

STUDIE ÜBER DIE NUTZUNG DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN QUALITÄTBEWERTUNGS- SYSTEMS (CAF) DURCH DIE VERWALTUNGS- BEHÖRDEN IN DER EU

**ZUSAMMENFASSUNG FÜR DIE 41. TAGUNG DER
ABTEILUNGSLEITER/GENERALDIREKTOREN FÜR DEN
ÖFFENTLICHEN DIENST
(Rom, Dezember 2003)**

November 2003

Verantwortlich für diese Studie: Dr. Christian Engel und Seán Fitzpatrick



VORWORT

Das Umfeld, mit dem sich die öffentlichen Verwaltungen in Europa konfrontiert sehen, ist in einem ständigen Wandel begriffen.

Die Innovationen im Bereich der öffentlichen Dienste entsprechen der Nachfrage von Nutzern, Bürgern und Unternehmen: einer Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Dienstleistungen im Austausch für die Ressourcen, die der öffentlichen Verwaltung zur Ausübung ihrer Tätigkeit bereitgestellt werden. Bürger und Unternehmen fordern auch eine verbesserte Kommunikation, eine stärkere Beteiligung an der administrativen Entscheidungsfindung und erhöhte Transparenz der Prozesse, sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene.

Die öffentlichen Verwaltungen Europas müssen sich flexible und innovative Instrumente zu eigen machen, die ihnen eine Beantwortung der Nachfrage in kurzer Zeit und zunehmend diversifizierter Form ermöglichen.

Der Prozess der Modernisierung und Reform, der eingeleitet werden muss, bedarf in jedem Fall der gemeinsamen Konzeption und Begegnung, wenn auch von unterschiedlichen Ausgangspunkten, da die Richtung einheitlich, die Wege kompatibel und die Instrumente homogen sein müssen.

Aus diesem Grund hat sich die Aufmerksamkeit während der italienischen Präsidentschaft auf das Gemeinsame europäische Qualitätsbewertungssystem (CAF) gerichtet, ein Instrument der europäischen Zusammenarbeit, das zur Unterstützung einer Dienstleistungsverbesserung durch ein Erzielen zunehmend homogener Leistungen realisiert wurde.

Im Rahmen der informellen Zusammenarbeit soll die hier vorliegende Studie – mit der die Abteilung für öffentliche Verwaltung das EIPA (Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung) beauftragt hat –, die mit der Anwendung des CAF europaweit gemachten Erfahrungen analysieren und die Leitlinien bestimmen, die in den verschiedenen Ländern zur Unterstützung und Förderung der Verbreitung des CAF Verwendung finden.

Ziel ist es, auf der Grundlage dieser Analyse fortschreitend einen gemeinsamen – auch für die Beitritts- und Kandidatenländer geeigneten – Plan auszuarbeiten, durch den die Möglichkeiten für einen Leistungsvergleich zwischen Verwaltungsbehörden in Europa und den Austausch von Erfahrungen weiter verbessert werden.

Carlo D'Orta
Leiter der Abteilung für öffentliche Verwaltung

VORWORT	3
Kapitel I: Nationale Korrespondenten und Ressourcen	5
I.1. Das CAF – sein gegenwärtiger Status in den Mitgliedsstaaten.....	5
I.2. Das CAF – Ressourcen und Organisationsmuster.....	5
I.3. Die Förderung des CAF – Maßnahmen und Strategien	6
I.4. Das CAF – seine bisherige Durchführung	7
I.5. Bewertung der Ergebnisse	7
Kapitel II: Nutzung des CAF in der Praxis	10
II.1. Allgemeine Angaben zu den Verwaltungsbehörden.....	10
II.2. Die Verwendung des CAF - der Kontext.....	11
II.3. Der Selbstbewertungsprozess (die Durchführung des CAF).....	13
II.4. Die Nachbereitung.....	15
II.5. Benchmarking.....	17
Schlussfolgerungen	18
Anhang A: Verbreitung und Förderung auf nationaler Ebene – Bewährte Verfahren („ <i>Good Practice</i> “)	20
Anhang B: Liste nationaler Korrespondenten	26
Anhang C: Liste der Organisationen, die an der Umfrage teilgenommen haben (156)....	26
Anhang D: CAF-Fragebogen für nationale Korrespondenten.....	26
Anhang E: CAF-Fragebogen für Verwaltungsbehörden	26
ADDENDUM.....	27

Kapitel I: Nationale Korrespondenten und Ressourcen

Zur Förderung und Unterstützung der Verwendung des CAF durch die eigenen Verwaltungsbehörden – als Instrument zur Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen – wurde ein Netzwerk nationaler Korrespondenten eingerichtet.

Dieser Teil der Studie untersucht die von den alten und neuen Mitgliedsstaaten durchgeführten Maßnahmen und konzentriert sich auf zwei Fragen:

- a) *Besteht ein klarer und signifikanter Zusammenhang zwischen dem Umfang der Human- und Finanzressourcen, die für das CAF auf nationaler Ebene bereitgestellt wurden, und der tatsächlichen Nutzung des CAF?*
- b) *Lassen sich bewährte Verfahren („Good Practices“) im Rahmen der Förderung der Nutzung des CAF und der Unterstützung von Organisationen erkennen?*

I.1. Das CAF – sein gegenwärtiger Status in den Mitgliedsstaaten

Um den unterschiedlichen Status zu verdeutlichen, der dem CAF in den alten wie auch neuen Mitgliedstaaten zukommt, haben wir die Länder in fünf Gruppen eingeteilt. Diese Gruppeneinteilung gibt grob die aktuelle Unterstützung wieder, die das CAF zu diesem spezifischen Zeitpunkt erfährt.

Niveau der Unterstützung für das CAF

Niveau	Definition	Länder
Gruppe 1 Niveau 0	Keine offizielle Unterstützung für CAF	CY - IRL - L - M - NL - RO - UK
Gruppe 2 Niveau 1	CAF wird als ein Instrument (neben anderen) empfohlen	CZ - DK - FIN - GR - PL - E - N - S
Gruppe 3 Niveau 2	CAF wird empfohlen und durch entsprechende Maßnahmen unterstützt	A - EST - D - H - I - P - SK - SLO
Gruppe 4 Niveau 3	CAF wird als wichtigstes Instrument zur Qualitätsverbesserung empfohlen, gefördert und durch entsprechende Maßnahmen unterstützt	B
Gruppe 5 Niveau 4	Die Nutzung des CAF ist verbindlich	

I.2. Das CAF – Ressourcen und Organisationsmuster

Mit Blick auf die für das CAF bereitgestellten Human- und Finanzressourcen lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden:

- die erste und gleichzeitig größte Gruppe stellte für das CAF geringe oder keine spezifischen Ressourcen zur Verfügung (CY, EST, FIN, IRL, L, M, NL, N, RO, SLO, E, UK);
- die zweite Gruppe von Ländern stellte für das CAF in begrenztem Umfang spezifische Ressourcen bereit (A, CZ, DK, GR, PL, P, S);
- die dritte Gruppe von Ländern stellte für das CAF in erheblichem Umfang Ressourcen zur Verfügung (B, D, H, I, SK).

Die meisten Länder haben die Verbreitung und Förderung des CAF einer spezifischen Organisation anvertraut – entweder dem für den öffentlichen Dienst zuständigen Ministerium oder einer Behörde der Zentralverwaltung mit gleicher Aufgabe im Geschäftsbereich dieses Ministeriums. **Deutschland** hat diese Aufgabe offiziell der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer übertragen. Aus unterschiedlichen Gründen wurde diese Aufgabe in einigen wenigen Ländern bisher keiner Institution übertragen (CZ, IRL, M, UK).

Weiterhin hat eine erhebliche Anzahl von Ländern für die Verbreitung und Förderung des CAF ein partnerschaftliches Konzept (in Bezug auf Gebiete oder Organisationen) gewählt.

I.3. Die Förderung des CAF – Maßnahmen und Strategien

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die verschiedenen Instrumente/Maßnahmen und die Länder, in denen diese eingesetzt wurden:

Instrument oder Maßnahme	Land
Beratung (für einzelne Organisationen)	A; B; EST; D; I; N
Fallstudien	E
auf CAF basierende Projekte	DK
Datenbank/bewährte Verfahren („ <i>Good Practice</i> “)	A; B; D; H; SLO; E
E-Learning	A; D; P
Elektronische Anwendung	S
Elektronische Bewertung	A; D; S
Netzwerke und Partnerschaften	A; B; DK; D; I; P; SK; E
Pilotprojekte	CZ; EST; H; I; N; P; SK; SLO
Veröffentlichungen (ohne Broschüren)	B; D
Qualitätskonferenzen	EST; H; I; N; SK
Qualitätsauszeichnungen/-wettbewerbe	A; B; EST; D; I; P
Fragebögen	P
Spezielle Leitlinien	H; P
Spezielle Schulung (für CAF entwickelt)	A; B; DK; EST; PL; SLO; E
Nutzerkonferenzen	D; H; I
Arbeitsblätter	A; D; IRL; P

Ein erster Maßnahmenbereich bezieht sich auf die Informationsbereitstellung über das CAF selbst.

Auf einer zweiten Ebene/Stufe wurden Initiativen zur tatsächlichen Nutzung des CAF aufgenommen. Zwei Formen von Initiativen fallen aufgrund ihrer Häufigkeit und Effizienz auf:

- Pilotprojekte – in weitem Umfang in neuen Mitgliedstaaten eingesetzt – und
- die Veranstaltung nationaler Qualitätsauszeichnungen und -wettbewerbe.

Der dritte Maßnahmenbereich soll an der Nutzung des CAF interessierte Verwaltungsstellen praktisch unterstützen, um die Durchführung des CAF auf verschiedene Weise zu erleichtern.

