

QUALITÄTSMANAGEMENT:

Mehr Kundennähe durch Bürgerbeteiligung und -verantwortung

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens stellt sich auch die Frage nach Qualität neu, denn bei der Definition von Zielen und Kennzahlen muss letztendlich geklärt werden, welche Dienstleistungsqualität sich die Verwaltung leisten kann und will. An diesen Prozessen sind Politik, Verwaltung und Bürger/innen beteiligt. Das macht deutlich, dass rein verwaltungsintern orientierte Qualitätssicherungssysteme weiterentwickelt und Bürgern/innen sinnvolle Mitwirkungs- und Mitverantwortungsrollen angeboten werden müssen.

VON DR. ELKE LÖFFLER/RÜDIGER KNIPP/
DR. HANSPETER KNIRSCH*

Ein neues Selbstbewusstsein der Bürger/innen, die Folgen des demographischen Wandels, neue Informationstechnologien und knappe Kassen markieren eine Trendwende im Verhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgern/innen. Im Internetzeitalter werden immer mehr Aufgaben, die zuvor von Fachkräften wahrgenommen wurden, von den Kunden selbst erledigt. Das ist von Vorteil für beide Seiten, weil Kosten und Zeit gespart werden können und der Einfluss der Kunden/innen größer ist. Selbst erledigen bedeutet aber auch ein Mehr an Selbstbestimmung. Es zeigt sich, dass die aktive Teilnahme, wie sie die Menschen aus ihrem täglichen privaten und beruflichen Umfeld gewohnt sind, auch für das Verhältnis zur öffentlichen Verwaltung zum gewollten und akzeptierten Verhaltensmuster wird. Wie eine vom Beratungsunternehmen Governance International und vom französischen Meinungsforschungsinstitut Tns Sofres im Jahr 2008 durchgeführte Bürgerbefragung in fünf europäischen Staaten zeigt, spielen Bürger/innen in Deutschland eine zunehmend aktive Rolle als „Mit-Produzenten“ im Dienstleistungsprozess (Quelle: www.5qualiconference.eu). Damit verändert sich das Verhältnis zwischen den bisherigen Kunden/innen und der Verwaltung. Wenn sich der Bürger als Mit-Produzent verhält, ist die Verwaltung auch nicht mehr alleiniger Produzent und Entscheider. Das hat auch Implikationen für herkömmliche Ansätze von Qualitäts-

management, die auf Selbst- bzw. Fremdbewertungen beruhen und die Kunden/innen allenfalls in Zufriedenheitsbefragungen zu Wort kommen lassen. Qualitätsmanagement, das auf reine Qualitätskontrolle reduziert wird, erweckt zudem in vielen Fällen das Misstrauen des Personalrats bzw. der Mitarbeiter/innen, bringt aber wenige greifbare Verbesserungen der Dienstleistungsqualität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Innovative Ansätze des Qualitätsmanagements setzen daher bewusst auf offene Entwicklungsprozesse und offene Kommunikationsstrukturen – sowohl in der Mitarbeiterschaft als auch in der Bürgerschaft. Im Folgenden finden Sie einige Beispiele für innovative Ansätze des Qualitätsmanagements in Deutschland.

Dienstleistungsgarantien in Solingen

Das Beispiel des Ausländer- und Integrationsbüros der Stadt Solingen macht deutlich, dass Qualitätsmanagement auch in traditionell stark „hoheitlich“ geprägten Verwaltungsbereichen möglich und sinnvoll ist. „Die kundenorientierten Leistungsversprechen sind ein elementarer Bestandteil unseres Qualitätsmanagementsystems“, sagt Mike Häusgen, Leiter der Solinger Ausländerbehörde, und er weiß sich dabei mit seinen Mitarbeitern/innen einig. Es komme zwar fast nie vor, dass sich ein Kunde explizit auf die Leistungsversprechen berufe. Aber die Entwicklung und die Existenz der Leistungsversprechen habe bei allen Beteiligten ein ausgeprägtes Qualitätsbewusstsein ent-

stehen lassen. Die Arbeitszufriedenheit wird positiv beeinflusst. Die Qualitätsstandards können gleichzeitig als Ziele und Kennzahlen in das produktorientierte Zielesystem des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einfließen. Doppelarbeit kann so vermieden und Steuerungsrelevanz sichergestellt werden.

