

# Total Quality Management in der öffentlichen Verwaltung

1. Ist Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung notwendig?
2. Qualität ist das Ziel
3. Das Konzept der Kontinuierlichen Qualitätsverbesserung
4. TQM in der Praxis der öffentlichen Verwaltung
5. Meilensteine bei der Implementierung des Qualitätsmanagement in der Verwaltung
6. Kritische Erfolgsfaktoren für die Umsetzung

*Qualität heißt nicht nur genau das liefern,  
was der Kunde wollte,  
sondern auch das, was er gewollt hätte,  
wenn er richtig beraten worden wäre.*

*(Soo Chul Bang)*

Qualitätsmanagement – zumal in der öffentlichen Verwaltung - schien noch bis vor Kurzem das Feld von einigen unentwegten Weltverbesserern zu sein. Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben jedoch gezeigt, daß wohlgefälliges Reagieren in einer dynamischen, sich rasch verändernden und kompetitiven Umwelt das Bestehen am Markt in Frage stellt. *Fortbestand und Wachstum* eines Marktteilnehmers können nur durch die proaktive Ausrichtung an den Kundenbedürfnissen und –wünschen gesichert werden.

## 1. Ist Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung notwendig?

Der Dienstleistungssektor ist international der dominierende Wachstumsmarkt.<sup>1</sup> Im Laufe der Zeit haben nicht nur die Anforderungen an die *Qualität einer Dienstleistung*, sondern auch die Konkurrenz zwischen den Dienstleistern zugenommen. Unter ihnen ist die öffentliche Verwaltung der weitaus größte Anbieter. Betriebswirtschaftlich erklärt ließe sich

---

<sup>1</sup> Sein Anteil beträgt in Deutschland mittlerweile ca. 58%; Spitzenreiter ist Japan mit einem Anteil von 78%. Vgl. Tominaga, Serviceorientierung, 10

daraus der Rückschluß ziehen, daß die staatlichen Leistungen den Wünschen der Konsumenten bzw. Bürger am ehesten entsprechen.

Die *Realität* beweist das Gegenteil: Zwei Drittel der Bevölkerung in Deutschland beklagen sich über unfreundliches Personal, überzogene Preise und mangelnde Hilfsbereitschaft. Mehr als 50% rügen schlampige Auftragserfüllung, undurchsichtige Rechnungen und lange Wartezeiten.<sup>2</sup> Dem „Zwangs-Konsumenten“ drängt sich daher die Frage auf, ob die Verwaltung als gesetzlich beauftragter Leistungserbringer seine Position als Monopolist bisweilen ausnutzt.

Die *Folgen* unbefriedigender Leistungen sind eklatant: Lediglich 4% der Kunden (das ist einer von 26) tragen ihre Beschwerde vor – man ordnet sie der Gruppe der Meinungsführer zu. Wird von entsprechender Stelle schnell reagiert, können 54% bis 70% (z.T. bis zu 95%) der Beschwerdeführer zu Dauerkunden werden. Die anderen 96% der unzufriedenen Kunden jedoch teilen ihr Frusterlebnis mindestens 10 weiteren Personen mit und wechseln wortlos zur Konkurrenz.<sup>3</sup>

Ist sich der Staat seiner Verantwortung dem Bürger gegenüber bewußt, so muß er diese Erkenntnisse und die daraus resultierenden Konsequenzen (Imageschäden, Verlust an Glaubwürdigkeit, materielle Schäden) ernst nehmen. Aufgrund des immer komplexer werdenden Aufgaben- und Anforderungsspektrums bei finanziell bedrohter Handlungsfähigkeit und wachsender Unzufriedenheit der Bürger kann sich die öffentliche Verwaltung dem aufgestauten *Handlungsdruck* nicht mehr entziehen.

Tatsächlich bestehen vielfältige Wettbewerbs- oder zumindest *wettbewerbsähnliche Situationen*. So unterliegen die Kosten eines Verwaltungsprozesses oder die Verfahrensdauer einer Baugenehmigung einem interkommunalen Leistungsvergleich. Entsorgungsbetriebe oder öffentlicher Personennahverkehr müssen sich bereits mit privaten Dienstleistern messen. Darüber hinaus sind vielfältige direkte Wettbewerbssituationen denkbar, u.a. in den Bereichen Gartenbau, Druckerei, Rechtsberatung, Reinigung etc.

---

<sup>2</sup> Vgl. Tominaga, Serviceorientierung, 17

<sup>3</sup> Vgl. Tominaga, Serviceorientierung, 17

Damit stehen die Kommunen heute an einem Scheideweg: „Entweder nehmen sie den Wettbewerb um zufriedene Bürger und Kunden auf oder sie werden gezwungen, sich aus vielen, nicht zwingend öffentlichen Bereichen zurückzuziehen“.<sup>4</sup>

Die Argumentation „Qualität können wir uns in Zeiten knapper Kassen nicht leisten“ weicht der Erkenntnis, daß ein auf die *kontinuierliche Verbesserung* ausgerichtetes Qualitätsmanagement die Qualität erhöhen und die Kosten schlechter Qualität drastisch senken können. Zu häufig wird übersehen, daß schlechte Qualität zumeist Ursache für eine Flut von Folgeproblemen ist. Ebenso wird der Zusammenhang zwischen den Kosten für Fehlervermeidung und dem möglichen Nutzen aus einer Verringerung der Fehlerkosten verkannt. Zeigt doch die Kostenbetrachtung, daß Qualitätssteigerungen bei gleichzeitiger Kostenreduktion möglich sind. „Die derzeitige Krise der öffentlichen Haushalte ist insofern nicht Restriktion, sondern Chance im Veränderungsprozeß.“<sup>5</sup> Dazu bedarf es jedoch auch des Mutes zur Hinterfragung der eigenen Leistung. Gemeint ist die Schaffung eines neuen Selbstverständnisses dahingehend, sich auch selber in Frage zu stellen: „Wie kann ich besser werden und was ist dafür zu ändern?“

## 2. Qualität ist das Ziel

In wenigen Worten läßt sich *Total Quality Management (TQM)* als dynamischer Prozeß definieren, der ständig bessere Qualität „produziert“.<sup>6</sup> Um diesen Ansatz jedoch tatsächlich auf die öffentliche Verwaltung übertragen und diskutieren zu können, muß zunächst die Bezeichnung „Qualität“ konkretisiert werden.

