

Qualitätsmanagement in der Kommune

- Überblick und Perspektiven -

Der Ansatz im Landkreis Peine

**Dr. Detlef Buhmann, Fachbereichsleiter Landkreis Peine
Dezember 2007**

Qualitätsmanagement in der Kommune

Überblick¹ und Perspektiven

Was haben die Frankfurter Ausländerbehörde, das Zentrum für Arbeit des Landkreises Leer, das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Lünen, die Fachdienste Jugend, Soziales, Arbeit und Gesundheit des Landkreises Peine, die Stadtverwaltung Saarbrücken und die Landkreisverwaltung Soest gemeinsam? Sie, und noch viele andere, nutzen Qualitätsmanagementkonzepte und haben sich zertifizieren lassen. Qualitätsmanagement ist, in allerdings unterschiedlichster Ausprägung, Teil der Verwaltungsmodernisierung.

In den 90er Jahren lieferte das Neue Steuerungsmodell mit der Outputorientierung, der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung, der Steuerung durch Controlling, dem Leitbild der Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen und der Aktivierung durch Wettbewerb zentrale Bausteine für die Verwaltungsmodernisierung². Im Laufe dieses Modernisierungsprozesses stellen die Verwaltungen Produktkataloge auf, in denen sie die Quantität und Qualität ihrer Leistungen definieren. Ziel ist eine Steuerung entlang der Produktlogik. Die Steuerung über Budgets und Produkte führt dazu, dass Qualitätskriterien für eine zu einem bestimmten Preis zu erbringende Leistung definiert werden müssen. Dies erfordert eine ständige Verbesserung der Leistungen mit Hilfe von Qualitätsmanagement. Die Praxis sieht derzeit häufig anders aus. Der KGSt-Bericht 2/07 notiert „wenig Bewegung in diesem Themenfeld“³. Trotzdem ist es eine Option, auf die Entwicklung von Qualitätsstandards aus den Produkten heraus zu setzen.

Ein anderer Zugang eröffnet sich, wenn man, wie Frieder Naschold, an der Verwaltungsreform die Prioritätensetzung auf das Finanzmanagement kritisiert⁴. Dann stellt Qualitätsmanagement ein geeignetes Konzept dar, um Defizite im Modernisierungsprozess auszugleichen. Qualitätspolitik, als ein weiterer Eckpfeiler der Verwaltungsmodernisierung, zielt auf die Internalisierung des Kundennutzens in den administrativen Leistungserstellungsprozess. Zu einem differenzierten, miteinander verknüpften Instrumentarium der Qualitätsentwicklung gehören Qualitätszirkel, Kundenbefragungen, Zufriedenheitserhebungen innerhalb der Verwaltung, interne Kunden- und Mitarbeiteranalysen, Beschwerdesysteme, administrative Standardsetzungen als verpflichtende Dienstleistungsvereinbarungen mit der Öffentlichkeit und ein kontinuierlicher Abgleich der Erwartungen der Bürger mit verwaltungsinternen Leistungen. Systematisch zu betreiben ist dies nur mit einem Qualitätsmanagementkonzept.

Einen wieder anderen, eher untypischen Weg ist die Stadt Saarbrücken zu Beginn der 90er Jahre gegangen. Sie hat ihren kompletten Modernisierungsprozess darauf ausgelegt, einen Prozess der systematischen und kontinuierlichen Verbesserung in Gang zu setzen. Qualitätsmanagement wird als ganzheitlicher Ansatz verstanden und Qualität wird zur zentralen Kategorie der Modernisierung⁵.

Eine Rolle spielt Qualitätsmanagement jedoch nicht nur in der Verwaltung reformorientierter Kommunen, sondern auch in deren Infrastruktur, etwa in Alten- und Pflegeheimen, Schulen, Volkshochschulen, Kindertagesstätten oder Krankenhäusern. Darauf ist der Blick künftig verstärkt zu richten.

Ein kurzer Blick in die junge Historie

In der aktuellen Debatte ist die Heterogenität und Vielfalt der Qualitätsmanagementansätze nicht zu übersehen. Unterschiedliche Stränge, u.a. aus der Weiterbildung, der Industrie, der Arbeitsmarktpolitik und der Organisationsentwicklung laufen hier zusammen und ergeben ein nicht immer leicht durchschaubares Konglomerat. Im folgenden wird versucht, diese Stränge auf der Folie ihres Entstehungshintergrundes zu sortieren.

In der Aus- und Weiterbildung gibt es eine Qualitätsdiskussion seit den 60er Jahren. Allerdings hat sich im Laufe der Jahre die Begriffsbestimmung verschoben⁶. Ging es zunächst inputorientiert um Lehr- und Lernprozesse, so hat sich die Diskussion über die Frage der Professionalisierung hin zu Qualitätsanforderungen aus Sicht der Betroffenen sowie hin zu externen Kontrollen verlagert. Die Überprüfung der Einrichtungs-, Durchführungs- und Wirkungsqualität ist dabei Teil der üblichen Zertifizierungsverfahren. Getrieben und begleitet durch die Qualitätsdiskussion entwickelt sich die zerklüftete und intransparente Förderlandschaft der Weiterbildung zusehends zu einem marktförmig organisierten Bereich. Qualitätsstandards und -kriterien sollen der Nachfrageseite dabei nicht nur eine testierte Qualität garantieren, sondern bringen auch das Preis-Leistungs-Verhältnis ins Spiel. Als Beispiele sei auf das seit 1997 von der Agentur für Arbeit praktizierte zweistufige Überprüfungsverfahren⁷ - Trägerüberprüfung als auch maßnahmebezogene Überprüfung – hingewiesen und auf das Niedersächsische Erwachsenenbildungsgesetz, in dem die staatliche Bezuschussung vom Nachweis eines Qualitätsmanagementverfahrens abhängig gemacht wird.

