



Verwaltung im 21. Jahrhundert

Band 1

**Qualitätsmanagement
in der öffentlichen Verwaltung**



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Impressum:

Herausgeber:
Die Bundesleitung
des dbb beamtenbund und tarifunion
Friedrichstraße 169/170
10117 Berlin

© 2001 dbb verlag gmbh
Reinhardtstraße 29
10117 Berlin

Druck:
Vereinigte Verlagsanstalten GmbH
Höherweg 278
40231 Düsseldorf

Layout: Marian-Andreas Neugebauer

Stand: Juni 2002

Qualitäts- management in der öffentlichen Verwaltung



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Vorwort



Der dbb beamtenbund und tarifunion hat mit seinem ursprünglichen Reformkonzept „Verwaltung 2000“ den Versuch unternommen, mit eigenen Vorschlägen die Diskussion um die Fortentwicklung der öffentlichen Verwaltung und ihrer Strukturen zu fördern.

Ein wesentlicher Aspekt der Verwaltungsmodernisierung betrifft heute die Frage, ob und in welchem Umfang Methoden des betriebswirtschaftlichen Managements wie Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung oder Controlling übernommen werden können, ohne dabei die besondere Funktion öffentlicher Einrichtungen aus den Augen zu verlieren. Dabei kann aus Sicht des dbb beamtenbund und tarifunion kein Zweifel bestehen, dass Verwaltungsreform kein einmaliger Vorgang ist, sondern im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungs- und Entwicklungsprozesses dauerhaft weiter zu entwickeln ist. Ein wichtiges Instrument auf dem Weg zu dieser bestmöglichen Aufgabenerfüllung ist ein umfassendes Qualitätsmanagement.

Diesem Thema ist der vorliegende Band gewidmet, der in Kooperation mit der dbb akademie entstanden ist und jetzt aufgrund der umfassenden Revision der ISO-9000-Normenreihe in 2. überarbeiteter Auflage vorliegt. Die Broschüre greift – hier speziell auch aus dem Blickwinkel der Verwaltungspraxis betrachtet – die Frage der bestmöglichen und der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung auf. Dabei wird auch ganz konkret auf die Zertifizierung und die ISO-9000-Normen eingegangen, die mittlerweile auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung eine Rolle spielen.

Geyer
Bundesvorsitzender

Inhalt

Vorwort	5
A. Anlass und Ziele des Positionspapiers	8
B. Qualitätsmanagement – Begriffe und Grundlagen	9
1. Der Qualitätsbegriff	9
2. Qualitätsmanagement und Total Quality Management (TQM)	9
3. Qualitätsmanagementsysteme nach DIN EN ISO 9000 ff. und Zertifizierung	10
C. Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung – Rahmenbedingungen und vorhandene Lösungsansätze	14
1. Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung	14
2. Vorhandene Lösungsansätze	15
a) Lösungsansätze in Richtung TQM	16
b) Lösungsansätze auf der Basis der DIN EN ISO 9001	20
D. Erwartungen an ein effizientes Qualitätsmanagement – Empfehlungen aus der Sicht des dbb beamtenbund und tarifunion	24
Anhang: Kernaussagen der DIN EN ISO 9001:2000	28

Soweit in dieser Broschüre Begriffe wie „Beschäftigter“ oder „Mitarbeiter“ usw. verwendet werden, beziehen sich diese auf beide Geschlechter und sind deshalb geschlechtsneutral zu verstehen.

A. Anlass und Ziele des Positionspapiers

Die öffentliche Verwaltung steht im Mittelpunkt vielfältiger Reformüberlegungen, bei denen leider zu beobachten ist, dass Sparzwänge im Vordergrund stehen. Gegen diese Sichtweise hat sich der dbb beamtenbund und tarifunion bereits in dem vom Bundesvertretertag im November 1995 verabschiedeten Konzept „Verwaltung 2000“ zur Dienst- und Verwaltungsreform gewandt.

Nach wie vor ist aber festzustellen, dass sich die öffentliche Verwaltung einer Fülle von Reformansätzen bedient, die von ihrer Konzeption her zum Teil durchaus ganzheitliche Züge aufweisen, bei deren Umsetzung es jedoch schwerpunktmäßig um die Einsparung von Kosten geht.

Die Übernahme von Methoden des betriebswirtschaftlichen Managements wie z. B. Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling ist sicherlich begrüßenswert, reicht jedoch für eine grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltung nicht aus.

Kosteneinsparung darf kein originäres Ziel des Verwaltungshandelns sein und sich qualitätsmindernd auswirken. Vielmehr sind die Qualität des öffentlichen Dienstes, seine Leistungen und die Bedingungen für die Leistungserbringung sowie seine Kostenstruktur insgesamt seitens Politik und Verwaltung zu bewerten und im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses laufend weiterzuentwickeln. Eine dauerhafte finanzielle Konsolidierung bedarf einer ganzheitlichen Herangehensweise und Umsetzung, die alle wesentlichen Faktoren einbezieht und die verschiedenen Reformansätze bündelt. Effizienz und Qualität bedingen sich gegenseitig und schließen sich keineswegs aus.

Die öffentliche Verwaltung muss gesetzliche und politische Zielvorgaben erfüllen und gleichzeitig kunden- und mitarbeiterorientiert, kostenbewusst, effektiv, effizient und transparent sein. Diese Ziele greift ein umfassendes Qualitätsmanagement auf, das bereits im dbb-Konzept als Lösungsansatz genannt wurde und eine bestmögliche Aufgabenerfüllung u. a. durch Setzen von Zielen, Motivieren von Mitarbeitern, Sicherung der Leistungsqualität sowie Kunden-¹ und Umweltorientierung ermöglichen soll und damit einer verbreiteten Tendenz entgegenwirkt, Symptome in Einzelbereichen anzugehen, ohne die wirklichen Ursachen zu beseitigen.

Mit dieser Broschüre will der dbb beamtenbund und tarifunion kein neues Qualitätsmanagementkonzept vorstellen, sondern die Beschäftigten, Dienstherren, Personalvertretungen und Mitgliedsgewerkschaften über die Entwicklung auf dem Gebiet des Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung informieren und seine Einschätzung und Empfehlungen zu diesem aktuellen und wichtigen Themenbereich abgeben.

Das Positionspapier gliedert sich in vier Teile. Im Anschluss (Teil B) werden Begriffe und Grundlagen des Qualitätsmanagements erläutert. Im Teil C geht es um Rahmenbedingungen und vorhandene Lösungsansätze für ein Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, die im Teil D durch Einschätzungen/Empfehlungen seitens des dbb beamtenbund und tarifunion ergänzt werden.

¹ Zum Kundenbegriff in der öffentlichen Verwaltung vgl. C. 1. dieser Veröffentlichung.

B. Qualitätsmanagement – Begriffe und Grundlagen

1. Der Qualitätsbegriff

Die Beschäftigung mit dem Thema Qualität führt unweigerlich zur Frage „Was ist Qualität?“. Diese scheinbar einfache Frage kurz und verständlich zu beantworten, fällt offensichtlich schwer. Nach der neuen DIN EN ISO² 9000:2000 wird unter Qualität sehr allgemein der „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt“ verstanden. Etwas präziser wird die Deutsche Industrie Norm: „Qualität ist die Beschaffenheit einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“.³ Festgelegte Erfordernisse können z. B. vertraglich vereinbart oder gesetzlich vorgeschrieben sein, mit vorausgesetzten Erfordernissen sind in erster Linie nicht ausgesprochene Kundenwünsche gemeint. Qualität wird der Definition zufolge durch das Verhältnis zwischen realisierter und geforderter Beschaffenheit bestimmt. Sie ist keine objektiv bewertbare Eigenschaft, sondern hängt entscheidend von den Anforderungen der Kunden ab, die je nach subjektiven und individuellen Erwartungen sowie Bedürfnissen variieren. Eine Organisation hat jedoch nicht nur die Erwartungen und Anforderungen ihrer Endkunden (z. B. Bürger als Leistungsabnehmer) zu erfüllen, sondern beispielsweise auch die der Beschäftigten als interne Kunden, die anderer Verwaltungen (z. B. vorgelagerte Behörden) und die der Gesellschaft zu berücksichtigen.⁴ Diese verändern sich im Laufe der Zeit. Aus diesem Grunde müssen Qualitätsstandards regelmäßig überprüft und ggf. modifiziert werden.

2. Qualitätsmanagement und Total Quality Management (TQM)

Qualitätsmanagement, das auf Kundenzufriedenheit ausgerichtet ist, hat sich von einem Ansatz, der die Fehlerbeseitigung – insbesondere bei der Endkontrolle von Produkten – in den Mittelpunkt stellte, über eine Prozesskontrolle, bei der Fehler bereits während des Leistungserstellungsprozesses vermieden werden sollen („Mach’ es gleich richtig!“), hin zu einem Konzept entwickelt, das auf eine ständige Verbesserung abzielt und sich auf alle Unternehmens- bzw. Verwaltungsbereiche erstreckt.

Der DIN EN ISO 9000:2000 zufolge werden unter Qualitätsmanagement „aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation bezüglich Qualität“ verstanden. Dies beinhaltet das Festlegen der Qualitätspolitik und der Qualitätsziele, die Qualitätsplanung, die Qualitätslenkung, die Qualitätssicherung und die Qualitätsverbesserung.⁵ Qualitätsmanagement wird somit als übergreifende Führungsaufgabe verstanden, die von der Leitung initiiert und angeführt wird und das gesamte System und Potenzial einer Organisation einbezieht. Konkret bedeutet das u. a., dass Qualitätsziele aus Kundensicht definiert und Prozesse an diesen Qualitätszielen ausgerichtet werden, die Mitarbeiter entsprechend den definierten und sich verändernden Qualitätsanforderungen zu qualifizieren sind und Ergebnisse unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirkungen überprüft werden. Qualitätsmanagement beinhaltet demgemäß alle Aktivitäten, die sich auf die Qualität auswirken.

2 DIN (Deutsches Institut für Normung e.V. bzw. Deutsche Industrie Norm), EN (Europäische Norm), ISO (International Standardization Organization bzw. Internationale Organisation für Normung).

3 DIN 55350-11, Begriffe zu Qualitätsmanagement und Statistik – Teil 11: Begriffe des Qualitätsmanagements.

4 vgl. hierzu 3.1.2 „Anforderung“ und 3.3.7 „Interessierte Partei“ in: DIN EN ISO 9000:2000, Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe.

