

Dr. Astrid Stein

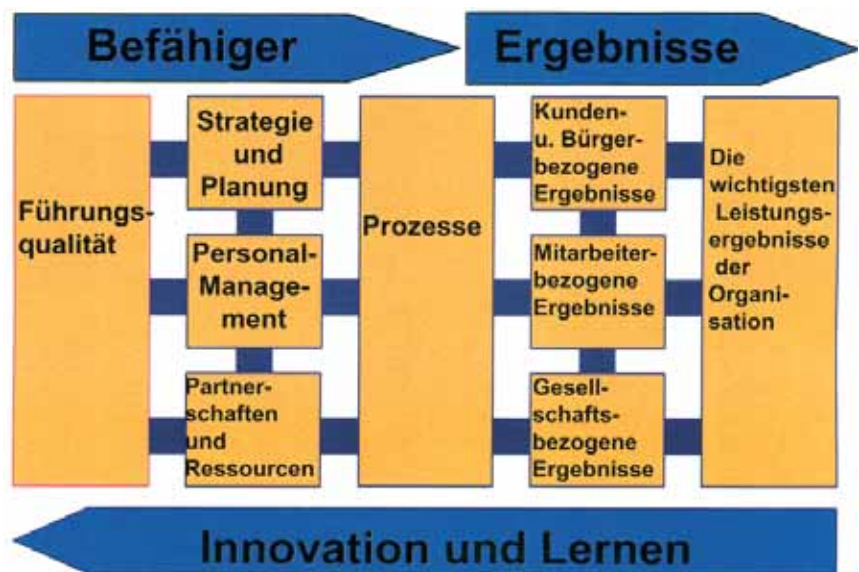
# Die neue Version 2006 des Common Assessment Framework

Praxiserprobtes Qualitätsbewertungsinstrument für die öffentliche Verwaltung

Mehr Nutzerfreundlichkeit, bessere Verständlichkeit und die durchgängige Stimmigkeit des Modells waren die vorrangigen Ziele der Überarbeitung des gemeinsamen europäischen Qualitätsbewertungsinstruments CAF – Common Assessment Framework. Auf der Grundlage bisheriger Anwendererfahrungen wurden Verständlichkeit und Eignung der CAF-Indikatoren verbessert, detaillierte Leitlinien für die Organisationsverbesserung und für Benchmarkingaktivitäten entwickelt und das Glossar erweitert. Mit der nun vorliegenden CAF Version 2006 verfügt die öffentliche Verwaltung Europas, unabhängig von der fachlichen Ausrichtung, der Ebene und der Organisationsform, über ein praxiserprobtes, wirksames und Kosten sparendes Instrument der Verwaltungsmodernisierung. Der folgende Beitrag erläutert die wesentlichen Änderungen der CAF Version 2006 gegenüber der Vorgängerversion von 2002.

Stiftung für Qualitätsmanagement (European Foundation for Quality Management, EFQM) zugrunde. Es wurde Mitte der 80er Jahre von 14 europäischen Großkonzernen aus unterschiedlichen Branchen entwickelt und wird heute von einigen Zehntausend Organisationen in Europa genutzt. Es basiert auf einer organisationsumfassenden, alle Führungskräfte, Beschäftigten und weitere Interessengruppen einbeziehenden Qualitätsorientierung.

tung Europas entwickelt wurde. Dieses Modell beruht auf der Annahme, dass Organisationen dann herausragende Leistungsergebnisse für Bürgerinnen und Bürger, Kundinnen und Kunden, Mitarbeitende und für die Gesellschaft erzielen, wenn die Führungsqualität sich dadurch auszeichnet, dass geeignete Strategien und Pläne entwickelt, das Personal entsprechend eingesetzt, Partnerschaften genutzt, Ressourcen effizient ver-