I.4. Das CAF – seine bisherige Durchführung

Die erhaltenen Informationen zeigen, dass das CAF in weit mehr Fällen genutzt wurde (ca. 500) als beim EIPA registriert (ca. 200). Auf der Grundlage dieser Informationen lassen sich die folgenden Gruppen von Ländern unterscheiden:

Gruppe 1 (keine Nutzung)	CY; L; NL
Gruppe 2 (1 bis 5)	CZ; F; GR; IRL; M; RO; E; UK
Gruppe 3 (6 bis 10)	P
Gruppe 4 (11 bis 25)	DK; EST; H; PL; SK; SLO; S
Gruppe 5 (26 bis 50)	A; D; FIN
Gruppe 6 (über 50)	B; I; N

Oft, jedoch nicht immer, hängt eine signifikante Nutzung des CAF in einem Land mit der größeren Unterstützung zusammen, die das Instrument in diesem Land erfährt.

Obwohl das CAF für bestimmte Arten von Organisationen – einer bestimmten Verwaltungsebene oder eines bestimmten Tätigkeitssektors – interessant ist, unterscheidet sich die Situation in den einzelnen Ländern. Ein Nachweis dafür, dass das grundsätzliche Interesse am CAF auf einer bestimmten Verwaltungsebene oder innerhalb eines bestimmten Tätigkeitssektors generell stärker ist, besteht nicht.

I.5. Bewertung der Ergebnisse

Folgende Schlussfolgerungen können zu diesem Zeitpunkt gezogen werden:

1. Insgesamt gibt es wenig Hinweise auf eine „spontane“ Nutzung des CAF. Die Ergebnisse zeigen, wie wichtig aktive Förderung und Unterstützung des CAF sind, und unterstreichen die Bedeutung der CAF-Korrespondenten.
2. Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Umfang der Unterstützung für das CAF in den verschiedenen Ländern und der Zahl der Initiativen zur Förderung und Unterstützung des CAF einerseits und der tatsächlichen Nutzung des CAF andererseits. Für die Einführung von CAF ist eine Unterstützung mindestens im Umfang von Niveau 3 (siehe I.1.) erforderlich. Allein die Empfehlung, das CAF

zu nutzen, motiviert Verwaltungsbehörden in der Regel nicht dazu, dies auch wirklich zu tun.

3. Die Förderung des CAF sollte meist von unten nach oben erfolgen. Die „erfolgreichsten“ Länder versuchten in der Regel, ein Netzwerk der CAF-Nutzer aufzubauen und andere Verwaltungen von der Nützlichkeit des CAF durch gute Beispiele und „CAF-Beauftragte“ zu überzeugen. Pilotprojekte erwiesen sich als ein sehr hilfreiches Mittel. Dies kann im Idealfall zu einer „Bewegung von unten nach oben“ der CAF-Nutzer führen. Umgekehrt kann gesagt werden, dass die Nutzung eines Instruments wie CAF nur durch Überzeugung, Unterstützung und Anleitung durchgesetzt werden kann, niemals durch Druck oder sogar Zwang.
4. Einige wenige Länder haben einen durch das CAF selbst vorgeschlagenen Ansatz gewählt, d. h. einen Ansatz nach dem PDCA-Modell (Planen – Vorlegen – Überprüfen – Handeln). Die meisten Länder haben statt dessen auf eine Reihe von Initiativen gesetzt, die nicht vollständig in ein klares und tragfähiges Konzept integriert waren, eine Mess- und Bewertungsphase und eine Prüfungsphase. Ein tragfähiges Konzept hätte einigen Ländern vielleicht geholfen, die richtige Strategie zur Förderung des CAF zu finden.
5. Eine kritische Betrachtung der veranstalteten Qualitätsauszeichnungen und -wettbewerbe scheint angebracht. Die Daten zeigen deutlich, dass Länder, die diesen Ansatz verwendeten, eine große Zahl von Verwaltungsbehörden zur Nutzung des CAF bewegen konnten. Es gibt jedoch wenig Hinweise, dass diese Verfahren und Wettbewerbe zu einer umfassenderen Nutzung des CAF unabhängig von den Qualitätsauszeichnungen führten. Dies veranlasst zu der Frage, ob die einzelnen Verwaltungsbehörden, die das CAF im Zusammenhang mit nationalen Qualitätsauszeichnungen genutzt haben, ein wirkliches Interesse an diesem Instrument und an einem systematischen Verbesserungsprozess hatten oder ob sie das CAF nur genutzt haben, um an einem Qualitätswettbewerb teilzunehmen.
6. Im Hinblick auf die Förderung des CAF und das Verständnis dieses Instruments gibt es nur wenige, allerdings einige interessante Unterschiede zwischen den derzeitigen und künftigen EU-Mitgliedstaaten. Die zukünftigen Mitgliedstaaten haben in der Regel Pilotprojekte eingerichtet, um die Relevanz des CAF zu untersuchen und Kenntnisse und Interesse aufzubauen. Weiterhin sprechen sie meist von einer „Implementierung“ des CAF (in einzelnen Organisationen), während dieser Begriff in den derzeitigen Mitgliedstaaten seltener verwendet wird. Künftige Mitgliedstaaten scheinen eher nach praktischen Wegen der Qualitätsverbesserung auf eine unkomplizierte und standardisierte Weise zu suchen, während die derzeitigen Mitgliedstaaten offensichtlich die Meinung teilen, dass letztendlich jede Organisation ihren eigenen Weg finden muss.
7. Überzeugende Belege finden sich auch dafür, dass in vielen Ländern – wenn nicht sogar in der Mehrheit der Länder – bei der Einführung eine Anpassung des CAF an den nationalen Kontext erforderlich war (z. B. Anpassung der verwendeten Sprache, Entwicklung von Standardindikatoren, eine vereinfachte Version des CAF oder

besondere Leitlinien für einzelne Arten von Verwaltungsbehörden). Ein Instrument, das für den Einsatz in allen Arten öffentlicher Verwaltungsbehörden in allen europäischen Ländern entwickelt wurde, scheint seine Grenzen zu haben. Konsequenz zu Ende gedacht, könnte eine nationale „Übertragung“ oder „Anpassung“ des CAF Verwaltungen dazu motivieren, das Instrument auf adäquate Weise zu nutzen und seinen Zweck zu verstehen. Gleichzeitig besteht aber das potentielle Risiko, dass damit die Einheitlichkeit des CAF verwässert wird und sich die Anreize oder Möglichkeiten für ein Benchmarking verringern. Wir sind der Meinung, dass diese Entwicklung diskutiert werden sollte.

8. Schließlich haben einzelne Länder oder Ländergruppen eine Anzahl bewährter Verfahren („*Good Practices*“) zur Verbreitung und Förderung des CAF entwickelt. Insbesondere sind hier zu nennen: groß angelegte nationale Qualitätskonferenzen, Qualitätswettbewerbe mit Auszeichnungen, Nutzerkonferenzen und -netzwerke sowie die Entwicklung von soliden Partnerschaften. Obwohl einige kritische Anmerkungen (Punkt Nr. 7) gemacht werden müssen, sollten hier auch die Initiativen zur Anpassung des CAF an nationale Anforderungen oder sogar sektorielle Anforderungen genannt werden.

Kapitel II: Nutzung des CAF in der Praxis

Dieses Kapitel stützt sich auf Daten aus 156 Fragebögen, die von einzelnen Organisationen aus 18 Ländern an das EIPA zurückgeschickt wurden:

- 106 aus der CAF-Datenbank des EIPA (Antwortquote: 53 %);
- 50 über die nationalen Korrespondenten (1/3 der Gesamtzahl).

II.1. Allgemeine Angaben zu den Verwaltungsbehörden

Land, in dem sich die Verwaltungsbehörde befindet

		Eingegangene Antworten		Insgesamt
		EIPA-Datenbank	Über nationale Korrespondenten	
EUROPÄISCHE UNION	10			
Österreich		20		20
Belgien		27	18	45
Deutschland		18	3	21
Frankreich		1		1
Finnland		1		1
Italien		19		19
Portugal		2	4	6
Griechenland		-	4	4
Irland		-	1	1
Spanien		-	3	3
KANDIDATENLÄNDER UND NORWEGEN	8			
Tschechische Republik		2		2
Estland		6	2	8
Slowenien		10		10
Ungarn		-	3	3
Slowakei		-	9	9
Norwegen		-	1	1
Rumänien		-	1	1
Malta		-	1	1
INSGESAMT		106	50	156

Verwaltungsebene

45	29 %	Zentralverwaltung (nationale oder Bundesebene)
12	8 %	(Für Staaten mit föderaler Struktur) Landesverwaltung
25	16 %	Regionalverwaltung
60	38 %	Lokalverwaltung
14	9 %	Sonstige

Organisationsart

32	21 %	Ministerium (Zentral- oder Regionalverwaltung)
17	11 %	Staatliche Agentur
3	2 %	In staatlichem Besitz befindliches oder staatlich geführtes Unternehmen
55	35 %	Lokale oder regionale Selbstverwaltungsinstitutionen
37	24 %	Staatliche/föderale oder regionalstaatliche Verwaltung auf regionaler oder lokaler Ebene
12	8 %	Sonstige

Tätigkeitsfeld

2	1 %	Strafjustiz und -recht
6	4 %	Zölle, Steuern und Finanzen
14	9 %	Bildung und Forschung
7	4 %	Gesundheitswesen
6	4 %	Polizei und Sicherheit
2	1 %	Öffentliche Arbeiten und Versorgungsunternehmen
22	14 %	Sozialdienstleistungen & Sozialversicherung
2	1 %	Verkehr und Infrastruktur
43	28 %	Lokalverwaltung (Gemeinden, Regierungsbezirke, Provinzen)
14	9 %	Grundsatzpolitik und Kontrolle/Koordination
38	24 %	Sonstige

Größe der Organisation

3	2 %	< 10
22	14 %	10–50
25	16 %	51–100
36	23 %	101–250
40	26 %	251–1000
24	15 %	1001–5000
6	4 %	> 5000

II.2. Die Verwendung des CAF - der Kontext

In den folgenden Abschnitten haben wir uns entschieden, nicht die Antworten auf jede Frage im Detail zu analysieren, sondern bei den Antworten nach Mustern und signifikanten Unterschieden zu suchen.

