

Integriertes Qualitätsmanagement für den städtischen Wirtschaftsverkehr

VON HANS-CHRISTIAN PFOHL UND CARSTEN RÖTH, DARMSTADT

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
 - 1.1. Ausgangslage
 - 1.2. Zielsetzung für ein integriertes Qualitätsmanagement
 - 1.3. Untersuchungsmethodik
 2. Spannungsfeld städtischer Wirtschaftsverkehr
 - 2.1. Rahmenbedingungen im Verkehrswesen
 - 2.2. Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs
 3. Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung
 - 3.1. Entwicklung des Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung
 - 3.2. Aktuelle Ansätze für ein integriertes Qualitätsmanagement
 4. Integriertes Qualitätsmanagement für den städtischen Wirtschaftsverkehr
 - 4.1. Interne Sichtweise des Qualitätsmanagementmodells
 - 4.2. Externe Sichtweise des Qualitätsmanagementmodells
 - 4.3. Management des Wirtschaftsverkehrs in Deutschland
 5. Fazit
- Literatur

Anschrift der Verfasser:

Technische Universität Darmstadt
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
Fachgebiet Unternehmensführung & Logistik
Hochschulstraße 1
D-64289 Darmstadt
e-mail: pfohl@bwl.tu-darmstadt.de
Web: <http://www.fgul.de>

Begleitworte:

Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projektes „Konzeption eines integrierten Qualitätsmanagements für den städtischen Wirtschaftsverkehr“.

Einleitung

1.1. Ausgangslage

Die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft und des Wirtschaftsverkehrs sind eng miteinander verzahnt. Die Veränderungen der Güterstrukturen, die zunehmende Arbeitsteilung, die Implementierung moderner logistischer Konzepte in Industrie und Handel sowie die steigende Internationalisierung wirtschaftlicher Beziehungen sind Entwicklungen, die in den vergangenen Jahren zu einem Anstieg des Verkehrs und damit zur Notwendigkeit struktureller Veränderungen des Güterverkehrssystems geführt haben. Das aktuelle und auch das prognostizierte Wachstum der Güterverkehrsströme führen zu einer weiteren Verschiebung im Modal Split zu Gunsten des Straßengüterverkehrs, trotz aller Anstrengungen den Güterverkehr auch auf die weiteren Verkehrsträger zu verteilen.² Zusammen mit der Zunahme des motorisierten Individualverkehrs führt dies zu weiter steigenden Belastungen sowohl der Verkehrsinfrastruktur als auch der Umwelt und Bürger. Als Folge dieser Entwicklung werden in zunehmenden Maße Infrastruktur- und Qualitätsengpässe des Verkehrs sowohl auf den Fernverkehrsverbindungen als auch in den Ballungsräumen auftreten. Ohne adäquate Maßnahmen wird es in Zukunft zu einer Divergenz zwischen den Ansprüchen an die öffentliche Mobilität auf der einen Hand und der Umsetzung leistungsfähiger und qualitativ hochwertiger Logistik- und Verkehrslösungen seitens der Wirtschaft auf der anderen Hand geben.

Obwohl sich die Entwicklung der Gesamtbevölkerungszahl in Europa in den nächsten Jahren nach einer Phase der Stagnation sogar in eine Phase des Rückgangs bewegen wird, wird dieser Trend regional sehr unterschiedlich ausfallen.³ Bereits heute sind Regionen mit wachsender als auch zurückgehender Bevölkerungsdichte nebeneinander zu beobachten. Hierbei sind die stark wachsenden und mit einer hohen Wirtschaftsleistung gezeichneten Ballungsräume für die Forschung von besonderem Interesse, da hier die Problematik der Engpassbildung in den Verkehrsinfrastrukturen am Höchsten ist und die Verkehrsplanung in diesen Regionen vor besondere Herausforderungen stellen wird.⁴ Infolge der steigenden Verkehrsdichte müssen Lösungen für eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur gefunden werden, um die persönliche und wirtschaftliche Mobilität erhalten und garantieren zu können. Nachhaltige Mobilitätslösungen, die für eine hohe Lebens- als auch Wirtschaftsqualität sorgen, sind essenziell für den langfristigen Erfolg der Städte der Zukunft.

² Vgl. dazu aktuelle Studien zur Zukunft des Verkehrswachstums und der Mobilität wie bspw. Acatech (2006) oder Institut für Mobilitätsforschung (2005). Vgl. zu den Modal-Split-Veränderungen z.B. Engel (1996).

³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2003).

⁴ Vgl. Topp (2006), S. 85ff.

Neben dem demographischen Wandel sind die Kommunen und Städte in den europäischen Ballungsräumen weiteren Veränderungen im politischen, sozioökonomischen und ökologischen Bereich ausgesetzt. Der politische Einfluss betrifft vor allem die Anpassung an die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft sowie die weitere Entwicklung der europäischen Integration. Diese Veränderungen führen zu einer politischen Neupositionierung der Städte und Ballungsräume hinsichtlich eines verstärkten Standortwettbewerbs sowohl auf regionaler als auch nationaler und internationaler Ebene.⁵ Ziel ist es dabei, die eigene Wettbewerbsstärke in Form einer Art Stadtmarketing herauszustellen, um so für attraktive Rahmenbedingungen für Industrie, Handel und Gewerbe einerseits und angenehme Lebensbedingungen für die Bürger andererseits zu werben. Im Rahmen dieses Standortwettbewerbes spielt die Verkehrspolitik eine maßgebliche Rolle, da hiervon die Rahmenbedingungen für den städtischen Wirtschaftsverkehr als auch Personenverkehr beeinflusst werden. Eine hohe Verkehrsqualität geht Hand in Hand mit einer hohen Attraktivität als Wirtschaftsstandort sowohl für Industrie und Handel als auch für Dienstleister.

Die Unternehmen wiederum sehen sich gezwungen, auf die erwähnten Veränderungsprozesse (die somit auch die durch die Politik bzw. Kommunen gestalteten Rahmenbedingungen umfassen) zu reagieren. Insbesondere reagieren die Unternehmen auf wirtschaftlichen Strukturwandel und zunehmenden Wettbewerbsdruck mit neuen Rationalisierungskonzepten und angepassten Logistikstrategien.⁶ Rationalisierungskonzepte umfassen z.B. den Abbau der Fertigungstiefe (Outsourcing), die Segmentierung der Produktion (Baugruppenfertigung) oder die Abschaffung von Lagerhaltung. Die darauf angepassten bestandsreduzierenden Logistikstrategien, wie z.B. Just-in-time-Lieferungen oder auch die sich aus Efficient Consumer Response-Strategien des Handels ergebenden Auswirkungen auf die Konfiguration der Logistikkette⁷ und die Wahl der Verkehrsmittel von Speditionen und Logistikdienstleistern, führen unter gegenwärtigen Bedingungen zu einer weiteren Zunahme des Wirtschaftsverkehrs.

Betrachtet man diese Entwicklung vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutung von Städten und Ballungsräumen, der demographischen Entwicklung und unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit, wird dringender Handlungsbedarf zur Steuerung und Planung des städtischen Wirtschaftsverkehrs deutlich. Dies ist umso dringender, als bisherige Maßnahmen zur Steuerung des Wirtschaftsverkehrs (z.B. City-Logistik) wenig fruchtbar waren. Wie kann also ein neuer Lösungsansatz aussehen?

⁵ Vgl. Budäus (1996), S. 227f.

⁶ Vgl. Pfohl (2004a), S. 114.

⁷ Vgl. zu Charakteristiken von Logistikketten Trost (1999), S. 86-130.

1.2. Zielsetzung für ein integriertes Qualitätsmanagement

Sollen Mobilität und Lebensraum in Städten und Ballungsräumen erhalten bleiben, so sind bei steigender (Wirtschafts-)Verkehrsleistung Konzepte gefordert, die einen Beitrag zur wirtschaftlichen und ökologisch vertretbaren Mobilitätsbewältigung, unter besonderer Berücksichtigung von Qualitätsaspekten, leisten. Das Gesamtziel des Forschungsvorhabens besteht darin, einen Ansatz für ein integriertes, unternehmens- bzw. akteursübergreifendes Qualitätsmanagementsystem für den städtischen Wirtschaftsverkehr zu entwickeln. Dabei sind, neben der städtischen Verkehrsplanung, auch alle anderen Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs zu integrieren. Insbesondere für Unternehmen aus Industrie, Handel und Gewerbe sowie für Speditionen und Logistikdienstleister kann die Einbindung in ein integriertes Qualitätsmanagementsystem zur Anpassung der eigenen Leistungserstellungsprozesse an kommunale wirtschaftsverkehrsbezogene Maßnahmen genutzt werden – und umgekehrt. Der hier verfolgte Ansatz eines Qualitätsmanagements für den städtischen Wirtschaftsverkehr stellt die Grundlage für die Konzipierung eines Qualitätsmanagementsystems dar, das dazu dient, wirtschaftsverkehrsbezogene Maßnahmen in Qualitätszielen bzw. -indikatoren abzubilden und eine Überprüfung und Gestaltung bzw. Steuerung dieser Maßnahmen ermöglicht. Die Steuerung erfolgt dabei unter besonderer Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse und Rahmenbedingungen der Akteursebene (Industrie, Handel, Gewerbe, Logistikdienstleister, etc.). Die Einführung eines Qualitätsmanagements im städtischen Wirtschaftsverkehr zielt damit auf die akteursübergreifende gemeinsame Optimierung der Verkehrsleistung ab.

Das Konzept soll dazu beitragen, die Erfordernisse des Erhalts städtischer Lebensqualität und Standortattraktivität mit den steigenden Anforderungen an die Funktionalität und Flexibilität des städtischen Wirtschaftsverkehrs in Einklang zu bringen. Dazu ist es notwendig, Qualität im Zusammenhang mit dem städtischen Wirtschaftsverkehr hinsichtlich Anspruchsgruppen, Erwartungen und Handlungsbedarf nachvollziehbar zu beschreiben und unterschiedliche Sichtweisen und konfliktionäre Positionen aufzuzeigen. Ein integriertes Qualitätsmanagement soll ferner dabei helfen, erfolgreiche bzw. Erfolg versprechende Maßnahmen zu identifizieren, die zur Umsetzung von (städtischen) Zielen im Bereich der Verkehrslenkung und der Stadtentwicklung (Sicherung der Attraktivität und Standortqualitäten) notwendig sind und gleichzeitig die Interessen der betroffenen Akteure berücksichtigen. Ein solches Qualitätsmanagementsystem kann zudem als Grundlage einer wettbewerbsorientierten Beurteilung der Stadt dienen. Darüber hinaus ist es anzustreben, dass durch Einbezug aller am städtischen Wirtschaftsverkehr beteiligten Akteure, diese zu einem höheren Commitment und damit zu abgestimmten Handlungen – im Sinne der vereinbarten Qualitätsziele – bewegt werden. Denkbar ist auch, dass die Kommunen die gesteckten Ziele und deren Erreichung als Werbemittel für die Standortattraktivität nutzen – analog dem „EFQM Excellence Award“ in der Industrie. Zuletzt wird dabei vor allem möglichen Zielkonflikten und darauf ausgerichteten Verhaltensweisen der verschiedenen Akteure Beachtung zuteil.

Die Ansätze eines netzwerkfähigen QM sowie der netzwerkorientierten Organisation wurden als Ausgangspunkt für das Forschungsvorhaben gewählt, da diese sowohl für die Beschreibung und Untersuchung der Kooperations- und Konsensbildungsprozesse als auch für die Prozess- und Ergebnisqualität wirtschaftsverkehrsbezogener Aktivitäten und Maßnahmen genutzt werden können. Dieses Vorgehen soll zum einen bisherige Schwachstellen in Bezug auf wirtschaftsverkehrsbezogene Maßnahmen überwinden. Zum anderen sollen neue Möglichkeiten für die Weiterentwicklung neuerer Ansätze in der kommunalen Administration (New Public Management) unter organisationalen und prozessualen Gesichtspunkten auf dem Gebiet des Qualitätsmanagements gefunden werden.

1.3. Untersuchungsmethodik

Dieser Beitrag orientiert sich im Aufbau an der Vorgehensweise des Forschungsprojektes angefangen bei einem Überblick über die aktuelle Forschung auf dem Gebiet des Qualitätsmanagements in den Bereichen Supply Chain Management, Netzwerken und der öffentlichen Verwaltung. Daran anschließend wird das entwickelte integrierte Qualitätsmanagementmodell für den städtischen Wirtschaftsverkehr vorgestellt. Abschließend erfolgt die Darstellung der Methoden und Instrumente, die zur Einführung und Umsetzung des Modells angewendet werden können.

Das Forschungsprojekt selbst gliederte sich wie folgt:

1. Analyse vorhandener Ansätze für ein Qualitätsmanagement im städtischen Wirtschaftsverkehr
2. Entwicklung eines integrierten Gesamtansatzes für ein Qualitätsmanagement im städtischen Wirtschaftsverkehr
3. Spezifizierung der netzwerkbasieren Organisationsstruktur und des Netzwerkmanagements zur Integration der Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs
4. Evaluation der Ergebnisse durch Validierung an einem Fallbeispiel

Nach Abschluss der Analyse der bereits vorhandenen Ansätze im Qualitätsmanagement sowohl im Bereich netzwerkfähiges Qualitätsmanagement, Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung sowie den Qualitätsansätzen im Verkehrsbereich wurde deutlich, dass das hauptsächliche Hindernis bei der Umsetzung von qualitätssteigernden Maßnahmen die unzureichende Abstimmung und Integration der Wirtschaftsverkehrsakteure in die Strukturen der städtischen Verkehrsplanung ist. Daher wurde der Schwerpunkt bei der Entwicklung des Gesamtansatzes zum einen auf der detaillierten Spezifikation der Integrationsmechanismen auf Basis des Netzwerkmanagements gelegt und zum anderen in die Möglichkeit den Qualitätsmanagementansatz auch in einem ganzheitlichen Qualitätsmanagementsystem der öffentlichen Verwaltung zu verankern. Zum Abschluss des Projektes wurde das entwickelte

Konzept in Form einer Fallstudie, in die drei verschiedene Städte/Ballungsräume einbezogen wurden, auf Plausibilität getestet.

2. Spannungsfeld städtischer Wirtschaftsverkehr

2.1. Rahmenbedingungen im Verkehrswesen

Hoch entwickelte Volkswirtschaften sind im besonderen Maße auf ein funktionsfähiges Verkehrssystem angewiesen.⁸ Unter dem Begriff Verkehr wird die Überwindung des Raumes durch Personen, Güter und Nachrichten verstanden. Dazu zählen die Vorgänge bzw. Transportprozesse, bei denen innerhäusliche und innerbetriebliche Grenzen überschritten werden.⁹ Der Verkehr kann nach der räumlichen Ausdehnung des Verkehrsvorganges in den inner- und außerstädtischen Verkehr untergliedert werden. Der innerstädtische Verkehr beinhaltet alle Verkehrsvorgänge innerhalb eines Stadtgebiets, wohingegen der außerstädtische Verkehr alle Stadtgrenzen überschreitenden Verkehrsvorgänge umfasst. Je nach Art des Beförderungsobjektes kann zwischen dem Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehr unterschieden werden. In Anlehnung an die Definition des Verkehrs wird darunter im Weiteren die Überwindung des Raumes durch Personen, Güter und Nachrichten verstanden.¹⁰

Der starke Anstieg des Güterverkehrs und die einseitige Entwicklung zugunsten des Straßengüterverkehrs verursachen inzwischen jedoch hohe Verkehrs- und Umweltbelastungen.¹¹ Die Ansprüche der Wirtschaft nach effizienten Versorgungswegen und einem ungehinderten Zugang zur Verkehrsinfrastruktur treffen daher auf die Ansprüche der Bürger, die eine bessere Lebensqualität in Form geringerer Schadstoff- und Lärmemissionen und geringe Beeinträchtigungen durch den Verkehr fordern.¹² Angesichts dieser sich beständig weiter verschärfenden Verkehrsprobleme und damit verbundener Überbeanspruchungen von Verkehrsinfrastruktur und Umwelt wird in der Fachöffentlichkeit intensiv über Lösungsmöglichkeiten diskutiert.¹³ Die Lösungsansätze beinhalten Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung, -vermeidung und Effizienzsteigerung der Verkehrsabwicklung. Die von der Verkehrspolitik und -wissenschaft verfolgten Lösungsansätze lassen sich grundsätzlich in nachfragebeeinflussende und angebots- bzw. infrastrukturorientierte Ansätze vor verkehrspolitischem Hintergrund einteilen.

⁸ Vgl. Trost (1999), S. 343.

⁹ Vgl. Willeke (1996), S. 11.

¹⁰ Vgl. Köberlein (1997), S. 25.

¹¹ Vgl. Trost (1999), S. 343.

¹² Vgl. Brückner/Mausa (2008), S. 341.

¹³ Vgl. Trost (1999), S. 9.

Die *nachfragebeeinflussenden Lösungsansätze* deuten auf ein Versagen des Verkehrsmarktes in Bezug auf Umweltziele sowie Infrastrukturbelastungen hin und führen es auf fehlende Preissignale bzw. ungenügende ökonomische Anreizmechanismen zurück. Als Gegenmaßnahmen werden die Beeinflussung der Verkehrsnachfrage im Sinne der Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene oder Binnenschiff bis hin zu einschneidenden Verkehrsverboten sowie Vermeidungs- und Verlagerungsvorschriften vorgeschlagen. Das problematische an diesen Vorschlägen ist, dass sie nicht nur vorrangig auf den Straßenverkehr gerichtet sind, sondern als Zielvorgabe die Zurückdrängung der Mobilität und der Mobilitätsansprüche haben.

Daneben gibt es auch die verkehrspolitischen Ansätze, die das Versagen des Verkehrssektors auf den unzureichenden Ausbau der Infrastruktur, bestehende Ineffizienzen bei der Verkehrsabwicklung und staatliche Eingriffe zurückführen. Im Mittelpunkt dieses *angebots- bzw. infrastrukturorientierten Ansatzes* stehen der Ausbau der Verkehrswege zur Vermeidung von Engpässen und die effizientere Gestaltung der Verkehrsabläufe zur Rationalisierung und Produktivitätssteigerung.¹⁴

Die beiden vorgestellten Ansätze sind von der Umsetzung und Akzeptanz her problematisch und lassen eine Verwirklichung von Maßnahmen in der notwendigen Intensität als kaum durchführbar erscheinen. Vor diesem Hintergrund stellt eine Vernetzung von Verkehrsmitteln einen erfolgversprechenden Weg dar, um den Zielkonflikt zwischen der Aufrechterhaltung einer anforderungsgerechten Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung sowie den verkehrsbedingten Belastungen von Infrastruktur und Umwelt zu lösen.¹⁵ Der Grundgedanke der Vernetzung des Verkehrs und der beteiligten Akteure liegt darin, dass die prognostizierten Verkehrszuwächse erst durch das sinnvolle Zusammenwirken bewältigt werden können. Eingriffe administrativer Art in Gestalt von ordnungs- und preispolitischer Maßnahmen sind hier erlaubt und stellen keinen Widerspruch zur diskriminierungsfreien wettbewerbsorientierten Vernetzungsphilosophie dar. Sondern sie sind Bestandteil der Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen, die zur umwelt- und ressourcenschonenden Verkehrsabwicklung erforderlich sind.¹⁶

2.2. Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs

Der Begriff des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs ist sehr uneinheitlich und wird kontrovers diskutiert.¹⁷ Man versteht zunächst unter dem Begriff alle Personen und Güterbewegungen, die während der Durchführung erwerbswirtschaftlicher und dienstlicher

¹⁴ Vgl. DIW (1994), S. 92-93.

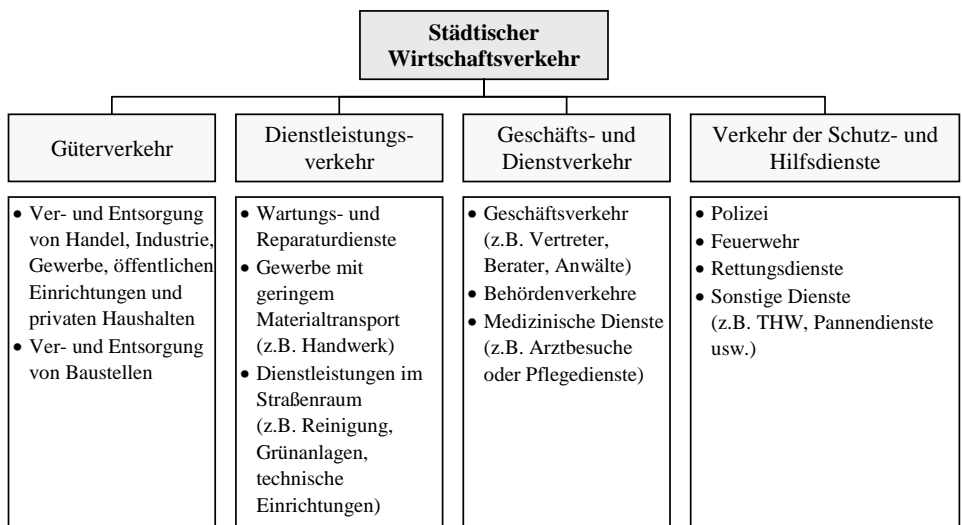
¹⁵ Vgl. Trost (1999), S. 343-344.

¹⁶ Vgl. Kohlhaas et al. (1994), S. 422-423.

¹⁷ Vgl. z.B. Hatzfeld/Hesse (1994), S. 646; Thoma (1996), S. 325-326.

Tätigkeiten auftreten und sich im Funktions- und Planungsfeld der Stadt befinden.¹⁸ Allgemein kann der Gesamtverkehr danach in Wirtschafts- bzw. Güterverkehr und Personenverkehr unterteilt werden.¹⁹ Dabei umfasst der innerstädtische Wirtschaftsverkehr unter anderem Dienstfahrten und medizinische Pflege, Fahrten von Handwerksbetrieben, Kundenservice und Reparaturen, Baustellenverkehr, Grünpflege sowie sämtliche Frachttransporte einschließlich der Ent- und Versorgungsverkehre.²⁰ Eine eindeutige Abgrenzung des Wirtschaftsverkehrs vom Personenverkehr und dessen statistische Erfassbarkeit bleibt dennoch schwierig, da neben dem Güterfern- und Güternahverkehr auch der Güterverkehr des produzierenden Gewerbes, des Groß- und Einzelhandels, des Handwerks und der Gewerbetreibenden sowie der Dienstleister zum Wirtschaftsverkehr gerechnet werden müssen. In einer weiten Begriffsfassung ist auch der Einkaufsverkehr der Bevölkerung dem Wirtschaftsverkehr zurechenbar.²¹ Abbildung 1 zeigt die hier zugrunde gelegte Systematik des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs und die jeweiligen darunter fallenden Akteure.²²

Abbildung 1: Innerstädtischer Wirtschaftsverkehr



Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁸ Vgl. Willeke (1992), S. 11-12.

¹⁹ Vgl. Kaupp (1998), S. 7; Heinze/Romero (2000), S. 14.

²⁰ Vgl. Willeke (1992), S. 11-12. u. 39ff.; Thoma (1995), S. 31.

²¹ Vgl. dazu Kaupp (1998), S. 8.

²² Vgl. Dornier (2004), S. 5.

Insbesondere in großen Städten bzw. Ballungsräumen bleibt es allerdings schwierig, den gesamten Umfang des Güterverkehrs und die Zusammensetzung des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs zu erfassen. Der innerstädtische Wirtschaftsverkehr unterscheidet sich von den übrigen Segmenten des Stadtverkehrs zusätzlich dadurch, dass er die stärkste und stetigste Wachstumsdynamik besitzt. Des Weiteren kennzeichnet er sich dadurch aus, dass die Güter- und Personenbewegungen technisch-ökonomisch bedingt nahezu ausschließlich von Kraftfahrzeugen durchgeführt werden. Im Rahmen dieser Arbeit werden unter *städtischem Wirtschaftsverkehr* nun alle ökonomiebasierten Verkehre verstanden, die ihre Quelle oder ihr Ziel in einer Stadt oder einem Ballungsraum haben und die durch den Güter- und Warentransport (Güterverkehr) sowie durch den Transport von Menschen in Ausübung ihres Berufs (Personenwirtschaftsverkehr) entstehen.

Die in den Wirtschaftsverkehr eingebundenen und ihn beeinflussenden *direkten Akteure* im engeren Sinne sind:²³

- Industrie und Handel
- Handwerks- und sonstige Dienstleistungsbetriebe für Wartungs-, Reparatur-, Reinigungs- und Bauzwecke
- Kurier-, Express- und Paketdienstleister (KEP-Dienste)
- Sicherheits- und Hilfsdienste
- Sonstige Dienstleister

Hinzu gesellen sich die Anspruchsgruppen des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs, die im weiteren Sinne *indirekten Akteure*, die zwar nicht selbst den Wirtschaftsverkehr darstellen, aber ihn entweder beeinflussen können oder durch ihn beeinflusst werden.

Hierzu zählen die folgenden Akteure:²⁴

- Übergeordnete politische Instanzen
- Öffentliche Verwaltung
- Externe Fachleute
- Bürger/Gesellschaft
- Interessensverbände

²³ Vgl. Willeke (1992), S. 12.

²⁴ Vgl. BMVBS (2006), S. 43-44.

Es liegt im Interesse aller Akteure, sich für die Entwicklung eines ausgewogenen Gesamtverkehrskonzeptes einzusetzen. Jedoch erschweren die unterschiedlichen Partikularinteressen der Akteure ein gemeinsames Vorgehen und führen zu Einzel- oder suboptimalen Lösungen. Dies ist der Ansatzpunkt für ein integriertes Qualitätsmanagement in der Verkehrsplanung der öffentlichen Verwaltung, das durch seine Methodik und Systematik eine gemeinsame Zielerreichung unterstützt.

3. Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Die Wirtschaftswissenschaften beschäftigen sich schon seit über 50 Jahren mit Aspekten der Qualität, der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements.²⁵ Dementsprechend ist der Begriff Qualität in der Betriebswirtschaftslehre durch eine Vielzahl an Definitionen und unterschiedliche Begrifflichkeiten geprägt.²⁶ Es gibt daher nicht „die Qualität“ sondern immer, je nach Anwendungsbereich, verschiedene Qualitätsaspekte, -dimensionen und -ziele. Qualität ist somit kein allein stehender Begriff, sondern immer mit einem gewissen Qualitätsverständnis und Qualitätsmerkmalen verbunden.²⁷ Versucht man den Begriff „Qualität“ auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu bringen, kann er als „die Beschaffenheit einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen.“ genauso wie als „Vermögen einer Gesamtheit inhärenter Merkmale eines Produktes, Systems oder Prozesses zur Erfüllung von Forderungen von Kunden und anderen interessierten Parteien“²⁸ verstanden werden.

3.1. Entwicklung des Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung

Seit den 80er Jahren hat sich das Qualitätsmanagement zu einer Führungsaufgabe operativer, strategischer und normativer Art entwickelt und wird heute als eine eigenständige unterstützende Unternehmensführungsaufgabe gesehen, obwohl es jedoch keine eigenständige Funktion darstellt.²⁹ Das Qualitätsmanagement hat dabei die Aufgabe, die aufeinander abgestimmten qualitätsrelevanten Tätigkeiten einer Organisation zu Planen, Leiten und Lenken.³⁰ Darunter fallen alle Abläufe, Verantwortlichkeiten sowie Verfahrensweisen und grundlegende Vereinbarungen auf Ebene der Organisation.³¹ Ziel des Qualitätsmanagement ist

²⁵ Vgl. Zollondz (2006).

²⁶ Vgl. Bretzke (1992), S. 79.

²⁷ Vgl. Gucanin (2003), S. 23.

²⁸ Siehe dazu DIN EN ISO 8402/DIN 55350 in Frehr (1994), S. 32 und DIN EN ISO 9000:2000 (2000), zitiert in Kaminske/Brauer (2006), S. 170.

²⁹ Vgl. Seghezzi/Fahrni/Herrmann (2007), S. 77 sowie Blees/Boltze/Specht (2002), S. 15.

³⁰ Vgl. DIN EN ISO 9000:2000 (2000), zitiert in Blees/Boltze/Specht (2002), S. 11.

³¹ Vgl. Gramh (2004), S. 69-70.

eine Organisation, die in der Lage ist, Anforderungen an das Produkt bzw. die Dienstleistung zuverlässig zu erfüllen und sich selbst ständig zu verbessern.

Als „Qualitätsmanagementsystem“ werden in der Unternehmenspraxis häufig die formalisierten Aspekte der Organisationsstruktur, Verantwortlichkeiten, Verfahren, Prozesse und Werkzeuge (z.B. EDV-Tools, Qualitätsmanagementhandbuch) für die Realisierung der Aufgaben des Qualitätsmanagements bezeichnet. Funktionen des Systems sind die *Qualitätsplanung* (Festlegung qualitätssichernder Maßnahmen), *Qualitätslenkung* (die für die Erfüllung der Qualitätsanforderungen notwendigen vorbeugenden, überwachenden und korrigierenden Tätigkeiten) sowie *Qualitätsnachweise* (Qualitätskontrolle und -dokumentation) und *Qualitätsverbesserung* (Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Verringerung der Fehlerhäufigkeit). Generell gilt für die klassischen Qualitätsmanagementkonzepte, dass sie auf die Implementierung innerhalb eines einzelnen Unternehmens ausgerichtet sind und dass ihnen ein marktwirtschaftliches Hersteller-Kunden-Verhältnis zugrunde liegt.³² Sie sind daher in der Regel auf den Wirtschaftsverkehr, der sich durch eine Vielzahl von Beteiligten und seinen Daseinsvorsorge-Charakter auszeichnen, oder die speziellen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung nicht ohne Weiteres übertragbar.

Gleichfalls in den 80er Jahren ist in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors eine so genannte „Mikroökonomisierung“, mit dem Ziel einer Verwaltungsrekonstruktion und Effizienzsteigerung, zu beobachten.³³ So wurden bereits sehr früh Untersuchungen bezüglich der Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Methoden in der öffentlichen Verwaltung, wie bspw. der Anwendung moderner Planungs- und Entscheidungstechniken, durchgeführt.³⁴ Die Ursprünge dieser auch als New Public Management (NPM) bezeichneten Bewegung gehen auf politische und theoretische Grundströmungen im angelsächsischen Raum zurück.³⁵ Auslöser sind z.B. neben den vielfach kritisierten verkrusteten bürokratischen Strukturen und knappen Staatskassen vor allem eine ineffiziente Arbeitsweise sowie fehlende Kunden-/Bürger- und Qualitätsorientierung bei der Leistungserstellung.³⁶ Mit dem Konzept der Bürgernähe hat der Gedanke des Qualitätsmanagements auch im deutschsprachigen Raum Einzug in die öffentliche Verwaltung gehalten. Konzepte wie das Neue Steuerungsmodell (NSM) und das Leitbild der Bürgerkommune greifen diesen Gedanken ebenfalls auf. Diese Konzepte und Modelle können

³² Dabei gehen letztlich die klassischen QM-Ansätze auf die Qualitätsexperten Deming (1986), Juran (1979, 1988), Feigenbaum (1983), Crosby (1979, 1984) und Ishikawa (1976, 1985) zurück. Vgl. Porter/Parker (1993), S. 1f.; Rumpf (1997), S. 29.

³³ Vgl. Budäus (1995), S. 34f.; Walsh u.a. (1996); Meyer (2000), S. 7f.; Gruening (2001), S. 2.

³⁴ Vgl. Pfohl/Rürup (1977) sowie Pfohl/Rürup (1978).

³⁵ Vgl. Bräunig (1999), S. 43; Bogumil (2001), S. 108f.

³⁶ Vgl. Thom/Ritz (2006), S. 4, 6.

dabei als Ausgangspunkt des Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung bezeichnet werden.³⁷

Das Konzept der Bürgernähe resultierte aus der zunehmend kritischeren Haltung der Gesellschaft gegenüber dem Staat und seinen Institutionen. Die von der öffentlichen Verwaltung ergriffenen Maßnahmen spiegelten sich vor allem in der Einrichtung von Bürgerberatungsstellen, der Forderung nach Bedarfsermittlungen durch Bürgerbefragungen und der Einrichtung erster Bürgerämter wider.³⁸ Der Kunde wurde in den Mittelpunkt der Betrachtungen der öffentlichen Verwaltung gestellt, was zur Folge hatte, dass nun nicht mehr die Sicht der öffentlichen Verwaltung für die Strukturen, die Prozesse und den Verwaltungsauftrag maßgeblich war. Das Konzept der Bürgernähe wurde allerdings nicht als ein die gesamte Verwaltung umfassendes Konzept verstanden.

In der Betriebswirtschaftslehre wird unter Management die Steuerung komplexer Systeme bzw. Organisationen verstanden.³⁹ New Public Management stellt eine Spezifizierung der Steuerungsprobleme in Bezug auf öffentliche Verwaltungen bzw. Unternehmen dar. Ein wesentliches Merkmal des New Public Managements ist die Kundenorientierung (als Ausdruck einer Dienstleistungsverpflichtung), die ein umfassendes Qualitätsverständnis voraussetzt. Als „Steuerungsmodelle“ kommen neben dem Total Quality Management andere aus der Betriebswirtschaft stammende Konzepte, wie z.B. Lean Management, Outsourcing, Beteiligungsmanagement oder das EFQM-Modell in Betracht.⁴⁰

3.2. Aktuelle Ansätze für ein integriertes Qualitätsmanagement

Bei weiteren neuen Qualitätsmanagementkonzepten, wie z.B. dem aus dem St. Galler Ansatz eines integrierten Management weiterentwickelten Modell eines integrierten Qualitätsmanagements, wird zudem eine Integration der außen stehenden Stakeholder angestrebt, da diese mit ihren Aktivitäten einen zunehmenden Einfluss auf Unternehmen oder öffentliche Institutionen haben.⁴¹ Auf dem Gebiet des städtischen Wirtschaftsverkehrs stellen z.B. die Bürger mit ihrem Wunsch nach Umweltschutz, sicheren Lebensbedingungen und Gesundheit sowie ihren Eigentumsrechten eine derartige Anspruchsgruppe dar, die als zusätzliche Qualitätsdimension Beachtung finden muss.

³⁷ Vgl. Broekmate/ Dahrendorf/ Dunker (2001), S. 23.

³⁸ Vgl. Broekmate/ Dahrendorf/ Dunker (2001), S. 24-25.

³⁹ Vgl. z.B. Steinmann/Schreyögg (2005).

⁴⁰ Vgl. Budäus (1995), S. 33; Damkowski/Precht (1995), S. 13ff., 163ff.; Grünenfelder (1997), S. 26ff.; Meyer (2000), S. 5; Ritz (2003), S. 159f.; Thom/Ritz (2006), S. 10.

⁴¹ Vgl. Seghezzi/Fahrni/Herrmann (2007), S. 8.

Das *St. Galler Modell Integriertes Qualitätsmanagement* besteht aus sechs Grundkategorien, zu denen die Folgenden gehören:

- Die *Umweltsphären* des Unternehmens mit der Gesellschaft, der Natur, der Technologie und der Wirtschaft.
- Die *Anspruchsgruppen*, zu denen die Kapitalgeber, die Kunden, die Mitarbeiter, die Öffentlichkeit, die Medien und die Non-Governmental Organizations (NGOs), der Staat, die Lieferanten sowie die Konkurrenz gehören.
- Die *Interaktionsthemen*, welche die Austauschbeziehungen zwischen den Unternehmen und den Anspruchsgruppen beschreiben und zu denen die Ressourcen, die Normen und Werte sowie die Anliegen und Interessen gezählt werden.
- Die *Ordnungsmomente* Qualitätspolitik und -strategie, Qualitätssystem und -struktur und Qualitätskultur, welche die Effektivität des Unternehmens bestimmen.
- Die *Prozesse* Qualitätsführung, Qualitätsplanung und -lenkung, Qualitätssicherung und -verbesserung.
- Die *Entwicklungsmodi* Qualitätserneuerung und -optimierung, welche im Zusammenhang mit der Zukunftssicherung des Unternehmens zu sehen sind.

Die Vorteile des St.Galler Modells liegen darin, dass es als Integriertes Qualitätsmanagementmodell aufgebaut ist und dementsprechend alle Bereiche einer Organisation und seiner Umwelt erfasst. Durch die Grundkategorien der Umweltsphären und Anspruchsgruppen ist die Orientierung an der Realität des gesellschaftlichen und natürlichen Umfelds gegeben und bietet viele Anpassungsmöglichkeiten. Nachteilig ist hier zu bemerken, dass der Innensicht der Organisation mit den Grundkategorien Ordnungsmomente, Prozesse, Entwicklungsmodi und Interaktionsthemen der direkte Bezug zu den Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung fehlt.

Wird die Betriebswirtschaftslehre als Referenzsystem des New Public Managements verstanden, so stellt sich die Frage, ob und inwiefern die gleichen Steuerungsmethoden, Instrumente, Verfahren, etc. anwendbar sind und heute schon angewendet werden. Bei genauerer Betrachtung finden nicht alle Management-Techniken im öffentlichen Bereich Anwendung.⁴² Idealerweise sollte die Einführung einer kundenzentrierten Neuorientierung der öffentlichen Verwaltung von der Einführung eines Qualitätsmanagements begleitet werden.⁴³

⁴² Vgl. Klages/Löffler (1998), S. 166. Vgl. dazu Thom/Ritz (2006), S. 59f. Speziell bei der Übertragung des QM gilt es, die Unterschiede in den Prozessen und Produkten öffentlicher und privater Unternehmen zu berücksichtigen. Vgl. Appleby/Clark (1997), S. 34.

⁴³ Vgl. Schedler/Proeller (2003), S. 68f.

Von der Europäischen Union wurde dafür die Entwicklung des „Common Assessment Framework“ (CAF)⁴⁴ initiiert, das als „Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungsschema“ verstanden werden kann.⁴⁵ Es dient den Institutionen des öffentlichen Sektors als Instrument zur Selbstbeurteilung und als Grundlage für den Einstieg in das Qualitätsmanagement.

Die öffentliche Verwaltung in ihrer neuen Rolle sowohl als Dienstleister, als Nachfrager von Dienstleistungen und als Wirtschaftsförderer benötigt ein auf sie abgestimmtes Qualitätsmanagement zur Erfüllung der städtischen Aufgaben.⁴⁶

Bei dem CAF-Modell handelt es sich daher um ein Qualitätsmanagementmodell, das speziell für die öffentliche Verwaltung geschaffen und an deren Besonderheiten angepasst wurde.⁴⁷ Es basiert auf dem Konzept des EFQM-Modells und übernimmt dessen grundlegenden Begriffe, Struktur und das Prinzip der Selbstbewertung. Zu den Hauptzielen des Modells gehören:

- die Heranführung der öffentlichen Verwaltung an die Prinzipien des TQM,
- die Förderung der Selbstbewertung zum Erkennen von Verbesserungsmaßnahmen,
- die Herstellung einer Verbindung zwischen den unterschiedlichen bereits in Verwendung befindlichen Qualitätsmanagementmethoden sowie
- die Unterstützung von Leistungsvergleichen zwischen öffentlichen Einrichtungen.

Ebenso wie das EFQM-Modell besitzt es fünf Befähiger- und vier Ergebniskriterien (siehe Abbildung 2). Die Befähigerkriterien bestimmen die Tätigkeiten der Verwaltung und die Art und Weise, wie sie ihre Aufgaben erfüllt um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Bei den Ergebniskriterien werden die Wahrnehmungen und Einschätzungen der betroffenen Akteure gemessen. Es wird aufgenommen, wie die Mitarbeiter, Bürger und Kunden sowie die Gesellschaft die Leistungen der Verwaltung bewerten.⁴⁸ Zudem werden interne Leistungsindikatoren angewandt um den Grad der Zielerreichung zu bestimmen.

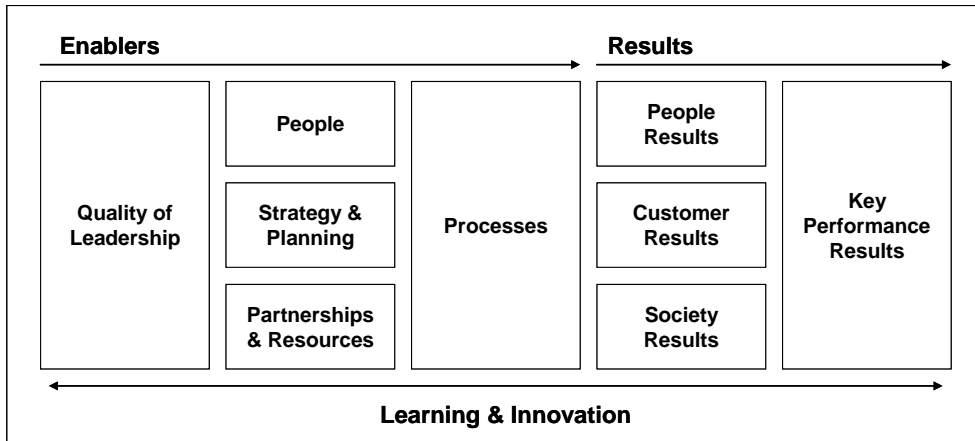
⁴⁴ Weitere Informationen und Materialien zur Durchführung unter www.caf-netzwerk.de.

⁴⁵ Vgl. Thom/Ritz (2006), S. 196.

⁴⁶ Vgl. KGST (1995), S. 7-9.

⁴⁷ Vgl. Bundesverwaltungsamt (2006), S. 4f.

⁴⁸ Vgl. Bundesverwaltungsamt (2006), S. 7.

Abbildung 2: Struktur des CAF-Modells

Quelle: Bundesverwaltungsamt (2006).

Die Einführung des CAF wurde im Jahr 2000 auf europäischer Ebene zur Bewertung von Reformprozessen in Verwaltungen beschlossen. Zu diesem Zweck wurde ein CAF-Netzwerk für Länder und Kommunen, die eine Qualitätsbewertung nach dem CAF-Modell durchführen wollen, gegründet.⁴⁹ Dieses Netzwerk kann von den beteiligten Nutzern zum Informationsaustausch aber auch zum Benchmarking untereinander genutzt werden. Das CAF bietet ein standardisiertes Verfahren zur Selbstbewertung von nationalen, regionalen sowie kommunalen öffentlichen Verwaltungen im Hinblick auf die Qualität der Leistungserstellung und –ergebnisse in Europa.⁵⁰ In den einzelnen Mitgliedsstaaten wurden unterschiedliche Institutionen damit beauftragt, die Verbreitung und Nutzung des Modells zu unterstützen. Das Modell wird z.B. in Deutschland auch in Teilen von einzelnen Verwaltungsorganisationen genutzt, für den verkehrswirtschaftlichen Bereich liegen jedoch bis dato noch keine Umsetzungsergebnisse vor.

Trotz dieser Maßnahmen und Angebote stellen Qualitätsmanagementsysteme in der öffentlichen Verwaltung bislang einen eher kleineren Bereich dar.⁵¹ Der Anwendungsbereich bleibt auf Aufgaben im direkten Kundenkontakt (Stichwort: Bürgerbüro) sowie spezielle Bereiche wie der

⁴⁹ Vgl. Bundesverwaltungsamt (2006), S. 21.

⁵⁰ Vgl. Saatweber (2004), S. 227.

⁵¹ Vgl. Reichard (1997), S. 58; Klages/Löffler (1998), S. 166; Robertson/Ball (2002), S. 392.

Straßenverwaltung⁵² beschränkt. Die kommunale (Wirtschafts-)Verkehrsentwicklungsplanung als weiteres Aufgabengebiet wird nach wie vor ohne größeren Rückgriff auf Qualitätsmanagementsysteme durchgeführt.⁵³ Wesentliche Hemmnisse bei der Umsetzung eines Qualitätsmanagements im Bereich des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs sind das Nichtvorhandensein von Leitfäden und Hinweisen auf Vorgehen und Methodik sowie fehlende finanzielle und personelle Ressourcen. Hieraus entsteht oft eine unzureichende Verfügbarkeit relevanter Daten, um einzelne Qualitätsziele zu messen. Hinzu kommt, dass die Fixierung derartiger Qualitätsziele auf Grund von unterschiedlichen politischen Vorgaben oft nicht oder nicht in der erforderlichen Qualität zu Stande kommt.

Der Begriff der Qualität findet jedoch auch zunehmend in der Verkehrswirtschaft Verwendung und wurde bereits in zahlreichen Einzelsegmenten untersucht. Einen frühen Beitrag für die umweltverträgliche Verkehrsplanung liefert beispielsweise die Arbeit von Leonhardt-Weber.⁵⁴ Es wurde die Entwicklung der Verkehrsbereiche anhand ihrer Qualitätsmerkmale (z.B. Sicherheit, Beförderungszeit, Umweltverträglichkeit, etc.) untersucht und vor dem Hintergrund der technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung interpretiert. Die Arbeit soll dabei auch als Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen der Verkehrsplanung dienen. Weitere Arbeiten betreffen das Qualitätsmanagement bei Speditionen und Logistikdienstleistern, bei Güterverkehrsunternehmen sowie bei Personenverkehrsunternehmen.⁵⁵ Daneben gibt es Ansätze zur Qualitätsbewertung von einzelnen Verkehrsanlagen und von Verkehrsnetzen, zum Qualitätsmanagement in der Verkehrsplanung, sowie zur Messung und Bewertung einzelner verkehrsbezogener Qualitätskriterien.⁵⁶ Ein integrierter Ansatz für ein Qualitätsmanagementkonzept für den städtischen Wirtschaftsverkehr der sowohl öffentliche Verwaltung, private Unternehmen und weitere Anspruchsgruppen umfasst, wurde jedoch noch nicht umgesetzt.

4. Integriertes Qualitätsmanagement für den städtischen Wirtschaftsverkehr

Obleich sich bereits eine Vielzahl an theoretischen wie auch praktischen Arbeiten mit Lösungen für die Probleme des städtischen Wirtschaftsverkehrs auseinander gesetzt haben und obwohl viele Maßnahmen, wie unter anderem die City-Logistik, in den letzten Jahren konzipiert

⁵² Auf internationaler Ebene treibt das „Committee on Performance of Road Administrations“ der World Road Association (PIARC) den Erfahrungsaustausch über die Verwendung von QM-Systemen in der Straßenverwaltung voran. Vgl. dazu PIARC (2000).

⁵³ Vgl. Bles/Boltze/Specht (2002); Boltze (2005).

⁵⁴ Vgl. Leonhardt-Weber (1990).

⁵⁵ Bspw. Schmidt u.a. (2004), Engelke (1997), Niebuer (1996).

⁵⁶ Siehe dazu FGSV (2001), FGSV (2004), Bles (2004) und König/Axhausen (2005).

und implementiert wurden, sind nur einige wenige wirkliche Erfolge in diesem Bereich zu verzeichnen. Ursachen für das Scheitern dieser Initiativen waren neben einigen anderen vor allem die unterschiedlichen und divergierenden Interessen der beteiligten Akteure. Dies führte dazu, dass sich Kommunen, Verkehrsplaner und die Unternehmen/Transportbranche nicht langfristig darauf verständigen konnten, in den Projekten zu kooperieren und gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Eine besondere Hürde stellen dabei die Handelsunternehmen dar, die zu sehr auf ihre eigenen Transportlösungen beharren und sich nur schwer integrieren lassen.⁵⁷ Im Wesentlichen sind die Interessenkonflikte zwischen öffentlichen Institutionen und den Unternehmen auf deren unterschiedliche Zeithorizonte in der Planung zurückzuführen.⁵⁸ Weitere Konfliktpotentiale entstehen durch die funktionalen Unterschiede im Leistungserstellungsprozess des Wirtschaftsverkehrs sowie durch die Heterogenität der involvierten Akteure. Auf Grundlage dieser Einsichten ist es für die Umsetzung eines erfolgreichen städtischen Verkehrskonzepts notwendig, Methoden und Instrumente zu entwickeln, die sich auf die Verbesserung der Kommunikation, des Vertrauens und des Engagements aller beteiligten Akteure konzentrieren.

Ein Qualitätsmanagementsystem in der Verkehrsplanung der Kommunen, das sich mit der Verkehrsinfrastrukturplanung auseinandersetzt, muss sich aus zwei Gründen mit dem städtischen Wirtschaftsverkehr als Kundengruppe auseinandersetzen. Zum einen setzen die mit der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors verfolgten Ziele von effizienten Prozessen, effizientem Ressourceneinsatz und Kundenorientierung ein grundlegendes Qualitätsmanagement per se voraus. Nur dann kann auch der aktuelle Zustand innerhalb der Öffentlichen Verwaltung gemessen und damit auch der zukünftige Anpassungsbedarf nachvollzogen und bewertet werden. Zum anderen kann solch ein Qualitätsmanagementsystem zur Steuerung der Verbesserungsmaßnahmen entlang der relevanten Qualitätsdimensionen sowie der wirtschaftsverkehrsbezogenen Gestaltungs- bzw. Regulierungsmaßnahmen verwendet werden.

Eine weitere Motivation für ein Qualitätsmanagementsystem für den städtischen Wirtschaftsverkehr stellt die Möglichkeit zur effizienten Mittelverteilung im öffentlichen Sektor dar. Durch eine transparente Beurteilung der Qualität der angestrebten Maßnahmen und Tätigkeiten kann eine klare Verbindung zwischen Ergebnissen und Mitteleinsatz erreicht werden. Finanzmittel können somit gezielt eingesetzt und für nötige Investitionen zur Verfügung gestellt werden. Wünschenswert ist, dass sich die Effizienz insgesamt in Mitteleinsparungen in der Öffentlichen Verwaltung und einer gesteigerten Servicequalität gegenüber den Wirtschaftsverkehrsakteuren ausdrückt.

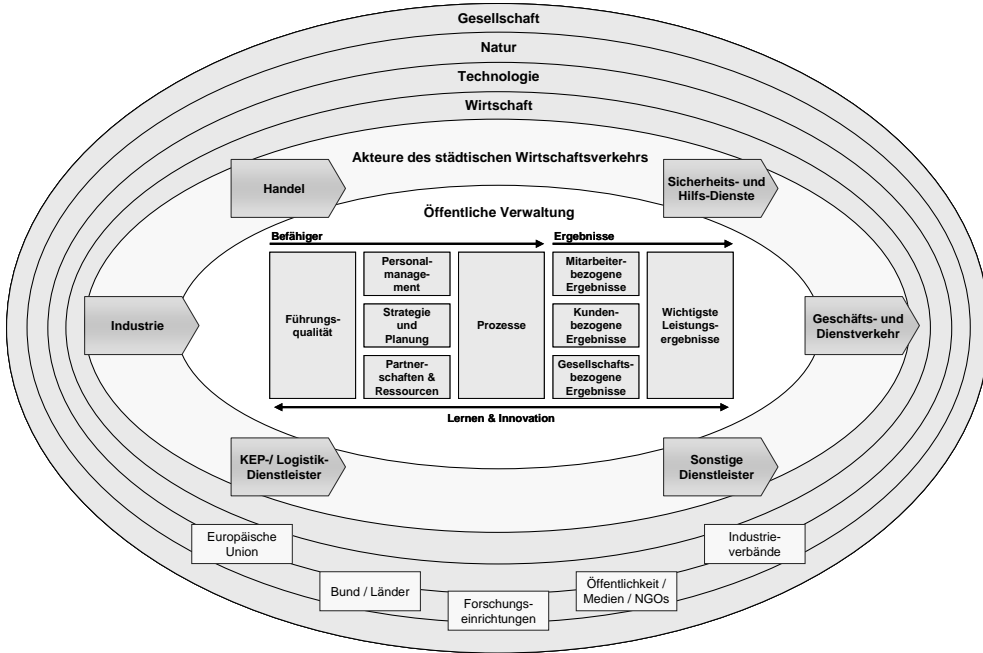
⁵⁷ Vgl. Allemeyer/Malina/Peistrup (2003), S. 15.

⁵⁸ Vgl. Flämig/Hertel (2003), S. 53. Während die öffentlichen Institutionen eher mittel- bis langfristig angelegte Vorsorgeplanung betreiben, verfolgen die Unternehmen meist den kurzfristigen Erfolg.

Ein *integriertes Qualitätsmanagementkonzept* muss daher eine Struktur für ein verbessertes Qualitätsmanagementsystem innerhalb der organisationalen Strukturen der Öffentlichen Verwaltung schaffen, die gleichzeitig ermöglicht, dass die Interessen der direkten Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs als auch die der indirekt betroffenen Stakeholder mit in diese Strukturen integriert werden können. Das in diesem Projekt entwickelte integrierte Qualitätsmanagementmodell folgt beiden Anforderungen. Das Qualitätsmanagementmodell verwendet und kombiniert dabei zwei verschiedene Herangehensweisen, die auf aktuellen Qualitätsmanagementansätzen basieren. Die innengerichtete Sichtweise des entwickelten Modells, die sich auf die Ausgestaltung der Strukturen innerhalb der Verwaltungsorganisation konzentriert, stützt sich auf das CAF-Modell. Die nach außen gerichtete Sichtweise, die sich auf die Integration der Wirtschaftsverkehrsakteure und Stakeholder konzentriert, ist durch das St Galler Modell eines integrierten Qualitätsmanagement beeinflusst.

Die Kombination der beiden Modelle verspricht einen passenden Ansatz, da sich die beiden Modelle in Bezug auf das Forschungsobjekt sehr gut ergänzen und die Stärken des einen Modells die jeweiligen Schwächen des anderen Modells zu kompensieren vermag. Die Vorteile des CAF-Modells liegen in der Spezialisierung des Modells auf die organisatorischen Bedingungen innerhalb der Öffentlichen Verwaltung. Auf Grund der Herkunft des Modells, das auf den Grundzügen des EFQM-Modells beruht, ist gerade der Bezug zu externen und heterogenen Akteuren und Stakeholdern nur sehr einseitig aus einer internen und reduzierten Perspektive in dem Modell verankert. Dieses Manko wird jedoch durch die Verbindung mit dem St. Galler Ansatz kompensiert. Dieser integrative Ansatz ermöglicht die Verbindung der inneren Organisationsstruktur einer Unternehmung – in diesem Fall der Öffentlichen Verwaltung – mit den Einflüssen der umgebenden Umwelt. Dafür verwendet das Modell einen flexiblen Aufbau durch einen Ring aus vier Umweltsphären (Gesellschaft, Natur, Technologie und Wirtschaft) in den die Stakeholder eingruppiert werden. In Bezug auf die innere Organisation eines Qualitätsmanagementsystems in der Öffentlichen Verwaltung ist der St. Galler Ansatz jedoch schwerer zu verwenden, da der Fokus des Modells hier nicht optimal mit den speziellen Anforderungen der Öffentlichen Verwaltung harmoniert. Die Kombination beider Modelle in einem neuen Modell für ein integriertes Qualitätsmanagementkonzept für den städtischen Wirtschaftsverkehr stellt somit eine sinnvolle Ergänzung dar, um sowohl den Anforderungen der Öffentlichen Verwaltung zu genügen und gleichzeitig die notwendige Integration der externen Akteure vornehmen zu können (Abbildung 3).

Abbildung 3: Modell eines integrierten Qualitätsmanagements für den städtischen Wirtschaftsverkehr



Quelle: Eigene Darstellung.

4.1. Interne Sichtweise des Qualitätsmanagementmodells

In dem neuen Modell bilden die neun Kriterien des CAF-Modells den internen Aufbau eines Qualitätsmanagements innerhalb der Verwaltungsorganisation, die wiederum in die vier Umweltsphären eingebettet sind und direkt auf die Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs ausgerichtet sind. Diese sind in einer weiteren Sphäre angesiedelt, welche die unmittelbare Anspruchsgruppe der öffentlichen Verwaltung im Fall des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs darstellen. Diese Sphäre kann als spezieller Teil der Umweltsphäre „Wirtschaft“ durch Austauschbeziehungen zwischen der Verwaltung und ihren Anspruchsgruppen im innerstädtischen Wirtschaftsverkehr visualisiert werden. Des Weiteren sind innerhalb der Umweltsphären die EU, Bund und Länder als politische und die NGOs/Medien, Verbände sowie Forschungseinrichtungen als gesellschaftlich/technische Anspruchsgruppen als bedeutendste externe Gruppen gesondert hervorgehoben.

Die *Befähigerkriterien* der internen Struktur beschreiben die Aktivitäten innerhalb der Verwaltungsorganisation und die Art und Weise wie Aufgaben erfüllt werden, um die

angestrebten Ziele zu erreichen. Die *Erfolgskriterien* werden genutzt, um die Wahrnehmung und Bewertung der beteiligten externen Akteure sowie der Mitarbeiter in der Verwaltung zu messen und zu beurteilen. Die Leistung der Organisation in den einzelnen Bereichen wird über Kennzahlen gemessen. Dadurch kann die Bewertung des Servicegrades – in diesem Fall des Leistungsstandes der Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrsplanung und -steuerung – durch Mitarbeiter, Kunden und Bürger in dem Modell vorgenommen und damit ein transparenter Überblick über den Leistungsstand der Verkehrsmanagements gegeben werden.

4.1.1 Befähigerkriterien

Führungsqualität: Die Führungsqualität, dem CAF-Modell folgend, bezieht sich auf die Entwicklung und Vermittlung einer Vision, einer Mission und von Werten. Die Vision beschreibt in diesem Zusammenhang die langfristigen Ziele der öffentlichen Verwaltung z.B. für ein nachhaltiges Verkehrskonzept, während die Mission das Leistungsniveau, das die Verwaltung erreichen will, umfasst. Zudem wird geprüft, inwieweit für die Verwaltung ein Managementsystem entwickelt und umgesetzt wird. Die Motivation und Unterstützung sowie die Ausübung einer Vorbildfunktion für die Beschäftigten der Verwaltung sind Bestandteil der Werte, die die Führung einer Organisation in ihrer Arbeit voraussetzt. Es werden dadurch erste Kontakte zu den Anspruchsgruppen bzw. den Netzwerk-Akteuren geknüpft und Informationen ausgegeben.

Personalmanagement: Das Personalmanagement beinhaltet die Planung, Gestaltung und Weiterentwicklung der Personalressourcen sowie die Ausrichtung der Tätigkeiten der Mitarbeiter auf die strategische Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung. Dazu zählt unter anderem das Erkennen von Mitarbeiterfähigkeiten und -potenzialen im Bereich des Qualitätsmanagements. Des Weiteren fallen darunter die Planung von Schulungsaktivitäten für die spätere Arbeit im Netzwerk wie zum Beispiel die Vermittlung von Kommunikations- und Moderationstechniken und das Reaktionstraining auf potentielle Interessenskonflikte mit den verschiedenen Anspruchsgruppen während der Netzwerkaktivitäten.

Strategie und Planung: Strategie und Planung umfasst die Umsetzung der Vision und der Zielsetzungen der öffentlichen Verwaltung in Form einer langfristigen Strategie. Bei der Entwicklung der Strategie sind die politische Vorgaben und Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen zu berücksichtigen. Dafür ist eine Identifizierung der Anspruchsgruppen und die Gewinnung von Informationen über die aktuellen und zukünftigen Bedürfnisse der Anspruchsgruppen notwendig. Auch gesellschaftliche, ökologische, wirtschaftliche, rechtliche und demografische Entwicklungen müssen erfasst werden. Eine Einbeziehung der verschiedenen Anspruchsgruppen in den Prozess der Planung der Strategie kann zusätzlich erfolgen.

Partnerschaften und Ressourcen: Partnerschaften und Ressourcen befassen sich zum einen mit dem Aufbau und der Pflege des Netzwerkmanagements mit den verschiedenen Interessensgruppen, während zum anderen die Nutzung, Erhaltung und der Ausbau der Ressourcen gerade im Bereich der Verkehrsinfrastruktur eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Verkehrsqualität im städtischen Wirtschaftsverkehr darstellen. Im ersten Punkt tritt innerhalb der direkten Wirtschaftsverkehrsakteure die Identifizierung potenzieller strategischer Partner, die Initiierung und der Aufbau von Partnerschaften sowie die Entwicklung und Durchführung gemeinsamer Projekte in den Vordergrund.

Prozesse: Die Aufgabe der Organisation ist es, Prozesse und insbesondere Schlüsselprozesse zu identifizieren, zu gestalten und zu verbessern sowie die Bürger bzw. in diesem Fall die Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs an den Entscheidungsprozessen und auch teilweise den operativen Prozessen der Planung und Umsetzung von verkehrlichen Maßnahmen zu beteiligen. Auch die Kommunikation und Interaktion sowie die Entwicklung verlässlicher Systeme und Verfahren für allgemeine Anfragen und Beschwerden ist Teil der Prozessbetrachtung. Auf diesem Wege können Kunden und Bürger sowie die direkten Akteure des Wirtschaftsverkehrs auch in Prozessinnovationen miteinbezogen werden. Gleichzeitig erleichtern standardisierte Prozesse die spätere Bewertung der Leistung des Qualitätsmanagementsystems.

4.1.2 Ergebniskriterien

Mitarbeiterbezogene Ergebnisse: Hierbei werden die Ergebnisse gemessen, die die öffentliche Verwaltung in Hinblick auf die Fähigkeiten und Leistungen ihrer Mitarbeiter erzielt. Gerade in der öffentlichen Verwaltung ist die Messung der Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeiter im Hinblick auf die früher wenig ausgeprägte Kundenorientierung von großer Bedeutung und sollte regelmäßig durchgeführt und ausgewertet werden.

Kunden-/Bürgerbezogene Ergebnisse: Im Mittelpunkt der kundenbezogenen Ergebnisse steht die Zufriedenheit der Kunden (Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs) mit den Leistungen der öffentlichen Verwaltung. An dieser Stelle kommt die Evaluationsfunktion des Netzwerkmanagements zum Tragen. Es werden die Ergebnisse der Kunden-/ Bürgerzufriedenheit gemessen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Ergebniswahrnehmung mit von den Anspruchsgruppen des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs selbst entwickelten bzw. anerkannten Instrumenten, transparenten Kriterien und eindeutigen Indikatoren erfolgen muss, um die notwendige Akzeptanz der Ergebnisse zu gewährleisten.

Gesellschaftsbezogene Ergebnisse: Das dritte Themenfeld geht über die eigentliche Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung hinaus und hinterfragt, welche Ergebnisse die Verwaltung im Hinblick auf die Befriedigung der Bedarfe und Erwartungen der Gesellschaft (ob lokal, national oder international) insgesamt erzielt. Dies beinhaltet z.B. die Haltung der Verwaltung zu Fragen der Lebensqualität, der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung der städtischen Lebens- und

Wirtschaftsraums. Es erfolgt eine Messung der gesellschaftlichen Leistungen, wie sie von den Anspruchsgruppen des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs wahrgenommen werden. Auch hier muss die Ergebniswahrnehmung mit von den Anspruchsgruppen des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs selbst entwickelten bzw. anerkannten Instrumenten, transparenten Kriterien und eindeutigen Indikatoren erfolgen.

Die wichtigsten Leistungsergebnisse der Organisation: Die leistungsbezogenen Ergebnisse schließlich setzten sich aus einigen ausgewählten Schlüsselindikatoren zusammen, die einen schnellen und komprimierten Überblick über die Leistung der öffentlichen Verwaltung und Verkehrsinfrastruktur geben. Für den konkreten Forschungsbereich sind das unter anderem die Verkehrsleistung im weiteren Sinne, die Stauhäufigkeit und –dauer, durchschnittliche Transportzeit oder auch die Unfallhäufigkeit.

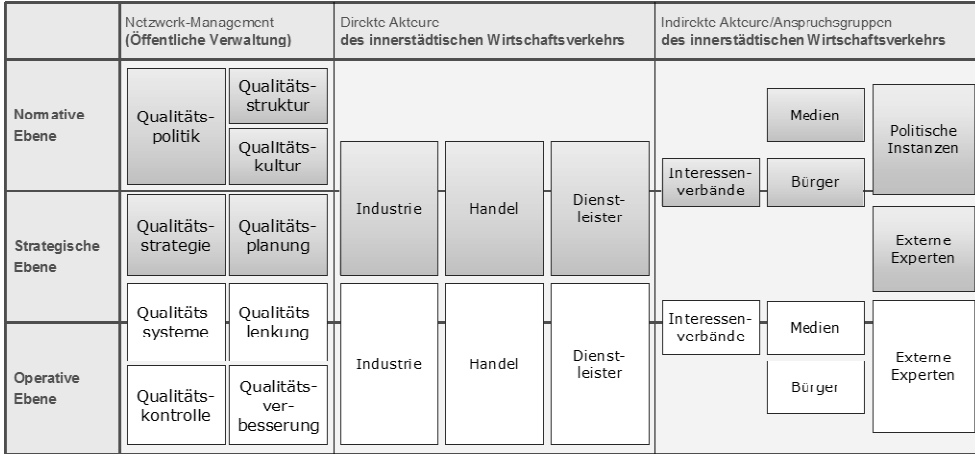
Innerhalb des Verkehrsplanungsbereiches der öffentlichen Verwaltung werden daher die Prozesse und Tätigkeiten in das übergeordnete Kriterienschema des CAF-Modells überführt und eine Verknüpfung zwischen den Befähigerkriterien und den Erfolgskriterien geschaffen. Dadurch können die Leistungswerte des Verkehrsplanungsbereichs auch innerhalb eines funktionsübergreifenden Qualitätsmanagements auf Basis des CAF-Modells in der Verwaltung verankert werden. Auf Ebene der Verkehrsplanung erfolgt zudem eine stärkere Integration der externen Akteure durch eine zusätzliche externe Schnittstelle in dem Modell.

4.2. Externe Sichtweise des Qualitätsmanagementmodells

4.2.1 Integration der externen Anspruchsgruppen

Die Umwelteinflüsse nach Art der verschiedenen Umweltsphären sind dabei folgendermaßen auf die einzelnen Akteursgruppen aufgeteilt. Der innerste Ring besteht aus der Gruppe der unmittelbar am städtischen Wirtschaftsverkehr beteiligten Akteure. Dabei handelt es sich um die Industrie- und Handelsunternehmen, Dienstleister (u.a. Logistikdienstleister) sowie den Geschäfts- und Dienstverkehr und den Verkehr der Schutz- und Hilfsdienste. Mit den vier äußeren Ringen (sozial, ökologisch, technologisch und ökonomisch) werden die indirekten Anspruchsgruppen und Einflüsse wie z.B. die Politik, Bürger und Medien eingeordnet. Folgt man dem Ansatz des St. Galler integrierten Qualitätsmanagementmodells lässt sich die Beteiligung der externen Akteure in den einzelnen Aufgabenbereichen des Qualitätsmanagements (z.B. Qualitätspolitik, -strategie oder –kontrolle) nach der normativen, strategischen und operativen Ebene dieser Aufgaben vornehmen. Abbildung vier zeigt diese Einteilung getrennt nach der Gruppe der direkten und indirekten Akteure.

Abbildung 4: Beteiligung der Anspruchsgruppen im integrierten Qualitätsmanagementmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Der öffentlichen Verwaltung fällt die Umsetzung und Durchführung der einzelnen Qualitätsmanagementaufgaben zu. Auf *normativer Ebene* erfolgen dabei eine langfristige Festlegung der Qualitätspolitik, die Festlegung der Qualitätsdefinitionen und -dimensionen in der Qualitätsstruktur sowie die Schaffung einer gelebten Qualitätskultur innerhalb der eigenen Organisation. Die direkten Akteure werden auf dieser Ebene vor allem bei der Festlegung der Qualitätsstruktur mit in den Entscheidungsprozess eingebunden. Die politischen Instanzen in Form von EU, Bund, Ländern und Kommunen bringen sich vor allem auf normativer Ebene durch Richtlinien und Handlungsanweisungen ein, die sich in dem Leitbild und von dort aus wiederum in den strategischen Zielen niederschlagen. Gerade die kommunale Politik als direkter Auftraggeber der kommunalen öffentlichen Verwaltung hat hier einen großen Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Medien, Interessensverbände und Bürger können auf dieser Ebene den Prozess kritisch begleiten und die Entscheidungen hinterfragen und damit ihren Einfluss geltend machen.

Die *strategische Ebene* ist durch die Entwicklung der Qualitätsstrategie und der damit verbundenen Planung von qualitätssteigernden Maßnahmen verbunden. Gleichzeitig erfolgt eine Umsetzung der getroffenen Entscheidungen in ein operatives Qualitätsmanagementsystem sowie die Lenkung einzelner Qualitätsprojekte sowie der Prozesse der Organisation im Allgemeinen. Bei der konkreten Planung von strategischen Zielen sowie dem Start neuer Qualitätsprojekte können die direkten Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs verstärkt in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden, um einerseits ihre Interessen besser vertreten zu können und um andererseits auch ihr Wissen und ihre Erfahrung mit in die

Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Aus der Gruppe der indirekten Akteure sind auf dieser Ebene speziell die externen Experten von Bedeutung, die ebenfalls ihr Wissen mit in die strategischen Planungen einbringen. Dies kann z.B. in Form von wissenschaftlicher Unterstützung oder auch durch Beratung von externen Verkehrsplanungsbüros erfolgen.⁵⁹

Auf der *operativen Ebene* spielen vor allem die operative Ausgestaltung des Qualitätsmanagementsystems innerhalb der öffentlichen Verwaltung sowie die Implementierung einer Qualitätskontrolle mit einem anschließend kontinuierlichen Qualitätsverbesserungsprozess eine große Rolle. Die Beteiligung der direkten Akteure erstreckt sich hier auf die Mitwirkung bei konkreten Projekten, die eine Verbesserung der Qualität im städtischen Wirtschaftsverkehr zur Zielsetzung haben. Dabei könnte es sich beispielsweise um ein spezielles Belieferungskonzept für ein Stadtgebiet oder den Ausbau von weiteren Ladezonen handeln. Durch ihre Beteiligung bei diesen Projekten werden die direkten Akteure stärker in Pflicht genommen die entwickelten Lösungen anzunehmen, gleichzeitig können sie ihre Anforderungen direkt in das Projekt einfließen lassen. Bei diesen Projekten sind jedoch auch die indirekten Anspruchsgruppen zu beachten, wobei speziell Bürger, Medien und Interessenverbände die Auswahl und auch den Verlauf von städtebaulichen Maßnahmen in hohem Maße beeinflussen können. Externe Experten können bei der Projektplanung und –durchführung zusätzlich hinzugezogen werden. Sie werden dabei z.B. zur fachlichen Beratung der Planungsträger, d.h. der öffentlichen Verwaltung und bei der Durchführung des fachlichen Teils von Verkehrsplanungen mit hinzugezogen.⁶⁰

4.2.2 Netzwerkmanagement als Schnittstelle zwischen öffentlicher Verwaltung und den Anspruchsgruppen

Ein besonderer Schwerpunkt in der Modellentwicklung ist, wie bereits angesprochen, die Integration der direkten Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs in die Entscheidungsprozesse der Verwaltung und die gemeinsame Verwirklichung von Maßnahmen im städtischen Wirtschaftsverkehr. Die dabei zu schaffende Schnittstelle zwischen interner Organisation und externen Akteuren kann jedoch nicht über eine direkte Integration in die Organisationsstruktur der Verwaltung erfolgen. Vielmehr bedarf es einer Erweiterung in Form einer Hilfsstruktur oder sekundären Organisation. Um die kooperative Funktion dieser Struktur sicherzustellen, ist es notwendig, diese auf Basis einer netzwerkfähigen Struktur aufzubauen. Netzwerkstrukturen sind ideal um einerseits eine gemeinsam nutzbare Organisationsstruktur zu erhalten und andererseits Gruppen von eigenständigen und mitunter sehr unterschiedlichen Akteuren zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels zusammenzubringen. Für das integrierte Qualitätsmanagement liegt dieses gemeinsame Ziel in einer Verbesserung des städtischen

⁵⁹ Vgl. Astor (2007), S. 10.

⁶⁰ Vgl. Blees (2004), S. 35.

Wirtschaftsverkehrssystemen unter Ausnutzung der Ressourcen und Kompetenzen der beteiligten Akteure.

Ein erfolgreiches *Netzwerkmanagement* erfordert daher das Engagement der beteiligten Akteure und muss eine größtmögliche Schnittmenge an gemeinsamen Interessen und Themen finden. Die endgültige Intensität der kooperativen Arbeit hängt dabei essentiell von den vereinbarten und akzeptierten Zielen ab. Während in unternehmerischen Netzwerken die Zielsetzung auf der Optimierung des effizienten Wirtschaftens liegt, ist die Zielsetzung in diesem Fall die Erarbeitung von Lösungen für ein zuverlässiges und effektives städtisches Verkehrssystem.⁶¹ Die Vorteile des Netzwerkmanagements sind jedoch nicht selbstevident wenn nicht alle relevanten Akteure die notwendige Netzwerkkompetenz und die dazugehörigen organisatorischen Fähigkeiten besitzen. Netzwerkkompetenz beinhaltet sowohl Wissenskompetenz als auch operative Kompetenz und bedarf sowohl funktionaler als auch sozialer Qualifikation.⁶² Der Schwerpunkt der Netzwerkkompetenz liegt dabei auf der Allokation von Ressourcen, dem Einsatz von qualifizierten Mitarbeitern, der interorganisationalen Kommunikation und der transparenten Organisation.⁶³

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für ein Netzwerk ist die Sichtbarkeit des Nutzens für die teilnehmenden Akteure, da nur dann von Ihnen eine hohe Motivation und damit Einsatz für die Netzwerkarbeit erfolgt. Die Netzwerkakteure müssen zudem davon überzeugt sein, dass sie nicht ihre Flexibilität und ihre eigenen Interessen durch ihr Engagement verlieren. Es ist daher eine essentielle Aufgabe derjenigen Organisation im Netzwerk, die die Führungs- oder Leitungsrolle übernimmt, diese Vorteile herauszustellen und positive Beispiele zu nennen.⁶⁴ Die Führungsrolle im Netzwerk muss eine von allen Akteuren anerkannte Institution übernehmen, welche die notwendigen *Kompetenzen* besitzen muss, um ein Netzwerk erfolgreich steuern und organisieren zu können.⁶⁵ Dafür sind neben guten Kommunikationsfähigkeiten für den netzwerkweiten Informationsfluss auch die Fähigkeiten eines Moderators und Integrators notwendig. Für die operative Umsetzung von gemeinsamen Maßnahmen im Netzwerk sind zudem ausgeprägte Projektmanagementkompetenzen erforderlich. Die Zielerreichung innerhalb des Netzwerks setzt eine regelmäßige Evaluation der Ergebnisse voraus, die im integrierten Qualitätsmanagementsystem verankert sein muss. Die Rolle der Netzwerkführung und -moderation fällt in dem integrierten Qualitätsmanagementmodell der öffentlichen Verwaltung zu, da nur so die langfristige Ausrichtung der Netzwerkaktivitäten sichergestellt ist und diese

⁶¹ Vgl. Pfohl (2009), S. 15.

⁶² Vgl. Pfohl (2004b), S. 3-4; Pfohl/Buse (1999), S. 275.

⁶³ Vgl. Ritter (1998), S. 174-176.

⁶⁴ Vgl. Sydow/Windeler (1994), S. 3.

⁶⁵ Vgl. Ritter/Gemünden (1998), S. 262; Ritter/Gemünden (1999), S. 400f.

nicht durch kurzfristige Maßnahmen, im Sinne von schnellen Erfolgen, die aber keine langfristige Substanz besitzen, gefährdet wird.

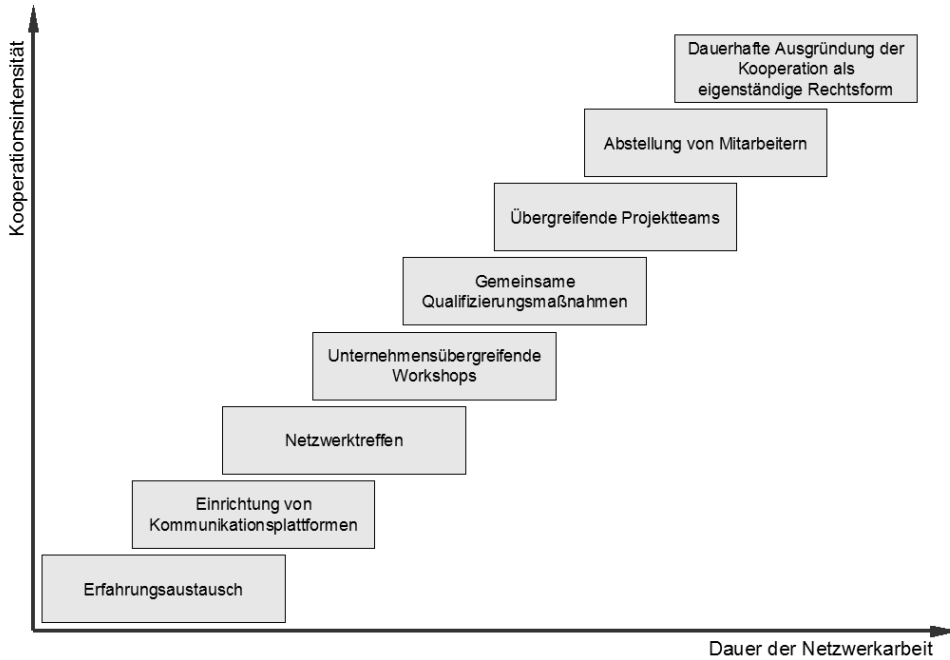
Netzwerkmanagement hat sich zudem mit *Konfliktmanagement* auseinandersetzen, da es in jedem Netzwerk früher oder später zu Problemen und Meinungsverschiedenheiten kommen wird. Konflikte entstehen durch die gemeinsamen Netzwerkaktivitäten, im Prozess der Netzwerkentwicklung und innerhalb der Netzwerkbeziehungen der Akteure untereinander.⁶⁶ Ein wichtiger Konfliktpunkt stellt die formale Organisation des Netzwerkes dar. Eine erfolgreiche kooperative Arbeitsumwelt kann nur durch Regeln aufrechterhalten werden, die für alle Netzwerkteilnehmer verbindlich sind und von der Netzwerkführung durchgesetzt werden.⁶⁷ Konflikte können teilweise dadurch vermieden werden, dass sich das Netzwerk langsam aber kontinuierlich weiterentwickelt. Dadurch wird sichergestellt, dass sich die Netzwerkaktivitäten analog zu der Zunahme an Vertrauen zwischen den Akteuren innerhalb des Netzwerkes entwickeln.

Dies wird durch eine Abfolge an *netzwerkbildenden Aktivitäten* sichergestellt. In Abbildung fünf werden die Formen der Zusammenarbeit in ansteigender Kooperationsintensität und dem damit verbundenen steigenden Vertrauensgrad veranschaulicht:⁶⁸ Der Erfahrungsaustausch stellt zu Beginn ein erstes Kennen lernen und ein erstes Besprechen von möglichen gemeinsamen Themen dar. Sobald die unteren Stufen der Zusammenarbeit von den beteiligten Akteuren als erfolgreich und vertrauenswürdig angesehen werden, können die nächsten umfangreicheren Kooperationsstufen angestrebt werden. Dazu zählen unternehmens- bzw. akteursübergreifende Workshops oder der Aufbau eines eigenen Projektteams für die im Netzwerk vereinbarten gemeinsamen Aufgaben. Ist die verfolgte Zusammenarbeit oder das Projekt so erfolgreich, dass Mitarbeiter in Vollzeit daran arbeiten und dem Projekt zu Eigenständigkeit verhelfen, kann sogar eine dauerhafte Ausgründung der Kooperation in institutioneller Form in Betracht gezogen werden.

⁶⁶ Vgl. Freund (2007), S. 154.

⁶⁷ Vgl. Klein (2005), S. 241-242.

⁶⁸ Aufteilung der verschiedenen Stufen nach Howaldt/Ellerkmann (2005), S. 28-29.

Abbildung 5: Formen der Zusammenarbeit mit steigender Kooperationsintensität

Quelle: Eigene Darstellung.

Die öffentliche Verwaltung in der Rolle des Netzwerkadministrators hat die Schnittstelle zwischen dem internen Qualitätsmanagementsystem und dem Netzwerk durch einen Verantwortlichen zu besetzen, der sowohl mit der Steuerung des Netzwerkes als auch der Integration in das Qualitätsmanagementsystem betraut ist. Um den Integrationsprozess vorantreiben zu können, ist von dieser Stelle die Abfolge der netzwerkbildenden Aktivitäten zu koordinieren.⁶⁹ Der erste Schritt besteht dabei in der Identifikation der relevanten Anspruchsgruppen im städtischen Bereich des Wirtschaftsverkehrs. Aus diesen Gruppen werden anschließend Vertreter ausgewählt und zu den Netzwerktreffen eingeladen. Die ersten Netzwerktreffen dienen dem Austausch von Informationen, der Ermittlung gemeinsamer Interessen und dem Aufbau eines Kommunikationsprozesses zwischen den Teilnehmern. Die Netzwerktreffen werden in regelmäßigen Abständen fortgeführt und können durch Workshops zu konkreteren Themen oder Maßnahmen ergänzt werden. Erste Themen sind unter anderem die Diskussion der strategischen Ausrichtung des Wirtschaftsverkehrs in der jeweiligen Stadt, die gemeinsame Definition von Qualitätsbegriffen und -zielen und damit verbunden auch erste Indikatoren zur Messung der Qualität sowie die Anforderungen der Wirtschaftsverkehrsakteure

⁶⁹ Vgl. Sydow (1999), S. 295-296.

an ein ganzheitliches Verkehrsmanagement. Des Weiteren können bereits erste konkrete Verbesserungsmaßnahmen zu spezielleren Themen vereinbart und umgesetzt werden.

Die Zusammenarbeit der Akteure im Netzwerk lässt sich zudem aus normativer, strategischer und operativer Managementsicht beschreiben. Normative Aspekte wie die Gründung des Netzwerkes, die Definition der grundlegenden Ausrichtung und die gemeinsame Abgrenzung der Themenfelder im städtischen Wirtschaftsverkehr zählen dabei zu den ersten Maßnahmen. Anschließend erfolgt eine strategische Ausrichtung auf die langfristigen Ziele der Zusammenarbeit, der Aufbau des Netzwerkes und die Herausarbeitung von Projekten zu einzelnen Themenstellungen. Daran schließt die operative Ebene an, auf der Mitarbeiter der Akteure und der öffentlichen Verwaltung gemeinsam an Maßnahmen im städtischen Wirtschaftsverkehr, wie z.B. verbesserten Zulieferkonzepten, neuen Routing-Verfahren oder Konzepten zur Verminderung der Abgasbelastung, arbeiten. Als Handlungspartner des Netzwerkes sind immer die Vertreter der direkten Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs eingebunden, während die indirekten Anspruchsgruppen fallweise hinzugezogen werden und ihren Beitrag zur strategischen und operativen Ausrichtung liefern. Die Einbindung der Akteure auf allen Ebenen der Netzwerktätigkeit sorgt bei diesen für ein höheres Engagement sowie zu dem gewünschten Commitment bei der Arbeit in den einzelnen Teilprojekten.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für eine Realisation des Konzepts ist die Integration der Netzwerkstrukturen in die innerorganisationale Qualitätsmanagementstruktur der öffentlichen Verwaltung. Dafür ist es unabdingbar, dass die innerhalb des Netzwerkes beschlossenen Ziele, Vorgaben und Maßnahmen in die Qualitätsziele des Qualitätsmanagementsystems der öffentlichen Verwaltung einfließen. Dazu müssen diese in geeignete Kennzahlen innerhalb der neun Kategorien des CAF-Modells überführt werden. Die Kennzahlen richten sich dabei nach der vereinbarten Ausrichtung und Zielsetzung des Netzwerkes. Die Überführung in die standardisierten neun Kategorien ermöglicht es zudem eine Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Städten herzustellen, da sich die individuelle Ausrichtung der Netzwerke unterscheiden kann. Die Zielerreichung der vereinbarten Maßnahmen und damit der Qualität des Wirtschaftsverkehrs lässt sich dadurch messen und gegenüberstellen. Somit wäre auch die z.B. jährliche Vergabe eines Preises für das höchste Qualitätsniveau analog zum „EFQM Excellence Award“ für Unternehmen möglich und könnte im Standortwettbewerb der Städte Verwendung finden.

4.3. Management des Wirtschaftsverkehrs in Deutschland

In der letzten Phase des Projektes wurden auf Basis des entwickelten Konzepts für ein integriertes Qualitätsmanagement eine Untersuchung zu bereits in der Praxis angewandten Vorgehensweisen des Wirtschaftsverkehrsmanagements durchgeführt, um einerseits die Anwendbarkeit des Konzepts zu überprüfen und andererseits aktuell bestehende

Vorgehensweisen der Qualitätsmessung in städtischen Ballungsräumen mit dem Konzept zu vergleichen. Dazu wurden die drei Städte Berlin, Dresden und München bezüglich ihres innerstädtischen Wirtschaftsverkehrskonzepts, ausgehend von der städtischen Verwaltung, ausgewählt und untersucht. Es wurden zunächst der aktuelle Status und Trends der Verkehrspolitik in der jeweiligen Stadt aufgenommen und daran anschließend der Umfang des Qualitätsmanagements der Verwaltung und die im Wirtschaftsverkehr eingesetzten Maßnahmen analysiert. Ebenfalls untersucht wurde, inwieweit es bereits vorhandene Netzwerke zur Zusammenarbeit mit Akteuren des Wirtschaftsverkehrs gab und in welchem Umfang diese genutzt wurden. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Darstellung des Konzepts und der Organisation des Netzwerks sowie der methodischen Unterstützung seitens der Verwaltung. Im Weiteren wurden die normativen, strategischen und operativen Aspekte der vorhandenen Verkehrsinitiativen aufgenommen und strukturiert, um damit die ausgewählten Städte miteinander vergleichen zu können. Die Kriterien auf normativer Ebene waren das Leitbild und das Qualitätsverständnis der Städte, auf strategischer Ebene die Qualitäts- und Handlungsziele sowie auf operativer Ebene die konkreten Maßnahmen oder Projekte der Städte im Bereich des Wirtschaftsverkehrs.

Das Resultat der Untersuchung gibt ein sehr differenziertes Bild der Vorgehensweise der einzelnen Städte wieder. Es ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, dass viele Städte ihre Maßnahmen nur selten strikt nach Personen- und Wirtschaftsverkehr trennen oder der Fokus der Qualitätsverbesserungsmaßnahmen zu einem Großteil auf einem der beiden Teile liegt, während der andere nur am Rande Beachtung findet. Diese Festlegung findet dabei bereits auf einem sehr hohen Niveau, der normativen Ebene, statt, siehe dazu auch Tabelle 1. Vergleicht man das Leitbild der Städte miteinander, werden die unterschiedlichen Schwerpunkte ersichtlich, die maßgeblich auf die strategische und operative Ebene wirken. So wird im Leitbild bereits eine Ausrichtung auf ökonomische, ökologische oder soziale Belange gelegt, die damit auch Eingang in das Qualitätsverständnis der beteiligten Akteure und Personen findet. Grundsätzlich wird in allen betrachteten Städten die Verbesserung der Mobilität als Zielgröße vorgegeben, der Wirtschaftsverkehr erfährt aber nicht bei allen Städten eine hervorgehobene oder gesonderte Bedeutung.

Tabelle 1: Gegenüberstellung der Städte: Leitbild und Qualitätsgedanken auf normativer Ebene

Normative Ebene		
Berlin	Dresden	München
Leitbild: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilität für alle ▪ Verkehrssparsame Raumstruktur in ganzer Stadtregion ▪ Metropolenregion vernetzt ▪ Neue Mobilität verträgt sich mit der Stadt ▪ Neue Balance in der Innenstadt ▪ Verkehrsinnovationen mit der und für die Wirtschaft ▪ Berlin international erreichbar 	Leitbild: <ul style="list-style-type: none"> ▪ sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Anspruch der Stadt ▪ ökologisch verträglicher Stadtverkehr ▪ Standort für Hochtechnologie und Wissenschaft ▪ sozial-, umwelt- und ortsverträglicher Stadtverkehr ▪ Anbindung an inter- und transnationale Verkehrsnetze 	Leitbild: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilität für alle erhalten und verbessern ▪ Stadtverträgliche Verkehrsbewältigung ▪ Verbesserung der Verkehrsbedingungen für Wirtschaftsverkehr ▪ Stadtverträgliche Organisation des notwendigen Kfz-Verkehrs
Qualitätsgedanken: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bereitstellung Infrastruktur ▪ Berücksichtigung der den Wirtschaftsverkehr bestimmenden Akteure ▪ Integrativer Ansatz von der Stadtentwicklungsplanung und Wirtschaftsförderung aus ▪ effiziente und stadtverträgliche Gestaltung der Transporte ▪ Optimierung von Teilsystemen, keine vollständige Neuordnung ▪ langfristige Standortsicherung ▪ intermodale Knotenpunkte ▪ Information, Kommunikation, Marketing 	Qualitätsgedanken: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Integriertes Stadtentwicklungskonzept ▪ Erhalt der Stadt als qualitativ hochwertiger Lebensraum hat Priorität vor MIV ▪ Rahmenbedingungen der städtischen Entwicklung aufstellen ▪ Grobanalyse des Zustandes des Verkehrssystems ▪ Ziele und Prioritäten der Verkehrspolitik festhalten ▪ Leitsätze für die Entwicklung des Dresdner Verkehrssystems schaffen 	Qualitätsgedanken: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlässlichkeit und Verbindlichkeit ▪ Flexibles, bedürfnisorientiertes Handeln für Wirtschaft und Bürger ▪ Maßnahmen zur Verkehrsminderung und -verlagerung auf umweltgerechte Verkehrsmittel haben Priorität ▪ Verkehrslenkende Maßnahmen ▪ Planung im Prozess angelegt

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Qualitätsgedanke ist auf normativer Ebene in der Regel noch sehr allgemein gehalten und wird erst auf strategischer Ebene konkretisiert. Zu den Aufgaben der strategischen Ebene gehören die Qualitätsstrategie, das Qualitätssystem sowie teilweise die Qualitätsplanung und Qualitätslenkung, die in detailliertere Handlungsziele überführt werden. Wie Tabelle 2 entnommen werden kann, setzt sich hier das differenzierte Bild fort. Während zum Beispiel in Berlin die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsverkehrs ein explizites Qualitätsziel ist, setzt Dresden hier mehr auf allgemeinere Ziele wie der Verbesserung der gesamten Verkehrsinfrastruktur, während München unter anderem auf den Individual- und

ÖPNV-Verkehr fokussiert. Die Handlungsziele entsprechen dabei auch den vorgegebenen Qualitätszielen.