## Mit CAF zu einem wirkungs- und ergebnisorientierten Management

Im Laufe der vergangenen 100 Jahre hat sich ein umfassendes, auf Kundenzufriedenheit ausgerichtetes Qualitätsmanagement entwickelt: Beginnend bei der Fehlerbeseitigung in der Endkontrolle über eine Prozesskontrolle, bei der Fehler bereits während der Leistungserstellung vermieden werden, ist ein Konzept entstanden, das sich auf alle Unternehmensbereiche bezieht. Ein solches Konzept liegt dem Excellence Model (EFQM-Modell) der Europäischen

Im Mai 2000 wurde auf der ersten europäischen Qualitätskonferenz in Lissabon erstmals ein vergleichbares Modell für die öffentliche Verwaltung in Europa präsentiert, der Common Assessment Framework (CAF). CAF ist ein Instrument des umfassenden Qualitätsmanagements, das auf Basis des EFQM-Modells und der Kriterien des Qualitätswettbewerbs der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer speziell für die öffentliche Verwal-

endet und optimale Leistungsprozesse sichergestellt werden. Die Beurteilung der Organisation unter all diesen Gesichtspunkten geschieht durch eine Selbstbewertung, die von einer die Organisation repräsentierenden internen Bewertungsgruppe durchgeführt wird. Am Ende dieses Diagnoseprozesses steht ein Aktionsplan, der die wichtigsten aus den Bewertungsergebnissen abgeleiteten Verbesserungsmaßnahmen enthält. Nach zwei bis drei Jahren ist

eine erneute Selbstbewertung vorgesehen, die das bisher Erreichte sichtbar macht und weitere Verbesserungspotenziale erkennbar werden lässt. So hilft CAF den Behörden, sich mit den Prinzipien des umfassenden Qualitätsmanagements (Total Quality Management) vertraut zu machen und führt sie schrittweise an den gesamten Qualitätskreislauf heran. Durch die einfache Handhabbarkeit des Instruments, seine übersichtliche Struktur und den Verzicht auf externe Auditoren ist CAF besonders gut geeignet für den leichten Einstieg in Qualitätsmanagement.

Das Bundesministerium des Innern hat im September 2001 die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer beauftragt, CAF in öffentlichen Verwaltungen der Bundesrepublik Deutschland einzuführen und zu implementieren. Im August letzten Jahres ging diese Aufgabe auf das Bundesverwaltungsamt über. Hier fördert seitdem das Deutsche CAF-Zentrum die CAF-Anwendung durch vielfältige Dienstleistungsangebote (s.u.).

### **Überarbeitungsziele**

Heute verfügen europaweit mehr als 1000 Organisationen des öffentlichen Dienstes über Anwendererfahrungen mit dem CAF. Die ersten aus der Praxis resultierenden Anregungen haben bereits im Jahr 2002 zu einer ersten Überarbeitung des CAF geführt. Im Rahmen zweier CAF-Nutzerkonferenzen, die 2003 in Rom und 2005 in Luxemburg stattfanden, hat das Institut für öffentliche Verwaltung (European Institute of Public Administration, EIPA) in Maastricht zwei detaillierte Studien zur Nutzung des CAF in Europa durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Studien gaben den Anstoß für eine erneute Überarbeitung des Instruments, deren Ergebnis nun als CAF Version 2006 vorliegt.

Berücksichtigt wurde auch der Wunsch der für die öffentliche Verwaltung in der Europäischen Union zuständigen Ministerinnen und Minister, Aspekte der Modernisierung und Innovation stärker einzubeziehen. So legt der Einführungstext zum Common Assessment Framework in der neuen Version ein stärkeres Gewicht auf die Darstellung der Qualitätsphilosophie des CAF, beschreibt „Konzepte und Werthaltungen“, erläutert ausführlich Ursprung und Entwicklung des Instruments, geht auf die Wechselbeziehungen zwischen Befähiger- und Ergebniskriterien ein und thematisiert die Bedeutung der Beweise und Messungen sowie die Rolle des Bewertungssystems.

