



STADTRECHNUNGSHOF WIEN

Landesgerichtsstraße 10
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 FAX: 01 4000 99 82810

E-Mail: post@stadtrechnungshof.wien.at
www.stadtrechnungshof.wien.at

StRH III - 33/19

MA 58, Prüfung des
Qualitätsmanagements

KURZFASSUNG

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog das Qualitätsmanagement der Magistratsabteilung 58 einer Prüfung. Aus Sicht der Kontrolleinrichtung war die CAF-Bewertung des Jahres 2012 ein bedeutender Lernprozess für die geprüfte Stelle, der zur Einführung eines Integrierten Managementsystems in der Magistratsabteilung 58 führte, dessen Kernstück das Prozessmanagement ist. Die Wichtigkeit des Qualitätsmanagements wurde auch durch die Einrichtung einer "Stabsstelle Management" im Jahr 2015 hervorgehoben.

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Gebarung der Magistratsabteilung 58 in Bezug auf das Qualitätsmanagement einer stichprobenweisen Prüfung und teilt über das Ergebnis seiner Wahrnehmungen nach Abhaltung einer diesbezüglichen Schlussbesprechung der geprüften Stelle mit. Seitens der geprüften Stelle wurde der Bericht zur Kenntnis genommen. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien	6
1.1 Prüfungsgegenstand	6
1.2 Prüfungszeitraum	6
1.3 Prüfungshandlungen	6
1.4 Prüfungsbefugnis	7
1.5 Vorberichte	7
2. Allgemeines	7
2.1 Aufgaben der Magistratsabteilung 58	7
2.2 Einführung eines Qualitätsmanagements in der Magistratsabteilung 58.....	8
3. CAF-Bewertung im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2019	10
3.1 Allgemeines.....	10
3.2 CAF 2006	10
3.3 CAF-Bewertung im Jahr 2012.....	15
3.4 Verbesserungen im Qualitätsmanagement der Magistratsabteilung 58.....	17
4. Umgang mit Risiken.....	19
4.1 Qualitäts- und Risikomanagement	19
4.2 Risikomanagement allgemein	19
4.3 Risikomanagement der Stadt Wien.....	20
4.4 Risikomanagement in der Magistratsabteilung 58.....	21
5. Abschließende Feststellung	23

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Einfache Bewertungsskala für Befähigerkriterien	14
Tabelle 2: Einfache Bewertungsskala für Ergebniskriterien	15

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.....	Absatz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CAF	Common Assessment Framework
d.h.	das heißt
ELAK.....	Elektronischer Akt
eMMA	enhanced Measure Management Application
EU.....	Europäische Union
GEMMA	Gemeinsamer elektronischer Akt im Magistrat der Stadt Wien
IKS.....	Internes Kontrollsystem
IKT.....	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMS.....	Integriertes Managementsystem
ISO	Internationale Organisation für Normung
KA	Kontrollamt
MA	Magistratsabteilung
ÖNORM.....	Österreichische Norm
ONR.....	Regel des österreichischen Normungsinstituts
PDCA.....	Plan-Do-Check-and-Act
StRH.....	Stadtrechnungshof

u.a.unter anderem

z.B.zum Beispiel

z.T.zum Teil

GLOSSAR

EUCUSA

Die EUCUSA-Methode wurde von einem Beratungsunternehmen entwickelt, um die Mitarbeitenden- und Kundinnen- bzw. Kundenzufriedenheit messen zu können. Dies erfolgt im Weg von Mitarbeitenden- und Kundinnen- bzw. Kundenbefragungen, die durch einen systemischen Ansatz, fortgeschrittene Analysetechniken und andere methodische und inhaltliche Eigenheiten charakterisiert sind.

PDCA-Zyklus

Der PDCA-Zyklus, auch PDCA-Methode genannt, ist ein universelles Modell zur Optimierung des Qualitätsmanagements in Unternehmen. Der Zyklus sieht den Prozess der Problemlösung in vier Schritten vor. Ziel der langfristigen Anwendung des PDCA-Zyklus ist die Schaffung einer gesunden Basis für das unternehmensinterne Qualitätsmanagement. Das PDCA-Modell geht auf den amerikanischen Physiker William Edwards Deming zurück. Dieser gilt bis heute mit seiner Methode als bedeutender Pionier im Qualitätsmanagement.

PRÜFUNGSERGEBNIS

1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog das in der Magistratsabteilung 58 installierte Qualitätsmanagement einer Prüfung. Dabei standen die im Jahr 2012 durchgeführte CAF-Bewertung und die in den Folgejahren im Zuge der Einführung eines IMS gesetzten Maßnahmen im Fokus. Auch wurde das Risikomanagement der Magistratsabteilung 58 in die Prüfung einbezogen.

Nichtziel war die Prüfung der durch die CAF-Bewertung und die Qualitätsmanagement-Maßnahmen entstandenen Kosten.

Die Entscheidung zur Durchführung der gegenständlichen Prüfung wurde in Anwendung der risikoorientierten Prüfungsthemenauswahl des Stadtrechnungshofes Wien getroffen.

Die gegenständliche Prüfung wurde von der Abteilung Umwelt und Wohnen des Stadtrechnungshofes Wien durchgeführt.

