

BUNDESMINISTERIUM



für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend 

4

# Qualitätsmanagement in der Jugendverbandsarbeit

# QS

**Materialien zur  
Qualitätssicherung  
in der Kinder-  
und Jugendhilfe**

ISSN 1430-8371

## Impressum

Mit der Broschürenreihe **Qs** veröffentlicht das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Fachinformationen für die Jugendhilfe. Sie wird im Rahmen der Anregungskompetenz des Bundes gemäß § 83 KJHG als Teil der **Bundesinitiative „Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe“** kostenlos herausgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt. Die inhaltliche Verantwortung für namentlich gekennzeichnete Artikel liegt bei den Autorinnen/Autoren.

Herausgeber: Bundesministerium für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Rochusstraße 8-10  
53123 Bonn

Redaktion: Wennemar Scherrer  
Fax: 02 28 - 9 30 49 81

Satz/Design: 4D Design-Agentur GmbH  
51427 Bergisch Gladbach

Druck: Vereinigte Verlagsanstalten  
40231 Düsseldorf

Juli 1996

Diese Veröffentlichung dokumentiert die Vorstudie für ein Qualitätssicherungsprojekt in der Zentralstelle des Jugendhaus Düsseldorf e.V. Im Rahmen dieser Vorstudie wird der gewählte Ansatz des Qualitätsmanagements dargestellt, in seinen theoretischen Implikationen abgeklärt und der praktische Verlauf eines solchen Projektes erläutert.

Bei Anfragen wenden Sie sich bitte an:

Jugendhaus Düsseldorf e.V., Geschäftsführung  
Carl-Mosterts-Platz 1, 40477 Düsseldorf  
Tel.: 02 11/46 93 - 0  
Fax: 02 11/46 93 - 12 0

Alle Rechte vorbehalten. Auch die fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrofilm) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

ISSN 1430-8371

Gedruckt auf chlorfrei wiederaufbereitetem 100% Recycling-Papier.

## Qualitätsmanagement in der Jugendverbandsarbeit

Qualitätsmanagement  
am Beispiel  
der Zentralstelle Jugendhaus Düsseldorf e.V.  
in Abgrenzung zu ISO 9000 ff.

– Eine Vorstudie –

Jürgen Burmeister und Claudia Lehnerer

Fachliche Betreuung:

Heinz-Josef Kessmann und Peter Hoffstadt

# Qs

**Materialien zur  
Qualitätssicherung  
in der Kinder-  
und Jugendhilfe**

## Liebe Leserin, lieber Leser,

das Stichwort „Qualitätssicherung“ hat der Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend den Namen gegeben. Wenn in der freien Wirtschaft von Qualitätssicherung die Rede ist, geht es meistens um die Zertifizierung nach den bekannten Normen ISO 9000 ff. Als die Frage aufkam, ob die Vorgaben der Norm ISO 9000 auf Dienstleistungsorganisationen, auch im nicht-kommerziellen Bereich, übernommen werden können, entstand eine Diskussion, die auch viele Träger der freien Jugendhilfe verängstigte. Dabei stand die Sorge im Vordergrund, daß ökonomische Bewertungsmaßstäbe Priorität bekommen und die auf die persönlichen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen ausgerichtete Jugendhilfe dadurch strukturell verändern würden.

Ich sehe es als Verdienst der jetzt von der Firma xit im Auftrag des Jugendhaus Düsseldorf e.V. vorgelegten Vorstudie an, in Auseinandersetzung mit den Vorgaben der obigen ISO-Norm die Schwächen des Konzeptes, soweit die Jugendhilfe betroffen ist, hier konkret am Beispiel einer bundeszentral arbeitenden Zentralstelle aufzuzeigen und gleichzeitig ein alternatives Qualitätsmanagementsystem zu entwickeln. Für die nicht auf Bundesebene arbeitenden Leserinnen und Leser sei an dieser Stelle erklärt, daß sich im Bereich des Kinder- und Jugendplanes des Bundes zahlreiche Zuwendungsempfänger in sogenannten Zentralstellen zusammengeschlossen haben, um über die politische Interessenvertretung hinaus auf dem Gebiet der Förderung und Mittelbewirtschaftung als Mittler zwischen dem zuständigen Bundesministerium beziehungsweise anderen Förderstellen und den Letztempfängern zu fungieren. Die Aufgaben im einzelnen hat Herr Kessmann auf Seite 10 genauer dargestellt.

Das hier vorgestellte Qualitätsmanagementsystem unterscheidet sich von der Qualitätssicherung nach ISO 9000 ff. vor allem durch seinen prozeßhaften Charakter und durch die Beteiligung der Betroffenen in allen Phasen, d.h. vom Anfang an. Nicht außenstehende Experten geben Ratschläge und beurteilen die Leistungen und Wirkungen, sondern diejenigen, die die Arbeit tun. Ich danke dem Jugendhaus Düsseldorf e.V. und vor allem seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für den Mut und für die Bereitschaft, sich auf einen solchen Prozeß einzulassen und aktiv an der Erarbeitung eines Qualitätssicherungsmodells mitzuwirken. Die Erfahrungen und Ergebnisse der Umsetzung sollen später auch anderen Zentralstellen bekanntgegeben werden.

Der Initiative „Qualitätssicherung“ wird häufig entgegengehalten, daß auch in der Vergangenheit Qualität ein wesentliches Kriterium für das Handeln Freier Träger darstellte. Das wird auch nicht in Abrede gestellt. Wir wollen die Qualität sichern, auch wenn sich die Rahmenbedingungen verändern. Neu ist jedoch – und das macht diese Vorstudie deutlich – das Bemühen um eine systematische und umfassende Analyse des eigenen Handelns, die Elemente der Selbst- und Fremdwahrnehmung miteinander verbindet.

Die Diskussion um Qualitätssicherung wird häufig sehr eng im Zusammenhang mit finanziellen Kürzungsmaßnahmen der öffentlichen Haushalte gesehen. Die hier vorgelegte Studie macht deutlich, daß ein an der Qualität der erbrachten Dienstleistung orientiertes Management unabhängig von aktuellen Sparmaßnahmen eine wesentliche Voraussetzung für eine zeitgemäße und wirkungsvolle Jugendhilfe darstellt.



**Dr. Wolfgang Linckelmann**

*Leiter der Unterabteilung*

*Nationale und internationale Jugendförderung*

*im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

## Inhalt

### Seite

8	1	Vorbemerkung
10	2	Der Jugendhaus Düsseldorf e.V. als anerkannte Zentralstelle
14		<b>Teil A: Qualität in der Theorie</b>
14	3	Qualitätsmanagement und sein Ursprung im privatwirtschaftlichen Sektor
14	3.1	Qualität als strategischer Faktor
15	3.2	Zum Beispiel: „Made in Germany“ – Aufstieg und Fall eines Zertifikats
16	3.3	Definitionen und Konstrukte von Qualität in der Wirtschaft
16	3.3.1	<i>Was ist Qualität?</i>
19	3.3.2	<i>Qualität – Qualitätssicherung – Qualitätsmanagement</i>
20	3.3.3	<i>Qualitätskonzepte</i>
22	3.4	Wirtschaftlichkeit durch Qualitätsmanagement
24	4	Qualitätsmanagement in sozialen Diensten und Einrichtungen
24	4.1	Zur Entdeckung von Qualität
26	4.2	Qualität: Wie soll das gehen? Zu theoretischen und methodischen Problemen der Qualitätsmessung
30	5	Qualitätsmanagement nach ISO 9000 ff.
30	5.1	Entstehung der Normenreihe ISO 9000 ff.
32	5.2	ISO 9000-9004
39	5.3	Kritik an ISO-Normen und Zertifizierungen
41	5.4	ISO-Normen und Total Quality Management (TQM)

	<b>Seite</b>
<b>Teil B: Qualität in der Praxis</b>	<b>46</b>
<b>6    Aufbau eines internen Qualitätsmanagementsystems für die Zentralstelle Jugendhaus Düsseldorf e.V.</b>	<b>46</b>
6.1   Die zentrale Rolle der Mitarbeiter	<b>46</b>
6.2   Organisationscheck	<b>47</b>
6.3   Schnittstellenanalyse	<b>49</b>
6.4   Stärken- und Schwächenanalyse als Selbstanalyse	<b>49</b>
6.5   Positionierungskonzept	<b>52</b>
6.6   Entwicklung von Qualitätsstandards	<b>53</b>
6.7   Qualitätssicherung	<b>54</b>
6.8   Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems	<b>54</b>
<b>7    Zum Nutzen der ISO – Normen für ein internes Qualitätsmanagementsystem</b>	<b>57</b>
7.1   ISO 9001 als zentrale Norm	<b>57</b>
7.2   Anknüpfungspunkte bei ISO 9001 für ein internes Qualitätsmanagementsystem	<b>59</b>
<b>8    Zur Übertragbarkeit der Ergebnisse des Modellprojekts: Qualitätsmanagement im Jugendhaus Düsseldorf e.V. als Zentralstelle</b>	<b>64</b>
8.1   Möglichkeiten der Selbstevaluation	<b>64</b>
8.2   Qualitätsmanagement und Benchmarking	<b>66</b>
8.3   Benchmarking als zukunftsfähiges Konzept	<b>69</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>71</b>

## 1 VORBEMERKUNG

Im Rahmen der Bundesinitiative „Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe“ führt der Jugendhaus Düsseldorf e.V. für einen Teilbereich seiner Arbeitsfelder, nämlich für die Tätigkeit als Zentralstelle nach Nummer 6.2.2 der Richtlinien zum Kinder- und Jugendplan des Bundes (RL-KJP)<sup>1</sup> ein Qualitätssicherungsprojekt durch. Die im folgenden dokumentierte Vorstudie zu diesem Projekt diente dazu, in Abgrenzung zu anderen Qualitätssicherungsmodellen einen für den Jugendhaus Düsseldorf e.V. als Zentralstelle angemessenen Ansatz des Qualitätsmanagements zu entwickeln und seine theoretischen Implikationen zu klären.

Begriffe wie „Qualitätssicherung“, „Evaluation“, „Controlling“ etc. haben zur Zeit in der gesamten sozialen Arbeit, auch in der Kinder- und Jugendhilfe, Konjunktur. Angesichts knapper werdender finanzieller Spielräume erhoffen sich viele von betriebswirtschaftlichen Managementkonzepten und -methoden mehr Effizienz und Effektivität in der sozialen Arbeit. Auf der anderen Seite wird davor gewarnt, daß durch diese Übertragung betriebswirtschaftlicher Ansätze die grundlegenden fachlichen Prinzipien der sozialen Arbeit gefährdet und durch fachfremde Normen ersetzt würden. Diese gegensätzlichen Erwartungen und Einschätzungen bedürfen dringend der praktischen Überprüfung im Rahmen von sorgfältig dokumentierten und ausgewerteten Projekten. Aufbauend auf den Erfahrungen solcher Projekte wird man dann auch im Einzelfall darüber entscheiden können, unter welchen Rahmenbedingungen betriebswirtschaftliche Sichtweisen angemessen und mit Aussicht auf Erfolg auf verschiedene Felder der sozialen Arbeit übertragen werden können.

Dies gilt auch für das Qualitätssicherungsprojekt in der Zentralstelle im Jugendhaus Düsseldorf e.V. Die Frage lautet also: **Wie lassen sich die Erfahrungen des Qualitätsmanagements aus dem Bereich der Wirtschaft für die Jugendarbeit nutzen, um die Erledigung der verwaltungstechnisch geprägten Aufgabe einer Zentralstelle im Kinder- und Jugendplan des Bundes zu verbessern?**

Für den Jugendhaus Düsseldorf e.V. verbindet sich mit diesem Projekt die Zielsetzung, das augenblickliche Leistungsprofil dieses Funktionsbereiches des Jugendhaus Düsseldorf e.V. systematisch zu analysieren und zu überprüfen. Gleichzeitig möchten wir jedoch unsere Überlegungen und Erfahrungen anderen Trägern und Zentralstellen zur Verfügung stellen, da wir der Meinung sind, daß die in dieser Vorstudie entwickelten Strukturen, die anschließend im Qualitätssicherungsprojekt erprobt werden, auch von anderen Trägern der Jugendhilfe genutzt werden können.

---

<sup>1</sup> Nummer 6.2.2 RL-KJP:

Träger, die sich einer Zentralstelle angeschlossen haben, legen dieser ihre Anträge vor. Die Zentralstelle reicht dem Bundesministerium Sammelanträge mit ihrer Stellungnahme ein. (...)

Die Zuwendungen werden der Zentralstelle bewilligt und ausgezahlt. (...)



Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Vorstudie hat das Qualitätssicherungsprojekt in der Zentralstelle bereits begonnen und befindet sich in der Phase der Stärken- und Schwächenanalyse. Die ersten Erfahrungen bestärken uns in unserem Ansatz, im Gegensatz zur Zertifizierung nach den ISO-Normen die beteiligten Mitarbeiter/-innen von vornherein in das Qualitätsmanagement einzubeziehen, so daß dies nicht nur ein Projekt der Leitung des Jugendhauses Düsseldorf bleibt.

Die Vorstudie wurde im Auftrag des Jugendhaus Düsseldorf e.V. erstellt von Claudia Lehnerer und Jürgen Burmeister von der Firma XIT. FORSCHUNG. PLANUNG. BERATUNG; diese Beratungsfirma wird auch die Umsetzung des Qualitätsmanagementsystems im Jugendhaus Düsseldorf weiter begleiten.

JUGENDHAUS DÜSSELDORF e.V.  
Heinz-Josef Kessmann  
gf. Direktor

## 2 DER JUGENDHAUS DÜSSELDORF E.V. ALS ANERKANNTE ZENTRALSTELLE

Der Jugendhaus Düsseldorf e.V. ist nach Ziffer 6.2.2 der Richtlinien des Kinder- und Jugendplans (KJP) als Zentralstelle anerkannt. Zentralstellen sind Rechtsträger der zentralen Organisationen der Jugendarbeit mit der Aufgabe, die Zuschüsse aus dem bundesweiten Förderungssystem an einzelne lokal, regional oder bundesweit tätige Träger der Jugendarbeit gemäß den KJP-Richtlinien und den Vorgaben der Bewilligungsbescheide weiterzuleiten. Der Jugendhaus Düsseldorf e.V. nimmt u.a. die Zentralstellenfunktion für eine Vielzahl von katholischen Trägern und Trägergruppen wahr; innerhalb des Jugendhauses ist diese Aufgabe der Förderungsabteilung zugeordnet. Diese Abteilung wird im Zentrum des anstehenden Qualitätsmanagement-Projekts stehen.

Neben Mitteln aus dem KJP werden vom Jugendhaus Düsseldorf e.V. auch Gelder weitergeleitet, die das Deutsch-Polnische und das Deutsch-Französische Jugendwerk für bi- und trilaterale Maßnahmen zur Verfügung stellen.

Zentralstellen sind also bundesweit verantwortlich für die weitere Vergabe von Mitteln, die der Bund für die Jugendarbeit bereitstellt, sie vergeben dagegen keine kirchlichen Mittel. Insofern haben sie eine Scharnierfunktion zwischen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und den jeweiligen Trägern der Jugendarbeit. Die förderfähigen Maßnahmen/Programme, die über dieses Verfahren bezuschusst werden können, sind unter der Ziffer 2 „Förderziele der Richtlinien zum KJP“ aufgeführt.

Im einzelnen bearbeitet der Jugendhaus Düsseldorf e.V. Anträge für folgende KJP-Förderziele/Programme:

- Politische Bildung (Nummer 2.1)
- Jugend und Sport, insbesondere Sportliche Jugendbildung (Nummer 2.3.1)
- Soziale Bildung, insbesondere Freiwilliger Sozialer Dienst/FSJ (Nummer 2.4.1)
- Mädchenarbeit (Nummer 2.6)
- Arbeit mit behinderten jungen Menschen (Nummer 2.7)
- Jugendverbandsarbeit (Nummer 2.11)
- Neue Wege der Kinder- und Jugendhilfe als Modellprogramme auf Einzelantrag (Nummer 2.14)
- Internationale Jugendarbeit (Nummer 2.15).
- Sonstige Aktionsprogramme

Daneben werden von der Zentralstelle auch die oben bereits erwähnten deutsch-polnischen und deutsch-französischen Programme der Jugendarbeit bearbeitet, die nicht Bestandteil des KJP sind.

Für eine Reihe von Förderzielen stellt die Zentralstelle einen Gesamtantrag, der die bei ihr eingegangenen Einzelanträge umfaßt. Entsprechend erhält die Zentralstelle vom BMFSFJ einen Gesamtbewilligungsbescheid und gibt dann in diesem Rahmen die Mittel an die einzelnen Antragsteller weiter. Am Jahresende erstellt die Zentralstelle nach Prüfung der einzelnen Verwendungsnachweise der Träger einen Gesamtverwendungsnachweis, der an das BMFSFJ weitergeleitet wird.

Bei Modell- bzw. Sonderprogrammen muß ein konkreter Einzelantrag für ein bestimmtes Projekt beim BMFSFJ gestellt werden. Die Zentralstelle unterstützt hierbei den Antragsteller der Jugendarbeit, der sich mit einem entsprechenden Anliegen an sie wendet.

Aus seiner Aufgabe als Bindeglied zwischen Zuschußgeber und Zuschußnehmer ergeben sich im Außenverhältnis gegenüber dem BMFSFJ sowie dem Deutsch-Polnischen und Deutsch-Französischem Jugendwerk folgende Schwerpunkte:

- Antragstellung
- Ordnungsgemäßer Nachweis über die verwendeten Mittel
- Absicherung und Erweiterung der Fördermöglichkeiten
- Schnittstelle bezüglich der Informationen von den Trägern für das Bundesministerium und das Deutsch-Polnische und Deutsch-Französische Jugendwerk
- Weiterentwicklung von Verwaltungsvereinfachungen

Im Innenverhältnis ist die Abteilung für die Förderung der bundeszentralen Träger kirchlicher Jugendarbeit sowie in der internationalen Jugendarbeit für die diözesanen, regionalen und lokalen Träger zuständig. Dabei bestehen folgende Aufgabenbereiche:

- Mittelvergabe
- Beratung der Träger über Fördermöglichkeiten
- Weitergabe von Informationen vom Bund an die Träger
- Prüfung der Antrags- und Verwendungsnachweise

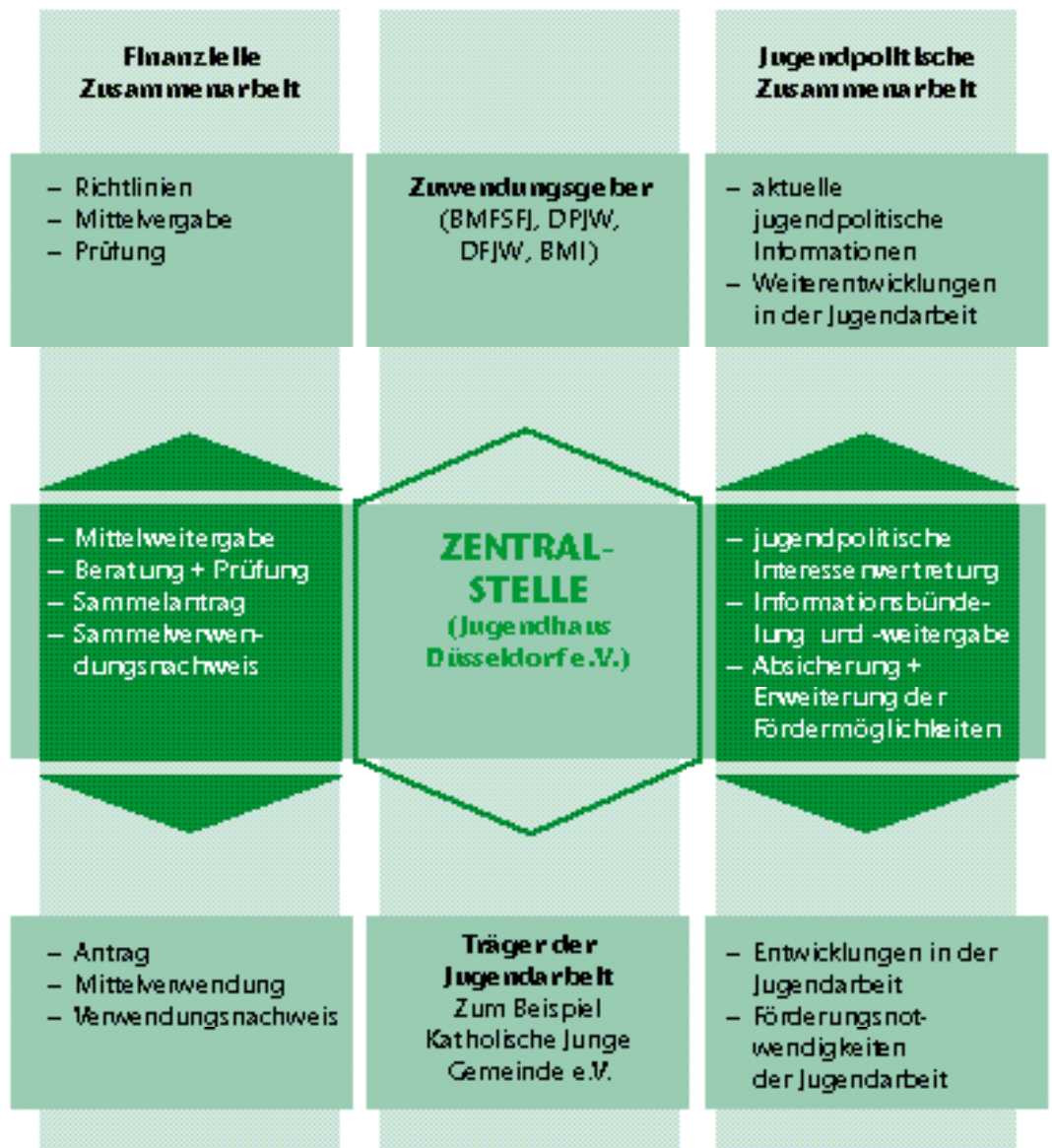
Die Funktion der Zentralstelle beschränkt sich also nicht nur auf die formale Tätigkeit der Bearbeitung von Anträgen und Verwendungsnachweisen und der Weiterleitung von Mitteln, sondern sie erstreckt sich auch auf verschiedene formale und inhaltliche Prüfprozesse. Stimmen die Berechnungsgrundlagen? Entspricht ein Antrag den entsprechenden Richtlinien? Welchen Fachprogrammen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen sind die Anträge zuzuordnen? Inwiefern passen die Anträge zu einzelnen konzeptionellen Vorstellungen der Jugendhilfe?

Zudem werden die der Zentralstelle angeschlossenen Träger in Förderungsfragen beraten. In diesem Zusammenhang organisiert die Zentralstelle auch regelmäßige Angebote zur Qualifizierung für Mitarbeiter/-innen, die mit dem Kinder- und Jugendplan befaßt sind. Zusammen mit ihren Trägerorganisationen setzt die Zentralstelle inhaltliche Schwerpunkte, die auch als Leitlinie bei der Mittelvergabe dienen. Für diese inhaltlichen Aufgaben kann die

## Qs 4 Aufgaben der Zentralstelle

Zentralstelle auf pädagogische Mitarbeiter/-innen aus den einzelnen Bereichen der Jugendarbeit zurückgreifen.

Die Zentralstelle hat als Dienstleistungsorganisation also doppelten Charakter. Neben der Mittelverteilung, die die genaue inhaltliche und formale Prüfung voraussetzt, und der Aufgabe der Informationsweitergabe wirkt die Zentralstelle als Sprachrohr der Träger der Jugendhilfe, indem sie deren Interessen bündelt und gegenüber dem Bundesministerium vertritt.



### Ziele des OE-Projektes

Durch das Projekt Qualitätsmanagement in der Zentralstelle werden im einzelnen folgende Ziele angestrebt:

- Das derzeitige Leistungsprofil der Zentralstelle soll einer ausführlichen Analyse unterzogen werden. Diese beinhaltet neben einer systematischen Selbstwahrnehmung auch die Wahrnehmung seitens der Kooperationspartner und einzelnen Träger.

- ❑ Auf dieser Basis sollen konkrete Maßnahmen erarbeitet werden, wie zukünftig den verschiedenen Anforderungen an die Zentralstelle besser nachgekommen werden kann.
- ❑ Die angestrebten Veränderungen sollen längerfristig wirken. Insofern werden im Projekt entsprechende Instrumente erarbeitet, die eine kontinuierliche Überprüfung der eigenen Qualität und Leistungsfähigkeit ermöglichen sollen.

