb „Innovative Behörde“ am 18. April in Hannover. Verfügbar unter:  
[http://kommforum.difu.de/upload/files/beitraege\\_aufsaeetze/190/Leitbilder\\_und\\_Strategische\\_Behoerdenziele.pdf](http://kommforum.difu.de/upload/files/beitraege_aufsaeetze/190/Leitbilder_und_Strategische_Behoerdenziele.pdf) [01.08.2007].
- Holz, M., Zapf, D. & Dormann C. (2004). Soziale Stressoren in der Arbeitswelt: Kollegen, Vorgesetzte und Kunden. *Zeitschrift Arbeit*, 3, 278-291.
- Hoon, C. (2003). *Reformen öffentlicher Verwaltungen. Ein Beitrag zur Strategieprozessforschung*. Wiesbaden: GWV Fachverlage GmbH.
- Isic A., Dormann, C. & Zapf, D. (1999). Belastungen und Ressourcen an Call Center-Arbeitsplätzen. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 53, 205-208.
- Isic A., Zapf D. (2002). Arbeits- und organisationspsychologische Untersuchung in Call Centern. *CCall Report 14*. Bericht im Auftrag der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG). Verfügbar unter: <http://www.ccall.de/downloads/reports.htm> [ 10.02.2004].
- Jann, W. (2004). Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub. In W. Jann, J. Bogumil, G. Bouckaert, D. Budäus, L. Holtkamp, L. Kißler et al., *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren* (S. 9-21). Berlin: Ed.Sigma.
- Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, G., Budäus, D., Holtkamp, L., Kißler, L., et al. (2004). *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Berlin: Edition Sigma.

- Jöns I. & Bungard W. (2005). *Feedbackinstrumente im Unternehmen. Grundlagen, Gestaltungshinweise, Erfahrungsberichte*. Wiesbaden: Gabler.
- Kabinettsbeschluss (1998). *Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen*. Verfügbar unter:  
[http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf\\_Internet?cid=ea4364c0d6b1fb0e2b18b7f3138aa650](http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=ea4364c0d6b1fb0e2b18b7f3138aa650) . [12.02.2002]
- Koalitionsvereinbarung für die 14. Wahlperiode des Hessischen Landtags zwischen Bündnis 90/Die Grünen & SPD (1995-1999). Verfügbar unter:  
<http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/Dokumentenarchivstart.htm?koalitionsvereinbarungen.htm> [07.10.2002]
- Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und F.D.P. für die 15. Wahlperiode des Hessischen Landtags. *Hessen handelt – Chancen nutzen – Zukunft gewinnen (1999 – 2003)*. Verfügbar unter:  
<http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/Dokumentenarchivstart.htm?koalitionsvereinbarungen.htm> [07.10.2002]
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [KGSt] (1993). *Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen*. KGSt-Bericht, 5. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle.
- KGSt (1998). KGSt-Mitgliederbefragung 1997: *Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik: Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz*. Bericht 10. Köln: KGSt.
- Klages, H. (1998). Motivierungsstrategien für den Reformumbruch in der Verwaltung. Publikation der Verwaltungshochschule Speyer. In H. Klages (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung: "Harte" und "Weiche" Aspekte II*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Klages, H. & Masser, K. (2002). Mitarbeiterbefragung in der saarländischen Landesverwaltung. Befragung von 21 Dienststellen . *Speyerer Forschungsberichte*, 224.

- Koch, R. (2001). Regierungserklärung zur Halbzeit der 15. Legislaturperiode. Aus Chancen werden Erfolge. Verfügbar unter:  
[http://www.hessen.de/Presse/Reden\\_Koch/texte/Reg28-3-01.htm](http://www.hessen.de/Presse/Reden_Koch/texte/Reg28-3-01.htm) [05.12.2003].
- Koch, R. (2003). Regierungserklärung. Verfügbar unter: <http://www.roland-koch.de/artikel-1051092480.html> [05.12.2003]
- Koch, R. (2005). Regierungserklärung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung .  
Wiesbaden: Hessische Staatskanzlei. Verfügbar unter:  
[http://www.stk.hessen.de/irj/HStK\\_Internet?cid=d6f93be37199b65f4266bbd3d4a289b1](http://www.stk.hessen.de/irj/HStK_Internet?cid=d6f93be37199b65f4266bbd3d4a289b1) [08.02.2006]
- Königswieser, R., & Exner, A. (1998). *Systemische Intervention – Architekturen und Designs für Berater und Veränderungsmanager – Beratergruppe Neuwaldegg*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kuhlmann, S. (2003). Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. *Verwaltungsarchiv*, 94 (1), 99–126.
- Kuhlmann, S. (2004): Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des neuen Steuerungsmodells in deutschen Kommunen. *Politische Vierteljahresschrift*, 3, 370–394.
- Kuhlmann, S. (2005). Selbstevaluation durch Leistungsvergleich in deutschen Kommunen. *Zeitschrift für Evaluation*, 1, 7–28.
- Kuhlmann, S. (2006). Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung. *Verwaltung und Management*, 3, 149–153.
- Maresch, H. (1999). Die Leitbildentwicklung im Fachhochschul-Bereich. In W. Hauser, H. Maresch & P. Reininghaus (Hrsg.), *Voraussetzungen für den optimierten Betrieb von Fachhochschul-Studiengängen*. Wien: Verlag Österreich.
- Martin, A. J., Jones, E. S. & Callan, V. J. (2005). The role of psychological climate in facilitating employee adjustment during organizational change. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 14 (3), 263–289.