### **Aufbau und Gliederung**

Wer mit der bisherigen CAF-Version 2002 gearbeitet hat, findet mit der Version 2006 kein völlig neues Modell vor. Es umfasst nach wie vor 9 Themenfelder, die allerdings inhaltlich neu ausgerichtet, zum Teil differenziert und gestrafft wurden. Themenfeld 1 heißt statt „Führungseigenschaften“ nun „Führungsqualität“; statt „Prozess- und Veränderungsmanagement“ heißt das Themenfeld 5 nun lediglich „Prozesse“. Gesichtspunkte des Veränderungsmanagements, der Modernisierung und Innovation sind nun stärker in den Themenfeldern „Führungsqualität“ und „Strategie und Planung“ präsent. Das neue Kriterium 2.4 widmet sich explizit dem Thema „Modernisierungen und Innovationen planen, umsetzen und überprüfen“. Die Notwendigkeit laufender Innovationen der Prozesse wird dagegen im Themenfeld 5 „Prozesse“ behandelt.

Mit Hilfe so genannter Indikatoren werden die Inhalte des jeweiligen Kriteriums konkretisiert. Hier zeigt sich die größte Änderung im Modell. Bei den Indikatoren gibt

es eine ganze Reihe von Verschiebungen, Umformulierungen und Straffungen – zu Gunsten einer besseren Verständlichkeit und einer stringenteren Zuordnung zu den Kriterien. Die Gesamtzahl der Indikatoren wurde von 251 auf 210 reduziert. Die neuen und aktualisierten Indikatoren veranschaulichen besser, welchen Beitrag Qualitätsmanagement auf dem Weg der öffentlichen Verwaltung in Richtung good governance leistet. Die Indikatoren berücksichtigen nun auch innerhalb des einzelnen Kriteriums stärker den PDCA-Zyklus (Plan, Do, Check, Act; Planen, Durchführen, Überprüfen, Verbessern). Ein deutlich stärkeres Gewicht wird auf die Daten und Fakten gelegt, die für die Bewertung herangezogen werden können. Im CAF-Netzwerk unter [www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de) bietet das Deutsche CAF-Zentrum für den detaillierten Überblick eine Gegenüberstellung der bisherigen und neuen Formulierungen der Themenfelder, Kriterien und Indikatoren an.

### **Bewertung**

In der CAF-Selbstbewertung bewertet ein internes, etwa 7 bis 12 Personen umfassendes Bewerterteam die 210 Indikatoren des CAF-Modells. Die bisherige Bewertungsmethode mit der Skala 0 „keine Beweise“ bis 5 „vollständig integriert“ enthält feinere Abstufungsmöglichkeiten als bisher. Für die insgesamt sechs Bewertungsstufen können nun zwischen 0 bis 100 Punkte vergeben werden; bisher waren es 0 bis 5 Punkte. Die neue Bewertung lässt sich jedoch zu Vergleichszwecken einfach der bisherigen Bewertung zuordnen.

