

6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002 und CAF kombiniert – ein attraktives Angebotspaket für die öffentliche Verwaltung!¹

Das CAF als neuer Zugangsweg zur Selbstbewertung

Der nächste Speyerer Qualitätswettbewerb steht vor der Tür – und er wird dieses Mal mit der Anwendung des „CAF“ kombiniert, das auf der Ebene der EU entwickelt wurde.

Was ist das CAF und wie entstand es?

Der Übersetzung ins Deutsche zufolge handelt es sich bei dem CAF (= „Common Assessment Framework“) um ein „Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem“, das als ein leicht zu handhabendes Einstiegsinstrument in die qualitätsbezogene Selbstbewertung konzipiert ist, welches für alle Bereiche und Ebenen der Verwaltung geeignet ist.

Die Entwicklung des CAF vollzog sich seit 1998 auf dem Hintergrund des so genannten EFQM-Modells und des Selbstbewertungsinstrumentariums des 4. Speyerer Qualitätswettbewerbs. Auf der EU-Ebene wurde dem EFQM-Modell ein einleuchtendes Rahmenkonzept zugestimmt, das aber zunächst auf die Bedingungen der Industrie zugeschnitten war. Der ebenfalls auf den Grundsätzen des Total Quality Management aufbauende, seit 1996 in drei Ländern Mitteleuropas praktizierte Speyerer Selbstbewertungsansatz konnte durch eine konsequente Orientierung an den Bedingungen der öffentlichen Verwaltung bestehen. Mit der Entwicklung des CAF wurde eine Strategie der Zusammenführung beider Ansätze eingeschlagen. Es bestand aber nicht die Absicht, das CAF an die Stelle der Herkunftsmodelle treten zu lassen. Dem CAF wurde vielmehr die Aufgabe gestellt, den europäischen Verwaltungen eine aus dem Stand praktikierbare, nur geringen Aufwand erfordernde und ggf. den Zugang zu nachfolgenden komplexeren Ansätzen eröffnende Einübung in die qualitätsorientierte Selbstbewertung anzubieten. Hiermit wird die Erwartung verbunden, die Praxis der Selbstbewertung ohne die Qual der Entscheidung zwischen aufwendigen Prozeduren möglichst schnell bei einer Mehrzahl der Verwaltungen heimisch werden zu lassen. Der unmittelbare Ertrag der CAF-Anwendung soll darin bestehen, dass Verwaltungsorganisationen eine leicht

¹ erschienen in: „*Innovative Verwaltung*“, Ausgabe 1-2/2002

zugängliche Chance an die Hand gegeben wird, ihre Stärken und Schwächen kennenzulernen und dadurch konkrete Wegweisungen für Schwerpunktbildungen bei künftigen Modernisierungs- und Verbesserungsaktivitäten zu erhalten. Weiterhin wird darauf abgezielt, möglichst zahlreichen Verwaltungsorganisationen so frühzeitig wie möglich breitere Benchmarking-Chancen innerhalb des nationalen Rahmens und über den nationalen Rahmen hinaus zu erschließen und ihnen damit – in einem über das bisherige Maß hinausgehenden Umfang – das Lernen am Vergleich mit anderen zu ermöglichen. Die hierbei entstehenden Kosten sollen so gering wie möglich sein.

Der Auftrag der EU zur Anwendung des CAF

Das CAF wurde zum ersten Mal bei der Ersten Europäischen Qualitätskonferenz im Mai 2000 in Lissabon vorgestellt. In einem anschließenden Ministerratsbeschluss wurde den Mitgliedsländern der EU die Einführung des CAF empfohlen. Dem European Institute for Public Administration (EIPA) in Maastricht wurde die Funktion eines supranationalen Organisationszentrums übertragen. Den Mitgliedsländern wurde aufgetragen, nationale Organisations- und Korrespondenzeinrichtungen zu benennen und sie zur Aufnahme der Tätigkeit zu befähigen. Es wird von den Mitgliedsländern erwartet, dass sie während der kommenden Monate in die praktische Anwendung des CAF eintreten und EIPA bis zum 1. März 2002 die hierbei gewonnenen Anwendungserfahrungen mitteilen. Nach der Auswertung der Rückmeldungen soll vom 2. bis 4. Oktober 2002 in Kopenhagen die 2. Europäische Qualitätskonferenz stattfinden. Für diese Konferenz sollen in allen Mitgliedsländern je drei Verwaltungen ausgewählt werden, die über ihre Erfahrungen mit dem CAF berichten und – ähnlich wie schon bei der 1. Europäischen Qualitätskonferenz – eine Chance der international wirksamen Selbstdarstellung als herausragend innovative Verwaltungen erhalten sollen.

Bisherige Initiativen in Deutschland und nächste Schritte

Aufgrund einer Beauftragung durch das Bundesministeriums der Innern und in Zusammenarbeit mit ihm wurde inzwischen die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Richtung der CAF-Umsetzung aktiv. Im Zusammenwirken der österreichischen Bundesregierung, des Bundesministeriums des Innern und der Hochschule entstand zunächst eine deutschsprachige Übersetzung des CAF-Textes, die u.a. in die Homepages des BMI und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer eingestellt wurde. Sie ist dort unter www.staat-modern.de/projekte/archiv/nov01 bzw. unter www.dhv-speyer.de/qualitaetswettbewerb erreichbar. Am 6. 12. 2001 fand in Speyer die

Gründungsveranstaltung für ein Netzwerk deutscher CAF-Interessenten und -Anwender statt, die von mehr als 50 Verwaltungen besucht wurde. In unmittelbarer zeitlicher Verbindung hiermit wurde eine erste Schulungsveranstaltung für CAF-Interessenten durchgeführt, an der sich die überwiegende Mehrzahl der Teilnehmer der Gründungsveranstaltung beteiligte.

Im Mittelpunkt dieser Veranstaltung stand die gemeinsame Arbeit an einem Indikatorenkatalog zum CAF, dessen Wünschbarkeit sich bei ersten Anwendungsexperimenten erwiesen hatte. Der CAF-Text selbst besteht bisher – von einführenden und erläuternden Textelementen abgesehen – aus der Benennung mehrerer breit angelegter Bewertungsfelder, die mit den „Befähigern“ und „Ergebnissen“ des Excellence-Modells von EFQM deckungsgleich sind. Diesen Feldern sind jeweils Bewertungskriterien zugeordnet, die nochmals anhand von Beispielen konkretisiert werden, welche sich auf die Maßnahmenebene beziehen. Diese Beispiele beanspruchen dem gegenwärtigen Stand der Dinge zufolge keine Verbindlichkeit. Es hat sich jedoch bei den genannten Anwendungsexperimenten erwiesen, dass auch auf dieser dritten, maßnahmenbezogenen Ebene – zumindest im Sinne der Vorgabe eines feststehenden Kernbestands von Indikatoren – definitive Vorentscheidungen getroffen werden sollten. Wie sich zeigte, ist dies eine wichtige Bedingung dafür, dass das CAF die angestrebte leichte und schnelle Handhabbarkeit erreicht. Nur unter dieser Bedingung kann nämlich davon ausgegangen werden, dass das CAF den Charakter eines Bewertungsinstruments besitzt, das sich in die Hand nehmen und sukzessive „abarbeiten“ läßt, ohne dass es weiterer Vorklärungen, Entscheidungen und Konkretierungen bedürfte. Weiterhin kann aber auch nur unter dieser Bedingung davon ausgegangen werden, dass die Anwendung des CAF durch verschiedene Verwaltungsorganisationen zu Ergebnissen führt, denen diejenige sehr weitgehende Vergleichbarkeit zugesprochen werden kann, die bei einem Benchmarking zwingend vorausgesetzt werden muss.