Die Mehrheit der Antwortgeber verwendete das „alte“ CAF, es ist jedoch eine rasche Zunahme der Nutzung von CAF 2002 zu verzeichnen. Mit einer zweiten oder weiteren Nutzung des CAF ist im Laufe der Zeit zu rechnen und diese ist nach Ablauf von zwei Jahren am wahrscheinlichsten.

Recht häufig waren organisatorische Veränderungen und Umstrukturierungen oder die Einführung neuer Systeme Anlass für die Nutzung des CAF, zumeist wurde das CAF jedoch im Rahmen der regulären Geschäftstätigkeit genutzt.

In mehr als der Hälfte aller Fälle war die Nutzung des CAF die erste Erfahrung mit einem Instrument zum Qualitätsmanagement und zur Qualitätsverbesserung und auch der erste Anlass, eine spezielle Einheit, ein Team oder eine Gruppe für das Qualitätsmanagement zu bilden. Interessant ist, dass einige Organisationen bereits andere Qualitätsmanagementinstrumente, in einigen Fällen sogar mehrere verschiedene, getestet hatten. Es wäre interessant, herauszufinden, warum sich die Organisationen für die Nutzung des CAF entschieden, nachdem sie bereits andere Instrumente wie die Zertifizierung nach ISO 9000, Qualitätszirkel, das EFQM-Modell und/oder das Instrument der „Balanced Scorecard“ verwendet hatten. CAF gilt als „Einsteiger“-Modell, mit dem die Organisationen arbeiten können, bis ihre Qualitätsmanagementprozesse zu differenziert werden und sie für eine bessere Analyse aufwändigere Modelle benötigen. Möglicherweise wurden die anderen Modelle als zu komplex, teuer und/oder zeitraubend eingestuft. In einigen Fällen nutzten öffentliche Organisationen, die bereits mit anderen Qualitätsmanagementinstrumenten vertraut waren, jedoch das CAF, um anderen Organisationen in ihrem Land die Benutzerfreundlichkeit des CAF aufzuzeigen.

Es gibt diverse Gründe für die Verwendung des CAF. In der Mehrzahl der Fälle sollte mit dem CAF ein kurzer „Fitness-Test“ der Einrichtung zur Bestimmung von Stärken und Schwächen durchgeführt werden, es sollte einen Beitrag zu in der Durchführung befindlichen Verbesserungsmaßnahmen leisten, das Bewusstsein für Qualitätsfragen erhöhen und den Meinungs austausch innerhalb der Organisation fördern. Die Beteiligung an einer nationalen Qualitätskonferenz wurde zwar in 39 Fällen als (sehr) wichtiger Grund angegeben, jedoch nur zusätzlich zu den oben genannten weiteren wichtigen Gründen. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die Frage, wie hoch die Bereitschaft zu Veränderungen innerhalb der Organisationen war, die das CAF nur verwendeten, um an einer Qualitätskonferenz teilnehmen zu können. Hier besteht Raum zur Untersuchung, in welcher Weise das CAF in Zukunft am besten mit nationalen Qualitätskonferenzen verknüpft werden soll. Vielleicht sollte vor der Beteiligung an einer solchen Konferenz nachgewiesen werden, dass im Ergebnis der Nutzung des CAF bereits erfolgreich Verbesserungsmaßnahmen ergriffen wurden. Auf jeden Fall sollte zumindest die Bereitschaft zu Veränderungen deutlich erkennbar sein.

Die Entscheidung für die Nutzung des CAF wurde in den meisten Fällen von der obersten Führungsebene oder dem Management-Team getroffen. Dieser Ansatz wird empfohlen, wenn die Unterstützung des Management-Teams in der Nachfolge der Selbstbewertung benötigt wird. Frühere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Chancen für eine zufriedenstellende Umsetzung von Maßnahmenplänen nach der Selbstbewertung am größten sind, wenn sich das Management intensiv beteiligt und den Prozess aktiv unterstützt. Wichtig ist die Festlegung einer gemeinsamen Leitvorstellung, in der die Bedeutung des Selbstbewertungsprozesses für die gesamte Organisation, die Mitarbeiter sowie die Öffentlichkeit zum Ausdruck kommt. Eine gemeinsame Vorstellung von der Zukunft ist die wichtigste Voraussetzung für die Bewirkung von Veränderungen. Wenn jeder Einzelne bei der Erarbeitung und Nutzung des Wissens einbezogen wird, können die verschiedenen Personengruppen gemeinsam auf der Grundlage fundierter Entscheidungen handeln. Ein Hauptvorteil ist, dass sich die Betroffenen zusammenschließen, die informiert und zu einer Durchsetzung und Aufrechterhaltung von Veränderungen bereit sind, um Verbesserungen in der Erbringung von Dienstleistungen zu erzielen und Unterstützungsleis-

tungen zu ermöglichen. Die Wahrscheinlichkeit, dass dies eintritt, sinkt jedoch, wenn die Unterstützung durch das Management fehlt.

Bei der Untersuchung der Gründe für eine Nutzung des CAF haben wir außerdem die Antworten zu diesem Abschnitt mit den Antworten auf Fragen in späteren Abschnitten verglichen. Es gab keine erkennbare Beziehung zwischen dem Kontext, in dem die Entscheidung für eine Verwendung des CAF getroffen wurde, und seiner tatsächlichen Nutzung und Nachbereitung. Eine Ausnahme ist, dass einige Organisationen, die das CAF lediglich verwendet haben, weil dies Zulassungsvoraussetzung für die Beteiligung an einer Qualitätskonferenz war, nicht beabsichtigen, das CAF erneut zu nutzen.

Die bei einer Nutzung aufgetretenen Schwierigkeiten und durch sie erbrachten Vorteile scheinen von der Größe einer Organisation und ihrem Wirkungsbereich unabhängig zu sein. Viele Organisationen haben sich bei der Beantwortung der Fragen als „Lokalverwaltung“ beschrieben; das überrascht nicht, wenn man die Gesamtzahl der lokalen Verwaltungsbehörden in Europa bedenkt. Die Nutzung des CAF ist, angesichts des geringen „Bestandes“ an zentralen Verwaltungsbehörden in Europa, bei diesen Behörden anteilig höher. Der Grund hierfür mag sehr wohl darin liegen, dass die meisten nationalen CAF-Korrespondenten zentralen Verwaltungsbehörden zugeordnet sind.

II.3. Der Selbstbewertungsprozess (die Durchführung des CAF)

Es ist enttäuschend, dass nur 92 Organisationen allen Mitarbeitern mitteilten, dass das CAF durchgeführt werden sollte. Unserer Meinung nach sollte diese Information immer an alle Mitarbeiter weitergegeben werden, um das Vertrauen in die Mitarbeiter zu bekräftigen. Wenn dieses Vertrauen in alle Mitarbeiter der Organisation nicht deutlich gezeigt wird, sinkt das gegenseitige Vertrauen höchstwahrscheinlich sogar innerhalb der Selbstbewertungsgruppe. Ohne gegenseitigen Respekt und Vertrauen ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass der Selbstbewertungsprozess fehlschlägt.

Zur Teilnehmerzahl einer Selbstbewertungsgruppe ist anzumerken, dass fast die Hälfte der Gruppen zwischen fünf und zehn Teilnehmer hatte. Empirische Studien haben gezeigt, dass Gruppen am besten arbeiten, wenn die Teilnehmerzahl zwischen sieben und fünfzehn liegt. Es ist erfreulich, dass die Teilnehmerzahl der meisten Gruppen in diesem Bereich liegt. Schwer vorstellbar ist, wie einige der erwähnten sehr großen Gruppen mit den bestehenden Leitlinien arbeiten konnten. Andererseits könnte es durchaus angebracht sein, so viele Personen wie möglich in den Prozess einzubeziehen, um von der Vielzahl an Anregungen bei einem Maßnahmenplan nach der Selbstbewertung zu profitieren. Dieser Bereich verdient eine weitere Analyse und Diskussion, vielleicht mit Blick auf eine Entwicklung neuer Leitlinien, wie sich möglichst viele Mitarbeiter in den Prozess einbinden lassen. Wäre es möglich, spezifische Gruppen mit sieben bis fünfzehn Mitarbeitern zur Bewertung der einzelnen Kriterien oder sogar Unterkriterien zu bilden? Könnte man nicht auch alle Mitarbeiter bitten, eine individuelle Bewertung vorzunehmen, die dann von einer Bewertungsgruppe berücksichtigt wird?

Bei mehr als der Hälfte der Antworten lag der Anteil der Mitarbeiter in einer Selbstbewertungsgruppe bei unter zehn Prozent der Belegschaft. Nur in einem Fall waren alle Mitarbeiter einbezogen. Die optimale Anzahl von Mitgliedern einer Bewertungsgruppe

lässt sich nur schwer festlegen. Wir haben auch keine Möglichkeit festzustellen, welche Organisationen bei der Durchführung der Selbstbewertung die beste Arbeit geleistet haben. Die beste Arbeit muss hier nicht die aufwändigste, schnellste oder detaillierteste Bewertung sein. Unserer Meinung nach ist der tatsächliche Leistungsindikator für eine erfolgreiche Anwendung des CAF die erfolgreiche Umsetzung eines Maßnahmenplans, um Lücken, die als verbesserungsbedürftige Bereiche bestimmt wurden, zu schließen. Natürlich kann auch der Bewertungsprozess selbst einen Erfahrungsgewinn für die Teilnehmer sowie für die gesamte Organisation bringen. Auch das höhere Qualitätsbewusstsein und die bessere interne Kommunikation können Erfolgsindikatoren sein.

Zur Personalkategorie und der Ebene der in Selbstbewertungsgruppen aktiven Mitarbeiter sei gesagt, dass die obere und mittlere Führungsebene im Allgemeinen gut vertreten ist, die unterstützenden Mitarbeiter dagegen weniger. Obwohl die Mitarbeiter niedrigerer Arbeitsebene häufig nicht so gut über die Organisation insgesamt informiert sind, ist die Führungsspitze nicht allwissend. Außerdem gehören zu einer Organisation sämtliche Mitarbeiter. Die Leitlinien ließen sich vielleicht noch durch nähere Angaben verbessern, wie die Mitglieder für eine Selbstbewertungsgruppe auszuwählen sind. In einer idealen Gruppe wären alle Ebenen der Organisation sowie alle Altersgruppen, Geschlechter, Fach- und Arbeitsbereiche der Organisation vertreten.

