

QUALITÄTSMANAGEMENT in der Hamburger Verwaltung



Freie und Hansestadt Hamburg
Finanzbehörde · Projekt Verwaltungsinnovation

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2 Grundlagen des Qualitätsmanagements	4
2.1 Qualitätsmanagement im Neuen Steuerungsmodell	4
2.2 Qualität öffentlicher Dienstleistungen	5
- Definition und Abgrenzung	5
2.3 Wer und was bestimmt die Qualität öffentlicher Dienstleistungen?	8
2.4 Was ist die Qualität öffentlicher Dienstleistungen?	11
2.5 Was ist Qualitätsmanagement?	14
3 Vorgehen zur Einführung von Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung	18
3.1 Organisation des Qualitätsmanagements	21
3.2 Einstiegswege in das Qualitätsmanagement	22
3.3 Schritte und Leitfragen	24
4 Methoden und Instrumente des Qualitätsmanagements	40
4.1 Qualitätsstandards	1
4.2 Leistungsvergleiche und Benchmarking	50
4.3 Qualitätsaudit: Selbst- und Fremdbewertung	1
4.4 Leitbilder	1
4.5 Kundenbefragungen	1
4.6 Aktives Beschwerdemanagement	84
4.7 Methoden zur Einbeziehung von Kundinnen und Kunden	1
1 Nutzervertretung(-forum)/ Beirat	1
2 Zukunftswerkstatt	1
3 Planungszelle	1
4.8 Qualitätszirkel	1
4.9 Geschäftsprozessoptimierung	1
4.10 Das Betriebliche Vorschlagwesen (BVW)	1
5. Wie geht's weiter?	114

Anhang

- [1] Leitfragen zur Selbstbewertung
- [2] Glossar
- [3] Weiterführende Literatur

"Qualität... Man weiß, was es ist, und man weiß es doch nicht. Was zum Teufel ist Qualität? was ist sie?"

(Robert M. Pirsig)

1. Einleitung

Hamburgs Verwaltung bewegt sich. Seit 1994 ist in der Hansestadt ein Modernisierungsprozess im Gange, der durch neue Organisationsformen und Steuerungsinstrumente Verwaltung besser macht. Unser Ziel: Verwaltung als kundenorientierte und kostenbewusste Dienstleisterin organisieren, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz steigern.

Verwaltung muss gesetzliche und politische Zielvorgaben erfüllen und gleichzeitig dem Interesse der Bürgerinnen und Bürger Hamburgs an Freundlichkeit, Schnelligkeit, Verständlichkeit gerecht werden. Qualitätsmanagement greift diese Ziele auf. Davon haben alle etwas:

- Bürgerinnen und Bürger erhalten zielgenaue, effektive und wirtschaftliche Verwaltungsleistungen und
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung können ihre Arbeitsbedingungen selbstverantwortlich verbessern.

Qualität ist für die Verwaltung nichts Neues. Kompetente, rechtmäßige, gründliche, zuverlässige und auch wirtschaftliche Arbeit hat in der bundesdeutschen Verwaltung eine lange - und international geachtete - Tradition. Trotzdem gibt es Handlungsbedarf. Verständlichkeit von Entscheidungen, Durchschaubarkeit von Verfahren, Schnelligkeit der Reaktion, Freundlichkeit und Bedienungskomfort, Wahlmöglichkeiten und ein positives äußeres Umfeld können an vielen Stellen verbessert werden. Inhalte, Organisation und Verfahren der Verwaltung gehören deshalb auf den Prüfstand.

"Was Qualität ist, bestimmen die Kundinnen und Kunden" - so soll eher plakativ das Qualitätsverständnis der Hamburger Verwaltung sein. Die Kundenstrukturen der Verwaltung sind allerdings komplizierter als die einer Autofabrik oder einer Bank. Verwaltungsleistungen dienen nicht nur ihren direkten Empfängerinnen und Empfängern, sondern auch denjenigen, für die der Staat soziale und ökologische Standards, öffentliche Sicherheit, Infrastruktur, Bildung oder Kultur gewährleistet. Verwaltung verteilt nicht nur Wohltaten, sondern spricht auch Ablehnungen aus, greift ein oder erlegt Strafen auf. Auch an solche Entscheidungen gibt es aber Qualitätsanforderungen. Sie müssen richtig, wirksam, schnell, verständlich und nicht zuletzt unter Kostengesichtspunkten getroffen werden.

Es geht also darum, viele Aspekte und Kriterien von Qualität zu beachten. Das ist nicht immer einfach und auch nicht immer konfliktfrei. Ob zum Beispiel eher die schnelle oder lieber die sehr sorgfältig geprüfte Entscheidung genau die gewünschte Qualität ist, darüber kann man streiten.

In diesen Leitfaden zum Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung sind viele Erfahrungen eingegangen, die in Hamburg und überregional mit dem Thema Qualitätsmanagement gesammelt wurden. Unter anderem sind die Ergebnisse einer im Jahre 1997 vom Projekt Verwaltungsinnovation (ProVi) durchgeführten Befragung der hamburgischen Behörden und Ämter sowie viele Diskussionen auf mehreren Workshops mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hamburger Verwaltung zu diesem Thema eingeflossen.

Viele Dienststellen befassen sich intensiv mit der Frage der Verbesserung ihrer Dienstleistungsqualität. Sollten Sie dabei sein, so möchten wir Sie in diesem Bemühen unterstützen und Ihnen mit diesem Leitfaden praxisorientierte Hilfestellungen anbieten:

Warum dieser Leitfaden ?

- Der Leitfaden legt die Grundlage für ein gemeinsames Begriffsverständnis von Qualität und Qualitätsmanagement für die Hamburger Verwaltung.
- Er enthält Hinweise für den praktischen Einstieg in das Thema und auf weitergehende Instrumente und Methoden.
- Er stellt dar, welche Einflussfaktoren auf die Qualität der Leistungen wirken und wie Sie diese berücksichtigen können.
- Er gibt einen Überblick über ausgewählte Aktivitäten in Hamburg zum Qualitätsmanagement.

Patentrezepte, wie sie in Ihrem Bereich vorgehen sollten, können wir Ihnen nicht bieten. Zu unterschiedlich sind die Zielsetzungen und die Kunden- und Verwaltungsstrukturen, in denen Sie agieren. Wir geben Ihnen einige Hinweise darauf, wie unterschiedlich die Wege sein können.

Was leistet dieser Leitfaden nicht ?

Es ist ein erster Einstieg in das Thema und kann Vorgehensweisen, Methoden und Instrumente des Qualitätsmanagements nur exemplarisch darstellen. Mit diesem Leitfaden wird das Rad nicht neu erfunden. Vieles von dem, was wir darstellen und empfehlen, stammt aus Erfahrungen und Veröffentlichungen anderer.

Für den Fall, dass wir Ihr Interesse geweckt haben und Sie zur Vertiefung Ihrer Kenntnisse weitere Quellen suchen, haben wir eine recht umfangreiche Literaturliste im Anhang beigefügt.

Diesen Leitfaden sollten lesen:

An wen richtet sich der Leitfaden ?

- Führungskräfte, weil sie Anregungen bekommen, wie sie die Qualität in ihrem Verantwortungsbereich verbessern können,
- Beschäftigte, die ein Qualitätsmanagement aufbauen sollen, weil sie Hinweise über Struktur, Inhalt und Vorgehen erhalten,
- Beschäftigte, die in anderen Feldern des Neuen Steuerungsmodells arbeiten, weil Qualitätsmanagement ein notwendiger Bestandteil davon ist.

Darüber hinaus wenden wir uns an alle Interessierten, die einen ersten Überblick über die Struktur und Methodik des Qualitätsmanagements gewinnen möchten.

Der Lotse durch den Leitfaden

Der Leitfaden gliedert sich in 3 Teile. Im Anschluss an die Einleitung geben wir Ihnen **im 2. Kapitel** einen Überblick über die theoretischen Grundlagen des Qualitätsmanagements. Hier erfahren Sie etwas über die Bedeutung von Qualität und den Kundenbegriff in der öffentlichen Verwaltung und eine kurze Übersicht über die Inhalte des Qualitätsmanagements (S. 5 bis 18).

Im **3. Kapitel** geben wir Ihnen praktische Hinweise, wie Sie Qualitätsmanagement in Ihrer Behörde bzw. Ihrem Arbeitsbereich einführen können. Wir geben Ihnen Empfehlungen über mögliche Organisationsformen und zeigen Ihnen mögliche Einführungsschritte auf. Für die Einführungsschritte haben wir jeweils Leitfragen entwickelt, die Ihnen den Einstieg erleichtern sollen (Seiten 19 bis 40).

Im 4. Kapitel stellen wir Ihnen ausgewählte Instrumente des Qualitätsmanagements vor. Wir stellen dar, für welche Zwecke Sie die Instrumente nutzen können und geben Hinweise für ihre Umsetzung (Seiten 41 bis 113).

Den **Anhang** beginnen wir mit einer Checkliste zur Selbstbewertung Ihres Qualitätsmanagements (**Anhang 1**). Den Umgang mit der Liste erläutern wir in Abschnitt 4.3.

Es folgt eine Übersicht über den Stand des Qualitätsmanagements in den Hamburger Behörden und Ämtern (**Anhang 2**) sowie ein Glossar über die wichtigsten Grundbegriffe im Zusammenhang mit Qualitätsmanagement im Neuen Steuerungsmodell (**Anhang 3**).

Den Abschluss bildet eine Literaturliste, die wir den entsprechenden Abschnitten des Leitfadens zugeordnet haben (**Anhang 4**).

„Wer nicht täglich besser wird, ist bald nicht mehr gut.“

(A. Töpfer)

2 Grundlagen des Qualitätsmanagements

2.1 Qualitätsmanagement im Neuen Steuerungsmodell

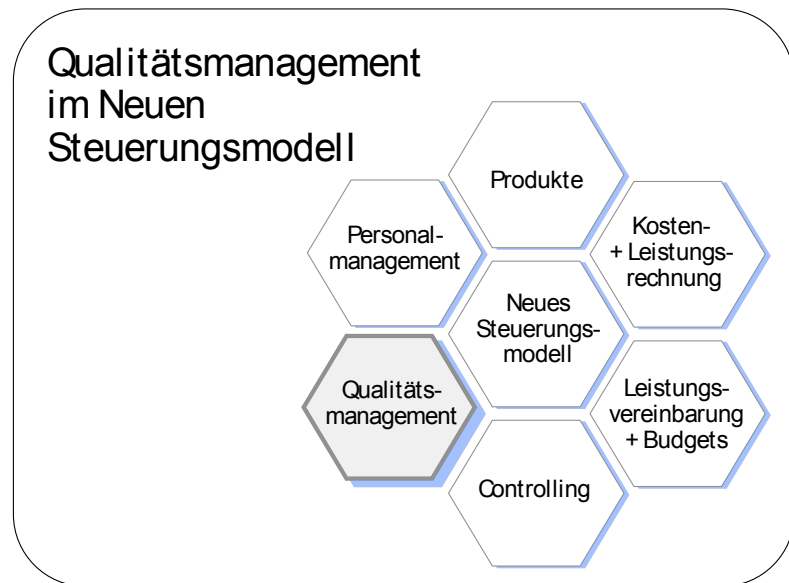
Qualitätsmanagement im Neuen Steuerungsmodell

Qualitätsmanagement ist ein Element des Neuen Steuerungsmodells. Es nutzt und ergänzt die übrigen Instrumente:

- Im Rahmen **der Produktbeschreibungen und Produktinformationen** werden neben Quantitäts- auch Qualitätsziele der Produkte bzw. Leistungen beschrieben und über entsprechende Kennzahlen gemessen.
- Mit Hilfe von **Controlling** werden Abweichungen von Planungen aufgedeckt und Maßnahmen vorgeschlagen, damit die Probleme künftig nicht mehr auftreten. Qualitätsmanagement muss über ein Controlling gesteuert werden, damit seine Effekte messbar werden und die Ziele, Instrumente, Maßnahmen und Wirkungen überprüft werden können.
- Die Verantwortung für die Qualität liegt bei denen, die die Produkte bzw. Leistungen erstellen. Im Konzept des Neuen Steuerungsmodells werden die fachliche und die Ressourcenverantwortung dezentral beim Fachbereich integriert (**AKV-Prinzip: Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung**).
- In **Leistungsvereinbarungen** wird mit den zu erbringenden Mengen auch die notwendige Qualität von Produkten und Leistungen vereinbart.
- Wie gut eine Dienstleistung ist, hängt wesentlich von dem Qualitätsverständnis und den Arbeitsbedingungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab, die sie erstellen. **Personalmanagement** unterstützt die Beschäftigten dabei, sich mit den veränderten Qualifikationsanforderungen auseinanderzusetzen und ein gemeinsames Qualitätsverständnis zu entwickeln.

Qualitätsmanagement bietet darüber hinaus viele Ansatzpunkte, um **gleichstellungspolitische Ziele** in die Verwaltungsmodernisierung einzubeziehen: Durch ein gezieltes Eingehen auf unterschiedliche Anforderungen von Frauen und Männern können die Dienstleistungen der Verwaltung gezielter angeboten werden. Indem die spezifischen Sichtweisen, Verhaltensweisen und die Lebenssi-

tuation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berücksichtigt werden, steigt auch die Zufriedenheit und damit auch die Qualität der Dienstleistungen.



2.2 Qualität öffentlicher Dienstleistungen - Definition und Abgrenzung

Was ist Qualität?

"Qualität ist die Beschaffenheit einer Einheit (materielle oder immaterielle Gegenstände der Betrachtung), bezüglich ihrer Eignung festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen" (DIN 55350).

Bei Qualität geht es um **die Erfüllung von Anforderungen an ein Produkt aus Kundensicht**. Qualität ist mithin keine statische Größe: wie sie bewertet wird, hängt von vielen Faktoren ab, etwa von subjektiven Erfahrungen, individuellen Erwartungen und Bedürfnissen sowie vom sozialen und kulturellen Hintergrund derjenigen, die Qualität bewerten. Für die Qualitätsbewertung ist ebenfalls wichtig, wieviel man bereit ist, für ein Produkt zu bezahlen. Was für den einen gut ist, kann für einen anderen schon nicht mehr akzeptabel sein. Aufgrund dieser Faktoren unterscheiden und verändern sich die Erwartungen und Anforderungen, die Abnehmerinnen und Abnehmer an die Qualität eines Produkts oder einer Leistung stellen. Einmal festgelegte Qualitätsstandards und -kriterien müssen deshalb regelmäßig überprüft und in Frage gestellt werden.

Verwaltungsleistungen sind Dienstleistungen

Verwaltungsleistungen sind Dienstleistungen. Die Art und selbst der Inhalt der Leistungen unterscheidet sich vielfach nicht grundsätzlich von privatwirtschaftlichen Dienstleistungen, wie z.B. von Bank- oder Versicherungsdienstleistungen, von Rechtsanwalts-, Makler-, Steuerberater-, Architekt-

ten-, EDV-Beratungsleistungen oder von Gärtnereien, Privatschulen, privaten Schreibdiensten, Beratungsstellen, Gutachtern oder Laboratorien.

Dienstleistungen zeichnen sich dadurch aus, dass ein direkter Kontakt zwischen einer Person, die eine Leistung anbietet und einer, die die Leistung abnimmt, erforderlich ist. Dieser kann allerdings auch technisch vermittelt sein - wie bei einem Bankautomaten.

Öffentliche Dienstleistungen

Trotz großer Parallelen unterscheiden sich **private und öffentliche Dienstleistungen**: Der Staat garantiert für alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen Rechtssicherheit, soziale Sicherung und öffentliche Sicherheit und stellt eine Infrastruktur zur Verfügung. Dabei ist er gemeinwohlorientiert und richtet seine Ziele an dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip aus.

Innerhalb dieses Zielrahmens werden in der öffentlichen Verwaltung die Prioritäten politisch legitimiert, d.h. nach demokratischen Prinzipien gesetzt. Als Monopolanbieter - oder zumindest alleiniger Auftraggeber öffentlich angebotener Dienstleistungen - behält sich der Staat die politische Steuerung vor, um die Grundprinzipien der Gemeinwohlorientierung gewährleisten zu können.

Private Dienstleistungen

Für privatwirtschaftliche Dienstleistungsanbieter ist dagegen die Orientierung des Unternehmens am Markt existenzentscheidend. Das anbietende Unternehmen kann über die Qualität des Angebots und den Preis seiner Dienstleistungen die Nachfrage beeinflussen. Die Kundin bzw. der Kunde honoriert über seine Auswahl zwischen verschiedenen Dienstleistern und den Preis, den er zu zahlen bereit ist, sowohl die Art der Leistung als auch die erwünschte Qualität.

Rahmenbedingungen staatlicher Leistungen

Das **Angebot von und die Nachfrage nach staatlichen Dienstleistungen** unterliegen dagegen nicht den Marktmechanismen. Sie werden mit anderen Zielsetzungen erbracht.

So haben Bürgerinnen und Bürger, aber auch die verwaltungsinternen Abnehmerinnen und Abnehmer **meist nicht die Wahl**, eine staatliche Leistung in Anspruch zu nehmen oder nicht. Die anbietende Dienststelle muss sich ihre Kundinnen und Kunden nicht suchen oder gegen Konkurrenten im Wettbewerb bestehen - der Markt als Regulativ für Wirtschaftlichkeit und Qualität fehlt weitgehend.

Andererseits ist der Staat als Anbieter von Dienstleistungen nicht frei, sein Sortiment oder seine Kundschaft nach Marktkriterien zu bestimmen. Seine Produktpalette wird überwiegend nicht durch Nachfrage einzelner Kundinnen und Kunden, sondern durch gesetzliche Vorgaben und politische Entscheidungen geprägt.

Verwaltung wird flexibler

So wie das Dienstleistungsangebot überwiegend nachfrageunabhängig ist, wird im traditionellen Verwaltungshandeln häufig auch die **Qualität der Leistung nicht aus Sicht der Kundinnen und Kunden**, sondern aus der der anbietenden Stelle definiert. Um ein negatives Qualitätsurteil kenntlich zu machen, fehlt den Abnehmerinnen und Abnehmern die Möglichkeit, das Produkt nicht abzunehmen, auf einen anderen Anbieter bzw. auf eine andere Anbieterin auszuweichen oder den Preis zu beeinflussen.

Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells werden viele **Handlungsbedingungen des Verwaltungshandelns verändert**. Die Verwaltung muss sich mehr und mehr dem Wettbewerb stellen; die Ergebnisse der öffentlichen Verwaltung, d.h. ihre Produkte und Leistungen selbst rücken in den Vordergrund. Die dezentrale Budgetverantwortung, eine stärkere Kostentransparenz, der Einsatz von Vergleichs- und Qualitätskennzahlen, sowie die Einführung von Wettbewerbselementen und Controlling führen dazu, dass sich die Verwaltung verstärkt mit der Qualität der Ergebnisse und der Prozesse der Leistungserstellung auseinandersetzt.

2.3 Wer und was bestimmt die Qualität öffentlicher Dienstleistungen?

Der Kundenbegriff in der Verwaltung

Die Übernahme von Begriffen und Instrumenten der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung führt leicht dazu, auch die Abnehmerinnen und Abnehmer von Verwaltungsleistungen als "Kunden" zu bezeichnen. Soweit damit zum Ausdruck kommt, dass Bürgerinnen und Bürger und verwaltungsinterne Kundinnen und Kunden gleichberechtigt in einer Dienstleistungsbeziehung wahrgenommen und akzeptiert werden sollen, ist diese Analogie sicher nützlich. Dieser Fall liegt insbesondere dann vor, wenn Kundinnen und Kunden eine Wahlmöglichkeit haben. So können externe Kundinnen und Kunden sich für öffentliche oder für private Bildungsträger, Kindertagesstätten oder Kulturinstitute entscheiden und haben interne Kundinnen und Kunden die Wahl zwischen verwaltungsinternen und – externen Fortbildungsanbietern oder zwischen internen und externen Beratern.

"Kunden" der Ordnungs- und Sozialverwaltung

Schwieriger ist es, den Begriff auf die Ordnungs- oder der Sozialverwaltung zu übertragen, in der der Staat in die Freiheit und das Eigentum der Bürgerinnen und Bürger eingreift, z.B. gegenüber Straftätern oder Hilfe-Empfängern. Bürgerinnen und Bürger haben nicht immer die Wahl, ob sie Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen wollen oder nicht. Darüber hinaus gibt es meistens nicht eine, sondern gleich mehrere Zielgruppen einer Leistung, die häufig unterschiedliche, sich sogar teilweise widersprechende Anforderungen stellen. So wollen Steuerzahler, dass die Verwaltung möglichst wirtschaftlich handelt, während Zuwendungsempfänger ein Interesse an möglichst hohen Zuwendungen haben.

Unterschiedliche Zielgruppen

Die unterschiedliche Interessenlage wird bei den "Kunden" bzw. "Kundinnen" der Polizei oder der Justiz besonders deutlich. Der Adressat "Straftäter", der einen (Qualitäts-) Anspruch auf gerechte und korrekte Behandlung hat, steht neben dem "Opfer", das einen individuellen Anspruch auf Gerechtigkeit hat und der "Allgemeinheit", die ihren Anspruch an die öffentliche Sicherheit verwirklicht wissen will.

Alternativen zum Kundenbegriff

Obwohl der Kundenbegriff nicht alle Aspekte des staatlichen Handelns erfasst, ist er in der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung inzwischen weit verbreitet. Wir empfehlen

Ihnen - bezogen auf Ihre konkreten Adressatinnen und Adressaten - den Begriff sparsam zu verwenden und je nach Bedarf auch von Bürgerinnen und Bürgern, Abnehmerinnen und Abnehmern, Nutzerinnen und Nutzern oder Klientinnen und Klienten zu sprechen.

Qualitätsmanagement richtet seinen Blick in erster Linie auf die externen Kundinnen und Kunden der Verwaltung, die Bürgerinnen und Bürger mit dem Ziel ihren Wünschen und Erwartungen besser gerecht zu werden.

Interne und externe Kundinnen und Kunden

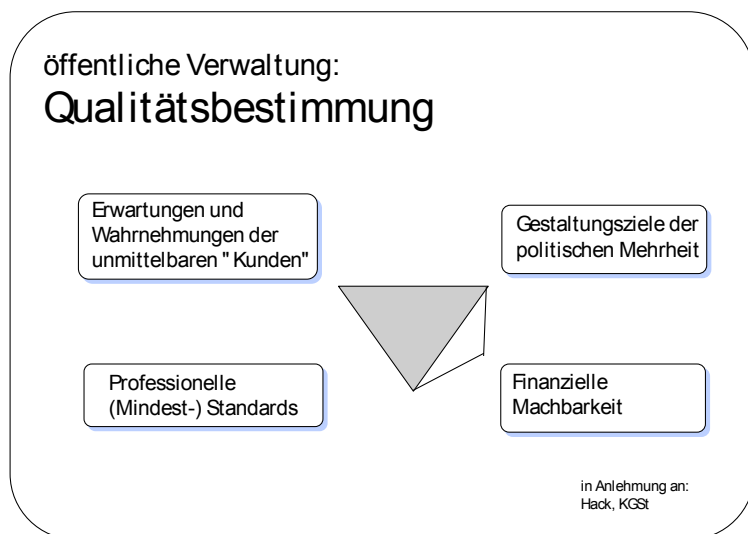
Das Qualitätsmanagement soll aber nicht darauf beschränkt bleiben, sondern auch die internen "Kunden-Lieferanten-Beziehungen" in Betracht ziehen. So sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in vielen Situationen interne Kundinnen und Kunden beispielsweise von der internen Druckerei, Bücherei, Hauspost, Telefonvermittlung, der Rechts-, Personal- oder IuK-Abteilung, der Lohn- und Gehaltsabrechnung oder von der internen Fortbildung. Außerdem arbeiten Bereiche häufig gemeinsam an der Erstellung eines bestimmten Produktes, z.B. wenn eine Genehmigung beantragt wurde oder wenn eine Drucksache erstellt wird. In diesem Fall liefert der eine Bereich dem anderen ein "Rohprodukt" zu und so entsteht eine "Kunden-Lieferanten-Beziehung".

Dies hat zur Folge, dass Kundenorientierung für jeden Bereich der öffentlichen Verwaltung praktische Bedeutung besitzt und, dass die Unterscheidung der Kundinnen und Kunden in "Interne" und "Externe" keinen prinzipiellen Unterschied darstellt. Beide haben gleichermaßen einen Anspruch auf gute Leistungen und gute Qualität. Kundenorientierung gilt immer auch für Bereiche, die keinen unmittelbaren Bürgerkontakt haben.

Wer bestimmt die Qualität?

"Was Qualität ist, bestimmen die Kundinnen und Kunden" - hatten wir eingangs behauptet. Die Leistungsempfängerinnen und -empfänger selbst sollen stärker bei der Qualitätsdefinition beteiligt werden, was in der Vergangenheit selten geschah. Dadurch können Leistungen zielgenauer und zielgruppengerechter angeboten werden. Dies bedeutet aber nicht, dass künftig immer das getan wird, was einzelne Kundinnen und Kunden wollen. Da die Kundenstruktur der Verwaltung komplex ist, gehen vielmehr eine Reihe von Einflussfaktoren in die Qualitätsbestimmung ein:

- **Die Anforderungen der Kundinnen und Kunden,**
 - ⇒ z.B. ihre Wünsche nach bestimmten Angeboten und Öffnungszeiten.
- **Politische Ziele**
 - ⇒ z.B. politische Grundsatzentscheidungen im Rahmen von Koalitionsvereinbarungen und Regierungsprogrammen.
- **Professionelle (Mindest-) Standards,** das sind die aus Wissen und Erfahrungen abgeleiteten qualitativen Unter- bzw. Obergrenzen, die einzuhalten sind, damit die Wirksamkeit der Maßnahmen und Leistungen gesichert ist,
 - ⇒ z.B. über die Mittel, die für die Drogenberatung zur Verfügung gestellt werden müssen, damit diese die angestrebten Wirkungen erzielen zu können.
- **Die finanzielle Machbarkeit** - die Anforderungen der Kundinnen und Kunden, die Umsetzung politischer Ziele und fachlicher Standards unterliegen stets der Frage genereller Finanzierbarkeit.



2.4 Was ist die Qualität öffentlicher Dienstleistungen?

Qualität öffentlicher Dienstleistungen

Fast jeder und jede von uns hat ein Gefühl dafür, wann eine Leistung "gut" und wann sie "weniger gut" ist. Doch was macht die Qualität öffentlicher Dienstleistungen aus? Wovon wird sie beeinflusst?

Qualität in der Verwaltung zeigt sich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie gegenüber anderen internen und externen Adressatinnen und Adressaten beispielsweise,

- wenn sie **für ein Anliegen nur einmal** zu **kommen** brauchen,
⇒ z.B. durch Bündelung von Zuständigkeiten;
- wenn sie Briefe und **Entscheidungen** der Verwaltung **verstehen** und sich durch die Verwaltung **richtig, umfassend und verständlich informiert** fühlen,
⇒ weil sich Form und Sprache an den Empfängerinnen bzw. den Empfängern orientiert;
- wenn sie sich **auf die Richtigkeit** einer Entscheidung **verlassen** können,
⇒ weil die Entscheidung gründlich abgewogen wurde;
- wenn **Bearbeitungs- und Wartezeiten berechenbar** sind,
⇒ z.B. wenn für die Anliegen Fristen gesetzt, bekannt gemacht und eingehalten wurden;
- wenn ihre Bedürfnisse berücksichtigt werden und sie sich **ernst genommen** fühlen,
⇒ z.B. indem Bürgermeinungen regelmäßig abgefragt werden;
- wenn sie sich bei einer **unabhängigen Stelle beschweren** können und **Konsequenzen** für sie **erkennbar** sind,
⇒ z.B. indem eine Beschwerdestelle eingerichtet wird;
- **wenn die Bürgerin und der Bürger merken, dass die Verwaltung besser wird,**
⇒ indem auf Anregungen der Adressatinnen und Adressaten eingegangen und Veränderungen auch nach außen transparent gemacht werden.

Die Beispiele machen deutlich, dass nicht allein die Qualität des Ergebnisses, sondern auch Prozess- und Strukturkomponenten in die Bewertung der Dienstleistungsqualität eingehen:

- **Ergebnisqualität**

Der Empfänger bzw. die Empfängerin bewertet die Qualität eines Produktes bzw. der Leistung hinsichtlich der Eignung für die eigenen Bedürfnisse. Sofern Ergebnis und Wirkung der Leistung in einem eindeutigen Zusammenhang stehen, wird auch die Wirkung in die Bewertung einbezogen, z.B. die Frage, ob die Einführung einer 30-km-Zone einerseits dazu geführt hat, dass alle Fahrzeuge nicht schneller als 30 km/h fahren (Ergebnis) und, ob diese Maßnahme ebenfalls zur Folge hat, dass weniger Unfälle passieren und die Lärmbelästigung durch den Verkehr geringer geworden ist (Wirkung).

- **Prozessqualität**

Die Empfängerin bzw. der Empfänger beurteilt die Dienstleistungsqualität auch danach, wie der Prozess der Leistungserstellung erlebt wurde, z.B. die Bearbeitungs- und Wartezeiten.

- **Potential- oder Strukturqualität**

Auch die Struktur- und Potentialkomponenten gehen in die Bewertung der Qualität ein. Die Ressourcenausstattung und die Kompetenzen und Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden beurteilt, so z.B. ob Informationen verständlich waren, ob die Beratung kompetent war oder ob man sich in den Räumen wohlfühlt hat.

**Qualitätsziele und
Qualitätskriterien**

Damit Qualität bewertet und gemessen werden kann, müssen - abgeleitet aus vorhandenen Zielen - **Qualitätskriterien und -indikatoren** festgelegt werden. Welche davon relevant sind, lässt sich wegen der Vielzahl und Vielfalt an Produkten und Leistungen der Verwaltung nicht allgemein beantworten. Seit langem bewährt haben sich "klassische" Qualitätskriterien wie:

- Rechtmäßigkeit,
- Ordnungsmäßigkeit
- Umweltverträglichkeit
- Wirtschaftlichkeit

Sie haben ihre Gültigkeit nicht verloren, im Zuge der begonnenen Auseinandersetzung um die Qualität staatlicher Dienstleistungen haben allerdings eine Reihe weiterer Kriterien

an Bedeutung gewonnen, z.B.

- Freundlichkeit
- Schnelligkeit
- Flexibilität
- freundliches Umfeld
- Erreichbarkeit
- Zuverlässigkeit
- Verständlichkeit
- Durchschaubarkeit
- Glaubwürdigkeit
- Wahlmöglichkeiten im Angebot

Die Bedeutung, die die Merkmale für einzelne Verwaltungskundinnen und -kunden haben, können unterschiedlich sein, da die **Urteile, Maßstäbe und Bedürfnisse in unterschiedlichen Lebenssituationen verschieden** sind. So kann es sein, dass Frauen einen Fußgängertunnel anders bewerten als Männer, Alleinerziehende die Öffnungszeiten eines Amtes anders als gemeinsam Erziehende, Alte das Angebot des Öffentlichen Personennahverkehrs anders als Junge, deutsche die Formulare anders als nichtdeutsche Bürgerinnen und Bürger usf.

Die Bewertungen öffentlicher Dienstleistungen **verändern sich**, ebenso wie sich gesellschaftliche und kulturelle Werte verändern. Bürgerinnen und Bürger erwarten heute auch von der Verwaltung eine Kundenorientierung, wie sie es aus der Privatwirtschaft kennen.

Auch wenn der Preis der Dienstleistungen als Qualitäts- und damit Auswahlkriterium für die Kundinnen und Kunden keine direkte Rolle spielt, sind die **Kosten** für die Verwaltung selbst ein wichtiges Kriterium. Nicht jede Qualität ist für den Staat und damit für den Steuerzahler bezahlbar, ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Nutzen muss gewährleistet bleiben.

Qualität öffentlicher Dienstleistungen

- ⇒ ist die subjektive Bewertung der Leistung durch Bürgerinnen und Bürger bzw. Adressatinnen und Adressaten
- ⇒ ist die Beurteilung der Ergebnisse, Prozesse und Potentiale
- ⇒ unterliegt einem gesellschaftlichem Wandel
- ⇒ steht in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis

2.5 Was ist Qualitätsmanagement?

Qualitätsmanagement berücksichtigt mehrere Handlungsebenen

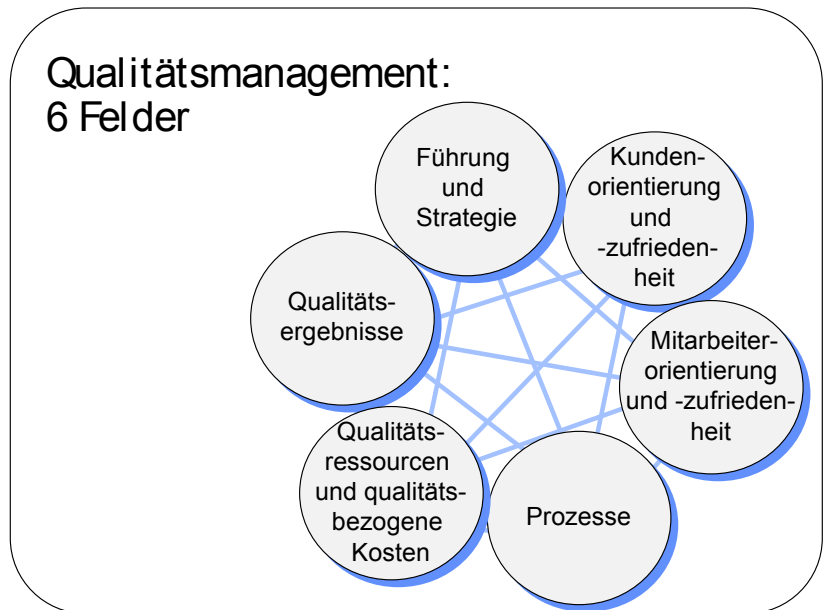
Die Einrichtung eines funktionsfähigen Qualitätsmanagements ist eine Führungsaufgabe. Mit Hilfe des Qualitätsmanagements werden diejenigen Strukturen in einer Organisation definiert und gesichert, die Einfluss auf die Qualität der Prozesse, der Ergebnisse und der Strukturen haben. Das bedeutet,

- ⇒ die **Qualitätsziele** werden soweit wie möglich **aus der Sicht der Kundinnen und Kunden definiert** und laufend überprüft,
- ⇒ die **Organisationsstrategie des Fachbereichs wird auf die Qualitätsziele ausgerichtet**, Prozesse beispielsweise an den Interessen der Kundinnen und Kunden ausgerichtet,
- ⇒ die **Wechselwirkungen** zwischen den Rahmenbedingungen, die die Qualität bestimmen, werden **beachtet**,
- ⇒ die **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden** in Hinblick auf veränderte Qualitätsanforderungen **qualifiziert** und **erhalten Entwicklungsmöglichkeiten**,
- ⇒ die Ergebnisse werden regelmäßig auf ihre Wirkungen überprüft und in ein Qualitäts-**Controllingsystem** eingebaut.

In der Literatur hat sich für das Betrachten dieser Handlungsebenen im Qualitätsmanagement der Begriff **"Total Quality Management" (TQM)** durchgesetzt. Ein besonderer Einfluss auf den Erfolg des Qualitätsmanagement wird dabei darin gesehen, dass alle Beschäftigten auf allen Ebenen gleichermaßen, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in den Qualitätsprozess einbringen können. In der Privatwirtschaft wird dieser Ansatz zunehmend auch damit verbunden, gezielt die Qualifikationen und Potentiale von Frauen in das Qualitätsmanagement einzubeziehen, man spricht in diesem Zusammenhang auch von "E-Quality Management" (TEQM).

Alle diese Aspekte finden sich als Felder des Qualitätsmanagements mit unterschiedlicher Gewichtung in den gängigen Verfahren des Qualitätsmanagements wieder. Beispiele davon sind: die DIN EN ISO 9000er Normenfamilie oder der Ansatz des EFQM (European Foundation for Quality Management). Nach dem EFQM-Ansatz lassen sich 6 Felder des Qualitätsmanagements herausarbeiten:¹

¹ Zur besseren Handhabung haben wir einige Felder zusammengefasst



Wir stellen Ihnen im Folgenden vor, welche Aspekte sich hinter den 6 Feldern des Qualitätsmanagements verbergen. Im Abschnitt 3.3. greifen wir diese Felder wieder auf und zeigen mit Hilfe von Leitfragen, wie Sie in den Feldern vorgehen können.

1. Feld: Führung und Strategie

Die Führungskräfte sind für das Qualitätsmanagement in ihrer Organisation verantwortlich. Ihr Engagement, ihr Handeln als Vorbild und ihr Wille, Qualität nachhaltig zu verbessern und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter darin zu unterstützen, bilden das Fundament für den Umsetzungserfolg.

Das Qualitätsmanagement beruht auf einem gemeinsamen Qualitätsverständnis und baut auf einer intern und extern verbindlichen und für alle Beschäftigten verständlichen Qualitätsstrategie auf. Die Ziele und das Prinzip der Orientierung an den Kundinnen und Kunden kommen darin zum Ausdruck. Die Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell bietet eine gute Basis für das Qualitätsmanagement, da sie die grundlegende Philosophie der Ergebnis- und Kundenorientierung, der dezentralen Organisation von Verantwortung sowie Instrumente zur Steuerung und Absicherung des Qualitätsprozesses zur Verfügung stellen (z.B. im Rahmen des Controlling).

2. Feld: Kundenorientierung und Kundenzufriedenheit

Zielgruppen des Verwaltungshandelns sind in erster Linie Bürgerinnen und Bürger. Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben, wenn sie "interne Kunden" sind, die Erwartung, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Dienstleistungen zu bekommen.

**Führung als
Vorbild**

**Gemeinsames Quali-
tätsverständ-nis ent-
wickeln**

**Interne und externe
Kunden**

Eine stärkere Orientierung an den Kundinnen und Kunden dient auch dem Ziel, das Ansehen der Verwaltung zu verbessern. Dieses kann über verschiedene Wege erreicht werden:

1. Indem das Leistungsangebot und die Qualitätsziele der Verwaltung transparenter werden,
2. indem Urteile der Adressatinnen und Adressaten zum Leistungsangebot und zur Leistungsqualität berücksichtigt werden,
3. indem Anregungen der Adressatinnen und Adressaten erfragt und für Verbesserung genutzt werden,
4. indem die Adressatinnen und Adressaten in die Leistungserstellung selber einbezogen werden und
5. indem Betroffene einbezogen werden, wenn die Gütekriterien von Leistungen und Produkten, die sie selbst betreffen, festgelegt werden.

3. Feld: Mitarbeiterorientierung und Mitarbeiterzufriedenheit

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind qualitätsbestimmend

Der Grundgedanke des Neuen Steuerungsmodells, die dezentrale Verantwortung für Leistungen und Ressourcen, hat auch Konsequenzen in Bezug auf die Qualifikation und die Verhaltensweisen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dadurch dass sie im Rahmen ihrer Verantwortung selbständig handeln, bestimmen sie auch weitgehend die Qualität ihrer Dienstleistungen mit.

Kundenorientierung als Zielbild für eine moderne Verwaltung stellt viele neue Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Eine Personalarbeit, die auf die Kundinnen und Kunden ausgerichtet ist, soll dazu beitragen, Personal nach Kriterien der Kundenorientierung auszuwählen und zu beurteilen.

Für Vorgesetzte ist es Teil ihrer Qualitätsstrategie, die Leistungen durch rechtzeitige Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern.

4. Feld: Prozesse

Prozesse kundenorientiert gestalten

Prozesse umfassen den Weg des Erstellens von Leistungen und Produkten. Die Verantwortung für die Gestaltung kundenorientierter Prozesse liegt bei denjenigen, die auch für das Ergebnis verantwortlich sind, den Produktverantwortlichen.

Bewertet der Abnehmer bzw. die Abnehmerin einer Verwaltungsdienstleistung deren Qualität, so geht in dieses Urteil nicht nur das Ergebnis (Produktqualität), sondern der Erstellungsprozess (Prozessqualität) ein. Es kann dann ein positives Urteil der Kundinnen und Kunden erwartet werden, wenn diese Prozesse den Kundenanforderungen nach Flexibilität, Zuverlässigkeit, Lieferfähigkeit, Service und Termintreue gerecht werden. Ein zentrales Feld des Qualitätsmanagements ist daher, die Geschäftsprozesse kundenorientiert zu gestalten und z.B. durch Reduzierung von Schnittstellenproblemen zu optimieren.

Knappe Ressourcen als Chance

5. Feld: Ressourcen und qualitätsbezogene Kosten

Qualitätsmanagement kann gerade dann sinnvoll sein, wenn die Ressourcen knapp sind. Die Qualitätsstrategie kann z.B. dazu genutzt werden, Geschäftsprozesse zu optimieren und die knappen Ressourcen gezielter einzusetzen. Darüber hinaus können Kosten der Fehlerbehebung und Kosten aus indirekten Folgewirkungen von Fehlern vermieden sowie durch aufwendige Prozesse verursachte Kosten reduziert werden.

Kosten und Nutzen des Qualitätsmanagements

Gleichzeitig erfordert ein Qualitätsmanagement eigene Ressourcen, verursacht also selbst Kosten. Die Kosten der Qualität unterliegen einer genauso gründlichen Planung und Kontrolle wie andere Kostenpositionen. Wichtig ist es, von Beginn an für eine entsprechende Transparenz zu sorgen und im Rahmen eines Controlling laufende Informationen über das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Qualitätsmanagements zu erhalten.

Qualitätsergebnisse messbar machen

6. Feld: Qualitätsergebnisse

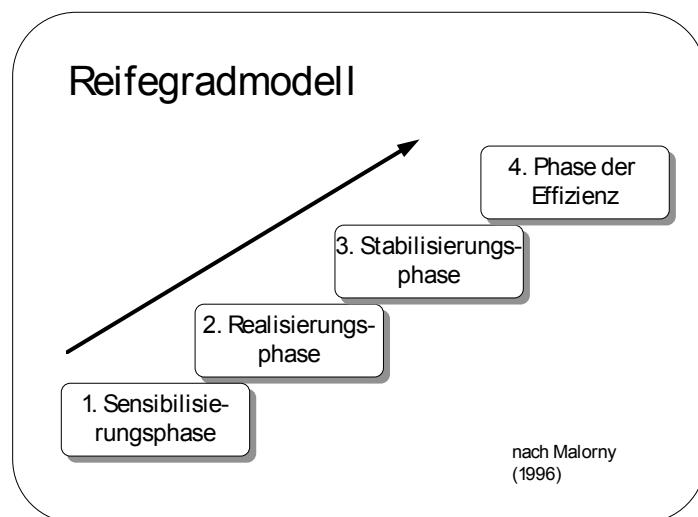
Qualitätsmanagement muss selbstverständlich auch Qualität der Ergebnisse (Leistungen, Produkte) und deren Wirkung einbeziehen.

Die Qualität des Ergebnisses bemisst sich an seiner Zielerreichung. Kriterien können sein, ob das Ergebnis "vollständig" und "richtig" und für die ihm zugedachten Zwecke geeignet ist. Woran festzustellen ist, ob ein Vorgang oder eine Entscheidung "vollständig", "richtig" und "geeignet" ist, lässt sich nur konkret für jedes Produkt und jede Leistung festlegen. Es müssen Kennzahlen erhoben und Methoden angewandt werden, mit deren Hilfe das Ergebnis und die Wirkung einer Verwaltungsleistung messbar gemacht werden.

3 Vorgehen zur Einführung von Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung

In diesem Kapitel geben wir Ihnen ein Modell an die Hand, wie Sie Qualitätsmanagement in Ihrem Bereich einführen können. Wir erläutern das Prinzip des "Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses" und stellen dar, wie Sie Ihr Vorgehen als Controllingprozess strukturieren können. Wir zeigen Ihnen mögliche Einstiegswege und Organisationsformen. Abschließend geben wir Ihnen ein Vorgehensraster und Leitfragen an die Hand, mit denen Sie in den 6 Feldern des Qualitätsmanagements agieren können.

Wer Qualitätsmanagement einführen möchte, kann dies nicht von heute auf morgen tun. Er muss sich auf **einen langfristig angelegten Veränderungsprozess** einlassen, in dem die Organisation ständig dazulernt und das Qualitätsmanagement allmählich an Reife gewinnt.



Qualitätsmanagement als Kontinuierlichen Verbesserungsprozess verstehen

- In der **Sensibilisierungsphase** wird die Veränderung eingeleitet, Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden überzeugt und motiviert. Sie verständigen sich über die Ziele des Qualitätsmanagements, ein Vorgehenskonzept wird entwickelt.
- Die **Realisierungsphase** beinhaltet die Einführung von Qualitätsmanagement. Es wird eine Organisationsstruktur aufgebaut und parallel dazu wird bedarfsgerecht qualifiziert.
- Die **Stabilisierungsphase** sorgt für Kontinuität, das Konzept bewährt sich in der Praxis, wird in seiner Wirkung überprüft und bei Bedarf angepasst.

- Die "**Phase der Effizienz**" ist die Phase der Optimierung, die erreicht wird, wenn Ziele und Wege des Qualitätsmanagements weiter verfeinert werden. Das Vorgehen wird zur alltäglichen Praxis.

Diese Entwicklung des Qualitätsmanagements ist auch unter dem Fachbegriff "**Kontinuierlicher Verbesserungsprozess**" - "KVP" - bekannt. Der Begriff kennzeichnet das Bemühen, Probleme regelhaft nach ihren Ursachen zu untersuchen und ständig um eine Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität bemüht zu sein.

Die Prozesse, die wir werden im Folgenden aufzeigen, beziehen sich vorrangig auf den Aufbau eines Qualitätsmanagements, also die Sensibilisierungs- und die Realisierungsphase. Diese Schwerpunktsetzung haben wir vor dem Hintergrund des Sachstands in der Hamburger Verwaltung gewählt. Sie soll keinesfalls bedeuten, dass Anstrengungen zur Stabilisierung des Prozesses zu vernachlässigen sind.

Der Kontinuierliche Verbesserungsprozess wird durch ein systematisches, an Controlling orientiertes Vorgehen unterstützt:

Qualitätsmanagement als Controllingprozess organisieren

Ausgangspunkt ist die **Analyse der Ist-Situation**. Mit ihr

- stellen Sie fest, wo Sie stehen und
- ermitteln Sie die Anforderungen.

Im Anschluss wird die übergreifende **Qualitätspolitik** festgelegt. Mit ihr

- bestimmen Sie die allgemeinen Qualitätsziele,
- setzen Sie Prioritäten zwischen konkurrierenden Anforderungen,
- legen Sie konkrete Qualitätsziele und -standards fest,
- legen Sie fest, wie die Zielerreichung gemessen werden soll.

Im Rahmen der **Maßnahmenplanung**

- planen Sie konkrete Maßnahmen zu den Elementen des Qualitätsmanagements und den Einsatz entsprechender Instrumente und Methoden,
- planen Sie die für die Umsetzung der Maßnahmen notwendigen Ressourcen
- entwickeln Sie Realisierungspläne für die geplanten Maßnahmen.

Bei der **Umsetzung von Maßnahmen**

- wird über die geplanten Vorhaben informiert,
- werden die Maßnahmen entsprechend den Planungen durchgeführt.

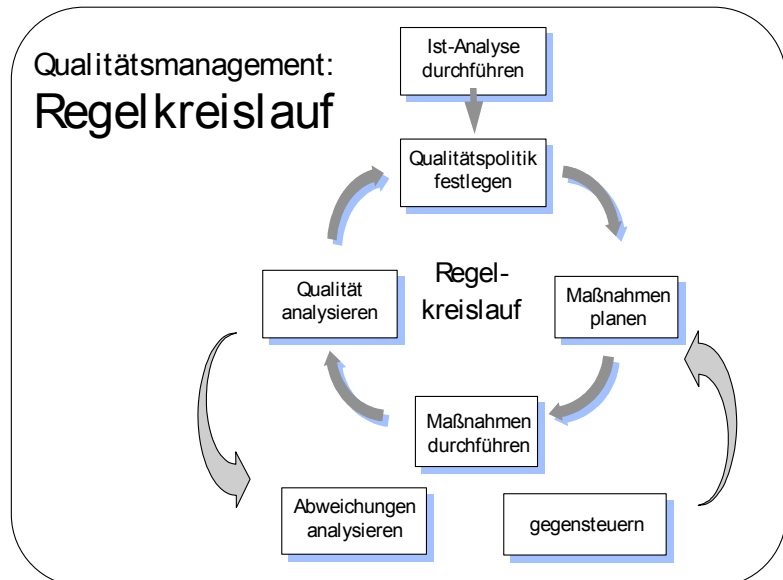
Am Ende des Kreislaufs erfolgt die **Qualitätsanalyse**. Mit ihr

- analysieren Sie die veränderte Qualität von Produkten und Prozessen, nachdem Maßnahmen durchgeführt wurden,
- vergleichen Sie die bestehende mit der angestrebten Qualität (Vergleich Soll-Ist) und
- ermitteln Sie die mit der Qualitätsverbesserung anfallenden Kosten.
- dokumentieren Sie die Ziele, Planungen und Ergebnisse.

Abweichungen erkennen und gegensteuern

Am Schluss können Sie Aussagen darüber treffen, ob sich das Qualitätsmanagement planmäßig (weiter)entwickelt, die Ressourcen richtig bemessen sind und die Maßnahmen ihre Wirkung zeigen. So können Sie Abweichungen rechtzeitig erkennen und gegensteuern.

Die oben genannten Phasen werden immer wieder von neuem durchlaufen, und so entsteht ein Regelkreis.



Der Controlling-Regelkreis bietet methodische Hilfe für Ihr Vorgehen innerhalb der Felder des Qualitätsmanagements:



Erster Durchlauf des Regelkreises: je nach Priorität werden ausgewählte Elemente von Qualitätsmanagement eingeführt. Am Ende steht eine erneute Analyse mit dem Ziel, die geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen zu vergleichen (Soll/Ist).



Zweiter und weitere Durchläufe des Regelkreises: Aus den Erkenntnissen des Soll/Ist-Vergleichs werden die Ziele und die bereits eingeführten Elemente angepasst und verbessert. Weitere Elemente des Qualitätsmanagements können dem bestehenden System nach und nach hinzugefügt werden.

So entsteht in einem schrittweisen Prozess ein immer ausgereifteres System, und die Organisation kann sich allmählich mit den Instrumenten des Qualitätsmanagements vertraut machen.

3.1 Organisation des Qualitätsmanagements

In die Organisationsstruktur einbinden

Die Verantwortung für Qualität kann nicht delegiert werden, sie ist Teil jeder Fachaufgabe. Als Element des Neuen Steuerungsmodells gehört es gleichwohl zur Aufgabe der in der Behörde für die Modernisierung zuständigen Stelle, alle Veränderungen in der Behörde zu unterstützen und zu koordinieren: Es wird damit sichergestellt, dass Qualitätsmanagement in Abstimmung und im Zusammenhang mit den anderen Elementen des Neuen Steuerungsmodells wie u.a. Produkte, Controlling und Kosten-Leistungsrechnung entwickelt und eingeführt wird.

Zu den Aufgaben dieser Stelle gehört es, Strukturen für ein Qualitätsmanagement aufzubauen, die begleitenden Qualifizierungs- und Informationsbedarfe zu erkennen und entsprechend Maßnahmen zu organisieren. Daneben müssen die qualitätsrelevanten Projekte und Aktivitäten auf Dezernats-, Amts-, Behörden- oder Bezirksebene abgestimmt und koordiniert und Instrumente an die behördlichen Bedingungen angepasst werden.

Diese Funktion ist -je nach örtlicher Gegebenheit - an verschiedenen Stellen angesiedelt:

- bei zentral für das NSM zuständigen Projektgruppen (Behörden-, Bezirks-, Amts- bzw. Dezernatsebene) und/oder
- bei Stabs- oder Linienorganisationen (z.B. NSM-Beauftragte, -Ansprechpartnerinnen bzw. -Ansprechpartner), und/oder
- bei Projekt- bzw. Arbeitsgruppen auf Fachbereichsebene (Abteilungen, Referate).