Dank der abrundenden Tätigkeit einer Arbeitsgruppe, die sich im Anschluss an die Schulungsveranstaltung in Speyer zusammenfand, konnte der Indikatorenkatalog inzwischen einem vorläufigen Abschluß zugeführt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass er in der allernächsten Zeit von mehreren Netzwerkteilnehmern getestet wird. Am 21. Februar 2002 soll in Speyer eine Anwenderkonferenz stattfinden. Im Anschluß hieran soll den Anwendern Gelegenheit gegeben werden, ihre Erfahrungen mit dem CAF auch direkt an EIPA zu übermitteln. Es kann ins Auge gefasst werden, dass die in Speyer durchgeführten Arbeiten die weiteren Entwicklungen auf der EU-Ebene maßgeblich befruchten, so dass Deutschland

im Hinblick auf diesen sehr wichtigen Bereich der Verwaltungsmodernisierung auch im weiteren Verlauf eine Vorreiterposition zufallen wird.

Die Vorgehensweise bei der Anwendung des CAF

Zur Sicherstellung einer angemessenen Anwendungsmethodik wurden auf der EU-Ebene detaillierte „Guidelines“ formuliert. Es werden dort u.a. auch alternative Vorgehensweisen beschrieben. Die wesentlichen Merkmale eines Verfahrenswegs, der auf alle Fälle eine schnelle und verhältnismäßig einfache Selbstbewertung auf der Grundlage des CAF ermöglicht, lassen sich in aller Kürze wie folgt charakterisieren:

Es wird eine „repräsentative“ Bewertungsgruppe zusammengestellt, in der verschiedene Hierarchieebenen und Organisationsbereiche vertreten sind. Die Größe dieser Gruppe wird von der Größe der Organisation abhängen. Es empfiehlt sich, Vertreter/innen des Personalrats und die Gleichstellungsbeauftragte einzubeziehen. In der Regel wird die Teilnehmerzahl mehr als 10 und weniger als 25 Personen betragen. Die Leitung der Gruppe wird einem entsprechend qualifizierten Moderator übertragen, der ggf. der Organisation selbst angehören kann. In einer ersten Sitzung werden zunächst einige Grundregeln vereinbart. Hierzu gehören in erster Linie hierarchiefreies Verhalten und der Verzicht auf die Vertretung von Bereichsinteressen. Nach kurzer Einführung erhalten alle Teilnehmer einen Arbeitsbogen (mit Indikatorenkatalog) und werden mit dem Selbstbewertungsinstrument bekanntgemacht. Es wird sichergestellt, dass die Indikatorenbezeichnungen von allen Teilnehmern verstanden werden. Anschließend füllt jede teilnehmende Person – unter Zugrundlegung ihrer persönlichen Beobachtungen und Erfahrungen mit der Organisation – ihren Arbeitsbogen zügig durch Ankreuzen aus. Ggf. kann dann die erste Sitzung, die in der Regel nicht mehr als ca. 2-3 ½ Stunden dauern sollte, abgeschlossen werden. Die Arbeitsbögen werden eingesammelt und einer Auswertung (Ermittlung der Mittelwerte und der Abweichungen vom Mittel für jeden Indikator) unterzogen. Am Beginn einer zweiten Sitzung(sphase) erhalten die Teilnehmer einen Sammelbogen mit den Ergebnissen des Durchlaufs, wie auch ihren eigenen Arbeitsbogen. Vor allem diejenigen Fälle, in denen auffallende Abweichungen zwischen den individuellen Bewertungen vorliegen, werden mit der Zielsetzung einer Aufklärung der Abweichungsursachen erörtert. Ggf. können individuelle Bewertungen jetzt verändert und neue Mittelwerte gebildet werden. Die endgültigen Bewertungsergebnisse sollten – ungeachtet evtl. weiterbestehender Unterschiede zwischen den individuellen Bewertungen – von einem Gruppenkonsens getragen werden. Die

Zeitdauer dieses zweiten Durchlaufs, mit dem die Selbstbewertung abgeschlossen wird, sollte in der Regel einen Arbeitstag nicht übersteigen.

Die endgültigen Ergebnisse sollten einer organisationsinternen Auswertung mit der Zielsetzung der Ableitung praktischer Folgerungen zugeführt werden. Ggf. können nachfolgend weitere Selbstbewertungen in Einzelbereichen der Organisation durchgeführt werden. Die Ergebnisse können aber weiterhin auch – ggf. unter Anonymisierungsaufgaben – nach Speyer abgeschickt werden, um dort in einen Datenpool eingebracht zu werden. Es können Rückmeldungen mit Vergleichswerten anderer Organisationen zu Benchmarkingzwecken angefordert werden. Auch die Vermittlung von Lernpartnerschaften steht im Programm.

CAF-Anwendung und Speyerer Qualitätswettbewerb 2002

Laut Beschluß des Wettbewerbsbeirats soll jeder Bewerber um den Speyerpreis 2002 zusammen mit der Bewerbung den Nachweis über eine durchgeführte Selbstbewertung einsenden. Hierbei braucht es sich nicht zwingend um eine Selbstbewertung unter Verwendung des CAF zu handeln. Selbstverständlich werden in Fällen, in denen entsprechende Abläufe dokumentiert werden können, auch Selbstbewertungen unter Verwendung des Excellence-Modells von EFQM oder anderer Modelle akzeptiert. Entscheidend ist, dass es sich um Ansätze handelt, die dem Total Quality-Prinzip folgen, d.h. also eine umfassende, sinnvoll gegliederte Gesamtbewertung der Organisation ermöglichen und ein aussagekräftiges Bild des Modernisierungsstandes der Bewerberorganisation vermitteln. Darüber hinaus wird vorausgesetzt, dass die Ergebnisse einer durchgeführten Selbstbewertung den vorstehend erläuterten Repräsentativitätserfordernissen genügen und durch einen breit angelegten, die Mitarbeiterenebene einschließenden organisationsinternen Konsens getragen werden.

Der 6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002, der erstmals neben der österreichischen auch von der deutschen Bundesregierung und von der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften im Auftrag der Schweizerischen Bundesregierung mitgetragen wird, wird sich demgegenüber – ebenso wie schon der 5. Wettbewerb 2000 – auf Themenfelder richten, in denen die Bewerber besondere Leistungen nachweisen können. Dem Beschluss des Wettbewerbsbeirats zufolge wird es sich dieses Mal um die Themenfelder Strategisches Management, Einbeziehung der Politik, BürgerInnenorientierung, Public Private Partnership, e-Government, Personalmanagement und Wissensmanagement handeln. Nähere Informationen hierzu werden in Kürze verfügbar sein und im Internet unter [http:// www.dhv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/](http://www.dhv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/) abgerufen werden können.

Denjenigen Verwaltungen, die sich für die Teilnahme am 6.Speyerer Qualitätswettbewerb 2002 interessieren und die bisher den Einstieg in die Praxis der Selbstbewertung noch nicht vollzogen haben, wird empfohlen, sich möglichst umgehend auf die Anwendung des CAF vorzubereiten. Der naheliegende erste Schritt ist die Beteiligung am CAF-Netzwerk, die – zumindest bisher noch- kostenlos ist, keine Verpflichtungen mit sich bringt, den Vorteil einer frühzeitigen Information vermittelt und deshalb angeraten werden kann. Die Kontaktaufnahme sollte unter Liebig@dhv-speyer.de erfolgen. Dort ist auch der Arbeitsbogen mit Indikatorenkatalog erhältlich.

Es sei jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Beteiligung am CAF-Netzwerk auch solchen Verwaltungen offensteht, die nicht die Absicht haben, sich am 6.Speyerer Qualitätswettbewerb 2002 zu beteiligen. Nähere Informationen sind auch unter der Internet-Adresse caf-netzwerk.de verfügbar. Die Anwendung des CAF erbringt für sich allein einen großen Gewinn und kann deshalb – auch aus unserer Perspektive – das entscheidende Motiv für eine Beteiligung am Netzwerk sein. Gleichzeitig vergrößern neue Teilnehmer die Effektivität des Netzwerks für alle Beteiligten und sind allein schon deshalb herzlich willkommen!