
herausgegeben vom
KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
mit Unterstützung des Österreichischen Städtebundes und
des Bundeskanzleramtes

Gutes Regieren

Konzepte – Realisierungen – Perspektiven

herausgegeben von

H. Bauer, P. Biwald, E. Dearing

redaktionell bearbeitet von

A. Steffek



Wien · Graz 2011

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 978-3-7083-0760-2
Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH Nfg KG
Argentinierstraße 42/6, A-1040 Wien
Tel.: +43 1 535 61 03-24
Fax: +43 1 535 61 03-25
E-Mail: office@nwv.at

Geidorfgürtel 20, A-8010 Graz
E-Mail: office@nwv.at

Internet: www.nwv.at

© NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien · Graz 2011

Druck: Széchenyi Nyomda Kft., H-9024 Győr

Thomas PROROK, Michael KALLINGER

Zehn Jahre CAF – ein reifes Qualitätsmanagement für öffentliche Verwaltungen

Als vor mehr als zehn Jahren das Common Assessment Framework entwickelt wurde war man auf der Suche nach einem einfachen, kostengünstigen und schnellen Instrument zur Vertiefung des Verständnisses von Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Es war für öffentliche Verwaltungen unüblich, den Blick auf sich selbst zu richten und sich selbst zu bewerten.¹ Aus diesem Grund lag der Fokus auf dem Instrument der Selbstbewertung, welches bis zur CAF-Version 2006 die zentrale Rolle beim CAF spielte.

Aus heutiger Erfahrung ist festzustellen, dass die Konzentration auf den Prozess und die Methodik der Selbstbewertung den Blick auf das Wesentliche beeinträchtigt hat: Die Initiierung des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses und die Maßnahmen zur Umsetzung der CAF-Ergebnisse kamen oftmals zu kurz. Sie traten in den Hintergrund und mussten dem Ziel der Selbstbewertung und Verständniserhöhung des Qualitätsmanagements weichen.

In diesem Zusammenhang gab es auch länderweise Unterschiede in der Anwendung des CAF. Eine umfassende Übersicht über die Unterschiede in den Methoden der CAF-Anwendungen liegt bis heute nicht vor. Sicher ist aber, dass Österreich und Deutschland zu einer besonders strengen Auslegung der CAF-Anwendungsregeln tendierten, was die Fokussierung auf die Methodik der Selbstbewertung noch verstärkte.

Mit der CAF-Version 2006 wurde ein Paradigmenwechsel eingeläutet, der mit dem 2010 eingeführten CAF-Gütesiegel einen vorläufigen Abschluss fand. Der Fokus des CAF liegt seither auf der Umsetzung der CAF-Verbesserungsmaßnahmen, welche das Resultat der Selbstbewertung sind. Damit ist der zentrale Schritt in Richtung eines nachhaltigen Qualitätsmanagements gesetzt. Die Konsequenz ist allerdings, dass der Bewertungsmethodik weniger Aufmerksamkeit zukommen wird.

Der CAF unterliegt also auch selbst einem permanenten Verbesserungsprozess. Die unterschiedliche Anwendung in den verschiedenen europäischen Verwaltungskulturen stärkt diesen Trend, da die Weiterentwicklung des CAF von einer internationalen Arbeitsgruppe erfahrender CAF-Anwender vorangetrieben wird. Hier spiegeln sich die unterschiedlichen Zugänge und Kulturen in den Diskussionen wider. Die Best Practices aus den verschiedenen Ländern beziehungsweise die „guten“ Erfahrungen fließen in die Weiterentwicklung des CAF ein.

¹ Staes; Thijs: Quality Management, 2005, p. 33-41.

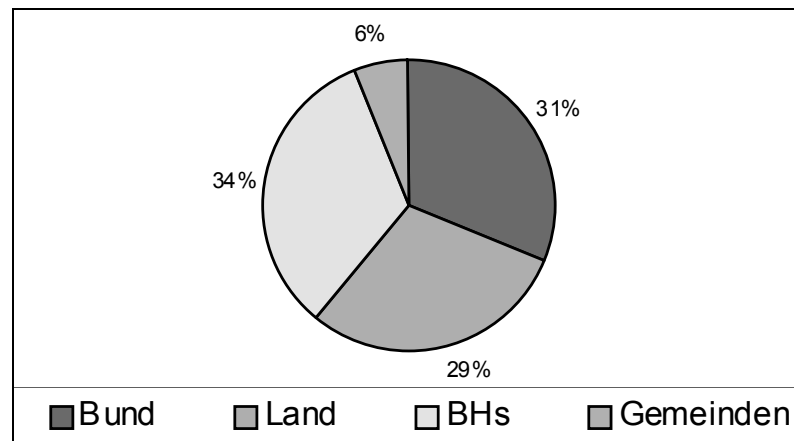
Wie der CAF heute in Österreich dasteht, wird in den nächsten Kapiteln beleuchtet. Grundlage hierfür sind die Ergebnisse einer Umfrage des KDZ (im folgenden CAF-Umfrage genannt) im Vorfeld der Feierlichkeiten zum zehnten Jahrestag.²

1. Die CAF-Anwender

In Österreich sind derzeit (März 2011) 137 Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung im CAF-Netzwerk registriert. Davon kommen allein 25 aus dem Bereich der Finanz- und Zollämter. Die Verteilung auf die Gebietskörperschaften zeigt, dass der CAF in den Gemeinden in sehr geringem Ausmaß eingesetzt wird. Eine Ausnahme bildet Wien, das in Abbildung 1 der Kategorie Länder zugeordnet wurde:

- Bund: 31 Prozent (43 CAF-Anwender)
- Länder: 29 Prozent (40 CAF-Anwender)
- Bezirkshauptmannschaften: 34 Prozent (46 CAF-Anwender)
- Gemeinden: 6 Prozent (8 CAF-Anwender)

Abbildung 1: CAF-Anwender in Österreich (Stand: März 2011)



Quelle: KDZ (2011)

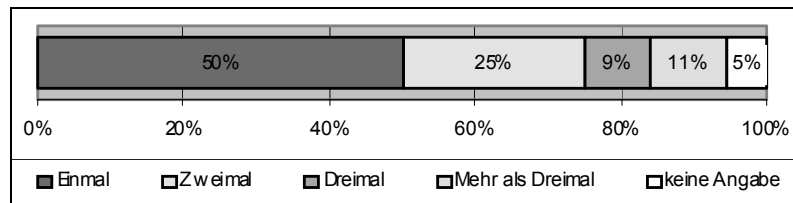
Die CAF-Umfrage zeigt, dass die Hälfte der CAF-Anwender den CAF erst einmal angewandt hat, ein Viertel kommt auf zwei CAF-Anwendungen und 20 Prozent haben den CAF in den letzten zehn Jahren drei oder mehrmals eingesetzt. Ein genauerer Blick auf die 50 Prozent, welche den CAF nur einmal angewandt haben, bringt ein heterogenes Bild.

