KONTROLLAMT DER STADT WIEN
Rathausstraße 9
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 Fax: 01 4000 99 82810
e-mail: post@mka.magwien.gv.at
www.kontrollamt.wien.at
DVR: 0000191

KA VI - 41-1/06

MA 41, Prüfung des Qualitätsmanagementsystems

Tätigkeitsbericht 2006

KURZFASSUNG

Die Einführung von New Public Management in der Stadt Wien implizierte die Definition und Festlegung von Leistungsspektren und Leistungszielen durch die magistratischen Dienststellen in Abstimmung mit den politischen Entscheidungsträgern im Weg des Kontraktmanagements. Die Magistratsabteilung 41 - Stadtvermessung reagierte auf diesen Veränderungsprozess mit der Implementierung des Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystems - Common Assessment Framework (CAF), einem Qualitätsmanagementsystem, das von der Europäischen Union als Selbstbewertungssystem für öffentliche Verwaltungen der Mitgliedsstaaten entwickelt wurde.

Die Magistratsabteilung 41 hielt sich auf weiten Strecken an die vorgegebenen Handlungsschritte des CAF, die Berechnung der nach dem Konsensverfahren durchgeführten Selbstbewertung entsprach hingegen nicht den Vorgaben des CAF.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Vorgaben der Verwaltungsmodernisierung....4
2. Einführung eines Qualitätsmanagementsystems (QM-Systems) in der Magistratsabteilung 41....4
3. Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem - CAF....7
3.1 Allgemeines....7
3.2 Zielsetzungen....8
3.3 Struktur....9
3.4 Leitfaden zur Anwendung des CAF....12
3.4.1 Durchführung der Selbstbewertung nach dem deutschen Verfahren....13
3.4.2 Durchführung der Selbstbewertung nach dem Konsensverfahren....13
3.4.3 Gegenüberstellung der Bewertungsverfahren....14
3.4.4 Organisation des Bewertungsprozesses und Verwertung der Ergebnisse....16
4. Feststellungen und Empfehlungen des Kontrollamtes zum Selbstbewertungsverfahren der Magistratsabteilung 41....17
5. Verwertung der Ergebnisse - Maßnahmenkatalog....23
6. Zusammenfassung....25

Anhang
ALLGEMEINE HINWEISE....27
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS....28

PRÜFUNGSERGEBNIS

1. Vorgaben der Verwaltungsmodernisierung

Um die Leistungsfähigkeit und die öffentliche Akzeptanz des Magistrats der Stadt Wien nachhaltig zu sichern, bekennt sich die Stadt Wien zur Einführung von New Public Management im Weg des Kontraktmanagements. Beim Kontraktmanagement müssen die Dienststellen ihr Leistungsspektrum und die Leistungsziele in Abstimmung mit den politischen Entscheidungsträgern definieren und festlegen. Dies geschieht durch Vereinbarungen in Form von Kontrakten.

Seit dem Jahr 2005 erfassen diese strukturierten Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung das Leistungsspektrum des gesamten Magistrats der Stadt Wien und den jeweils erforderlichen Mitteleinsatz. Primäre Ziele sind Kundenorientierung, Effizienzsteigerung und die Beschleunigung von Verwaltungsabläufen. Darüber hinaus wurden z.T. dynamische Prozesse ausgelöst, die zur Bewusstseinsbildung und verbesserten Kommunikation innerhalb der Dienststellen beitrugen.

2. Einführung eines Qualitätsmanagementsystems (QM-Systems) in der Magistratsabteilung 41

Dem eingeleiteten Veränderungsprozess trug die Magistratsabteilung 41 dahingehend Rechnung, indem sie ihren ersten Kontrakt für das Kontraktwirkungsjahr 2003 auf Basis der von der Magistratsdirektion für alle Kontraktdienststellen vorgegebenen und verbindlichen strategischen Zielsetzungen erstellte. Gemäß dem Verwaltungsziel "Erhaltung bzw. Ausbau moderner Projekt- und Qualitätsstandards" im Leistungskontrakt 2004 wurde beim Zielindikator "Konzept Qualitätsstandards" die Erstellung eines Konzeptes zur Darstellung der bereits eingesetzten bzw. zu planenden QM-Systeme in der Dienststelle eingefordert. Dieses Konzept lässt neben dem CAF, dem "European Foundation for Quality Management" (EFQM), der "Internationalen Organisation für Normung" (ISO) 900x auch andere QM-Systeme zu.

Im Konzept zur Darstellung der bereits eingesetzten bzw. geplanten QM-Systeme vom

16. August 2004 führte die Magistratsabteilung 41 an, dass für die gesamte Dienststelle ein Fehlermanagement- und Terminverfolgungssystem im Einsatz sei. Darüber hinaus seien in dieser u.a. im Dezernat Rechtliche Vermessung so genannte Korrekturzyklen zu Lage- und Teilungsplänen, im Dezernat Ingenieurgeodäsie Korrekturzyklen zu Projekts-, Bestands- und Lageplänen und letztlich im Dezernat Mehrzweckkarte-Geodaten Korrektur- bzw. Aktualisierungszyklen zur Mehrzweckkarte oder die Rückkopplung mit Rückmeldungen der Mehrzweckkartennutzer als qualitätssichernde Maßnahmen im Einsatz.

In der SOLL-Darstellung der zu planenden QM-Systeme des o.a. Konzeptes erwähnte die in Rede stehende Dienststelle, dass die Auswahl des QM-Systems nach den Kriterien wie dem Aufwand von Finanz- und Personalressourcen oder dem erzielbaren Nutzen für die Dienststelle und für den Magistrat der Stadt Wien zu evaluieren sei. Auf Grund dieses Gesichtspunktes vertrat die Dienststelle die Meinung, dass das CAF als das wahrscheinlich effektivste und effizienteste QM-Werkzeug anzusehen sei. Weiters wurde im Konzept angeführt, dass die Einführung eines QM-Systems in der zweiten Jahreshälfte 2005 gestartet werden könne, wobei das Ende dieses Projektes erst mit der flächendeckenden Umsetzung der aus dem QM resultierenden Veränderungsprozesse bzw. -maßnahmen nach einer mehrjährigen Umsetzungsphase möglich sein werde.

Im Controllingbericht (Halbjahresbericht) zum Kontrakt 2004 vom 18. August 2004 der Magistratsdirektion, Geschäftsbereich BAUTEN UND TECHNIK, Gruppe Planung - d.i. die für die Magistratsabteilung 41 zuständige Controllingstelle - wurde erstmals erwähnt, dass die Fachdienststelle den Start der Einführung eines QM-Systems im zweiten Halbjahr 2005 plane und voraussichtlich das CAF zum Einsatz kommen werde.

Wie bereits eingangs erwähnt, lässt das in der Stadt Wien eingeführte New Public Management im Weg des Kontraktmanagements neben den standardisierten auch andere, selbstentwickelte und auf die spezifischen Bedürfnisse einer Organisation abgestimmte QM-Systeme zu. Die Magistratsabteilung 41 entschied sich nach eingehender Beratung durch die Magistratsdirektion, Geschäftsbereich ORGANISATION UND SICHERHEIT

(MD-OS), Gruppe Organisation zur Einführung des CAF, weil dieses QM-System aus Sicht der Dienststelle relativ einfach anzuwenden und auf den öffentlichen Sektor abgestimmt sei sowie geringe Kosten verursache. Darüber hinaus sah die Dienststelle einen Vorteil auch darin, dass das CAF eine Zertifizierung für einzelne Bereiche in der Magistratsabteilung 41 nicht ausschließe.