1.2 Prüfungszeitraum

Die gegenständliche Prüfung erfolgte im ersten Quartal des Jahres 2020. Das Eröffnungsgespräch mit der geprüften Stelle fand Anfang Jänner 2020 statt. Der Betrachtungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2019, wobei gegebenenfalls auch frühere Entwicklungen in die Einschau einbezogen wurden.

1.3 Prüfungshandlungen

Die Prüfungshandlungen umfassten Dokumentenanalysen, Literatur- und Internetrecherchen sowie Interviews.

Die geprüfte Stelle legte die geforderten Unterlagen zeitgerecht vor, sodass sich keine Verzögerungen im Prüfungsablauf ergaben.

1.4 Prüfungsbefugnis

Die Prüfungsbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist in § 73b Abs. 1 der Wiener Stadtverfassung festgeschrieben.

1.5 Vorberichte

Der Stadtrechnungshof Wien behandelte das gegenständliche Thema bereits in seinen Berichten:

- MA 58, Prüfung des Qualitätsmanagements, KA VI - 58-1/09,
- MA 58, Nachprüfung des Qualitätsmanagements, KA VI - 58-1/11,
- MA 17, Prüfung der Anwendung des Common Assessment Framework (CAF), StRH I - 12/16 und
- MA 22, Prüfung des Qualitätsmanagements, StRH I - 22/17.

2. Allgemeines

2.1 Aufgaben der Magistratsabteilung 58

Die Magistratsabteilung 58 ist eine Rechts- und Fachabteilung der Stadt Wien und als solche der Hoheitsverwaltung zuzurechnen. Ihre Aufgaben sind gesetzlich vorgegeben und demnach einer freien bzw. marktorientierten Disposition entzogen. Ihre internen Prozesse steuerte die Magistratsabteilung 58 im Sinn der sogenannten ISO 9001:2015, um den magistratsweiten Zielen einer Good Governance zu entsprechen.

Die Magistratsabteilung 58 gehörte im Prüfungszeitraum als Teil des Magistrats der Stadt Wien zur Geschäftsgruppe Umwelt und Wiener Stadtwerke. Ihre Zuständigkeiten sind vielfältig und reichen von der Erteilung von Fachgutachten und dem Durchführen von Kontrollen sowie dem Führen öffentlicher Register bis hin zur Erarbeitung von Rechtsvorschriften des Landes Wien und der Begutachtung von Rechtsvorschriften anderer Gebietskörperschaften.

Die Bereiche der Magistratsabteilung 58 erstrecken sich über Wasserrecht, Schifffahrtswesen, Landarbeitsrecht, Gentechnik, Land- und Forstwirtschaft, Wiener Landwirtschaftskammerrecht, Bodenreform, Veterinärwesen, Tierzucht, Jagd- und Fischereiwesen, Forstrecht, Tierschutz, Pflanzen- und Bodenschutz sowie alle EU-Angelegenheiten bzgl. der landesrechtlichen Materien. Außerdem werden Verwaltungsstrafen u.a. nach dem Wiener Reinhaltegesetz, Wiener Tierhaltegesetz, Wiener Jagdgesetz, Wiener Fischereigesetz, Wiener Weinbaugesetz, dem Forstgesetz und der Winterdienst-Verordnung behandelt.

2.2 Einführung eines Qualitätsmanagements in der Magistratsabteilung 58

2.2.1 Die Leitidee zu einer Verwaltungsmodernisierung basiert auf der Tatsache, dass der Magistrat der Stadt Wien ein großer Dienstleistungskonzern ist, dessen Servicecharakter nachhaltig zu sichern und nach den Kriterien der Kundinnen- bzw. Kundenorientierung bzw. der Effizienz weiterzuentwickeln ist.

2.2.2 Beim Kontraktmanagement müssen die Dienststellen ihr Leistungsspektrum in Abstimmung mit den Entscheidungsträgerinnen bzw. Entscheidungsträgern in der Politik und der Verwaltung definieren und festlegen. Dies geschieht strukturiert in Form von Kontrakten, mit welchen eine umfassende Vereinbarung über Ziele (z.B. Organisationsentwicklungs-, Verwaltungs- und Geschäftsgruppenziele), Produkte, Ressourcen, Rahmenbedingungen und das Berichtswesen getroffen wird. Anzustreben ist eine systematische und vollständige Darstellung der Magistratsdienststellen und ihrer Umfeldler. Ferner ist der Zusammenhang zwischen den vereinbarten Zielen und den dafür erforderlichen Ressourcen und Maßnahmen deutlich zu machen. Inhalt dieser Kontrakte ist die Klärung der Frage nach einer Wirkungs- und Ergebnisorientierung, die durch das entsprechende Handeln der Verwaltung erzielt werden soll. Die Ergebnisorientierung wird dabei durch Einführung funktionierender Controllingssysteme und die Definition von Zielen und Produkten innerhalb bestimmter Rahmenbedingungen gefördert.