### Was macht der Jugendhaus Düsseldorf e.V.?

Der Jugendhaus Düsseldorf e.V. ist ein freier Träger der Jugendhilfe, der gemeinsam von der Bundesstelle des Bundes der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ), des Dachverbandes der katholischen Jugendverbände, und der Arbeitsstelle für Jugendseelsorge der Deutschen Bischofskonferenz getragen wird. Aufgabe des Jugendhaus Düsseldorf e.V. ist die Absicherung der Rahmenbedingungen für die Arbeit dieser beiden Träger; gleichzeitig bildet er den Rechtsträger für die Bundesstelle des BDKJ. In seiner Funktion als Dienstleister übernimmt das Jugendhaus Düsseldorf neben den Aufgaben der Zentralstelle gemäß Nummer 6.2.2. KJP die gesamten Verwaltungsleistungen für die BDKJ-Bundesstelle und die Arbeitsstelle für Jugendseelsorge. Weiterhin unterhält der Jugendhaus Düsseldorf e.V. verschiedene wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, die ihre Leistungen für die gesamte Jugendarbeit zur Verfügung stellen (z.B. Versicherungen, Publikationen etc.). Der Jugendhaus Düsseldorf e.V. beschäftigt zur Zeit ca. 50 Personen, in der Kinder- und Jugendplanabteilung (Zentralstelle) sind 9 Personen beschäftigt.

## TEIL A: QUALITÄT IN DER THEORIE

### 3 QUALITÄTSMANAGEMENT UND SEIN URSPRUNG IM PRIVATWIRTSCHAFTLICHEN SEKTOR

#### 3.1 Qualität als strategischer Faktor

Ebensowenig wie die Sorge um qualitativ gute Arbeit im sozialen Bereich ein neues Phänomen darstellt, ist Qualitätssicherung in der gewinnorientierten Erwerbswirtschaft nicht erst mit der ISO-Norm entstanden. Sie begleitet wirtschaftliches Handeln schon seit langem in unterschiedlichen Sichtweisen und mit wechselnden Prioritätensetzungen.

Im Mittelalter erhielten Produkte „Beschauzeichen“ als Zeichen einer vorgenommenen Endkontrolle durch Sachverständige. So vergebene „Marken“ signalisierten – wie heute die Zertifikate und Labels – einen bestimmten Standard in der Herstellung und Verarbeitung.

Die Vorstellung von Qualitätssicherung als einer Endkontrolle des Produktionsvorgangs blieb bis in die 60er Jahre unseres Jahrhunderts bestehen. Die konsequente Zerlegung von Tätigkeiten in kleine Arbeitsschritte und die Aufteilung dieser Einheiten auf verschiedene Personen, wie sie das tayloristische Arbeitssystem durchgesetzt hatte, erforderte institutionalisierte Stellen bzw. Abteilungen, die sich ausschließlich mit der Aufgabe einer Qualitätskontrolle als Endkontrolle zu beschäftigen hatten. Dadurch sollten Abweichungen vom angestrebten Zustand eines Produkts festgestellt werden.

Erst später wurden die Folgekosten einer späten Entdeckung von Qualitätsmängeln thematisiert. Es wurden sowohl vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlern als auch eine stärkere Einbeziehung von Mitarbeiter/-innen in einen integrativen Qualitätssicherungsprozeß für notwendig erachtet. Entsprechende Bemühungen in den 70er Jahren, wie das Volvo-Modell in Schweden und das „Aktionsprogramm: Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“ der Bundesregierung, die das „soziale System“ im Betrieb wieder neu entdeckten, kamen allerdings über akademische Betrachtungen nicht hinaus. Veränderungen der Arbeitsorganisation zur Stärkung der Motivation der Mitarbeiter/-innen wurden als „Luxus“ erachtet, den sich nur diejenigen Unternehmen leisten konnten, die eine gesicherte Marktposition hatten.

„Qualität“ wurde erst dann wieder zu einem Thema, als die verschärfte Wettbewerbssituation durch den schnellen Strukturwandel der Wirtschaft Anfang der 80er Jahre die europäischen Anbieter vor neue Anforderungen stellte. Die Tatsache, daß die asiatischen „Schwellenländer“ Produkte mit gleicher oder sogar höherer Qualität, aber mit geringeren Kosten herstellen konnten, wurde von den meisten amerikanischen und europäischen Unternehmen als Schock empfunden. Das japanische Konzept, die besten Produkte der Branche zu imitieren und Kundenanforderungen durch eine hohe Zuverlässigkeit und einen niedrigen Preis gerecht zu werden, ging auch auf den amerikanischen und europäischen Märkten auf. In einer ersten Phase ver-

Die ewige Suche nach Qualität

Qualität als Kontrolle

Qualität als Luxus

suchte man sich der asiatischen Konkurrenz durch interne Kostenreduktionen zu erwehren, die durch Automatisierung und Rationalisierung erzielt werden sollten.

Anfang der 90er Jahre mußte aber wiederum mit Verwunderung festgestellt werden, daß japanische Produktions- und Führungskonzepte auf den Faktor „Qualität“ setzten und japanische Unternehmen damit die Marktführerschaft in einigen Branchen erobern konnten. Eine MIT-Studie<sup>2</sup> belegte eindrucksvoll die Unterschiede zwischen japanischen sowie US-amerikanischen und europäischen Unternehmen hinsichtlich Fehlerquoten und Verbesserungsvorschlägen. Die Mitkonkurrenten sahen sich einem erneuten Anpassungsdruck ausgesetzt, und das Thema Qualitätssicherung war neu geboren. Aber wiederum handelte es sich dabei eher um eine Abwehrstrategie als um ein offensives Aufgreifen einer innovativen Idee. Bereits früher entstandene Konzepte zum Qualitätsmanagement japanischer und amerikanischer Unternehmer bzw. ihrer Berater wurden wieder aufgenommen und repliziert.<sup>3</sup>

Qualitätsmanagement geriet allerdings in der Folge teilweise in den Verdacht, wieder nur eine neue Mode, ein neues und natürlich besseres Managementkonzept darzustellen, das alsbald seine Anziehungskraft verlieren und der nächsten Mode Platz machen muß. So ist nach Orthey<sup>4</sup> Qualitätssicherung lediglich eine globale Begriffsformel, die man für die notwendige Modernisierung und Veränderung von Betriebssystemen als Reaktion auf den beschleunigten wirtschaftlichen Wandel gefunden hat. Es bliebe jedoch unklar, was Qualität eigentlich sei. Klar wäre lediglich, daß sie momentan massiv und um jeden Preis gesichert würde.<sup>5</sup> „Dabei sichert Qualitätssicherung den Schein ab, daß das, was passiert, Qualität ist – und stabilisiert damit den Schein der eigenen Qualität, der Mythos lebt!“

### **3.2 Zum Beispiel: „Made in Germany“ – Aufstieg und Fall eines Zertifikats**

Das Produktsiegel „Made in Germany“ entstand ebenfalls in einer Situation der Handelsrivalität, wie sie seit Ende der 50er Jahre zwischen Europa und Japan besteht. 1887 versuchte England durch eine Zwangskennzeichnung ausländischer Produkte protektionistisch auch auf die zunehmende deutsche Konkurrenz zu reagieren. Deutsche Produkte erlangten allerdings einen so guten Ruf, daß der beabsichtigte Makel „Made in Germany“ zum Gütesiegel wurde.<sup>6</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Begriff zum Synonym für das deutsche Wirtschaftswunder. Deutschland galt als technologischer Spitzenreiter, Abnehmer zahlten für Produkte mit hoher Zuverlässigkeit und technischer Funktionalität auch entsprechend hohe Preise.

<sup>2</sup> Womack, J. P./Jones, D. T./Roos, D., *The Machine that changed the World*, New York 1990

<sup>3</sup> z.B. Feigenbaum, A.V., *Total Quality Control*, New York 1986, und Ishikawa, K., *What is Total Quality Control?*, New York 1985

<sup>4</sup> Orthey zitiert nach aksb-inform, 1/96, S. 12

<sup>5</sup> „Sie (Die Qualitätssicherung – Anm. d.V.) kompensiert präventiv Störungen, reduziert Komplexität wirksam durch ‚gut/schlecht‘ – Unterscheidungen, stabilisiert, adaptiert und harmonisiert mit Zukunftsoptionen für Anschlußaufträge der Zertifizierer.“ (Orthey, a.a.O.)

<sup>6</sup> vgl. Oess, A., *Total Quality Management*, Wiesbaden 1991, S. 135 ff.

**Qualität als Wettbewerbsvorteil**

**Qualitätsmanagement – nur eine neue Mode?**

Mit der beschriebenen Entwicklung auf dem Weltmarkt (der Preiswettbewerb erweiterte sich zum Qualitätswettbewerb) kam es zu einer Analogie der Geschichte: Die Warnung vor asiatischen Billigimporten („Made in Japan“ o.ä.) entwickelte sich zunehmend zum Qualitätshinweis. Mit dem Label „Made in Germany“ wurden dagegen zunehmend hohe Preise und mangelnde Kundenfreundlichkeit verbunden.

## 3.3 Definitionen und Konstrukte von Qualität in der Wirtschaft

### 3.3.1 Was ist Qualität?

Die DGQ (Deutsche Gesellschaft für Qualität in Frankfurt/M.)<sup>7</sup> definiert den Begriff „Qualität“ in der DIN 55350, Teil 11, als:

**„Die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen eines Produktes oder einer Tätigkeit, die sich auf deren Eignung zur Erfüllung gegebener Erfordernisse bezieht“.**

Erklärungen des Begriffes Qualität enthalten immer schon eine bestimmte Wertung, eine innewohnende „Philosophie“, und fordern implizit bestimmte Konsequenzen für das Qualitätsmanagement. Die unterschiedlichen Ansätze können nach ihrem jeweiligen Bezugspunkt in fünf Kategorien eingeordnet werden:<sup>8</sup>

- transzendenter Ansatz:**  
Qualität wird als etwas Einzigartiges und Absolutes gesehen und dargestellt.
- produktbezogener Ansatz:**  
Qualität ist das Niveau der vorhandenen Eigenschaften von Produkten bzw. Dienstleistungen. Qualität wird als präzise, meßbare Größe angesehen, die ein objektives Merkmal darstellt. Qualitätsunterschiede werden als Differenzen von Eigenschaften definiert.
- fertigungsbezogener Ansatz:**  
Qualität ist die Erfüllung von Anforderungen (die bekannte Definition nach Crosby<sup>9</sup> fordert: „conformance to requirements“). Spezifikationen müssen eingehalten werden, jede Abweichung der Spezifikation bedeutet eine Qualitätsminderung. Um diese möglichst gering zu halten, wird die frühzeitige Qualitätssicherung gefordert: „Do it right the first time!“
- anwenderbezogener (kundenbezogener) Ansatz:**  
Qualität ist hier zwar auch die Erfüllung von Anforderungen. Diese An-

<sup>7</sup> Die DGQ ist 1972 aus der „Deutschen Arbeitsgemeinschaft für statistische Qualitätskontrolle“ (ASQ) hervorgegangen, die ihren Ursprung in dem 1952 gegründeten „Ausschuß für technische Statistik“ (AWF) hatte. Dies war die erste Form institutionalisierter Qualitätssicherung, die sich parallel zum positiven Image des „Made in Germany“-Gütesiegels entwickelt hat.

<sup>8</sup> nach Oess, A., TQM, Wiesbaden 1991; vgl. auch Meffert, H./Bruhn, M., Dienstleistungsmarketing, Wiesbaden 1995, S. 198 f.

<sup>9</sup> Crosby, Ph. B., Quality is Free, New York 1979



forderungen stellen aber die Bedürfnisse der Verbraucher, d.h., Qualität wird mit optimaler Bedürfnisbefriedigung gleichgesetzt. Der Kunde, und nur der Kunde, gibt vor, was Qualität ist. Die Messung der Qualität kann somit nur nach subjektiven Kriterien erfolgen.

☐ *wertbezogener Ansatz:*

Qualität ist hier eine bestimmte Leistung zu einem akzeptablen Preis, d.h., Kosten und Preise werden zu den bestimmenden Faktoren.

Wir gehen nachfolgend von einem Qualitätsbegriff aus, der die Ansätze fertigungs- und anwenderbezogen umfaßt. Qualität bedeutet also, gestellten Anforderungen gerecht zu werden, wobei Kunden oder Zielgruppen diese Anforderungen mitbestimmen. Darüber hinaus werden weitere Anforderungen durch fachliche Kriterien und gesetzliche Vorgaben gestellt.

Die Entwicklung von einem „traditionellen“ hin zu einem solchen „neuen“ Qualitätsbegriff kann insgesamt gekennzeichnet werden mit einer Abkehr von Konzepten der reinen Wareneingangs- und Endkontrolle hin zu prozessorientierten Konzepten, die in die gesamte Unternehmensstrategie und -philosophie integriert sind. Qualität umfaßt in diesem Verständnis mehrere Dimensionen und integriert Prozesse, Arbeitsbedingungen und Außenbeziehungen der Organisation.

Trotz verschiedener Definitionsversuche, Ansätze und „Qualitätsphilosophien“ können gemeinsame Merkmale des Begriffs „Qualität“, wie er heute verstanden wird, festgehalten werden<sup>10</sup>:

- ☐ Der Begriff Qualität selbst ist neutral, es gibt gute oder schlechte Qualität.
- ☐ Qualität ist nichts Absolutes, sondern bezieht sich auf die Beschaffenheit einer Leistung.
- ☐ Qualität ist eine kontinuierliche Größe und nicht binär codiert im Sinne von vorhanden oder nicht vorhanden.
- ☐ Qualität knüpft an einzelne Leistungsmerkmale an, deren Summe die Qualität der Leistung ergibt.

Zentral ist also, daß Qualität weder sachlich noch zeitlich absolut ist. Anforderungen von (internen und externen) Kunden, fachliche Standards und gesetzliche Vorgaben können sich ändern. Ständiger Wettbewerb im wirtschaftlichen Wandel erfordert deshalb die dauernde Beobachtung der Erwartungen bezüglich des verkauften Produktes. Auch (personenbezogene) Dienstleistungen unterliegen kontinuierlichen Veränderungen in bezug auf die erwartete Qualität. So wird aufgrund zunehmender Mobilisierungspro-

**Qualitätsbegriff des Projektes**

**Merkmale eines neuen Qualitätsbegriffs**

**Erwartungen und Anforderungen ändern sich**

<sup>10</sup> Gläbe, R., Qualitätsmanagement im Dienstleistungssektor, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), Qualitätsmanagement, Augsburg 1995, Kapitel 2/9.4, S. 7

## Qs 4 Qualität in der Theorie

zesse in der Gesellschaft auf die Verbreitung eines neuen „Dienstleistungsbewußtseins“<sup>11</sup> hingewiesen. Das heißt, Konsumenten bzw. Klienten fordern zunehmend eine bestimmte (hohe) Qualität von Dienstleistungsanbietern. Und über ein gestärktes Selbstbewußtsein als Konsument von Dienstleistungen werden Erwartungen und Forderungen vom „souveränen Kunden“ gestellt. Auf eine mangelnde Erfüllung der Anforderungen wird entsprechend reagiert. Die am meisten gefürchtete Reaktion besteht im „Wegbleiben“ der Kunden. Die meisten unzufriedenen Kunden beschweren sich nicht, wenn die Dienstleistung (bzw. das Produkt) nicht ihren Erwartungen entsprochen hat, sondern suchen sich einen anderen Anbieter auf dem Markt, sie wechseln zur Konkurrenz. Diejenigen Kunden, die tatsächlich eine schlechte Leistung reklamieren, werden daher nur als Spitze des Eisberges betrachtet.<sup>12</sup>



<sup>11</sup> Gartner, A./Riessmann, F., Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors, Frankfurt 1978, S. 106

<sup>12</sup> Verschiedene Untersuchungen kamen zu Quoten von nur 4 - 5 % reklamierender Kunden, d.h., von 96 % der Kunden kommen keinerlei Rückmeldungen. Auf der anderen Seite erzählen gerade unzufriedene Kunden häufig im Bekanntenkreis von ihren Problemen mit der jeweiligen Firma. (Vgl. z.B. Murphy, J. A., Dienstleistungsqualität in der Praxis, München 1994, S. 9)

### 3.3.2 Qualität – Qualitätssicherung – Qualitätsmanagement

Die Diskussion um das Thema Qualität hat eine verwirrende Vielfalt an Begriffen hervorgebracht, die z.T. auch Veränderungen unterliegen. So wurde lange Zeit generell von Qualitätssicherung gesprochen, wenn gemeint war, Qualität zu entwickeln und zu einem integralen Bestandteil im Unternehmen werden zu lassen. Dieser Begriff wurde aber durch den umfassenderen Begriff Qualitätsmanagement ersetzt. Unter Qualitätsmanagement versteht man nach der entsprechenden ISO-Norm z.B. folgendes:

Qualitätsmanagement umfaßt „alle Tätigkeiten der Gesamtführungsaufgabe, welche die Qualitätspolitik, Ziele und Verantwortungen festlegen, sowie diese durch Mittel wie Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung im Rahmen des Qualitätsmanagementsystems verwirklichen“<sup>13</sup>.

Diese eher sperrige Definition ist jedoch nicht unmittelbar eingängig. Wenn man mit Wittig<sup>14</sup> sagt, daß Qualität ist, wenn die Kunden wiederkommen (und nicht das Produkt), umfaßt Qualitätsmanagement einfach alle diejenigen Maßnahmen, die man ergreifen und überwachen muß, um den Kunden zufriedenzustellen. Das heißt, ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem sichert die Erfüllung kundenkritischer Qualitätsmerkmale am Produkt, an der Dienstleistung und am Prozeß. Und darüber hinaus gewährleistet es die Erfüllung fachlicher Anforderungen und gesetzlicher Vorgaben, wenn diese für die Güte eines Produktes oder einer Dienstleistung von Einfluß sind.

Für ein funktionierendes Qualitätsmanagement ist insbesondere eine organisationsumfassende Qualitätsphilosophie notwendig, die, unabhängig von organisationspezifischen Eigenheiten, mit folgenden Grundelementen gekennzeichnet werden kann:<sup>15</sup>

- ❑ Qualität muß als strategisches Ziel und damit als eine der wichtigsten Aufgaben der Unternehmung/der Organisation behandelt werden. Ein Qualitätsmanagement hat also langfristigen und dauerhaften Charakter. Diese Zukunftsorientierung zeigt sich z.B. in einer durchgängigen Kunden- aber auch Mitarbeiterorientierung.
- ❑ Qualität und Qualitätsmanagement sind eine Strategie, um gegenüber der Konkurrenz bestehen zu können. Ein Zitat W.E. Demings weist hier den Weg: „Sie müssen das nicht tun. Überleben ist keine Verpflichtung.“<sup>16</sup>

**Definition Qualitätsmanagement**

**Qualitätsphilosophie**

<sup>13</sup> nach DIN ISO 8402

<sup>14</sup> vgl. Wittig, K.-J., Qualitätsmanagement in der Praxis, Stuttgart 1993, S. 1

<sup>15</sup> vgl. auch Hollerith, E., Qualitätssicherung und Qualitätsförderung als Aufgaben des Trägers von sozialen Einrichtungen, in: Universität Kaiserslautern, Qualität der Werkstätten für Behinderte – Ansätze zur Bewertung und Förderung. Tagungsunterlagen zur Jahrestagung 1995, S. 28 ff. (graue Literatur)

<sup>16</sup> Deming, W. E., zitiert nach: Murphy, J. A., Dienstleistungsqualität in der Praxis, München 1994, S. 1

- ❑ Qualitätsmanagement umfaßt mehr als Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung. Es integriert Prozesse, Arbeitsbedingungen und Außenbeziehungen der Organisation.
- ❑ Die Verantwortung für das Qualitätsmanagement liegt bei der Leitung und dem oberen Management. Diese Vorbildfunktion der Leitung heißt aber nicht, daß andere Mitarbeiter/-innen nicht betroffen und beteiligt wären. Im Gegenteil:
- ❑ Qualitätsmanagement reicht bis ganz nach unten und integriert alle Mitarbeiter/-innen aktiv in das Konzept.
- ❑ Qualitätsmanagement betrifft auch die Werteebene. Ein in der Unternehmenskultur integriertes Qualitätsbewußtsein muß die Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung bilden.

Qualitätsmanagement ist Prozeßmanagement und bezieht sich damit auf alle Abläufe, Tätigkeiten und Vorgänge, die in einer Organisation wechselseitig miteinander zusammenhängen. Dabei werden Input, Output und Wirksamkeit dieser Prozesse betrachtet.

Zusammenfassend formuliert stellt ein Qualitätsmanagement Ziele auf, erhebt und prüft die Ablaufprozesse, analysiert vorgefundene Schwachstellen und sichert die angestrebten Ergebnisse langfristig ab. Dabei werden Standards gesetzt, die einzuhalten sind.

Diese können unter drei Arten subsumiert werden:<sup>17</sup>

1. Dienstleistungsstandards, die danach fragen, was für eine Dienstleistung überhaupt erbracht werden soll,
2. Verfahrensstandards, die die Frage stellen, wie diese Dienstleistung genau erbracht werden soll, und
3. Kontroll- und Lenkungsstandards, die nach der Wirksamkeit und der Effizienz der Dienstleistung fragen.

Qualitätssicherung ist nach diesem Verständnis ein untergeordnetes, instrumentelles System. Es hat im Rahmen eines allgemeinen Qualitätsmanagements die Aufgabe, alle qualitätsrelevanten Prozesse durch eine geeignete Aufbau- und Ablaufstruktur zu sichern. Viele Organisationen ergreifen auch ohne ein strategisch orientiertes Qualitätsmanagementsystem bestimmte Qualitätssicherungsmaßnahmen, wie z.B. Prüfkontrollen, Dienstübergabepläne oder Stellenbeschreibungen, die im Laufe der Zeit zu einem Standard geworden sind.

### 3.3.3 Qualitätskonzepte

Eine Reihe von Wissenschaftlern und Experten aus der betrieblichen Praxis, die als sogenannte „Qualitätspäpste“ gelten, prägten die Entwicklung von

<sup>17</sup> nach BFS Service GmbH, Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement der sozialen Dienstleistungen, Seminarskript o.J. (graue Literatur)

Qualitätskonzepten maßgeblich. Die nachfolgende kurze Übersicht verdeutlicht die prinzipiellen Unterschiede der einzelnen Positionen.

Der Ansatz *Philip B. Crosby*<sup>18</sup> ist eines der bekanntesten Konzepte geworden. Es traf zeitgleich auf die veränderte Wettbewerbssituation, die durch einen aggressiven Verdrängungswettbewerb gekennzeichnet war, in dem Kostenführerschaft als einseitige Orientierung nicht mehr zum Erfolg führen konnte. In „Quality is free“ fordert Crosby eine vorbeugende Qualitätspolitik mit der Zielsetzung des „Null-Fehler“-Leistungsstandards und stellt die Qualitätskosten<sup>19</sup> bei der Nichterfüllung von Anforderungen heraus.

Zeitlich früher, in der Entwicklung aber bereits weiter, ist das umfassende Konzept *Armand V. Feigenbaums*<sup>20</sup>, das er in „Total Quality Control“ dargestellt hat. Die als notwendig postulierte absolute Kundenorientierung wird damit erklärt, daß sich die Kundenerwartungen, die für die Qualität eines Produktes maßgeblich sind, mit dem Lebenszyklus des Produktes ändern. Darüber hinaus wird deutlich gemacht, daß die Verantwortlichkeit für Qualität bei allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in allen Bereichen des Unternehmens liegt. Feigenbaum sieht neben der rein technischen Fehlerverhütung (durch ständige und allseitige Qualitätskontrollen) also auch die Notwendigkeit, die Mitarbeiterschaft für den Qualitätsgedanken zu gewinnen. Er konnte jedoch noch kein Konzept vorlegen, das diesem Ansatz umfassend Rechnung trug.

