

QUALITÄTSMANAGEMENT FÜR DEN EUROPÄISCHEN ÖFFENTLICHEN DIENST: IMPLEMENTIERUNGSPRINZIPIEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG IN ZENTRALEUROPA

Lacina Karel, Obršálová Ilona, Baťa Robert
Universität Pardubice, Fakultät für Wirtschaft und Verwaltung

Zusammenfassung:

Die Qualitätsbewertung der Öffentlichen Verwaltung wird auch durch die Tatsache erschwert, dass keine verbindlich definierten Qualitätskriterien für die öffentliche Verwaltung vorhanden sind. Mehrere Autoren betonen, dass eine zu starke Fokussierung auf Bewertungen und Überprüfungen im Sinne des TQM (Total Quality Management) eine neue Bürokratie im öffentlichen Sektor schaffen könnte, ohne dabei wesentliche Verbesserungen für den Öffentlichen Dienst zu bringen, was als Schwachpunkt anzusehen wäre.

Im Zusammenhang mit der Qualitätsbewertung der Öffentlichen Verwaltung muss auch erwähnt werden, dass durch die Implementierung der ISO 9000 und ISO 14001 Normen ein relativ neuer Ansatz für die Öffentliche Verwaltung und den öffentlichen Sektor im Allgemeinen geschaffen wird. Die ISO 9000 Norm ist in erster Linie wichtig für vertragliche Fragen bei der Auftragsvergabe und bei Ausschreibungen, sie ist dient den öffentlichen Behörden dabei, die Qualität der Produktionsprozesse oder Dienstleistungsprozesse verschiedener Anbieter zu bewerten, sowie deren erwartetes Qualitätsniveau während der Vertragslaufzeit zu beurteilen. Die Anwendung der ISO 900X Normen kann besonders in organisatorischen Kontexten wichtig sein, in denen keine transparenten und schriftlichen Regeln, Strukturen und Verfahren vorliegen.

Als ein weiteres Werkzeug zur Qualitätsbewertung und -verbesserung der europäischen Öffentlichen Verwaltung werden häufig die sogenannten Citizen's Charters genannt, die bereits in mehreren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eingesetzt werden. Außerdem werden Quality Excellence, Common Assessment Framework (CAF) und EFQM Konzepte als effektive Instrumente zur Qualitätsbewertung [Quality Assessment] der Öffentlichen Verwaltung aufgeflührt.

Es überrascht dabei nicht, dass auch immer häufiger ethische Standards für die tägliche Arbeit der europäischen Verwaltungsbehörden und Ämter angewandt werden. Tatsächlich besteht eine Verbindung zwischen Management und Ethik. Aus diesem Grunde werden in der Fallstudie auch eine Reihe tschechischer Expertenberichte zum Thema der Implementierung ethischer Prinzipien aufgenommen.

1. Einleitung

Zahlreiche grundlegende Probleme der heutigen Öffentlichen Verwaltung in Europa stehen im Zusammenhang mit den folgenden Punkten:

- Verbesserung des aktuellen Management der Öffentlichen Verwaltung im allgemeinen
- Moderne Transformationsprozesse, die in den Bereichen öffentlicher Wirtschaft und öffentlicher Finanzen implementiert worden sind
- Weitere Verbesserungen der Informationstechnologien, die in der Öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden

Heutzutage werden alle vorstehend angesprochenen Probleme hauptsächlich im Rahmen der Umsetzung von Reformen der demokratischen Öffentlichen Verwaltung innerhalb der einzelnen europäischen Länder gelöst, wobei insbesondere die unterschiedlichen Charakteristika bezüglich der Wirtschaft und Verwaltung der jeweiligen Länder berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird gerade in den zentraleuropäischen Ländern das Hauptaugenmerk auf die mögliche Implementierung geeigneter Maßnahmen und Ansätze für die Öffentliche Verwaltung gelegt, die insbesondere seit Beginn der 80er Jahre in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union durchgeführt worden sind.

2. Aktuelle Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Europa, insbesondere innerhalb Zentral- und Osteuropas (CEE)

Ein wichtiges aktuelles Problem bei der Weiterentwicklung der Öffentlichen Verwaltung in Europa in ihrer Gesamtheit stellt zweifellos die Qualität der Arbeitsweise und die Qualitätsbewertung der Öffentlichen Verwaltung sowie des gesamten öffentlichen Sektors dar. Auf diesem Standpunkt basiert auch einer der Hauptaspekte, der von dem sogenannten New-Public-Management vertreten wird. In diesem Zusammenhang kann auch festgestellt werden, dass innerhalb der Öffentlichen Verwaltung in Europa allgemeiner Konsens darüber besteht, dass sie in erster Linie: ein größeres Verantwortungsbewusstsein entwickeln muss und dabei die Qualität ihrer Arbeitsweise zu verbessern hat, so dass alle Bürger davon profitieren können.