Aktives Beschwerdemanagement in Arnsberg

Mit der Frage „Wie würden Sie es denn machen?“ wendet sich die Stadtverwaltung Arnsberg an ihre Bürger/innen, um sie als „kostenlose“ Berater/innen und Koproduzenten/innen zu nutzen, denn in jeder Beschwerde steckt ein Vorschlag. Wie der Leiter des Bürgermeisteramtes Bernd Wisser die Einführung eines aktiven Beschwerdemanagements 1994 begründete, entfaltet sich Kundenorientierung aus sich selbst heraus, wenn sie mit dem Ziel „Innovationsgewinne“ organisiert wird. Das auf dieser Grundlage entwickelte aktive Beschwerdemanagement zeichnet sich durch einen einfachen, schnellen und kostengünstigen Zugang für Beschwerden und ihre Beantwortung aus. Als Zugangskanäle stehen neben der Möglichkeit zu persönlichen Kontakten und dem klassischen Schriftverkehr auch nahezu alle Facetten der Telefonie und des Internets zur Verfügung. Der Erfolg des Verfahrens hängt wesentlich von seiner Akzeptanz beim Bürger und den Mitarbeitern/innen ab. Durch die Vereinbarung der kurzen Dienstwege geht die Beschwerde direkt an die zuständigen Mitarbeiter/innen, die Verantwortung übernehmen müssen. Ein spezielles Servicetelefon stellt wiederum sicher, dass der Bürger sofort und für alles einen Ansprechpartner findet, ihm die zeit- und kostenintensive Suche nach zuständigen Mitarbeitern/innen erspart bleibt und er innerhalb kürzester Zeit eine Antwort erhält. Da der Bürger spürt, dass er im Rathaus ernst genommen wird, ist er auch weiterhin bereit, sich aktiv einzubringen. Der Stadtverwaltung selbst bietet das aktive Beschwerdemanagement aber auch die Chance, ihre Leistungsfähigkeit, Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit unter Beweis zu stellen.

Familienpaten in Augsburg

Seit März 2004 werden 78 Familien in Augsburg durch Familienpaten begleitet. Das Angebot dieser Patenschaften richtet sich an Familien, die sich in Schwierigkeiten befinden und denen keine Partner, Freunde oder Familienangehörige zur Verfügung stehen. Familienpaten übernehmen die Rolle des sozialen Unterstützungsnetzwerks im Rahmen einer zeitlich begrenzten Begleitung. Oberstes Ziel der Familienpatenschaft ist die Hilfe zur Selbsthilfe: Die Familienmitglieder werden dabei unterstützt, eigene Ressourcen zu erkennen und zu aktivieren, um Krisen zu meistern. Die lebenspraktische Unterstützung durch den Familienpaten orientiert sich am Bedarf der Familie und kann unterschiedliche Bereiche betreffen (Schule, Beruf, Organisation des Alltags, Umgang mit Behörden, Finanzen, Integration im sozialen Umfeld, Freizeit, Erziehung, emotionale Entlastung). Bei den Abschlussgesprächen zum Ende von Patenschaften konnte in beinahe allen Fällen festgestellt werden, dass die gesetzten Ziele erreicht wurden und dass die Begleitung durch einen Paten deutlich stabilisierend auf die Familie gewirkt hat. Insgesamt gilt für das Augsburger Projekt, dass die Kosten-Nutzen-Relation deutlich positiv ist.

Die Initiative „Besser leben in Offenbach“

Mit der Zielsetzung „Besser leben in Offenbach“ bietet die SOH Stadtwerke Offenbach Holding GmbH Bürgern/innen eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten an, um den Standort Offenbach positiv mitzugestalten. Dabei geht es insbesondere darum, Verantwortung für den öffentlichen Raum zu übernehmen. Bereits 40 engagierte Bürger/innen konnten gewonnen werden, die sich vor ihrer Haustür der Pflege und Sauberkeit eines Grünstreifens, einer Baumscheibe oder einfach nur eines Stückes Straße angenommen haben. Aber auch die Pflege alter Gräber oder Schließdienste an städtischen Friedhöfen können Gegenstand einer „Patenschaft“ sein. Dabei geht es

im Wesentlichen nicht darum, hier umfangreiche Arbeiten zu verrichten. Im Vordergrund steht vielmehr die Wahrnehmung des Umfelds, dass sich dort jemand kümmert. „Wir haben festgestellt, dass in betreuten Bereichen Neuerschmutzungen oder Vandalismusschäden nahezu gegen Null gehen“, sagt Sabine Süßmann, Projektsteuerung „Besser leben in Offenbach“. Das Ziel ist, hier wieder ein Stück soziale Kontrolle einzuführen. Eine andere interessante Kooperation zwischen Bürgern/innen und Polizei ist das Bürger-Alarm-System, kurz BAS, ein Informationssystem für zeitnahe, sicherheitsrelevante Mitteilungen per Telefon an die angeschlossenen Haushalte und Unternehmen.