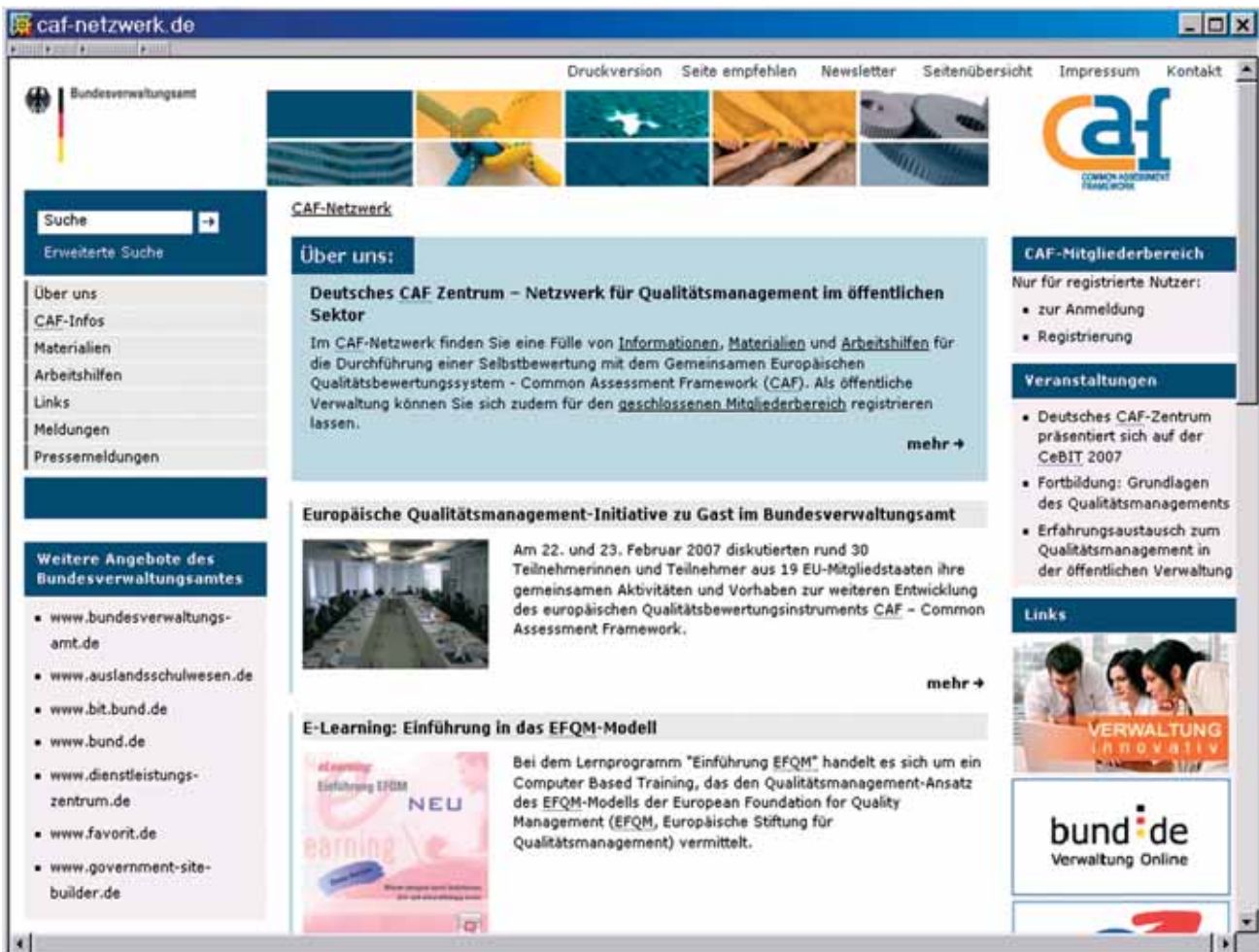
Eine weitere Neuerung ist die stärkere Unterscheidung zwischen Tendenz und Grad der Zielerreichung bei der Bewertung der Ergebnisse. Bisher wurde bei den Skalenwerten 0 bis 3 lediglich

eine negative oder positive Tendenz der Ergebnisse bewertet. In der überarbeiteten Skala werden die Ergebnisse bereits ab Skalenwert 1 im Verhältnis zu den Zielen bewertet, die sich die Organisation gesetzt hat. Deutlich anwendungsfreundlicher ist die Bewertungsskala durch klare Formulierungen geworden. Hieß es beispielsweise bei der Wertung 5 für Befähigerkriterien bisher „Es werden hervorragende Ergebnisse

CAF 2006 bietet zusätzlich eine neue, noch detailliertere Bewertungsmethode an. Damit soll ein besseres Abbild der Realität ermöglicht werden, indem jeder Indikator getrennt nach den vier Phasen des PDCA-Zyklus bewertet werden kann. Die Methode berücksichtigt, dass sich eine Organisation mit jedem einzelnen Indikator in mehreren Phasen mit jeweils unterschiedlichem Niveau befinden kann. Die Anwendung

naue Informationen über diejenigen Bereiche, in denen Verbesserungen am dringendsten erforderlich sind.

