

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Erhebung zum Qualitätsmanagement in der
Landesverwaltung und zur Charta der Dienstqualität
der öffentlichen lokalen Dienstleistungen

PRÜFER

Martin Steinmann

Wolfgang Bauer

PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Juni 2021



INHALT

- I. BEGRÜNDUNG UND ZIEL DER ERHEBUNG ZUM QUALITÄTSMANAGEMENT IN DER LANDESVERWALTUNG UND ZUR CHARTA DER DIENSTQUALITÄT DER ÖFFENTLICHEN LOKALEN DIENSTLEISTUNGEN----- 4
- II. UMFANG UND METHODISCHER ANSATZ----- 4
- III. SACHVERHALTSDARSTELLUNG ----- 5
- IV. BEWERTUNG UND EMPFEHLUNGEN-----10

I. Begründung und Ziel der Erhebung zum Qualitätsmanagement in der Landesverwaltung und zur Charta der Dienstqualität der öffentlichen lokalen Dienstleistungen

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 2021 aufgenommen.

Die Auswahl des Themas Qualität erfolgte aufgrund seiner strategischen und transversalen Bedeutung im Zusammenhang mit einer guten Verwaltungsführung und in Hinblick auf die Rechte der Nutzer öffentlicher Dienstleistungen.

Ziel der Erhebung zum Qualitätsmanagement in der Landesverwaltung ist eine Bestandsaufnahme und Evaluierung der Strategien und Instrumente, die in der Landesverwaltung in Hinblick auf eine nachhaltige Qualitätsverbesserung der Dienste, der Prozesse und der gesamten Organisation zur Anwendung kommen.

Ein weiteres Ziel der Erhebung besteht darin, die Governance und das Monitoring der Chartas der Dienstqualität der öffentlichen lokalen Dienstleistungen einer näheren Analyse zu unterziehen und gegebenenfalls einige Empfehlungen auszusprechen.

II. Umfang und methodischer Ansatz

Im Einklang mit der gesetzlichen Vorgabe wird ein integrativer Prüfungsansatz gewählt: die Erhebung beinhaltet demnach Elemente einer Recht- und Ordnungsmäßigkeits-, einer Wirtschaftlichkeits- sowie einer System- und Organisationsprüfung.

Die Festlegung der Prüfungsthemen Qualitätsmanagement in der Landesverwaltung und Charta der Dienstqualität erfolgte im Rahmen einer professionellen Einschätzung auf der Grundlage des vorhandenen Know-hows sowie der Ergebnisse und Erfahrungen aus bereits durchgeführten Prüfungen zu Gesetzmäßigkeit, Unparteilichkeit und reibungsloser Abwicklung der Verwaltungstätigkeit.

Die Erhebung wurde auf der Grundlage detaillierter Fragenkataloge durchgeführt, die gemäß der jeweiligen Zuständigkeit an die Generaldirektion und das Generalsekretariat der Landesverwaltung gerichtet waren.

Zu den Chartas der Dienstqualität wurde außerdem die Verbraucherzentrale Südtirol angehört.

III. Sachverhaltsdarstellung

Qualitätsmanagement in der Landesverwaltung

Die in den Landesgesetzen Nr. 10/1992 und Nr. 17/1993 zum Ausdruck gebrachten Grundsätze guter Verwaltungsführung und die im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2018 – 2023 enthaltenen Vorgaben für eine moderne öffentliche Verwaltung, welche hochwertige Dienstleistungen erbringt, fordern ein ausgeprägtes Qualitätsbewusstsein und einen hohen Qualitätsanspruch in der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit.

