

# **Wege zu einem nachhaltig erfolgreichen Mitarbeiter-Vorschlagswesen**

Wolf Steinbrecher, Sachgebietsleiter Organisation und Controlling im LRA Rastatt; Brigitte Keller, Leiterin des Finanzmanagements und der Stabsstelle Kommunale Steuerung; Christine Gebler, Stabsstelle des Oberbürgermeisters der Stadt Mannheim für priMA und ideeMA

Geschäftsprozessoptimierung auch in der Öffentlichen Verwaltung zieht wieder die Aufmerksamkeit in der kommunalen Fachdiskussion auf sich, nachdem sie durch die aufwendige Umstellung der Haushaltssystematik für einige Jahre in den Hintergrund getreten war.<sup>1</sup>

Das Thema war Gegenstand einer Arbeitsgruppe auf dem diesjährigen „Kehler Forum“ am 21. Juni 2007, wobei wir uns dort vorerst auf den Bereich „Mitarbeiter-Vorschlagswesen“<sup>2</sup> als einen Teil der Prozessoptimierung konzentrierten. Sind hier konkrete, umsetzbare Ergebnisse erzielt, wollen wir auf künftigen Kehler Foren zu weiteren Unterthemen übergehen.

## **Verschiedene Sichtweisen**

Unbestritten ist, dass eine Effizienzsteigerung bei den Arbeitsabläufen nicht gelingen kann, ohne die Mitarbeiter „mit ins Boot zu holen“. „Das Prozesswissen befindet sich in den Köpfen der Mitarbeiter“ – ist ein alter Satz der Organisationslehre.

Dafür gibt es auch empirische Anhaltspunkte. Die Kenntnis über Verbesserungsmöglichkeiten scheint in der Tat bei den „einfachen Sachbearbeitern“ deutlich ausgeprägter als in den höheren Ebenen der Hierarchie. *Abbildung 1* zeigt die Ergebnisse der Fragebogenaktion auf dem Kehler Forum von Juni 2006.<sup>3</sup> Dabei sahen mehr als die Hälfte der Sachbearbeiter Effizienzmängel in der eigenen Verwaltung, während sieben Achtel der Behördenchefs meinten, im Großen und Ganzen funktioniere bei ihnen alles gut.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Steinbrecher*, Prozessoptimierung in der Kommunalverwaltung, apf 11/2006, S. 346

<sup>2</sup> In der Literatur wird dazu meistens der Begriff „Betriebliches Vorschlagswesen“ (BVW) verwendet. Da die Bezeichnung „Betrieb“ aber zu eng ist und zudem in vielen Verwaltungsbereichen fremd klingt und die durchaus ansprechende Bezeichnung „Ideenmanagement“ auch noch andere Bereiche als den der Mitarbeiter umfasst, haben wir uns für „Mitarbeiter-Vorschlagswesen“ entschieden.

<sup>3</sup> *Steinbrecher*, ebda.

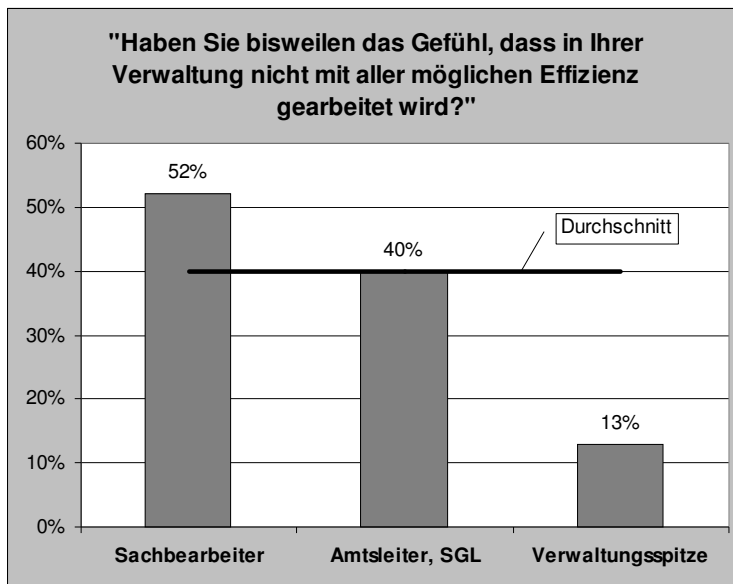


Abbildung 1: Unterschiedliche Sicht auf die Optimierungspotenziale in Abhängigkeit von der Stellung in der Hierarchie

Einen eindeutigen Beweis für das größere Prozesswissen der Mitarbeiter liefern diese Zahlen aber noch nicht. In der Diskussion sind vielmehr ganz unterschiedliche Interpretationen der aufgeführten Daten.

### **Erklärung 1: Die Prozessnähe**

Dieser Erklärungsansatz zielt darauf ab, die unterschiedlichen Einschätzungen – wie im vorigen Abschnitt - mit der detaillierten Kenntnis der Arbeitsabläufe zu erklären. So weiß zum Beispiel der Mitarbeiter der Meldebehörde, wie oft er zum Paternoster gehen muss, um einen Meldevorgang zu bearbeiten, wie oft er sich dabei mit Kollegen gegenseitig behindert, die gerade einen anderen Buchstaben benötigen usw. Aus solchen Erfahrungen ergeben sich konkrete, durch dauerndes Genervtsein emotional unterfütterte Vorstellungen, um wie viel rationaler sich die Meldeprozesse beispielsweise durch ein ordentliches Scannerverfahren gestalten ließen.

In diesem Erklärungsmuster meinen Verwaltungsspitze, Amtsleiter und Sachbearbeiter das Gleiche, wenn sie über Effizienz reden – eben die Effizienz im normalen, kundenbezogenen Kerngeschäft wie z. B. der Meldebehörde -, und nur die diesbezüglichen Informationsstände sind unterschiedlich.

### **Erklärung 2: Der größere Überblick**

Dieser Ansatz verhält sich spiegelbildlich zum vorigen, nur dass nunmehr der Behördenleiter „mehr im Recht“ ist als der Sachbearbeiter.

Der Sachbearbeiter fühlt sich notwendigerweise in seiner täglichen Routinearbeit durch viele Dinge behindert, die aber aufgrund anderer Beurteilungskriterien nicht zu ändern sind. Was weiß er schon von den sechsstelligen Investitionssummen eines guten Scan- und Indextierungssystems? Also sieht er Effizienzhindernisse, wo in Wirklichkeit Sachzwänge herrschen.

Die Führungskräfte, die neben dem möglichen Nutzen von Veränderungen auch den gegenüberstehenden Aufwand zu bewerten haben, stehen aus diesem Grunde Verbesserungsvorschlägen weniger euphorisch gegenüber als ihre Untergebenen.

### **Erklärung 3: Unterschiedliche Themen**

Vielleicht aber erklären auch beide Ansätze zusammen die unterschiedlichen Sichtweisen nicht zu 100 Prozent? Vielleicht kommt ja noch ein ganz anderer Umstand hinzu, dass nämlich Sachbearbeiter, Amtsleiter und Behördenchef ganz unterschiedliche Abläufe im Sinn haben, wenn sie von Effizienz sprechen.

In *Abbildung 2* wurde – zugegebenermaßen nicht ganz ernst gemeint, aber gänzlich dem täglichen Leben entlehnt – ein alltäglicher Controllingprozess dargestellt, der vielleicht nicht dem Lehrbuch entspricht, dafür aber um so praxisnäher ist. Es handelt sich um einen internen (nicht auf externe Kunden ausgerichteten) Prozess, der der Behördensteuerung dient. In diesem Beispiel sehen natürlich betroffener Kämmerer-Mitarbeiter, sein Amtsleiter und der Oberbürgermeister ganz unterschiedliche Ausschnitte des Gesamtablaufs: Der OB nimmt vom heftigen Gerangel in den unteren Rängen rein gar nichts wahr und wundert sich höchstens, warum es vier Tage braucht statt zehn Minuten, bis er die gewünschten Daten auf dem Tisch hat. Der Sachbearbeiter wiederum sieht seine Daten unsachgemäß korrigiert und zudem einen gigantischen Zusatzaufwand für „Abstimmungsbedarf“, wobei die einhergehende Verzögerung im Zweifelsfall ihm vom OB zugerechnet wird. Der Kämmerer schließlich sieht mangelnde Effizienz vor allem auf Seiten seines Kollegen von der Meldebehörde, der Routinedaten liefert, ohne sich vorher die Mühe zu machen, sie präsentabel zu gestalten.