Einen völlig anderen Ursprung hat die DIN EN ISO 9000-Reihe; sie ist eine internationale Normenreihe, mit der Qualität in Organisationen abgesichert wird. Sie wurde seit 1987, ursprünglich für die industrielle Fertigung, sukzessive aufgebaut, später um einen Leitfaden für Dienstleistungen erweitert und durch Überarbeitungen flexibler gestaltet. Die Normenreihe definiert Anforderungen, um sicherzustellen, dass ein bestimmter Qualitätsstandard in den Prozessen und Verfahren auch eingehalten wird. Die 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 regelmäßig überwacht werden.

Das ebenfalls aus der Industrie kommende EFQM-Modell setzt einen anderen Fokus. Führende Unternehmen in Europa haben sich 1988 in der „European Foundation for Quality Management“ zusammengeschlossen und ihre Erkenntnisse und Erfahrungen im EFQM-Modell für Excellence niedergelegt. Es gilt als Referenzmodell zur Einführung von Total Quality Management (TQM) und wurde inzwischen um eine Version für den öffentlichen Dienst und soziale Einrichtungen erweitert.

Dem EFQM-Modell liegt ein umfassendes Qualitätsverständnis zugrunde; es zeigt Verbesserungspotenziale auf, will Existenz und Erfolg einer Organisation langfristig sichern und setzt dabei auf die Kriterien Führung, Ergebnisorientierung und Ausrichtung auf den Kunden. Aus der eigenen Standortbestimmung werden Vergleiche zu anderen Organisationen gezogen (Benchmarking); auf diese Weise wird in einem kontinuierlichen Prozess ständig die eigene Qualität optimiert. Denn – so die Philosophie – nur Spitzenqualität sichert das wirtschaftliche Überleben.

Obwohl kein originäres Qualitätsmanagementsystem, schließt hier der Ansatz der Lernenden Organisation an. Große Unternehmen haben erkannt, dass sie ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren, wenn sie sich nicht ständig wandeln. Der wirtschaftliche Erfolg lässt sich in zunehmenden Maße nur noch mit Mitarbeitern herstellen, die über ein breit gefächertes Wissen verfügen, die selbstverantwortlich handeln können und sich von rasch wechselnden Aufgaben herausfordern lassen. Nur Lernende Organisationen haben langfristig Überlebenschancen auf dem Markt. Das Lernen einer ganzen Organisation geht über das Lernen einzelner Mitarbeiter oder kompletter Teams hinaus.

Fußend auf den Arbeiten des Organisationspsychologen Chris Argyris veröffentlichte Peter Senge 1990 sein Buch: „Die fünfte Disziplin“⁸, in dem er die Grundzüge, für ihn die grundlegenden Disziplinen, der Lernenden Organisation beschreibt. Die Kernaussage des Buches hebt hervor, dass Lernen die Grundlage jeder erfolgreichen Organisation sein muss. In den fünf Disziplinen (Personal Mastery, Gemeinsame Vision, Team-Lernen, Mentale Modelle und Systemisches Denken) beschreibt Senge das methodische Repertoire auf dem Weg zur Lernenden Organisation. In den Zeiten des Wandels und der Modernisierungsprozesse werden die Begrifflichkeit und Kerngedanken der Lernenden Organisation von öffentlichen Verwaltungen adaptiert und als attraktives Etikett entdeckt. Welcher Landrat spricht nicht gern von seiner Verwaltung als einer lernenden Verwaltung? Ob damit die Tiefendimension des Senge'schen Konstrukts erreicht wird, darf durchaus bezweifelt werden. Gleichwohl hat der Ansatz der Lernenden Organisation einen hohen Anschlusswert an betriebswirtschaftlich-ökonomische Kontexte sowie an Qualitätsmanagementkonzepte.

Als weiterer Strang des Qualitätsmanagements sei auf die rechtliche Verankerung der Qualitätsentwicklung in den einschlägigen Paragraphen des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und SGB XII (Soziale Pflegeversicherung) hingewiesen. Das hier zugrunde gelegte Verständnis von Qualität geht über reine Qualitätssicherung hinaus; es hebt ab auf Definition, Überprüfung, Bewertung und Verbesserung von Qualität. Die Herbeiführung von Qualität wird zu einer kontinuierlich zu betreibenden Entwicklungsaufgabe, die einem eher statistischen Sicherungsdanken entgegensteht. In die Vereinbarungen gehen Aspekte der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität sowie die Verpflichtung zu einem einrichtungsindividuellen Qualitätsmanagement ein. Geeignete Prüfverfahren sollen die Qualität gewährleisten.

