



PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

Errichtung der deutschen Bildungsdirektion

Prüfung gemäß Art. 24, Abs. 1, Buchst. e)
des Landesgesetzes Nr. 10/1992

Prüfer:
Wolfgang Bauer und Gilbert Gasser

Bozen, im August 2018

Anschrift / Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bozen – Bolzano, Freiheitsstraße 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, BEGRÜNDUNG UND ZIEL DER ERHEBUNG	4
II. UMFANG UND METHODISCHER ANSATZ.....	4
III. SACHVERHALTSDARSTELLUNG	5
IV. BEWERTUNG UND EMPFEHLUNGEN.....	8

I. Normativer Kontext, Begründung und Ziel der Erhebung

Artikel 24 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 sieht in Absatz 1, Buchstabe e) vor, dass die Prüfstelle einen Bericht über die Gesetzmäßigkeit, die Unparteilichkeit und die reibungslose Abwicklung der Verwaltungstätigkeit des Landes und der von ihm abhängigen Körperschaften verfasst.

Die Wahrnehmung dieser Aufgabe wurde daher auch in das Arbeitsprogramm für das Jahr 2018 aufgenommen.

Ziel der vorliegenden Prüfung ist es, einige wesentliche Aussagen zur Errichtung der deutschen Bildungsdirektion zu tätigen und, soweit notwendig und sinnvoll, auch Empfehlungen für die bestmögliche Implementierung bzw. den Abschluss dieses Reorganisationsprojektes zu formulieren.

II. Umfang und methodischer Ansatz

Unter Berücksichtigung der Ressourcen, die der Prüfstelle zur Verfügung stehen, werden jährlich aus der umfassenden Verwaltungstätigkeit spezielle Themen bzw. Aspekte - ausgewählt aufgrund ihrer besonderen Bedeutung oder transversalen Auswirkung - einer näheren Analyse unterzogen.

Die Festlegung des Prüfungsgegenstandes *Errichtung der deutschen Bildungsdirektion* erfolgte im Rahmen einer professionellen Einschätzung auf der Grundlage des vorhandenen Know-hows sowie der Ergebnisse und Erfahrungen aus bereits durchgeführten Prüfungen.¹

Im Einklang mit der gesetzlichen Vorgabe wird ein integrativer Prüfungsansatz gewählt; die vorliegende Prüfung gestaltet sich zwar in erster Linie als System- und Organisationsprüfung,² beinhaltet aber auch Elemente einer Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung.

Die Prüfung wurde auf der Grundlage eines Fragenkatalogs und im Rahmen von Interviews mit einigen Schlüsselakteuren des Reorganisationsprojektes (Projektleiter, Mitglieder der Projektgruppe) durchgeführt.

¹ Berichte der Prüfstelle *Gesetzmäßigkeit, Unparteilichkeit und reibungslose Abwicklung der Verwaltungstätigkeit* vom Dezember 2015, Dezember 2016 und Februar 2018, veröffentlicht auf der Webseite der Prüfstelle sowie auf der Seite Transparente Verwaltung des Landes.

² Vgl. Petra Haferkorn, Systemische Prüfungen, Carl-Auer Verlag, 2010.

III. Sachverhaltsdarstellung

Beweggründe für die Neuorganisation des deutschen Bildungsressorts, strategische Ausrichtung und Ziele

Als Beweggründe für den von September 2015 bis August 2017 geplanten Reorganisationsprozess³ zur systematischen Weiterentwicklung des deutschen Bildungsressorts werden im Bericht des Projektleiters (Mai 2017) die Einführung des Performanceplans und das Projekt Verwaltungsinnovation 2018 in der Landesverwaltung angeführt.

Die Projektziele werden dabei folgendermaßen definiert: Doppelgleisigkeiten abbauen; ähnliche/gleiche Bereiche zusammenfassen; Synergien nutzen; das Organigramm vereinfachen; Themenbereiche sichtbar machen, die auch sprachgruppenübergreifend organisiert werden können; die klare Konturierung bestimmter Organisationseinheiten und die Unabhängigkeit der Evaluationsstelle weiterhin garantieren; Personalressourcen optimieren.

Außerdem sollen, als Ausdruck der strategischen Ausrichtung der Neuorganisation, Verwaltungssachen einerseits und Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen andererseits zusammengefasst und übergreifend abgewickelt und Fragen zur Inklusion in einem einzigen Kompetenzzentrum bearbeitet werden; schließlich sollen ein einheitliches Qualitätsmanagement gesichert und die interne und externe Kommunikation verbessert werden.

Der Prozess

Grundsätzlich gilt: Organisationsänderungen sind nicht nur Ereignisse, sondern stellen vor allem auch einen Prozess dar; ausgehend von einem gemeinsamen Verständnis der Ist-Situation (Warum braucht es die Veränderung?) wird eine Soll-Situation (Wohin soll die Entwicklung gehen?) entwickelt und ein gemeinsamer Weg (Prozess) ausgearbeitet, welcher Organisation und Menschen umfasst.

Aus zeitlicher Sicht wurden laut Projektleiter in drei aufeinanderfolgenden Phasen Strukturen entwickelt, geklärt und dann die rechtlichen Voraussetzungen für die Implementierung geschaffen. Als Arbeitsformate dienten, jeweils unter Einbeziehung der politischen Ebene bzw. von ausgewählten Mitarbeitenden, zahlreiche „Chef-, Führungs- und erweiterte Führungsklausuren sowie thematische Arbeitsgruppen“. Die Abstimmung mit dem Projekt Verwaltungsinnovation 2018 und mit den Entwicklungsprojekten des italienischen und ladinischen Bildungsressorts wurde im Rahmen eines regelmäßigen Austauschs mit der Generaldirektion gewährleistet.

³ Der Prozess wurde bis Juni 2017 von zwei externen Konsulenten moderiert und begleitet.

Mit der in Hinblick auf eine effiziente Bildungsgovernance angestrebten Aufgabenteilung zwischen Bildungsverwaltung und Bildungsgestaltung (einer der Kernpunkte des Reformprojektes) geht, zumindest während des Prozesses, keine umfassende Bestandsaufnahme bzw. Festlegung der entsprechenden Verwaltungsaktivitäten einher, ebenso wenig erfolgt die Abklärung der Schnittstellen im Rahmen von Prozessbeschreibungen. In diesem Zusammenhang präzisiert die Bildungsdirektion in ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf, dass eine Bestandsaufnahme der Beratungs- und Unterstützungsleistungen zum Zweck der Aufgabenfestlegung der neuen Pädagogischen Abteilung vorgenommen und Prozesse im Bereich der Berufsbildung definiert wurden.

In erster Linie werden die neuen Organisationsformen bestimmt und normativ verankert:

- Bildungsdirektion,
- Abteilungen und Landesdirektionen,
- Evaluationsstelle.⁴

Die entsprechende gesetzliche Grundlage wird durch Artikel 5, Absatz 4 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 gemäß einer Novellierung durch das Landesgesetz Nr. 12/2017 geschaffen. Für die spezifische Gliederung der Bildungsdirektion(en), die Benennung und die Aufgaben der einzelnen Führungsstrukturen, die Anzahl der Abteilungen und Landesdirektionen wird dabei auf eine Durchführungsverordnung verwiesen. Mit Dekret des Landeshauptmanns Nr. 45/2017 wird schließlich die Verordnung über die Gliederung, Benennung und Aufgaben der Deutschen Bildungsdirektion erlassen.

Erwähnenswert erscheint im Zusammenhang mit den genannten gesetzlichen Änderungen, dass eine Landesdirektorin/ein Landesdirektor auch gleichzeitig die Bildungsdirektion leiten kann (Artikel 10, Absatz 6 des Landesgesetzes Nr. 10/1992) und dass eine Landesdirektorin/ein Landesdirektor die Befugnisse der Schulamtsleiterin/des Schulamtsleiters ausübt (wobei das Ernennungsverfahren laut Artikel 19 des Autonomiestatuts erfolgt) mit der Möglichkeit, eigene Aufgaben, in Absprache mit der Bildungsdirektorin/dem Bildungsdirektor, auch den anderen Landesdirektionen oder Abteilungen zu übertragen (Artikel 10, Absatz 7 des Landesgesetzes Nr. 10/1992).

Den Aussagen der Interview-Partner ist zu entnehmen, dass im Zuge des Reorganisationsprozesses die Eingliederung der Berufsbildung (für welche das Land eine primäre Gesetzgebungsbefugnis hat) in die Bildungsdirektion eine besondere Herausforderung darstellt.

Auch die Akzeptanz der Mitarbeitenden und deren Überzeugung von der Sinnhaftigkeit bzw. dem Mehrwert der Neuorganisation ist nach Einschätzung der Interview-Partner unterschiedlich ausgeprägt. Die Führungskräfte sind grundsätzlich bemüht, die anstehenden Veränderungen in

⁴ Eine Abbildung der neuen Struktur der Deutschen Bildungsdirektion wird dem Bericht als Anlage beigefügt.

der Organisation transparent zu kommunizieren (belegt durch verschiedene Einladungen zu spezifischen Informationsveranstaltungen), dennoch bleiben gewisse Irritationen und Unsicherheiten bei den Mitarbeitenden auch aufgrund von vorab-Presseinformationen zur Neuorganisation nicht aus. Die Inanspruchnahme der Mobilität bzw. die Wünsche nach einem Arbeitsplatzwechsel im Zusammenhang mit der Reorganisation sind, immer laut Aussage der Interview-Partner, äußerst gering.

Die neue Struktur der Deutschen Bildungsdirektion

Die einem Ressort gleichgestellte Bildungsdirektion sichert die Abstimmung mit den bildungspolitischen Vorgaben und koordiniert die Gesamtentwicklung des Bildungssystems. Ihr sind vier Landesdirektionen⁵ (Kindergarten; Grund-, Mittel- und Oberschule; Berufsbildung; Musikschule), zwei Abteilungen (Pädagogische Abteilung, Abteilung Bildungsverwaltung) und die Evaluationsstelle zugeordnet; gegenüber den Landesdirektionen und den Abteilungen übt die Bildungsdirektion Koordinierungsfunktionen aus.

Im Folgenden werden einige strukturelle Besonderheiten aufgezeigt.

Während zwischen der Landesdirektion Kindergarten und der Landesdirektion Musikschule und den jeweils zugeordneten Kindergärten bzw. Musikschulen ein hierarchisches Verhältnis besteht, wird die Beziehung zwischen der Landesdirektion Grund-, Mittel- und Oberschule und der Landesdirektion Berufsbildung und den Schulen staatlicher Art bzw. den Berufs- und Fachschulen als heterarchisch bezeichnet, da diese Schulen Autonomie und Rechtspersönlichkeit besitzen.

In Ausführung des erwähnten Artikels 10, Absatz 7 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 legt Artikel 7 der obgenannten Verordnung fest, dass die Landesschuldirektorin/der Landesschuldirektor die Befugnisse der Schulamtsleiterin/des Schulamtsleiters ausübt, einschließlich Verwaltung und Aufsicht hinsichtlich der Kindergärten im Sinne des Landesgesetzes Nr. 36/1976; die Landesschuldirektorin/der Landesschuldirektor kann in Absprache mit dem Bildungsdirektor/der Bildungsdirektorin eigene Aufgaben, wie oben ausgeführt, anderen Landesdirektionen oder Abteilungen übertragen. In Ausübung ihrer/seiner Befugnisse als Schulamtsleiterin/als Schulamtsleiter scheint die Landesschuldirektorin/der Landesschuldirektor laut aktueller Rechtslage nicht hierarchisch der Bildungsdirektion unterstellt zu sein (Ausdruck der besonderen Stellung der Schulamtsleiterin/des Schulamtsleiters ist auch das eigene vom Autonomiestatut vorgesehene Ernennungsverfahren).

Die Verordnung sieht in Artikel 4 weiters vor, dass „die Zuständigkeiten im Rahmen gemeinsamer Verfahren der Organisationseinheiten der Deutschen Bildungsdirektion“ in einem

⁵ Diese sind im Sinne der genannten Verordnung den Abteilungen gleichgestellt.

Organisationshandbuch beschrieben sind, das vom Bildungsdirektor/der Bildungsdirektorin genehmigt wird. Ein solches Organisationshandbuch liegt im Entwurf vor (Version Juni 2018), beinhaltet aber noch keine Ausführungen zu Abläufen und Prozessen, Formen der Zusammenarbeit zwischen Abteilungen und Landesdirektionen, Schnittstellen, Kommunikation nach innen und nach außen.

Eigene Organisationshandbücher sind in der Verordnung auch für die Landesberufsschuldirektion und für die Pädagogische Abteilung vorgesehen (für letztere gibt es, laut Auskunft der Bildungsdirektion, ein laufend aktualisiertes Handbuch bereits seit mehreren Jahren).

Die Landesdirektorinnen/die Landesdirektoren können laut Verordnung eine Stellvertretung haben, für die Landesberufsschuldirektion ist diese zwingend, wohl um das Profil „Landesberufsschulen“ und das Profil „Fachschulen für Land- und Forstwirtschaft, Hauswirtschaft und Ernährung“ in geeigneter Weise betreuen zu können.⁶

Die Pädagogische Abteilung umfasst sieben Referate, von denen drei bzw. vier jeweils in einer Kompetenzstelle zusammengefasst sind; die Kompetenzstelle „Integration und Inklusion“ wird von der Inspektorin/dem Inspektor für Inklusion (angesiedelt in der Landesschuldirektion), die Kompetenzstelle „Bildungsarbeit und Unterricht“ von der Stellvertreterin/dem Stellvertreter der Abteilungsdirektorin/des Abteilungsdirektors koordiniert. Welchen der in der Landesverwaltung üblichen Organisationsformen die Referate und Kompetenzstellen zugeordnet bzw. gleichgestellt werden können, geht aus der Verordnung nicht hervor; laut Aussagen der Interview-Partner sind die Leiterinnen/die Leiter der Referate jedenfalls als Koordinatorinnen/Koordinatoren eingestuft. Was schließlich die Führungspositionen in der Deutschen Bildungsdirektion betrifft, wird festgestellt, dass zentrale Führungspositionen in der letzten Zeit neu besetzt wurden, einige Organisationseinheiten geschäftsführend geleitet werden und in einigen Fällen keine Stellvertreterin/kein Stellvertreter ernannt ist (Stand Juni 2018).

IV. Bewertung und Empfehlungen

Durch die Errichtung der Deutschen Bildungsdirektion werden sämtliche Bildungsagenden in einem Ressort zusammengeführt. Für die Bereiche Kindergarten, Grund-, Mittel- und Oberschule, Berufsbildung und Musikschule werden eigene Landesdirektionen⁷ geschaffen,

⁶ Die von der Verordnung vorgesehene Gliederung der Landesberufsschuldirektion in die beiden Profile hat keine weitere rechtliche Relevanz; vielmehr trägt sie wohl dem Umstand Rechnung, dass die ehemalige Abteilung 22 Land-, forst- und hauswirtschaftliche Berufsbildung in die Berufsbildung überführt wurde. Der Beirat für die land-, forst- und hauswirtschaftliche Berufsbildung, mit beratendem Charakter, unterstützt Informationsaustausch und Abstimmung.

⁷ Die neu eingeführten Bezeichnungen wie Landesdirektionen, Profile, Referate, Kompetenzstellen werden von den Interviewpartnern durch die Besonderheiten des Bildungssystems gerechtfertigt, bezeichnen jedoch letztendlich die landesüblichen Strukturen/Modelle oder sind ohne rechtliche Relevanz.

welche in verwaltungsrechtlicher und -technischer Hinsicht von der Abteilung Bildungsverwaltung und in pädagogisch-didaktischer Hinsicht von der Pädagogischen Abteilung unterstützt werden; die funktional unabhängige Evaluationsstelle ist direkt bei der Bildungsdirektion angesiedelt.

Diese Zusammenführung der Bildungsagenden und die Bündelung der genannten Serviceleistungen in zwei Abteilungen stellt zweifelsohne den primären Mehrwert des Reorganisationsprojektes dar.

Die Dauer des Reorganisationsprozesses (von September 2015 bis zur Genehmigung der Verordnung im Dezember 2017) erscheint, in einer Einschätzung aus externer Sicht, sehr lang; eine Reihe verwaltungstechnischer und organisatorischer Fragen wurde erst im Zuge des Inkrafttretens der Verordnung geklärt. Zu lange Reorganisationsprozesse gehen häufig mit Unsicherheiten einher, was laut einigen Interview-Partnern auch im vorliegenden Fall zu beobachten war.

Für die volle und reibungslose Funktionsweise des neuen Organisationsmodells sind die Darstellung und Beschreibung der Prozesse und die genaue Klärung sämtlicher Schnittstellen unabdingbar. In diesem Sinne sollte das von der Verordnung vorgesehene Organisationshandbuch dringend fertiggestellt (und periodisch angepasst) werden, damit nach den aufbauorganisatorischen (Festlegung der Strukturen bzw. des Organigramms) auch die ablauforganisatorischen Aspekte (Gestaltung der Abläufe) geklärt und definiert werden.⁸ Dabei sind auch die Ausübung der Befugnisse der Schulleiterin/des Schulleiters im Gesamtgefüge der Bildungsdirektion, die Aufgaben/Funktionen des Schulinspektorates und die Möglichkeit der Aufgabenübertragung vonseiten der Landesschuldirektorin/des Landesschuldirektors an andere Landesdirektionen und Abteilungen zu berücksichtigen.

In Hinblick auf eine nachhaltige Konsolidierung der Neuordnung der Deutschen Bildungsdirektion sollten die geschäftsführend geleiteten Direktionen baldmöglichst, im Rahmen der für Abteilungs- und Amtsdirektoren üblichen Auswahlverfahren, definitiv besetzt werden. Auch sollte, wie vom Landesgesetz Nr. 10/1992, Artikel 19, vorgesehen, für alle Führungskräfte eine Stellvertreterin/ein Stellvertreter namhaft gemacht werden.

⁸ Auf der Webseite der Bildungsdirektion findet sich (Stand Juni 2018) noch der Geschäftsverteilungsplan des Schulamtes aus dem Jahr 2012.

Im Reorganisationsprojekt hätte man auch vorrangig Prozesse und Abläufe klären und in einem zweiten Moment die Aufbauorganisation definieren können; den Aussagen der Interviewpartner ist zu entnehmen, dass die konkrete Implementierung der Neuordnung die Abwicklung der Verwaltungstätigkeiten vor große Herausforderungen gestellt hat und zum Teil immer noch stellt.

Eine Besonderheit stellt die in Artikel 10, Absatz 6 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 vorgesehene Möglichkeit vor, dass eine Landesdirektorin/ein Landesdirektor auch gleichzeitig die Bildungsdirektion leiten kann.⁹

Das im erwähnten Bericht des Projektleiters unter den Entwicklungsbereichen angeführte einheitliche Qualitätsmanagement für die Bildungsdirektion sollte, eventuell auch in Hinblick auf die Erlangung einer Qualitätszertifizierung, vorangetrieben werden.¹⁰ Dabei könnte an die Erfahrungen aus der Umsetzung des EFQM-Modells in der (ehemaligen) land-, forst- und hauswirtschaftlichen Berufsbildung angeknüpft werden.¹¹

Gleichzeitig erscheint es sinnvoll, an einer gemeinsamen Führungs- und Organisationskultur zu arbeiten, zumal Reorganisationen erst dann wirksam werden, wenn sie in den Strukturen, den Systemen und vor allem in den Köpfen der Menschen verankert sind (Reorganisation als strukturelle und kulturelle Transformation). Konkret könnte dies unter anderem durch die Festlegung eines gemeinsamen Leitbildes (Auftrag, Vision) und einheitlicher Werte geschehen.

Um die verwaltungsinterne Wirksamkeit, aber auch die Auswirkungen auf das Schulsystem zu erheben, wird (mittelfristig) eine unabhängige Evaluation des Reorganisationsprojektes (einschließlich einer Kosten-Nutzen-Bewertung der normativen Änderungen) empfohlen, um festzustellen, ob die bei Projektstart (allerdings sehr allgemein) formulierten Ziele (s. oben) auch erreicht wurden¹² oder ob noch offene Punkte geschlossen bzw. Korrekturen vorgenommen werden müssen.

Von den Ergebnissen der Evaluation ausgehend könnte auch die von einigen Interview-Partnern angeregte Weiterentwicklung der Bildungsdirektion zu einem Sonderbetrieb auf ihre Machbarkeit und Sinnhaftigkeit geprüft werden.

Eine Follow-up - Prüfung zu den ausgesprochenen Empfehlungen wird zu Beginn des Jahres 2020 erfolgen.

Wolfgang Bauer

Gilbert Gasser

⁹ Es handelt sich dabei um eine vom Gesetzgeber eingeführte Häufung von Führungspositionen, welche mit den Grundsätzen des Landesgesetzes Nr. 10/1992 nicht unbedingt kohärent erscheint (s. dazu Artikel 14, Absatz 8, aufgehoben durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nr. 77/2013 und Artikel 19).

¹⁰ Damit würde auch den von der Generaldirektion im Rahmen des Projektes Verwaltungsinnovation 2018 gesetzten Impulsen zur „Entwicklung eines umfassenden Managementsystems zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung“ Rechnung getragen.

¹¹ Siehe dazu: Bericht der Prüfstelle „Qualitätszertifizierungen in der Landesverwaltung“ (2011).

¹² Der Grad der Zielerreichung wird beispielsweise von einem Interview-Partner auf einer Skala von 1 bis 10 mit 7 bewertet (Stand Juni 2018).

DEUTSCHE BILDUNG, KULTUR UND INTEGRATION