- Moser, H. (1977). *Praxis der Aktionsforschung. Ein Arbeitsbuch*. München: Kösel.
- Moser, H. (1978). *Aktionsforschung als kritische Theorie der Sozialwissenschaften* (2. Aufl.). Kempten: Kösel.
- Müller-Stewens, G. & Lechner, C. (2003). *Strategisches Management – Wie strategische Initiativen zum Wandel führen. Der St. Galler General Management Navigator* (2. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Naschold, F. (1993). *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Berlin: Edition Sigma.
- Naschold, F., Jann, W. & Reichard, C. (1999). *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Berlin: Edition Sigma.
- Neuman G. A., Edwards, J. E. & Raju, N. S (1989). Organizational development Interventions: A meta-analysis of their effects on satisfaction and other attitudes. *Personnel Psychology*, 42, 461-483.
- Politt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (2. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.
- Porras, J.I., & Berg, P.O. (1978). Evaluation methodology in organization development. An analysis and critique. *Journal of Applied Behavioral Science*, 14 (2), 151-173.
- Porras, J. I., Hargis, K., Patterson K. J., Maxfield, D.G., Roberts, N., & Bies J.R. (1982). Modeling-Based. Organizational Development: A Longitudinal Assessment. *Journal of Applied Behavioral Science*, 18 (4), 433-446.
- Porras, J.I. & Robertson, P.J. (1992). Organizational, Development: Theory, Practice, and Research: In M. D. Dunnette & L. M. Hough (eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (2<sup>nd</sup> ed.), Vol. 3, S. 719–821. Palo Alto, California: Consulting Psychologists Press, Inc.
- Porras, J. I. & Silvers, R.C. (1991). Organization Development and Transformation. *Annual Review of Psychology*, 42, 51-78.

- Rahim, M. A. & Magner, N. R. (1995). Confirmatory factor analysis of the styles of handling interpersonal conflict: first-order factor model and its invariance across groups. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 80, pp. 122-132.
- Regierungsprogramm (2003 – 2008). Verantwortung für heute – Visionen für morgen. CDU-Landtagsfraktion und CDU-Landesvorstand Hessen. Verfügbar unter:  
[http://www.stk.hessen.de/irj/HStK\\_Internet?rid=HStK\\_15/HStK\\_Internet/sub/5f1/5f1c1521-e261-4aed-ba67-bbd09b613b6c,,11111111-2222-3333-4444-100000005003.htm](http://www.stk.hessen.de/irj/HStK_Internet?rid=HStK_15/HStK_Internet/sub/5f1/5f1c1521-e261-4aed-ba67-bbd09b613b6c,,11111111-2222-3333-4444-100000005003.htm) [11.10.2004]
- Reichard, C. (2004). Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern. In: W. Jann, J. Bogumil et al. (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren* (S. 87–99). Berlin: Edition Sigma.
- Ritz A. (2003). *Evaluation von New Public Management – Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreform in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern: Paul Haupt.
- Roberts, D.R. & Robertson, P.J. (1992): Positive-Findings Bias, and Measuring Methodological Rigor, in Evaluations of Organization Development. *Journal of Applied Psychology*, 77 (6), 918-925.
- Robertson, P.J., Roberts, D.R. & Porras J.I. (1993). Dynamics of Planned Organizational Change: Assessing Empirical Support for a Theoretical Model. *Academy of Management Journal*, 36, (3) 619–634.
- Robertson, P.J. & Seneviratne, S.J. (1995). Outcomes of Planned Organizational Change in Public Sector: A Meta-Analytic Comparison to the Private Sector. *Public Administration Review*, 55, (6), 547-558.
- Rosenstiel, L. v. (1992). *Grundlagen der Organisationspsychologie* (3. Aufl). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Rosenstiel, L. & Comelli, G. (2003). *Führung zwischen Stabilität und Wandel*. München: Vahlen.