Hilfe von Fachleuten bei der Vorbereitung und Durchführung der Selbstbewertung wurde von etwa hundert Nutzern in Anspruch genommen. Diese Fachleute kamen aus verschiedenen Bereichen, die meisten von ihnen waren externe Berater. Die Erläuterung des CAF und die Bereitstellung entsprechender Unterlagen im Vorfeld der Bewertung wurden von vielen Teilnehmern als hilfreich angesehen. Es sei angemerkt, dass fast die Hälfte derjenigen, die Fallstudien als hilfreich empfunden hätten, keine solchen Fallstudien erhielten. Die erhaltenen Antworten lassen darauf schließen, dass mehr als die Hälfte der Organisationen, die nicht auf die Hilfe externer Fachleute zurückgriffen, zufrieden mit dieser Entscheidung waren. 41 Organisationen waren jedoch der Meinung, dass eine solche Hilfe während der Selbstbewertung besser gewesen wäre. Darüber hinaus griffen mehrere Organisationen nach der Vorbereitungsphase für die eigentliche Durchführung der Selbstbewertung auf externe Hilfe zurück. Schwierigkeiten und Probleme bei der Bewertung scheinen jedoch unabhängig von dieser externen Unterstützung zu sein. Die Schwierigkeiten im Umgang mit dem CAF waren bei Organisationen, die mit externen Beratern arbeiteten, und denen, die „selbst Hand anlegten“, mehr oder weniger dieselben. Da das CAF als einfaches und leicht handhabbares Instrument konzipiert wurde, wäre es sehr bedauerlich gewesen, wenn die Ergebnisse gezeigt hätten, dass zur Durchführung externe Hilfe erforderlich ist.

Die Gesamtprozessdauer unterschied sich stark und lag zwischen einem Arbeitstag und acht Monaten. In einigen Fällen wurde die Bewertung zwar insgesamt in wenigen Arbeitstagen durchgeführt, diese verteilten sich jedoch über Zeiträume von bis zu einem Jahr. Die meisten Bewertungen wurden allerdings innerhalb von ein bis zwei Arbeitswochen durchgeführt. Ohne weitere Informationen lässt sich nicht abschätzen, welche Methode besser geeignet ist. Man könnte davon ausgehen, dass die Durchführung der Bewertung innerhalb einer Woche effektiver ist, weil sie nicht unterbrochen werden muss; die Verteilung der Bewertung über eine längere Zeitspanne könnte andererseits zu einer

erfolgreicheren Anwendung des CAF und zur Entwicklung eines besseren Maßnahmenplanes führen.

Die Mehrheit der Gruppen gab an, einen Konsens nur durch intensive Gruppendiskussionen erreicht zu haben. Folgende Vorteile wurden von vielen Gruppen an diesem Prozess am meisten geschätzt: Es zeigte sich, wie wichtig der Informationsaustausch ist, dass die Mitarbeiter ein besseres Verständnis der Organisation entwickelt haben und dass das Bewusstsein für organisatorische Fragen/Probleme gestärkt wurde. Die intensiven Diskussionen vieler Selbstbewertungsgruppen könnten diese Einschätzung beeinflusst haben.

Als aufgetretene Schwierigkeiten wurden vor allem immer wieder Probleme mit dem CAF selbst (Verständnis der Kriterien, der Sprache, des Punktevergabesystems) genannt. Da Benutzer des CAF 2002 hier seltener Schwierigkeiten sahen, nehmen wir an, dass die Veränderungen zu einer Verbesserung geführt haben. Die gleichzeitige Weiterführung des normalen Berufsalltags während des Bewertungsprozesses wurde ebenfalls als Problem genannt. Die unzureichende Erfahrung mit dem Austausch von Meinungen und Informationen innerhalb der Organisation wurde ebenfalls als wesentliches Hindernis für die erfolgreiche Durchführung der Selbstbewertung empfunden. Obwohl natürlich immer Raum für eine Verbesserung des CAF selbst besteht, ist unserer Meinung nach eine effektive Schulung der sicherste Weg, um Schwierigkeiten in Verbindung mit dem CAF als solchem aus dem Weg zu räumen. Da die wichtigste Aufgabe des CAF die Bestimmung von verbesserungsbedürftigen Bereichen nach Maßgabe verschiedener Kriterien ist, sollte die Punktebewertung als dieser Zielsetzung untergeordnet betrachtet werden. Die Schwierigkeiten beim Meinungs- und Informationsaustausch werden abklingen, je mehr die Mitarbeiter mit einem partizipativen Management vertraut werden, das nach unserer Sicht eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Selbstbewertung darstellt.

Natürlich soll die Selbstbewertung mit dem CAF etwas bringen. Aus den Antworten geht erfreulicherweise hervor, dass Vorteile sowohl für die Organisation als auch für die Mitarbeiter erkannt wurden. Der wichtigste und am häufigsten angegebene Vorteil der Selbstbewertung ist die klare Bestimmung der Stärken und Schwächen der Organisation. Die Erkennung von verbesserungsbedürftigen Bereichen führte zu einer Reihe wichtiger Verbesserungsmaßnahmen. Für die Mitarbeiter führte die Selbstbewertung mit dem CAF zu einem stärkeren Bewusstsein für organisatorische Fragen und Probleme, einem besseren Verständnis der Organisation sowie der Bedeutung von Kommunikation und Informationsaustausch für die Organisation. Sie brachte viele neue Ideen und Denkansätze hervor. Mehr als fünfzig Organisationen sahen in der Identifikation von Kommunikations- und Informationsproblemen einen Vorteil.

II.4. Die Nachbereitung

Wie in unseren Anmerkungen in Abschnitt II.3 ausgeführt, müssen wir leider feststellen, dass nur 90 Organisationen alle Mitarbeiter über die Ergebnisse der Selbstbewertung informierten. Wir sind, wie bereits erwähnt, der Meinung, dass diese Informationen aus den genannten Gründen immer an sämtliche Mitarbeiter weitergegeben werden sollten.

Die wichtigsten positiv zu wertenden Folgemaßnahmen waren: ein Beitrag zu laufenden Verbesserungsmaßnahmen/-aktionen, ein Beitrag zu strategischen Planungsprozessen in der Organisation, einige einzelne Verbesserungsmaßnahmen (aber kein vollständiger Maßnahmenplan) sowie ein vollständiger Maßnahmenplan mit Beschreibung des weiterhin einzuschlagenden Weges und der einzuleitenden Aktionen, der tatsächlich umgesetzt wird.

Allerdings gaben nur 29 Organisationen an, einen solchen vollständigen Maßnahmenplan mit Angabe des einzuschlagenden Weges und Beschreibung der einzelnen Maßnahmen entwickelt zu haben, der tatsächlich umgesetzt wird. Es ließe sich somit die Auffassung vertreten, dass diese Organisationen als Einzige das CAF vollständig durchgeführt haben. Dennoch kann jede positiv zu wertende Maßnahme, die sich aus der Durchführung der Selbstbewertung ergeben hat, gleichfalls als positiv gewertet werden. Es wird an keiner Stelle erwähnt, dass die Verwendung des CAF negative Folgen für die Organisation oder ihre Mitarbeiter hatte.

Die Mehrheit der Benutzer will das CAF erneut verwenden. Nur 19 Organisationen (12 – 13 %) geben an, dass sie keine erneute Verwendung beabsichtigen. Es sollte erwogen werden, ob man diese Organisationen nicht überzeugen kann, ihre Meinung zu ändern. Da immer mehr Organisationen das CAF verwenden und der Bekanntheitsgrad des CAF in Öffentlichkeit und Politik steigt, ist anzunehmen, dass von den Organisationen in Zukunft die Verwendung einer Form der Selbstbewertung zur Steigerung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen erwartet wird und dass das CAF diese Funktion erfüllt.

Die Mehrheit der Organisationen, die das CAF erneut verwenden möchten, wollen die Selbstbewertung jährlich oder alle zwei Jahre wiederholen. Obwohl eine jährliche Selbstbewertung sich möglicherweise gut in andere Zyklen der öffentlichen Verwaltung einfügt (jährliche Prognosen, Haushaltsplanung, Leistungsbewertungen etc.), sind wir der Meinung, dass einige Zeit verstreichen sollte, um die Umsetzung eines Maßnahmenplans im Ergebnis der ersten Durchführung des CAF zu ermöglichen. Mit einer zweiten sowie weiteren Wiederholungen könnten dann die Ergebnisse der vorherigen Durchführung überprüft werden. Ein Zwei-Jahres-Zyklus würde hier mehr Spielraum lassen.

Natürlich haben die Organisationen aus der ersten Nutzung des CAF Erfahrungen gewonnen. Es ist deutlich eine starke Nachfrage nach weiteren Materialien zur Methodik und Unterstützung der Durchführung von Selbstbewertungen zu erkennen. Bei den Angaben der Organisationen zu Veränderungsmöglichkeiten bei der Durchführung der Selbstbewertung ließen die meisten Antworten darauf schließen, dass das größte Verbesserungspotential bei den Organisationen selbst liegt.

Für die meisten Organisationen ist hierbei die Verbesserung der Kommunikation sehr wichtig. Als Verbesserung bei einer erneuten Verwendung des CAF am häufigsten vorgeschlagen wurde eine umfangreichere (oder bessere) Vorbereitung und Erläuterung. Eine signifikante Anzahl an Organisationen will sicherstellen, dass keine anderen Prioritäten und Maßnahmen im Weg stehen. Die verfügbare Zeit stellte für 35 % der Organisationen ein Problem dar. Sie wollen bei einer erneuten Durchführung mehr Zeit für Diskussionen im Selbstbewertungsteam einplanen. Viele Organisationen wollen außerdem Mitarbeiter, Führungsebene und Schlüsselpersonen stärker beteiligen. Darüber hinaus

beabsichtigen die Organisationen bei einer erneuten Verwendung des CAF insbesondere den Erhalt von mehr (oder besserer) externer Unterstützung, eine bessere Auswahl des richtigen Zeitpunkts für die Selbstbewertung, eine andere Zusammensetzung des Selbstbewertungsteams, eine bessere Klärung der Gründe für die Selbstbewertung und mehr Zeit zur Überzeugung der Mitarbeiter/Kollegen von dem Zweck des CAF.