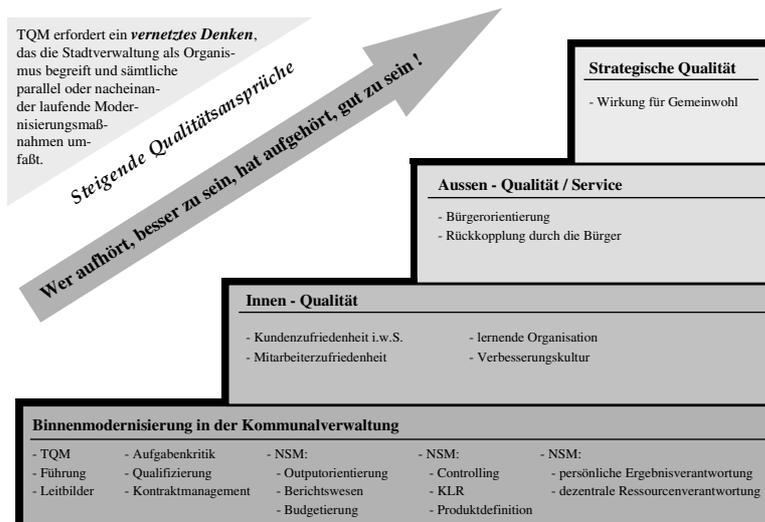
*Qualität* wird zumeist als eine bürger- und kundenbewertete Qualität („Kundenzufriedenheit“) verstanden und dient im Rahmen dieser Interpretation als Grundbaustein für die Entwicklung einer strategischen Qualität (z.B. der Steigerung des Gemeinwohls). Neben dieser externen besitzt der Begriff auch eine interne Dimension: Die nach innen gerichtete Qualität strebt die Befriedigung der internen Kundenwünsche bzw. der Mitarbeiter an. Durch das Erreichen einer Übereinstimmung von Spezifikation und Zielsetzung der Individuen und der Organisationen untereinander auf Basis einer neuen

---

<sup>4</sup> KGSt, Qualitätsmanagement, 3

<sup>5</sup> KGSt, Qualitätsmanagement, 36

<sup>6</sup> Qualität läßt sich nicht „herbeikontrollieren“!



‘Dienstleistungsphilosophie’ wird die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit erhöht.

Der dem TQM zugrundeliegende Qualitätsbegriff meint demnach weit mehr als sein lateinischer Ursprung ‘qualitas’ zum

Ausdruck bringt. Nicht allein die Beschaffenheit der Endergebnisse, also die Produkt- und Dienstleistungsqualität, sondern der gesamte Erstellungsprozeß wie auch die Rahmenbedingungen des Handelns werden in den Qualitätsansatz mit einbezogen. Daraus ergibt sich die Vielschichtigkeit und Mehrdimensionalität des Begriffs der *Qualitätsverbesserung* in der öffentlichen Verwaltung:

Die Anhebung der Qualität der Verwaltungsprodukte (i.w.S.) soll vor allem aus einer Verbesserung, d.h. Flexibilisierung, Vitalisierung und Koordinierung aus diesen zugrundeliegenden Prozeßabläufen und Strukturen resultieren. Um Mißverständnissen bereits an dieser Stelle vorzubeugen – die Lösung liegt nicht in den abgenutzten Stereotypen der Automatisierung und Rationalisierung. Eine nachhaltige Beschleunigung und *Optimierung der Arbeitsabläufe* ist vielmehr mittels einer durchdachten Zusammenfassung isolierter Prozeßstufen, durch eine für die Mitarbeiter verständlichere und nachvollziehbarere Strukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation und durch die Motivierung der Mitarbeiter zu mehr Eigenengagement zu erreichen. Quasi als eine Art Kuppelprodukt dazu ist die Verringerung des Kostenniveaus oder zumindest die gewünschte Erhöhung der Kostentransparenz zu verstehen.

Auf diese Überlegungen aufbauend lassen sich wesentliche, z.T. komplementäre Einflußfaktoren herauslösen, die den Komplex der ‘Qualität’ determinieren.<sup>7</sup> Sie stellen zugleich *Schlüsselparameter* dar, die aufeinander abgestimmt den Zugang zur Qualität und ihre Verbesserung ermöglichen:

1. *Qualität der Verhaltens* – jeder einzelne Mitarbeiter trägt individuell zur Qualität der Verwaltungsdienstleistung bei. Sein Verhalten ist das Ergebnis aus dem Zusammenspiel

<sup>7</sup> Vgl. Bullinger, Total Quality Management, 32

verschiedener Variablen wie Qualifikation, Motivation zur Leistung, generelle Arbeitszufriedenheit oder der Einstellung dem Kunden gegenüber.

2. **Qualität der Arbeitsbedingungen** – meint das vollständige Arbeitsumfeld, beginnend mit der Informationsversorgung durch das Berichtswesen, der Bereitstellung der zur Arbeitsverrichtung notwendigen Informationstechniken und anderen Hilfsmittel bis hin zum Mobiliar und der Atmosphäre am Arbeitsplatz.
3. **Qualität der Kooperation** – die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Arbeitseinheiten ist vor allem bei einem großen, arbeitsteilig organisierten Dienstleister wichtig für die Qualität des Outputs. Angesprochen sind nicht nur die 'intra-organisatorischen' Kooperationsbeziehungen (d.h. innerhalb der Sachgebiete, Abteilungen oder Ämter) sondern auch die 'inter-organisatorische' Zusammenarbeit (d.h. sachgebiets-, abteilungs- oder ämterübergreifend). Das „Konzept der internen Kunden und Lieferanten“ setzt diese Erkenntnis um: Die im Arbeitsablauf jeweils nachgeordnete Arbeitseinheit kann den Status eines Kunden beanspruchen, während es die Aufgabe des vorgelagerten Lieferanten ist, seinen Output in einer für den internen Kunden akzeptablen Qualität bereitzustellen.
4. **Qualität der Prozesse** – eine arbeitsprozeßbezogene, den gesamten Erstellungsprozeß eines Verwaltungsproduktes berücksichtigende Sichtweise bietet Möglichkeiten zu einer systematischen Prozeßoptimierung und Effizienzsteigerung. Ansatzpunkte bieten vor allem repetierende, im Zeitablauf unveränderte Arbeitsabläufe, so die Bearbeitung eines Bauantrages, das jährliche Verfahren zur Haushaltsaufstellung oder das Kfz-Anmeldeverfahren etc.
5. **Qualität der Führung** – Führung ist eine spezielle Dienstleistung der Vorgesetzten, um ihren internen Kunden (Mitarbeitern) das zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung benötigte Know-how zu vermitteln. Trotz indirekter Wirkung auf das Endprodukt stellt 'Führung' eine Kernvariable dar, denn sie beeinflusst sowohl die Motivation der Mitarbeiter, deren Kooperationsbereitschaft als auch das Arbeitsumfeld.