Weitere wichtige Kriterien für die heutige Öffentliche Verwaltung in Europa können folgendermaßen charakterisiert werden:

- enge Verzahnung der wirtschaftlichen Entwicklung mit einer stabilen, professionellen und effizienten Öffentlichen Verwaltung.
- Verbesserungen im Öffentlichen Sektor sind eindeutig von großem Nutzen, weil dadurch positive Rahmenbedingungen für die inländische Wirtschaft geschaffen werden, direkte ausländische Investitionen begünstigt werden und das öffentliche Vertrauen gestärkt wird.

Bei der Untersuchung der Arbeitsweise der Öffentlichen Verwaltung auf dem europäischen Kontinent ergibt sich zwangsläufig zuerst die wichtige Frage: "Warum wird dem Qualitätsmanagement ein so hoher Stellenwert eingeräumt"?

Die Beantwortung dieser grundsätzlichen Frage hängt nach unserer Auffassung mit den spezifischen Merkmalen zusammen, durch die sich die Entwicklung der Öffentlichen Verwaltung in Europa aktuell auszeichnet, nämlich hauptsächlich durch einen grundlegenden Orientierungswechsel: weg von Regeln, hin zu Verständnis; weg von Hierarchie, hin zu Partnerschaft und weg von Überprüfung, hin zu Bewertung.

Diese Schlussfolgerung gilt auf dem europäischen Kontinent allgemein als unterstützende These für die Schlüsselfaktoren einer guten Verwaltungspolitik, nämlich Transparenz, Verantwortlichkeit und Offenheit bei den entsprechenden Implementierungen.

Andere signifikante Merkmale der aktuellen Öffentlichen Verwaltung in Europa sind insbesondere die folgenden:

- ein steigender Bedarf nach öffentlichen Dienstleistungen, ohne dass dabei entsprechend erweiterte Ressourcen zur Verfügung stehen,
- steigende Erwartungen der Benutzer sowie deren Neigung öffentliche Dienste mit den Diensten zu vergleichen, die der private Sektor bietet

- die allgemeine Forderung größerer Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Ressourcen an den Tag zu legen und die erbrachten Leistungen zu dokumentieren
- die Suche leitender Angestellter des öffentlichen Sektors nach neuen Werkzeugen, mit denen sie bessere Ergebnisse im Rahmen der aktuellen Budgets erzielen können.

Aufgrund der Erfahrungen, die die einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bezüglich der Entwicklung von Reformen der Öffentlichen Verwaltung im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts gewonnen haben, lässt sich auch die folgende Tatsache bestätigen: Die Anstrengungen, die unternommen werden, um die Qualität der Arbeitsweise der Öffentlichen Verwaltung zu verbessern, zielen hauptsächlich darauf ab, eine Reihe von greifbaren Vorteilen für die Behörden zu schaffen (hauptsächlich für lokale Behörden und Ämter) und Organisationen einzurichten, die Dienste für den Bürger anbieten [Heady 2001, S.108]. In diesem Zusammenhang handelt es sich wesentlich um die folgenden Punkte, die erreicht werden sollen:

- eine Philosophie, die nach kontinuierlichen Verbesserungen bestrebt ist
- besserer Kundendienst
- ein umfassenderes strategisches Denken in Bezug auf die Aufgaben und Ziele
- ein nachhaltiges und dauerhaftes Leistungsniveau

a) der Zentralregierung

b) anderen Strukturen der Öffentlichen Verwaltung, sowie von Bürgerorganisationen, die auf einer dezentralisierten Basis gegründet werden sollten.

Für die große Mehrzahl der europäischen Länder stellt es sich immer deutlicher heraus, dass ein solcher Ansatz ein größeres Experimentieren und eine Anpassung an die lokalen Bedingungen ermöglicht, wobei diesbezüglich sichergestellt werden muss, dass Kohärenz und vergleichbare Standards vorliegen.

