

# innovative **VERWALTUNG**

EHEMALS FACHZEITSCHRIFT

## V·O·P

PERSONAL+FÜHRUNG

Neue Wege bei  
der Besetzung von  
Spitzenpositionen

FINANZEN+WIRTSCHAFTLICHKEIT

Sieben NRW-  
Kommunen auf dem  
Weg zur Doppik

E-GOVERNMENT+MULTIMEDIA

Großes  
Internetangebot –  
doch wo bleibt die  
Kundenorientierung?

Hans-Dieter Haenel:

»Öffentliche  
Verwaltungen  
**sind flexibler  
als ihr Ruf**«

[www.innovative-verwaltung.de](http://www.innovative-verwaltung.de)

# Die Chancen des Beschwerdemanagements

Den Bürger ernst nehmen und Verbesserungsbedarf besser erkennen

**Beschwerdemanagement ist Teil eines umfassenden Entwicklungsprozesses und liefert sowohl durch systematische Bearbeitung der Beschwerden als auch durch die mitarbeiterorientierte Verfahrensweise wichtige Impulse für den Veränderungsprozess.**



**Frank Paratsch**  
ist Heimleiter und Trainer  
am Institut für angewandte  
Betriebspädagogik für  
Sozialmanagement



**Wolfram Theymann**  
ist Geschäftsführer am  
Institut für angewandte  
Betriebspädagogik für  
Sozialmanagement

Die folgenden Formulierungen finden sich in vielen Leitbildern von Verwaltungen: Wir wollen eine bürgerorientierte und unbürokratische Verwaltung sein, wir orientieren uns an den Bedürfnissen der Bürger, wir garantieren einen umfassenden und freundlichen Service. Kaum eine Verwaltung lässt diesen Punkt bei ihrer Zieldefinition neben solchen Aspekten wie Effektivität und Effizienz aus. Dabei steht die Erhaltung und Erhöhung der Zufriedenheit der Bürger als Kunden der Verwaltung im Vordergrund. Verwaltungen wollen – oder sollen – aus politisch motivierten Vorgaben den Bürger als Kunden sehen: umworben und wertgeschätzt.

Dabei ist der geläufige Begriff vom „Kunden“ nicht unproblematisch. Zum einen kann der Kunde der öffentlichen Verwaltung nicht einfach den Anbieter wechseln. Zum anderen haben Verwaltungen immer auch mit Kunden zu tun, die mit negativen Entscheidungen und Bescheiden einer Verwaltung konfrontiert sind.

Vieles ist in den vergangenen Jahren geschehen: Bürgerbüros wurden eingerichtet, Abteilungen wurden umstrukturiert, Mitarbeiter fortgebildet, Bürger-

sprechstunden eingeführt, Geschäftsprozesse effizienter und Räumlichkeiten freundlicher gestaltet, Bürger und Mitarbeiter nach ihrer Meinung befragt etc. Und trotzdem kommt es immer wieder zu berechtigten oder auch unberechtigten Beschwerden, die bei den betroffenen Mitarbeitern wie bei den verantwortlichen Wahlbeamten oft Unbehagen auslösen.

## Positiver Umgang mit Beschwerden

Aber Beschwerden sind auch Chancen. Diese zu nutzen, gewinnt zunehmend Bedeutung. So geben Beschwerden Anhaltspunkte, wie eine bürgernahe Verwaltung aus Perspektive des „Bürgers/Kunden“ aussehen soll. Beschwerden geben der Verwaltung die Möglichkeit, dem Kunden zu zeigen, dass seine Verwaltung für ihn da ist, sich um sein Anliegen kümmert. Wenn dem Wunsch des Kunden nicht entsprochen werden kann, so muss die Verwaltung wenigstens verdeutlichen, aus welchen Gründen dem Wunsch des Bürgers/Kunden nicht entsprochen werden kann, und gleichzeitig um Verständnis werben.