Im Text der neuen CAF-Version werden in einem eigenen Abschnitt „CAF-Bewertung und Bewertungsskalen“ die Hauptziele der Bewertung beschrieben und die Durchführung der Bewertung Schritt für Schritt und anhand von Beispielen erläutert.



erreicht, positive Vergleiche zu den eigenen Zielen gezogen und im Leistungsvergleich (Vergleichszahlen/Benchmarking-Daten) mit relevanten Organisationen positive Ergebnisse erzielt“, lautet der neue Text: „Alles was wir tun, planen wir zuerst, setzen es um, nehmen regelmäßig Anpassungen vor und lernen von anderen. Alle unsere Aktivitäten unterliegen einem laufenden Verbesserungszyklus.“

der neuen Bewertungsmethode ist nicht als Einstieg zu empfehlen. Sie ist vielmehr für diejenigen Organisationen gedacht, die bereits über Erfahrungen mit der CAF-Selbstbewertung verfügen und nun ihre Analysen vertiefen möchten, um sich stärker auf Verbesserungsmaßnahmen zu konzentrieren. Indem jeder Indikator getrennt nach den Phasen des PDCA-Zyklus bewertet wird, erhält man sehr ge-

### Prozessleitfaden, Benchlearning und Glossar

Der bisherige „Leitfaden für die Anwendung des CAF“ in sieben Schritten wurde durch einen „Leitfaden für die Verbesserung von Organisationen mithilfe des CAF“ in nunmehr zehn Schritten ersetzt. Entsprechend der Zielrichtung des CAF betont bereits der neue Titel die Organisationsverbesserung,

d.h. die Anwendung des CAF geht über die eigentliche Bewertung im Sinne einer Diagnose oder Ist-Bewertung hinaus. Ziel ist vielmehr die Entwicklung und Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen zur Leistungsverbesserung der Organisation. Die zehn Schritte sind den drei Phasen „Vorbereitung“, „Durchführung“ und „Verbesserungsplan/Prioritäten setzen“ zugeordnet. Vor allem die Gesichtspunkte, die von den bisherigen CAF-Anwendern als besonders erfolgskritisch identifiziert wurden, sind im neuen Leitfaden ausführlich behandelt. Dazu gehört u. a. ein solider Beratungsprozess der obersten Führungsebene, auf dessen Grundlage die Entscheidung für eine CAF-Bewertung getroffen wird, einschließlich Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen und der Verpflichtung, die Bewertungsergebnisse für die Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen zu nutzen.

Kompetenzen, Anforderungen und Aufgaben der Projektleitung werden ausführlich beschrieben und auf die Notwendigkeit geeigneter Projektmanagementschulungen wird hingewiesen. Die Benennung einer geeigneten Projektleitung, die sowohl über ein hohes Maß an Wissen über die eigene Organisation als auch über das CAF-Modell verfügt und zudem das Vertrauen der obersten Führungsebene und gleichermaßen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genießt, wird als eine der Schlüsselentscheidungen des Managements gesehen.

Ein weitaus stärkeres Gewicht als bisher bekommt die Kommunikationsstrategie. Die Empfehlungen für die Kommunikation in allen Stadien der CAF-Implementierung gegenüber den Stakeholdern und insbesondere gegenüber den Mitarbeitenden in der Organisation zielen auf eine Reihe erfolgskritischer Faktoren: Transparenz über Ziel und Zweck der Selbstbewer-

tung soll die Motivation der Beschäftigten und der anderen Interessengruppen zur aktiven Teilnahme fördern. Die Verbesserung der Gesamtleistung der Organisation soll im Mittelpunkt stehen, damit die CAF-Bewertung nicht als eine weitere, für die tägliche Arbeit nicht relevante „Managementübung“ abgetan wird. Im Kommunikationsplan sind Zielgruppen, Botschaft, Medien, Absender, Häufigkeit und Instrumente festzulegen.