Begleitende Arbeitsgruppe

Denkbar ist es auch, das Qualitätsmanagement an eine bereits bestehende zentrale oder dezentrale Controllingorganisation anzubinden. Diese Konstellation hat den Vorteil, dass das Qualitätsmanagement eine ganzheitliche Produktbetrachtung sichergestellt ist und Qualitätsaspekte in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen werden können.

Je nach örtlichen Strukturen kann es sinnvoll sein, wenn die verantwortliche Stelle eine unterstützende Arbeitsgruppe hinzuzieht, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Fachbereiche zusammensetzt. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe wäre es u.a.,

- an der Erstellung eines Konzepts zum Qualitätsmanagement mitzuwirken,
- Erfahrungen über verschiedene Qualitätsmanagement-Aktivitäten in den Fachbereichen auszutauschen (dezentrale Leitbilder, Zieldefinition, Bildung von Qualitätskennzahlen, Entwicklung dezentraler Maßnahmen und dezentrale Qualifizierung),
- Informationsflüsse von und zu dezentralen Führungsebenen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu gewährleisten,
- einzelne Instrumente anzupassen und weiterzuentwickeln und
- das Controlling in Fragen der Qualität zu unterstützen.

Die Arbeitsgruppe sollte insbesondere die Personalentwicklerinnen und Personalentwickler in ihre Arbeit einbinden, da veränderte Qualitätsanforderungen und Personalentwicklungsmaßnahmen in enger Wechselwirkung zueinander stehen. Ein anderer Umgang miteinander (z.B. bei Beschwerden und Kritik) will gelernt sein, und gemeinsame Lernprozesse müssen organisiert werden. Je stärker Personalentwicklungsmaßnahmen - das sind vor allem Maßnahmen zur Qualifizierung und Prozessbegleitung auf Vorhaben des Qualitätsmanagements- abgestimmt sind, desto eher gelingt es, diese Veränderungen zum Erfolg zu führen. Die Erfahrungen mit den anderen Elementen des Neuen Steuerungsmodells haben darüber hinaus gezeigt, dass es sinnvoll ist, wenn weitere Personen wie Personalräte und Frauenbeauftragte in den Arbeitsgruppen mitwirken.²

3.2 Einstiegswege in das Qualitätsmanagement

Eigene Wege finden

Wenn Sie die Einführung eines Qualitätsmanagements planen, so ist es weder erforderlich noch empfehlenswert, bereits im ersten Durchlauf alle Elemente umzusetzen. Die Gefahr wäre groß, dass die Organisation damit überfordert statt herausgefordert wird. Dies gilt um so mehr für Organisationen, die parallel bereits andere Reorganisationsprozesse durchführen.

² Vgl. dazu auch die Aussagen in der Vereinbarung zur Verwaltungsmodernisierung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 94 HambPersVG über die Beteiligung in Modernisierungsprozessen.

Auch Patentrezepte, wie Sie in Ihrer Behörde oder Ihrem Amt in das Qualitätsmanagement einsteigen können, gibt es nicht. Zu unterschiedlich sind die Aufgaben und Strukturen der Hamburger Behörden sowie die handelnden Personen. Außerdem können die konkreten Ziele, die mit der Einführung des Qualitätsmanagements verfolgt werden sollen, unterschiedlich sein. So können Sie entweder anlassbezogen (in einzelnen Bereichen oder mit einzelnen Instrumenten), in Pilotbereichen oder flächendeckend vorgehen.

Gleichwohl gibt es bestimmte **typische Einstiegswege**, die Sie gehen können. Sie können zum Beispiel damit anfangen, vorrangige Handlungsfelder abzuleiten, z.B.

- aus einer Analyse der Qualität Ihrer Produkte und Prozesse,
- aus einer besonderen Problemlage heraus (z.B. große Fehlerhäufigkeit, lange Wartezeit, großer Rückstand in kundenintensiven Bereichen) oder
- aus einer Leit- und Zielbilddiskussion.

Andere Möglichkeiten sind der Einstieg in einem ausgewählten Organisationsbereich oder mit einem für Sie wichtigen Instrument. Später können dann weitere Bereiche und Instrumente ergänzt und das Ganze zu einem Qualitätsmanagementsystem ausgebaut werden.

Im folgenden Abschnitt haben wir ein Raster für den Einstieg entwickelt, das auf den 6 Feldern des Qualitätsmanagements aufbaut und an dem Sie sich bei Ihrem Weg orientieren können.

3.3 Schritte und Leitfragen

Der Einstiegsweg, für den Sie sich entschieden haben, zeigt Ihnen die grobe Richtung für Ihr weiteres Vorgehen auf. Das folgende Raster hilft Ihnen, sich innerhalb der Handlungsfelder zu bewegen, die vorrangig für Sie von Bedeutung sind.

Wir haben die dargestellten Schritte in "Leitfragen" zusammengefasst, die Sie zur Reflexion über den Stand Ihres Qualitätsmanagements nutzen können (vgl. dazu die Darstellung des Instruments der Selbstbewertung in Abschnitt 4.3. sowie den Anhang 1).

Wir wenden uns mit unserem Vorgehensvorschlag konkret an die Führungs- und Fachkräfte, die die Einführung von Qualitätsmanagement planen oder bereits damit begonnen haben. Unter "oberer Führungsebene" verstehen wir dabei die jeweils höchste Entscheidungsebene eines Organisationsbereiches (z.B. Abteilungsleiterin bzw. -leiter, Amtsleiterin bzw. -leiter).

1. Feld: Führung und Strategie

Grundsatzentscheidung über die Einführung von Qualitätsmanagement treffen

Im ersten Schritt muss die obere Führungsebene im Grundsatz entscheiden, ob Qualitätsmanagement eingeführt werden soll oder nicht. Die "obere Führungsebene" sollte dabei so gewählt werden, dass das Qualitätsmanagement alle wichtigen internen Schnittstellen und Teilzuständigkeiten der Produkte und Leistungen abdeckt. Dies wird häufig die Behörden- oder Amtsebene sein, denkbar ist aber auch ein Qualitätsmanagement auf Abteilungsebene, vorausgesetzt es handelt sich dabei um einen relativ selbständigen Bereich.

Die Grundsatzentscheidung der Führung sollte vorbereitet werden:

- Ziele, Inhalte und Instrumente von Qualitätsmanagement werden beschrieben, damit alle ein gleiches Begriffsverständnis haben.
- Die behördeninterne Qualitätspolitik wird dargestellt. Diese beinhaltet grobe behörden- bzw. bereichsinterne Ziele und Vorgaben, die nicht mehr in Frage gestellt werden sollen.
- Ein grobes Vorgehenskonzept sowie eine erste konkrete Zeitplanung werden ausgearbeitet.

Die Qualitätspolitik gibt den Rahmen vor, in dem das Qualitätsmanagement entwickelt werden soll und ist die Orientierungsgrundlage für das weitere Vorgehens-, Ressourcen- und Zeitkonzept in Ihrem Bereich.

Beispielhafte Leitfragen

- Gibt es eine Grundsatzentscheidung der oberen Führungsebene über die Einführung von Qualitätsmanagement ?
- Gibt es bereits Vorgaben der oberen Führungsebene über die Ziele des Qualitätsmanagements und inwieweit sind diese verbindlich?
- Welchen zeitlichen, personellen und finanziellen Rahmen gibt die obere Führungsebene vor?

Motivation für die Entwicklung einer Qualitätsstrategie vermitteln

Ist eine Grundsatzentscheidung über die Einführung eines Qualitätsmanagements in Ihrem Bereich gefallen und steht der Handlungsrahmen fest, sollten Sie genügend Zeit für die interne Abstimmung auf allen Ebenen der Hierarchie einplanen. Entscheidend für das Gelingen ist, dass ein möglichst breiter Konsens über Qualitätsmanagement als Weg zur Verbesserung der Produkte und Leistungen besteht und dass Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sich über das Vorgehen einig sind.

Dazu kann beitragen, wenn Führungskräfte in Informations- und Diskussionsveranstaltungen Transparenz über Ziele und Inhalte des Qualitätsmanagements herstellen, z.B. darüber

- welche Überlegungen der Grundsatzentscheidung der oberen Führungsebene vorausgegangen sind,
- welche Rahmenbedingungen nicht veränderbar sind (z.B. vorgegebene Standards) und
- welches die für die jeweiligen Bereiche zentralen Ziele des Qualitätsmanagements sein könnten.

Die breite Diskussion des Themas in Ihrer Organisation wird es erleichtern, fördernde und hemmende Faktoren kennenzulernen, die im weiteren Vorgehen berücksichtigt werden sollten.

Beispielhafte Leitfragen

- Sind die Ziele, Wege und Rahmenbedingungen des Qualitätsmanagements ausreichend bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt?
- Gibt es Meinungsverschiedenheiten?
- Wie können diese ggf. gelöst werden?
- Kennen Sie die Argumente der Skeptiker und haben Sie diese in Ihrem weiteren Vorgehen berücksichtigt?

Wir empfehlen Ihnen, diesen Diskussionsprozess mit der Neu- oder Weiterentwicklung eines Leitbildes zu verbinden. Leitbilder dienen der Grob-

Generelle Ziele im Rahmen eines Leitbildes breit diskutieren

orientierung nach innen zu den Beschäftigten und Führungskräften sowie nach außen zu den Kundinnen und Kunden. Sie enthalten Aussagen z.B. über

- das Qualitätsverständnis der Organisation,
- das Bild, wie die Organisation von außen gesehen werden möchte,
- Möglichkeiten, wie die Kundinnen und Kunden bei der Qualitätsbestimmung mitwirken können.

Eine Leitbilddiskussion dient vor allem als Verständigungsprozess und fördert die Identifikation mit den Zielen. Ist bei Ihnen bereits ein Leitbild vorhanden, so können Sie es bei Bedarf erweitern, indem Sie überprüfen, ob Qualitätsfragen und die Orientierung auf Ihre Kundinnen und Kunden ausreichend zur Geltung kommen (vgl. dazu den Abschnitt 4.4. zu Leitbildern).

Beispielhafte Leitfragen

- Gibt es ein Leitbild, das Aussagen über die Einstellung zu den Kundinnen und Kunden enthält?
- Haben Sie Aussagen über die Rolle der Kundinnen und Kunden bei der Beurteilung der Qualität getroffen?
- Welches Bild von der Verwaltung wollen Sie in der Öffentlichkeit hervorrufen?
- Sind im Leitbild die Rollen der Führungskräfte und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Bezug auf Qualitätsverbesserungen festgelegt worden?

Grundsätze zum Führungsverständnis im Qualitätsmanagement

Ihr Leitbild sollte auch Aussagen darüber enthalten, wie die Führungskräfte durch ihr Verhalten die Qualitätsorientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern sollen. So könnten z.B. Aussagen darüber getroffen werden, wie besondere Qualitätsanstrengungen gewürdigt werden (Anreize) oder wie mit Fehlern umgegangen werden soll.

Konkrete Qualitätsziele und -standards für Produkte und Leistungen aufstellen

Beispielhafte Leitfragen

- Auf welche Weise werden die Qualitätsanstrengungen von Teams oder Einzelpersonen durch die Führungsebene gewürdigt?
- Gibt es Regeln für den Umgang mit Fehlern?

Nachdem eine zentrale Grundsatzentscheidung über Ziele und Vorgehen getroffen wurde, müssen die dezentralen Organisationsbereiche die Qualitätsziele für ihre Aufgaben konkretisieren. Dabei sollten Sie mit denjenigen Produkten und Prozessen anfangen, die unter Qualitätsgesichtspunkten in Ihrem Bereich besonders wichtig sind. Dies können z.B. Bereiche sein,

- bei denen die Kontakte zu Bürgerinnen und Bürgern besonders intensiv sind oder
- die stark in der Öffentlichkeit stehen,
- die besonders kostenintensiv sind oder
- über die es in der Vergangenheit besonders viele Beschwerden gegeben hat.

Diskutieren Sie dann in einem zweiten Schritt in den beteiligten Bereichen, welche Qualitätsstandards Sie anstreben, z.B. allgemeine Verhaltensgrundsätze gegenüber Ihren Adressatinnen und Adressaten (Erreichbarkeit, Umgang mit Anfragen etc.). Dabei müssen Sie auch diejenigen Standards in die Diskussion einbeziehen, die Ihnen von außen vorgegeben sind, z.B. im Rahmen von Gesetzen (vgl. dazu im den Abschnitt 4.1. zu "Qualitätsstandards").

Beispielhafte Leitfragen

- Gibt es Bereiche (Aufgabenfelder, Organisationsbereiche), die vorrangig verbessert werden sollen?
- Wie lassen sich die globalen Ziele des Qualitätsmanagements für dezentrale Bereiche konkretisieren?
- Gibt es für die wichtigen - z.B. für die Öffentlichkeit bedeutsamen - Aspekte der Dienstleistungen Qualitätsstandards (z.B. Regelungen über die telefonische Erreichbarkeit, Verständlichkeit von Bescheiden etc.)?

Qualitätsorganisation schaffen, Ressourcen bereitstellen

Im nächsten Schritt brauchen Sie eine geeignete Organisationsstruktur für das Qualitätsmanagement.

Wählen Sie die Struktur so, dass sie zu der vorhandenen Behördenstruktur passt und eine klare Verbindung zur bestehenden NSM-Organisation entsteht (vgl. Abschnitt 3.1.). Überlegen Sie, mit welchen Kapazitäten Sie dieses Thema bearbeiten können und wollen und ob Sie intern oder extern unterstützt werden können (z.B. durch Vertreter aus Querschnittsbereichen oder externe Berater).

Beispielhafte Leitfragen

- Welche Qualitätsorganisation ist für Ihren Organisationsbereich angemessen (auch im Sinne einer Kosten/Nutzen-Erwägung)?
- Ist das Qualitätsmanagement in die Struktur der Verwaltungsmodernisierung eingebunden?
- Welche Arbeitsteilung soll es zwischen zentraler NSM-Organisation und dezentralen Fachbereichen im Rahmen des Qualitätsmanagements geben?

Maßnahmen zur Verankerung des Qualitätsmanagements treffen

Das als kontinuierlicher Verbesserungsprozess angelegte Qualitätsmanagement kann durch Controlling fest in den Abläufen verankert und verbindlich gemacht werden (vgl. dazu S. 20 ff.).

Ergebnisse zum Ausgangspunkt für neue Strategien machen

Beispielhafte Leitfragen

- Haben Sie operative Qualitätsziele?
- Gibt es unterstützende Instrumente, z.B. Controlling und Berichtswesen, mit denen die Qualitätsanstrengungen von der Führung gesteuert werden können?

Beispielhafte Leitfragen zum Controlling von Qualitätsprozessen

- Werden die durchgeführten Maßnahmen auf allen Ebenen zeitlich und inhaltlich nach Plan umgesetzt?
- Wo gibt es Abweichungen und warum?
- Was kann bzw. sollte gemacht werden, um gegenzusteuern?

Ziele können variiert und Planungen verändert werden, wenn sich Rahmenbedingungen verändern. Über diese Anpassungen der strategischen Ausrichtung des Qualitätsmanagements in ihrem Organisationsbereich müssen die Führungskräfte frühzeitig mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ins Gespräch kommen.

Für die Informationen innerhalb der Behörde ist es hilfreich, wenn Sie eine Mitarbeiterzeitung nutzen können. Bedenken Sie, dass auch Ihre Adressatinnen und Adressaten an diesen Informationen interessiert sein könnten. Überlegen Sie, mit welchen Mitteln Sie diese am besten erreichen.

Beispielhafte Leitfragen

- Wie wird die Qualitätsstrategie nach innen und außen bekanntgegeben?
- Wird regelmäßig über Zwischenergebnisse berichtet?
- Gibt es ständige vorbereitende und begleitende interne und externe Informationen über Ziele und konkrete qualitätsbezogene Maßnahmen?

Dokumentation des Qualitätsmanagements

Ein weiteres Instrument, um Qualitätsmanagement verbindlich abzusichern, ist die Dokumentation von Zielen, Vorhaben, Strukturen und Prozessen, z.B. im Rahmen von Qualitätshandbüchern (vgl. dazu den Abschnitt 4.3. zu "Selbst- und Fremdbewertung"). In einem Qualitätshandbuch werden eindeutige, für die Adressatinnen und Adressaten wie für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter transparente und nachvollziehbare Prozesse und Verantwortlichkeiten festgeschrieben und regelmäßig aktualisiert.

Beispielhafte Leitfragen

- Wird das erreichte Qualitätsniveau ausreichend gesichert, z.B. durch die Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems (Handbuch)?

2. Feld: Kundenorientierung und Kundenzufriedenheit

Zielgruppen klären

Bevor Sie sich mit den Zielen und Instrumenten der Kundenorientierung befassen können, müssen Sie wissen, welches Ihre Zielgruppen sind und welche Anforderungen diese an Ihre Produkte und Leistungen stellen. Möglicherweise haben Sie eine Vielzahl, von Adressatinnen und Adressaten mit sehr unterschiedlichen Anforderungen (vgl. dazu Kapitel 2). Bedenken Sie, dass es auch innerhalb der Zielgruppen wieder unterschiedliche Interessen und Bedarfe geben kann: so können die Interessen von Frauen als eine mögliche Zielgruppe bei bestimmten Fragen übereinstimmen (z.B. dass die Straßen gut beleuchtet sind), während sie bei anderen Fragen vielleicht auch unterschiedliche Interessen haben, die beispielsweise damit zusammenhängen, ob sie Kinder haben oder nicht und ob sie berufstätig sind oder nicht.

In einem zweiten Schritt sollten Sie sich überlegen, ob es Zielgruppen gibt, für die vorrangig bestimmte Qualitätsverbesserungen realisiert werden sollen oder die hauptsächlich von vorgesehenen Veränderungen betroffen sind. Um diese Gruppen müssen Sie sich dann besonders kümmern.

Beispielhafte Leitfragen

- Welches sind Ihre Zielgruppen ?
- Welche Anforderungen stellen die Zielgruppen an Ihre Produkte und Leistungen?
- Gibt es vorrangige Zielgruppen und warum?
- Ergeben sich aus der Differenzierung innerhalb der Adressatengruppen neue Erkenntnisse? (z.B. zwischen weiblichen und männlichen Kunden, Alten und Jungen)

Ziele der Kundenorientierung klären

Im nächsten Schritt sollten Sie sich darüber verständigen, welche Ziele Sie mit der Kundenorientierung künftig verfolgen wollen. Wo sehen Sie demgegenüber die Grenzen? Beispielsweise wird man keine Kundenwünsche zu jedem Preis erfüllen, ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis muss gegeben sein. So setzen Kostenüberlegungen der Erfüllung von Kundenwünschen Grenzen.

Ihre Orientierung an Ihren Kundinnen und Kunden gelingt um so besser, je mehr Sie über die Urteile (Zufriedenheit), Wünsche und Anforderungen Ihrer Adressatinnen und Adressaten wissen. Wir empfehlen deshalb, dieses Ziel in den Vordergrund zu stellen, wenn Sie ein Qualitätsmanagement aufbauen wollen.

Beispielhafte Leitfragen

- Welche Ziele verfolgen Sie mit der Kundenorientierung?
- Wo sehen Sie Grenzen bei der Kundenorientierung?

Instrumente der Kundenorientierung auswählen

Aus den Zielen der Kundenorientierung leiten Sie Ihre Auswahl geeigneter Instrumente ab: Geht es Ihnen in erster Linie um eine gezieltere Ansprache Ihrer Kundinnen und Kunden, dann werden Sie vor allem Ihre Informationspolitik verbessern (z.B. Organigramme veröffentlichen, Pressearbeit verbessern, bessere Hinweisschilder anbringen, einen Informationsschalter einrichten). Geht es Ihnen dagegen darum, dass Ihre Adressatinnen und Adressaten verstärkt eigene Vorstellungen einbringen können, dann werden Sie Instrumente wie z.B. Nutzervertretungen, Kundenbefragungen in Form von Interviews, Qualitätszirkeln oder Runden Tischen wählen. Um zu erfahren, wie zufrieden Ihre Zielgruppe ist, kommen ebenfalls verschiedene Instrumente in Betracht, je nachdem welche Merkmale Ihre Kundengruppen aufweisen (vgl. in den Abschnitte 4.6., 4.7. und 4.8. die Übersicht über die Instrumente zur Kundenbeteiligung, Befragung und Beschwerdemanagement).

Beispielhafte Leitfragen

- Welche Instrumente der Kundenorientierung eignen sich, um Ihre Ziele umzusetzen?
- Setzen Sie regelmäßig Instrumente zur Erfassung der Kundenzufriedenheit ein?
- Nutzen Sie die Ergebnisse von Kundenbefragungen, um Veränderungen und Verbesserungen vorzunehmen?
- Haben Sie weitere Instrumente zur Analyse von Kundenmeinungen auf ihre Eignung hin geprüft (z.B. Nutzervertretungen, Runde Tische etc.)?

3. Feld: Mitarbeiterorientierung und Mitarbeiterzufriedenheit

Qualitätsziele vermitteln

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind die tragende Säule der Produkt- und Prozessqualität. Wichtig ist, dass sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ihre Vorgesetzten sich über die Organisationsziele und über die konkreten Inhalte von "Qualität der Produkte und Leistungen" verständigen. Ein solches Grundverständnis kann über die (Weiter-) Entwicklung eines Leitbildes entstehen (siehe dazu den Abschnitt "Führung und Strategie" sowie den Abschnitt 4.4.).

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligen

Außerdem sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre eigenen Ideen und Vorschläge für Qualitätsverbesserung einbringen und mit umsetzen können. Ein wirksames Instrument dafür sind Qualitätszirkel, die allerdings nur dann effektiv arbeiten können, wenn Vorgesetzte sie aktiv fördern und unterstützen (siehe dazu den Abschnitt 4.8.). Die konkrete Mitarbeit der Beschäftigten an den Veränderungen und die sichtbaren Resultate dieser Arbeit sind wesentliche Motivationsfaktoren.

Beispielhafte Leitfragen

- Wie wird sichergestellt, dass die Qualitätsziele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und der Vorgesetzten in Einklang miteinander stehen (z.B. durch eine Leitbilddiskussion)?
- Welche Formen der Mitarbeiterbeteiligung an strukturellen Qualitätsverbesserungen und zur Prozessgestaltung gibt es (z.B. Qualitätszirkel)?
- Wie wird mit den Ergebnissen dieser Vorschläge verfahren?

Anstrengungen für Qualitätsverbesserungen fördern

Führungskräfte sollten die vorhandenen Instrumente der Personalführung dafür nutzen, das Thema "Qualität" zu einem Dauerthema zu machen und es damit in der Routine zu verankern, z.B.

- indem sie es zu einem regelmäßigen gemeinsamen Tagesordnungspunkt im Rahmen von Dienstbesprechungen machen, Themen/ Fragen könnten z.B. sein: Besondere Rückmeldungen von Kundinnen und Kunden und der Umgang mit Rückmeldungen. Was kann getan werden, um die Ursachen für Beschwerden künftig zu vermeiden? Was ist aus den Ergebnissen von Qualitätszirkeln und Kundenbefragungen geworden?
- indem sie es im Rahmen von Mitarbeiter-Vorgesetztengesprächen ansprechen,
- indem sie Vorschläge im Rahmen des Betrieblichen Vorschlagwesens unterstützen und umsetzen und
- indem sie besondere Qualitätsanstrengungen honorieren (z.B. in Beurteilungen, durch Leistungsanreize etc.).

Beispielhafte Leitfragen

- Ist die Kundenorientierung und die Qualität der Arbeit ein regelmäßiges Thema für a) Dienstbesprechungen und b) Mitarbeiter-Vorgesetztengespräche?
- Nutzen Sie das Instrument des Betrieblichen Vorschlagwesens offensiv für Verbesserungen?
- Gibt es Anreize materieller oder immaterieller Art für außergewöhnliche Qualitätsanstrengungen und hohe Kundenorientierung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Gruppen (z.B. in Beurteilungen)?

Bedarfsgerecht qualifizieren

Der Umgang mit den Instrumenten des Qualitätsmanagements qualifiziert gleichzeitig die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Qualitätsfragen und beeinflusst damit nachhaltig die Qualität der Produkte und Prozesse. So trainiert z.B. die Tätigkeit in Qualitätszirkeln teamorientiertes Arbeiten, und Kundenbefragungen können für die Wünsche und Anforderungen der Kundinnen und Kunden sensibilisieren.

Es darf aber nicht selbstverständlich davon ausgegangen werden, dass die Beschäftigten die veränderten Anforderungen ohne weitere Fortbildungen bewältigen. Die Führungskräfte müssen sich deshalb mit den veränderten Qualifikationsprofilen auseinandersetzen z.B.

- mit den Anforderungen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Publikumsdienststellen oder internen Dienstleistungsbereichen erfüllen sollen, damit sie dem Ziel Kundenorientierung auch künftig gerecht werden können,
- mit den dafür notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen und

- mit den Konsequenzen, die daraus für Personalauswahl und Beurteilungen gezogen werden müssen.

Beispielhafte Leitfragen

- Sind Ihnen die Qualifikationsprofile in Bereichen mit engen Kundenkontakten bekannt?
- Findet sich das Merkmal Kundenorientierung als Anforderungsmerkmal in Personalauswahl- und -beurteilungsprozessen?
- Gibt es ausreichend Aus- und Fortbildung zum Thema Kundenorientierung?

Mitarbeiterzufriedenheit erfassen und Ergebnisse nutzen

Ebenso wie Sie Ihre Kundinnen und Kunden nach ihrer Zufriedenheit fragen, sollten Sie auch regelmäßig die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befragen. Auf diese Weise erhalten Sie Rückmeldungen darüber, welche Probleme, Schwachstellen und Vorbehalte (nicht nur) im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement gesehen werden, und Sie können Themen von Kundenbefragungen aus Mitarbeitersicht bewerten lassen. Gleichzeitig werden dadurch Ideen und Anregungen eingebracht, wie man diesen Schwachstellen begegnen kann. Mitarbeiterbefragungen - wie Kundenbefragungen - machen aber nur dann Sinn, wenn im Vorfeld auch die Bereitschaft besteht, auf die Ergebnisse mit entsprechenden Maßnahmen zu reagieren.

Beispielhafte Leitfragen

- Wird die Mitarbeiterzufriedenheit regelmäßig erfasst?
- Wird dabei ein Zusammenhang zu Kundenbefragungen hergestellt?
- Nutzen Sie die Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen, um Veränderungen bzw. Verbesserungen vorzunehmen?

Prozesse optimieren**4. Feld: Prozesse**

Prozesse umfassen den Weg des Erstellens von Leistungen und Produkten. Sie entstehen durch das Zusammenwirken von Menschen (z.B. Kundinnen und Kunden, Zulieferanten), Technik und Methoden. Neben der Ressourcenverantwortung muss also auch die Prozessverantwortung definiert werden. Im Rahmen des Qualitätsmanagements sind Prozesse v.a. im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf das Anbieter-Kundenverhältnis von Bedeutung: Gibt es eine eindeutige und verantwortliche Ansprechpartnerin bzw. einen Ansprechpartner für das Anliegen der Kundin bzw. des Kunden? Mit wieviel Hierarchieebenen hat sie bzw. er zu tun? Wie transparent sind die Strukturen nach außen? Wie schnell werden Vorgänge bearbeitet?

Es ist nicht immer notwendig, aufwendige Geschäftsprozessoptimierungen (GPO) durchzuführen, wenn Sie keine Schwachstellen vermuten. Widmen Sie sich besonders solchen Prozessen, die quantitativ oder qualitativ von Bedeutung (Kernprozesse) oder die besonders öffentlichkeitswirksam sind und die deswegen als erste optimiert werden sollen. Hinweise auf Gestaltungspotentiale von Prozessen sind z.B.

- Produkte, an denen viele Beteiligte mitwirken, ausufernder Informationsaustausch
- lange Prozessdauer bis zur Fertigstellung,
- lange Liege- und Wartezeiten,
- ein hohes Maß an Überwachung und Kontrolle
- häufige und intensive Nacharbeiten

Liegen klare Hinweise auf Handlungsbedarfe vor, dann sollten Sie sich für die Durchführung einer Geschäftsprozessoptimierung (GPO) entscheiden.

Beispielhafte Leitfragen

- Gibt es Hinweise darauf, dass die Prozesse für die Kundinnen und Kunden schwer durchschaubar sind? (z.B. keine eindeutige Ansprechpartnerin bzw. keinen Ansprechpartner für ein Anliegen) und
- Gibt es Probleme, die auf die große Zahl der vertikalen und horizontalen Schnittstellen zurückzuführen sind? (z.B. zu lange Durchlaufzeiten, immer gleichartige Beschwerden)
- Gibt es eine verantwortliche Person für einen reibungslosen Prozessverlauf?

Beteiligung sicherstellen

Sowohl beim Beschreiben bestehender Prozesse als auch beim Konzipieren optimierter Abläufe müssen die Beschäftigten aus dem betreffenden Bereich mitarbeiten. So kann von Anfang an mit realistischen Vorstellungen darüber, was ist und was möglich ist, gearbeitet werden. Auch (ausgewählte) Adressatinnen und Adressaten können z.B. im Rahmen von Qualitätszirkeln oder Nutzervertretungen beteiligt werden, um ihre besondere Sichtweise einzubringen.

Beispielhafte Leitfragen

- Werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Beschreibung und Gestaltung der Geschäftsprozesse beteiligt?
- Werden die Adressatinnen und Adressaten daran beteiligt?

Ist-Analyse durchführen

Der erste Schritt der Geschäftsprozessoptimierung ist die Beschreibung der derzeitigen Prozesse (= Ist-Prozesse) (vgl. dazu die Darstellung zur Geschäftsprozessoptimierung in Abschnitt 4.9).

Beispielhafte Leitfrage

- Findet eine regelmäßige Überprüfung der wichtigen Geschäftsprozesse statt?

Prozessverbesserung operationalisieren

Sinnvoll ist es, wenn Sie Ihre Ausgangsbasis der Prozessoptimierung (Ist) und Ihre Ziele (Soll) in Kennzahlen operationalisieren. Auf diese Weise können Sie z.B. die Verkürzung von Bearbeitungszeiten sichtbar zu machen.

Beispielhafte Leitfragen

- Wie wird die Zielerreichung (Prozessoptimierung) gemessen?
- Gibt es operative Ziele der Prozessoptimierung (z.B. in Kennzahlen)?
- Anhand welcher Kriterien und Indikatoren wird festgestellt, inwiefern die angestrebte Prozessqualität erreicht wird?

Schwachstellen identifizieren

Im Anschluss an die Analyse werden die Schwachstellen des Prozesses identifiziert. Typische Schwachstellen sind unklare oder zersplitterte Zuständigkeiten, viele Schnittstellen oder Rückkopplungsschleifen. Wenn Sie bereits auf Ergebnisse von Kundenbefragungen zurückgreifen können, werden Sie daraus wichtige Hinweise auf Schwachstellen im Prozess aus der Sicht Ihrer Kundinnen und Kunden gewinnen.

Soll-Konzept erstellen und bewerten

Beispielhafte Leitfragen

- Gibt es Hinweise für Schnittstellenprobleme (z.B. aus Kundenbefragungen)?
- Sind Prozesse möglichst einfach und durchschaubar für die Kundinnen und Kunden?
- Lassen sich Schnittstellen reduzieren?
- Lässt sich die Zahl der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Kundinnen und Kunden reduzieren?

Die Ergebnisse der Schwachstellenanalyse fließen in das Soll-Konzept und den Maßnahmenkatalog für die Umsetzungsphase ein. Bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf Ihre Ziele: Wie kundenfreundlich werden die Prozesse voraussichtlich sein? Die Ergebnisse sollten Sie im Kreis der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diskutieren, um die Bereitschaft zu fördern, die Umsetzungsphase zu unterstützen.

Beispielhafte Leitfragen

- Wie ist das Soll-Konzept im Hinblick auf die verfolgten Ziele zu bewerten?

Fehler- und Folgekosten reduzieren**5. Feld: Ressourcen und qualitätsbezogene Kosten**

Qualitätsmanagement hilft Kosten zu sparen, indem Leistungen gezielter eingesetzt werden können, Arbeitsprozesse optimiert und Kosten durch Fehlervermeidung reduziert werden. Diese Kosteneinsparungen können als quantifizierbare Nutzen des Qualitätsmanagements gesehen werden. Auf der anderen Seite entsteht aber durch mehr Kundenorientierung und den Einsatz von Instrumenten des Qualitätsmanagements auch ein Mehraufwand, den Sie mit den eingesparten Kosten vergleichen müssen.

Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchführen

Wie das Verhältnis von Nutzen und Kosten der Maßnahmen des Qualitätsmanagements in Ihrer Behörde eingeschätzt wird, hängt nicht zuletzt von den gesetzten Zielen ab. Der Aufwand für die Umsetzung ist eine Investition in die Zukunft, da das Qualitätsmanagement langfristig die Effektivität, Effizienz und Akzeptanz der Verwaltung sicherstellt.

Wenn Sie sich mit dem Verhältnis von Nutzen und Kosten von geplanten Maßnahmen beschäftigen, ist es meist ausreichend, wenn Sie sich ein Bild von der Größenordnung und besonders kostenintensiven Fehlern und Folgen mangelnder Qualität verschaffen. Sie können z.B. einen repräsentativen Fall untersuchen, um daraus Rückschlüsse auf andere Fälle zu ziehen. Durch Hochrechnung lassen sich so möglicherweise Kennzahlen ermitteln, z.B. der Anteil der durch Fehler und Qualitätsmängel entstandenen Kosten an

den Gesamtkosten.³ Soweit möglich sollten Sie dabei versuchen, ebenfalls den Nutzen des Qualitätsmanagements zu quantifizieren.

Für besonders kostenintensive Maßnahmen bietet es sich an, diese nach den Methoden der Kosten-Nutzen-Untersuchungen zu bewerten. Das Grundprinzip der Kosten-Nutzen-Untersuchungen besteht darin,

- die angestrebten Teilziele zu bestimmen und offenzulegen - handelt es sich um ein betriebliches oder gesellschaftliches Ziel, ist eine monetäre, nicht-monetäre Bewertung möglich?
- die untersuchten Maßnahmen zu beschreiben,
- Beschränkungen, z.B. gesetzlicher, technischer oder finanzieller Art, zu ermitteln,
- die Nutzen und Kosten der untersuchten Maßnahmen bezüglich jedes der angestrebten Ziele zu bewerten,
- die einzelnen Maßnahmen insgesamt zu bewerten,
- die beste Alternative auszuwählen und die Gründe für diese Entscheidung darzulegen.

Je nach der Art der gesetzten Teilziele und der Möglichkeit, diese zu bewerten (monetär, nicht monetär oder nicht quantifizierbar) eignen sich unterschiedliche Varianten der Kosten-Nutzen-Untersuchungen.⁴

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis von qualitätsverbessernden Maßnahmen ist vielfach nicht exakt quantifizierbar. Hier können Methoden hilfreich sein, Kosten und Nutzen über Hilfsgrößen zu quantifizieren und z.B. über die Vergabe von Nutzpunkten zu bewerten. Die Planung der notwendigen Ressourcen für das Qualitätsmanagement ist Teil des Einführungskonzeptes.

Beispielhafte Leitfragen

- Welche Teilziele werden mit der Maßnahme verfolgt?
- Sind die Teilziele (monetär) quantifizierbar ?
- Sollen Kosten-Nutzen-Untersuchungen vorgenommen werden?
- Welche Kosten fallen für Qualitätskontrolle, Fehlervorbeugung/-behebung und durch Folgen von Fehlern an?
- Welche (quantifizierbaren) Nutzen entstehen durch das Qualitätsmanagement (geringere Kosten für Verfahren, Mehreinnahmen)
- Ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis angemessen?

Mit der Entscheidung über die Einführung eines Qualitätsmanagements durch die obere Führungsebene muss die Frage des notwendigen Ressourcenrahmens mit geklärt werden. In der Aufbauphase müssen Sie mit

³ Vgl. zur Kosten- und Leistungsrechnung den gleichlautenden ProVi-Leitfaden (1996)

⁴ Siehe dazu ausführlich: Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.): Leitfaden für Nutzen-Kosten-Analysen

Kosten vor allem im Personalbereich und durch den Einsatz von IuK-Technik rechnen.

Im Personalbereich entstehen Kosten v.a.

- durch die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Führungskräfte,
- durch die Mitarbeit von Beschäftigten in Arbeitsgruppen und Qualitätszirkeln,
- als Personalkosten für den für Qualitätsmanagement verantwortlichen Organisationsbereich.

Weitere Ressourcenbedarfe können für den Einsatz von IuK-Technik entstehen. Ihre Entscheidung für eine verstärkte Kundenorientierung kann auch zur Folge haben, dass Sie Abläufe oder Informationswege (z.B. über Internet, Intranet) verbessern oder neue Aufgabenzuschnitte schaffen wollen. Dafür kann der Einsatz von mehr oder anderer IuK-Technik hilfreich sein. Der mittel- oder langfristig vorgesehene Einsatz neuer Soft- oder Hardware sollte Sie jedoch nicht daran hindern, kurzfristig erreichbare Ziele auch gleich umzusetzen.

Beispielhafte Leitfragen

- Welche Kosten fallen durch Qualifizierung, Freistellung etc. an?
- Besteht Klarheit über den benötigten Ressourcenrahmen (Personal, Technik)
- Wie wird IuK-Technik zur Verbesserung der Informationen an Kundinnen und Kunden (z.B. Internet/ Intranet) eingesetzt?

Kennzahlen bilden**6. Qualitätsergebnisse**

Ebenso wie Sie Ihre wichtigsten Prozesse überprüfen und ggf. anpassen, unterwerfen Sie auch Ihre Ergebnisse (Produkte, Leistungen) einer regelmäßigen Bewertung. Dies dient nicht nur der Bestandsaufnahme, sondern Sie erhalten mittelfristig auch Erkenntnisse über Qualitätsverbesserungen.

Ihre Produktergebnisse können Sie über die Kennzahlen messen, die Sie im Zusammenhang mit den Produktbeschreibungen und Produktinformationen regelmäßig erheben und weiterentwickeln.⁵

Beispielhafte Leitfrage

- Können Sie anhand von Kennzahlen feststellen, ob Sie die angestrebte Qualität erreicht haben?

Vergleichswerte und Wettbewerb

Die mit den Kennzahlen erhobenen Werte werden ihrer Steuerungsfunktion dann gerecht, wenn Sie sie für Vergleiche nutzen. Verglichen werden z.B. aktuelle Ergebnisse

- mit den entsprechenden Werten des Vorjahres,
- mit vergleichbaren Kennzahlenwerten anderer Behörden (z.B. bei Standardprodukten, die in allen Behörden vorkommen wie Personal, Haushalt, Organisation, IuK),
- mit vergleichbaren Kennzahlenwerten anderer Verwaltungen (z.B. überregional).

Diese Vergleiche geben Ihnen Rückschlüsse auf Veränderungen, auf die Einordnung im Verhältnis zu anderen und sind damit ein erster Schritt, um "vom Besten" zu lernen ("Benchmarking") (vgl. dazu den Abschnitt 4.2. zu "Leistungsvergleichen und Benchmarking").

Beispielhafte Leitfragen

- Werden in relevanten Bereichen Leistungsvergleiche (mit anderen Behörden/überregional) durchgeführt?
- Wie wird mit den Ergebnissen dieser Vergleiche umgegangen?

⁵ siehe auch die Darstellung in den ProVi-Leitfäden "Produktdefinition und Produktbeschreibung" und "Controlling"

4 Methoden und Instrumente des Qualitätsmanagements

In den folgenden Abschnitten stellen wir einige ausgewählte Methoden und Instrumente des Qualitätsmanagements vor. Die Darstellungen sollen Ihnen einen ersten Überblick geben über Zielrichtung, Einsatzmöglichkeiten, Vorgehen und praktische Beispiele. Zur Vertiefung und wenn Sie sich für andere als die hier beschriebenen Methoden und Instrumente interessieren, sollten Sie weitere Quellen hinzuziehen. Sie können dafür auf Literatur aus der Liste im Anhang oder auf in der Hamburger Verwaltung vorhandene Konzepte und Vorlagen zurückgreifen, u.a. das Personalentwicklungskonzept, die Vereinbarung zur Neugestaltung des Betrieblichen Vorschlagwesens, die ProVi-Leitfäden usw.

Die Methoden erleichtern Ihnen das Vorgehen innerhalb der 6 Felder des Qualitätsmanagements (vgl. Kapitel 3). Welches Instrument für Ihren Bereich geeignet ist, hängt davon ab, welche Schwerpunkte Sie im Qualitätsmanagement verfolgen, d.h. in welchen Feldern Sie vorrangig agieren:

Für das Feld	eignen sich besonders die Instrumente
1. Führung und Strategie:	<ul style="list-style-type: none"> • Leitbilder • Qualitätsstandards • Qualitätsaudit: Selbst- und Fremdbewertung
2. Kundenorientierung/ Kundenzufriedenheit	<ul style="list-style-type: none"> • Leitbilder • Qualitätszirkel • Kundenbefragungen • Kundenbeteiligung • Aktives Beschwerdemanagement
3. Mitarbeiterorientierung/ Mitarbeiterzufriedenheit	<ul style="list-style-type: none"> • Leitbilder • Qualitätszirkel • (Kunden-) Befragungen

Für das Feld	eignen sich besonders die Instrumente
4. Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • Geschäftsprozessoptimierung • Qualitätszirkel • Leistungsvergleiche und Benchmarking • Kundenbefragungen • Aktives Beschwerdemanagement • Methoden zur Einbeziehung von Kundinnen und Kunden
5. Ressourcen und Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsvergleiche und Benchmarking
6. Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsvergleiche und Benchmarking • Kundenbefragungen • Aktives Beschwerdemanagement

Lese- Hinweise

Wir verwenden bestimmte Zeichen, die Ihnen beim Lesen der Instrumente einen schnellen Überblick verschaffen sollen:



Hinweise, wofür Sie dieses Instrument einsetzen können, Einführung, Definitionen



Schritte und Hinweise für die Umsetzung



Fragen aus der Praxis



Beispiele

Kennzahlen sind Maßstabswerte

Exkurs: Qualität durch Kennzahlen messen

Kennzahlen sind die Maßstabswerte, anhand derer überprüft werden kann, ob die globalen und operativen Ziele des Qualitätsmanagements tatsächlich erreicht und vorher festgelegte Anforderungen erfüllt wurden. Sie sind eine unentbehrliche Grundlage jedes Qualitätsmanagements.

Kennzahlen sind aber kein auf Qualitätsmanagement beschränktes Instrument. An anderer Stelle haben wir bereits ausführlicher über Formen von Kennzahlen und Vorgehen bei der Kennzahlenbildung geschrieben.⁶ Deswegen verzichten wir in diesem Leitfaden auf eine allgemeine Einführung in das Thema "Kennzahlen bilden" und geben Ihnen nur einige Hinweise, die insbesondere für Kennzahlen zur Qualitätsmessung wichtig sind.

Qualität ist zumeist nicht eindeutig und objektiv messbar. Es müssen Indikatoren gefunden werden, anhand derer Qualität operationalisiert, quantifiziert und vergleichbar gemacht werden kann. Es wird selten gelingen, Qualität anhand einer einzigen Kennzahl zu messen. Sie werden meistens ein Kennzahlenset aus qualitativen Kennzahlen, quantitativen und Kostenkennzahlen brauchen.

Wie ein solches Set von Kennzahlen aussehen könnte, wollen wir im Folgenden am Beispiel des Ziels "Kundenfreundlichkeit verbessern" verdeutlichen.

⁶ Vgl. dazu die ProVi-Leitfaden "Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der hamburgischen Verwaltung" sowie "Controlling in der Hamburger Verwaltung"

Beispiel für Kennzahlen zur Qualitätsmessung

⇒ *Oberes Ziel:* **Kundenfreundlichkeit verbessern.**

⇒ *konkrete Ziele:* Wartezeiten verkürzen, Öffnungszeiten an Bedarfe anpassen, Öffentlichkeitsarbeit aktivieren, Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden steigern, Vorgangsbearbeitung verkürzen.

- *Quantitätskennzahl:* Öffnungszeiten (in Stunden), Anzahl Pressemitteilungen oder Presseanfragen, Anzahl der veröffentlichten Informationen in regionalen Zeitungen,
- *Qualitätskennzahl:* (Prozessqualität): Wartezeiten in Minuten, Dauer eines Vorgangs, Liege- und Bearbeitungszeiten, Zufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern mit den Wartezeiten (differenziert nach Geschlecht),
- *Qualitätskennzahl:* (Struktur- und Potentialqualität): Zufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern mit z.B. der Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Bedarfsdeckung der Öffnungszeiten (tatsächliche Öffnungszeiten im Vergleich zu den erhobenen, von den Kundinnen und Kunden gewünschten Öffnungszeiten), Zugänglichkeit (räumlich oder durch LuK, z.B. durch Angebote im Internet – beurteilt von Bürgerinnen und Bürgern und differenziert nach Geschlecht).
- *Kostenkennzahl:* Kosten eines Vorgangs, Kosten von Liege- und Bearbeitungszeiten, Kosten bzw. Kostenersparnis für und durch LuK-Verfahren, Kostendeckungsgrad von Verwaltungseinnahmen.
- *Vergleichskennzahlen:* Kennzahlen aus dem Vorjahr oder aus einer anderen Periode; Kennzahlen anderer Kommunen oder privatwirtschaftlicher Unternehmen (z.B. Wartezeiten, Kennzahlen zur Zufriedenheit im allgemeinen oder mit der Mitarbeiterfreundlichkeit und -kompetenz).

Für alle Kennzahlen gilt: Kennzahlen sagen nichts aus, es sei denn, sie werden analysiert und es wird nach Ursachen für negative Ergebnisse, Veränderungen und Abweichungen gesucht. Diese Ursachenforschung soll die Basis für weitere Verbesserungen legen.

Kennzahlen sind das Fundament des Qualitätsmanagements, weil sie helfen, bisher Erreichtes sichtbar zu machen, Qualitätsziele konkret zu planen und evtl. Abweichungen aufzudecken. Sie sind der wichtigste Bestandteil eines funktionsfähigen Controlling.

4.1 Qualitätsstandards



Sie wollen festlegen,

...welche Qualität Sie Ihren Kunden bieten wollen,

...welche Qualitätsziele Sie kurz-, mittel-, und langfristig erreichen wollen und

...wie und wann Sie ihre Qualitätsziele nach innen und außen erreichen wollen.

Standards sind **angestrebte und festgelegte Zielgrößen** für die Qualität eines Produktes oder einer Leistung. Sie dienen als **Maßstab** dafür, wann ein Qualitätsniveau unter- oder überschritten wird und wann steuernd eingegriffen werden muss.

Für die Kundinnen und Kunden, Beschäftigte und Führungskräfte sind sie gleichzeitig eine **Orientierungsgrundlage** dafür, welche Qualität sie erwarten können.

Standards spielen bereits heute eine Rolle in der Verwaltung, z.B. im Rahmen von Zuwendungsvereinbarungen (u.a. Kostendeckungsgrad einer Einrichtung), in Aufsichtsbehörden (u.a. Frequenz von Kontrolluntersuchungen) oder im IuK-Bereich (u.a. Ausstattung von X% der Büroarbeitsplätze mit Technik einer bestimmten Generation).

Im Zusammenhang mit Qualitätsmanagement bekommen Standards einen neuen Akzent:

- Sie sind ein Instrument, an dem die ständige Verbesserung gemessen werden kann.
- Standards ermöglichen es, gegenüber den Adressatinnen und Adressaten die angestrebte Qualität transparent und verbindlich zu machen.
- Standards sind das Ergebnis von Aushandlungsprozessen und machen transparent, welche Abwägungen zwischen konkurrierenden individuellen und übergeordneten Interessen gemacht werden. Dabei geht es um
 - die Erwartungen der unmittelbaren Kundinnen und Kunden
 - z.B. was erwarten Bürgerinnen und Bürger von der Drogenpolitik? oder: was erwarten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Frauenförderung und Personalentwicklung?

Neue Schwerpunkte

Ergebnis eines Aushandlungsprozesses

- die politisch gewollten Wirkungen
z.B. welche Ziele der Drogenpolitik verfolgt die politische Mehrheit?
oder: welche Ziele verfolgt der Senat mit dem Personalmanagement? und
- die fachlichen Standards
z.B. Erkenntnisse über notwendige Entzugs- und Resozialisierungskonzepte Drogensüchtiger, oder: Erkenntnisse über den Zusammenhang von Personalentwicklung und Frauenförderung, ggf. in Verbindung mit den Erkenntnissen aus Leistungsvergleichen über machbare Ergebnisse und Lösungen (vgl. dazu den Abschnitt 4.2. "Leistungsvergleiche und Benchmarking").

Lang- und kurzfristige Wirkung

Standards sollten weder "für die Ewigkeit" festgelegt werden, noch kurzfristiger Maßstab sein. Je nach Thema kann die Festlegung für ein Jahr oder mehrere Jahre sinnvoll sein: So wechselt der technische Standard bei Computern sehr schnell, während Standards von Aufsichtsbehörden im Umweltbereich länger stabil sind. Qualitätsstandards sollten in gewissen Zeitabständen überprüft und diskutiert werden, um zu sehen, ob sie noch dem Stand der Technik entsprechen oder noch den aktuellen Anforderungen der Kundinnen und Kunden gerecht werden.

Regelmäßiger Abgleich zwischen Standard und Ist

Der regelmäßige Abgleich zwischen den Standards und den aktuellen Ist-Werten auf der Basis von Kennzahlen und eingebunden in ein Controlling-Verfahren sollte auf relevante Abweichungen aufmerksam machen und so ein rechtzeitiges Gegensteuern ermöglichen.

Realistische Standards

Standards sollen **realistische Zielgrößen** sein. Das schließt nicht aus, dass Ihre Organisation auch Zielgrößen festlegen kann, die erst in einigen Jahren erreicht werden können. In dem Fall ist es empfehlenswert, sich Zwischenziele zu setzen, damit Sie überprüfen können, ob der Standard tatsächlich in der vorgesehenen Zeitspanne erreicht werden kann. Dabei ist ebenfalls wichtig sicherzustellen, dass dies nicht an fehlenden Ressourcen scheitern wird. Umgekehrt können einmal festgesetzte Standards die Konsequenzen von Sparmaßnahmen sichtbar machen, nämlich dann, wenn Organisationseinheiten wegen mangelnder Ressourcen die für sie geltenden Standards nicht einhalten können. In dem Fall muss eine Auseinandersetzung darüber stattfinden, ob die Standards gesenkt oder die Ressourcen aufgestockt bzw. gezielter eingesetzt werden können.

Vergleiche mit anderen

Wenn Sie die Standards in Ihrer Behörde bzw. in Ihrem Amt mit denen aus anderen Kommunen vergleichen, bekommen Sie einen zusätzlichen Anreiz, die eigenen Maßstäbe zu überprüfen und in Frage zu stellen (vgl. dazu den Abschnitt 4.2. "Leistungsvergleiche").

Beispiele für Standards sind:

- Frequenz von Betriebsbegehungen mindesten x mal jährlich.
- Maximale Wartezeit von Kundinnen und Kunden am Telefon von x mal Klingeln.
- Öffnungszeiten von mindestens x Stunden/Woche
- Maximale Verfahrensdauer von x Tagen/Wochen
- Eintreffen der Feuerwehr innerhalb von x Minuten an einem Einsatzort.
- Frauenanteil an promovierenden Studenten in Höhe des Anteils an allen Studierenden.
- Anzahl von Schülern pro Lehrer.

Formen von Standards

Standards unterscheiden sich in dem Grad, in dem sie gegenüber den Kundinnen und Kunden öffentlich gemacht werden sowie in dem Grad ihrer Verbindlichkeit.