In der Literatur wird Kundenzufriedenheit oft definiert als „Ergebnis eines psychischen Vorgangs, bei dem der Kunde zwischen dem wahrgenommenen Leistungsniveau eines Unternehmens und seinen Erwartungen vergleicht“. Somit entsteht Unzufriedenheit auf Seiten des Kunden, wenn subjektiv und unbewusst die Erwartungen mit den wahrgenommenen Leistungen verglichen und erhebliche Diskrepanzen festgestellt werden. Werden seine Erwartungen enttäuscht, ist der Kunde unzufrieden, werden die Erwartungen erfüllt oder auch übererfüllt, ist er zufrieden. Unter Umständen kann die bloße Erfüllung von Erwartungen auch nur zu einem Gefühl der Indifferenz führen.

Die Reaktionen von Kunden (siehe Kasten Seite 20) machen deutlich, dass es wichtig ist, einen konstruktiven und aktiven Umgang mit Beschwerden zu fördern, um die Zufriedenheit der Kunden und damit das Image der Verwaltung nachhaltig zu verbessern.

## Beschwerdemanagement als Element der Modernisierung

Neben Imageverbesserung und Steigerung der Kundenzufriedenheit bietet Beschwerdemanagement im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung wichtige Möglichkeiten der Informationsgewinnung: Beschwerden beinhalten Hinweise auf betriebliche Schwächen und weisen somit auf Verbesserungspotentiale hin.

Darüber hinaus liefert eine Analyse der Beschwerden Veränderungen in den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger/Kunden. Beschwerden können so zu einer effektiven Marktforschung bzw. -beurteilung herangezogen werden. Dieser Aspekt ist für politische Funktionsträger von großer Bedeutung.

Eine systematische Nutzung und Auswertung von Beschwerden drängt sich somit geradezu auf. Die Kunden liefern Informationen zur Verbesserung von Arbeitsprozessen, zur Verbesserung der Qualität von Produkten und Dienstleistungen und zur Verbesserung des Angebots. Diese müssen dann entsprechend der Entwicklungsziele der Verwal-

tung ausgewertet und genutzt werden. Die Einführung eines systematischen Beschwerdemanagementsystems unterstützt dies.

Ein solches System sollte den beiden Aspekten im Umgang mit Beschwerden gerecht werden: Erstes Ziel ist der angemessene Umgang mit der Unzufriedenheit von Bürgern. Das zweite Ziel bezieht sich auf die interne Funktion von Beschwerden, nämlich Schwachstellen aufzuzeigen und Marktbeobachtung zu betreiben, um Ansatzpunkte für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu finden.

Entsprechend der Ziele hat ein Beschwerdemanagementsystem eine zweigeteilte Struktur. Der erste Strang – der eigentliche Dienstleistungsprozess oder auch direkte Beschwerdemanagementprozess – bezieht sich auf die Bearbeitung der Beschwerde. Er zielt auf die Wiederherstellung der Kundenzufriedenheit und auf die Verbesserung des Images. Der zweite Strang – der Managementprozess oder auch indirekte Beschwerdemanagementprozess – knüpft an den ersten Strang an und verfolgt das Ziel, durch die Auswertung der Beschwerden den Bedarf an Veränderungen zu erheben und zur Bearbeitung weiterzugeben.

## Gestaltung des Dienstleistungsprozesses

Bei der Implementierung eines systematischen Beschwerdemanagements ist zunächst der Dienstleistungsprozesses zu gestalten. Er gliedert sich in drei Schritte:

### ■ Die Beschwerdestimulierung

Sie ermuntert den Bürger, die von ihm wahrgenommenen Probleme und Negativverfahren gegenüber der Verwaltung zu äußern. Hierzu ist es notwendig, sich zunächst die Frage zu stellen, warum es in der Vergangenheit so schwer bzw. so einfach war, sich über die angebotenen Dienstleistungen und ihre Qualität zu beschweren. In vielen Verwaltungen gibt es für den Bürger Beschwerdebarrieren, die es dem Bürger erschweren, sich zu einer formulierten Beschwerde durchzuringen. Diese Barrieren müssen abgebaut werden.