Als einer der „führenden Köpfe“ des Qualitätsmanagements kann schließlich *Edwards W. Deming*<sup>21</sup> genannt werden, der auch japanische Unternehmen erfolgreich beraten hat. Deming verzichtet auf eine übergreifende Qualitätsdefinition: Statistische Interpretationen von Qualitätsphänomenen sollen zwar als Grundlage für jedes Qualitätsmanagement dienen, müssen aber ständig hinterfragt werden. Qualität wird zu einem „dialektischen Gebilde unterschiedlicher Profile, Skalen, Geschmacksrichtungen, Merkmale und Konsumentengruppen“<sup>22</sup>. Innovativ ist bei Deming die Forderung der kontinuierlichen Verbesserung und damit der Rekurs auf ein dynamisches statt eines statischen Qualitätsmodells.

Die Ablösung des fertigungsorientierten Ansatzes durch die totale Kundenorientierung erfolgte durch *Joseph M. Juran*<sup>23</sup> Konzept des „fitness for use“. Qualität ist demnach immer vom Standpunkt des Kunden aus zu betrachten, wobei Kunden nicht nur die Endabnehmer sind. Als Kunde werden vielmehr diejenigen gesehen, die von den Verarbeitungsprozessen zur Erzeugung eines Produktes betroffen sind. Es gibt somit auch „interne Kunden“. Die Abläufe des Qualitätsmanagements realisierte Juran im das ganze Unternehmen umfassenden Konzept der „Qualitätsspirale“. Diese beschreibt den Kreislauf aller qualitätsbezogenen Aktivitäten.

„Null-Fehler“

Total Quality Control

Dynamische Verbesserung

Totale Kundenorientierung

<sup>18</sup> Crosby, Ph., a.a.O.

<sup>19</sup> zum Begriff der Qualitätskosten siehe auch 3.4

<sup>20</sup> Feigenbaum, A.V., a.a.O.

<sup>21</sup> Deming, E. W., *Out of the Crisis*, Cambridge Mass. 1986

<sup>22</sup> zitiert nach: Oess, A., a.a.O., S. 76

<sup>23</sup> Juran, J. M., *Quality Control Handbook*, New York 1974

## Qualitätszirkel

Der Japaner *K. Ishikawa*<sup>24</sup> machte schließlich den Schritt hin zu einem geschlossenen und umfassenden Modell des Qualitätsmanagements. In „What is Total Quality Control?“ werden sechs Hauptelemente des Qualitätsmanagements genannt und miteinander verbunden, die auch in anderen, nachfolgenden TQM-Konzepten wieder auftauchen.<sup>25</sup> Neue Schwerpunkte sind jetzt vor allem die Forderungen nach einer kontinuierlichen Verbesserung und die konsequente Einbeziehung aller Mitarbeitererebenen in Qualitätszirkel (Quality Circles).

Umfassende, moderne Qualitätsmanagementsysteme beinhalten also mehrere Dimensionen: Der gesamte Prozeß der Produktion bzw. Dienstleistungserstellung gerät in das Blickfeld. Damit wird neben der systematischen Klärung von Kundenanforderungen die Analyse der Arbeitsbedingungen zur wesentlichen Voraussetzung für ein Qualitätsmanagementsystem, das präventive Wirkung entfalten kann.

### 3.4 Wirtschaftlichkeit durch Qualitätsmanagement

In der Vergangenheit galt die Gleichung, daß höhere Qualität zu höheren Kosten führt. Qualität im Sinne einer absoluten oder weitgehenden Fehlerfreiheit schien nur mit höherem Aufwand möglich. Daß auch das Gegenteil der Fall sein kann, also mehr Qualität zu geringeren Kosten führt, zeigte die bereits erwähnte MIT-Studie auf.

Der Ansatz der **Qualitätskosten**<sup>26</sup>, der den entscheidenden Schritt zur Verbindung von Qualitäts- und Rentabilitätsüberlegungen darstellt, machte deutlich, daß Qualitätsverbesserung zur Kostensenkung beitragen kann.<sup>27</sup>

Dazu wurden sogenannte Qualitätskosten definiert. Qualitätskosten entstehen immer dann, wenn eine Aktivität oder ein Arbeitsgang zusätzlich ausgeführt werden muß. Sie entstehen, wenn Fehler verhütet werden müssen, wenn Produkte geprüft und beurteilt werden müssen und schließlich wenn Fehler entstanden sind und (vor oder nach der Auslieferung) behoben werden müssen.

In der Summe bilden diese Kosten die sogenannten „Total Quality Costs“ und stellen somit die Differenz zwischen den tatsächlichen Kosten eines Produktes und den geringeren Kosten für ein fehlerfreies Produkt dar. Je größer dabei die Zeitspanne zwischen der Fehlerentdeckung und Fehlerbeseitigung ist, um so weitreichender sind die Folgen und die dadurch entstehenden Kosten. Als Unternehmensziel wird dann gefordert, die Qualitätskosten zu minimieren und damit die Erfüllung der Qualitätsanforderungen zu maximieren.

<sup>24</sup> Ishikawa, K., a.a.O.

<sup>25</sup> zu Elementen der TQM-Konzepte vgl. auch 5.4

<sup>26</sup> vgl. z.B. Feigenbaum, A. V., a.a.O., S. 145 ff.

<sup>27</sup> Dieser Punkt wird in Kapitel 4 für soziale Dienste weiter vertieft.

## Kostenreduzierung durch Qualitätsmanagement?

ren. Die Qualitätsverbesserung würde eine „Kettenreaktion“ nach sich ziehen, die schließlich zu höherer Rentabilität des Unternehmens führe.<sup>28</sup> So können tatsächlich zahlreiche Beispiele von Unternehmen aufgeführt werden, die durch die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen Produktivitätssteigerungen erreichen konnten.<sup>29</sup>

Nicht nur aufgrund der schwierigen Unterscheidbarkeit der einzelnen Qualitätskostenkategorien verzichten neuere TQM-Konzepte meist auf die Ermittlung der Qualitätskosten. Der Nutzen der umgesetzten Qualitätspolitik als ein entscheidender Wettbewerbsfaktor gilt als klar und muß nicht mehr extra nachgewiesen werden.

<sup>28</sup> Deming, E.W., a.a.O., S. 88

<sup>29</sup> So zeigt z.B. eine Studie A. T. Kearneys, daß „kundenorientierte“ Unternehmen bis zu 9 % höhere Preise durchsetzen können und bis zu 6 % höhere Marktanteile erringen (zitiert in: Wirtschaftswoche, Nr. 4/1995, S. 62). In einer McKinsey-Untersuchung von 141 Automobilzulieferern in Japan und Europa werden den Unternehmen, die ihr Qualitätsmanagement optimierten, ein verdreifachtes Umsatzwachstum und eine nahezu verzehnfachte Umsatzrendite zugerechnet (zitiert in: Wirtschaftswoche, Nr. 31/1994, S. 30).

## 4 QUALITÄTSMANAGEMENT IN SOZIALEN DIENSTEN UND EINRICHTUNGEN<sup>30</sup>

### 4.1 Zur Entdeckung von Qualität

Seit einiger Zeit hat sich die Diskussion um Qualität auch im nichtindustriellen Sektor, im Nonprofit-Bereich insgesamt und damit auch in den sozialen Diensten ausgebreitet. Für soziale Dienste lassen sich zwei Kristallisationspunkte erkennen, an denen sich das Thema Qualität entzündet hat.

Einmal befinden sich immer mehr soziale Dienste in einer unmittelbaren Wettbewerbssituation. Veränderte Nachfragemuster und gewachsene Ansprüche lassen Qualität zunehmend zu einem Wettbewerbsfaktor werden. Dies gilt für alle Felder gleichermaßen. Während in der Altenhilfe zunehmend mehr ältere Menschen oder ihre Angehörigen als souveräne Konsumenten Entscheidungen treffen, tritt im Fall des Jugendheimes das Jugendamt als „Kunde“ auf und entscheidet, welche Heime wie belegt werden. Qualität wird auch deswegen der vorrangige Wettbewerbsfaktor, weil es der Preis in vielen Fällen nicht oder nur in einem geringen Maß ist. Dies in den Fällen, wenn Pflegesätze ähnlich hoch sind oder gar flächendeckende Versorgungsverträge zwischen sozialen Diensten und Finanzierungsträgern bestehen.

Ein zweiter Anstoß erfolgte durch staatliche oder kommunale Finanzierungsträger selbst, die angesichts knapper werdender öffentlicher Finanzen vor einem größer werdenden Allokationsproblem stehen. Welcher Träger, welche Einrichtung soll weiterhin, zusätzlich, verstärkt, geringer oder gar nicht mehr gefördert werden? Will man diese Entscheidungen nicht traditional, sondern rational begründen, bietet sich Qualität als Kriterium unmittelbar an. Wer wollte etwas dagegen haben, daß diejenigen gefördert werden, die ihre Arbeit „gut“ oder zumindest nachweislich besser als andere machen? Insofern befinden sich die Träger sozialer Dienste auch hier in einer Konkurrenz- und damit Wettbewerbssituation. Diese besteht zwar nicht gegenüber den unmittelbaren und mittelbaren Nutzern entsprechender Dienste, aber gegenüber dem Finanzierungsträger. In diesen Zusammenhang gehört ein Verweis auf das PflegeVG, durch das erstmals im Rahmen der Sozialgesetzgebung ein Passus verankert wurde, der die Qualitätssicherung zur (überprüfbaren) Pflicht von Einrichtungen macht, die Vertragspartner der Finanzierungsträger sind und bleiben wollen. Auch im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des Sozialhilferechts<sup>31</sup> beinhaltet § 93 (2) BSHG den Qualitätsaspekt: „Wird die Leistung von einer Einrichtung erbracht, ist der Träger der Sozialhilfe zur Übernahme der Vergütung für die Leistung nur verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband eine Vereinbarung über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen (...) besteht.“ Und

<sup>30</sup> In diesem Kapitel werden nicht die vielfältigen Versuche und Ansätze eines Qualitätsmanagements in sozialen Diensten wiedergegeben, es soll vielmehr die Diskussion um und über dieses Thema beleuchtet werden.

<sup>31</sup> Bundesrats-Drucksache 452/95

Wettbewerb am  
„Kunden“

Qualität als  
Förderungskriterium

Pflegeversicherung,  
Sozialhilfe  
und Jugendhilfe



wenn man (wie die Deutsche Gesellschaft für Qualität) unter Qualität die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen einer Leistung versteht, die sich auf deren Eignung zur Erfüllung gegebener Erfordernisse bezieht, dann stellt selbstredend auch das KJHG eine Reihe von Qualitätsanforderungen. Auch dahingehend, daß der „Kunde“ die oben genannten gegebenen Erfordernisse, denen Leistungen zu genügen haben, bestimmt. Beispielsweise in § 5, der beinhaltet, daß die Wünsche der Leistungsberechtigten hinsichtlich der Gestaltung der Hilfen berücksichtigt werden sollen, oder auch § 80, der im Rahmen der Jugendhilfeplanung fordert, daß der Bedarf an Leistungen unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten ermittelt wird. Dies kann natürlich nicht bedeuten, die Qualität der Jugendhilfe wie anderer sozialer Dienste ausschließlich an einer „Kundenzufriedenheit“ bezüglich erbrachter Leistungen und Angebote festzumachen. Hier kommt ganz maßgeblich die Fachlichkeit sozialer Dienste als weiteres und in vielen Fällen zentrales Kriterium ins Spiel. Fachliche Standards spiegeln die begründete und begründbare Meinung der jeweiligen Experten in den verschiedenen Feldern sozialer Dienste wider und sind insofern keine zeitunabhängigen und unumstößlichen Wahrheiten, sondern unterliegen weitergehenden Erkenntnisprozessen. Die Tatsache jedoch, daß es mitunter keine Wahlmöglichkeit bei der Inanspruchnahme von sozialen Diensten gibt, spricht genauso wenig gegen eine „Kundenzufriedenheit“ als Qualitätskriterium wie der Rechtsanspruch, der auf bestimmte Leistungen besteht.

Ausgehend von der zunehmenden justiziellen Kodifizierung von Qualität in der Sozialgesetzgebung entfacht sich eine Kontroverse, die das Vorhaben der öffentlichen Hand, trotz weniger Ressourcen das Niveau sozialer Dienste nicht sinken zu lassen, in Frage stellt. Inwieweit besteht zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung ein Zielkonflikt? Oder anders gefragt: Muß sich eine zunehmende Qualität nicht in höheren Kosten ausdrücken, und führen umgekehrt geringere finanzielle Mittel nicht automatisch zu weniger Qualität? So verläuft z.B. die Argumentationslinie der Anbieter pflegerischer Dienste in den Verhandlungen mit den Kostenträgern dahingehend, daß Kostendämpfung zu einer unkontrollierten Senkung von Qualität führt. Festhalten läßt sich zumindest, daß es keine (denkbare) maximale Qualität bei Knappheit von Ressourcen geben kann.<sup>32</sup> Dies bedeutet aber nicht, daß wachsende Qualität notwendigerweise mit höheren Kosten erkaufte werden muß. Und zwar insbesondere dann nicht, wenn zuvor ineffizient gearbeitet wurde. Man hätte also bei einem geschickteren Einsatz vorhandener Ressourcen ein qualitativ besseres Ergebnis erzielen können. Wenn Qualitätssicherungsmaßnahmen nun zu diesem geschickteren Mitteleinsatz führen, kann zunehmende Qualität auch kostenneutral oder sogar kostenreduzierend realisiert werden. Im umgekehrten Fall heißt dies, daß mehr finanzielle Mittel nicht automatisch zu einer besseren Qualität führen, da die Mittel auch ineffizient eingesetzt werden können, also trotz erhöhtem Aufwand kein

**Wirtschaftlichkeit  
und Qualitätssicherung – ein  
Zielkonflikt?**

<sup>32</sup> Burger, S./Johne, G., Die Qualität sozialer Dienste im Spannungsfeld zwischen sozialpolitischem Anspruch und ökonomischer Rationalität, in: Knappe, E./Burger, S. (Hg.), Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung in sozialen Diensten, Frankfurt 1994, S. 109-139

besseres Ergebnis erzielt wird. Damit geht die Behauptung, Kostensenkungen reduzierten automatisch die Qualität, implizit davon aus, daß bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen keine Ineffizienzen bestünden.<sup>33</sup>

### 4.2 Qualität: Wie soll das gehen? Zu theoretischen und methodischen Problemen der Qualitätsmessung

Wie bereits im ersten Punkt deutlich wurde, ging die Diskussion um Qualität weniger von den sozialen Diensten aus, sondern sie wurde vielmehr von außen an sie herangetragen. Dabei ließen sich in einer ersten Phase Abwehrreflexe erkennen, die mit folgenden beispielhaften Argumenten unterfüttert wurden:

- Soziale Arbeit läßt sich nicht messen, insofern auch das nicht, was Qualität ist.<sup>34</sup>
- Qualitätssicherung heißt, sich Normen und Standards unterwerfen zu müssen.<sup>35</sup>
- Mit der Forderung nach Qualität will man soziale Dienste disziplinieren und vorgesehene Mitteleinsparungen legitimieren.<sup>36</sup>
- Qualitätssicherung bezieht sich nur auf Formales, aber bei uns sind die Inhalte wichtig.<sup>37</sup>

Bei den Verantwortlichen sozialer Dienste kam zudem die Befürchtung auf, sich sachfremden, weil aus der Produktionswirtschaft stammenden, Instrumentarien und Verfahrensweisen eines Qualitätsmanagements unterwerfen zu müssen. Genährt wurde diese Furcht durch die Frage, ob nicht international anerkannte Normen für ein Qualitätsmanagement, nämlich ISO 9000 ff., auch im Bereich sozialer Dienste Anwendung finden könnten.<sup>38</sup> Diese Frage steht nach wie vor im Raum und soll an späterer Stelle ausführlich diskutiert werden.

Das Augenmerk soll an dieser Stelle zunächst auf die theoretischen und methodischen Problemquellen gerichtet werden, aus denen sich die oben genannten Vorbehalte gegen Qualitätssicherung teilweise speisen. Da das Ziel sozialer Dienste ausdrücklich nicht der (monetäre) Gewinn ist und sein soll, stellt sich die Frage nach der Bestimmung und Definition anzustrebender Ergebnisse oder Ziele. Da diese Ziele immer qualitativen Charakter haben, wie z.B. „Vermittlung sozialer Fertigkeiten“ oder „Entwickelte Ich-Kompetenz“,

<sup>33</sup> vgl. ebd.

<sup>34</sup> vgl. Hammer, E., Qualität bei knappen Ressourcen, in: socialmanagement 6/94, S. 10

<sup>35</sup> vgl. Beck, M., Qualität in aller Munde, in: socialmanagement 3/92, S. 33

<sup>36</sup> vgl. Straus, F., Möglichkeiten der Qualitätssicherung in der Jugendhilfe, in: Landschaftsverband Westfalen-Lippe Landesjugendamt (Hg.), Tagungsdokumentation Möglichkeiten der Qualitätssicherung in der Jugendhilfe, Münster 1995

<sup>37</sup> vgl. Akademie Klausenhof (Hg.), Tagungsunterlagen Qualität und Qualitätsstandards in der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung, Hamminkeln 1/1996, S. 75

<sup>38</sup> Glatz, A., Soziale Norm kontra Menschlichkeit, in: social images, Juni/94, S. 30

tauchen neben dem geringeren und noch gut zu bewältigenden Problem der Zieldefinition weitergehende theoretische und methodische Probleme auf. Woran erkennt man, daß ein Jugendlicher über soziale Fertigkeiten oder Ich-Kompetenz verfügt, und in welchem Ausmaß liegt sie vor? Um solche „sozialen Phänomene“ abbilden zu können, bedarf es der Hilfskonstruktion „soziale Indikatoren“. Diese Indikatoren sollen quasi als Stellvertreter verborgener sozialer Sachverhalte diese zumindest indirekt meßbar machen. Dabei müssen Indikatoren aus einem theoretisch begründeten Zusammenhang mit den sozialen Sachverhalten, die sie abbilden sollen, abgeleitet sein.<sup>39</sup> Neben diesem theoretischen Problem gibt es das methodische. Inwieweit trifft der ermittelte Meßwert für einen Indikator im gleichen Maß für den zugrundeliegenden sozialen Sachverhalt zu. Oder praxisbezogen formuliert: Inwieweit liegt bei einem Jugendlichen Zuverlässigkeit vor, wenn er jeden zweiten Tag pünktlich in der Schule oder der Ausbildungsstätte erscheint? Diese nicht wenig anspruchsvollen Fragen müssen bei Evaluations- oder Selbstevaluationsvorhaben beantwortet werden. Denn dabei geht es um die (Selbst-)Kontrolle der eigenen Arbeit, indem systematisch danach gefragt wird, inwieweit die eigenen, meist qualitativen Ziele erreicht wurden.

Vor diesem Operationalisierungsproblem, also vor der Notwendigkeit, für qualitative Ziele meßbare „Statthalter“ zu entwickeln, steht man auch bei dem Versuch, Qualität als Output auf der Ergebnisebene erfassen zu wollen. Die Frage lautet dann, inwiefern und insbesondere in welchem Umfang liegt Qualität bei den erbrachten Leistungen vor. Häufig wird sich in der Diskussion auf diese Ergebnisebene konzentriert, und die damit verbundenen Meßprobleme werden in den Vordergrund gestellt.

Neben der reinen Output-Ebene läßt sich aber nach einem Konzept von Donabedian<sup>40</sup>, das inzwischen weite Verbreitung gefunden hat, Qualität weiterhin auf einer Struktur- und Prozeß- bzw. Verfahrensebene festmachen. Dieser Ebenenansatz wurde im Kontext des medizinischen Versorgungsbereichs mit dem Ziel entwickelt, Behandlungserfolge nachweisen und sicherstellen zu können.

**Strukturqualität** bezieht sich auf die gegebenen Rahmenbedingungen, das heißt auf die relativ konstanten Charakteristika des Leistungserbringers: Personal, Ausbildung, materiell-fachliche Ausstattung, Aufbau- und Ablauforganisation.

**Prozeßqualität** bezieht sich auf Interventionshandlungen als die Gesamtheit aller Aktivitäten zwischen Leistungserbringer und -empfänger. Diese Ebene wird inzwischen vielfach als wichtigste Kategorie angesehen. Grundlage des Prozeßansatzes sind professionell anerkannte Standards, an denen sich die Intervention orientieren kann und beurteilen läßt.

<sup>39</sup> vgl. Dt. Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Handbuch der örtlichen Sozialplanung, Frankfurt 1986, S. 1077 ff.

<sup>40</sup> Donabedian, A., An Exploration of Structure, Process and Outcome as Approaches to Quality Assessment, in: Selbmann, H.-K./Überla, K. K., Quality Assessment of Medical Care, Gerlingen 1982, S. 69-92

**Ergebnisqualität** beschreibt schließlich die dem Interventionshandeln zuschreibbaren Veränderungen des Zustandes des Klienten. Das Ergebnis einer Intervention stellt, so sollte man meinen, den eindeutigsten Bezugspunkt für eine Qualitätsbeurteilung dar. Insofern müsste sich jede Maßnahme daran messen lassen, zu welchem Ergebnis sie geführt hat.

Problematisch ist jedoch, und das wurde oben bereits ausgeführt, daß sich die angestrebten Ergebnisziele (z.B. Selbständigkeit eines Jugendlichen) und die relevanten Merkmale dieses Ziels nur schwer exakt definieren und in eindeutig meßbaren Größen ausdrücken lassen. Ein weiteres Problem bei einer Konzentration auf die Ergebnisqualität besteht darin, den Zusammenhang zwischen diesen Ebenen benennen zu müssen, um auch gültige Aussagen über zugrundeliegende Interventionen und Maßnahmen machen zu können.

Donabedian ging anfangs von einer linearen Kausalkette aus, also von einem eindeutigen Ursache-Wirkungszusammenhang, demzufolge Strukturqualität zu Prozeßqualität führt, die wiederum für die Ergebnisqualität verantwortlich ist. Es zeigte sich dann aber, daß beim Output personenbezogener Dienstleistungen in den meisten Fällen im Anschluß an die Leistungserbringung nicht mehr zu ermitteln war, welcher Anteil des Leistungsergebnisses den Tätigkeiten des Leistungserbringers und welcher Anteil dem Verhalten oder den Eigenschaften des Empfängers zuzuschreiben ist. Die angenommene Kausalkette stimmt so also nicht, da das Ergebnis neben strukturellen Gegebenheiten und prozessualen Verfahrensweisen von weiteren Einflußfaktoren abhängt. Diese Faktoren liegen zum Teil in der Person des Leistungsempfängers und zum Teil in seinem Lebensumfeld. Gemeinsam ist diesen Faktoren, daß sie, anders als in Laborsituationen, nicht kontrolliert werden können. Zudem sind sie häufig nicht einmal genau bekannt. Insofern kann eine optimale Struktur- und Prozeßqualität sogar zu unerwünschten Ergebnissen führen, wenn die Wirkung anderer Faktoren überwiegt und von konträrem Einfluß ist.

Damit kann sich in der Praxis eine Qualitätsbeurteilung sozialer Dienste nur begrenzt am Ergebnis bzw. an der Wirkung orientieren. Weiterhin kann auch nicht vorhergesagt werden, daß bei diesen oder jenen Verfahren und gegebenen Strukturen mit Sicherheit eine bestimmte Wirkung erreicht werden kann. Der Grund dafür liegt wiederum in der nicht vorhandenen Kausalität zwischen den verschiedenen Ebenen. Für die Jugendhilfe, wie für alle anderen sozialen Dienste, besteht damit die unbefriedigende Situation, daß man die Wirkungen der eigenen Arbeit zwar benennen kann, wenn man die oben angesprochenen theoretischen und methodischen Probleme einer exakten Operationalisierung löst, daß aber diese Wirkungen nicht zweifelsfrei und vor allem ausschließlich auf eigene Anstrengungen zurückgeführt werden können. Dies kann im einen Fall frustrierend und im anderen Fall entlastend sein. Die Bestimmung von Effizienz und damit einer Zweck-Mittel-Relation kann im Bereich sozialer Dienste damit nur unter Berücksichtigung dieser Unschärfe vorgenommen werden. Da man aber mit einer gewissen Plausibilität annehmen kann, daß optimale Bedingungen auf der Struktur- und Prozeßebene zu angestrebten Wirkungen bzw. zu einer Verbesserung der Lei-

**Keine lineare  
Kausalität**

stungen führen, wurde die Prozeßqualität, also die Art und Weise, wie eine Leistung erbracht wird, zur zentralen Kategorie, wenn es darum geht, sich qualitativ auszuweisen. Diese Abkehr von der Ergebnisebene hin zur Prozeßebene kennzeichnet inzwischen auch die Bemühungen um Qualitätssicherung in der Fertigungsindustrie, obwohl dort handfeste und damit leicht prüfbare Produkte hergestellt werden. Diese Wandlung ist der Erkenntnis geschuldet, daß man Qualität in Produkte (wie auch in Dienstleistungen) zwar „hineinproduzieren“, aber nicht „hineinkontrollieren“ kann.<sup>41</sup>

Wenn auch die von Donabedian angenommenen Kausalitäten nicht stimmen, so bietet er doch ein interessantes Analyseinstrumentarium. Gleichwohl ist es fraglich, ob alle qualitätsrelevanten Fragen erfaßt werden.<sup>42</sup> Unterbelichtet ist der Zugang zu bestimmten Leistungen sozialer Dienste als Qualitätsmerkmal z.B. des Jugendhilfesystems insgesamt. Auch unklar bleibt, ob bestimmte Maßnahmen überhaupt erforderlich sind. Vor allem diese Frage muß (und das nicht nur bei diesem Konzept) unbeantwortet bleiben, da man die Zeit nicht zurückdrehen kann, um zu schauen, was passiert wäre, wenn eine Maßnahme unterblieben wäre.