2.2.3 Diesem eingeleiteten Veränderungsprozess trug die Magistratsabteilung 58 dahingehend Rechnung, dass sie ihren ersten Leistungskontrakt im Dezember 2003 für das Haushaltsjahr 2004 auf Basis der von der Magistratsdirektion für alle Kontrakt-dienststellen 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 Qualitätsmanagementsysteme in der Magistratsabteilung 58 eingefordert. Dieses Konzept ließ neben dem sogenannten "Common Assessment Framework", dem "European Foundation for Quality Management" und dem System der "Internationalen Organisation für Normung" 900x auch andere Qualitätsmanagementsysteme zu. Bei der ISO handelt es sich um eine internationale Vereinigung von nationalen Normungsorganisationen, die u.a. Verfahrensstandards (z.B. im Bereich des Qualitätsmanagements) erarbeitet. Die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems in der Magistratsabteilung 58 verzögerte sich in den Folgejahren immer wieder. Erst mit der Einsetzung einer neuen Abteilungsleitung wurde dieses Thema wieder forciert und in Folge wurde Qualitätsmanagement im Jahr 2009 eingeführt.

2.2.4 Die Magistratsabteilung 58 hatte zum Zeitpunkt der aktuellen Einschau ein Qualitätsmanagement nach ISO 9001:2015 installiert, welches in einem eigenen Qualitätsmanagement-Handbuch zusammengefasst war. Überarbeitet und freigegeben war dieses mit Letztstand Oktober 2019.

Das Qualitätsmanagement-Handbuch war untergliedert u.a. in Qualitätspolitik, Qualitätsziele, Führungsstil, Kundinnen bzw. Kunden, Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter, Regelkreis des IMS, Organigramm, Prozesslandkarte, Kurzbeschreibung der Prozesse, Behandlung von Schriftstücken, Dokumentationsaufbau, Ordnungsfestlegung zur Ablage von physischen Alt- und Hybridakten, Regeln für Rückstandsausweis, Datenschutz und Sicherheit in der IKT, Sicherheits- und Gesundheitsschutz sowie Dienstabweisungen.

Durch die Einführung eines IMS in der Magistratsabteilung 58 im Jahr 2015 kam es zu einer Integration des Qualitätsmanagements, des Prozessmanagements, des Wissensmanagements, des Lob- und Beschwerdemanagements sowie des Risikomanagements. Dieses soll nunmehr zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Qualität der Aufgaben und Leistungen beitragen.

3. CAF-Bewertung im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2019

3.1 Allgemeines

Im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2019 wurde in der Magistratsabteilung 58 eine CAF-Bewertung durchgeführt, die im Jahr 2012 stattfand. Basis dieser CAF-Bewertung bildete die zum damaligen Zeitpunkt aktuelle CAF-Version 2006, die im Punkt 3.2 näher dargestellt wird.

Im Jahr 2015 wurde ein IMS in der Magistratsabteilung 58 eingerichtet. Im Zuge dessen wurde ein Prozessmanagement-System erarbeitet. Bei der Einrichtung wurde die Magistratsabteilung 58 von einer externen Unternehmensberatung fachkundig angeleitet und begleitet. Seit dem Jahr 2016 wurden jährliche Audits gemäß ISO 9001:2015 durchgeführt. Aus Sicht der geprüften Stelle wären parallel zu den Audits stattfindende CAF-Bewertungen überschießend und in Anbetracht der Ressourcenbindung und der Abteilungsgröße nicht effizient, weshalb von der Durchführung weiterer CAF-Bewertungen abgesehen wurde.

3.2 CAF 2006

3.2.1 Beim CAF 2006 erfolgte im Sinn der sogenannten Lissabonner Strategie eine Schwerpunktsetzung hinsichtlich Public oder Good Governance, hinsichtlich Ergebnis- und Wirkungsorientierung sowie hinsichtlich Modernisierungs- und Innovationsprozessen.

Darüber hinaus war CAF 2006 mit zahlreichen Darstellungen, ausführlichen Erklärungen und Beispielen sowie einem umfangreichen Glossar mit präzisen Begriffsdefinitionen ausgestattet. Auch wurden der Leitfaden für die Selbstbewertung und der Aktionsplan für Verbesserungsmaßnahmen mit einer Reihe von zusätzlichen Ratschlägen

versehen. Ein Schema für das Erfassen von Verbesserungen sowie Erläuterungen zum Thema "Benchlearning" ergänzten diese CAF-Version.

Aufbauend auf den Erfahrungen der CAF-Userinnen bzw. CAF-User wurden somit beim CAF 2006

- die Verständlichkeit und Eignung der CAF-Indikatoren verbessert,
- die Bewertungsskalen so weiterentwickelt, dass eine differenzierte Betrachtung des Modernisierungsfortschrittes möglich war,
- der Leitfaden für die Anwendung ergänzt,
- Hinweise zum wirksamen Lernen durch Leistungsvergleiche hinzugefügt und
- das Glossar auf bessere Verständlichkeit hin überarbeitet.

3.2.2 Die Struktur des CAF 2006 sah neun Themenfelder vor. Diese müssen die wesentlichen Aspekte, die bei einer Organisationsanalyse berücksichtigt werden, benennen.

Die Themenfelder 1 bis 5 (Führungsqualität, Strategie und Planung, Personalmanagement, Partnerschaften und Ressourcen sowie Prozesse) behandelten die Befähigerkriterien einer Organisation. Diese entschieden darüber, was eine Organisation umsetzt und wie sie an ihre Aufgaben heranging, um die erwünschten Ergebnisse zu erzielen.

In den Themenfeldern 6 bis 9 (bürgerinnen- bzw. bürgerbezogene und kundinnen- bzw. kundenbezogene Ergebnisse, mitarbeitendebezogene Ergebnisse, gesellschaftsbezogene Ergebnisse sowie Leistungsergebnisse) wurden die Ergebniskriterien einer Organisation behandelt. Dabei wurden die Zufriedenheit der Bürgerinnen bzw. Bürger, der Kundinnen bzw. Kunden und der Mitarbeitenden, die für die Gesellschaft erzielten Ergebnisse sowie die wichtigsten Leistungsergebnisse mithilfe von Wahrnehmungsmessungen und internen Indikatoren evaluiert.

Die insgesamt 28 Kriterien grenzten die wichtigsten Fragen ein, die bei der Bewertung einer Organisation zu berücksichtigen sind. Sie wurden anhand von 210 Indikatoren erläutert und dienten der besseren Verständlichkeit bzw. nahmen Bezug auf Aspekte

des bereits erwähnten Good Governance und des wirkungs- und ergebnisorientierten Verwaltungsmanagements.

Beim CAF 2006 verfolgte die Bewertung jedes Themenfeldes und Kriteriums die folgenden vier Hauptziele:

- Informationen gewinnen und Hinweise erhalten, in welche Richtung eine Organisation gehen sollte, um Verbesserungen zu erreichen;
- den eigenen Fortschritt messen;
- vorbildliche Praktiken erheben, die sich aus hohen Punktezahlen für Befähigerkriterien und Ergebnisse ablesen lassen. Gute Bewertungen in den Ergebnissen weisen in der Regel darauf hin, dass auch im Bereich der Befähigerkriterien vorbildliche Praktiken angewandt werden und
- leichter geeignete Partnerinnen bzw. Partner finden, von denen die Organisation lernen kann.

Da es sich beim CAF 2006 um ein universell einsetzbares Werkzeug handelte, empfahl der Leitfaden eine Abstimmung auf den jeweiligen Bedarf, wobei die Grundelemente wie die 9 Themenfelder, die 28 Kriterien und das Bewertungssystem beibehalten werden mussten. Indikatoren und Prozesse der Selbstbewertung konnten abgewandelt und flexibel gehandhabt werden.

3.2.3 Die Ermittlung der Stärken und Verbesserungsbereiche einschließlich der dazugehörigen Verbesserungsmaßnahmen stellten die wichtigsten Ergebnisse der Selbstbewertung dar. In diesem Zusammenhang standen beim CAF 2006 zwei Arten der Bewertung zur Auswahl: die einfache CAF-Bewertungsmethode und jene, die um eine Feinabstimmung ergänzt wurde. Der PDCA-Zyklus bildete die Grundlage beider Bewertungsmethoden.

Bei der einfachen Bewertungsmethode wurde bei der Bewertung angezeigt, in welcher Zyklusphase sich die Organisation mit den einzelnen Bereichen bzw. Aktivitäten befand. Die Punkteanzahl in der Bewertungsskala wies aus, in welcher Phase sich die

Maßnahmen befanden (z.B. in der Phase des Planens, des Durchführens). Die einfache Bewertungsmethode hatte einen kumulativen Charakter. Es musste erst eine Phase abgeschlossen werden, bevor die nächste Phase beginnen konnte.

Die Bewertungsmethode mit Feinabstimmung eignete sich für Organisationen, die sich eingehender mit den Kriterien im Hinblick auf das Durchlaufen des sogenannten PDCA-Zyklus auseinandersetzen wollten. Damit war es möglich, jedes Kriterium und jeden Indikator getrennt nach den Phasen des PDCA-Zyklus zu beurteilen. Mit dieser verfeinerten Bewertung konnte somit die Qualität der Planungs- und jene der Durchführungsphase differenziert werden.

Beim CAF 2006 reichte die Bandbreite der zu vergebenen Punkte bei den Bewertungsskalen für die Befähigerkriterien (Themenfelder 1 bis 5) und für die Ergebniskriterien (Themenfelder 6 bis 9) von 0 bis 100.

3.2.4 In den einzelnen Phasen der Bewertungsskala für die Befähigerkriterien bestand ein Spielraum von bis zu 20 Punkten, wodurch eine feinere Abstimmung innerhalb einer Phase ermöglicht wurde. Eine Zuordnung in die entsprechende Phase der Bewertungsskala und die damit verbundene Punkteanzahl war abhängig von den von der Organisation gesetzten Aktivitäten. So bedeutete z.B. ein Wert von 50 Punkten im Bereich der Befähigerkriterien, dass Aktivitäten durchgeführt und umgesetzt wurden. Ein Wert zwischen 91 und 100 Punkten würde bedeuten, dass alle Aktivitäten geplant, durchgeführt, regelmäßig angepasst und mit anderen verglichen wurden und einem laufenden Verbesserungszyklus unterlagen. Bei der Bewertungsskala für die Befähigerkriterien wurde die fünfte Phase im PDCA-Zyklus nur dann erreicht, wenn Benchmarkingaktivitäten ein Element eines kontinuierlichen Verbesserungsvorganges darstellten.