Wie das konkret geschehen kann, ist natürlich abhängig von der aktuellen Si-

tuation vor Ort und auch von der Unternehmenskultur. Erleichterungen können beispielsweise vorgefertigte Formulare und Beschwerdebriefkästen bringen, deutlich benannte Ansprechpartner, Kurzbefragungen, unter Umständen auch spektakuläre Aktionen wie eine Verlosung unter allen eingesandten Beschwerden einer bestimmten Zeitperiode. Auch die Verteilung von Rückmeldungskärtchen, die bestimmten Verwaltungsvorgängen beigefügt werden und eine schnelle, einfache Rückmeldung an die Verwaltung gewährleisten, ist hilfreich.

Generell ist über die Frage nachzudenken, auf welche Weise (persönlich, telefonisch, schriftlich, anonym etc.) und gegenüber welcher Stelle die Beschwerde vorgebracht werden soll (betroffene Abteilung, zentrale Stelle etc.). Die Beschwerdewege müssen durch angemessene und geeignete Medien bekannt gemacht werden.

### ■ Beschwerdeerfassung

Sie ist zunächst als der unmittelbare Erstkontakt zum sich beschwerenden Bürger zu gestalten. Hier werden systematisch die Beschwerdeinformationen aufgenommen, die für den Managementprozess bedeut-

Anzeige

sam sind. Die Beschwerdeerfassung ist somit die Schnittstelle von Dienstleistungs- zum Managementprozess.

Beim Erstkontakt wird durch die unmittelbare Reaktion auf die Beschwerde bereits maßgeblich darüber bestimmt, ob die Unzufriedenheit des Bürgers abgebaut oder sogar noch gesteigert wird. Hierfür müssen geeignete Bearbeitungsstandards (z. B. erste Reaktion innerhalb eines Arbeitstages) entwickelt, die zuständigen Mitarbeiter/innen müssen geschult und klare Kompetenzen verteilt werden. Insbesondere die Schulung in Fragen des Umgangs mit aufgebracht und/oder schwierigen Bürgern ist dabei ein ganz wesentliches Element.

Für die Beschwerdeerfassung sind Bearbeitungsstandards zu definieren, die Auskunft darüber geben, in welcher Form, mit welchem Inhalt und welcher Struktur die Beschwerden zu erfassen sind und wie und in welcher Zeit eine Reaktion erfolgen soll. Außerdem sind klare Strukturen zu schaffen, die insbesondere die Frage nach der Zuständigkeit für die Erfassung und Bearbeitung der Beschwerden klären. Die beiden Möglichkeiten sind hier die Bearbeitung in einer zentralen Stelle „Bürger-service“ oder aber die dezentrale Bearbeitung der Beschwerden in den zuständigen Abteilungen. Hier ist kein Ratschlag möglich. Die Entscheidung für eine Struktur ist abhängig von der Kultur, von Abläufen und Zuständigkeiten und nicht zuletzt von den Mitarbeitern/innen.

Allgemein bewährt hat sich das Prinzip des „Beschwerdeeeigentums“. Dieses Prinzip verlangt, dass die Mitarbeiter/innen, an die eine Beschwerde herangetragen wird, entweder für die unmittelbare Lösung oder aber für die Weiterleitung an die zuständige Stelle und für die Kontrolle der Bearbeitung verantwortlich sind. Hierbei muss allerdings sichergestellt werden, dass die für den Managementprozess notwendigen Informationen ebenfalls erhoben und gesammelt werden.

#### ■ **Beschwerdebearbeitung**

Hier entscheidet sich, welche Lösung der Bürger in Hinblick auf seine Beschwerde angeboten bekommt und welche sach- und problembezogene, kundengerechte Reaktion erfolgen soll.

Auch für die Beschwerdebearbeitung stellt sich die Frage nach einer geeigneten Struktur. In den meisten Fällen können nur die Fachabteilungen über Lösungen entscheiden – insofern bietet es sich an, die Beschwerdebearbeitung an die Fachabteilungen zu delegieren. Neben der Sachlösung ist aber auch die Art und Weise der Problemlösung und die Gestaltung einer bürgergerechten Reaktion bedeutsam. Auf diese Aufgaben müssen die Mitarbeiter/innen durch Schulungen vorbereitet werden.