### **Der Einfluss der Verwaltungs“kultur“**

Das Beispiel in *Abbildung 2* liefert ebenfalls einen Hinweis, dass die unterschiedlichen Einschätzungen der Effizienz der eigenen Verwaltung auch mit einem Phänomen verknüpft sein könnte, das wir vorläufig und vorsichtig mit „Organisationskultur“ bezeichnen möchten.

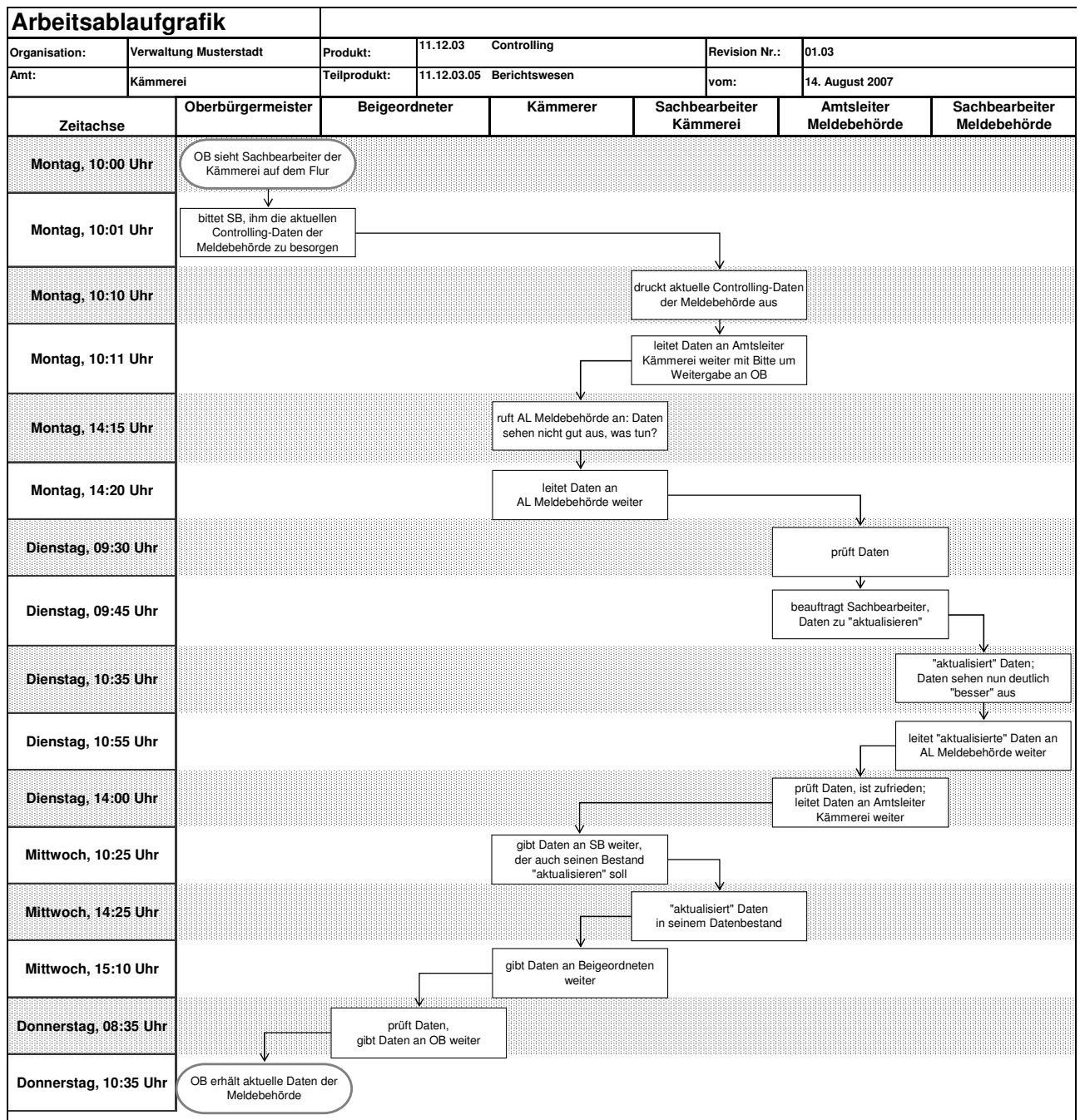


Abbildung 2: Moderner Controllingprozess (Praxisvariante)

Gibt es so etwas wie eine spezifische „Kultur der Öffentlichen Verwaltung“, die sich eindeutig und in klaren Begriffen von der Unternehmenskultur anderer Branchen abgrenzen ließe? Die Stadt Würzburg hat kürzlich eine Projektgruppe von Betriebswirten der örtlichen Universität beauftragt, die Arbeitsabläufe der verschiedenen Behörden und Ämter zu untersuchen. Die BWL-Experten fanden als Besonderheit der öffentlichen Verwaltung deren ausgesprochen hohen Anteil an „interner Selbstverwaltung“: Fast die Hälfte der Prozesse in der Verwaltung würden für die Verwaltung selbst erbracht - sei es im Personalwesen, bei der Beschaffung oder im Zahlungsverkehr.<sup>4</sup>

Aber ist das wirklich ein Spezifikum des Öffentlichen Dienstes? Kann man nicht einen besonders hohen Anteil an internen Regelungspro-

<sup>4</sup> Waldermann, Private Verwaltung - Wie Würzburgs Bürger König werden soll, Spiegel online vom 12. Mai 2007

zessen in allen großen Verwaltungen – auch in denen von großen Konzernen – beobachten?

Andererseits: Dass in unseren Verwaltungen eine besondere Kultur herrscht, die sich von anderen Organisationen unterscheidet, kann durchaus belegt werden. *Abbildung 3* zeigt in Bezug auf das Betriebliche Vorschlagswesen gravierende Unterschiede innerhalb der Privatwirtschaft, aber eben auch zwischen Privatwirtschaft und Öffentlichem Dienst.

<b>Branche</b>	<b>Vorschläge pro 100 MA</b>
Automobilzulieferer	243
Kautschuk	119
Metallverarbeitung	69
Dienstleistung	56
Versicherungen	31
Banken	12
Öffentliche Verwaltung	6
Krankenhäuser	4

*Abbildung 3: Statistik zum Vorschlagswesen nach Branchen<sup>5</sup>*

Wir brauchen die Kommunalverwaltung gar nicht mit fremden Kontinenten wie der Automobilindustrie zu vergleichen (zwischen 2,43 Verbesserungsvorschlägen pro Mitarbeiter und Jahr und 0,06 Vorschlägen liegen wirklich Ozeane!). Aber sogar Unternehmen wie die betulichen Banken weisen die doppelte Vorschlagsfrequenz auf wie unsere Behörden.

Wir sehen also, dass einige Fragen vorerst offen bleiben, was die Grundlagen eines Mitarbeiter-Vorschlagswesens angeht. Ein voreilig eingeführtes MAVW, das diese Fragen als unwichtig beiseite schiebt und sich auf die Formulierung der Dienstanweisung stürzt, läuft Gefahr, seine Ziele nicht zu erreichen. Umgekehrt können Fragen wie die hier aufgeworfenen dazu dienen, während der Einführung eines MAVW oder bei der nachfolgenden Evaluierung mögliche Störungen, mögliche Abweichungen des Erreichten vom Erwarteten gezielter zu interpretieren und entsprechend zu intervenieren.

### **Vorteile eines „versandeten“ Mitarbeiter-Vorschlagswesens**

Was aber ist überhaupt „das Erwartete“ in diesem Bereich? Sind sich alle Beteiligten überhaupt einig, was die Ziele eines MAVW betrifft? Diesbezüglich können manchmal Zweifel aufkommen.