Qualitätsmanagementmodelle

Zur Sicherung, Feststellung und Entwicklung der Qualität steht eine geradezu verwirrende Vielzahl an Qualitätsmanagementmodellen zur Verfügung. Diese unterscheiden sich in Zielsetzung, Vorgehensweise, Verantwortlichkeiten, Zertifizierung sowie in der Frage der Fremd- oder Selbstevaluation. Im folgenden wird zunächst eine Unterscheidung in branchenunabhängige und in branchenspezifische Qualitätsmanagementmodelle getroffen. Zu den branchenunabhängigen Modellen, die auf alle Organisationen anwendbar sind, unabhängig von Branche, Organisationsform oder Größe, zählen die Normenreihe ISO 9000 ff und EFQM; sie haben die Qualitätsdebatte entscheidend bestimmt und wirken orientierend und handlungsleitend in branchen- und einrichtungsspezifische Konzepte hinein. Aus dem Bereich der branchenspezifischen Modelle werden anschließend zwei vorgestellt: aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung das CAF (Common Assessment Framework) und aus dem sozialen Bereich die KQS (Kundenorientierte Qualitätstestierung für Soziale Dienstleistungsanbieter). Statt eine noch weitere Differenzierung vorzunehmen, etwa nach

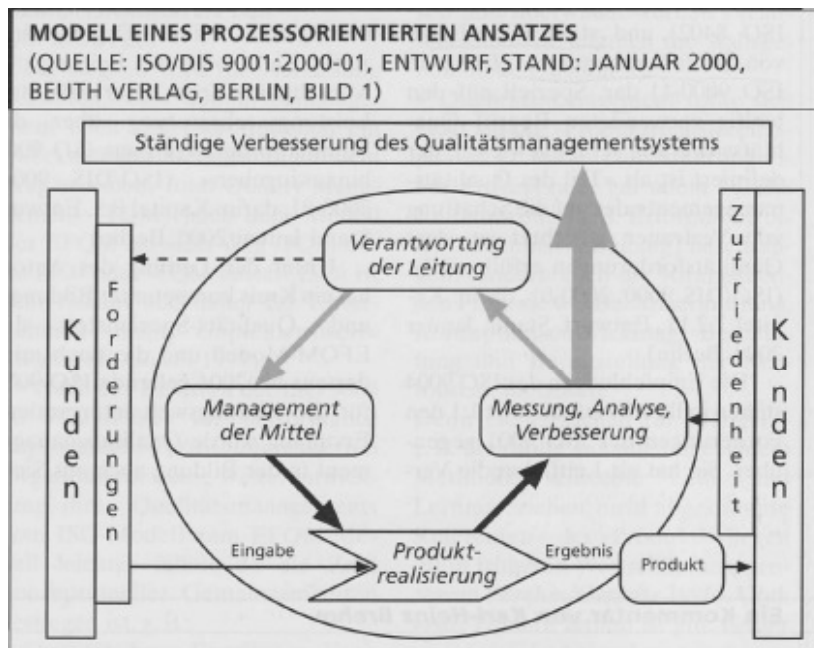
input-, output-, prozess- und nachfrageorientierten Modellen, soll die Auffächerung der Qualitätsmanagementmodelle an den Beispielen Schule und Kindertagesstätte anschaulich gemacht werden.

Die ISO 9000-Normenreihe

Die ISO 9000-Normenreihe⁹ legt die Anforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem fest. Die acht Grundsätze des Qualitätsmanagements nach DIN ISO 9000 : 2000 sind:

1. Kundenorientierung
2. Verantwortlichkeit der Führung
3. Einbeziehung der beteiligten Personen
4. Prozessorientierter Ansatz
5. Systemorientierter Managementansatz
6. Kontinuierliche Verbesserung
7. Sachbezogener Entscheidungsfindungsansatz
8. Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen

Das Qualitätsmanagementsystem nach der ISO-Norm gibt nützliche Werkzeuge zur Strukturierung von Unternehmen und Organisationen an die Hand und legt international anerkannte Standards zum Aufbau eines Managementsystems fest. Es beschreibt die Abläufe in einem Unternehmen von der Erfassung der Kundenanforderung über die Produktionsrealisierung bzw. Dienstleistungsrealisierung bis zur Erreichung der Kundenzufriedenheit. Die Norm DIN EN ISO 9001 : 2000 enthält zentrale Forderungen an ein Qualitätsmanagementsystem. Zu diesen Qualitätsmanagementelementen zählen allgemeine Anforderungen, wie ein QM-Handbuch, ferner Anforderungen an die Verantwortung der Leitung, an das Management der Ressourcen, an die Produktrealisierung sowie an die Messung, Analyse und Verbesserung. 1994 hatte die ISO-Norm noch 20 Elemente; 2000 noch acht Grundsätze und danach ist sie nochmals überarbeitet worden. Die neue Norm sieht eine wesentlich flexiblere und weniger formalisierte Struktur vor, nimmt die Steigerung der Kundenzufriedenheit als Ziel auf und bietet eine gute Systematik zur Beschreibung von Prozessen. Wie die Prozesse zu beschreiben sind, ist genau festgelegt. Die Prozesse müssen gelenkt, koordiniert, überwacht und ständig verbessert werden. Das Vorgehen nach der ISO-Norm zielt daher in erster Linie auf formale Verfahren sowie auf die Verbesserung des Systems.



Ein wesentliches Element ist die Dokumentation, zusammengefasst im QM-Handbuch. Dokumentiert werden die in der Organisation normierten Verfahren und Prozesse. Das zentrale Instrument der Überprüfung ist das Audit. Man unterscheidet interne und externe Audits; letztere sind mit der Vergabe eines Zertifikates verbunden.

Kritisch gesehen an der ISO 9000-Normenreihe wird die umfangreiche Dokumentationspflicht, das Fehlen inhaltlicher Qualitätskriterien und der hohe Zeit- und Kostenaufwand. Demgegenüber stehen als Vorteile die Transparenz von Abläufen, das Festlegen von Verantwortlichkeiten, die Betonung der Kundenorientierung und die kontinuierliche Verbesserung.