In der nachfolgenden Tabelle wird die einfache Bewertungsmethode für die Befähigerkriterien dargestellt:

Tabelle 1: Einfache Bewertungsskala für Befähigerkriterien

Phase	Beschreibung	Punkte
-	Wir sind in diesem Bereich nicht tätig. Wir verfügen über keinerlei oder nur sehr lückenhafte Informationen.	0 - 10
Planen	Wir haben einen Plan mit entsprechenden Aktivitäten.	11 - 30
Durchführen	Wir setzen diese Aktivität/en um.	31 - 50
Überprüfen	Wir überprüfen laufend/nachträglich, ob wir die richtigen Aktivitäten in geeigneter Weise geplant und umgesetzt haben.	51 - 70
Weiterentwickeln	Auf der Grundlage unserer laufenden oder nachträglichen Überprüfungen nehmen wir bei Bedarf Anpassungen vor.	71 - 90
PDCA	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.	91 - 100

Quelle: Darstellung Stadtrechnungshof Wien

3.2.5 Ab dem Themenfeld 6 verlagert sich der Schwerpunkt der Bewertung von den Befähigerkriterien hin zu den Ergebniskriterien.

Die Themenfelder 6 bis 8 bestehen jeweils aus zwei Kriterien, welche unterschiedliche Blickwinkel auf die Ergebnisse der Organisation ermöglichen. So werden in den Themenfeldern "bürgerinnen- bzw. bürgerbezogene/kundinnen- bzw. kundenbezogene Ergebnisse" (Themenfeld 6), "mitarbeitendebezogene Ergebnisse" (Themenfeld 7) und "gesellschaftsbezogene Ergebnisse" (Themenfeld 8) zunächst die Erwartungen und externen Sichtweisen der jeweils Betroffenen betrachtet. Dabei steht im Mittelpunkt, was die Bürgerinnen bzw. Bürger und Kundinnen bzw. Kunden, Mitarbeitende sowie die Gesellschaft von der Organisation und ihren Leistungen halten.

Diesem Außenblick auf externe Erwartungen und Sichtweisen stehen interne Indikatoren gegenüber, welche direkt die Ergebnisse der Organisation hinsichtlich der Bürgerinnen bzw. Bürger und Kundinnen bzw. Kunden, Mitarbeitende sowie der Gesellschaft messen.

Das Themenfeld 9 (Leistungsergebnisse) präsentiert zwei Blickwinkel. Die Leistungsergebnisse der Organisation werden anhand externer Resultate und Wirkungen gemessen. Im Mittelpunkt dieses Kriteriums steht das Erreichen der Ziele für die externen Interessengruppen. Ein weiteres Kriterium misst die Zielerreichung anhand interner Resultate. Diese werden mit Kennzahlen zum internen Funktionieren der Organisation, d.h. zu ihrer Führung, zum Stand der Modernisierung und zu den wirtschaftlichen Ergebnissen gemessen.

Bei der einfachen Bewertungsskala für die Ergebniskriterien wurde unterschieden zwischen der Tendenz, der die Ergebnisse folgen, und dem Grad der Zielerreichung.

Tabelle 2: Einfache Bewertungsskala für Ergebniskriterien

	Punkte
Ergebnisse werden nicht gemessen.	0 - 10
Die wichtigsten Ergebnisse werden gemessen und zeigen negative Tendenzen, oder die Ergebnisse bleiben hinter den relevanten Zielen zurück.	11 - 30
Die Ergebnisse zeigen moderate Fortschritte oder es werden einige relevante Ziele erreicht.	31 - 50
Die Ergebnisse zeigen erhebliche Fortschritte, oder es werden die meisten relevanten Ziele erreicht.	51 - 70
Die Ergebnisse zeigen nachhaltigen Fortschritt und alle relevanten Ziele werden erreicht.	71 - 90
Hervorragende und nachhaltige Ergebnisse werden erreicht. Alle relevanten Ziele werden erreicht. Vergleiche mit entsprechenden Organisationen werden zu den wichtigsten Leistungsergebnissen angestellt.	91 - 100

Quelle: Darstellung Stadtrechnungshof Wien

3.3 CAF-Bewertung im Jahr 2012

3.3.1 Im Oktober 2012 fand die erste Qualitätsmanagementbesprechung in der Magistratsabteilung 58 zur Erörterung und Analyse der Themenfelder 1 (Führungsqualität) und 2 (Strategie und Planung) statt. Die anwesenden Teammitglieder hatten jeweils für das Dezernat, das sie repräsentierten, die Bewertungsbögen zu diesen beiden Themenfeldern aus der jeweiligen Dezernatssicht ausgefüllt und zur Besprechung mitgebracht. Diese Bögen wurden im Anschluss an die Besprechung zum Akt genommen und dienten vorab als Grundlage für den Austausch und für die Erstellung abteilungsübergreifender Bewertungsbögen.

Im Bewertungsraster wurde nunmehr auch die Rubrik "Dokumentation" ausgefüllt, um die Bewertung schlüssiger und nachvollziehbarer zu gestalten. Zudem wurde die sogenannte Spalte "Aktionen" ausgefüllt.

Im Rahmen der Diskussion fiel auf, dass es z.T. zwischen den jeweiligen Dezernaten unterschiedliche Sichtweisen bzw. eine unterschiedliche Bewertungspraxis gab. Aufgrund des eher kleinen Personalumfangs der einzelnen Dezernate und ihrer Spezialisierung auf unterschiedliche Gebiete mit unterschiedlich gesetzlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen ergaben sich unterschiedliche Strategien und Lösungsmöglichkeiten. Zum Teil war es kaum möglich, bei einzelnen Punkten einen Kompromiss zu finden. Wiederholt fiel auf, dass die Magistratsabteilung 58 aus einem Konglomerat von doch sehr unterschiedlichen Aufgabengebieten bestand und aus diesem Grund die Aufteilung dieser Aufgaben in relativ selbstständige Referate sinnvoll erschien.

Weiters wurde die Notwendigkeit der Anpassung des Leitbilds der Magistratsabteilung 58 diskutiert. Insbesondere wurde hervorgehoben, dass die Aspekte Kundinnen- bzw. Kundenorientierung, Antikorruption und Umgang mit schwierigen Kundinnen bzw. Kunden in das Leitbild aufzunehmen wären.

3.3.2 Ende Oktober 2012 wurden in der zweiten Qualitätsmanagementbesprechung die Themenfelder 3 (Personalmanagement) und 4 (Partnerschaften und Ressourcen) behandelt. Zum Thema der Mitarbeitenden-Fragebögen wurde festgehalten, dass diese Idee tatsächlich umgesetzt wurde, d.h. es wurden Fragebögen an alle Mitarbeitenden der Magistratsabteilung 58 ausgeteilt, in denen die Abteilungsleitung sowie die Kanzleileitung bewertet wurden. Die Beurteilungen waren durchwegs positiv, abgesehen von Verbesserungsvorschlägen zur besseren Verteilung des Arbeitsaufwandes unter den Mitarbeitenden. Daraufhin erfolgte seitens der Abteilungsleitung eine Anpassung bzw. Abänderung der Referatseinteilung.

Eine Empfehlung aus dem Jahr 2009 betraf die Einrichtung einer Ideenbox. Diese wurde installiert, die Möglichkeit der anonymen Kommunikation wurde jedoch kaum in Anspruch genommen. Im Jahr 2009 gab es diesbezüglich nur zwei Beiträge. Abschließend wurde festgestellt, dass in der Magistratsabteilung 58 aufgrund der geringen Mitarbeitendenanzahl ein offener Umgang herrsche. Die Besprechungsteilnehmenden schätzten das Arbeitsklima so ein, dass alle Mitarbeitende mit Verbesserungsvorschlägen persönlich an die Abteilungsleitung herantreten können.

Anfang November 2012 wurden die Themenfelder 5 (Prozesse) und 6 (bürgerinnen- bzw. bürgerbezogene Ergebnisse und kundinnen- bzw. kundenbezogene Ergebnisse) besprochen. Daraus ergaben sich Diskussionspunkte zum EUCUSA-Index, zur dualen Zustellung, zu "Wien spricht anders?", zur Bürgercharta bzw. zum IKT-Beauftragten.

Weiters wurden Verbesserungsvorschläge für die kommenden Jahre ausgearbeitet, wie z.B. Wegweiser im Amtsgebäude Dresdner Straße mittels Farbleitsystem sowie ein Farbleitsystem auch auf der Homepage. Weiters wurde vorgeschlagen, dass die einzelnen Referate räumlich nicht auf unterschiedliche Stockwerke aufgeteilt sein sollten.

Am 20. November 2012 fand die vorletzte Qualitätsmanagementbesprechung statt. Dabei wurden die Themenfelder 7 (mitarbeitendebezogene Ergebnisse) und 8 (gesellschaftsbezogene Ergebnisse) besprochen. Am 27. November 2012 fand dann die letzte Besprechung statt, bei der auch das Themenfeld 9 (Leistungsergebnisse) behandelt wurde.

3.4 Verbesserungen im Qualitätsmanagement der Magistratsabteilung 58

3.4.1 Bereits im Jahr 2009 fand eine Prüfung des Qualitätsmanagements der Magistratsabteilung 58 durch den Stadtrechnungshof Wien statt, deren Prüfungsergebnis sodann im Jahr 2011 einer Nachprüfung unterzogen wurde. Die diesbezüglichen Berichte wurden in den jeweiligen Tätigkeitsberichten des Stadtrechnungshofes Wien veröffentlicht.

In der Einschau des Jahres 2009 ergaben sich mehrere Empfehlungen, z.B. betreffend die Implementierung des CAF, die Integration eines Aktionsplanes im strategischen Planungsprozess sowie die Kommunikation der diesbezüglichen Ergebnisse und des Aktionsplanes gegenüber den Mitarbeitenden. Bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation wurde als Hilfestellung die Berücksichtigung des CAF 2006-Leitfadens angeregt. Bei der Nachprüfung 2011 waren Verbesserungspotenziale auf den Gebieten der Dokumentation und der Terminplanung festzustellen. Weiters wurden das Anlegen von Aktenvermerken über die Bewertungssitzungen, das Erstellen eines Selbstbewertungsberichtes, das Dokumentieren des Zeitaufwandes des Bewertungs- und Implementierungsprozesses sowie die Straffung der Gesamtdauer des CAF-Bewertungsprozesses empfohlen.

3.4.2 Die Umsetzung der Empfehlungen aus diesen beiden Berichten führte zu einer Verbesserung des Qualitätsmanagements der Magistratsabteilung 58.