Zumindest kann man von einer Verzerrung in der Selbstwahrnehmung des Öffentlichen Dienstes sprechen. Bei der Fragebogenaktion im Sommer 2006 gaben immerhin über 40% der 120 Teilnehmer an der Befragung an, in ihrer Verwaltung praktiziere man ein „aktives, gelebtes Vorschlagswesen“ (siehe *Abbildung 4*). Bei der Vorbereitung des diesjährigen Kehler Forums versuchten wir, Good-Practice-Beispiele für Mitarbeiter-Vorschlagswesen zu finden und kontaktierten zahlreiche Kommunalverwaltungen. Im Ergebnis mussten über 95% der Befragten Fehlanzeige in diesem Bereich melden. Wie erklärt sich die Diskrepanz?

---

<sup>5</sup> Deutsches Institut für Betriebswirtschaft, dib-Report 2005, Frankfurt

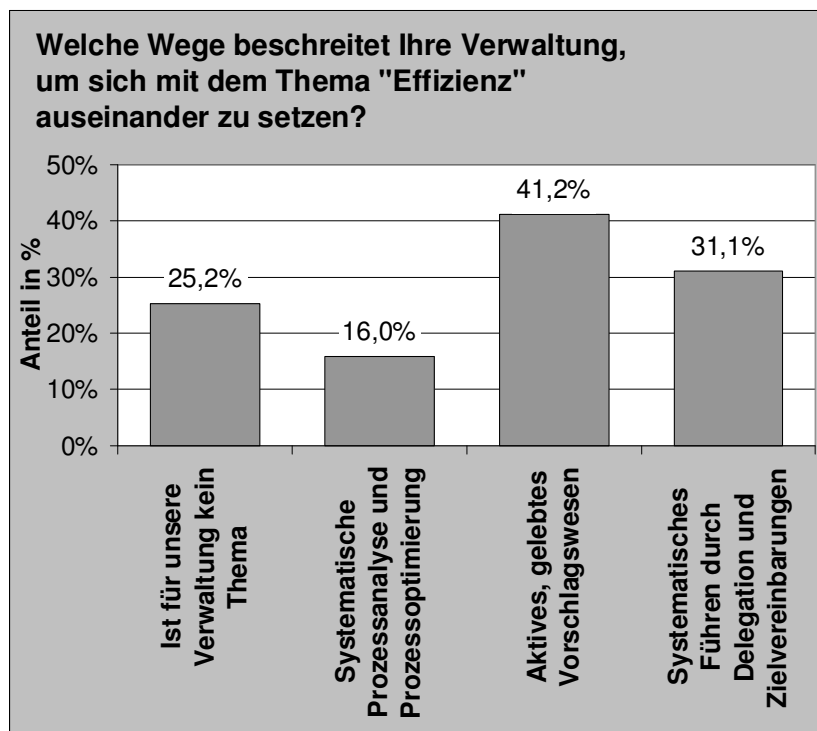


Abbildung 4: Selbsteinschätzung der Verwaltungen lt. Befragung 2006<sup>6</sup>

Nun sind ja derartige Fehlaukünfte im gesamten Bereich der Verwaltungsreformen nicht unüblich. Standardverlautbarungen von Behörden zu diesem Thema beinhalten in der Regel die Versicherung, man befinde sich „auf einem guten Weg“. Hingegen gilt es als extrem unfein, eigene Versäumnisse oder Störungen im Prozess zu benennen.

Es kann sich aber auch um mehr handeln als um das allfällige Bestreben, immer eine gute Figur zu machen. Das Mitarbeiter-Vorschlagswesen (und gerade ein versandetes, nicht „aktiv gelebtes“) kann auch eine Funktion erfüllen. Verwaltungsreform, wenn sie nicht als mechanische Umstellung von Haushaltsmechanismen und Buchhaltungsregeln, sondern als Organisationsentwicklung verstanden wird, ist nämlich keine bequeme Aufgabe, sondern sehr oft lästig.

Ärgerlich an der Reformarbeit ist aus Führungssicht vor allem: Sie ist nicht vollständig kontrollierbar. Will die Führung wirklich neue Prozesse aufsetzen, dann braucht sie die eigenständige Aktivität der Mitarbeiter. Dann ist das Ergebnis aber nicht vollständig vorhersehbar und planbar.

Umgekehrt: Will die Führung um jeden Preis die eigene Kontrolle gewährleisten und Wildwuchs auch nicht im Ansatz dulden, kann sie zu viele Ideen der Mitarbeiter nicht brauchen. Was also tun?

In dieser Lage erliegt manche Führungskraft der Versuchung, in ihrer Verwaltung etwas zu verändern, ohne etwas zu verändern. Eine Option, die diesem Bewältigungsmuster sehr entgegenkommt, ist die Verkündung eines Mitarbeiter-Vorschlagswesens, welches aber so organisiert wird, dass die Mitarbeiter spüren: „Das ist nicht ernst gemeint.“ Ein Ideen-Zettelkasten an der Wand, ein phrasengespickter Aufruf in der Mitarbeiterzeitung – und eine Führung, die sich „wundert“, dass die Ideen nicht zu sprudeln beginnen.

Dieses Scheitern des Vorschlagswesens kann man dann bei nächster Gelegenheit zum Anlass nehmen, das Versagen der Mitarbeiter zu

<sup>6</sup> Steinbrecher, ebda.

konstatieren und nun auch offiziell – leider, leider – zu den bewährten Methoden des Althergebrachten zurückzukehren.

Das Grundmuster dieser Art von Organisationsentwicklung besteht in der Schaffung paradoxer (in sich widersprüchlicher) Strukturen zur Erreichung paradoxer Ziele. Und in allen paradoxen Zielen lässt sich das Basismotto wiederfinden: „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass!“ – In der Diskussion auf dem Kehler Forum wurden einige derartiger „paradoxe Arbeitsaufträge“ genannt, und es wurden einige Beispiele angesprochen, wie davon Betroffene nach Auswegen suchten, um aus dem paradoxen Auftrag der Führung einen klaren und eindeutigen Rollenvertrag zu machen.

Wenn im folgenden deshalb bei zwei Good-Practice-Beispielen von einem „aktiv gelebten“ Mitarbeiter-Vorschlagswesen die Rede ist, so wird dies auch belegt durch die klaren Ziele, die durch die jeweilige Führung formuliert wurden, und durch die Einbettung des MAVW in eine ganzheitliche Organisationsstrategie.

## Das Beispiel Landratsamt Ebersberg

### ***Ein durchdachter Prozess***

Ebersberg ist ein Landkreis im Osten Münchens, noch im Einzugsgebiet der bayerischen Landeshauptstadt. Im Landkreis leben 125.000 Menschen, und die Kernverwaltung des Kreises beschäftigt ca. 350 MitarbeiterInnen.

Dass Ebersberg keine ganz durchschnittliche Landkreisverwaltung darstellt, zeigt sich dem neugierigen Besucher des Internetauftritts schon beim ersten Klick auf die Registerkarte „Landkreis“ auf der Homepage. Dort werden dem Bürger nicht nur Auskünfte zu Hotels und Gaststätten offeriert und Infos zum Wirtschaftsstandort Ebersberg schmackhaft gemacht, sondern auch Links auf eine Mitfahrerzentrale Ebersberg und einen Sanierungswegweiser für Energiesparmaßnahmen springen ins Auge. Bürgerservice wird groß geschrieben im Landkreis. Eine konsequente Orientierung, die dem Landkreis bereits im Jahre 2000 den Innovationspreis der Bayerischen Staatsregierung zum Thema „Bürgerorientierte Verwaltung“ einbrachte.

Die Erfolge des Landratsamtes stehen auf mehreren Säulen, und nicht die unwichtigste davon ist das „aktive und gelebte“ Mitarbeiter-Vorschlagswesen. Den Ausgangspunkt für dessen aktuelle Variante bildete die Mitarbeiterbefragung im Jahre 2004. Bei dieser wurde u.a. kritisiert, dass es im Landratsamt Ebersberg zu wenig Raum für Initiative und Ideen gebe. Die Antwort der Verwaltung darauf hieß MIVO: „**Mit Ideen Verwaltung Optimieren**“. Jeder – egal ob ein einzelner Mitarbeiter oder eine ganze Gruppe – sollte die Möglichkeit erhalten, mit jeder Idee, gleichgültig ob klein oder groß, auf jedem Gebiet die Verwaltung zu verbessern.