5 vgl. hierzu 3.2.8 „Qualitätsmanagement“ in: DIN EN ISO 9000:2000, Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe.

Dieser umfassende Qualitätsansatz geht in Richtung **TQM**, einer auf die Mitwirkung aller ihrer Mitglieder gestützten Managementmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenstellung der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt.⁶

TQM setzt eine gewisse Geisteshaltung voraus, die z. B. Kritik- und Lernfähigkeit, offene Kommunikation, ein positives Menschenbild und eine Vertrauenskultur beinhaltet. Mittels verschiedener Techniken und Methoden (z. B. Qualitätszirkel) wird der Veränderungsprozess in Gang gesetzt und aufrecht erhalten.

3. *Qualitätsmanagementsysteme nach DIN EN ISO 9000 ff. und Zertifizierung*

Die ISO 9000-Familie ist seit ihrem Erscheinen im Jahr 1987 das zentrale Normenwerk im Bereich des Qualitätsmanagements, das international vereinbart und gemäß der International Standardization Organization (ISO)⁷ branchenneutral anwendbar ist. Von Anfang an wurde unterschieden zwischen **Leitlinien bzw. Leitfäden**, die wichtige Hilfestellung für den Aufbau und Ausbau eines Qualitätsmanagementsystems geben, und sogenannten **Darlegungsnormen**, die Forderungen an ein Qualitätsmanagementsystem enthalten, die erfüllt sein müssen, damit eine **Zertifizierung** durch eine qualifizierte unabhängige Stelle (akkreditierte Zertifizierungsstelle) erfolgen kann.⁸ Mit der Zertifizierung wird der Organisation, die sich freiwillig diesem Verfahren unterwirft, bescheinigt, dass ihr Qualitätsmanagementsystem den Anforderungen der entsprechenden Darlegungsnorm entspricht. Das Zertifikat ist in der Regel drei Jahre gültig. Während dieses Zeitraums wird von der Zertifizierungsgesellschaft einmal pro Jahr ein sogenanntes Überwachungsaudit⁹ und vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des Zertifikats ein Wiederholungsaudit durchgeführt.

Die ISO 9000-Normenreihe wurde umfassend überarbeitet und trat Ende 2000 in Kraft. Gründe für diese Revision waren u. a.

- der einseitige Zuschnitt auf die Privatwirtschaft – insbesondere auf die Industrie und auf größere Unternehmen – und die erschwerte Anwendung auf andere Branchen (wie z. B. die öffentliche Verwaltung) und Unternehmensgrößen,
- eine kaum zu überblickende Flut von Einzelnormen,¹⁰
- die schwer verständliche Sprache der Normtexte, die allenfalls zur Industrie passte,
- die mangelnde Kundenorientierung,
- der elementorientierte Aufbau der Darlegungsnormen, der zur Folge hatte, dass in der Regel die Elemente¹¹ mit ihren jeweiligen Forderungen „abgearbeitet“ und Qualitätsmanagementsysteme nicht anhand der betrieblichen Prozesse gestaltet wurden,

6 vgl. hierzu die alte Norm DIN EN ISO 8402, Ausgabe 08/95, Qualitätsmanagement-Begriffe.

7 ISO ist eine weltweite Vereinigung von nationalen Normungsinstituten, in der auch das Deutsche Institut für Normung e. V. vertreten ist.

8 In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, dass die Darlegungsnormen nicht das Qualitätsmanagementsystem einer Organisation normen. Sie legen lediglich den Umfang der nachzuweisenden Aktivitäten verbindlich fest, nicht jedoch wie diese auszuführen sind.

9 Bei einem Audit wird systematisch (z. B. anhand einer Checkliste) und unabhängig (z. B. von einem Zertifizierer) die Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems überprüft.

10 Die ISO 9000-Normenreihe umfasste Ende der 90er Jahre 25 Einzelnormen mit mehr als 1000 Seiten.

11 Die alte ISO 9001 bestand aus 20 sogenannten Elementen, die Forderungen an ein Qualitätsmanagementsystem enthielten. Neben phasenspezifischen Elementen (z. B. Entwicklung, Beschaffung, Produktion) und phasenübergreifenden Elementen (z. B. Lenkung der Dokumente und Daten) gab es auch Führungselemente (z. B. Verantwortung der Leitung, Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen).

- die aufwändige Dokumentationspflicht und
- die mangelnde Kompatibilität mit ISO 14001 (Umweltmanagement).

Die überarbeitete Fassung der Normenreihe, die seit Dezember 2000 vorliegt, enthält im Vergleich zur vorherigen Version wesentliche Verbesserungen, zu denen insbesondere zählen:

- Einbeziehung der Beschäftigten
- Klare Kundenorientierung
- Prozessorientierung
- Ständige Verbesserung
- Verständlichere Sprache
- Leichtere Anwendung auf alle Branchen und Organisationsgrößen
- Verringerung der Dokumentationspflicht
- Reduktion des Umfangs der Normenreihe, was in der folgenden Übersicht deutlich wird:

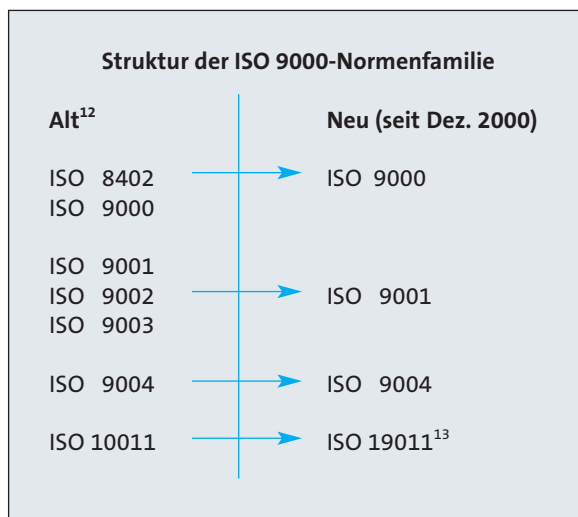


Abbildung 1: Struktur der ISO 9000-Normenfamilie

In der **DIN EN ISO 9000:2000 „Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe“** werden das der überarbeiteten Normenreihe zugrunde liegende Qualitätsmanagementverständnis und der Nutzen eines Qualitätsmanagementsystems für eine Organisation sowie Begriffe erläutert.

Die **DIN EN ISO 9001:2000 „Qualitätsmanagementsysteme – Anforderungen“¹⁴** ist die einzige Darlegungsnorm der neuen ISO 9000-Familie, nach der ein Qualitätsmanagementsystem zertifiziert werden kann. Kundenorientierung und -zufriedenheit spielen bei dieser Norm eine wichtige Rolle. Ein zentrales Kriterium für die Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems ist die Erfüllung der Kundenanforderungen.

¹² ISO 9000, 9004 und 10011 bestanden ihrerseits wieder aus mehreren Teilen.

¹³ Die DIN ISO 19011, ein Leitfaden für das Auditieren von Qualitäts- oder Umweltmanagementsystemen, der ebenfalls zur ISO 9000-Familie gehört, wird derzeit noch erarbeitet und soll 2002 erscheinen. Er ersetzt dann die DIN ISO 10011.

¹⁴ Eine Kurzbeschreibung der Inhalte der DIN EN ISO 9001:2000 befindet sich im Anhang dieser Broschüre.

Die **DIN EN ISO 9004:2000 „Qualitätsmanagementsysteme – Leitfaden zur Leistungsverbesserung“** ist auf die ständige Verbesserung der Gesamtleistung einer Organisation und damit – verglichen mit der ISO 9001 – auf einen erweiterten Bereich von Zielen eines Qualitätsmanagementsystems ausgerichtet. Dieser Leitfaden bietet sich für Organisationen an, die bei ihren Bemühungen um eine ständige Verbesserung über die Anforderungen der ISO 9001 hinaus in Richtung TQM gehen wollen.

Die in der DIN EN ISO 9000:2000 formulierten **acht Grundsätze des Qualitätsmanagements** spiegeln das Qualitätsmanagementverständnis der überarbeiteten Normenreihe wider:

- **Kundenorientierung:** Aufgrund der Abhängigkeit von den Kunden sollten Organisationen ihre gesamte Tätigkeit an deren Anforderungen und Erwartungen ausrichten und die Kundenzufriedenheit regelmäßig bewerten.¹⁵
- **Führung:** Führungskräfte geben Ziele und die Ausrichtung der Organisation vor. Weiter sollen sie ein internes Umfeld schaffen, in dem sich Mitarbeiter voll und ganz für das Erreichen der Ziele einsetzen können. Hier sind beispielsweise Führungsstil und Arbeitsklima angesprochen.
- **Einbeziehung der Mitarbeiter:** Das Wesentliche einer Organisation sind ihre Mitarbeiter. Ihre Fähigkeiten können nur dann zum Vorteil der Organisation genutzt werden, wenn Sie vollständig einbezogen werden.
- **Prozessorientierter Ansatz:** Um ein gewünschtes Ergebnis (z. B. ein Produkt) zu erreichen, müssen Tätigkeiten und Ressourcen als Prozess gesteuert werden. Nach dem Verständnis der ISO 9000 kann jede Tätigkeit, die Eingaben (z. B. einen Antrag) in Ergebnisse (z. B. einen Bescheid) umwandelt, als Prozess angesehen werden. Den in der ISO 9001 beschriebenen Prozessen liegt durchgängig folgendes Schema im Sinne eines Regelkreises zugrunde:

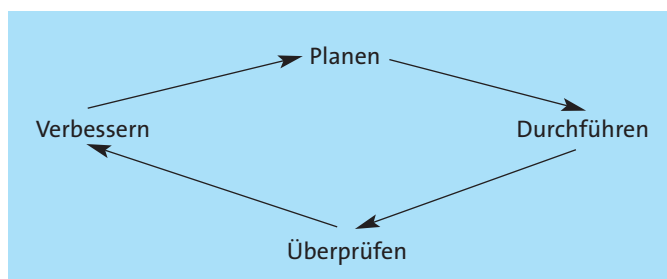


Abb. 2: Regelkreis des Qualitätsmanagements

- **Systemorientierter Managementansatz:** Die Wirksamkeit und Effizienz einer Organisation im Hinblick auf das Erreichen ihrer Ziele hängt davon ab, ob sie miteinander in Wechselbeziehung stehende Prozesse als System erkennt und beherrscht.
- **Ständige Verbesserung:** Dauerhaftes Ziel einer Organisation ist es, ihre Gesamtleistung ständig zu verbessern. Die hierfür erforderlichen Informationen erhält die Organisation durch die von der ISO 9001 geforderten Aufzeichnungen über Zielerreichungsgrade. Weitere Voraussetzungen für eine ständige Verbesserung sind die Einbeziehung, Qualifikation und Motivation des Personals und die Bereitstellung erforderlicher Ressourcen.