Tabelle 2: Gegenüberstellung der Städte: Qualitäts- und Handlungsziele auf strategischer Ebene

Strategische Ebene		
Berlin	Dresden	München
<p>Qualitätsziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsverkehrssystems sichern ▪ Wirtschaftsverkehr stadtverträglich gestalten ▪ Ökologische Folgen des Wirtschaftsverkehrs reduzieren 	<p>Qualitätsziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadtentwicklung und –verkehr ▪ Verkehrsinfrastruktur ▪ Verkehrs- /Mobilitätsmanagement ▪ Mobilität gestalten, nicht Verkehr bewältigen ▪ Beteiligung der Verkehrserzeuger an der Problemlösung ▪ Anpassung an Strukturwandel 	<p>Qualitätsziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkehrsentwicklungsplan ▪ MIV-orientiert ▪ ÖPNV-orientiert ▪ Bewusste Mobilität ▪ Funktionsfähigkeit und Stadtverträglichkeit des Verkehrs sicherstellen
<p>Handlungsziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicherung Funktionsfähigkeit Verkehrsnetze ▪ Sicherung der Erreichbarkeit der Quellen und Ziele des Güterverkehrs ▪ Planerische Vorhaltung Flächen ▪ Erhöhung der Verkehrssicherheit ▪ Verbesserung verkehrsbeeinflussender Aufenthaltsqualität im Stadtraum ▪ Verbesserung Planungsklima, Kooperation, Aufbau Arbeitskreis ▪ Reduzierung der verkehrsbedingten Umweltnutzung ▪ Verbesserung Voraussetzungen für Verlagerung des motorisierten Straßenwirtschaftsverkehrs ▪ Reduzierung der Kraftfahrzeugkilometer im Wirtschaftsverkehr 	<p>Handlungsziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduzierung der Infrastruktur- und Mobilitätskosten, Ressourcenschonung ▪ Wenig Infrastrukturneubau, Fokus auf Instandsetzung ▪ Förderung Mobilitätsmanagements durch Forschungsprojekte ▪ Wiederherstellung städtischer Lebensqualität ▪ Erreichbarkeit zentraler Bereiche für Wirtschaftsverkehr ▪ Vernetzung inter- und multimodaler Verknüpfungspunkte ▪ Engpassbeseitigung im öffentlichen Nahverkehr, MIV und NMV ▪ Verbesserungen der Verkehrssicherheit, Lärmschutz, Schadstoffminderung ▪ Bereitstellung aktueller Verkehrsinformationen 	<p>Handlungsziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kooperationen mit öffentlichen und privaten Akteuren ▪ Bündelung finanzieller, räumlicher und personeller Ressourcen für Handlungsansätze ▪ Flächenmanagement ▪ Handlungsprogramme ▪ Umsetzung Leitprojekt PERSPEKTIVE MÜNCHEN ▪ Ergebnisbericht für Stadtrat ▪ Lkw-Führungskonzept ▪ Güterverteilzentren ▪ Kooperation bei City-Belieferung ▪ Kopplung der Ver- und Entsorgung im Handel ▪ Verbesserte Organisation der Anlieferung in Geschäftsstraßen ▪ Verlagerung von Personenverkehr auf ÖPNV ▪ Öffnung des Lieferzeitfensters

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf operativer Ebene werden, wie in Tabelle 3 dargestellt, von allen Städten Maßnahmen zur Verbesserung des Wirtschaftsverkehrs ergriffen. Der Umfang und die Intensität der Maßnahmen in den einzelnen Städten folgen dabei der auf den beiden höheren Ebenen skizzierten Gewichtung. Tabelle 3 enthält dabei neben den identifizierten Maßnahmenbereichen jeweils auch ausgewählte Beispiele für eine konkrete Umsetzung der angestrebten operativen Maßnahmen. Alle drei Städte heben in ihren Maßnahmen die Identifikation von hemmenden und fördernden Faktoren für die Projektarbeit hervor, betonen die Wichtigkeit von Workshops und Austauschplattformen, die Verantwortung der Verwaltung zur Vorleistung und Motivation sowie die Aktualität der Handlungen. Die Verwaltungen von Berlin und Dresden nehmen zudem sehr konkret zu den Maßnahmen der Zusammenarbeit innerhalb des innerstädtischen Netzwerks zwischen den betroffenen Akteuren und den Projekten Stellung.

Tabelle 3: Gegenüberstellung der Städte: Maßnahmen und Beispiele auf operativer Ebene

Operative Ebene		
Berlin	Dresden	München
<p>Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Engpassbezogene Privilegierung des Güterverkehrs ▪ Sicherung von Eisenbahninfrastruktur und Logistikknoten ▪ Verkehrseffiziente Standortplanung und Ansiedlungspolitik ▪ Initiierung einer stadregionalen Wirtschaftsverkehrsinitiative ▪ Aktion „Verkehrssparsam Wirtschaften“ ▪ Aufbau einer Austauschplattform ▪ Erarbeiten von Grundlagen: Aufgabe, Ziel, Lösungsstrategie ▪ Qualitative Analyse des Untersuchungsraumes ▪ Erarbeitung und Abstimmung Lösungsmöglichkeiten u. a. mit externen Beratern ▪ Evaluation der Projekte mittels Nachhaltigkeitsindikatoren 	<p>Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ An Zielen orientierte Prioritätensetzung, bedarfsorientierte Standortkonzepte ▪ Öffentliche Vorleistungen für impulsgebende Entwicklungsmaßnahmen ▪ Separate Fachplanungen zur Umsetzung und Unterstützung von Projekten ▪ Handlungen aktuell halten, Fortschreibung, kein Stillstand ▪ Enge kooperative Zusammenarbeit von Verwaltung, Unternehmen, Transportgewerbe ▪ Workshops ▪ Evaluation der Ergebnisse 	<p>Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erarbeiten eines Vorrangstraßennetzes/Primärnetz für Schwerverkehr ▪ Stadtverträgliche Bündelung und Führung des Verkehrs ▪ Verkehrsinformation zur Vermeidung und Reduktion von Überlastung ▪ Führung des Lkw-Verkehrs unter Vermeidung von schadstoffintensiven Lkw und unnötigem Transitverkehr ▪ Verkehrsmodelle für Analyse und Prognose ▪ Konzepterstellung u. a. durch externe Berater ▪ Konstituierende Treffen, Diskussionsrunden mit Akteuren, Verwaltung ▪ Projektstudie, Evaluation

<p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beurteilung Umsetzungswahrscheinlichkeit der Maßnahme, Prioritätensetzung ▪ Betrachtung Kosten-Nutzen-Verhältnis ▪ Bedingungen und Herausstellen hemmender/fördernder Faktoren ▪ Privilegierung - Einrichtung zusätzlicher Kombi-Spuren für Güterverkehr, Einrichtung von Ladezonen ▪ Leitfaden Wirtschaftsverkehr von Verwaltung und IHK ▪ Überwachung ordnungsgemäßer Nutzung der Kombi-Spuren und Ladezonen, Gebührenanpassungen ▪ Erleichterter Erwerb der Betriebsvignette für den Handel 	<p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reisebuspark- und -leitsystem ▪ Meiden sensibler Stadtbereiche, Unterbindung von Falschparken, keine Suchfahrten ▪ Lkw-Führungskonzept, Aufbau Leitsystem für Güterverkehr ▪ Aufteilung Stadt in Liefersektoren ▪ Erstellung von Netzhierarchien ▪ Individuelle Zielführung oder kollektive Zielführung ▪ Erstellen Druckversion Lkw-Stadtplan, Verteilung an beteiligte Akteure ▪ Einbringen des Führungssystems in Navigationssysteme ▪ Intensive Öffentlichkeitsarbeit über IHK etc. 	<p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einrichtung von Liefer- und Ladezonen ▪ Einsatz von Telematik zum verbesserten Informationsaustausch ▪ Verbessertes Flottenmanagement ▪ Dynamische Verkehrsführung und Leitsysteme ▪ Lichtsignalsteuerung durch Integration von Teilsystemen ▪ Güterverkehrs- und Güterverteilzentren ▪ Verkehrsmodell VisMuc, Verkehrserzeugungsmodell VISEM, Netzmodell VISUM ▪ City-Logistik-Zentren nach dem „Münchner Modell“ ▪ Aufnahme der Anforderungen des Wirtschaftsverkehrs in Generalverkehrsplanung
---	--	--

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Untersuchung war die Kooperation und Integration der Akteure des Wirtschaftsverkehrs in die Verkehrsplanungen der Städte. Hierbei ist festzustellen, dass Berlin bereits eine sehr intensive und strukturierte Vorgehensweise nutzt und dabei auch den Netzwerkgedanken aufgreift und Netzwerkmanagementtechniken einsetzt. Die beiden anderen Städte setzten ebenfalls auf einen Dialog mit den Akteuren, setzten dies aber noch nicht so institutionalisiert wie in Berlin um. Die Untersuchung zeigt auch, dass die öffentliche Verwaltung die treibende Kraft hinter den Initiativen darstellt und die Rolle des Moderators einnehmen sollte. In Berlin wurde zum Beispiel der Aufbau des Netzwerkes zu Beginn aber auch von externen Beratern, zur Vermittlung der notwendigen Netzwerkkompetenz, unterstützt.

Das im Projekt entwickelte Konzept für ein integriertes Qualitätsmanagement für den städtischen Wirtschaftsverkehr zeigt, dass eine Verankerung des Qualitätsgedanken für den Verkehrsbereich in den Strukturen der öffentlichen Verwaltung möglich ist und dass eine Integration in ein ganzheitliches Qualitätsmanagementsystem der Verwaltung realisiert werden kann. Durch das bereits auf die öffentliche Verwaltung zugeschnittene CAF-Modell bietet sich eine einfache Erweiterungsmöglichkeit für den Verkehrsplanungsbereich. Die unzureichende Einbeziehung der externen Akteure wird durch eine zusätzliche Schnittstelle erreicht, mit der die direkten und indirekten Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs in Form einer Netzwerkorganisation sowohl in die Qualitätsdefinition, -zielsetzung als auch in konkrete Maßnahmen für den städtischen Wirtschaftsverkehr mit einbezogen werden können.

Das Netzwerkmanagement liefert der Verwaltung das dafür notwendige Instrumentarium. Der Abgleich mit der Praxis zeigt aber auch, dass der Wirtschaftsverkehr nicht isoliert vom Personenverkehr betrachtet wird und daher dessen Einflüsse im integrierten Qualitätsmanagementkonzept Berücksichtigung finden müssen. Weitere Untersuchungen sollten zeigen, inwieweit eine Erweiterung auf Grundlage bereits in der Verwaltung implementierter CAF-Modelle realisiert werden kann.

5. Fazit

Das Projekt „Konzeption eines integrierten Qualitätsmanagements für den innerstädtischen Wirtschaftsverkehr“ des Fachbietes Unternehmensführung und Logistik der TU Darmstadt beruht auf einem interdisziplinär angelegten Vorhaben, das Qualitätsmanagement, New Public Management und den städtischen Wirtschaftsverkehr zusammenführt. Für den institutions- und akteursübergreifenden städtischen Wirtschaftsverkehr als einem Teilsystem des Stadtverkehrs wurde ein neuer Ansatz für ein integriertes Qualitätsmanagementsystem herausgearbeitet. Die Zielsetzung des Projektes war die Konzipierung eines Ansatzes zur Qualitätssicherung bzw. -messung von wirtschaftsverkehrsbezogenen Maßnahmen. Die Herausforderung im Vergleich zu herkömmlichen Qualitätsmanagementanwendungen bestand darin, für den städtischen Wirtschaftsverkehr – mit zahlreichen Akteuren unterschiedlicher Struktur, Kompetenzverteilungen, Anforderungen und Zielsetzungen – eine einvernehmliche Lösung zu erarbeiten. Die Ergebnisse des Projekts geben Aufschluss über eine nachhaltige, stadtverträgliche und an Mobilitätsbedürfnissen ausgerichtete Gestaltung des städtischen Wirtschaftsverkehrs und über die Frage der Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen im öffentlichen Sektor.

Die Vielzahl an Maßnahmen zur Bewältigung städtischer Wirtschaftsverkehrsprobleme, darf jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass bislang wenige nennenswerte Erfolge erzielt wurden. Gründe hierfür sind die konkurrierenden Interessen sowie die mangelnde Bereitschaft der beteiligten Akteure, zusammenzuarbeiten und gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Darüber hinaus sind die funktionale Verschiedenartigkeit des Wirtschaftsverkehrs und die sehr heterogene Nutzungsstruktur dafür verantwortlich, dass der städtische Wirtschaftsverkehr nur schwer einem politischen und planerischen Maßnahmenprogramm zugänglich ist.

Ein integriertes Qualitätsmanagement für den städtischen Wirtschaftsverkehr ist daher so aufzubauen, dass es den verschiedenen skizzierten Anspruchsgruppen und Zielsetzungen gerecht werden kann. Hierzu werden aus dem Bereich der Qualitätsmanagementforschung verschiedene Ansätze kombiniert. Der entwickelte Ansatz basiert dabei unter anderem auf dem CAF-Modell und dem St. Galler Modell Integriertes Qualitätsmanagement. Ersteres stellt die interne Schnittstelle zu einem prozessorientierten Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung

dar, während der zweite Ansatz dazu dient, die Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs sowie die weiteren Umwelteinflüsse in das Modell zu integrieren.

Das integrierte Qualitätsmanagementmodell fokussiert auf der normativen Managementebene die Qualitätspolitik sowie auf der strategischen Ebene die Qualitätsstrategie für den städtischen Wirtschaftsverkehr. Dazu sind von den öffentlichen Institutionen auf der einen Seite sowie den Akteuren des städtischen Wirtschaftsverkehrs auf der anderen Seite gemeinsame Vorgehensweisen zu erarbeiten. Die Koordination der Akteure erfolgt dabei auf Basis von Methoden des Netzwerkmanagements und der Netzwerkorganisation, um so bei den Beteiligten für Verbindlichkeit und Akzeptanz der beschlossenen Maßnahmen zu sorgen. Die operative Ebene wiederum dient der Qualitätslenkung, die durch die Integration der Qualitätsdimensionen des städtischen Wirtschaftsverkehrs in das interne Qualitätsmanagementsystem der öffentlichen Verwaltung vollzogen wird. Dazu sind die zuvor in der Qualitätsstrategie festgelegten Qualitätsziele durch entsprechende Kennzahlen im Qualitätsmanagementsystem der öffentlichen Verwaltung abzubilden.

Das integrierte Qualitätsmanagementkonzept für den städtischen Wirtschaftsverkehr stellt damit einen Gestaltungsrahmen zur Verfügung, durch den die Stadtverwaltung ihrer Aufgabe der Verkehrsplanung und -steuerung gezielter nachkommen kann und gleichzeitig die Vielzahl an Partikularinteressen der einzelnen Akteure des städtischen Wirtschaftsverkehrs stärker berücksichtigt werden.

Abstract

The performance of the global economy as well as of global transportation is closely linked to each other. Changing good structures, increasing division of labor, implementation of modern logistics concepts in industry and retail business plus the increasing internationalization of business connections in the last years has led to an increased outcome in transportation. Hence, a need for a structural change in commercial transport systems has emerged. The present and also predicted growth in transportation will lead to a shift in the modal split towards road based freight traffic despite all affords to shift freight transport towards the other modes. Together with the increasing individual motor car traffic this leads to a continuous higher impact on the transport infrastructure and also the environment. Therefore, bottlenecks in infrastructure and transport performance will be seen more and more often especially on highways and in metropolitan areas. Without adequate measures an increasing gap between the demand for public mobility on the one hand and the realization of a corresponding performance of logistics and commercial transportation on the other hand will occur in the future. Therefore, new concepts and models for improving the Supply Chain performance are in the focus of the research. This paper introduces a model for an integrated quality management concept for the

urban commercial transport. The model is based on a combination of inter-organizational quality management for the public administration and an intra-organizational approach to include the interests of external actors of commercial transport as well as other stakeholders. This is accomplished by using a network-based approach to solve the organizational and formal issues. Network management techniques are an important success factor for the implementation of an integrated quality management model as practical examples show.