Da diese erklärten Absichten das Ergebnis der Erfahrungen aus der ersten oder zum Teil auch zweiten Anwendung des CAF sind, sei neuen Anwendern dringend empfohlen, von den Erfahrungen der anderen zu lernen und sich an der von ihnen beabsichtigten Form einer erneuten Anwendung des CAF zu orientieren.

II.5. Benchmarking

Etwa ein Drittel der Organisationen, die den Fragebogen beantwortet haben, gibt an, schon einmal an einem Benchmarking-Projekt teilgenommen zu haben. Dieser Anteil ist relativ gleichmäßig auf die einzelnen Länder verteilt. Allerdings haben fast die Hälfte der deutschen Organisationen, die den Fragebogen beantwortet haben, bereits an einem Benchmarking-Projekt teilgenommen.

Gründe für die Teilnahme an einem Benchmarking waren vorrangig die Erwartung, etwas von anderen zu lernen bzw. sich ganz einfach an einem Erfahrungsaustausch zu beteiligen. Einige Organisationen wollten das Benchmarking nutzen, um anderen Organisationen ihr eigenes integriertes Managementkonzept (operationelle und strategische Planung) vorzustellen und um bewährte Verfahren anderer Institutionen kennen zu lernen, mit denen die eigene Arbeitsweise verbessert werden kann. Andere wiederum waren daran interessiert, die eigene Effizienz mit der Effizienz anderer Organisationen mit ähnlichem Dienstleistungsspektrum in anderen EU-Mitgliedstaaten zu vergleichen. Außerdem gaben viele Teilnehmer der Umfrage einen Leistungsvergleich als Motivation an. Ein Benchmarking mit anderen Systemen zur Dienstleistungsevaluierung wurde ebenfalls häufig als Grund genannt. Eine Organisation beabsichtigte durch das Benchmarking die eigene Internetseite zu verbessern, eine andere wollte Erfahrungen über die Innenrevision austauschen.

Ein interessanter, wenn auch im Hinblick auf die Sprachbarriere nicht überraschender Aspekt ist die Tatsache, dass mehr als die Hälfte aller Benchmarking-Projekte mit anderen vergleichbaren Verwaltungsbehörden des eigenen Landes durchgeführt wurde.

Auf die Frage nach den erwarteten Vorteilen eines Benchmarking-Projekts war die häufigste Nennung die Identifikation bewährter Verfahren, die übernommen werden können. Die Organisationen suchten somit nach neuen Wegen für Verbesserungen und nach alternativen Arbeitsweisen. Viele Organisationen nannten alle drei Antworten.

Als häufigste Hinderungsgründe für ein Benchmarking wurden genannt: zu viele andere Prioritäten, zu wenig Zeit sowie fehlende Human- und Finanzressourcen. Ein weiterer wichtiger Hinderungsgrund waren Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Partnerorganisationen.

Vielversprechend war die Angabe fast aller Antwortgeber (93 %), dass sie ein Benchmarking erwägen würden, wenn sich eine andere Organisation mit Interesse an einem Benchmarking-Projekt und einem konkreten Vorschlag an sie wenden sollte.

Schlussfolgerungen

Wie zu Beginn beschrieben, sollte diese Studie:

1. ein besseres Verständnis für die Bedingungen entwickeln, unter denen das CAF in der öffentlichen Verwaltung ein hilfreiches Instrument für Analysen und Verbesserungen sein kann. Dazu gehören unter anderem Fragen zur Art der Verwaltungsbehörden, die das CAF als besonders hilfreich empfunden haben, und Fragen zum Selbstbewertungsprozess als solchem.
2. die Rolle der nationalen Agenturen bei der Förderung des CAF bestimmen und zu Leitlinien in Bezug auf eine Förderung des CAF in den neuen Mitgliedstaaten führen.

Zusätzlich sollten Informationen gewonnen werden, welche beim Start von Benchmarking-Projekten zwischen europäischen Verwaltungsbehörden genutzt werden können, die das CAF bereits verwendet haben.

Die Ergebnisse dieser Studie wurden oben ausführlich dargelegt und erfüllen unseres Erachtens in sehr guter Weise die Zielsetzung. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Studie auch als Beitrag zu der CAF-Veranstaltung dienen soll, die am 17. und 18. November 2003 in Rom stattfindet, sollten die Ergebnisse genau, aber ohne voreilige Schlussfolgerungen analysiert werden. Andererseits können einige Schlussfolgerungen sofort gezogen werden.

In Anbetracht der Gesamtzahl an öffentlichen Organisationen in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern wurde das Potential der Selbstbewertung mit CAF zur Suche nach eigenen Stärken und Schwächen, zur Leistungsbewertung und zur Bestimmung von Prioritäten in Bezug auf eine Veränderung von den Organisationen verhältnismäßig wenig genutzt. Das CAF ist hervorragend geeignet, um organisatorische Wahlmöglichkeiten zu analysieren, die sich erheblich auf die Effektivität der Organisation auswirken.

Das CAF verfolgt zwei Ziele: den Aufbau von Kapazitäten in einer Organisation zur Durchführung von Selbstbewertungen und eine umfassende Darstellung aller Faktoren, die die Effektivität der Organisation beeinflussen. Bei jeder Organisation wird diese Effektivität durch interne und externe Faktoren beeinflusst. Diese Faktoren (oder „Enabler“) beeinflussen sich gegenseitig in einer komplexen und dynamischen Art und Weise, so dass es schwierig ist, sie alle zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfassen. Die Nutzung selbst nur für eine kurze Zeit des CAF kann einer Organisation helfen, sich auf bestimmte, verbesserungsbedürftige Bereiche zu konzentrieren.

Viele öffentliche Organisationen verfolgen mehr oder weniger die gleichen Ziele. Zum Teil sind sie in sehr unterschiedlichen Kontexten tätig oder arbeiten mit verschiedenen Ansätzen und Strategien, um ihre Ziele zu erreichen. Das CAF stellt ein Werkzeug zur kritischen Reflexion und Analyse unter den Mitarbeitern dar. Es führt zu besseren Selbstbewertungsfähigkeiten der Organisationen in der Zukunft und liefert wertvolle Einblicke in die aktuelle Leistungsfähigkeit. Darüber hinaus eröffnet das CAF die Möglichkeit zum Leistungs-

vergleich mit anderen öffentlichen Organisationen durch Benchmarking. Wenn die Mitarbeiter erst einmal mit der standardisierten Sprache und den standardisierten Begriffen des CAF vertraut sind, dürften weitaus mehr Benchmarking-Projekte durchgeführt werden.

Selbstverständlich sollte es sein, von Anfang an ehrlich die Motive zur Nutzung des CAF zu benennen. In Bezug auf Zeitvorgaben, Techniken und Berichterstattung sind Offenheit und Flexibilität notwendig.

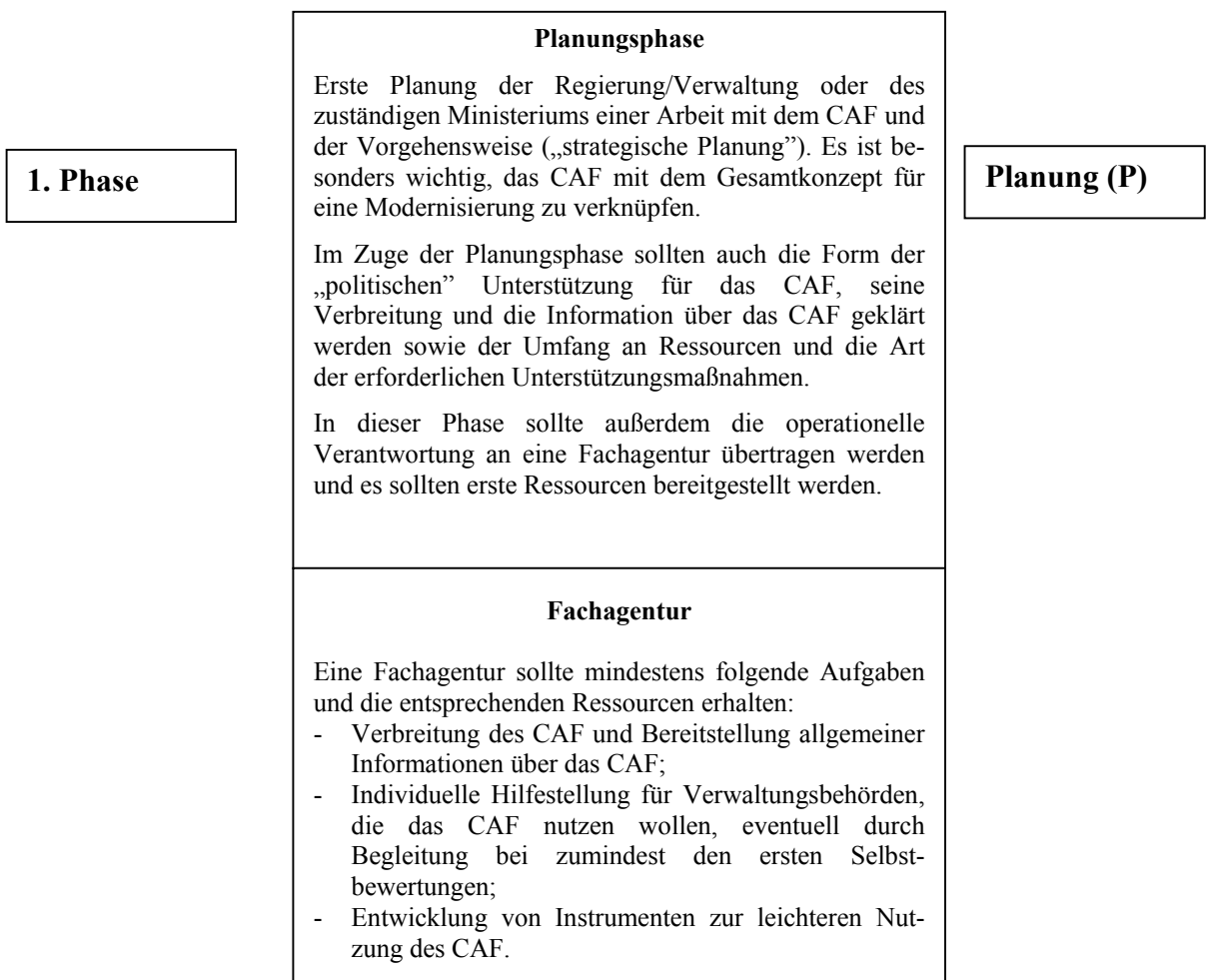
Die Verwendung des CAF in einer Organisation darf nur von Organisationen in Erwägung gezogen werden, die bereit sind, über ihre Leistung offen und ernsthaft nachzudenken und danach auch Veränderungen vorzunehmen. Für öffentliche Verwaltungen, die nicht nur teilnehmen, sondern die Ergebnisse auch in die Praxis umsetzen wollen, kann das CAF bei der Suche nach neuen Wegen von unschätzbarem Wert sein.

