

Qualitätsstandards in der Bundesverwaltung

Qualitätsstandards sind einheitliche Leistungsmerkmale, die öffentlich bekannt gemacht und damit nach innen und außen einen gewissen Grad an Verbindlichkeit erhalten. Solche Standards können sich u.a. auf Leistungsversprechen, auf den Zugang zu Verwaltungsleistungen, auf Prozesse oder auch auf das Verhalten der MitarbeiterInnen in den Behörden beziehen. NutznießerInnen von Qualitätsstandards sind primär die BürgerInnen aber auch die MitarbeiterInnen, weil diese Klarheit bringen und Reibungsverluste verhindern können. Die österreichische Verwaltung kann ihre Leistungsqualität dadurch steigern, dass sie die gleichen, hohen Qualitätsstandards in ganz Österreich anbietet. Unterschiedliche Vollzugspraktiken von Bundesrecht sind weder zeitgemäß, noch effizient, noch bürgerfreundlich.



Elisabeth Dearing

Im Regierungsprogramm 2007 werden unter der Überschrift „Verstärkte Bürgerorientierung“ Effizienz, Kundenorientierung und hohes Tempo bei Wahrung der

Rechtssicherheit als wichtigste Kriterien einer modernen Verwaltung angeführt. Weiters wird jeder Behörde aufgetragen, Standards für Erledigungen festzulegen, wobei die Raschheit und die Reduktion der Verfahrensdauer sowie die Qualität der Leistungserbringung durch die Anwendung von Qualitätsnormen wichtige Kriterien sind.¹ Jüngst wurde auch, gemeinsam mit einer aktualisierten Homepage² das neue Logo der Verwaltungsinnovation vorgestellt, das auf Qualitätsmerkmale und Standards Bezug nimmt.



**EINFACH. SCHNELLER. BESSER.
DAS IST AMTLICH.**

Status von Qualitätsstandards in der Bundesverwaltung

Der Leistungsbericht der Bundesverwaltung als Quelle von Qualitätsstandards:

Von 1997 bis 2006 hat das Bundeskanzleramt jährlich einen Leistungsbericht des Bundes publiziert, in dem die Vielfalt und Größenordnungen der Leistungen der Bundesverwaltung transparent gemacht werden sollten. Eine Analyse des Leistungsberichtes 2002 durch das KDZ im Jahr 2003 hat ergeben, dass für 48 Indikatoren aus 18 Bereichen und 11 Ressorts Leistungs- oder Qualitätsstandards gefunden wurden. Allerdings war die Vielfalt nicht groß, die meisten dieser Standards betrafen Prozesse und interne Kosten. Kundenzufriedenheit war nur in wenigen Organisationen (z.B. Studienbeihilfenbehörde oder in der Verwaltungsakademie des Bundes) eine Leistungsgröße, die Mitarbeiterzufriedenheit schien in keinem einzigen Ressort als Kenngröße auf. Insbesondere die Bundesministerien für Justiz und Finanzen weisen aber bereits einen guten Mix an Qualitätsstandards auf. Aus dieser Analyse wird deutlich, dass Qualitätsstandards le-

diglich in Teilbereichen existieren. Ein bundesweit koordiniertes Vorgehen ist bis dato nicht zu erkennen. Im Unterschied zum angelsächsischen Verwaltungsraum und seiner Kultur sind in Österreich auch die Selbstverpflichtung der Behörden einerseits und die Transparenz von Leistungsstandards gegenüber den LeistungsempfängerInnen andererseits kaum Teil der Verwaltungskultur.

Qualitätsstandards in Bürgerservicestellen der Bundesministerien:

Im Rahmen der Arbeiten zu einem Leistungskatalog des Bundes hat das Bundeskanzleramt im Jahr 2004 einen Fragebogen an Bundesministerien und Bundesdienststellen zum Thema „Bürgerservice“ ausgesandt. Zehn Ministerien und die Parlamentsdirektion haben den Fragebogen beantwortet und aus den Antworten lassen sich die nachfolgenden Schlüsse ziehen. 82 Prozent der befragten Organisationseinheiten haben angegeben, dass es in den Bürgerservicestellen Standards bzw. Qualitäts-

¹ Vgl. dazu: <http://10.204.16.34/DocView.axd?CobId=19542>, S. 32f.