Für MIVO wurde ein Prozess aufgesetzt, der folgende Bestandteile umfasst:

**Ein Prämienkonzept:** Ideen können auf verschiedene Weisen belohnt werden,

- § durch Auszahlung einer Prämie
- § durch Gutschrift von Arbeitsstunden
- § durch Berücksichtigung bei zukünftigen Beurteilungen, auch wenn eine Idee aus strategischen Gründen nicht umgesetzt werden kann
- § bei Einverständnis: durch Veröffentlichung im Intranet/ Zeitung
- § bei Einverständnis: durch einen positiven Eintrag in die Personalakte.

**Ein klares Ablaufschema:** Jede Idee kann auf verschiedenen Wegen – mündlich, schriftlich, per E-Mail – entweder an den Vorgesetzten oder an eine „Kümmererstelle“ (Stabsstelle Kommunale Steuerung) gerichtet werden (siehe Abbildung 5). Dabei fungiert die „Kümmererstelle“ nur als „Nothafen“ für den Fall, dass der Ideengeber befürchtet, sein Vorgesetzter könne die Idee blockieren. In der Realität wird diese Kümmererstelle fast nie gebraucht, denn ihre bloße Existenz reicht aus, den eventuellen Widerstand von Führungskräften gegen neue Vorschläge zu vermindern.

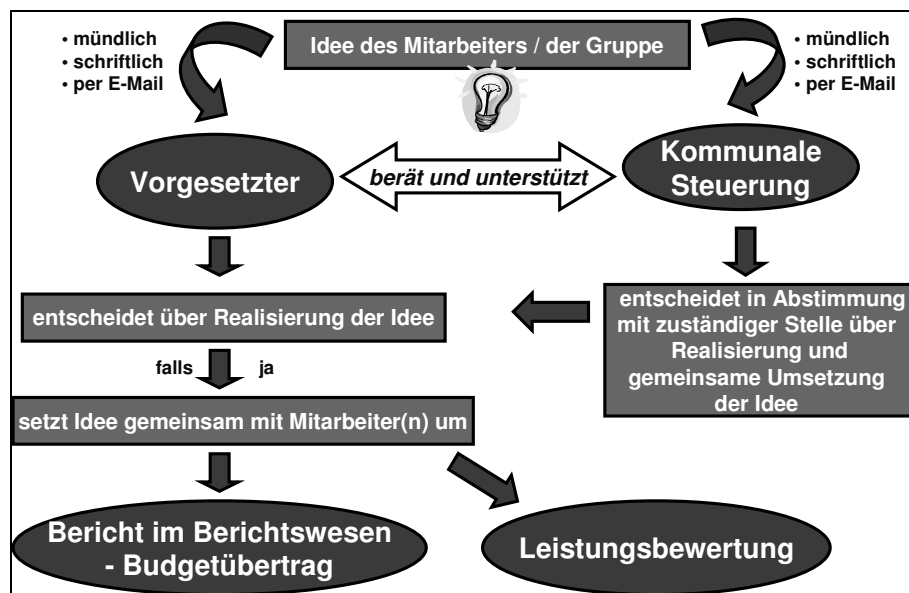


Abbildung 5: Ablaufschema MIVO im Landratsamt Ebersberg

Jedem Mitarbeiter wird spätestens drei Wochen nach Einreichung seiner Idee ein kurzes Feedback gegeben, und er wird auch im weiteren Verlauf regelmäßig informiert.

**Klare Zuständigkeiten:** Zuständig für die Umsetzung einer Idee ist grundsätzlich der Vorgesetzte des Mitarbeiters oder des Teams, der bzw. die die Idee geboren hat. Auch wenn der Weg über die Kümmererstelle gewählt wurde, wird der Vorgesetzte in diese Entscheidung eingebunden (Abbildung 5).

Der Vorgesetzte trifft auch die Erstentscheidung über die Prämierung: Für kleinere Ideen erfolgt in der Regel eine Zeitgutschrift, bei größeren Ideen wird der Mitarbeiter für eine Geldprämie vorgeschlagen. Dafür wiederum ist eine Prämienkommission zuständig, die über die Bewertung der Ideen entscheidet. Mit Einführung des TV ÖD und der Leistungsbewertung fließen Ideen inzwischen in diese mit ein. Die Zweigleisigkeit des Verfahrens wurde beendet.

**Transparente Bewertungsmaßstäbe:** Grundlage für die Entscheidungen der Prämienkommission ist ein dreistufiges Bewertungsverfahren, das zu einer bestimmten Punktezahl führt. Die Punktezahl wird dann mit einem – von Zeit zu Zeit angepassten - Euro-Betrag multipliziert und so die auszuschüttende Prämie berechnet.

### Stufe 1 der Bewertung: Teamfähigkeit

Gruppenvorschläge werden höher bewertet als solche von einzelnen Mitarbeitern. Für jedes Teammitglied wird deshalb 1 Punkt vergeben.

## Stufe 2 der Bewertung: Engagement

Die Einsatzbereitschaft steht im Vordergrund, d.h. Punkte werden nicht nur für die Idee als solche vergeben, sondern auch für das Mitwirken und Mitgestalten bei der Umsetzung der Idee (*Abbildung 6*).

<b>Bewertungskriterien</b>	<b>Punkte</b>
Die Idee wurde ohne Lösungsweg eingereicht und führte zur Umsetzung.	<b>0</b>
Die Idee wurde mit Lösungsweg eingereicht und führte zur Umsetzung in veränderter Form.	<b>1</b>
Die Idee in Form des eingereichten Lösungswegs wurde umgesetzt.	<b>2</b>
Ein Lösungsweg wurde ausführlich beschrieben und unter Mitwirkung des Mitarbeiters / Teams umgesetzt.	<b>4</b>
Ein Lösungsweg wurde vollständig umgesetzt und die Umsetzung wurde vom Mitarbeiter / Team forciert.	<b>6</b>

*Abbildung 6: Tabelle zur Bewertung des Engagements (Ebersberg)*

## Stufe 3 der Bewertung: Nutzen

Hierbei wird unterschieden nach Vorschlägen mit materiellem Nutzen und andere mit qualitativem Nutzen.

Materielle Einsparungen werden nach der Tabelle in *Abbildung 7* bewertet. Bei nicht kostensenkenden Ideen werden Punkte für den innovativen Beitrag, der u.a. das Image des Landratsamts verbessert, vergeben (*Abbildung 8*).

<b>Einsparungen bis</b>	<b>Punkte</b>
<b>500 €</b>	<b>1</b>
<b>2.500 €</b>	<b>2</b>
<b>5.000 €</b>	<b>4</b>
<b>15.000 €</b>	<b>6</b>
<b>30.000 €</b>	<b>10</b>

*Abbildung 7: Tabelle zur Bewertung des materiellen Nutzens (Ebersberg)*

<b>Bewertungskriterien</b>	<b>Punkte</b>
erhebliche Verbesserung für einzelne Mitarbeiter	2
erhebliche Verbesserung für ein Sachgebiet	2 – 5
erhebliche sachgebietsübergreifende Verbesserungen im Landratsamt oder Verbesserungen, die sich auch auf Bereiche außerhalb des Landratsamts auswirken (z.B. bei Vereinfachung von Verwaltungsvorschriften)	5 – 10
erhebliche Steigerung des Kundenservices	1 - 5

*Abbildung 8: Tabelle zur Bewertung des innovativen Beitrags (Ebersberg)*

Im Rahmen des standardisierten Berichtswesens berichten die Fachbereiche jährlich zum Qualitätsmanagement und die innerhalb der Fachbereiche entwickelten Veränderungen, deren Zielabsichten und Zielerreichungsgrad. Diese werden bei der Beurteilung der sog. „Budgetüberträge“ berücksichtigt, in dessen Rahmen sich Fachbereiche bis zur Höhe von 5.000 Euro Gelder zur freien Verfügung „verdienen“ können.