¹⁵ Zum Kundenbegriff in der öffentlichen Verwaltung vgl. C. 1 dieser Veröffentlichung.

- **Sachbezogener Ansatz zur Entscheidungsfindung:** Wirksame Entscheidungen basieren auf der Analyse von Daten und Informationen. Sie können beispielsweise mittels Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling gewonnen und zur Qualitätssteuerung genutzt werden.
- **Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen:** Eine Organisation und ihre Lieferanten¹⁶ sind voneinander abhängig. Beziehungen, die für beide Seiten vorteilhaft sind, steigern die Fähigkeit beider, Werte zu schaffen.

¹⁶ Lieferanten können der Organisation angehören oder Außenstehende sein. Bsp.: Ein Lieferant (z. B. eine Behörde A) stellt eine Leistung (z. B. eine Stellungnahme zu einem Vorgang) bereit, die von der Organisation im Rahmen ihrer Produkterstellung (z. B. Erstellung eines Bescheids) verarbeitet wird.

C. Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung – Rahmenbedingungen und vorhandene Lösungsansätze

1. Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung

Viele Verwaltungsleistungen unterscheiden sich auf den ersten Blick nicht grundlegend von privatwirtschaftlichen Dienstleistungen. Die Qualität von Dienst- bzw. Verwaltungsleistungen beschränkt sich nicht nur auf die Leistung als solche, sondern bezieht sich auch auf alle der eigentlichen Erbringung der Leistung vor- und nachgelagerten Phasen. Gegenstand der Bewertung der Qualität von Dienst- bzw. Verwaltungsleistungen durch ihre Empfänger ist also nicht nur die Qualität des Ergebnisses (z. B. Beschaffenheit einer Baugenehmigung), sondern auch die Qualität der Prozesse (z. B. Bearbeitungs- und Wartezeiten) und die sogenannte Potenzial- und Strukturqualität, die u. a. anhand der Freundlichkeit der Mitarbeiter und der Räumlichkeiten beurteilt wird.

Trotz der grundsätzlichen Vergleichbarkeit von privaten und öffentlichen Dienstleistungen unterscheidet sich der öffentliche vom privaten Sektor vor allem aufgrund **verfassungsmäßiger Grundsatzentscheidungen**, die sich letztlich auf das Qualitätsverständnis in der öffentlichen Verwaltung und die Übertragbarkeit von in der Privatwirtschaft erfolgreich angewendeten Qualitätsmanagementkonzepten auf die öffentliche Verwaltung auswirken können. Zu nennen sind hier z. B.¹⁷:

- das Rechtsstaatsprinzip, das mit vielfältigen Bindungen und Kontrollen der öffentlichen Verwaltung einhergeht und die Dispositionsfreiheit einschränkt,
- die Bindung an das Gemeinwohl, das unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen hat und immer wieder aufs Neue zu definieren ist,
- das Sozialstaatsprinzip, demzufolge Leistungen von der öffentlichen Verwaltung zu erbringen sind, die unter dem (privatwirtschaftlichen) Gesichtspunkt der Gewinnmaximierung unwirtschaftlich sind und
- der Monopolcharakter staatlicher Leistungen, da in der Regel kein Wettbewerb mehrerer Anbieter vorhanden ist.

Die grundlegenden Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor lassen sich demnach wie folgt zusammenfassen: Privatwirtschaftliche Dienstleister orientieren sich am Markt und versuchen die Nachfrage über Qualität und Preis zu beeinflussen. Öffentliche Dienstleistungen unterliegen in der Regel nicht diesen Marktmechanismen, sondern den oben skizzierten Bedingungen. Die Kunden der öffentlichen Verwaltung, auf die im Folgenden noch näher eingegangen wird, haben häufig nicht die Wahl, eine Leistung in Anspruch zu nehmen oder nicht. Die Verwaltung als Anbieter öffentlicher Dienstleistungen muss sich in der Regel ihre Kunden nicht suchen und im Wettbewerb bestehen. Sie ist hinsichtlich ihres Angebots nicht frei, vielmehr resultieren öffentliche Dienstleistungen aus gesetzlichen Vorgaben und politischen Entscheidungen.

Trotz der genannten Unterschiede ist Qualität für die öffentliche Verwaltung ein immer bedeutender werdender Erfolgsfaktor. Dies ist vor dem Hintergrund zunehmender Produktivitätsanforderungen infolge knapper werdender Mittel, gesteigener Ansprüche der Bürger und eines veränderten Selbstverständnisses der Beschäftigten zu sehen. Aufgrund der spezifi-

¹⁷ vgl. hierzu Hill, H. und Klages, H. (Hrsg.), Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992, Baden-Baden 1993, S. 14 ff.

schen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung besteht jedoch die Gefahr, dass die Qualität der Leistung – um einen zentralen Aspekt herauszugreifen – zu wenig aus Sicht des Kunden betrachtet wird.

Folgt man dem eingangs erläuterten Qualitätsbegriff, dann bestimmen die Kunden, was Qualität ist. Reformansätze wie z. B. Neue Steuerungsmodelle und Leistungsvergleiche haben dies aufgegriffen und viele Bedingungen des Verwaltungshandelns verändert, was auch zu einer stärkeren Einbeziehung der Kunden der öffentlichen Verwaltung bei der Qualitätsdefinition geführt hat.

Ein so verstandener **Kundenbegriff** ist **in der öffentlichen Verwaltung** nicht unumstritten. Das hängt mit der Struktur ihrer Klientel zusammen, die sehr vielschichtig ist und sich offensichtlich von der im privaten Sektor unterscheidet. Die KGSt¹⁸ hat aufgrund der verschiedenen Erwartungen bzw. Anforderungen, die in die Beurteilung der Qualität von Verwaltungsleistungen einfließen, eine Typisierung von (externen und internen) Kundensituationen vorgenommen. Sie unterscheidet dabei u. a. den Bürger als Teil der örtlichen Gemeinschaft, die Adressaten von belastendem Verwaltungshandeln, Hilfeempfänger, Nutzer öffentlicher Einrichtungen, die Nachfrager interner Verwaltungsleistungen und die Mitarbeiter.

Für bestimmte Verwaltungsbereiche, insbesondere für die Eingriffsverwaltung, wird eine 1:1-Übernahme des der Definition von Qualität zugrunde liegenden Kundenbegriffs oft in Frage gestellt. So stößt z. B. eine ausschließliche Kundenorientierung im Polizei- oder Steuerbereich an ihre Grenzen. Kommt die Steuerfahndung einem Steuersünder auf die Schliche, dürfte das für den Betroffenen nicht unbedingt angenehm sein. Dagegen könnten solche Maßnahmen von anderen Steuerzahlern durchaus begrüßt werden. In diesen Fällen ist es erforderlich, den Kundenbegriff in dem Sinne anzupassen bzw. zu erweitern, dass die Erwartungen sowohl der unmittelbar als auch mittelbar Betroffenen einbezogen werden, die – wie das obige Beispiel deutlich macht – oft recht unterschiedlich sein können.

Die genannten Besonderheiten dürfen jedoch nicht dazu verleiten, dass aufgrund sehr unterschiedlicher öffentlicher Verwaltungsleistungen deren direkte Abnehmer sowie andere Betroffene nicht als Kunden – schließlich ist Verwaltung nicht Selbstzweck – begriffen werden, und sie sprechen auch nicht gegen eine Verwendung des Begriffs, rückt er doch den Dienstleistungsgedanken stark in den Mittelpunkt.

2. Vorhandene Lösungsansätze

Die in der öffentlichen Verwaltung anzutreffenden Konzepte zum Qualitätsmanagement lassen sich idealtypisch in zwei Gruppierungen einteilen, und zwar in solche, die der Philosophie des TQM folgen – sie stellen zur Zeit die Mehrheit dar – und solche, die die DIN EN ISO 9001 als (Orientierungs-) Basis für den Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems zugrunde legen. Hier ist allerdings anzumerken, dass seit der grundlegenden Reform der Normenreihe ISO 9000 auch hier Tendenzen hin zu einem umfassenden Qualitätsmanagement zu erkennen sind. Dies gilt insbesondere für die in der DIN EN ISO 9000:2000 formulierten Grundsätze des Qualitätsmanagements und für die DIN EN ISO 9004:2000.

Die nachfolgende Beschreibung von vorhandenen Lösungsansätzen erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr geht es darum, Entwicklungstendenzen aufzuzeigen. Auf eine nach verschiedenen Verwaltungsebenen gegliederte Darstellung wurde bewusst verzichtet, da die Tendenz zu verzeichnen ist, dass viele Reformbestrebungen – man denke nur an Neue Steuerungsmodelle – schwerpunktmäßig vom kommunalen Bereich ausgehen und von den anderen Verwaltungsebenen aufgegriffen und entsprechend den eigenen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen angepasst werden.

18 vgl. KGSt Bericht Nr. 6/1995, Qualitätsmanagement, S. 28 ff.

a) Lösungsansätze in Richtung TQM

Für diese Lösungsansätze ist eine eher ganzheitliche Reformsicht kennzeichnend. Häufig bauen sie auf Strategien und Instrumenten wie Neuen Steuerungsmodellen, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling sowie Organisations- und Personalentwicklung auf. Sie beziehen die im Folgenden aufgelisteten Faktoren eines TQM, die sich teilweise gegenseitig bedingen, in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität ein:¹⁹

- Kundenorientierung/aktives Engagement gegenüber den Kunden
- Durchgängige Führungsunterstützung durch das Management und Vorbildfunktion
- Mitwirkung/Einbeziehung aller Mitarbeiter
- Ausreichende Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Mitarbeiter
- Motivations- und innovationsfördernde Arbeitsbedingungen
- Mitarbeiterorientierte und effiziente Personalentwicklung
- Definierte und messbare Qualitätsziele
- Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns
- Bereitstellung und Nutzung geeigneter Ressourcen (Personal, Finanzen, materielle Ressourcen, Informationen)
- Abteilungsübergreifendes Prozessmanagement
- Langfristige Ausrichtung aufgrund erforderlicher Modifikationen der Aufbau- und Ablauforganisation und des notwendigen Wandels von Verhaltensweisen
- Kontinuierliche Verbesserung/Lernende Organisation
- Gesellschaftliche Orientierung

Beispiele für öffentliche Verwaltungen, deren Qualitätsmanagement sich in unterschiedlicher Art und Weise an der TQM-Philosophie ausrichtet, sind die **Landeshauptstadt Saarbrücken**, die **Bezirksregierung Lüneburg** und das **Bundesverwaltungsamt**²⁰.

Die **KGSt**²¹ plädiert für einen Qualitätsmanagementansatz, der auf dem bereits in den siebziger Jahren entwickelten **Konzept Bürgernähe**, das die Verantwortung der Leitung für Bürgernähe und organisatorische und personalentwickelnde Maßnahmen beinhaltet, und – wenn auch nicht obligatorisch²² – auf ihrem Ansatz des **Neuen Steuerungsmodells** aufbaut und diese beiden Ansätze ergänzt sowie deren Umsetzung sicherstellen soll.

Die von der KGSt entwickelte „**Selbstbewertung als Methode im Qualitätsmanagement**“ im Sinne eines praktischen Wegweisers stellt die Bedeutung einer strategischen kundenorientierten Steuerung seitens der Verwaltungsführung heraus. Von ihr wird Initiative und Förderung des Qualitätsmanagementprozesses erwartet. Sie soll Leitlinien und Vorgaben für die operative Ebene entwickeln und deren Beachtung überwachen. Diese strategische Ebene wird ergänzt durch sogenannte Einzelmaßnahmen auf der operativen Ebene, die zusammengenommen zu einer besseren Qualität des Verwaltungshandelns für den Bürger führen sollen:

- Kommunikation und Interaktion mit den Kunden nach dem Motto: „Machen wir aus Kundensicht die richtigen Dinge? Machen wir aus Kundensicht die Dinge richtig?“;

19 vgl. hierzu: Besser werden. Total Quality Management in der Verwaltung, in: Neues Verwaltungsmanagement 9/98, C 5.1, S. 1 ff.

20 vgl. hierzu AWV - Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V., Qualitätsmanagement in der Praxis – Nachhaltigkeit von Veränderungsprozessen –, Eschborn 1999, S. 7 ff.

21 vgl. hierzu KGSt Bericht Nr. 6/1995, Qualitätsmanagement und KGSt Bericht Nr. 8/1997, Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung.

22 Ihr Qualitätsmanagementkonzept ist laut KGSt auch für die Verwaltungen geeignet, die nicht dem Reformansatz des Neuen Steuerungsmodells folgen, sondern mit herkömmlichen Mitteln der Organisationsgestaltung Effizienz und Kundenorientierung steigern wollen.

- Steuerung über beabsichtigte Ergebnisse und Wirkungen auf der Basis von (quantitativen und qualitativen) Zielvereinbarungen zwischen Politik, Verwaltungsleitung, Fachbereichen und Mitarbeitern,
- Kundenorientierte Organisation, die sich u. a. durch eine adäquate Aufbauorganisation und kundenfreundliche Geschäftsprozesse auszeichnet und Leistungsvergleiche und Wettbewerb als Anreiz- und Lerninstrument versteht sowie
- Kundenorientierte Personalarbeit, die z. B. ihren Niederschlag findet in der Personalauswahl, -beurteilung, Aus- und Fortbildung, Personalentwicklung, in Leitbildern und Führungsgrundsätzen.

Ein ebenfalls für die Kommunalverwaltung entwickelter Lösungsansatz, der mittlerweile auch in anderen Verwaltungsbereichen Eingang gefunden hat²³, wurde von der **Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem dbb beamtenbund und tarifunion** in dem zwischenzeitlich abgeschlossenen Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“ konzipiert und begleitet.²⁴ Zu den Schlüsselementen dieses Ansatzes, der ebenfalls die Neuen Steuerungsmodelle aufgreift, zählt der **interkommunale Leistungsvergleich** auf der Basis eines aussagefähigen Berichtswesens mit quantitativen und qualitativen Kennzahlen zu den gleichgewichtigen Zieldimensionen

- Erfüllung des Leistungsauftrags,
- Kundenzufriedenheit,
- Mitarbeiterzufriedenheit und
- Wirtschaftlichkeit sowie

die **Delegation von Verantwortung** und die **Personalentwicklung**. Angesichts nunmehr einschätzbarer Verwaltungsleistungen werden auf der Basis von Stärken- und Schwächenanalysen Ziele vereinbart, Maßnahmen geplant, wird die Zielerreichung kontrolliert und so die Grundlage für einen kontinuierlichen Qualitätsmanagementprozess geschaffen. Leistungsvergleiche und veränderte Führungsstrukturen sind hierfür unabdingbare Voraussetzungen, um die Nachhaltigkeit des Qualitätsmanagements sicherzustellen.

Mittlerweile gibt es den Leistungsvergleich auch in modifizierter Form. Der sogenannte **kik.Qualitätsvergleich**²⁵ konzentriert sich auf wenige Kernkennzahlen mit hohem Wirkungsgrad und wurde von der **Bertelsmann Stiftung** für Gemeinden, Städte und Landkreise entwickelt.

Auch die **AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.**, in deren Arbeitskreise Wissen und Erfahrungen aus unterschiedlichen Verwaltungen und Verwaltungsebenen einfließen, greift in ihrem Konzept die Philosophie des TQM auf.²⁶ Sie sieht **Qualitätsmanagement als einen strategischen Ansatz**, mit dem sektorale Reformansätze wie z. B. Kosten- und Leistungsrechnung gebündelt werden können und in dem Qualität – insbesondere in Form der Kundenzufriedenheit – eine zentrale Steuerungsgröße darstellt.

Die entscheidenden Erfolgsfaktoren für ein Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung sind ihrem Ansatz zufolge

23 z. B. im Bereich von Finanzämtern, Schulen und Sozialgerichten.

24 vgl. hierzu Adamaschek, B., Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann Stiftung „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“, 2. Auflage, Gütersloh 1997.

25 kik steht für Kernkennzahlen in Kommunen.

26 vgl. hierzu Bundesverwaltungsamt – Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB) – (Hrsg.), Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Köln 1995, und: Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Qualitäts- und prozessorientiertes Verwaltungsmanagement in der Anwendung, Köln 1998, sowie AWW – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (Hrsg.), Qualitätsmanagement in der Praxis – Nachhaltigkeit von Veränderungsprozessen –, Eschborn 1999

- die Kundenorientierung, die die Erfüllung der Kundenerwartungen in den Mittelpunkt der Leistungserstellung rückt,
- die Produktorientierung, die in Produkten nicht nur Kostenträger, sondern auch wichtige Qualitätsträger sieht,
- die Prozessorientierung, die Prozesse im Sinne der Kunden und Mitarbeiter optimiert und häufig zu einer Kostenentlastung führt,
- eine Mitarbeiterorientierung, die sich durch intensive Information und Kommunikation und Mitgestaltungsmöglichkeiten ausdrückt und
- eine Lernende Organisation, die sich durch einen ständigen Verbesserungsprozess laufend an Veränderungen anpasst.

Die Umsetzung des als Orientierungshilfe gedachten Lösungsansatzes soll mit Hilfe eines Phasenmodells erfolgen, in dessen Mittelpunkt die Lernende Organisation steht. Bestandteile dieses idealtypischen, permanent ablaufenden Qualitätsmanagement-Kreislaufs sind in chronologischer Reihenfolge die Zielbildung, die Mitarbeiterbeteiligung, die Situationsanalyse, die Phase der Gestaltung und Umsetzung und letztlich die Qualitätssicherung.

Als unabdingbare Voraussetzungen für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement werden die Existenz eines kunden- und mitarbeiterorientierten Leitbilds, die institutionelle Verankerung eines Änderungsmanagements, die Definition strategischer und operativer Qualitätsziele, eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung, ein Controlling, das ziel- und steuerungsrelevant ist, und eine Reorganisation von Prozessen und Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses angesehen.

Auch der „Speyerer Qualitätswettbewerb“ soll nicht unerwähnt bleiben, der seit 1992 durchgeführt wird, und sich an innovative Verwaltungen wendet, „die herausragende Modernisierungskonzepte und -erfolge aufzuweisen haben“²⁷. Wettbewerbe um Qualitätspreise sind in der Privatwirtschaft seit Jahren sehr verbreitet und motivieren Firmen, Bestleistungen zu erbringen. Auch der Speyerer Wettbewerb mit seinen Auswahlkriterien und die Lösungsansätze der bislang ausgezeichneten Verwaltungen werden als „Modernisierungsschrittmacher“ gesehen und sind unter dem Gesichtspunkt eines in die Praxis umgesetzten Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung von Relevanz.

Kernmerkmale des Qualitätswettbewerbs sind die **Selbstbewerbung** und **Selbstbewertung** der interessierten Verwaltungen. Auf der Basis der Selbstbewertung seitens der Verwaltungen werden besonders erfolgreiche Verwaltungen anhand von **Kriterien** ausgewählt und ausgezeichnet, denen ein umfassender Qualitätsbegriff zugrunde liegt:

- Zugrunde liegende Modernisierungsstrategie,
- Ausmaß der Innovationsorientierung,
- Struktur- und Prozesskriterien der Verwaltungsqualität (Wirtschaftlichkeit, Organisationsqualität, Qualität der Personalarbeit, Produkt- und Serviceorientierung),
- Effektivität der Qualitätsorientierung und
- Fähigkeit/Bereitschaft zur Selbstdarstellung.

Die Schlussfolgerungen, die die Speyerer Initiatoren aus den bislang durchgeführten Wettbewerben ziehen, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Verwaltungswettbewerbe werden als effizientes Mittel zur Selbsteinschätzung des Verwaltungshandelns und der Qualität erbrachter Leistungen gesehen und können verwaltungsinterne Reorganisationsprozesse in Gang setzen. Sie ermöglichen eine Standortbestimmung im Vergleich zu anderen Verwaltungen. Sie können zur Motivation der Mitarbeiter und insgesamt zu einer neuen, verbesserten Verwaltungskultur beitragen. Durch das Denken in „Erfolgsfaktoren“ stellen Wettbewerbe „einen

27 Hill, H., Klages, H., (Hrsg.), Lernen von Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1994, Stuttgart, Berlin, Bonn u. a. 1995, S. 32.