Aus Gesprächen und Hinweisen der CAF-Netzwerkdatenbank wissen wir, dass manche den CAF lediglich ausprobiert haben. Dies war vor allem in der Anfangsphase des CAF der Fall. Wie oben erwähnt, war dies die Zeit, in welcher der CAF vor allem als Bewertungsinstrument betrachtet wurde, ohne den Fokus auf den Verbesserungsprozess zu richten. Inso-

2 KDZ: Common Assessment Framework, 2009.

fern ist es nicht verwunderlich, dass die Anwendung in diesen Fällen meist ein Test gesehen wurde, der von Einzelpersonen oder kleinen, nicht repräsentativen Gruppen durchgeführt wurde. Es ist auch verständlich, dass der Sinn des weiteren CAF-Einsatzes dabei nicht gesehen und deshalb nach dem ersten Versuch darauf verzichtet wurde.

Abbildung 2: CAF – Häufigkeit der Anwendung



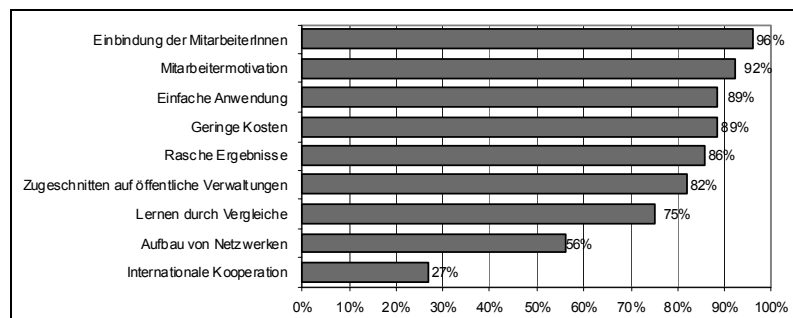
Quelle: KDZ (2011)

Dies allein kann jedoch nicht die 50 Prozent erklären, welche den CAF erst einmal eingesetzt haben. So kann man noch jene abziehen, die den CAF erst in den letzten ein bis drei Jahren durchgeführt haben und davon ausgehen, dass diese weitere Durchgänge planen. Danach bleiben noch immer zirka 20 Prozent an einmaligen CAF-Anwendern über, die das Instrument kein weiteres Mal mehr einsetzen werden.

2. Motivation für den Einsatz des CAF

Die CAF-Umfrage ging der Frage nach, welche Faktoren für die Verwendung des CAF sprechen. Dabei zeigten sich deutliche Trends bei den Anwendern, von denen fast alle (um 90 Prozent) die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die einfache Anwendung und die geringen Kosten hervorhoben. Für über 80 Prozent der Anwender zählt der Umstand, dass der CAF auf die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet ist. Dem Netzwerkaspekt wird ebenso wie den internationalen Kooperationsmöglichkeiten eine geringere Bedeutung zugeschrieben.

Abbildung 3: Faktoren für die CAF-Anwendung



Quelle: KDZ (2011)

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Faktoren „geringe Kosten“ und „einfache Anwendung“ in Relation zu anderen Instrumenten des Qualitätsmanagements zu sehen sind. Oftmals herrschen hier falsche Vorstellungen bei den anwendenden Organisationen, was dazu führt, dass der Aufwand unterschätzt wird.

Der CAF ist kostengünstiger und einfacher als andere Systeme, aber trotzdem dürfen diese Faktoren nicht unterschätzt werden. Als Annäherung an den tatsächlichen Aufwand kann folgende Schätzung hilfreich sein. Jedes Mitglied der CAF-Bewertungsteams benötigt um die fünf Arbeitstage. Diese Schätzung bezieht die Schulungen, die Bewertungsphase, die Bewertungsworkshops und die Erstellung des Aktionsplanes mit ein. Multipliziert man diese fünf Tage mit der Anzahl der CAF-Bewertungsteammmitglieder und rechnet noch einen Aufschlag für Projektmanagement hinzu, zeigt sich, dass der Aufwand für das die Organisation doch erheblich ist. Der CAF kann nicht einfach nebenher durchgeführt werden, wie das vielleicht die Aussage „Der CAF ist kostengünstig“ suggeriert.

Gleiches gilt für die „Einfachheit“ des CAF. Diese ist sicherlich auch nur in Relation zu anderen Instrumenten zu sehen und sollte keinesfalls dazu führen, dass die Vorbereitung vernachlässigt wird. Weiter oben wurde schon dargestellt, dass der CAF an die Spezifika der Organisation angepasst werden sollte. Eine zumindest eintägige (besser zweitägige) Schulung der Mitglieder der CAF-Bewertungsteams ist ebenso unumgänglich, um beim CAF-Einsatz zu reüssieren.

3. Ergebnisse der CAF-Anwendung: Verbesserung der Qualität

Nach zehn Jahren CAF-Einsatz kann auch ein Resümee über die Ergebnisse gezogen werden. Welche Änderungen sind nach der Nutzung des CAF in den Organisationen festzustellen? Darauf aufbauend lässt sich die wichtige Frage stellen: Was können Organisationen vom Einsatz des CAF erwarten? Hier liegen nur wenige empirische Befunde vor. Insofern basieren die folgenden Punkte auf der CAF-Umfrage und persönlichen Erfahrungen bei zahlreichen CAF-Begleitungen. Als Resultate des CAF-Einsatzes zeigt sich in den überwiegenden Fällen folgendes:

3.1 Höheres Verständnis für die Ziel- und Wirkungsorientierung

Sowohl in der CAF-Umfrage als auch bei den persönlichen Erfahrungen zeigt sich, dass nach dem CAF-Prozess in der Organisation für ein höheres Verständnis die Grundlagen des Public Management vorhanden ist. Dies lässt sich mit den Begriffen Wirkungsorientierung und Ausrichtung an vereinbarten Zielen zusammenfassen. Der CAF-Prozess trägt somit zur Stärkung der Reife der Organisation im Sinne des Qualitätsmanagements bei, indem eine signifikante Gruppe an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Führungskräften mit den Grundlagen des Public Managements vertraut wird. Dazu zählt auch die Wichtigkeit des Messens von Leistungsergebnissen, Kundenzufriedenheit etc. als objektive Grundlage

für die kontinuierliche Weiterentwicklung. Dieses Schaffen von Verständnis erfolgt nicht nur durch CAF-Schulungen, sondern vor allem durch den Prozess der Selbstbewertung, in dem die Zusammenhänge im Sinne der Wirkungsorientierung und der notwendigen Zielvereinbarungskultur klar werden. CAF folgt hier dem Slogan: „*Teach me, and I will forget. Show me, and I will remember. Involve me, and I will understand.*“ CAF bezieht die Belegschaft mit ein und schafft somit Verständnis.

Allerdings ist einzuräumen, dass dieses Verständnis in unterschiedlicher Ausprägung bei den einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern aufgebaut und auch nachhaltig verankert wird. Es ist auch zu beobachten, dass über den engen Kreis der CAF-Teams die Verständniseffekte nur peripher ankommen. Hier sind einerseits Unterschiede in der Anwendungsqualität zu erkennen, andererseits ist auch die Frage zu stellen, wie hier der CAF noch nachhaltiger eingesetzt werden kann.

3.2 Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung

Die Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung auf die Kundinnen und Kunden ist ein zentrales Element des Qualitätsmanagements aber auch des Public Management-Konzepts (Befragung, Information etc.). Hier ist der CAF sicher als erfolgreich zu werten. Nach fast allen CAF-Anwendungen kommt es zu Maßnahmen des Ausbaus der Kundenorientierung. Im Gegensatz zu anderen Qualitätsmanagementinstrumenten differenziert der CAF zwischen Bürger- und Kundenorientierung, um den spezifischen Anforderungen der öffentlichen Verwaltung gerecht zu werden. Somit geht es einerseits um das Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern als Teil der gesellschaftlichen Gemeinschaft sowie Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern. Andererseits sind die Kundinnen und Kunden als Nutzerinnen und Nutzer von öffentlichen Leistungen gemeint.

Hier zeigt sich in den Diskussionen häufig ein Paradigmenwechsel weg von dem noch immer verbreiteten Primat der hoheitlichen Bescheidenlassung, welche keine Kundenorientierung zulässt, hin zu einem Servicegedanken für die Bürgerinnen und Bürger sowie Kundinnen und Kunden. Wenn dieser Schritt einmal gegangen ist, kommt es in vielen Fällen zum Hinterfragen der Öffnungszeiten und zur Diskussion über potenzielle Leistungen von Bürgerservicestellen.

Über den spezifischen Themendiskussionen steht aber der Wunsch, die Kundenbedürfnisse besser kennen zu lernen. Als häufige Maßnahmen finden sich deshalb:

- die Durchführung von Kunden- und Bürgerbefragungen,
- die Einführung von Beschwerdemanagementsystemen,
- das Auflegen von Feedbackbögen,
- Weiterbildungsmaßnahmen für den Umgang mit Kundinnen und Kunden,
- das Erstellen von Informationsunterlagen und
- das Erarbeiten von Telefonkonzepten.

3.3 Ausbau der internen Kommunikation

Der CAF-Prozess fordert zum Diskurs zwischen den Führungskräften und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf. Dabei werden oftmals unterschiedliche Wahrnehmungen über Kommunikations- und Informationsstandards sichtbar. So kann Rhythmus, Inhalt und Vorbereitung von Besprechungen innerhalb der Organisation unterschiedlich sein, ebenso wie der Informationsstand über die Strategie und die Ziele innerhalb der Organisation. Führungskräfte erkennen, welche Informationen in welcher Intensität bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ankommen. Dies führt in den meisten Fällen zur Festlegung von Kommunikationsstandards, welche sicherstellen sollen, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die für sie relevanten Informationen erhalten. Diese enthalten unter anderem:

- die Durchführung von regelmäßigen Abteilungs- und Referatsbesprechungen,
- die Vorbereitung und Dokumentation der Besprechungen,
- das Erstellen eines internen Kommunikationsplanes „*Wer bekommt welche Informationen?*“,
- die Regelungen für die E-Mail-Nutzung,
- das Abhalten von Mitarbeiterversammlungen,
- die Förderung von Projekt- und Teamarbeit und
- das Initiieren von abteilungsübergreifenden Aktionen.

3.4 Stärkere Mitarbeiterorientierung

Mit der internen Kommunikation in Zusammenhang steht der Ausbau der Mitarbeiterorientierung. Das Bekenntnis zur Durchführung von Mitarbeiterbefragungen ist während des CAF-Prozesses in den meisten Fällen festzustellen. Die CAF-Umfrage hat gezeigt, dass die Durchführung der Mitarbeiterbefragung als ein zentrales Resultat der CAF-Anwender gesehen wird. Dadurch können Fragen der Zufriedenheit, Ausbildung, Kommunikation, Vorgesetztenbeurteilung, Work-Life-Balance, Arbeitszeiten auf Basis konkreter Messungen beantwortet und zukünftig auch Trends und Zeitreihen abgeleitet werden.

Das Mitarbeiterorientierungsgespräch nimmt im CAF-Prozess meist eine wichtige Position ein. In vielen Organisationen wird dies nicht systematisch durchgeführt, was bei den CAF-Diskussionen zutage kommt. Der verstärkte Einsatz des Mitarbeiterorientierungsgesprächs ist deshalb ein oftmals beobachtetes Resultat des CAF-Prozesses. Allerdings kommt es in der Priorität erst lange nach den Mitarbeiterbefragungen.

Schulungsbedarfe kommen bei den CAF-Diskussionen ebenfalls zum Vorschein und führen zu verschiedenen Maßnahmen: Dies beginnt bei der Vereinbarung spezifische Schulungsmaßnahmen für einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Gruppen. In der fortgeschrittenen Phase werden die Ausarbeitung von Weiterbildungskonzepten sowie Weiterbildungsplänen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festgelegt. Allerdings liegen für die letztgenannten Maßnahmen nur wenige Evidenzen für die tatsächliche Umsetzung vor, während die Ausweitung spezifischer Schu-

lungsmaßnahmen nach den CAF-Prozessen in den meisten Fällen auch tatsächlich umgesetzt wird.

Generell ist der CAF als Startschuss für eine stärkere Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Agenden der Organisation zu sehen. Dies liegt zum einen an der involvierenden Methodik der CAF-Selbstbewertung, welche von den Beteiligten im Nachhinein immer positiv gesehen und als weiterführungswürdig eingeschätzt wird. Zum anderen weist der CAF selbst auf die Notwendigkeit der stärkeren Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hin und dies wird von den Beteiligten aufgegriffen.³ Die mit dem CAF initiierte Kultur der Mitarbeitereinbeziehung wird in vielen Fällen nachhaltig weitergeführt. Dies zeigt auch die CAF-Umfrage.⁴

3.5 Optimieren von Prozessen

Die CAF-Umfrage brachte zu Tage, dass die Optimierung von Prozessen von mehreren Anwendern als Ergebnis des CAF-Prozesses gesehen wird. Hierunter werden allerdings auch die Vorstadien der Prozessoptimierung verstanden. Der CAF führt demnach in den meisten Fällen zu einer Dokumentation der Kernprozesse sowie der Zuordnung von Indikatoren, um die Prozessqualität in Zukunft messen zu können. Zur Umsetzung neuer Sollprozesse als Resultat des CAF-Prozesses ist es nur in ausgewählten Fällen gekommen.

3.6 Wissensmanagement ausbauen

Die Einführung von Wissensdatenbanken und die Regelung des Umgangs mit neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind zwei Aspekte des Wissensmanagements, welche nach dem CAF-Prozess oftmals umgesetzt werden. So finden sich unter anderem Mentorinnen und Mentoren, Einsteigermappen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Wikis, EDV-Laufwerke für gemeinsame Dokumente, der Zugang zu externen Datenbanken und Bibliotheken oder die Erstellung eigener Wissensdatenbanken.

3.7 Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit und Homepage

In den meisten Organisationen stößt man auf ein modernes und offenes Verständnis zur Öffentlichkeitsarbeit und öffentliche Bewusstseinsbildung, doch es fehlt der systematische und standardisierte Zugang zur Öffentlichkeitsarbeit. In der Regel werden im CAF-Prozess zahlreiche Ideen zum Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit gefunden. Die Umsetzung erfolgt in den meisten Fällen jedoch nicht vollständig. Trotzdem mündet der CAF-Prozess oftmals in

- den Ausbau der Homepage (selten Homepage-Relaunch),

3 Der CAF fordert auch die stärkere Einbeziehung der Kundinnen und Kunden sowie Stakeholder. Hier sind derzeit aber sehr wenige bis keine über das verbesserte Kundenservice hinausgehenden Ergebnisse sichtbar.

4 KDZ: Einsatz, 2009, S. 33.

- das Erstellen von Presseclippings und Medienbeobachtungen,
- den Ausbau der Pressearbeit,
- das Einführen von Besucherleitsystemen,
- das Erstellen von Informationsbroschüren,
- Messeauftritte sowie
- die Organisation von Veranstaltungen.

3.8 Offenheit gegenüber Benchlearning und Kooperationen

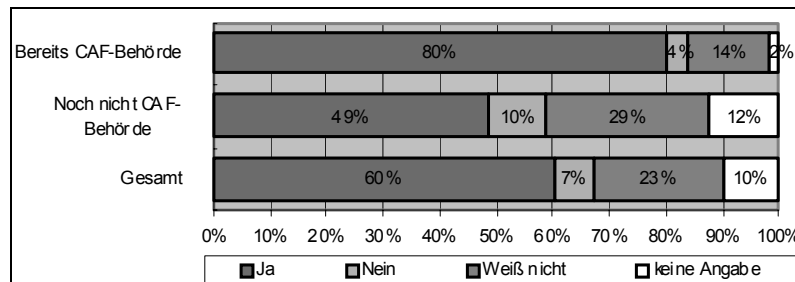
Ähnlich wie der erste Punkt „Höheres Verständnis für Ziel- und Wirkungsorientierung“ ist auch dieser Punkt als Ergebnis schwer fassbar. Tatsache ist, in den Diskussionen die Bereitschaft für den gegenseitigen Austausch zwischen den Behörden im Sinne eines Benchlearnings immer begrüßt wird. Manchmal führt dies zu Kooperationen, wie beispielsweise das Projekt „Voneinander – Miteinander lernen“ von fünf Bezirkshauptmannschaften zeigt.⁵

4. Das magische Fünftel – 20 Prozent CAF-Abbrecher

Man kann von einem Fünftel ausgehen, welches den CAF einmal anwendet und sich danach aus unterschiedlichen Gründen abwendet. Dies bestätigen auch die folgenden Umfrageergebnisse.

Als erstes ist anzuführen, dass sich 20 Prozent der CAF-Anwender nicht vorstellen können, den CAF ein weiteres Mal anzuwenden.⁶ Aus CAF-Sicht positiv betrachtet, bedeuten 20 Prozent CAF-Abbrecher, dass 80 Prozent jener Organisationen, die den CAF bereits eingesetzt haben, dieses auch in Zukunft wieder anwenden wollen. Trotzdem sollten die 20 Prozent CAF-Abbrecher nicht vernachlässigt werden, zumal sich diese in den folgenden Umfrageergebnissen widerspiegeln.

Abbildung 4: Potenzielle zukünftige CAF-Organisationen



Quelle: KDZ (2011)

5 Hier haben sich die Bezirkshauptmannschaften Zell am See, Eisenstadt Umgebung, Rohrbach, Hermargor und Hallein zu einem Lernnetzwerk zusammengeschlossen. Vgl. dazu: <http://www.pinzpower.at/bhplus/index.html>

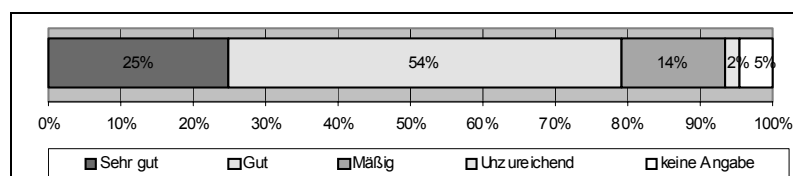
6 Die 20 Prozent ergeben sich, bei Zusammenfassung der folgenden Angaben der Kategorie „Bereits CAF-Behörde“: 4 Prozent „Nein“, 14 Prozent „Weiß nicht“ und 2 Prozent „keine Angabe“.

Des Weiteren ist der Grafik zu entnehmen, dass sich knapp die Hälfte jener Organisationen, die den CAF noch nicht angewendet haben, den Einsatz vorstellen kann. 60 Prozent der Organisationen, die den CAF als Qualitätsmanagementinstrument kennen, planen den zukünftigen Einsatz des CAF. Sieben Prozent schließen dies aus und 23 Prozent sind unentschieden. Als Gründe für die Ablehnung des CAF-Einsatzes wurde vorwiegend die Verwendung anderer Qualitätsmanagementmethoden (ISO, Balance Scorecard, Total Quality Management) genannt.

4.1 CAF für 80 Prozent ein gutes Instrument des Qualitätsmanagements

Der CAF wird von 79 Prozent als sehr gutes beziehungsweise gutes Instrument des Qualitätsmanagement beurteilt. Dem gegenüber steht wiederum ein Fünftel, das den CAF als mäßiges oder unzureichendes Qualitätsmanagementinstrument betrachtet.⁷

Abbildung 5: Bewertung – CAF als Qualitätsmanagementinstrument



Quelle: KDZ (2011)

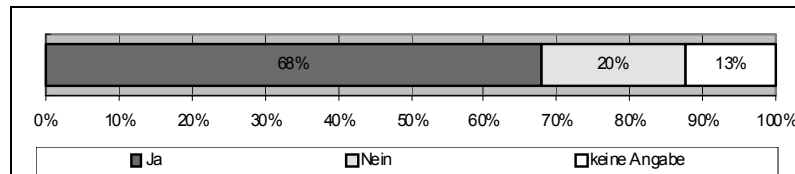
4.2 Ein Drittel hat keinen CAF-Aktionsplan

Etwas ausgeprägter zeigt sich das magische Fünftel auch bei der Umsetzung der CAF-Verbesserungsvorschläge. 20 Prozent der CAF-Anwender geben dezidiert an, keinen Aktionsplan erstellt zu haben. Hier zeigt sich noch der Zugang zum CAF, wie er in der Anfangsphase beobachtet werden konnte. Der Fokus lag auf der Selbstbewertung; das Umsetzen der gesammelten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Organisation stand im Hintergrund.

Aus heutiger Sicht ist klar, dass bei CAF-Anwendern ohne Aktionsplan zur Umsetzung der Verbesserungsvorschläge der Nutzen des CAF nicht nachhaltig gegeben war bzw. ist. Hier wurde hoher Aufwand betrieben ohne sichtbare Resultate sicherzustellen, welche über ein ausgefülltes Bewertungsraster hinausgehen. 68 Prozent der CAF-Anwender haben dies erkannt und nach der Selbstbewertung einen Aktionsplan erstellt und umgesetzt.

⁷ Das Fünftel setzt sich zusammen aus den Angaben 14 Prozent „mäßig“, 25 Prozent „unzureichend“ und 5 Prozent „keine Angabe“.

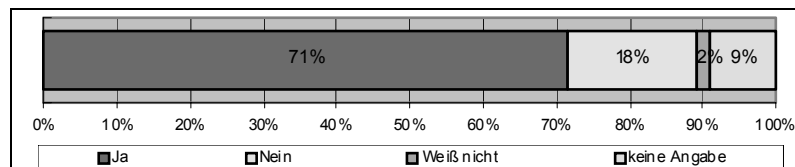
Abbildung 6: Einsatz eines Aktionsplans



Quelle: KDZ (2011)

Das gleiche Bild zeigt sich bei der organisatorischen Verankerung der Verantwortung zur Umsetzung der CAF-Ergebnisse. 71 Prozent der CAF-Anwender haben Verantwortliche für die Umsetzung des CAF-Aktionsplans geschaffen.⁸ Ein Fünftel bis ein Drittel hat wiederum darauf verzichtet.

Abbildung 7: Verantwortliche/r für die Umsetzung des CAF-Aktionsplanes



Quelle: KDZ (2011)

Somit ist ein langjähriger Trend von einem Fünftel an CAF-Abbrechern zu beobachten. Zirka ein Fünftel der CAF-Anwender führt den CAF nach dem erstmaligen Einsatz nicht weiter. Ein Fünftel bezeichnet den CAF als mäßiges oder unzureichendes Instrument des Qualitätsmanagements. Gleichzeitig weisen die Umfrageergebnisse aber auch darauf hin, dass ein Fünftel der Anwender den CAF-Einsatz nicht in der erforderlichen Intensität und Qualität durchführt. Das fehlende Fünftel bis Drittel an Aktionsplänen und Umsetzungsverantwortlichen ist ein deutliches Indiz hierfür.

Verstärkte Energie muss demnach in die Qualität der Umsetzung des CAF gesteckt werden. Die Konzentration auf den CAF-Prozess als Initiator und Begleiter der Verbesserungen steht hierbei im Vordergrund. Die Vereinfachung der Methodik und die Erhöhung der Verständlichkeit sind erste Schritte in diese Richtung. Dass dies oft genannte Forderungen von CAF-Anwendern sind, sei hier nur am Rande erwähnt.

5. Verbesserungsbedarf bei der CAF-Anwendung

Der CAF wird von 79 Prozent seiner Anwender als sehr gutes beziehungsweise gutes Instrument des Qualitätsmanagement beurteilt. Die Wiederholungsrate liegt bei 80 Prozent. Das heißt, 80 Prozent der Organisationen, die den CAF bereits eingesetzt haben, werden dies auch in

⁸ Die vermeintliche Unschärfe, dass mehr Umsetzungsverantwortliche als Aktionspläne erhoben wurden, ist dadurch zu erklären, dass die Erstellung des Aktionsplans erst in Planung ist, ein/e Verantwortliche/r aber bereits ernannt wurde.

Zukunft wieder tun. Diesen positiven Einschätzungen zum CAF stehen aber Hinweise und Forderungen von zur Weiterentwicklung des CAF entgegen. Hierbei handelt es sich zum einen um die Vereinfachung der Sprache und zum anderen um das Verkürzen des CAF-Bewertungsbogens. Auf beide Punkte soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

5.1 Vereinfachung der „Sprache“ des CAF

Die „Expertensprache“ des CAF wird von den Anwendern oftmals als Problem betrachtet, da diese zu „kompliziert“ sei. Dies brachte die CAF-Umfrage⁹ zutage, ist auch eine die persönliche Erfahrung bei zahlreichen CAF-Moderationen. Die Hintergründe hierfür sind, dass der CAF für viele Anwender die erste umfassendere Auseinandersetzung mit den Grundlagen des Public Managements und des Qualitätsmanagements ist. Insofern sind die Anforderungen an die Anwender schon vom Ansatz her hoch gesteckt und setzen die Bereitschaft zu Lernen voraus.

Erschwerend kommt hinzu, dass der CAF nicht nur auf anerkannten Grundlagen des Qualitätsmanagements und Public Managements beruht, sondern auch ein gemeinsames Produkt der europäischen Verwaltungen ist. Die Fragen des CAF sind mit der IPSG (Innovative Public Sector Group) der Europäischen Union und deren Mitgliedsländern abgestimmt und deshalb als relevant für alle Verwaltungen zu betrachten. Dies führt sprachlich zu Kompromissen, die beim CAF-Einsatz vor Ort zu Verständnisproblemen führen können.

Allerdings bietet die CAF-Methodik ein Verfahren an, um die „Probleme mit der komplexen Sprache“ zu minimieren. Es handelt sich dabei um die Möglichkeit der „Anpassung des CAF an die Organisation“. Dieses Verfahren wird in unterschiedlichen Ausprägungen in zahlreichen europäischen Ländern eingesetzt, in Österreich allerdings nur selten genutzt.¹⁰ Das Verfahren wird durch das neue CAF-Gütesiegel¹¹ bestärkt.

Anpassung des CAF an die Organisation

Der CAF kann an die Spezifika der Organisation angepasst werden. Dem Umfang der Anpassungen sind zwar Grenzen gesetzt, allerdings wird in

9 Die CAF-Umfrage 2009 erhob in einer offenen Frage generelle Verbesserungsvorschläge für den CAF als Qualitätsmanagementinstrument. Es können somit keine genauen Prozentzahlen angegeben werden. Tatsache ist aber, dass sich die meisten Antworten bei dieser Frage auf die „Sprache des CAF“ bezogen.

10 Aus Gesprächen mit Mitgliedern der CAF-Expert-Group ist bekannt, dass in einigen südeuropäischen Ländern vereinfachte Bewertungsverfahren zur Anwendung kommen. Sanfte Anpassungen sind aus anderen Ländern, wie zum Beispiel Belgien, bekannt. Die CAF-Expert-Group ist ein Gremium zur Weiterentwicklung des CAF, welches sich aus entsandten Vertreterinnen und Vertretern der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt.

11 Das CAF-Gütesiegel wird durch externe CAF-Expertinnen und CAF-Experten vergeben und bestätigt den korrekten Einsatz des CAF. In Österreich wird das CAF-Gütesiegel vom KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung administriert. Weitere Informationen: <http://www.caf-zentrum.at>

Österreich dieser Schritt innerhalb der Möglichkeiten selten gegangen. Dies hat sicherlich mit einer Verwaltungskultur zu tun, die stark auf obrigkeitstaatliche Anordnungen vertraut. Allerdings ist auch einzuräumen, dass die Anpassung an die Spezifika der eigenen Organisation einen Aufwand bedeutet, der von vielen gescheut wird. Auch fehlt es oftmals am Know how zur Anpassung. Tatsache ist aber, dass das Potenzial zum „CAF-Customizen“ nicht genutzt, gleichzeitig aber die Kompliziertheit des CAF beklagt wird.

Konkret bedeutet die Anpassung des CAF ein Durchforsten der CAF-Indikatoren. Die Geschichte dieser mittlerweile über 200 Indikatoren deutet das Anpassungspotenzial schon an: In den ersten Versionen des CAF 2000 waren die Indikatoren als erläuternde Hinweise zum besseren Verständnis der CAF-Kriterien eingeführt worden. Diese umfassten konkrete Beispiele oder Hinweise. Dabei handelte es sich aber pro Kriterium um einige wenige Indikatoren, die keineswegs den gesamten Umfang des Kriteriums erklärten. Es war eindeutig keine abschließende Liste von Indikatoren zur vollständigen Erklärung des Kriteriums.

In der derzeit aktuellen CAF-Version finden sich im Durchschnitt acht Indikatoren pro Kriterium, die den gesamten inhaltlichen Umfang des Kriteriums näher definieren und erläutern sollen. Es entsteht zumindest der Eindruck einer abschließenden Liste an Indikatoren zur vollumfänglichen Erläuterung, die nicht verändert werden darf. In diesem Sinne wird der CAF in Österreich angewendet. Allerdings beweist die Entwicklung der CAF-Indikatoren und die Vorgehensweise in anderen Ländern, dass hier mehr Flexibilität notwendig ist.

Die Anpassung des CAF an die Spezifika der Organisation erfolgt vorzugsweise in Workshops, in denen die Indikatorenliste hinterfragt wird. Pro Kriterium können Indikatoren übernommen, konkretisiert, gestrichen oder hinzugefügt werden. Wichtig ist ausschließlich der Umstand, dass der Sinn des Kriteriums nicht verändert wird. Die Anpassung endet bei den Kriterien. Diese sind nicht veränderbar.¹² Dadurch werden etwaige Vergleiche im Rahmen des CAF-Benchlearnings und für die Erstellung von Zeitreihen bei multiplen Anwendungen ermöglicht.

5.2 Verkürzen des CAF-Bewertungsbogens

Die Länge des Bewertungsbogens ist der zweite Aspekt, der als Verbesserungspotenzial für den CAF öfter eingebracht wird. Auch hier ist darauf zu verweisen, dass der CAF hierfür ein Verfahren vorsieht, das in anderen Ländern häufig zur Anwendung¹³ kommt und in Österreich, aus den gleichen Gründen wie oben beschrieben, vermieden wird. Auch dieses Verfahren wird durch das CAF-Gütesiegel klar legitimiert. Es handelt sich dabei um die Bewertung auf Kriterienebene.

12 Vgl. dazu: CAF-Gütesiegel: <http://www.caf-zentrum.at> [Download: 18.03.2011].

13 Vgl. dazu: FN 10.

Bewertung auf Kriterienebene

In Österreich am weitesten verbreitet ist die Methode der Bewertung auf Indikatorebene. Das heißt, dass jeder der mehr als 200 Indikatoren einzeln bewertet wird. Dadurch wird der Fokus auf den Bewertungsakt gelegt, der vorsieht, dass zu jedem Indikator am Ende des CAF-Prozesses ein vereinbarter Zahlenwert vorliegt. Der Diskurs über die Inhalte tritt dabei in vielen Fällen in den Hintergrund.

Ein Blick auf den englischen Basistext des CAF zeigt, dass die Indikatoren im Original „Examples“ genannt werden. Diese sind demnach als Beispiele zu sehen und spielen in anderen Ländern bei der Bewertung nur eine untergeordnete – nämlich eine erläuternde – Rolle. Es ist somit möglich und bei den Vorgaben des CAF-Gütesiegels vorgesehen, dass nicht jeder Indikator einzeln bewertet werden muss, sondern nur die insgesamt 28 Kriterien. Dies ermöglicht es, den inhaltlichen Diskurs zu stärken und den CAF nicht als zahllose Punktekalkulationen zu belasten.

Die Bewertung auf Kriterienebene bedeutet jedoch nicht, dass die Indikatoren keine Rolle mehr spielen. Im Gegenteil: Diese sind in die Bewertung des Kriteriums weiterhin mit einzubeziehen und es erfordert im Vorfeld der Bewertung eine verstärkte gemeinsame Auseinandersetzung mit den Indikatoren. Diese müssen auf ein gemeinsames Verständnis und die Anwendungstauglichkeit in der Organisation hin überprüft werden.

Wichtig ist jedoch, dass es keiner Verkürzung des CAF-Bewertungsbogens bedarf, sondern mit der Bewertung auf Kriterienebene genügend Potenzial für einen zielgruppengerechteren Einsatz des CAF besteht. Im Idealfall werden die beiden Verfahren „Anpassung des CAF“ und „Bewertung auf Kriterienebene“ in Kombination angewendet. In diesem Fall findet bereits im Vorfeld der Bewertung eine ausreichende Auseinandersetzung mit dem CAF und dem Bewertungsraster statt, so dass der Prozess reibungslos funktionieren kann.

5.3 Ist der CAF innovationsfeindlich?

Im wissenschaftlichen Diskurs wird schon lange die Frage erörtert, ob Qualitätsmanagement innovationsfeindlich sei. An sich geht es darum, dass Standards und Zertifizierungen auf den Status quo der Organisation abstellen. Dabei stehen – je nach Instrument des Qualitätsmanagements - Dokumentationen im Mittelpunkt der Qualitätsmanagementprozesse und nicht die Aktivierung von Verbesserungspotenzialen. Dies trifft zwar für den CAF nicht zu, dennoch kann auch der CAF als geschlossenes, formalisiertes Modell gesehen werden, das dazu animiert, als Checkliste verwendet zu werden.¹⁴ In diesem Fall geht das im CAF vorhandene Potenzial zur Förderung und Forderung von Innovation verloren.

Hierzu ist festzuhalten, dass die praktischen Erfahrungen mit CAF-Anwendungen die Problematik des Innovationshemmnisses nicht bestätigen können. Dies hat vor allem zwei Gründe:

14 Vgl. dazu: Hill: Qualitätsmanagement, 2008, S. 789-797.

- CAF baut auf der Idee der lernenden, innovationsfördernden Organisation auf.
- CAF ist als Wegbereiter für Organisationen am Anfang des Qualitätsprozesses konzipiert.

Die lernende, innovationsfördernde Organisation

Auch wenn der CAF-Bewertungsrastrer an sich ein geschlossenes und formalisiertes System ist, steckt in diesem die Idee der lernenden Organisation, welche Innovation fordert und fördert. Dies zeigen auch einige Kriterien und Indikatoren, die sich explizit mit dem Thema „Innovation“ auseinandersetzen. Tatsächlich besteht die Gefahr, dass bei einem streng formalisierten Einsatz des CAF das innovative Potenzial der Organisation nicht ausgeschöpft wird.

Wie oben beschrieben gibt es unterschiedliche Auslegungen der Bewertungstiefe in den CAF-Anwenderländern. Und hier zeichnet sich Österreich durch seine besondere Strenge aus, indem die Bewertung auf Indikatorebene vorgenommen wird und die Anpassung des CAF an die Spezifika der Organisation eine geringe Rolle spielt. Insofern besteht gerade in Österreich die Gefahr des innovationshemmenden Einsatzes des CAF. Allerdings kann diese Gefahr durch die in anderen Ländern übliche Vereinfachung des Bewertungsverfahrens bei gleichzeitiger Fokussierung auf den inhaltlichen Diskurs deutlich minimiert beziehungsweise ausgeschlossen werden.

Wichtige Zielgruppe des CAF: Qualitätsmanagementanfänger

Der CAF ist als Wegbereiter für Organisationen am Anfang des Qualitätsprozesses konzipiert. Der CAF soll den öffentlichen Verwaltungen den Einstieg in das Qualitätsmanagement und den Verbesserungsprozess erleichtern. Mit der Einführung des CAF-Gütesiegels wurde dies noch deutlicher dargestellt: Der CAF richtet sich primär an Organisationen des öffentlichen Sektors, welche mit der „Veränderung zum Besseren“¹⁵ beginnen wollen. Dies zeigt sich beim CAF-Gütesiegel dadurch, dass nach der mehrmaligen Gütesiegelverleihung die Organisation reif für weitere Schritte im Qualitätsmanagement sein sollte und zum Beispiel die Exzellenz-Kriterien des EFQM¹⁶ erfüllt.

Wenn man nun die Realität des CAF-Einsatzes in Österreich betrachtet, kann die Problematik des Innovationshemmnisses nicht bestätigt werden. Großteils handelt es sich um Organisationen, die mit dem systematischen Verbesserungsprozess gerade beginnen und noch großes Entwicklungspotenzial aufweisen. In vielen Fällen werden dabei die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstmals in die internen Entwicklungsagenden der Organisation einbezogen und nutzen diese Möglichkeiten sehr aktiv, so

15 „Veränderung zum Besseren“ ist die Übersetzung des japanischen Begriffs „Kaizen“, welche oft als Synonym für einen „kontinuierlichen Verbesserungsprozess“ als Basis des Qualitätsmanagements verwendet wird.

16 EFQM = European Foundation for Quality Management, ein Qualitätsmanagementsystem auf das der CAF aufbaut.

dass für die Organisationen selbst ein hohes Lern- und Innovationsreservoir ausgeschöpft werden kann. Die hohe Anzahl von Maßnahmen in den CAF-Aktionsplänen als Resultat der CAF-Bewertungen beweist dies. Die etwas offenere Nutzung des CAF, wie sie in anderen Ländern vorgezeigt wird, kann dieses Potenzial noch weiter stärken.

Bei wiederholtem Einsatz des CAF über einen Zeitraum von mehreren Jahre sollte der Frage *„Wie können Themen, welche vom CAF-Raster nicht berührt werden und unter Umständen auch nicht im Bewusstsein der Organisation verankert sind, in den Verbesserungszyklus eingespeist werden?“* besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Im Rahmen der Anpassung des CAF an die Spezifika der Organisation lässt sich diese Frage leicht klären.