### Struktur des Managementprozesses

Im Managementprozess des Beschwerdemanagements werden die zuvor durch die Beschwerdestimulierung und Beschwerdeerfassung erlangten Informationen auf Veränderungsbedarf hin ausgewertet und bearbeitet. An die Beschwerdestimulierung und Beschwerdeerfassung schließen sich die folgenden Schritte an:

#### ■ **Beschwerdeauswertung**

Hierbei werden die Beschwerdeinformationen auf Schwächen im Angebot, auf Schwächen in den Produkten, auf Planungsmängel, auf Mängel im organisatorischen Aufbau und Ablauf, auf Änderungen bei den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger etc. hin ausgewertet. Die Auswertung erfolgt in Hinblick auf Quantität und Qualität.

Die quantitative Beschwerdeauswertung betrachtet Umfang und Verteilung der Beschwerden und gibt somit Hinweise auf notwendige Priorisierungen. So ist es beispielsweise sinnvoll, bei den Abteilungen mit Veränderungen und Verbesserungen anzusetzen, bei denen sich die Beschwerden häufen. Aufgrund der qualitativen Beschwerdeauswertung können dann Aussagen zu den Ursachen der Probleme gemacht und entsprechende Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden. Um beim letztgenannten Beispiel zu bleiben: Klagen über eine lange Bearbeitungsdauer der Anträge wären ein qualitativer Hinweis, wie Bürgerzufriedenheit verbessert werden kann. Damit gehören quantitative (Verweis auf Schwachstel-

len) und qualitative Beschwerdeauswertung (Verweis auf Ursachen) zusammen:

#### ■ **Beschwerdereport**

Für den Beschwerdereport werden die durch den Auswertungsprozess gewonnenen Informationen zusammengefasst. Sie sind für die (politischen) Entscheider Grundlage für die Initiierung notwendiger Beschlüsse über Veränderungs- und Verbesserungsprozesse und ihre Umsetzung, die sich jedoch außerhalb des eigentlichen Beschwerdemanagements vollzieht.

Alle Schritte des Dienstleistungs- und des Managementprozesses müssen regelmäßig überprüft und einem Controlling unterworfen werden, um festzustellen, ob das System den Zielen und Anforderungen gerecht wird.

### Aspekte der Implementierung

Verwaltungen, die sich aktiv mit Veränderungsprozessen und neuen Steuerungsmodellen befassen, haben regelmäßig bereits Strukturen zur Bearbeitung von Verbesserungsbedarf eingeführt (z. B. Qualitäts- oder Verwaltungszirkel etc.) und als Institution für kontinuierliche Verbesserungen fest etabliert. Daneben gibt es weitere methodische Ansätze, um den Verbesserungsbedarf zu erheben, beispielsweise Mitarbeiter- und Kundenbefragungen, Leitbildcontrolling, Organisationsanalyse und Vorschlagswesen. Das Beschwerdemanagement ist aus der Perspektive des Managementprozesses genau bei diesen Methoden zur Erhebung des Verbesserungsbedarfs einzuordnen. Insofern ist Beschwerdemanagement einerseits eine Ergänzung dieses Methodenspektrums, andererseits enthält dieser Ansatz weitere Aspekte für die Verbesserung im Zielbereich „Bürgerzufriedenheit“.

### Phasen der Implementierung

Die Implementierung eines Beschwerdemanagements vollzieht sich in vier aufeinander folgenden Phasen:

#### 1. Phase: Ziele klären

Die erste Phase der Implementierung

verfolgt die Aufgabe, die Ziele zu klären und eine Entscheidung der Verwaltungsspitze über die Einführung eines Beschwerdemanagementsystems herbeizuführen. Dies ist unabdingbare Voraussetzung für den weiteren Prozess.

## **2. Phase: Systemgestaltung**

In der zweiten Phase geht es darum, wie die einzelnen Schritte des Beschwerdemanagements gestaltet werden sollen. Interessant im Rahmen des Veränderungsprozesses ist die Frage, wie die Systemgestaltung selbst stattfindet, die ja – für sich genommen – ebenfalls einen Entwicklungsprozess darstellt, der genutzt werden kann und sollte.