Rahmen dar, innerhalb dessen die Konzepte eines „Total Quality Management“ und „schlanke“ Verwaltungen operationalisiert und anwendbar gemacht werden können.²⁸

Letztlich soll noch das von der **European Foundation for Quality Management (EFQM)** entwickelte „**Europäische Modell für Umfassendes Qualitätsmanagement**“ (**EFQM-Modell**) kurz erläutert werden.²⁹ Dieses Modell dient als Kriterienmodell für den European Quality Award, einen Preis, mit dem Organisationen ausgezeichnet werden, die TQM besonders erfolgreich und innovativ umgesetzt haben.

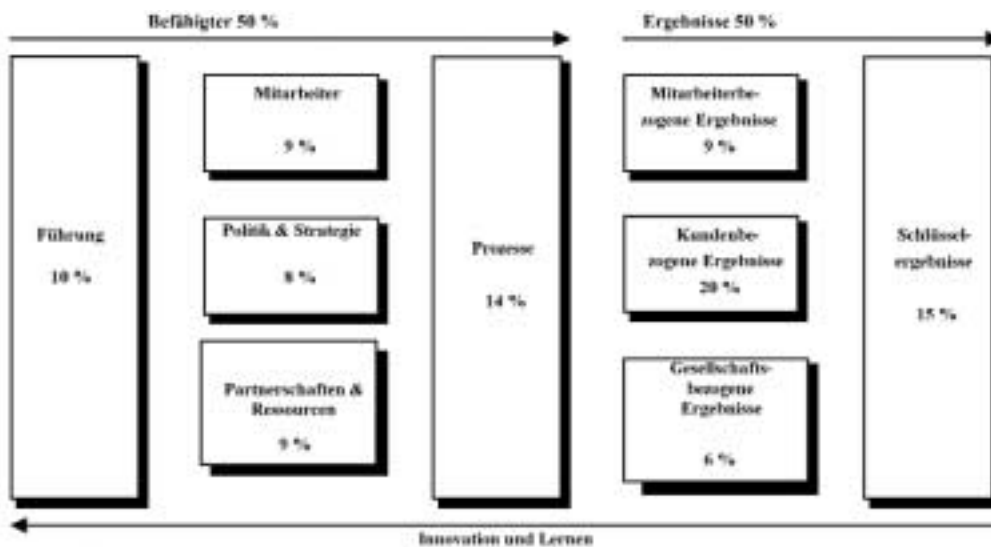


Abb. 3: Das EFQM-Modell

Das EFQM-Modell unterscheidet zwischen **Ergebnissen** (z. B. gemessene, belegbare Kundenzufriedenheit) und sogenannten **Befähigern bzw. Potenzialfaktoren** (z. B. Mitarbeiterorientierung, die durch entsprechende Maßnahmen nachgewiesen werden muss) und gewichtet die verschiedenen Aspekte des TQM mit konkreten Prozentzahlen.³⁰ Die insgesamt neun Kriterien bestehen ihrerseits wieder aus einer Reihe von Unterkriterien.

Die Kriterien des Modells eignen sich sowohl für den privatwirtschaftlichen als auch grundsätzlich für den öffentlichen Sektor. Allerdings sind nicht alle Kriterien ohne Anpassung auf die öffentliche Verwaltung anwendbar. Gerade bei den Ergebniskriterien ist eine Übersetzung in für den öffentlichen Dienst brauchbare Kennzahlen erforderlich.

Ein großer Vorteil des EFQM-Modells liegt darin, dass es die komplexen Zusammenhänge in einem umfassenden Qualitätsmanagementsystem wiedergibt. Mehr und mehr wird das EFQM-Modell als Instrument zur ganzheitlichen Steuerung der Prozesse einer Organisation anerkannt. Die Landessozialverwaltung Niedersachsen und die Freie und Hansestadt Hamburg beispielsweise haben das EFQM-Modell in abgewandelter Form angewandt.³¹

28 Hill, H., Klages, H. (Hrsg.), Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992, Baden-Baden 1993, S. 54.

29 vgl. hierzu u.a.: Besser werden. Total Quality Management, in: Neues Verwaltungsmanagement 9/98, C 5.1, S. 8 ff.

30 vgl. hierzu auch: Broekmate, L., Dahrendorf, K., Dunker, K., Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, München, Berlin 2001; S. 246 ff.

31 vgl. hierzu Niedersächsische Staatskanzlei, Presse- und Informationsstelle, Benchmarking als Reforminstrument, Broschüre, Hannover 2000 und Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, Leitfaden Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung, Hamburg 1999.

Auf der Basis des EFQM-Modells wurde mittlerweile das **CAF (Common Assessment Framework bzw. Gemeinsames europäisches Qualitätsbewertungsschema)**³² entwickelt. Das CAF, das auch Aspekte des Speyerer Qualitätswettbewerbs enthält, besteht wie das EFQM-Modell aus 5 Befähiger- und 4 Ergebniskriterien. Die dazu gehörenden Teilkriterien sind aber nicht so detailliert und sowohl sprachlich als auch inhaltlich an Aufgaben und Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung angepasst.

Auf Initiative des Bundesministeriums des Innern und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer wird derzeit ein Netzwerk von Verwaltungen des Bundes, der Länder und der Kommunen aufgebaut, die eine Qualitätsbewertung nach den CAF-Modell durchführen wollen.³³

b) Lösungsansätze auf der Basis der DIN EN ISO 9001

Der Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems nach den Empfehlungen und Anforderungen der ISO 9000-Familie und eine sich anschließende Zertifizierung durch eine neutrale und kompetente Stelle (akkreditierte Zertifizierungsstelle) sind in der Privatwirtschaft weit verbreitet, in manchen Branchen bilden sie eine Basisforderung, insbesondere für Zulieferbetriebe (z. B. in der Automobilbranche). Auch öffentliche Verwaltungen haben sich dem Zertifizierungsverfahren unterzogen, vor allem – aber nicht nur – in solchen Bereichen, in denen sie mit privaten Unternehmen konkurrieren (z. B. Abfallentsorgung, Nahverkehr).

Bislang wurde die Anwendung der ISO 9000-Normen auf öffentliche Verwaltungen überwiegend abgelehnt.³⁴ Einige der Argumente wurden bereits im Zusammenhang mit den Gründen für die Revision der Normenreihe dargelegt.³⁵ Weitere gegen eine Zertifizierung oft gehörte Argumente sind

- die hohen Kosten für den Aufbau des Qualitätsmanagementsystems und für das Verfahren zur Erlangung und Beibehaltung des Zertifikats und
- die Überbetonung des Qualitätssicherungsnachweises hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation und die Vernachlässigung der Qualität der Produkte³⁶.

Mittlerweile gibt es dennoch Beispiele aus dem Bereich der „klassischen“ öffentlichen Verwaltung, die ihr Qualitätsmanagementsystem zertifizieren ließen. Es handelt sich u. a. um die **Stadtverwaltung Offenbach am Main** und die **Kreisverwaltung Soest**. In Anbetracht der Zielrichtung der bisherigen Diskussion über Sinn und Zweck einer Zertifizierung öffentlicher Verwaltungen sollen die Beweggründe und Erfahrungen dieser beiden Verwaltungen und im Anschluss daran zwei Lösungsansätze aus dem Bereich der Bundesverwaltung (**Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post** und **Bundesmonopolverwaltung für Branntwein**) skizziert werden.

Die **Kreisverwaltung Soest** hat sich zur Umsetzung der in ihrem Leitbild genannten Ziele, nämlich ständige Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen, effiziente und effektive Erstellung von Dienstleistungen und Förderung der Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeiter für die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems nach den Forderungen der Norm DIN EN ISO 9001 entschieden.³⁷ In das Zertifizierungsverfahren der **Kreisverwaltung Soest** wurde zunächst nicht die gesamte Verwaltung einbezogen, sondern vier ausgewählte Abteilungen

32 vgl. hierzu Hill, H., Klages, H., in: Speyerer Arbeitshefte, Nr. 132, Good Governance und Qualitätsmanagement – Europäische und internationale Entwicklungen, Speyer 2000.

33 Die Gründungsveranstaltung zum Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystem fand im Dezember 2001 statt.

34 Gegen eine Zertifizierung sprechen sich beispielsweise die KGSt und die AWW in ihren Publikationen zum Qualitätsmanagement aus. Vgl. hierzu auch Fußnoten 21 und 26 dieser Veröffentlichung.

35 Vgl. hierzu B.3. Qualitätsmanagement nach DIN EN ISO 9000 ff. und Zertifizierung

36 Das Zertifikat bescheinigt einer Organisation, dass ihr Qualitätsmanagementsystem den Forderungen der Norm entspricht; der Nachweis bezieht sich nicht auf die Qualität der Produkte.

37 vgl. im Folgenden Kreisverwaltung Soest. Fachbereich 3 – Jugend, Schule, Umwelt. Qualitätsmanagement-Handbuch, Stand: 17. 8. 1998.

(Allgemeine Jugendhilfe, Wasserwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz, Abfallwirtschaft). Mittlerweile ist die gesamte Kreisverwaltung zertifiziert, und zwar nach der neuen DIN EN ISO 9001:2000.³⁸ Mit dem Qualitätsmanagement will Soest

- eine frühzeitige Anpassung des Leistungsangebots der Verwaltung an sich ändernde gesellschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen (innovative, „agierende“, statt reagierende Verwaltung),
- ein strukturiertes Verfahren zur Realisierung der Ziele des Leitbildes und
- eine Verbesserung der vorhandenen Systeme und Prozesse im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses erreichen.