- Rüttgers, M. & Schwarz, M. (2001). *Leitbildentwicklung in bundesdeutschen Großstädten. Recherche und Prozessanalyse im Hinblick auf Mindestanforderungen und Erfolgsfaktoren*. Köln: Köln Agenda e.V.
- Schedler, K. & Proeller, I., (2003). *New Public Management* (2. Aufl.). Bern: Paul Haupt.
- Schein, E. H. (1995). *Unternehmenskultur. Ein Handbuch für Führungskräfte*. Frankfurt: Campus.
- Semmer, N. K., Zapf, D. & Dunckel, H. (1999). Instrument zur stressbezogenen Tätigkeitsanalyse ISTA. In H. Dunckel (Hrsg), *Handbuch psychischer Arbeitsanalyseverfahren* (S.179-204). Zürich: VdF Hochschulverlag.
- Sievers, B. (Hrsg.) (1977). *Organisationsentwicklung als Problem*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Sminia, H., & Nistelrooij, A. (2006). Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization. *Journal of Change Management*, 6 (1), 99–113.
- Strohm, O. & Ulich, E.(Hrsg.) (1997). *Unternehmen arbeitspsychologisch bewerten: Ein Mehr-Ebenen-Ansatz unter besonderer Berücksichtigung von Mensch, Technik und Organisation*. Zürich: Hochschulverlag.
- Trebesch, K., (1984). Kann und soll man die Effizienz von OE-Prozessen messen – was bietet sich an? *Organisationsentwicklung*, 3, 57-61.
- Trebesch, K. (2000). *Organisationsentwicklung. Konzepte, Strategien, Fallstudien*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Trebesch K. (2004). Das Wurzelholz und die neuen Triebe – Ursprünge, Zielsetzungen und Methoden der Organisationsentwicklung und kritische Analyse. *Organisationsentwicklung* 23 (4) ,72-79.
- Ulich, E., Groskurth, P.& Bruggemann, A. (1973). *Neue Formen der Arbeitsgestaltung. Möglichkeiten und Probleme einer Verbesserung der Qualität des Arbeitslebens*. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt.
- Wimmer, R. (1995). *Organisationsberatung. Neue Wege und Konzepte*. Wiesbaden: Gabler.

- Wollmann, H. (2000). Verwaltungspolitische Reformdiskurse – zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und Irrtum. In T. Edeling, W. Jann & D. Wagner (Hrsg.), *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung* (S. 17–36). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, H. (2002a). Verwaltungspolitische Reformdiskurse und –verläufe im internationalen Vergleich. In K. König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* (S. 489–524). Baden-Baden: Nomos.
- Wollmann, H. (2002b). Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland. *Zeitschrift für Evaluation*, 1, 75-99.
- Wollmann, H. (2004). Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. In W. Jann, J. Bogumil, Bouckaert, G., Budäus, D., Holtkamp, L. et al. *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren* (S.36–63). Berlin: Edition Sigma.
- Womak, J. P. & Jones, D. T. (1998). *Auf dem Weg zum perfekten Unternehmen (Lean Thinking)*. München: Heyne.
- Womack, J. P., Jones, D.T., Roos, D. & Stotko, E.C. (1992). *Die zweite Revolution in der Autoindustrie – Konsequenzen aus der weltweiten Studie des Massachusetts Institute of Technology*. München: Heyne
- Worren, N. A., Ruddle, K. & Moore, K. (2000). Response to Farias and Johnsons's commentary. *Journal of Applied Behavioral Science*, 36 (3), 380-381.
- Zapf, D. (1999a). Mobbing in Organisationen – Überblick zum Stand der Forschung. *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie*, 43 (1), 1-25.
- Zapf, D. (1999b). Organisational, work group related and personal causes of mobbing/bullying at work. *International Journal of Manpower*, 20, 70 – 85.
- Zapf, D. & Semmer, N. K., (2004). Stress und Gesundheit in Organisationen. In H. Schuler (Hrsg), *Enzyklopädie der Psychologie*. Themenbereich D, Serie III, Bd 3; Organisationspsychologie (2. Aufl.) (S. 1007-1112). Göttingen: Hogrefe.