### **... und mehr als ein Prozess**

Das Geheimnis des MIVO-Erfolges liegt aber keineswegs nur im „ausgeklügelten Prämiensystem“ verborgen. Die Erfahrung zeigte im Gegenteil, dass die „Belohnung“, die in vielen Konzepten als Dreh- und Angelpunkt eines Mitarbeiter-Vorschlagswesens angesehen wird, für die meisten Beschäftigten kaum eine Rolle spielt oder zumindest nicht den ausschlaggebenden Faktor darstellt, um sich am Ideenfinden zu beteiligen.

Die Grundlagen, warum MIVO wirklich aktiv gelebt wird, werden von anderen Faktoren geliefert:

- ∇ Ein (ganzheitliches) Vorschlagswesen kann nur eingebettet in einem Qualitätsmanagement funktionieren.
- ∇ Ohne Ziele weiß keiner, wohin: Das Leitbild des Landratsamtes bestimmt die Zielausrichtung:
  - an oberster Stelle steht die Bürgerorientierung
  - gefolgt von der Mitarbeiterorientierung
  - dann folgt die Wirtschaftlichkeit.
- ∇ Das Leitbild geht von dem Grundgedanken aus, dass zufriedene Bürger und Mitarbeiter ein wirtschaftliches Handeln der Verwaltung bestimmen und erst ermöglichen.

Das **Qualitätsmanagement** beinhaltet die regelmäßige Selbstbewertung der eigenen Verwaltung nach dem CAF-Fragebogen<sup>7</sup> (siehe *Abbildung 9*). Im standardisierten Berichtswesen gibt es einen Berichtspunkt „Qualitätsmanagement/Vorschlagswesen“. Hier berichten die Fachbereiche einmal pro Jahr über ihre diesbezüglichen Aktivitäten: meist Qualitätszirkelarbeit, Aufgabenum- und Neuverteilungen, Aufgaben- und Produktkritik u.ä.

---

<sup>7</sup> CAF steht für „Common Assessment Framework“ und stellt ein europäisches Qualitätsmanagementsystem dar, das auf dem EFQM-Gedanken beruht, aber speziell auf die öffentlichen Verwaltungen zugeschnitten wurde. Das deutsche CAF-Zentrum ist beim Bundesverwaltungsamt angesiedelt. Nähere Informationen unter [www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de).

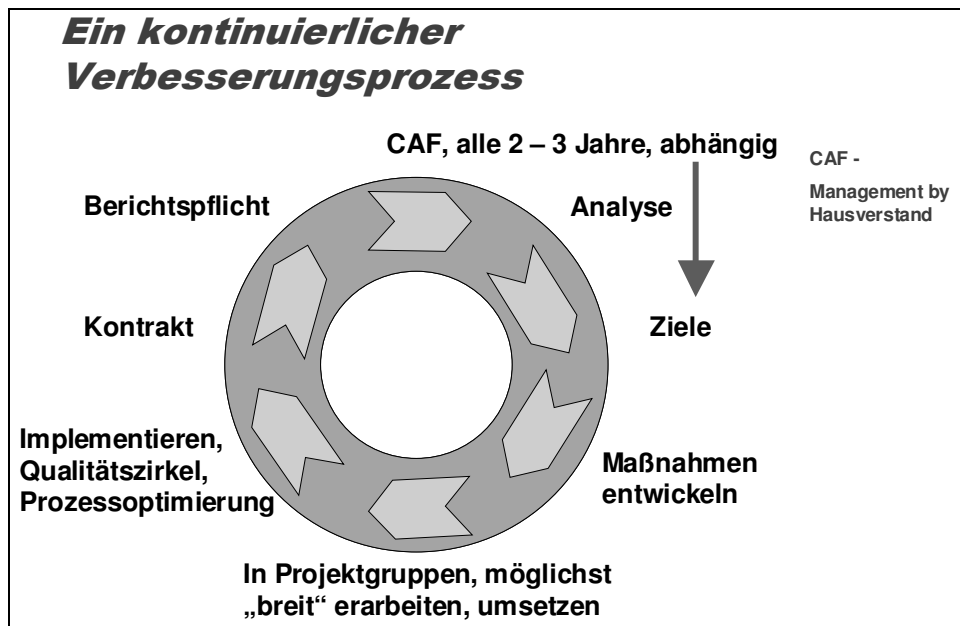


Abbildung 9: Das QM-System des Landkreises Ebersberg

Die **Mitarbeiterorientierung** kommt u.a. in folgenden Maßnahmen zum Ausdruck:

- 1) Das Vorschlagswesen wurde durch Vorschlagspinwände in den Sachgebieten dezentral aktiviert.
- 2) Die Vorgesetztenbeurteilung<sup>8</sup> wurde verbindlich eingeführt. Sie wurde in das Coachingkonzept integriert.
- 3) Für die MitarbeiterInnen wurde ein Programm „Gesundheitsförderung“ aufgelegt.
- 4) Die Mitarbeiterbefragung wird alle 4 Jahre wiederholt.
- 5) Ein hoher Fortbildungsetat für bestens ausgebildete Mitarbeiter wird ins Jahresbudget aufgenommen.
- 6) Es herrscht ein hohes Maß an Eigenbestimmung (z. B. flexible Arbeitszeiten), die dezentrale Ressourcenverantwortung wird praktiziert.

Das Kernstück der Ebersberger Konzeption aber ist die Service-Offensive (*Abbildung 10*). Dabei handelt es sich nicht um leere Worte in Hochglanzbroschüren, sondern um klare Servicegarantien für die Bürger:

<sup>8</sup> Bei der Vorgesetztenbeurteilung werden die Mitarbeiter regelmäßig zur Führungskompetenz ihres direkten Vorgesetzten befragt. Die anonymisierten Ergebnisse werden dem Vorgesetzten zurückgespiegelt und ergeben Anhaltspunkte für dessen persönliche Weiterentwicklung.

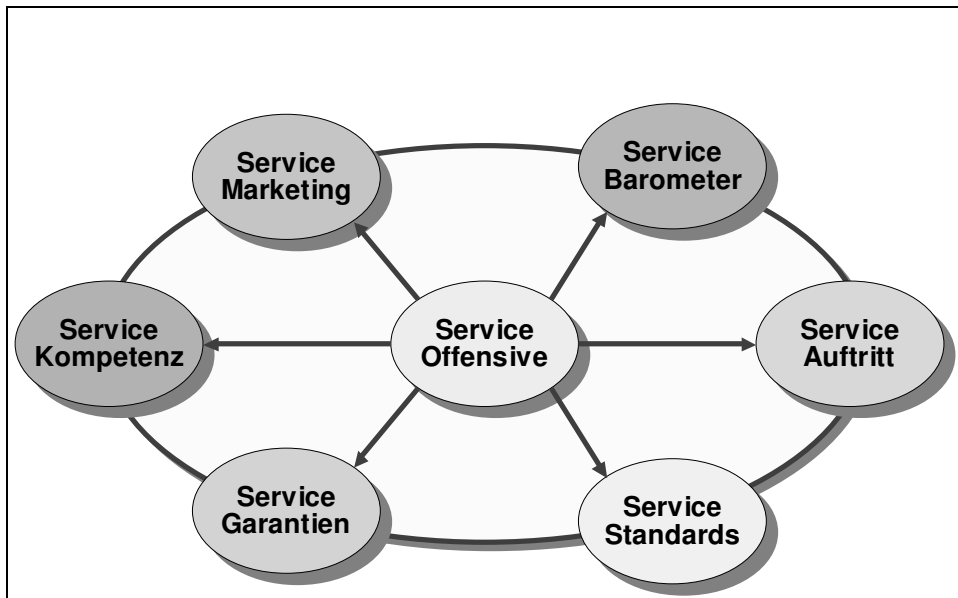


Abbildung 10: Die verschiedenen Dimensionen der Bürgerorientierung im Landratsamt Ebersberg

- § Flexible Öffnungszeiten (Terminvereinbarung)
- § keine Wartezeit über 10 Minuten in der Kfz-Zulassung
- § Heimplatz innerhalb 1 Woche
- § Stellungnahmen im Naturschutz in 3 Wochen
- § Abholservice in der Abfallwirtschaft
- § Genehmigung von Bauanträgen in 2 Wochen (Turbo-Gruppe)
- § Antwortschreiben in 5 Arbeitstagen

Wenn einer dieser Standards im Einzelfall nicht eingehalten wird, erhält der Betroffene eine Entschädigung:

- § wer in der Zulassungsstelle über 10 Minuten wartet, erhält eine Autowäsche;
- § wer seinen Bauantrag nicht binnen 4 Arbeitstagen schriftlich bestätigt bekommt, kann ein heimisches Gewächs seiner Wahl mit nach Hause nehmen.<sup>9</sup>

All diese Konzepte sind natürlich miteinander verzahnt: Die Servicegarantien funktionieren nur, weil der einzelne Sachbearbeiter wirklich „Herr des Verfahrens“ ist, also seine Verantwortlichkeit radikal aufgewertet wird (Mitarbeiterorientierung).