Als erste Kreisverwaltung hat sich der Landkreis Soest komplett nach ISO zertifizieren lassen. Weiterhin findet man ISO-Zertifizierungen bei im Wettbewerb stehenden Organisationen, wie Weiterbildungseinrichtungen, Rettungsdiensten, kommunalen Entsorgern, Alten- und Pflegeheimen sowie in der ambulanten Pflege.

EFQM Excellence Modell

Das EFQM-Modell¹⁰ geht von der Prämisse aus, dass ohne die Betrachtung der Qualität bei jeder Aufgabe und jeder Handlung der Organisationsmitglieder eine Organisation langfristig keinen Erfolg haben kann. Es zielt auf Spitzenqualität. Exzellente Ergebnisse im Hinblick auf Leistung, Kunden, Mitarbeiter und Gesellschaft werden durch eine Führung – der damit eine herausragende Rolle zukommt – erzielt, die Politik und Strategie mit Hilfe der Mitarbeiter, Partnerschaften und Personen sowie der Prozesse umsetzt. Das EFQM-Modell hat eine offen gehaltene Rahmenstruktur, die aus neun Kriterien und mehreren Unterkriterien besteht. Fünf Kriterien nennen sich „Befähiger“-Kriterien und vier „Ergebnis“-Kriterien. Die Begrifflichkeit ist etwas gewöhnungsbedürftig, aber gut nachvollziehbar. Die Befähiger-Kriterien behandeln die Vorgehensweisen, das „Wie“ der Organisation.

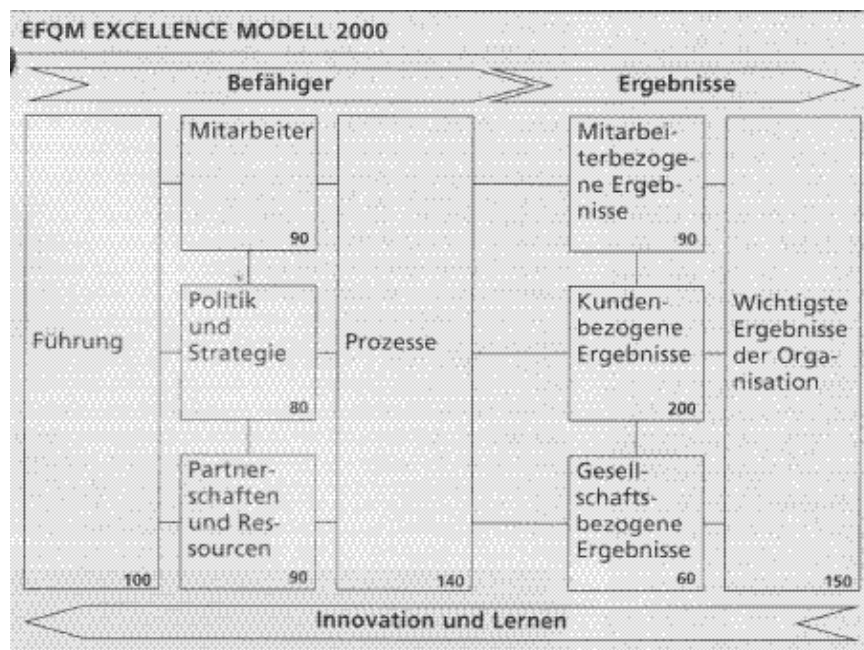
Dazu gehören:

- Führung der Organisation
- Mitarbeiterorientierung
- Politik und Strategie der Organisation
- Umgang mit Partnerschaften und Ressourcen
- Prozessorientierung

Die Ergebnis-Kriterien behandeln, das „Was“ einer Organisation. Dazu gehören:

- Mitarbeiterzufriedenheit
- Kundenzufriedenheit
- Gesellschaftsbezogene Ergebnisse
- Ergebnisse bei den Schlüsselleistungen

Die Ergebnisse sind auf die Befähiger zurückzuführen und die Befähiger ziehen aus den Ergebnissen lernend Schlüsse und legen Maßnahmen der Innovation fest, so dass ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess entsteht. Diese Herangehensweise wird als RADAR-Logik¹¹ bezeichnet. Die bei jedem Kriterium angegebenen Zahlen repräsentieren die jeweils maximal vergebaren Punkte bei Vorliegen eines excellen-ten Unternehmens.



Das EFQM-Modell ist vornehmlich ein Selbstbewertungsmodell. Mit ihm lassen sich eine systematische Stärken-Schwächen-Analyse der Ergebnisse, Prozesse und Strukturen der eigenen Organisation vornehmen sowie Verbesserungspotenziale identifizieren. Auch Teilbereiche einer Organisation können nach den Kriterien des Modells analysiert oder für ein Benchmarking aufbereitet werden. Dafür stehen verschiedene Methoden zur Verfügung, denen bestimmte Standardschritte zugeordnet sind. Die Einführung der EFQM-Strategie erfordert organisatorische Veränderungsprozesse, die auf der Basis eines Phasenmodells systematisch vorangetrieben wer-

den können. Eine externe Bewertung ist erforderlich, wenn sich eine Organisation um den seit 1992 vergebenen europäischen Qualitätspreis (EQA) bewirbt.

Das EFQM-Modell ist ein anspruchsvolles und komplexes Modell, das neben der Erhebung vieler Daten auch eine hohe Fähigkeit zur Selbstreflexion und Selbsteinschätzung erfordert.