Diese Bausteine erschließen der öffentlichen Verwaltung in ihrer Kombination ein grundsätzliches Spektrum von Handlungs- und Einflußmöglichkeiten, um das Qualitätsniveau ihrer Leistungen nachhaltig zu verbessern. Um das angestrebte Ziel tatsächlich zu erreichen, sollte sich die Verwaltung den folgenden **Leitsatz** quasi als Handlungsanweisung zunutze machen: „Qualität bedeutet das Verstehen, Akzeptieren, Erfüllen und Übertreffen der Kundenerwartungen und –bedürfnisse innerhalb und

außerhalb der Organisation – und das andauernd.“ Das ‘Konzept der Kontinuierlichen Qualitätsverbesserung’ hilft ihr auf diesem Weg.

### 3. Das Konzept der Kontinuierlichen Qualitätsverbesserung

Das Konzept der kontinuierlichen Qualitätsverbesserung (Continuous Quality Improvement) ist eine *Management-Philosophie*, die permanent alle Aktivitäten (der Verwaltung) auf den Kunden ausrichtet und sich im Rahmen dessen auf die Grundsätze des ‘Change Management’ und der ‘lernenden Organisation’ stützt. Es setzt die Rahmenparameter für den Aufbau eines adäquaten Qualitätsmanagements, welches einzig dem Ziel verpflichtet ist, die Organisation auf einen Veränderungspfad zu bringen, der Fortbestand und Entwicklung derselben im Markt sicherstellt.

CQI zielt darauf ab, alle Abläufe im Hinblick auf den *Nutzen der internen und externen Kunden* hin zu optimieren. Nachhaltige Verbesserungen werden dabei nur erreicht, wenn die Beurteilungsmaßstäbe für die am Prozeß beteiligten Mitarbeiter und Organisationseinheiten an den Zielen der Kunden ausgerichtet sind. Unter Berücksichtigung der konkurrierenden Meßgrößen Kosten, Qualität und Zeit wird daher die Verbesserungsrate als primär relevante Führungskennzahl eingeführt. Gleichzeitig sind sämtliche Mitarbeiter in die Gestaltung der Prozesse involviert, sie entfalten dadurch ein zunehmendes Engagement. So werden Abläufe laufend verbessert und die Veränderungen aktiv gelebt.

Im Fokus dieses der *Zukunftsfähigkeit einer Organisation* verpflichteten Ansatzes stehen für die Verwaltung die Felder Innovationskraft und Wirtschaftlichkeit (als Ergebnis von Effektivität und Effizienz), für die Bürger gesteigerte Service- und Dienstleistungsqualität sowie für die Mitarbeiter mehr Arbeitszufriedenheit durch die Etablierung geeigneter Anreiz- und Motivationssysteme. Diese Kriterien bilden das Zielsystem des CQI-Konzepts, dessen Elemente im folgenden kurz dargestellt werden:<sup>8</sup>

- *Fokussierung auf den Bürger und Kunden*

---

<sup>8</sup> Langenegger, Qualitätsmanagement, 1

CQI setzt voraus, daß sich die gesamte Verwaltungsorganisation der Zielsetzung „Kundenzufriedenheit“ unterordnet. Der Bürger tritt als „Leistungseinkäufer“ mit spezifischen Anforderungen und Erwartungen an den Leistungserbringer. Kundenorientierung bedeutet daher konkret für die Verwaltung, daß die Prozesse der Bürgerbetreuung konsequent auf die Anforderungen der Kunden ausgerichtet werden. Im Rahmen dessen ist jeder einzelne Mitarbeiter für die Einhaltung seiner Qualitätsziele verantwortlich.

- *Geschäftsprozeßmanagement*

Das Konzept erfordert Veränderungen und bedarf daher eines auf die Verbesserung (IMPROVEMENT) oder gänzliche Neugestaltung (REENGINEERING) ausgerichteten Prozeßmanagements. Der Erfolg der Modernisierungsanstrengungen, d.h. die Verbesserung der Arbeitsergebnisse und damit die Zufriedenheit der Bürger hängt wesentlich von der Qualität der verzahnten Dienstleistungsprozesse und der Ausgestaltung ihrer Schnittstellen ab. CQI setzt somit ein vernetztes Denken voraus, welches die Verwaltung als Organismus begreift und sämtliche parallel oder nacheinander laufenden Entscheidungen und Vorgänge umfaßt.

- *Die Verwaltung als „lernende Organisation“*

Der Ansatz der kontinuierlichen Verbesserung setzt eine intellektuelle Bescheidenheit voraus, die das heute Erreichte als Ausgangsbasis für neue Verbesserungen begreift. Aggressiver formuliert bedeutet das: Wer aufhört, besser zu sein, hat aufgehört, gut zu sein! Die Gestaltung einer lernenden Organisation, die innovations-, informations- und nutzerorientiert arbeitet, dient der Schaffung flexibler Strukturen mit kurzen Reaktionszeiten auf veränderte Bedürfnisse. Voraussetzung dafür ist jedoch der ernsthafte Wille aller organisatorischen Einheiten und Mitarbeiter zu einer konsequenten Prozeßoptimierung und zu meßbaren Erfolgen.

- *Integration der Mitarbeiter*

Die Einführung einer Kultur der Qualität und der Spitzendienstleistungen erfordert Investitionen in Zeit und Menschen: Im Zentrum des Interesses steht der konsequente Einbezug aller am Prozeß beteiligten Mitarbeiter, die sich durch Schulungen und selbständiges Lernen von den starren Strukturen lösen sollen. Dieses setzt voraus, daß die Vorgesetzten den Projektbeteiligten den nötigen Spielraum gewähren, um

Qualitätsverbesserungen zu initiieren und zu testen. Das dadurch mobilisierte Engagement der Mitarbeiter befähigt sie zur ganzheitlichen Betrachtung von Arbeitsabläufen sowie der Übernahme von Verantwortung für die entscheidenden Parameter Qualität, Zeit und Kosten.

- *Verantwortung des Management*

Langfristig kann Qualitätsmanagement nur dann zielführend sein, wenn das Management klare Impulse aussendet und den Projektteams die notwendigen Ressourcen gewährt. Neben der fachlichen Unterstützung besteht ihre Kernaufgabe in der Überwindung interner Widerstände und der Förderung eines eigenverantwortlich durchgeführten Veränderungsprozesses. Das Management muß den Mitarbeitern ein Verständnis für den Nutzen ihres neuen Handelns vermitteln, sie permanent in die Abläufe und Entscheidungen einbinden sowie durch Schaffen von persönlichen Chancen den Veränderungsprozeß fördern.

