

Am Anfang war die Qualität

Qualitätsmanagement –
neue Schwerpunkte,
Perspektiven und Modelle



Der Produzent denkt in erster Linie daran, dass die Anforderungen, die an das Produkt oder den Service gestellt sind, erfüllt werden. Auf der anderen Seite beurteilt der Konsument – in unserem Falle der Bürger bzw. Verbraucher – das Produkt oder den Service anhand des Effekts, den es oder er auf ihn hat; zum Beispiel anhand der Nützlichkeit oder wie zufrieden er mit dem Produkt oder dem Service ist. Diese beiden Sichtweisen auf Qualität sind ein Spiegel für den Wechsel des Schwerpunktes, der sich im Qualitätsmanagement vollzogen hat: Wo früher der Fokus auf den Anforder-

Die öffentlichen Verwaltungen mussten sich im vergangenen Jahrzehnt vielen neuen Herausforderungen stellen. Um auf Veränderungen in der Gesellschaft zu reagieren, haben sie weit reichende Reformen verabschiedet. Einige Elemente hierbei: ein erhöhter Stellenwert von Effizienz und Effektivität, mehr Transparenz in der Verwaltung gegenüber dem Bürger oder auch der Aufbau eines Bewusstseins für öffentliche Dienstleistungen.² Auch die Rolle des Bürgers als Verbraucher ist ein immer wichtigeres Thema: Außerdem haben Techniken wie „Führen durch Zielvereinbarungen“, „Kosten-Nutzen-Analyse“, „Markttest zum Vergleich innerbetrieblicher Leistungen“, „leistungsbezogene Bezahlung“ und auch „Total Quality Management“ (TQM) – Qualitätsmanagement – in die Verwaltungshaushalte der europäischen Länder Einzug gehalten.³

Qualität ist ein scheinbar griffiges Konzept, das hohe Anforderungen an die Verwaltungspraxis stellt. Wann immer wir uns auf die Suche nach einer Definition für das Konzept Qualität begeben, stellen wir schnell fest, dass Qualität im öffentlichen Sektor immer von zwei Seiten zu beleuchten ist: der Seite des Produzenten und der Seite des Konsumenten.

ungen an das Produkt oder den Service lag, gesteht man der Kundenzufriedenheit heute mindestens den gleichen Stellenwert zu. Gemessen wird diese Zufriedenheit meist an dem Unterschied zwischen der ursprünglichen Erwartung und der tatsächlichen Wahrnehmung des Kunden bezüglich des Produktes.¹ Doch wie kann uns diese Erkenntnis helfen? Wie kommen wir von der Qualitätsperspektive zum Qualitätsmanagement?

Von Qualität zu Qualitätsmanagement
Charakteristisch im Total Quality Management ist das kontinuierliche Bemühen, alle verfügbaren Ressourcen zu mobilisie-

¹ Bouckaert, G. & Thijs, N. (2002). „Kwaliteit in de Overheid“

² Doherty & Horne (2002). „Managing public services“

³ Staes, P. & Thijs, N. (2006). „Quality Management and the Common Assessment Framework (CAF) as an instrument for bottom-up European regulation“

ren – insbesondere die Motivation und die Fähigkeiten der Mitarbeiter, aber auch alle anderen Stärken innerhalb der Verwaltung wie die Qualität der Dienstleistungen oder die Zufriedenheit der „Stakeholder“. Erste Priorität aber bleibt es, den Kunden zufrieden zustellen, weswegen aktives Engagement aller Mitarbeiter sowie flächendeckende Informationssysteme unentbehrlich sind, die Informationen über Kunden, Lieferanten und alle Geschäftsprozesse sammeln und auswerten.⁴

Total Quality Management: vier Modelle

Viele der Ideen und die Methodik des TQM sind im privaten Sektor entstanden und weiter entwickelt worden. Im öffentlichen Sektor wurde TQM das erste Mal in den USA angewendet und fand in den späten achtziger Jahren seinen Weg in die europäischen Verwaltungen. Qualitätsverbesserung in öffentlichen Verwaltungen stand Mitte der neunziger Jahre zum ersten Mal ganz oben auf der Prioritätenliste. Ende der neunziger Jahre fanden weitere TQM-inspirierte Modelle und Techniken in die öffentlichen Bereiche der Länder, wie zum Beispiel ISO, Balanced Scorecard, oder auch European Foundation of Quality Management (EFQM).