Im Abschlussbericht³⁹ zum Aufbau und zur Einführung des Qualitätsmanagementsystems im Fachbereich Jugend, Schule und Umwelt wird folgende Bilanz gezogen:

- Viele Elemente des Qualitätsmanagements waren bereits vorhanden, werden aber durch das (zertifizierte) Qualitätsmanagementsystem in Zusammenhang gebracht, regelmäßig überprüft und weiterentwickelt.
- Durch die Dokumentation der Prozesse (Was wird getan? Wie wird es getan?) entsteht auf der einen Seite zusätzlicher Aufwand. Auf der anderen Seite zeigt die bisherige Erfahrung, dass diese Dokumentation Voraussetzung dafür ist, Verbesserungspotenziale zu erkennen, Arbeitsverfahren zu vereinheitlichen und einen gewünschten Standard aufrecht zu erhalten.
- Mit Hilfe der von der Norm geforderten internen Audits werden die praktische Umsetzung und Wirksamkeit der geltenden Regelungen überprüft. Regelmäßige Audits fördern die Beachtung und Anwendung bestehender Regelungen. Erkenntnisse aus den Audits werden schriftlich festgehalten und weiter verfolgt. Ergänzt wird dieses Instrument durch eine jährliche Bewertung der Angemessenheit und Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems durch die Leitung, bezogen auf die definierten Qualitätsziele.
- Das Qualitätsmanagementhandbuch und die mitgeltenden Unterlagen ersetzen die von den meisten Mitarbeitern geführten Handakten. Damit verfügen alle Mitarbeiter über das gleiche „Handwerkszeug“, und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter wird erleichtert.
- Nach den bisherigen Erfahrungen besteht kein Gegensatz zwischen der Delegation von Verantwortung und Verfahrens- und Arbeitsanweisungen, die eher mehr Entscheidungsspielräume aufgezeigt als eingengt haben.
- Für eine Zertifizierung spricht, dass der Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems bis zum „Ende“ (Zertifizierungsreife) durchgeführt wird und anschließend von einer unabhängigen, nicht „betriebsblinden“ Stelle beurteilt wird.

Auch die **Stadtverwaltung Offenbach** hat mittlerweile 14 Organisationseinheiten (z. B. Ordnungsamt, Umweltamt, Personalamt, Vermessungsamt, Wirtschaftsförderung, Kämmerei) nach DIN EN ISO 9001:2000⁴⁰ zertifizieren lassen. Folgende Ziele werden im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagementsystem genannt:

38 Zum Zeitpunkt der Überarbeitung dieser Broschüre war der Abschlussbericht über die Zertifizierung der Gesamtverwaltung noch nicht verfügbar. Die im Abschlussbericht über die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems im Fachbereich 3 gewonnenen Erkenntnisse haben laut Auskunft der Kreisverwaltung Soest unverändert Gültigkeit und treffen auch auf die anderen mittlerweile zertifizierten Organisationseinheiten zu.

39 Abschlussbericht zum Aufbau und zur Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems in den Abteilungen Abteilung 3.1 – Allgemeine Jugendhilfe, Abteilung 3.5 – Wasserwirtschaft, Abteilung 3.6 – Natur- und Landschaftsschutz, Abteilung 3.7 – Abfallwirtschaft der Arbeitsgruppe „Qualitätsmanagement FB 3“, Stand: 22. 6. 1998.

40 Die Organisationseinheiten waren ursprünglich nach DIN EN ISO 9002:1994 zertifiziert. Im Januar 2002 erfolgte dann die Zertifizierung nach der neuen DIN EN ISO 9001. Die DIN EN ISO 9002:1994 unterschied sich von der 9001:1994 dadurch, dass sie keine Anforderungen hinsichtlich der Entwicklung neuer Produkte/Dienstleistungen enthielt. Nach der Revision gibt es nur noch eine Norm, nach der ein Qualitätsmanagementsystem zertifiziert werden kann, nämlich die DIN EN ISO 9001. Sie sieht jedoch sogenannte zulässige Ausschlüsse bzw. Einschränkungen des Anwendungsbereichs vor, nach denen beispielsweise die Forderungen der Norm hinsichtlich der Entwicklung neuer Produkte/Dienstleistungen ausgeschlossen werden können. Diese Möglichkeit wurde auch von der Stadt Offenbach genutzt.

- Ein (deutliches) Signal setzen, dass sich das „Unternehmen Stadt“ für seine Bürger und Investoren engagiert,
- Innovationsprozesse in der Stadtverwaltung ausrichten und harmonisieren sowie
- allgemeine Ziele der Verwaltungsreform (Kundenorientierung, effektives Verwaltungshandeln, Wirtschaftlichkeit, Mitarbeiterorientierung) in operativer Form in die tägliche Arbeitsorganisation implementieren und den Aufgabenvollzug optimieren.

In ihrem Abschlussbericht zum Pilotprojekt „Qualitätsmanagement / DIN EN ISO 9002“⁴¹, in das zunächst 7 Organisationseinheiten einbezogen waren, kommt die Stadt Offenbach zu folgenden Schlussfolgerungen⁴²: Die Norm ist auf die Kommunalverwaltung anwendbar. Einer unmittelbaren Übertragung der an der Privatwirtschaft orientierten Anforderungen der Norm muss allerdings eine „Übersetzung“, bezogen auf die spezifischen Arbeitsfelder der Verwaltung, vorangehen. Als eindeutig widerlegt wird der häufig anzutreffende kritische Einwand angesehen, die Normen führten zu einer unnötigen Standardisierung, die die Kreativität der Mitarbeiter behindere und noch mehr Bürokratie erzeuge. Durch die Standardisierung und Regelung von Routinearbeitsprozessen sei vielmehr eine höhere Transparenz und bessere Beherrschbarkeit erreicht worden mit der Folge, dass sich mehr Freiräume für kreative Problemlösungen bei Projekten und nichtroutineförmigen Aufgaben ergeben. Dem Bericht ist weiter zu entnehmen, dass das von der Norm geforderte formalisierte Dokumentationsverfahren (Qualitätsmanagementhandbuch, Verfahrens- und Arbeitsanweisungen) nicht zu einer Papierflut geführt hat, sondern dass es gelungen ist, „das praktische Handlungswissen eines Amtes“ in Form „schlanker, sehr instruktiver Organisationshandbücher“ zu dokumentieren. Auch der Einwand, dass ISO 9000 den unterschiedlichen Arbeitsgegenständen in der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht werde, wird als widerlegt angesehen. Konstatiert wird, dass in allen (z. T. sehr unterschiedlichen) Ämtern die Arbeitsorganisation vor allem in ablauforganisatorischer und technisch-instrumenteller Hinsicht deutlich optimiert werden konnte. Letztlich werden die mit der Norm geschaffenen Strukturen als tragende Basis für den weiteren Ausbau in Richtung auf ein umfassendes Qualitätsmanagement angesehen.

Die Umstellung auf die neuen Normforderungen brachte nach Auskunft der Stadtverwaltung Offenbach zudem eine Konkretisierung von Zielen und die Entwicklung eines Kennzahlensystems mit sich, um Dienstleistung als Prozess und als Ergebnis besser messen zu können. Aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen soll zum einen in den bereits zertifizierten Organisationseinheiten der Ausbau des Qualitätsmanagements vorangetrieben werden (z. B. Geschäftsprozess- und Schnittstellenoptimierung), zum anderen sollen weitere Ämter zertifiziert werden. Ziel ist die flächendeckende Einführung der DIN EN ISO 9001:2000.

Auch die **Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP)**, eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit rund 60 Dienststellen im gesamten Bundesgebiet, ist dabei, ein Qualitätsmanagementsystem auf der Basis der DIN EN ISO 9001 einzuführen und weiterzuentwickeln. Im Mittelpunkt dieser Reformbemühungen steht dabei die Optimierung sämtlicher Prozesse der Reg TP, also nicht nur die Prozesse mit einer externen Kundenschnittstelle, sondern auch interne Serviceprozesse. Über eine mögliche Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems nach DIN EN ISO 9001 soll zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden. Welchen Stellenwert dem Qualitätsmanagement seitens der Reg TP eingeräumt wird, zeigt sich auch darin, dass eigens ein Referat „Qualitätsmanagement/Betriebliches Vorschlagswesen“ geschaffen wurde, das den gesamten Entwicklungsprozess mit entsprechend ausgebildetem Personal steuert und begleitet, und einer der beiden Vizepräsidenten die Funktion des Qualitätsmanagementbeauftragten wahrnimmt.

41 Zum Zeitpunkt der Überarbeitung dieser Broschüre war der Abschlussbericht über die Zertifizierung weiterer Organisationseinheiten und die Umstellung auf die neue DIN EN ISO 9001 noch nicht verfügbar.

42 vgl. Schlussbericht zum Pilotprojekt „Qualitätsmanagement/ DIN EN ISO 9002“ bei der Stadtverwaltung Offenbach am Main, Stand: 5. 5. 99, S. 5 ff.

Die **Bundesmonopolverwaltung für Branntwein⁴³ (BfB)**, eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen, hat ein Qualitätsmanagementsystem nach DIN EN ISO 9001:1994 aufgebaut, das 1996 erstmals erfolgreich zertifiziert wurde⁴⁴ und seitdem kontinuierlich weiterentwickelt wird. Aufgrund ihres Aufgabenfelds – sie produziert und vermarktet u. a. auch Alkohol – und ihrer Kundenstruktur – ein Teil der Kunden kommt aus der Privatwirtschaft (z. B. Lebensmittel- und Arzneimittelbereich) – nimmt die BfB eine gewisse Sonderstellung ein.

Trotz der aus dieser Kundenstruktur und Aufgabenstellung resultierenden Besonderheit der Behörde sind die Vorgehensweise und die Erfahrungen der BfB mit einem nach DIN EN ISO 9001 zertifizierten Qualitätsmanagementsystem auch für reine Dienstleistungsbehörden von Interesse. Der Anstoß für den Aufbau eines solchen Qualitätsmanagementsystems kam zwar aus dem privatwirtschaftlichen Bereich, ergänzte sich jedoch mit den ohnehin vorhandenen Plänen der Behörde, die Organisation zu optimieren, und ging somit über rein wirtschaftliche Gesichtspunkte hinaus.

Die BfB zieht insgesamt eine positive Bilanz. Abgesehen von der durch die Zertifizierung feststellbaren stärkeren Akzeptanz am Markt hat die Einführung und Weiterentwicklung eines Qualitätsmanagementsystems nach DIN EN ISO 9001 insbesondere auch innerbehördliche Verbesserungen mit sich gebracht wie z. B. straffere Verwaltungsabläufe, eine abteilungsübergreifende Prozessorientierung und einen – bedingt durch interne Audits und eine regelmäßige Bewertung des Qualitätsmanagementsystems durch die Behördenleitung – kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

43 vgl. hierzu: Qualitätsmanagement in der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, in: Bundesverwaltungsamt – Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB) – (Hrsg.), Inf 1541, Beilage zu den BBB-Informationen Heft 233, November/Dezember 1998.