Der CAF-Prozess wurde überarbeitet und dabei wurden verschiedene Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen der Magistratsabteilung 58 gesetzt, die im Jahr 2012 bei der durchgeführten CAF-Bewertung Berücksichtigung fanden.

Die Wichtigkeit des Qualitätsmanagements wurde durch die Einrichtung einer "Stabsstelle Management" in der Magistratsabteilung 58 im Jahr 2015 betont.

Überdies wurde mit Unterstützung einer externen Unternehmensberatung im Jahr 2015 ein IMS eingeführt, dessen Kernstück das Prozessmanagement war. Die Überprüfung der Einhaltung der internen Vorgaben (Prozesse) sowie die Orientierung an der ISO 9001:2015 erfolgte seit dem Jahr 2016 in einem jährlich stattfindenden internen Audit.

Die Einschau der Auditberichte seit dem Jahr 2016 ergab, dass auf das prozessorientierte Qualitätsmanagement-System viel Augenmerk gelegt wurde, insbesondere wurden die Abläufe des Tagesgeschäftes sehr systematisiert und strukturiert doku-

mentiert und auch umgesetzt. Im Jahr 2018 wurde ein Qualitätsmanagement-Handbuch für die Magistratsabteilung 58 ausgearbeitet. Der Fokus auf die Erfüllung von Normforderungen wurde in den Folgejahren geschärft.

4. Umgang mit Risiken

4.1 Qualitäts- und Risikomanagement

Qualitäts- und Risikomanagement bearbeiten oft dieselbe Thematik unter unterschiedlichen Gesichtspunkten, weshalb sich die daraus resultierenden strukturellen und inhaltlichen Synergieeffekte nutzen lassen. Beispielsweise möchte das Qualitätsmanagement mit einem gezielten Beschwerdemanagement die Zufriedenheit der Kundinnen bzw. Kunden und der Bürgerinnen bzw. Bürger sicherstellen. Das Risikomanagement wiederum zielt aus der Auswertung der eingegangenen Beschwerden wichtige Informationen für Schwachpunkte in der Sicherheit der Organisation. Ein funktionierendes Risikomanagement, bei dem ein Fehler durch Vorbeugungsmaßnahmen vor seinem Auftreten verhindert werden soll, sollte im Rahmen des Qualitätsmanagements angestrebt werden.

4.2 Risikomanagement allgemein

Risiken können sich sowohl in Schäden als auch in entgangenen Gewinnchancen für eine Organisation äußern. Um die Auswirkungen von Gefahren auf eine Organisation möglichst gering zu halten, wurde das Risikomanagement geschaffen. Ein Risikomanagementsystem setzt sich mit dem Umgang in einer Organisation hinsichtlich ihrer Risiken auseinander.

Ein Risikomanagementsystem besteht aus der sogenannten Risikopolitik bzw. der sogenannten Risikostrategie, dem sogenannten Früherkennungssystem und dem sogenannten Risikomanagement.

Die Risikopolitik ist ein wesentlicher Teil der jeweiligen Geschäftspolitik jeder Organisation, sei es nun in der Verwaltung oder einem Unternehmen. Sie legt den Umgang mit Risiken fest. Das Früherkennungssystem umfasst Planungs-, Steuerungs- und

Kontrollinstrumente zur Aufdeckung von Risiken. Die Reaktion auf ein erkanntes Risiko erfolgt als operative Risikomanagementmaßnahme und stellt als prozessbezogener Eingriff eine Verbindung zum IKS her.

Wesentliche Schritte im Risikomanagementprozess sind die Risikodefinition, die Risikoanalyse, die Risikobewertung bzw. die Risikobewältigung. Ziel ist zunächst die Erstellung einer umfassenden Liste der Risiken für die Organisation. Dafür müssen Personen mit entsprechenden Kenntnissen einbezogen werden. Bei der Risikoanalyse und Risikobewertung werden die Ursachen der Risiken, ihre negativen Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens betrachtet. Darauf aufbauend können Maßnahmen zum Umgang mit den Risiken entwickelt werden.

Die ISO veröffentlichte im Jahr 2009 einen Standard zum Thema Risikomanagement, die internationale Norm ISO 31000 - "Risikomanagement", in der aktuellen Fassung ISO 31000:2018. Die ONR-Serie 49000ff - "Risikomanagement für Organisationen und Systeme" basiert auf der ISO 31000 und stellt deren Umsetzung in die Praxis dar. Die ÖNORM S 2410 - "*Chancen- und Risikomanagement. Analyse und Maßnahmen zur Sicherung der Ziele von Organisationen*" unterstützt Organisationen dabei, ihre Chancen und Risiken angemessen, systematisch und effizient zu optimieren.

Laut § 12 der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien hat die Dienststellenleiterin bzw. der Dienststellenleiter die Pflicht, Risikomanagementsysteme einzurichten.

4.3 Risikomanagement der Stadt Wien

Die Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Organisation und Sicherheit stellte im Intranet des Magistrats der Stadt Wien Informationen zum Risikomanagement, u.a. einen "*Leitfaden für Risikomanagement im Magistrat der Stadt Wien*" zur Verfügung. Darin werden die Aufgaben der Dienststellenleitung im Rahmen des Risikomanagements der Dienststelle festgelegt. Diese sind Folgende:

- Veranlassung der Einführung von Risikomanagement,

- Sicherstellung der Verfügbarkeit von fachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen für die dienststellen- und leitfadengerechte Umsetzung sowie Schulungsmaßnahmen,
- Festlegung der Verantwortungen im Risikomanagementsystem,
- Sicherstellung der internen und externen Risikokommunikation (z.B. Informationen über die Risiken und die Maßnahmenpläne sowie das Risikomanagementsystem, Einholen von Feedback der Mitarbeitenden) und
- Förderung des Risikobewusstseins auf allen Ebenen sowie einer offenen Fehler- und Risikokultur.