Verbind-lichkeit Öffentlichkeit	gering	groß
	intern	informelle Absprachen
extern	Qualitäts-versprechen (ohne Sanktionen)	Citizen´s Charter (Qualitätsversprechen mit Sanktionen)

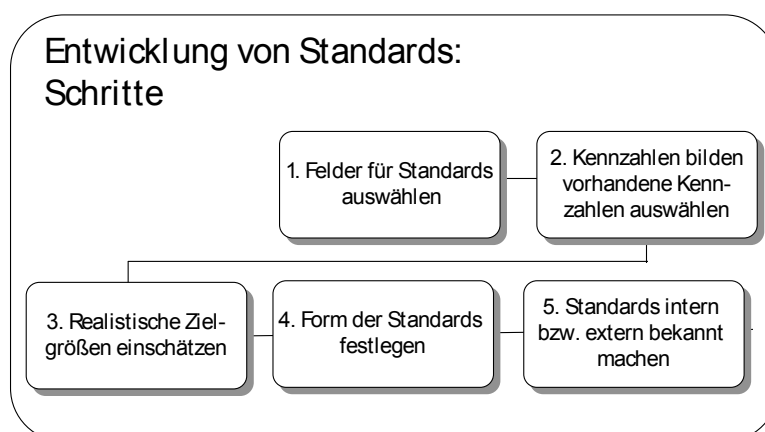
Verbindlichkeit

"Informelle Absprachen" - z.B. Bearbeitungszeiten, auf die sich ein Arbeitsbereich geeinigt hat - haben eine rein interne Wirkung und werden nicht öffentlich gemacht. Wenn diese Standards nicht eingehalten werden, hat dies meist keine ernsthaften Konsequenzen. Es kann allerdings ein Anlass zur Selbstreflektion und für interne Verbesserungsprozesse sein. Werden formelle Vereinbarungen geschlossen, dann sollten konsequenterweise auch die Folgen für die Nicht-Einhaltung verabredet werden, wie dies im Rahmen von Kontraktmanagement geschieht. Ein Beispiel: wenn das Budget überschritten wird, wird es nur gestundet und muss es im nächsten Jahr zurückgezahlt werden.

Öffentlichkeit

Standards, die nach außen hin bekannt gemacht werden, haben bereits durch ihre Öffentlichkeit einen höheren Grad der Verbindlichkeit und soll-

ten auf jeden Fall realistisch sein. Neu für die öffentliche Verwaltung sind die Standards mit Sanktionen in der Form von Ersatzleistungen gegenüber den Kundinnen und Kunden. Denkbar wäre der Verzicht der Gebühren, wenn die vereinbarten und bekannt gemachten Standard-Warte- oder Bearbeitungszeiten nicht eingehalten werden. Solche Sanktionen und Ersatzleistungen betonen nach außen hin, dass es der Verwaltung mit ihrem Versprechen ernst ist, und wirken nach innen als Druckmittel, die Standards konsequent einzuhalten.



Das Festlegen von Standards ist eine Führungsaufgabe. Standards müssen allerdings gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entwickelt und diskutiert werden, da sie von ihnen in die Praxis umgesetzt werden müssen.

Beim Entwickeln und Festlegen von Standards sollte Folgendes beachtet werden:

Schritt 1

Felder für Standards auswählen

Sie sollten die Bereiche, für die Sie Standards bilden möchten, sorgfältig auswählen, vor allem dann, wenn Sie die Standards veröffentlichen oder mit Sanktionen bzw. Ersatzleistungen versehen. Wir empfehlen, vorrangig solche Felder heranzuziehen,

- die für die Öffentlichkeit besonders bedeutsam und interessant sind, z.B. weil viele Bürgerinnen und Bürger davon betroffen sind
- in denen Ihr Bereich besondere Verbesserungen anstrebt, z.B. wenn private Anbieterinnen und Anbieter der Verwaltung Konkurrenz machen (Bildungsbereich o.ä.) oder

- in denen gleichmäßige Qualität besonders wichtig ist, z.B. Sozialhilfe, personalärztliche Leistungen.

Schritt 2

Kennzahlen bilden bzw. auswählen

Standards sind operationalisierte Ziele. Sie erfordern Kennzahlen, die das Erreichen der Ziele mess- und überprüfbar machen.

Die Kennzahlen sollten nicht von dem im Rahmen des Controlling erhobenen Kennzahlensets abweichen. Wenn die notwendigen Kennzahlen noch nicht vorliegen, müssen Sie diese in diesem Zusammenhang neu bilden und in das Controlling einbringen.

Schritt 3

Realistische Zielgrößen einschätzen

Standards sollten Sie so realistisch wie möglich bilden, da Sie später an deren Einhaltung gemessen werden. Um Hinweise zu bekommen, ob ein Standard auch tatsächlich erreichbar ist, können Sie beispielsweise auf Vergleichswerte der Vergangenheit oder aus anderen Kommunen zurückgreifen (siehe dazu den Abschnitt Leistungsvergleiche und Benchmarking).

Außerdem müssen Sie festlegen, wann der Standard erreicht ist. Wenn Sie beispielsweise eine Wartezeit von 15 Minuten als Standard festsetzen, muss klar sein, dass es sich dabei um ein Maximum und nicht um einen Durchschnittswert handelt: niemand soll länger als 15 Minuten warten.

Schritt 4

Form der Standards festlegen

Sie müssen sich bezüglich des Grades an Verbindlichkeit und Öffentlichkeit der Standards festlegen. Liegen bislang noch keine Vergleichswerte vor, empfehlen wir, die Standardbildung mit internen Formen zu beginnen, so dass Sie Erfahrungswerte sammeln können. Eine hohe Verbindlichkeit verbunden mit Konsequenzen für die Leistungsempfängerinnen und -empfänger wäre ein späterer Schritt.

Schritt 5

Standards intern bzw. extern bekannt machen

Standards wirken nur, wenn sie - zumindest intern - bekannt sind. Die Form der Standards, die Sie unter Schritt 4 gewählt haben, bestimmt, wie und wie breit Sie Ihre Standards bekannt geben müssen. Intern können sie in Dienstbesprechungen, Protokollen, Mitarbeiterzeitungen o.ä. bekannt gegeben werden. Extern können alle üblichen Öffentlichkeitskanäle benutzt werden, u.a. Broschüren, lokale Presse, Internet etc.



? Was ist, wenn man Standards gegenüber den Kundinnen und Kunden nicht halten kann?

Wenn Sie sich festlegen, sollten Sie auch wissen, ob Sie Ihr Versprechen - unter normalen Umständen - halten können. Ein nicht eingehaltenes Versprechen schadet Ihrem Image deutlich stärker als ein gar nicht ausgesprochenes Versprechen, da es Ansprüche weckt. So wirkt eine Wartezeit von 1 Stunde dann besonders schlecht, wenn vorher eine maximale Wartezeit von 15 Minuten versprochen wurde.

Sollte Ihre Organisation trotz realistisch gesetzter Standards nicht dazu in der Lage sein, sie einzuhalten, gebietet es die Kundenorientierung, dass Sie Ihren Adressatinnen und Adressaten gegenüber und im internen Verwaltungsprozess offen damit umgehen und eventuell versprochene Ersatzleistungen erfüllen.



"**Citizen's Charter**" sind eine v.a. in Großbritannien praktizierte Form des Versprechens einer Kommune gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern, bestimmte Dienstleistungen in einer bestimmten Qualität anzubieten. Citizen's Charter werden z.B. in der Stadt Braintree in Form von Faltblättern zu verschiedenen Themengebieten an alle Haushalte verteilt (vgl. Wegener 1996, S. 33).

Der **TÜV-Nord** bietet die Vereinbarung eines festen Service-Termins an. Wer dennoch länger als eine Viertelstunde warten muss, braucht keine Gebühren zu zahlen (Hamburger Abendblatt v. 11.06.1998).

Die **Berliner Verkehrsgesellschaft** (BVG) bietet eine "Kundengarantie", mit der den Kundinnen und Kunden je nach Tageszeit ein Gratisfahrchein oder Taxikosten erstattet werden, wenn diese aus von der BVG zu vertretenden Gründen gegenüber der fahrplanmäßigen Beförderungszeit einen zusätzlichen Zeitaufwand von mehr als 20 Minuten haben. Gründe können z.B. sein: Verfrühung, Verspätung, wenn ein versprochener Anschluss nicht möglich ist oder wenn eine Fahrt ausfällt.

4.2 Leistungsvergleiche und Benchmarking



Sie wollen wissen,

- ...wie gut die Qualität Ihres Bereiches ist,
- ...wer im Vergleich mehrerer der "Klassenbeste" ist und warum,
- ...was sie von anderen lernen können.

Leistungsvergleiche sind regelmäßige und gezielte Gegenüberstellungen und Bewertungen von Leistungsergebnissen verschiedener Organisationen mit Hilfe von Kennzahlen. Die Kennzahlen genügen ihrem Anspruch auf Steuerung nur dann, wenn sie mit anderen Kennzahlen in Beziehung gesetzt werden. Hierzu sind Vergleiche erforderlich, die es ermöglichen, die Ergebnisse einzuordnen.

Die Information, dass das Ausstellen einer Lohnsteuerkarte 9,80 DM kostet oder dass die Kundinnen und Kunden einer Leistung die Zufriedenheitsnote 2,0 gegeben haben, sagt allein wenig darüber aus, ob die Leistung gut oder schlecht ist. Viel besser können Sie die Ergebnisse einordnen, wenn Sie wissen, dass Lohnsteuerkarten im Bundesdurchschnitt z.B. 10,40 DM oder in Vergleichsstädten zwischen 5 und 20 DM kosten; die Ergebnisse der Zufriedenheitserhebung müssen anders interpretiert werden, wenn die beste erreichte Note 1,4 betragen hat, als wenn diese 2,8 gewesen ist.

Ziele von Leistungsvergleichen

Vergleichswerte liefern Anhaltspunkte dafür, ob und ggf. wie Verbesserungen machbar sind. Sie sind ein Instrument, mit dem Veränderungen zielgerichtet an dem erfolgreichen Handeln anderer Einrichtungen ausgerichtet werden. An die Stelle von Hypothesen treten die Erfahrungen Dritter. Leistungsvergleiche liefern Anhaltspunkte dafür, unter welchen Rahmenbedingungen gute Ergebnisse möglich sind. Sie regen die Reflexion über die eigene Arbeit an und setzen damit einen Prozess in Gang, der auf kontinuierliche Verbesserung der Arbeitsabläufe und -ergebnisse angelegt ist.

Für den Erfolg der Leistungsvergleiche ist es wichtig, dass nicht nur Ergebnisse ausgetauscht werden, sondern die Beteiligten auch die Bedingungen und Ursachen offenlegen, die zu den Ergebnissen geführt haben.

Leistungsvergleiche dienen also dazu,

- die eigene Leistung besser bewerten und einordnen zu können,
- Ursachen für Unterschiede aufzuzeigen,
- die besten Lösungen kennenzulernen und damit Ansatzpunkte für Verbesserungen der eigenen Leistung zu gewinnen,

Benchmarking - Orientierung am Besten

- Anhaltspunkte für Qualitätsstandards zu gewinnen,
- einen Quasi-Wettbewerb aufzubauen, der zum Motor für Veränderungen und Verbesserungen wird.

Benchmarking ist eine Form des Leistungsvergleichs. Dabei werden die **eigenen Ergebnissen denen besten Vergleichspartnerinnen und -partner gegenübergestellt**. Dieses Instrument des Vergleichs mit den 'klassenbesten Wettbewerbern' ist insbesondere in der Privatwirtschaft verbreitet. Ziel ist es, von dem Besten zu lernen ('Best Practice'), die wirkungsvollsten Methoden herauszufinden und sie auf die eigenen Bedingungen anzupassen, um selbst eine Spitzenposition zu erreichen. Der Spitzenwert wird damit zum Orientierungspunkt für die eigene Qualitätsbewertung.

Im Sinne der kontinuierlichen Verbesserung sind Benchmarks die wichtigste Form der Leistungsvergleiche, da sie nicht von einer Mindestnorm (Standard) ausgehen, sondern Verbesserungen praktisch immer für möglich halten.

Arten von Leistungsvergleichen

Vergleiche zwischen Behörden und Ämtern

1. Zwischenbehördliche und intrakommunale Vergleiche

In zwischenbehördlichen Vergleichen werden gleichartige Aufgabenbereiche verschiedener Ämter oder Behörden innerhalb Hamburgs gegenübergestellt, z.B. in ihren Standardprodukten (= Intendanzprodukten), oder durch einen Vergleich der Bezirksverwaltungen, Polizeireviere, Schulen, Krankenhäuser etc. untereinander.

Beispielhafte Leitfrage

- ⇒ Warum ist der Zeitaufwand für eine bestimmte Leistung der Behörde x höher als in der Behörde y?

Interkommunale Vergleiche

2. Länderübergreifende und interkommunale Vergleiche

Bei überregionalen Vergleichen kann festgestellt werden, wo die eigene Verwaltung im Vergleich zu anderen Bundesländern oder (Groß-) Städten steht.

Beispielhafte Leitfrage

- ⇒ Was macht eine andere Verwaltung besser als wir?

Vergleiche mit Privaten

3. Vergleiche mit privaten Unternehmen

Bei diesen Vergleichen werden Leistungen der Verwaltung vergleichbaren Leistungen in Unternehmen gegenübergestellt, z.B. Reinigungsunternehmen, Architekten- oder Intendanzleistungen.

Die Ähnlichkeit des Produktes ist jedoch keineswegs zwingend. So könnten sich Ministerien am Beschwerdemanagement der Ritz-Carlton Hotel

Company messen, die in diesem Bereich einen Qualitätspreis gewonnen hat.

Beispielhafte Leitfrage:

⇒ Wie gehen private Unternehmen mit Kundenbeschwerden um?

Voraussetzungen

Leistungsvergleiche erfordern große Sorgfalt beim Definieren und bei der Dokumentation der Kennzahlen, um spätere Datenunterschiede auf echte Struktur- oder Prozessunterschiede zurückführen zu können.

Die Dokumentation sollte enthalten

- die Berechnungsformel der Kennzahl,
- andere Kennzahlen und Daten, auf die zurückgegriffen werden soll - und die gleichfalls definiert sein müssen (z.B. Beschäftigtenzahlen),
- die genaue Datenquelle,
- die genaue Methode, mit der die Daten erhoben werden sollen (Zählung, Kosten-Leistungsrechnung, Zeitraum, Stichtage usw.),
- die Erfahrungen, die beim Einsatz dieser Kennzahl bisher gesammelt wurden,
- die Erfahrungen, die mit der Interpretation der Daten bisher gesammelt wurden (z.B. Gefahren der Fehlinterpretation).

Eindeutige Kennzahlen definieren und dokumentieren

Ursachen von Unterschieden analysieren

Leistungsvergleiche dürfen sich nicht darauf beschränken, Kennziffern gegenüberzustellen. Ohne Ursachenanalyse bleibt ein Vergleich konsequenzenlos.

Für ihren Erfolg ist auch entscheidend, auf welche Weise die Daten aufbereitet und gegenübergestellt werden und wie im Folgenden mit den Ergebnissen umgegangen werden soll:

- Wie soll sichergestellt werden, dass diejenigen, die nach den Maßstäben schlechter dastehen, von den "Spitzenreitern" lernen können?
- Wem sollen welche Daten zur Verfügung gestellt werden?

Umgang mit den Daten klären

Beschäftigte frühzeitig einbeziehen

Sehr wichtig, aber auch sensibel ist bei Vergleichen die Art, wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einbezogen werden. Der Vergleichsprozess erfordert eine laufende Mitarbeiterinformation und -beteiligung, um Akzeptanz für das Vorgehen herzustellen und die Beschäftigten zu motivieren, die Anregungen aus dem Vergleich umzusetzen. Eine offene Diskussion über die Ziele und den Umgang mit dem Instrument und den Ergebnissen kann Vorbehalte ausräumen und notwendige interne Diskussionen im Vorfeld vorbereiten.

Vertrauensvoller Umgang mit Informationen

Gegenüber den Vergleichspartnerinnen und -partnern erfordern Leistungsvergleiche ein hohes Maß an Verfahrenstransparenz. Alle Beteiligten müssen ihre eigenen Ergebnisse offenlegen und vertrauensvoll mit den Informationen der anderen umgehen.

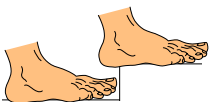
Die größtmögliche Transparenz über die Ergebnisse entsteht, wenn alle Vergleichspartnerinnen und -partner prinzipiell auch die Werte der übrigen Beteiligten kennen. Alternativ sind verschiedene Formen denkbar: Beispielsweise können die einzelnen Beteiligten lediglich eine anonymisierte Datenliste erhalten, aus der sie nur ihre eigenen Werte erkennen können. Die erste Alternative erfordert eine höhere Bereitschaft der Beteiligten, Daten preiszugeben, sie bietet allerdings auch die meisten Anregungen für Verbesserungen. Bei einer anonymen Erhebung erfahren sie dagegen v.a., welche Ergebnisse realistisch sind und ggf. welche Kosten hierfür entstehen würden und damit mögliche Planwerte und Standards.

Eine wichtige Voraussetzung ist die Fähigkeit, Kritik zu verarbeiten, sowie die Bereitschaft der Beteiligten, etwas aus dem Vergleich zu lernen und ihn für interne Verbesserungen nutzen zu wollen.

Mit Ranglisten sensibel umgehen

Die Vergabe von Schulnoten ist ein Versuch, ein subjektives Urteil und individuelle Vergleichsmaßstäbe zu "objektivieren" (Beispiel: Bewertung der Zufriedenheit mit einer Leistung nach Schulnoten). Die Ergebnisse der Erhebung von Kennzahlen und die Vergabe von Schulnoten können für Ranglisten (sogenannte "Rankings") der am Vergleich beteiligten Partnerinnen und Partner genutzt werden. Solche Rankings erfordern aber ein sensibles Herangehen und eine sorgfältige Abwägung von Nutzen und Risiken:

Rankings können den irrtümlichen Eindruck vermitteln, Einzelergebnisse oder subjektive Bewertungen seien objektive und umfassende Urteile über die Qualität einer Leistung. Die Rangskalen suggerieren, der Abstand zwischen den Noten sei gleich groß. Bei allen Rankings sollten Sie deshalb auch die dahinterstehenden Ergebnisse offengelegen und die Ursachen für Unterschiede analysieren. Bei eng aneinanderliegenden Ergebnissen sollten Sie auf Rankings verzichten.



Aufbau von Leistungsvergleichen: Schritte



Im Alltag werden Vergleiche von Kennzahlenwerten natürlich nicht nur mit den Ergebnissen von Dritten durchgeführt. Interne Zeitreihenvergleiche und Soll-Ist-Vergleiche sind eine Daueraufgabe, die im Rahmen des Controlling anfällt. Diese sind an anderer Stelle ausführlich dargestellt.⁷

Die Teilnahme an einem Vergleich mit anderen ist keine einmalige Angelegenheit, sondern ein sich wiederholender Prozess, in dem Ziele und Wege im Sinne eines Kreislaufs immer wieder auch den Erfordernissen (z.B. gemachten Erfahrungen, aktuellen Schwerpunkten) angepasst werden müssen.

⁷ Leitfaden zum Controlling in der Hamburger Verwaltung (1997)

Schritt 1

Grobziele festlegen

Der erste Schritt der Vergleichsarbeit ist die Einigung auf die groben Ziele des Vergleichs. Was soll erreicht werden? Ein Grobziel kann z.B. sein, die Abläufe, die Wirtschaftlichkeit oder die Kundenzufriedenheit zu verbessern.

Schritt 2

Form des Vergleichs festlegen und geeignete Partnerinnen und -partner für den Vergleich finden

Aus den Grobzielen entscheidet sich, welche Form des Vergleichs angemessen ist, d.h., auf welcher Ebene Sie Kooperationspartnerinnen und -partner suchen müssen:

- Gibt es Vergleichspartnerinnen und -partner innerhalb der Freien und Hansestadt Hamburg (für einen zwischenbehördlichen Vergleich)?
- Eignen sich das Vergleichsfeld und Ihr Grobziel für länderübergreifende bzw. interkommunale Vergleiche oder für Vergleiche mit der Privatwirtschaft?

Aufbauend auf diese Entscheidungen müssen Sie weitere Interessierte finden, die sich für Ihre Vergleichszwecke eignen. Für einen Vergleich der Sozialhilfestruktur und Verkehrsentwicklung eignen sich z.B. nur Städte vergleichbarer Größe, während Sie für das Merkmal Kundenzufriedenheit dagegen auch Anregungen aus kleineren Städten übernehmen können.

Bei der Suche nach weiteren Beteiligten können Sie sich unterstützen lassen, z.B.

- durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für die Verwaltungsvereinfachung (KGSt), die interessierte Kommunen zu sogenannten "Interkommunalen Netzen" (Iko-Netzen) zusammenbringt und den Prozess bei Bedarf auch moderiert,
- im Rahmen länderübergreifender Facharbeitskreise und
- bei Vergleichen mit der Privatwirtschaft: Durch Studien von Fachliteratur oder Kontaktaufnahme mit Fachverbänden oder durch Unterstützung spezieller Benchmarkingorganisationen.

Schritt 3

Indikatoren ableiten und Kennzahlen festlegen

Aus den Zielen leiten Sie gemeinsam die notwendigen Indikatoren und Kennzahlen ab, die Sie zur Messung heranziehen wollen, z.B.

Ziel: IuK-Störungen schnell beheben

Indikator: Zeit von der Meldung einer Störung im System (Netz oder Arbeitsplatz-PC) bis zur Behebung

Kennzahl: Durchschnittliche Dauer von Störungen in Minuten

Ziel: IuK-Kommunikation verbessern

Indikator: Vernetzung der Büroarbeitsplätze, Ausstattung mit Mailsystem

Kennzahl: Anzahl der vernetzten und mit E-Mail ausgestatteten Arbeitsplätze

Ziel: Krankheitsstand senken

Indikator: Krankenstand

Kennzahl: Krankenquote (Anzahl der krank gemeldeten Beschäftigten bezogen auf Gesamtzahl aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter)

Die Indikatoren und Kennzahlen sollten Sie nach dem oben dargestellten Schema als Arbeitsgrundlage für alle Beteiligten dokumentieren.

Schritt 4

Einheitliche Erhebungsmethodik festlegen

Bei der Erhebung der Daten müssen Sie auf eine einheitliche Erhebungsmethodik achten, damit keine Verzerrungen auftreten. Zu den Erhebungsmethoden gehören vor allem die Zeitaufschreibung, Fallzahlenermittlung, Kostenberechnung sowie Kunden- und Mitarbeiterbefragungen.

Ziel: IuK-Störungen schnell beheben

Erhebungsmethode: Die Zeit von der Störungsmeldung bis zur – behebung könnte sowohl vom Betroffenen als auch von der dienstleistenden IuK-Stelle auf standardisierten "Störungsbögen" dokumentiert werden

Ziel: IuK-Kommunikation verbessern

Erhebungsmethode: Die Anzahl der vernetzten und mit E-Mail ausgestatteten Arbeitsplätzen werden an vorher vereinbarten Stichtagen erhoben

Ziel: Krankheitsstand senken

Erhebungsmethode: Durchschnitt aus jährlich 4 festgelegten Stichtagen.

Die Indikatoren, Kennzahlen und Methoden, auf die Sie sich geeinigt haben, sollten Sie nach dem oben dargestellten Schema als Arbeitsgrundlage für alle Beteiligten dokumentieren.

Schritt 5

Umgang mit den Ergebnissen planen und darüber Informieren

Gemeinsam mit Ihren Vergleichspartnerinnen und -partnern legen Sie den Umgang und die Bewertungsmaßstäbe fest. Was soll das zu erreichende (Mindest-) Ziel sein? Wann ist ein Ergebnis "gut"?

Diese Überlegungen sollten Sie frühzeitig gegenüber den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern offenlegen. Auf diese Weise können Sie Anregungen aufnehmen, und Sie haben Anknüpfungspunkte, auch den internen Umgang mit den Ergebnissen gemeinsam zu diskutieren.

Darüber hinaus müssen Sie im Vorfeld klären, wie offen Sie mit den Ergebnissen umgehen wollen und wem welche Daten zur Verfügung gestellt werden sollen: Rankings können auf die Vergleichspartnerinnen und Vergleichspartner aber auch auf die Beschäftigten motivierend wirken. Wenn der Umgang mit dem Instrument aber nicht deutlich ist, können sie allerdings auch zur Demotivation führen und damit den Weg zur Analyse der wirklichen Ursachen von Unterschieden verbauen. Legen Sie deshalb schon bei der Vorbereitung von Leistungsvergleichen und für alle Beteiligten offen, welche Rankings erstellt und veröffentlicht werden sollen. Sie sollten Rankings nur dann aufstellen, wenn es Sie ausreichend Akzeptanz für dieses Instrument finden.

Schritt 6

Durchführende und auswertende Stelle festlegen

Bei einem Vergleich werden betriebswirtschaftliche Daten verarbeitet, die soweit wie möglich geschützt werden müssen. Sie sollten deshalb möglichst eine Person oder Institution des Vertrauens mit der Auswertung der Daten befassen. Wo es möglich ist, sollte diese Stelle "neutral", das heißt unabhängig, agieren können.

Vor allem, wenn es im Kreis der Beteiligten Vorbehalte und Unsicherheiten über den Umgang mit den Ergebnissen gibt, empfiehlt sich eine externe Moderatorin bzw. Moderator. Dieser kann sich ggf. dann zurückziehen, wenn die Vergleichsarbeit zur Routine geworden ist.

Schritt 7

Daten erheben

Anschließend werden die Daten zu dem festgelegten Zeitraum erhoben. Dabei müssen Sie darauf achten, dass die verabredete Erhebungsmethodik eingehalten wird. Sollten sich dabei Schwierigkeiten ergeben, müssen diese umfassend und zeitnah beschrieben, den Beteiligten übermittelt und bei nächster Gelegenheit ausgeräumt werden.

Schritt 8

Daten überprüfen und Qualität sichern

Die vereinbarte (neutrale) Stelle übernimmt die Aufgabe, die Daten zu sammeln und die erhobenen Daten aller Beteiligten auf ihre Plausibilität hin zu prüfen. Weichen die Daten grob voneinander ab, kann dies ein Hinweis darauf sein, dass noch nicht alle Daten nach den definierten Regeln und Formeln erhoben worden sind. Erfahrungsgemäß entstehen beim Einstieg stets gewisse Abweichungen und damit Interpretationsprobleme, die sich aber korrigieren lassen und später nicht mehr auftauchen.

In die Plausibilitätsprüfung sollten alle diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen werden, die auch an der Datenerhebung beteiligt waren. Dies erleichtert es Ihnen, den methodischen Schwachstellen auf die Spur zu kommen.

Schritt 9

Ergebnisse dokumentieren

Die Ergebnisse werden an zentraler Stelle zusammengefasst, dokumentiert und einer ersten Auswertung unterzogen. Ein aussagekräftiger Bericht ist die Grundlage für die weitere Interpretation und Auswertung innerhalb der Vergleichsgruppe und in den jeweiligen Bereichen.

Je nachdem, wie das Verfahren vorab verabredet wurde, kann die Auswertung der "neutralen Stelle" auch das Erstellen eines "Rankings" der Ergebnisse beinhalten. Soweit verabredet anonymisiert die "neutrale Stelle" die Ergebnisse. Wenn nur die besten Vergleichspartnerinnen und -partner öffentlich gemacht werden sollen, erhält jeder Beteiligte ein eigenes Berichtsexemplar mit Angaben zu den Spitzenpositionen und der jeweilig eigenen Position.

Schritt 10

Ergebnisse bekanntgeben und bewerten

Die Ergebnisse der Analysen werden zuerst innerhalb des betroffenen Bereiches bekanntgegeben und dort (zeitnah) eingeschätzt, bevor die Informationen weitere Kreise ziehen. Die Öffentlichkeit bzw. weitere außenstehende Bereiche sollten dann informiert werden, wenn eine erste interne Bewertung stattgefunden hat.

Die Ergebnisse des Vergleichs können sich in der Außenwirkung verselbständigen und aus dem Zusammenhang gerissen werden. Prüfen Sie

deshalb sorgfältig, welche Informationen für eine Veröffentlichung nach außen geeignet sind.

Die Beteiligten müssen untereinander klären, wer in die Bewertung der Ergebnisse einbezogen werden soll. Im Idealfall geben die Daten Ansatzpunkte für einen offenen Erfahrungsaustausch zwischen den Partnerinnen und Partnern: Es wird dabei der Frage nachgegangen, was den "Besten" hat so gut werden lassen bzw. was bei den übrigen Beteiligten verändert werden könnte, um vergleichbare Leistungen zu erreichen. Der Erfahrungsaustausch kann z.B. in Form eines gemeinsamen Workshops stattfinden. Dabei werden die Werte unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen oder in ihrer zeitlichen Entwicklung gemeinsam bewertet und interpretiert.

Je weniger Offenheit im Austausch besteht, um so mehr werden die Akteure die Unterschiede aus dem vorhandenen Datenmaterial interpretieren müssen und um so mehr müssen sie sich an den vorgelegten Ergebnissen orientieren, ohne die Wege dorthin zu kennen.

Schritt 11

Anregungen Intern diskutieren und Verbesserungen Intern verabreden

Die Ergebnisse geben Ihnen Hinweise für künftige Maßstäbe und Standards. Diese werden im Anschluss an die Bewertung der Ergebnisse in der Regel in den jeweiligen internen Bereichen festgelegt.

Die Umsetzung der Anregungen aus dem Erfahrungsaustausch ist um so erfolgreicher, je mehr die Ursachen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt sind und von ihnen nachvollzogen werden können. Die Anregungen müssen ein Anreiz werden, besser werden zu wollen und nicht als Kritik am bisherigen Verfahren gesehen werden. Welche Anregungen übernommen und wie diese umgesetzt werden sollen, muss in internen Prozessen - z.B. im Rahmen von Qualitätszirkeln - entschieden werden.

Schritt 12**Erfahrungen austauschen und Verfahren ggf. optimieren**

Im letzten Schritt tauschen Sie die Erfahrungen mit der abgeschlossenen Vergleichsrunde aus, um diese für ihre Wiederholung zu optimieren.



? Wie kann man verschiedene Bereiche miteinander vergleichen, die doch jeweils andere Rahmenbedingungen und Aufgabenzuschnitte haben?

Der Anspruch von Leistungsvergleichen ist es nicht, dass sich ein Bereich oder eine Leistung vollständig (also zu 100 Prozent) mit einem anderen vergleichen lässt. Wie eine Landkarte, die auch nicht alle Aspekte einer Landschaft abbildet, geht es auch bei Leistungsvergleichen darum, die jeweils relevanten Aspekte abzubilden, die sich auch vergleichen lassen (sogenannte 80:20 Regelung).

? Sind die Daten nicht so manipulierbar, dass die Ergebnisse von Vergleichen gar nicht mehr der Realität entsprechen?

Leistungsvergleiche bieten die Chance, gute Leistungen der Verwaltung öffentlich zu machen. Das kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn die Beteiligten ehrlich miteinander umgehen und wenn auch die Bereitschaft besteht, sich mit den eigenen Schwächen auseinanderzusetzen. Vor allem aber müssen Verbesserungen auch sichtbar umgesetzt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Öffentlichkeitsarbeit und Selbstdarstellung Erwartungen erzeugen, die nicht erfüllt werden können und sich der Aufwand, der mit den Vergleichen verbunden ist, nicht lohnt.



Die **Kulturbehörde** hat im Rahmen ihrer Produktinformationen für den Haushalt Vergleichskennzahlen aufgeführt. So z.B. für den Bereich öffentliche Bibliotheken Kennzahlen aus Hamburg, Köln und München. U.a. werden dort der Kostendeckungsgrad, der Medienetat pro Einwohner, der Zuschuss pro Besucher und der Besucherdurchschnitt pro Bibliothek und Öffnungsstunde gegenübergestellt.

In der Produktgruppe Theater werden die Kostendeckungsgrade und Betriebszuschüsse großer deutscher Theater miteinander verglichen.

Kennzahlenvergleich in der Sozialhilfe⁸

Der "Kennzahlenvergleich für die Hilfe zum Lebensunterhalt" umfasst 15 Städte. Ziel des Kennzahlenvergleiches ist es, die Sozialhilfe wirksamer, wirtschaftlicher und effizienter einzusetzen. So konnte z.B. herausgefunden werden, dass die Sozialhilfedichte in Hamburg die zweithöchste unter den Städten ist und dass sich unter den Hamburger Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern im Vergleich besonders viele Arbeitslose (u.a.

⁸ Sozialhilfe in Hamburg im Städtevergleich 1995/96, S.14-15

diejenigen, die Sozialhilfe ergänzend zur Arbeitslosenunterstützung bekommen) befinden. Darüber hinaus ergab sich im Vergleich, dass die Ausgaben für einmalige Leistungen pro Hilfeempfänger bzw. Hilfeempfängerin in Hamburg besonders hoch sind: Hinweise für weitere Handlungsfelder der Sozialhilfesteuern.

Kennzahlen der Intendanzbereiche

Erstmals 1997 wurden zur Beantwortung eines Bürgerschaftlichen Ersuchens die folgenden 5 Kennzahlen von **allen Behörden und Ämtern in Hamburg** ermittelt:

- Anzahl der (aktiven und passiven) Beschäftigten,
- Anteil der Personalkosten der zentralen Intendanz an den gesamten Personalkosten der Behörde in %,
- Anteil der Bildschirmarbeitsplätze an den bildschirmfähigen Arbeitsplätzen,
- Anzahl erledigter Rechtsverfahren,
- Durchschnittliche Personalbetreuungskosten pro Beschäftigten.

Die Hamburger Verwaltung macht mit diesen Kennzahlen den Anfang, der in einem Prozess der Qualitätssicherung und -verbesserung zu immer aussagefähigeren Daten und Erkenntnissen führen wird. Mit zunehmenden Erfahrungen und der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungsverfahren werden die Daten künftig mit größerer Genauigkeit zur Verfügung stehen.

Dabei kann sich herausstellen, dass die Steuerungsrelevanz einer Kennzahl geringer als angenommen ist und andere Kennzahlen für Vergleichszwecke besser geeignet sind. Von daher wird an einer kontinuierlichen Verbesserung und Ausweitung der Vergleichskennzahlen im Intendanzbereich gearbeitet.

4.3 Qualitätsaudit: Selbst- und Fremdbewertung



Sie möchten,

- ...Ihr Qualitätsmanagement überprüfen und absichern,
- ...Ihr Vorgehen im Qualitätsmanagement dokumentieren,
- ...Hinweise für vorrangige Qualitätsverbesserungen bekommen.

Ein Qualitätsaudit ist eine **systematische und unabhängige Untersuchung der Organisationsstrukturen, -prozesse und -ergebnisse**.

Auf dieser Weise wird geprüft, ob einmal festgelegte und dokumentierte Verfahrensbeschreibungen auch entsprechend angewendet wurden und ob diese geeignet sind, festgelegte Ziele zu erreichen. Dies erfolgt nach dem einfachen Grundprinzip:

- ⇒ sagen, was man tun will
- ⇒ es tun
- ⇒ darstellen, dass man es getan hat.

Mit einem Audit werden zwei Ziele verfolgt

Ziele von Audits

1. Es werden die (beabsichtigten) **Wirkungen** eines Produkts oder einer Leistung **bewertet**. In diese Bewertung wird auch die Kunden- bzw. Adressatensicht einbezogen.
2. Die **Qualitätsprozesse** werden **abgesichert**. Es werden feste und überprüfbare Ablauf- und Verantwortungsstrukturen geschaffen, dokumentiert und geprüft. Ein Qualitätsaudit erbringt damit auch den Nachweis über die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems.

Die Entscheidung darüber, ob in Ihrem Organisationsbereich ein Audit durchgeführt werden soll, ist eine Führungsentscheidung. Mit Hilfe eines Qualitätsaudits prüfen die Verantwortlichen einer Organisation, ob die Maßnahmen und Instrumente des Qualitätsmanagements systematisch aus den Qualitätszielen der Organisation abgeleitet sind. Audits fordern damit Transparenz über Qualitätsziele, Vorgehensweisen, Verantwortlichkeiten und Ergebnisse nach innen und nach außen ein.

Formen von Audits

Audits können sowohl in den Bereichen selbst, als auch durch unabhängige interne Expertinnen und Experten oder von externen Gutachtern durchgeführt werden (interne/externe Audits). Externe Gutachten sind meist mit der Vergabe eines Zertifikats verbunden, das als Qualitätsnachweis gilt ("Zertifizierung"). Das Zertifikat wird durch eine akkreditierte ex-

terne Stelle vergeben, während bei internen Audits in der Regel durch eine speziell geschulte unabhängige Stelle im Unternehmen geprüft wird.

Beim Durchführen eines Audits können unterstützend Instrumente eingesetzt werden wie z.B. Raster, Checklisten und Fragebögen. Sie dienen dazu, die internen Prozesse besser zu strukturieren und zu dokumentieren. Bekannteste Beispiele sind die Verfahrenshinweise nach DIN EN ISO 9000ff⁹, nach dem EFQM (European Foundation of Quality Management) sowie Verfahren zur Selbstbewertung, wie sie u.a. von der KGSt angeregt werden (vgl. KGSt 8/1997). Diese Systeme unterscheiden sich vor allem in der Gewichtung vorgegebener Kriterien.

Weitere Beispiele für Audits sind

- **Öko-Audits.** Diese sind Instrumente, die systematisch und objektiv die Leistung der Organisation, des Managements und der Abläufe zum Schutz der Umwelt erfassen. Die Zertifizierungen erfolgen auf Grundlage der 1993 durch die EG in Kraft gesetzte sogenannte "EG-Öko-Audit-Verordnung", die die Bundesrepublik 1995 mit dem Umweltauditgesetz an bundesdeutsches Recht angepasst hat. Dabei geht es um die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem System für das Umweltmanagement. Mittlerweile haben sich auch erste Kommunen nach den Grundsätzen des Umweltauditgesetzes zertifizieren lassen (z.B. Wuppertal).
- **(Qualitäts-) Wettbewerbe.** Die Ergebnisse solcher, meist überregionaler Bewertungen können die Organisationen für inner- und überbetriebliche Vergleiche und als positive Beispiele für eigene Verbesserungen nutzen (siehe dazu auch den Abschnitt 4.2. zu "Leistungsvergleichen und Benchmarking").
- Ein Beispiel ist der **Speyerer Qualitätspreis** der alle 2 Jahre von Verwaltungsexperten ausgelobt wird. Ein weiteres Beispiel ist der **European Quality Award**, ein Qualitätspreis, der von der European Foundation of Quality Management, einem Zusammenschluss führender europäischer Unternehmen, auch für Verwaltungen vergeben wird.

DIN EN ISO 9000 ff.

DIN EN ISO 9000 ff.

Die DIN EN ISO 9000-Reihe ist eine internationale Normenreihe, mit der Qualitätsmanagement in Organisationen ausgestaltet und abgesichert werden kann. Sie wurde seit 1987 sukzessive aufgebaut und mit der Norm 9004-2 um einen Leitfaden für Dienstleistungen erweitert. Dieser Leitfaden

⁹ Die Abkürzungen kennzeichnen, dass es sich um eine international anerkannte Norm handelt.

ist ausdrücklich auch für öffentliche Dienstleistungen gedacht. Er legt vor allem Gewicht auf

- die Gestaltung von Kommunikationsprozessen (Beziehung zwischen Kundinnen bzw. Kunden und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern sowie im Binnenverhältnis),
- die Verantwortung der Vorgesetzten
- die Mitarbeitermotivation und -qualifikation.

Die Qualität der Produkte selbst wird mit dem Verfahren nicht geprüft.

Ein wesentliches Element der DIN EN ISO 9000-Reihe ist die Dokumentation, die sicherstellen soll, dass Qualitätsforderungen erfüllt werden. Sie wird in einer Loseblattsammlung, einem "Qualitäts-Handbuch", zusammengefasst. Darin sind beschrieben:

- die Qualitätspolitik und Qualitätsziele,
- die Aufbau- und Ablauforganisation,
- Verfahrensanweisungen,
- einzelne Elemente des Qualitätsmanagementsystems mit dazugehörigen Abläufen und Tätigkeiten.

Zielgruppe des Qualitätshandbuchs sind die Beschäftigten des Unternehmens sowie interessierte Dritte (z.B. potentielle Kundinnen und Kunden).

Die DIN EN ISO 9000ff-Normen sind in der Privatwirtschaft sehr verbreitet und gelten dort - verbunden mit einer Zertifizierung - als Wettbewerbsfaktor, da Unternehmen von einer neutralen Stelle umfassend geprüft und laufend überwacht werden (z.B. durch den TÜV oder eine andere dafür zugelassene Stelle).

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung gibt es (inter)national bislang wenig Beispiele für Zertifizierungen. Zu den bekanntesten gehört die Gemeinde Braintree in Großbritannien.

Wer sich für eine Zertifizierung nach DIN EN ISO 9000ff. entscheidet, der muss sich auf einen langfristigen und auch kostenintensiven Prozess einstellen. Die KGSt geht von einem bis zu 2 Jahre dauernden Prozess aus, für den einschließlich der Kosten für die externen Auditoren 40.000 bis 50.000 DM zu veranschlagen sind.¹⁰ Dennoch kann es auch für Verwaltungsbereiche sinnvoll sein, diesen aufwendigen Weg zu gehen, z.B. wenn sie im Wettbewerb mit privaten Dienstleistern stehen. Für alle anderen Bereiche empfehlen wir dagegen eher ein Konzept für ein internes Audit.

Das Konzept der Selbstbewertung

Selbstbewertung

¹⁰ KGSt-Bericht 6/1995: Qualitätsmanagement, Seite 39

Eine Selbstbewertung ist ein bereichsintern durchgeführtes Qualitätsaudit. Sie hilft, Stärken und Schwächen der eigenen Organisation aufzudecken und für ein Qualitätsdenken zu sensibilisieren.

Mit einer Selbstbewertung können Sie z.B.

- feststellen, welche Aspekte des Qualitätsmanagements Führungskräfte und Beschäftigte für ihren jeweiligen Organisationsbereich für besonders wichtig halten und welche sie vorrangig bearbeiten wollen und
- einen Vergleichsmaßstab für regelmäßig stattfindende Selbstbewertungen gewinnen.

Selbstbewertungen werden i.d.R. auf der Grundlage von Leitfragen durchgeführt: Die jeweilige Organisationseinheit erarbeitet sich ihre spezifische Ist-Situation, indem sie die Fragen beantwortet. Darauf aufbauend können von den Beteiligten die Schwachstellen identifiziert, weitergehende Ziele definiert und künftige Schwerpunkte festgelegt werden.

Beispiel für eine Selbstbewertung nach Leitfragen¹¹

Leitfragen (vgl. Anlage 1)	Beschreibung des Ist- Zustands	Beschreibung des Idealzu- stands	abzuleitende Maßnahmen bis verant- wortlich
Führung und Strategie			
1. Gibt es eine Grundsatzentscheidung der oberen Führungsebene über die Einführung von Qualitätsmanagement ?			
2. Gibt es Vorgaben der Behördenleitung über die Ziele des Qualitätsmanagements?			
3. Welchen Rahmen gibt die obere Führungsebene vor?			
...			

Auch für die Inhalte einer Selbstbewertung gibt es keine normierten Vorgaben. Sie können behördenspezifisch eigene Fragestellungen erarbeiten oder vorhandene Fragen anpassen und ergänzen. Damit können Sie das Instrument sehr variabel einsetzen: behördenzentral oder dezentral, in einzelnen Aspekten oder im Ganzen.

Zur Selbstbewertung des eigenen Qualitätsmanagements schlagen wir vor, die Leitfragen heranzuziehen, die wir in unserer Darstellung zum Aufbau des Qualitätsmanagements im Abschnitt 3 entwickelt haben. Sie finden die Leitfragen in zusammengefasster Form in der Anlage 1.

Die 6 Felder des Qualitätsmanagements

- Führung und Strategie
- Kundenorientierung und Kundenzufriedenheit
- Mitarbeiterorientierung und Mitarbeiterzufriedenheit
- Prozesse
- Ressourcen und Qualitätskosten
- Ergebnisse

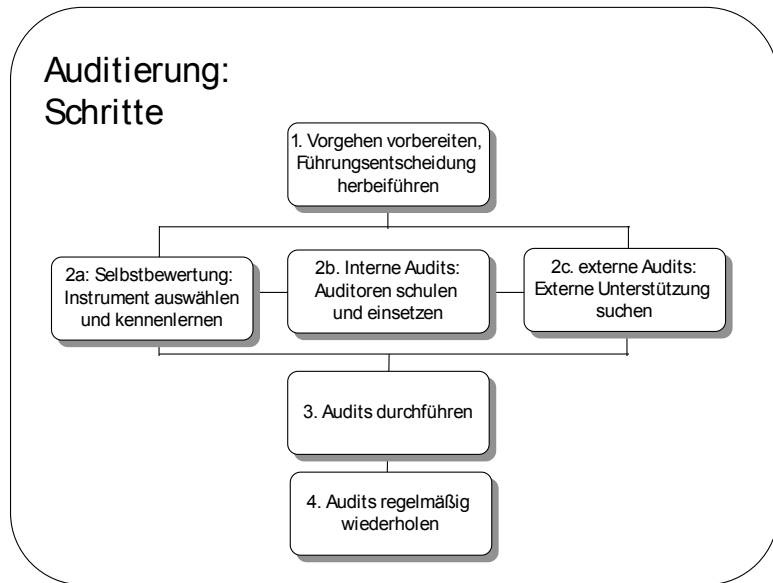
bilden die Struktur unserer Leitfragen.

Wir haben uns dabei an der Struktur des European Foundation of Quality Management (EFQM) orientiert und diese leicht verändert.¹² Die KGSt hat sich bei ihrem Vorschlag zur Selbstbewertung

¹¹ Die dargestellten Leitfragen sind in Abschnitt 3.3. entwickelt worden.

¹² Wir haben die 9 Felder des EFQM auf 6 zusammengefasst: Die Bereiche "Führung" und "Strategie", "Kundenorientierung" und "Kundenzufriedenheit"; den Aspekt "Mitarbeiterzu-

ebenfalls auf die EFQM bezogen, allerdings eine andere Strukturierung vorgenommen.¹³



Wenn Sie ein Qualitätsaudit durchführen wollen, gibt es prinzipiell drei Möglichkeiten:

- eine Selbstbewertung ohne Zertifizierung (verschiedene Verfahren)
- eine Fremdbewertung ohne Zertifizierung (verschiedene Verfahren)
- eine Fremdbewertung mit Zertifizierung (nach ISO).

Sie können diese drei Möglichkeiten auch als Entwicklungsstufen nutzen: Beginnen Sie mit einer Selbstbewertung, um mit dem Instrument des Audits vertraut zu werden. Später bauen Sie dieses Instrument als Gerüst für ein internes oder externes Audit aus.

Schritt 1

Vorgehen vorbereiten, Führungsentscheidung herbeiführen

Um sich für eine der drei Varianten entscheiden zu können, müssen Sie die unterschiedlichen Alternativen einer Selbst- oder Fremdbewertung aufbereiten, erwartete Vor- und Nachteile beschreiben und die voraussichtlichen Kosten abgeschätzt

friedenheit haben wir ergänzt; auf einen eigenständigen Aspekt "Image" haben wir in diesem Rahmen verzichtet.

¹³ Vgl. KGSt-Bericht 8/1997: Qualitätsmanagement II

haben. Nicht zuletzt sollten Sie die Frage klären, welchen Stellenwert diesem Instrument im Rahmen Ihrer Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung zukommt. Wenn Sie sich für eine Zertifizierung entscheiden, sollten Sie dafür wegen des Umfangs und der Komplexität den Prozess als Projekt organisieren.¹⁴

Die erarbeiteten Alternativen werden der Führungsebene zur Entscheidung vorgelegt.

Schritt 2a

Zur Vorbereitung einer Selbstbewertung: Instrument kennenlernen

Bevor Sie mit einer Selbstbewertung in einer Behörde oder einem Fachbereich beginnen, müssen Sie sich für ein geeignetes unterstützendes Instrument - Checklisten o.ä. - entscheiden und ggfs. auf Ihre Bedarfe anpassen. Die Selbstbewertung verlangt eine breite Mitarbeiterbeteiligung, so dass Sie Ihre Ziele und Ihr Vorgehen breit diskutieren müssen. Einigen Sie sich im Vorfeld darauf, wie Sie mit den Ergebnissen umgehen wollen, nach welchen Kriterien Sie Handlungsfelder ableiten wollen und welche Handlungsspielräume einzelne Bereiche dabei haben. Wollen Sie behördenweit ein einheitliches Instrument zur Selbstbewertung einsetzen, müssen Sie darüber hinaus deutlich machen, ob und in welcher Weise die Ergebnisse aus den Bereichen in ein zentrales Controlling einfließen sollen.

Schritt 2b

Zur Vorbereitung interner Audits: Auditoren schulen und einsetzen

Interne Audits setzen voraus, dass intern Auditoren zur Verfügung stehen. Diese müssen auf ihre Aufgabe und ihre Rolle als unabhängige Gutachter vorbereitet und qualifiziert werden. Wichtig ist, dass die Auditoren unabhängig agieren können. Dafür ist es sinnvoll, wenn die Auditoren aus jeweils anderen Bereichen einer Behörde stammen. Die Auditoren werden für den Zeitraum ihrer Prüfung von ihren sonstigen Aufgaben freigestellt.

¹⁴ Vgl. dazu die Grundsätze zur Organisation von Projekten in der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 01.07.1993, MittVw 1993, S. 292

Schritt 2c**Zur Vorbereitung externer Audits: Externe Beratungsunterstützung suchen.**

Ist die Grundsatzentscheidung zu Gunsten eines externen Audits gefallen, empfehlen wir, eine externe Beratung und Unterstützung für das weitere Verfahren zu suchen.

Schritte 3 und 4**Audits durchführen und regelmäßig wiederholen**

Audits sind dann am wirkungsvollsten, wenn sie regelmäßig wiederholt werden. Für externe Zertifizierungen ist ein Prüfungsturnus von 3 Jahren üblich. In den Zwischenjahren werden kleinere Überwachungsaudits durchgeführt. Bei internen Audits und Selbstbewertungen bestimmen Sie die Häufigkeit selbst. Sie sollten dies nach den spezifischen Bedingungen vor Ort entscheiden: Steigen Sie in das Qualitätsmanagement ein oder treten nach einem Audit besonders dringliche Probleme zu Tage, dann kann eine (Teil-) Wiederholung bereits nach wenigen Monaten nützlich sein. Handelt es sich dagegen eher um eine Routineüberprüfung sind längere Zeiträume, z.B. alle 3 Jahre, ausreichend.



? Schafft eine Zertifizierung nicht vor allem zusätzliche Bürokratie?

Die Gefahr einer Bürokratisierung besteht. Kritische Punkte sind

- der hohe Dokumentationsaufwand,
- der hohe Zeit- und Kostenaufwand,
- dass eine Zertifizierung Sicherheit vortäuscht, alles für Qualität getan zu haben, statt Qualitätsverbesserung als ständigen Prozess zu verstehen. Die Bereiche beschäftigen sich über eine sehr lange Zeit damit, den Ist-Zustand zu beschreiben, statt sich bereits um die Verbesserung der Qualität zu kümmern,
- das Risiko, den Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung aus dem Auge zu verlieren.

? Welche Vorteile bietet eine Zertifizierung?

Eine Zertifizierung bietet sich für solche Bereiche an, die sich im Wettbewerb mit externen Dienstleistern bewegen. Als zertifizierte Verwaltung können Sie gegenüber Ihren Kundinnen und Kunden nachweisen, Ihr Qualitätssystem auf einem bestimmten, nachvollziehbaren Standard zu halten bzw. es zu verbessern. Sie können darüber hinaus Ihren Zielgruppen Ihre Handbücher und Dokumentationen zugänglich machen und damit eine detaillierte Auskunft über Ihre Ziele, Prozesse und Verantwortlichkeiten geben.

Eine Zertifizierung bietet sich deshalb für Bereiche an, die Zuliefer- oder Servicefunktionen haben, wie das Statistisches Landesamt, Labore, Umweltämter, Bauämter der Bezirke und Weiterbildungseinrichtungen.