Eingesetzt wird es bei der Landessozialverwaltung in Niedersachsen, in Suchtberatungsstellen der freien Wohlfahrtspflege, in Kindertagesstätten, Justizvollzugsanstalten, Krankenhäusern, Schulen, Volkshochschulen, Musikschulen etc. Seine vielfältigen Adaptionmöglichkeiten bieten für den öffentlichen und Non-Profit-Bereich interessante Anwendungsmöglichkeiten.

CAF (Common Assessment Framework)

Die Einführung des Common Assessment Framework, kurz CAF¹², in allen EU-Mitgliedstaaten wurde im Jahr 2000 von den für den öffentlichen Dienst zuständigen Ministern beschlossen. Das CAF orientiert sich am EFQM-Modell sowie an den Kriterien des Speyerer Qualitätswettbewerbs für öffentliche Verwaltungen. 2006 wurde das Bundesverwaltungsamt damit beauftragt, CAF, das inzwischen in der dritten Version vorliegt, in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu fördern und zu unterstützen.

Das Europäische Qualitätsbewertungssystem CAF ist ein Instrument zur Selbstbewertung von Organisationen des öffentlichen Sektors. Die Selbsteinschätzung basiert auf neun, dem EFQM-Modell entlehnten, vorgegebenen Kriterienfeldern, die eine ganzheitliche Betrachtung einer Organisation ermöglichen. Die Selbstbewertung mit CAF bietet öffentlichen Verwaltungen die Chance, mit wenig Aufwand eine interne Stärken-Schwächen-Analyse durchzuführen. Aus den Ergebnissen lassen sich nach Bewertung und Priorisierung konkrete Verbesserungsmaßnahmen ableiten. Sie können auch für die Festlegung von Zielen und Ressourcen herangezogen werden oder als Grundlage für umfassendere Organisationsuntersuchungen dienen. Indem mit regelmäßigen Selbstbewertungen ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess initiiert wird, kann das CAF als wirksames Instrument zur Verwaltungsmodernisierung eingesetzt werden.

Das europäische Qualitätsbewertungssystem CAF verfolgt drei Hauptziele. Erstens soll es an Qualitätsmanagement interessierten Verwaltungen einen ersten Einstieg bieten. Zweitens soll es als Bindeglied zwischen verschiedenen Modellen und Methoden in der öffentlichen Verwaltung fungieren und einen gewissen Grad an Vergleichbarkeit gewährleisten und drittens soll es Benchmarking im öffentlichen Sektor ermöglichen. Als Vorteile des CAF sind zu werten, dass es leicht handhabbar und kostengünstig ist, jedoch fehlt es noch an einer zuverlässigen Basis, um Leistungsvergleiche untereinander auf deutscher oder gar auf europäischer Ebene anstellen zu können. Erfahrungen mit CAF haben z.B. die Stadt Feldkirch, das Landratsamt Ebersberg oder die Polizei in Hannover.

KQS (Kundenorientierte Qualitätstestierung für soziale Dienstleistungsanbieter)

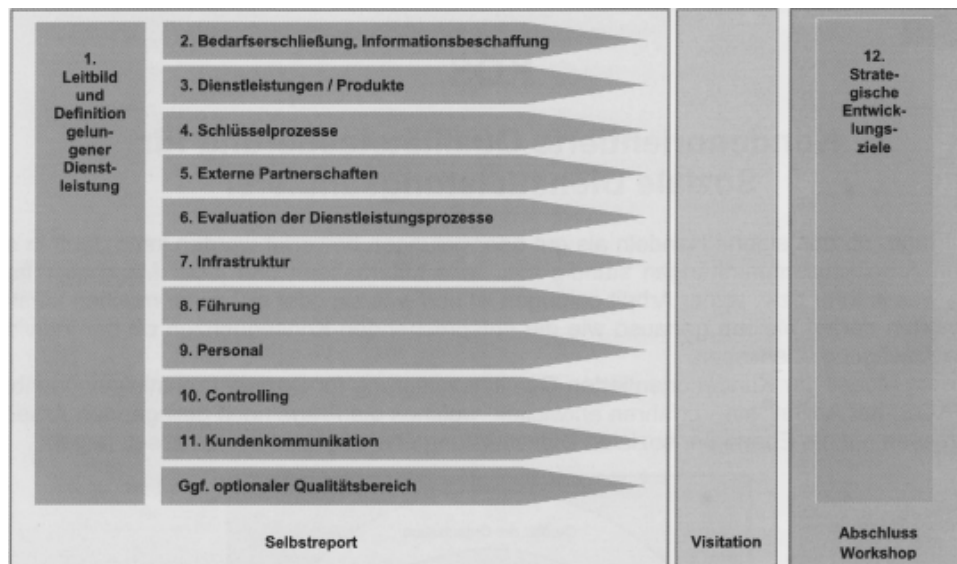
Im Rahmen des BLK-Modellversuchs „Lernerorientierte Qualitätstestierung in Weiterbildungsnetzwerken“ ist ein vom Niedersächsischen Minister für Wissenschaft und Kultur anerkanntes Verfahren der Qualitätsentwicklung und -testierung für die allgemeine und berufliche Weiterbildung entstanden. Es wurde von ArtSet in Hannover entwickelt; mehr als 500 Weiterbildungseinrichtungen sind inzwischen nach LQW (Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung) testiert. LQW steht in einer Reihe mit der lernerorientierten Qualitätstestierung in Kindertagesstätten (LQK), in Schulen (LQS) und der kundenorientierten Qualitätstestierung für soziale Dienstleistungsunternehmen (KQS)¹³. Damit ist es möglich, im Bereich der außeruniversitären Bildung und Sozialarbeit mit einem einheitlichen und wechselseitig anschlussfähigen Verfahren zu arbeiten.

