

# **Besonderheiten eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung**

DISSERTATION  
der Universität St. Gallen,  
Hochschule für Wirtschafts-,  
Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG)  
zur Erlangung der Würde eines  
Doktors der Wirtschaftswissenschaften

vorgelegt von

**Jürg Felix**

von

Haldenstein (Graubünden)

Genehmigt auf Antrag der Herren

**Prof. Dr. Kuno Schedler**

und

**Prof. Dr. Hans Dieter Seghez<sup>A</sup>J**

Dissertation Nr. 2744

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>VII</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>3</b>
1.1 Problemstellung.....	3
1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen.....	4
1.3 Forschungsmethodik und -prozess.....	6
1.4 Aufbau der Arbeit.....	10
<b>2. Umfassendes Qualitätsmanagement in der Privatwirtschaft.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Die Entwicklung der Qualitätsbewegung im industriellen     Sektor.....</b>	<b>11</b>
2.1.1 Die horizontal, ausbreitende Entwicklung im Westen.....	12
2.1.2 Die vertikal, vertiefende Entwicklung im Osten.....	13
<b>2.2 Wachsende Bedeutung des Dienstleistungssektors und die     Implikationen für das Qualitätsmanagement.....</b>	<b>15</b>
2.2.1 Konstitutive Merkmale von Dienstleistungen.....	16
2.2.2 Qualitätsmanagement im Dienstleistungssektor.....	19
2.2.2.1 Der externe Faktor und seine Konsequenzen.....	19
2.2.2.2 Die Beurteilung von intangiblen Leistungen durch den Kunden.....	21
a. Erwartungsbeeinflussende Faktoren.....	22

## Inhaltsverzeichnis

b. Wahrnehmungsbeeinflussende Faktoren.....	23
<b>2.3 Gegenwärtiges Verständnis des Qualitätsmanagements.....</b>	<b>24</b>
<b>2.4 Rahmen eines qualitätsorientierten Managementkonzeptes... </b>	<b>26</b>
<b>3. Umfassendes Qualitätsmanagement in der öffentlichen</b>	
<b>Verwaltung.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Bedarf nach einem umfassenden Qualitätsmanagement in</b>	
<b>der öffentlichen Verwaltung.....</b>	<b>30</b>
3.1.1 Subjektive Gründe.....	30
3.1.1.1 Steigende Mitarbeiterzufriedenheit.....	32
3.1.1.2 Steigende Kundenorientierung.....	33
3.1.1.3 Verbesserung des Images.....	34
3.1.2 Objektive Gründe.....	35
3.1.2.1 Effizienter Ressourceneinsatz.....	35
3.1.2.2 Bestehen unter Wettbewerb.....	36
3.1.2.3 Nachhaltige Einführung der WoV.....	39
<b>3.2 Der Begriff der öffentlichen Verwaltung.....</b>	<b>43</b>
<b>3.3 Anpassungsbedarf betriebswirtschaftlicher Konzepte.....</b>	<b>45</b>
3.3.1 Leistungsverständnis der öffentlichen Verwaltung.....	45
3.3.1.1 Ökonomischer Zweck von öffentlichen Leistungen.....	46
3.3.1.2 Gesellschaftlicher Zweck von öffentlichen Leistungen...	48
3.3.1.3 Öffentliche Leistungen als Dienstleistungen.....	49
3.3.2 Kundenverständnis der öffentlichen Verwaltung.....	50
3.3.2.1 Staatliche Monopole.....	51
3.3.2.2 Das Legalitätsprinzip.....	51
3.3.2.3 Die Eingriffsverwaltung und das Prinzip der	
Verhältnismässigkeit.....	52
3.3.2.4 Der Kunde im öffentlichen Dienstleistungsprozess.....	52
3.3.3 Führungsverständnis der öffentlichen Verwaltung.....	53

3.3.3.1	Eckwerte eines demokratischen Führungsverständnisses.....	54
3.3.3.2	Die Führung im öffentlichen Dienstleistungsprozess.....	56
<b>3.4</b>	<b>Entwicklung des Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung.....</b>	<b>57</b>
3.4.1	Leistungs- und Kundenorientierung durch New Public Management.....	59
3.4.2	Innovation und Wettbewerb durch Qualitätsmodelle und -preise.....	60
3.4.2.1	Die ISO 9000 Normen.....	60
3.4.2.2	Das Modell für Excellence der European Foundation for Quality Management.....	64
3.4.2.3	Common Assessment Framework.....	67
3.4.2.4	Qualitätspreise.....	68
<b>3.5</b>	<b>Zusammenfassende Beurteilung des Entwicklungsstandes.....</b>	<b>72</b>
3.5.1	Leistungskonzeptionelles Verständnis.....	73
3.5.2	Kundenkonzeptionelles Verständnis.....	74
3.5.3	Führungskonzeptionelles Verständnis.....	75
<b>4.</b>	<b>Verbesserte Erklärungskraft durch konzeptionelle Ergänzungen.....</b>	<b>77</b>
<b>4.1</b>	<b>Klärendes Rollenkonzept.....</b>	<b>77</b>
4.1.1	Ziel.....	77
4.1.2	Das Konzept der dreistufigen Legitimation.....	77
4.1.3	Anpassung für die Arbeit.....	79
<b>4.2</b>	<b>Schlüssige Tauschbeziehung für den Kunden.....</b>	<b>79</b>
4.2.1	Ziel.....	79
4.2.2	Konzept der Neuen Politischen Ökonomie.....	80
4.2.3	Anpassung für die Arbeit.....	81