Einerseits könnte die Systemgestaltung von der Verwaltungsspitze (oder von einem von ihr beauftragten Beratungsunternehmen) durchgeführt werden. Nach unserer Erfahrung ist es jedoch sinnvoll, in die Systemgestaltung betroffene Mitarbeiter und Führungskräfte einzubeziehen und mit diesen gemeinsam die Auseinandersetzung zu führen, wie denn in Zukunft mit Beschwerden in der Verwaltung umgegangen werden soll. So wird unter Umständen bis in die Abteilungen hinein eine Auseinandersetzung über Normen und Werte des eigenen Verwaltungshandelns stattfinden, die bezüglich der Entwicklung von Bürgerorientierung und Qualität des eigenen Handelns Auswirkungen hat. Aus diesen Diskussionen werden dann die entsprechenden Leitlinien und Verfahrensweisungen für den Umgang mit Beschwerden abgeleitet.

Durch diesen Auseinandersetzungsprozess mit und zwischen den Mitarbeitern wird einmal die Akzeptanz der Mitarbeiter/innen gegenüber dem einzuführenden System gestärkt und gleichzeitig eine „Beschwerdekultur“ begründet, in der Beschwerden durchaus als Chance gesehen werden und nicht nur als eine zusätzliche und unnötige Belastung durch den Kunden. Für diesen Zweck ist sinnvollerweise eine Projektgruppe zu gründen, die aus Mitarbeitern/innen und Führungskräften der verschiedenen Abteilungen und auch Vertretern des Personalrats zusammengesetzt ist.

Zusätzlich muss in der Phase der Systemgestaltung überlegt und festgelegt werden, wie der Erfolg der einzelnen Schritte im Dienstleistungs- und im Managementprozess gemessen und überprüft werden kann. Das kann z. B. durch geeignete Kennzahlensysteme oder Ähnliches bewerkstelligt werden.

## **3. Phase: Information der Mitarbeiter/-innen und Führungskräfte**

Mitarbeiter und Führungskräfte werden auf breiter Basis über das entwickelte Beschwerdemanagementsystem informiert, die Abläufe werden kommuniziert und die Konsequenzen für Verwaltung und Mitarbeiter verdeutlicht. Diese Information kann schriftlich erfolgen. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass ein organisationskultureller Wandel einhergehen muss mit einem Bewusstseinswandel der Mitarbeiter. Dieser lässt sich über „gedrucktes Papier“ allein nur schwer herbeiführen. Fortbildungsveranstaltungen oder Trainings müssen sowohl die Entstehung einer Beschwerdekultur begleiten als auch den Mitarbeitern Verhaltensorientierung vermitteln. Neben den angesprochenen traditionellen Formen können auch Großgruppenveranstaltungen in der Art von Zukunftswerkstätten oder Open Space mit der dieser Veranstaltungsform eigenen Dynamik genutzt werden. Die Phase der Information und die Phase der Umsetzung gehen ineinander über.

## **4. Phase: Umsetzung des Systems**

In der vierten Phase geht es um die konkrete Verteilung von Zuständigkeiten an die Mitarbeiter/innen. Ein weiterer entscheidender Aspekt ist die schon erwähnte Schulung der Mitarbeiter/innen und Führungskräfte. Insbesondere die Mitarbeiter/innen, die die Beschwerdestimulierung und -erfassung bearbeiten, stehen im unmittelbaren (Erst-)Kontakt mit verärgerten, eventuell aggressiven Bürgern und müssen durch Schulungen und begleitendes Coaching hierfür Hilfestellung erhalten. Das gilt gleichermaßen für die Mitarbeiter/innen in den einzelnen Abteilungen, die ebenfalls mit Beschwerden bzw. Kritik konfrontiert werden.