Im Leistungskontrakt für das Haushaltsjahr 2005 war wie im Kontrakt 2004 ein Konzept zur Darstellung der bereits eingesetzten bzw. geplanten QM-Systeme von der Dienststelle auszuarbeiten. Während im alten Konzept vom 16. August 2004 die Magistratsabteilung 41 lediglich ein Fehlermanagement- und Terminverfolgungssystem für die gesamte Dienststelle anführte, hielt sie im Konzept vom 1. Juli 2005 zum Kontrakt 2005 das CAF als QM-System für die gesamte Dienststelle fest. Die im Konzept zum Kontrakt 2004 angeführten Korrektur- und Aktualisierungszyklen sowie die als qualitätssichernde Maßnahme genannte Rückkopplung mit Rückmeldung der Mehrzweckkartennutzer sind auch im Konzept zum Kontrakt 2005 zu finden.

In dem vom Projektleiter der Magistratsabteilung 41 erstellten Projektdefinitionsblatt vom 1. Februar 2005 zur Einführung des CAF waren u.a. die Projektziele und Nichtziele, die Projektinhalte, die kritischen Erfolgsfaktoren, die projektbezogenen Termine und die Projektorganisation zum Ausdruck gebracht worden. In der Rubrik Termine des genannten Projektdefinitionsblattes fanden sich neben den Terminen des Projektstarts (1. Februar 2005) und des Projektendes (1. März 2006) eine Reihe von weiteren relevanten Zeitangaben wie z.B. jene der Kick-Off-Runde, des CAF-Kurses, der letzten Bewertungssitzung, der Aufbereitung, der Wertung, der Abstimmung und der Präsentation, der Maßnahmenplanung etc.

Bemerkenswert war, dass im Controllingbericht zum Kontrakt 2005 vom 2. Juli 2005 von der für die Magistratsabteilung 41 zuständigen Controllingstelle lediglich auf die Planung der derzeit laufenden Einführung des CAF bzw. auf die Durchführung von Audits für das QM-System hingewiesen und kein weiterer Bezug auf die CAF-Aktivitäten der Fachdienststelle entsprechend dem o.a. Terminplan genommen wurde. In dem von der Controllingstelle verfassten Jahresbericht zum Kontrakt 2005 vom 20. Februar 2006

- in diesem wird die Zielerfüllung der im Kontrakt 2005 vereinbarten Ziele beschrieben - wurde erwähnt, dass im Bereich der Verwaltungsziele eine sehr gute Zielerreichung festzustellen sei. Obwohl in diesem Jahresbericht von der Controllingstelle zu einigen Verwaltungszielen bzw. zu deren Indikatoren die jeweilige Zielerreichung im Detail erläutert wurde, fand sich zum Zielindikator "Konzept Qualitätsstandards" (Erstellung eines Konzeptes zur Darstellung der bereits eingesetzten bzw. zu planenden QM-Systeme in der Dienststelle) keine Beschreibung der Zielerreichung.

Wie bereits erwähnt, wurde im Projektdefinitionsblatt das Projektende mit 1. März 2006 angegeben. In dem von der Controllingstelle verfassten Sonderbericht 1 sowie im Halbjahresbericht zum Kontrakt 2006 vom 20. April bzw. 17. August 2006 fand sich kein Hinweis zu diesem als Meilenstein zu bezeichnenden Termin, bei dem der abgestimmte Maßnahmenplan als Ergebnis der Selbstbewertung in der Dienststelle bekannt gegeben wurde.

Stellungnahme der Magistratsabteilung 41:
Es wird darauf hingewiesen, dass die angemerkten Vorgänge den jeweils zu diesem Zeitpunkt gültigen Richtlinien zur Berichterstattung im Kontraktsystem (insbesondere zu den Verwaltungszielen) entsprochen haben. Diese von der MD-OS standardisierten Vorgänge haben sich zudem im Laufe dieser Zeitspanne in Veränderung befunden.

3. Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem - CAF

3.1 Allgemeines

CAF wurde von der Europäischen Union als Selbstbewertungssystem für die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedsstaaten entwickelt. Ziel dieses öffentlichen Qualitätsbewertungssystems ist es, den Verwaltungen ein Instrument zur Förderung des Verständnisses und der Anwendung von QM-Strategien zur Verfügung zu stellen. CAF ist auch ein Zeichen für das Bemühen um eine neue Organisationskultur, wonach Fehler bzw. Schwächen nicht verurteilt werden, sondern Gelegenheiten zum Lernen und zur Verbesserung bieten.

CAF wurde gemeinsam mit der European Institute for Public Administration (EIPA) und den Mitgliedern des Europäischen Netzwerkes der öffentlichen Verwaltungen (EPAN) erarbeitet. Die erste Version des CAF wurde im Mai 2000 auf der ersten Europäischen Qualitätskonferenz für öffentliche Verwaltungen in Lissabon vorgestellt. Im Rahmen der zweiten Europäischen Qualitätskonferenz für öffentliche Verwaltungen im Jahr 2002 in Kopenhagen wurde CAF in überarbeiteter Form (zweite Version Oktober 2002) präsentiert. Die Schlussfolgerungen der dritten Qualitätskonferenz, die im Jahr 2004 in Rotterdam stattfand, enthielten u.a. die Feststellungen, dass Qualitätsbestrebungen künftig noch wichtiger werden und die Instrumente des QM wie z.B. die Balanced Scorecard (BSC) und das CAF notwendig, aber nicht hinreichend sind. Seither wurde im Licht der Erfahrungen von mehr als 900 CAF-Nutzern die bereits dritte Version des CAF weiterentwickelt. Diese Version - CAF 2006 - wurde bei der vierten Europäischen Qualitätskonferenz im September 2006 in Tampere offiziell präsentiert und verteilt.

3.2 Zielsetzungen

Das primäre Ziel des CAF besteht darin, Verwaltungsorganisationen in Europa einen einfachen und leicht handhabbaren Rahmen für eine Selbstbewertung zur Verfügung zu stellen. Es gibt den in der Europäischen Union tätigen Verwaltungsbehörden einen standardisierten Fragebogen zur Bewertung ihrer Qualitätsstandards an die Hand. Die Besonderheit liegt darin, dass Verwaltungen bzw. Organisationen diese Bewertung selbst vornehmen können. Das heißt, dass die Betrachtung von Stärken und Schwächen einer Organisation durch Vorgesetzte und Mitarbeiter selbst betrieben wird. Die Bewertung kommt dabei nicht von außen, sondern aus der Organisation selbst. Diese Selbstbeurteilung (self assessment) bzw. Selbsteinschätzung kann grundsätzlich auch durch externe Fachkräfte unterstützt werden. Auch eine Kombination beider Sichtweisen bringt Nutzen, weil es dann die Gegenüberstellung von Innensicht und dem Fremdbild erlaubt.

Der CAF bietet somit einer Organisation die Möglichkeit, mehr über sich selbst zu erfahren bzw. kann Teil eines systematischen Reformprogramms sein oder als Grundlage für Verbesserungsmaßnahmen dienen. Insbesondere kann in großen Organisationen eine Selbstbewertung auch nur in einem Teilbereich der Organisation, z.B. einer ausge-

wählten Abteilung oder einem Referat, durchgeführt werden. Auf Basis der Ergebnisse der Selbstbewertung ist eine Organisationsentwicklung "aus sich selbst heraus" möglich. Somit lässt sich mit dem QM-System CAF mit relativ geringem Aufwand eine überblicksmäßige Stärken-Schwächen-Analyse der eigenen Organisation erstellen, die den Beteiligten auch mögliche Verbesserungsmaßnahmen und Lernen von den Besten (Benchmarken) eröffnet.