Die damit skizzierte Grundkonzeption des CQI bildet das Gerüst, innerhalb dessen das *Total Quality Management* eingebunden ist. TQM greift dessen Kernelemente unmittelbar auf und entwickelt sie mit dem ihm eigenen ´neuen Qualitätsbewußtsein´ weiter. Das Ziel – die Erhöhung der Qualität bzw. Reduzierung der Kosten der Qualität – wird durch ein permanentes Engagement in den folgenden *Primärbereichen* angesteuert:

- Bürger- und Kundenorientierung;
- Produktbildung (intern wie extern) als Grundlage produktbezogener Mengen-, Qualitäts- und Kostenziele;
- Optimierung der Wirtschaftlichkeit (durch Suche nach effizienten Lösungen);
- Vereinfachung von Abläufen und Verkürzung der Prozesse („Keep-it-simple“);
- Stärkung der Mitarbeiterorientierung (Integration der Mitarbeiter und Förderung von Selbständigkeit);
- Schaffung neuer Verantwortungs- und Kompetenzregelungen, um Ziele klar zuzuordnen und Doppelarbeit zu vermeiden (Einführung strategisch gesteuerter Verantwortungscenter);
- Etablierung wirksamer Motivationsstrukturen und Anreizmechanismen;
- Einführung eines zielorientierten Controlling und neuer Informationstechnologien;
- Innovations- und Evolutionsfähigkeit durch Wettbewerb.

Der TQM-Ansatz ist in erster Linie als Steuerungsmodell für systematische, geplante Veränderungen zu verstehen und damit die Grundlage für eine am Kunden orientierte, auf Dauer angelegte, verwaltungsübergreifende Organisationsentwicklung mit der Steuerungsgröße 'Qualität'.<sup>9</sup>

Bereits seit Ende der 80er Jahre hatte sich ein *Prozeß zur systematischen Modernisierung der Verwaltung* in Gang gesetzt. Denkansätze wie "Konzept der Bürgernähe" oder „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnen Konzeptionen, die sich aus dem Bemühen heraus entwickelten, die weitgehend unproduktive Organisationsarbeit durch eine ganzheitlich angelegte, auf neuen Beteiligungsprinzipien fußende Organisationsentwicklung abzulösen. Zwar finden sich in diesen Programmen z.T. ähnliche Reformbereiche wieder, ihnen fehlt jedoch ein wesentlicher Bestandteil des TQM - das Veränderungsmanagement. Seine Aufgabe ist die Entwicklung der Verwaltung und die organisationsweite Erzeugung eines stetigen Verbesserungsprozesses.

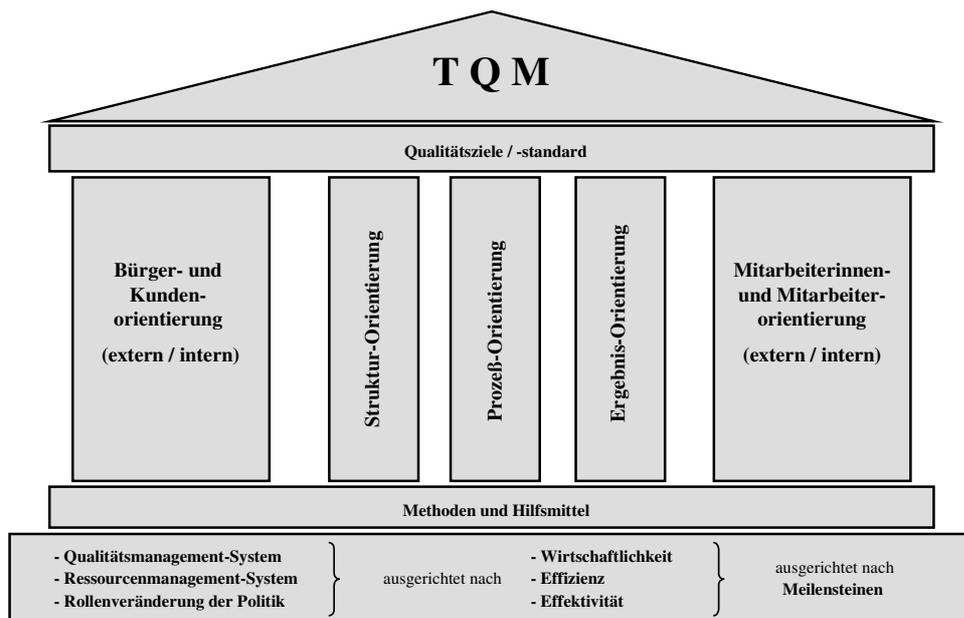
Möchte nun die öffentliche Verwaltung die TQM-Konzeption auf sich anwenden, steht sie der Problematik der sog. „*Qualitäts-Informationslücke*“ gegenüber. Im Gegensatz zu Unternehmen des Profit-Bereichs kann die Verwaltung in dem meisten Fällen nicht auf die üblichen Indikatoren (Umsatz, Gewinn, etc.) zurückgreifen, um Aufschluß über die Qualität und den Innovationsgrad ihrer Produkte und Dienstleistungen zu erhalten. Die Mengen sind durch gesetzliche Tatbestände reguliert, wenig flexibel, häufig ist der Kunde „Zwangskonsument“ – seine Nachfrage ist keine Antwort auf die Qualität der Verwaltungsprodukte.

---

<sup>9</sup> Bullinger, Total Quality Management, 4

#### 4. TQM in der Praxis der öffentlichen Verwaltung

Bereits seit mehreren Jahren haben sich öffentliche Institutionen im In- und Ausland intensiv mit der Frage der Umsetzung eines CQI-orientierten Qualitätsmanagement befaßt. TQM als Produkt ihrer Aktivitäten beruht auf mehreren Säulen, das Zusammenfügen aller aufeinander angepaßten Bausteine ergibt ein für die Zukunft tragfähiges Gebäude, das sog. TQM-Haus.



Nach dem skizzierten Grundgerüst lassen sich sämtliche in der Praxis eingesetzten TQM-Methoden und –Verfahren strukturieren. Es gibt damit Anhaltspunkte zur Umsetzung und Bewertung verschiedenartiger TQM-Varianten.

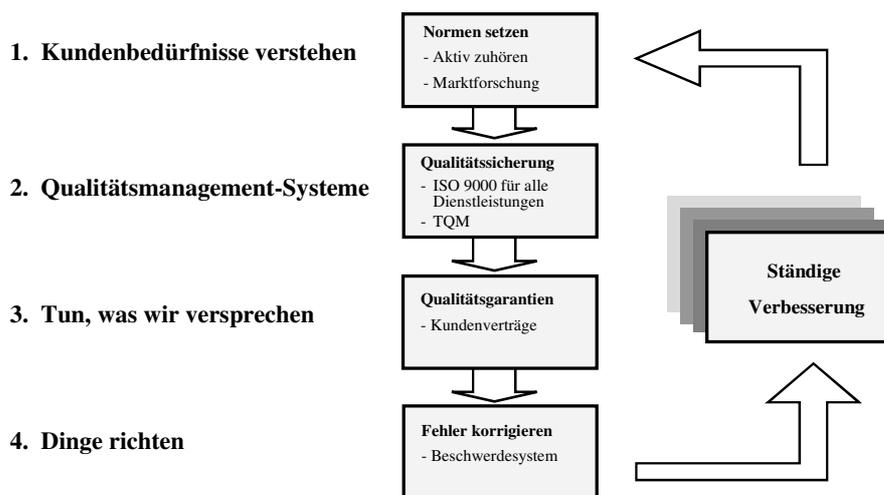
Die nachfolgend dargestellten Praxisbeispiele besitzen ähnliche Elemente und lassen sich ebenfalls nach diesem Schema beurteilen.