Einige Bereiche der Hamburgischen Verwaltung orientieren das Vorgehen ihrer Qualitätsplanung an der DIN Norm:

Das **Amt für Lebensmittelüberwachung im Ortsamt Fuhlsbüttel** (Bezirksamt Nord) hat 1996/1997 ein Qualitätshandbuch für seinen Bereich nach DIN EN ISO 9001 erstellt. Nach ersten Erfahrungen sollen die dargelegten Verfahren und Instrumente in der Überarbeitung gestrafft werden.

Im **Bezirksamt Harburg** ist 1998 ein QM-Handbuch in Anlehnung an das Vorgehen nach ISO 9000 ff erstellt worden, das als Grundlage für den Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems auch anderer Bezirksämter dienen soll.

Die **Hochbaudienststelle der Behörde für Wissenschaft und Forschung** bereitet eine Zertifizierung im Rahmen eines Projektes vor, um im Zusammenhang mit der Marktorientierung der Hochbaudienststellen (Pro-Bau) ihre Konkurrenzfähigkeit zu dokumentieren.

Das **Amt für Arbeitsschutz** (Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales) plant, nach DIN ISO 9000 vorzugehen. Ziel: Erstellung eines Handbuchs. Hintergrund ist, dass eine Vielzahl von eigenen Kundinnen und Kunden zertifiziert sind.

4.4 Leitbilder



Sie möchten,

- ...ein einheitliches Aufgaben- und Zielverständnis für Ihren Bereich festlegen,
- ...ein einheitliches Bild nach außen zeigen,
- ...die Identifikation der Beschäftigten mit Ihrer Aufgabe fördern.

Ein Leitbild ist ein von der Organisation schriftlich und verbindlich festgelegtes, **verhaltens- und handlungsorientiertes Zielbild**. Es enthält im Kern Aussagen zu

- das, was die Organisation ihren Adressatinnen und Adressaten zu bieten hat,
- den Kernaufgaben, auf die nicht verzichtet werden kann bzw. soll,
- den Wirkungen, die mit den Aufgaben angestrebt werden,
- den Stärken der Organisation,
- dem angestrebten Image in der Öffentlichkeit,
- dem angestrebten Verhalten der Beschäftigten untereinander und gegenüber den Kundinnen und Kunden,
- allgemeinen personalwirtschaftlichen und gleichstellungspolitischen Zielen.

Corporate identity

Mit ihren Aussagen zu diesen Themen schafft das Leitbild eine Identifikation nach innen - corporate identity - und vermittelt ein erkennbares und einheitliches Image der Organisation nach außen.

Bestehen bereits (grobe) Vorstellungen und Rahmenbedingungen der oberen Führungsebene, müssen diese vorab offengelegt werden. Leitbilder werden im weiteren unter breiter Mitarbeiterbeteiligung konkretisiert und dienen als Basis für die konkreten Qualitätsziele, die in den einzelnen Organisationsbereichen abgeleitet werden.

Ein Leitbild kann nicht verordnet werden. Um die Ziele der Organisationsmitglieder in eine gemeinsame Richtung zu lenken, müssen sie akzeptiert und verinnerlicht werden. Deswegen haben nur die Leitbilder Erfolgsaussichten, die in einer breiten Diskussion aller Organisationsmitglieder gewachsen sind.

Bausteine

Sie müssen nicht bei Null anfangen, um ein Leitbild zu entwickeln. Vorhandene Konzepte, die bereits bestimmte Leitbildthemen abdecken, kön-

nen Sie als Bausteine für das neu zu erstellende Leitbild nutzen. Beispiele sind:

- Führungsleitlinien, die sich auf das Innenverhältnis zwischen Führung und Beschäftigten sowie zwischen Beschäftigten unter sich beziehen,
- die Beschäftigung mit Ihrem Selbstverständnis, z.B. im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu den Themen Kunden- und Serviceorientierung,
- Diskussionen über die Kernaufgaben der Organisation,
- Leitlinien zur Einführung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Prozess der Leitbildentwicklung

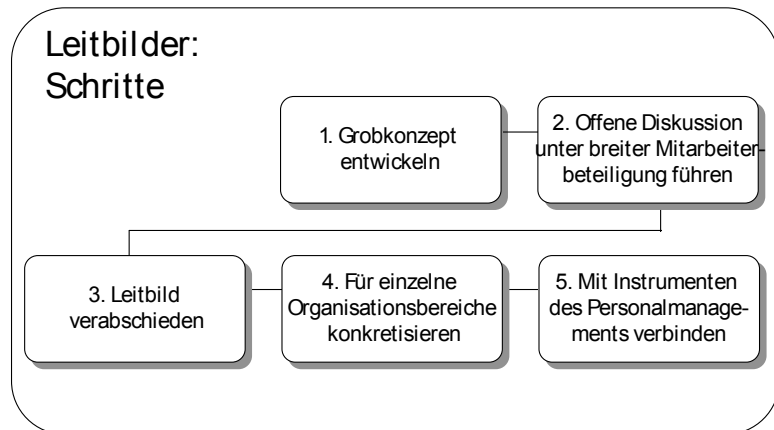
Ein Leitbild ist wesentlich mehr, als in der Papierform zum Ausdruck kommt. Der Erstellungsprozess selbst ist Teil des Ergebnisses. Um so wichtiger ist es, diesen Prozess gut zu planen. Ein Leitbild ist niemals ganz fertig - selbst dann nicht, wenn es auf Papier gedruckt und verteilt worden ist: Ein Leitbild muss ständig gelebt und von Zeit zu Zeit überprüft und verändert werden.

Der Erstellung eines Leitbildes muss seine Umsetzung unmittelbar folgen. Eine Absichtserklärung über Servicefreundlichkeit erreicht das Gegenteil, wenn sie nicht konsequent verfolgt wird. Beschäftigte und Kundinnen und Kunden merken sehr schnell, wenn es den Verantwortlichen nicht ernsthaft um die Umsetzung geht.

Ziele von Führungskräften auf der einen und von Beschäftigten auf der anderen Seite können auseinanderfallen. Dies führt nicht selten zu Missverständnissen, wenn Schwerpunkte und Vorgehensweisen festgelegt werden. Die Kunst der Führung besteht darin, die eigenen Ziele zu gemeinsamen Visionen zu machen. Der Prozess der Leitbildentwicklung muss "von-oben-Gewolltes" und "von-unten-Gewolltes" mit einander verknüpfen.

Besonders wenn sich in einer Organisation viel ändert, wie derzeit in der Hamburger öffentlichen Verwaltung, sind Leitbilddiskussionen wichtig, damit allen Beteiligten die Ziele und Absichten deutlich sind. Sie sollten parallel zum Reformprozess geführt und konkretisiert werden. Sie sollten Ihre Modernisierungsmaßnahmen auch auf die Ziele des Leitbildes beziehen

und daraus ableiten. Sie erleichtern es damit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Maßnahmen in einen sinnvollen Zusammenhang zu stellen.



Schritt 1

Grobkonzept entwickeln

Wir empfehlen, Leitbilder zuerst auf Behördenebene zu entwickeln. Auf diese Weise kann das in seinen Grundzügen fertige Behördenleitbild Ausgangspunkt für die Leitbildentwicklung in den Fachbereichen sein.

Eine erste Skizze - Grobkonzept - für ein Leitbild muss top-down - von der oberen Führungsebene formuliert werden. Für folgende Diskussion ist es wichtig zu wissen, welche Vorstellungen bei der oberen Führungsebene bestehen. Dieser Rahmen sollte allerdings nicht zu eng gesteckt sein, um das Engagement und die Kreativität der weiteren Diskussion nicht zu behindern.

Schritt 2

Offene Diskussion unter breiter Mitarbeiterbeteiligung führen

Wenn ein Grobkonzept vorliegt, muss es weiter ausdifferenziert, breit diskutiert und bearbeitet werden. Methodisch bieten sich Workshops, Präsentationen oder Artikel in Mitarbeiterzeitschriften an. Aber auch Kreativ-Formen wie Info-Märkte und Sketche eignen sich dazu, Diskussionsbeiträge herauszufordern und mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf breiter Ebene in die Diskussion zu kommen.

Sie können darüber hinaus auch die Adressatinnen und Adressaten Ihrer Leistungen an der Diskussion über das zu entwickelnde Leitbild beteiligen z.B. dadurch, dass Sie

- Ergebnisse von Befragungen benutzen
- gezielte Kundenbefragungen durchführen
- Kundinnen und Kunden zu gemeinsamen Workshops einladen

Die Ergebnisse werden dann in einem Gegenstromprozess der oberen Führungsebene vorgestellt, bei Bedarf angepasst und erneut diskutiert, bis ein kompromissfähiges Ergebnis entstanden ist.

Schritt 3

Leitbild verabschieden

Wir empfehlen, den Leitbildentwurf z.B. im Rahmen einer Veranstaltung zu verabschieden, um damit den vielen Beteiligten gerecht zu werden und zum Ausdruck zu bringen, dass das Leitbild alle betrifft und berührt.

Schritt 4

Leitbild für einzelne Organisationseinheiten konkretisieren

Die Leitbilder auf der Fachbereichsebene durchlaufen die gleichen Phasen wie das übergeordnete Leitbild: top-down Grobkonzept entwickeln, bottom-up breite Diskussion führen und zum Schluss Verabschiedung des Leitbildes. Die Leitbilder auf der Fachbereichsebene müssen so konkret sein, dass klare Handlungs- und Verhaltenshinweise abzuleiten sind und sie in konkrete Zielvereinbarungen zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ihren Führungskräften operationalisiert und in Kennzahlen messbar gemacht werden können.

Schritt 5

Mit Instrumenten des Personalmanagements verbinden

Leitbilder entwickeln ein besonderes Gewicht, wenn Sie sie mit dem Einsatz von Instrumenten und Maßnahmen des Personalmanagement verknüpfen, wie z.B.

- der Personalauswahl,
- der Führungskräfteentwicklung,
- der Fortbildung,
- Mitarbeiter-Vorgesetztengesprächen.



? Sind Leitbilder nicht nur Papiertiger, die in der Praxis keinerlei Bedeutung haben?

In Leitbildern stehen häufig Aussagen, die auf den ersten Blick wie Selbstverständlichkeiten erscheinen. Wenn man sie hinterfragt, wird man häufig feststellen, dass sie so selbstverständlich in unserem Alltag noch keinen Platz haben. Ein Beispiel ist die Aussage: "Wir informieren uns gegenseitig, vollständig, rechtzeitig, kontinuierlich"¹⁵, die eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollte, aber es in vielen Fällen tatsächlich nicht ist. Es ist wichtig, solche nicht gelebte "Selbstverständlichkeiten" ins Bewusstsein zu rufen und sie konkret mit Leben zu füllen.

Die im Leitbild formulierten Ansprüche sollten aber auf keinen Fall so hoch gehängt werden, dass sie nicht erreichbar scheinen und sie sollten in kleine Schritte operationalisiert werden, damit nachvollziehbar wird, wie man sich dem Ziel nähern kann bzw. bereits genähert hat.



In Hamburg gibt es eine Vielzahl von Beispielen für Leitbilder. Ende der 80'er Jahre lag der Schwerpunkt auf dem internen Miteinander. Die neueren Ansätze heben vor allem auch die Kundenorientierung hervor, wie die Bezirksamtsleitlinien (BALL) des **Bezirksamts Eimsbüttel**.¹⁶

¹⁵ Führungsleitlinien in den Finanzämtern, dem Finanzbauamt und der Oberfinanzdirektion

¹⁶ Vgl. die Übersicht vorhandener Leitbilder mit Aspekten zur Kundenorientierung in der Darstellung zum Stand des Qualitätsmanagements im Anhang

4.5 Kundenbefragungen



Sie möchten

- ...Ihre Zielgruppen identifizieren,
- ...deren Wünsche und Anforderungen kennenlernen,
- ...wissen, wie zufrieden Ihre Kundinnen und Kunden sind.

Befragungen sind die am weitesten verbreitete Methode, um Meinungen, Urteile, Einstellungen und Wünsche von Adressatinnen und Adressaten zu erhalten. Zielgruppen von Befragungen können externe oder interne Kundinnen und Kunden sein, z.B. Nutzerinnen und Nutzer einer Grünanlage, Antragsteller einer Baugenehmigung oder Kolleginnen und Kollegen anderer Abteilungen und Behörden.

Grundsätzlich sind quantitative und qualitative Verfahren zu unterscheiden. Beide Wege schließen sich nicht generell gegenseitig aus, sondern können sinnvoll aufeinander aufbauen.

Quantitative Verfahren

Quantitative Verfahren ermöglichen es dem Auftraggeber, Aussagen darüber zu treffen, wie sich eine definierte Zielgruppe verhalten bzw. welche Meinungen sie vertreten wird. Quantitative Verfahren arbeiten überwiegend mit Stichproben. Gegenüber Vollerhebungen wird damit der Kosten- und Zeitaufwand drastisch reduziert. Trotzdem ist es möglich, von den Ergebnissen auf die Grundgesamtheit zu schließen, wenn bestimmte Anforderungen erfüllt werden (z.B. Hochrechnungen bei Wahlen).

Genauigkeit von Stichproben

Da Stichproben aus Teilmengen bestehen, schwanken die Ergebnisse um den wahren Wert, den eine Vollerhebung bringen würde. Diese Fehlerspanne lässt sich nach einer Formel berechnen und muss bei den Schlussfolgerungen beachtet werden.

Umfang von Stichproben

Die Genauigkeit der Stichprobe hängt nicht von dem Prozentsatz der Grundgesamtheit ab, der befragt wurde, sondern von der absoluten Zahl der Befragten. Dies bedeutet, dass eine Kleinstadt ebenso viele Personen befragen muss wie die Großstadt Hamburg, um zu Ergebnissen von einer bestimmten Genauigkeit zu kommen. Als Faustregel gilt, dass eine Stichprobe mindestens 100 Personen umfassen sollte. Um die Genauigkeit zu verbessern, muss die Anzahl der Befragten überproportional erhöht werden. Es muss also eine Entscheidung zwischen Genauigkeit und Kosten getroffen werden. Dienststellen mit kleineren Kundengruppen, die eine Stichprobengröße von 100 Personen nicht erreichen können, sollten eher auch andere Methoden erwägen (z.B. ausgewählte qualitative Interviews) oder eine Vollerhebung durchführen.

Befragungstechnik bei quantitativen Verfahren

Quantitative Verfahren können Sie schriftlich, in Form von Fragebögen oder telefonisch durchführen. Die telefonische Form erfordert einen höheren Personaleinsatz als die Erhebung über Fragebögen und bedarf besonderer Schulungen für die Interviewerinnen und Interviewer. Auch bei der schriftlichen Form gibt es unterschiedliche Varianten: Sie können die Fragebögen auslegen (auf Kosten der Repräsentativität) oder Ihren Adressatinnen und Adressaten zuschicken. Welche Form für Sie die geeignete ist, hängt von vielen Faktoren ab, z.B. Ihrer Kundenstruktur (Publikumsdienststelle?), den mit der Befragung verfolgten Zielen (möchten Sie auch Erkenntnisse von Ihren "Noch-Nicht-Kunden" gewinnen?) und der Kenntnis der konkreten Kundinnen und Kunden (gibt es eine Adressenliste, die Sie nutzen können?).

Eher geschlossene als offene Fragen

Um die Rückläufe aus einer quantitativen Befragung angemessen auswerten zu können, müssen die Fragebögen "standardisiert" und die Fragen überwiegend "geschlossen" formuliert sein. Das heißt, die Antwortmöglichkeiten müssen in der Regel vorgegeben sein. Für die Fragebogenentwicklung bedeutet dies, dass Sie im Vorfeld ein genaues Bild von den sinnvollen Antwortkategorien haben müssen. Offene Fragen, bei denen die Befragten selber Antworten formulieren müssen, sind bei quantitativen Befragungen weniger sinnvoll.

Qualitative Verfahren

Mit Hilfe von **qualitativen Verfahren** möchte man von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner dagegen in einem intensiven Gespräch genaue Einstellungen und Hintergründe erfahren, ohne dabei den Anspruch auf Repräsentativität zu erheben. Dies setzt eine persönliche Auseinandersetzung mit dem Befragten voraus. Neben "typischen" Befragten können z.B. auch Interviews mit Experten geführt werden.

Befragungstechnik bei qualitativen Ver- fahren

Qualitative Verfahren können Sie mündlich, d.h. persönlich und ggf. telefonisch durchführen, wobei einer telefonischen Befragung zeitliche Grenzen gesetzt sind. Qualitative Interviews müssen viel Raum für Nachfragen lassen.

Eher offene als ge- schlossene Fragen

Auch qualitative Interviews müssen Sie gut vorbereiten. Selbst wenn Sie keinen ausformulierten Fragebogen erstellen, brauchen Sie einen Frageleitfaden, um eine Vergleichbarkeit der Antworten zu erreichen.

Auswahl des Verfahrens

Welches Verfahren Sie wählen, hängt von den inhaltlichen Zielen ab, die Sie verfolgen:

- Quantitative Befragungen eignen sich gut für Zufriedenheitserhebungen (wie zufrieden sind die Adressatinnen und Adressaten mit meiner Leistung bzw. meinem Produkt, mit dem Leistungserstellungsprozess?). Begrenzt eignen sich diese Verfahren zur Erhebung von Erwartungen. Dagegen sind sie ungeeignet, um neue Lösungsideen zu erhalten, da die Fragen stark vorstrukturiert sind und die Ergebnisse häufig eine unzureichende Tiefenschärfe haben.
- Qualitative Verfahren eignen sich gut, um Ideen, Verbesserungsvorschläge und Wünsche von Kundinnen und Kunden zu erheben. Nicht geeignet sind diese Verfahren, um repräsentative Ergebnisse zu erzielen. Dies erschwert oftmals die Legitimation und die Akzeptanz der Ergebnisse.

Überblick: Befragungen

	Quantitative Verfahren	Qualitative Verfahren
Beschreibung	großer Personenkreis überwiegend geschlossene Fragen	kleiner Personenkreis viele offene Fragen
Befragungsmethode	schriftlich, telefonisch	telefonisch, persönlich
Einsetzbarkeit	Zufriedenheitsmessung, Erwartungserhebung	Ideensammlung, Planung
Vorteile	Repräsentativität und Objektivität durch sorgfältige Stichprobenauswahl Wiederholbarkeit der Befragung möglich	durch geringe Vorstrukturierung größere Offenheit der Ergebnisse Intensive Befragung
Nachteile	Starke Vorstrukturierung der Fragen ungenügende Tiefenschärfe der Ergebnisse geringe Aussagefähigkeit für Verbesserungsprozesse	geringere Akzeptanz durch kleine Fallzahl

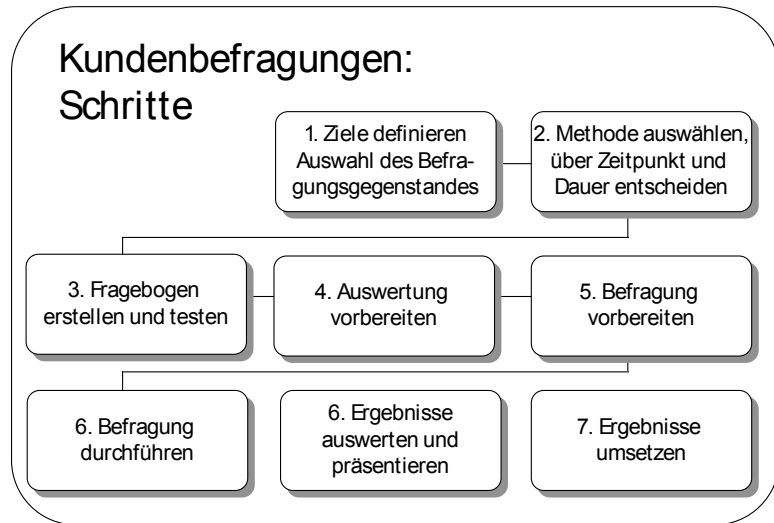
Mischformen quantitativer und qualitativer Verfahren

Sinnvoll kann auch eine Kombination beider Verfahren sein. In qualitativen Verfahren werden unbekannte Inhalte herausgearbeitet, z.B. Kundenmeinungen in ihrem Sinngehalt. In einer breiter angelegten Fragebogenaktion kann dann die Verbreitung dieser Meinungen ermittelt werden. Damit wird erreicht, dass nicht nur die Kategorien einbezogen werden, die die Verwaltung für bedeutungsvoll hält, sondern möglicherweise weitere Aspekte, die den Kundinnen und Kunden (auch) wichtig sind.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Ergebnisse aus quantitativen Verfahren durch intensive Interviews zu vertiefen, um damit konkrete Lösungskonzepte zu erarbeiten.

Befragungen wiederholen

Die Ergebnisse von Befragungen können Sie in der Regel dann besonders gut interpretieren, wenn Sie sie in bestimmten Zeitabständen wiederholen.



Schritt 1

Ziele definieren, Auswahl des Befragungsgegenstandes

Als erstes brauchen Sie eine Entscheidung, welches die genauen Ziele und Gegenstände der Befragung sein sollen. Geht es Ihnen in erster Linie um eine Zufriedenheitsanalyse oder wollen Sie vorrangig Anregungen für Ihre Arbeit erhalten? Wollen Sie durch die Befragung die Ergebnisse bzw. Wirkungen Ihrer Arbeit bewerten lassen oder geht es Ihnen um eine Beurteilung der Prozesse? Zu welchen Ihrer Arbeitsfelder wollen Sie Ihre Befragung durchführen, welche Kunden wollen Sie erreichen?

Darüber hinaus brauchen Sie eine Entscheidung, wie Sie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ggf. auch welche Adressatinnen und Adressaten Sie an der Konzeptentwicklung und Durchführung der Befragung beteiligen wollen.

Schritt 2

Methode auswählen und über Zeitpunkt und Dauer der Befragung entscheiden

Aus Ihren Zielen ergibt sich, ob Sie eine quantitative Befragung (Sie möchten z.B. Aussagen über die Einstellung ihrer Kundinnen und Kunden zu Ihren Leistungen erhalten) oder eine qualitative Befragung (Sie wollen in erster Linie Hinweise und Anregungen erhalten) durchführen wollen.

Wenn Sie sich für eine quantitative Befragung entscheiden, dann brauchen Sie die Definition Ihrer Grundgesamtheit, d.h. Sie müssen klären, welche Personen insgesamt zur Zielgruppe gehören. Aus dieser Grundgesamtheit wird dann eine Stichprobe gezogen. Dies muss durch ein zufalls-gesteuertes Auswahlverfahren oder ein Quotenauswahlverfahren geschehen. Bei einem zufallsgesteuerten Auswahlverfahren hat jedes Element die gleiche Chance, in die Stichprobe zu gelangen (Ziehung der Lottozahlen). Bei Verwaltungsumfragen ist das Verfahren verbreitet, innerhalb

eines bestimmten "typischen" Zeitraums alle Kundinnen und Kunden zu befragen. Diese Auswahl schränkt die Repräsentativität der Ergebnisse ein, ist jedoch aus pragmatischen Gesichtspunkten im allgemeinen angemessen.

Wenn die Grundgesamtheit sehr uneinheitlich zusammengesetzt ist, könnte eine einfache Zufallsauswahl verzerrte Ergebnisse liefern. Deswegen wird in diesem Fall die Grundgesamtheit zunächst in homogene (einheitliche) Gruppen eingeteilt, aus denen jeweils eine Stichprobe gezogen wird.

Diese zufallsgesteuerten Verfahren liefern die genauesten Ergebnisse, sind jedoch im Vergleich zum Quotenauswahlverfahren aufwendiger. Beim Letzteren bekommt der Interviewer bestimmte Quoten vorgeschrieben, also wieviel Prozent der Befragten Frauen, Ledige usw. sein sollen. Die Quoten sollten in der ausgewählten Gruppe ebenso häufig auftreten wie in der Grundgesamtheit. Deswegen müssen bei diesem Verfahren, ebenso beim Gruppen-Zufallsverfahren, im Vorfeld Informationen über die Merkmalsverteilung in der Grundgesamtheit vorliegen.¹⁷

Schritt 3

Fragebogen erstellen und testen

Überlegen Sie, welche Zusammenhänge es bei den Befragungsthemen gibt und wie Sie diese in den Fragen abbilden können.

Fragen Sie nur das, was Sie auch umsetzen können!

- Anforderungen an die Fragen bei einer quantitativen Befragung:
 - formulieren Sie die Fragen klar und für alle Zielgruppen verständlich,
 - formulieren Sie die Fragen so, dass sie gut auswertbar sind,
 - vermeiden Sie Suggestivfragen, weil diese zu unzuverlässigen Ergebnissen führen können (z.B. Fragen, die jeder mit "Ja" beantwortet) und Fragen, die in sich schon eine Wertung beinhalten,
 - beachten Sie den Einfluss von Länge und Gestaltung des Fragebogens auf die Rücklaufquote,
 - überlegen Sie, welche Antworttechnik bei welcher Frage geeignet ist (z.B. Antworten mit Ja/Nein, Antworten mit Einzel- oder Mehrfachnennungen, Notenskala etc.).
- Anforderungen an die Fragen bei einer qualitativen Befragung:
 - formulieren Sie Leitfragen in einer Checkliste und kennzeichnen Sie Themen, die Sie im Gespräch weiter vertiefen möchten.

Als Anregung können Sie auf Befragungen zurückgreifen, die bereits an anderer Stelle erfolgreich durchgeführt worden sind. Dieser Schritt sollte allerdings keinesfalls die Formulierung eigener Fragestellungen ersetzen,

¹⁷ Siehe dazu im einzelnen die Literatur im Anhang

da der Blick für die besonderen eigenen Problem- und Fragestellungen schnell verloren gehen kann. Hinweise über durchgeführte Befragungen gibt z.B. das Deutsche Institut für Urbanistik (difu), das eine Datenbank über Kundenbefragungen der Verwaltung aufgebaut hat.

Den Fragebogen sollten Sie in jedem Fall testen. In dem "Pretest" wird ausprobiert, ob die Fragen verständlich waren, ob die Antwortkategorien passten, welche Fragen möglicherweise überflüssig oder schlecht formuliert waren. Die KGSt¹⁸ empfiehlt für Kundenbefragungen in einer Verwaltung 10 bis 50 Probeinterviews durchzuführen. Die Interviewer können sich im Testlauf gleichzeitig mit dem Gegenstand und der Technik vertraut machen. Im Anschluss an den Pretest wird der Fragebogen überarbeitet.

Parallel: Schritt 4

Auswertung vorbereiten

Legen Sie frühzeitig fest, wie ausgewertet werden soll, wer es macht und wie die Ergebnisse aufbereitet werden sollen.

Gleichzeitig sollten Sie bereits in dieser frühen Phase aus Ihren Zielen Ihre Hypothesen ableiten: Welche Antworten und welche Zusammenhänge zwischen den Antworten erwarten Sie?

Auf diese Weise können Sie im bereits im Vorfeld die Auswertung vordstrukturieren und klären, welche Fragen mit welchen in Beziehung gesetzt werden sollen. Gleichzeitig können Sie überprüfen, welche Fragen entbehrlich sind und welche möglicherweise zusätzlich aufgenommen werden sollten. Wenn Sie z.B. einen Zusammenhang zwischen dem Geschlecht der Befragten und dem Antwortverhalten erwarten, so sollten Sie nicht darauf verzichten in Ihrer Befragung die Kategorie "Geschlecht" zu erheben. Diejenige Stelle, die die Auswertung vornimmt, können Sie zielgenau damit beauftragen, den vermuteten Zusammenhang zu überprüfen.

Schritt 5

Befragung vorbereiten

Bereiten Sie Ihre Adressatinnen und Adressaten sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch interne und externe Öffentlichkeitsarbeit auf die Befragung vor.

Wählen Sie Ort und Zeitraum so, dass die Zielgruppen gut erreichbar sind.

Klären Sie, ob die notwendigen Ressourcen und Infrastruktur (z.B. Räume, Interviewer) bereitstehen.

Klären Sie, ob Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ggf. intern freigestellt werden können.

Schritt 6

Befragung durchführen

¹⁸ KGSt-Bericht 13/1997, S.45

Verteilen Sie die Fragebögen entsprechend der gewählten Methoden (Auslegen, Zuschicken o.ä.).

Achten Sie ggf. darauf, dass alle ausgefüllten Fragebögen eingesammelt werden und überprüfen Sie regelmäßig, ob noch ausreichend Fragebögen vorhanden sind.

Schritt 7

Ergebnisse auswerten und präsentieren

Bereiten Sie die Ergebnisse in prägnanter und anschaulicher Form auf. Bevor die Ergebnisse nach außen veröffentlicht werden, sollten sie intern bekannt gemacht, diskutiert und bewertet werden. Diskutieren Sie die Ergebnisse im Kreis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und mit den Vorgesetzten.

Anschließend können die Ergebnisse auch in der lokalen Presse sowie in Mitarbeiterzeitungen bekannt gegeben werden.

Wenn eine Folgerhebung geplant ist, überlegen Sie jetzt schon, ob es Möglichkeiten zur Optimierung gibt, z.B. bei Frageformulierungen oder der Form der Durchführung.

Schritt 8

Ergebnisse umsetzen

Entscheiden Sie, welche Punkte direkt umgesetzt werden können und welche einen längeren Vorlauf brauchen.

Setzen Sie die direkt umsetzbaren Punkte schnell um.

Machen Sie dies nach außen (den Kundinnen und Kunden) öffentlich, damit deutlich wird, dass den Worten Taten folgen.

Bereiten Sie die Umsetzung der restlichen Punkte vor und setzen Sie diese nach und nach um.



? Können wir eine Befragung ohne externe Unterstützung durchführen?

Wenn Sie nicht schon Know-how zur Durchführung von Befragungen haben, sollten Sie vor allem bei der erstmaligen Entwicklung eines Fragenrasters professionelle Unterstützung heranziehen. Mit einiger Erfahrung kann mit verhältnismäßig geringem Aufwand geprüft werden, ob Sie mit den Fragen auch tatsächlich das herausbekommen, was sie bezwecken. Auf diese Weise erleichtern Sie sich erheblich die Auswertung und Interpretation der Ergebnisse. Eine Möglichkeit ist z.B. die Zusammenarbeit mit Hochschulen, die gerne die Gelegenheit wahrnehmen, praxisrelevante Themen in Diplomarbeiten zu bearbeiten.

In **Hamburg** gibt es bereits eine Vielzahl von Erfahrungen mit meist punktuell durchgeführten Kundenbefragungen. Die Befragungen sind derzeit meist an interne Kundinnen und Kunden gerichtet.



Eine umfassende Kundenbefragung wurde im Zeitraum Mai/Juni 1998 von den **Einwohnermelde- und den Standesämtern der Hamburger Bezirke** durchgeführt. Die Befragung soll künftig wiederholt werden. Die Ergebnisse sind in den bezirklichen Produktkatalog und in einen Leistungsvergleich mit Einwohner- und Standesämtern aus Berlin eingeflossen, wo eine entsprechende Befragung für 1999 geplant ist. Ergänzend wurden in fünf von sieben Bezirksämtern Mitarbeiterbefragungen durchgeführt. Weitere Kunden- und Mitarbeiterbefragungen in den Bezirksämtern sind geplant.

4.6 Aktives Beschwerdemanagement



Sie möchten

- ...Ideen und Vorschläge von Kundinnen und Kunden zur Qualitätsverbesserung nutzen,
- ...Beschwerden als Hinweise für Verbesserungsmöglichkeiten systematisch auswerten,
- ...das Einreichen von Beschwerden vereinfachen

Das aktive Beschwerdemanagement ist eine Methode, die Beschwerden und Anregungen von Kundinnen und Kunden aktiv herausfordert und in ein Controlling- und Verbesserungssystem einbaut.

Eine Beschwerde ist zuerst einmal artikulierter Unmut der Kundinnen und Kunden. Ihr geht voraus, dass die von der Verwaltung erbrachte Leistung oder das Verhalten der Verwaltungsangehörigen nicht den Wünschen und Anforderungen der Adressatin bzw. des Adressaten entspricht. Wenn es zu einer Beschwerde kommt, hat der Unmut eine individuelle Schmerzgrenze bereits überschritten.

Das aktive Beschwerdemanagement geht von folgenden Überlegungen aus:

Zutreffender Kern

Eine Beschwerde hat immer einen zutreffenden Kern.

Beschwerden geben Hinweise auf Schwachstellen der Organisation. Aus diesem Grund ist das Auswerten von Beschwerden ein hilfreiches Analyse- und Kontrollinstrument des Qualitätsmanagements. Je mehr solcher Rückmeldungen die Verwaltung von ihren Kundinnen und Kunden bekommt, um so besser kann sie dieses Instrument nutzen. Individuelle Hemmschwellen zur Abgabe von Beschwerden müssen deshalb gesenkt werden. Meckerkästen, deutliche Hinweise und eine offensive Öffentlichkeitsarbeit sind Bestandteile des aktiven Beschwerdemanagements. Es ist geeignet, um Anregungen zu erhalten und Bürgerinnen und Bürger in einer Art "außerbetrieblichem Vorschlagwesen" aktiv zu beteiligen.

Das Neue daran

Der Umgang mit Beschwerden ist für Dienststellen mit Publikumsverkehr nichts prinzipiell Neues. Beispiele sind förmliche Dienstaufsichtsbeschwerden oder die Einrichtung der Institution der "Eingabensachbearbeitung" in den Bezirksdienststellen. Neu ist, dass die Beschwerden systematisch ausgewertet werden, dass Informationen über Beschwerden vernetzt und in eine Qualitätsstrategie eingebettet werden.

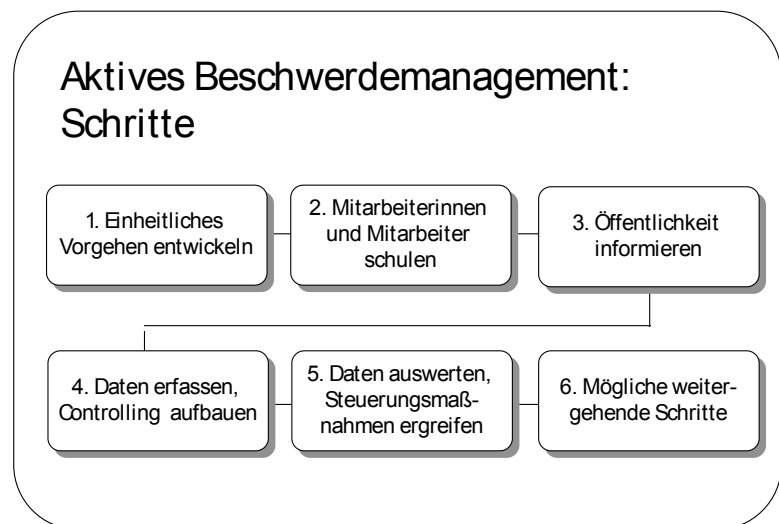
Aushängeschild

Der Umgang mit Beschwerden ist ein Aushängeschild der Verwaltung. Jeder Anlass für eine Beschwerde ist ein Grund für die Bürgerinnen und Bürger, ein negatives Bild von der Verwaltung zu entwickeln, bzw. es zu

verstärken und weiterzuverbreiten. Ziel ist es, der Kundin bzw. dem Kunden trotz der Beschwerde zu einer möglichst befriedigenden und akzeptablen Lösung zu verhelfen. Beschwerdemanagement will in erster Linie Kommunikation und Moderation zwischen der Bürgerin bzw. dem Bürger (als Beschwerdeführerin bzw. Beschwerdeführer) und der verursachenden Dienststelle leisten. Die Beschwerdestelle muss Kontakt zu zwei Seiten pflegen. Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die mit den Beschwerden befasst sind, wird deshalb in hohem Maße Sensibilität und selbstkritisches Überdenken verlangt. Die Beschäftigten sollten auf diese Aufgabe besonders vorbereitet werden.

Führungsinstrument

Das aktive Beschwerdemanagement ist ein Führungsinstrument mit einem hohen strategischen Stellenwert, das der Steuerung und Verbesserung interner Prozesse dient. Dazu ist ein transparentes Umgehen mit den Ergebnissen innerhalb der Organisation nötig und ihr Verwenden im Rahmen ständiger Verbesserungsprozesse.



Grundsätzlich ist das aktive Beschwerdemanagement sowohl in dezentraler als auch in zentraler Form denkbar:

1. Bei den dezentralen Verfahren bearbeitet die sachbearbeitende Ebene vor Ort auch die Beschwerden. Diese werden in einem einheitlichem Verfahren zentral ausgewertet und einem Controlling unterworfen.

2. Bei der zentralen Form wird eine zentrale Beschwerdestelle aufgebaut.

Beide Wege können auch Entwicklungsstufen für den Aufbau eines aktiven Beschwerdemanagements sein.

Schritt 1

Einheitliches Vorgehen entwickeln

Um eine größtmögliche Transparenz im Umgang mit Beschwerden zu erreichen, müssen Beschwerden in einem einheitlichen Verfahren bearbeitet werden. Wir empfehlen, dafür Bearbeitungsstandards zu entwickeln, z.B. für bestimmte Reaktionszeiten und die Erhebung einheitlicher Daten (vgl. 4. Schritt).

Schritt 2

MitarbeiterInnen und Mitarbeiter schulen

Für die Umsetzung des Vorgehensrasters in die Praxis bedarf es Schulungs- und Informationsveranstaltungen für diejenigen Beschäftigten, die mit Beschwerden zu tun haben. Bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann das Thema Beschwerdemanagement Ängste auslösen, weil der Umgang mit Kritik ungewohnt ist. Diese Ängste müssen ernst genommen werden. Sie beruhen teilweise auf Erfahrungen im traditionellen Umgang mit Beschwerden, die Sie in Gesprächen und durch die tägliche Praxis ausräumen müssen: Denn das aktive Beschwerdemanagement braucht die aktive Mitwirkung und das Vertrauen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Schritt 3

Öffentlichkeit informieren

Das aktive Beschwerdemanagement braucht Öffentlichkeit. Soll die Schwelle von Beschwerden gesenkt werden, so müssen die Kundinnen und Kunden über die Wege und Ziele des Beschwerdemanagements informiert werden. Dies kann z.B. durch einmalige Pressemitteilungen und gut sichtbare Aushänge und "Meckerkästen" geschehen.

Schritt 4

Daten erfassen, Controlling aufbauen

Wie bisher kann auch innerhalb des aktiven Beschwerdemanagements die Bearbeitung der Beschwerden durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erfolgen. Die im Zusammenhang mit der Beschwerde erforderlichen Daten werden zusammengestellt und nach einem einheitlichen Verfahren erhoben. Es bietet sich an, zu diesem Zweck ein EDV-Verfahren zu entwickeln, das eine dezentrale Eingabe und behördenzentrale Auswertungen (nach Arten, Zeiten, etc.) ermöglicht.

Folgende Daten sollten erhoben werden

- Betroffener Bereich
- Gegenstand der Beschwerde
- Eingangsdatum der Beschwerde
- Terminvereinbarung für ein persönliches Gespräch
- Gesprächstermin
- Wenn kein Gesprächstermin, warum nicht ?
- Andere Erledigung
- Gründe
- Verbesserungen, die sich aus der Beschwerde ergeben

Wie bei jeder Datenerhebung sind selbstverständlich die mitbestimmungs- und datenschutzbezogenen Regeln zu beachten.

Schritt 5

Daten auswerten und Steuerungsmaßnahmen ergreifen

Die erhobenen Daten werden von einer zentralen, z.B. der für Controlling zuständigen Stelle, ausgewertet und den Führungskräften der betroffenen Bereichen regelmäßig zur Verfügung gestellt. Diese stehen in der Verantwortung, Schlussfolgerungen aus der Auswertung zu ziehen und Maßnahmen abzuleiten. Mögliche Folgerungen sind z.B. spezielle Schulungen, Geschäftsprozessanalysen etc. Die Schlussfolgerungen werden wiederum der zentralen (Controlling-) Stelle übermittelt.

Die obere Führungsebene erhält regelmäßige Auswertungsberichte, aus denen Schwerpunkte von Beschwerden, Entwicklungstendenzen und abgeleitete Maßnahmen hervorgehen.

Schritt 6 und weitergehende Schritte

Zentrale Beschwerdestelle einrichten und mit anderen Instrumenten verknüpfen.

Ein weitergehendes Konzept ist die Einrichtung einer zentralen Beschwerdestelle in der Behörde. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beschwerdestelle können mit mehr Distanz zu der Beschwerdesache agieren und alle relevanten Informationen an einer Stelle bündeln. Sie können gezielt nach ihren Fähigkeiten ausgewählt und geschult werden. Der Beschwerdestelle obliegt auch das Controlling des Beschwerdeverfahrens.

Sie können die Wirkung des aktiven Beschwerdemanagements verstärken, wenn Sie parallel dazu weitere Instrumente einsetzen, die die kontinuierliche Verbesserung von Verwaltungsprozessen absichern. Beispiele sind das betriebliche Vorschlagwesen und Qualitätszirkel, die auch zum Ziel haben, Kritik und Fehler als Anknüpfungspunkte, um die Organisation zu verstehen, um die Organisation weiterzuentwickeln.



? Heißt "aktives Beschwerdemanagement", dass im wesentlichen getan wird, was der Beschwerdeführer bzw. die Beschwerdeführerin möchte?

Aktives Beschwerdemanagement muss nicht heißen, dass dem Anliegen des Beschwerdeführers entsprochen wird. Häufig ist dem Bürger bzw. der Bürgerin auch damit geholfen, dass ihr bzw. ihm zusätzlich die Entscheidungsgründe vermittelt oder dass weitergehende Kompromisse erzielt werden.

? Ist dieser Umgang mit Beschwerden nicht eine Aufforderung an Querulanten?

Die Erfahrungen in Kommunen und Unternehmen mit "aktivem Beschwerdemanagement" bestätigen diese Sorge nicht. Querulanten hat es immer gegeben, sie haben bereits jetzt eine geringe Hemmschwelle, sich zu beschweren. Das Senken der allgemeinen Zugangsschwellen wird eher diejenigen auffordern, die ihre Beschwerden bislang nicht geäußert haben.

? Eignet sich das Konzept auch für Beschwerden von internen Kundinnen und Kunden?

Obwohl "Beschwerdemanagement" hauptsächlich für den Umgang mit Beschwerden von externen Kundinnen und Kunden gedacht ist, gibt es einige Aspekte, die auch auf interne Kundenbeziehungen übertragbar sind:

Auch interne Kritik an Abläufen und Verhaltensweisen verhallt oft ungehört. Erste Ansatzpunkte, interne Verbesserungsvorschläge systematisch zu nutzen, bieten Qualitätszirkel, Geschäftsprozessoptimierung und das Betriebliche Vorschlagwesen. Ein aktives Beschwerdemanagement wäre innerhalb der Verwaltung denkbar, müsste aber für diesen Zweck maßgeschneidert werden.



Im Rahmen ihrer Modernisierungsdiskussion haben die 7 Hamburger **Bezirksämter** Ende 1997 beschlossen ein aktives Beschwerdemanagement aufzubauen. Erste Konzepte und Erfahrungen des federführenden **Bezirks Altona** sollen Anfang 1999 vorgelegt werden.

Aktives Beschwerdemanagement wird bereits in einer Reihe von Kommunen erfolgreich durchgeführt. Die Stadt **Arnsberg** war im Jahr 1996 für ihr

Konzept des aktiven Beschwerdemanagements Preisträger beim Speyerer Qualitätswettbewerb. Bürgerinnen und Bürger werden in diesem sehr weitreichenden Konzept als aktive Partnerinnen und Partner bei der Willensbildung und Leistungserstellung der Verwaltung begriffen, also quasi als "Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter der Verwaltung". Beschwerden werden schriftlich oder über das eigens eingerichtete Bürgertelefon in möglichst kurzer Zeit von dem dafür zuständigen Beschäftigten beantwortet: schriftlich innerhalb von 3 Tagen, mündlich in 24 Stunden. Es folgt ein unterschiedlich umfangreicher Prozess der Recherche und Konfliktregulierung. Bürgerumfragen in Arnsberg zeigen, dass die Beschwerdeführer sich und ihr Anliegen in diesem Verfahren ernst genommen fühlen und dass das System gleichzeitig verwaltungsintern als Leistungsverstärker wirkt (vgl. KGSt-Info 8/1997, S. 135).

4.7 Methoden zur Einbeziehung von Kundinnen und Kunden



Sie möchten wissen,

...welche Möglichkeiten es gibt, Kundinnen und Kunden aktiv bei der Entwicklung eines passgenauen Dienstleistungsangebotes und beim Entwickeln von Verbesserungsvorschlägen einzubeziehen,

...wie man solche Methoden einsetzt,

...welcher Aufwand damit verbunden ist

Kundenorientierung in der Verwaltung heißt auch, die Adressaten der Produkte und Leistungen einzubeziehen. Dazu werden Methoden und Instrumente gebraucht, die geeignet sind, um Anregungen und Verbesserungsvorschläge in einem größeren Kreis zu erörtern, konkrete Planungsvorschläge zu entwickeln, widersprüchliche Interessen verschiedener Betroffener wahrzunehmen, Kompromisse zu finden oder Konfliktsituationen zu lösen.

Soweit diese Instrumente Bürgerinnen und Bürger aktivieren, sind sie eine Art "Außenfühler" dafür, ob es der Verwaltung tatsächlich gelingt, Kunden- und Dienstleistungsorientierung umzusetzen.

Es gibt verschiedene Methoden und Instrumente zur Einbeziehung der Kundinnen und Kunden, die sich in ihren Zielen, ihrer Eignung für verschiedene Themenstellungen, ihren Zielgruppen, in ihrer zeitlichen Perspektive und in ihrer Arbeitsweise unterscheiden.

Themen und vorrangige Eignung

Prinzipiell stellt sich die Frage einer verstärkten Einbeziehung der Kundinnen und Kunden in jedem verwaltungsinternen und -externen Kundenverhältnis. Insbesondere wenn Dienstleistungsangebote neu- oder umgestaltet werden, besteht ein sinnvoller Anlass, solche Instrumente gezielt einzusetzen: z.B. wenn Öffnungszeiten bestimmt, wenn kundennahe Bereiche neu strukturiert oder wenn neue Serviceangebote entwickelt werden. Klassische Einsatzfelder sind Planungszwecke, v.a. Stadtentwicklung, Verkehrswesen, Kommunikationswesen und Umweltschutz.

Zeitliche Perspektive

Die zeitliche Perspektive erlaubt eine Einteilung in **kurzfristige und projektbezogene Arbeitskreise**, die von vornherein zeitlich befristet sind und in **langfristige Arbeitskreise**, die auf Dauer angelegt sind.

Kurzfristige Arbeitskreise	langfristige Arbeitskreise
Zukunftswerkstatt	Nutzervertretung/ Beiräte
Planungszelle	Runder Tisch
Werkstattgespräch	Foren
Mediation	Anwaltsplanung

Zielgruppen

Auch in ihrer Zielgruppenausrichtung unterscheiden sich die kurz- bzw. langfristigen Arbeitskreise: in den kurzfristigen Arbeitskreisen können sowohl **direkt Betroffene** als auch **nicht Betroffene**, aber ausschließlich **externe Kundinnen und Kunden** beteiligt werden. Die Zielgruppe der langfristigen Arbeitskreise ist ausschließlich bei direkt von bestimmten Maßnahmen betroffenen Personen oder Gruppen zu suchen. Einige Formen langfristiger Arbeitskreise sind auch für **die Beteiligung interner Kunden denkbar** (Nutzervertretung, Beiräte). Für alle Formen gilt, dass die Zahl der zu beteiligenden Personen relativ eng begrenzt sein sollte.

Arbeitsweise

In ihrer Arbeitsweise unterscheiden sich die Instrumente vor allem in der **Rolle des Moderators bzw. der Moderatorin**, in der Art und Weise, **wie Informationen gesammelt** werden sowie in den **Kompetenzen der Beteiligten**.

Unterscheidungsmerkmale ausgewählter Methoden zur Einbeziehung von Kundinnen und Kunden

	Kurzfristige Arbeitskreise				Langfristige Arbeitskreise			
	Zukunfts- werkstatt	Werkstatt- gespräch	Planungs- zelle	Media-tion	Runder Tisch	Nutzer- Foren	Anwalts- planung	Beiräte/ Nutzerver- tretung
zeitlich befris- tet								
zeitlich unbe- fristet								
externe Kun- dinnen und Kunden								
interne Kun- dinnen und Kunden								
Ideensamm- lung								
Lösung einer Aufgabe								
Konflikt-lösung								
Beteiligung direkt Betrof- fener								
Beteiligung Nicht- Betroffener								

Aus der großen Zahl der Instrumente haben wir drei ausgewählt, die wir im Folgenden ausführlicher beschreiben werden.

Die übrigen Instrumente sind u.a. bei Bischoff, Selle und Simning (1996) ausführlich dargestellt.¹⁹

¹⁹ Siehe Literaturliste im Anhang

1 Nutzervertretung(-forum)/ Beirat



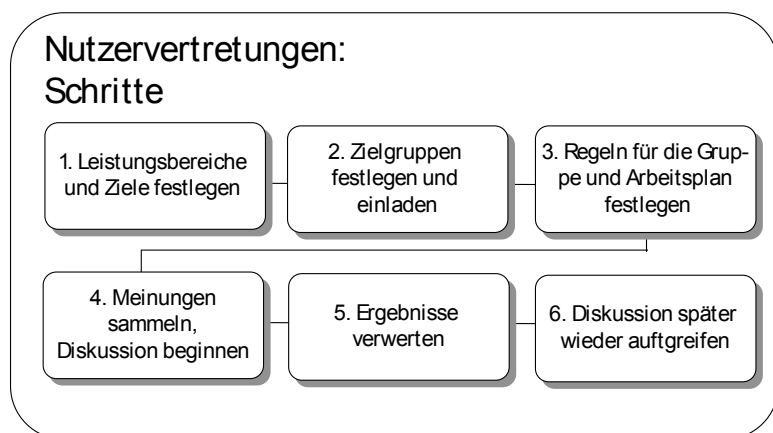
Sie möchten

...externe Kundinnen und Kunden kontinuierlich an der (Weiter-) Entwicklung Ihres Dienstleistungsangebotes mitwirken lassen.

Nutzervertretungen bzw. Beiräte sind eine Organisationsform, die die Kommunikation zwischen den Kundinnen und Kunden ("Nutzern") und der Verwaltung längerfristig sicherstellt: Eine Gruppe Externer mit festem Teilnehmerkreis kommt regelmäßig zusammen, um über das Leistungsangebot der anbietenden Stelle zu beraten. Durch ihre Teilnahme sollen sie Gelegenheit haben, ihre Interessen und Bedürfnisse zu artikulieren zu können sie sollen an der Planung beteiligt werden und bei Entscheidungen mitwirken. Es kann sinnvoll sein, nicht nur Stammkundinnen und -kunden, sondern auch unregelmäßige oder potentielle Nutzerinnen und Nutzer für ein solches Gremium zu gewinnen.

Nutzervertretungen sind deshalb für solche Bereiche interessant, die ihr Dienstleistungsangebot kontinuierlich anpassen und verbessern wollen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können sowohl interne wie externe Verwaltungskundinnen und -kunden sein. Sie können "einfache" Nutzerinnen und Nutzer oder Vertretungen organisierter Interessengruppen sein, wobei auch eine gemischte Besetzung möglich ist.

Bevor Sie eine Nutzervertretung einrichten, müssen Sie festlegen, ob Sie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern festgelegte Mitwirkungsrechte zugestehen wollen oder ob es sich um ein rein beratendes Gremium handeln soll.





Leistungsbereiche und Ziele festlegen

Legen Sie fest, für welche (Dienst-) Leistung Sie eine Nutzervertretung bilden wollen. Nutzervertretungen empfehlen sich v.a. für Leistungen, die in einer großen Anzahl immer wieder anfallen.

Legen Sie dann fest, welche Ziele Sie mit der Nutzervertretung anstreben und wie Sie die Ergebnisse des Diskussionsprozesses in Ihre Arbeit einfließen lassen wollen.

Schritt 2

Zielgruppen festlegen und einladen

Überlegen Sie, welches Ihre Zielgruppen für dieses Instrument sind und wie Sie diese erreichen.

Legen Sie eine arbeitsfähige Gruppengröße fest. Diese ist durch das Instrument selber nicht vorgegeben und kann je nach Arbeitsform, die Sie wählen, variieren.