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>5. Überblick über die Konzeptentwicklung.....</b>	<b>85</b>
<b>6. Rollen im politisch-administrativen System.....</b>	<b>86</b>
<b>6.1 Die Grundlegitimation.....</b>	<b>86</b>
6.1.1    Zweck des Grundkonsenses.....	86
6.1.2    Die Entstehung des Grundkonsenses.....	87
6.1.3    Inhaltliche Elemente des Grundkonsenses.....	88
<b>6.2 Die institutionelle Legitimation.....</b>	<b>91</b>
<b>6.3 Die individuelle Legitimation.....</b>	<b>91</b>
<b>6.4 Der Gesamtlegitimationszusammenhang.....</b>	<b>93</b>
6.4.1    Die Rollenbeziehungen.....	94
6.4.1.1    Die Beziehung Bürger-Kunde.....	94
6.4.1.2    Die Beziehung Bürger-Politik.....	94
6.4.1.3    Die Beziehung Politiker-Kunde.....	95
6.4.2    Die Legitimationsbeziehungen.....	95
<b>7. Leistungskonzept.....</b>	<b>96</b>
<b>7.1 Bausteine der Leistungserstellung.....</b>	<b>96</b>
<b>7.2 Kategorisierung der externen Leistungen.....</b>	<b>98</b>
<b>7.3 Zusammenhang der drei Haupttypen öffentlicher         Leistungen.....</b>	<b>100</b>
<b>8. Kundenkonzept.....</b>	<b>102</b>
<b>8.1 Der Kunde im Rollenkonzept.....</b>	<b>102</b>
8.1.1    Die privatwirtschaftlichen Kundenhandlungen im Rollenkonzept.....	102

IX

631.....	Sumreia	£"£'6
631.....	§unj3ss3qi9As^ip^nÖ	ZT6
	S	IT6

**ui**

uapuassejum saup sjdazuo^i saup zjesuy

931.....	assiuqagiH	t'Z'6
		yz'6

ZU.....	assiuqsgjg	£-\jβ
		z'Y6

\Z\.....	^nuaiodsSunjSTaq auasixa pun guiajux s^a	£TI"6
5^ \.....	usq^SioAsSumiinj	Z^'Y6
l\.....	uaqeäioAsSnzjjoA.	FIT ö

**UII** q j ; j [ ^ >

**d**

**pun**

**sap**

**Z||**

[ | |

sre

601.....	§unjBAU9A usqDniusjjo jap uspun^ ssp uopimjga	I'Z'3
601.....	jdazuo^sSunjsiaq uii apun^j aujajxa JQQ	ZX
801.....	SS3ZOldsgumSI3JJSU9IQ Uli 3pUn>J 90BIUT J9Q	YZ

**mi**

ui sja^ijoj sap ano^j QIQ

## **Inhaltsverzeichnis**

9.3.3.1	Qualitätspolitik.....	130
9.3.3.2	Qualitätsplanung.....	131
9.3.4	Durchführung.....	132
9.3.4.1	Qualitätsstrukturen.....	132
9.3.4.2	Qualitätslenkung.....	133
9.3.5	Auswertung.....	135
9.3.5.1	Qualitätsmanagementsystem.....	135
9.3.5.2	Qualitätssicherung.....	136
<b>9.4</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>137</b>
<b>10.</b>	<b>Das Schweizerische Steuersystem.....</b>	<b>141</b>
<b>11.</b>	<b>Die Einkommens- und Vermögenssteuern.....</b>	<b>143</b>
<b>12.</b>	<b>Die Steuerverwaltung des Kantons Bern.....</b>	<b>144</b>
12.1	Aufgaben und Organisation.....	144
12.2	Reformbewegte Zeit.....	146
<b>13.</b>	<b>Die Begleichung der Steuerschuld als öffentlicher Dienstleistungsprozess.....</b>	<b>150</b>
13.1	Der Dienstleistungsprozess im Überblick.....	151
13.2	Der Teilprozess der Veranlagung.....	154
13.2.1	Die politische Führung.....	156
13.2.2	Die Eingrenzung des externen Faktors.....	162
13.2.3	Inputorientierte Vorgaben.....	164
13.2.4	Prozessorientierte Vorgaben.....	166

13.2.5	Outputorientierte Vorgaben.....	168
<b>14.</b>	<b>Konsequenzen für die Ausgestaltung eines umfassenden Qualitätsmanagements in der kantonalen Steuerverwaltung Bern.....</b>	<b>170</b>
<b>14.1</b>	<b>Planung.....</b>	<b>170</b>
14.1.1	Qualitätspolitik.....	170
14.1.2	Qualitätsplanung.....	171
<b>14.2</b>	<b>Durchführung.....</b>	<b>171</b>
14.2.1	Qualitätsstruktur.....	171
14.2.2	Qualitätslenkung.....	172
<b>14.3</b>	<b>Auswertung.....</b>	<b>172</b>
14.3.1	Qualitätsmanagementsystem.....	172
14.3.2	Qualitätssicherung.....	173
<b>14.4</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>174</b>
<b>Anhang 1:</b>	<b>Beispiele inputorientierter Vollzugsvorgaben.....</b>	<b>175</b>
<b>Anhang 2:</b>	<b>Beispiele prozessorientierter Vollzugsvorgaben.....</b>	<b>178</b>
<b>Anhang 3:</b>	<b>Beispiele outputorientierter Vollzugsvorgaben.....</b>	<b>179</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>		<b>183</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>		<b>185</b>

Inhaltsverzeichnis

**Tabellenverzeichnis.....187**

**Literaturverzeichnis.....189**