Die 120.000 Einwohner zählende Stadt *Braintree* im Nordosten Londons gehört zu den bekannten Vorreitern bei der Einführung und Entwicklung von Qualitätssystemen. Den Rahmendaten nach handelt es sich um einen gewöhnlichen Bezirk, der jedoch mit einer Fülle von Auszeichnungen ganz ungewöhnliche Ergebnisse vorzuweisen hat (u.a. den „Investor in People Award“ [1993], die „Bertelsmann-Nominierung“ [1993] und den „Arthur Andersen Service Excellence Award“ [1994]). Darüber hinaus gilt Braintree als erste Stadt, die für ihre sämtlichen Dienstleistungen eine ISO 9000-Zertifizierung erreichte.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Barrett, Qualität, 1

Der Braintree District Council erkannte bereits Mitte der 80er Jahre, daß das Bemühen um Qualität der Dreh- und Angelpunkt der Einstellungen, Überzeugungen und Werte jedes einzelnen in der Organisation Beschäftigten sein müsse.<sup>11</sup> Man war sich zugleich bewußt, daß die Herbeiführung eines derartigen *Kulturwandels* eine beträchtliche Investition in Zeit und Menschen erfordert, um den Mitarbeitern ein Verständnis für den Nutzen eines derartigen Denkens zu vermitteln.

Die Verantwortlichen sehen den *Schlüssel zu ihren Erfolgen* in der Mitarbeiterschulung und der anschließenden, sukzessiven Delegation von Verantwortung an die Mitarbeiter: „Mitarbeiter auf allen Ebenen fühlen sich stärker einer Organisation verpflichtet, die sie schätzt und den Ruf genießt, einen freundlichen, hilfreichen und effizienten Service anzubieten, als Mitglieder einer gesichtslosen, gleichgültigen Bürokratie zu sein.“<sup>12</sup> Daher entschied man sich, das Engagement und die Begeisterung der Mitarbeiter zu bündeln und im Rahmen selbstgesetzter Ziele zur Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems zu nutzen, der auf folgendem Zyklus basiert:<sup>13</sup>



**ad 1.** Kundenbefragungen, Kundenpanels, Meinungsumfragen etc. sowie gemeinsame Foren und enge Partnerschaften zu lokalen Organisationen geben einen Anhalt über die tatsächlichen Bedürfnisse der Bürger und gewünschten Dienstleistungen.

**ad 2.** Das Qualitätssystem basiert auf einer nachvollziehbaren Logik:

- *Sagen*, was getan wird;
- *Tun*, was versprochen wurde;

<sup>11</sup> Barrett, Qualität, 1

<sup>12</sup> Barrett, Qualität, 1

<sup>13</sup> Barrett, Qualität, 2 f.

- *Beweisen*, daß das Versprochene getan wurde.

In diesem Zusammenhang definieren Qualitätsmaßnahmen, *wer was wie* auszuführen hat, damit kostspielige Fehler bereits von vornherein vermieden werden. Als Leitsatz formuliert hieße das: Jede Dienstleistung wird jedesmal beim ersten Mal fehlerfrei vollzogen.<sup>14</sup> Um das zu erreichen, sind Eigenengagement und Kreativität der Mitarbeiter ebenso wie Flexibilität und Einfachheit der Arbeitsabläufe von essentieller Bedeutung.

- ad 3.** Kundenverträge garantieren Mindeststandards und Anforderungsniveaus für jede Dienstleistung. Sie erläutern desweiteren - sofern die Qualitätsstandards nicht erreicht wurden – die Schritte und Zeitdauer möglicher Korrekturmaßnahmen.
- ad 4.** Ein dem Bürger und Kunden verständliches Beschwerdesystem gehört zum wesentlichsten Baustein der kontinuierlichen Verbesserung und soll dazu ermuntern, die Verwaltungsleistung aktiv zu beurteilen und zu kritisieren. Darüber hinaus verspricht das Verbesserungssystem den Mitarbeitern Prämien für konstruktive Vorschläge. Regelmäßige (interne und externe) Qualitätsprüfungen geben Aufschluß über weitere Verbesserungspotentiale.

Die *Evaluation des Erfolges* geschieht ausschließlich durch den Kunden, daher wird jeder (direkte oder indirekte) Kontakt zum Bürger dazu genutzt, die Kundenzufriedenheit (z.B. i.R. standardisierter Meinungsumfragen) zu messen. „Der Bürger muß wissen, daß uns seine Meinung wichtig ist!“<sup>15</sup>

Im *Ergebnis* überwiegen die Effizienzgewinne die aufzubringenden Mittel und Kosten. Jedoch müssen die Mitarbeiter eine gemeinsame Überzeugung teilen. Für das Handeln im neuen Denken brauchen sie neben den notwendigen ‘Skills’ zur Kundenpflege und Reklamationsbearbeitung, Kommunikationsfähigkeiten und ein einheitliches Qualitätsbewußtsein auf hohem Niveau. Darüber hinaus gilt eines: „Geschulten Mitarbeitern muß man Vertrauen entgegenbringen, Unterstützung geben und die Autorität einräumen, Probleme auf der Stelle zu lösen.“<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Barrett, Qualität, 11

<sup>15</sup> Barrett, Qualität, 3

<sup>16</sup> Barrett, Qualität, 5

## 5. Meilensteine bei der Implementierung des Qualitätsmanagement in der Verwaltung



Es bestehen verschiedene Vorgehensweisen in der Praxis, wie ein auf die kontinuierliche Verbesserung ausgerichtetes Konzept als Grundlage für ein institutionelles Qualitätsmanagement in der Verwaltung eingeführt werden kann. Der *Integrationsansatz* im Rahmen des TOTAL CONTINUOUS IMPROVEMENT bedient sich einer langfristig erprobten, in der Praxis bewährten Methodik, die auf den Grundsätzen der lernenden Organisation aufbaut. Sie wird im folgenden erläutert.