Eine besondere Rolle spielen dabei die Führungskräfte, deren Aufgabe es ist, von ihren Mitarbeitern/innen ein bürgerorientiertes Verhalten im Umgang mit Beschwerden und Kritik einzufordern und gleichzeitig als Vorbild zu

## **Wie reagieren die Kunden?**

- Nur ca. 4 % der unzufriedenen Kunden machen sich die Mühe, sich zu beschweren. Die anderen 96 % beschweren sich nicht und ziehen ihre Konsequenzen.
- Ein zufriedener Kunde spricht mit drei weiteren Personen über seine Erfahrungen, ein unzufriedener Kunde erzählt es neun Personen weiter.
- Kunden, die mit der Reaktion auf ihre Beschwerde zufrieden waren, sind regelmäßig zufriedener als Kunden, die keinerlei Grund zur Beschwerde hatten.
- Ein Kunde, der mit der Leistung unzufrieden war und den man mit ungewöhnlichen Maßnahmen zufrieden stellen konnte, erzählt es 20 Personen weiter.

dienen. Auch die Führungskräfte müssen in dieser Funktion Unterstützung durch Schulung und/oder Coaching erhalten.

Zusätzlich ist es notwendig, regelmäßig zu überprüfen, ob das Beschwerdemanagementsystem den Anforderungen gerecht wird und ob Anpassungen notwendig sind. Dieses Controlling kann dazu führen, dass der Implementierungsprozess des Beschwerdemanagements oder Teile davon wiederholt werden.

Weitere Informationen zum Beschwerdemanagement erhalten Sie bei **Wolfram Theymann**, ☎ (0 62 04) 7 12 38, E-Mail: info@lfaBP.de. ●

# Kein Platz für Visionen?



## Die Themenschwerpunkte:

- **Verwaltung + Bürger**
- **Consulting + Dienstleistung**
- **Personal + Führung**
- **E-Government + Multimedia**
- **Finanzen + Wirtschaftlichkeit**

+ **zahlreiche  
Sonderhefte**

**Innovative Verwaltung**, die Fachzeitschrift für erfolgreiches Verwaltungsmanagement, gibt Ihnen 10mal im Jahr aktuelle Tipps und Anregungen zu allen Fragen rund um die moderne Verwaltung und zeigt Ihnen, wie Sie Abläufe **effektiv** und **effizienter** gestalten.

## Probieren Sie mal was Neues!

**innovative  
VERWALTUNG**

Von der Budgetierung bis zur Umsetzung von Projekten, vom Trend-Thema E-Government bis zur Mitarbeiterführung.

**So haben Sie auch noch Zeit für neue Ideen.**



Coupon ausfüllen und faxen:

**0611-78 78 412**

Oder per Post an: **Gabler Verlag  
innovative Verwaltung  
65173 Wiesbaden**

**Ja!** Ich möchte **innovative Verwaltung** kostenlos Probe lesen!  
Bitte senden Sie mir die nächsten zwei Hefte zu.

Sollte ich **innovative Verwaltung** nicht weiterlesen wollen, teile ich das 14 Tage nach Erhalt der zweiten Ausgabe schriftlich mit. Andernfalls erhalte ich **innovative Verwaltung** 10mal im Jahr zum Jahresbezugspreis von derzeit Euro 123,- (Inland), bzw. Euro 129,- (Ausland) zzgl. Versand zunächst für ein Jahr bequem per Post ins Haus.\*

Name, Vorname

Funktion

Firma

Branche

Straße

PLZ / Wohnort

\*Danach verlängert sich mein Abonnement um jeweils ein Jahr, wenn ich nicht zuvor 6 Wochen vor Ablauf des Bezugsjahres das Magazin abbestellt habe. Die beiden Probehefte darf ich in jedem Fall behalten.

Widerrufsrecht: Diese Vereinbarung kann ich innerhalb von 14 Tagen nach Bestelldatum schriftlich beim Gabler Verlag, PF 15 46, 65173 Wiesbaden widerrufen. Zur Fristwahrung genügt das rechtzeitige Absenden.

Datum, 1. Unterschrift

Datum, 2. Unterschrift (Kenntnisnahme Widerrufsrecht)

**Ja**, schicken Sie mir regelmäßig Ihren **kostenlosen Newsletter** an meine E-Mail-Adresse: