



PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

Gutachten zum Performance-Bericht

2017

**gemäß Art. 24 Abs. 1 Buchst. b)
des Landesgesetzes Nr. 10/1992**

Prüfer:

Wolfgang Bauer

Irmgard Prader

Adresse

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bozen – Bolzano, Freiheitsstr. 66 – Corso Libertà

Tel.: 0471 402 212

Fax: 0471 260 114

E-Mail: pruefstelle@landtag-bz.org

Mail: organismodivalutazione@consiglio-bz.org

PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp

Internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp

INHALTSVERZEICHNIS

I.	NORMATIVER KONTEXT UND BEZUGSDOKUMENTE	4
II.	METHODISCHER ANSATZ UND GEGENSTAND DER ANALYSE.....	5
III.	ÜBERNAHME DER EMPFEHLUNGEN, DIE VON DER PRÜFSTELLE BEREITS IM VORHERGEHENDEN GUTACHTEN AUSGESPROCHEN WURDEN.....	7
IV.	ANALYSE DER ERREICHUNG DER GEMEINSAMEN ZIELE ALLER ORGANISATIONSEINHEITEN.....	8
V.	SCHLUSSBEMERKUNGEN.....	9

I. Normativer Kontext und Bezugsdokumente

Gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchst. b) des Landesgesetzes Nr. 10/1992 in der mit Landesgesetz Nr. 9/2017 überarbeiteten Fassung *begutachtet* die Prüfstelle den Bericht über die Performance der Organisationseinheiten der Landesverwaltung.

Bis zum Jahr 2016 validierte die Prüfstelle den Performance-Bericht und schloss somit den Performance-Zyklus, indem sie die im Bericht enthaltenen Daten und Informationen, anhand derer die Landesverwaltung die erreichten Ziele bewertet, auf deren Verständlichkeit, Gesetzeskonformität und Zuverlässigkeit prüfte (vgl. Beschluss der Kommission für die Bewertung, Transparenz und Integrität der öffentlichen Verwaltungen, CiVIT, Nr. 6/2012 mit Hinweisen zu Validierungsgegenstand, -verfahren und -methoden).

Mit der oben erwähnten Gesetzesänderung wurde die Validierung durch ein Gutachten ersetzt.

Durch das eingangs erwähnte Landesgesetz Nr. 9/2017 wurde der Artikel 2 des Landesgesetzes Nr. 10/1992¹ dahingehend umformuliert, dass der Performance-Plan und der Performance-Bericht formell in die Landesgesetzgebung aufgenommen wurden: Es handelt sich dabei um Instrumente für eine wirkungs-, leistungs- und ergebnisorientierte Verwaltungsführung, die als Grundlage für die Messung und Bewertung der Performance dienen sollen.

Der genannte Artikel 2 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 wurde durch das Landesgesetz Nr. 10/2018 erneut insofern abgeändert als die Personalbedarfsplanung als neues Element des Performance-Plans eingeführt und die Vorlage des Berichts über die Erreichung der Ziele (also des Performance-Berichts) zwecks Genehmigung seitens der Landesregierung als gesetzliche Verpflichtung verankert wurde.

Mit Beschluss vom 3. Juli 2018, Nr. 652, genehmigte die Landesregierung:

- den Bericht über die Performance der Landesverwaltung für das Jahr 2017 und
- das System der Planung, Messung und Bewertung der Performance in der Südtiroler Landesverwaltung.

Dieser Sachbereich ist für die Landesverwaltung auch durch eine Reihe von Rundschreiben des Generaldirektors des Landes geregelt: Rundschreiben Nr. 1 vom 14. Januar 2015, Nr. 11 vom 30. Juli 2015, Nr. 13 vom 22. September 2015, Nr. 1 vom 16. Februar 2016, Nr. 6 vom 12. Juli 2016 und Nr. 5 vom 26. Juni 2017.

Der Performance-Bericht 2017, den die Landesregierung mit genanntem Beschluss Nr. 652/2018 genehmigte, wurde auf der Internetseite „Transparente Verwaltung“ in Folge seiner Annahme (ohne formelle Übermittlung an die Prüfstelle) veröffentlicht.

¹ Dadurch wurde der mehrmaligen Empfehlung der Prüfstelle, den Performance-Zyklus auf gesetzlicher Ebene zu regeln, zum Teil Folge geleistet.

II. Methodischer Ansatz und Gegenstand der Analyse

Das Gutachten richtet sich, wie auch bisher üblich, nach den nachstehend angeführten Grundsätzen, die im Beschluss der CiVIT Nr. 6/2012 festgelegt wurden und bereits als Grundlage für die vorherigen Validierungsberichte sowie letztlich für das Gutachten² herangezogen wurden. Diese Prinzipien stellen nämlich eine wertvolle Orientierungshilfe für die Analyse des Berichtes dar:

1. Transparenz (uneingeschränkte Zugänglichkeit und Einhaltung der Verfahrensregeln);
2. Zuverlässigkeit (Richtigkeit der Daten und Informationen, mit Angabe der Informationsquellen, der untersuchten Unterlagen und der angehörten Personen);
3. Sinnhaftigkeit (Übereinstimmung mit den Erfordernissen und Bedürfnissen des externen Umfelds und mit den zugewiesenen und verfügbaren Instrumenten und Ressourcen);
4. Offenlegung und Rückverfolgbarkeit (Vorliegen einer angemessenen Dokumentation und Nachweis der durchgeführten Kontrollen und des angewandten Verfahrens);
5. Überprüfbarkeit der Inhalte und des angewandten Ansatzes (Aufbewahrung der vorbereiteten und/oder eingeholten Unterlagen).

Laut oben genanntem Beschluss Nr. 652/2018 werden im Performance-Bericht die in Hinblick auf die einzelnen Zielvorgaben erreichten Ergebnisse sowie der Ressourceneinsatz dargestellt, wobei eventuelle Abweichungen, die sich im Laufe des Jahres ergeben haben, aufgezeigt und die Ursachen sowie gegebenenfalls getroffene Korrekturmaßnahmen angegeben werden.

Die einschlägigen Bestimmungen werden durch das mit demselben Beschluss genehmigte Dokument zur Einführung in das System der Planung, Messung und Bewertung der Performance in der Südtiroler Landesverwaltung ergänzt. Darin wird ferner der Performance-Bericht als das Dokument bezeichnet, das den Bürgerinnen und Bürgern und den Interessengruppen einen Einblick in die zahlreichen Leistungen der Landesverwaltung und in die im Laufe des Vorjahres erzielten Ergebnisse vermittelt und damit den Performance-Zyklus vervollständigt.

Bei der Ausarbeitung ihres Gutachtens analysiert die Prüfstelle folgende Aspekte:

1. Gesetzeskonformität (*Compliance*): Feststellung der Vollständigkeit aller im Bericht enthaltenen Angaben gemäß geltenden Bestimmungen;
2. Zuverlässigkeit der im Bericht angegebenen Daten und Informationen: Hierbei wird geprüft, ob die Daten aus einer zuverlässigen Quelle stammen und ob sie rückverfolgbar sind und aufbewahrt werden;

² Vgl. die Prüfberichte *Validierung des Performance-Berichts 2014* vom August 2015 und *Validierung des Berichts zur Performance – Jahr 2015* vom Januar 2017 sowie *Gutachten zum Performance-Bericht 2016* vom Dezember 2017.

3. Verständlichkeit für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Unternehmen: Klarheit in der Darlegung der erzielten Ergebnisse im Vergleich zu den Zielvorgaben (*Accountability*).

Beim genannten Text über das System wurden keine substantiellen Änderungen im Vergleich zur ersten Fassung, die mit Beschluss der Landesregierung Nr. 1233/2017 genehmigt wurde, festgestellt. Im Grunde genommen können zwei Änderungen am Dokument festgestellt werden: Eine betrifft die Einführung der Genehmigung des Performance-Berichts seitens der Landesregierung (gemäß den neuen gesetzlichen Bestimmungen), die andere besteht in der (bereits im genannten Artikel 2 enthaltenen) Vorgabe, dass die Erreichung der Ziele Voraussetzung für die Ausschüttung der an die Leistung gekoppelten Lohnelemente und für die Zuerkennung der besoldungsmäßigen Entwicklung für die Führungskräfte und das ihnen zugeordnete Personal ist. Es wurde daher nicht mehr als notwendig erachtet, die genannte Einführung in das System einer Prüfung zu unterziehen. Die Beschreibung der Vorgehensweise der Verwaltung bei der Umsetzung des Performance-Zyklus blieb nämlich unverändert.³

Gegenstand des Gutachtens sind insbesondere folgende Aspekte:

- Überprüfung – im Sinne eines Follow-ups – der Umsetzung der von der Prüfstelle bereits im Gutachten zum Bericht betreffend das Jahr 2016 ausgesprochenen Empfehlungen;
- Analyse über die Erreichung der gemeinsamen Ziele aller Organisationseinheiten für das Jahr 2017 (gemeinsame Ziele als Ausdruck der Performance auf organisatorischer Ebene⁴).

Um zweckdienliche Elemente für die Analyse einzuholen, hat die Prüfstelle ferner auch dieses Jahr Interviews mit zwei Abteilungsdirektoren⁵ durchgeführt. Dabei wurden auch die Abschnitte des Performance-Plans und des Performance-Berichtes analysiert, die sich auf diese Abteilungen beziehen. Im Laufe der Befragungen wurden die im Rahmen der Umsetzung des Performance-Zyklus⁶ gesammelten Erfahrungen dargelegt und diesbezüglich einige Einschätzungen formuliert (z. B. zur Funktion des Plans und des Berichts als Instrumente zur Verwaltung und Überwachung der Tätigkeiten – mit der Zielsetzung einer Hilfestellung für die Entscheidungsprozesse nach dem Prinzip „messen – bewerten – entscheiden“ sowie zur Verknüpfung des Performance-Zyklus mit dem Wirtschafts- und Finanzplanungszyklus und zur Verlässlichkeit der im Bericht angegebenen Daten).

Schließlich nahmen die Führungskräfte zu den oben angeführten Aspekten, die Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sind, Stellung.

³ Betreffend die Analyse des Systems siehe daher Kapitel III des Gutachtens der Prüfstelle zum Performance-Bericht 2016 vom Dezember 2017.

⁴ Die Performance auf organisatorischer Ebene im Sinne der Gesamtheit der Ergebnisse, die von der gesamten Verwaltung als Einheit erzielt wurden – im Gegensatz zur bloßen Summe der individuellen Leistungen.

⁵ Es wurden die Abteilung Arbeit und die Abteilung Bildungsförderung kontaktiert.

⁶ Die Leitlinien Nr. 1, die für den Performance-Plan der Ministerien gelten und im Juni 2017 von der Abteilung für den öffentlichen Dienst (Dipartimento della Funzione Pubblica) veröffentlicht wurden, enthalten Anleitungen zur Methodik in einer straffer formulierten und gezielt auf eine bessere Gestaltung des Performance-Zyklus ausgerichteten Fassung.

III. Übernahme der Empfehlungen, die von der Prüfstelle bereits im vorhergehenden Gutachten ausgesprochen wurden

Als erste Empfehlung hielt die Prüfstelle fest, es sollte „ein besonderes Augenmerk der Verknüpfung des Performance-Zyklus mit dem Wirtschafts- und Finanzplanungszyklus gelten. Insbesondere sollte eine IT-Verbindung zwischen den beiden Systemen gewährleistet werden, was letztendlich die Funktion des Instrumentariums zum Performance-Zyklus, nämlich jene der Verwaltung und Überwachung, erleichtern wird.“

Diesbezüglich kann festgestellt werden, dass die Landesverwaltung sowohl im Rundschreiben Nr. 6 vom 12. Juli 2016 als auch in der neuen Fassung des genannten Dokuments über das System den Zusammenhang zwischen Performance-Planung und Erstellung des Haushalts bestätigt; dieser Zusammenhang scheint allerdings nicht konkret hergestellt worden zu sein, da die Planung der Performance und jene der Finanzgebarung noch nicht in einem einheitlichen System zusammengeführt wurden. Außerdem wurden auch für das Jahr 2017 die Finanzdaten weder nach der Genehmigung des Haushalts, noch bei der Erstellung des Berichts eingefügt.

Betreffend die erwünschte effektive Verknüpfung mit dem Plan zur Korruptionsvorbeugung und die Empfehlung der Prüfstelle, „die Umsetzungsmethode konkret festzulegen“, wird angemerkt, dass für eine echte Zusammenführung mit dem Performance-Plan in Zukunft „gezielte Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung mit entsprechenden Indikatoren und Zielen einfließen sollten“.⁷ Diesbezüglich sei präzisiert, dass – ausschließlich für den Bereich Transparenz – zu den gemeinsamen Zielen für das Jahr 2017 auch „die Überprüfung, Kontrolle und Veröffentlichung der Daten betreffend die Obliegenheiten im Bereich der Transparenz und Korruptionsvorbeugung“ gehören. Auf dieses gemeinsame Ziel und den Grad seiner Umsetzung wird im nächsten Abschnitt näher eingegangen.

Was die operativen Ziele betrifft, wird zur Kenntnis genommen, dass die Verwaltung beschlossen hat, sie nicht in den dreijährigen Performance-Plan (der von der Landesregierung genehmigt werden muss) aufzunehmen. Sie fließen hingegen in die operativen jährlichen Performance-Pläne der Führungsstrukturen ein; nach Meinung der Generaldirektion handelt es sich nämlich um zwei unterschiedliche Dokumente, wenngleich sie auf dieselbe Plattform gestellt werden. Aus einer Untersuchung des Plans und des Berichts geht hervor, dass keine systematische Bezugnahme auf Qualitätsstandards für die Leistungen erfolgt ist. Auch erfolgten keine entsprechenden Anweisungen oder Anleitungen gegenüber den verschiedenen Organisationseinheiten.

⁷ Vgl. Überprüfung (durch die Prüfstelle) des Jahresberichtes 2017 des Verantwortlichen für die Vorbeugung der Korruption, Mai 2018. Siehe dazu auch den Beschluss der ANAC Nr. 1208/2017 zur Genehmigung der Aktualisierung 2017 des gesamtstaatlichen Plans zur Korruptionsvorbeugung (Piano Nazionale Anticorruzione, SS. 4 und 7).

Schließlich wird festgestellt, dass die Verwaltung der Empfehlung nicht nachkam, nach der die teilweise strategischen Tätigkeiten, die direkt vom Generalsekretariat, von der Generaldirektion und von den Ressorts im Sinne von Artikel 4, Artikel 4/bis und Artikel 6 Absätze 1 und 4/bis des Landesgesetzes Nr. 10/1992 abgewickelt werden, im Plan und im Bericht angeführt werden sollten.

IV. Analyse der Erreichung der gemeinsamen Ziele aller Organisationseinheiten

Mit genanntem Rundschreiben Nr. 6 vom 12. Juli 2016 werden die gemeinsamen Ziele für das Jahr 2017 festgelegt. Sie beziehen sich auf die Themen Digitalisierung, Vereinfachung und Rationalisierung der Verwaltungsverfahren und Transparenz. Im Rundschreiben wird zudem festgehalten, dass die Erreichung dieser Ziele als wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Performance der Führungskräfte und die Bemessung der Ergebniszulage gilt.

Die Umsetzung der gemeinsamen Ziele wird in der Einführung des Performance-Berichts wie folgt kurz erläutert:

In Bezug auf den Stand der Umsetzung der Digitalisierung werden die betreffenden Handlungsbereiche angeführt, nämlich die Anpassung an staatliche und europäische Vorgaben sowie die erforderlichen Schritte zur Digitalisierung innerhalb der Verwaltung. Dabei wird ein Überblick über die geleisteten Tätigkeiten vermittelt und abschließend schlussgefolgert, dass ein Großteil der Einheiten das Ziel erreicht habe und nur bei einigen leichte Abweichungen festzustellen sind.

Was die Zielsetzung der Vereinfachung und Rationalisierung der Verwaltungsverfahren betrifft, wird die Umsetzung des novellierten Landesgesetzes Nr. 17/1993 im Allgemeinen dargelegt und die Tätigkeiten beschrieben, die zur Vereinfachung der Genehmigungen unternommen wurden. Auch in diesem Fall wird festgehalten, dass die Mehrheit der Einheiten das Ziel erreicht haben, während nur einige leicht davon abwichen.

Die Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich Transparenz seitens aller Einheiten und die entsprechende Überwachung durch das Organisationsamt stellen das dritte gemeinsame Ziel dar. Diesbezüglich werden die Datenflüsse dargelegt, die über die Verbindung mit Datenbanken des Landes oder mit den institutionellen Seiten der einzelnen Einheiten erfolgen oder aber mit dem direkten Hochladen auf die Seite Transparente Verwaltung einhergehen. Hinsichtlich der Erreichung der Zielsetzung wird auch in diesem Fall befunden, dass ein Großteil der Einheiten das Ziel umsetzen konnte und nur in einigen Fällen leichte Abweichungen bestehen.

.....

Detailliertere Informationen über den Stand der Umsetzung der gemeinsamen Ziele in den verschiedenen Einheiten können laut Einführung des Performance-Berichts den jährlichen Tätigkeitsberichten der einzelnen Einheiten entnommen werden

Die Prüfstelle hat schließlich konkret den Stand der Umsetzung der genannten gemeinsamen Ziele in zwei per Zufall ausgewählten Einheiten der Landesverwaltung überprüft. Dabei handelte es sich um die Abteilung Arbeit und die Abteilung Bildungsförderung.

Die entsprechenden Überprüfungen erfolgten mittels einer Analyse der einschlägigen Unterlagen sowie mithilfe von Befragungen, die auch zur Vertiefung einiger bereits im Abschnitt II erwähnten Fragen zum Performance-Zyklus im Allgemeinen dienten.

Aus all diesen Untersuchungen ging hervor, dass die gemeinsamen Ziele samt Indikatoren/Kriterien für alle Einheiten vom Organisationsamt eingeführt wurden.⁸ Die einzelnen Einheiten gaben anschließend bei der Ausarbeitung des Performance-Berichts die geleisteten Tätigkeiten und gegebenenfalls aufgetretene Schwierigkeiten an. Letztere betrafen insbesondere die nicht immer ausreichende Unterstützung im Bereich Informationstechnik bei der Umsetzung der Digitalisierungsprojekte der verschiedenen Einheiten. Es besteht demnach eine dringende Notwendigkeit, den Support im Informatikbereich zu verbessern und/oder auszubauen.

Abgesehen davon konnte auch auf der Grundlage der ausführlichen Erläuterungen der Befragten festgestellt werden, dass die gemeinsamen Ziele weitgehend erreicht wurden.

Verbesserungsmöglichkeiten bestehen schließlich bei der Definition der Indikatoren, die zur Planung, Messung und Bewertung der Performance dienen. Das Ermitteln von angemessenen, aussagekräftigen, hinlänglichen, zeitplangerechten und messbaren Indikatoren stellt eine derart kritische Herausforderung für die Organisationseinheiten dar, dass dafür eine angemessene Begleitung durch die Generaldirektion empfohlen wird.⁹

V. Schlussbemerkungen

Es wurden folgende, unter Abschnitt II genannte Aspekte berücksichtigt:

- Gesetzeskonformität (*Compliance*): Feststellung der Vollständigkeit aller im Bericht enthaltenen Angaben gemäß geltenden Bestimmungen;
- Zuverlässigkeit (Überprüfung, ob die im Bericht enthaltenen Daten und Informationen, aus einer zuverlässigen Quelle stammen sowie rückverfolgbar sind und aufbewahrt wurden);

⁸ Einige Einheiten der Landesverwaltung ergänzten diese Zielvorgaben um zusätzliche Ziele im Bereich der gemeinsamen Themenstellungen.

⁹ Nützliche Hinweise finden sich in den genannten Leitlinien Nr. 1 (vgl. Fußnote 6) und in den Leitlinien Nr. 2 für das System der Messung und Bewertung der Performance der Ministerien, die im Dezember 2017 von der Abteilung für den öffentlichen Dienst (Dipartimento della Funzione Pubblica) veröffentlicht wurden.

- Verständlichkeit für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Unternehmen: Klarheit in der Darlegung der erzielten Ergebnisse im Vergleich zu den Zielvorgaben (im Sinne der *Accountability*).

In Bezug auf all diese Aspekte gingen auch aus dem Performance-Bericht für das Jahr 2017 keine Anhaltspunkte für Zweifel oder Unregelmäßigkeiten hervor.

Diesbezüglich können daher im Wesentlichen die bereits im vorhergehenden Gutachten der Prüfstelle enthaltenen Bemerkungen, betreffend den Performance-Bericht für das Jahr 2016, bestätigt werden.

Für ernste Bedenken sorgt hingegen die Tatsache, dass die Verwaltung den bisher ausgesprochenen Empfehlungen nicht nachkam, wie im Abschnitt III näher erläutert wurde. Es bestehen also weiterhin die oben aufgezeigten Mängel, wobei insbesondere auf die fehlende Verknüpfung zwischen Performance-Zyklus und Wirtschafts- und Finanzplanungszyklus (samt angemessener informationstechnischer Schnittstelle zwischen den beiden Systemen) hingewiesen sei.

Daher kann bestätigt werden, was bereits in Vergangenheit festgestellt wurde und auch aus den Gesprächen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung hervorgeht: Der Performance-Zyklus sowie der Plan und Bericht zur Performance stellen noch keine geeigneten Instrumente zur Verwaltung und Überwachung einer ergebnisorientierten Verwaltungstätigkeit, wie im Landesgesetz Nr. 10/1992 vorgesehen, dar.

Daher sei an dieser Stelle die Notwendigkeit bekräftigt, den Organisationsprozess für die endgültige Ausgestaltung des Performance-Zyklus abzuschließen und dabei den dargelegten Hinweisen und Empfehlungen nachzukommen.

05.11.2018

Die Prüfer

gez.
Wolfgang Bauer

gez.
Irmgard Prader