44 Auch beim planmäßigen Wiederholungsaudit 1999 wurde bestätigt, dass das Qualitätsmanagementsystem den Forderungen der Norm entsprach. Ein weiteres Wiederholungsaudit steht nun 2002 an.

D. Erwartungen an ein effizientes Qualitätsmanagement – Empfehlungen aus der Sicht des dbb beamtenbund und tarifunion

Die vorgestellten Lösungsansätze belegen, dass es zum Teil intensive Bemühungen auf dem Gebiet des Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung gibt. Ziel dieses Teils der Broschüre ist es weder, diese Lösungsansätze im Einzelnen einer Bewertung zu unterziehen, noch ein neues Qualitätsmanagementkonzept vorzustellen. Vielmehr will der dbb beamtenbund und tarifunion Empfehlungen für ein erfolversprechendes Qualitätsmanagement abgeben, die die bisherigen Erfahrungen der Verwaltungspraxis und aktuelle Entwicklungstendenzen berücksichtigen.

Aus Sicht des dbb beamtenbund und tarifunion muss ein Qualitätsmanagementansatz für die öffentliche Verwaltung folgende **Ziele** in den Mittelpunkt stellen:

- **Die Zufriedenheit der Kunden**, die selbstverständlich die Kenntnis der Erwartungen der Kunden voraussetzt und beispielsweise durch qualitativ hochwertige Produkte/Dienstleistungen und eine kundenfreundliche Aufbau- und Ablauforganisation erreicht werden kann,
- **die Orientierung an den Bedürfnissen der Mitarbeiter** als wichtigster Ressource einer Organisation, die sich u. a. durch eine adäquate Information und Kommunikation, ausreichende Handlungs- und Entscheidungsspielräume und motivationsfördernde Arbeitsbedingungen auszeichnet,
- ein **effektives und effizientes Verwaltungshandeln**, das mit einer qualitativ hochwertigen Erfüllung des Leistungsauftrags und mit einem wirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen einhergeht sowie
- ein auf **Kontinuität angelegter Verbesserungsprozess**, basierend auf einer in Leitbildern formulierten Qualitätspolitik und daraus abgeleiteten, messbaren Qualitätszielen⁴⁵, der von einer Lernenden Organisation getragen wird.

Diese Ziele finden sich in unterschiedlicher Ausprägung und Schwerpunktsetzung sowohl bei den Lösungsansätzen, die der TQM-Philosophie folgen, als auch bei der ISO 9000. Von ihrer Intention her können beide bei richtiger und konsequenter Anwendung grundsätzlich zu einer Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns führen.

Die Frage, ob nun eher dem TQM oder Lösungsansätzen auf der Basis der ISO 9000 der Vorzug zu geben ist, lässt sich nicht im Sinne eines Patentrezepts beantworten. Beide Varianten, die in der Praxis ohnehin nicht in idealtypischer Form vorzufinden sind, sind durch die umfassende Revision der ISO 9000 näher aneinander gerückt und widersprechen sich nicht. Vielmehr befürwortet die Normenreihe den Ausbau in Richtung auf ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem. Diesen Weg beschreitet z. B. die Stadtverwaltung Offenbach. Die Kreisverwaltung Soest hingegen, eine der Preisträgerinnen beim 2. Speyerer Qualitätswettbewerb, hat ihren TQM-Ansatz durch die Anwendung der DIN EN ISO 9001 ergänzt. Allerdings legt die ISO-Norm nach wie vor den Schwerpunkt auf die Verbesserung des Qualitätsmanagementsystems und nicht in erster Linie auf die Verbesserung von Produkten.

⁴⁵ Selbstverständlich geht es hierbei nicht nur um die Messbarkeit. Vielmehr muss regelmäßig überprüft werden, ob und inwieweit die gesteckten Ziele erreicht worden sind, um gegebenenfalls Korrekturen einleiten zu können.

Die immer wieder anzutreffende Kritik, dass ISO 9000-Normen nicht auf die öffentliche Verwaltung anwendbar sind, relativiert sich angesichts der mittlerweile vorhandenen Beispiele. Die Erfahrungen aus der Praxis belegen, dass die Forderungen der ISO 9000-Normen hinsichtlich des Aufbaus und der Aufrechterhaltung des Qualitätsmanagementsystems für die öffentliche Verwaltung durchaus nützlich sein können. Das muss nicht bedeuten, dass die Zertifizierung eine unabdingbare Voraussetzung für ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem ist. Die Norminhalte können vielmehr auch als Leitlinien und zur Hilfestellung beim Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems genutzt werden. Allerdings muss einer Anwendung der Norm in der öffentlichen Verwaltung nach wie vor eine „Übersetzung“ voran gehen. In dieser Hinsicht haben sich die Erwartungen nicht erfüllt, die mit der Revision der Normenreihe verknüpft waren.⁴⁶

Eine Zertifizierung und die regelmäßige Überprüfung des Qualitätsmanagementsystems durch unabhängige Dritte kann sich im Hinblick auf einen wünschenswerten dauerhaften Verbesserungsprozess durchaus als vorteilhaft erweisen. Der Qualitätsmanagementprozess bleibt in Gang und wird zudem durch die regelmäßige Durchführung von internen Audits, durch die Bewertung des Qualitätsmanagementsystems durch das Management einer Organisation und durch die ebenfalls von der Norm geforderte Regelung und Dokumentation der Aufbau- und Ablauforganisation unterstützt. Allerdings erfordert eine Zertifizierung je nach Ausgangslage einer Organisation einen hohen Zeit- und Kostenaufwand. In diesem Zusammenhang ist auch der nach wie vor hohe Dokumentationsaufwand zu nennen, der einer weiteren Entbürokratisierung der öffentlichen Verwaltung entgegen läuft.

Ein Qualitätsmanagementsystem, das sich auf die Erfüllung der Anforderungen der Darlegungsnorm DIN EN ISO 9001:2000 beschränkt, wird für die öffentliche Verwaltung aufgrund der im Vergleich zur Privatwirtschaft unterschiedlichen Rahmenbedingungen nicht ausreichen. Ein Ausbau in Richtung auf ein umfassendes Qualitätsmanagement, das stärker auf die Qualität der Produkte, deren Wirkungen und ständige Verbesserung und nicht in erster Linie auf eine Verbesserung des Qualitätsmanagementsystems abzielt, ist aus der Sicht des dbb beamtenbund und tarifunion unverzichtbar.

Ein ganzheitlich angelegtes Qualitätsmanagement bietet die Chance, bereits vorhandene bzw. geplante Modernisierungsinstrumente wie z. B. Kosten- und Leistungsrechnung oder Controlling zu bündeln und zu vernetzen und dem Trend entgegenzuwirken, Modernisierung vorwiegend unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betreiben. Ein in diesem Sinne gestaltetes Qualitätsmanagement kann einen wichtigen Beitrag leisten zu einer ganzheitlichen Reform der öffentlichen Verwaltung.

Aus der Sicht des dbb beamtenbund und tarifunion ist es – unabhängig davon, welcher konkrete Lösungsansatz gewählt wird – **entscheidend, dass überhaupt Qualitätsmanagement betrieben wird**. Erfahrungen von öffentlichen Verwaltungen belegen, dass bereits die Beschäftigung mit dieser Thematik positive Wirkungen im Sinne einer Sensibilisierung für Qualitätsanforderungen und Qualitätsprobleme und Ansatzpunkte für Verbesserungen mit sich bringt. Für ein umfassendes und auf Dauer angelegtes Qualitätsmanagement ist dies sicherlich nur ein erster Schritt in die richtige Richtung, dem Konzepte mit strategischen und operativen Zielsetzungen folgen müssen, die letztlich kontinuierlich umgesetzt werden.

Gerade hinsichtlich der Umsetzung werden in der Verwaltungspraxis erhebliche Defizite deutlich. Beispielsweise liegt mittlerweile in vielen öffentlichen Verwaltungen gutes Datenmaterial über die Zielerreichung bezogen auf Produkte, Wirtschaftlichkeit, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit vor. Der Prozess des Qualitätsmanagements im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses kommt dennoch nur schwer in Gang, weil beispielsweise

⁴⁶ In diesem Zusammenhang sei auf einen Praxisleitfaden zur Anwendung der DIN EN ISO 9001:2000 in der öffentlichen Verwaltung verwiesen, den das Bundesverwaltungsamt, Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik, 2001 als BBB-Sonderdruck „Qualitätsmanagement: ISO 9001 in Behörden“ veröffentlicht hat.

- die kontinuierliche Unterstützung durch die Leitung fehlt,
- die Mitarbeiter unzureichend informiert und einbezogen werden,
- zu wenig Ressourcen für das Qualitätsmanagement zur Verfügung stehen,
- „Abteilungsdenken“ anstelle eines bereichsübergreifenden Prozessmanagements vorherrscht,
- das Qualitätsmanagementkonzept nicht maßgeschneidert und/oder
- der Qualitätsmanagementprozess zu wenig organisatorisch verankert ist.

Aus dieser „Mängelliste“ und den genannten Nachteilen der vorhandenen Lösungsansätze lassen sich aus der Sicht des dbb beamtenbund und tarifunion **folgende allgemeinen Empfehlungen für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement ableiten:**

Qualitätsmanagement braucht einen realistischen Zeitrahmen und vorweisbare Erfolge. Qualitätsmanagementkonzepte sind in der Regel mittel- bis langfristig angelegt. Der Wandel zu einer strikt qualitätsorientierten Organisation erfordert ein „Umdenken“ und Geduld im Sinne einer „Politik der kleinen Schritte“. Er vollzieht sich nicht von heute auf morgen. Gleichzeitig braucht jeder Reformansatz auch kurzfristige Erfolge, um sich durchsetzen zu können. Dies muss bei der Einführungsstrategie berücksichtigt werden.