Laden Sie eine repräsentative Auswahl aus Ihrer Zielgruppe ein.

Schritt 3

Regeln für die Gruppe und Arbeitsplan festlegen

Je nachdem, welche Ziele Sie verfolgen, werden Sie andere Regularien für die Arbeit in der Gruppe finden. Unterschiede bestehen vor allem

- in der Regelmäßigkeit der Gruppensitzungen,
- der zeitlichen Perspektive,
- in den Vertretungsregelungen,
- in der Entscheidungskompetenz und
- in Ihrer eigenen Rolle im Diskussionsprozess.

Die Regularien sollten Sie in der Gruppe verabschieden.

Schritt 4

Meinungen sammeln, Diskussion beginnen und Ergebnisse umsetzen

Der betroffene Verwaltungsbereich nimmt in dieser Phase eher eine passive oder auch eine moderierende Rolle ein.

Je nach Fragestellung werden zu Beginn Meinungen, Urteile und Ideen gesammelt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen ermutigt werden, kreative und umsetzbare Vorschläge zu entwickeln.

Schritt 5

Ergebnisse verwerten

Der Verwaltungsbereich setzt sich anschließend mit den Ergebnissen der Gruppe auseinander, prüft die Umsetzbarkeit der Vorschläge und diskutiert Wege und mögliche Alternativen.

Schritt 6

Diskussion später wieder aufgreifen

Nutzervertretungen setzen in der Regel auf Kontinuität. Die Diskussionen werden regelmäßig, z.B. in einem jährlichen Turnus, wieder aufgegriffen. Aufgabe der Gruppe ist dabei auch die Erfolgskontrolle früherer Beschlüsse und die Fortführung der Diskussionen.



? **Wie kann man die Kundinnen und Kunden zur Mitarbeit motivieren?**

Je konkreter die Fragestellung für die Gruppe ist, um so besser lassen sich auch die konkreten Vorteile für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer benennen (z.B. Verbesserung des Wohnumfeldes, bessere Erreichbarkeit durch örtliche Nähe). Denn schließlich ist es das Ziel der Arbeit, die Interessen und Anregungen von Verwaltungsseite besser aufgreifen zu können. Ist die Fragestellung abstrakt, so gelingt das schwerer. Außerdem zeigen die Erfahrungen, dass das Interesse in der Regel dann groß ist, wenn die Kundinnen und Kunden konkrete Möglichkeiten der Einflussnahme erkennen.

? **Wie erreicht man externe Kundinnen und Kunden ?**

Wenn es sich um eine begrenzte Zahl von externen Kundinnen und Kunden handelt, können Sie über einen persönlichen Brief Kontakt zu ihnen aufnehmen, z.B. wenn es sich um die Anwohnerinnen und Anwohner eines Parks handelt, der umgestaltet werden soll. Ist die Zahl der externen Kundinnen und Kunden groß, würde dieses Verfahren zu viel Aufwand mit sich bringen. In dem Fall wäre es sinnvoller und effizienter, die externen Kundinnen und Kunden beispielsweise über Aufrufe in der Presse oder Aushänge in Publikumsdienststellen für die Mitarbeit anzusprechen und zu gewinnen.



Der **Hamburger Verkehrsverbund** hat 1997 einen Fahrgastbeirat gegründet. Auf einen Presseauf Ruf hin haben sich interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Vertretungen von Interessenverbänden (z.B. der Allgemeine Deutsche Fahrrad Club) in einer Gruppe zusammengefunden, die über das Angebot des HVV berät und eigene Vorschläge zum Leistungsangebot unterbreitet. Auf Vorschlag des Beirats wurde z.B. die Transportzeit für Fahrräder während der Sommermonate verlängert.

Verschiedene Behörden führen sogenannte "Repräsentative Gruppen" durch, um ihre internen Fortbildungsbedarfe zu ermitteln. Die Repräsentativen Gruppen setzen sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Ämter, Abteilungen und Funktionsbereiche einer Behörde zusammen. Sie treffen sich regelmäßig, meist einmal jährlich, um neue Themen, aber auch Schwerpunkte der Fortbildung einer Behörde für das folgende Haushaltsjahr festzulegen.

Ein weiteres Beispiel für Nutzervertretungen sind Mietervertretungen bei der SAGA.

2 Zukunftswerkstatt



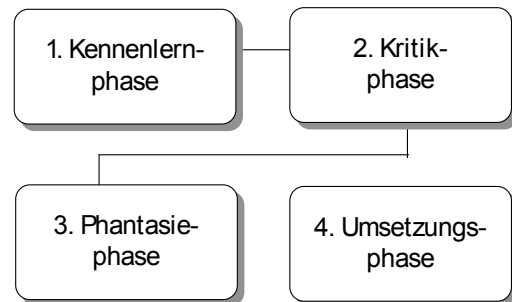
Sie möchten

...externe Kundinnen und Kunden befristet Ideen für bestimmten Problemstellungen entwickeln lassen.

Zukunftswerkstätten sind Workshops, in denen Bürgerinnen und Bürger gemeinsam wünschbare, mögliche oder auch vorläufig unmögliche Zukunftsbilder entwerfen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer entwickeln gleichberechtigt Ideen zu der Umsetzung ihrer Vorschläge. Ziele können sein konkrete Problemlösungen zu erarbeiten, langfristige Perspektiven für die Arbeit einer Gruppe zu entwickeln oder Bürgerinnen und Bürger zu aktivieren. Zukunftswerkstätten sind meist zeitlich befristet und werden extern moderiert.



Zukunftswerkstatt: Phasen



Zukunftswerkstätten werden i.d.R. in vier Schritten durchgeführt. Durch eine Trennung dieser Phasen können Probleme bewusster wahrgenommen und Lösungen mit größerer Kreativität gesucht werden.

Phase 1

Kennenlernphase

Die Arbeit in den Workshops gelingt dann am Besten, wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vertrauensvoll miteinander umgehen und wenn eine gute Arbeitsatmosphäre entsteht. Zu Beginn sollte deshalb eine intensive Kennenlernphase stattfinden. In dieser ersten Phase muss - je nach Themenstellung mehr oder weniger intensiv - über die Hintergründe

der Aufgabe informiert werden. Außerdem sollten die Beteiligten die Möglichkeit erhalten, sich - soweit erforderlich - mit Methoden wie Brainstorming und Metaplan vertraut zu machen.

Phase 2

Kritikphase (was stört mich?)

In der Kritikphase werden in einem freien Brainstorming Kritikpunkte an dem laufenden Verfahren gesammelt und dokumentiert. Dabei geht es sowohl um negative Erfahrungen als auch um Befürchtungen in Bezug auf künftige Entwicklungen.

Phase 3

Phantasiephase (was will ich?)

In dieser Phase werden Ideen zur Verbesserung der Situation gesammelt. Dabei sollte an die wichtigsten Punkte der Kritikphase angeknüpft werden. Diese Diskussion sollte jenseits einer möglichen Realisierbarkeit geführt werden. Dieses einzuhalten, ist Aufgabe der Moderation.

Phase 4

Umsetzungsphase (was kann ich tun?)

In der letzten Phase werden Wege gesucht, die in der Phantasiephase entwickelten Szenarien umzusetzen. Hier sind gerade auch die Ideen interessant, die vermeintlich nicht umsetzbar sind. Gibt es vielleicht doch Wege, an die man noch nicht gedacht hat? Gibt es Ansätze, auf denen man aufbauen kann? Welche Widerstände könnte es geben und welche Strategie kann man dagegen entwickeln?

Zum Abschluss der Zukunftswerkstatt trifft die Gruppe Verabredungen über das weitere Vorgehen. Die Ergebnisse der Diskussionen werden dokumentiert.



? Macht es einen Sinn, sich zuerst alles Mögliche auszudenken, was man dann verwerfen muss, weil es nicht realisierbar ist?

Die Idee der Zukunftswerkstätten ist gerade, das – scheinbar - Unmögliche zu denken und zu versuchen, es auch zu realisieren. In der tagtäglichen Arbeit hat man keine Zeit oder Gelegenheit, dies zu machen und ist vielleicht zu schnell geneigt, alles beim Alten zu lassen, weil das am einfachsten ist. Dass dabei aber innovative Lösungen verloren gehen und Probleme so (zu) lange fortbestehen, ist ein Risiko, das man durch Zukunftswerkstätten verringern kann.

? Wie können wir Bürgerinnen und Bürger zur Mitarbeit motivieren?

Die meisten Personen sind am ehesten zu einer Mitwirkung bereit, wenn sie direkt betroffen sind. Um Motivation zu schaffen, kann es also sinnvoll sein, diese Betroffenheit aufzuzeigen. Außerdem sollten Sie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer merken lassen, dass Sie sie ernst nehmen.



Im Auftrag der **Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung** (BSJB), Amt für Berufliche Bildung und Weiterbildung wurde im November 1997 eine Zukunftswerkstatt im Zusammenhang mit dem Armutsbekämpfungsprogramm in Altona Nord durchgeführt. Ziel war es, Anwohnerinnen des Stadtteils in die Planungen für ein Frauenservicezentrum einzubeziehen. Die Idee zu der Zukunftswerkstatt ging von dem "Runden Tisch Altona Nord" aus, einem Zusammenschluss der "Sozialakteure" vor Ort unter Beteiligung der Stadtentwicklungsbehörde und dem Bezirksamt Altona.

Im Rahmen der Zukunftswerkstatt haben die Frauen eine Möglichkeit erhalten, eigene Ideen einzubringen und das geplante Zentrum mitzugestalten.

3 Planungszelle



Sie möchten

...externe Kundinnen und Kunden, die dafür freigestellt werden, zeitlich befristet Lösungen für eine bestimmte Problemstellung entwickeln lassen.

Bürgergutachten erstellen

In einer Planungszelle kommt eine Gruppe von ca. 25 Bürgerinnen und Bürgern nach dem Zufallsprinzip zusammen, um für eine begrenzte Zeit an einem konkret festgelegten Planungsproblem zu arbeiten. Das Modell Planungszelle wurde ursprünglich in den 70er Jahren entwickelt, wird in den letzten Jahren jedoch verstärkt eingesetzt.²⁰ Das Ziel ist, den Bürgerinnen und Bürgern intensive Beteiligungsmöglichkeiten an Planungsprozessen zu ermöglichen und die Qualität von komplexen Entscheidungen zu verbessern. Geeignete Themenfelder sind abstraktere Planungsprozesse in größeren Zusammenhängen (z. B. Regional- und Landesplanung). Das Verfahren ist besonders geeignet, um konsensfähige Entscheidungen vorzubereiten. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erstellen ein Bürgergutachten, das in den Planungsprozess einfließt. Die Beratungen werden professionell durch Moderatorinnen bzw. Moderatoren und Fachplanerinnen bzw. Fachplaner begleitet. Über die Tätigkeit in einer Planungszelle wird zwischen der auftraggebenden Stelle und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein Vertrag geschlossen, der auch entsprechende Pflichten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer festlegt, wie z.B. die regelmäßige Teilnahme an den Planungssitzungen.

Die Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgt z.B. über eine Stichprobe aus dem Telefonbuch, so dass ein möglichst breites Teilnehmerspektrum erreicht wird (Alter, Bildungsniveau). Ein Anspruch auf Repräsentativität wird nicht erhoben.

In der Regel arbeiten mehrere Planungszellen parallel zu dem gleichen Thema, so dass mehrere Zwischenergebnisse erzielt werden, die in das Gutachten einfließen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Planungszelle werden für die Arbeit von Arbeits- und Familienpflichten freigestellt und bekommen eine finanzielle Vergütung.



²⁰ Für eine ausführliche Darstellung siehe Dienel 1997



Schritt 1

Aufgaben auswählen

Legen Sie eine in Umfang und Struktur geeignete Fragestellungen fest und wählen Sie einen externen Träger für die Durchführung (Moderation).

Schritt 2

Programm und Material erstellen

Ausgehend von dem voraussichtlichen Informationsbedarf der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beschaffen Sie das notwendige Daten- und Hintergrundmaterial. Denken Sie dabei insbesondere auch an Material zu kontroversen Argumenten.

Bereiten Sie die Informationen so auf, dass sie von allen Beteiligten - auch bei unterschiedlichen Vorkenntnissen und Bildungsvoraussetzungen - aufgenommen werden können.

Wählen Sie Experten (Fachplaner und Prozessbegleiter) für die Planungszelle aus und schulen Sie diese für ihre Rolle in den Planungszellen.

Schritt 3

Teilnehmerinnen und Teilnehmer auswählen und einladen

Wählen Sie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einer Zufallsstichprobe aus und versenden Sie schriftliche Einladungen, in denen Sie das geplante Verfahren erläutern.

Führen Sie mit den Interessierten ein ausführliches persönliches Gespräch, um für Ihr Anliegen zu werben.

Schließen Sie zum Abschluss einen "Arbeitsvertrag" mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Schritt 4

Planungszelle durchführen

Als Einstieg müssen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer inhaltlich in die die Aufgabenstellung und die Arbeitsweise der Planungszellen eingeführt werden.

Gliedern Sie den weiteren Ablauf der Planungszelle in eine Phase der Einführung in das Thema (Informationsvermittlung), in eine Informationsverarbeitungs- und eine Bewertungsphase.

Die Arbeit selbst erfolgt in starkem Maße in Kleingruppen. Dadurch wird eine aktive Beteiligung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sichergestellt.

Dokumentieren Sie die Zwischenergebnisse.

Schritt 5

Ergebnisse vorworten

Veröffentlichen Sie die Ergebnisse, z.B. in Kurzform in der Presse und in ausführlicher Form als eigenständigen Bericht. Veröffentlichen Sie die Ergebnisse darüber hinaus in lokalen Medien.

Daneben sollten Sie die Ergebnisse im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung der Öffentlichkeit vorstellen.

Schritt 6

TeilnehmerInnen und Teilnehmer nachbetreuen

Informieren Sie auch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Planungszelle über die weiteren Entwicklungen im Verfahren und beziehen Sie sie - wenn möglich - in die weitere Umsetzung ein.



? Lohnt sich denn der Aufwand für Planungszellen?

Wenn solche Verfahren gut vorbereitet, die Ergebnisse dokumentiert und in Öffentlichkeitsarbeit eingebunden werden, sind die Erträge meist hoch. Teure Planungsfehler werden unwahrscheinlicher, da ein breiteres Spektrum an Meinungen und Sachverstand in die Entwicklung der Lösung eingeflossen ist, die dadurch höhere Akzeptanz in der Bevölkerung findet. Lange Verfahren können so vermieden werden.

? Welche Kosten entstehen durch diese Verfahren?

Bei allen Verfahren können Kosten dadurch entstehen, dass Beschäftigte an Sitzungen teilnehmen oder Arbeitsgruppen betreuen, Räume zur Verfügung gestellt werden und ähnliches. Darüber hinaus entstehen Kosten für die professionelle Moderation. Die Planungszellen unterscheiden sich grundsätzlich von den anderen Verfahren, da ein höherer Betreuungsaufwand entsteht, und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Vergütung erhalten. Diesen Kosten stehen Einsparungen durch weniger oder kürzere Verfahren und höhere Akzeptanz gegenüber.



Es gibt national und international eine Reihe von Beispielen für Planungszellen.

Die Stadt **Hannover** nutzt aktuell dieses Instrument, um Ideen und Anregungen für die Organisation und den Standort eines Bürgeramtes zu erhalten.

Weitere Beispiele sind Planungszellen über die "Gestaltung des Rathausmarktes" in einem Stadtteil von Köln, die "Planung eines attraktiven Nahverkehrs" in Hannover, "das Zusammenleben von Ausländern und Deutschen in Buxtehude" oder über "die Regelung sozialer Folgen neuer Informationstechnologien" im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie.

4.8 Qualitätszirkel



Sie möchten, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

- ...gemeinsam Ideen zur Qualitätsverbesserung entwickeln können,
- ...ihre Ideen zur in den Arbeitsprozess einbringen können,
- ...sich an der Umsetzung der Veränderungen beteiligen können.

Qualitätszirkel sind moderierte Arbeitsgruppen, in denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Problemstellungen in ihrer Arbeitssituation bearbeiten und Lösungswege vorschlagen. Die Gruppe umfasst fünf bis zehn Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die freiwillig für einen befristeten Zeitraum an Themen arbeiten, die sie in der Regel selbst gewählt oder konkretisiert haben. Sie werden dafür soweit erforderlich von ihren normalen Aufgaben freigestellt.

Qualitätszirkel sollen konkrete, erlebbare Veränderungen erreichen. Sie eignen sich besonders für überschaubare und gut strukturierte Probleme. Die Idee der Qualitätszirkel ist aber prinzipiell auf jedes Problem anwendbar.

Ziele von Qualitätszirkeln können z.B. sein

- Produkte und Leistungen verbessern,
- Kundenwünschen besser gerecht werden,
- wirtschaftlicher arbeiten und
- Schnittstellen zu den Kundinnen und Kunden und zu anderen Bereichen verbessern.

Kundinnen und Kunden sowie andere Außenstehende können in die Arbeit der Qualitätszirkel einbezogen werden. Kundenmeinungen können darüber hinaus auch durch Auswerten von Beschwerden, Kundenbefragungen oder Expertenbefragungen berücksichtigt werden.

Führungskräfte sind meistens nicht selber Mitglied in Qualitätszirkeln, sondern fördern und unterstützen diese. Vorgesetzte sind in der Pflicht zu gewährleisten, dass die Qualitätszirkel-Arbeit niemanden über Gebühr belastet: auch nicht die Kolleginnen und Kollegen, die nicht mitmachen und evtl. zusätzliche Arbeit übernehmen müssen. Um die Arbeit der Qualitätszirkel zu stärken und die Ressourcen abzusichern (insbesondere die notwendige Arbeitszeit), können Zielvereinbarungen mit den Vorgesetzten abgeschlossen werden. Als Entscheidungsregel über die Vorschläge hat sich das Umkehrprinzip bewährt, das heißt: Vorschläge der Qualitätszirkel

Rolle der Vorgesetzten

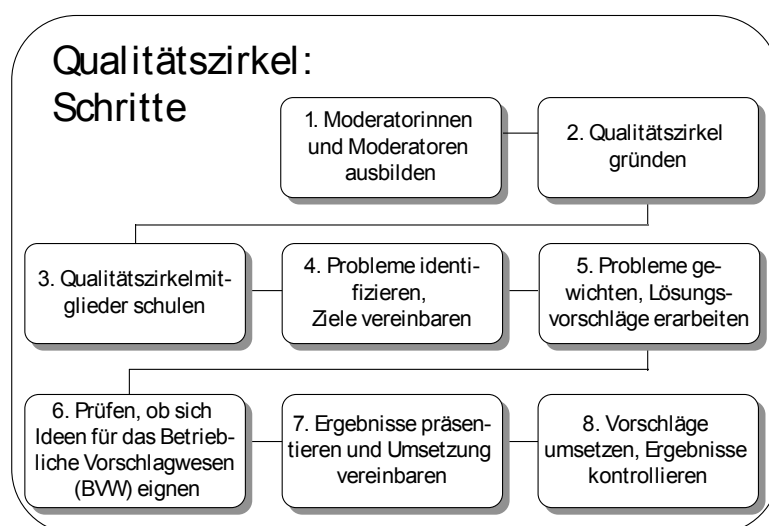
Unterstützung: Qualifizierung und Moderation

werden in der Regel umgesetzt, es sei denn, der Vorgesetzte widerspricht ausdrücklich. In diesem Fall ist ein Kompromissverfahren vorgeschrieben.

Für eine kompetente Aufgabenerledigung der Qualitätszirkel werden die Mitglieder methodisch qualifiziert. Eine weitere Unterstützung erfahren die Qualitätszirkel durch ihre Moderation: Die Moderatorin bzw. der Moderator sollte möglichst unabhängig sein, also nicht aus dem betroffenen Bereich kommen. Es gibt gute Erfahrungen damit, innerhalb einer Behörde einen Moderatorenpool aufzubauen, bei dem die Qualitätszirkel ihre Bedarfe abrufen können.

Umsetzung der Ergebnisse

Die Resultate der Qualitätszirkel und die Erfahrungen mit dem vereinbarten Verfahren sind nach einem vorher vereinbarten Zeitraum zusammenzufassen und zu beurteilen. Auf dieser Grundlage wird das Qualitätszirkelkonzept regelmäßig überprüft und an veränderte Bedingungen angepasst.



Schritt 1

Moderatorinnen und Moderatoren ausbilden

Bevor Sie mit der Qualitätszirkelarbeit beginnen, brauchen Sie eine Gruppe von Moderatorinnen und Moderatoren, auf die Sie für die Betreuung der Qualitätszirkel zurückgreifen können. Suchen Sie für diese Aufgabe freiwillige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und schulen Sie sie in Moderations- und Problemlösungstechniken.

Schritt 2**Qualitätszirkel gründen**

Qualitätszirkel sollten Sie dezentral in den jeweiligen Bereichen durchführen: Grundlage sind die wichtigsten Themen und drängensten Probleme aus der Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Als Quellen können dafür z.B. Ergebnisse aus Mitarbeiterbefragungen, Workshops und Dienstbesprechungen herangezogen werden.

Über die Beteiligung weiterer, auch verwaltungsexterner Personen, entscheiden die Qualitätszirkel selber.

Schritt 3**Qualitätszirkelmitglieder schulen**

Die Mitglieder von Qualitätszirkeln müssen in die besondere Arbeitsweise eingeführt werden. Grundsätzlich ist es von Vorteil, wenn sie verschiedene Arbeits- und Problemlösetechniken kennen, bevor sie in die Arbeit am Thema einsteigen.

Schritt 4**Probleme identifizieren und Ziele vereinbaren**

Die Arbeit im Qualitätszirkel beginnt mit einer Konkretisierung der Fragestellung. Was soll genau das Ziel sein? Wie groß ist voraussichtlich der Zeit- und Ressourcenaufwand für die Bearbeitung ?

Ist eine Zielvereinbarung vorgesehen, wird diese im Anschluss an die Themenkonkretisierung abgeschlossen. Gegenstand können z.B. sein: Die Ziele und Erfolgskriterien, Kompetenzen des Qualitätszirkels, ein Zeit- und Aufwandsplan, Regelungen zur Arbeitsentlastung, Kosten sowie Regelungen für die Umsetzung, insbesondere in Konfliktfällen.

Ist der Auftrag des Qualitätszirkels komplex und damit absehbar, dass sich die Arbeit über einen längeren Zeitraum hinziehen wird, so ist es sinnvoll, bereits vor dem Abschluss Zwischenpräsentationen der Ergebnisse gegenüber den Vorgesetzten und im Kollegenkreis zu vereinbaren. Auf diese Weise erhält die Gruppe ein frühzeitiges Feedback über ihre Arbeit und Impulse für die Weiterarbeit.

Schritt 5**Probleme herausarbeiten, gewichten und Lösungsvorschläge erarbeiten**

Grundlage der Qualitätszirkelarbeit ist die Problemanalyse und die Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen. Steigen Sie ein, indem Sie die wichtigsten Abläufe und Prozesse darstellen und etwaig auftretende Probleme analysieren. An welcher Stelle treten immer wieder Probleme in der Zusammenarbeit auf? Wo werden Qualitätsprobleme gesehen? Gibt es Rückmeldungen von Kundinnen und Kunden (z.B. Beschwerden), die Sie in Ihre Analyse einbeziehen können?

Gewichten Sie Ihre Problemsammlung und sammeln Sie mögliche Ursachen. Gibt es (zwingende) Gründe, dass auf die bekannte Weise verfahren

wird? Auf dieser Grundlage können Sie alternative Vorgehensweisen und Verbesserungsideen entwickeln: Was müsste geschehen, damit die Probleme künftig nicht mehr auftreten?

Entwickeln Sie möglichst konkrete Schritte für die Umsetzung ihrer Vorschläge. Auf diese Weise können Sie deren Umsetzung in die Praxis verfolgen.

Beurteilen Sie anschließend die Vorschläge im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit und Wirkung auf die Gesamtstruktur: Was spricht für die entwickelte Vorgehensweise, was dagegen? Haben die Ergebnisse Auswirkungen auf Dritte, die in die Entscheidungsfindung einbezogen werden müssen?

Schritt 6

Prüfen, ob sich die Ideen als Vorschlag für das Betriebliche Vorschlagswesen (BVW) eignen

Ideen, die von Qualitätszirkeln entwickelt werden, können im Rahmen des BVW's eingereicht werden. Weitere Hinweise geben Ihnen sicher auch die BVW-Beauftragten Ihrer Behörde.

Schritt 7

Ergebnisse präsentieren und Umsetzung vereinbaren

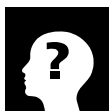
Im Anschluss an die Qualitätszirkelarbeit müssen die entwickelten Ergebnisse den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, v.a. aber den Vorgesetzten vorgestellt und mit ihnen diskutiert werden. Sie sollten gemeinsam verabreden, wie und vor allem in welchen Fristen mit den Vorschlägen weiter verfahren werden soll (Zeitplan).

Kommt es zu Widerspruch oder zu Konflikten, so ist es hilfreich, wenn Sie für diesen Fall ein Verfahren verabredet haben. Dies kann z.B. in einer externen Vermittlung oder Übertragung auf die nächsthöhere Hierarchieebene bestehen.

Schritt 8

Vorschläge umsetzen, Ergebnisse kontrollieren

Die Verantwortung dafür, wie die Ergebnisse umgesetzt werden, liegt bei den Vorgesetzten. Die Mitglieder des Qualitätszirkels haben ein besonderes Interesse, auch die Umsetzung zu begleiten und die Ergebnisse zu sichern.



? Muss man nun für jedes Problem einen Qualitätszirkel gründen?

Wenn man sich mit Arbeitskollegen zusammensetzt, um ein Problem zu lösen, muss dies nicht gleich Qualitätszirkel heißen. Vor allem nicht dann, wenn es sich kurzfristig lösen lässt. Der Vorteil eines Qualitätszirkels liegt darin, dass u.a. Entscheidungswege klar geregelt und Entlastungsregelungen ausgehandelt sind. Es besteht eine größere Verbindlichkeit.

? Was haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter davon, sich an einem Qualitätszirkel zu beteiligen?

Qualitätszirkel haben positive "Nebeneffekte": die Teamarbeit verbessert sich, die Zusammenarbeit wird gestärkt, Kolleginnen und Kollegen entwickeln mehr Verständnis füreinander, die Arbeitsatmosphäre wird besser und die Motivation der Kolleginnen und Kollegen steigt. Außerdem können bestehende Anreize motivierend wirken, z.B. wenn gute Vorschläge durch das Betriebliche Vorschlagswesen prämiert werden.



In Hamburg gibt es eine Reihe von Bereichen, die Qualitätszirkel oder ähnliche Formen der Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchführen, z.B. das **Finanz- und das Amtsgericht, die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales** (dort: Mitarbeiterzirkel), die **Univertät** oder die **Besoldungs- und Versorgungsstelle** (Personalamt) in Form von Gesundheitszirkeln.

Das Vorgehen der **Bezirksverwaltung** zeichnet sich durch sein umfassendes Konzept aus, in dem Entscheidungswege, Verantwortlichkeiten, Moderation und Zielvereinbarungen geregelt werden.²¹

Die Qualitätszirkel in Hamburg haben sich z.B. mit folgenden Themenstellungen befasst:

- Einwohneramt: Informations- und Schnellschalter einführen, Öffnungszeiten verbessern
- Bauamt: Baugenehmigungsverfahren optimieren
- Sozialpsychiatrischer Dienst: Aktenverwaltung verbessern
- Gesundheitsamt: Qualitätskriterien für die Beratung entwickeln; Mittelverbrauch und Durchlaufzeiten bei den Schulfähigkeitsuntersuchungen verbessern.
- Bauprüfteilung: Ursachen von Arbeitsrückständen untersuchen, Lösungen entwickeln
- Amt für Soziale Dienste: interne Arbeitsabläufe und Kommunikationsstrukturen verbessern

²¹ Vgl. dazu die Veröffentlichung des Projekts moBil (1998) zum Qualitätsmanagement, siehe Literaturliste im Anhang

4.9 Geschäftsprozessoptimierung



Sie suchen nach neuen Möglichkeiten,

...die Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten und zu straffen,

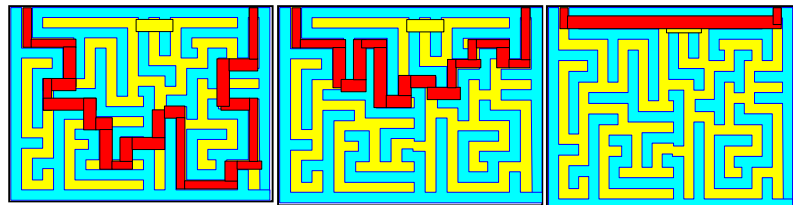
...die Abläufe auf Kundenbedürfnisse auszurichten.

Die Geschäftsprozessoptimierung (GPO) ist eine Methode, Verwaltungsabläufe zu verbessern. Die Methode der Geschäftsprozessoptimierung bringt Erkenntnisse für eine verbesserte Aufbau- und Ablauforganisation, zeigt Potentiale zur Effizienzsteigerung und Rationalisierung auf und macht Verbesserungsvorschläge. Sie lässt sich deshalb gut in ein umfassendes Konzept des Qualitätsmanagements integrieren.

heute

morgen

übermorgen



Prozesse sind nicht starr. Sie müssen ständig überprüft und ggf. verändert werden. Dabei ist die Beteiligung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine wesentliche Voraussetzung für Qualität und Akzeptanz der veränderten Geschäftsprozesse. Die Beteiligten haben das beste Gespür, wo der Sand im Getriebe steckt, und entwickeln die besten Vorschläge, wie er zu beseitigen ist. Teamorientierte Problemlösungen (z.B. Qualitätszirkel) sind daher ein wesentlicher Bestandteil der GPO. Die gesamte GPO wird in moderierten Workshops mit den Prozessbeteiligten durchgeführt. Zu den Schritten zur Durchführung der GPO vgl. im einzelnen den Abschnitt "Prozesse" in Abschnitt 3.3.).



? Können auch Teile von Prozessen untersucht werden ?

Es ist möglich, auch Teilprozesse zu optimieren. Die Gefahr dabei ist jedoch, dass die Schnittstellen, die bei vielen Prozessen die meisten Optimierungspotentiale haben, ausgeklammert werden. Die wirklichen Probleme der Prozesse werden so oft nicht offengelegt, und die Optimierung beschränkt sich auf bloße Kosmetik.



Hier einige Beispiele für Geschäftsprozessoptimierungen, die durchgeführt worden sind bzw. zur Zeit durchgeführt werden :

Leitfaden zur Geschäftsprozessoptimierung

- **Landesamt für Informationstechnik:** Vergabe von Ingenieurverträgen
- **Bezirksamt:** Prozesse im Bauamt : Schadensangelegenheiten, Ordnungswidrigkeiten, Arbeiten für fremde Rechnung, Zusammenarbeit zwischen Rechtsamt und Bauprüfabteilung bei Widerspruchsverfahren. Geplant: Neugliederung der Geschäftsprozesse für das Bürgeramt Harburg
- **Statistisches Landesamt :** Durchführung einer Wahl
- **Universität Hamburg :** Ablauf von Drittmittelprojekten
- **Finanzbehörde:** Bearbeitung eines betrieblichen Vorschlags

Die Finanzbehörde hat zu dem Thema Geschäftsprozessoptimierung einen eigenen Leitfaden herausgegeben. In ihm werden die einzelnen Vorgehensschritte der Geschäftsprozessoptimierung ausführlich dargestellt. Darüber hinaus bietet die Finanzbehörde weitere Unterstützung in Form von Starthilfe (Hilfe zur Selbsthilfe) und Erfahrungsaustausch an.

Dieser Leitfaden ist erhältlich beim GPO-Team der Finanzbehörde. ²²

²² Siehe die Literaturliste im Anhang. Sie erreichen das GPO-Team unter Finanzbehörde, Referat -611- :

Dr. Christine Zoppke-Donaldson
Markus Brockmann
Harald Wendler

☎ 0.42823- 2113
☎ 0.42823- 1547
☎ 0.42823- 2236

4.10 Das Betriebliche Vorschlagwesen (BVW)



Sie wollen,

- ...dass die Suche nach Verbesserungen im Arbeitsalltag zur Selbstverständlichkeit wird,
- ...dass gute Ideen honoriert werden.

Das Betriebliche Vorschlagwesen ist kein neues Instrument für die Hamburger Verwaltung. Bereits seit 45 Jahren gibt es mit dem BVW eine Organisationsstruktur, die es allen Beschäftigten erleichtern soll, mit konkreten Vorschlägen, die Verwaltung zu vereinfachen, zu verbilligen und zu verbessern.



Das Neue BVW

Seit Oktober 1997 wird in der hamburgischen Verwaltung eine Reform des Instruments erprobt. Damit werden folgende Ziele verfolgt:

- Das Betriebliche Vorschlagwesen wird mit neuen Steuerungsinstrumenten verknüpft - hier vor allem mit Thema Qualitätsmanagement,
- die Kreativität der Beschäftigten soll noch stärker gefördert werden,
- die Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung wird dezentralisiert,
- die Prüfung und Realisierung von Vorschlägen soll beschleunigt werden.

Kernelemente der Reorganisation sind:

- ⇒ Vorschläge dürfen auch für den eigenen Arbeitsbereich eingereicht werden,
- ⇒ die Prämien werden auf bis zu 20% der jährlichen Einsparsumme erhöht. Es sollen verstärkt Vorschläge berücksichtigt werden, die sich auf die Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns beziehen,
- ⇒ Vorschläge von Qualitätszirkeln werden einbezogen,
- ⇒ der Entscheidungsrahmen der örtlichen Prüfausschüsse wird erhöht.

Vorgesetztenmodell

Über diese flächendeckend erprobten Elemente hinaus wird ebenfalls seit Oktober 1997 in 9 Pilotbereichen (Bezirksämter, Wirtschaftsbehörde - Amt für Strom- und Hafenausbau und BAGS) das sog. "Vorgesetztenmodell" erprobt: Ziel des Vorgesetztenmodells ist es, das BVW als modernes Führungsinstrument zu etablieren. Im Vorgesetztenmodell werden Vorschläge von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern grundsätzlich bei ihren direkten Vorgesetzten eingereicht. Diese bewerten und prämiieren die Vorschläge

innerhalb ihres eigenen Verantwortungsbereiches bis zu einer Prämienhöhe von 300,- DM. Die Führungskräfte erfahren so eine wesentliche Änderung ihrer Rolle im BVW. Ihre Aufgabe ist es, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei der Entwicklung von betrieblichen Verbesserungsvorschlägen und beim Aufzeigen von betrieblichen Problemen behilflich zu sein und das Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern. Die Erprobung des Reorganisationskonzeptes läuft bis zum Mitte 1999. Danach wird über eine flächendeckende Einführung des Vorgesetztenmodells entschieden. Die bisherigen Ergebnisse sind sehr positiv. In den ersten 12 Monaten der Erprobung konnte das Vorschlagsaufkommen in den Pilotbereichen mehr als versiebenfacht werden.

Informationen über das neue Betriebliche Vorschlagwesen erhalten Sie bei der Geschäftsstelle des BVW in der Finanzbehörde.²³

Ansprechpartner

²³Sie erreichen die Geschäftsstelle unter ☎: 0.42823 -2428, - 1547, -1552

5. Wie geht's weiter?

Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung ist ein anspruchsvolles aber notwendiges Vorhaben, wenn wir die Verwaltungsmodernisierung auch nach außen legitimieren wollen.

Qualitätsverbesserungen stehen stets im Spannungsfeld mit Konsolidierungsbemühungen. Besser werden und trotzdem Sparen? Dass dies auch möglich ist, haben wir zu zeigen versucht. Aber auch Mitarbeiter- und Kundeninteressen können in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, das nicht immer einfach zu lösen ist und das "ausgetragen" werden muss.

Wir stehen in Hamburg mitten in einer spannenden Entwicklung. Wir beraten Sie gerne, wenn Sie sich auf den Weg machen wollen.

Wir wissen, wir können alle noch viel von guten Beispielen lernen: Aus der Privatwirtschaft und von kreativen Ansätzen aus anderen Kommunen und Ländern. ProVi wird deshalb eine Reihe von Informations- und Diskussionsveranstaltungen zum Themenspektrum des Qualitätsmanagements anbieten.

Wenn Sie daran Interesse haben, melden Sie sich gerne bei

Rainer Braun

(Abteilungsleiter)

☎ 428 23 - 15 35

**Veranstaltungen zu
Themen des Quali-
tätsmanagements**

Anhang

- [1] Leitfragen zur Selbstbewertung
- [2] Übersicht über den Stand des Qualitätsmanagements
in den Hamburger Behörden
- [3] Glossar
- [4] Weiterführende Literatur

Anhang 1

Leitfragen zur Selbstbewertung

siehe dazu ausführlich das Kapitel 3

1. Führung und Strategie

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
		
Übergeordnete Qualitätsstrategie				
1. a. Gibt es eine Grundsatzentscheidung der oberen Führungsebene über die Einführung von Qualitätsmanagement ? b. Gibt es ein Projektkonzept und einen Projektplan?	Zum Beispiel: ★ Die obere Führungsebene hat die Entscheidung getroffen, Qualitätsmanagement einzuführen und vereinbart mit allen Fachbereichen in welchem Tempo und mit welchen Schwerpunkten Qualitätsmanagement eingeführt werden soll			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
		
2. a. Welche Ziele hat die obere Führungsebene für das Qualitätsmanagement festgelegt? b. Sind die Ziele der oberen Führungsebene hinreichend klar und verständlich formuliert? c. Wird dies überprüft?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Qualitätsmanagement soll einen Beitrag zur Aufgabenkritik und Effizienzsteigerung leisten ★ Die obere Führungsebene hat die Ziele in einer für alle Beschäftigten verständlichen Sprache formuliert ★ Die Ziele werden von den Führungskräften mit den Mitarbeiter/innen in den Routinerunden diskutiert 			
3. Welche Rahmenbedingungen gibt die obere Führungsebene für die Einführung von Qualitätsmanagement vor?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Für die Einführung von QM gibt es in begrenztem Maße zusätzliche Mittel, danach soll jeder mit dem ursprünglichen Budget auskommen 			
4. a. Sind die von der oberen Führungsebene festgelegte Grundsatzentscheidung, die Ziele und Rahmenbedingungen des Qualitätsmanagements ausreichend bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt? b. Wird dies überprüft?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Das Thema wird in jeder Dienstbesprechung angesprochen ★ Die Führungskräfte gehen durch die Bereiche, um über die Grundsatzentscheidung, Ziele und Rahmenbedingungen des Qualitätsmanagements zu sprechen. 			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
5. Woran erkennen Sie, dass die Grundsatzentscheidung, Ziele und Rahmenbedingungen des Qualitätsmanagements von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getragen werden?	Zum Beispiel: ★ Es gibt eine große Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sich an Qualitätsmanagement-Projekten zu beteiligen			
6. Kennen Sie die Argumente der Skeptiker und berücksichtigen Sie diese bei Ihrem Vorgehen?	Zum Beispiel: ★ Skeptikerargument: „wieder eine neue Mode“. Mögliches Vorgehen: sichtbar machen, dass Qualitätsmanagement dabei helfen kann, Probleme des Alltags zu lösen und ein langfristig angelegter Veränderungsprozess ist			
Vorbildfunktion und Aufgaben der Führungskräfte				

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
7. a. Verstehen die Führungskräfte, dass sie eine Vorbildfunktion haben? b. Woran erkennen Sie, dass die Führungskräfte ihre Vorbildfunktion ausfüllen?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Die Führungskräfte fördern die rasche Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ★ Führungskräfte reflektieren die Veränderungen ihrer eigenen Rolle, die mit der Einführung von Qualitätsmanagement einhergehen ★ Führungskräfte leben das Verhalten vor, das sie von Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erwarten. Dadurch sind sie glaubwürdig und fördern das Vertrauensverhältnis zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern 			
8. Würdigen die Führungskräfte die Qualitätsanstrengungen von Teams oder Einzelpersonen?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Gelungene Qualitätsverbesserungen werden in den Dienstbesprechungen angesprochen ★ Bei gelungenen Qualitätsverbesserungen wird gefeiert 			
9. Fördern die Führungskräfte bereichs- und hierarchieübergreifende Prozesse/ Projekte?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Führungskräfte fördern insbesondere Projekte, bei denen es um die Verbesserung von Schnittstellen geht 			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
10. Sind die Kernaufgaben der Führungskräfte klar festgelegt worden?	Zum Beispiel ★ Die Kernaufgaben jeder Führungsebene sind in den Führungsleitlinien festgeschrieben			
11. a. Welche neuen oder veränderten Anforderungen werden an die Führungskräfte durch die Einführung von Qualitätsmanagement gestellt? b. Wird sichergestellt, dass die Führungskräfte diesen Anforderungen gerecht werden können.	Zum Beispiel: ★ Führungskräfte brauchen Fähigkeiten als Veränderungsmanager ★ Die neuen Anforderungen sind Grundlage für Beurteilungen und Thema in Mitarbeiter-Vorgesetztengesprächen. ★ Führungskräften werden gezielt Möglichkeiten der Qualifizierung (einzeln oder im Team) angeboten			
Bereichsbezogenes Qualitätsmanagement				
12. a. Besteht in Ihrem Bereich über wichtige Bestandteile eines bereichsbezogenen Leitbildes Konsens? b. Besteht Einigkeit darüber, welches Bild von der Verwaltung Sie in der Öffentlichkeit hervorrufen wollen? c. Haben Sie die Kernaufgaben Ihres Bereichs definiert? d. Sind Sie sich darüber einig, wie Sie sich gegenüber den Kundinnen und Kunden verhalten wollen? e. Sind Sie sich darüber einig, wie Sie sich untereinander ver-	Zum Beispiel: ★ Der Bereich diskutiert die Bestandteile des Leitbildes systematisch. Ziel ist es dabei, sie später zu einem Leitbild zusammenzufassen			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
halten wollen? f. Findet eine gemeinsame Konsensbildung über diese Themen statt und werden Uneinigkeiten gelöst? g. Werden die Themen des Leitbildes gelebt und woran erkennen Sie das?				
13. a Gibt es ein gemeinsames Verständnis von „Qualität“ in Ihrem Bereich? b. Wie sieht das gemeinsame Bild von Qualität aus bzw. wie sollte es aussehen?	Zum Beispiel: ★ Qualität ist, wenn unsere Kunden zufrieden sind und wir wesentliche fachliche Standards einhalten			
14. Gibt es Bereiche der Organisation (Aufgabenfelder, Organisationsbereiche), die vorrangig verbessert werden sollen? Welches sind diese?	Zum Beispiel: ★ Alle Bereiche mit direktem Kontakt zu externen Kunden ★ Bereiche mit vielen Schnittstellen			
15. Haben Sie die übergeordneten Ziele des Qualitätsmanagements für Ihren gesamten Bereich bzw. für einzelne Bereiche konkretisiert?	Zum Beispiel: ★ Die in der Qualitätsstrategie vorgegebenen Ziele wurden übernommen und konkretisiert			
16. Haben Sie daraus operative/ messbare Qualitätsziele entwickelt?	Zum Beispiel: ★ Verbesserung der Kundenzufriedenheit um X%. ★ Verringerung der Fehlerquote um X%.			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
		
17. Haben Sie für die wichtigen Bereiche und Aspekte, insbesondere für die Aspekte mit großer Außenwirkung, Qualitätsstandards entwickelt?	Zum Beispiel: * Standard Öffnungs- oder Sprechzeiten * Die Beantwortung von einem Brief darf maximal eine Woche dauern			

2. Kundenorientierung und Kundenzufriedenheit

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
1. Welche Ziele verfolgen Sie mit der Kundenorientierung? Welche Ziele sind das für welche Bereiche?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ „Wir wollen die Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürger erhöhen“ ★ „Wir wollen Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger für die öffentlichen Aufgaben stärken“ ★ „Wir wollen den Bürgerinnen und Bürgern schnellere und bessere Dienstleistungen bieten“ 			
2. a. Gibt es Anforderungen von Kunden, denen Ihr Bereich nicht gerecht werden kann? b. Kommunizieren Sie den Kunden in verständlicher Form?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Der finanzielle Spielraum ist gering ★ Es gibt fachliche Standards, die eingehalten werden müssen. Welche es sind und warum es diese gibt, wird den Kundinnen und Kunden in einer für sie verständlichen Sprache vermittelt. 			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
3. Werden die übergeordneten und bereichsbezogenen Ziele des Qualitätsmanagements und der Kundenorientierung nach außen bekanntgegeben?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Die Dienststelle legt Informationen in den Warteräumen aus ★ Über konkrete Qualitätsverbesserungen werden die Anwohnerinnen und Anwohner bzw. Betroffenen informiert ★ In der lokalen Presse werden Erfolge des Qualitätsmanagements, insbesondere Verbesserungen für den Kunden, veröffentlicht 			
4. a. Kennen Sie alle Ihre Zielgruppen? b. Kennen Sie die Übereinstimmung und Unterschiede zwischen Ihren Zielgruppen? c. Gibt es vorrangige Zielgruppen (für bestimmte Bereiche)?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Manche Kunden sind „freiwillige Kunden“, andere sind „Zwangskunden“ (z.B. Nutzer von Kultureinrichtungen bzw. Antragsteller eines Bauantrags) ★ Politik und Vorgesetzte als Auftraggeber ★ Verschiedene Bürgergruppen als Kunden ★ Andere Abteilungen und Referate/ andere Bezirksämter/ Behörden 			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
5. a. Welche Anforderungen stellen die Zielgruppen an Ihre Produkte und Leistungen? b. Stimmen die bereichseigenen Ziele und Anforderungen mit denen Ihrer Kunden überein? c. Wird dies überprüft? d. Ist diese Überprüfung ausreichend?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Saubere Spielplätze, sichere Spielgeräte, schöne Parks; Sicherheit im Straßenverkehr; gute Schulen; schnelle Verfahren; Dienstleistungen aus einer Hand ★ Überprüfung findet anhand von direktem Kundenfeedback und von Kundenbefragungen statt 			
6. a. Gibt es ein gemeinsames Verständnis von der Rolle der Kundinnen und Kunden bei der Beurteilung der Qualität? b. Welche Möglichkeiten des Kundenfeedbacks nutzen Sie? c. Nutzen Sie die Ergebnisse des Kundenfeedbacks, um Veränderungen bzw. Verbesserungen vorzunehmen?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Es finden regelmäßig alle zwei Jahre Kundenbefragungen statt. Weitere Möglichkeiten: Kundeninterviews und Feedback aus der täglichen Arbeit heraus ★ Die Ergebnisse des Kundenfeedbacks werden mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern diskutiert und, wo möglich, gleich umgesetzt 			
7. a. Gibt es einen geplanten und festgelegten Umgang mit Beschwerden? b. Fließen die Ergebnisse aus den Beschwerden in den internen Verbesserungsprozess ein?	Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ★ Ein Beschwerdemanagement ist vorhanden ★ Bei häufigen Beschwerden wird ein Qualitätszirkel eingesetzt, der Verbesserungsvorschläge entwickeln soll 			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
8. Gibt es Standards, die als Leistungsversprechen den Kundinnen und Kunden transparent gemacht werden? (Siehe auch Frage 17 unter Führung und Strategie)	Zum Beispiel: ★ Die Dienststelle gibt ihre Standards in einer Broschüre bekannt: „Ihren Antrag bearbeiten wir innerhalb von 2 Wochen“ oder „Ihren Steuerbescheid bekommen Sie innerhalb von 4 Monaten nach Abgabe“			
9. Was wird getan, um die „Noch-Nicht-Kunden“ zu erreichen? (wenn passend)	Zum Beispiel: ★ Werbung über Flugblätter, Tage der offenen Tür			

3. Feld Mitarbeiterorientierung und Mitarbeiterzufriedenheit

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzu-stands	abzuleitende Maßnahmen	
			verantwortlich	bis
1. a. Können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Vorschläge zur Verbesserung von Strukturen, Abläufen und Ergebnissen einbringen? b. Werden die Ergebnisse dieser Vorschläge für Verbesserungen und Veränderungen genutzt?	Zum Beispiel * Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können in Qualitätszirkeln mitarbeiten * Die Führungskräfte setzen sich dafür ein, dass die Vorschläge mit allen Betroffenen diskutiert und möglichst schnell umgesetzt werden.		---	---
2. Gibt es materielle oder immaterielle Anreize für außergewöhnliche Qualitätsanstrengungen und hohe Kundenorientierung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Mitarbeitergruppen?	Zum Beispiel * Prämien, Arbeitszeitflexibilität, Freizeit- ausgleich, positive Erwähnung in Beurtei- lungen			
3. a. Welche Anforderungen werden an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Einführung von Qualitätsmanagement gestellt (welche Potentiale brauchen Mitarbeiterinnen und Mit- arbeiter)? b. Ist das Merkmal „Qualitäts- und Kundenorientierung“ Anfor- derungsmerkmal in Personalauswahl- und – beurteilungsprozessen? c. Werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Erreichung von Qualitätszielen gemessen (beurteilt)?	Zum Beispiel: * Von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird erwartet, dass sie ihre Arbeit selbst- kritisch reflektieren und konstruktiv mit Kritik anderer umgehen können * Es gibt für jeden Arbeitsplatz mit engem Kundenkontakt ein differenziertes Anfor- derungsprofil * Das Erreichen der Qualitätsziele ist stän- diges Thema in Dienstbesprechungen und ebenfalls im Mitarbeiter- Vorgesetztengespräch			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen	
			verantwortlich	bis
4. Werden die unterschiedlichen Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkannt und werden diese bei der Arbeitsorganisation gezielt genutzt?	Zum Beispiel: * Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die besonders kontaktfreudig und kommunikativ sind, werden bevorzugt in Bereichen mit intensivem Kundenkontakt eingesetzt		---	---
5. a. Gibt es ausreichend Aus- und Fortbildung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um ihre Aufgaben kompetent erfüllen zu können? b. Was/ welche Themen fehlen?	Zum Beispiel: * Es gibt bereichsinterne Workshops und die Möglichkeit, an externen Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen			
6. Gibt Hinweise auf für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besonders gesundheitsbelastende Arbeitssituationen?	Zum Beispiel: * In einem Bereich gibt es einen hohen Krankenstand			
7. a. Welche Möglichkeiten des Mitarbeiterfeedbacks nutzen Sie? b. Nutzen Sie die Ergebnisse des Feedbacks, um Veränderungen bzw. Verbesserungen vorzunehmen?	Zum Beispiel: * Es findet alle zwei Jahre eine Mitarbeiterbefragung statt * „Zufriedenheit mit der Arbeit“ ist in all ihren Aspekten Thema in Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen			
8. Werden (weitere) Instrumente der Personalentwicklung gezielt im Rahmen des Qualitätsmanagements eingesetzt?	Zum Beispiel: * Einsatz flexibler Arbeitszeitmodelle, um Kundenwünschen nach längeren Öffnungszeiten besser gerecht werden zu können			
9. Gibt es Regeln und gibt es eine Kultur für den Umgang mit Fehlern? Wie lauten die Regeln und Vereinbarungen?	Zum Beispiel:			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
	<ul style="list-style-type: none"> ★ Fehler werden nicht vertuscht, sondern genutzt, um daraus zu lernen (ansprechen, Lösungen suchen, verbessern) 			