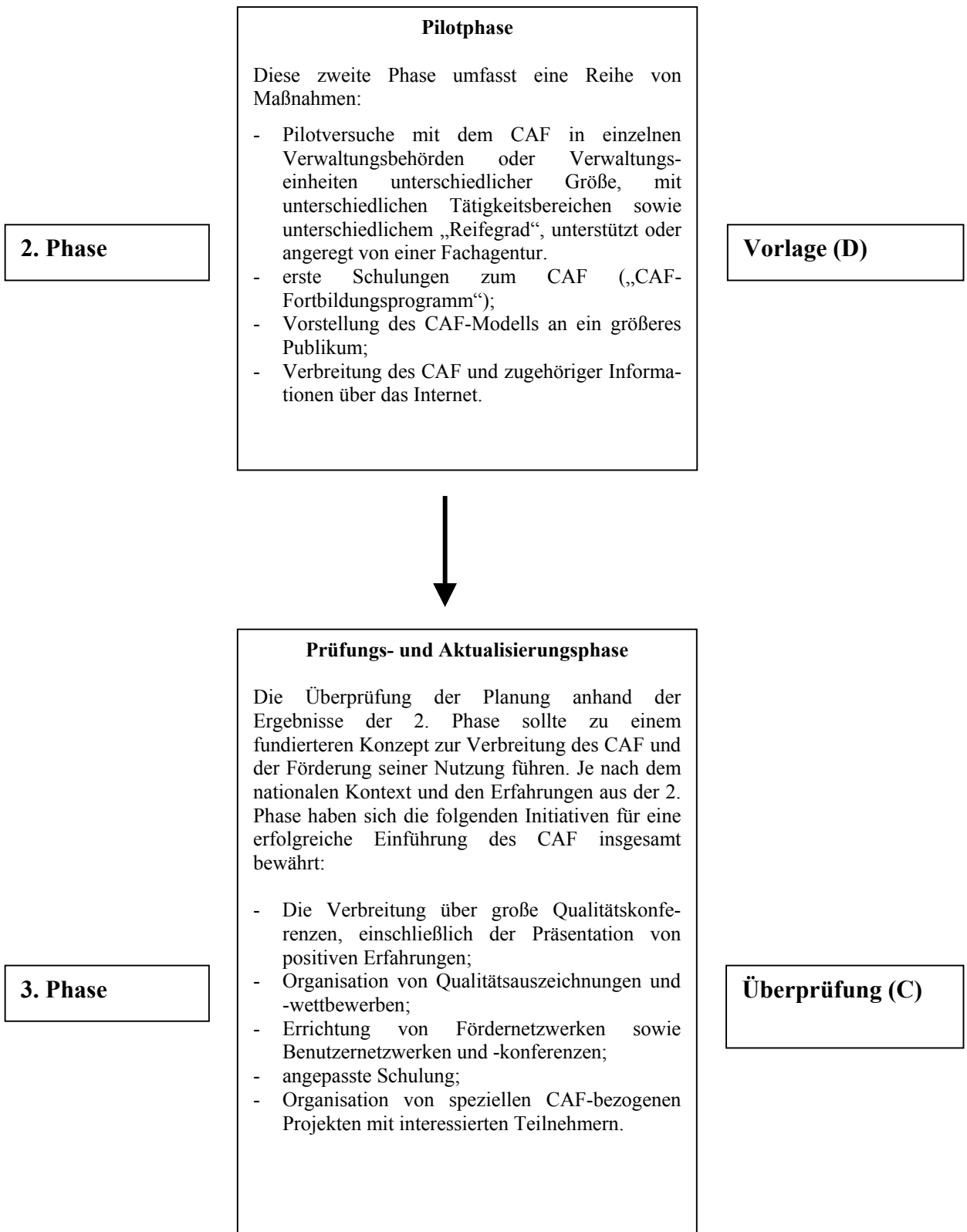
Es ist auch klar, dass die Durchführung einer Selbstbewertung viele Ressourcen in Anspruch nimmt. Ganz gleich, wie einfach handhabbar das CAF erscheinen mag, es benötigt ein bestimmtes Budget und das Engagement der Teilnehmer innerhalb der Organisation.

Anhang A: Verbreitung und Förderung auf nationaler Ebene – Bewährte Verfahren („*Good Practice*“)

In diesem Anhang haben wir die Informationen aus dem Kapitel über die Verbreitung und Förderung des CAF auf nationaler Ebene zusammengefasst. Aufgeführt werden Elemente aus den Ansätzen verschiedener Länder sowie Schritte, die bisher in keinem Land durchgeführt wurden. In diesem Kontext muss jedoch die Notwendigkeit einer klaren Leitvorstellung, klarer Ziele und Strategien betont werden, die bei der Förderung einer Durchführung des CAF auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen. Sehr wichtig ist außerdem die Förderung geeigneter Fortbildungsstrategien sowohl im Hinblick auf die Durchführung einer Selbstbewertung als auch auf die Fähigkeiten im Bereich Organisation und Management, die für eine erfolgreiche Umsetzung des CAF in einer Organisation erforderlich sind.

Die bewährten Verfahren („*Good Practice*“) bei der Verbreitung und Förderung des CAF lassen sich am Besten in einem Diagramm mit den verschiedenen Phasen auf der Grundlage des PDCA-Zyklus (Plan, Deliver, Check, Action – Planen, Vorlegen, Überprüfen, Handeln) verdeutlichen, der auch Grundlage des Punktesystems des CAF 2002 ist.





4. Phase

Handeln und Hilfestellung

Schließlich haben sich eine Reihe von Initiativen und speziellen (technischen) Hilfsmitteln, ebenfalls abhängig vom nationalen Kontext, als besonders wichtig erwiesen, um Verwaltungsbehörden von der Nutzung des CAF zu überzeugen und Hilfestellung bei der CAF-Anwendung zu bieten. Hierbei handelt es sich um:

- spezifische Leitlinien (oder „Übersetzungen“) für die einzelnen Verwaltungsebenen bzw. Tätigkeitssektoren;
- elektronische Instrumente für die Beurteilung und Auswertung;
- einen Netzwerkservice für Kommunikation und Austausch zwischen Verwaltungen/Benutzern;
- eine Datenbank mit bewährten Verfahren („*Good Practice*“).

Handeln (A)

Anmerkungen:

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Verbreitung und Förderung des CAF auf einem strategisch soliden Ansatz aufbauen sollte. Dieser Ansatz sollte folgende Elemente umfassen:

- Das CAF sollte idealerweise mit einer generellen Reform- oder Modernisierungsstrategie einer Behörde verknüpft werden. Hilfreich wären auch Erläuterungen, welcher Zusammenhang zwischen dem CAF und mit ihm verbundenen Instrumenten besteht.
- Genauso wichtig ist es, das CAF in überzeugender Weise zu vermitteln, um seine Akzeptanz und Attraktivität zu erhöhen. Die **erste Phase** sollte daher eine später auswertbare Kommunikationsstrategie umfassen, die – idealerweise – das CAF als praktisches und flexibles Werkzeug zur Bewertung der organisatorischen Weiterentwicklung präsentiert.
- Auch die Entwicklung einer vorausgehenden Schulung über das CAF sollte zu dieser Strategie gehören.
- Die Verbreitung des CAF kann auf sehr unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Eine bestimmte Methode muss nicht der Kultur eines jeden Landes entsprechen. Die Verbreitungsstrategie sollte idealerweise mindestens die Verbreitung mittels E-Mail und Internet vorsehen sowie die Bereitstellung erster Informationen im Internet.
- Abschließend deuten unsere Belege darauf hin, dass insbesondere die Länder positive Erfahrungen gesammelt haben, die Fachagenturen mit der Verbreitung und Förderung des CAF beauftragt haben. In der Regel verfügen diese Fachagenturen über umfassendere Sachkenntnisse und entsprechend vorgebildete Mitarbeiter für Qualitätsinitiativen in der öffentlichen Verwaltung und sind besser mit Projektarbeiten vertraut.

In einer **zweiten Phase** wurde eine erfolgreiche Verbreitung des CAF in verschiedenen Ländern insbesondere im Rahmen von Pilotprojekten erreicht, die mehrere positive oder hilfreiche Effekte erzielten:

- Sie trugen zu einer Beseitigung von Verständnisschwierigkeiten und der Klärung kritischer Aspekte des CAF bei und machten unter Umständen die Notwendigkeit deutlich, das CAF und seine Vermittlung an einen spezifischen nationalen oder sektoriellen Kontext anzupassen.
- Die Pilotprojekte trugen dazu bei, dass sowohl angemessene Wege zur Verbreitung von Informationen über das CAF und dessen Nutzen als auch entsprechende Schulungsstrategien und -methoden gefunden werden konnten.
- Erfolgreiche Pilotprojekte haben auch geholfen, einzelne Verwaltungsbehörden für das CAF zu gewinnen und „CAF-Beauftragte“ einzusetzen. Verwaltungen, die über positive Erfahrungen mit dem CAF sowie über kritische Aspekte und Hindernisse berichten können, haben sich als eines der hilfreichsten „Instrumente“ zur Verbreitung und Förderung des CAF erwiesen.