Qualität und kontinuierliche Verbesserung in der öffentlichen Verwaltung wirken sich unmittelbar auf die Dienstleistungen aus, die für Bürger:innen und Unternehmen erbracht werden.¹

Das Qualitätsmanagement bildet eine wichtige Grundlage für den Erfolg und die Nachhaltigkeit von Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung; der Qualitätsbegriff nach der TQM-Philosophie bezieht sich dabei nicht nur auf Produkte und Dienstleistungen, sondern umfasst alle planenden, durchführenden und überwachenden Prozesse der Leistungserstellung sowie die Rahmenbedingungen.²

Für die vorliegende Erhebung zum aktuellen Stand des Qualitätsmanagements in der Landesverwaltung wurden verschiedene Fragen an die Generaldirektion übermittelt; die entsprechenden Antworten werden nachfolgend zusammengefasst.

Das Landesgesetz Nr. 17/1993 sieht im Artikel 1/quarter **Maßnahmen zur Steigerung der Qualität** in der Landesverwaltung vor; auf die Frage nach dem aktuellen Stand der Planung, Umsetzung und Evaluierung teilt die Generaldirektion mit, dass Absatz 1 überarbeitet werden soll (da nicht mehr zeitgemäß und umsetzbar) und dass der in Absatz 2 vorgesehene Tätigkeitsbericht des Generaldirektors (nach der kürzlich erfolgten Novellierung) erst im vierten Jahr der Legislaturperiode zu erstellen ist.³

Zur Frage nach den **übergeordneten Qualitätszielen bzw. -standards** der Landesverwaltung und den Maßnahmen, mit denen diese festgelegt und kommuniziert werden, nennt die Generaldirektion als Zielsetzungen die Förderung einer nachhaltigen, ethischen und inklusiven Entwicklung durch Innovation und Digitalisierung im Dienste der Bevölkerung und des Territoriums sowie eine offene und digitale Verwaltung, die einfach nutzbare und qualitativ gute Dienste sicherstellt und dadurch höhere Effizienz, Qualität und bessere Wirtschaftlichkeit der Dienste gewährt; eine besondere Rolle kommt dabei dem Verantwortlichen für die digitale Transformation zu, der im Sinne von Artikel 17 des Kodexes der digitalen Verwaltung im Jahr 2018 namhaft gemacht wurde.⁴

Was die **Governance des Qualitätsmanagements** in der Landesverwaltung betrifft (wie organisatorische Verankerung, Ressourcen), unterstreicht die Generaldirektion, dass Leistungsmessung und Leistungsbewertung im Sinne des Gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 150/2009 Eckpfeiler der Qualität darstellen und auch eine Veränderung der Organisationskultur erfordern, welche durch Maßnahmen der Personalentwicklung begleitet wird; eine wesentliche Beschleunigung des kulturellen Wandels soll nun durch die Aktivierung einer integrierten Software-Anwendung erfolgen, die aktuelle Informationssysteme und Planungsinstrumente bündeln und eine

¹ „Un processo di qualità “interna” che si rifletta sui servizi finali alla collettività”, *Ciro D’Aries*, in *Aziendaitalia*, 11/2020, S. 1763.

² Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, S. 347 ff.

³ Der einzige bisher erstellte Bericht der Generaldirektion stammt aus dem Jahr 2016; dem Thema Qualitätsmanagement ist darin ein eigener Abschnitt gewidmet, in dem erste bewusstseinsfördernde Maßnahmen dargestellt und die weitere Entwicklung angedacht wird.

⁴ Mit Beschluss der Landesregierung Nr. 85/2018 wurde der Direktor der Abteilung Informationstechnik mit dieser Aufgabe betraut.

Qualitätsbewertung anhand von Indikatoren ermöglichen soll.

Eine **Qualitätszertifizierung**⁵ für die gesamte Landesverwaltung oder für einzelne Organisationseinheiten wird laut Aussage der Generaldirektion nicht angestrebt; Qualitätszertifizierungen erfolgten in der Vergangenheit lediglich in Organisationseinheiten, für die dies aufgrund der übertragenen Funktionen und Aufgaben vorgesehen war.⁶ In diesem Zusammenhang erläutert die Generaldirektion, dass aus methodischer Sicht über den Performancezyklus zwei weitere Ansätze zur Qualitätsverbesserung der Leistung der Landesverwaltung verfolgt werden: zum einen die laufende Verbesserung der Normierung und Anpassung der Führungsstruktur (Business Process Reengineering), zum anderen die kontinuierliche Verbesserung durch Standardisierung und Digitalisierung von Verfahren und Arbeitsprozessen.