4. Prozesse

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen	
			verantwortlich	bis
1. a. Haben Sie die für die Kundenzufriedenheit wichtigen Schlüsselprozesse identifiziert? b. Findet eine regelmäßige Überprüfung der wichtigen Geschäfts(Arbeits-)prozesse statt?	Zum Beispiel * Alle wichtigen Geschäftsprozesse werden überprüft. Die Resultate der Veränderungen werden in einem jährlichen Rhythmus überprüft	
2. a. Haben Sie klare Ziele der Prozessoptimierung formuliert? b. Haben Sie diese Ziele operationalisiert ? c. Wird die Erreichung der Ziele systematisch verfolgt?	Zum Beispiel: * Allgemeine Ziele: Prozesse kundenorientiert gestalten und Durchlaufzeiten verkürzen * Operatives Ziel: die Durchlaufzeit von Prozess X soll sich um einen Monat verkürzen			
3. Gibt es Hinweise darauf, dass Prozesse für die Kundinnen und Kunden schwer durchschaubar sind?	Zum Beispiel: * Es gibt keinen eindeutigen Ansprechpartner für bestimmte Anliegen			
4. Gibt es Hinweise darauf, dass Prozesse für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schwer durchschaubar sind?	Zum Beispiel: * Es ist für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht transparent, warum das Bearbeiten eines Anliegens durch eine „Nachbearbeitung“ unterschiedlich lange dauert			
5. Gibt es Probleme, die auf die große Zahl der Schnittstellen zurückzuführen sind?	Zum Beispiel * Lange Durchlaufzeiten * Gehäufte, gleich gelagerte Beschwerden * Unklare Zuständigkeiten			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen	
			verantwortlich	bis
6. Findet regelmäßig Aufgabenkritik statt, bei der Aufgaben/Prozesse in Frage gestellt werden?	<p>Zum Beispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Bei jeder Prozessoptimierung wird auch die Frage nach „überflüssigen“ Aufgaben diskutiert 		---	---
7. a. Werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Analyse, Beschreibung und Gestaltung der Geschäftsprozesse beteiligt? b. Werden die Ergebnisse des Mitarbeiterfeedbacks dafür genutzt?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Geschäftsprozesse werden immer unter Beteiligung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschrieben und Veränderungsvorschläge entwickelt. 			
8. a. Gibt es eine Zusammenarbeit mit Kundinnen und Kunden bzw. mit externen Partnern mit dem Ziel, die Qualität der Prozesse zu verbessern? b. Nutzen Sie die Ergebnisse des Kundenfeedbacks, um Prozesse zu verbessern?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Die Ergebnisse von Kundenbefragungen werden bei der Auswahl und der Gestaltung der Geschäftsprozesse berücksichtigt ★ Es gibt Partnerschaften mit Zuwendungsempfängern zur gemeinsamen Verbesserung der Leistungen 			
9. Gibt es Qualitätsstandards für die Geschäftsprozesse?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Für jedes Anliegen bekommt der /die Bürger/in eine/n Ansprechpartner/in ★ Die voraussichtliche Bearbeitungszeit wird dem/der Bürger/in mitgeteilt und gilt dann als verbindlich 			
10. Wird überprüft, ob die angestrebte Prozessqualität erreicht und ständig verbessert wird?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Die Ziele sind mit einer Frist versehen, die Zielerreichung wird regelmäßig und beim Erreichen der Frist überprüft 			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
			---	---
11. Gibt es eine verantwortliche Person für einen reibungslosen Prozessverlauf ?	Zum Beispiel * Wenn ein Anliegen mehrere Organisationseinheiten durchlaufen muss, erhält der Bürger/die Bürgerin einen Ansprechpartner			
12. Wird sichergestellt, dass Vorschläge zur Verbesserung der Geschäftsprozesse zeitlich und inhaltlich nach Plan umgesetzt werden?	Zum Beispiel: * Die für Qualitätsmanagement zuständigen Personen/ Institutionen übernehmen das Controlling und fragen in regelmäßigen Abständen nach dem Stand der Dinge			

5. Ressourcen und Qualitätskosten

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzu-stands	abzuleitende Maßnahmen	
			verantwortlich	bis
1. a. Können Sie quantifizieren, was die (einzelnen) Maßnahmen im Rahmen des Qualitätsmanagements kosten? b. Können Sie monetär quantifizieren, was die (einzelnen) Maßnahmen im Rahmen des Qualitätsmanagement an Einsparungen bringen?	Zum Beispiel * Kosten für Qualifizierung, Beratung und Technikeinsatz * geringere Kosten für Verfahren, Mehreinnahmen	
2. Können Sie den Aufwand und die nicht-monetären Nutzen der Maßnahmen beschreiben und mit Kennzahlen quantifizieren?	Zum Beispiel * Aufwand für Entwicklung und Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen * Nutzen durch größere Kundenzufriedenheit (Note durch Befragung)			
3. Ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis angemessen?	Zum Beispiel: * Ja, weil wir bestimmte Maßnahmen sowohl die Kunden- als auch die Mitarbeiterzufriedenheit steigern können			
4. Besteht Klarheit über die für die Durchführung und Begleitung von Qualitätsmanagement benötigten Ressourcen?	Unter anderem: * Räume, Personal, Technik, Qualifizierung			
5. Wird IuK-Technik zur Verbesserung der Qualität gezielt eingesetzt oder soll es eingesetzt werden?	Zum Beispiel * Internet/ Intranet			

6. Qualitätsergebnisse

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzu- stands	abzuleitende Maßnahmen	
			verantwortlich	bis
1. Haben Sie die Ziele auf den verschiedenen Feldern des Qualitätsmanagement operationalisiert ?	<p>Zum Beispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> * Die Mitarbeiter- und/oder Kundenzufriedenheit soll ständig auf 80% steigen (zufrieden bis sehr zufrieden) * Der Kunde soll sein Anliegen an einem „Schalter“ erledigen können (one face to the customer) 		---	---
2. Haben Sie die Ziele auch mit Zeitvorgaben und Sollwerten (Standards) versehen?	<p>Zum Beispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> * Innerhalb des nächsten Jahres soll die Prozessdauer vom Prozess X um 2 Wochen verkürzt werden * Der Kunde darf maximal 10 Minuten in den Warteräumen warten müssen * Anträge sind innerhalb eines Monats zu erledigen 			
3. Können Sie anhand von Kennzahlen feststellen, ob Sie die Ziele erreicht bzw. die Standards eingehalten haben?	<p>Zum Beispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> * Kennzahlen zur Mitarbeiterzufriedenheit * Kennzahlen zur Kundenzufriedenheit * Kennzahlen zu Prozessdauer * Kennzahlen zur Anzahl der Schnittstellen * Anzahl eingereichter und umgesetzter Verbesserungsvorschläge * Fortbildungskennzahlen (Angebote, 			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzu-stands	abzuleitende Maßnahmen verantwortlich bis	
	Inanspruchnahme)		---	---
4. Werden in relevanten Bereichen Leistungsvergleiche - intern, mit anderen Behörden oder überregional – durchgeführt?	Zum Beispiel <ul style="list-style-type: none"> * Die Mitarbeiterzufriedenheit wird mit der in anderen Behörden verglichen * Der Bereich beteiligt sich an einem überregionalen IKO-Netz 			
5. Werden die Ergebnissen dieser Vergleiche genutzt?	Zum Beispiel <ul style="list-style-type: none"> * Die Ergebnisse werden herangezogen, wenn Ziele bestimmt und Standards festgelegt werden 			

Anhang 2 Übersicht über den Stand des Qualitätsmanagements in den Hamburger Behörden

(Quelle: Abfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung (4/1998) sowie Ergänzungen durch die Behörden)

Thema	umgesetzt	geplant
<ul style="list-style-type: none"> Leitbild/ Zielbild mit Kundenbezug (aufgenommen sind nur Leitbilder, die einen ausdrücklichen Bezug auf externe Kunden aufweisen) 	Personalamt Bezirksamt-Eimsbüttel Bezirksamt-Harburg Behörde für Wissenschaft und Forschung: Profildokumentation HWP Kulturbehörde Behörde für Inneres - Landesbetrieb Verkehr	Senatskanzlei Bezirksamt Mitte Behörde für Wissenschaft und Forschung - Hochschulamt ("Führung und Zusammenarbeit") Stadtentwicklungsbehörde BfI- Landesbetrieb Verkehr
<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsgruppen/ Projektgruppen zum Qualitätsmanagement 	Personalamt Bezirksamt-Harburg Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales - Amt für Arbeitsschutz Behörde für Inneres: - Landesbetrieb Verkehr - Landesfeuerwehr- und Rettungsassistentenschule	

Thema	umgesetzt	geplant
<ul style="list-style-type: none"> Durchführung von Qualitätszirkeln/ Mitarbeiterzirkeln 	<p>Personalamt - BVSt: Gesundheitszirkel Bezirke (bis auf Bezirksamt-Mitte), 1997 Werkstattphase</p> <p>Bezirksamt-Wandsbek: Dienstvereinbarung über die Durchführung von Qualitätszirkeln</p> <p>Justizbehörde - Finanzgericht - Amtsgericht</p> <p>Behörde für Wissenschaft und Forschung: (Universität) Mitarbeiterzirkel, seit 1997</p> <p>Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Mitarbeiterzirkel)</p> <p>Behörde für Inneres: - Polizei, NSM-Bereiche - Polizeikommissariate</p>	<p>Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales - Amt für Gesundheit, Gesundheitlicher Verbraucherschutz und Veterinärwesen</p> <p>Behörde für Inneres - Landesbetrieb Verkehr</p>

Thema	umgesetzt	geplant
<ul style="list-style-type: none"> • Befragungen externer Kunden 	<p>Nach ProVi-Umfrage 1997: 48 Bereiche (nicht unterschieden nach internen und externen Kunden), z.B.:</p> <p> Bezirke: Einwohnermeldeämter, Standesämter (1998)</p> <p> Justizbehörde: Befragung der "Professionellen Nutzer des Verwaltungsgerichts"</p> <p> Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales - Versorgungsamt</p> <p> Behörde für Inneres - Landesfeuerwehr- und Rettungsassistentenschule</p> <p> Finanzbehörde - Oberfinanzdirektion (1998)</p>	<p>Bezirke: Bauprüfabteilung (1999)</p> <p>Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeiterbefragungen 	<p>nach ProVi-Umfrage 1997: 53 Nennungen, z.B.</p> <p> Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (Personalwesen)</p> <p> Behörde für Inneres - Amt für Innere Verwaltung und Planung</p> <p> Finanzbehörde - Oberfinanzdirektion (1998)</p>	<p>Wirtschaftsbehörde (1. Quartal 1999)</p> <p>Behörde für Inneres - Polizei, NSM-Bereiche</p>

Thema	umgesetzt	geplant
<ul style="list-style-type: none"> • (aktives) Beschwerdemanagement 		Bezirke (ab 1999), beginnend: Bezirksamt- Altona Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales - interne Ausrichtung
<ul style="list-style-type: none"> • Geschäftsprozessanalysen mit dem Ziel der Verbesserung der Kundenorientierung 	Senatskanzlei Bezirke Justizbehörde - Amtsgericht Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung - Amt für Jugend Behörde für Wissenschaft und Forschung/ Universität Hamburg Behörde für Inneres Behörde für Inneres - Statistisches Landesamt Umweltbehörde Finanzbehörde	Wirtschaftsbehörde Behörde für Inneres - Feuerwehr (1999)
<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme an überregionalen Qualitätsvergleichen 	Bezirke: Einwohnerdienststellen, Standesämter mit Berlin (begonnen 1998) Behörde für Wissenschaft und Forschung (Universität) Evaluationsverbund Norddeutscher Universitäten Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales- Sozialhilfe (laufend)	Behörde für Inneres - Feuerwehr

Thema	umgesetzt	geplant
<ul style="list-style-type: none"> • Übergreifendes Qualitätsmanagement-Konzept einschließlich Dokumentation z.B. in Form eines Handbuchs, Ansätze zum Vorgehen in Anlehnung an DIN ISO 9000 	<p>Bezirksamt Nord, Ortsamt Fuhlsbüttel: Lebensmittelüberwachung</p> <p>Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales - Hygiene-Institut. Akkreditierung nach DIN EN 45.001 (Allgemeine Kriterien zum Betreiben von Prüflaboratorien)</p> <p>UB, Forstbetrieb, Zertifizierung der Waldwirtschaft nach FSC</p>	<p>Behörde für Inneres - Feuerwehr (1999)</p> <p>Vorgehen: Bezirksamt-Harburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales- Amt für Arbeitsschutz</p> <p>Zertifizierung Behörde für Wissenschaft und Forschung: Hochbauabteilung</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Betriebliches Vorschlagwesen - Vorgesetztenmodell 	<p>Neuausrichtung in Pilotbereichen: Bezirke</p> <p>Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales</p> <p>Wirtschaftsbehörde - Strom- und Hafenausbau</p>	<p>flächendeckend für alle Behörden geplant für 1999</p>

Thema	umgesetzt	geplant
<ul style="list-style-type: none"> • Sonstiges 	<p>Bezirke: Gründung von 3 Kundenzentren/ Bürgerdienststellen im Bezirksamt-Nord sowie 2 Ortsämtern</p> <p>Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung: Systematische Evaluation der Lernausgangslage und Lernentwicklung von Schülerinnen und Schülern</p> <p>Behörde für Wissenschaft und Forschung: Evaluation der Lehre an den Hochschulen</p> <p>Behörde für Wissenschaft und Forschung (UKE): Ständige "Kommission für Konzept für interne Qualitätssicherung", Konzept 1997</p> <p>Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales: Basisdaten- und Leistungsdokumentation der ambulanten Suchtkrankenhilfe</p> <p>Baubehörde: Entwicklung eines Qualitätsmanagementkonzeptes für die dezentrale Fortbildung</p> <p>Baubehörde: Durchführung einer Fortbildungsveranstaltung über Qualitätszirkel-</p>	<p>Bezirke: Stufenweise Einführung von Kundenzentren/Bürgerämtern geplant</p> <p>Finanzbehörde: Einrichtung einer Abteilung Controlling und Qualitätsmanagement im Landesabgabenamt geplant</p> <p>Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung: Erstellung von Schulprogrammen sowie interne und externe Evaluation von Unterrichts- und Erziehungsarbeit (tlw. umgesetzt)</p>

Anhang 3

Glossar

A

Aktives Beschwerdemanagement

ist eine Methode, die Beschwerden und Anregungen von Kundinnen und Kunden aktiv herausfordert und in ein Controlling- und Verbesserungssystem einbaut.

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.6

Anwaltsplanung

bezeichnet eine Methode, durch fachliche Beratung und Unterstützung artikulationschwacher Bevölkerungsgruppen deren Interessen in Planungsprozessen mehr Gewicht zu verleihen.

→ Nutzervertretungen → Runde Tische

B

Benchmarking

ist der Prozess des Vergleichens und Messens der eigenen Leistungsfähigkeit mit den "klassenbesten Wettbewerbern". Ziel ist es, aus dem Vergleich mit den Besten zu lernen, die wirkungsvollsten Methoden herauszufinden und die auf die eigenen Bedingungen anzupassen, um selbst eine Spitzenposition zu erreichen.

→ Leistungsvergleich

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.2

Befragungen

Befragungen sind die am weitesten verbreitete Methode, um Meinungen, Urteile, Einstellungen und Wünsche von Adressatinnen und Adressaten zu erhalten. Zielgruppen von Befragungen können externe oder interne → Kundinnen und Kunden sein. Grundsätzlich sind

quantitative und qualitative Verfahren zu unterscheiden

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.5

Berichtswesen

ist als Informationssystem zur Führungsunterstützung ein zentrales Instrument des → Controlling. Berichte sind wesentliche Voraussetzung dafür, dass ein Regelkreislauf mit den Schritten Planung, Realisation, Erfolgskontrolle und Rückkopplung entstehen kann. Bestandteil des Berichtswesens sind Informationen über die → Qualität, Quantität und Kosten der → Produkte und Leistungen sowie Vergleichsdaten und Interpretationen. Inhalte und Interval der Berichte richten sich nach den Steuerungsbedarfen der jeweiligen Adressatinnen und Adressaten.

Betriebliches Vorschlagswesen

Im betrieblichen Vorschlagswesen können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konkrete Vorschläge einreichen, um die Verwaltung zu vereinfachen, zu verbilligen und zu verbessern. Als Anreiz werden Verbesserungsvorschläge mit bis zu 20% der jährlich eingesparten Summe prämiert. Besonders berücksichtigt werden Vorschläge, die sich auf die Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns beziehen.

Dargestellt in Kapitel 4.10

Bottom-Up-Prozess

beschreibt eine Vorgehensweise, in der Vorschläge von unten nach oben innerhalb einer Hierarchie entwickelt werden.

→ Top-Down-Prozess

C**Controlling**

ist ein umfassendes System zur Unterstützung der Leitung und Steuerung von Behörden auf den unterschiedlichen Führungsebenen. Phasen des Controlling im Rahmen von Qualitätsmanagement sind: Ist-Analyse durchführen, Qualitätspolitik festlegen, Maßnahmenplan aufstellen, Maßnahmen umsetzen, Qualitätsanalyse durchführen, Abweichungen erkennen und gegensteuern

Kurz dargestellt in Kapitel 3 (Einführung)

Controlling ist ausführlich dargestellt im ProVi-Leitfaden "Controlling in der Hamburger Verwaltung"

D**DIN EN ISO 9000ff**

Die DIN EN ISO 9000-Reihe ist eine internationale Normenreihe, mit der Qualitätsmanagement in Organisationen ausgestaltet und abgesichert werden kann. Ein wesentliches Element der DIN EN ISO 9000-Reihe ist die Dokumentation, die sicherstellen soll, dass Qualitätsforderungen erfüllt werden. Sie wird in einer Loseblattsammlung, einem → Qualitäts-Handbuch, zusammengefasst.

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.3

E**Effektivität (Wirksamkeit)**

ist das Verhältnis von Output (Ergebnis) der Arbeit zur erzielten Wirkung (Outcome). Effektivität bedeutet, dass die gesetzten Ziele durch die durchgeführten Handlungen vollständig erreicht werden.

Effizienz (Wirtschaftlichkeit)

bedeutet, entweder mit einem gegebenen Mittelrahmen das bestmögliche Ergebnis oder ein bestimmtes Ergebnis mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz zu erzielen (ökonomisches Prinzip).

Ergebnisqualität (Produktqualität)

ist die Qualität eines Produktes bzw. der Leistung hinsichtlich seiner Eignung für die eigenen Bedürfnisse und Ziele. Sofern Ergebnis und Wirkung in einem eindeutigen Zusammenhang stehen, wird auch die Wirkung in die Bewertung einbezogen

→ Prozessqualität → Potentialqualität

F**Fehlerkosten**

fallen an für Maßnahmen zur Fehlerbehebung und zählen daher zu den qualitätsbezogenen Kosten.

→ Folgekosten, → Prozesskosten

Folgekosten

sind Kosten der aus Qualitätsfehlern resultierenden (indirekten) Folgewirkungen.

→ Fehlerkosten, → Prozesskosten

Foren

→ Nutzervertretungen/ Beiräte

G**Geschäftsprozessoptimierung**

ist eine Methode, um Verwaltungsabläufe zu verbessern. Sie besteht aus den Phasen Planung, Vorbereitung, Ist-Analyse, Schwachstellenanalyse, Entwicklung eines Soll-Konzepts, Umsetzung und Projektabschluss. Die Geschäftsprozessoptimierung ist als eine permanente Aufgabe zu verstehen.

Kurz dargestellt in Kapitel 4.9.

Ausführlich dargestellt im Leitfaden "Geschäftsprozessoptimierung" der Finanzbehörde

I**Indikator**

ist ein Umstand oder Merkmal, das als beweiskräftiges Anzeichen oder als Hinweis auf etwas anderes dient. Indikatoren werden quantitativ durch Kennzahlen ausgedrückt. Als Indikator für die Service-Qualität eines Bereichs kann beispielsweise die "Anzahl der Beschwerden" herangezogen werden. → Qualitätskennzahlen

K**Kennzahlen**

→ Qualitätskennzahlen

Kontrakt

→ Leistungsvereinbarungen

Kunde/Kundin

wird in Anlehnung an die Privatwirtschaft häufig für interne oder externe Abnehmerinnen und Abnehmer von Verwaltungsleistungen verwendet, um die Dienstleistungsorientierung auszudrücken. Der Begriff ist jedoch problematisch und sollte sparsam verwendet werden. Er kann je nach Kontext durch Bürgerinnen und Bürger, Adressatinnen und Adressaten, Abnehmerinnen und Abnehmer, Nutzerinnen und Nutzer oder Klientinnen und Klienten ersetzt werden.

Siehe auch dazu Kapitel 2.3

Kundenbefragung

→ Befragung

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.5

L**Leistungsvereinbarungen**

sind Vereinbarungen über ein Budget und die damit zu erbringende Leistung. Unterzeichner eines Kontraktes sind der oder die für die Leistungserstellung Verantwortliche und die übergeordnete Führungsebene. Inhalte des Kontraktes sind u.a. die Benennung der zu erstellenden → Produkte und Leistungen sowie deren Quantitäten und → Qualitäten, Ressourcenrahmen, Laufzeit, Berichtspflichten, Bewirtschaftungsregeln und ggf. Sanktionen.

Leistungsvergleiche

sind regelmäßige und gezielte Gegenüberstellungen und Bewertungen von Leistungsergebnissen verschiedener Organisationen mit Hilfe von Kennzahlen, um die eigene Leistung besser bewerten zu können und Ansatzpunkte für die Verbesserung der eigenen Leistung zu erhalten.

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.2

→ Benchmarking

Leitbild

Ein Leitbild ist ein von der Organisation schriftlich und verbindlich festgelegtes, verhaltens- und handlungsorientiertes Zielbild. Mit ihren Aussagen zu diesen Themen schafft das Leitbild eine Identifikation nach innen - corporate identity - und vermittelt ein erkennbares und einheitliches Image der Organisation nach außen. Dabei ist der Erstellungsprozess selber wichtiger Bestandteil des Ergebnisses.

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.4

M**Mediation**

ist ein Verfahren zur Konfliktlösung, bei dem ein neutraler Dritter als Vermittler hinzugezogen wird, der die Lösungssuche aktiv mitgestaltet.

→ Planungszelle, → Werkstattgespräch, → Zukunftswerkstatt

N**Nutzerververtretungen (-foren/ Beiräte)**

sind langfristig angelegte Arbeitsgruppen von Kundinnen und Kunden, die über das Leistungsangebot der anbietenden Stelle beraten, ihre Interessen und Bedürfnisse einbringen und sich an Planungen und Entscheidungen beteiligen.

→ Anwaltsplanung → Runde Tische

P**Planungszellen**

bestehen aus max. 25 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Teilnehmer/innen, die Lösungskonzepte für eine konkrete Problemstellung erarbeiten. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind von Arbeits- bzw. Familienpflichten freigestellt und bekommen eine finanzielle Vergütung. Moderatoren und Fachplaner begleiten die Beratungen.

→ Mediation → Werkstattgespräch → Zukunftswerkstatt

Potentialqualität (Strukturqualität)

bewertet Aspekte wie die Aufbau- - und Ablauforganisation, die Kompetenzen und Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Ressourcenausstattung und die Räumlichkeiten.

→ Ergebnisqualität → Prozessqualität

Produkt

ist eine einzelne Leistung oder eine Gruppe von inhaltlich ähnlichen Leistungen. Das Produkt ist das Kernelement des Neuen Steuerungsmodells. Es ist Ansatzpunkt für die Steuerung der → Effektivität und → Effizienz der Verwaltung sowie für Budgetierung und Leistungsvergleiche.

→ Leistungsvergleiche und Benchmarking
Ausführlich dargestellt im ProVi-Leitfaden "Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der hamburgischen Verwaltung"

Prozesse

umfassen den Weg des Erstellens von → Produkten und Leistungen. Sie entstehen meist durch das Zusammenwirken von Menschen (z.B. Kunden, Zulieferanten), Technik und Methoden entlang einer Wertschöpfungskette.

Prozessqualität

beschreibt die Qualität des Leistungserstellungsprozesses. Die Prozessqualität ist zur Beurteilung von Dienstleistungen wichtig, da er wichtiger Bestandteil einer Dienstleistung ist (z.B. Beratungsgespräch).

→ Potentialqualität → Ergebnisqualität

Q**Qualität**

ist die subjektive Bewertung der Leistung - Ergebnisse, Prozesse und Potentiale - durch die Bürgerinnen und Bürger bzw. Adressatinnen und Adressaten. Diese Bewertung hängt ab von subjektiven Erfahrungen, individuellen Erwartungen sowie vom sozialen und

kulturellen Hintergrund der Abnehmerinnen und Abnehmer, aber auch vom Preis. Daher unterliegt die Bewertung von Qualität einem ständigen Wandel.

Qualitätsanalyse

ist die Phase des Regelkreislaufs, in der der Ist-Zustand (die Qualitätsposition) mit dem Soll (den → Qualitätszielen) verglichen wird und in dem die Anforderungen an die Qualität ermittelt werden.

→ Qualitätspolitik

Qualitätsaudit

bezeichnet eine systematische und unabhängige Untersuchung der Organisationsstrukturen, -prozesse und -ergebnisse mit der geprüft wird, ob einmal festgelegte und dokumentierte Verfahrensbeschreibungen auch entsprechend angewendet werden. Es werden die beabsichtigten Wirkungen eines Produkts bewertet und die Qualitätsprozesse werden abgesichert. Ein Qualitätsaudit kann als Fremdbewertung (mit oder ohne → Zertifizierung) oder als Selbstbewertung durchgeführt werden.

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.3

Qualitätsbezogene Kosten

bzw. die Kosten des Qualitätsmanagements sind alle die Kosten, die aufgrund von Aktivitäten zur Sicherstellung der Dienstleistungsqualität gemäß den Kundenanforderungen entstehen. Den qualitätsbezogenen Kosten stehen die Nutzen, die durch Qualitätsmanagement entstehen, gegenüber.

Siehe auch dazu Kapitel 3 (5. Feld: Ressourcen und qualitätsbezogene Kosten)

Qualitätshandbuch

ist die Dokumentation des → Qualitätsmanagement im Rahmen der → DIN EN ISO 9000ff. Darin sind → Qualitätspolitik und → Qualitätsziele, Aufbau- und Ablauforganisation, Verfahrensweisungen und einzelne Elemente des Qualitätsmanagementsystems mit dazugehörigen Abläufen und Tätigkeiten beschrieben. Es richtet sich an die Beschäftigten des Unternehmens und interessierte Dritte.

→ Qualitätsaudit

Qualitätsindikator

→ Indikator

Qualitätskennzahlen

Kennzahlen sind die Maßstabswerte, anhand derer überprüft werden kann, ob die globalen und operativen Ziele des Qualitätsmanagements tatsächlich erreicht und vorher festgelegte Anforderungen erfüllt wurden. Sie sind eine unentbehrliche Grundlage jedes Qualitätsmanagements

→ Indikator

Qualitätskriterien

sind Merkmale zur Beurteilung von Qualität. Sie müssen je nach Produkt und Leistung individuell bestimmt werden. Beispiele für Qualitätskriterien sind: Kundenfreundlichkeit, Zuverlässigkeit, Sparsamkeit, Schnelligkeit, Sauberkeit, Bedienungsfreundlichkeit. Qualitätskriterien müssen anhand von → Kennzahlen messbar gemacht werden.

Qualitätsmanagement

ist eine Führungsaufgabe, die diejenigen Prozesse in einer Organisation definiert und sichert, die Einfluss auf die → Qualität der Prozesse, Ergebnisse und Strukturen haben. Das bedeutet: die Kundensicht wird systematisch einbezogen, die komplexen Einflussfaktoren auf die Qualität werden berücksichtigt, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden für veränderte Anforderungen qualifiziert, Ergebnisse werden regelmäßig auf ihre Wirkungen überprüft und Qualitätsmanagement wird in ein Controllingssystem eingebaut werden.

→ Controlling

Qualitätspreise

werden im Rahmen von Wettbewerben durch Vereinigungen oder Verbände vergeben. Beispiele sind: der Bertelsmann-Preis, European Quality Award, Speyerer Qualitätswettbewerb

Qualitätspolitik

ist die Phase des Regelkreislaufs, in der anfänglich die allgemeinen Ziele des Qualitätsmanagements und die Bedeutung von → Qualität in der Organisation festgelegt werden. In weiteren Durchläufen des Regelkreises werden konkrete → Qualitätsziele, → Qualitätsstandards bestimmt und Prioritäten zwischen konkurrierenden Anforderungen gesetzt und festgelegt, wie die Zielerreichung gemessen werden soll.

→ Controlling

Qualitätsstandards

sind angestrebte und festgelegte Zielgrößen für die Qualität eines → Produkts oder einer Leistung. Sie dienen als Maßstab dafür, wann das angestrebte Qualitätsniveau unter- oder überschritten wird und damit der Qualitätssteuerung.

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.1

→ Qualitätskennzahlen

Qualitätsziele

legen fest, was mit der Einführung Qualitätsmanagement erreicht und welche Qualität angeboten werden soll. Sie sind unabdingbare Grundlage des → Qualitätsmanagements. Die globalen Ziele werden von der Führungsebene vorgegeben (Top-Down) und in der Hierarchie systematisch konkretisiert und operationalisiert. Die Ziele müssen über Kennzahlen messbar gemacht werden.

→ Qualitätskennzahlen → Qualitätspolitik → Qualitätsstandards

Qualitätszirkel

sind moderierte Arbeitsgruppen von fünf bis zehn Mitgliedern, die freiwillig für einen befristeten Zeitraum Problemstellungen im Zusammenhang mit ihrer Arbeitssituation bearbeiten und Lösungswege vorschlagen. Die Themen sind in der Regel selbst gewählt oder konkretisiert und soweit erforderlich werden die Mitglieder von ihren normalen Aufgaben freigestellt.

Ausführlich dargestellt in Kapitel 4.8

R**Runde Tische**

erarbeiten in einem festen Teilnehmerkreis Lösungskonzepte für politisch umstrittene Planungsaufgaben. Die Beteiligten müssen mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet sein.

→ Anwaltsplanung → Nutzervertretungen

T**Top-Down-Prozess**

beschreibt eine Vorgehensweise zur Problemlösung, in der bestimmte Vorgaben innerhalb einer Hierarchie von oben gemacht werden und in unteren Hierarchiestufen immer differenzierter formuliert werden.

→ Bottom-Up-Prozess

Total Quality Management (TQM)

ist eine auf der Mitwirkung aller Organisationsmitglieder basierende Führungsmethode. Sie stellt die Qualität in den Mittelpunkt stellt und zielt durch Zufriedenstellung der Kundinnen und Kunden auf den langfristigen Erfolg für die Organisation sowie auf Nutzen für die Organisationsmitglieder und die Gesellschaft.

→ Qualitätsmanagement

W**Werkstattgespräch**

In einem Werkstattgespräch entwickeln die Vertreter möglichst vieler Beteiligtegruppen Lösungen für eine konkrete Planungssituation. Dazu wird in der Regel auch externer Sachverstand hinzugezogen.

→ Mediation → Planungszellen → Zukunftswerkstatt

Z**Zertifizierung**

ist ein formelles Verfahren zum Erhalt eines offiziellen Qualitätsnachweises nach → DIN EN ISO 9000ff.. Dazu werden Organisationen von akkreditierten externen Stellen umfassend geprüft und laufend überwacht.
→ Qualitätsaudit

Zukunftswerkstätten

In Zukunftswerkstätten wird mit max. 25 Teilnehmer/innen in begrenztem Zeitrahmen in drei Phasen (Kritik-, Phantasie- und Umsetzungsphase) eine Problemstellung bearbeitet. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Ideensammlung.

→ Mediation → Planungszellen → Werkstattgespräch

Anhang 4

Weiterführende Literatur

Zu Kapitel 2.: Grundlagen des Qualitätsmanagements

- AWV - Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (1995): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Eschborn.
- AWV - Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (1998): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Qualitäts- und prozessorientiertes Verwaltungsmanagement in der Anwendung. Eschborn.
- Benz, Chr. (1997): Kundenorientierung - Ein Controllingparameter? in: io management 12/1997.
- Berlin - Unternehmen Verwaltung (1995): Neues Berliner Verwaltungsmanagement, Teilprojekt Qualitätsmanagement.
- Bruhn, M. (1996): Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, Grundlagen, Konzepte, Methoden. Berlin, Heidelberg, New York.
- Corsten, H. (1997): Dienstleistungsmanagement. München, Wien.
- Deutsche Gesellschaft für Qualität (1996): Qualitätsmanagement bei Dienstleistungen. Berlin, Wien, Zürich.
- Deutsche Gesellschaft für Qualität (1987¹): Produkt- und Verfahrensaudit. Berlin, Wien, Zürich.
- Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Managementsystemen (1996): DQS Auditprotokoll: DIN EN ISO 9001, 9002, 9003. Berlin, Wien, Zürich.
- Deutsche Gesellschaft für Qualität (1997): Qualitätspolitik und Mitarbeiterorientierung. Berlin, Wien, Zürich.
- Dunckhorst, Peter (1999): Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Baden Baden.
- Freie und Hansestadt Hamburg , Finanzbehörde (1996): Kosten- und Leistungsrechnung in der Hamburger Verwaltung. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg , Finanzbehörde (1997): Leitfaden für Produktinformation und Produktbeschreibungen in der Hamburger Verwaltung. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg , Finanzbehörde (1997): Controlling in der Hamburger Verwaltung. Hamburg.
- Hill, H., Klages H. (Hg.) (1993): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992. Baden-Baden.
- Hill, H., Klages H. (Hg.) (1995): Lernen von Spitzenverwaltungen, Eine Dokumentation des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1994. Düsseldorf.
- Hill, H., Klages H. (1996): "Motor Qualität": Verwaltungsmodernisierung in der Landeshauptstadt Saarbrücken. Düsseldorf.
- Hill, H., Klages H. (Hg.) (1997): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, Eine Dokumentation des 3. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1996. Düsseldorf.
- Imai, H. (1994): Kaizen, der Schlüssel zum Erfolg der Japaner im Wettbewerb. München.
- Kamiske, G., Brauer, J-P. (1995): Qualitätsmanagement von A-Z, Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements. München, Wien.
- KGSt- Kommunale Gemeinschaftsstelle (6/1995): Qualitätsmanagement, Bericht 6/1995.

- KGSt- Kommunale Gemeinschaftsstelle (8/1997): Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung, Bericht 8/1997.
- Kühnlein, G., Wohlfahrt, N. (1995): Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen. Berlin.
- Malorny, C.(1996): TQM umsetzen - Der Weg zur Business Excellence. Stuttgart.
- Murphy, J. (1994): Dienstleistungsqualität in der Praxis, Ein Handbuch für den praktischen Gebrauch. Wien.
- Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik, Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin.
- Oppen, M. (1997): Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozess - kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive; in: Naschold, F., Oppen, M., Wegener, A.: Innovative Kommunen, Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Oppen, M. (1995): Qualitätsmanagement, Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht. Berlin.
- Wegener, A. (1996): Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen zentralstaatlicher Regulierung und lokaler Initiative. WZB discussion paper FS II 96-203, Berlin.
- Wegener, A. (1997): Dienstleistungsunternehmen Großstadt: "Best run City in the world"?, Fallstudie Phoenix, Arizona, (U.S.A.). WZB discussion paper FS II 97-202, Berlin.

Zu Kapitel 3.:Vorgehen zur Einführung von Qualitätsmanagement In der Hamburger Verwaltung

- Bruhn, M. (1997): Wirtschaftlichkeit des Qualitätsmanagements - Qualitätscontrolling für Dienstleistungen. Berlin, Heidelberg.
- Freie und Hansestadt Hamburg (1983/1994):Leitfaden für Nutzen-Kosten-Untersuchungen. Nachdruck. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg (1992): Leitfaden für Erfolgskontrollen. Hamburg.

Zu Kapitel 4.:Methoden und Instrumente

- Bruhn, M. (1996): Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, Grundlagen, Konzepte, Methoden. Berlin, Heidelberg, New York.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Projekt MoBil (1998): Qualitätsmanagement in der hamburgischen Bezirksverwaltung. Hamburg.
- Hoeth, U. (1997): Qualitätstechniken für die Dienstleistung - die D7. München, Wien (Pocket Power Reihe).

Zu Abschnitt 4.2.: Leistungsvergleiche und Benchmarking

- Adamaschek, B. (1997): Interkommunaler Leistungsvergleich - Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Stiftung Bertelsmann, Gütersloh.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Landessozialamt (1997): Sozialhilfe in Hamburg im Städtevergleich 1995/1996. Hamburg.

Zu Abschnitt 4.3.: Qualitätsaudit: Selbst- und Fremdbewertung

- Beutler, K., Langhoff, T. (1997): Qualitätsmanagement und Arbeitsschutz, in: WSI-Mitteilungen 12/1997, S.829 ff.
- European Foundation for Quality Management (1995): Broschüre zur Umsetzung des Selbstbewertungsprozesses. Brüssel.
- Glaap, W. (1996): ISO 9000 leichtgemacht, Praktische Hinweise und Hilfen zur Entwicklung und Einführung von QM-Systemen. München, Wien.
- Hemkes, B., Weller, L. (1997): Öko-Audit - Neues Werkzeug für den Arbeitsschutz? in: WSI-Mitteilungen 12/1997, S.838ff.
- KGSt- Kommunale Gemeinschaftsstelle (6/1995): Qualitätsmanagement, Bericht 6/1995.
- KGSt- Kommunale Gemeinschaftsstelle (8/1997): Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung, Bericht 8/1997.

Zu Abschnitt 4.4.: Leitbilder

- Joerger, G. (1997): Leitbilder für Personal und Management; in: Verwaltung und Management 6/97, S. 342 ff.
- Radke, B. (1998): Entwicklung eines Leitbildes parallel zur Reform, in: Verwaltung, Organisation, Personal 5/98, S.16 ff.

Zu Abschnitt 4.5.:Kundenbefragungen

- Berlin, Senatsverwaltung für Inneres (1997): Zur Durchführung von Kundenmonitoren, Berlin.
- Deutscher Städtetag (1997): Methodik kommunaler Bürgerumfragen, Eine Arbeitshilfe zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung. DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Reihe H, Heft 44.
- difu - Deutsches Institut für Urbanistik (1997): Kundenbefragungen als Instrument der Verwaltungsmodernisierung - Dokumentation von Praxisbeispielen. Materialsammlung zum Seminar "Bürger-Politik-Verwaltung", Berlin.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Projekt MoBil (1998): Kundenbefragung in den Einwohnermelde- und Standesämtern. Hamburg.
- Kastin, Klaus S. (1995): Beck-Wirtschaftsberater: Marktforschung mit einfachen Mitteln - Daten und Informationen beschaffen, auswerten und interpretieren, München. Darin insbesondere Kapitel 1: Erhebungsmethoden und praktische Anwendungstechniken, S. 75-91.
- KGSt- Kommunale Gemeinschaftsstelle (13/1997): Kundenbefragungen, Ein Leitfaden, Bericht 13/1997.
- Noelle-Naumann, E., Petersen, Th. (1996): Alle, nicht jeder - Einführung in die Methoden der Demoskopie, München. Darin insbesondere Kapitel 3: Der repräsentative Querschnitt, S. 208-317.

Zu Abschnitt 4.6.:Aktives Beschwerdemanagement

- Stauss, B., Seidel, W. (1996): Beschwerdemanagement. Fehler vermeiden - Leistung verbessern - Kunden binden. München, Wien.

Zu Abschnitt 4.7.:Methoden zur Einbeziehung von Kund/innen und Bürger/innen

- Bischoff, A., Selle, K., Sinning, H. (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund.
- Bogumil, J., Kißler, L. (1995): Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Verwaltung. Berlin.
- Bogumil, J., Kißler, L. (1995): Der Bürger als Kunde ? Zur Problematik von "Kundenorientierung" in kommunalen Gestaltungsvorhaben, in: Reichard, Ch.,(1996): Umdenken im Rathaus. Berlin.
- Dienel, P. (1997): Die Planungszelle, Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen.
- Sinning, H., Schesny, M., Reinert, A., Kanther, S. (1997): Bürgergutachten ÜSTRA, Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr, Verlag der Stiftung Mitarbeit.
- Stiftung Mitarbeit (Hg.) (1998): Wege zur Zukunftsfähigkeit, Ein Methodenhandbuch.
- Stadt Essen (1997): Bürgerbeteiligung und Partizipation heute und morgen. Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 91, Essen.

Zu Abschnitt 4.8.: Qualitätszirkel

- Heß, M (1995): TQM/Kaizen-Praxisbuch, Qualitätszirkel und verwandte Gruppen im Total Quality Management. Köln.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Projekt MoBil (1998): Qualitätsmanagement in der hamburgischen Bezirksverwaltung. Hamburg

Zu Abschnitt 4.9.:Geschäftsprozessoptimierung

- Freie und Hansestadt Hamburg , Finanzbehörde (1998): Leitfaden Geschäftsprozessoptimierung. Hamburg
- Hammer, M, Champy, J (1995): Business Reengineering, Die Radikalkur für das Unternehmen. Frankfurt a.M., New York.

QUALITÄTSMANAGEMENT in der Hamburger Verwaltung

Praxisbeispiel



Qualitätsmanagement in der Praxis

Warum ergänzen wir dieses Praxisbei-

Dieses Praxisbeispiel ergänzen wir drei Jahre nach dem ersten Erscheinen des Leitfadens. In den Kapiteln 3.3. und 4.3 haben wir die Selbstbewertung anhand einer Checkliste¹ als Instrument zur Einführung von Qualitätsmanagement empfohlen. In der Zwischenzeit konnten wir einige Erfahrungen als Beraterinnen und Berater bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Selbstbewertung sammeln und sind mit vielen Kolleginnen und Kollegen darüber ins Gespräch gekommen. Diese Erfahrungen möchten wir weitergeben und Ihnen Ideen und Vorgehensweisen an die Hand geben, wie Sie in der Praxis mit der Selbstbewertung umgehen können.

Inhalt

Was erwartet Sie?

Zunächst greifen wir einige allgemeine Fragen zur Selbstbewertung auf:

- Was genau ist eine Selbstbewertung? Wann und wozu kann man eine Selbstbewertung durchführen? (1.1.)
- Wer soll beteiligt werden (.1.2.)
- Vorgehensformen der Selbstbewertung (1.3.)
- Braucht man eine externe Moderation ? (1.4.)
- Muss immer eine vollständige Selbstbewertung durchgeführt werden? (1.5.)
- Welcher Aufwand ist mit der Selbstbewertung verbunden? (1.6.)
- Vorgehensschritte für die Durchführung einer Selbstbewertung (1.7)

Im 2. Kapitel können Sie nachlesen, wie ein Bereich – das Wirtschafts- und Ordnungsamt des Bezirksamts Hamburg-Nord - eine Selbstbewertung durchgeführt hat. Wir versuchen dabei, exemplarisch anhand von zwei Beispielen den Weg der Selbstbewertung bis hin zur Dokumentation des Prozesses nachzuvollziehen.

Selbstbewertung als Instrument des Qualitätsmanagements

Es hat sich gezeigt, dass die Selbstbewertung auf Grund ihrer Flexibilität sehr erfolgreich eingesetzt werden kann:

Sie eignet sich

- für Bereiche die gerade beginnen, sich systematisch mit Qualitätsfragen auseinander zu setzen – die Selbstbewertung hilft dabei den Einstieg zu

Selbstbewertung als Instrument des Qualitätsmanagements

¹ Die vollständige Checkliste ist im Anhang abgedruckt.

finden und die wichtigsten Verbesserungsbereiche aufzudecken und anzugehen;

- für solche Bereiche, die bereits einzelne Instrumente des Qualitätsmanagements nutzen (Qualitätszirkel, Kundenbefragungen etc.) – die Selbstbewertung unterstützt dabei, die einzelnen Instrumente systematisch miteinander zu verbinden und Zusammenhänge deutlich zu machen;
- für Bereiche, die bereits ein Qualitätsmanagementsystem aufgebaut haben² - die Selbstbewertung kann dabei helfen, das vorhandene Qualitätsmanagement zu überprüfen und zu verbessern;

und

- für Bereiche, die bereits eine Selbstbewertung durchgeführt haben. Indem die Selbstbewertung - auch in Teilen – wiederholt wird, können Optimierungspotenziale erkannt und das vorhandene Qualitätsmanagementsystem - im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung – weiter entwickelt werden.

Die Selbstbewertung kann sowohl für einzelne Referate oder Abteilungen als auch für ganze Ämter oder gar Behörden eingesetzt werden.

Betrachtungsebenen der Selbstbe-

² z.B. nach DIN EN ISO 9000, vgl. Abschnitt 4.3., Seite 65

- Beispiel: Die Amtsleiterrunde einer Behörde oder die Dezernentenrunde eines Bezirksamts kann die Selbstbewertung mit Hilfe der Checkliste (siehe Anlage 6.1.) dafür nutzen, ihre Strategie in Sachen Qualitätsverbesserung und Kundenorientierung zu konkretisieren. Durch die Selbstbewertung kann sie herausfinden, wo sich das größte Verbesserungspotenzial verbirgt und ihre Entscheidung, wo sie mit Verbesserungen ansetzen will, daran ausrichten.

Die Selbstbewertung beinhaltet zwei zentrale Charakteristika: Sie ist ein Management-Instrument und sie zeichnet sich durch ein hohes Maß an Mitarbeiterbeteiligung aus:

Selbstbewertung ist ein Management-Instrument

Wie jedes Instrument des Qualitätsmanagements muss die Entscheidung über ihren Einsatz zwingend von den Führungskräften getragen werden! Dies ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen und Verbesserungen auch umgesetzt werden.

Eine Selbstbewertung funktioniert nur, wenn die beteiligten Mitarbeiterinnen un- oder zumindest ein repräsentativer Teil von Ihnen - ihre Erfahrungen und Einschätzungen einbringen können. Ihre Beteiligung ist gleichzeitig die Voraussetzung für die Akzeptanz der vorgeschlagenen Maßnahmen.

Die Rolle der Führungskräfte

Als Führungskraft entscheiden Sie über die Durchführung einer Selbstbewertung in Ihrem Zuständigkeitsbereich. Sie kann prinzipiell unabhängig von der jeweiligen hierarchischen Ebene eingesetzt. Bei der Einführung einer Selbstbewertung sollten Sie folgende Eckpunkte beachten:

Rolle der Führungskräfte

Ziele der Selbstbewertung

Mit der Selbstbewertung können Sie folgende Ziele erreichen:

- Ein gemeinsames Bild vom Ist und von notwendigen Verbesserungen herstellen,
- kontinuierliche Verbesserungen ermöglichen und diese nach innen (zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) und nach außen (zu den Adressaten) deutlich machen,
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Qualitätsfragen sensibilisieren,
- dezentrale Verantwortung fördern.

Ergebnisse der Selbstbewertung

Wenn Sie eine Selbstbewertung erfolgreich durchgeführt haben, dann haben Sie folgendes erreicht:

- Die Stärken und Verbesserungspotenziale Ihrer Organisation sind herausgearbeitet,

- Maßnahmen zur Verbesserung sind geplant,
- die Maßnahmen sind einem Controlling unterworfen und
- die geplanten Veränderungen werden gemessen und gesteuert.

Voraussetzungen, die gegeben sein müssen

Bevor Sie mit der Selbstbewertung beginnen können, sollten folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Die mit der Selbstbewertung verfolgten Ziele sind Ihnen als Führungskraft und –soweit vorhanden – den weiteren beteiligten Entscheidungsträgern klar und sie unterstützen den Prozess,
- die beteiligten Führungskräfte sind offen für eine breite Mitarbeiterbeteiligung,
- die Beteiligten, z.B. diejenigen die in Arbeitsgruppen mitarbeiten, sind freiwillig dabei. Ihre Aufgabe als Führungskraft ist es, für Ihr Anliegen zu werben, die Ziele zu vermitteln und den geplanten Ablauf transparent zu machen,
- es stehen Ressourcen, insbesondere Kapazitäten für die Mitglieder der Arbeitsgruppe zur Verfügung.

Was Sie im Prozessverlauf beachten sollten

- überfordern Sie die Organisation nicht mit zu groß angelegten Projekten. Sammeln Sie in kleineren Pilotbereichen Erfahrungen mit dem Instrument, die Sie auf andere Bereiche übertragen können,
- Seien Sie im Vorgehen nicht zu schematisch, sondern passen Sie die Organisation an die Bedarfe und die Erfahrungen in den jeweiligen Arbeitsbereiche an,
- planen Sie kurzfristige Erfolge, um für die Mit- und Weiterarbeit zu motivieren,
- informieren Sie die nicht direkt am Prozess beteiligten Kolleginnen und Kollegen über die erzielten Ergebnisse.

Die Rolle der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Als **Mitarbeiterin** oder **Mitarbeiter** sind Sie Wissensträger und Experten für die Qualität Ihrer Arbeit , z.B. für die Prozesse und die Standards, die Sie verfolgen. Sie können und sollten sich in die Selbstbewertung einbringen und sich damit an der Analyse ihrer Arbeitssituation und der Entwicklung notwendiger Maßnahmen beteiligen.

Ohne die Rückendeckung Ihrer Vorgesetzten können Sie keine Selbstbewertung durchführen. In einem solchen Fall bleibt Ihnen nur der (möglicherweise

Rolle der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

beschwerliche) Weg, Ihre Führungskräfte von der Notwendigkeit und den Vorteilen des Vorgehens zu überzeugen.

1. Das Instrument der Selbstbewertung

1.1. Was ist eine Selbstbewertung?³

Die Selbstbewertung ist eine systematische Analyse der Stärken und Verbesserungsmöglichkeiten auf allen Feldern des Qualitätsmanagements durch die Organisation selber.

Für die Selbstbewertung sind demnach zwei Merkmale charakteristisch: Zum einen gibt die Selbstbewertung ein Bild von dem Ist-Zustand: Von den Stärken und den Schwächen. Dabei soll herausgefunden werden, wo die Organisation ansetzen kann, um die Qualität weiter zu verbessern.⁴ Charakteristisch ist zum anderen, dass die Organisation selber, und nicht eine externe Instanz, die Stärken und Verbesserungsbereiche aufzeigt.

Die Methode der Selbstbewertung geht davon aus,

- dass sich Qualitätsmanagement nur mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer Organisation umsetzen lässt,
- dass die einzelnen Mitglieder einer Organisation selbst bereits ein Bild über ihre Stärken und Verbesserungsmöglichkeiten haben,
- dass sie sich allerdings nur selten darüber austauschen und nur selten ein gemeinsames Bild entwickeln,
- dass Qualitätsmanagement nur dann zu Verbesserungen führen kann, wenn es einen Austausch der Betroffenen über ihr Qualitätsverständnis und gemeinsame Qualitätsstandards gibt,
- dass externe Sichtweisen der Kundinnen und Kunden, die z.B. aus Befragungen oder aus einem Beschwerdemanagement bekannt sind, in die Selbstbewertung mit einfließen,

Die Selbstbewertung ist damit ein systematisches und beteiligungsorientiertes Analyseinstrument,

- das die Beteiligten für Qualitätsfragen sensibilisiert,

³ Siehe auch Kapitel 4.3: Qualitätsaudit: Selbst- und Fremdbewertung, S. 63 ff.

⁴ „Verbessern“ ist dabei relativ zu verstehen: Unter restriktiven Rahmenbedingungen kann „verbessern“ bereits das Halten des Status Quo beinhalten; Voraussetzung ist in jedem Fall die Klärung des Zieles, der Anforderungen und der eigenen Stärken und Schwächen

- das realistische Verbesserungsvorschläge hervorbringt und
- das die Akzeptanz für notwendige Veränderungen fördert.

Die Bewertung der Organisation findet auf den Feldern des Qualitätsmanagements statt.⁵

1.2. Wer soll beteiligt werden?

In den meisten Fällen wird es aus Zeitgründen nicht machbar sein, dass alle Beschäftigten eines Arbeitsbereiches an der Selbstbewertung unmittelbar beteiligt werden.

In diesem Fall empfehlen wir, eine Arbeitsgruppe (vgl. dazu auch 1.3.) zu bilden, die alle wichtigen Repräsentanten des Bereichs umfasst, z.B.

- Vertreterinnen und Vertreter aus allen beteiligten Arbeitsgebieten, beispielsweise Innen- und Außendienst,
- Befürworter und Personen, die eher kritisch/ skeptisch sind,
- Vertreterinnen und Vertreter aller Hierarchieebenen (Abteilungen, Referate, Sachgebiete),
- Männer und Frauen.

Auf diese Weise fließen die unterschiedlichen vorhandenen Sichtweisen ein, der Informationsfluss in alle Bereiche wird unterstützt und die Akzeptanz verbessert.