Ziele des CAF sind:
- CAF soll die Merkmale öffentlicher Verwaltungen erfassen;
- ein Instrument für öffentliche Verwaltungen sein, die ihre Leistungen verbessern wollen;
- als Bindeglied zwischen den verschiedenen in Nutzung stehenden QM-Methoden und -Modellen fungieren, indem es einen gewissen Grad der Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherstellt sowie
- Leistungsvergleiche (Benchmarking) zwischen Organisationen des öffentlichen Sektors unterstützen.

3.3 Struktur

Das CAF orientiert sich an den von der Stiftung für Qualitätsmanagement EFQM und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer entwickelten Modellen und beinhaltet auch die von einigen Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union vorgenommenen Anpassungen, sodass CAF insgesamt besser auf die Verwaltungsorganisationen abgestimmt werden konnte. Die Struktur des Schemas baut auf zwei Prinzipien auf:
- Es entspricht dem besonderen Charakter von Verwaltungsorganisationen und ist für diese besonders geeignet, und
- es ist mit den wichtigsten Organisationsmodellen vereinbar, die sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch im privaten Sektor in Europa zum Einsatz gelangen.

Das EFQM-Modell, ein in Europa anerkanntes QM-Modell, wurde im Jahr 1988 von 14 europäischen Großunternehmen entwickelt. Es liefert Bewertungsmaßstäbe und Schwerpunkte, um hohe Qualität in allen Ebenen der Verwaltung zu erreichen. Das

Modell beruht auf der Selbstbewertung und verfolgt das Ziel, neben der Überprüfung der eigenen Leistung eine ständige Verbesserung aller Aktivitäten der Organisation zu erreichen. Ein wesentlicher Punkt bei der Selbstbewertung ist der Vergleich mit den Besten auf der Ebene von Mitbewerbern oder dem betrachteten Bereich. Nach dem Offenlegen von Stärken und Verbesserungspotenzialen werden Maßnahmen projektartig geplant und umgesetzt. Das Grundschema des EFQM-Modells basiert auf "Total Quality Management" (TQM), einem amerikanischen Modell für Excellence, nach dem die gleichzeitige Betrachtung von Menschen, Prozessen und Ergebnissen verlangt wird. Im Grundansatz beruht dieses Modell darauf, Mitarbeiter so in die Prozesse einzubinden, dass das Unternehmen bzw. die Organisation seine Ergebniserzielung verbessern kann. Das führt zu dem Gesamtaufbau des Modells mit seinen neun Kriterien, die den Komplettumfang des Modells ergeben. Darüber hinaus ist das Modell in zwei Abschnitte - Befähiger und Ergebnisse - unterteilt, die jeweils die Hälfte des Gesamtmodells in der Bewertung ausmachen. Eines der fundamentalen Erkenntnisse des TQM-Modells besteht darin, dass es nicht ausreicht, Ergebnisse zu managen, sondern es erforderlich ist, die Vorgehensweise dazu u.zw. die Befähiger einzubeziehen. Mit den Ergebnissen wird definiert, was die Organisation erreicht hat und erreichen will. Den Befähigern wird erklärt, wie sie dabei vorgehen sollen und mit welchen Mitteln und Wegen sie die Ergebnisse erarbeiten wollen. Zusammenfassend sei erwähnt, dass mit den neun Kriterien der Fortschritt einer Organisation auf dem Weg zu Excellence bewertet werden kann. Mit Excellence sind "Weltbeste Praktiken" gemeint, die anderen Unternehmen oder Organisationen als Vorbild dienen können.

In Anlehnung an das EFQM-Modell mit seinen neun Kriterien weist das CAF in der Version 2002 neun Themenfelder auf, die bei einer Organisationsanalyse wichtige und wesentliche Aspekte sind. Es geht dabei um die von der Organisation erzielten Ergebnisse und jene Grundlagen, die zu diesen Ergebnissen befähigen. Jedes Themenfeld ist anhand von Kriterien beschrieben, die die wesentlichen Leistungsmerkmale benennen und die bei der Bewertung einer Organisation zu berücksichtigen sind. Diesen 27 Kriterien sind 251 Indikatoren zugeordnet, die einen Hinweis für die Selbstbewertungsgruppe auf eine erfolgreiche Erfüllung der Kriterien geben.

CAF-Bewertungsfelder (Version 2002):

Bezeichnung des Themenfeldes	Anzahl der Kriterien	Anzahl der Indikatoren
1. Die Führungseigenschaften	4	33
2. Strategie und Planung	3	17
3. Personalmanagement	3	28
4. Partnerschaften und Ressourcen	6	45
5. Prozess- und Veränderungsmanagement	3	23
6. Kunden- bzw. Bürgerbezogene Ergebnisse	2	27
7. Mitarbeiterbezogene Ergebnisse	2	40
8. Gesellschaftsbezogene Ergebnisse	2	19
9. Die wichtigsten Leistungsergebnisse der Organisation	2	19
Summe	27	251

In der Struktur des CAF-Modells beziehen sich die ersten fünf Themenfelder auf die Beurteilung von Befähigungen, d.h. auf die Beurteilung der Effizienz interner Abläufe einer Organisation. Die restlichen vier Themenfelder beziehen sich auf die Beurteilung der Ergebnisse, d.h. auf die Beurteilung der externen Ergebnisse und Wirkungen einer Organisation. Demzufolge werden zwei Bewertungsskalen vorgegeben, die zum einen das Einschätzen von Maßnahmen und Aktionen - Befähigerkriterien (Themenfelder 1 bis 5) - und zum anderen Einschätzungen der erzielten Ergebnisse - Ergebniskriterien (Themenfelder 6 bis 9) - erlauben. Bei beiden Bewertungsskalen bewegt sich die Bewertung zwischen null und fünf, abhängig vom Grad der Bemühungen oder des Erfolges der Organisation.

Bewertungsskala für Befähigerkriterien (Themenfelder 1 bis 5, Maßnahmen/Aktionen):

0	Keine Beweise oder nur Einzelberichte für relevante Maßnahmen/Aktivitäten	
1	Relevante Maßnahmen/Aktivitäten sind geplant	"Plan"
2	Relevante Maßnahmen/Aktivitäten wurden geplant und werden umgesetzt	"Do"
3	Relevante Maßnahmen/Aktivitäten sind geplant, umgesetzt und überprüft worden	"Check"
4	Relevante Maßnahmen/Aktivitäten sind geplant, umgesetzt und auf der Grundlage von Vergleichszahlen/Benchmarking-Daten überprüft und entsprechend angepasst worden	"Act"
5	Relevante Maßnahmen/Aktivitäten sind geplant, umgesetzt und auf der Grundlage von Vergleichszahlen/Benchmarking-Daten überprüft, entsprechend angepasst und vollständig in die Organisation integriert worden	"PCDA" - Zyklus

Bewertungsskala für Ergebniskriterien (Themenfelder 6 bis 9, Ergebnisse):

0	Es werden keine Ergebnisse gemessen
1	Die wichtigsten Ergebnisse werden gemessen und zeigen negative oder stabile Tendenzen
2	Die Ergebnisse zeigen moderate Fortschritte
3	Die Ergebnisse zeigen erhebliche Fortschritte

4	Es werden hervorragende Ergebnisse erreicht und positive Vergleiche zu den eigenen Zielen gezogen
5	Es werden hervorragende Ergebnisse erreicht, positive Vergleiche zu den eigenen Zielen gezogen und im Leistungsvergleich (Vergleichszahlen/Benchmarking-Daten) mit relevanten Organisationen positive Ergebnisse erzielt

Für jedes der neun Themenfelder lässt sich die durchschnittliche Punktezahl ermitteln sowie ein Gesamtwert für alle Themenfelder, der die Gesamtnote der Organisation ergibt. Diese Punkteskalen erlauben einen grundlegenden Vergleich der Gesamtergebnisse verschiedener Organisationen sowie des Grades der Zielerreichung innerhalb der einzelnen Felder.