---

<sup>41</sup> Zink, K. J., Total Quality Management, in: Schnauber, H./Grabowski, S. (Hg.), Zertifizierung und Total Quality Management oder „Wie erreicht man mehr Qualität ohne Bürokratie?“, Bochum 1994, S. 7-45

<sup>42</sup> vgl. Burger, S./Johne, a.a.O.

## 5 QUALITÄTSMANAGEMENT NACH ISO 9000 FF.

### 5.1 Entstehung der Normenreihe ISO 9000 ff.

Daß Fragen der Qualität und Qualitätssicherung keine neuen Themen sind, wurde bereits ausgeführt. Deutlich jüngeren Datums sind dagegen Konzepte, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Bemühungen und Anforderungen bezüglich Qualitätssicherung zu normieren. International wurden Ende der sechziger und in den siebziger Jahren verschiedene Normen entwickelt, die sich auf Wehrtechnik, Luft- und Raumfahrttechnik sowie auf Kernkraftwerks-sicherung bezogen.<sup>43</sup> Es war sicherlich kein Zufall, daß die Normierung von Qualitätssicherungsmaßnahmen in diesen Bereichen begann, da es hier wesentlich darauf ankommt, daß eine gleichbleibende Qualität und eine sichere Funktionsweise von Produkten gewährleistet werden kann. Darüber hinaus entstanden weitere, zahlreiche nationale und teilweise branchenspezifische Normen, deren gemeinsames Merkmal war, daß sie im wesentlichen auf wirtschaftliche Interessen jeweils national operierender Organisationen zurückzuführen waren.<sup>44</sup>

Durch die zunehmende Globalisierung des Welthandels wurden die jeweiligen nationalen und branchenspezifischen Normen zu einem Ärgernis, da sich die in einem bestimmten Land dominierende Normenreihe gleichzeitig als Handelshemmnis erwies, wenn man in Ländern aktiv werden wollte, die ganz anderen Normen ihr Vertrauen schenken. Aus diesem Grund setzten mit Beginn der achtziger Jahre erste Bemühungen ein, nationale Normen der Qualitätssicherung zu vereinheitlichen. Das Ziel international anerkannter Normen sollte sein, Handelshemmnisse in Form nationaler Vereinbarungen niederzureißen und neue Exportchancen sowie einen freien Welthandel zu schaffen. Im März 1987 führten die Anstrengungen, eine Harmonisierung der Normen für Qualitätssicherungssysteme herbeiführen zu wollen, zu der Normenreihe ISO 9000 ff. Die ISO (International Organization for Standardization) ist die weltweite Dachorganisation nationaler Normungsinstitute, der ca. 90 Länder angehören. Durch die Anerkennung dieser internationalen Normenreihe im Mai 1987 als nationale Normen mit der Bezeichnung DIN ISO 9000 ff. sind auch in Deutschland die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Normenreihe geschaffen worden.<sup>45</sup> Ihren Ursprung hat diese Reihe in der britischen Norm BS 5750 und damit in der Versorgung des Militärs.<sup>46</sup> Wegen der Sensibilität entsprechender Produkte und der Folgen, die der Einsatz unzulänglicher Produkte haben konnte, konzentrierte man sich auf die Herstellungsverfahren und auf die Qualitätsmanagementsysteme der jeweiligen Lieferanten.

Ihren eigentlichen Platz hat die Normenreihe ISO 9000 ff. damit in dem Verhältnis zwischen „Lieferanten und produzierenden Kunden“, also in einer Business-to-Business-Beziehung. Der private Konsument bzw. Endverbrau-

<sup>43</sup> vgl. Schwickert, A., u.a., ISO 9000 – Normung für Qualitätssicherungssysteme, in: WISU 2/1995, S. 127 ff.

<sup>44</sup> ebd., S. 130

<sup>45</sup> ebd., S. 131

<sup>46</sup> Jackson, P./Ashton, D., ISO 9000 – Der Weg zur Zertifizierung, Landsberg 1994, S. 37

cher spielte keine Rolle. Abnehmer sensibler Produkte wollten sicher sein können, daß bei der Herstellung dieser Produkte möglichst alles getan wird, um ihre Qualität und damit in der Regel Sicherheit und Funktionstüchtigkeit zu gewährleisten. Da Vertrauen gut ist, Kontrolle in diesen Fällen aber angebrachter erschien, wurde ein sogenanntes Kundenaudit durchgeführt. Das heißt, der jeweilige Kunde überprüft bei seinem Zulieferer die Wirksamkeit von Qualitätssicherungsmaßnahmen durch eigene Verfahren. Diese zeit- und kostenintensiven „Vielfachbeurteilungen“ eines Herstellers bildeten dann die Grundlage für die Forderung nach einer Art Gütesiegel.<sup>47</sup> Dieses Siegel sollte die Qualitätsfähigkeit eines „Zulieferers“ nach allgemein anerkannten und einheitlichen Vorschriften sichtbar darlegen. Dieser Funktion wird ein Siegel am besten dann gerecht, wenn es von einer unabhängigen Prüfstelle auf der Basis einer positiven Aussage über das ordnungsgemäße Funktionieren eines unternehmensbezogenen Qualitätsmanagementsystems vergeben wird.

Die Einführung normierter Qualitätsmanagementsysteme und ihre Überprüfung läßt sich zusammenfassend als „Dreisatz“ formulieren.

- Für die Herstellung sensibler Produkte, deren Qualität und Zuverlässigkeit von außerordentlich hoher Bedeutung sind (wie z.B. im Militärwesen und im Bereich der Reaktortechnologie), wurden nationale und branchenspezifische Normen für Qualitätssicherungsmaßnahmen eingeführt.
- Durch die Globalisierung des Wettbewerbs wurden nationale Normen zu Handelshemmnissen, und der Ruf nach einer internationalen Harmonisierung von Normen wurde laut.
- Da man als Kunde sicher sein wollte, daß die jeweiligen Normen beim Zulieferer auch Anwendung finden, gab es zunächst sogenannte Kunden-Audits, also Überprüfungen durch den Kunden selbst, und in der Folge die Prüfung unabhängiger Institute, die für ein positives Prüfergebnis ein Siegel vergeben.

Der Reiz eines nach außen wirkenden Siegels und eines damit erhofften Wettbewerbsvorteils war der zentrale Grund dafür, daß ISO 9000 ff., obwohl ursprünglich aus dem Militärbereich stammend, von der Industrie insgesamt relativ rasch aufgegriffen wurde. So gerieten industrielle Fertigungsprozesse ins Zentrum normierter Qualitätsmanagementsysteme. Beschleunigt wurde die Entwicklung durch den Umstand, daß die Normerfüllung nach ISO 9000 ff. teilweise eine Bedingung bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen darstellt.<sup>48</sup> Inzwischen hat der Gedanke, sich sein Qualitätsmanagement auf der Basis normierter Forderungen zertifizieren zu lassen, den Dienstleistungsbereich und hier auch soziale Dienste und Einrichtungen erfaßt. Zwei Bereiche lassen sich nennen: Werkstätten für Behinderte<sup>49</sup> und Pflegeheime<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Schwickert, A., u.a., a.a.O., S. 130

<sup>48</sup> ebd., S. 132

<sup>49</sup> vgl. Universität Kaiserslautern 1995, a.a.O., zur Diskussion über Qualität der Werkstätten für Behinderte.

<sup>50</sup> vgl. z. B. Qualitätsmanagement-Handbuch Dr. Vöhringer Heim der Samariterstiftung, Nürtingen, o.J. (graue Literatur)

Während sich die Werkstätten dem äußeren Druck ihrer Kunden wie z.B. Automobilzulieferern beugen, versuchen sich die Pflegeheime im zunehmenden Wettbewerb und angesichts der zweiten Stufe der Pflegeversicherung erfolgreich zu positionieren. Da in entwickelten Volkswirtschaften der größte Beschäftigtenanteil im Dienstleistungsbereich tätig ist und dort auch der größte Anteil des Bruttoinlandsprodukts entsteht, hat es nur wenige Jahre gedauert, bis die ursprünglichen Leitfäden zu ISO 9000 ff. um zusätzliche Normteile erweitert wurden, die auch Hilfestellungen für spezielle Herstellungs- und Dienstleistungsprozesse geben sollen.

## 5.2 ISO 9000 – 9004

Die Forderungen der ISO-Normen beziehen sich nicht auf die Qualität von Produkten oder die Ergebnisse bzw. Wirkungen von bestimmten Maßnahmen oder Interventionen. Gegenstand der ISO-Normen ist die Darlegung der Qualitätssicherung. Es geht also darum, bei der Art und Weise, wie man in der Produktion bzw. bei der Bereitstellung einer Dienstleistung vorgeht, die Forderungen der ISO-Normen zu befolgen.

Dabei gilt es zwei Blöcke von ISO-Normen zu unterscheiden. Zum einen gibt es Leitfäden für die Auswahl der Forderungen, die man an sein Qualitätsmanagementsystem stellen sollte, und Leitfäden für den Aufbau eines internen Qualitätsmanagementsystems. Zum anderen gibt es Normen, die diejenigen Forderungen beinhalten, von deren Erfüllung eine Zertifizierung und die Vergabe eines Siegels abhängig sind.

1. Die Normen ISO 9000 und ISO 9004 als Leitfäden  
ISO 9000 ist ein Leitfaden zur Auswahl und Anwendung der Normen ISO 9001, 9002 oder 9003. Er gibt also eine Hilfestellung, wenn es um die Frage geht, welches der beschriebenen Modelle für die externe Darlegung eines Qualitätsmanagementsystems geeignet ist. Inzwischen gibt es 4 Teile dieser ISO-Norm. So enthält sie inzwischen zusätzlich einen Leitfaden mit Interpretationshilfen (Teil 2), einen Leitfaden für die Anwendung von ISO 9001 für die Software-Branche (Teil 3) und einen Leitfaden für die Anwendung auf das Zuverlässigkeitsmanagement (Teil 4). ISO 9004 enthält Hinweise zum Aufbau eines internen Qualitätsmanagementsystems, gibt also Hilfestellungen, wie es im eigenen Unternehmen aussehen kann, wenn man sich dazu entschließt, ein Qualitätsmanagementsystem zu etablieren. Auch hier erfolgte inzwischen eine weitere Aufteilung der Norm. So gibt es einen Leitfaden für Dienstleistungen (Teil 2), einen Leitfaden für verfahrenstechnische Produkte (Teil 3) und einen Leitfaden für Qualitätsverbesserung (Teil 4). Weitere Teile dieser Norm befinden sich derzeit im Vorbereitungsstadium.
2. Die Normen ISO 9001, ISO 9002 und ISO 9003  
Ausschließlich die Forderungen, die diese Normen beinhalten, können zum Gegenstand einer Zertifizierung und damit einer externen Darlegung des Qualitätsmanagementsystems gemacht werden. ISO 9001 ist die umfassendste Norm und kann dann herangezogen werden, wenn



sich das Qualitätsmanagement auf Design/(Angebots-)Entwicklung, Produktion, Montage und Kundendienst beziehen soll. ISO 9002 hat die Qualitätssicherung in Produktion und Montage zum Gegenstand, und ISO 9003 bezieht sich ausschließlich auf eine Qualitätssicherung bei der Endprüfung. Die ISO-Normen 9001 - 9003 enthalten keine weitere Untergliederung bzw. ergänzende Teile. Aus Gründen der Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit will man den Bereich, der Basis für eine Zertifizierung ist, nicht weiter aufsplitten. Fragen der Übertragbarkeit auf die eigene Branche und Interpretationsprobleme bei diesen Normen sollen durch die oben genannten Leitfäden beantwortet bzw. geklärt werden.

Nachfolgend sollen die Normen ISO 9001 und ISO 9004, Teil 2, näher betrachtet werden. ISO 9001 sollte von Unternehmen herangezogen werden, die (neue) Produkte entwickeln bzw. immer wieder neue Angebote als Dienstleister vorhalten. Insofern müßten soziale Dienste, die innovativ und flexibel auf sich wandelnde Umweltveränderungen reagieren, diese Norm zum Ausgangspunkt ihres Qualitätsmanagementsystems machen. ISO 9004, Teil 2, bezieht sich mit seinen Hinweisen zum Aufbau eines internen Qualitätsmanagementsystems ausdrücklich auf Dienstleistungen und ist insofern von besonderem Interesse für soziale Dienste.

Folgende 20 Forderungen beinhaltet die Norm ISO 9001:

- ❑ *Verantwortung der obersten Leitung*  
Gefordert ist, daß die oberste Leitungsebene Vorbild in puncto Qualitätspolitik sein muß. Dazu gehört z.B., daß die oberste Leitung die Grundsätze ihres Qualitätsverständnisses schriftlich festhält.
- ❑ *Qualitätsmanagementsystem*  
Im Zentrum steht hier das Qualitätsmanagement-Handbuch, das festhält, welche Verfahren und Anweisungen bezüglich der Qualitätssicherung bestehen und wie diese verwirklicht werden.
- ❑ *Vertragsüberprüfung*  
Gefordert wird, Kundenwünsche und -erwartungen in konkrete Angebote und Verträge zu fassen und zu prüfen, inwieweit man Vertragsforderungen erfüllen kann.
- ❑ *Designlenkung*  
Beim Produktdesign (der Produktentwicklung) muß durch entsprechende Verfahren gewährleistet sein, daß die jeweils zugrundegelegten Qualitätsforderungen erfüllt werden.
- ❑ *Lenkung der Dokumente und Daten*  
Alle festgelegten Verfahren müssen dargelegt und dokumentiert werden, insofern sie sich auf das Erfüllen der Forderungen der zugrundegelegten Norm beziehen.
- ❑ *Beschaffung*  
Es muß sichergestellt werden, daß beschaffte Produkte festgelegten Qualitätsanforderungen entsprechen.

## Qs 4 Qualität in der Theorie

- ❑ *Lenkung der vom Kunden beigestellten Produkte*  
Es muß geregelt werden, wie die vom Kunden beigestellten Produkte, die Bestandteil des Endprodukts werden, sachgemäß zu behandeln sind.
- ❑ *Identifikation und Rückverfolgbarkeit von Produkten*  
In Phasen, für die das Qualitätsmanagement greifen soll, müssen Produkte eindeutig identifizierbar und damit jederzeit auffindbar und rückverfolgbar sein.
- ❑ *Prozeßlenkung*  
Produktionsprozesse müssen festgelegt und geplant werden. Über Verfahrensanweisungen ist sicherzustellen, daß die Prozesse unter beherrschten Bedingungen ablaufen.
- ❑ *Prüfungen*  
Die verschiedenen Prüfungen im Produktionsprozeß (Eingangs-, Zwischen- und Endprüfungen) müssen nach präzisen Verfahrensanweisungen erfolgen.
- ❑ *Prüfmittelüberwachung*  
Die eingesetzten Mittel zur Prüfung der festgelegten Qualitätsanforderungen müssen überwacht werden und meßgenau sein.
- ❑ *Prüfstatus*  
Der Prüfstatus (Zustand) eines Produktes muß durch entsprechende Maßnahmen wie z.B. Markierungen ablesbar sein.
- ❑ *Lenkung fehlerhafter Produkte*  
Mit entsprechenden Verfahren ist sicherzustellen, daß ein Produkt, das die Qualitätsforderung nicht erfüllt, von einer Nutzung oder weiteren Verarbeitung ausgeschlossen ist.
- ❑ *Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen*  
Es müssen sowohl Verfahren zur Untersuchung von Ursachen fehlerhafter Produkte wie zu deren vorbeugender Vermeidung eingeführt werden.
- ❑ *Handhabung, Lagerung, Verpackung, Schutz und Versand*  
Das Produkt muß in allen Phasen durch entsprechende Vorkehrungen und Maßnahmen vor Beschädigung geschützt sein.
- ❑ *Lenkung von Qualitätsaufzeichnungen*  
Die Aufzeichnungen bezüglich der Erfüllung festgelegter Qualitätsanforderungen müssen systematisch angelegt sein, gesammelt, geordnet und gespeichert werden sowie eine nachträgliche Identifizierung des geprüften Produktes ermöglichen.

- ❑ **Interne Qualitätsaudits**  
Mit internen Prüfungen muß überwacht werden, ob die qualitätsrelevanten Tätigkeiten den geplanten Vorkehrungen entsprechen und ob die Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems gegeben ist.
- ❑ **Schulung**  
Mitarbeiter, die mit qualitätsrelevanten Tätigkeiten betraut sind, müssen entsprechend ihren Bedarfen geschult werden.
- ❑ **Wartung**  
Es muß festgelegt und entsprechend geprüft werden, wie ein Produkt nach der Auslieferung gewartet wird, wenn Kundendienst vereinbart wurde.
- ❑ **Statistische Methoden**  
Wenn möglich, müssen statistische Methoden festgelegt werden, die die Eignung der Prozesse und Produktmerkmale belegen können.

ISO 9004 – Teil 2, „Qualitätsmanagement und Elemente eines Qualitätsmanagementsystems“, bezieht sich als Leitfaden explizit auf Organisationen und Unternehmen, die im Dienstleistungssektor tätig sind. Dabei wird der Begriff Dienstleistung als eine Art spezielles Produkt folgendermaßen gefaßt: „Die durch Tätigkeiten an der Schnittstelle zwischen Lieferant und Kunde sowie durch den Lieferanten intern erbrachten Ergebnisse zur Erfüllung der Erfordernisse des Kunden.“<sup>57</sup> Qualität wird also auch hier in bezug auf die Erfüllung bestimmter Anforderungen, die der Kunde stellt, definiert. Im Zentrum stehen nun nicht mehr Eigenschaften bestimmter Produkte, sondern die eigenen Tätigkeiten, die den Erfordernissen gerecht werden müssen. Besonderes Augenmerk wird auf die Merkmale der Dienstleistung und auf die Merkmale für die Erbringung der Dienstleistung gelegt. Weiterhin sind Personalmotivation, Personalschulung und Personalentwicklung, der Kontakt und die Kommunikation mit den Kunden, Qualitätsanforderungen an die Dienstleistungserbringung sowie die Bewertung der Dienstleistungsqualität sowohl durch das Unternehmen als auch durch den Kunden zu nennen.

Der Leitfaden hat den Anspruch, daß das beschriebene Konzept und die Qualitätsmanagementsystem-Elemente auf sämtliche Arten von Dienstleistungen anwendbar sein sollen. Im Zentrum des Leitfadens befinden sich Grundsätze und Ablaufelemente eines Qualitätsmanagementsystems. Die Grundsätze umfassen die Verantwortung der obersten Leitung, verweisen darauf, wie wichtig eingesetztes Personal und materielle Mittel sind, heben ab auf die Struktur des Qualitätsmanagementsystems inkl. Qualitätsdokumentation und interne Qualitätsprüfungen und betonen die Bedeutsamkeit der Schnittstelle zum Kunden.

**ISO 9004-2 als  
Leitfaden für  
Dienstleistungs-  
betriebe**

<sup>51</sup> Patrick, K., Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen als Basis für TQM-Bemühungen, in: Schnauber, H./Grabowski, S. (Hg.), a.a.O., S. 150

Die Ablaufelemente des Qualitätsmanagementsystems beinhalten den Marketingprozeß, den Designprozeß, also die Gestaltung der Dienstleistung, den Prozeß des Erbringens der Dienstleistung und die Analyse und Verbesserung der Dienstleistung. Die nachfolgende Synopse zeigt, wie Forderungen der Norm ISO 9001 den Hinweisen für ein internes Qualitätsmanagement zugeordnet werden können. Nochmals hingewiesen sei an dieser Stelle darauf, daß man sich den Aufbau eines internen Qualitätsmanagements nach ISO 9004 nicht zertifizieren lassen kann. Die Begründung dafür lautet, daß es ein genormtes Qualitätsmanagementsystem nicht geben kann<sup>52</sup>. Dies ist so sicherlich richtig, beantwortet aber nicht die Frage, warum die Erfüllung bestimmter Forderungen, die an den prinzipiellen Aufbau eines internen Qualitätsmanagementsystems zu stellen wären, nicht zertifizierbar sein sollte. Letztendlich handelt es sich bei der externen Darlegung eines Qualitätsmanagements nach den Normen ISO 9001 bis 9003 auch um nichts anderes, als um das Erfüllen allgemeiner Forderungen, die in diesem Fall jedoch auditierfähig sind. Deutlich wird zumindest, daß durch die Möglichkeit, sich lediglich gemäß ISO 9001 bis 9003 zertifizieren zu lassen, diese Normen und damit eine externe Qualitätsdarlegung eine deutlich größere Gewichtung erhalten, als sie die Hinweise für den Aufbau eines internen Qualitätsmanagements erfahren.