Die Arbeitsgruppe kann bei Bedarf in Unterarbeitsgruppen aufgeteilt oder Arbeitsaufträge an andere Gruppen vergeben werden, die sich vertiefend mit einzelnen Fragestellungen beschäftigen, um so eine möglichst breite Beteiligung sicherzustellen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nicht an der Selbstbewertung beteiligt, aber von ihr betroffen sind, müssen regelmäßig informiert werden. Dies setzt eine offene und gezielte Kommunikation voraus. Sowohl die Ziele als auch die Ergebnisse der Selbstbewertung müssen im Kreis der Betroffenen besprochen und mit ihnen abgestimmt werden.

Beispiele

- Die Ergebnisse können von Mitgliedern der Arbeitsgruppe in einer Dienstbesprechung präsentiert und diskutiert werden; oder

Repräsentation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer Arbeitsgruppe

⁵Siehe dazu im einzelnen die Darstellung der Inhalte der einzelnen Felder in Kapitel 3.3

- die Mitglieder der Arbeitsgruppe erklären sich dazu bereit, die Ergebnisse in ihrem jeweiligen Kollegenkreis zu präsentieren und zu diskutieren und darüber hinaus die Ergebnisse in der Arbeitsgruppe rückzukoppeln und abzustimmen; oder
- alle betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Führungskräfte diskutieren in einer gemeinsamen Veranstaltung (unter externer Moderation) über die Inhalte und Vorschläge und entwickeln so einen gemeinsam getragenen Vorschlag.

1.3. Vorgehensformen der Selbstbewertung⁶

Die wichtigsten Vorgehensweisen sind

1. Selbstbewertung im Rahmen von Arbeitsgruppen
2. Selbstbewertung im Rahmen von Workshops
3. Selbstbewertung als schriftliches Verfahren
4. Kombinationen aus den Varianten 1 bis 3

Selbstbewertung in Arbeitsgruppen

1. Selbstbewertung in Arbeitsgruppen

Die Leitfragen werden in einer speziell dafür eingerichteten Arbeitsgruppe bearbeitet. Die Arbeitsgruppe setzt sich möglichst aus Vertreterinnen und Vertreter aller Hierarchieebenen und der für die Selbstbewertung relevanten Arbeitsbereiche zusammen (siehe 1.2.). Die verschiedenen Themenblöcke (Felder) werden in Unterarbeitsgruppen vorbereitet. Die Ergebnisse der Gruppendiskussionen werden parallel laufend dokumentiert und bei Bedarf in einem Bericht zusammengefasst. Durch die Delegation der Themen in Unterarbeitsgruppen ist eine relativ große Gruppe von Beschäftigten an der Diskussion beteiligt. Die Integration der Ergebnisse findet in der Gesamtarbeitsgruppe statt. Dieses Vorgehen ermöglicht die aktive Beteiligung einer größeren Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, ist aber mit dem Risiko verbunden, dass die Themen zu isoliert voneinander diskutiert werden und in der Großgruppe nur schwer integriert werden können.

2. Selbstbewertung in Workshopform⁷

Die Bearbeitung der Leitfragen, die Entwicklung sowie die Erarbeitung des Maßnahmenplans finden in Workshops statt. Dabei ist eine relativ

⁶ Die konkreten Schritte der Selbstbewertung werden in Abschnitt 1.7. beschrieben und gelten unabhängig von der gewählten Form.

⁷ vgl. zu diesem Vorgehen das Beispiel in Kapitel 2.

kleine Gruppe von Beschäftigten und die Vorgesetzten beteiligt (8-12 Personen).

Der Vorteil dieses Vorgehens ist, dass die Gruppengröße eine intensive Diskussion ermöglicht.

Die Integration der Ergebnisse in das Alltagsgeschäft ist allerdings schwieriger, da sich ein kleiner Kreis von Experten herausbildet, für die die Mitarbeit mit einer hohen zeitlichen Belastung verbunden ist.

schriftliche Selbstbewertung

3. Selbstbewertung in einem schriftlichen Verfahren.

Die Leitfragen werden zunächst von jeder einzelnen Person schriftlich beantwortet. Die Ergebnisse werden zusammengefasst und in einem Bericht niedergelegt. Strittige oder besonders wichtige Punkte werden in einem Workshop bzw. einer Arbeitsgruppensitzung mit allen Beteiligten diskutiert, Maßnahmen werden gemeinsam entwickelt bzw. priorisiert und verabschiedet. Bei dieser Form wird ein großer Teil von Beschäftigten beteiligt. Die Auswertung kann – soweit vorhanden – durch eine Stabstelle erfolgen. Die Bewertung sollte durch die Führungsgruppe oder eine Arbeitsgruppe durchgeführt und den Beschäftigten zurückgespielt werden.

Bei diesem Vorgehen wird zwar eine große Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beteiligt, von ihnen wird aber lediglich eine Einschätzung verlangt, ohne dass bereits eine inhaltliche Auseinandersetzung oder ein Austausch unterschiedlicher Einschätzungen verbunden wäre.

Kombinationen

4. Kombinationen aus den Varianten 1 bis 3

Die drei beschriebenen Vorgehensweisen lassen sich gut kombinieren. So könnte beispielsweise ein erster Durchlauf darin bestehen, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Fragen für ihren Arbeitsbereich bewerten und in ihrer Bedeutung insgesamt einschätzen. In einer zweiten Phase könnte sich eine Arbeitsgruppe im Rahmen von Workshops mit den aus der Sicht der Beschäftigten wichtigsten und den kritischsten Fragestellungen beschäftigen und Vorschläge dazu erarbeiten.

Formen	1. Arbeitsgruppe (n)	2. Workshops	3. schriftliches Verfahren
Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • Thematische Abgrenzung von Themen in verschiedenen Unterarbeitsgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeit in einer Arbeitsgruppe im Rahmen von Workshops 	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelbewertungen möglichst vieler Organisationsmitglieder • Ergebnisse müssen ausgewertet werden (z.B. durch Stabstelle) und Anforderungen abgeleitet werden (durch Führungsebene)
Zahl der Beteiligten	<ul style="list-style-type: none"> • begrenzt (je Unterarbeitsgruppe ca. 6-8) 	<ul style="list-style-type: none"> • eng begrenzt (sinnvoll 6 bis maximal 12) 	<ul style="list-style-type: none"> • groß • Beteiligung aller betroffenen Beschäftigten möglich
zeitliche Belastung	<ul style="list-style-type: none"> • für AG-Mitglieder: mittel (durch Arbeitsteilung) 	<ul style="list-style-type: none"> • für AG-Mitglieder: groß 	<ul style="list-style-type: none"> • für Befragte: eher gering
Bewertung	<p>Vorteil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insgesamt Beteiligung einer größeren Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. <p>Nachteil/ Risiko:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Arbeitsteilung zwischen den Unterarbeitsgruppen kann dazu führen, dass die Zusammenhänge zwischen den Themenfeldern verloren gehen. 	<p>Vorteil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensive Arbeit in der AG ist möglich. Durch zunehmende Erfahrungen geht Arbeitsweise in Fleisch und Blut über. <p>Nachteil/ Risiko:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoher Arbeitsaufwand für AG-Mitglieder • Hoher Anteil an Nicht-Beteiligten 	<p>Vorteil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Breite Beteiligung möglich <p>Nachteil/ Risiko:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kein Austausch verschiedener Einschätzungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. • Bewertung bezieht Perspektive der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mit ein

14. Braucht man eine externe Moderation ?

In der Praxis stellt sich immer wieder die Frage der nach der geeigneten und praktikablen Form der Moderation der Selbstbewertungsprozesse.

Moderation

Sie können eine Selbstbewertung sowohl selbständig als auch mit externer Moderation und Beratung durchführen. „Extern“ kann auch ein kompetenter Kollege oder eine kompetente Kollegin aus einem benachbarten Arbeitsbereich oder aus einer Stabsfunktion sein.

Die Selbstbewertung ohne externe Unterstützung eignet sich für Gruppen,

- die eine gute und offene Kommunikation pflegen,
- in denen ein Vertrauensklima herrscht,

- die dazu in der Lage sind, Probleme und Konflikte selber zu erkennen,
- die Probleme und Konflikte ggf. selber lösen können oder
- die dazu in der Lage sind, rechtzeitig zu erkennen, wann externe Unterstützung sinnvoll oder gar erforderlich ist.

Wenn Sie die Selbstbewertung als Arbeitsgruppe selber machen wollen, sollten Sie Vereinbarungen darüber zu treffen, wie Sie mit einander arbeiten möchten. Solche Verabredungen können z.B. sein

- allgemeine Regeln, die bei den Diskussionen gelten sollen,
- ob jemand aus der Gruppe die Diskussionen moderieren kann und möchte,
- wie Sie Verabredungen festhalten wollen
- nach welchen Prinzipien Entscheidungen getroffen werden sollen,
- wie divergierende Meinungen ggf. dokumentiert werden,
- was Sie im Falle eines Konfliktes tun wollen.

Denkbar ist es auch, dass sich Arbeitsgruppe in einzelnen Phasen Hilfe hinzuzieht. Dies ist insbesondere bei konfliktträchtigen Themen zu empfehlen. Auch für die Qualifizierung oder bei Diskussionen zur Festlegung und Verabschiedung des Maßnahmenplans kann externe Unterstützung hilfreich sein.

externe Moderatorinnen und Moderatoren bzw. Beraterinnen und Berater haben verschiedene Vorteile:

- Sie nehmen einen Teil der Vorbereitungsarbeit ab und sparen so selber Zeit.
- Sie bringen evt. ihre Erfahrungen aus anderen Selbstbewertungen mit, was zu einem möglichst reibungslosen Verlauf beitragen kann.
- Sie können neue Gesichtspunkte einbringen, auch mal unbequeme Fragen stellen und dabei helfen, über den Tellerrand zu gucken.
- Sie können dafür sorgen, dass alle Beteiligten zu Wort kommen können, wenn sie wollen, und dass Entscheidungen möglichst im Konsens getroffen werden.
- Sie können die Gruppe ggf. dabei unterstützen, auftretende Probleme und Konflikte zu lösen.

- Sie können bei der Qualifizierung, dem Projektmanagement und dem begleitenden Controlling unterstützen.

1.5. Muss immer eine vollständige Selbstbewertung durchgeführt werden?

Qualitätsmanagement ist ein ganzheitliches Konzept. Es umfasst alle Ebenen und alle Aspekte der Organisation und ist integraler Bestandteil der Führungsaufgabe. Dieser Grundgedanke kommt in den sechs Feldern sowie in der Vernetzung der Felder untereinander zum Ausdruck.

Wenn Sie ein ganzheitliches, vernetztes Qualitätsmanagement aufbauen möchten, ist es grundsätzlich erforderlich, dass Sie sich in Ihrer Selbstbewertung mit jedem Aspekt auseinandersetzen. Die Checkliste umfasst einen Katalog an Themen, mit denen Sie sich als Organisation mittel- bis langfristig beschäftigen sollten. Sie ist aber kein Korsett, das für alle – egal wie „groß und dick“ – passend sein soll, sondern ein flexibles Instrument, das weder in einem Durchgang noch in einer bestimmten Reihenfolge durchgearbeitet werden muss.

Tempo und Umfang dem Bedarf anpas-

Jede Organisation, die eine Selbstbewertung durchführen möchte, bestimmt selbst wie und in welchem Tempo sie vorgehen möchte. Das heißt, dass Sie vor Anfang der eigentlichen Selbstbewertung das eigene Vorgehen konkretisieren müssen. Sie sollten sich die Felder des Qualitätsmanagement und jede einzelne Leitfrage aus der Checkliste durchgehen und entscheiden, welche Felder bzw. welche Leitfragen für Sie den größten Stellenwert oder die höchste Priorität haben. Sie können dabei auch zum Schluss kommen, dass bestimmte Fragen gar nicht passen oder umformuliert werden sollen. Entscheidend für Ihr Vorgehen ist, was für Sie bzw. Ihre Organisation sinnvoll und möglich ist und was Sie bzw. Ihre Organisation mit der Selbstbewertung erreichen möchte/n.

Das folgende kurze Beispiel soll zeigen, wie flexibel die Checkliste eingesetzt werden kann.

- **Beispiel:** Ein Bereich hat einen erheblichen Mehraufwand durch komplexe und teilweise schwer durchschaubare Arbeitsprozesse. Es passieren dadurch regelmäßig Fehler. Die Kundinnen und Kunden und die Beschäftigten sind unzufrieden. In diesem Fall könnte es

sinnvoll sein, zunächst das Feld „Prozesse“ zu bearbeiten und danach die Felder „Kundenorientierung/ –zufriedenheit“ und „Mitarbeiterorientierung/ -zufriedenheit“ aufzugreifen. Alternativ denkbar wäre der Einstieg über das Feld „Kundenorientierung/ –zufriedenheit“ und dann die Bearbeitung der Felder „Prozesse“ und „Mitarbeiterorientierung/ -zufriedenheit“.

Wenn Sie sich für eine bestimmte Reihenfolge entschieden haben, sollten Sie diese im Prinzip während der Selbstbewertung beibehalten. Sollte sich im Laufe der Selbstbewertung herausstellen, dass bestimmte Fragestellungen eine andere Priorität haben als ursprünglich gedacht, passen Sie Ihr Vorgehen dem an. Die Systematik der Checkliste erleichtert es Ihnen, den roten Faden jederzeit wieder aufzugreifen und weiterzuverfolgen.

1.6. Welcher Aufwand ist mit der Selbstbewertung verbunden?

Die Frage nach dem Aufwand und dem zeitlichen Umfang der Selbstbewertung lässt sich nicht pauschal beantworten.

Sie können die Selbstbewertung in knapper Form und in einem knappen Zeitrahmen durchführen, z.B. innerhalb von zwei Monaten, um dann anschließend Ihre Zeit und Energie auf die Umsetzung zu lenken. Sie können die Selbstbewertung aber auch über einen längeren Zeitraum strecken und parallel bereits an der Umsetzung von Maßnahmen arbeiten. Beide Wege können zum Erfolg führen. Wie auch immer Sie es machen wollen, das Vorgehen sollte für Ihre Organisation passend sein und Ihre Möglichkeiten des zeitlichen und personellen Einsatzes berücksichtigen.

Zu bedenken ist auf jeden Fall, dass die erste Selbstbewertung aufwendiger sein wird als spätere: Beim ersten mal müssen die Beteiligten die Methodik kennen und anwenden lernen, sie brauchen eine Phase des Lernens und der Einarbeitung.

- **Beispiel:** In einem Polizeikommissariat hat der Leitungskreis eine Selbstbewertung aller Leitfragen innerhalb eines Tages durchgeführt. Alle Fragen wurden auf ihre Relevanz hin bewertet (0 = irrelevant; 5 = sehr relevant). In einem zweiten Schritt wurde die Situation im Polizeikommissariat ebenfalls auf einer Skala von 0 bis 5 bewertet (0 = schlecht; 5 = sehr gut). So bekamen alle Fragen eine Punktzahl und entstand eine Rangfolge der Fragen. Die Fragen mit der höchsten Punktzahl auf der

Dimension „Relevanz“ wurden als prioritäre Verbesserungsbereiche angesehen und als erste angegangen. Es handelte sich um das Feld Mitarbeiterorientierung und Mitarbeiterzufriedenheit. Anschließend wurden die Fragen in einem länger dauernden Prozess von der Führungsebene und von einzelnen Arbeitsgruppen systematisch bearbeitet. Bei Bedarf wurden Arbeitsgruppen der Führungskräfte mit den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gebildet.

- **Beispiel:** Das Wirtschafts- und Ordnungsamt des Bezirksamts Hamburg-Nord hat sich für die Bearbeitung aller Leitfragen mit einem langfristigen Vorgehen entschieden. Der Prozess hat ungefähr ein Jahr gedauert. Parallel zur Selbstbewertung wurden Verbesserungsmaßnahmen umgesetzt (vgl. ausführlich Kapitel 2.).

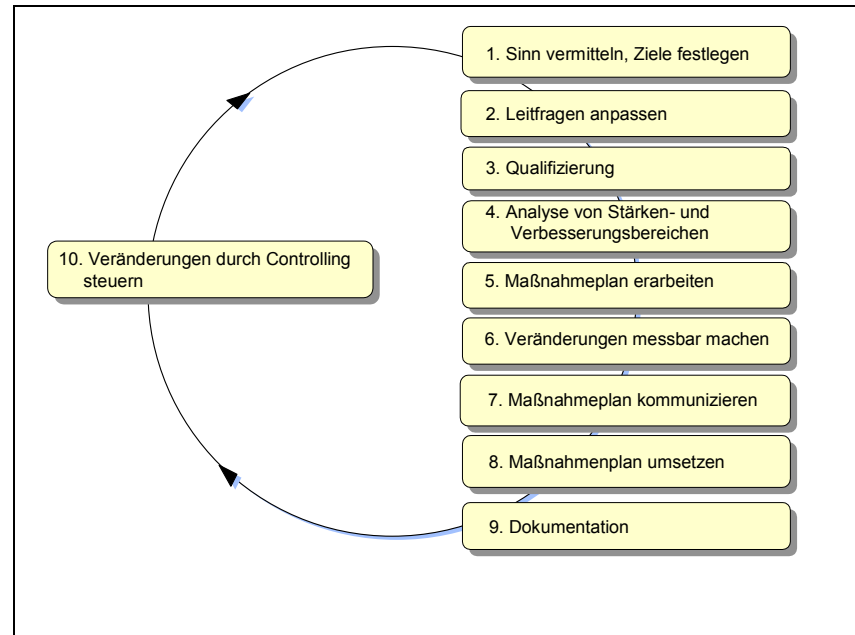
Der konkrete Aufwand für die Selbstbewertung hängt im Wesentlichen davon ab, wie viele Fragen Sie auf welche Art und Weise bearbeiten möchten. Insofern ist eine generelle Antwort nicht möglich. Gleichwohl möchten wir Ihnen einige Richtwerte geben, so dass Sie sich eine Vorstellung machen können, womit Sie rechnen müssten. Die Richtwerte sind Erfahrungswerte.

Selbstbewertung in (Unter)arbeitsgruppen oder in Workshops	
Kurze Einführung in die Selbstbewertung, Bildung einer Arbeitsgruppe, Entscheidung über das Vorgehen, Auswahl der Felder/der Leitfragen	1 – 2 Tage
Bearbeitung der Leitfragen in Workshops bzw. Arbeitsgruppen (ohne vorherige Vorbereitung durch die Beteiligten)	1 – 4 Std. pro Leitfrage
Bearbeitung der Leitfragen in Workshops bzw. Arbeitsgruppen (mit vorheriger inhaltlicher Vorbereitung durch die Beteiligten)	1 – 2 Std. pro Leitfrage plus Vorbereitung
Selbstbewertung hauptsächlich schriftlich	
Bearbeitung von Leitfragen in schriftlicher Form (einzelne Personen)	¼ Std. pro Leitfrage pro Person plus Zusammenfassung der schriftlichen Ergebnisse
Diskussion zur Integration der Ergebnisse der Stärken- und Schwächenanalyse	1 - 2 Tage (Arbeitsgruppensitzung bzw. Workshop)
Entwicklung und Verabschiedung des Maßnahmenplans	1- 1,5 Tage (Arbeitsgruppensitzung bzw. Workshop)

1.7. Vorgehensschritte zur Durchführung der Selbstbewertung

Die konkreten Schritte zur Durchführung der Selbstbewertung sind in folgendem Bild dargestellt. Dieses Vorgehen haben wir in Anlehnung an bestehende Vorgehensmodelle der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (EFQM) und auf der Basis unserer eigenen Erfahrungen mit der Selbstbewertungsmethode entwickelt.

Schritte der Selbstbewertung



1. Schritt: Sinn vermitteln, Ziele festlegen

1. Sinn vermitteln, Ziele festlegen

Mit der Selbstbewertung stoßen die Verantwortlichen einen Veränderungsprozess an.

Verändern kann sich nur,

- wer dazu bereit ist,
- wer die Ziele kennt,
- sich mit den Zielen identifizieren kann und
- den Sinn versteht.

Der erste Schritt sollte deshalb immer sein, die Ziele so zu konkretisieren und klar zu formulieren, dass die Beteiligten wissen, was sie davon haben, wenn sie mitmachen. Verantwortlich für das Festlegen der Ziele sind die zuständigen Führungskräfte. Zielbestimmung und Sinnvermittlung finden aber am besten in einem offenen Dialog mit den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern statt, die die Möglichkeit erhalten, ihre eigenen Vorstellungen aber auch ihre Bedenken in einer frühen Phase einzubringen.

In der Praxis hat sich herausgestellt, dass die Sinnvermittlung und die Zielentwicklung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für Veränderungsprozesse sind: Sich darauf einzulassen bedeutet für die Beschäftigten und für die Führungskräfte Vertrauen aufzubauen für eine neue Art miteinander umzugehen.

Dazu gehören z.B.

- Probleme offen ansprechen,
- Kritik aushalten,
- eingespielte Verfahrensweisen in Frage stellen,
- Vereinbarungen in der Gruppe treffen und
- die Einhaltung der Vereinbarungen gemeinsam steuern.

Wenn Sie als **Führungskraft** diese Prozesse strukturieren, sollten Sie beachten, dass Veränderungen Zeit brauchen. Sie sollten Widerstände und Abwehr bei Beschäftigten ernst nehmen und nach gemeinsamem Weg suchen, mit denen alle gut leben können. Ein Weg könnte sein, dass Sie eine Phase des Ausprobierens vereinbaren, in der alle Beteiligten Vertrauen aufbauen könnten. Wählen Sie die Mitglieder von Arbeitsgruppen bewusst auch danach aus, ob Sie kritische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbinden können.

Beispiel:

In einem Bereich herrscht große Skepsis vor, ob eine Selbstbewertung Verbesserung bringen könne. Schließlich habe man schon Manches versucht, es sei aber nie etwas herausgekommen. Der Bereich vereinbart eine Probephase, in der ein Einstieg über das Feld „Prozesse“ versucht werden soll. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen beraten alle Beteiligten im Anschluss über die Fortführung der Selbstbewertung in den anderen Feldern.

2. Schritt: Leitfragen anpassen

2. Leitfragen anpassen

Im Abschnitt 2.3 haben wir dargelegt, dass Sie die Checkliste auf Ihre Bedürfnisse anpassen können und dazu jede einzelne Leitfrage überprüfen sollten. Sie können bei diesem Schritt nach folgendem Muster vorgehen:

- a. Klären, welche Felder des Qualitätsmanagements für Ihren Bereich relevant bzw. von großer Bedeutung sind:
 - Felder, die im Hinblick auf die formulierte Zielsetzung Priorität haben,
z.B. wenn es das Ziel ist, mehr über die Meinungen und Anforderungen der Kunden zu erfahren, ist der Einstieg über das Feld Kundenorientierung sinnvoll,
 - Felder, in denen der größte Leidensdruck besteht

- z.B. wenn es interne Konflikte gibt, die die Arbeit behindern, ist der Einstieg über das Feld Mitarbeiterorientierung sinnvoll,
- b. Klären, welche Themenbereiche (Produkte/ Leistungen/ Prozesse) von besonderer Bedeutung sind:
- Bereiche, die für Ihre Kunden die größte Bedeutung haben,
z.B. wenn es besonders viele Beschwerden zu bestimmten Prozessen gibt, wäre das ein Hinweis, mit dem Feld „Prozesse“ in diesem Bereich zu beginnen Bereiche, die vom finanziellen Volumen her am bedeutendsten sind,
 - Bereiche mit großer Außenwirkung,
z.B. wenn bestimmte Probleme Ihres Arbeitsbereichs immer wieder in der Presse diskutiert werden, könnte dies ein Motiv dafür sein, mit diesem Bereich zu beginnen,
 - Bereiche, die ein hohes finanzielles Volumen verwalten,
in diesem Bereichen ist die Bedeutung für die Qualitätssicherung besonders groß.
- c. Klären, welche Fragen aus den einzelnen Feldern für Ihren Bereich relevant sind.
- d. Klären, mit welchem Feld oder mit welcher Frage Sie die Selbstbewertung beginnen wollen.
- e. Klären, ob die Fragen in dieser Form für Ihren Bereich angemessen sind oder ob sie ggf. umformuliert werden sollten.

Die Klärung dieser Fragen im Vorfeld der eigentlichen Selbstbewertung dient auch dazu, mit den Inhalten der Checkliste vertraut zu werden. Sind externe Moderatoren bzw. Berater beteiligt, ist dieser Schritt für sie der Einstieg, den Bereich und seine besonderen Probleme und Fragestellungen kennen zu lernen. Ergebnis dieses Schritts ist eine auf die Bedürfnisse des Bereichs zugeschnittene Checkliste als Basis für die Selbstbewertung.

3. Qualifizierung

Für die an der Selbstbewertung beteiligten Personen – Führungskräfte und Beschäftigte – erfordert der Umgang mit der Methode i.d.R. einen Lernprozess. Das Lernen erfolgt dabei auf verschiedenen Ebenen:

- Zum einen geht um ein tieferes Verständnis davon, was Qualitätsmanagement ist. Seminarförmiges Lernen deckt dabei nur einen Teil

3. Schritt: Qualifizierung

- ab. Ein Grundwissen von Qualitätsmanagement und Selbstbewertung ist zumindest für die Entscheidungsträger Voraussetzung für die Formulierung der mit der Methode verbundenen Ziele (siehe 1. Schritt).
- Darüber hinaus gehend wird das „Wesen“ des Qualitätsmanagements unserer Erfahrung nach am leichtesten im Umgang damit erfahren. Das Verständnis für die Gestaltung von Veränderungsprozessen entsteht
 - ⇒ im Ringen darum, an welchen Punkten Verbesserungen ansetzen können und wie sie umgesetzt werden müssen, damit sie erfolgreich sein zu können,
 - ⇒ im Austausch von Standpunkten und individuellen Qualitätsansprüchen,
 - ⇒ im Treffen von Verabredungen und Entwickeln gemeinsamer Standards und
 - ⇒ im systematischen Ableiten und Steuern von Verbesserungsprozessen.

Bewährt haben sich relativ kurze Einstiegsvorträge als Qualifizierung in Themen und Methoden (z.B. was ist genau eine Geschäftsprozessoptimierung und wie läuft sie ab) mit denen anschließend gearbeitet wird. Diese Verknüpfung von Lernen und Anwenden ist aus unserer Sicht gegenüber einem isolierten Seminar zu bevorzugen, weil sie maßgeschneidert stattfinden kann und weil kein zeitlicher Bruch zwischen Theorie und Praxis entsteht.

4. Schritt: Analyse von Stärken und Verbesserungsbereichen

4. Analyse von Stärken und Verbesserungsbereichen

Das systematische Bearbeiten der Leitfragen mündet in eine Analyse des „Ist“ („wo stehen wir?“) und der Auseinandersetzung um das „Soll“ („wo wollen wir hin?). Dabei geht es nicht darum, die aktuelle Praxis zu verdammten, vielmehr soll die eigene Praxis reflektiert und ein Austausch über die unterschiedlichen Bilder der Qualität und der Wahrnehmungen des „Ist“ und „Soll“ begonnen wird.

Dabei gilt es auch, möglicherweise veränderte Zielvorstellungen zu berücksichtigen: Durch Einbeziehen der Erwartungen der Kundinnen und Kunden wird das Abwägen zwischen sehr unterschiedlichen Anforderungen – der politischen Entscheidungsträger, der professionellen Standards und durch die Führungskräfte - immer wichtiger (vgl. dazu Abschnitt 2.3., S. 11). Der gemeinsame Austausch über diese Abwägungsprozesse und

das Setzen von Bearbeitungs-Standards wird damit für die Verwaltung unabdingbar.

Es gibt ein einfaches Muster, nach dem die Leitfragen beantwortet werden sollen:

- Ist: Wie sieht die Situation derzeit aus?
- Soll: Wie soll die Situation aussehen oder:
wo sehen Sie Schwächen bzw. die Notwendigkeit für Verbesserungen?

Die Beschreibung der Stärken und Schwächen sollte so konkret wie möglich sein. Hilfreich ist ein Vorgehen nach folgendem Schema

- Was läuft derzeit gut ?
- Was sollte anders sein?
- Welche konkreten Schritte müssen dafür gegangen werden?

Hinweise auf Stärken und Schwächen erhalten Sie z.B.

- aus den Ergebnissen von Kundenbefragungen
- durch Beschwerden Ihrer Kundinnen und Kunden
- durch Nachfragen bei vor- und nachgelagerten Dienststellen

Obwohl die Frage nach Problemlösungen eigentlich nicht Gegenstand der Schwachstellenanalyse ist, hat es sich als sinnvoll erwiesen, die teilweise spontan entwickelten oder schon längst im Kopf bestehenden Lösungen bereits in dieser Phase aufzugreifen und mit einem verbindlichen Verfahren zu versehen.

5. Schritt: Maßnahmenplan erarbeiten

5. Maßnahmeplan erarbeiten

In dem Maßnahmenplan legt die Organisation – bzw. stellvertretend eine Arbeitsgruppe - fest, wie sie ihre Qualität kurz-, mittel-, und langfristig systematisch zu verbessern plant.

Auf der Basis der 4. Phase soll nun die Frage bearbeitet werden: „Was müssen wir tun, um vom Ist zum Soll zu kommen?“

Im Maßnahmenplan werden folgende Aspekte festgehalten:

- Zunächst wird aufgelistet, welche Maßnahmen sinnvoll und denkbar sind, um die notwendigen Verbesserungen zu erreichen. Die Maßnahmen werden in einem Maßnahmenplan (dafür wird auch die Bezeichnung „Aktivitätenliste“ verwendet) zusammengefasst. Sofern im vorhergehenden Analyseschritt bereits Ideen formuliert sind, können diese

aufgegriffen und weiter konkretisiert werden. Eine Hilfsfrage dazu ist: Was soll genau passieren, um vom „Ist“ zum „Soll“ zu kommen?

- Name der Maßnahme (Worum geht es genau?)
- Wer ist verantwortlich dafür, dass die Maßnahme umgesetzt wird. Dabei ist es wichtig, dass die benannten Verantwortlichen nur aus dem Kreis der Anwesenden benannt werden, auch wenn Sie weitere – nicht anwesende Personen (z.B. aus der allgemeinen Verwaltung) für die Umsetzung brauchen. Der bzw. die benannte Verantwortliche übernimmt dann die Aufgabe, die zuständigen Stellen anzusprechen.
- Wer ist dabei außerdem notwendig?
- Welche Form hat das erwartete Ergebnis? – dieser Schritt ist notwendig, um den Auftrag eindeutig zu formulieren: Soll z.B. ein Konzeptpapier erarbeitet werden oder ein Konzept umgesetzt werden?
- Ab wann/ bis wann soll die Maßnahme bearbeitet werden? Dabei wird entschieden, welche Maßnahmen Priorität bekommen und in welcher Reihenfolge und in welchem zeitlichen Rahmen die Umsetzung erfolgen soll. Es passiert leicht, dass aus der Analysephase heraus eine große Zahl von Maßnahmen notwendig erscheint. In diesem Schritt wird darüber entschieden, was bis wann machbar ist - vor allem wenn sich herausstellt, dass sich die Verantwortlichkeiten auf wenige Personen beschränkt (oft der/die Vorgesetzte).

Die Aktivitätenliste lässt sich gut nach dem geplanten Bearbeitungsdatum sortieren, so dass die Maßnahmen mit höchster Priorität oben und die mit geringer Priorität unten stehen. Die Liste kann auch Maßnahmen enthalten, die zwar wichtig, aber im Moment nicht leistbar sind, also ohne Datum bleiben. In der Liste erscheinen sie am Ende. Wenn man die Maßnahmen regelmäßig durchgeht, kann neu entschieden werden, ob sie nun konkret geplant werden können oder evtl. nicht mehr notwendig sind (vgl. dazu unten Schritt 10).

- Wie ist der aktueller Bearbeitungsstand? Diese Frage ist für das Controlling der Maßnahmen relevant. Sie dient den übrigen Beteiligten – z.B. den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Transparenz über den Verfahrensstand und als Information, ob ggf. die Maßnahmen verändert werden muss.

Bild: Aktivitätenplan (Muster)

Aktivitätenplan von Bereich X								
Stand vom: xx.xx.xxxx								
Stand	Was: Aktivität	Wer: verantwortlich	Mit wem:	Konkretes Ergebnis	Er-	ab wann/bis wann	aktueller Stand	Messung von Veränderungen

Die Aktivitätenliste wird im Laufe der Selbstbewertung schrittweise um neue Maßnahmen ergänzt. So entsteht im Laufe der Selbstbewertung ein ständig aufwachsender Maßnahmenplan.

6. Schritt: Veränderungen messbar machen

6. Veränderungen messbar machen

Ein entscheidendes Element des Qualitätsmanagements ist der Nachweis über Veränderungen. Sie haben eine Funktion nach innen und außen:

- nach innen, in den Arbeitsbereich hinein - sie schaffen Selbstbewusstsein für das Erreichte, zeigen aber auch, dass bzw. ob man sich auf dem richtigen Weg befindet;
- nach innen, in die Behörde hinein - sie sorgen für Transparenz (z.B. im Rahmen von Produktbeschreibungen) und sind die Grundlage für Kontrakte und letztendlich Budgetentscheidungen;
- nach außen zu den Kundinnen und Kunden - sie könnten zeigen, dass sich die Verwaltung verbessert und transparent machen, mit welchen Bearbeitungsstandards die Bürgerinnen und Bürger rechnen können.

Die Frage nach den erkennbaren und messbaren Veränderungen sollten Sie möglichst frühzeitig im Prozess, begleitend zu den entwickelten Maßnahmen stellen. Zu einem späteren Zeitpunkt wird es schwer fallen, Unterschiede deutlich zu machen, weil Vergleichswerte fehlen.

Dazu muss der Bereich Kennzahlen entwickeln, die eine solche Erfolgsmessung ermöglichen. Wichtig ist dabei, dass sich auf das Wesentliche zu beschränken und gut zu überlegen, wann und wie gemessen werden soll. Die Ergebnisse von Verbesserungsmaßnahmen werden oft erst nach einiger Zeit sichtbar.

Um den Aspekt der Messbarkeit nicht aus den Augen zu verlieren, empfehlen wir den oben beschriebenen Maßnahmenplan um die Spalte „Messung der Veränderungen“ zu erweitern.

Beispiele für Kennzahlen sind:

- Führung und Strategie: Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Führung (Durchschnitt) größer als x; Bekanntheitsgrad der Qualitätsstrategie bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und bei Kundinnen und Kunden.
- Kundenorientierung und -zufriedenheit: Zufriedenheit (Durchschnitt) größer als x zufriedener Kunden; Beschwerdezahlen; Wartezeiten.
- Mitarbeiterorientierung und -zufriedenheit: z.B. Zahl zufriedener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Durchschnitt) größer als x; Krankheitsquote/Fehlzeiten; Beteiligung an Projekten/Arbeitsgruppen; Beteiligung am Betrieblichen Vorschlagswesen.
- Prozesse: Bearbeitung-, Durchlauf- und Liegezeiten in einzelnen Arbeitsprozessen.
- Ressourcen: Für QM-Maßnahmen verfügbare Ressourcen, durch QM-Maßnahmen entstandene Zeit- oder Ressourceneinsparung.

7. Schritt: Maßnahmenplan kommunizieren

7. Maßnahmenplan kommunizieren

Der Maßnahmenplan sollte allen Beschäftigten des betreffenden Bereichs, die nicht an der Entscheidung mitgewirkt haben mitgeteilt werden und mit ihnen diskutiert werden. Bei diesem Schritt geht es einerseits darum, die Vorschläge nachvollziehbar zu machen und Akzeptanz für die Veränderungsmaßnahmen zu gewinnen. Andererseits können die Hinweise der bislang nicht beteiligten Kolleginnen und Kollegen dafür genutzt werden, die Ergebnisse noch einmal auf ihre Machbarkeit hin zu überprüfen und gemeinsam zu überlegen, welche Voraussetzungen zu einer erfolgreichen Umsetzung beitragen können.

Die Führungskräfte sollten in dieser Phase besonders darauf achten, ein offenes Ohr für kritische Fragen und Anmerkungen zu haben. Sie sollten nicht als einfach als Widerstand verstanden, sondern dafür genutzt werden die eigenen Ideen nochmals zu überprüfen.

8. Schritt: Maßnahmenplan kommunizieren

8. Maßnahmenplan umsetzen

Entscheidend für den Erfolg der Qualitätsverbesserung ist es, ob es gelingt, den Maßnahmenplan in die Praxis umzusetzen. Der Aufwand für die Umsetzung kann erheblich sein, so dass die Gefahr besteht, dass viele gute Ideen in der Phase der Konzeption stecken bleiben.

Die Maßnahmen, die vorgeschlagen werden, können in ihrer Komplexität und im Bearbeitungsaufwand sehr unterschiedlich sein, beispielsweise

- Konzepte erstellen: Problembeschreibung, Ideen für die Problemlösung.
- Interne Absprachen treffen: Vereinbarungen, wie künftig mit einer bestimmten Situation umgegangen werden soll.
- Absprachen mit Externen treffen: Mit Vertretern aus Bereichen zu denen Schnittstellen bestehen, klären, wie man miteinander umgehen will; oder: Absprachen mit internen Dienstleistern treffen, die für eine Maßnahme zuliefern sollen.
- Kennzahlen erheben, z.B. Prozessdauer messen.
- Schulungsbedarfe ermitteln.
- Reorganisationen planen: Geschäftsprozessanalysen durchführen (vgl. Abschnitt 4.9.).
- Anforderungen von Kunden kennen lernen: Kundenbefragungen planen und durchführen (vgl. Abschnitt 4.5.).
- Testphasen für neue Verfahren durchführen und bewerten.

Einige dieser Maßnahmen und Aktivitäten lassen sich lassen sich vermutlich schnell umsetzen, andere erfordern eine intensive weitere Bearbeitung und evtl. finanzielle und personelle Ressourcen. Komplexe Maßnahmen sollten Sie als eigene Umsetzungsprojekte oder als Qualitätszirkel organisieren.

Dies bedeutet⁸

- Diese Projekte sollten mit einem klaren Auftrag versehen werden, der vor allem die genauen Ziele, die erwartete Ergebnisse, die feststehenden Rahmenbedingungen (u.a. zur Verfügung stehende Zeit und Ressourcen) beinhalten sollte. Gleichzeitig sollte festgehalten werden, ob bereits (Vor-) Entscheidungen gefallen sind bzw. wie groß der Entscheidungsspielraum der Bearbeiterinnen und Bearbeiter ist.
- Je nach Komplexität und Bedeutung des Auftrags kann über die Ergebnisse der Auftragsklärung ein Kontrakt abgeschlossen werden. Kontraktpartner sind die jeweilig verantwortlichen Bearbeiterinnen und Bearbeiter und der bzw. die Vorgesetzte.
- Für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen sollten Sie klare Entscheidungsstrukturen festlegen und dabei sowohl Routineentscheidungen als auch Konfliktfälle bedenken. Ein begleitendes Controlling, durch das die Verantwortlichen regelmäßig den Stand ihrer Vorhaben kritisch reflektieren, kann den Umsetzungsprozess unterstützen (siehe dazu den folgenden Schritt).

9. Schritt: Dokumentation

Dokumentation

Die Dokumentation hat mehrere Funktionen:

- sie ist das Gedächtnis aller an der Selbstbewertung Beteiligten, das festhält, welche Leitfragen, wie und mit welchem Ergebnis diskutiert wurden,
- sie macht das Qualitätsmanagement für die Nicht-Beteiligten zugänglich und nachvollziehbar und ist damit die gemeinsame Basis für die Umsetzung des Qualitätsmanagement,
- sie ist die Basis für das Controlling und die kontinuierliche Weiterentwicklung des Qualitätsmanagementsystems und
- sie ist die Basis für eine Wiederholung der Selbstbewertung.

⁸ Für die Methode Kontextmodell, Methode zur Auftragsklärung: Mayrshofer, D., Kröger, A.K.,(1999): Prozesskompetenz in der Projektarbeit – ein Handbuch für Projektleiter, Prozessbegleiter und Berater. Mit vielen Praxisbeispielen. Hamburg.

Damit ist die Dokumentation ein wichtiges Hilfsmittel, das während des Aufbaus des Qualitätsmanagements entsteht und mit ihm aufwächst. Sie ist sozusagen ein Nebenprodukt des entstandenen Qualitätsmanagementsystems. Die Dokumentation findet zunächst begleitend statt und mündet in das sogenannte Qualitätsmanagementhandbuch.⁹

Das Qualitätsmanagementhandbuch enthält die wesentlichen Bausteine des Qualitätsmanagementsystems. Inhalte des Qualitätsmanagementhandbuchs können sein:

- eine Beschreibung der Organisation, ihrer Ziele, Aufgaben und Produkte
- die Ergebnisse der Selbstbewertung sowie die zu Grunde liegenden Daten,
- ggf. der Bewertungsbericht,
- der Maßnahmenplan (Aktivitätenliste),
- Beschreibungen von Geschäftsprozessen,
- ein bereichsbezogenes Leitbild,
- Vereinbarungen zum Qualitätsmanagement.

Damit die Dokumentation die oben genannten Funktionen erfüllen kann, soll sie an die laufenden Veränderungen angepasst werden. Dies erfordert einen gewissen Aufwand, der aber aus unserer Sicht gerechtfertigt ist, weil sie ohne die ständige Aktualisierung ihre Funktion als gemeinsame Basis für das Umsetzen und Weiterentwickeln des Qualitätsmanagement-Systems verliert.

Dennoch sollte bei der Form und dem Verfahren der Dokumentation darauf geachtet werden, dass der Aufwand in einem für alle Beteiligten (z.B. direkt Beteiligte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Vorgesetzte, Qualitätsmanagement-Beauftragte, Controller, etc.) vertretbaren und akzeptablen Aufwand erfolgt.

⁹ Wir unterscheiden uns mit unserem Verständnis des QM-Handbuchs von den deutlich formalisierteren Handbüchern, die nach der DIN EN ISO 9000 zu erstellen und Grundlage für eine Zertifizierung sind (vgl. Abschnitt 4.3., S. 65 ff.).

Mit dem Abschluss der Dokumentation endet die Selbstbewertung im engeren Sinne und geht die Organisation in die Phase des täglichen Umgangs mit ihrem Qualitätsmanagement über. Die Mitglieder der Organisation setzen die Maßnahmen um und sammeln Erfahrungen mit neuen Instrumenten und Vereinbarungen. Das Qualitätsmanagement-System ist aber kein starres System: es soll parallel reflektiert und kontinuierlichen weiterentwickelt werden. Das kann auch bedeuten, dass man sich von bestimmten Ideen, die sich als nicht praxistauglich erweisen haben, wieder verabschiedet oder sie zeitweilig „außer Kraft“ setzt. Der Kreis der Selbstbewertung kann immer wieder in Gänze oder Teilen neu durchlaufen werden. Qualitätsmanagement ist kein Projekt mit klar definiertem Anfang und Ende, sondern ein Prozess der kontinuierlichen Anpassung und Verbesserung.

10. Schritt: Veränderungen durch Controlling steuern

9. Veränderungen durch Controlling steuern

Das Qualitätsmanagement-Controlling bezieht sich auf zwei Ebenen, nämlich Maßnahmencontrolling und das kennzahlengestützte Controlling der erreichten Qualitätsverbesserungen.

- Das **Maßnahmencontrolling** beinhaltet eine regelmäßige Überprüfung des erarbeiteten Maßnahmenplans, indem die festgelegten Termine und geplanten Ergebnisse mit den realisierten Terminen und Ergebnissen abgeglichen werden und ggf. die Maßnahmen angepasst werden. Außerdem soll der Maßnahmenplan regelmäßig auf Überschneidungen, die Richtigkeit der zeitlichen Abfolge der Maßnahmen und Machbarkeit überprüft werden. Auf diese Weise entsteht ein realistischer Maßnahmenplan, der tatsächlich umgesetzt wird und nicht nur auf Papier besteht. Das Controlling wird in der Praxis häufig als lästig empfundene Bürokratie und als Pflichtübung betrieben. Es sollte aber zur Reflexion der bestehenden Situation genutzt werden und kann nach unserer Erfahrung sehr zum Umsetzungserfolg beitragen.
- Das **kennzahlengestützte Controlling** des Qualitätsmanagements bezieht sich auf die Frage, ob die mit dem Qualitätsmanagement angestrebten Verbesserungen tatsächlich wie gedacht eintreten und, wenn nicht, was man tun kann, um die Ergebnisse doch noch zu erreichen. Die Resultate des Qualitätsmanagements sollen dabei sowohl qualitativ als auch quantitativ beschrieben werden. Hier hilft es, wenn Sie bereits begleitend zu der Maßnahmenentwicklung Kennzahlen entwickelt und auch Ihre Ausgangssituation gemessen haben (Schritte 5 und 6).

Beide Formen des Controllings sind Basis für eine Wiederholung der Selbstbewertung in regelmäßigen Abständen (z.B. alle zwei Jahre)

praktische Erfahrungen mit der Selbstbewertung anschaulich machen

2. Beispiel einer Selbstbewertung

In diesem Kapitel können Sie nachlesen, wie das Wirtschafts- und Ordnungsamt des Bezirksamts Hamburg-Nord bei der Selbstbewertung und der Einführung von Qualitätsmanagement vorgegangen ist. Wir wollen mit der Dokumentation dieses Prozesses allen, die Qualitätsmanagement einführen wollen, ein praktisches Beispiel an die Hand geben, wie es gehen kann, was dabei heraus kommen kann und welche Schwierigkeiten zu erwarten sind.¹⁰

Die Vorgehensschritte entsprechen im wesentlichen dem in Kapitel 1. vorgestellten Vorgehensmodell. Um Wiederholungen zu vermeiden, haben wir auf eine nochmalige Darstellung der einzelnen Schritte verzichtet und an den betreffenden Stellen auf das Kapitel verwiesen.

Einige Besonderheiten des Vorgehens im Wirtschafts- und Ordnungsamt sollen dennoch hier erwähnt werden, weil sie eine mögliche Anpassung an konkrete Bedingungen im Arbeitsbereich oder den Lernprozess verdeutlichen (2.2.).

In einem zweiten Abschnitt haben wir beispielhaft die konkreten Vorgehensschritte bei der Behandlung zweier konkreter Fragestellungen dokumentiert (2.3.).

2.1. Einführung: Wie das Projekt entstand

Die Idee zu dem Projekt entstanden Anfang 1999: Die erste Auflage des Leitfadens „Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung“ war gerade erschienen und das Bezirksamt Hamburg-Nord plante, Qualitätsmanagement in Pilotbereichen einzuführen. So bot es sich an, an einem konkreten Beispiel zu zeigen, dass Qualitätsmanagement kein theoretisches, sondern ein praxistaugliches und handlungsorientiertes Konzept ist. Es wurden zwei Bereiche des Bezirksamts ausgewählt, die Gartenbauabteilung und das Wirtschafts- und Ordnungsamt. Die Selbstbewertung in der Gartenbauabteilung sollte sich auf das Feld „Kundenorientierung“ im Bereich Stadtpark konzentrieren. Für das Wirtschafts- und Ordnungsamt wurde vereinbart, eine vollständige Selbstbewertung für den Bereich

¹⁰ Das Beispiel ist auch aufbereitet in: Broekmate, L.; Dahrendorf, K.; Dunker, K. (2001): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. München, sowie in: Broekmate, L.; Dahrendorf, K. (2000): Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung; in: Verwaltung und Management H 4/2000, S. 228-234.

**Ausgangshedingun-
gen**

„Gaststättenerlaubnisse“ durchzuführen. Diesen Prozess wollen wir im Folgenden ausführlicher beschreiben.

Beide Bereiche zeichnete aus, dass sie - vor allem aber ihre Führungskräfte - neuen Ideen gegenüber offen und aufgeschlossen waren und über ein hohes Problembewusstsein verfügten. Der Veränderungswille wurde durch einen vorhandenen Leidensdruck gestärkt, der aus internen Schwierigkeiten und Konflikten, im Sande verlaufenen Vorgängerprojekten und starken Personaleinsparungen entstanden war. In beiden Bereichen war das Thema „Steuerung“ kein Neuland mehr: sie hatten sich bereits mit der Entwicklung eines Controllingkonzeptes bzw. im Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung beschäftigt. Vor allem aber war beiden Bereichen gemeinsam, dass sie – trotz ihrer allgemein hohen Arbeitsbelastung – die Idee hatten, dass Qualitätsmanagement ihnen bei der Bearbeitung und Lösung ihrer Probleme helfen könnte.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projekts Verwaltungsinnovation (ProVi) haben diese Prozesse als externe Beraterinnen und Berater begleitet und dabei folgende Aufgaben und Rollen eigenommen:

- Fachberatung in Fragen des Qualitätsmanagements, der Methode der Selbstbewertung und im Einsatz von Qualitätsmanagement-Instrumenten,
- Prozessberatung über die Gestaltung des Selbstbewertungsprozesses,
- Moderation in der Leitung der Workshops.

Die Selbstbewertung des Wirtschafts- und Ordnungsamts erstreckte sich über eine Periode von einem drei Viertel Jahr. Sie fing im Sommer 1999 mit einem Einstiegsworkshop und endete im April 2000. Die Beratung des Wirtschafts- und Ordnungsamtes endete im November 2000 mit einem Reviewworkshop.

Die anschließende 2. Phase haben wir an dieser Stelle nicht dargestellt. Die Kooperation zwischen ProVi und dem Bezirksamt Hamburg-Nord wurde ab März 2000 auf das ganze Bezirksamt ausgedehnt, nachdem der Bezirksamtsleiter entschieden hatte, Qualitätsmanagement flächendeckend im Bezirksamt einzuführen.

2.2. Das Qualitätsmanagement des Wirtschafts- und Ordnungsamts

Strukturen des Qualitätsmanagements

Im Laufe des Prozesses im Wirtschafts- und Ordnungsamt wurden nach und nach Verfahren und Strukturen aufgebaut, die ein dauerhaftes Qualitätsmanagement sicherstellen sollen (vgl. dazu auch Abschnitt 1.6.):

Es umfasst folgende Elemente:

- Eine systematische Übersicht der Stärken und Verbesserungsbereiche.
- Ein amtsinternes Aktivitätencontrolling mit Hilfe eines Maßnahmenplans (Aktivitätenliste) das zu einem ständigen Verbesserungsprozess im Amt beiträgt.
- Vereinbarungen, die den Umgang mit bestimmten Sachverhalten verbindlich festlegen. Die Vereinbarungen werden von allen betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterschrieben und sind in einer Übersicht („Vereinbarungsliste“) zusammengefasst.
- Ein Leitbild des Wirtschafts- und Ordnungsamts¹¹
- Kennzahlen, die als quantitative Indikatoren, den Erfolg des Qualitätsmanagements messbar machen sollen.
- Eine Dokumentation des Qualitätsmanagements des Wirtschafts- und Ordnungsamts in einem Qualitätsmanagementhandbuch.

Ziele und Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung

Ziele und Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung

Aus den erkannten Verbesserungsbereichen hat die Arbeitsgruppe parallel eine umfangreiche Liste von über 30 Maßnahmen abgeleitet, die überwiegend umgesetzt wurden:

1. Für das Feld Kundenorientierung

• Verfolgte Ziele:

- Reduzierung der Zahl der Ansprechpartner für die Kundinnen und Kunden,
- Reduzierung der Zahl der internen Schnittstellen,
- Erhöhung der Transparenz.

Hierfür sind folgende **Maßnahmen** vorgeschlagen und umgesetzt worden:

- ⇒ Kundenberatungsgespräche werden gemeinsam vom Innen- und Außendienst und in standardisierter Form (Checkliste) wahrgenommen.
- ⇒ Zwei Arbeitsbereiche wurden integriert.

• Verfolgtes Ziel:

¹¹ vgl. dazu ausführlicher die Darstellung ...

- Verbesserung der Erreichbarkeit des Außendienstes

Hierfür ist als **Maßnahme** der Einsatz von Handy's für den Außendienst vorgeschlagen und umgesetzt worden

- **Verfolgte Ziele:**

- Erhöhung der Transparenz,
- Verbesserung der Verlässlichkeit.