Das Ergebnis der Selbstbewertung hängt in hohem Maß von der Offenheit und Genauigkeit der Bewerter ab. Die Fragen über Strukturen, Aktivitäten oder Ergebnisse der Organisation sollten deshalb nach bestem Wissen und Gewissen beantwortet werden.

3.4 Leitfaden zur Anwendung des CAF

Um den Nutzen des Selbstbewertungsverfahrens zu maximieren, sollten die im Folgenden erläuterten Schritte bei der Planung einer Selbstbewertung berücksichtigt werden. Die Verwendung dieses Leitfadens trägt auch dazu bei, ein gewisses Maß an Standardisierung des Bewertungsprozesses zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass das bisher in Deutschland angewendete Verfahren, das nach den Richtlinien der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer aufgebaut ist, in einigen Punkten von dem auf europäischer Ebene empfohlenen Verfahren - dem so genannten Konsensmodell - abweicht. Der Unterschied zwischen den beiden Verfahren besteht darin, dass lediglich das Bewertungsverfahren Abweichungen aufweist, während sich in der Organisation des Bewertungsprozesses und der Verwertung der Ergebnisse keine Unterschiede ergeben. Es werden daher zunächst die in Deutschland empfohlenen Handlungsschritte beschrieben, im Anschluss das von der Europäischen Union empfohlene Konsensmodell. Die im Folgenden dargestellten Schritte eins bis drei des Selbstbewertungsprozesses repräsentieren die Organisation des Bewertungsprozesses, die Schritte vier und fünf das Bewertungsverfahren und die Schritte sechs und sieben die Verwertung der Ergebnisse.

3.4.1 Durchführung der Selbstbewertung nach dem deutschen Verfahren

Die Einführung des CAF bedeutet bei konsequenter Anwendung den Einstieg in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Der Selbstbewertungsprozess umfasst folgende Schritte:

1. Schritt: Entscheiden, ob eine Selbstbewertung durchgeführt wird und deren Ergebnisse genutzt werden. Einen Projektleiter benennen.
2. Schritt: Die Selbstbewertungsabsichten in der Organisation kommunizieren. Organisation in TQM schulen.
3. Schritt: Bildung eines repräsentativen Bewertungsteams. Schulung dieses Teams in TQM und CAF. Über Zweck und Ablauf des Selbstbewertungsprozesses informieren.
4. Schritt: Erste Bewertungsrunde: Individuelles Ausfüllen des Arbeitsbogens, Benennung von so genannten Abschnittsexperten.
   Im Anschluss daran: Sammeln von Informationen und Dokumenten, Auswertung der Bewertungsbögen.
5. Schritt: Zweite Bewertungsrunde: Einbringung von Daten und Fakten durch die Abschnittsexperten und eventuell durch zusätzliche Experten (z.B. aus den Bereichen Controlling oder Organisation), Revision der ersten individuellen Bewertung.
   Im Anschluss daran: Abschließende Auswertung der Bewertungsbögen.
6. Schritt: Ergebnisse bewerten, priorisieren und konkrete Verbesserungsmaßnahmen planen.
7. Schritt: Verbesserungen implementieren.

3.4.2 Durchführung der Selbstbewertung nach dem Konsensverfahren

Das Konsensverfahren sieht vor, dass der Vorsitzende oder auch Projektleiter während der Einzelbewertung verfügbar sein muss, um Fragen der Mitglieder der Selbstbewertungsgruppe klären zu können. Jedes Mitglied dieser Gruppe wird gebeten, eine genaue Einschätzung der Organisation anhand jedes einzelnen Kriteriums auf der Grundlage seines Wissens und seiner persönlichen Erfahrungen als Mitarbeiter der Organisation vorzunehmen. Neben der eigentlichen Punktebewertung ist es wichtig, dass die Mitglieder der Selbstbewertungsgruppe Schlüsselbegriffe und Fakten, die Stärken und Schwächen belegen, notieren, um ihre Punktewertung zu untermauern.

Nach der Einzelbewertung sollte die Gruppe so bald wie möglich zusammenkommen und sich darüber verständigen, welcher Punktewert an die Organisation bei den einzelnen Kriterien zu vergeben ist. Um zu einem Konsens zu gelangen, können Diskussionen bzw. "Verhandlungen" notwendig sein. Alternativ dazu kann der arithmetische Mittelwert der Gruppe berechnet werden. Bemerkt wird, dass bei diesem Verfahren der Vorsitzende eine Schlüsselrolle sowohl bei der Durchführung des Verfahrens als auch beim Ringen um einen Gruppenkonsens einnimmt. In jedem Fall sollte die Diskussion auf Grundlage konkreter Fakten bzw. Beweise für unternommene Anstrengungen und erzielte Ergebnisse geführt werden.

3.4.3 Gegenüberstellung der Bewertungsverfahren

Das deutsche Verfahren sieht im Gegensatz zum Konsensverfahren zwei Bewertungsrunden (s. Pkt. 3.4.1, Schritt 4 und 5) vor. Dabei übernimmt der Moderator die Sitzungsleitung der Bewertungsrunden und informiert die Selbstbewertungsgruppe bei der ersten Bewertungsrunde nochmals kurz über den Zweck und den Ablauf des Selbstbewertungsverfahrens. Beim Konsensverfahren beantwortet im Bedarfsfall der Vorsitzende oder auch Projektleiter Fragen der Bewerter. In beiden Fällen erhält jedes Mitglied der Selbstbewertungsgruppe einen Arbeitsbogen und nimmt anschließend eine genaue Einschätzung der Organisation anhand jedes einzelnen Indikators, auf Grund seines Wissens und seiner persönlichen Erfahrung als Beschäftigter der Organisation vor. Auch sind Schlüsselbegriffe und Fakten zu notieren.

Im Gegensatz zum Konsensverfahren wird beim deutschen Verfahren der Arbeitsbogen vor dem Einsammeln markiert, damit er dem jeweiligen Bewerter im zweiten Bewertungsdurchgang wieder zugeordnet werden kann. Im Anschluss an die erste Einzelbewertung sollten Personen - so genannte Abschnittsexperten - bestimmt werden, die sich mit einzelnen Abschnitten (z.B. einzelnen Themenfelder oder Kriterien) der Selbstbewertung intensiv auseinandergesetzt haben. Mit der Festlegung eines Termins für die zweite Sitzung der Selbstbewertungsgruppe endet die erste Bewertungsrunde beim deutschen Verfahren. Abschließend erfolgt die Auswertung der Arbeitsbögen durch den Moderator. Dabei sollten die Verteilung der individuellen Bewertungen (maximaler und minimaler Wert) und die Errechnung von Durchschnittswerten (arithmetisches Mittel) für alle Kriterien und Themenfelder festgehalten werden.

Die Sitzungsleitung der zweiten Bewertungsrunde wird wieder von einem Moderator wahrgenommen, der auch eine Präsentation der Auswertungsergebnisse der ersten Bewertungsrunde vornimmt. Anschließend werden von den Abschnittsexperten Daten und Fakten zu den jeweiligen Kriterien eingebracht, die bei Bedarf mit den Mitgliedern der Selbstbewertungsgruppe diskutiert werden. Sofern die Diskussion und die Informationen der Abschnittsexperten zu einer Revision der individuellen Bewertungen geführt haben, sollten die betreffenden Mitglieder in ihren Arbeitsbögen deutlich erkennbare Korrekturen vornehmen. Eine abschließende Auswertung der Arbeitsbögen erfolgt durch den Moderator, der auch eine Ergebnisdokumentation sowie einen kurz gefassten Ablaufbericht über die gesamte Durchführung des Bewertungsverfahrens erstellt.

Resümierend war festzuhalten, dass der Aufbau und Ablauf des Bewertungsvorganges beim deutschen Verfahren durch die beiden Bewertungsrunden komplexer gestaltet ist. Durch das Hinzuziehen von Abschnittsexperten in der zweiten Bewertungsrunde könnte theoretisch eine genauere Einschätzung der Organisation durch die Selbstbewertungsgruppe erzielt werden, was zu einer Qualitätssteigerung der Ergebnisse führen würde. Beim Konsensverfahren hingegen übernimmt der Vorsitzende oder der Projektleiter auch die Funktion der Abschnittsexperten. Dabei wird im Regelfall im Zuge einer Sitzung ein Gruppenkonsens über die zu vergebenen Punktewerte an die Organisation erreicht. Dieses Bewertungsverfahren setzt allerdings voraus, dass vor allem der Vorsitzende aber auch die Mitglieder der Selbstbewertungsgruppe eine genaue Vorstellung über ihre einzuschätzende Organisation haben müssen. Die Festlegung, welches Bewertungsverfahren beim CAF angewendet werden soll, wird in hohem Maße von den handelnden Personen (Dienststellen- und Projektleiter, Vorsitzender etc.) abhängig sein. Die Entscheidung darüber obliegt grundsätzlich der Organisation.

Anzumerken war, dass, gleichgültig welches Bewertungsverfahren gewählt wird, die Möglichkeit des Hinzufügens von organisationsspezifischen Indikatoren zu den taxativ aufgezählten Indikatoren bzw. das Streichen von für die Organisation nicht relevanten Indikatoren besteht. Allerdings sollte darüber ein Konsens in der Gruppe erzielt und eine Begründung gefunden werden, warum ein bestimmter Indikator für nicht relevant gehalten wird.

3.4.4 Organisation des Bewertungsprozesses und Verwertung der Ergebnisse

Wie bereits erwähnt, weisen das deutsche Verfahren und das Konsensmodell keine Unterschiede in der Organisation des Bewertungsprozesses bzw. bei der Verwertung der Ergebnisse auf.

Die Handlungsschritte eins bis drei stellen den inhaltlichen Rahmen der Organisation des Bewertungsprozesses dar und umfassen folgende Aspekte:

- Die Führungsebene muss von der Sinnhaftigkeit einer CAF-Anwendung überzeugt sein. Dabei sollten auch der Zweck der Bewertung, die Nutzung der Ergebnisse und das weitere Vorgehen im Anschluss an die Bewertung diskutiert werden.
- Ein Projektleiter ist zu benennen, der u.a. dafür verantwortlich ist, der Selbstbewertungsgruppe alle nötigen Informationen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen, Zusammenkünfte zu organisieren und für die Berichterstattung und Dokumentation zu sorgen.
- Es ist eine Bewertungsgruppe zu bilden, deren Zusammensetzung repräsentativ sein sollte (z.B. nach Hierarchieebenen, nach Organisationsbereichen, nach Geschlechtern). Die Gruppe sollte nicht mehr als 20 Teilnehmer umfassen und aus Personen bestehen, die über eine konstruktiv-kritische Einstellung und über analytische bzw. kommunikative Fähigkeiten verfügen. Zusätzlich sollte ein Moderator, der nicht aus dem Kreis der Bewerter stammt, benannt werden. Die Moderation kann aber auch von der Projektleitung übernommen werden. Moderator und Projektleiter sind für die ordnungsgemäße Abwicklung aller Gruppenverfahren verantwortlich.
- Zweck, Ziel und Wesen des Selbstbewertungsverfahrens sollte allen Beteiligten erläutert werden. Der Gruppe sollte versichert werden, dass offene Meinungsäußerungen keine Nachteile nach sich ziehen. Für eine effektive Bewertung kann der Gruppe eine Liste von allen relevanten Dokumenten zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus ist ein Termin für die erste Bewertungsrunde festzulegen.

Die Handlungsschritte sechs und sieben befassen sich mit der Verwertung der Ergebnisse, die folgende Aspekte beinhaltet:

- Das Ergebnis der Selbstbewertung sollte in der Organisation kommuniziert und von den Führungskräften analysiert werden. Die wesentlichen Aussagen und Schlussfol-

gerungen aus der Selbstbewertung sind herauszuarbeiten und jene Bereiche zu finden, wo dringender Handlungsbedarf besteht, um anschließend Maßnahmen zu planen. Ein strukturierter Ansatz bei der Vorbereitung eines Maßnahmenplanes kann dabei von Vorteil sein.
- Jene Personen, die an der Selbstbewertung aktiv beteiligt waren, sollten bei der Erstellung der Verbesserungsmaßnahmen einbezogen werden.
- Bei der Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen muss sichergestellt werden, dass sich diese Veränderungen nicht nachteilig auf Bereiche auswirken, in denen die Organisation bisher gute Ergebnisse erzielt hat, sondern dass die Maßnahmen insgesamt positive Auswirkungen haben.

Nach Umsetzung der Maßnahmen sollte erneut eine Selbstbewertung nach ein bis zwei Jahren mit dem Instrument CAF erfolgen. Damit beginnt der Prozess von Neuem (CAF-Zyklus) und wird so zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

4. Feststellungen und Empfehlungen des Kontrollamtes zum Selbstbewertungsverfahren der Magistratsabteilung 41

Die Einschau in die von der Fachdienststelle übermittelten Unterlagen zeigte, dass die Magistratsabteilung 41 die im Rahmen der zweiten Europäischen Qualitätskonferenz für öffentliche Verwaltungen präsentierte Version-CAF 2002 für ihre Selbstbewertung anwendete. Die Bewertung der im CAF 2002 taxativ aufgezählten 251 Indikatoren bzw. 27 Kriterien erfolgte nach dem Konsensmodell unter Anwendung der Bewertungsskalen für Befähiger- und Ergebniskriterien. Laut dem für die Durchführung des CAF zuständigen Projektleiters wurde deshalb das Konsensverfahren gewählt, weil dieses im Vergleich zum deutschen Verfahren in Summe eine höhere Effizienz für die Magistratsabteilung 41 bot, da der organisatorische und zeitliche Aufwand (Bindung von Ressourcen) zur Durchführung einer Selbstbewertung mit dem deutschen Verfahren aufwändiger sei.