Ein weiteres typisches Merkmal der heutigen Öffentlichen Verwaltung in Europa ist die Fokussierung auf einzelne Einheiten einerseits und das System in seiner Gesamtheit andererseits, wobei Initiativen zur Qualitätsverbesserung in den jeweiligen Verwaltungs- oder Geschäftseinheiten einzuleiten sind und gleichzeitig das Gesamtumfeld berücksichtigt werden muss, das entscheidend ist, um die Anstrengungen, die auf der Ebene der einzelnen Einheiten unternommen werden, zu fördern.

Es besteht auch Konsens darüber, dass die zentralen Einheiten der nationalen Öffentlichen Verwaltung eine äußerst wichtige Rolle spielen müssen. Wenn Reformen der Öffentlichen Verwaltung erfolgreich sein sollen müssen die zentralen staatlichen Verwaltungsbehörden die volle Verantwortung für die Initiativen zur Qualitätsverbesserung übernehmen, die auf nationaler Ebene eingeleitet worden sind, was bedeutet, dass sie in Bezug auf die folgenden Punkte eine wichtige Rolle spielen müssen:

a) Koordination und Unterstützung

b) Schaffung eines Gleichgewichts zwischen Kunden, Interessengruppen und Bürgern bei der Erfüllung der Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden.

Es sollte innerhalb der Öffentlichen Verwaltung in Europa auch Konsens darüber bestehen, dass für eine effiziente und effektive Öffentliche Verwaltung nicht nur die Interessen der öffentlichen Verwaltungsbehörden sondern auch die Interessen externer Interessengruppen (insbesondere Steuerzahler, sprich alle Bürger und natürlich auch alle gewählten Repräsentanten) zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen sind.

In Bezug auf die spezifische Entwicklung und Arbeitsweise der Öffentlichen Verwaltung in den zentraleuropäischen Ländern muss die heutige Öffentliche Verwaltung zahlreiche weitere wichtige Aufgaben erfüllen.

An erster Stelle muss sie die einzelnen Ländern bei der wirtschaftlichen Entwicklung unterstützen und dabei das Hauptaugenmerk darauf lenken, ausländische Investoren anzuziehen, die langfristige Investitionen tätigen, wobei es sich herausgestellt hat, dass diese sehr sensible auf solche Faktoren wie Gesetzgebung, institutionelle Stabilität und Verwaltungskosten reagieren.

Wir möchten an dieser Stelle betonen, dass es auf der Hand liegt, dass das Erreichen höherer Qualitätsstandards in der Öffentlichen Verwaltung und im gesamten Öffentlichen Sektor positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort und Investitionsentscheidungen hat und somit auch einen sehr wichtigen Synergieeffekt darstellt.

3. Einige Bemerkungen zur Definition und Bewertung der Qualität der Öffentlichen Verwaltung

Das Total Quality Management (TQM), das im privaten Sektor angewandt wird und eine entscheidende Rolle für die Implementierung der New-Public-Management Prinzipien spielt, stellt de facto die jüngste Entwicklung bei der Bewertung von Qualitätsmanagement Systemen dar, und zwar nicht nur für den privaten Sektor, sondern auch für den Sektor der Öffentlichen Verwaltung. [Stupak 2001, S.301].

Als wichtigste Merkmale des TQM werden allgemein die folgenden genannt:

- Maximalen Erfüllung der Kundenerwartung und -zufriedenheit,
- Streben nach kontinuierlicher Verbesserung der Management-Instrumente, sowie Kundenorientierung und Orientierung an der Konkurrenz
- Qualitäts-Selbstbewertung [Quality SelfAssessment]

Die Tatsache, dass das im privaten Sektor entwickelte Konzept der "Total Quality" in den frühen 80er Jahren auch auf den Öffentlichen Sektor in Nordamerika und Westeuropa übertragen wurde, spielte eine sehr wichtige Rolle.