➤ ISO – die Internationale Organisation für Standardisierung – ist eine weltweite Föderation von nationalen Standardisierungs-Institutionen aus mehr als 140 Ländern. Der bekannteste ISO-Standard in der öffentlichen Verwaltung ist der ISO 9000. Die ISO-Standards und das Management-System, das darauf basiert, kann unter dem Begriff Qualitätssicherung

aufgeführt werden. Qualitätssicherung mit ISO folgt einer in der Theorie einfachen Gleichung: „write what you should do, do as you write, write when you don't do it right“⁵. Nach dem Siegeszug von ISO im privaten Sektor, erfreut sich die ISO 9000-Zertifizierung im öffentlichen Sektor immer größerer Popularität.

➤ Ein anderes weit verbreitetes Instrument ist die Balanced Scorecard (BSC). Sie wurde 1992 durch die beiden Harvard Professoren Robert S. Kaplan und David P. Norton entwickelt. Als Management-System erleichtert es Organisationen, ihre Vision und Strategie zu identifizieren und diese in Aktionen zu übersetzen. Außerdem gibt die BSC Feedback zu internen Geschäftsprozessen als auch zu externen Resultaten, um strategische Performance und Resultate kontinuierlich zu verbessern. Grundsätzlich schlägt das BSC-Modell vor, eine Organisation aus vier Blickwinkeln zu betrachten: Kunden, Finanzen, Prozesse und Innovation/Weiterentwicklung. Bei der Anwendung werden folglich zu allen vier Themen Maße entwickelt und Daten gesammelt, die anschließend in ihrer Wechselwirkung analysiert werden.

➤ Das dritte weit verbreitete TQM-Instrument ist das EFQM-Modell. Die European Foundation of Quality Management wurde Ende der achtziger Jahre von vierzehn transnationalen europäischen Firmen begründet und auch dem öffentlichen Sektor zugänglich gemacht. 1992 hat EFQM sein Modell zur Selbstbewertung veröffentlicht, das auf neun Kriterien basiert. Dieses Modell wird vermehrt im öffentlichen Sektor benutzt.

➤ Das vierte Modell ist das Common Assessment Framework (CAF). CAF basiert auf dem EFQM-Modell und wurde im Auftrag der zuständigen europäischen

Fachminister speziell für den öffentlichen Sektor entwickelt. Neben den neun Kriterien, wie zum Beispiel Führungsqualität, Strategie und Planung, Prozesse und Mitarbeiter bezogene Prozesse, greift CAF noch auf Subkriterien und Praxisbeispiele zurück, die die Selbstbewertung erleichtern. Seit das CAF-Modell in Lissabon im Jahr 2000 auf der ersten Qualitätskonferenz für europäische Verwaltungen zum ersten Mal vorgestellt wurde, wurde 2006 eine zweite, verbesserte Version vorgestellt – das CAF 2006. Theoretisch stellt das CAF eine perfekte Blaupause einer Organisation dar, die mit einem funktionierenden Management die gewünschten Resultate erzielen kann.

Die vier Hauptziele des CAF sind: als Modell zum TQM zu dienen; den Selbstbewertungsprozess in öffentlichen Verwaltungen voranzutreiben und zu sehen wo Verbesserungen nötig sind; eine Brücke zwischen den verschiedenen Qualitätsmodellen zu sein; und das so genannte bench learning⁶ zwischen den Verwaltungen möglich zu machen.

CAF wird vom European Institute for Public Administration (EIPA), Maastricht, betreut und weiterentwickelt während die Mitgliedstaaten nationale CAF-Kontaktstellen unterhalten, um den Verwaltungen bei der Implementierung Hilfestellung zu leisten. In Deutschland wird CAF vom Bundesverwaltungsamt (BVA) in Köln verbreitet.

Jedes dieser Modelle bietet für eine Verwaltung den Einstieg in TQM, wobei CAF das Modell ist, das anfangs am einfachsten anzuwenden ist. Um eine Verwaltung auf den Weg zu besserer Qualität, mehr Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit und besseren Resultaten zu bringen, ist es durchaus ratsam, mit einem dieser Modelle einzusteigen. ■

⁴ Löffler, E. (2002). „Defining and measuring quality in public administration“

⁵ Ovreit (2005).

⁶ Bench learning: durch Vergleich aus Stärken und Schwächen anderer Verwaltungen lernen.