In dem von der Magistratsabteilung 41 im März 2006 verfassten CAF-Endbericht 2005 findet sich im Unterkapitel "Die Struktur von CAF" eine Tabelle, in der die neun Themenfelder mit den entsprechenden Kriterien aufgelistet sind. Die Einschau in diese Tabelle zeigte, dass die Bezeichnung der Themenfelder zum überwiegenden Teil - nur bei

zwei Themenfeldern wurde die Bezeichnung des CAF 2002 gewählt - der ersten Version des CAF (CAF 2000) entspricht. Bei der Benennung der Kriterien wurde mit Ausnahme jener des Themenfeldes fünf entweder die des CAF 2000 oder eine in Anlehnung an diese verwendet. Darüber hinaus entsprach die Gesamtanzahl der Kriterien weder der ersten noch der zweiten Version des CAF. Das Kontrollamt merkte hiezu an, dass ein Mischen von Versionen im CAF strategisch nicht vorgesehen und auch im Hinblick auf das Bewertungsverfahren nicht sinnvoll ist. Beim CAF 2000 kamen im Bewertungsverfahren Einschätzungspanele für Maßnahmen/Aktionen und für Ergebnisse zur Anwendung, während beim CAF 2002 Bewertungsskalen für Befähiger- und für Ergebniskriterien Verwendung finden. Beide Bewertungsschemen sind unterschiedlich aufgebaut, sodass bei einem Mischen von CAF-Versionen nicht aussagekräftige bzw. vergleichbare Ergebnisse - im Sinn eines Benchmarks - erzielt werden. Obwohl die Magistratsabteilung 41 - wie bereits erwähnt - die Version des CAF 2002 für ihre Selbstbewertung anwendete und die Ungenauigkeit der tabellarischen Darstellung im Endbericht auf einer Unachtsamkeit basieren dürfte, empfahl das Kontrollamt künftig mehr Augenmerk beim Erstellen der diesbezüglichen Berichte anzuwenden.

Beim zweiten Schritt des Selbstbewertungsprozesses (s. Pkt. 3.4.1) wird die Kommunikation der Selbstbewertungsabsicht in der Organisation verlangt. Laut Projektleiter kam die Dienststelle dieser Forderung durch eine Reihe von Maßnahmen nach. So sei beispielsweise im Zuge von Dezernats- bzw. Referatssitzungen, bei der gemeinsam mit der MD-OS, Gruppe Organisation durchgeführten Kick-Off Veranstaltung (1. April 2005) zur Einführung des CAF und im dienststelleneigenen Intranet die Selbstbewertungsabsicht kundgetan worden. Die Einschau in die von der Dienststelle übermittelten fünf Protokolle über Dezernatsleiterbesprechungen zeigte, dass kein Vermerk über eine Selbstbewertungsabsicht zu finden war. Im Protokoll vom 27. Jänner 2005, welches nur wenige Tage vor dem Projektstart (1. Februar 2005) zur Einführung des CAF 2002 in der Dienststelle erstellt wurde, war zwar eine Notiz zum CAF enthalten, die sich allerdings nur auf eine konkrete Maßnahme für die Selbstbewertungsgruppe bezog. Aus Sicht des Kontrollamtes wäre eine zeitgerechte und nachvollziehbare Dokumentation der Selbstbewertungsabsicht in einer für die Kommunikation geeigneten Unterlage sinnvoll gewesen. Dadurch wäre gemäß dem ersten Schritt des Selbstbewertungspro-

zesses - dieser sieht eine Entscheidung vor, ob eine Selbstbewertung durchgeführt wird und ob deren Ergebnisse genutzt werden - der augenscheinliche Wille der Dienststellenleitung dokumentiert worden, ein CAF in der Organisation einzuführen.

Der dritte Schritt des Selbstbewertungsprozesses umfasst die Bildung eines repräsentativen Bewertungsteams sowie dessen Schulung. Die Auswahl der Bewertungsgruppe erfolgte lt. Mitteilung des Projektleiters nach Vorschlägen des Dienststellenleiters bzw. der Dezernatsleiter und unter Einbeziehung der Personalvertretung. Um der Forderung einer repräsentativen Zusammensetzung des Teams Rechnung zu tragen, wurde je eine Person aus den Bereichen "Büro- und Personalmanagement" bzw. "Controlling und Finanzmanagement" sowie zehn Personen aus den Dezernaten - drei aus der Ingenieurgeodäsie, eine aus der Rechtlichen Vermessung und sechs aus dem Dezernat Mehrzweckkarte-Geodaten - rekrutiert. In dieser zwölfköpfigen Selbstbewertungsgruppe, die sich aus drei Frauen und neun Männern zusammensetzte, waren Referatsleiter und Sachbearbeiter vertreten, die u.a. der Personalvertretung angehörten bzw. für den Produktvertrieb und für die Kundenbetreuung zuständig waren. Die Zusammensetzung und Größe der Selbstbewertungsgruppe - zwölf Bewerter von 104 in der Dienststelle systemisierten Dienstposten - entsprachen somit den Leitlinien für die Anwendung des CAF.

Die Schulung des Selbstbewertungsteams erfolgte in den Räumlichkeiten der Magistratsdirektion, Geschäftsbereich PERSONAL UND SICHERHEIT, Gruppe Verwaltungsakademie und Personalentwicklung durch eine Vertreterin der MD-OS, Gruppe Organisation. In zwei Schulungsterminen zu je vier Stunden wurden grundsätzliche Informationen zu den beiden Bewertungsverfahren und über deren Zweck und Ablauf vermittelt. Zum besseren Verständnis, wie CAF angewendet werden soll, wurden beispielhaft Fragen aus den Befähiger- und Ergebniskriterien mit der jeweiligen Gruppe gemeinsam bewertet. Darüber hinaus erhielt der Projektleiter eine rd. achtstündige Schulung über Maßnahmenplanung.

Wie bereits erwähnt, führte die Magistratsabteilung 41 eine Selbstbewertung nach dem Konsensverfahren durch, dessen Ablauf allerdings vom Bewertungsteam etwas abge-

ändert wurde. Während gemäß dem Leitfaden beim Konsensmodell jedes Mitglied der Selbstbewertungsgruppe eine genaue Einschätzung der Organisation vorzunehmen hat und nach der Einzelbewertung in einem zweiten Arbeitsschritt der Konsens über die zu vergebenden Punktewerte an die Organisation gesucht wird, wurden im gegenständlichen Fall die Definitionen der den Kriterien und Indikatoren zugeordneten Fragen, die Sichtung von Fakten, Daten und Beweisen sowie die Bewertung in einem einzigen Arbeitsschritt durchgeführt. Durch diese Vorgangsweise war es möglich, Probleme bei der Interpretation von Fragestellungen unter geringem Zeitaufwand einer konsensualen Lösung zuzuführen. Aus Sicht des Kontrollamtes stand diese Abweichung nicht im Widerspruch zum Leitfaden, da die Konsensbildung als zentraler Inhalt des Konsensmodells berücksichtigt blieb und letztlich als Ergebnis gemeinsam entwickelte Verbesserungsmaßnahmen vorlagen.

Im Detail wurden von jedem Mitglied der Selbstbewertungsgruppe die konsensual ermittelten Punktewerte zu den einzelnen Indikatoren je Kriterium bzw. Themenfeld in vorbereitete Arbeitsbögen eingetragen, mit dem Ergebnis, dass zu ein und demselben Indikator von jedem Mitglied der gleiche Punktewert vergeben wurde, sodass eine Berechnung des statistischen Mittelwertes der Gruppe unterbleiben konnte (s. Pkt. 3.4.2). Ergänzend sei vermerkt, dass der Dienststellenleiter im Vergleich zum Projektleiter nicht Mitglied der Selbstbewertungsgruppe war. Laut dem vom Projektleiter verfassten CAF-Endbericht 2005 wurden ab dem 25. April 2005 in insgesamt sieben Selbstbewertungssitzungen zu je ca. vier Stunden die Bewertungen vorgenommen.

Die Magistratsabteilung 41 verwendete zur Durchführung der Bewertung Arbeitsbögen, die in Abhängigkeit der jeweiligen Themenfelder und deren Kriterien die taxativ aufgezählten Indikatoren sowie die für die Bewertung erforderliche Skalierung von null bis fünf gemäß den Bewertungsskalen für Befähiger- und Ergebniskriterien enthielten. Zusätzlich zu diesen Bewertungsskalen wurde eine Spalte mit der Entscheidungsmöglichkeit "Weiß nicht/nicht bekannt" angeboten, die in Fortsetzung der vorgenannten Skalierung mit dem Punktewert sechs versehen wurde. Im Vergleich zur Skalierung null, die bei der Bewertung zu wählen ist, wenn keine Beweise oder nur Einzelberichte für relevante Maßnahmen/Aktivitäten bzw. keine Messergebnisse je Indikator vorliegen, bietet

die Zusatzspalte dem Bewerter die Wahlmöglichkeit, seine Unkenntnis zu einem bestimmten Indikator zum Ausdruck zu bringen. Dieses dokumentierte Nichtwissen über einen Indikator böte lt. Kontrollamt einen Anlass, um Maßnahmen oder Aktivitäten im Sinn einer Verbesserung zu setzen.

Die Bewertungsskalen des CAF für Befähiger- und Ergebniskriterien (s. Pkt. 3.3) sehen jedenfalls eine derartige Zusatzspalte gemäß der Broschüre des deutschen "Bundesministeriums des Innern" nicht vor. Die Dienststelle begründete die Hinzufügung der Zusatzspalte damit, dass eine langfristige Verbesserungsstrategie das vorrangige Ziel der Magistratsabteilung 41 und daher ein Mehr an Informationen durch die Zusatzspalte von Vorteil sei. Das Ergebnis hinsichtlich der Punktewerte werde hingegen als nebensächlich angesehen, weil eine Priorisierung der Maßnahmen nicht anhand dieser Punktewertung erfolgen sollte.

Das Kontrollamt vertrat die Meinung, dass die Punktewertung aber insofern von Bedeutung gewesen wäre, als sie eine interne Vergleichsbasis für weitere CAF-Bewertungen darstellt, anhand der Verbesserungen gemessen werden können.

Ergänzend zu den Arbeitsbögen wurde vom Projektleiter ein Protokoll in tabellarischer Form erstellt, in dem für jeden der 251 Indikatoren der von der Bewertungsgruppe in Konsens vergebene Punktewert eingetragen wurde. Die Einschau in dieses Protokoll zeigte, dass auch der Punktewert sechs der oben erwähnten Zusatzspalte neben den Punktewerten der CAF-Bewertungsskalen (null bis fünf) Berücksichtigung fand. Auf Basis der in diesem Protokoll erfassten Punktewerte führte das Kontrollamt Nachrechnungen ohne und mit Berücksichtigung des Punktewertes sechs durch, um eine Beurteilung der Berechnungsergebnisse - diese bauen auf der Bildung des arithmetischen Mittelwertes der Kriterien bzw. Themenfelder auf - vornehmen zu können. Dabei wurde festgestellt, dass sich mit Ausnahme beim Themenfeld "Strategie und Planung" die Berücksichtigung der Zusatzspalte mit dem Punktewert sechs bei allen anderen acht Themenfeldern gegenüber dem Ergebnis der Berechnung nach den CAF-Bewertungsskalen teilweise massiv auswirkte. Speziell bei den Themenfeldern "Partnerschaften und Ressourcen", "Gesellschaftsbezogene Ergebnisse" und "Die wichtigsten Leistungser-

gebnisse der Organisation" wiesen die Ergebnisse einen bis zu dreieinhalbfach größeren Wert gegenüber den nach den CAF-Bewertungsskalen ermittelten Werten auf. Die Berücksichtigung der Zusatzspalte führte vor allem bei den oben genannten drei Themenfeldern somit zu erheblichen Unterschieden bei den Ergebnissen.

Die CAF Selbstbewertung wurde mittels der von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer angebotenen Arbeitsbögen durchgeführt. Für die Berechnung der Punktebewertung wurde die den Dienststellen vorgegebene Software (SAS) verwendet.

Die Magistratsabteilung 41 hat die in den CAF-Arbeitsbögen enthaltene Zusatzspalte - die Arbeitsbögen sind im Internet verfügbar - verwendet, um ein Nichtwissen über einzelne Indikatoren aufzuzeigen. Die Verwendung der Zusatzspalte diente zur Verdichtung von Informationen und wird daher als logisch und richtig gesehen. Leider ist der Magistratsabteilung 41 nicht aufgefallen, dass im SAS-Programm diese Zusatzspalte in die Berechnungen mit aufgenommen wurde, sodass falsche Punktewerte errechnet wurden.

Ergänzend weist die Magistratsabteilung 41 darauf hin, dass die Ableitung und Evaluierung der Verbesserungsmaßnahmen primär auf der IST-SOLL-Analyse beruhte und keine Benchmarken auf Basis von CAF geplant war, sondern die Selbstbewertung im Hinblick auf eine Maßnahmenbildung im Sinn einer "lernenden Organisation" angestrebt wurde.

Die im CAF-Endbericht 2005 der Magistratsabteilung 41 abgebildete Grafik über das Ergebnis der CAF-Wertung basierte auf einer Berechnung mit der Zusatzspalte, wobei angeregt wurde, diese auf Grund der oben genannten Feststellungen zu korrigieren. Darüber hinaus wurde empfohlen, den erläuternden Begleittext zur Punktewertung, der rechts der Grafik positioniert wurde, entsprechend dem Wortlaut der Bewertungsskalen für Befähiger- und Ergebniskriterien zu gestalten.

Die Ergebnisse einer bereits durchgeführten Neuberechnung der Punktewerte sowie deren grafische Darstellung werden in einer aktualisierten Dokumentation ihren Niederschlag finden.

Resümierend wurde festgestellt, dass zwar die Einführung von Zusatzspalten eine Verdichtung an Informationen im Sinn einer langfristigen Verbesserungsstrategie bewirken kann, eine Einbeziehung von mit Punktewerten versehenen Zusatzspalten in die Berechnung aber zu einer Verzerrung des Gesamtbildes der Organisation führt. Das Kontrollamt empfahl daher, bei der Bewertung strikt nach den Vorgaben der CAF-Bewertungsskalen vorzugehen und keinesfalls mit Punktewerten versehene Zusatzspalten in die Bewertung bzw. Berechnung aufzunehmen. Darüber hinaus wurde empfohlen, vermehrt das Angebot an Informationen bzw. einer Begleitung zur Durchführung des CAF der u.a. für QM-Agenden zuständigen MD-OS, Gruppe Organisation zu nützen.