---

<sup>52</sup> Patrick, K./Persch, J., Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O., Kapitel 4/5.1, S. 1

**Auflistung der Forderungen gemäß ISO 9001 und den entsprechenden Hinweisen gemäß ISO 9004, Teil 2**

ISO 9004, Teil 2		ISO 9001	
<b>5</b>	<b>Grundsätze zum Qualitätssicherungssystem</b>		
<b>5.1</b>	<b>Schlüsselaspekte eines Qualitätsmanagementsystems</b>		
<b>5.2</b>	<b>Verantwortung der obersten Leitung</b>		
5.2.1	Allgemeines	4.1	Verantwortung der obersten Leitung
5.2.2	Qualitätspolitik		
5.2.3	Qualitätsziele		
5.2.4	Qualitätsverantwortung und -befugnis		
5.2.5	Review des Qualitätsmanagementsystems durch die oberste Leitung		
<b>5.3</b>	<b>Personal und Mittel</b>		
5.3.1	Allgemeines		
5.3.2	Personal		
5.3.2.1	Motivation	4.18	Schulung
5.3.2.2	Schulung und Personalentwicklung		
5.3.2.3	Kommunikation (angemessenes Informationssystem etablieren)	4.1	Verantwortung der obersten Leitung
5.3.3	Materielle Mittel (erforderliche Mittel bereitstellen)		
<b>5.4</b>	<b>Struktur des Qualitätssicherungssystems</b>		
5.4.1	Allgemeines	4.2	Qualitätsmanagementsystem
5.4.2	Qualitätskreis für Dienstleistungen	4.2	Qualitätsmanagementsystem sowie
5.4.3	Qualitätsdokumentation und -aufzeichnungen	4.16	Qualitätsaufzeichnungen
5.4.3.1	Dokumentationssystem		
5.4.3.2	Lenkung der Dokumente	4.5	Lenkung der Dokumente
5.4.4	Interne Qualitätsaudits	4.17	Interne Qualitätsaudits
<b>5.5.</b>	<b>Schnittstelle zum Kunden</b>		
5.5.1	Allgemeines	4.1	Verantwortung der obersten Leitung
5.5.2	Kommunikation mit dem Kunden	4.19	Kundendienst
<b>6</b>	<b>Ablaufelemente eines Qualitätsmanagementsystems</b>		
<b>6.1</b>	<b>Marketingprozeß</b>		
6.1.1	Qualität in Marktforschung und -analyse		

6.1.2	Verpflichtungen des Lieferanten (Unternehmens)	4.3	Vertragsprüfung
6.1.3	Lastenheft/Pflichtenheft der Dienstleistung	4.4	Designlenkung
6.1.4	Dienstleistungsmanagement	4.1	Verantwortung der obersten Leitung
6.1.5	Qualität in der Werbung		
<b>6.2</b>	<b>Designprozeß</b>		
6.2.1	Allgemeines		
6.2.2	Design-Verantwortungen	4.4	Designlenkung
6.2.3	Spezifikation der Dienstleistung		
6.2.4	Spezifikation für das Erbringen der Dienstleistung		
6.2.4.1	Allgemeines		
6.2.4.2	Verfahren für das Erbringen der Dienstleistung		
6.2.4.3	Qualität bei der Beschaffung	4.6	Beschaffung
6.2.4.4	Den Kunden vom Lieferanten (Unternehmen) für die Dienstleistung und für das Erbringen der Dienstleistung beigestellte Ausrüstung	4.7	Vom Auftraggeber beigestellte Produkte (betrifft hier allerdings Kundeneigentum)
6.2.4.5	Identifikation und Rückverfolgbarkeit der Dienstleistung	4.8	Identifikation und Rückverfolgbarkeit von Produkten
6.2.4.6	Handhabung, Lagerung, Verpackung, Versand und Schutz von Kundeneigentum	4.15	Handhabung, Lagerung, Verpackung, Schutz und Versand (betrifft hier allerdings nicht Kundeneigentum)
6.2.5	Spezifikation für die Qualitätslenkung	4.9	Prozeßlenkung
6.2.6	Design-Review	4.10	Prüfungen
6.2.7	Validierung der Spezifikationen für die Dienstleistung, für das Erbringen der Dienstleistung und für die Qualitätslenkung		
6.2.8	Lenkung von Designänderungen		
<b>6.3</b>	<b>Prozeß des Erbringens der Dienstleistung</b>		
6.3.1	Allgemeines		
6.3.2	Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch den Lieferanten (das Unternehmen selbst)		
6.3.3	Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch den Kunden		
6.3.4	Dienstleistungsstatus	4.12	Prüfstatus
6.3.5	Korrekturmaßnahmen für fehlerhafte Dienstleistungen	4.14	Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen
6.3.5.1	Verantwortungen		
6.3.5.2	Identifikation von Fehlern/Nichtkonformitäten und Korrekturmaßnahmen	4.13	Lenkung fehlerhafter Produkte
6.3.6	Prüfmittelüberwachung	4.11	Prüfmittelüberwachung
<b>6.4</b>	<b>Analyse und Verbesserung der Dienstleistung</b>		
6.4.1	Allgemeines		
6.4.2	Datensammlung und -analyse		
6.4.3	Statistische Methoden	4.20	Statistische Methoden
6.4.4	Verbesserung der Dienstleistungsqualität		

### 5.3 Kritik an ISO-Normen und Zertifizierungen

In diesem Abschnitt sollen wesentliche Kritikpunkte wiedergegeben werden, die die ISO-Normen und insbesondere eine darauf basierende Zertifizierung inzwischen hervorgerufen haben. Zur Diskussion wird also gestellt, inwieweit es sinnvoll ist, Bemühungen um Qualität an formalen Normen und deren Forderungen auszurichten und sich dies durch Brief und Siegel bestätigen zu lassen. Insbesondere gilt es diese Frage vor dem Hintergrund der Herkunft und des ursprünglichen Anwendungsbereichs von ISO 9000 ff. zu thematisieren. Die Normen 9001 bis 9003, die ausschließlich Gegenstand einer Zertifizierung sein können, zielen nicht nur auf den industriellen Produktionsbereich, sie wurden auch sprachlich nicht an den Dienstleistungsbereich angepasst. Es soll eine einheitliche Terminologie durchgehalten werden. Auch eine branchenspezifische (Teile-) Gliederung dieser Normen ist nicht beabsichtigt. Lediglich die Leitfäden, die um die zentralen Normen ISO 9001-9003 gruppiert sind, berücksichtigen den jeweiligen Anwendungsbereich und versuchen Hinweise und Interpretationshilfen zu geben.

- Die Forderungen der Normen ISO 9001 bis 9003 beziehen sich nicht auf Ergebnisse bzw. Wirkungen im Dienstleistungsbereich und nicht auf Produkte im industriellen Sektor. Im Zentrum stehen die Verfahren, über die Qualität bei der Herstellung von Produkten oder Dienstleistungen erreicht und gesichert werden sollen. Da die Normen den Anspruch haben, allgemeingültig zu sein, kann es sich bei den Forderungen nicht um inhaltliche Qualitätsstandards auf der Prozeßebene handeln, sondern nur um formale Forderungen an ein Qualitätsmanagementsystem. So können die Ziele der Qualitätspolitik vom Unternehmen frei gewählt werden, ohne daß dabei fachliche Standards oder andere Richtlinien berücksichtigt werden müssen. Folgendes Beispiel soll dies illustrieren: Ein Staubsaugerhersteller könnte seine Geräte mit einer Sollbruchstelle versehen, die zwei Jahre nach dem Kauf eines Staubsaugers tatsächlich auch auftritt. Das Ziel des Herstellers, daß der Staubsauger nach einer gewissen Zeit zumindest reperaturbedürftig wird, ist Bestandteil des Qualitätsmanagementsystems. Insofern wäre es konsequent und so auch möglich, daß sich das Unternehmen in einer Zertifizierung die Maßnahmen, die ergriffen werden, wenn der kaputte Staubsauger zurückkommt, auditieren (überprüfen) ließe.<sup>53</sup> Wie sinnvoll es ist, Staubsauger so zu konstruieren, daß sie nach einer bestimmten Zeit an einer bestimmten Stelle Schaden nehmen, soll hier dahingestellt bleiben, deutlich wird jedoch der rein formale Charakter der zu zertifizierenden ISO-Normen, die über inhaltliche Qualität und Kundenzufriedenheit nichts aussagen.
- Da Zertifizierungen ihrem Charakter nach eine Momentaufnahme darstellen, ist es notwendig, daß nach einem Jahr ein Überprüfungsaudit

**Vorrang formaler Aspekte**

**Begrenzte Gültigkeit von Zertifizierungen**

<sup>53</sup> So erzählt in einem Seminar der Bank für Sozialwirtschaft zum Thema „Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen“ am 24.4.1996 in Köln.

und nach drei Jahren ein Wiederholungsaudit, mit entsprechenden Kosten, durch das Zertifizierungsunternehmen stattfindet. Damit werden die Anstrengungen der Mitarbeiter/-innen darauf gelenkt, beim jeweiligen Zertifizierungstermin richtig zu agieren, und nicht darauf, das Qualitätsmanagement von innen mit Leben zu füllen. Insofern wirkt sich eine Zertifizierung eher innovationshemmend als -fördernd aus. Das „Projekt Qualitätsmanagement“ wird als von außen kommend und damit als eher lästig empfunden. So berichten Mitarbeiter/-innen darüber, daß nach einer erfolgten Zertifizierung wieder „business as usual“ folgt.<sup>54</sup>

**Zertifizierungen  
sind teuer**

- Zertifizierungen durch anerkannte Zertifizierungsstellen belaufen sich pro Audit mindestens auf 20.000,- DM bis 30.000,- DM. Es kommen jedoch die Kosten für die Vorbereitungen hinzu. So summieren sich die Kosten für externe Berater, Opportunitätskosten und Schulungskosten für Mitarbeiter/-innen bei größeren Einrichtungen schnell zu einem sechsstelligen Betrag. Werkstätten für Behinderte müssen z.B. mit Vorbereitungskosten von 100.000,- DM bis 140.000,- DM rechnen.<sup>55</sup> Hinzu kommen die Kosten für die regelmäßigen Überprüfungs- und Wiederholungsaudits. Verzichtet man auf diese Maßnahmen, sind die bisherigen Gelder umsonst verausgabt worden, da die Gültigkeit des Zertifikats erlischt. Insofern stellt die Entscheidung, sich zertifizieren zu lassen, eine auch finanziell weitreichende Entscheidung dar.
  
- Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, daß lediglich nach Maßgabe der Normen ISO 9001 bis 9003 zertifiziert werden kann. Diese Normen setzen sich aus maximal 20 Einzelforderungen zusammen, die ein Unternehmen erfüllen muß, um nach erfolgtem Audit ein entsprechendes Prüfsiegel verliehen zu bekommen. Die Erfüllung dieser Forderungen gewährleistet jedoch nicht, daß ein Unternehmen über ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem verfügt, das diesen Namen im Sinne eines TQM auch verdient. Es lockt der Reiz des schnellen Zertifikats. Insbesondere wenn das Zertifikat angestrebt wird, weil Kunden oder die öffentliche Hand dies zu einem Kriterium bei der Auftragsvergabe gemacht haben, ist es rational und damit nachvollziehbar, wenn Unternehmen möglichst kostengünstig ein Prüfsiegel anstreben und es damit auch bewenden lassen. So wird inzwischen in der Fachwelt kritisch gefragt, ob „die durch eine Zertifizierung nach DIN EN ISO 9000 bestätigte Erfüllung von Mindestforderungen für bestimmte Teilaspekte eines Qualitätsmanagementsystems auf lange Sicht der richtige Weg ist“<sup>56</sup>. Diese Skepsis ist der Erkenntnis geschuldet,

**Externe Qualitätsdarlegung rangiert vor internem Qualitätsmanagement**

<sup>54</sup> vgl. Baumbach, M., Aufgaben des Qualitätsmanagements, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O., Kapitel 2/2.4, S. 2. Hier wird in einem eindrucksvollen Beispiel beschrieben, wie es einem Unternehmen gelingen könnte, sich durch viel Aktionismus vorzeige- und audittüchtig zu machen.

<sup>55</sup> vgl. Mosen, G., Qualität der Werkstätten für Behinderte, in: Universität Kaiserslautern 1995, a.a.O., S. 23

<sup>56</sup> Zink, K. J., Qualitätsmanagement – Relevanz in Werkstätten für Behinderte, in: Universität Kaiserslautern 1995, a.a.O., S. 15



daß sich Qualität auf alle Bereiche und Prozesse in einem Unternehmen beziehen muß und daß sie sich nur dann realisieren läßt, wenn alle Mitarbeiter/-innen darin eine ständige Aufgabe für sich sehen.

- Wenn ganze Branchen vor der Notwendigkeit stehen, sich zertifizieren zu lassen, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben, gibt es nach einer gewissen Zeit eine inflationäre Entwertung des Zertifikats. So ist die Automobilzulieferindustrie inzwischen durchzertifiziert, nachdem die großen Automobilproduzenten dies gefordert hatten. Zuvor wurde das Zertifikat insofern instrumentalisiert, als daß nicht zertifizierte Zulieferer im Preis gedrückt wurden. Mittlerweile sagt das Zertifikat in dieser Branche nichts mehr aus, weil es zum festen Bestandteil jedes Unternehmens gehört. Damit scheidet ein zentrales Argument für das Zertifikat, sich im Wettbewerb von anderen positiv zu unterscheiden, aus. Doch inzwischen wurde für die Automobilzulieferindustrie die nächste Norm geboren: „Quality System Requirements – QS 9000“. Die Initiative zu dieser Norm geht von drei großen amerikanischen Automobilherstellern aus, und die Zielsetzung läßt sich leicht erraten: Es bedarf eines neuen Unterscheidungskriteriums in der Zulieferbranche. Durch QS 9000 sollen „grundlegende Qualitätsmanagementsysteme so entwickelt werden, daß kontinuierliche Verbesserung sichergestellt ist, Fehlervermeidung gefördert wird und Zuverlässigkeit und Prozeßfähigkeit in der Wertschöpfungskette verstärkt werden“.<sup>57</sup> Vor diesem Hintergrund einer nicht enden wollenden Zertifizierungsspirale läßt sich die abnehmende Begeisterung der Wirtschaft für Zertifizierungen nachvollziehen. Es wird gar davon gesprochen, daß sich „das, was gut gemeint war, inzwischen zu einer Plage auswächst“<sup>58</sup>.

**Zertifikate sind kein knappes Gut**

#### 5.4 ISO-Normen und Total Quality Management (TQM)

Der Kritik an den ISO-Normen und einer Zertifizierung als unzureichende Maßnahme zur Sicherung der Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität wird häufig mit dem Argument begegnet, daß die ISO-Norm nur der erste Schritt auf dem langen Weg zur „Totalen Qualität“ sei. Vorherrschendes Verständnis in der Managementliteratur ist, daß ISO 9000 ff. als ein Baustein eines Qualitätsmanagements zu sehen ist, als ein Einstieg in Richtung eines umfassenden Qualitätskonzeptes im Sinne von „Total Quality Management“ (TQM).<sup>59</sup> Die ISO 9000 ff. soll dabei als „Pflichtübung“ die Basis für weitergehende Maßnahmen eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements darstellen, das dann als „durchdachte und individuelle Kür“ präsentiert wird.<sup>60</sup>

**Zuerst ISO – dann TQM?**

<sup>57</sup> DQS GmbH, QS – 9000 Forderungen an QM-Systeme der Automobil-Zulieferindustrie, Januar 1996 (Informationspapier der DQS)

<sup>58</sup> Der Umweltreferent der Industrie- und Handelskammer München und Oberbayern, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 106, S. 31 vom, 8.5.1996

<sup>59</sup> vgl. z.B. Lamprecht / Zink / Schildknecht zitiert bei: Schwickert, A., u.a., ISO 9000 – Normung für Qualitätssicherungssysteme (II), in: WISU 3/95, S. 212; oder Wittig, K.-J., Qualitätsmanagement in der Praxis, Stuttgart 1993, S. 108 ff.; Jackson, P. / Ashton, D., a.a.O.

<sup>60</sup> Schnauber, H., Zertifizierung nach DIN ISO 9000 ff., bürokratischer Aufwand oder Chancen? in: Schnauber, H. / Grabowski, S. (Hg.), a.a.O., S. 2-3

Es wird von Befürwortern der ISO-Normen aus gegebenem Anlaß auch immer wieder davor gewarnt, daß nicht der Betriebsprozeß, also die Abläufe in der Organisation, die zur Dienstleistungserbringung notwendig sind, dem System ISO angepaßt werden darf, sondern daß die Normenreihe auf die individuellen Bedürfnisse der Organisation abgestimmt werden muß, um effiziente Qualitätssicherungssysteme implementieren zu können.<sup>61</sup> Dies scheint ein deutliches Indiz dafür zu sein, wie sperrig diese Normen zu handhaben sind, wenn sie auf das eigene Unternehmen und dessen Abläufe angepaßt werden sollen. So wird in der Literatur darauf hingewiesen, daß „Qualitätsmanagementsysteme analog den Unternehmensanforderungen aufzubauen sind. DIN ISO 9001 bis 9003 haben Modellcharakter.“<sup>62</sup> Dann stellt sich jedoch die Frage, warum das aufwendige System der Zertifikatserteilung nicht beiseite gelassen werden kann und nicht direkt ein individuell passendes Qualitätsmanagement außerhalb des Zwangskorsetts der Norm, die (wie gesehen) für weite Teile der Dienstleistungsorganisationen nur mehr schlecht als recht paßt, aufgebaut werden kann?

Ziel sollte in jedem Fall ein Qualitätsmanagementsystem sein, das als Total Quality Management angelegt ist. Dieses beinhaltet eine Erweiterung des bisherigen Verständnisses von Qualität, das sehr statisch angelegt ist. So beschreibt das Federal Quality Institute der USA TQM als „ein strategisches, integriertes Managementsystem zur Erreichung zufriedener Kunden. Das Managementsystem bezieht alle Vorgesetzten und Mitarbeiter mit ein. Man benützt qualitative Methoden, um die Prozesse im Unternehmen dauernd zu verbessern.“<sup>63</sup> Schon die Definition zeigt das erheblich weitere Blickfeld gegenüber den zur Zertifizierung anstehenden ISO-Normen. Im Gegensatz zur Erfüllung formaler Anforderungen werden hier konkrete Qualitätskriterien genannt: In erster Linie ist dies Kundenorientierung, in zweiter Linie sind es Maßstäbe wie strategischer Erfolg, Mitarbeiterbezug und Nutzen für die Gesellschaft.

- TQM heißt „Total“, weil alle Bereiche, d.h. alle Mitarbeiter aus allen Hierarchie-Ebenen und allen Abteilungen (und alle Zulieferer) an der Qualitätserreichung mitwirken sollen.
- TQM bezieht sich auf „Quality“, d.h. auf die kundenorientierte Bestimmung und Realisierung von Produkt- bzw. Dienstleistungsmerkmalen. Dies sowohl mit Blick auf externe wie interne Kunden.
- Und schließlich geht es um „Management“, d.h. um ein strategisches Gesamtkonzept der Unternehmensführung.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Vgl. Jackson, P./ Ashton, D., a.a.O., S. 66

<sup>62</sup> Wittig, K.-J., a.a.O., S. 21

<sup>63</sup> zitiert nach Frey, K., Seminarunterlagen „Qualitätssysteme“, Zürich o.J. (graue Literatur); auch die ISO-Norm 8402 liefert eine Definition und bezeichnet TQM als „auf der Mitwirkung aller ihrer Mitglieder beruhende Führungsmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenstellung der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt“.

<sup>64</sup> vgl. Meffert, H./Bruhn, M., a.a.O., S. 237

Ein umfassendes TQM-System ist vielschichtig und bezieht sich sowohl auf das technische wie auf das soziale System der Organisation. Dabei spielt die Komponente der Unternehmenskultur eine wichtige Rolle, da es immer auch um die Vermittlung neuer bzw. um die Korrektur vorherrschender Werte geht.<sup>65</sup> TQM beinhaltet also eine komplette Qualitätsphilosophie, die, kurz gefaßt, folgende Schwerpunkte beinhaltet:<sup>66</sup>

- Absolute Kundenorientierung (extern und intern, d.h. auch Mitarbeiterorientierung),
- die Aufnahme der Qualität als oberstes Organisationsziel,
- kontinuierliche und dynamische Qualitätsverbesserung und
- die Forderung, daß alle Mitarbeiter dauerhaft für Qualität zuständig, also „Qualitätsmanager“ sind.

TQM umfaßt über die ISO-Normen hinaus eine durchdachte Aufbauorganisation, ein konsistentes Führungskonzept und sogenannte „TQM-Prinzipien“<sup>67</sup>. Daneben stehen gleichberechtigt Elemente, die das soziale System betreffen: z.B. partizipativer Führungsstil, Teamarbeit und kontinuierliche Verbesserung durch ständiges Lernen.<sup>68</sup> TQM wird deshalb auch als „Ansammlung von Werkzeugen“<sup>69</sup> (z.B. Qualitätszirkeln als Element der Mitarbeiterbeteiligung) bezeichnet.

Die bereits angesprochene Erkenntnis, daß Qualität nur „hineinproduziert“ und nicht „hineinkontrolliert“ werden kann, führte zu der starken Prozeßorientierung der TQM-Konzepte. Der Schwerpunkt liegt auf der Optimierung von Produktions- bzw. Dienstleistungsprozessen durch präventive Maßnahmen. Die Beurteilungskriterien des Europäischen Qualitätspreises „European Quality Award“<sup>70</sup> zeigen beispielhaft auf, welche Dimensionen in einem umfassenden TQM-System in welchem Umfang eine Rolle spielen können. Die Prozentangaben geben die Gewichtung der verschiedenen Bereiche wieder.

#### Qualitätsfördernde Gestaltungsfaktoren:

- Die Leitung und die Führung des gesamten Betriebes oder der Abteilung (10 %)
- Politik und Strategie (8 %)

<sup>65</sup> Wie wichtig ein qualitätsbezogener, gemeinsamer Wertehorizont ist, machen Organisationen deutlich, die lediglich die neue Begrifflichkeit wie z.B. „Kundenorientierung“ übernommen haben, beim Erbringen der Dienstleistung aber noch genauso handeln wie vorher.

<sup>66</sup> vgl. Meffert, H./Bruhn, M., a.a.O., S. 236 f.

<sup>67</sup> Oess, A., a.a.O., benennt als solche Prinzipien z.B. die Grundsätze „Quality first“ oder „The next process is your customer“.

<sup>68</sup> vgl. Oess, A., a.a.O., S. 91 ff.

<sup>69</sup> Frey, a.a.O., S. 4

<sup>70</sup> Der EQA hat sich in Anlehnung an den amerikanischen „Malcom Baldrige Quality Award“ entwickelt und zeichnet Unternehmen aus, die ein vorbildhaftes TQM vorweisen können.

- Mitarbeiterorientierung (9 %)
- Verwendung der Ressourcen (9 %)
- Prozesse und damit betriebliche Abläufe (14 %)

### *Ergebnisse der Qualitätsaktivitäten:*

- Kundenzufriedenheit (20 %)
- Gesellschaftliche Verantwortung/Image (6 %)
- Mitarbeiterzufriedenheit (9 %)
- Geschäftsergebnisse (15 %)

**Personal als  
Schlüsselfaktor**

Neben der strategischen Ausrichtung kommt hier, im Gegensatz zum eher technischen Ansatz der ISO-Norm, ein – insbesondere für soziale Dienstleistungsprozesse entscheidender – Schlüsselfaktor stärker ins Blickfeld des Qualitätsmanagementsystems: der „Faktor“ Personal. Mitarbeiterorientierung spielt eine wichtige Rolle und wird durch die Erhebung der Mitarbeiterzufriedenheit überprüft.<sup>71</sup> Die Forderungen, nicht in einzelnen Qualitätssicherungsmaßnahmen steckenzubleiben, sondern ein umfassendes TQM einzuführen, füllen Bände.<sup>72</sup>

Qualitätsmanagement ist demnach

- prozeßhaft,
- auf Dauer angelegt,
- wertbezogen,
- strategie- und zukunftsorientiert und
- unter der besonderen Verantwortung des Managements stehend anzulegen.

Aber so wie die ISO-Normen lediglich einen ersten Schritt in Richtung TQM darstellen, muß ein umfassendes Qualitätsmanagement in einen längerfristigen Organisationsentwicklungsprozeß eingebunden sein bzw. als dieser angelegt werden.

**TQM durch  
OE – nicht durch  
Zertifizierung**

Anstatt nach einem langwierigen und aufwendigen Zertifizierungsverfahren (vielleicht) schließlich ein TQM-Modell zu entwickeln, das seinerseits in eine umfassende Organisationsentwicklung eingebettet sein muß, kann man sich den umgekehrten Weg gut vorstellen, wenn ein Unternehmen mit Qualität

<sup>71</sup> vgl. Zink, K. J., Qualitätsmanagement – Relevanz in Werkstätten für Behinderte, in: Universität Kaiserslautern 1995, a.a.O., S. 11

<sup>72</sup> So fordert z.B. Zink, daß „ein TQM-Konzept integraler Bestandteil der Unternehmensstrategie sein muß, wenn es nicht zu einem ‚kurzlebigen‘ Programm ‚verkommen‘ soll“, in: Universität Kaiserslautern 1995, a.a.O., S. 11, und Hill, „daß qualitätsbewußte Unternehmen nicht erst aufgrund vertraglicher Forderungen ein zweckmäßiges Qualitätssicherungssystem aufgebaut haben und nachweisen können, sondern daß sie es aus eigenem Interesse als wesentlichen Bestandteil ihrer Geschäftspolitik betreiben“, aus: Das überladene Qualitätsaudit, in: Qualität und Zuverlässigkeit, 7/1991, S. 395-398.

wirklich ernst machen will: Qualitätsmanagement als breit angelegter Organisationsentwicklungsprozeß. Dieses gegenüber dem ISO-Verständnis prinzipiell andere Vorgehen wird in Kapitel 6 ausführlich dargestellt.

(Totales) Qualitätsmanagement als Organisationsentwicklung muß mit einer grundlegenden Analyse der Stärken und Schwächen des gesamten Dienstleistungsprozesses beginnen. Diese bezieht alle internen und externen Schnittstellen („Kundenkontakte“) mit ein und zeigt die Mängel innerhalb der Schlüsselprozesse auf. Darauf aufbauend können dann einzelne Bereiche herausgenommen, Qualitätsstandards erarbeitet und in Maßnahmenpläne gegossen werden.

Statt also mit hektischer Betriebsamkeit Handbücher und Verfahrensanweisungen zu erstellen, muß geprüft werden, wo die Organisation steht, um punktgenau Maßnahmen ergreifen zu können, die den strukturellen und sozialen Gegebenheiten der Organisation angemessen sind und zum gewünschten Ergebnis führen.