² Siehe unter: <http://www.bka.gv.at/verwaltungsinnovation>

indikatoren gibt. Diese beziehen sich bei allen Organisationseinheiten mit Standards bzw. Qualitätsindikatoren auf das Antwortverhalten bei schriftlichen Anfragen (Briefe, E-Mails). Bei fast allen Organisationseinheiten gibt es Standards im Bereich des Telefonverhaltens und in einzelnen Organisationseinheiten Standards im Bereich des Broschürenversandes. Quantitativ genau festgelegte Standards sind bei der Beantwortung von Anfragen und Beschwerden erkennbar. Hier gibt es beispielsweise in einzelnen Organisationseinheiten den Standard, dass E-Mail-Anfragen innerhalb von 24 Stunden eine Antwort erhalten sollen.

Bei der Frage danach, welche Veränderungen die Einführung von Standards in den Bürgerservicestellen hervorgerufen hat, wurde von den befragten Organisationseinheiten die effizientere Aufgabenerledigung, die Erhöhung der Bürgerzufriedenheit und das einheitliche Auftreten gegenüber den KundInnen betont.

Das Bundeskanzleramt (BKA) als Innovationstreiber:

Verwaltungsinnovation und Qualitätsbemühungen der Verwaltung müssen für die BürgerInnen spürbar sein. Das BKA initiiert, koordiniert und begleitet Programme und Projekte, die den BürgerInnen möglichst breit guten Service und hohe Leistungsqualität bieten.

Zum konzeptuellen Rahmen für Qualitätsstandards:

- Laut Regierungsprogramm ist von einem breiten Verständnis von „Qualitätsstandards“ auszugehen. Es sind daher mehrere Dimensionen vom Qualitätsbegriff angesprochen (z.B. Wirkungs-, Prozessdimension, subjektive oder soziale Dimension). Bei dieser

notwendigen Mehrdimensionalität ist das Verständnis der Balanced Scorecard hilfreich. Dieses setzt die Dimensionen (z.B. Kunden- und Mitarbeiterperspektive, Finanz- und Entwicklungsperspektive) im Ziel- und Leistungssteuerungsprozess zueinander in Bezug und hält so die Führung der Organisation in der notwendigen Balance.

- Möglichst viele sollen von guter Leistungsqualität profitieren. Dies erfordert ein breites Verständnis von „Bundesverwaltung“ und umfasst daher auch die mittelbare Bundesverwaltung, also den Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden.
- Einheitliche Qualitätsstandards für Bundesleistungen in ganz Österreich: Obwohl die meisten Bundesländer etwa die Verfahrensdauer von Betriebsanlagengenehmigungen messen und auch interne Vorgaben über die Mindest erledigungszeit geben, sind doch diese nicht durchgängig transparent gemacht. Auch hat das 3-BH-Projekt „Voneinander-Miteinander lernen“³ gezeigt, dass etwa die Verfahrensdauer bei einem Führerscheinverfahren in jeder BH und damit pro Bundesland unterschiedlich ist, was erstaunt, weil doch überall Bundesrecht vollzogen wird. Als Beispiel aus jüngster Vergangenheit könnte „der Reisepass in 20 Minuten in ganz Österreich“ als Musterbeispiel für einen eingängigen, österreichweiten Standard angesehen werden. Aufgrund erhöhter Sicherheitserfordernisse hatte dieser Standard jedoch, vielleicht zum Leidwesen einiger, ein Ablaufdatum.
- Qualitätsstandards sollen hohe Wirksamkeit entfalten. Jedes komplexe Projekt sollte mit einem ers-

ten Schritt beginnen, der auch rasche Anfangserfolge sichert. Daher empfiehlt es sich, bei Verfahren mit hoher Frequenz und hoher Bürgerbetroffenheit zu beginnen.

- Qualitätsstandards dürfen kein „totes Recht“ sein. Qualitätsstandards müssen durch die MitarbeiterInnen der Behörden gelebt werden. Dies bedeutet, dass sie bekannt und im täglichen Alltag Richtschnur für das Verwaltungshandeln sind. Die nötige Akzeptanz durch die MitarbeiterInnen in betroffenen Behörden ist daher von Beginn an durch entsprechende Einbindung zu sichern.

Mögliche nächste Schritte

- **Auswertung der Erfahrungen auf internationaler Ebene:** Im Bereich Qualitätsstandards sind sicher andere europäische Staaten weiter fortgeschritten. So laufen etwa in Dänemark oder in Tschechien bereits breite Programme zur Einführung von nationalen Qualitätsstandards (Citizen Charters). Bereits abgeschlossen sind Citizen Charter Projekte etwa in Großbritannien. Österreich könnte sich diese Erfahrungen zu Nutze machen.
- **Auswertung der Ergebnisse des 5-BH-Projektes „Voneinander-Miteinander lernen“:** Bei diesem Projekt wird die Leistungsqualität zwischen fünf Bezirkshauptmannschaften aus vier Bundesländern verglichen und nach dem besten Standards gesucht. Eine Anwendung der besten Standards in allen BHs wäre anzustreben.