Die vorgeschlagene Vorgehensweise orientiert sich an einem *4-Phasen-Zyklus*:

### 1. *Qualitätsstrategie*

In der ersten Phase erarbeiten Führungsebene und Gemeinderat gemeinsam die Qualitätsstrategie und definieren Meilensteine für die Projektdurchführung. Bereits in dieser Phase zeichnet sich das Gelingen der Implementierungsanstrengungen ab, denn wenn sich die Führungsebene weder mit dem TQM-Ansatz identifiziert, noch seine Methoden respektiert, kann es das neue Denken nicht vorleben. Die Schulung des Managements und der für die Implementierung verantwortlichen Personen führt zu einem breiterem *Verständnis der Grundprinzipien* des TQM und ermöglicht eine gemeinsame Sprache. Erfolg und Mißerfolg hängen im Kern von dem Verhalten und dem Durchsetzungswillen der Führung ab.

Um die Zielgerichtetheit des Vorgehens zu gewährleisten, werden bereichs- und zeitraumbezogene *Qualitätsstandards* definiert und die Einsetzung eines strukturierten Qualitätsausschusses beschlossen. Bei der Definition der Qualitätsstandards müssen sowohl die Zielgrößen für selbst erbrachte Leistungen als auch die Qualitätsnormen für extern zugelieferte Leistungen fixiert werden.

In diesem Zusammenhang ist das *Qualitätswesen* damit beschäftigt, geeignete Methoden zur Erreichung der selbstgesetzten Qualitätsstandards zu gestalten, wozu u.a. die

Entwicklung eines Meßinstrumentariums und die Einrichtung eines Vorschlagswesens gehören.

Der *Qualitätsausschuß* nimmt hingegen im Auftrag des Managements die Steuerung und Koordination des Implementierungsprozederes wahr. In der Anfangsphase ist eine externe Moderation und ein begleitendes Training der Mitglieder des Ausschusses sinnvoll. Schließlich soll dessen Existenz langfristig zur institutionellen Verankerung des Qualitätsmanagements führen. Jährliche Zielvereinbarungen und Aktionspläne erreichen überdies, daß das Qualitätsmanagement auch Eingang in das Anreizsystem der Verwaltung findet.

## 2. *Ist-Analyse*

Sogenannte "*Design-Qualitäts-Teams*" führen Qualitätsanalysen der Hauptleistungsprozesse in ausgewählten Bereichen der Verwaltung durch und überprüfen sie im Hinblick auf die wirtschaftliche, effiziente und effektive Generierung von Bürger- und Kundennutzen.

Dazu müssen die Kundenwünsche und die tatsächlichen Dienstleistungen des Leistungserbringers auf Basis eines systematischen *Soll-Ist-Vergleiches* dokumentiert werden. Es bietet sich die Erstellung einer ausführlichen Projektliste an, die die Kerneinsatzbereiche der TQM-Einführung (z.B. Organisationsstruktur, Leitbild, Steuerungsmechanismen, Personalführung, Wettbewerb etc.) umfaßt und diesen entsprechende Zielkriterien (etwa sind das für den Bereich 'Steuerungsmechanismen' Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, Kennzahlen etc.) ergänzt durch den jeweiligen Erreichungsgrad bzw. Istzustand zuordnet.

Diese Dokumentation muß durch eine Beschreibung der angestrebten Zielzustände und der geplanten Maßnahmen ergänzt und konkretisiert werden. Darüber hinaus sind *Meßkriterien* zu operationalisieren und klar zu definieren, um eine spätere Meßbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Die Stufen des beschriebenen Vorgehens können klar untergliedert werden:

- Definition der Prozesse
- Beschreibung der Abläufe
- Definition von Indikatoren
- Meßbarmachung der Verbesserungen

Benchmarks (Kenngrößen) führender Verwaltungen dieser Domäne<sup>17</sup> geben zusätzliche Anhaltspunkte für Verbesserungspotentiale. Die Verantwortung für Erhebung und

---

<sup>17</sup> Vgl. KGSt-Berichte, Bertelsmannstiftung, etc.

Festlegung der verwendeten Benchmarks tragen die Qualitätsbeauftragten, dies sind in der Regel die Dezernate der betroffenen Bereiche.

### 3. *Pilot-Implementierung*

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse aus der Erhebung des Ist-Zustandes in der vorgelagerten Phase werden geeignete *Verbesserungsmaßnahmen* zur Steigerung der Qualität, Effektivität und Effizienz abgeleitet. Dies erfolgt unter Beteiligung des Qualitätswesens, der Führungskräfte sowie ausgewählten Mitarbeitern der betroffenen Dezernate. Anschließend sind mögliche Maßnahmen auf ihre Realisierbarkeit, ihre Kosten- und Nutzenwirkung und die damit verbundenen Vor- oder Nachteile zu untersuchen. Nach der Auswahl geeigneter Maßnahmen sollten Verantwortlichkeiten und Fristen für die Umsetzung festgelegt werden.

Die erarbeiteten Qualitäts-SOLL-Konzepte werden zunächst in den ausgewählten Bereichen der Verwaltung in Pilot-Anwendung implementiert, um Erfahrungen für eine Umsetzung in der gesamten Verwaltung zu sammeln. Die Verantwortung dafür sollte bei dem jeweiligen Bereich liegen; das Qualitätswesen begleitet die Umsetzung und leistet Hilfestellung.

Dieser vorsichtige Schritt ermöglicht den Verwaltungsmitgliedern, auf Basis konkreter Qualitätsverbesserungsprojekte erste *Erfahrungen* mit den Grundsätzen und Methoden des TQM zu machen. Die Erfahrung zeigt, daß kleine, überschaubare und erfolgsversprechende Pilotprojekte zur Erprobung der praktischen Modellumsetzung didaktisch am sinnvollsten sind und damit den Nährboden für eine breit angelegte QM-Implementierung bereiten. Schließlich sollten erfahrene interne wie externe „Mentoren“ die Vorphase sorgfältig begleiten. Die Bedeutung eines überzeugenden Anfangsstadiums darf nicht unterschätzt werden, denn ohne dessen Gelingen bleiben alle weiteren Versuche oft erfolglos und wirken sogar kontraproduktiv.