Literaturverzeichnis

- Acatech (2006): *Mobilität 2020. Perspektiven für den Verkehr von morgen. Schwerpunkt Straßen- und Schienenverkehr.* Stuttgart 2006.
- Allemeyer, W./Malina, R./Peistrup, M. (2003): *Leitfaden City-Logistik. Erfahrungen mit Aufbau und Betrieb von Speditionskooperationen.* Deutscher Städtetag, Berlin 2003.
- Appleby, A./Clark, A. (1997): *Quality management on local government, the same as in the private sector but different.* In: *Leadership & Organization Development Journal* 18(1997)1, S. 29-36.
- Astor, M. (2007): *Clusterpolitik aus Sicht von Wissenschaft und Politik.* In Astor, M./Broich, B. (Hrsg.): *Cluster in der Umsetzung. Lösungen für die regionale Politik. Prognos Studien Innovation.* Berlin 2007, S. 8-26.
- Blees, V. (2004): *Qualitätsmanagement in Verkehrsplanungsprozessen.* Dissertation am Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie der TU Darmstadt. Darmstadt 2004.
- Blees, V./Boltze, M./Specht, G. (2002): *Chancen und Probleme der Anwendung von Qualitätsmanagement in Verkehrsplanungsprozessen.* Schriftenreihe des Fachgebiets Verkehrsplanung und Verkehrstechnik, Nr. 5, Technische Universität Darmstadt. Darmstadt 2002.
- (BMVBS) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): *Wirtschaftsverkehr in Ballungsräumen. Direkt-Heft Nr. 62/2006.* Bremerhaven 2006.
- Bogumil, J./Kißler, L. (1995): *Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung.* Berlin 1995.
- Boltze, M. (2005): *Qualitätsmanagement im Stadtverkehr – Neue Wege zu einer effizienteren Verkehrssteuerung.* In: *Straßenverkehrstechnik* 49(2005)2, S. 61-68.
- Bräunig, D. (1999): *Erkenntnisziel und Erkenntnisgegenstand der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre.* In: Bräunig, D.; Greiling, D. (Hrsg.): *Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre.* Berlin 1999, S. 38-46.
- Bretzke, W. R. (1992): *Total-Quality-Management in der Logistik. 7. Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für Logistik e.V.: 13.Mai 1992, Darmstadt.* In: Pfohl, H.-Chr. (Hrsg.): *Unternehmensführung und Logistik. Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für Logistik e.V., Darmstadt 1992.*
- Broekmate L./Dahrendorf K./Dunker K. (2001): *Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung.* Berlin 2001.
- Brückner, B./Mausa, I. (2008): *Städtischer Liefer- und Ladeverkehr. Eine Analyse der kommunalen Praktiken zur Entwicklung eines Instrumentariums für die StVO.* In: *Straßenverkehrstechnik* 52(2008)6, S.341-351.

- Budäus, D. (1995): Public-Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 3., unveränderte Auflage, Berlin 1995.
- Budäus, D. (1996): Großstädtische Aufgabenerfüllung im Wandel – Probleme und neue Formen der Verwaltung von Metropolen. In: Budäus, D./Engelhardt, G. (Hrsg.): Großstädtische Aufgabenerfüllung im Wandel. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 148. Baden-Baden 1996, S. 226-250.
- Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2006): Common Assessment Framework (CAF). Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem. Verbesserung der Organisation durch interne Qualitätsbewertung. Köln 2006.
- Dankowski, W./Precht, C. (1995): Public Management: neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart 1995.
- Deming, W. E. (1986): Out of the Crisis. Cambridge 1986.
- (DIW) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994): Verminderung der Luft- und Lärmbelastungen im Güterfernverkehr 2010. Ergebnisbericht. Bundesumweltamt (Hrsg.): Berlin 1994.
- (Dornier) Dornier Consulting GmbH (Hrsg.) (2004): Leitfaden Wirtschaftsverkehr. Zur Unterstützung des innerstädtischen Straßengüterverkehrs. Abschlussbericht März 2004. Auftraggeber: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Industrie- und Handelskammer Berlin. Berlin 2004.
- Engel, M. (1996): Modal-Split-Veränderungen im Güterfernverkehr. Analyse und Bewertung der Kosten- und Qualitätseffekte einer Verkehrsverlagerung Straße/Schiene. Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 10. Hamburg 1996.
- Engelke, M. (1997): Qualität logistischer Dienstleistungen: Operationalisierung von Qualitätsmerkmalen, Qualitätsmanagement, Umweltgerechtigkeit. Erich Schmidt, Berlin 1997.
- Feigenbaum, A. V. (1983): Total Quality Control. 3. Auflage. New York 1983.
- (FGSV) Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2001): Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS). Köln 2001.
- (FGSV) Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2004): Rahmenrichtlinie für die integrierte Netzgestaltung. Unveröffentlichter Entwurf. Köln 2004.
- Flämig, H./Hertel, C. (2003): Integrierter Wirtschaftsverkehr in Ballungsräumen. Stand in Theorie und Praxis. Forschungsbericht FE-Nr.: 70.664/2001. Im Auftrag des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BmVBS). Unveröffentlichter Forschungsbericht. Hamburg-Harburg 2003.
- Frehr, H.-U. (1994): Total-Quality-Management. In: Masing, W. (Hrsg.). Handbuch Qualitätsmanagement. 3., gründlich überarbeitete und erweiterte Auflage. München 1994, S. 31-48.

- Freund, A. (2007): *Managing Conflict in Strategic Business Networks. An Organizational Justice Perspective.* *Wirtschaft und Recht*, Bd. 20. Göttingen 2007.
- Graham, W. (2004): *Das Qualitätsmanagement-System der Stadtverwaltung Offenbach am Main.* In: Barthel, C./Graham, W. (Hrsg.): *Der Prozess der Organisationsveränderung. Studien zum Organisationslernen bei der Einführung von Qualitätsmanagement in der Kommunalverwaltung.* Bad Heilbrunn, Recklinghausen 2004, S. 69-101.
- Gruening, G. (2001): *Origin and theoretical basis of New Public Management.* In: *International Public Management Journal* 4(2001)1, S. 1-25.
- Grünenfelder, P (1997): *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management.* Bern 1997.
- Gucanin, A. (2003): *Total Quality Management mit dem EFQM-Modell. Verbesserungspotenziale erkennen und für den Unternehmenserfolg nutzen.* Berlin 2003.
- Hatzfeld, U./Hesse, M. (1994): *Stadtlogistik – Interessen „statt Logistik“?* In: *Internationales Verkehrswesen* 46(1994)11, S. 646-653.
- Heinze, G. W./Romero, A. (2000): *Zusammenfassung und Empfehlungen des Arbeitskreises.* In: Bukold, S. u.a. (2000): *Verkehr in Stadt und Region. Leitbilder, Konzepte und Instrumente.* Hannover 2000, S. 8-33.
- Howaldt, J./Ellerkmann, F. (2005): *Entwicklungsphasen von Netzwerken und Unternehmenskooperationen.* In: Becker, Th. et al. (Hrsg.): *Netzwerkmanagement. Mit Kooperation zum Unternehmenserfolg.* Heidelberg 2005, S. 23-36.
- Institut für Mobilitätsforschung (2005): *Zukunft der Mobilität. Szenarien für das Jahr 2025. Erste Fortschreibung.* Berlin 2005.
- Ishikawa, K. (1976): *Guide to quality control.* Asian Productivity Organisation 1976.
- Ishikawa, K. (1985): *What is total quality control? The Japanese way.* Englewood Cliffs, New Jersey 1985.
- Juran, J. M. (1979): *Quality control handbook.* 3. Auflage. New York 1979.
- Juran, J. M. (1988): *Juran on planning for quality.* New York 1988.
- Kaminske, G. F./Brauer, J.-P. (2006): *Qualitätsmanagement von A-Z. Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements.* München u.a. 2006.
- Kaupp, M.(1998): *City-Logistik als kooperatives Güterverkehrs-Management.* Wiesbaden 1998.
- (KGSt) *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (1995): KGSt-Bericht 6/1995. Qualitätsmanagement.* Köln 1995.
- Klages, H./Löffler, E. (1998): *Obstacles to the Administrative Modernization Process in Germany.* In: *International Public Management Journal* 1(1998)2, S. 165-176.

- Klein, L. (2005): *Erkenne dich selbst, Netzwerk! Von den Bedingungen der Möglichkeit erfolgreicher Netzwerkentwicklung*. In: Kahle, E./Wilms, F.E.P. (Hrsg.): *Effektivität und Effizienz durch Netzwerke*. Wissenschaftliche Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialkybernetik. 18.-19. März 2004 in Lüneburg. *Wirtschafts kybernetik und Systemanalyse*, Bd. 23. Berlin 2005, S. 2412-252.
- Köberlein, C. (1997): *Kompendium der Verkehrspolitik*. München, Wien, Oldenbourg 1997.
- König, A./Axhausen, K. (2005): *Bewertung der Verlässlichkeit: Neue Schweizer Ergebnisse*. In: *Internationales Verkehrswesen* 57(2005)10, S. 424-429.
- Kohlhaas, M. et al. (1994): *Gesellschaftliche Kosten und Nutzen der Verteuerung des Transportes, Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, und des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster (IVM), Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Bd. 4. Verkehr. Studienprogramm Teilbd. 1. Bonn 1994.*
- Leonhardt-Weber, B. (1990): *Die Entwicklung der Qualitätsmerkmale im Verkehr. Eine Analyse vor dem Hintergrund der technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung*. München 1990.
- Meyer, C. (2000): *New Public Management als neues Verwaltungsmodell. Staatliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente*. 2., unveränderte Auflage, Basel 2000.
- Niebuer, A. (1996): *Qualitätsmanagement für Logistikunternehmen*. Wiesbaden 1996.
- Pfohl, H.-Chr. (2004a): *Logistikmanagement. Konzeptionen und Funktionen*. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Berlin 2004.
- Pfohl, H.-Chr. (2004b): *„Freight Integrator“ – eine neue Rolle in der Logistikkette?* In: Pfohl, H.-Chr. (Hrsg.): *Erfolgsfaktor Kooperation in der Logistik. Outsourcing – Beziehungsmanagement – Finanzielle Performance*. Berlin 2004, S. 139-164.
- Pfohl, H.-Chr. (2009): *Logistiksysteme. Betriebswirtschaftliche Grundlagen*. 8., neu bearbeitete und aktualisierte Auflage. Berlin 2009.
- Pfohl, H.-Chr./Buse, H. P. (1999): *Organisationale Beziehungsfähigkeiten in komplexen kooperativen Beziehungen*. In: Engelhard, J. (Hrsg.): *Kooperation im Wettbewerb. Neue Formen und Gestaltungskonzepte im Zeichen von Globalisierung und Informationstechnologie*. Wissenschaftliche Jahrestagung des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V., Bd. 61. Wiesbaden 1999, S. 269-300.
- Pfohl, H.-Chr./Rürup, B. (Hrsg.) (1977): *Wirtschaftliche Meßprobleme*. Hanstein-Verlag. Köln 1977.
- Pfohl, H.-Chr./Rürup, B. (Hrsg.) (1978): *Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken*. Hanstein-Verlag. Königstein/Ts. 1978.

- (PIARC) World Road Association (2000): Quality systems and improved performance. La Défense 2000.
- Porter, L. J./Parker, A. J. (1993): Total quality management – the critical success factors. In: Total Quality Management 4(1993)1, S. 13-22.
- Reichard, C. (1997): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, F./Oppen, M./ Wegener, A. (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart 1997, S. 49-74.
- Ritter, T. (1998): Innovationserfolg durch Netzwerk-Kompetenz. Effektives Management von Unternehmensnetzwerken. Neue betriebswirtschaftliche Forschung, Bd. 254. Wiesbaden 1998.
- Ritter, T./Gemünden, H.G. (1998): Die netzwerkende Unternehmung: Organisationale Voraussetzungen netzwerk-kompetenter Unternehmen. Zeitschrift Führung Organisation. Jhg. 67, Heft 5, S. 260-265.
- Ritter, T./Gemünden, H. G. (1999): Wettbewerbsvorteile im Innovationsprozess durch Netzwerk-Kompetenz. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Engelhard, J. (Hrsg.): Kooperation im Wettbewerb. Neue Formen und Gestaltungskonzepte im Zeichen von Globalisierung und Informationstechnologie. Wissenschaftliche Jahrestagung des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V., Bd. 61. Wiesbaden 1999, S. 385-409.
- Ritz, A. (2003): Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung. Bern 2003.
- Robertson, R./Ball, R. (2002): Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management within Local Government in Canada. In: Public Organization Review: A Global Journal 2(2002), S. 387-405.
- Rumpf, C. (1997): Qualitätsmanagement speditioneller Dienstleistungen: eine informationsorientierte Analyse der Planung und Vermarktung der Qualität des Dienstleistungsangebot von Speditionen auf der Grundlage eines Geschäftstypenansatz. Hamburg 1997.
- Saatweber, V. S. (2004): Das europäische Selbstbewertungsinstrument Common Assessment Framework (CAF). In: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.) (2004): Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden 2004, S. 227-247.
- Schedler, K./Proeller, I. (2003): New Public Management. 2., überarbeitete Auflage, Bern 2003.
- Schmidt, K.; Zhou, L.; Heimann, B. (2004): Qualität in Speditionen - nicht nur die Termintreue zählt In: Begleitband zur 10. Magdeburger Logistik-Tagung, Magdeburg, S. 51-66.

- Seghezzi, H. D./Fahrni, F./Herrmann, F. (2007): Integriertes Qualitätsmanagement. Der St. Galler Ansatz. 3., vollständig überarbeitete Auflage. München 2007.
- Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2003.
- Steinmann, H./Schreyögg, G. (2005): Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte - Funktionen – Fallstudien. 6., vollständig überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2005.
- Sydow, J. (1999): Management von Netzwerkorganisationen. Zum Stand der Forschung. In: Sydow, J. (Hrsg.): Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der „Managementforschung“. Wiesbaden 1999, S. 279-314.
- Sydow, J./ Windeler, A. (1994): Management interorganisationaler Beziehungen: Vertrauen, Kontrolle und Informationstechnik. Opladen 1994.
- Thom, N./Ritz, A. (2006): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2006.
- Thoma, L. (1995): City-Logistik: Konzeption – Organisation – Implementierung. Wiesbaden 1995.
- Thoma, L. (1996): Bessere Organisation des städtischen Verkehrs durch City-Logistik? In: Boës, H./ Hesse, M. (Hrsg.): Güterverkehr in der Region: Technik, Organisation, Innovation. Marburg 1996, S. 315-338.
- Topp, H. H. (2006): Demografischer Wandel und Verkehr: Wirkungen und Konsequenzen. In: Internationales Verkehrswesen 58(2006)3, S. 85-91.
- Trost, D. G. (1999): Vernetzung im Güterverkehr. Ökonomische Analyse von Zielen, Ansatzpunkten und Maßnahmen zur Implementierung integrierter Verkehrssysteme unter Berücksichtigung logistischer Ansprüche verschiedener Marktsegmente. Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 16. Hamburg 1999.
- Walsh, K./Lowndes, V./Riley, K./Woolman, J. (1996): Management in the public sector: A content analysis of journals. In: Public Administration 7(1996)2, S. 315-324.
- Willeke, R.(1992): Wirtschaftsverkehr in Städten. Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e.V. (VDA) Nr. 70, Frankfurt/Main 1992.
- Zollondz, H. (2006): Grundlagen Qualitätsmanagement. Einführung in Geschichte, Begriffe, Systeme und Konzepte. 2., vollst. überarb. und erw. Auflage. München u.a. 2006.