Nur eine Führung, der klar ist, dass Verbesserung mehr bedeutet als „nur sparen“, kann auch ihre Sparziele erreichen. Etwas salopp formuliert: Wessen einziges Ziel das „Sparen“ ist, der wird auch das nicht zustande kriegen.

Eine Bürgerorientierung, die von der Führungsspitze ernst genommen und nicht nur als plakativer Vorwand zur Durchsetzung „notwendiger Grausamkeiten“ verwendet wird, kann die Mitarbeiter beflügeln und Energie in die Organisation bringen. In einem solchen Kontext ist es kein Wunder, wenn auch das Mitarbeiter-Vorschlagswesen gedeiht und Früchte trägt.

## Das Beispiel Stadtverwaltung Mannheim: Vorschlagswesen und KVP

Die Stadtverwaltung Mannheim sticht schon durch ihre Größenordnung hervor – 6.300 Beschäftigte erbringen Dienstleistungen für

<sup>9</sup> Das gesamte Konzept kann im Internet „downgeloadet“ werden unter [www.lra-ebe.de](http://www.lra-ebe.de), Register „Kommunale Steuerung“.

320.000 Einwohner/innen. Sind die Verwaltungen vieler Landkreise, darunter auch Ebersberg, eher mittelständischen Unternehmen vergleichbar, so ist Mannheim ganz klar ein „Konzern“.<sup>10</sup>

Mannheim verfügt über ein betriebliches Vorschlagswesen „ideeMA“, von dem man aber nicht sprechen kann, ohne im gleichen Atemzug das Konzept „priMA“ zu nennen. priMA steht für „Prozessoptimierung in Mannheim“ und ist das ältere, seit über zehn Jahren erprobte und nicht zuletzt bundesweit bekannte Modell der Stadtverwaltung Mannheim.

Beide Konzepte, priMA wie ideeMA, sprechen neben der Top-Down-Richtung die zweite, alternative Richtung der „Zwei-Wege-Kommunikation“<sup>11</sup> „bottom-up“ an. Das neue Steuerungsmodell setzt nämlich vor allem auf die erste und dominierende Kommunikationsrichtung bei der Definition von Zielen auf den verschiedenen Hierarchieebenen und bei der Ableitung von Projekten und Maßnahmen aus diesen Zielen. Oft wird bei diesem Prozess von „Zielvereinbarungen“ gesprochen, wo es doch eher um „Zielvorgaben“ und um die Möglichkeiten ihrer effizienten Umsetzung geht. Denn eine Korrekturschleife von unten nach oben ist in den Abläufen nicht vorgesehen – höchstens im nachgelagerten Controlling-Berichtswesen als Abweichung des Ists vom Plan.

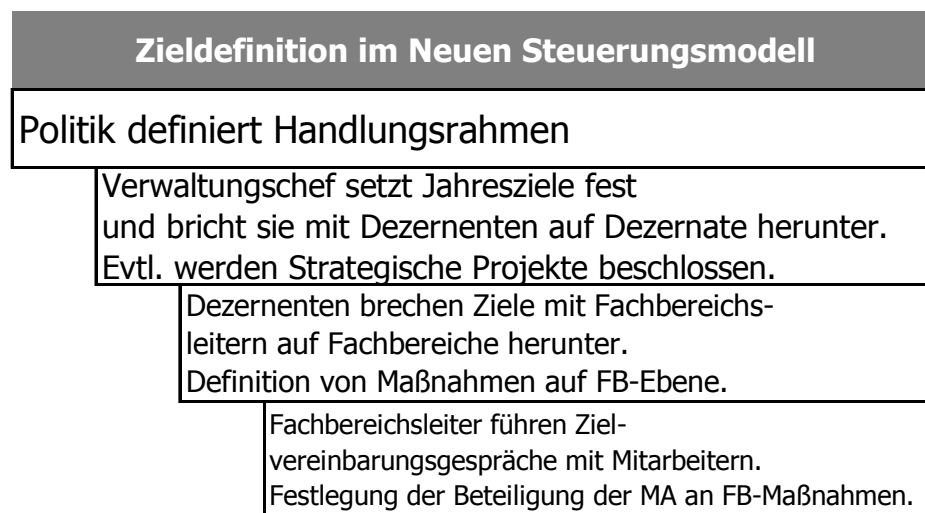


Abbildung 11: Die dominierende Kommunikationsrichtung ist „Top-Down“

priMA und ideeMA hingegen öffnen für die Mitarbeiter einen größeren Spielraum, zum einen bei der Umsetzung von Zielstellungen in Lösungen, zum anderen aber auch im Zielfindungsprozess selbst. Am besten lässt sich das an zwei Praxisbeispielen erläutern.

<sup>10</sup> Diese Vergleiche mit Betriebsgrößen sollen sich auf die Beschäftigtenzahl beschränken. In Bezug auf die Produktionsstruktur unterscheiden sich beide öffentliche Verwaltungen grundlegend von Wirtschaftsbetrieben: Kein gewerbliches Unternehmen einer dieser Größenordnungen würde mehrere Hundert verschiedene „Produkte“ anbieten!

<sup>11</sup> „In Erweiterung der Ein-Weg-Kommunikation von Sender zu Empfänger, bezeichnet die Zwei-Wege-Kommunikation eine Vielzahl von Rückkopplungsmöglichkeiten durch die Adressaten von Risikokommunikation. Das Spektrum reicht dabei vom Einräumen der Möglichkeit zur Darstellung der Sichtweisen der Adressaten, bis hin zur aktiven Teilhabe von Betroffenen an der Entscheidungsfindung.“ (VDI-Ausschuss „Technik - Risiko - Kommunikation“, Risikokommunikation für Unternehmen, Düsseldorf, 2000, zitiert nach: [www.fz-juelich.de](http://www.fz-juelich.de)).

## Zwei Konzepte zur Beteiligung - Abgrenzung

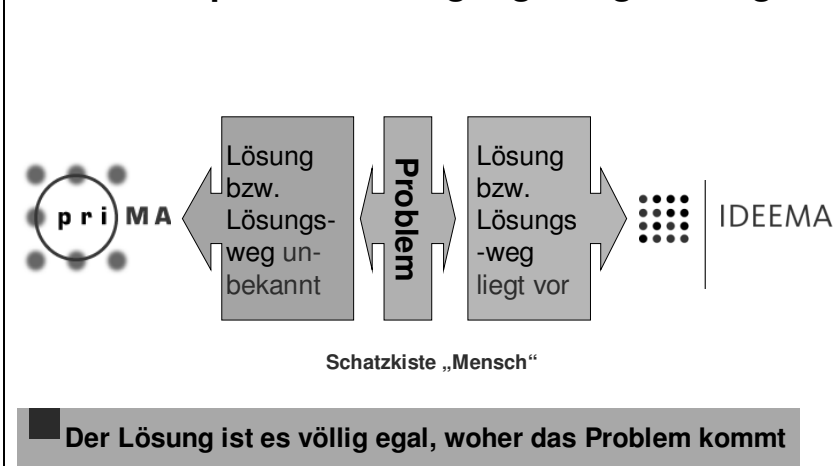


Abbildung 12: Die Kommunikationsrichtung von priMA wie von ideeMA legt Wert auf „Bottom-Up“

### Ein Beispiel zu priMA: Organisation der Notdienst-Ferienbetreuung während der Schließzeiten

Das Problem war seit vielen Jahren bekannt, aber trotzdem jedes Jahr das gleiche: In den ersten vier Wochen der Sommerferien sind die Kindertagesstätten in der Regel geschlossen. Nur drei Häuser – jeweils eines in Mannheim-Nord, -Mitte und -Süd – leisteten in dieser Zeit Bereitschaftsdienst.