Während der 90er Jahre konzentrierten sich die Diskussionen der Fachleute für öffentliches Verwaltungswesen in Europa immer mehr auf die Bewertung der Tatsache, dass das Qualitätsmanagement, zur Beurteilung und Sicherung der Qualität von Waren aus dem privaten Sektor leider nicht adäquat war, um die Dienstleistungen der Öffentlichen Verwaltung zu bewerten. Diese Inadäquatheit, die anhand konkreter Beispiele belegt wurde, beruht vor allem auf den fundamentalen Unterschieden zwischen Waren und Dienstleistungen:

- Dienstleistungen sind immateriell, weshalb keine präzisen Fertigungsspezifikationen für sie aufgestellt werden können
- Dienstleistungen mit hohem Arbeitsaufwand neigen dazu sehr heterogen zu sein
- Die Produktion und Inanspruchnahme vieler Dienstleistungen lassen sich nicht voneinander trennen

4. Bemerkungen zur Qualitätsbewertung des Öffentlichen Sektors im allgemeinen und der Arbeitsweise der Öffentlichen Verwaltung im Besonderen

Die Qualitätsbewertung der Öffentlichen Verwaltung wird insbesondere aufgrund der Tatsache erschwert, dass keine allgemein festgelegten Definitionen der Qualitätskriterien vorliegen. Mehrere Autoren betonen, dass eine zu starke Fokussierung auf Bewertungen und Überprüfungen im Sinne des TQM (Total Quality Management) eine neue Bürokratie im öffentlichen Sektor schaffen könnte, ohne wesentliche Verbesserungen für den Öffentlichen Dienst zu bringen, was als Schwachpunkt anzusehen wäre.

Im Zusammenhang mit der Qualitätsbewertung der Öffentlichen Verwaltung muss auch erwähnt werden, dass durch die Implementierung der ISO 9000 und ISO 14001 Normen ein relativ neuer Ansatz für die Öffentliche Verwaltung und den Öffentlichen Sektor geschaffen wird. In unserem Land gibt es viele Unternehmen, die über die ISO 14001 Zertifizierung verfügen; wir beginnen an dieser Stelle aber mit der Anwendung dieser Normen auf das regionale Management. Tschechien hat diesbezüglich die Erfahrung gemacht, dass insbesondere auf Regierungsebene Probleme in Bezug auf die jeweiligen Kompetenzen vorliegen. Die ISO 9000 Norm ist in erster Linie wichtig für vertragliche Fragen bei der Auftragsvergabe und bei Ausschreibungen, um öffentlichen Behörden dabei behilflich zu sein, die Qualität der Produktionsprozesse oder Dienstleistungsprozesse verschiedener Anbieter zu bewerten, sowie deren erwartetes Qualitätsniveau während der Vertragslaufzeit beurteilen zu können. Die Anwendung der ISO 9000 - 9003 Normen kann besonders in organisatorischen Kontexten wichtig sein, in denen keine transparenten und schriftlichen Regeln, Strukturen und Verfahren vorliegen.

Als ein weiteres Werkzeug zur Qualitätsbewertung und -verbesserung der europäischen Öffentlichen Verwaltung werden häufig die so genannten Citizen's Charters aufgeführt, die bereits in mehreren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eingesetzt werden. Diese Citizen's Charters zielen hauptsächlich darauf ab, die Qualität der Dienstleistungen, die von den Gemeinden und Regionen angeboten werden, zu verbessern. Ihr Hauptziel ist es, das Vertrauen der Bürger wiederzugewinnen, und zwar nicht nur das Vertrauen in den Öffentlichen Dienst, sondern auch das Vertrauen in den Staat. Die ersten Citizen's Charters sind im Vereinigten Königreich England (the Citizen's Charter), in Frankreich (La Chartre des Services Publics), in Belgien (Chartre de l'Utilisateur des Services Publics Handvest van de Gebruiker van de Openbare Diensten), in Portugal (The Public Service Quality Charter) und in Italien (Carta di Servizi) eingerichtet worden.

5. Quality-Excellence-, CAF-, EFQM-Modelle

Quality-Excellence-Modelle werden ebenfalls häufig als moderne und effektive Instrumente zur Qualitätsbewertung der Öffentlichen Verwaltung aufgeführt. Es handelt sich hierbei um recht neue Instrumente. Wie das TQM wurden sie zuerst für den privaten Sektor entwickelt und dann anschließend auf den Öffentlichen Sektor übertragen (1999: The Version of the European Excellence Model, 1998: Speyer Quality Award for German-speaking countries [Speyer Qualitätspreis für deutschsprachige Länder])

Als Schlüsselkriterien für Quality-Excellence-Modelle gelten die folgenden:

Führungskraft Politik und Strategie Menschen

Ressourcen Prozesse Verschiedene Kategorien "objektiver"
und "subjektiver" Ergebnisse

Quality-Excellence-Modelle können für die Selbstbewertung [Self Assessment oder als Grundlage externer Bewertungen in verschiedenen Organisationen - einschließlich öffentlichen Verwaltungsbehörden - verwendet werden.