Nach dem Modell werden die Beschäftigten Promotoren ihrer eigenen Qualitätsentwicklung, wobei das Ergebnis durch die externe Testierung ausgewiesen und bestätigt wird. Das Modell basiert auf zwölf obligatorischen Qualitätsbereichen:

- Leitbild und Definition gelungenen Lernens
- Bedarfserschließung und Informationsbeschaffung
- Dienstleistung/Produkte
- Schlüsselprozesse
- Externe Partnerschaften
- Evaluation der Dienstleistungsprozesse
- Infrastruktur
- Führung
- Personal
- Controlling
- Kundenkommunikation
- Strategische Entwicklungsziele

Diese Bereiche werden in einer Arbeitshilfe beschrieben, Mindestanforderungen sind formuliert, Nachweismöglichkeiten aufgeführt, der Grad der Erfüllung wird dokumentiert und durch eine Visitation vor Ort überprüft. Die einzelne Einrichtung verfügt im Rahmen der Mindestanforderungen über Gestaltungsspielraum, um eigene Qualitätsmaßstäbe setzen zu können. Denn das Modell setzt keine inhaltlichen Normen, sondern überprüft die Strukturen, Abläufe und Kooperationen, die auf der Grundlage der je eigenen Werte und Vorgehensweisen beschrieben werden.

Die externe Begutachtung erfolgt jeweils durch zwei Gutachter auf der Grundlage der zwölf Qualitätsbereiche und der Mindestanforderungen. Basis für die Evaluation ist ein Selbstreport der Einrichtungen. In einem Abschlussworkshop werden strategische Entwicklungsziele für die nächste Qualitätsentwicklungsperiode vereinbart, bevor das Testat erteilt werden kann.



Seinem Wesen nach ist das KQS-Modell, ebenso wie die anderen ArtSet Testierungsmodelle weniger ein Prüfverfahren, als vielmehr ein Organisationsentwicklungsmodell, das Einrichtungen befähigt, organisatorische Prozesse selbstgesteuert und kundenorientiert zu vollziehen. Es erfordert ein gewisses Maß an Reflexionsfähigkeit und wurde u.a. in vier Fachdiensten des Landkreises Peine eingesetzt.

Qualitätsmanagement für Schulen

Zur Zeit reüssiert der Niedersächsische Kultusminister Bernd Busemann bundesweit mit der Eigenverantwortlichen Schule, die am 01.08.2007 in Niedersachsen eingeführt wurde. Mit der Eigenverantwortlichen Schule verbinden sich als Stichwörter: Schulvorstand, Schulprofil, Steuerung über Schulprogramm mit Leitbild und Entwicklungsschwerpunkten, Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation. Qualitätsentwicklung hat es in der Pädagogik ja schon immer gegeben. Neuland betreten wurde damit, dass sich die Schulen mit Hilfe eines Schulprogramms systematisch und verbindlich der Qualitätsentwicklung des Systems Schule widmen müssen. Damit wird der Wechsel von einem inputorientierten Modell (Schule als staatliche Anstalt) zu einem outputorientierten Modell (Orientierungsrahmen Schulqualität, Budget, Personalentwicklung, Inspektion, Rechenschaftslegung) vollzogen. Das Schulgesetz geht bei der Qualitätsentwicklung von einem kontinuierlichen Prozess im Sinne des Total Quality Management aus. Der neue „Orientierungsrahmen Schulqualität in Niedersachsen“ (www.mk.niedersachsen.de Eigenverantwortliche Schule in Niedersachsen)¹⁴ beschreibt mit sechs Qualitätsbereichen und 25 Merkmalen „gute Schule“. Abgeglichen mit dem Orientierungsrahmen und anerkannt vom Ministerium sind das EFQM-Modell und SEIS, ein von der Bertelsmannstiftung im internationalen Rahmen entwickeltes systematisches Selbstevaluationsverfahren.

Um die Qualität von Schulen festzumachen, stehen grundsätzlich eine Reihe von Qualitätsmanagementverfahren zur Verfügung. Auf die bekanntesten sei hier verwiesen:¹⁵

DIN EN ISO 9000 : 2000 ff (www.din.de)

EFQM- European Foundation for Quality Management (www.dgq.de)

SEIS-Selbstevaluation in Schulen – Bertelsmann-Stiftung

(www.das-macht-schule.de)

(Analyse, Evaluation und Planung mittels Fragebögen, keine externe Zertifizierung)

LQS – Lernerorientierte Qualitätstestierung für Schulen (www.artset-lqs.de)

(zwölf Qualitätsbereiche, Verzicht auf inhaltliche Normen gewährleistet, dass jede Schule sich in ihrer Einzigartigkeit in dem Modell wiederfinden kann, externe Testierung)

QZS – Qualitätszentrierte Schulentwicklung (www.qzs-online.de)

(Dokumentation in einem Qualitätsmanagementhandbuch, Verantwortung für das Qualitätskonzept liegt ausschließlich bei der Schule, d.h. keine vergleichenden Standards, externe Zertifizierung)

QZE – Qualität durch Evaluation und Entwicklung (www.gee-bremen.de)

(ganzheitliches Qualitätsmanagement mit regelmäßigen schulinternen Evaluationen und regelmäßigen Feedbacks, Möglichkeit der externen Zertifizierung)

Qualitätsmanagement für Kindertagesstätten

Über Qualität in Kindertagesstätten wird seit den 90er Jahren diskutiert. Vor dem Hintergrund des zunehmenden gesellschaftlichen Interesses an Elementarerziehung und des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz bei abnehmender demographischer Entwicklung ist es notwendig, den Bestand der eigenen Institution zu sichern. Und dies geschieht, indem der Kita ein Profil gegeben und Qualität sichtbar gemacht wird.

