

Jürgen Klocke, Redaktion AWW-Informationen

Qualitätsmanagement-Modell für die öffentliche Verwaltung in Europa: CAF-Common Assessment Framework

Exklusiv-Interview mit Dr. Astrid Stein, Deutsches CAF-Zentrum im Bundesverwaltungsamt

CAF – Common Assessment Framework ist das Qualitätsmanagement-Modell für die öffentliche Verwaltung in Europa. Es wurde in den 1990er Jahren von Experten des Europäischen Netzwerkes für öffentliche Verwaltung (EUPAN) als einfaches und leicht handhabbares Instrument der internen Stärken- und Schwächenanalyse entwickelt. Seit seiner Einführung auf der ersten europäischen Qualitätskonferenz in Lissabon am 1. Mai 2000 wird es in mehr als 3000 Organisationen der öffentlichen Verwaltung in Europa angewendet.

Frau Dr. Stein, was versprechen sich die Behörden von der Anwendung des CAF-Modells?

Dr. Astrid Stein: Die wichtigsten Gründe für die Anwendung von CAF sind alle intern motiviert. Das Ermitteln von Stärken und verbesserungsbedürftigen Bereichen durch eine interne, repräsentativ zusammengesetzte Bewertungsgruppe wird als Chance gesehen, systematisch Verbesserungsmaßnahmen in allen steuerungsrelevanten Bereichen der Organisation zu entwickeln und umzusetzen. Dabei benennen die 9 Themenfelder des CAF (Abb. 2, S. 6) bereits die wesentlichen Aspekte, die bei einer umfassenden Organisationsanalyse berücksichtigt werden müssen. Insofern bietet die CAF-Selbstbewertung auch einen einfachen Einstieg in das Qualitätsmanagement.

Warum hat man sich nach mehr als 10 Jahren CAF in der Praxis für die Einführung eines Gütesiegels entschieden?



Dr. Astrid Stein

Dr. Astrid Stein: In den Anfängen der CAF-Anwendung in Europa bestand die größte Herausforderung für die Behörden darin, aus den Diagnoseergebnissen der CAF-Selbstbewertung auch tatsächlich Verbesserungsmaßnahmen abzuleiten und die zuständigen Organisationseinheiten verbindlich mit der Umsetzung zu beauftragen. Hier sind u.a. durch die stärkere Nutzung von Instrumenten des Projektmanagements in den letzten Jahren erhebliche Verbesserungen festzustellen. Es zeigt sich aber, dass der Verbesserungsprozess,

also die Phase der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen, weitere Unterstützung benötigt. Insgesamt besteht der CAF-Prozess aus zehn Schritten

(Abb. 1). In der eigentlichen Bewertungsphase (Schritte 1 bis 6) ist die Motivation für CAF meist aufgrund intensiver Kommunikation besonders hoch. Im anschließenden Verbesserungsprozess (Schritte 7 bis 9) haben die Behörden dagegen häufig mit einem Motivationseinbruch zu kämpfen, so dass die konsequente Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen gefährdet ist. In dieser Phase, etwa 6 bis 12 Monate nachdem die Organisationseinheiten mit der Umsetzung von Maßnahmen beauftragt wurden, kann das Gütesiegel-Verfahren die Organisation dabei unterstützen, sich wieder stärker auf die konsequente Um-

setzung des CAF-Aktionsplans zu konzentrieren.

Ist denn eine interne Stärken- und Schwächenanalyse im Sinne einer kritischen Auseinandersetzung mit dem eigenen Verbesserungspotenzial überhaupt noch möglich, wenn nun die Erlangung eines Gütesiegels für die Organisation an erster Stelle steht?

Dr. Astrid Stein: Sie befürchten zu Recht, dass die Bewertungsergebnisse anders ausfallen würden, wenn eine Mindestpunktzahl für die Erlangung des Gütesiegels erreicht werden müsste. Deshalb haben wir,

die nationalen CAF-Ansprechpartner in Europa, bei der Entwicklung des Gütesiegel-Verfahrens genau diesen Maßstab der Bewertungsergebnisse nicht gewählt.

Was sind denn die Kriterien, die für die Vergabe des CAF-Gütesiegels von Bedeutung sind?