Hierfür sind folgende **Maßnahmen** vorgeschlagen und umgesetzt worden:

- ⇒ Es wurden Standards für den Umgang mit anonymen Beschwerden beschrieben und vereinbart.
- ⇒ Es wurden Standards für die Überprüfung bzw. den Ablauf bei formal- oder hygienerechtlichen Verstößen und bei Belästigungen entwickelt.
- ⇒ Es wurden Standards für Verstöße im laufenden Antrags-/ Erlaubnisverfahren entwickelt.

- **Verfolgtes Ziel**

- Verbesserung der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit von Schreiben

Hierfür wurden als **Maßnahme** die Standardbescheide auf ihre Verständlichkeit hin überprüft.

2. Für das Feld Mitarbeiterorientierung

- **Verfolgtes Ziel:**

- Stärkere Delegation von Verantwortung,

Hierfür ist als **Maßnahme** vereinbart worden, dass die Möglichkeiten der Delegation (u.a. Zeichnungsrecht) mehr als bisher ausgeschöpft werden sollen.

- **Verfolgte Ziele:**

- Verbesserung der Transparenz nach innen
- Vermittlung einer Orientierung

Hierfür ist als **Maßnahme** ein Leitbild entwickelt und es wurde vereinbart, wie mit dem Leitbild umgegangen werden soll.

Außerdem konnten im Prozess Veränderungen im Umgang miteinander erreicht werden:

- ⇒ Die Kommunikation und das Verhalten untereinander haben sich verbessert (mehr Offenheit, mehr gemeinsame Lösungssuche und -findung, mehr persönliche Betroffenheit, höhere Konfliktfähigkeit).
- ⇒ Bestehende Konflikte wurden geklärt und gelöst.

3. Für das Feld Prozesse

- **Verfolgte Ziele**

- Erhöhung der Transparenz über Prozesse,
- Optimierung von Prozessen

Hierfür wurden u.a. als **Maßnahmen** die Geschäftsprozesse „Erlaubnis erteilen“ und „Ordnungswidrigkeiten bearbeiten“ analysiert und optimiert.

2.3. Vorgehen und Schritte der Selbstbewertung

Die Selbstbewertung im Wirtschafts- und Ordnungsamt wurde mit der Workshop-Methode durchgeführt (vgl. Abschnitt 1.3.): Eine Arbeitsgruppe mit 8 (später 6) Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus allen Hierarchieebenen des Bereichs hat die ausgewählten Leitfragen (vgl. 1.7., Schritt 2) in insgesamt 7 Workshops bearbeitet. Die Teilnahme war für alle Beteiligten freiwillig. Dieses Vorgehen erlaubte intensives Arbeiten in einer recht überschaubaren Gruppe und hatte für das Wirtschafts- und Ordnungsamt den Vorteil, nicht zu viel Kapazität für die Selbstbewertung zu binden.

In unserem Vorgehen im Wirtschafts- und Ordnungsamt haben wir uns im wesentlichen an dem Vorgehensmodell orientiert, das wir in Kapitel 1. dargestellt haben:

Schritte:

1. Sinn vermitteln, Ziele festlegen
2. Leitfragen anpassen
3. Qualifizierung
4. Analyse von Stärken und Verbesserungsbereichen
5. Maßnahmen erarbeiten
6. Veränderungen messbar machen
7. Maßnahmenplan kommunizieren

Phasen nicht immer eindeutig getrennt

8. Dokumentation
9. Maßnahmenplan umsetzen
10. Veränderungen durch Controlling steuern

In der Praxis hat sich herausgestellt, dass es nicht immer sinnvoll ist, die einzelnen Schritte klar voneinander zu trennen. Die Schritte Qualifizierung (3), Analyse von Stärken und Verbesserungsbereichen (4), Maßnahmenerarbeitung (5) und Maßnahmen-Umsetzung (9) und (Maßnahmen-) Controlling (10) wurden bei jeder Frage durchlaufen und zwar in folgender Weise:

- Bei Bedarf – z.B. wenn eine neue Methode vorgestellt wurde – erfolgte ein kurzer fachlicher Input;
- jede Frage wurde in ihrem „Ist“ und „Soll“ bewertet;
- aus der Lücke zwischen gegenwärtiger Praxis und den Anforderungen wurden Maßnahmen abgeleitet;
- parallel zur Bearbeitung weiterer Leitfragen begann die Arbeitsgruppe bereits zu diesem Zeitpunkt, die angestrebten Veränderungen umzusetzen;
- die Analyse und die entwickelten Maßnahmen und Aktivitäten flossen in einen Maßnahmenplan ein, die bei jeder Frage ergänzt und laufend aktualisiert wurde (vgl. Abschnitt 1.6.). In jedem Workshop fand ein begleitendes Maßnahmencontrolling statt. Dazu wurden alle Aktivitäten aus der Liste von den Moderatorinnen und Moderatoren aufgerufen und mit dem aktuellen Stand abgeglichen. Bei Bedarf wurden Termine oder auch die Inhalte der Maßnahmen aktualisiert und diese Neuerungen in die Aktivitätenliste eingearbeitet.

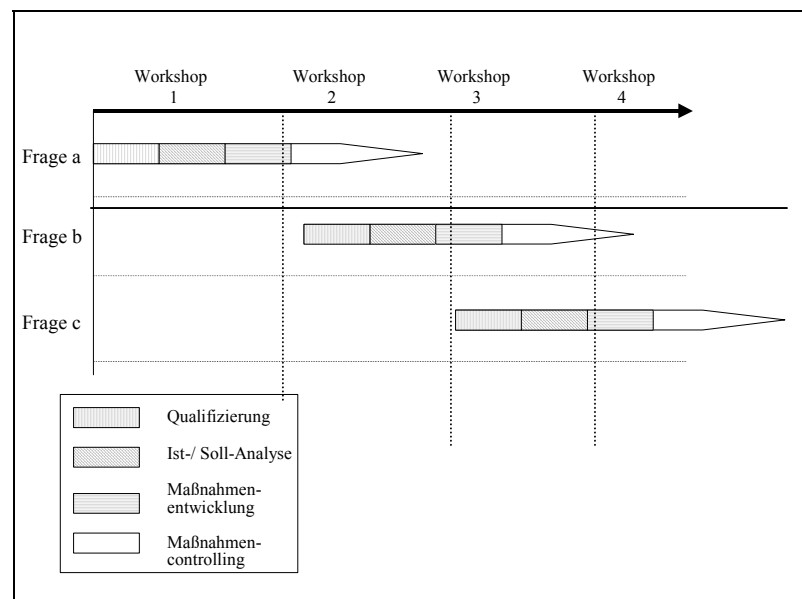
Durch das begleitende Controlling bekamen die Verbesserungsmaßnahmen von Anfang an ein hohes Maß an Verbindlichkeit. Bei der Überprüfung ging es in erster Linie darum, herauszufinden, ob die Maßnahmen praxistauglich waren. Dazu wurden die Ursachen von Abweichungen analysiert, um dann die Maßnahmen eventuell zu bedarfsgerecht. Bereits abgeschlossene Maßnahmen wurden in einer getrennten Liste geführt.

Diese Vorgehensweise hat sehr zur Motivation für den Qualitätsmanagementprozess beigetragen, da alle Beteiligten merkten,

¹² Das in Kapitel 5.1.8 dargestellte Vorgehensmodells ist eine Weiterentwicklung der hier dargestellten Vorgehensweise

dass Qualitätsmanagement ihre täglichen Sorgen und Probleme aufgreift und zu lösen hilft. Ein weiterer Vorteil bestand darin, dass die Arbeitsgruppe den Aufwand und den erforderlichen zeitlichen Rahmen für die Umsetzung von Maßnahmen besser einschätzen konnte. So ist ein im großen und ganzen realistischer Maßnahmenplan entstanden, der tatsächlich schrittweise umgesetzt wurde und wird.

Bild 1: Workshop-Ablauf



Die Selbstbewertung im Wirtschafts- und Ordnungsamt begann mit dem Feld „Führung und Strategie“, wobei die Checkliste nicht „sklavisch“ von oben nach unten „abgearbeitet“ wurde. Die passenden Leitfragen für die einzelnen Workshops wurden danach ausgewählt, welches Thema aus der Sicht der Moderatorinnen aktuell „dran“ war. Hierin zeigt sich ein großer Vorteil der Selbstbewertung, die gleichzeitig ein flexibles Eingehen auf die Bedarfe der Gruppe und eine systematische Arbeitsweise erlaubt.

Bei den Diskussionen in der Arbeitsgruppe wurde die Bedeutung des Dialogs deutlich: Bei Themen, die vermeintlich selbstverständlich waren, stellte sich z.B. heraus, dass jede und jeder unausgesprochene „persönliche“ Qualitätsstandards verfolgt, die aber bislang niemals miteinander diskutiert worden waren. Bei gleichen Prozessen gingen die Beteiligten anders vor und hatten teilweise andere Vorstellungen, welche Ziele und Prioritäten verfolgt werden sollten. In den Workshops und bei der anschließenden Bearbeitung der Maßnahmen wurden diese Fragen

angesprochen, diskutiert, es wurde „gestritten“ und gemeinsame Verfahren verabredet.

So kam in den Workshops ein Dialog über die Frage nach einem gemeinsamen Bild der Qualität zu Stande, das gegenseitige Verständnis für die Arbeit der anderen wurde gefördert und es fand eine Einigung auf ein gemeinsame Ziele und Vorgehensweisen statt.

Beispiel: In einem Workshop kam die Sprache auf den Umfang mit „anonymen Beschwerden“ über Gaststätten. Es stellte sich heraus, dass ein Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer anonyme Beschwerden in der Praxis als Informanten über Missstände in den Gaststätten nutzte. Ein anderer Teil lehnte die Bearbeitung anonymer Beschwerden grundsätzlich ab, weil sie die Gründe für die Anonymität nicht akzeptieren wollten. Es wurde vereinbart, dass sich Vertreter beider „Fraktionen“ zu einem gemeinsamen Vorgehen einigen sollten. Das Ergebnis wurde von der Arbeitsgruppe diskutiert, vereinbart und von allen unterschrieben.

Veränderungen messbar machen

Zu den Erfahrungen des Prozesses im Wirtschafts- und Ordnungsamt gehört, dass das Messen von Veränderungen in seiner Bedeutung unterschätzt wurde. Aus pragmatischen Gesichtspunkten wurde die Frage nach der Messung der Ergebnisse (Feld Qualitätsergebnisse) erst im Anschluss an die Maßnahmenumsetzung im Rahmen eines nachfolgenden Reviewworkshops diskutiert. So spät im Prozess war es nicht mehr möglich, Veränderungen zu fixieren und alt und neu miteinander zu vergleichen. Darüber hinaus war die Hemmschwelle hoch, nach all den entwickelten und tlw. noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen, nun auch noch Kennzahlen zu erheben.¹³

Gleichwohl hat die Arbeitsgruppe auf dem Reviewworkshop bei der Bearbeitung dieser Frage sowohl die eher qualitativen Veränderungen, wie beispielsweise „Verbesserung der Kommunikation untereinander“, als auch quantitative Verbesserungen herausgearbeitet.

Die Diskussion über das Entwickeln von Kennzahlen war durchaus kontrovers. Die Arbeitsgruppe wollte die quantitativen Ergebnisse nicht überbewerten, fand deren Interpretation teilweise schwierig (was ist Ursache, was ist Wirkung) und wollte den Aufwand für die Erfolgsmessung

in vertretbaren Grenzen halten. Sie einigte sich darauf, für jedes Feld des Qualitätsmanagements mindestens eine Kennzahl auszuwählen. Überwiegend ging es darum, erst einmal Basiszahlen zu erheben.

Beispiele der erhobene Kennzahlen sind:

Kundenorientierung und -zufriedenheit: Messung der Erreichbarkeit (Ziel: Basis schaffen für eine bessere Erreichbarkeit).

Mitarbeiterorientierung und -zufriedenheit: z.B. Zahl der zufriedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Ziel: Mitarbeiterzufriedenheit erhöhen).

Prozesse: Bearbeitungszeiten erheben - im Erlaubnisverfahren und bei der Beschwerdebearbeitung (Ziel: kürzere Bearbeitungszeiten).

Ressourcen: Außenstände (Bußgelder, Gebühren) verringern; (Ziel: Außenstände reduzieren).

Dokumentation

Die Dokumentation der Ergebnisse

Erst im Laufe der Arbeit im Wirtschafts- und Ordnungsamt ist Klarheit darüber entstanden, wie die Ergebnisse des Prozesses am zweckmäßigsten festgehalten werden können.

Die ersten Workshops wurden klassisch in Protokollen dokumentiert. Mit aufwachsender Komplexität stellte sich heraus, dass der Überblick über die diskutierten Themen und Ergebnisse langsam verloren ging.

Es entstand die Idee, ein Qualitätsmanagement-Handbuch (vgl. dazu 1.7, 10. Schritt) zu erstellen, das für alle - Beteiligten und Nichtbeteiligte - nachvollziehbar machen sollte

- was diskutiert wurde,
- welche Ergebnisse erreicht wurden,
- welche Vereinbarungen erzielt wurden,
- auf welchen Grundlagen die Ergebnisse erzielt wurden.

Die Dokumentation erhielt schließlich folgenden **Aufbau**:

1. die **Rahmenvorgaben** für das Qualitätsmanagement im Wirtschafts- und Ordnungsamt enthalten - Unternehmensziele des Bezirksamts Hamburg-Nord, Richtlinien zur Führung und Zusammenarbeit etc.

¹³ Diese Erkenntnis führt der in Kapitel 5.1. gegebenen Empfehlung die Kennzahlen bereits mit den Maßnahmen zusammen zu entwickeln

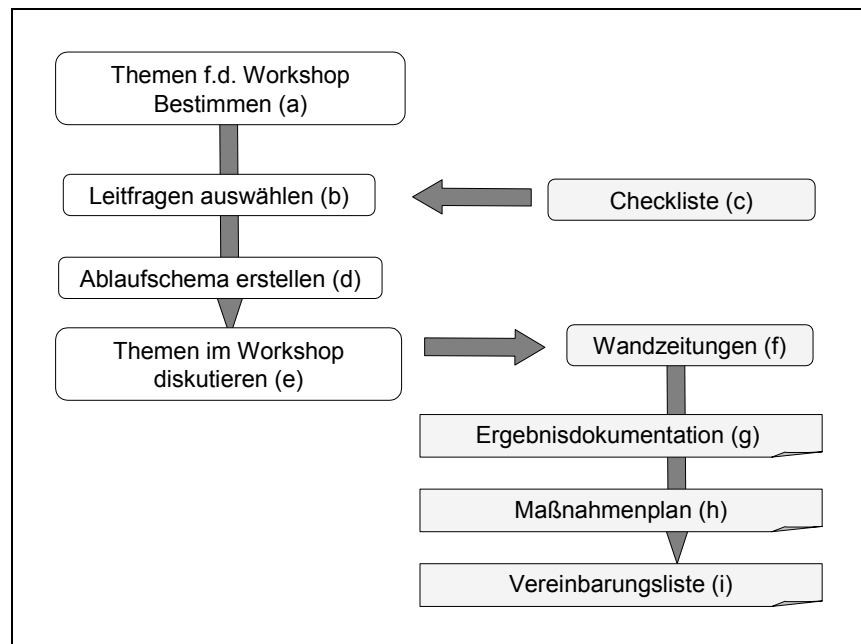
2. **Grundlagen des Qualitätsmanagements** des Wirtschafts- und Ordnungsamts – verwendete Checkliste zur Selbstbewertung des Wirtschafts- und Ordnungsamts, Leitbild des Wirtschafts- und Ordnungsamts, Liste der Vereinbarungen, Maßnahmenplan aktuelle und abgeschlossene Maßnahmen.
3. **Diskussionsergebnisse zu den einzelnen Feldern**, getroffene Vereinbarungen und vereinbarte Checklisten und Formulare.

Schritte der Dokumentation:

Ausgangspunkt für jeden Workshop war die Auswahl des nächsten Themas (a). Dieses bestimmte die Auswahl der Leitfrage (b) aus der Checkliste (c) (siehe Bild). Der Ablauf jedes Workshops wurde von den Moderatorinnen detailliert vorbereitet und in einem Ablaufschema für den Workshop dokumentiert (d).

Die Dokumentation der Ergebnisse auf den Wandzeitungen (f) war die Grundlage für die dauerhafte Dokumentation in der sogenannten Ergebnisdokumentation (g) (siehe dazu die Darstellung in Kapitel 1.).

Bild 2: Schritte der Dokumentation



In den Fällen, in denen eine weitere Konkretisierung oder Abstimmung erforderlich war, wurde das weitere Vorgehen als Aktivität in dem bereits erwähnten Maßnahmenplan (Aktivitätenliste) mit einem klaren Verantwortlichkeiten und einem Endtermin festgelegt (h).

Vielfach ergab sich aus den Diskussionen der Leitfragen Handlungsbedarf. Wenn bereits klar war, wie die Arbeitsgruppe in Zukunft mit einer bestimmten Fragestellung umgehen wollte, haben wir dies als Vereinbarung in einer Vereinbarungsliste dokumentiert (i).

Bild 3: Vereinbarungsliste (Beispiel)

Vereinbarung	Stand
1.1 Wie das Qualitätsmanagement ständiges Thema in der Dienstbesprechung ist	zuletzt geändert am 26.04.00
Die AG-QM entwickelt das Qualitätsmanagement WI weiter.	
Die AG-QM trifft sich ein Mal monatlich vor der Dienstbesprechung (8.30 Uhr). Die Vorbereitung wird rotierend von allen Mitgliedern der AG-QM wahrgenommen. Inhalte der Besprechung sind: Überprüfung der Aktivitäten und Vereinbarungen sowie Vorbereitung der Dienstbesprechung	
Über die Ergebnisse des QM-Prozesses (Aktivitäten und Vereinbarungen, die im Rahmen des Qualitätsmanagements vereinbart werden) wird monatlich in Dienstbesprechungen berichtet (mit visueller Präsentation). Themen sollen sein: <ul style="list-style-type: none"> • Termine, • Stand der Aktivitäten, • Erfahrungen im Umgang mit der betreffenden Vereinbarung, Überprüfung. Verantwortlich dafür, dass das Thema aufgerufen wird, sind Herr X und Frau Y.	
Bei Bedarf werden hierarchieübergreifende Arbeitsgruppen aus allen Beteiligten eingesetzt. Die Arbeitsergebnisse werden im Plenum präsentiert und diskutiert.	

Die Aktivitäten- und die Vereinbarungsliste werden bei Bedarf an den aktuellen Stand angepasst. So haben sich sowohl die Form als auch die Inhalte der beiden Listen im Laufe des Projekts erheblich geändert. Die abgeschlossenen Aktivitäten wurden in eine „Liste der abgeschlossenen Aktivitäten“ überführt. Diese Trennung zwischen „noch zu tun“ und „bereits abgeschlossen“, gibt einerseits eine größere Übersicht, darüber was wann ansteht (Arbeitsplan), macht andererseits aber auch den Erfolg deutlich sichtbar, da die Liste das dokumentiert, was der Bereich bereits umgesetzt hat. Die Vereinbarungsliste wurde im Laufe des Prozesses um immer neue Vereinbarungen ergänzt. Nach einem Dreivierteljahr haben wir Vereinbarungen, die sich auf das gleiche Thema bezogen, integriert und dadurch die Liste verkürzt und vereinfacht.

Die klassischen Protokolle hatten schließlich nur noch die Funktion, Termine für Nachfolgeworkshops, Absprachen zur Themenauswahl für den nächsten Workshop und die Aktivitäten der Berater festzuhalten. Sie sind nicht Teil des Qualitätsmanagement-Handbuchs.

2.4. Qualitätsmanagement im Wirtschafts- und Ordnungsamts - zwei Beispiele zum Vorgehen

Im Kapitel 2.2 haben wir beschrieben, in welchen Schritten die Selbstbewertung des Wirtschafts- und Ordnungsamts stattgefunden hat. Das folgende Beispiel ist eine Ebene konkreter und beschreibt mehr wie der Prozess von der Leitfrage bis hin zur Aktivität und/oder Vereinbarung abgelaufen ist. Wir haben dafür zwei Beispiele ausgewählt: Ein Beispiel aus dem Feld Führung und Strategie und eines aus dem Feld Prozesse.

Beispiel 1: Entwicklung eines Leitbildes

Beispiel 1: Aus dem Feld „Führung und Strategie“: Entwicklung eines Leitbildes

a. Ausgangssituation:

In den ersten Workshops hatte die Arbeitsgruppe Fragen zu ihrem Selbstverständnis diskutiert, u.a.:

- Welches Bild wollen wir in der Öffentlichkeit erreichen?
- Wer ist eigentlich unser Kunde?
- Welche Anforderungen stellt der Kunde an unsere Leistung?
- Wie können wir gleiche Qualität für alle sicherstellen?

Aus diesen Diskussionen waren viele klare Aussagen hervorgekommen, die aus unserer Sicht Bausteine eines Leitbildes hätten sein können:

Erreicht werden sollten z.B.

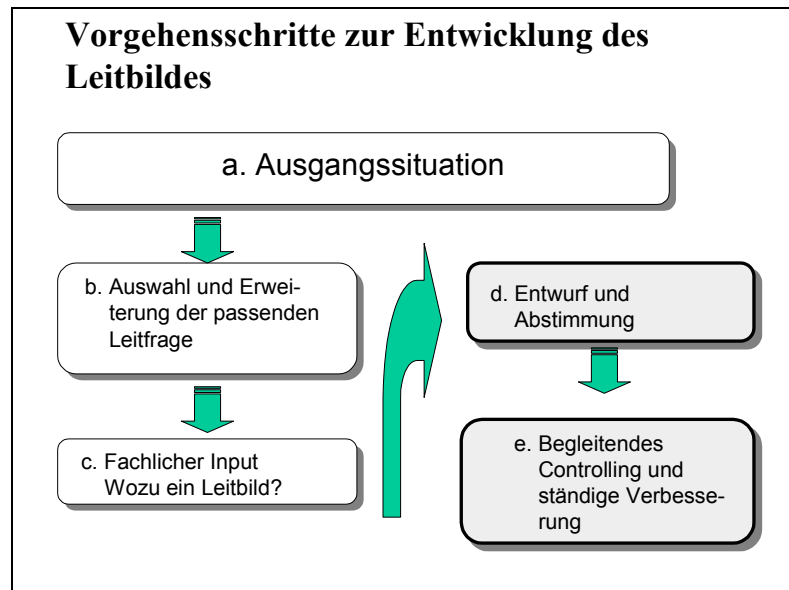
- eine effektiv handelnde Verwaltung, umfassende Kompetenz, ausgewogene Entscheidungen, Zeit nehmen für die Kundinnen und Kunden, ein Beitrag zu einem schönen und lebhaften Stadtteil leisten etc.

Anforderungen der Kundinnen und Kunden (z.B. Antragsteller, Anwohninnen und Anwohner, Konkurrentinnen und Konkurrenten im Umfeld, Architektinnen und Architekten) sind z.B.

- eine komplette individuelle Beratung
- schnelles Reagieren auf Störungen
- hygienisch einwandfreie Zustände
- ...

Die Diskussion machte deutlich, dass die Entwicklung eines Leitbildes ein logischer nächster Schritt sein könnte. Mit folgendem Vorgehen wurde diese Vermutung bearbeitet:

Bild 5: Vorgehensschritte bei der Entwicklung des Leitbildes – Beispiel 1



Leitfrage auswählen

b. Die passende Leitfrage wird ausgewählt

Die Moderatorinnen fanden es an dieser Stelle sinnvoll, die Arbeitsgruppe mit der Frage aus der Checkliste zu konfrontieren, ob und wenn ja in welcher Form ein Leitbild für das Wirtschafts- und Ordnungsamt entwickelt werden sollte.

Bild 6: Auszug aus der Checkliste

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen bis verantwortl. wörtlich	
Ein Leitbild entwickelt, das u.a. folgende <ul style="list-style-type: none"> * die Kernaufgaben, * die Stärken der Organisation 				

Lose Enden aufgreifen

In der Diskussion stellte sich heraus, dass es im Wirtschafts- und Ordnungsamt bereits zu früheren Zeiten Versuche gegeben hatte, ein Leitbild zu entwickeln. Diese wurden allerdings nie zu Ende geführt und waren „lose Enden geblieben. Diese losen Enden wurden nun hervorgeholt, Protokolle gesichtet und rekonstruiert, warum die Prozesse damals nicht zu Ende geführt worden waren.

c. Fachlicher Input: Welche Vorteile bietet ein Leitbild für das Wirtschafts- und Ordnungsamt? Und Entscheidung für ein Leitbild

Zum Einstieg in das Thema erfolgte ein kurzer fachlicher Input zum Thema „Sinn und Zweck eines Leitbilds“ (vgl. dazu Kapitel 4.4.). Insbesondere ging es dabei darum, herauszufinden, welche Vorteile und Effekte für das Wirtschafts- und Ordnungsamt damit verbunden sein würden.

Entscheidung für ein Leitbild

Die Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass ein Leitbild ihnen bei der weiteren Arbeit am Qualitätsmanagement hilfreich sein könnte, weil es ihnen eine Orientierung gibt und handlungsleitende Ziele vermittelt. Dazu sollten die losen Enden aus früheren Leitbild-Diskussionen aufgegriffen und mit den bereits im QM-Prozess entwickelten Vorstellungen zu verbinden.

d. Entwurf und interne Abstimmung

Zur Beantwortung der Leitfrage hat die Arbeitsgruppe zunächst vorhandene Bausteine eines Leitbildes im Plenum gesammelt, und dann in Unterarbeitsgruppen diskutiert, was davon beibehalten bzw. geändert werden sollte:

Bild 7: Bearbeitungsraster für das Thema Leitbild

WANDZEITUNG zum THEMA: LEITBILD	
<p>1. Welche Bausteine für ein Leitbild WI gibt es bereits?</p> <p>u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unternehmensziele des Bezirksamts - Leitlinien zur Führung und Zusammenarbeit des Bezirksamts - Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung - Vereinbarungen aus der Selbstbewertung 	<p>2. Was davon wollen Sie behalten/ändern? (konkrete Formulierungsvorschläge)</p>

Die Inhalte der Diskussion wurden in der Ergebnisdokumentation festgehalten:

Bild 8: Ergebnisdokumentation (Beispiel)

Führung und Strategie	
Frage 1: Haben Sie in Ihrem Bereich ein Leitbild entwickelt?	Ansatzpunkte: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ziele der Organisation, das Selbstverständnis, das angestrebte Images in der Öffentlichkeit, die Kernaufgaben, das angestrebte Verhalten untereinander
Ist: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Es liegen Bausteine eines Leitbilds vor, die Grundlage für das Leitbild sein können u.a. ✓ Unternehmensziele des Bezirksamts, Handlungsziele und Leitlinien zur Führung und Zusammenarbeit, ✓ Diskussionsergebnisse und Vereinbarungen aus der Diskussion zur Führung und Zusammenarbeit im Amt ✓ Vereinbarungen und Ergebnisse aus dem QM-Selbstbewertungsprozess 	Soll: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Abgestimmtes Leitbild ✓ ein einheitliches Aufgabenverständnis, ein einheitliches Bild nach außen und Identifikation nach innen zu fördern ✓ ggf. werden auch Visionen in das Leitbild aufgenommen
Verabredungen: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Das Wirtschafts- und Ordnungsamt entwickelt im Rahmen des QM-Prozesses ein Leitbild. 	Aktivitäten: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Frau X schreibt die Bausteine für das Leitbild bis zum Workshop am 11./12.1.2000 zusammen ✓ Das Leitbild ist Thema des Workshops am 11./12.1.2000
Nachweise: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Protokoll des Workshops vom 1.12.99 mit den vorhandenen Bausteinen ✓ Entwurf eines Leitbilds von Frau X 	
Stand vom: 05.01.00 ; Diskutiert am: 1.12.99	

Verbindlichkeit schaffen

Die Vereinbarungen, die von der Arbeitsgruppe zu diesem Thema geschlossen wurden, wurden in einem Protokoll festgehalten.¹⁴

Bild 9: Auszug aus dem Protokoll des Workshops

Verabredungen für das nächste Mal (Protokoll vom 1.12.99)

Punkte für den nächsten Workshop	die Moderatorinnen bieten
Leitbild diskutieren	Entwurf eines Leitbildes für das Wirtschaft- und Ordnungsamt
Offene Punkte für das Leitbild im Zusammenhang mit dem Feld Mitarbeiterorientierung diskutieren	Protokoll

Die verschiedenen Aspekte des Leitbildes sind dann formuliert und für den nächsten Workshop (11. und 12. Januar 2000) als Entwurf vorbereitet worden. Auf der Grundlage dieses Entwurfs hat die Arbeitsgruppe das Leitbild erneut diskutiert und in einem zum Teil mühseligen Ringen in eine Form gegossen, mit der sich alle Beteiligten identifizieren konnten.

e. begleitendes Controlling und ständige Verbesserung

Anschließend haben wir in der Aktivitätenliste festgehalten, wie die Arbeitsgruppe das Leitbild verbessern und ergänzen wollte.

¹⁴ die standardisierte Dokumentation wie sie in Abschnitt 5.2.3. dargestellt ist, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht entwickelt.

Bild 10: Auszug aus dem Aktivitätenkatalog vom 11./12. Januar 2000

Stand vom	Aktivität	verantwortlich	Mitarbeit von	Ergebnis	Datum	akt. Stand
11/12. Januar 2000	25. Anmerkungen zum Leitbild (fett gedruckter Teil) werden von WI an ProVi übersandt. ProVi arbeitet die Ergebnisse ein Dabei wird aus Punkt 2 des Leitbild-Entwurfs der Aspekt „wir nehmen Beschwerden ernst“ ergänzt	AG-QM ProVi		Anmerkungen	01.02.00	
11/12. Januar 2000	27. Offene Punkte des Leitbildes werden geklärt dabei wird auch geklärt, was unter „Streitkultur zu verstehen ist und welche Aussagen es bereits dazu gibt (z.B. in Leitlinien)	AG-QM	VA01	Entwurf Leitbild	15.02.00	

Das Leitbild wurde in mehreren aufeinander folgenden Workshops und von der Arbeitsgruppe auch in eigener Regie im gesamten Wirtschafts- und Ordnungsamt diskutiert und angepasst. Das endgültige Leitbild lag im April 2000 vor und wurde in das Qualitätsmanagementhandbuch des Wirtschafts- und Ordnungsamts aufgenommen.

Bild 11: Auszug aus dem Leitbild des Wirtschafts- und Ordnungsamts

Leitbild des Wirtschafts- und Ordnungsamts des Bezirksamts Hamburg-Nord
I Wir wollen dazu beitragen, dass die Menschen in Hamburg-Nord sich wohlfühlen. Dies erreichen wir, indem wir Verbraucher vor gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schäden schützen, zwischen den unterschiedlichen Interessen von Bürgerinnen und Bürgern und Gewerbetreibenden vermitteln und zur Belebung des Bezirks beitragen.
II Wir verstehen uns als ein dem Gemeinwohl verpflichteter Dienstleistungsanbieter! Dies erreichen wir, indem wir schnell auf Störungen reagieren, bei konkreten Störungen schnelle Abhilfe schaffen, das Verhältnis von Aufwand und Nutzen unserer Arbeit im Auge behalten und unsere Effektivität weiter verbessern.

Abschluss

Im Workshop im April 2000 haben die Moderatorinnen die Frage aufgeworfen, wie in der Praxis mit dem Leitbild umgegangen werden soll, insbesondere wie man es zum Leben erwecken und auf andere Mitarbeiter/innen des Wirtschafts- und Ordnungsamts übertragen könnte. Die Ergebnisse dieser Diskussion in der Arbeitsgruppe wurden in einer „Vereinbarung zum Umgang mit dem Leitbild“ festgelegt.

Bild 12: Vereinbarung zum Umgang mit dem Leitbild in der Praxis

Vereinbarung	Stand
1.4 Wie das Leitbild in der Praxis wirken soll	zuletzt geändert am 26.04.00
Das Leitbild soll für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbindlich sein.	
Das Leitbild soll regelmäßig Tagesordnungspunkt in den Dienstbesprechungen sein.	
Jeder ist aufgerufen, Themen aus dem Leitbild anzusprechen, insbesondere, wenn Sachen aus dem Ruder laufen.	
Diskussionen über konkrete Aspekte aus dem Leitbild sollen in den kleinen Runden bzw. zwischen den Betroffenen stattfinden.	
Das Leitbild soll Thema im Mitarbeiter-Vorgesetztengespräch sein.	
Das Leitbild wird in den Räumen vom Wirtschafts- und Ordnungsamt ausgehängt (Vorschlag: Kopierraum).	
Das Leitbild wird durch Vereinbarungen zu bestimmten Sachverhalten konkretisiert	

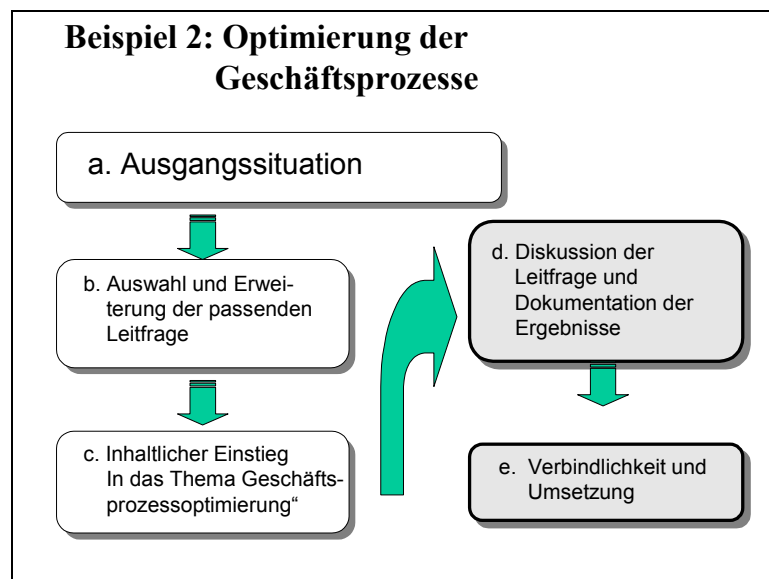
Beispiel 2: Überprüfung der Geschäftsprozesse

Beispiel 2: aus dem Feld „Prozesse“: regelmäßige Überprüfung der wichtigsten Prozesse

a. **Ausgangssituation:** Nachdem die ersten Felder des Qualitätsmanagements bearbeitet, Ergebnisse festgehalten und Maßnahmen dazu vereinbart waren, widmete sich die Arbeitsgruppe dem Feld „Prozesse“. In den vorangegangenen Workshops waren in anderen Zusammenhängen bereits zwei Arbeitsprozesse analysiert worden, nämlich der Prozess „Erlaubnis erteilen“ und der Prozess „Ordnungswidrigkeiten bearbeiten“. Dabei wurde die Methode der Geschäftsprozessoptimierung angewandt.¹⁵

Ergebnis dieser Diskussionen war die Entscheidung, zwei Sachgebiete zusammenzulegen (und zwar die Sachgebiete die sich mit der Erlaubniserteilung und mit den Ordnungswidrigkeiten befassen). Die Diskussion war abgeschlossen, wenn auch noch nicht umgesetzt. Gleichwohl hatte der Leiter des Wirtschafts- und Ordnungsamts den Wunsch geäußert, das Feld „Prozesse“ noch einmal systematisch zu betrachten, um sicherzugehen,

keine wichtigen Prozesse und Schwachstellen übersehen zu haben.



¹⁵ vgl. Leitfaden „Geschäftsprozessoptimierung“, Finanzbehörde. Hamburg 1998

b. Die passende Leitfrage wird ausgewählt

Ein Kernbestandteil des Qualitätsmanagements ist die systematische, aber auch regelmäßige Auseinandersetzung mit den Geschäftsprozessen. In der Checkliste ist deshalb eine entsprechende Frage enthalten:

Bild 13: Auszug aus der Checkliste

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen	
			bis	verantwortlich
1. Findet eine regelmäßige Überprüfung der wichtigen Geschäftsprozesse statt			---	---

c. Fachlicher Input: Inhaltlicher Einstieg in das Thema „Geschäftsprozessoptimierung“

Als Einstieg in die Beantwortung dieser Leitfrage haben wir einen kurzen Einführungsvortrag zum Thema Geschäftsprozessoptimierung gehalten.

Bild 14: Input zum Thema Geschäftsprozessoptimierung

Phasen einer Geschäftsprozessoptimierung
1. Ist-Analyse durchführen und visualisieren
2. Schwachstellenanalyse durchführen
3. Generelle Probleme betrachten
4. Detaillierte Problembetrachtung u.a.: Komplexität von Prozessen, Anzahl der Schnittstellen, Probleme bei den Schnittstellen, Prozessgestaltung/ -verdichtung, Einsatz von IuK-Technik, Umgang mit Entscheidungen, Qualitätssicherung, Prozessverantwortung
5. Soll-Konzept und Maßnahmenkatalog entwickeln (inkl. Sollprozess beschreiben). Der Maßnahmenkatalog führt vom Ist zum Soll und kann umfassen: Strukturveränderung, Kompetenzverlagerung, Personelle Veränderung, Technikausstattung, Gestaltung von Dokumenten und Formularen, Erstellung von Regelungen, Schulungen, usw.
6. Umsetzung des Maßnahmenkatalogs
7. Abschluss der GPO

Darüber hinaus wurden die bisherigen Ergebnisse aus dem vorangegangenen Workshop für die Gruppe aufbereitet und präsentiert, damit alle Beteiligten sie wieder präsent hatten.

Bild 15: Aufbereitung der bis dahin erreichten Ergebnisse der Geschäftsprozessanalyse

Was wurde bislang im Rahmen des QM-Prozesses gemacht?

- Ist-Analyse
- Teilweise Schwachstellenanalyse:
Ergebnisse/ vereinbarte Maßnahmen dazu:
 - Strukturdiskussion
 - Absprachen zur Erstberatung/ zu gemeinsamen Terminen
 - Checkliste
 - Vereinbarung zum Thema „Forderungen an den Antragsteller
 - Vereinbarungen zum Umgang mit Beschwerden
 - Vereinbarung zum Bußgeldverfahren

d. Diskussion: Leitfrage wird im Workshop diskutiert und anschließend dokumentiert

Im nächsten Schritt hat sich die Arbeitsgruppe die vorliegende Prozessbeschreibungen noch einmal angesehen und alle Schwachstellen detailliert betrachtet. Die Ergebnisse dieser Diskussion hat die Arbeitsgruppe in die Ergebnisdokumentation des Workshops und in eine Liste der Schwachstellen eingearbeitet.

Bild 16: Ergebnisdokumentation (Beispiel)

Prozesse	
Frage 1: Findet eine regelmäßige Überprüfung der wichtigen Geschäfts-/Arbeitsprozesse statt?	<p>Ansatzpunkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ alle wichtigen Prozesse werden überprüft ✓ die Resultate der Veränderung werden in einem jährlichen Rhythmus überprüft
<p>Ist:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Der Prozess der Erteilung einer Gaststättenerlaubnis wurde im Rahmen der Selbstbewertung beispielhaft überprüft ✓ Ein Qualitätszirkel hat den Bereich „Lebensmittelüberwachung“ überprüft ✓ Eine regelmäßige Überprüfung der wichtigen Arbeitsprozesse findet nicht statt 	<p>Soll:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ einheitliche Sachbearbeitung kann derzeit nicht ausreichend gewährleistet werden ✓ fehlende Dokumentation von und Kommunikation über die eigenen Arbeitsergebnissen ✓ Mangel an internen und externen Qualitätsstandards (⇒ Führung und Strategie, Frage 11) ✓ fehlende Vertretung ✓ nicht konsequentes schriftliches Festlegen von Forderungen an den Antragsteller
<p>Verabredungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Die Struktur der Abteilung, insbesondere die Abgrenzung zwischen 213 und 113 soll auf den Prüfstand 	<p>Aktivitäten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Überprüfung der Struktur 213/113 in einem Workshop (12.10.1999) ✓ Möglichkeiten zur Strukturveränderung überprüfen ✓ Vorschlag zur Strukturveränderung entwickeln
<p>Nachweise:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aktivitätenkatalog ✓ Vereinbarungsliste 	
Stand vom: 21.03.2000; Diskutiert am: 14./15.9.99, 12.10.99 und 05.01.00	

Aus der Differenz von festgestelltem Ist zu dem zu erreichenden Soll ergibt sich eine Liste von Schwachstellen:

Bild 17: Liste der Schwachstellen (Auszug)

Phase	Schwachstelle	Lösungsansatz	Verweis
I. vor vorläufiger Erlaubnis:			
1. Erstberatungsgespräch	Informationsstand ist nicht bei allen gleich	Einheitliche Aktenführung und Einsicht in die Akte	Vereinbarung zur Aktenführung
2. Antrag wird gestellt		Schriftlicher Bericht: ausgefüllte Checkliste	Vereinbarung zu "gemeinsame Termine" und zur „Checkliste“
		Kopie an den Antragsteller („grüner Bogen“)	Checkliste für Erstberatungsgespräche
3. Vor Ort-Begehung: gleich nach dem Erstberatungsgespräch oder später, aber auf jeden Fall vor vorläufiger Erlaubnis	Wenn Betriebe nicht ausreichend bekannt sind, ist eine Vor-Ortbegehung unumgänglich. Eine Vor-Ortbegehung findet auch dann statt, wenn Anforderungen an den Antragsteller formuliert werden	Eine Vor-Ortbegehung auf jeden Fall vor der Erteilung der vorläufigen Erlaubnis Und bei der bzw. nach der Vor-Ort-Begehung wird die Checkliste weiter ausgefüllt	Vereinbarung 4* (integriert 2* und 6*)
II. vor endgültiger Erlaubnis:			
4. Anfrage an Feuerwehr und Bauprüfabteilung (Forderungen)	vorläufige Erlaubnisse werden häufiger verlängert ¹⁶	Dem Antragsteller eine Frist setzen	wurde nicht weiter präzisiert
		Sich selbst eine Frist setzen (einen Monat vor Ablauf des Vierteljahres)	wurde nicht weiter präzisiert
5. Überprüfen der Forderungen	Papierflut	einheitliche Aktenführung	Vereinbarung 3*
* hier nicht weiter ausgeführt			

e. Verbindlichkeit und Umsetzung

Aus Schwachstellen und Lösungsansätzen hat die Arbeitsgruppe Verbesserungsmaßnahmen abgeleitet. Sie wurden in der Aktivitätenliste festgehalten und konkrete Absprachen zum weiteren Verfahren verabredet.

Die Diskussion über die beiden Geschäftsprozesses („Erlaubnisse“ und Ordnungswidrigkeiten,„) hat die Vorentscheidung zur Integration der Sachgebiete „Erlaubnisse“ und „Ordnungswidrigkeiten“ bestätigt und zu keinen neuen Aktivitäten geführt. Die Integration wurde im Sommer das Jahres 2000 vollzogen.

Die wichtigsten Punkte aus der Schwachstellenanalyse wurden als Vereinbarung festgehalten. Dabei wurden bereits bestehende Vereinbarungen überprüft und aktualisiert.

¹⁶ Die vorläufige Erlaubnis ist als Übergangslösung gedacht, um dem Antragsteller Zeit zu geben, um den vom Wirtschafts- und Ordnungsamt gestellten Forderungen gerecht zu werden.

Bild 18: Vereinbarungliste (Auszug)

Bereich	Vereinbarung
Aktenführung (am 21.3.00 geschlossen)	Es soll eine für WI einheitliche Aktenführung geben, dazu sollen Vermerke in die Akte geschrieben werden (nicht auf Kopien) Akten im Umlaufverfahren gegeben werden (einheitlicher Kenntnisstand) und Akten im Umlaufverfahren zügig zurückgegeben werden (spätestens innerhalb von 3 Tagen)
Forderungen an den Antragsteller (am 5.1.2000 erarbeitet, am 21.3.2000 geändert)	Der Antragsteller erfährt die WI-Forderungen bei der ersten Vor-Ort-Begehung mündlich vom Lebensmittelkontrolleur bzw. von der Lebensmittelkontrolleurin
	Die Forderungen, die aus der ersten Vor-Ort-Begehung entstehen, schreibt der/die Lebensmittelkontrolleur/in in die Checkliste und leitet sie an X weiter
	Sehr wichtige, eilige Forderungen werden dem Antragsteller so früh wie möglich schriftlich mitgeteilt
	Die gebündelten Forderungen (N/WI , Feuerwehr und Bauamt) gehen vor der endgültigen Erlaubnis schriftlich an den Antragsteller
	Ebenfalls werden dem Antragsteller die Konsequenzen der Nichterfüllung der Forderungen vor der endgültigen Erlaubnis schriftlich mitgeteilt
Vereinbarung zu Erstberatungsgesprächen (21.3.2000)	das Erstberatungsgespräch der Beteiligten mit dem Antragsteller wird anhand einer Checkliste geführt. Die Checkliste wurde von allen Beteiligten gemeinsam erarbeitet. (Diese Vereinbarung ist eine Integration der Vereinbarung „Checkliste für Erstberatungsgespräche“ und „gemeinsame Termine“)

2.5. Bewertung und Ausblick

Das Beispiel des Wirtschafts- und Ordnungsamtes im Bezirksamt Hamburg-Nord hat allen Beteiligten viele Erfahrungen gebracht. Es hat gezeigt, dass

- Qualitätsmanagement als Konzept zwar anspruchsvoll ist; im konkreten Tun, in den Diskussionen und durch Ableiten konkreter Maßnahmen konnten die Beteiligten aber an ihrem Arbeitsalltag ansetzen. An vielen kleinen Verbesserungsmaßnahmen konnten die Ergebnisse sofort in die praktische Arbeit integriert und erste Erfolge damit sofort sichtbar gemacht werden.
- Die einzelnen Veränderungsvorschläge waren in ihrem Umfang sehr unterschiedlich: Es waren sowohl kleinere, leicht umzusetzende Maßnahmen (z.B. Abspachen) wie auch umfangreiche Vorhaben, die wiederum eine eigene Vorbereitung und begleitende Aktivitäten verlangten (z.B. die Feinkonzeption und die Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen). Wichtig war, dass die Maßnahmen nicht isoliert voneinander entstanden, sondern als Teil eines systematischen Verbesserungsprozesses und in Bezug aufeinander. Dabei war es immer wieder schwierig, den Prozess zur Entwicklung von Qualitätsmanagement neben der normalen Arbeit zu schaffen, den Kopf und den Kalender für diese Veränderung freizumachen. Geholfen hat dabei, dass wir die Selbstbewertung in moderierten Workshops mit lange vorher festgelegten Terminen durchgeführt haben.
- Das Vorgehen, das wir gemeinsam als Moderatorinnen und die Beteiligten der Arbeitsgruppe entwickelt haben, war einerseits systematisch, andererseits aber auch „prozesshaft“: Die Diskussion um ein Leitbild ist z.B. nicht geführt worden, weil es im Programm stand, sondern weil dieses Thema irgendwann wichtig wurde. Ebenso wurde das Thema „Systematische Analyse von Prozessen“ in unserem Beispiel im laufenden Prozess nicht zurückgestellt, bis es auf der vorgeplanten Agenda stand, sondern es wurde mit dieser Methode bereits vorher gearbeitet, wenn es sich anbot, ohne den systematischen Blick („haben wir an alles gedacht?“) aufzugeben.
- Für uns Moderatorinnen hat sich bestätigt, dass die Verbesserungsprozesse ihre Glaubwürdigkeit in der Frage von Umsetzung, Verbindlichkeit und Steuerung beweisen müssen. Veränderungsprozesse drohen immer wieder in der täglichen Routine unterzugehen. Geholfen hat dabei auch, dass wir in den Workshops immer wieder den Fortschritt der Maßnahmen überprüft haben und dass wir die Inhalte und Termine der Verbesserungsmaßnahmen, wo

möglich und nötig, an die Realität angepasst haben. Ein wichtiger Schritt, um die Verbindlichkeit zu erhöhen, war im Wirtschafts- und Ordnungsamt auch die Benennung eines QM-Beauftragten, dessen Aufgabe es war, zusammen mit der Arbeitsgruppe die Liste der Maßnahmen zu pflegen und die Verbesserungen in einem Routineprozess weiter zu verfolgen.

Der Prozess war zeit- und ressourcenaufwendig, hat sich aber sowohl für den Bereich als auch für uns gelohnt. Das, was wir gelernt haben, können wir für andere Bereiche nutzbar machen. Wir lassen die Erkenntnisse und Erfahrungen in unsere weitere Beratungsprozesse, in Form von Konzeptionen und Publikationen einfließen.

Ausblick: Wie geht es weiter?

Der Prozess der Selbstbewertung im Wirtschafts- und Ordnungsamt ist vorerst abgeschlossen. Alle Felder des Qualitätsmanagement wurden bearbeitet und eine Dokumentation des Gesamtprozesses sowie der Vereinbarungen und Verbesserungsmaßnahmen liegt vor. Das Wirtschafts- und Ordnungsamt hat den festen Willen, das Qualitätsmanagement selbständig weiterzuführen, weiterzuentwickeln und auf die anderen Bereiche des Amtes zu übertragen. Dazu bleibt die Arbeitsgruppe bestehen und wurden Vereinbarungen für ein begleitendes Controlling getroffen.

Denkbar ist, dass die Selbstbewertung in einigen Jahren wiederholt wird. Ziel wäre es, zu sehen, ob die Veränderungen nachhaltig sind und welche neue Veränderungsprioritäten sich entwickelt haben.



Freie und Hansestadt Hamburg

Checkliste

zur Selbstbewertung

des Qualitätsmanagements

Fassung: September 2000





Freie und Hansestadt Hamburg

Leitfragen zur Selbstbewertung

1. Führung und Strategie

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzustands	abzuleitende Maßnahmen	
			verantwortlich	bis
		
Übergeordnete Qualitätsstrategie				
1. Gibt es eine Grundsatzentscheidung der oberen Führungsebene über die Einführung von Qualitätsmanagement ?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Die Amtsleitung hat die Entscheidung getroffen, Qualitätsmanagement einzuführen ★ Die Amtsleitung vereinbart mit allen Fachbereichen in welchem Tempo und mit welchen Schwerpunkten Qualitätsmanagement eingeführt werden soll 			
2. a. Welche Ziele hat die obere Führungsebene für das Qualitätsmanagement festgelegt? b. Sind die Ziele der oberen Führungsebene hinreichend klar und verständlich formuliert? c. Wie wird dies überprüft?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Qualitätsmanagement soll einen Beitrag zur Aufgabenkritik und Effizienzsteigerung leisten ★ Die obere Führungsebene hat die Ziele in einer für alle Beschäftigten verständlichen Sprache formuliert ★ Die Ziele werden von den Führungskräften mit den Mitarbeiter/innen in den Routinerunden diskutiert 			

Leitfragen	Beschreibung des Ist-Zustands	Beschreibung des Idealzu-stands	abzuleitende Maßnahmen	
			verantwortlich	bis
		
3. Welche Rahmenbedingungen gibt die obere Führungsebene für die Einführung von Qualitätsmanagement vor?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Für die Einführung von QM gibt es in begrenztem Maße zusätzliche Mittel, danach soll jeder mit dem ursprünglichen Budget auskommen 			
<p>4. a. Sind die von der oberen Führungsebene festgelegten Grundsatzentscheidung, Ziele und Rahmenbedingungen des Qualitätsmanagements ausreichend bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt?</p> <p>b. Wie wird dies überprüft?</p>	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Das Thema wird in jeder Dienstbesprechung angesprochen ★ Die Führungskräfte gehen durch die Bereiche, um über die Grundsatzentscheidung, Ziele und Rahmenbedingungen des Qualitätsmanagements zu sprechen 			
5. Woran erkennen Sie, dass die Grundsatzentscheidung, Ziele und Rahmenbedingungen des Qualitätsmanagements von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getragen werden?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Es gibt eine große Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sich an Qualitätsmanagement-Projekten zu beteiligen 			
6. Kennen Sie die Argumente der Skeptiker und wie berücksichtigen Sie diese bei Ihrem Vorgehen?	<p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Skeptikerargument: „wieder eine neue Mode“. Mögliches Vorgehen: sichtbar machen, dass Qualitätsmanagement dabei helfen kann, Probleme des Alltags zu lösen 			