Im Laufe der Qualitätsdiskussion haben sich verschiedene Qualitätsmanagementkonzepte für Kindertagesstätten entwickelt. Einige heben ausschließlich auf die Pädagogik in den Kitas ab, andere nehmen das System Kindertagesstätte in den Blick. Auf die bekanntesten sei hier verwiesen:

DIN EN ISO 9000 : 2000 ff (www.din.de)

EFQM - European Foundation for Quality Management (www.dgq.de)

LQK – Lernerorientierte Qualitätstestierung in Kindertagesstätten

(www.artset-lqk.de)

Qm^{elementar} (www.colibri-qualitaetsmanagement.de)

(werteorientiertes, entlang der ISO Norm aufgebautes Qualitätsmanagementsystem, beinhaltet keinen pädagogischen Ansatz, interne und externe Zertifizierung möglich; auf Grundlage des Qm^{elementar} wurde für katholische Kindertageseinrichtungen das KTK-Gütesiegel entwickelt)

AWO-Qualitätsmanagement für Kitas

(www.awo.org/pub/kinder/kita/Awo_Kita/qua/index.html)

(auf der Grundlage des AWO-Leitbildes und der ISO-Norm aufgebautes Qualitätsmanagementsystem, beinhaltet keinen pädagogischen Ansatz, externe Zertifizierung)

PQSys® Qualitätsmanagement des PARITÄTISCHEN für soziale Arbeit und Pflege

(www.pq-sys.de; www.sq-cert.de)

(orientiert an der ISO-Norm und Weiterführung in das EFQM-Modell, beinhaltet keinen pädagogischen Ansatz, externe Zertifizierung)

KES – Kindergarten – Einschätz-Skala (www.pro-kiga.de)

(KES ist ein Instrument der Selbstevaluation und bewertet vor allem pädagogische Qualität, klammert andere Qualitätsdimensionen weitgehend aus, keine externe Zertifizierung)

Kronberger Kreis (www.kronberger-kreis.de)

(basiert auf dem Situationsansatz der 70er Jahre, entwickelt Qualität im Dialog und selbstreflexiv, keine externe Zertifizierung)

Träger zeigen Profil (www.ifp-bayern.de)

(Konzept zur Weiterentwicklung der Trägerqualität umfasst ein Instrument zur Selbstevaluation, beinhaltet keinen pädagogischen Ansatz, keine Zertifizierung)

Deutsches Kindergarten Gütesiegel (www.fu-berlin.de)

(Optimierung von Qualitätsbereichen, -dimensionen und -standards, beinhaltet keinen pädagogischen Ansatz, externe Überprüfung/Gütesiegel)

Die Ausdifferenzierung der Qualitätsmanagement-Modelle

Nicht nur in den Bereichen Schule und Kindertagesstätten hat eine Auffächerung der Qualitätsmanagementansätze stattgefunden, sondern beispielsweise auch beim Qualitätsmanagement für soziale Dienstleister. Neben den schon genannten ISO – 9000 ff, EFQM, KQS, AWO-Qualitätsmanagement, PQSys® Qualitätsmanagement des Paritätischen für soziale Arbeit und Pflege gibt es verschiedene Qualitätssiegel, wie „Seniorenrechtliches Leben und Wohnen“, das TÜV-Siegel für ambulante Pflegedienste und stationäre Pflegeheime, das Diakonie-Siegel Pflege und die KTQ (Kooperation für Transparenz und Qualität im Krankenhaus)¹⁶. Darüber hinaus gibt es Qualitätsverbünde, Wettbewerbe, regional wirksame Qualitätssiegel, Zertifizierungsansätze sowie eine Vielzahl von Zertifizierungsgesellschaften.

Es entbehrt nicht einer gewissen Pointe, wenn Qualitätsmanagementsysteme, die ja auf Verbesserung, Transparenz und Benchmarking zielen, in unterschiedlichste Modelle und Teilsysteme zerfasern und damit sichtbar selbst den Marktgesetzen

unterliegen. Angesichts der Vielfalt der Qualitätsansätze dürfte deutlich sein, dass ein gesellschaftlicher Konsens über „gute Qualität“ und wie sie sich operationalisieren und messen lässt, nicht immer leicht herstellbar ist. Qualitätsvorstellungen und -standards sind in Teilen stets auch interesse- und wertgeleitet und bleiben gesellschaftlich vermittelt.

Trotz der Auffächerung und Interessenbezogenheit der QM-Modelle gibt es starke Argumente für Qualitätsmanagement. Bedeutung haben Qualitätsmanagementsysteme als Instrumente zur Zukunftssicherung, als Wettbewerbskriterium, für Stärken-Schwächen-Analysen und für die Kundenorientierung. Ihr Wert erweist sich in besonderer Weise unter dem Druck veränderter gesellschaftlicher Anforderungen. Angesichts der Knappheit ihrer Ressourcen entsteht für viele Organisationen eine Verpflichtung zu stärkerer Transparenz der Kosten und Leistungen sowie zu höherer Effektivität und Effizienz der Aktivitäten. Dies wiederum erfordert neue Steuerungsmodelle zu Optimierungen oder zur Einleitung von Veränderungs- und Verbesserungsprozessen. Davon werden Unternehmen der Privatwirtschaft ebenso wie Einrichtungen des öffentlichen Dienstes und Non-profit-Organisationen erfasst.