Eine Pilotphase sollte idealerweise weitere CAF-bezogene Maßnahmen umfassen, mit denen ein potentiell breiteres Publikum angesprochen werden kann. Dazu gehören die

Präsentation des CAF und Information über dessen Zweck im Rahmen großer Konferenzen – um die Reaktion der Verwaltungen auf unterschiedliche Formen der Präsentation und Vermittlung des CAF zu testen – sowie die Konzeption vorausgehender Schulungsprogramme und die Verbreitung und Förderung des CAF und entsprechender Informationen über das Internet. Diese Aktionen sollten durchgeführt werden, um – möglichst messbare – Rückmeldungen zu erhalten, damit der Ansatz weiter verbessert werden kann. Für die Durchführung der Maßnahmen sollten so wenig Ressourcen wie möglich gebunden werden. Der Einsatz von umfangreicheren Ressourcen sollte für eine spätere Phase, nach der Pilotphase, vorgesehen werden.

In der nächsten – **der dritten** – Phase sollten die Ergebnisse der Pilotphase sorgfältig geprüft und zur Verbesserung der CAF-Strategie und der dazugehörigen Aktionen genutzt werden. Abhängig von den Ergebnissen der Pilotphase kann dies folgende Punkte umfassen:

- Überarbeitung der Strategie zur Vermittlung des CAF, seiner Ziele und seiner Rolle im Verhältnis zu einer umfassenderen Modernisierungsstrategie;
- bei Bedarf „Übersetzung“ des CAF in ein Konzept und eine Sprache, die dem nationalen Kontext und den Bedürfnissen der Verwaltung in den einzelnen Staaten (oder Tätigkeitssektoren) angepasst sind;
- gegebenenfalls Bestimmung des angemessenen Grades offizieller Unterstützung für das CAF („Status“ des CAF im entsprechenden Land);
- Bestimmung und Bereitstellung der Ressourcen, um das CAF zu verbreiten und dessen Anwendung zu vereinfachen, und somit eine Anpassung des „Status“ und der Erwartungen;
- gegebenenfalls Bestimmung der Arten von Organisationen, die am ehesten vom CAF profitieren könnten, und/oder der Art der Unterstützung, die die verschiedenen Verwaltungsbehörden (unterschiedliche Verwaltungsebenen, unterschiedliche Tätigkeitssektoren, unterschiedliche Größe usw.) möglicherweise brauchen, um das CAF zu verstehen und entsprechend zu verwenden;
- Überprüfung oder – gegebenenfalls – Erweiterung des Netzwerks der Organisationen, die an der Förderung des CAF und/oder an der Ermöglichung seines Einsatzes beteiligt sind;
- gegebenenfalls Anpassung der CAF-bezogenen Schulungsmaßnahmen und -methoden;
- Definition der besten Mittel und Wege, um Informationen zum CAF zu verbreiten und die Verwaltungen zur Arbeit mit dem CAF zu bewegen. Hierbei haben sich große Qualitätskonferenzen und Wettbewerbe zur Vergabe von Qualitätsauszeichnungen bewährt. Was die Qualitätswettbewerbe betrifft, sollte ihre Planung sorgfältig bedacht werden. Ein Nachteil dieser Wettbewerbe ist, dass Verwaltungsbehörden nicht aufgrund ihrer Fähigkeit, Verbesserungen vorzunehmen, oder ihres diesbezüglich deutlich erkennbaren Einsatzes beurteilt und ausgezeichnet werden, sondern nur aufgrund der Ergebnisse der Selbstbewertung oder vorhandener (bewährter) Verfahren der Organisation. Da die Nutzung des CAF kein Selbstzweck ist, sondern vielmehr eine Möglichkeit zur Bestimmung und Initiierung eines Verbesserungs- und Entwicklungsprozesses, sollte die Fähigkeit und Bereitschaft der Verwaltungsbehörden zur

- Nachverfolgung des CAF Teil des Bewertungs- und Auszeichnungsverfahrens sein;
- Aufbau und Bereitstellung der Infrastruktur für Nutzer-Netzwerke und die Organisation von Nutzerkonferenzen, um die oben genannten Aufgaben zu unterstützen und Instrumente zu diskutieren und zu entwickeln, die den einzelnen Verwaltungsbehörden bei der Nutzung des CAF helfen;
 - Entwicklung spezieller Projekte und/oder Partnerschaften zu einer breiteren Verwendung des CAF, ggf. einschließlich der Entwicklung einer angepassten CAF-Version;
 - Überarbeitung der Informationen über das CAF, die im Internet zur Verfügung stehen, und Definition des notwendigen Informationsumfangs.

Zum Abschluss sollte die **vierte Phase** dann – wenn das Ziel tatsächlich die Förderung eines weiten Einsatzes des CAF und das Angebot entsprechender Dienstleistungen an Verwaltungsbehörden und Nutzer ist – aus der tatsächlichen Umsetzung eines umfassenden CAF-Programms (mit Seminaren und Konferenzen), der Bereitstellung der benötigten Ressourcen und der Entwicklung der praktischen Instrumente bestehen. Darunter lassen sich die folgenden Instrumente als die vielleicht wichtigsten betrachten:

- *Praktische (elektronische) Instrumente zur Einschätzung und Bewertung:* Obwohl es klare Grenzen für standardisierte Bewertungsinstrumente gibt – die Auswertung einer Selbstbewertung und die organisatorische Entwicklung sind letztendlich Vorgänge, die individuell umgesetzt werden müssen – können diese Instrumente den Verwaltungsbehörden helfen, die Ergebnisse Ihrer Selbstbewertung zu analysieren und potentielle Entwicklungsmöglichkeiten zu erkennen.
- *Spezifische Leitlinien für verschiedene Organisationsarten oder verschiedene Tätigkeitssektoren:* Dadurch können die einzelnen Verwaltungsbehörden, die das CAF nutzen und ihre Erfahrungen mit anderen teilen möchten, nützliche und praktische Unterstützung erhalten.
- *Ein Netzwerkservice und eine Datenbank bewährter Verfahren:* Ihre potentielle Bedeutung für CAF-Nutzer, die Erfahrungen, Ideen und gegenseitig Ratschläge austauschen möchten, wird als sehr hoch eingeschätzt.
- *Spezifische mit dem CAF zusammenhängende Projekte, die mit relevanten Organisationen als Partnern organisiert werden und an spezielle Verwaltungsbehörden gerichtet sind.* Dies kann die richtige Strategie sein, wenn klar ist, dass das CAF als Instrument zur Bewertung, Verbesserung und zum Austausch in klar definierten Bereichen oder für klar definierte Zwecke genutzt werden soll.

Zwei abschließende Anmerkungen: Zum einen lassen die Ergebnisse erkennen, dass das Erzielen einer Verwendung des CAF in einem Land ein klares Engagement und Führung vom Zentrum erfordert. Hierzu zählt eine gründliche Kenntnis des Umfangs der Unterstützung für das CAF und der Ressourcen, die verfügbar gemacht werden oder werden können. Insgesamt gibt es kaum Hinweise darauf, dass das CAF von einzelnen Verwaltungsbehörden spontan genutzt wird. Zum anderen möchten wir betonen, dass dieser Ansatz mit verschiedenen Phasen bisher in keinem Land in der von uns vorgestellten Art und Weise angewandt wurde, obwohl einige Länder offensichtlich einen Ansatz wählten, der einige dieser Elemente enthielt. Auch müssen nicht alle genannten Elemente für jedes

Land relevant sein, aber es sind die Elemente, die wir als bewährte Verfahren („*Good Practice*“) identifiziert haben. Denjenigen, die mit dem CAF erst beginnen, würden wir empfehlen, dies entsprechend dem PDCA-Zyklus (Planen, Vorlegen, Überprüfen, Handeln) zu tun, der auch im Rahmen des CAF selbst genutzt wird.

Anhang B: Liste nationaler Korrespondenten

Anhang C: Liste der Organisationen, die an der Umfrage teilgenommen haben
(156)

Anhang D: CAF-Fragebogen für nationale Korrespondenten

Anhang E: CAF-Fragebogen für Verwaltungsbehörden

ADDENDUM

Diskussionsergebnisse der europäischen CAF-Veranstaltung „Self-Assessment and Beyond“ am 17. und 18. November 2003 in Rom

Die zuvor zusammengefasste, von der italienischen Präsidentschaft in Auftrag gegebene EIPA-Studie bildete einen wesentlichen Beitrag zu der europäischen CAF-Veranstaltung „Self-Assessment and Beyond“, an der 150 CAF-Experten und –Nutzer teilnahmen. Nach Vorstellung der Studie wurden in vier Workshop-Sitzungen die folgenden Themen diskutiert und die Diskussionsergebnisse im Plenum zusammengetragen. Hinzuweisen ist darauf, dass die genannten Punkte nicht notwendigerweise die Zustimmung aller Teilnehmer fanden. Sie bringen vielmehr die abweichenden, während der Workshops geäußerten Ansichten zum Ausdruck und stellen daher keine Empfehlungen dar.

Sitzung 1 – Nationale Strategien zur Durchführung von CAF: Verbreitung, Förderung und Hilfestellung
Sitzung 2 – Das CAF - Der Selbstbewertungsprozess: Schlussfolgerungen
Sitzung 3 – Das CAF als erster Schritt zu einer TQM-Strategie
Sitzung 4 – Das Verhältnis zwischen dem CAF und anderen TQM-Instrumenten

Sitzung 1: Nationale Strategien zur Durchführung von CAF: Verbreitung, Förderung und Hilfestellung

Diskussionspunkte auf der Agenda:

- Europäische Zusammenarbeit: Wie funktionieren das CAF-Ressourcenzentrum (EIPA) und das Netzwerk der CAF-Korrespondenten?
- Nationale Ebene: Einen Ansatz von unten („*Bottom up*“) oder oben („*Top down*“) wählen?
- Wie gestaltet sich die Rolle der Fachagenturen?
- Bewährte Verfahren („*Best Practices*“) – Ideen zur Mitnahme?

Die Weiterentwicklung des EIPA als Ressourcenzentrum:

- das EIPA als internationale „Fachagentur“ (Auftrag);
- das EIPA als Wissensbank mit kreativen Ideen und bewährten Verfahren zur Umsetzung eines TQM;
- mehr Maßnahmen und Fortbildung auf nationaler Ebene (z. B. „*Train the Trainers*“);
- öffentliche Verwaltungen sind nicht bereit für ein internationales Benchmarking;
- das EIPA sollte verstärkt eine Koordination der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustauschs zwischen den nationalen CAF-Zentren wahrnehmen;
- nationale an das EIPA übermittelte Informationen sollten so bald wie möglich auf der Website zur Verfügung gestellt werden;
- direkte Kommunikation zwischen dem EIPA und CAF-Nutzern.

Das CAF ist nur ein Instrument („je weniger Bekehrungsversuche, desto besser“).

Nationale Ebene: Erforderlich sind sowohl ein Ansatz von unten („*Bottom up*“) wie von oben („*Top-down*“).

- das CAF sollte nicht verpflichtend vorgeschrieben sein. Förderung und Unterstützung von oben sind jedoch erforderlich (entsprechend der nationalen Tradition und Kultur)
- die Selbstbewertung sollte eine Angelegenheit der Institutionen sein (Schaffen von Anreizen).
- Die internationale Zusammenarbeit auf nationaler Ebene sollte zur Priorität erhoben werden.
- Die politische Verpflichtung/Unterstützung für CAF und TQM ist wesentlich.
- Schaffung einer nationalen „Qualitäts-/Verbesserungskultur“.
- Fortbildung ist für eine Veränderung der Kultur von zentraler Bedeutung.
- Einbezug der Gesamtorganisation (CAF als Teil des Alltagslebens einer Organisation).

Rolle der Fachagenturen:

- Die Rolle der Fachagenturen gestaltet sich je nach nationaler Kultur unterschiedlich.
- Der öffentliche Sektor/eine Behörde der Zentralverwaltung sollte die Agenda für CAF/TQM festlegen:
 - Breite Förderung von TQM und des CAF als einem Instrument unter anderen;
 - CAF-Fortbildung sollte von Privatunternehmen durchgeführt werden (nur in Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen).
- Nationale Strategien zur Förderung von zwei Funktionen der Fachagenturen sind notwendig (- Kontinuität notwendig):
 - die Verbreitung der Verwendung/der Kenntnis des CAF einschließlich der Rückmeldung an Nutzer;
 - die Entwicklung unterstützender Instrumente für Einrichtungen.
- Ausweitung des Tätigkeitsspektrums der Fachagenturen
- Stärkere Unterstützung der Einrichtungen durch die Fachagenturen nach Verwendung des CAF

Sitzung 2 – Das CAF – Der Selbstbewertungsprozess: Schlussfolgerungen

(1) Punktevergabesystem: Kommt das CAF auch ohne aus?

Eine Punktevergabe ist hilfreich, aber kein Selbstzweck.

- Vorschlag einer Nutzung als Diskussionselement (Mitarbeiter tauschen Meinungen/Erfahrungen aus);
- Kein Benchmarking auf der Grundlage der Wertungen (Wertungen hängen von vorausgehenden Erfahrungen der Organisation mit der Nutzung von CAF ab, z. B. niedrigere Wertungen beim 2. oder 3. Einsatz aufgrund größerer Erfahrung und einer kritischeren Sichtweise; die oberste Führungsebene neigt zur Vergabe höherer Wertungen, Mitarbeiter niedrigerer Arbeitsebene geben niedrigere Wertungen);
- Schwierigkeiten mit der Punktevergabe von 0 bis 5, insbesondere ab Wertung 3 aufwärts. Vorschlag: Wertung 4 bei einem Benchmarking im Vergleich zu einer früheren Selbstbewertung und Wertung 5 bei einem Benchmarking im Vergleich zu anderen Organisationen.

(2) Einbezug der obersten Führungsebene

z. B. sollte die oberste Führungsebene in der Selbstbewertungsgruppe vertreten sein? Hierauf gibt es keine einfache Antwort; diese ist abhängig von Kultur / Vertrauen der Organisation.

Entscheidend ist, dass die oberste Führungsebene basierend auf den Ergebnissen der Selbstbewertungsgruppe Maßnahmen vorsieht.

Eine Unterstützung seitens der politischen Ebene ist ebenfalls erforderlich (Verpflichtung gegenüber einer besseren Qualität von Dienstleistungen), das CAF sollte jedoch nicht zur Pflicht werden.

(3) Was kann das CAF-Modell leisten? (Was lässt sich von dem Modell erwarten?)

Eine Nutzung des CAF kann aus verschiedenen Gründen erfolgen (Spektrum von einem „Diagnose“- Instrument bis zu einem strategischen Steuerungsinstrument).

In der Vorbereitungsphase ist es wichtig, den Zweck einer Nutzung des CAF zu bestimmen; seine Nutzung sollte zu einem sinnvollen Maßnahmenplan mit Blick auf den bestimmten Zweck führen.

Welcher „Reifegrad“ (der Organisation) ist erforderlich? Eine Definition fällt hier schwer, vorgeschlagen wurde jedoch, dass ein Versuch auch dann gestartet werden sollte, wenn die Organisation noch nicht bereit für eine Selbstbewertung ist (CAF ist eine Übung/ein Instrument, um zu lernen)

Vgl.: Die CAF-Studie zeigt, dass auch wenn Organisationen erkannten, dass es noch zu früh für eine Selbstbewertung war, die Anwendung des CAF doch immer zu Vorteilen für die Organisation geführt hat

(4) Perspektiven

Empfohlen wird eine zwei- bis dreimalige Nutzung des CAF, z. B. eine Nutzung in Abständen von zwei Jahren.

Der Vorteil des CAF (im Vergleich zu alternativen Instrumenten wie EFQM): Die Ergebnisse zeigen sich schneller, was zu einer verstärkten Motivation des Personals führt.

Im Hinblick auf ein Benchmarking wurde festgestellt, dass zunächst eine Selbstbewertung innerhalb der Organisation erfolgen sollte (vorausgehende Selbstentwicklung), bevor sich die Organisation bezüglich eines Benchmarking an andere Organisationen wendet.

N. B.: Die CAF-Datenbank des EIPA ist nur ein Ausgangspunkt bei der Suche nach einer Partnerorganisation: Es ist möglich nachzusehen, ob eine Organisation im eigenen Sektor eingetragen ist. Durch persönliche Kontaktaufnahme muss jedoch geprüft werden, ob die Organisation für ein Benchmarking geeignet ist.

Sitzung 3 - Das CAF als ein erster Schritt zu einer TQM-Strategie

(1) Bestätigungsprozess

- Unterschied zwischen interner und externer Evaluierung
- Interne Evaluierung zur Diagnose
- Externe Evaluierung zur Punktevergabe
- Evaluierung durch externe Gutachter („Peers“) / Schlüsselvertreter
- Genauigkeit nimmt mit Fortbildung und Erfahrung zu

- Gemeinsames Verständnis von internen und externen Evaluierungsbeteiligten / Bewertern
- Nationaler Pool qualifizierter Bewerter, die durch die Fachagenturen oder das EIPA unterstützt werden könnten
- Erster Schritt Entfernung von einer Verwaltung auf nationaler Ebene, zweiter Schritt europäische Ebene
- Aufgaben: Fortbildung, Moderation, externe Evaluierung

(2) Motivation

- Anerkennung an alle CAF-Nutzer
- Zertifikate nach externer Evaluierung
- Förderung / Kommunikation bewährter Verfahren („*Best Practice*“)

(3) Die Nutzung des CAF

- Das CAF als Grundlage für die Jahresplanung
- Überprüfung der Fortschritte
- Eine Selbstbewertung ist sinnvoll zur Erstellung einer „Diagnose“ vor der Planung
- Die Selbstbewertung sollte jährlich erfolgen, während eine externe Wertung in größerem Abstand erfolgen kann – Hauptziel ist eine Verbesserung

(4) Was passiert nach der Nutzung des CAF?

- Verbesserungsinstrumente wie Balanced Scorecard (BSC) und ISO
- Besser vorgebildetes und vorbereitetes Personal für den nächsten TQM-Schritt
- Bewusstsein der Direktoren für TQM
- Erhöhtes Interesse an Benchmarking

Sitzung 4: „Das Verhältnis zwischen dem CAF und anderen TQM-Instrumenten“

- Die Präsentation der Stadt Wien hat gezeigt, dass es möglich ist, TQM-Instrumente wie Balanced Scorecard (BSc) und CAF miteinander zu verbinden.
- EFQM erklärte, CAF sei ein guter Ausgangspunkt für die Einführung von QM.
- Das italienische Selbstbewertungssystem VIC wurde als Ausgangspunkt für einen organisatorischen Wandel vorgestellt.
- Das CAF weist als Instrument einige Vorteile auf:
 - Es veranlasst, Fragen zu stellen
 - Es gibt Raum zur offenen Diskussion
 - Es ist ein Instrument, das ohne externe Hilfe verwendet werden kann.
- Das CAF kann zu einer Kultur der Qualität führen, die dann für ein Benchmarking genutzt werden kann.
- Interessierte öffentliche Einrichtungen benötigen mehr Informationen über andere Einrichtungen, die verschiedene Instrumente kombinieren. (Vorsehen eines zusätzlichen Eintrags in der EIPA-Datenbank?)
- Die Fortbildungsmöglichkeiten zum CAF sollten durch eine kurze Beschreibung anderer wichtiger TQM-Instrumente ergänzt werden.
- Es besteht die Möglichkeit zu einer sektorspezifischen Entwicklung des CAF.