Entwicklungs- und Handlungsbedarf

Bei den dargestellten Ansätzen geht es nicht nur um bessere Serviceorientierung, sondern um einen „Mehr-Wert“ für die Bürger/innen im Sinne einer besseren Lebensqualität. Hieß es in den siebziger Jahren: „Mehr Demokratie wagen“, lautet die Devise nunmehr: „Mehr Verantwortung wagen.“ Verantwortung, die natürlich auch mehr Gestaltungsmacht für die Bürger/innen bedeutet. Dass das Umdenken vielerorts bereits angefangen hat, zeigte auch das Votum der Teilnehmer/innen eines Seminars des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) zu neuen Entwicklungstendenzen des Qualitätsmanagements. Vor die Frage gestellt: „Was ist für Verwaltungsmitarbeiter/innen im Jahr 2009 wichtiger: Eine höhere Qualität öffentlicher Dienstleistungen zu erreichen oder die Zusammenarbeit mit den Verwaltungskunden/innen zu verstärken, um deren Lebensqualität zu verbessern?“, optierten mehr als die Hälfte der Teilnehmer/innen für die zweite Antwort. Das bedeutet allerdings, dass es mit der Messung von Kundenzufriedenheit nicht mehr getan ist. Vielmehr sind Verwaltungen gefordert, Geschäftsprozesse, Strukturen und ihr Personalmanagement neu auszurichten, um die Rahmenbedingungen für dieses Mehr an Verantwortung und Mitwirkung im Handeln zu schaffen.

Je älter und bunter unsere Gesellschaft wird, desto mehr werden flexible und differenzierte Lösungen gefragt sein, die außer dem Fachwissen der Verwaltung auch das Alltagswissen und die Kooperation der betroffenen Bürger/innen benötigen. Dabei muss die Verwaltung nicht bei Null beginnen, denn in vielen Kommunen gibt es bereits Initiativen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Zumeist handelt es sich jedoch um Beteiligungsinselformen, die zum Selbstzweck neben dem eigentlichen Verwaltungsbetrieb als „Sonderveranstaltungen“ nebenher laufen. In der Finanzkrise droht einerseits manchen solchen noch so wohlgemeinten Initiativen der Kahlschlag, weil notwendige Zuschüsse gekürzt oder gestrichen werden. Andererseits entdecken Verwaltungen die Bürger/innen auch neu. Die Gefahr, quasi als Reparaturbetrieb der Krise missbraucht zu werden, liegt auf der Hand.

Wenn die Verwaltung die Bürger/innen als echte Partner in Dienstleistungsprozesse integriert, kann sie damit sowohl Geld sparen als auch die Qualität verbessern. Sie kann mehr Möglichkeiten für Bürger/innen anbieten, selbstbestimmt ihr Lebensumfeld vor Ort mitzugestalten und Verantwortung zu übernehmen. Gute Verwaltung bedeutet mehr als nur äußere Standards einzuhalten. Die Verknüpfung der Herausforderungen, die das Neue Kommunale Finanzmanagement mit seiner Verpflichtung zur Definition von Zielen und Kennzahlen mit sich bringt, mit einem offenen Umgang mit partizipativen Formen des Qualitätsmanagements bringt neue Chancen mit sich. Wer will, dass die Bürger/innen mehr Verantwortung wagen, muss bereit sein, Gestaltungsmacht zu teilen. Angesichts leerer Kassen eröffnet sich hier eine interessante Alternative zu herkömmlichen Sparkonzepten.

* DR. ELKE LÖFFLER IST GESCHÄFTSFÜHRERIN VON GOVERNANCE INTERNATIONAL, BIRMINGHAM (UK), E-MAIL: ELKE.LOEFFLER@GOVINT.ORG; RÜDIGER KNIPP IST WISSENSCHAFTLICHER MITARBEITER AM DEUTSCHEN INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU), BERLIN, E-MAIL: KNIPP@DIFU.DE, DR. HANSPETER KNIRSCH IST GESCHÄFTSFÜHRER, DER KNIRSCH CONSULT GMBH, EMSDETTEN, E-MAIL: INFO@KNIRSCH-CONSULT.COM.