Nachdem die „Zumutung“<sup>73</sup> der ISO-Zertifizierung in der Industrie weitestgehend vorbei ist und immer häufiger erkannt wird, daß Qualitätsverbesserung und ISO „eigentlich zwei Paar Schuhe sind“<sup>74</sup>, eröffnet sich für soziale Dienste, für die Qualitätsmanagementsysteme noch weitgehend Neuland sind, die Chance, aus anderswo gemachten Erfahrungen zu lernen.

---

<sup>73</sup> So der Produktionsleiter der John Drane GmbH, Fulda in einem Interview der Süddeutschen Zeitung vom 14.2.96.

<sup>74</sup> ebd.

## TEIL B: QUALITÄT IN DER PRAXIS

### 6 AUFBAU EINES INTERNEN QUALITÄTS-MANAGEMENTSYSTEMS FÜR DIE ZENTRALSTELLE JUGENDHAUS DÜSSELDORF E.V.

Als Ergebnis der Auseinandersetzung mit den ISO-Normen, wie sie in Kapitel 5 wiedergegeben wurde, wird nachfolgend beschrieben, wie für die Zentralstelle des Jugendhaus Düsseldorf e.V. ein Qualitätsmanagementsystem alternativ aufgebaut werden soll. Dieses Konzept, das in einer Vorstudie zum eigentlichen Projekt notwendigerweise noch allgemein gehalten sein muß, hat den Anspruch, nicht unter den im Zusammenhang mit ISO benannten Schwächen zu leiden.

Der Aufbau dieses Qualitätsmanagementsystems wird nachfolgend in 7 Stufen beschrieben, denen ein kurzer Einstieg als Startschuß vorangeht.

Die Kennzeichen dieses Qualitätsmanagementsystems und die Kriterien, denen es genügen soll, lassen sich in 7 Punkten einleitend skizzieren.

- Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung sind in eine systematische Organisationsentwicklung eingebettet.
- Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität werden gleichermaßen berücksichtigt, ohne daß die Gefahr besteht, sich in theoretischen und methodischen Fallstricken zu verheddern.
- Die Mitarbeiter/-innen werden als wichtigste Ressource beim Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems betrachtet.
- Qualitätsmanagement wird als Prozeß und damit als Daueraufgabe angelegt, die die Organisation selbständig bearbeiten kann.
- Es geht nicht nur um formale Kriterien, denen Abläufe zu genügen haben, sondern auch um inhaltliche Standards, die im Prozeß zu entwickeln sind.
- Die Zufriedenheit direkter und indirekter Zielgruppen spielt eine weitere zentrale Rolle.
- Das Augenmerk wird insgesamt darauf gelegt, besser und nicht zertifiziert werden zu wollen.

#### 6.1 Die zentrale Rolle der Mitarbeiter/-innen

Zu Beginn des Projektes geht es in einem ersten Schritt darum, den geplanten Ablauf zum Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems darzulegen und mit allen daran zu beteiligenden Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zu diskutieren. Wichtig ist, daß der anstehende Prozeß von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen als Chance gesehen werden kann, das, was intern schon länger bemängelt wird, jetzt systematisch zu thematisieren und konkret zu

verbessern. Damit wird ihnen die zentrale Rolle in einem Qualitätsmanagementsystem zugeordnet. Sie wissen mit am besten darüber Bescheid, welche Schwächen es gibt und wie korrigierende Maßnahmen aussehen könnten, und letztlich sind es auch die Mitarbeiter/-innen, durch die ein solcher Prozeß mit Leben gefüllt wird, da sie die zu entwickelnden Maßnahmen zur Qualitätssicherung ausführen werden. Darüber hinaus geht es vor allem darum, die Innensicht einer Organisation durch eine Außenansicht zu ergänzen, konkrete Schlüsse daraus zu ziehen und dies methodisch-systematisch anzulegen. Von entscheidender Bedeutung ist, wie die Leitung die Mitarbeiter/-innen im Vorfeld in die Überlegungen, Qualitätsmanagement zum Thema machen zu wollen, eingebunden hat. Die Botschaft an die Mitarbeiter/-innen muß lauten, daß man sich gemeinsam auf den Weg begibt, Verbesserungen anzustreben, und nicht, daß man sich von Externen kontrollieren lassen will oder muß, weil es die Leitung so möchte bzw. es entsprechenden äußeren Druck gibt, dem man sich zähneknirschend beugen muß.

Die Bereitschaft und der erklärte Wille der Führung, sich auf den Weg hin zu einem Qualitätsmanagement zu begeben, reicht für den Erfolg des Prozesses also nicht aus. Die Mitarbeiter/-innen müssen genauso bereit sein, diesen Weg mitzugehen und aktiv mitzugestalten. Innerhalb des angegangenen Prozesses in der Zentralstelle wird diesen Forderungen dadurch Rechnung getragen, daß der gesamte Prozeß vollständig transparent angelegt ist. So wurden vor Projektbeginn alle Mitarbeiter/-innen in einem Briefing über Ziele, Konzeption und Ablauf des Projektes informiert und zur kritischen Mitarbeit aufgefordert.

Ausgehend von der Prämisse, daß die Einführung eines Qualitätsmanagements als Organisationsentwicklungsprozeß anzulegen ist, muß die gesamte Organisationsstruktur und -kultur beleuchtet werden. Dies erfordert zunächst eine entsprechende Feinanalyse, die den Ausgangspunkt für nachfolgende Veränderungen darstellt.

## 6.2 Organisationscheck

Durch einen Organisationscheck werden zentrale Dimensionen der Zentralstelle beleuchtet. Die folgende Abbildung enthält diese Dimensionen und beispielhaft einige konkrete Punkte der Analyse.

### *Dimensionen des Organisationschecks*

- betriebswirtschaftliche Dimension  
(Haushaltsplanung und -kompetenz, Kostenarten, Kostenträger, Kostenstellen, Gemeinkostenanalyse, ...)
- personalwirtschaftliche Dimension  
(Personalentwicklung, Personalstruktur, Fortbildung, Fluktuation, Krankenstand, ...)
- sachlich-konzeptionelle Dimension  
(Aufgabenbereiche, Aufbau- und Ablaufstrukturen, Angebote, Leistungen, Arbeitsformen, ...)
- Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen

**Transparenz als  
Basis für  
Engagement**

## Organisationscheck

(Kompetenzverteilung, Informationsflüsse, Informationsmedien, Informationsgeschwindigkeit, ...)

- räumlich-sachliche Infrastruktur (Sekretariat, Büroräume und -ausstattung, EDV, Telekommunikation, ...)
- Zielgruppen- bzw. Nutzerstruktur (sozialstrukturelle Daten, Problemlagen, ...)

Um möglichst umfassende Informationen zusammentragen zu können, kommt beim Organisationscheck ein Methoden-Mix zum Einsatz, der aus folgenden Einzelerhebungen besteht:

- Schriftlicher Erhebungsbogen
- Dokumentenanalysen
- Anonyme schriftliche Mitarbeiter/-innen-Befragung
- Ergänzende Interviews mit leitenden Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen bzgl. Dokumentenanalyse und Erhebungsbogen

Der **schriftliche Erhebungsbogen** bezieht sich z.B. auf folgende Punkte:

- Anteile der Personal-, Sach- und Investitionsausgaben
- Ertragssituation im letzten Geschäftsjahr
- Erträge nach Kostenarten
- Anzahl der Mitarbeiter/-innen, Ausbildung und Funktion
- Verweildauer, Fluktuation und Krankenstand der Mitarbeiter/-innen
- Personalbedarfsplanung, Stellen- und Arbeitsplatzbeschreibung
- Beurteilung(sverfahren) von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen
- Häufigkeit von Fort- und Weiterbildung
- räumliche, bürotechnische und EDV- Ausstattung
- Umgang mit wichtigen Unterlagen
- Erstellen von Planungsrichtlinien/Zielvorgaben
- Einsatz eines Berichtswesens/Controlling
- Formen der Kosten- und Leistungsrechnung
- Erstellen von Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanzierung

Die **Dokumentationsanalysen** untersuchen beispielsweise:

- Haushaltsplan
- Stellenplan
- Geschäftsverteilungsplan
- Organigramm
- Konzeptionen
- Leitbild

Die **anonyme Mitarbeiter/-innen-Befragung** bezieht sich auf folgende Dimensionen, die über zahlreiche Einzelfragen erhoben werden:

- Betriebliche Leistungen
- Informationsaustausch und Kommunikationswege
- Identifikation mit der Organisation
- Vorgesetztenverhalten



- Kooperation und Beziehung zu Kollegen und Kolleginnen
- persönliche Entwicklungsmöglichkeiten
- Arbeitsbedingungen
- Arbeitsinhalte/Arbeitsorganisation
- zentrale Problembereiche
- Selbsteinschätzung der Dienstleistungsqualität

### 6.3 Schnittstellenanalyse

Dieser erste Analyseschritt wird durch eine explizite Schnittstellenanalyse ergänzt, da sowohl die internen Schnittstellen als auch die Kontakte und Arbeitsbeziehungen zu Externen häufig neuralgische Punkte im Ablauf von Organisationen sind. Um die Schnittstellen im Organisationsablauf konkret verorten zu können, werden für typische Organisationsvorgänge IST-Ablaufanalysen durchgeführt.<sup>75</sup>

In bezug auf die Schnittstellen selbst werden die

- zeitlichen,
- organisatorischen,
- kommunikativen,
- finanziellen und
- qualitativen Ressourcen bzw. Strukturen bei der Leistungserstellung ermittelt.

Dazu werden mit allen betroffenen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen und leitenden Kräften Interviews geführt.

### 6.4 Stärken- und Schwächenanalyse als Selbstanalyse

Hier geht es einerseits um den Blick in den Spiegel und andererseits darum, sich aus der Warte seiner Zielgruppe Kooperationspartner, Auftraggeber oder Finanziers wahrnehmen zu können. Eine umfassende Selbstanalyse schließt die mit dem Organisationscheck begonnene Analyse ab, indem die zentralen Schwächen, aber auch Stärken einer Organisation ermittelt werden. Eine erfolgreiche Selbstanalyse bietet einen mehrfachen Nutzen. Es wird erstens die Basis dafür geschaffen, die Bedürfnisse der Zielgruppen besser befriedigen zu können. Zweitens kann man die Erwartungen der Mitarbeiter besser umsetzen. Und drittens besteht die Chance, sich als Organisation neu auszurichten.

Bei der **Schwachstellenanalyse** lautet die Kernfrage an die Mitarbeiter/-innen, was sie momentan daran hindert, den Bedarf der Zielgruppen besser zu befriedigen als bisher. Wichtig ist, bei erkannten Schwachstellen nicht stehen-zubleiben, sondern für die erkannten Mängel und Probleme erste Lösungsansätze zu benennen.

**Nutzen der Selbstanalyse**

**Unsere Stärken – unsere Schwächen**

<sup>75</sup> Müller-Schöll, A./Priepke, M., Sozialmanagement, Frankfurt u.a. 1983, S. 88 ff.

Die Stärkenanalyse beinhaltet im wesentlichen zwei Kernfragen. In welchen Bereichen bestehen Stärken, verfügt man also über Kompetenzen und Fähigkeiten, die von Zielgruppen heute und morgen gefragt sind? Und wo können in Zukunft Stärken weiter aufgebaut werden, die ein klares Profil schaffen?

Die Selbstanalyse erfolgt also immer mit kritischem Blick auf den aktuellen und zukünftigen Bedarf der Zielgruppen.

Um sowohl die Innen- wie die Außensicht einzufangen, kommen auch hier mehrere Methoden zum Einsatz:

- Leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeitern und Führungskräften

Die Abbildung zeigt die Dimensionen, die bei den **leitfadengestützten Interviews** in der Zentralstelle bzgl. Stärken und Schwächen in der Selbstwahrnehmung abgefragt werden.

- Aufbau- und Ablauforganisation (Arbeitsteilung, Zusammenarbeit, klare Strukturen bei der Entscheidungsfindung und Mittelverwendung)
- Organisationsform (Vorstand/Geschäftsführung/Mitarbeiter)
- Rechnungswesen und Kostenstrukturen (Kostentransparenz, Budgetinformationen)
- Personal/Stellenplan
- Personalführung
- Personalentwicklung
- EDV und Technik
- Fachlichkeit und Qualität der Arbeit
- Kommunikation/PR/Image
- Controlling
- Input-Output-Relationen
- Bedeutung von Außeneinflüssen
- Erwartungen an den Verband/die Einrichtung, die Abteilung und die Vorgesetzten

- Befragung von direkten und indirekten Zielgruppen

Die **Zielgruppenbefragung** orientiert sich an den sogenannten Servqual-Dimensionen,<sup>76</sup> über die im Dienstleistungsbereich die Einstellung und Zufriedenheit von Kunden zu bzw. mit einer bestimmten Dienstleistung abgefragt werden können. Dieser Erhebung kommt große Bedeutung zu, da Qualität nicht absolut, sondern nur im Hinblick auf bestimmte Anforderungen, denen eine Tätigkeit zu entsprechen hat, definiert werden kann. Und ein nicht unerheblicher Teil dieser Anforderungen wird unmittelbar von direkten und indirekten Zielgruppen gestellt. (Weiterhin werden diese Anforderungen in der

<sup>76</sup> Parasuraman/Zeithaml/Berry, A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research, in: Journal of Marketing, Vol. 49, 1985, S. 41-50

konkreten Jugendarbeit durch fachliche Standards bestimmt, auf die an späterer Stelle zurückgekommen wird.)

Folgende Dimensionen werden in dieser „nachfragerbezogenen“ und damit subjektiven Messung der Anforderungen an die Dienstleistungsqualität erhoben:

- Zufriedenheit
  - Zuverlässigkeit
  - Reaktionsfähigkeit
  - Kompetenz
  - Einfühlungsvermögen
  - Annehmlichkeit (auf die sachlich-räumliche Ausstattung bezogen)
- Einsatz weiterer Qualitätserhebungsinstrumente zu sogenannten Ereignismessungen

**Ergänzende Qualitätserhebungsinstrumente** zur Messung bestimmter Ereignisse bei der Dienstleistungserstellung basieren auf der Überlegung, daß direkte und indirekte Zielgruppen sowie Kooperationspartner aus der Vielzahl von Situationen während eines Dienstleistungsprozesses bestimmte Standard- oder Schlüsselerlebnisse als besonders qualitätsrelevant wahrnehmen.<sup>77</sup>

- a) **Sequentielle Ereignismethode**  
Die Zielgruppen werden in einem offenen Interview gebeten, „den Ablauf ihres Dienstleistungserlebnisses“ noch einmal gedanklich durchzuspielen. Dabei wird in bezug auf einzelne Situationen nach den jeweiligen Bewertungen gefragt.
- b) **Critical-Incident-Technik**  
Bei dieser Methode werden Zielgruppen nach besonderen Ereignissen im Kontakt mit einer Organisation gefragt. Diese können besonders positiv aber auch negativ gewesen sein. In jedem Fall erhält man wichtige Hinweise über Schlüsselereignisse, wie sie sich aus der Sicht der Zielgruppen darstellen.
- c) **Problem-Detecting-Methode**  
Mit diesem Verfahren sollen Hinweise über die Dringlichkeit der Problembehebung gewonnen werden. Bei der Befragung von Zielgruppen soll also ermittelt werden, welches wahrgenommene Problem das größte Ärgernis darstellt und insofern vom Dienstleister am dringlichsten gelöst werden sollte.

Durch die Zielgruppen-Befragung zu Servqual-Dimensionen und den Einsatz ergänzender Qualitätserhebungsinstrumente wird auch die Ergebnis-

**Dimensionen  
der Zielgruppen-  
befragung**

**Ergänzende  
Instrumente**

**Strukturen, Prozesse  
und Ergebnisse**

<sup>77</sup> Meffert, H./Bruhn, M., a.a.O., S. 215

qualität über entsprechende Fragestellungen abgefragt. Diese beziehen sich auf den Nutzen, der durch die jeweilige Dienstleistung gestiftet wurde. Insofern werden nicht nur die „Verfahren der Dienstleistungserstellung“, sondern auch deren Wirkungen bzw. Ergebnisse beleuchtet.

Nach Abschluß der Selbstanalyse und der Auswertung der Ergebnisse, die die verschiedenen Methoden erbracht haben, verfügt eine Organisation, Einrichtung oder Abteilung über einen großen Fundus an analytischem Wissen, das einerseits eine exakte Selbstbeschreibung liefert, andererseits aber auch schon konkrete und punktgenaue Hinweise dafür bereithält, wie Stärken gestärkt und Schwächen geschwächt werden können.

## 6.5 Positionierungskonzept

Durch ein Positionierungskonzept wird vor dem Hintergrund der bisherigen Schritte und ihrer Ergebnisse detailliert festgelegt, welche Angebote, Leistungen und Aufgaben von wem für wen erbracht werden. Im Hinblick auf die einzelnen Zielgruppen und Kooperationspartner wird also genau festgelegt, was geleistet wird und von wem es geleistet wird. Bei der Entwicklung dieser Schritte sind die Ergebnisse der Zielgruppen-Befragung und der ergänzenden Erhebungen zur Qualitätsmessung aus Zielgruppensicht zentral.

Weiterhin muß festgelegt werden, was an internen Maßnahmen hinsichtlich Aufbau- und Ablauforganisation, Personalführung etc. zu erfolgen hat. Es wird also entschieden, was zukünftig anders gemacht und insofern geändert werden muß.

*Die Abbildung zeigt beispielhaft, auf welche Dimensionen sich Veränderungen beziehen können:*

- einzelne Angebote und Leistungen für Zielgruppen/Partner
- Rechnungswesen
- Mitarbeiterqualifikation
- Kompetenzen/Zuständigkeiten
- organisatorischer Zuschnitt
- Handlungsabläufe
- Arbeitsausstattung
- Kooperationsstrukturen
- Personalführung
- Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen
- Öffentlichkeitsarbeit / Marketing

In Workshops mit den Mitarbeitern und Führungskräften wird geklärt, innerhalb welcher Dimensionen auf Grund der inzwischen vorliegenden Erkenntnisse und internen wie externen Problemwahrnehmungen Veränderungen notwendig sind. Konkret kann dies über ein gemeinsames Szenario geschehen, in dem herausgearbeitet wird, wo man die Organisation, die Einrichtung oder die Abteilung vor seinem inneren Auge in fünf bis zehn Jahren sieht. Welche Bereiche sind von solch einem visionären Blick betroffen?

Wer macht was für wen?

Visionäres Szenario

Die für notwendig befundenen Veränderungen bzw. Anpassungen bei der eigenen Dienstleistungserstellung lassen sich entlang der vier Marketinginstrumente Angebotspolitik, Distributionspolitik, Kommunikationspolitik und Preispolitik diskutieren und verorten.

- Was muß am Angebot, an der Dienstleistung verändert werden?
- Müssen neue Zugangswege zum Angebot eröffnet werden? Muß die Erreichbarkeit verbessert werden?
- Muß die eigene Kommunikationspolitik geändert werden? Teilt man sich Zielgruppen und Öffentlichkeit nur ungenügend mit?
- Müssen sich Veränderungen auch auf Input-Output-Relationen und damit auf die Ertrags- und Aufwendungsstruktur beziehen?

## 6.6 Entwicklung von Qualitätsstandards

Eng verflochten mit dem Positionierungskonzept, das Entscheidungen über Veränderungen beinhaltet, ist der nächste Schritt: die Entwicklung von Qualitätsstandards. Während das Positionierungskonzept zunächst nur festlegt, was und damit welche Bereiche verändert werden müssen, geht es jetzt um das Wie. Es muß also geklärt werden, wie die Erbringung der Dienstleistung(en) und die internen Maßnahmen insgesamt zu gestalten sind, damit sie den an sie gestellten Erwartungen und Anforderungen gerecht werden.

Die direkten und indirekten Zielgruppen sind, wie weiter oben bereits ausgeführt wurde, eine wesentliche Bezugsgruppe bei der Bestimmung der Anforderungen an die Erbringung der Dienstleistung. Quellen weiterer Anforderungen kommen hier jedoch hinzu:

### 1. *Fachliche Anforderungen und inhaltliche Standards*

Neben den Anforderungen der Zielgruppen spielen die fachlichen Anforderungen, die sich als Konsens von Expertenmeinungen beschreiben lassen, für die Ausgestaltung sozialer Dienste eine maßgebliche Rolle. Diese fachlichen Anforderungen, die natürlich den Erwartungen der Zielgruppen durchaus widersprechen können, kommen vor allem in der konkreten Jugendarbeit zum Tragen.

### 2. *Gesetzliche Vorgaben, Verwaltungsvorschriften und formale Richtlinien*

Insbesondere bei stark verwaltungsbezogenen Tätigkeiten, wie sie Zentralstellen erbringen, kommt der Einhaltung formaler Forderungen gerade unter Qualitätsgesichtspunkten große Bedeutung zu. Denn gerade hier können Merkmale wie Zuverlässigkeit und Reaktionsfähigkeit sehr entscheidend sein.

Bei intern zu ergreifenden Maßnahmen, die sich z.B. auf Personalentwicklung, Entscheidungsfindung etc. beziehen, gehen diese Anforderungen wesentlich von den eigenen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus. Dies aber nicht aus purem Selbstzweck, sondern um damit letztendlich im Sinne der Zielgruppen und Nutzer Verbesserungen anzustreben.

**Fragestellungen des Sozio-Marketings**

**Prozeß der Dienstleistungserbringung**

**Anforderungen an die Dienstleistung**

Die Dimensionen, die bei der Entwicklung von Qualitätsstandards betroffen sind, sind notwendigerweise dieselben wie im Rahmen des Positionierungskonzeptes. Es wird also auf der Basis der Positionierungsstrategie gemeinsam mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in Workshops herausgearbeitet, welche Qualitätsstandards und damit Bedingungen erfüllt sein müssen, damit den insgesamt gestellten zentralen Anforderungen an die Dienstleistung und deren Erbringung entsprochen werden kann.

## 6.7 Qualitätssicherung

Nachdem Veränderungen konzipiert und dazu Qualitätskriterien entwickelt wurden, muß vor der anstehenden Umsetzung dafür Sorge getragen werden, daß diese Kriterien auch angewandt und überprüft werden sowie daß gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen greifen. Dazu müssen im Sinne einer Qualitätssicherung entsprechende Verfahren und Anweisungen entwickelt und konzipiert werden.

*Folgende Fragen lassen sich dann exakt beantworten:*

- Wer wendet welche Standards wobei an?
- Was genau wird dabei geprüft?
- Wie wird es geprüft?
- Wer prüft es?
- Mit wem?
- Bis wann?
- Wie wird das organisiert, dokumentiert und weitergeleitet?
- Wann werden Ergebnisse diskutiert?
- Wer leitet Korrekturen ein bzw. nimmt sie vor?
- Wer ist für Vorbeugemaßnahmen zuständig?
- etc.

In dieser Phase werden also Verfahren zur Qualitätssicherung entwickelt, indem Verantwortlichkeiten festgelegt und Kontrollverfahren konzipiert werden, die sich auf die Einhaltung der Standards beziehen. Es wird festgelegt, wer in welcher Form für Korrekturmaßnahmen zuständig ist und wann Ergebnisse im Sinne einer Selbstevaluation diskutiert werden. Durch diesbezügliche Festlegungen wird die Basis für Qualitätsaufzeichnungen gelegt, die über den jeweiligen Status des Erbringens einer Dienstleistung Aufschluß geben.

Durch ein Beschwerdemarketing läßt sich zusätzlich ein externes Kontrollmoment installieren. Zielgruppen erhalten explizit die Möglichkeit, ihre Rückmeldungen zu den erbrachten Dienstleistungen an einer dafür vorgesehenen Stelle loszuwerden, worauf sie ihrerseits dazu eine Rückmeldung erhalten.

**Das Qualitäts-  
sicherungskonzept  
muß konkrete  
Fragen beantworten  
können**

## 6.8 Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems

Die Verfahren zur Qualitätssicherung werden dokumentiert und in entsprechenden Unterlagen so aufbereitet, daß sie als Instrumente im Arbeitsalltag Verwendung finden können.

Ebenso werden die Instrumente dokumentiert, die beim Aufbau des Qualitätsmanagementsystems entwickelt und eingesetzt wurden.

Dies umfaßt vor allem

- den Organisationscheck,
- die Mitarbeiter/-innen-Befragung,
- die Zielgruppen-Befragung und
- die ergänzenden Qualitätserhebungsinstrumente.