³ Vgl. dazu: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Dearing, Elisabeth (Hrsg.): Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern. Wien, Graz 2005, S. 255ff.

- **Eine Priorisierung von Verwaltungsverfahren**, die einen hohen Impact auf einzelne BürgerInnen und KundInnen haben und hohe Frequenzen aufweisen, kann den Effekt von Qualitätsstandards gleich zu Beginn sichern. Die Auswahl sollte gemeinsam mit innovationsfreudigen PartnerInnen aus dem Kreis der Bundesministerien mit starkem Bürgerkontakt in nachgeordneten Bereichen sowie aus dem Kreis der Bundesländer erfolgen.
 - **Schärfung des Qualitätsbewusstseins in der Verwaltung** etwa durch breite Anwendung des Selbstbewertungsinstruments „Common Assessment Framework – CAF“, durch regelmäßige Treffen zum Austausch von Erfahrungen und zum Abgleich unterschiedlicher Vollzugspraxen oder durch die Nutzung eines Österreichischen Qualitätswettbewerbs als Impulsgeber.
 - die Organisation des Projektes unklar und nicht transparent ist;
 - die Behörden selbst zu wissen glauben, was für die BürgerInnen am Besten ist sowie
 - der Erfahrungsaustausch nur eingeschränkt stattfindet und so „das Rad ständig neu erfunden wird“.
- Es bleibt zu hoffen, dass ein solches Vorhaben mächtige UnterstützerInnen findet und die beteiligten PartnerInnen den Nutzen von Qualitätsstandards auch für sich erkennen. ■
- **Schaffung einer österreichweiten „Plattform für Qualitätsstandards“** im Rahmen derer zu den priorisierten Verfahren gemeinsam Qualitätsstandards entwickelt werden. Dabei ist besonders auf die konsequente Orientierung auf die Bürgerinteressen und -erwartungen Bedacht zu nehmen. In die Plattform zu integrieren wären daher etwa Kundenzufriedenheitserhebungen, aber auch neue Instrumente der Bürgerpartizipation (Fokusgruppen, Bürgerpanels).
- Wie bringt man dieses Vorhaben zum Scheitern?**
- Dieses doch sehr umfassende Projekt umfasst Maßnahmen der Planung, Konzepterstellung, Koordinierung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen, Entscheidungsfindung unter Einbindung der BürgerInnen, Schulungsprogramme für MitarbeiterInnen und vieles mehr. Ein Scheitern ist vorprogrammiert, wenn:
- das politische Commitment fehlt;
 - der Bund die Form des Alleingangs und der Verordnung von oben wählt;
- MR Dr. Elisabeth Dearing ist Leiterin der Abteilung III/7: Verwaltungsreform des BKA. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen: Programmmanagement für die Verwaltungsqualitätsoffensive des Bundes, Qualitätsmanagement, Organisationsentwicklung, wirkungs- und leistungsorientierte Verwaltungsführung, Verwaltungswettbewerbe; Mitglied des Bureaus des OECD-Public Governance Committees und der EU-CAF Arbeitsgruppe.

Wir trauern um unseren Präsidenten



Mit großer Betroffenheit und Trauer müssen wir das Ableben unseres Herrn Präsidenten Ing. Alois Schwarz am 26.08.2007 zur Kenntnis nehmen. Präsident Schwarz war seit den frühen 1990er Jahren mit dem KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung eng verbunden, seit 1993 Vizepräsident, seit 1999 sein Präsident.

Wir lernten ihn als Initiator und Motor von Verwaltungsreformen kennen. Als Bürgermeister von Eisenstadt durften wir ihn im Jahr 1992 bei der Verwaltungsreform im Magistrat, seit 1999 bei der Einrichtung des Bürgerservices unterstützen. In seiner Funktion als Vizeobmann des Wasserleitungsverbandes Nördliches Burgenland unterstützten wir ihn bei der Reorganisation (1994/95). In den letzten Jahren waren wir gemeinsam mit ihm und für das Rote Kreuz – Landesverband Burgenland tätig.

Als Präsident war er stets bestrebt, die Kompetenz des KDZ auch an andere Gebietskörperschaften und Institutionen heranzutragen. Ebenso war er umsichtig bemüht, die fachliche und organisatorische Weiterentwicklung des Instituts und dessen MitarbeiterInnen zu fördern.

Das KDZ verliert mit Ing. Alois Schwarz einen überaus engagierten und beliebten Präsidenten der das KDZ durch seinen persönlichen Einsatz in den vergangenen 14 Jahren nachdrücklich geprägt hat!