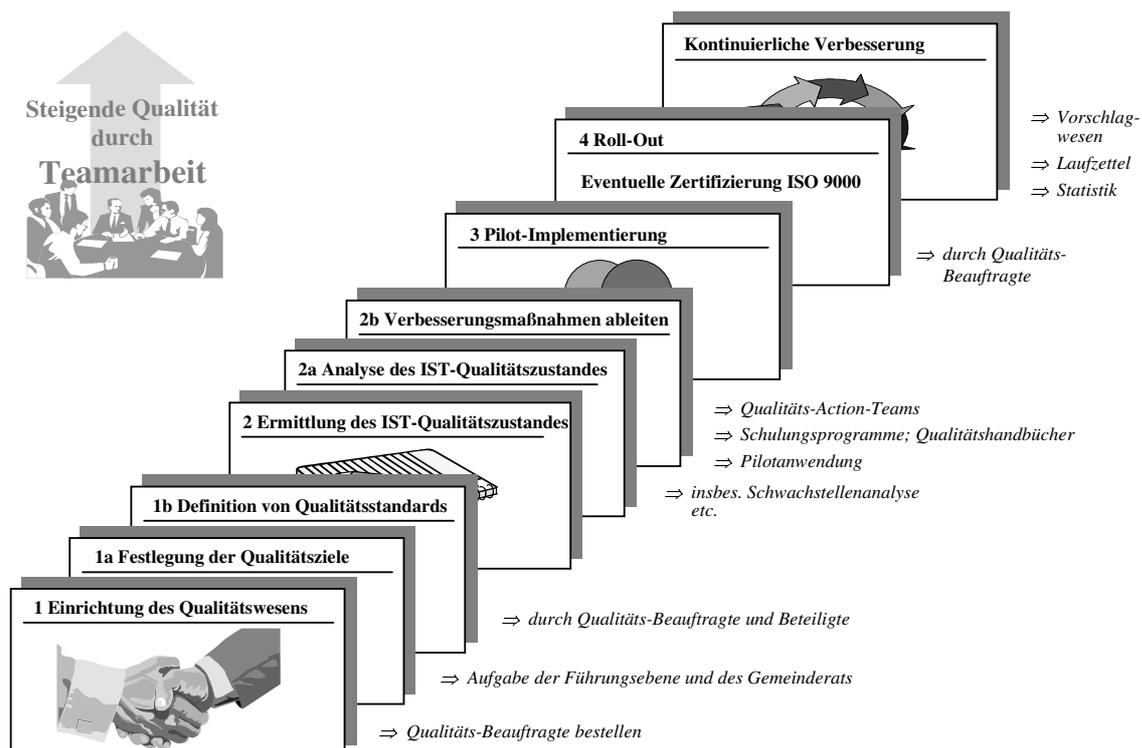
### 4. *Roll-Out*

Sogenannte *“Qualitäts-Action-Teams“* implementieren in einem letzten Schritt die erfolgreich getesteten Konzepte anhand eines detaillierten Plans. Der Erfolg der Veränderung wird anhand der fixierten Meßkriterien kontinuierlich ermittelt.

In dieser Phase unterstützt der Aufbau eines kundenorientierten *Qualitätscontrolling* den Qualitätsausschuß und die direkt an der Implementierung Beteiligten. Als Führungsinstrument dient es der laufenden Erfolgskontrolle der eingeleiteten Verbesserungen. Nach Umsetzung der Maßnahmen wird das Ergebnis anhand derselben

Kenngrößen gemessen, mit denen bereits der Ist-Zustand erhoben wurde. Von großer Bedeutung ist die zeitnahe *Information* aller Beteiligten im Verlaufe des gesamten Prozesses. Sie gibt Aufschluß sowohl über die erzielten Verbesserungen als auch Schwächen und gewährleistet damit eine Rückkopplung und Identifikation mit den Ergebnissen der Anstrengungen.

Der Prozeß wird für weitere Arbeitsgebiete und mit neuen Zielen wiederholt. Es handelt sich um einen nie endenden Prozeß.



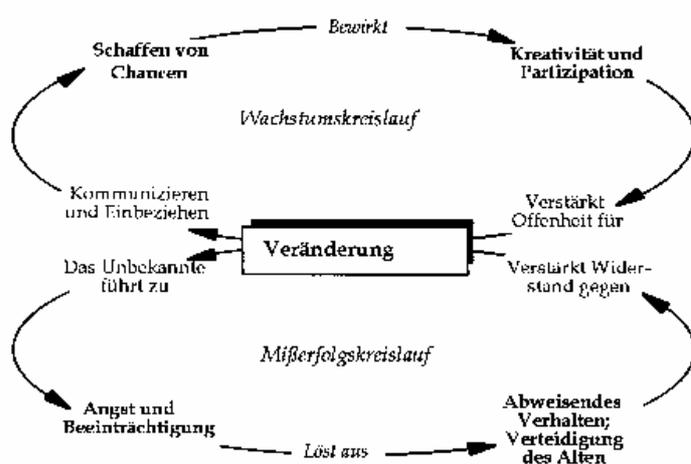
## 6. Kritische Erfolgsfaktoren für die Umsetzung

Total Quality Management macht ein radikales Umdenken erforderlich. Dies wird zwangsläufig Widerstände hervorrufen. Umso wichtiger sind die Überlegungen, wie TQM in den Köpfen verankert werden kann. Der Einführungsprozeß bedarf daher der besonderen Beachtung akzeptanzförderlicher *Innovationsprinzipien*:<sup>18</sup>

- **Flächendeckende Beteiligung** – Die Orientierung an grundlegender, kontinuierlicher Verbesserung muß unternehmensweit geschehen. Es ist ein konzeptioneller Anspruch, daß jeder einzelne aktiv daran mitarbeitet, so daß das Entstehen einer „sozialen Sogwirkung“ die Mitarbeiter zum Eigenengagement „verpflichtet“.

- **Grundsatz der Freiwilligkeit** – Die Mitarbeiter können nicht zu Mehrarbeit gezwungen werden, letztlich sollte die Mitarbeit dem Eigeninteresse entspringen.
- **Anreiz zu freiwilliger Arbeit** – Die Etablierung eines effektiven Anreizsystems soll Mitarbeit mit erfolgreicher Leistung koppeln i.S. einer outputorientierten Steuerung.
- **Teamarbeit** – Die Entwicklung neuer Arbeitsformen im Rahmen des TQM muß die Vorteile der Teamarbeit systematisch nutzen.
- **Aufbau und Nutzung einer speziellen TQM-Organisationsstruktur** – Die Fortschritte im Wandel zur Qualitätsorientierung müssen durch eine zweckentsprechende Strukturierung der Aufbauorganisation institutionalisiert werden.
- **Einführung der TQM-Philosophie geschieht Top Down** – Denken und Umsetzung muß beim Management beginnen und kaskadenförmig nach unten „weitergelebt“ werden.
- **Aufbau und Pflege eines TQM-Netzwerkes** – Es sollte ein intensiver Gedanken- und Erfahrungsaustausch mit ähnlich orientierten Organisationen (sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in der Privatwirtschaft) angestrebt werden, um voneinander zu lernen und sich bei Bedarf gegenseitig zu unterstützen.

Die Neugestaltung von Prozessen, die Einführung neuer Instrumente, Verfahren und Systeme sowie die Neuausrichtung von Organisationsstrukturen bringen für die Organisation und ihre Mitarbeiter meist grundlegende *Veränderungen* mit sich.