Gleich mehrere der Interessengruppen des Fachbereichs „Kinder, Jugend und Familie“ waren von dieser Regelung negativ betroffen:

- § für die Kinder, die für einige Wochen in den Bereitschaftstagesstätten untergebracht wurden, bedeutete es einen Wechsel der Bezugspersonen und fremde Örtlichkeiten;
- § für ihre Eltern waren mit der Ferienbetreuung u. U. weite Wege verbunden;
- § für das Personal aller Einrichtungen, nicht nur der Bereitschaftshäuser, entstand ein immenser zusätzlicher Aufwand in organisatorischer Hinsicht (quasi eine „Hausneugründung“ für die Ferienzeit), bei der Personalbedarfsplanung und im Anmeldeverfahren;
- § die Beschäftigten der jeweiligen Bereitschaftshäuser wurden sehr stark belastet oder mussten sich in einem anderen Haus zurecht finden;
- § die Verwaltung insgesamt musste die über Jahre hinweg steigende Nachfrage im Rahmen ihrer knappen Ressourcen befriedigen.

Die Führungskräfte der Abteilung Kindertagesstätten wandten sich im Jahre 2002 an die priMA-Stabsstelle mit der Bitte, im Rahmen eines priMA-Projekts zu befriedigenderen Lösungen zu kommen. Unter Moderation der Stabsstelle wurde ein priMA-Team gebildet, dem zehn Beschäftigte angehörten. Als Ziele wurden ihnen vom Auftraggeber vorgegeben, eine

- bessere und einfachere Regelung
  - mit bedarfsorientierter Gestaltung
  - bei Einhaltung der vorgegebenen Ressourcen
  - mittels eines einheitlichen, transparenten Verfahrens
  - und durch einvernehmliche Beteiligung unter Einbeziehung möglichst aller Interessengruppen
- zu finden.

Innerhalb von drei Arbeitstagen erarbeitete die Gruppe ein völlig neues „Modell Ferienbereitschaftsdienst“. Die Neuregelung sah u.a. vor:

- § jeweils einander entsprechende Einrichtungen in einem nahe gelegenen Stadtteil gehen eine Partnerschaft ein;
- § die Partnerhäuser decken jeweils die Hälfte der Ferienzeit (Oster- bzw. Sommerferien, sonstige Schließtage) mit dem Notdienst ab;
- § in der Schließzeit des einen Hauses übernimmt das andere die Betreuung der nicht versorgten Kinder, die den Notdienst in Anspruch nehmen können;
- § die Häuser stimmen sich hinsichtlich der Kinder und der Rahmenbedingungen sowie den pädagogischen Konzepten ab
- § es gelten einheitliche Kriterien für die Inanspruchnahme des Notdienstes und klare Fristenregelungen für das Anmeldeverfahren;
- § das Team entwickelte neue Informationsblätter und Vordrucke, die das Anmeldeverfahren unterstützen.

Durch dieses innovative Ergebnis wurden für alle Beteiligten spürbare Verbesserungen erreicht: Die Kinder kommen nicht mehr in fremde Kindertagesstätten und kennen unter Umständen einige ihrer Kameraden. Die Wege bleiben kurz, denn Vertretung gibt es nun im nahen Stadtteil. Das Gerechtigkeitsproblem innerhalb der Beschäftigten entfällt. Und es werden keine zusätzlichen Ressourcen benötigt, da die Vertretung des Partnerheims in die eigene Routine mit einfließt. In der qualitätssichernden Nachbetrachtung bestätigten Mitarbeiter/innen der Einrichtungen das Modell mit guten Erfahrungen, die Politik und Interessenvertreter der Eltern begrüßen die Lösung ebenfalls.

### **Beispiele zu ideeMA**

Ein Mitarbeiter im Straßenbau unterbreitet eine Verbesserungsidee: Die Stadt könne künftig bei neu einzubauenden Kanalschacht-Abdeckungen die benötigte Menge von teurem Asphalt-Material für die Schachtabdeckung reduzieren, indem im Unterbau günstigeres Granitsplittmaterial verwendet werde.

Pro Schacht bedeutet dies eine Sachkosteneinsparung von rund 190 €. Bei jährlich rund 100 im Stadtgebiet neu abzudeckenden Schächten ergibt sich eine Jahreseinsparung von knapp 20.000 € für den Stadthaushalt. Nebeneffekt der Neuerung: Es tritt sogar noch eine Lärmreduktion ein.

Weitere Beispiele für Vorschläge im Rahmen des ideeMA-Modells:

- § sachbearbeitungsorientierte Auswertung des SAP-Debitorenkontos mit dem SAP-Analyser
- § Alarmrufverzeichnis des Katastropheneinsatzplans als Datenbank bei der Feuerwehr
- § Neue Seilschoner im Bereich des Höhenrettungsdienstes der Berufsfeuerwehr
- § Offene-Posten-Datei OPDAT zur Überwachung der Einnahmen im Dezernat III
- § Datenbank zur umfangreichen Auswertung von Daten aus Arbeitszeitkonten-Abrechnungsdateien
- § Beschaffung von Arbeitskörben für Gabelstapler
- § Reinigung Überlaufwehre Nachklärbecken
- § Einsparung von Bürotätigkeiten bei den Straßenbegehern

### **Fakten zu priMA und ideeMA**

priMA ist „das“ Markenzeichen der Stadt Mannheim. Sie ist angesiedelt bei einer eigenen Stabsstelle des Oberbürgermeisters mit drei Mitarbeiterinnen. Daneben sind rund 25 Promotorinnen und Promotoren in den Bereichen tätig. In den zwölf Jahren des Bestehens von priMA, zwischen 1995 und 2007, wurden über 550 Projekte mit etwa 3.000 Teilnehmenden durchgeführt und 300 Moderatoren in 30 speziellen Schulungen ausgebildet.

Zu jedem Projekt wird – wie im obigen Beispiel – eigens ein priMA-Team gebildet, das sich aus einem/einer Moderator/in, einer/m Fach-

verantwortlichen (meist Führungskraft), Mitarbeiter/innen der beteiligten Bereiche, einem Mitglied des Personalrates sowie aus externen Mitarbeiter/innen zusammensetzt, die den frischen „Blick von außen“ mitbringen.

Grundsätze der Arbeit im priMA-Team:

- § interdisziplinäre Zusammensetzung
- § „keine Hierarchie“
- § Auftrag und klare Zielvorgaben
- § Zeitrahmen und Ablauf feststehend
- § möglichst Prinzip der Freiwilligkeit.

Dahingegen ist ideeMA ein neueres Produkt der Stabsstelle. Zwar wurde ein klassisches Betriebliches Vorschlagswesen bereits in den siebziger Jahren und eine erste Neuauflage 1984 eingeführt, aber in seiner heutigen Form im Jahre 2005 neu gestaltet. Dabei wurden neue Akzente gesetzt:

- § Es wurde eine Wertgrenze eingeführt: bei Vorschlägen, deren Nutzen maximal 200 € beträgt, entscheidet die Amts-/Fachbereichs- bzw. Eigenbetriebsleitung über eine Prämie. Über diesem Betrag ist der ideeMA-Ausschuss zuständig.
- § Durch die direkte Bearbeitung im Bereich wurde eine schnellere Durchlaufzeit erreicht, der Ausschuss tagt inzwischen halbjährlich.
- § Das Verfahren wurde durch die Bearbeitung vor Ort und eine verstärkte Kommunikation insgesamt transparenter gestaltet. Die Umsetzung der Vorschläge steht stärker im Fokus: grundsätzlich werden nur Vorschläge prämiert, die auch umsetzbar sind und deren Umsetzung wird durch die Stabsstelle nachverfolgt; .

Das Ergebnis? Im Jahre 2006 gingen 30 Verbesserungsvorschläge ein. Davon

- erhielten 15 Vorschläge eine Prämie;
- wurden 7 Vorschläge mit einem Anerkennungspreis bedacht;
- konnten 8 Vorschläge leider nicht prämiert werden, da sie nicht umsetzbar waren, die Idee nicht neu war oder sich aus anderen Gründen eine Prämierung erübrigte.

Dabei wurden 17 der Vorschläge – also mehr als die Hälfte – im Rahmen einer „Sonderaktion“ eingereicht. Insgesamt wurden in 2006 rund 7.700 € Prämien ausgezahlt, rund 600 € je prämiertem Vorschlag. Dabei betrug die höchste Prämie 3.720 €, die sich die beiden Einreicher teilten.

Insgesamt – und das grenzt ideeMA deutlich gegen priMA ab – beziehen sich die eingereichten Verbesserungsvorschläge vor allem auf Verbesserungen an einzelnen Stellen und haben damit meist eine begrenzte, nur punktuelle Tragweite. Der Wirkungskreis der Ergebnisse von priMA-Projekten hingegen ist viel größer, neben den Veränderungen befördern sie durch ihre teamorientierte Vorgehensweise das Prozess- und Kundenbewusstsein aller, die einmal an einem solchen Projekt beteiligt waren, und leisten damit einen großen Beitrag zur Kommunikation und zur Organisationskultur.

### ***Ideenkultur – kann ein nachhaltig erfolgreicher Prozess gelingen?***

In Abbildung 3 wurde bereits auf das unterschiedliche Gewicht des Mitarbeiter-Vorschlagswesens in Industrie und Öffentlicher Verwaltung hingewiesen. Noch ein weiteres Beispiel aus der Stadt Mannheim selbst zeigt die Abbildung 13. Ein Unternehmen wie ABB, das rund doppelt so viele Beschäftigte hat wie die Stadtverwaltung, erreicht das 26fache an Verbesserungsideen.

<b>Verbesserungsideen bei ABB Deutschland 2004</b>	<b>Verbesserungsideen in der Stadtverwaltung Mannheim 2006</b>
14.300 Beschäftigte insgesamt in Deutschland	6.300 Beschäftigte insgesamt
davon 2.300 Beschäftigte machen 1.800 Vorschläge	davon 34 Beschäftigte machen 30 Vorschläge
Quote: 13 Vorschläge je 100 Beschäftigte und Jahr	Quote: 0,5 Vorschläge je 100 Beschäftigte und Jahr
Einsparvolumen: 2.300.000 €	Messbares Einsparvolumen: rund 50.000 €

Abbildung 13: Vorschlagswesen in einem großen Industrieunternehmen<sup>12</sup> und in der Stadtverwaltung

Woran mag das liegen? Die beiden Mannheimer Konzepte priMA und ideeMA stellen ganz unterschiedliche Anforderungen an die Führungskräfte (Abbildung 14). Dabei sind die ideeMA-Anforderungen vielleicht gar nicht geringer als die, die zur Unterstützung von priMA abverlangt werden. Es ist für Führungskräfte nicht immer einfach, ihre eigenen Mitarbeiter als kreativ zu erleben, und jede Verbesserung stellt eine Kritik am Vorgefundenen dar ...

<b>Forderungen von ideeMA an Führungskräfte</b>	<b>Forderungen von priMA an Führungskräfte</b>
Vorschlag unterstützen und auf den Weg bringen	Vorleben und Priorisieren im eigenen Bereich
Prämie festlegen (bis zur Wertgrenze)	Bereitstellen von Ressourcen
Personalvertretung einbeziehen	Vertrauen in die priMA-Teams
Prämie auszahlen	lösungsorientiert agieren
Werben für ideeMA	transparente Vereinbarungen treffen, zu deren Erfüllung dann auch stehen
	Umsetzung stützen
<b>ideeMA fordert von Führungskräften „Aktivität auf Antrag“ und konstruktiven Umgang mit den an sie herangetragenen Ideen.</b>	<b>priMA fordert von Führungskräften eine eindeutige Haltung und eigene Aktivitäten.</b>

Abbildung 14: Unterschiedliche Anforderungen der beiden Modelle an die Führungskräfte

Nähere Aussagen, wie die MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung das ideeMA-Konzept erleben, werden von der Auswertung einer Befragung zu diesem Thema erwartet, die gerade mit Unterstützung der Universität Mannheim durchgeführt wird.

## Weitere Arbeit am Thema

Die Ergebnisse unserer Arbeitsgruppe sind sicherlich noch nicht abschließend. Aber sie sind so interessant und verweisen auf ein großes, wenn auch noch nicht völlig operational fassbares Potenzial, so dass wir gerne noch eine Zeitlang „am Ball bleiben“ wollen.

Dazu werden wir in den nächsten Monaten eine Synopse markanter Modelle von existierenden Mitarbeiter-Vorschlagswesen erstellen und

<sup>12</sup> Quelle: Bericht des Mannheimer Morgen am 21.02.2005 in [www.morgenweb.de](http://www.morgenweb.de): ABB spart durch Mitarbeitervorschläge 2,3 Millionen Euro

nach den wichtigsten Fragestellungen miteinander konfrontieren: Wie ist der Prozess aufgesetzt? Wer entscheidet über Umsetzung? Wer realisiert die Umsetzung? Gibt es eine Prämierung und wie wird über die Höhe entschieden?

Ergänzend wird eine Liste von Kennzahlen im Entwurf ausgearbeitet, die dem Benchmarking dienen soll. Dieser Kennzahlenkatalog soll es interessierten Verwaltungen erlauben, in einen strukturierten Erfahrungsaustausch zu treten und dadurch ihre eigene Organisationsentwicklung bewusster zu reflektieren.

Beide Instrumente – Synopse und Kennzahlenkatalog – werden auf einem Workshop am 23. und 24. Januar 2008 in Gengenbach vorgestellt, der durch die Kehler Akademie veranstaltet wird. Verwaltungen, die an dem Workshop teilnehmen, sollen dort auch konkrete Hilfestellungen für den Aufbau eines eigenen Mitarbeiter-Vorschlagwesens an die Hand gegeben werden.

### **Autoren-Info**

Wolf Steinbrecher ist hauptberuflich Sachgebietsleiter für Organisation und Controlling im Landratsamt Rastatt. Nebenberuflich ist er seit vielen Jahren als Trainer und Berater in Privatwirtschaft und Öffentlicher Verwaltung auf dem Gebiet der Prozessoptimierung tätig, mit den Schwerpunkten Qualitätsmanagement (nach EFQM) und Ablageorganisation.

Kontakt per Email: [Wolf.Steinbrecher@balanceX.de](mailto:Wolf.Steinbrecher@balanceX.de)

Brigitte Keller ist Leiterin der Finanzmanagements und der Kommunalen Steuerung im Landratsamt Ebersberg. In der Funktion der Stabsstellenleitung ist sie für das Qualitätsmanagement der Verwaltung (nach CAF) zuständig.

Kontakt per Email: [brigitte.keller@lra-ebe.bayern.de](mailto:brigitte.keller@lra-ebe.bayern.de)

Christine Gebler ist seit 1997 bei der Stadt Mannheim für „priMA“ tätig, seit 2000 in der Stabsstelle des Oberbürgermeisters. Seit 2005 gehört auch „ideeMA“ zum Aufgabenbereich. Seit 2001 ist sie beim Ludwig-Erhard-Preis sowie dem Qualitätspreis Baden-Württemberg (Senior-)Assessorin. Nebenberufliche Themen sind Prozess- und Qualitätsmanagement, EFQM und CAF sowie Moderation, Facilitating, Coaching und Teamentwicklung.

Kontakt per Email: [christine.gebler@mannheim.de](mailto:christine.gebler@mannheim.de)