Nach Durchführung der eigentlichen Bewertung folgt die letztlich entscheidende Phase der CAF-Anwendung: die Erstellung eines priorisierten Aktionsplans auf Basis der Bewertungsergebnisse und Verbesserungsvorschläge. Für die Erstellung eines solchen Plans, der idealerweise eine integrierte systematische Aktionsplanung für die gesamte Organisation darstellt, werden detaillierte Hinweise zum Vorgehen und zur Zielsetzung gegeben. Um die Maßnahmen des Aktionsplans zu priorisieren, wird vorgeschlagen, die Punktebewertung je Themenfeld oder Kriterium im Verhältnis zu den strategischen Schlüsselzielen zu betrachten. Der neue CAF-Durchführungsleitfaden bietet schließlich auch ein Formular für das Erfassen von Verbesserungsmaßnahmen innerhalb des Aktionsplans an.

Eines der Hauptziele des CAF ist es, Leistungsvergleiche (Benchmarking und Benchlearning) zwischen Organisationen des öffentlichen Sektors in Europa zu unterstützen. Der in der CAF Version 2006 enthaltene Leitfaden für Leistungsvergleiche mit dem CAF beschreibt allgemein das Lernen in Benchlearning-Projekten mit dem CAF, skizziert das Vorgehen und nennt die wesentlichen Stolpersteine.

Das abschließende Glossar wurde um viele neue Begriffe erweitert;

einige Begriffsbeschreibungen wurden überarbeitet.

## **Unterstützung durch das Deutsche CAF-Zentrum**

Immer mehr Behörden gelangen zu der Erkenntnis, dass ein umfassendes Qualitätsmanagement für ein wirkungs- und ergebnisorientiertes Management unverzichtbar ist und dass nachhaltig wirksame Modernisierungserfolge die Koordinierung und Vernetzung von Einzelprojekten erfordern. Wer sich als Organisation des öffentlichen Dienstes mit dem Common Assessment Framework auf den Weg in das Qualitätsmanagement macht, erhält vom deutschen CAF-Zentrum beim Bundesverwaltungsamt vielfältige Unterstützung. Unter [www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de) stehen dazu Informationen, Arbeitsmaterialien und nützliche Hinweise zur Verfügung. Ein Newsletter sorgt für regelmäßige Informationen zur Entwicklung und Anwendung des CAF, über aktuelle Fortbildungsveranstaltungen und sonstige interessante Termine. Behörden können sich außerdem unter der genannten Internetadresse für einen kostenfreien Zugang zum geschlossenen Mitgliederbereich registrieren lassen. Netzwerkmitglieder profitieren vom Erfahrungswissen Anderer und gestalten den Erfahrungsaustausch aktiv mit. Sie haben für die Erfassung, Analyse und Präsentation ihrer Bewertungsergebnisse Zugriff auf die Software easyCAF, können die vom Deutschen CAF-Zentrum bereitgestellten Einführungshilfen nutzen und Kontakte zu geeigneten Benchlearning-Partnern knüpfen.

*Das Deutsche CAF-Zentrum erreichen Sie unter folgender E-Mail-Adresse: [caf-netzwerk@bva.bund.de](mailto:caf-netzwerk@bva.bund.de)*

*Dr. Astrid Stein, Bundesverwaltungsamt, Köln. Deutsches CAF-Zentrum, Qualitätsmanagement im öffentlichen Sektor. E-Mail: [Astrid.Stein@bva.bund.de](mailto:Astrid.Stein@bva.bund.de), Tel: 02 28 99/3 58-17 34, [www.bundesverwaltungsamt.de](http://www.bundesverwaltungsamt.de)*