Anzumerken war, dass im tabellarisch gestalteten Protokoll nicht nur die in Konsens vergebenen Punktewerte je Indikator aufscheinen, sondern auch IST- und SOLL-Spalten enthalten sind, in denen der von der Bewertungsgruppe in Konsens erstellte IST- bzw. SOLL-Zustand der Dienststelle pro Indikator definiert wurde. Im Detail wurden die von den Mitgliedern der Selbstbewertungsgruppe erkannten Schlüsselbegriffe und Fakten, die Stärken und Schwächen der Organisation belegen, in der IST-Spalte gemäß dem Konsensverfahren (s. Pkt. 3.4.2) festgehalten. Von der gleichen Selbstbewertungsgruppe wurden die in Konsens entwickelten Ziele und Verbesserungsmaßnahmen in der SOLL-Spalte angeführt. Diese Vorgangsweise entsprach dem Schritt sechs des Selbstbewertungsprozesses, bei dem Ergebnisse zu bewerten, zu priorisieren und konkrete Verbesserungsmaßnahmen zu planen sind.

5. Verwertung der Ergebnisse - Maßnahmenkatalog

Das Ergebnis der Selbstbewertung sollte in der Organisation kommuniziert und von den Führungskräften analysiert werden. Laut Projektleiter wurden die wesentlichen Aussagen und Schlussfolgerungen der Selbstbewertung den Mitarbeitern vom Dienststellenleiter im Zuge von Abteilungsversammlungen, von den Dezernats- bzw. Referatsleitern bei diesbezüglichen Sitzungen sowie von der Personalvertretung und vom Projektleiter

vermittelt. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, Informationen über die Selbstbewertungsergebnisse im Intranet der Dienststelle abzufragen. Zusätzlich sind u.a. die Ergebnisse der Selbstbewertung sowie die Vorschläge von Verbesserungsmaßnahmen im bereits erwähnten, 27 Seiten umfassenden CAF-Endbericht 2005 der Magistratsabteilung 41 erläutert worden, der allen Interessierten zur Verfügung steht.

Gemäß den CAF-Leitlinien wurde empfohlen, diejenigen Personen, die an der Selbstbewertung aktiv beteiligt waren, in die Gestaltung der Verbesserungsmaßnahmen einzubeziehen. Die Dienststelle kam dieser Empfehlung nach und beauftragte jenen an der Selbstbewertung teilhabenden Personenkreis mit der Erstellung und Ausarbeitung von Verbesserungsmaßnahmen. Damit war sichergestellt, dass sich diese Arbeitsgruppe auf wirksame Art und Weise mit jenen Bereichen befassen konnte, wo dringender Handlungsbedarf bestand.

Seitens dieser Arbeitsgruppe wurde auf Basis der CAF-Ergebnisse ein Maßnahmenkatalog erstellt, der als Empfehlung aufzufassen ist. Die Prioritätensetzung der Maßnahmen erfolgte in Abhängigkeit der Anzahl von Indikatoren, die durch eine konkrete Maßnahme bedient werden konnten. Das heißt, je mehr Indikatoren durch eine Maßnahme abgedeckt werden, desto wichtiger wurde diese Maßnahme angesehen. Der nachstehend skizzierte Maßnahmenkatalog ist ein Vorschlag des o.a. Personenkreises, wobei die endgültige Ausformulierung und die Umsetzung dieser Maßnahmen der Dienststellenleitung obliegt.

Laut CAF-Endbericht 2005 hatten die Themen Bediensteten- und Behindertenschutz sowie Behinderteneinrichtung für die Arbeitsgruppe oberste Priorität. In Summe wurden 23 Maßnahmen definiert, wobei bei vier Maßnahmen ("Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbefragung 2007", "Nutzung Fehlermanagementsystem", "SAP-Einführung" und "CAF-Evaluierung") keine Prioritätensetzung vorgenommen wurde, da diese bereits systemimmanent waren und sich im Stadium der Umsetzung befanden.

Gemäß dem Projektdefinitionsblatt wurde die Maßnahmenplanung mit 1. Jänner 2006 begonnen, die Präsentation darüber fand vor der Führungsebene am 15. Februar 2006

statt, und die Bekanntgabe des abgestimmten Maßnahmenplanes in der Dienststelle erfolgte am 1. März 2006. Diese Bekanntgabe bildete zugleich das Ende des Projektes. Um eine kontinuierliche Verbesserung der Qualität im Bereich der Dienstleistung zu erreichen, war seitens der Dienststelle ein dreijähriger CAF-Zyklus vorgesehen, wobei die nächste Selbstbewertung im Jahr 2008 geplant war.

Die oben genannten Verbesserungsmaßnahmen wurden vom Kontrollamt keiner kritischen Würdigung unterzogen, weil diese im Wesentlichen Vorschläge der Arbeitsgruppe waren und eine endgültige Ausformulierung bzw. Prioritätensetzung durch die Dienststellenleitung noch ausständig war. In diesem Zusammenhang empfahl das Kontrollamt, die vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf die unrichtig ermittelte CAF-Wertung (Einbeziehung der Zusatzspalte) einer Evaluierung zu unterziehen.

Der Empfehlung des Kontrollamtes, eine Evaluierung der vorgeschlagenen Maßnahmen vorzunehmen, wird Rechnung getragen.

6. Zusammenfassung

Das Kontrollamt stellte bei der Magistratsabteilung 41 das Bemühen zur Einführung eines QM-Systems fest, um den ständig ändernden Erwartungen und Anforderungen von externen und internen Kunden gerecht zu werden. Nach eingehendem Studium der von der Dienststelle zur Verfügung gestellten Unterlagen sowie durch mehrfach geführte Gespräche mit dem Projektleiter konnte sich das Kontrollamt davon überzeugen, dass im Großen und Ganzen die Handlungsschritte der Organisation des Bewertungsprozesses sowie jene der Verwertung der Ergebnisse nach dem Leitfaden zur Anwendung des CAF erfolgten.

Obwohl die Selbstbewertungsgruppe ambitioniert und mit viel Engagement die Selbstbewertung nach dem Konsensverfahren durchführte, entsprach die Mittelwertbildung zur Erlangung der Wertung je Themenfeld durch die Hinzufügung der Zusatzspalte mit dem Punktewert sechs nicht den Vorgaben des CAF. Durch diese Vorgangsweise kam es zu einer Verzerrung bei der Einschätzung von Stärken und Schwächen der in Rede stehenden Dienststelle.

Abschließend wurde darauf hingewiesen, dass die Zielsetzung einer Organisation nicht allein darin liegen kann, ein QM zum Selbstzweck aufzubauen bzw. einzuführen, sondern sich auch daran orientieren sollte, dass solche Veränderungen sich im Verständnis der Bediensteten verankern. Daher empfahl das Kontrollamt, bei der nächsten Mitarbeiterbefragung, die lt. Maßnahmenkatalog für das Jahr 2007 vorgesehen war, jene Thematik aufzunehmen, die die Akzeptanz des CAF bei den Bediensteten zum Gegenstand hat.

Die Stellungnahme der geprüften Einrichtung ist den jeweiligen Berichtsabschnitten zugeordnet worden.

Der Kontrollamtsdirektor:
Dr. Erich Hechtner
Wien, im Jänner 2007

ALLGEMEINE HINWEISE

Soweit in diesem Bericht personenbezogene Bezeichnungen nur in männlicher Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

Schützenswerte personenbezogene Daten wurden im Sinn der rechtlichen Verpflichtung zum Schutz derartiger Daten anonymisiert, auf die Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen wurde bei der Abfassung des Berichtes Bedacht genommen. Es wird um Verständnis gebeten, dass dadurch die Lesbarkeit des Berichtes beeinträchtigt sein könnte.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

CAF ..... Common Assessment Framework
EFQM ..... European Foundation for Quality Management
MD-OS Magistratsdirektion, Geschäftsbereich ORGANISATION UND SICHERHEIT
QM..... Qualitätsmanagement
TQM ..... Total Quality Management