Die Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Organisation und Sicherheit stellte ferner eine Vorlage für eine Risikoliste zur Verfügung, in der Risiken, Ursachen, Auswirkungen und Maßnahmen aufgelistet werden können. Die für die jeweilige Dienststelle erstellte Risikoliste sollte in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden.

4.4 Risikomanagement in der Magistratsabteilung 58

4.4.1 Die Magistratsabteilung 58 begann im Jahr 2009 mit der Einführung des Risikomanagements. Dieses war Teil des in weiterer Folge eingeführten IMS und wurde anhand des Leitfadens des Bereichs Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Organisation und Sicherheit entworfen. Ein Prozess "Risiken und Compliance managen" bestand zum Zeitpunkt der Einschau des Stadtrechnungshofes Wien.

Bei der Erstellung der Risikoliste, welche im Jahr 2019 von der Dienststellenleiterin freigegeben wurde und die dem Stadtrechnungshof Wien vorlag, wurden alle Bereiche der Magistratsabteilung 58 einbezogen.

Die Einschau des Stadtrechnungshofes Wien ergab, dass einerseits in den Prozessen Risiken zu den einzelnen Prozessschritten erhoben und mit Kontrollen versehen wurden, andererseits wurden die Risiken, welche die gesamte Magistratsabteilung 58 betrafen, erhoben. Im Jahr 2019 wurde die Magistratsabteilung 58 auf GEMMA 2.0 umgestellt und im Zuge dessen wurden Prozesse zur Abwicklung von Aufgaben im ELAK sowie ein ELAK-Handbuch erstellt.

Alle Risiken wurden zumindest jährlich evaluiert. Es wurde ein jährlicher Risikobericht erstellt. Die stichprobenweise Einschau des Stadtrechnungshofes Wien ließ erkennen, dass Maßnahmen zum Umgang mit Risiken schriftlich ausgearbeitet waren.

4.4.2 Im Rahmen eines sogenannten Strategiemeetings im November 2019 wurden seitens der geprüften Dienststelle die betreffenden Risiken im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2019 zuletzt neu bewertet.

Dabei wurde festgestellt, dass die Risikowerte gegenüber dem Vorjahr gleich geblieben waren. Auch zwei als mittel bzw. hochbewertete Risiken wurden weiterhin gleich hoch eingestuft. Eines dieser beiden Risiken war der Wissensverlust durch Weggang eines Wissensträgers, das andere Risiko die Bedrohung durch Kundinnen bzw. Kunden der Magistratsabteilung 58.

Das Risiko Wissensverlust durch Weggang eines Wissensträgers war nach wie vor im mittleren Bereich. Eine Verbesserung wurde erst dann als möglich angesehen, bis die im Rollout "Wien mags wissen" erarbeiteten Maßnahmen, die den Wissensverlust verhindern sollen, nachhaltig umgesetzt waren. So wurde im Herbst 2019 eine Wissensrisikomatrix für die Magistratsabteilung 58 fertig gestellt, die die Risiken eines Wissensverlustes je nach Aufgabengebiet darstellte und bewertete. Maßnahmen wurden angedacht, welche meist die erforderliche Nachfolge für Mitarbeitende, welche zeitnahe in Pension gingen, betrafen. Dazu wurde das Instrument "Wissensstafette", in dem drei Mitarbeitende der Magistratsabteilung 58 ausgebildet wurden, angewandt. Die Wissensstafette wurde bereits einmal im Vorfeld der Pensionierung der Kanzleileiterin der Magistratsabteilung 58 eingesetzt.

Das andere Risiko Bedrohung durch Kundinnen bzw. Kunden der Magistratsabteilung 58 war weiterhin hoch bewertet. Dies war vor allem darin begründet, dass der sogenannte Netzalarm wegen der Einführung einer neuen Kommunikationssoftware im Zuge des eMMA-Projektes nicht funktionierte.

Im Betrachtungszeitraum setzte die Magistratsabteilung 58 weitere Maßnahmen, die darauf abzielten, dieses Risiko zu reduzieren. So wurde ein besonders nachdrücklich schwieriger Kunde im Jahr 2019 auf Anregung der Abteilungsleitung der Magistratsabteilung 58 nach dem Wiener Ehrenbeleidigungsgesetz gestraft. Weiters fanden zwei Kurse der Landespolizeidirektion Wien zur Deeskalation von Konfliktsituationen in den Räumlichkeiten der Magistratsabteilung 58 statt.

Die übrigen Risikowerte hatten sich im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr nicht geändert. Das nächste Strategiemeeting war für das Frühjahr 2020 geplant.

5. Abschließende Feststellung

Es waren aufgrund der Ergebnisse der Prüfung keine Empfehlungen auszusprechen.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Mag. Werner Sedlak, MA

Wien, im November 2020