Diese Instrumente können von der Zentralstelle nach einem gewissen zeitlichen Abstand selbständig wieder eingesetzt werden, um die inzwischen erreichten Veränderungen einer internen und externen Überprüfung zu unterziehen. Durch dieses Vorgehen wird ein Qualitätsmanagement zu einem Prozeß, der sich dadurch kennzeichnen läßt, daß man ständig auf der Suche nach eigenen Schwachstellen, aber auch Stärken ist, um den jeweils gestellten Anforderungen an die eigene Dienstleistung und deren Erbringung möglichst gut gerecht werden zu können. Auf dieser Basis kommuniziert eine Organisation, welche konkreten Verbesserungen jeweils angestrebt und vor allem verwirklicht werden, und nicht, welches Siegel erworben wurde, weil man ein Audit durch eine Zertifizierungsgesellschaft bestanden hat.

Die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen dem hier skizzierten Konzept und einem Vorgehen gemäß der ISO-Normen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Nicht die Zertifizierung wird zum Maß der Dinge, sondern die Weiterentwicklung der Organisation.
- Verfahren und Standards werden nicht von außen vorgegeben, sondern im Prozeß gemeinsam mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen entwickelt.
- Ziel ist nicht, an einem bestimmten Termin in vollem Glanz zu erstrahlen, sondern ein langfristig wirkendes Qualitätsmanagementsystem zu implementieren.
- Selbst- und Fremdwahrnehmungen sind dabei tragende Säulen und werden somit zum Ausgangspunkt selbstinitiiert Lernprozesse im Sinne einer Selbstevaluation.
- Qualität wird auf der Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität angestrebt. Zur Bewertung der Ergebnisqualität bzw. erzielter Wirkungen dient die systematische Erhebung der Fremdwahrnehmung.

**Dokumentation  
von Verfahren  
und Instrumenten**

**Kontinuierlicher  
Verbesserungs-  
prozeß**

**OE-Konzept im  
Gegensatz zur  
Zertifizierung**

## Die einzelnen Schritte

### A. DER EINSTIEG

### B. AUFBAU EINES QM-SYSTEMS

1. Organisationscheck

2. Schnittstellenanalyse

3. Stärken-  
Schwächen-Analyse

4. Positionierungskonzept

5. Entwicklung von  
Qualitätsstandards

6. Qualitätssicherung

7. Dokumentation des  
QM-Systems



## **7 ZUM NUTZEN DER ISO-NORMEN FÜR EIN INTERNES QUALITÄTSMANAGEMENTSYSTEM**

### **7.1 ISO 9001 als zentrale Norm**

Der zentrale Unterschied zwischen dem in Kapitel 6 vorgestellten Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems und dem Vorgehen nach den ISO-Normen liegt in einer grundsätzlich anderen Philosophie. Er läßt sich somit nicht auf methodische oder technische Schritte bei dem Bemühen um ein funktionierendes Qualitätsmanagement reduzieren.

Während bei ISO 9001 20 formale Forderungen bezüglich der Herstellung von Produkten oder Dienstleistungen ein Qualitätsmanagementsystem begründen sollen, ist das von uns vorgeschlagene Konzept umfassender angelegt. Dabei werden die in der Literatur angemahnten Forderungen an ein Qualitätsmanagementsystem aufgegriffen. Demnach stellen die ISO-Normen lediglich den Einstieg in ein Qualitätsmanagementsystem im Sinne eines TQM dar.<sup>78</sup> Weiterhin muß ein Qualitätsmanagementsystem in einen Organisationsentwicklungsprozeß eingebettet sein, wenn wirksame Veränderungen erzielt werden sollen.<sup>79</sup> Die unten stehende Aufstellung zeigt, welche Schnittstellen es zwischen dem in Kapitel 6 vorgestellten Konzept und den ISO-Normen 9004, Teil 2, und 9001 gibt.

Im Anschluß daran (7.2) soll aufgezeigt werden, inwiefern die Forderungen der ISO-Norm 9001 beim Aufbau eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems Hilfestellungen geben können. Die Beschränkung auf die ISO-Norm 9001 ergibt sich aus dem Umstand, daß diese die umfassendste zu zertifizierende Norm darstellt und insofern die gängige Norm ist, an der Qualitätsmanagementsysteme gemäß ISO festgemacht werden. Der Leitfaden ISO 9004, Teil 2, mit Hinweisen zum Aufbau eines internen Qualitätsmanagements für Dienstleister wird hier nicht weiter berücksichtigt, weil diesen Hinweisen der Status ergänzender Qualitätslyrik anhaftet. Über die Leitfäden der ISO-Norm 9004 sollen die Schwächen der zertifizierbaren Normen ISO 9001 bis 9003 ausgeglichen werden. Sie stoßen bei den Unternehmen aber auf wenig Resonanz, wie sich an den Qualitätsmanagement-Handbüchern ablesen läßt. Denn wer sich mit ISO-Normen beschäftigt, tut dies mit dem Ziel, eine Zertifizierung zu erlangen.

**2 unterschiedliche Philosophien**

**Schnittstellen zur ISO-Norm**

**ISO 9001 als Hilfestellung für ein Qualitätsmanagement?**

<sup>78</sup> Baumbach, M., Voraussetzungen für Qualitätsmanagement, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O., Kapitel 2/3.2, S. 2

<sup>79</sup> ebd., Kapitel 2/8, S. 19

## Schnittpunkte eines umfassenden OE-Konzeptes mit der Leitlinie ISO 9004, Teil 2, und den Forderungen gemäß ISO 9001

OE-Konzept	Hinweise der ISO 9004, Teil 2	Forderungen der ISO 9001
I. Organisationscheck	6.4.2 Datensammlung und -analyse	4.1 Verantwortung der obersten Leitung (4.20 Statistische Methoden)
II. Schnittstellenanalyse	5.5 Schnittstelle zum Kunden (bezieht sich nur auf externe Kunden)	
III. Stärken-Schwächen-Analyse	6.4.2 Datensammlung und -analyse 6.3.2 Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch den Lieferanten 6.3.3 Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch den Kunden	4.10 Prüfungen 4.19 Wartung
IV. Positionierungskonzept	6.1 Marketingprozeß 5.2.2 Qualitätspolitik 5.2.3 Qualitätsziele 6.2.3 Spezifikation der Dienstleistung	4.4 Designlenkung
V. Entwicklung von Qualitätsstandards	6.2.4 Spezifikation für das Erbringen der Dienstleistung 6.2.5 Spezifikation für die Qualitätslenkung 6.2.6 Design-Review	
VI. Qualitätssicherung	6.2.7 Validierung der Spezifikationen für die Dienstleistung, für das Erbringen der Dienstleistung und für die Qualitätslenkung 6.3.4 Dienstleistungsstatus 6.3.5 Korrekturmaßnahmen für fehlerhafte Dienstleistungen 6.3.6 Prüfmittelüberwachung	4.9 Prozeßlenkung 4.12 Prüfstatus 4.14 Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen 4.11 Prüfmittelüberwachung 4.13 Lenkung fehlerhafter Produkte
VII. Dokumentation des QM-Systems  ↓  erneuter Einsatz der Basisinstrumente im QM-Prozeß → Organisationscheck → Mitarbeiterbefragung → Zielgruppenbefragung	5.4.3 Qualitätsdokumentation und -aufzeichnungen  5.4.4 Interne Qualitätsaudits 6.4 Analyse und Verbesserung der Dienstleistung 6.3.2 Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch den Lieferanten 6.3.3 Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch den Kunden 6.3.4 Dienstleistungsstatus 6.3.5 Korrekturmaßnahmen für fehlerhafte Dienstleistungen	4.2 Qualitätsmanagementsystem 4.16 Lenkung von Qualitätsaufzeichnungen  4.17 Interne Qualitätsaudits 4.10 Prüfungen 4.12 Prüfstatus 4.13 Lenkung fehlerhafter Produkte 4.14 Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen 4.19 Wartung 4.20 Statistische Methoden

## 7.2 Anknüpfungspunkte bei ISO 9001 für ein internes Qualitätsmanagementsystem

In der nachfolgenden Darstellung, die Anknüpfungspunkte der ISO-Norm 9001 für ein internes Qualitätsmanagement aufzeigt, werden die Ausführungen und konkreten Fragen der Checkliste „Audit-Protokoll Dienstleister“<sup>80</sup> zu den Forderungen dieser Norm herangezogen. Mit diesem „Audit-Protokoll“ wird eine beantragte Zertifizierung durchgeführt.

### Organisationscheck

Der Organisationscheck mit Erhebungsbogen und Dokumentenanalyse ist ein zentraler Bestandteil der umfassenden Analyse zu Beginn des Aufbaus des Qualitätsmanagementsystems. Aus der ISO-Norm 9001 paßt hier lediglich die Forderung, statistische Methoden einzusetzen (4.20). Doch dies nur mit Abstrichen, da sich die Forderung auf den Einsatz statistischer Methoden zur Prüfung der Eignung von Merkmalen (der Dienstleistung) oder Dienstleistungsprozessen bezieht. Insofern finden sich keine konkreten Ausführungen in der ISO-Norm 9001, die sich auf eine Analyse des Ist-Zustandes einer Organisation beziehen.

Die Verantwortung der obersten Leitung, die im ersten Punkt der ISO-Norm 9001 (4.1) gefordert wird, stellt für den Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems eine wichtige Bedingung dar. Diese Verantwortung muß jedoch den gesamten Prozeß über zum Ausdruck kommen und darf sich nicht auf punktuelle Absichtserklärungen beschränken. Im „Audit-Protokoll“ werden dazu folgende Ausführungen gemacht: Von der obersten Leitung wird gefordert, die generelle Qualitätspolitik, und damit ihre Ziele, schriftlich festzulegen und diese Festlegungen auf allen Ebenen der Unternehmung bekannt zu machen. Weiterhin soll die oberste Leitung darlegen, wie die Organisation in ihrem Aufbau strukturiert ist, wie hier das Qualitätswesen eingebunden ist und worüber zum Ausdruck kommt, daß das Qualitätswesen zur Wahrnehmung seiner Aufgaben entsprechend ausgerüstet ist. Ferner soll sich die Verantwortung der obersten Leitung auch darüber ausdrücken, daß sie über Ergebnisse, die aus Qualitätsprüfungen resultieren, informiert wird und auf dem Stand der Dinge gehalten wird.

### Schnittstellenanalyse

Da der einzige Punkt, der sich ansatzweise auf eine Analyse der Ist-Situation beziehen läßt, mit den statistischen Methoden bereits unter Organisationscheck genannt wurde, kann hier aus der ISO-Norm 9001 nichts weiter hinzugefügt werden.

**Keine umfassende Ist-Analyse bei ISO**

**Verantwortung der obersten Leitung**

<sup>80</sup> Gläbe, R., Auditierung und Zertifizierung von Dienstleistungsunternehmen, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O., Kapitel 4/8.4, S. 1-32. Diese Ausführungen sind an den Fragebogen „Audit-Protokoll Dienstleister“ der Firma Q-Zert angelehnt.

## Nur formale Prüfungen

### □ Stärken- und Schwächenanalyse als Selbstanalyse

In dieser Phase geht es ja um eine intensive Beurteilung der Dienstleistungsqualität sowohl durch die Mitarbeiter/-innen der Organisation als auch durch die direkten und indirekten Zielgruppen sowie Kooperationspartner. Anknüpfungspunkte an die ISO-Norm 9001 gibt es hier zu Prüfungen (4.10) und Wartung (4.19). Die Ausführungen zu dem Element Prüfungen beziehen sich jedoch einmal auf sogenannte Eingangsprüfungen, die sich auf zugeliefertes Material, das zur Dienstleistungserstellung benötigt wird, erstrecken. Über weiterhin geforderte Zwischenprüfungen soll gewährleistet werden, daß in allen Phasen der Dienstleistungserstellung die Erfüllung festgelegter Qualitätsforderungen gewährleistet ist. Die geforderten Endprüfungen beziehen sich wesentlich darauf, daß sichergestellt werden soll, daß alle Qualitätsanforderungen an die Dienstleistung hinreichend erfüllt sind. Diese Prüfungen basieren alle auf formellen Verfahren, die voraussetzen, daß bereits Qualitätsstandards entwickelt wurden. Wie und wo dies bis zu diesem Zeitpunkt geschehen sein soll, bleibt im dunkeln. Insofern findet eine Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch die Organisation selbst nur auf formalem Wege und nicht durch eine Befragung der Mitarbeiter/-innen statt. Gänzlich unterbelichtet ist die Überprüfung der Dienstleistung und ihrer Qualität durch Zielgruppen bzw. Kunden.

Das Element Wartung (Kundendienst) fordert dagegen entsprechende Verfahren, über die Informationen über die Dienstleistungserbringung eingeholt werden sollen. Es wird dabei jedoch nicht von einer systematischen Befragung von Zielgruppen bzw. Kunden ausgegangen, sondern von einem „Außendienst“, der in einer schriftlich geregelten Form über Fehler und Störungen im Markt berichten soll.

### □ Positionierungskonzept

Bezüglich des Positionierungskonzeptes, das eine grundsätzliche Klärung darüber schaffen soll, was in einer Organisation und bei ihrem Angebot zu verändern ist, gibt es Anknüpfungspunkte zu der Forderung Designlenkung (4.4). Die Ausführungen zu diesem Element beziehen sich im wesentlichen darauf, ob es schriftlich festgelegte Verfahren gibt, nach denen jedes neue Dienstleistungsprodukt zu entwickeln ist. Diese Verfahren sollen dabei die notwendigen Qualitätsanforderungen, die Verantwortlichkeiten, die einzelnen Tätigkeiten und Fristen der einzelnen Entwicklungsschritte, organisatorische und technische Schnittstellen sowie die Überprüfung der genannten Merkmale enthalten. Sind nachträgliche Anpassungen der Dienstleistung notwendig, so wird auch dafür ein festgelegtes Verfahren gefordert. Somit wird in diesem Element sehr großer Wert darauf gelegt, die Verfahren zur Entwicklung neuer Dienstleistungen zu bestimmen, nicht jedoch darauf, auf welcher Grundlage überhaupt erst Überlegungen notwendig werden, Dienstleistungen zu verändern, anzupassen oder weiterzuentwickeln.

## □ Entwicklung von Qualitätsstandards

In dieser Phase muß geklärt werden, wie die oben angesprochenen Veränderungen zu erfolgen haben, so daß die Dienstleistung den an sie gestellten Anforderungen entspricht.

In der Norm ISO 9001 lassen sich hingegen keine Forderungen finden, die sich darauf beziehen, daß und wie Qualitätsstandards in Organisationen zu entwickeln sind. Die Forderungen gehen vielmehr implizit davon aus, daß diese Qualitätsstandards bereits existieren, und sie beziehen sich infolgedessen auf formale Verfahren, die sicherstellen sollen, daß diese Standards zur Anwendung gelangen.

## □ Qualitätssicherung

In diesem Schritt sollen Verfahren und Anweisungen konzipiert werden, die die eben angesprochene Gewähr dafür bieten sollen, daß Qualitätsstandards implementiert und überprüft werden. Insofern bietet die ISO-Norm 9001 hier eine Reihe von Anknüpfungspunkten, die folgende Elemente umfassen:

Prozeßlenkung (4.9)

Prüfmittelüberwachung (4.11)

Prüfstatus (4.12)

Lenkung fehlerhafter Produkte (4.13)

Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen (4.14)

Prozeßlenkung als Element fordert, daß die Phasen der Dienstleistung, welche die Qualität direkt beeinflussen, unter sogenannten beherrschten Bedingungen ablaufen. Dies setzt voraus, daß es dafür konkrete Arbeitsanweisungen an die betroffenen Mitarbeiter/-innen gibt. Weiterhin wird gefordert, daß die Arbeitsbedingungen entsprechend gestaltet sind und daß die Dienstleistung während der Erbringung hinsichtlich ihrer Qualitätsmerkmale überwacht wird.

Der Punkt Prüfmittelüberwachung bezieht sich auf die Eignung eingesetzter Prüfmittel, die die Qualität der Dienstleistung feststellen sollen. Weiterhin wird gefordert, daß diese Prüfmittel in einer Weise benutzt werden, daß gültige Resultate erzielt werden können. Insofern ist auch Sorge dafür zu tragen, daß verwendete Prüfmittel ausreichend geschützt und gewartet werden. Dieses Element bezieht sich seiner Diktion entsprechend sehr stark auf technische Prüfmittel.

Die Lenkung fehlerhafter Produkte bezieht sich darauf, wie mit „mißlungenen“ Dienstleistungen umzugehen ist. Es muß sichergestellt werden, daß eine Dienstleistung sofort gestoppt wird, wenn Fehler auftauchen. Es wird ein formales Meldesystem bezüglich fehlerhafter Dienstleistungen gefordert, das eine zügige Reaktion hinsichtlich nun zu treffender Entscheidungen und Korrekturmaßnahmen gewährleistet. Im Zweifel sind eine erneute Prüfung und nochmalige Korrektur notwendig.

**ISO setzt Standards voraus**

**Anwendbare Elemente zur Qualitätssicherung**

Das Element Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen fordert von den Unternehmen ein Verfahren, das einerseits zur Auffindung von Fehlerursachen geeignet ist und andererseits Korrekturmaßnahmen zur Vermeidung von Wiederholungen dieser Fehler festlegt. Sicherzustellen ist, daß vorab festgelegte Korrekturmaßnahmen wirklich durchgeführt werden und auch wirksam sind. Diesbezügliche Verfahren sind ebenso zu dokumentieren wie die Verfahren, die geeignet sind, Vorbeugungsmaßnahmen zu entwickeln.

## □ Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems

In der Phase, in der es darum geht, die bisher erarbeiteten Schritte zu dokumentieren, bietet die ISO-Norm 9001 wiederum einige Anknüpfungspunkte. Dies vor allem beim Element Qualitätsmanagementsystem (4.2), aber auch bei den Forderungen bezüglich Qualitätsaufzeichnungen (4.16) und internen Qualitätsaudits (4.17).

Beim Element Qualitätsmanagementsystem geht es vor allem darum darzulegen, wie ein Unternehmen die Erfüllung der Qualitätsforderungen an die Dienstleistung erreichen will und dokumentiert. Dies umfaßt eine Qualitätsplanung, in der dargelegt sein muß, wie sämtlichen Qualitätsforderungen, die an die Dienstleistung und ihre Erbringung zu stellen sind, entsprochen werden sollen. Daneben müssen für die betroffenen Mitarbeiter/-innen konkrete Verfahrensanweisungen entwickelt werden, damit diese Qualitätsanforderungen auch entsprechend umgesetzt werden.

Das Element Lenkung von Qualitätsaufzeichnungen fordert von Unternehmen ein ständig aktualisiertes System zur Erkennung, Sammlung, Kennzeichnung, Sortierung, Archivierung, Pflege und Bereitstellung von Qualitätsaufzeichnungen. Über dieses System muß sichergestellt sein, daß der Nachweis darüber geführt wird, inwiefern Qualitätsforderungen erfüllt wurden und das Qualitätsmanagement insgesamt wirkungsvoll funktioniert.

Die Forderung nach internen Qualitätsaudits bezieht sich auf die Notwendigkeit, durch eigenständige Prüfungen festzustellen, inwiefern das Qualitätsmanagementsystem wirksam ist und die Einhaltung aller qualitätsrelevanten Tätigkeiten sichergestellt wird. Diese sogenannten Audits gilt es penibel zu planen und zu dokumentieren.

Die Dokumentation des von uns vorgeschlagenen Qualitätsmanagementsystems umfaßt darüber hinaus die Instrumente, die beim Aufbau eben dieses Systems angewandt wurden. Dadurch erhalten Organisationen die Möglichkeit, Qualitätsmanagement zu einer lebendigen Daueraufgabe werden zu lassen. Durch den erneuten Einsatz der Instrumente Organisationscheck, Mitarbeiter/-innen-Befragung und Zielgruppenbefragung wird die Grundlage für eine Selbst- und Fremdwahrnehmung auf veränderter Basis geschaffen. Damit wird im Sinne einer Selbstevaluation die Möglichkeit eröffnet, permanent und punktgenau an den noch vorhandenen Schwachstellen weiterzuarbeiten und sie so zu eliminieren. Auf der anderen Seite können wahrgenommene Stärken ebenso kontinuierlich weiter ausgebaut und damit zu ei-

**Dokumentation  
als Absicherung  
und Kontrolle**

**Dokumentation als  
Basis für  
Selbstevaluation**

nem Erfolgsfaktor der Organisation gemacht werden. Insofern müßten hier erneut die Elemente Prüfungen (4.10), Prüfstatus (4.12), Lenkung fehlerhafter Produkte (4.13), Korrektur- und Vorbeugungsmaßnahmen (4.14), Wartung (4.19) und statistische Methoden (4.20) als Anknüpfungspunkte der ISO-Norm 9001 genannt werden. Da diese weiter oben bereits erläutert wurden, wird an dieser Stelle auf eine nochmalige Darstellung der Forderungen verzichtet.

Insgesamt wird bei dieser Gegenüberstellung erneut deutlich, daß sich die Forderungen der ISO-Norm 9001 ganz wesentlich auf formale Verfahren bei der Dienstleistungserstellung beziehen. So gibt es kein Element, das explizit fordert, daß inhaltliche Standards erarbeitet werden sollen. Daß in 12 der 20 Qualitätsmanagementelemente aus ISO 9001 Dokumentationstätigkeiten explizit verlangt werden, unterstreicht diese Schwerpunktsetzung.<sup>81</sup> Insofern erhält man beim Aufbau eines internen Qualitätsmanagementsystems durch die Forderungen der ISO-Norm 9001 keine Hinweise auf das methodische Vorgehen, auf Instrumente, die eingesetzt werden können, und auf die Notwendigkeit, sich konkret mit inhaltlichen Qualitätsstandards auseinanderzusetzen.

Im Gegensatz dazu sollen im Rahmen des Organisationsentwicklungsprozesses der Zentralstelle gerade auch inhaltliche Standards, die notwendigerweise auf die konkreten Anforderungen des Arbeitsfeldes zugeschnitten sind, erarbeitet werden.

**ISO verzichtet auf  
inhaltliche Standards**

---

<sup>81</sup> vgl. Schwickert, A., u.a., ISO 9000 – Normung für Qualitätssicherungssysteme, in: WISU 3/95, S. 210

## 8 ZUR ÜBERTRAGBARKEIT DER ERGEBNISSE DES MODELLPROJEKTS: QUALITÄTSMANAGEMENT IM JUGENDHAUS DÜSSELDORF E.V. ALS ZENTRALSTELLE

### 8.1 Möglichkeiten der Selbstevaluation

Beim Aufbau des Qualitätsmanagementsystems, wie wir es beschrieben haben, kommt eine Reihe von Erhebungsinstrumenten zum Einsatz, mit deren Hilfe die Dienstleistung und ihre Erstellung einer systematischen und kritischen Betrachtung unterzogen werden. So werden als Basis für notwendige Veränderungen eine Fülle von Informationen gesammelt, die einerseits die Selbstwahrnehmung der Mitarbeiter/-innen einer Organisation und andererseits die Fremdwahrnehmung von Zielgruppen und Kooperationspartnern enthalten. Man erhält als Organisation damit sehr genaue und aussagekräftige Hinweise auf eigene Schwächen und Stärken, an denen dann unmittelbar angesetzt und gearbeitet werden kann.

Übertragbar sind die Ergebnisse des Modellprojektes insofern, als die dort entwickelten und eingesetzten Instrumente von ähnlichen Einrichtungen, also anderen Zentralstellen, zum Zweck einer systematischen Selbst- und Fremdwahrnehmung ebenfalls eingesetzt werden können. Damit können sich andere Zentralstellen sehr schnell und sehr günstig ein umfassendes Bild und Urteil über die eigene Leistungsfähigkeit verschaffen und dies zum Ausgangspunkt konkreter Veränderungen machen.

Diese Instrumente wurden in Kapitel 6 bereits vorgestellt, weswegen sie an dieser Stelle nur kurz genannt werden sollen.

Ein schriftlicher Organisationscheck mit folgenden Dimensionen:

- betriebswirtschaftliche Dimension  
(Haushaltsplanung und -kompetenz, Kostenarten, Kostenträger, Kostenstellen, Gemeinkostenanalyse, ...)
- personalwirtschaftliche Dimension  
(Personalentwicklung, Personalstruktur, Fortbildung, Fluktuation, Krankenstand, ...)
- sachlich-konzeptionelle Dimension  
(Aufgabenbereiche, Aufbau- und Ablaufstrukturen, Angebote, Leistungen, Arbeitsformen, ...)
- Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen  
(Kompetenzverteilung, Informationsflüsse, Informationsmedien, Informationsgeschwindigkeit, ...)
- räumlich-sachliche Infrastruktur  
(Sekretariat, Büroräume und -ausstattung, EDV, Telekommunikation, ...)
- Zielgruppen- bzw. Nutzerstruktur  
(sozialstrukturelle Daten, Problemlagen, ...)