Perspektiven des Qualitätsmanagements

Die Kommunen erkennen, dass die Qualität ihrer Kindertagesstätten und Schulen, aber auch ihrer anderen Einrichtungen, ein wesentlicher Standortfaktor ist. Dies dürfte umso mehr zutreffen, je stärker der Rückgang der Bevölkerungszahlen in der Zukunft sein wird. Aber wie sollen sich die Landkreise positionieren? Sollen sie die Qualitätsentwicklung den Eigeninteressen der Verbände und den Aktivitäten einzelner Einrichtungen überlassen und damit auf das Prinzip der Eigendynamik dieser Organisationen bauen bzw. hoffen? Sollen sie auf die fortschreitende Verzahnung von Qualitätsmanagementsystemen setzen? Sollen sie hausgemachte Konzepte bevorzugen oder pragmatisch einrichtungsspezifische Vorgehensweisen mit standardisierten Verfahren kombinieren? Oder können sie die unterschiedlichen Qualitätsmanagementansätze und -aktivitäten ziel- und ergebnisorientiert unter einer Gesamtstrategie bündeln?

Der Landkreis Peine hat einen ersten Schritt in diese Richtung getan. Mit den Wohlfahrtsverbänden wurde 2005 eine Rahmenvereinbarung zum Qualitätsmanagement geschlossen. Darin verpflichten sich die Verbände zu einem umfassenden Qualitätsmanagement. Die Auswahl des Qualitätsmanagementsystems bleibt ihnen jedoch freigestellt. Qualitätselemente sind in der Vereinbarung beschrieben, Mindestanforderungen festgelegt; die Entwicklungsschritte werden jährlich dokumentiert. Eine vergleichbare Vereinbarung wird in 2008 für die Kindertagesstätten anvisiert. Die Tendenz geht dabei zu nutzer- und nachfrageorientierten, integrierenden, d.h. das gesamte System in den Blick nehmenden Ansätzen, die sowohl Standards sichern als auch Gestaltung und Entwicklung fördern.

Einen Schritt weiter geht das Niedersächsische Kultusministerium. Bei der Eigenverantwortlichen Schule erkennt es nur einige Qualitätsmanagementsysteme an, schließt andere damit aus. Obwohl nicht so bezeichnet, läuft es auf eine Akkreditierung bestimmter Qualitätsmanagementsysteme hinaus.

Sowohl der Landkreis Peine als auch das Land Niedersachsen setzen bei ihrem Vorgehen auf eine Balance zwischen Steuerung und Eigenverantwortung, die immer

wieder austariert werden muss. Diese Balance zwischen Steuerung und Eigenverantwortung findet sich nicht nur auf institutioneller Ebene, sondern spiegelt sich auch auf unterschiedlichen Ebenen in der jeweiligen Organisation wider und wird dadurch zu einem durchgängigen strukturellen und methodischen Prinzip.

Die Möglichkeit, beim Qualitätsmanagement als Motor und Innovationstreiber zu agieren, sollten die Kommunen nutzen. Glaubwürdig kann ein Landkreis den Qualitätsmanagementprozess jedoch nur steuern, wenn er selbst Erfahrungen mit Qualitätsmanagement in der eigenen Verwaltung vorweisen kann.

Anmerkungen

1. Vgl. ausführlich dazu: Loes Broekmate, Katharina Dahrendorf, Klaus Dunker, Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, München, Berlin 2001
2. Vgl. KGSt-Bericht 5/93, Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung
3. KGSt-Bericht 2/07, Das neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, S. 39
4. Vgl. Frieder Naschold, „Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung, Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform“, in: KGSt-Sonderinfo 1/97, S. 1 – 16
5. Vgl. Broekmate, Dahrendorf, Dunker, a.a.O., S. 231 ff
6. Vgl. Dieter Gnahn, „Zwischenbilanz der Qualitätsdebatte“ in: Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung, Frankfurt/Main, Nr. 43, 06/99, S. 15 – 22
7. Durch die Hartz-Reform wird eine Änderung der Qualitätspolitik der Bundesagentur für Arbeit ausgelöst. Der durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt umrissene und durch eine Durchführungsverordnung spezifizierte Qualitätsansatz orientiert sich in seinem Aufbau am Verfahren der Normenfamilie ISO 9000 ff, baut also auf die externe Zertifizierung von QM-Systemen durch eigens dazu anerkannte fachkundige Stellen. Verlangt wird von den Bildungseinrichtungen ein funktionierendes QM-System.
8. Peter M. Senge, Die Fünfte Disziplin, Stuttgart 1996
9. Vgl. DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (www.din.de)
10. Vgl. EFQM, Version für Öffentlichen Dienst und soziale Einrichtungen, Frankfurt/Main 1999-2003 (www.dgq.de)
11. RADAR steht für R-Results (Ergebnisse), A-Approach (Vorgehen) D-Deployment (Umsetzung), A-Assessment (Bewertung) und R-Review (Überprüfung)
12. Vgl. Bundesverwaltungsamt, Common Assessment Framework, Köln 2006 (www.caf-netzwerk.de)
13. Vgl. www.artset-kqs.de
14. Vgl. den Flyer des Niedersächsischen Kultusministeriums, Die wichtigsten Fragen und Antworten zur Qualitätsentwicklung der Eigenverantwortlichen Schule
15. Vgl. auch zu den folgenden Ausführungen www.artset-lq.de
16. Vgl. www.artset-lq.de