Das am häufigsten angewandte Modell in der Öffentlichen Verwaltung ist das Common Assessment Framework (CAF) Modell, dessen aktuelle Grundorientierung mit dem folgenden Satz charakterisiert werden kann: "Von einem hochqualitativen Öffentlichen Dienst zu einer hochqualitativen Öffentlichen Verwaltung" Die bedeutet konkret:

- Bestreben nach exzellenter Organisation
- Berücksichtigung von Kundenbedürfnissen und Kundenorientierung
- Wertschätzung Menschen und Teamwork
- Integeres Handeln

Das EFQM Model legt besonderen Wert auf:

- Selbstbewertung [Self Assessment] mit dem Schwerpunkt nachhaltige Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation im Einklang mit "Best Practice" Verfahren zu erkennen und umzusetzen
- Verleihung des European Quality Award [Europäischer Qualitätspreis] und anderer Preise
- Training und Ausbildung in Bereichen wie Selbstbewertung, Benchmarking und Good-Practice-Sharing.

Zur Qualitätsbewertung sind außerdem die so genannten Fundamentalen Konzepte des EFQM entwickelt worden, die sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor vollständig implementiert werden können. Diese Konzepte basieren auf den folgenden Punkten:

1. Ergebnisorientierung: Zur Befriedigung der Bedürfnisse aller relevanten Interessengruppen (Arbeitnehmer, Kunden, Lieferanten, Gesellschaft allgemein).
2. Kundenorientierung: Es wird unterstrichen, dass der Kunde über die Qualität der Produkte und Dienstleistungen entscheidet und somit letztendlich auch über seine Loyalität.
3. Führungskraft und Zielkonstanz: Es wird die Tatsache unterstrichen, dass der Organisationsleiter dafür verantwortlich ist, für Klarheit und einheitliche Ziele innerhalb der Organisation zu sorgen, und dabei ein Umfeld zu schaffen hat, in dem sich die Organisation und deren Beschäftigten positiv entfalten können.
4. Management mit Prozessverbindung: Es wird unterstrichen, dass Organisationen effektiver arbeiten können, wenn alle miteinander verbundenen Aktivitäten verstanden und systematisch verwaltet werden und wenn Entscheidungen über aktuelle Operationen und geplante Verbesserungen auf Grundlage zuverlässiger Informationen getroffen werden, in die auch die Erkenntnisse der verschiedenen Interessengruppen einbezogen werden.
5. Persönliche Entwicklung und Involvierung aller Personen: Ein Prinzip, das darauf beruht, dass das volle Potenzial der Menschen, die an der Organisation beteiligt sind, am besten abgerufen werden kann, wenn gemeinsame Werte geteilt werden und ein Klima des Vertrauens und der Eigenverantwortlichkeit herrscht, das jeden dazu ermutigt, sich selbst einzubringen.
6. Entwicklung von Partnerschaften: Ein Ansatz, der unterstreicht, dass Organisationen effektiver arbeiten wenn Beziehungen bestehen, von denen beide Seiten profitieren, und die auf Vertrauen, Wissensaustausch und Integration beruhen.
7. Übernahme öffentlicher Verantwortung durch die Mitarbeiter der Organisation:

8. Dies kann am besten erreicht werden, indem ein ethischer Ansatz gewählt wird, wodurch die Erwartungen der Gemeinschaft noch übertroffen werden können. Einige Erfahrungen, die in Tschechien mit der Implementierung dieses Ansatzes gewonnen wurden, werden als Fallstudie vorgestellt
9. Kontinuierliches Lernen, Innovationen und Verbesserungen: Dieses Konzept unterstreicht die Tatsache, dass die organisatorische Leistungsfähigkeit maximiert wird, wenn sie auf der Verwaltung und dem Austausch von Wissen basiert und in eine Philosophie eingebettet ist, die für kontinuierliches Lernen, Innovationen und Verbesserungen steht.

Literaturliste:

[1] Heady F.: Public Administration. A Comparative Perspective. Marcel Dekker Inc .New York: 2001

[2] Stupak R.J., Leitner P.M. (cd.): Handbook of Public Quality Management. Marcel Dekker Inc., New York 2001

[3] Felsenstein D.: Public Investment and Regional Economic Development. Edward Elgar, Cheltenham 2001

Recenzoval: doc. Dr. Ing. Milan Siegl, CSc., Ústav ekonomie, FES, Univerzita Pardubice