Hier werden neben formalen Aspekten der Organisationsstruktur auch inhaltliche Punkte thematisiert. Dieser Fragebogen wird einen hohen Standar-



disierungsgrad aufweisen, da er sich ausschließlich auf Zentralstellen bezieht.

Eine anonyme schriftliche Mitarbeiter/-innen-Befragung zu folgenden Punkten:

- betriebliche Leistungen
- Informationsaustausch und Kommunikationswege
- Identifikation mit der Organisation
- Vorgesetztenverhalten
- Kooperation und Beziehung zu Kollegen
  - persönliche Entwicklungsmöglichkeiten
- Arbeitsbedingungen
- Arbeitsinhalte/Arbeitsorganisation
- zentrale Problembereiche
- Selbsteinschätzung der Dienstleistungsqualität

Da Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeiter/-innen wichtige Voraussetzungen für die Güte der Leistungen und Angebote einer Organisation darstellen, liefert dieses Instrument weitere wichtige Hinweise zur Erfassung der Qualitätsbestandteile.

Eine Befragung direkter und indirekter Zielgruppen zu den Servqual-Dimensionen:

- Zuverlässigkeit
- Reaktionsfähigkeit
- Kompetenz
- Einfühlungsvermögen
- Annehmlichkeit des Umfeldes

Dieses Instrument zielt auf einen zielgruppenbezogenen Qualitätsbegriff. Das heißt, hier wird nach einem subjektiven Qualitätsurteil gefragt.

Ergänzende Qualitätserhebungsinstrumente:

- Sequentielle Ereignismethode (zur Bewertung einzelner Phasen der Dienstleistungserstellung).
- Critical-Incident-Technik (zur Erhebung positiver und/oder negativer Schlüsselerlebnisse bei der Dienstleistungserstellung).
- Problem-Detecting-Methode (zum Auffinden der am dringlichsten zu behobenden Probleme).

Bei diesen Methoden handelt es sich um Verfahren, die ganz gezielt eingesetzt werden können, um zentrale Schwachstellen, Ärgernisse und die größten Probleme bei der Dienstleistungserstellung ausfindig zu machen.

Im Rahmen des Modellprojektes werden diese Instrumente soweit präzisiert, daß es anderen Zentralstellen möglich sein wird, diese Methoden ohne großen Aufwand, aber mit einem beträchtlichen Informationsgewinn einzu-

**schriftliche Mitarbeiterbefragung**

**Zielgruppenbefragung**

setzen. Hier kann dann ein jeweils individuell zu gestaltendes Qualitätsmanagement unmittelbar anknüpfen.

## 8.2 Qualitätsmanagement und Benchmarking

Finden sich mehrere Zentralstellen, die die genannten Instrumente einsetzen möchten, bietet sich zusätzlich an, daß diese sich bezüglich der verschiedenen Dimensionen, die erhoben werden, untereinander anonym vergleichen.

Der Gedanke, Qualitätssicherung durch einen systematischen Vergleich zwischen Zentralstellen und damit Einrichtungen gleichen Typs zu betreiben, bezieht sich auf die Erkenntnis, daß sich Qualität in sozialen Diensten nicht statisch, als festgesetzter und zeitunabhängiger Wert, sondern vor allem im Vergleich mit anderen herstellen und messen läßt.

Vorstellungen, auf dieser Grundlage ein Qualitätsmanagement zu initiieren, werden mit dem Begriff Benchmarking bezeichnet. Ein Benchmark ist als ein Orientierungspunkt zu verstehen, an dem man sich mißt und mit dem man sich vergleicht. Benchmarking meint dabei nicht nur den Vergleich mit anderen, sondern auch, von anderen, Besseren oder dem Besten zu lernen. Durch Benchmarking können also systematisch Schwachstellen (Leistungslücken zu anderen Zentralstellen) aufgespürt und in der Folge korrigiert werden. Die Leitfrage dieses Prozesses heißt dabei: Warum machen es andere Zentralstellen besser?

Die Frage, die sich daran anschließt, lautet, wie kann man sich einen solchen Zentralstellenvergleich, der auf Qualitätssicherung zielt, konkret vorstellen?

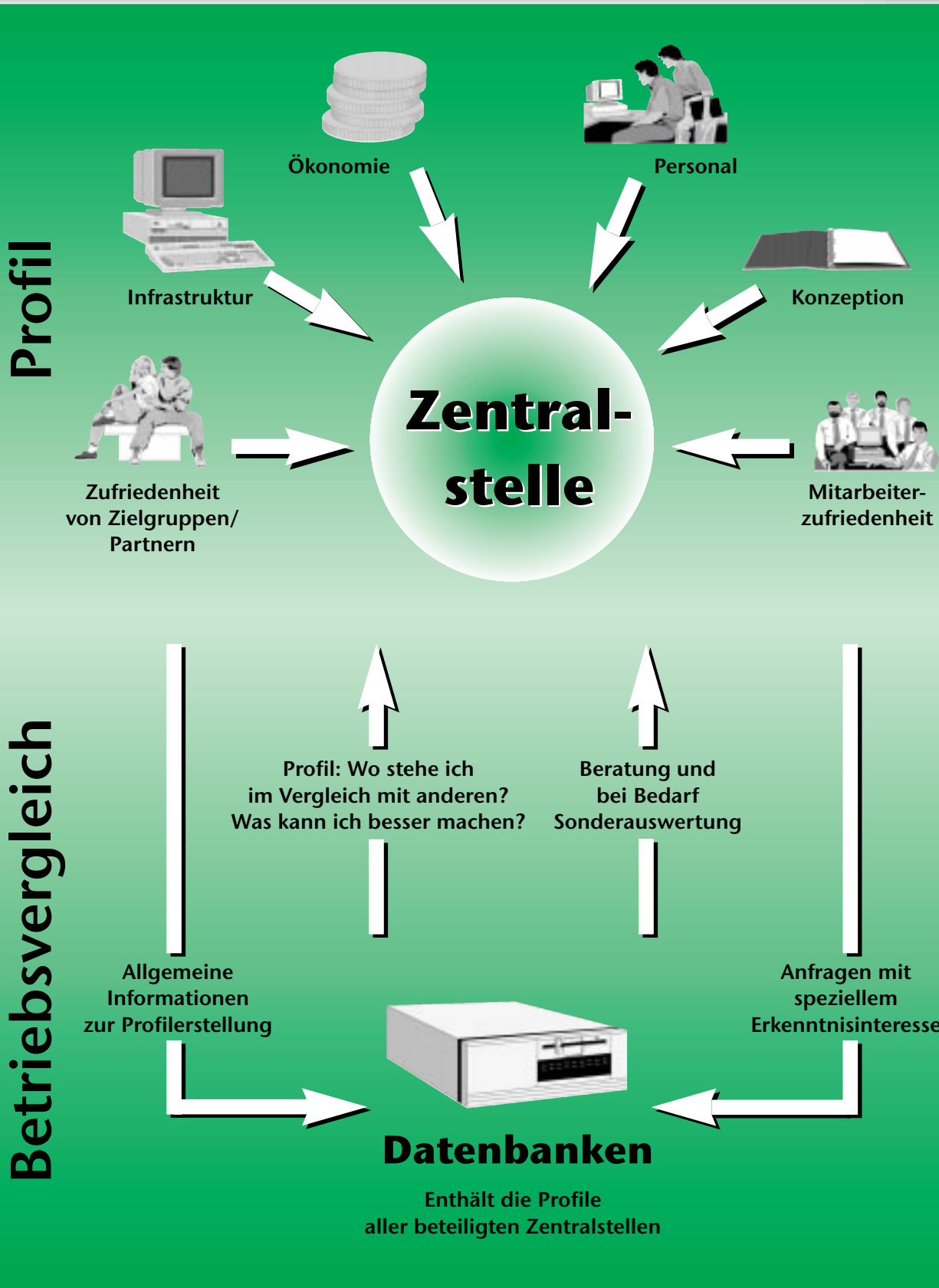
Die Daten, die über die oben beschriebenen Instrumente erhoben werden, werden in eine Datenbank eingegeben. Und zwar die Daten zu allen Zentralstellen, die an einem Vergleich teilnehmen möchten. In einer solchen Datenbank werden also betriebswirtschaftliche, personalwirtschaftliche und inhaltlich-konzeptionelle Informationen genauso gesammelt, wie die Ergebnisse der Mitarbeiter/-innen- und Zielgruppenbefragung. Da diese Rohdaten natürlich sehr sensibel sind, müssen sie von einer neutralen Stelle datentechnisch aufbereitet und ausgewertet werden. Danach kann sich jede Zentralstelle anonym mit den anderen beteiligten Zentralstellen vergleichen.

Qualität als  
dynamische Größe

Benchmarking

Betriebsvergleich

# Systematischer Aufbau des Informationssystems Datenbank für Zentralstellen:



## Selbstevaluation statt Fremdkontrolle

## Ablauf des Betriebsvergleichs

## Anonyme Struktur

## Kontinuierliche Verbesserung durch Schwachstellensuche

Neben dem Gedanken, daß sich Qualität vor allem im Vergleich herstellen läßt, knüpft ein datenbankgestützter anonymisierter Betriebsvergleich an die Verfahren der Selbstevaluation an. Beteiligten Zentralstellen wird die Möglichkeit des Lernens aus einer detaillierten Selbst- und Fremdwahrnehmung gegeben. Es geht nicht um eine externe Überprüfung, sondern um Selbstevaluation und Selbstkontrolle, die zum Ausgangspunkt für intern zu entwickelnde Qualitätsmerkmale wird.

Die konkrete Durchführung beginnt damit, daß alle Zentralstellen, die sich an dem System des Betriebsvergleichs beteiligen wollen, vom Datenbankbetreiber ein umfangreiches Set mit den Meßinstrumenten erhalten. Die einzelne Zentralstelle führt damit zunächst eine Untersuchung über sich selbst durch und schickt das ausgefüllte Material an die Datenbank zurück. Hier müssen die Daten der jeweiligen Zentralstellen anonymisiert und in die Datenbank eingegeben werden. Danach bekommt jede Zentralstelle ein schriftliches Profil, das sie mit anderen Zentralstellen bezüglich der verschiedensten Dimensionen vergleicht und beschreibt. So erhält jeder rasch Anhaltspunkte für eigene Stärken und Schwächen – und zwar im Vergleich zu anderen. Zu diesem Profil kann zusätzlich ein Kurzbericht erstellt werden, der sich insbesondere mit den zentralen Schwachstellen beschäftigt und ausschließlich der betroffenen Zentralstelle übergeben wird. Die durch die Mitarbeiter/-innen-Befragung gewonnenen Einschätzungen über Leitungs- und Führungskräfte müssen noch vertraulicher behandelt und diesen in sogenannten „Managementlettern“, also vertraulichen und persönlichen Mitteilungen, zugestellt werden. Führungskräfte erhalten damit, vielleicht erstmals, Hinweise auf Fremdwahrnehmungen und Fremdwirkungen.

Der wesentliche Gedanke dieses Konzepts liegt in der Anonymität. Nur die jeweilige Zentralstelle erhält Kenntnis über ihre Schwachstellen, aber natürlich auch über ihre Stärken. So weiß jede Zentralstelle, wie es, im Vergleich mit anderen, um ihre Qualität bestellt ist, und kann sich nun punktgenau auf den Weg der Qualitätsverbesserung machen.

Da die Instrumente von jeder Zentralstelle nach einer gewissen Zeit selbstständig wieder eingesetzt werden können, wenn man sich nach vorgenommenen internen Veränderungen sein neues Profil erstellen lassen möchte, aktualisiert sich die Datenbank ständig weiter. Die Standards erhöhen sich, und das Qualitätsmanagement gewinnt weiter an Fahrt. Man kann sich natürlich nicht nur mit anderen, sondern auch mit sich selbst vergleichen. Welche Fortschritte oder Rückschritte haben sich nach einem bestimmten Zeitraum bezüglich der verschiedenen Dimensionen eingestellt? Interessant ist vor allem auch die Orientierung an der „führenden Zentralstelle“.

Dadurch, daß die Instrumente immer wieder neu eingesetzt werden können, wird Qualitätsmanagement zu einem Dauerprojekt mit folgender Fragestellung: Wie kann man (noch) besser werden, und zwar im Hinblick auf die jeweiligen Zielgruppen?

Dieses Qualitätsmanagement birgt auch eine Botschaft, die gegenüber Partnern, Finanzierungsträgern, Zielgruppen und (potentiellen) Mitarbeitern

mitgeteilt werden kann. So wird kommuniziert, daß man kontinuierlich versucht, besser zu werden, und daß man sich dazu systematisch auf die Suche nach Schwachstellen begibt. Nach außen und insbesondere gegenüber dem Finanzierungsträger darf allerdings auch nicht mehr als diese Tatsache mitgeteilt werden. Denn das Qualitätsmanagementsystem ist kein Instrument zur Kontrolle der Teilnehmer durch den Finanzierungsträger, sondern ein intern eingesetztes Mittel zur Verbesserung der Qualität ohne Offenbarungspflicht.

### **8.3 Benchmarking als zukunftsfähiges Konzept**

Das skizzierte Konzept, Qualitätsmanagement in Zentralstellen durch eine Selbstevaluation in Form von Betriebsvergleichen anzustoßen und dazu eine Datenbank zu nutzen, erscheint zukunftssträftig. Auf der Grundlage einer systematischen Selbst- und Fremdwahrnehmung kann ein funktionierendes – weil genau auf die Situation der einzelnen Zentralstelle abgestimmtes – Qualitätsmanagementsystem entwickelt werden.

Zudem ist eine Datenbank in mehrfacher Hinsicht ein modernes Instrument: Erstens in technischer Hinsicht. Denn wenn im Sozialbereich die technische Modernisierung weiter voranschreitet, können zukünftig die Anfragen einzelner an die Datenbank z.B. über Internet online gestellt werden.

Zweitens ist der datenbankgestützte Betriebsvergleich aber auch inhaltlich modern, weil eindimensionale Betrachtungen nicht möglich sind. Betriebswirtschaftliche, pädagogische, personelle, unternehmenskulturelle und andere Aspekte beleuchten sich gegenseitig und sperren sich gegenüber einem allzu selektiven Blick. Die Datenbank spiegelt über die Verknüpfung unterschiedlichster Dimensionen die Vielschichtigkeit eines Qualitätsmanagements wider. Ein scheinbarer „one-best-way“ wird durch die Komplexität der Datenstruktur durchkreuzt. Wer nur die Kosten senken und entsprechende „Kostenvergleiche“ per Datenbank anstellen will, wird zumindest auf etwaige Zusammenhänge zwischen Kostenstruktur und sozialer Qualität hingewiesen. Wer sich „nur“ um inhaltliche und pädagogische Qualität kümmert, bekommt dann den Hinweis, daß sich dies auch entsprechend auf der Kostenseite niederschlägt. Auch wenn Datenauswertungen bezüglich einzelner Dimensionen prinzipiell möglich sind, bleibt man nicht selektiv wissend.

Weiterhin erscheint das Konzept „sozialverträglich“. Sozialverträglich bedeutet in diesem Zusammenhang, daß das implementierte System völlig transparent und für alle an Qualitätsfragen interessierten Zentralstellen zugänglich, gleichzeitig aber für kontrollierende Blicke unzugänglich und geheim ist. Wer Informationen über seine Qualität sucht, wird sie finden, wer Informationen über die Qualität bestimmter anderer sucht, blickt ins Leere.

Diese anonyme Datenbankstruktur setzt auch an der Erfahrung an, daß es im Sozialbereich nicht unüblich ist zu schummeln, um im System überleben zu können. Projektanträge, wissenschaftliche Begleitungen über Modellprojekte, Frequenzzahlen von Begegnungsstätten und Bildungsmaßnahmen,

**Technisch modern**

**Inhaltlich modern**

**Sozialverträglich**

**Ehrlichkeit als leitendes Prinzip**

## Qs 4 Qualität in der Praxis

Beratungsintensitäten bei Beratungsstellen und die Kostenschätzungen bei der Aufteilung der Gemeinkosten enthalten häufig einen gewissen Anteil an Lyrik. Dies nicht aus unlauterer Absicht, sondern weil bei gänzlich wahrheitsgemäßen Angaben die Gefahr der finanziellen Austrocknung droht.

Die Datenbank bietet die Möglichkeit, ehrlich zu sein und trotzdem im Wettbewerbsgeflecht nicht bestraft zu werden. Diese Möglichkeit, nicht schummeln zu müssen, sondern ganz im Gegenteil nur durch rigorose Ehrlichkeit profitieren zu können, ist ein zentraler Vorteil des anonymen Betriebsvergleichs. Und dadurch ist dieses Konzept nicht nur sozialverträglich, es wirkt auch qualitätsanstiftend.

**Literaturverzeichnis**

Akademie Klausenhof (Hg.), Tagungsunterlagen Qualität und Qualitätsstandards in der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung, Hamminkeln 1/1996

aksb-inform, 1/96

Baumbach, M., Aufgaben des Qualitätsmanagements, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O.

Baumbach, M., Voraussetzungen für Qualitätsmanagement, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O.

Beck, M., Qualität in aller Munde, in: socialmanagement 3/92

BFS Service GmbH, Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement der sozialen Dienstleistungen, Seminarskript o.J. (graue Literatur)

Bundesrats-Drucksache 452/95

Burger, S./Johne, G., Die Qualität sozialer Dienste im Spannungsfeld zwischen sozialpolitischem Anspruch und ökonomischer Rationalität, in: Knappe, E./Burger, S. (Hg.), a.a.O., S. 109-139

Crosby, Ph. B., Quality is Free, New York 1979

Deming, E. W., Out of the Crisis, Cambridge Mass. 1986

Donabedian, A., An Exploration of Structure, Process and Outcome as Approaches to Quality Assessment, in: Selbmann, H.-K./Überla, K. K., a.a.O., S. 69-92

DQS GmbH, QS – 9000 Forderungen an QM-Systeme der Automobil-Zulieferindustrie, Januar 1996 (Informationspapier der DQS)

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Handbuch der örtlichen Sozialplanung, Frankfurt 1986

Feigenbaum, A. V., Total Quality Control, New York 1986

Frey, K., Seminarunterlagen „Qualitätssysteme“, Zürich o.J. (graue Literatur)

Gartner, A./Riessmann, F., Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors, Frankfurt 1978

Gläbe, R., Auditierung und Zertifizierung von Dienstleistungsunternehmen, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O.

- Gläbe, R., Qualitätsmanagement im Dienstleistungssektor, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O.
- Glatz, A., Soziale Norm kontra Menschlichkeit, in: social images, Juni/94
- Hammer, E., Qualität bei knappen Ressourcen, in: socialmanagement 6/94
- Hill, H., Das überladene Qualitätsaudit, in: Qualität und Zuverlässigkeit, 7/1991, S. 395-398
- Hollerith, E., Qualitätssicherung und Qualitätsförderung als Aufgaben des Trägers von sozialen Einrichtungen, in: Universität Kaiserslautern 1995, a.a.O.
- Ishikawa, K., What is Total Quality Control?, New York 1985
- Jackson, P./Ashton, D., ISO 9000 – Der Weg zur Zertifizierung, Landsberg 1994
- Juran, J. M., Quality Control Handbook, New York 1974
- Knappe, E./Burger, S. (Hg.), Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung in sozialen Diensten, Frankfurt 1994
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe Landesjugendamt (Hg.), Tagungsdokumentation Möglichkeiten der Qualitätssicherung in der Jugendhilfe, Münster 1995
- Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), Qualitätsmanagement, Augsburg 1995
- Meffert, H./Bruhn, M., Dienstleistungsmarketing, Wiesbaden 1995
- Mosen, G., Qualität der Werkstätten für Behinderte, in: Universität Kaiserslautern 1995, a.a.O.
- Müller-Schöll, A./Priepke, M., Sozialmanagement, Frankfurt u.a. 1983
- Murphy, J. A., Dienstleistungsqualität in der Praxis, München 1994
- Oess, A., Total Quality Management, Wiesbaden 1991
- Parasuraman/Zeithaml/Berry, A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research, in: Journal of Marketing, Vol. 49, 1985, S. 41-50
- Patrick, K., Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen als Basis für TQM-Bemühungen, in: Schnauber, H./Grabowski, S. (Hg.), a.a.O.
- Patrick, K./Persch, J., Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen, in: Leist, R./Scharnagl, A. (Hg.), a.a.O.



Qualitätsmanagement-Handbuch Dr. Vöhringer, Heim der Samariterstiftung, Nürtingen o.J. (graue Literatur)

Schnauber, H., Zertifizierung nach DIN ISO 9000 ff., bürokratischer Aufwand oder Chancen?, in: Schnauber, H./Grabowski, S. (Hg.), a.a.O.

Schnauber, H./Grabowski, S. (Hg.), Zertifizierung und Total Quality Management oder „Wie erreicht man mehr Qualität ohne Bürokratie?“, Bochum 1994

Schwickert, A., u.a., ISO 9000 – Normung für Qualitätssicherungssysteme (I), in: WISU 2/1995

Schwickert, A., u.a., ISO 9000 – Normung für Qualitätssicherungssysteme (II), in: WISU 3/95

Selbmann, H.-K./Überla, K. K., Quality Assessment of Medical Care, Gerlingen 1982

Straus, F., Möglichkeiten der Qualitätssicherung in der Jugendhilfe, in: Landschaftsverband Westfalen-Lippe Landesjugendamt (Hg.), a.a.O.

Süddeutsche Zeitung Nr. 106 vom 8.5.1996

Universität Kaiserslautern, Qualität der Werkstätten für Behinderte – Ansätze zur Bewertung und Förderung. Tagungsunterlagen zur Jahrestagung 1995 (graue Literatur)

Wirtschaftswoche, Nr. 31/1994; Nr. 4/1995

Wittig, K.-J., Qualitätsmanagement in der Praxis, Stuttgart 1993

Womack, J. P./Jones, D. T./Roos, D., The Machine that changed the World, New York 1990

Zink, K. J., Total Quality Management, in: Schnauber, H./Grabowski, S. (Hg.), a.a.O., S. 7-45

Zink, K. J., Qualitätsmanagement – Relevanz in Werkstätten für Behinderte, in: Universität Kaiserslautern 1995, a.a.O.



## BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND

Geschäftszeichen (Bei allen Antworten: Informationsbüro)  
421-2429

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
53117 Bonn

☎ (0228) 9330      Bonn, den      20.08.96

Fax (0228) 933-6011      Bearbeitung:      Wennmar Scherer  
oder      933-2221

Liebe Leserin!  
Lieber Leser!

Die Initiative Qs fand erfreulicherweise einen Anklang, der unsere Erwartungen weit übertraf. So wurden wir in den letzten 6 Monaten von Anfragen praktisch überrollt und konnten den Versand neben unserer Regelarbeit nur mit Mühe garantieren. Nicht immer hat das so geklappt, wie Sie es bei einer Qualitätsinitiative erwarten konnten. Jetzt - endlich - steht unser Verteiler.

Wir möchten, daß die Qs-Broschüren Sie schnell und ohne Umwege erreichen. Bitte prüfen Sie, ob die Anschrift auf dem Umschlag korrekt ist. Falls

- Änderungen erforderlich sind,
- Sie unter einer anderen Anschrift eventuell doppelt erfaßt wurden oder
- die Anzahl der Broschüren (d.h. die Zahl in der rechten oberen Ecke) falsch ist,

schreiben oder faxen Sie uns die fehlerhafte Anschrift zurück, damit wir sie besser finden können, und machen Sie die erforderlichen Angaben möglichst in Druckschrift deutlich. Bitte haben Sie Verständnis, wenn wir telefonische Änderungswünsche nicht erledigen können.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Postadresse:  
Bundesministerium für Familie,  
Senioren, Frauen und Jugend  
53117 Bonn

Hauptadresse:  
Haus I  
Rachstraße 6 - 10  
53123 Bonn

Haus II  
Godesberger Allee 140  
53175 Bonn

Haus III  
Godesberger Allee 99  
53175 Bonn

Tele:  
895437  
Telex:  
22806

Qs

4