Kernbestand der QM-Implementierung ist die Überwindung von möglichen Widerständen hin zu sogenannten *Wachstumskreisläufen*. Dabei ist es erfolgsentscheidend, einen möglichen Widerstandskreislauf zu vermeiden und durch die positive Einbindung der betroffenen Gruppen eine

optimale Nutzung des vorhandenen Anwenderwissens zu fördern. Die laufende Kommunikation und Einbindung aller Mitarbeiter während der gesamten Projektdurchführung ist von entscheidender Bedeutung für die Akzeptanz der

<sup>18</sup> Bullinger, Total Quality Management, 7ff

Veränderungen. Durch sie werden Widerstände gegen sich abzeichnende Veränderungen entkräftet und die Bereitschaft erhöht, aktiv an der Verbesserung der Prozesse, Instrumente und Strukturen mitzuarbeiten.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen sollen abschließend die wesentlichen *kritischen Erfolgsfaktoren* für die Implementierung eines institutionalisierten Qualitätsmanagements hervorgehoben werden:<sup>19</sup>

- *Engagement des Management*

Glaubwürdiges und kontinuierliches Auftreten des Managements - d.h. konsistente Signale, auf das Gesamtinteresse ausgerichtete Visionen und die Umsetzung mit hohem persönlichen Einsatz - ist Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Einführung des Total Quality Management-Konzepts.

- *Interdisziplinarität*

Die Qualitätsverbesserungen müssen durch berufsgruppen- und bereichsübergreifende Projektteams angegangen und implementiert werden.

- *„Klein aber fein“*

Überblickbare, gut strukturierte und geplante Projekte von überschaubarer Dauer (ca. ½ Jahr) sind von der Größe und der Umsetzungschance her verdaubar und bewältigbar.

- *Projekt-Controlling*

Qualitätsverbesserungen sind das Resultat von strukturierten Problemlösungszyklen, die auf Daten gestützte, systematische und schrittweise Qualitätsverbesserungen ermöglichen. Ein begleitendes Projektcontrolling ist Voraussetzung für die Erfolgskontrolle und die Kommunikation der erzielten Verbesserungen nach innen und außen. Den Qualitätsverbesserungsteams muß die Kompetenz gegeben werden, angedachte Veränderungen zu testen.

- *Führungsinformationen*

Der Einführungserfolg des TQM bedingt eine entsprechende Qualifizierung der Action-Teams, was nur durch eine projektbegleitende Schulung und – zumindest in der Anfangsphase – durch Moderation von externen Beratern gewährleistet werden kann. Die zielgerichtete Ausbildung von internen Projektsachverständigen führt zu einem schnellen Ausbau des eigenem Know-how.

- *Strukturelle Verankerung des institutionalisierten Qualitätsmanagement*

Um das Erreichte auf eine langfristig solide Grundlage zu stellen, ist dessen institutionelle Verankerung durch ein strukturiertes Qualitäts-Controlling und die Beauftragung eines ständigen Qualitätsausschusses notwendig – beide Institutionen werden damit zum integralen Bestandteil eines modernen Führungsinformationssystems.

- *Aufbau wirksamer Anreiz- und Motivationssysteme*

Dienstleistungserbringer wie Kunden (interne und externe) müssen durch ein zweckmäßiges Anreizsystem dazu ermuntert werden, sich den Herausforderungen des TQM zu stellen und durch Eigenengagement und Kreativität zur permanenten Qualitätsverbesserung beizutragen.

- TQM -

Chance der Kommunen,

- als Anbieter hochwertiger Dienstleistungen,
- als Nachfrager (Einkäufer) von Dienstleistungen
- und damit indirekt als Mitgestalter von Standorten

den Wettbewerb um zufriedene Bürger und Kunden aufzunehmen !

Für Rückfragen stehen Ihnen die Autoren gerne zur Verfügung.

Rudolf X. Ruter

Geschäftsführender Gesellschafter

ARTHUR ANDERSEN

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Steuerberatungsgesellschaft mbH

Augustenstraße 7

70178 Stuttgart

## Literaturverzeichnis

### I. Vorträge

ihm Rahmen des 3. Deutschen I.I.R. Verwaltungskongresses '97 zu den Themen: „Die öffentliche Verwaltung auf dem Weg zum nachhaltigen Modernisierungserfolg“ und „Prozeßoptimierung in der öffentlichen Verwaltung“, veranstaltet durch das Institute for International Research (I.I.R.) GmbH & Co. Management-Konferenzen vom 01.-03. Juli 1997 in Wiesbaden.

- Barrett, Roger L.* „Unser Ziel ist *Qualität!* Erfahrungen aus Braintree, der ersten nach DIN ISO zertifizierten Stadtverwaltung“
- Hill, Prof. Dr. Hermann* [Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften und Öffentliches Recht, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer]
- Kappius, Gerhard* „Herausforderungen für die zweite Phase der *Verwaltungsmodernisierung*“ [Personal- und Organisationsdezernent, Stadt Köln]
- Tominaga, Minoru* „*Wettbewerb* nach innen und außen“ [JIT Management Institut GmbH, Düsseldorf]
- „Kunden- und *Serviceorientierung* in der öffentlichen Verwaltung - Vom Bittsteller zum König?“

### Vertiefende Literatur

- Adamaschek, Dr. B.* [Stadtdirektor a.D., Projektleiter der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh] *Neue Steuerung: Das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung in den Neuen Steuerungsmodellen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1997
- Adamascheck, Dr. B.* *Hoheitsverwaltung und/oder Dienstleistungsunternehmen: Hoheitliche Aufgaben. Das Staat als Firma? Staat und Wertewandel*, Gütersloh
- Bovermann, A.* *Dienstleistungsqualität durch Total-Quality-Management*, Wiesbaden 1996
- Bullinger, H.-J.* *Total Quality Management*, in: *Office-Management*, 42. Heft, Baden-Baden 1994, S. 26-49
- Dankowski, W./Precht, C.* *Public Management - Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor*, Stuttgart 1995
- Hirschfelder, R.* *Das Total Quality Management-Programm der Landeshauptstadt Saarbrücken*, in: *Bullinger, H.-J., Dienstleistung der Zukunft: Märkte, Unternehmen und Infrastrukturen im Wandel*, Ergebnisse der Tagung des BMBF vom 28. und 29. Juni 1995 in Berlin, Wiesbaden 1995, S. 567-591; (vgl. Anlage A)
- KGSt *Qualitätsmanagement*, Bericht Nr. 6/1995, Kommunale Gemeinschaftsstelle, Köln 1995; (vgl. Anlage B)
- KGSt *Kommune und Wettbewerb - Erste Überlegungen und Empfehlungen*, Bericht Nr. 8/1996, Kommunale Gemeinschaftsstelle, Köln 1996
- Langenegger, M.* *Qualitätsmanagement im Spital*, Zürich 1997
- Ruter, R. X.* *Controlling öffentlicher Gesellschaften; Verwaltungsmanagement*, August 1996