6. Resümee und Ausblick

6.1 Von der Selbstbewertung zum Qualitätsmanagement

Der CAF hat sich in den letzten zehn Jahren von einem einfachen Selbstbewertungsinstrument zu einem Qualitätsmanagementsystem weiterentwickelt. Diese Entwicklung ist bei vielen CAF-Anwendern noch nicht angekommen. Vor allem in Österreich (und in Deutschland) steht die Selbstbewertung noch immer im Vordergrund des CAF-Einsatzes. Der Schritt in Richtung Qualitätsmanagement ist jedoch zu gehen, um die Stärken des CAF ausspielen zu können. Dies bedeutet, dass der Fokus des CAF-Einsatzes stärker auf die Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen zu legen ist. Es ist sicherzustellen, dass die Ergebnisse der CAF-Bewertung umgesetzt werden und nach der Bewertung ein Verbesserungsprozess initiiert wird. Hierfür ist es unerlässlich, nach der CAF-Bewertung einen Aktionsplan zu erstellen, dessen schrittweise Abarbeitung durch Projektmanagement und Controlling begleitet wird.

6.2 Von der Selbstbewertung zum inhaltlichen Diskurs

Der Fokus der CAF-Selbstbewertung muss vermehrt auf den inhaltlichen Diskurs gerichtet werden. CAF-Anwendungen, welche die Mathematik der Durchschnitts- oder Medianrechnung zu unbekanntem Höhenflügen verhelfen, sind fehl am Platz. Wichtig ist die offene und faire inhaltliche Diskussion zwischen den Mitgliedern der Bewertungsgruppen, welche die größtmögliche Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglicht und vorzugsweise im Konsens entscheidet. Der Bewertungsvorgang an sich tritt dabei in den Hintergrund und dient vor allem als Mittel zur Initiierung des Diskurses sowie zu Dokumentationszwecken.

6.3 „Relativ“ kostengünstig und einfach

Am CAF wird geschätzt, dass er einfach und kostengünstig ist. Es wurde schon ausgeführt, dass dies nur „relativ“ zu sehen ist, da die qualitativevolle CAF-Anwendung auch beträchtlichen internen Aufwand verursacht

und von den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht als einfach betrachtet wird.

Diesen Erfahrungswerten ist Rechnung zu tragen und bei jedem CAF-Einsatz die Ressourcenplanung dementsprechend auszurichten. Noch wichtiger aber ist, mehr in die Schulungen der CAF-Anwender zu investieren. Von der EIPA¹⁷ ist bekannt, dass diese bei CAF-Anwendungen immer zwei Tage für die Schulungen der Anwender vorsieht. In Österreich liegt der durchschnittliche Schulungsaufwand für die CAF-Anwender deutlich darunter, nämlich unter einem Tag.

Den Entwicklungen des CAF in Richtung eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems mit dem Fokus auf den inhaltlichen Diskurs und die Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen spiegelt sich somit im Aufwand und im Schulungsbedarf wider. Das Verständnis über die Ziele, Anforderungen und Inhalte des CAF ist zu schärfen. Dies bedeutet intensivere und ausführlichere Schulungen für die Anwender und wird insgesamt die Qualität und Wirkungen der CAF-Anwendungen deutlich erhöhen.

6.4 Vereinfachen der CAF-Anwendung

Neben der Intensivierung der Schulungen für die CAF-Anwender, dem Fokussieren auf den inhaltlichen Diskurs und dem Anpassen des CAF an die Spezifika der Organisation ist auch die Methodik der CAF-Bewertung zu vereinfachen. Es wurde schon auf die unterschiedlichen Anwendungspraktiken in einzelnen Ländern hingewiesen und festgestellt, dass Österreich (und Deutschland) mit der Bearbeitung auf der Ebene der über 200 Indikatoren einer sehr detaillierten und buchstabengetreuen Bewertung folgt. Im englischen Original handelt es sich bei den Indikatoren um Beispiele (Examples) und dementsprechend treten diese in anderen Ländern bei der Bewertung in den Hintergrund.

Dieser Erleichterung der Anwendung steht auf der anderen Seite die Konzentration auf den inhaltlichen Diskurs gegenüber, was aufgrund der Entwicklungen des CAF in den letzten Jahren zu bevorzugen ist. Konkret bedeutet dies, dass der CAF in Zukunft auf der Ebene der Kriterien bewertet werden soll und die Indikatoren als Beispiele zum besseren Verständnis und zur Abgrenzung der Kriterien herangezogen werden. Das neue CAF-Gütesiegel lässt dies zu.

6.5 Das CAF-Gütesiegel – ein Schritt zur Exzelle

Im September 2009 wurde von der CAF-Expertengruppe der „Innovative Public Sector Group“ (IPSG) das CAF-Gütesiegel „Effective CAF-User“ entwickelt. Dabei handelt es sich um ein Feedback erfahrener, externer CAF-Expertinnen und CAF-Experten. Das Feedback bestätigt die korrekte Verwendung des CAF sowie die Effektivität des eingeschlagenen Weges zur Weiterentwicklung der Organisation im Sinne des Qualitätsmanagements.

¹⁷ EIPA = European Institute for Public Administration

Das CAF-Gütesiegel macht den Nutzen des CAF für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Politik sichtbar und führt mit seinem externen Feedback zu einer weiteren Leistungsverbesserung der öffentlichen Verwaltung. Es ist ein kostengünstiges, externes Feedback, welches nach der Ausschöpfung der Potenziale der internen Kritik durch die CAF-Selbstbewertung noch zusätzliche externe Sichtweisen einbringt. Somit wird auch die Feedback-Kultur in der öffentlichen Verwaltung gestärkt.

Das CAF-Gütesiegel setzt Standards für die CAF-Anwendung in Europa. Europaweit wurde Einigung darüber erzielt, wie ein „guter und korrekter“ CAF-Einsatz aussehen sollte. Dabei zählen der Fokus auf die Umsetzung der CAF-Verbesserungen, der kontinuierliche Verbesserungsprozess, die zentrale Stellung des inhaltlichen Diskurses, die verbesserten Schulungen und die Möglichkeit zur einfacheren Anwendung zu den wichtigsten Standards.

Dem CAF-Gütesiegel ist in Österreich Erfolg zu wünschen. Dies würde die Qualität, das positive Image und die Modernität des öffentlichen Sektors deutlich steigern.