Dr. Astrid Stein: Die sorgfältige und realistische Selbstbewertung steht nicht im Widerspruch zu dem Wunsch der Organisation, ein Gütesiegel für ihre CAF-Anwendung zu erlangen. Wie der Name des Gütesiegels schon sagt, geht es um die effektive Anwendung von CAF und nicht um eine zu erreichende Mindestpunktzahl. Im Mittelpunkt des Gütesiegel-Verfahrens steht die Frage, ob CAF so angewendet wurde, dass die mit der CAF-Anwendung verbundenen Ziele erreicht werden. Die wichtigsten Ziele sind: Die Selbstbewertung erleichtern, um eine Diagnose von Verbesserungspotenzialen und Festlegung von Verbesserungsmaßnahmen zu erwirken, der öffentlichen Verwaltung die Kultur der Exzellenz und die Grundsätze des umfassenden Qualitätsmanagements nahezu bringen, die Verwaltungen an den Qualitätskreislauf, den so genannten PDCA-Zyklus heranzuführen. PDCA steht für plan, do, check und act, also planen, durchführen, überwachen und anpassen. Wie die Organisation sich in den neun Themenfeldern und 28 Kriterien des CAF-Modells bewertet hat, hat keinen Einfluss auf die Vergabe des Gütesiegels.

Wie lässt sich konkret beurteilen, ob CAF in diesem Sinne effektiv angewendet wird?

Dr. Astrid Stein: Dazu werden die 10 CAF-Prozess-Schritte und die TQM-Reife der Organisation herangezogen. Die 10 Prozess-Schritte gliedern sich in die Teilprozesse „Selbstbewertung“ und „Verbesserung“. Der Teilprozess „Selbstbewertung“ mit den Schritten 1 bis 6 bildet die erste Säule des

Gütesiegelverfahrens, der Teilprozess „Verbesserung“ mit den Schritten 7 bis 9 bildet die zweite Säule und die TQM-Reife ist schließlich die dritte Säule. Für jeden Schritt wird beurteilt, in welchem Ausmaß die dazu erforderlichen Aktivitäten umgesetzt wurden. Ein Beispiel: Für Schritt 2 „Die Selbstbewertung kommunizieren“ wird als relevante Aktivität beschrieben: „Einen Kommunikationsplan festlegen, der den erwarteten Nutzen, die Zielsetzung und die Schritte des Selbstbewertungsprozesses umfasst“. In der Bewertung werden je nach Intensität der Umsetzung zwischen 1 bis

steht für Total Quality Management, d.h. umfassendes Qualitätsmanagement. Dazu braucht man natürlich zunächst eine gemeinsame Vorstellung, was TQM-Werte überhaupt sind. Das CAF-Modell orientiert sich dabei an den acht Grundsätzen der Exzellenz von EFQM, dem Modell der europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement. Diese lauten: Ergebnisorientierung, Ausrichtung auf den Kunden, Führung und Zielkonsequenz, Management mittels Prozessen und Fakten, Mitarbeiterentwicklung und -beteiligung, kontinuierliches Lernen, Innovation und Verbesserung, Entwicklung

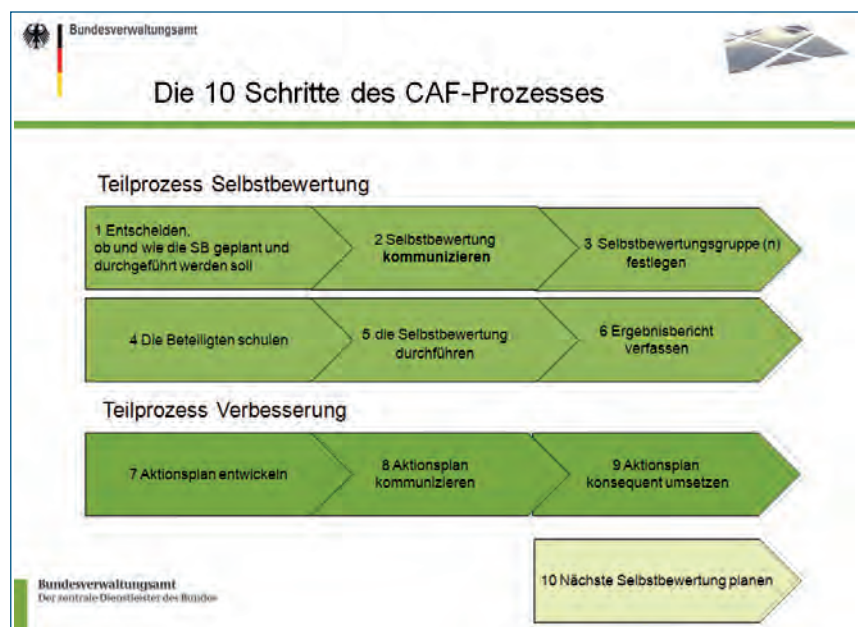


Abb. 1.: Die 10 Schritte des CAF-Prozesses.

5 Punkte vergeben. Ein Punkt bedeutet, die Aktivitäten zu Schritt 2 wurden nur in sehr eingeschränkter Weise umgesetzt; 5 Punkte erhält die Organisation, wenn die Aktivitäten in hervorragender Weise umgesetzt wurden

Was verstehen Sie unter TQM-Reife und wie lässt sich diese messen?

Dr. Astrid Stein: Die Leitfrage für die dritte Säule des Gütesiegel-Verfahrens heißt „Hat die CAF-Anwendung zur Entwicklung und Einführung von TQM-Werten in der Organisation geführt“. TQM

von Partnerschaften, soziale Verantwortung. Jeder Grundsatz wird durch eine Reihe beispielhafter Aktivitäten operationalisiert und mit Hilfe einer vierstufigen Skala wird bewertet, in welchem Ausmaß die Aktivitäten zur Einführung und Entwicklung des jeweiligen Grundsatzes umgesetzt werden. Die Skala reicht von 0 („ein Basisniveau wurde nicht erreicht“ bis 3 Punkte („reifes Niveau“). Auch hierzu ein Beispiel: Der erste Exzellenz Grundsatz lautet „Führung und Zielkonsequenz“. Die Stufen 0 bis 3 sind hier folgendermaßen definiert:

- 0 ein Basisniveau wurde nicht erreicht.
- 1 Basisniveau: Führungskräfte geben eine klare Mission vor.
 - 2 Fortgeschrittenes Niveau: Führungskräfte entwickeln und etablieren eine Vision und Werte in der Organisation. Sie inspirieren die Beschäftigten und motivieren sie zu herausragenden Leistungen (Excellence).
 - 3 Reifes Niveau: Führungskräfte zeigen die Fähigkeit, Ziele in einem sich verändernden Umfeld kontinuierlich zu verfolgen.

Das klingt nach einem sehr detaillierten Verfahren, das gründliche Kenntnisse des CAF-Modells und der Beurteilungssystematik für das

den so genannten externen Feedbackgebern durchgeführt. Sie sind erfahrene CAF-Anwender oder -berater, die vom Deutschen CAF-Zentrum aufgrund eines Anforderungsprofils sorgfältig ausgewählt, geschult und begleitet werden. CAF-Feedbackgeber unterstützen mit ihrer Tätigkeit Organisationen der öffentlichen Verwaltung auf ihrem Weg der kontinuierlichen Verbesserung. Sie sind Berater, Impulsgeber und Förderer der internen Verbesserungsprozesse. Sie selbst profitieren als CAF-Experten von den Vorgehensweisen, Erfahrungen und Ideen der Organisation, der sie Feedback geben und können hieraus Anregungen für die Qualitätsentwicklung in ihrer eigenen Organisation mitnehmen.

sammen mit ihrem Votum, ob das Gütesiegel vergeben werden kann, an das Deutsche CAF-Zentrum senden. Das Deutsche CAF-Zentrum prüft, ob das Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde und übersendet der Organisation den Feedbackbericht und bei positiver Entscheidung das Gütesiegel. Die entsprechende Urkunde wird durch das Bundesministerium des Innern überreicht.

Was passiert, wenn das CAF-Gütesiegel nicht erteilt werden kann?

Dr. Astrid Stein: In diesem Fall hat die Organisation für einen geringen Kostenbeitrag eine umfassende Beratung zur weiteren Verbesserung ihrer CAF-Anwendung und damit zur kontinuierlichen Steigerung ihrer internen und externen Leistungsergebnisse erhalten. Der detaillierte Feedbackbericht, der zu jedem Schritt des CAF-Prozesses die Stärken würdigt und sehr konkrete Hinweise für die weitere Verbesserung enthält, stellt generell den größten Mehrwert des Verfahrens für die Bewerberorganisation dar. Wir empfehlen den Behörden, dies in der internen Kommunikation entsprechend zu berücksichtigen und sich nicht nur auf das Gütesiegel zu fokussieren.

Kann jede Einrichtung des öffentlichen Sektors das CAF-Gütesiegel beim Deutschen CAF-Zentrum beantragen?

Dr. Astrid Stein: Ja, wenn die Organisation CAF bereits mindestens einmal angewendet hat, sich als CAF-Anwender in der europäischen Datenbank bei EIPA, dem Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung in Maastricht hat registrieren lassen und bereits seit 6 bis 12 Monaten an der Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen arbeitet. Das Bewerberformular sowie alle weiteren Unterlagen zu CAF und zum Gütesiegel stehen unter www.caf-netzwerk.de zum kostenlosen Herunterladen zur Verfügung.

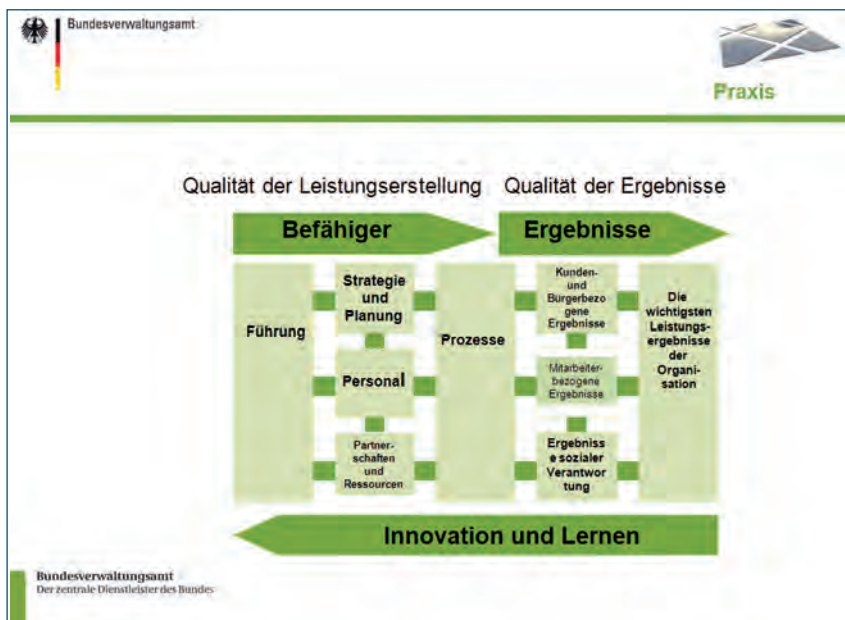


Abb. 2.: Das CAF-Modell.

Gütesiegel verlangt. Wer nimmt denn diese Bewertung vor und wer entscheidet letztlich, ob eine Organisation das Gütesiegel erhält?

Dr. Astrid Stein: Eigentümer des CAF-Gütesiegels ist das Bundesministerium des Innern (BMI), organisiert wird das Verfahren für Deutschland vom Deutschen CAF-Zentrum im Bundesverwaltungsamt, für Kommunen in Kooperation mit der KGSt. Die eigentliche Analyse, ob das CAF-Gütesiegel vergeben werden kann, wird von

Nachdem sie für ein konkretes Verfahren in einer Behörde beauftragt wurden – das Verfahren wird immer von zwei Feedbackgebern gemeinsam durchgeführt – analysieren sie die von der Bewerberorganisation eingereichten Dokumente und führen während eines Vor-Ort-Besuchs verschiedene Interviews durch. Am Ende des Besuchs geben sie der Bewerberorganisation ein erstes mündliches Feedback. Sie schließen das Verfahren mit einem detaillierten Feedbackbericht ab, den sie zu-