Qualitätsmanagement hat seinen Preis. Das gilt sowohl für TQM-Ansätze als auch für ein Qualitätsmanagement nach ISO 9000. Es lässt sich nicht „nebenher erledigen“. Für die Einführung und Aufrechterhaltung wird insbesondere eine ausreichende Personalkapazität mit entsprechender Qualifikation auf dem Gebiet des Qualitätsmanagements benötigt. Betriebswirtschaftlich betrachtet führt ein erfolgreiches Qualitätsmanagement jedoch – das ergeben Studien aus der Privatwirtschaft – mittel- und langfristig zu einer Kostenentlastung, da u. a. die Investition in Fehlerverhütungsmaßnahmen die Fehlerkosten senkt.⁴⁷

Qualitätsmanagement benötigt Regelungen und eine organisatorische Verankerung. Ohne eindeutige Festlegung von Verantwortlichkeiten, Verfahren und Abläufen und ein adäquates Maß an Dokumentation kann sich Qualitätsmanagement nicht durchsetzen, weil aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen eine wichtige Voraussetzung für die Einführung, Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung eines Qualitätsmanagementsystems bilden.

Qualitätsmanagement muss auf messbaren quantitativen und qualitativen Zielen aufbauen, die auch die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns einbeziehen. Insofern kann Qualitätsmanagement Ansätze wie z. B. Neue Steuerungsmodelle, bei denen – je nach Konzeption und konkreter Umsetzung – in der Verwaltungspraxis häufig betriebswirtschaftliche Aspekte im Mittelpunkt stehen, sinnvoll ergänzen.

Für Qualitätsmanagement gibt es keine Patentlösungen. Qualitätsmanagementkonzepte können nicht einfach – ohne Anpassung auf die jeweils spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Verwaltungen – übernommen werden. Dies gilt sowohl für TQM-Modelle als auch für Qualitätsmanagementsysteme, die nach ISO 9000 aufgebaut sind.

Qualitätsmanagement lässt sich nicht verordnen. Es muss wirklich gewollt sein und von allen Mitgliedern einer Organisation getragen werden, wobei dem Management eine bedeutende Rolle zukommt. Sowohl die Führungskräfte als auch die Mitarbeiter müssen für die Einführung und dauerhafte Umsetzung gerüstet sein. Dies setzt vor allem ein passendes Konzept, einen adäquaten Einführungsprozess sowie Information, Kommunikation und eine aufgaben- und zielgruppengerechte Aus- und Weiterbildung voraus.

⁴⁷ Qualitätsbezogene Kosten setzen sich aus Fehlerverhütungskosten und Prüfkosten, die betriebswirtschaftlich als Investitionen betrachtet werden, und aus Fehlerkosten, die betriebswirtschaftlich Verluste darstellen, zusammen.

Da sich ein effizientes Qualitätsmanagement – insbesondere vor dem Hintergrund in der Praxis feststellbarer Umsetzungsdefizite – weder durch die bloße Ankündigung von Vorhaben noch durch ausschließlich kurzfristige, sondern vor allem durch dauerhafte Erfolge auszeichnet, ist es sicherlich notwendig, die künftige Entwicklung auf dem Gebiet des Qualitätsmanagements weiter intensiv zu verfolgen. In diesem Zusammenhang ist auch die Empfehlung des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ in Erinnerung zu rufen, der in seinem Abschlussbericht die flächendeckende Einführung des Qualitätsmanagements in der Bundesverwaltung bis zum Regierungsumzug forderte.

Anhang: Kernaussagen der DIN EN ISO 9001:2000

Qualitätsmanagementsystem:

In diesem Abschnitt geht es um die wesentlichen Bausteine und um die Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems.

Eine Organisation muss

- ein Qualitätsmanagementsystem entsprechend den Anforderungen der Norm aufbauen, umsetzen und ständig verbessern,
- das Qualitätsmanagementsystem dokumentieren. Diese Dokumentation muss folgendes enthalten: die Qualitätspolitik und Qualitätsziele, ein Qualitätsmanagementhandbuch sowie solche Verfahren und Aufzeichnungen, deren Dokumentation von der Norm ausdrücklich gefordert wird,
- die für das Qualitätsmanagementsystem erforderlichen Prozesse⁴⁸ erkennen und lenken⁴⁹,
- Dokumente und Aufzeichnungen⁵⁰ lenken.

Verantwortung der Leitung:

Hier wird beschrieben, welche Aufgaben die oberste Leitung in Zusammenhang mit einem Qualitätsmanagementsystem zu erfüllen hat.

Die oberste Leitung muss

- sicherstellen, dass die Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden ermittelt (z. B. mittels Kundenbefragungen) und entsprechend umgesetzt werden mit dem Ziel, die Kundenzufriedenheit zu erhöhen,
- die Qualitätspolitik⁵¹ festlegen und sicherstellen, dass messbare Qualitätsziele⁵² bestimmt werden,
- das Qualitätsmanagementsystem hinsichtlich seiner Wirksamkeit und Verbesserungsmöglichkeiten bewerten, indem sie z. B. Auditergebnisse und den Stand von Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen prüft und hieraus abgeleitet Maßnahmen zur Verbesserung ergreift,
- sicherstellen, dass Verantwortung und Befugnisse in der Organisation festgelegt werden und einen (Qualitäts-)Beauftragten der obersten Leitung bestimmen.

Management von Ressourcen:

In diesem Abschnitt werden die Anforderungen der Norm an das Management von Ressourcen (Personal, Infrastruktur und Arbeitsumgebung) konkretisiert.

Die Organisation muss

- die erforderlichen Fähigkeiten des Personals ermitteln, Personal für die jeweiligen Aufgaben auswählen, ggf. Schulungen veranlassen und die Effektivität der durchgeführten Schulungen beurteilen,

48 Statt des Begriffs „Prozess“ verwendet die öffentliche Verwaltung häufig den Begriff „Ablauf“.

49 Lenken beinhaltet u. a. die Festlegung, wie etwas gemacht werden soll und wer welche Befugnisse und Aufgaben hat.

50 **Dokumente:** Durch geeignete Maßnahmen ist zu gewährleisten, dass die richtigen Dokumente (z. B. Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, Verfahrensanweisungen) allen betroffenen Stellen rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Aufzeichnungen: Mit Aufzeichnungen kann die Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems belegt werden. Aufzeichnungen sind z. B. Auditberichte, Berichte über Fehlerursachen und Korrekturmaßnahmen und Ergebnisse von Kundenbefragungen.

51 Eine Qualitätspolitik ist vergleichbar mit einem Leitbild.

52 z. B. maximale Bearbeitungsdauer eines Antrags von x Tagen.

- für eine angemessene Infrastruktur (z. B. Gebäude, Arbeitsräume, Kommunikationseinrichtungen) und Arbeitsumgebung (z. B. Einhaltung von Bestimmungen des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit) sorgen.

Produktrealisierung⁵³:

In diesem Abschnitt geht es um die Planung, Festlegung, Dokumentation und Verbesserung der Prozesse, die der Produktrealisierung dienen. Unterschieden werden Planungs- und kundenbezogene Prozesse, Entwicklungs- und Herstellungsprozesse. Weiter werden Anforderungen an die Beschaffung formuliert. Der Begriff Produktrealisierung beinhaltet also nicht nur die reine Herstellung, sondern reicht von der Ermittlung der Kundenanforderungen bis hin zur Freigabe des Produkts.

Die Organisation muss

- die Prozesse planen, die für die Produktrealisierung erforderlich sind. Festzulegen sind beispielsweise Qualitätsziele und Anforderungen an das Produkt (z. B. vom Kunden festgelegte, behördliche und gesetzliche Anforderungen), der Bedarf an Prozessen, Mitteln, Einrichtungen, Dokumentation und Aufzeichnungen für das jeweilige Produkt,
- Regelungen für die Kommunikation mit dem Kunden für folgende Bereiche festlegen: Anfragen, Verträge, Auftragsbearbeitung, Rückmeldungen vom Kunden inkl. Beschwerden sowie Produktinformation,
- die Entwicklung neuer Produkte planen, steuern und überwachen. Dies geschieht u. a. durch klare Zielvorgaben, eine angemessene Dokumentation der Entwicklungsschritte sowie durch die Überprüfung der Ergebnisse durch dazu befähigtes Personal,
- die Beschaffungsprozesse lenken und sicherstellen, dass alle beschafften Produkte/Dienstleistungen den festgelegten Forderungen entsprechen. Das setzt u. a. eine klare Beschreibung der zu beschaffenden Produkte und die Auswahl und regelmäßige Beurteilung geeigneter Lieferanten voraus,
- die Produktion bzw. Dienstleistungserbringung lenken und sicherstellen, dass alle notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, damit keine fehlerhaften Produkte erstellt bzw. mangelhafte Dienstleistungen erbracht werden. Das schließt u.a. die Festlegung von Verfahrensweisen (z. B. Abläufe, Festlegung maximaler Liegezeiten) und die Nutzung geeigneter Ausrüstung (z. B. Software) ein.

Messung, Analyse und Verbesserung:

Dieser Abschnitt enthält Forderungen, die die ständige Verbesserung von Prozessen und Produkten sicherstellen sollen. Basis hierfür sind Aufzeichnungen darüber, ob und inwiefern messbare Qualitätsziele (mit entsprechenden Kennzahlen/ Indikatoren)⁵⁴ erreicht worden sind.

Die Organisation muss

- Überwachungs-, Mess-, Analyse- und Verbesserungsprozesse einführen, um nachweisen zu können, dass das Qualitätsmanagementsystem, die Prozesse und Produkte den definierten Anforderungen entsprechen und sich die Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems im Zeitablauf ständig verbessert.
- Methoden festlegen, auf welche Weise Informationen über die Kundenzufriedenheit erhoben und genutzt werden. Denn die Kundenzufriedenheit ist ein zentrales Merkmal für die Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems.

⁵³ Unter einem Produkt versteht die DIN EN ISO 9001 sowohl materielle (z. B. ein Auto) als auch immaterielle Produkte (z. B. eine Beratung). Bei vielen Dienstleistungsprozessen ist es oft nicht möglich, Prozess und Produkt exakt voneinander zu trennen.

⁵⁴ Indikatoren/Kennzahlen für die Produktqualität (Bsp.): Anzahl fehlerfreier Bescheide; Widerspruchsquote
Indikatoren/Kennzahlen für die Prozessqualität (Bsp.): Durchlaufzeiten; das Verhältnis von Bearbeitungszeit zu Durchlaufzeit.