Die **Steigerung der Effizienz und der Qualität der Verwaltungstätigkeit**⁷ gehört zu den gemeinsamen Zielen aller Organisationseinheiten. Im Bericht zur Performance heißt es dazu, dass der Großteil der Organisationseinheiten dieses Ziel erreicht hat. Dazu liefert die Generaldirektion eine detaillierte Übersicht, aus der hervorgeht, dass im Jahr 2019 insgesamt 88% der Strukturen das Ziel planmäßig und 12% annähernd (mit leichten Abweichungen) erreicht haben; eine qualitative Analyse der Ergebnisse konnte laut Generaldirektion nicht durchgeführt werden.

Die landesverwaltungsübergreifenden Prozesse und Abläufe sind laut den Ausführungen der Generaldirektion Gegenstand von kontinuierlichen Änderungen bzw. Anpassungen des Landesgesetzes Nr.17/1993, welche auf die Beschleunigung der Verfahren, Transparenz, Bürokratieabbau, Bürgernähe und den Schutz der Rechte der Privatpersonen abzielen. Insbesondere die Verkürzung der Verfahrenszeiten (und die damit einhergehende Steigerung der Qualität) gilt als ein Eckpfeiler der Verwaltungsvereinfachung, welche wiederum einen Schlüsselfaktor für die Qualität der öffentlichen Regulierung und die Verbesserung der Dienstleistungen darstellt. In Hinblick auf das Monitoring der Verfahrenszeiten und die digitale Transformation der Verwaltungsverfahren soll auch die Verfahrensdatenbank optimiert werden.

Die **Ergebniszulagen der Führungskräfte** sind unter anderem an die Erreichung von Zielen der Qualitätsverbesserung (Vereinfachung von Verwaltungsabläufen und Verbesserung der Organisation)⁸ gekoppelt. Diesbezüglich weist die Generaldirektion darauf hin, dass die Erreichung dieser operativen Ziele im Rahmen der individuellen Bewertungsgespräche thematisiert wird; eine systematische Erhebung/Auswertung zu den entsprechenden Ergebnissen wird mit dem erwähnten neuen IT-Softwaresystem möglich sein, welches auch die Erfassung von Qualitätsinitiativen vorsieht.

Im Rahmen der Performance-Planung sollen auch **aufgabenkritische Überlegungen**⁹ einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess unterstützen und dadurch zur Qualitätsverbesserung beitragen. Dazu präzisiert die Generaldirektion, dass von dem bereits abgeschlossenen Projekt der Aufgabenkritik die Methodik und die Grundsätze als allgemeine Prinzipien im Performancezyklus festgehalten sind, wobei es den einzelnen Organisationseinheiten überlassen bleibt, diese im Zuge der Digitalisierung anzuwenden. In den Rundschreiben der Generaldirektion (Nr. 6/2020 und Nr. 27/2020) zu den Planungsinstrumenten werden die Führungskräfte jedenfalls ausdrücklich darauf hingewiesen, aufgabenkritische Überlegungen einzuleiten.

Mögliche Initiativen, die **Kundinnen und Kunden bei der Definition von Qualitätsstandards mit einbeziehen/konsultieren** (insbesondere wo Dienstleistungen direkt für die Bürger:innen erbracht

⁵ Grundsätzlich stehen zahlreiche Instrumente und Qualitätsmanagementmodelle zur Verfügung, wie die Standards ISO 9000, das EFQM-Modell, das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem CAF, verschiedene Akkreditierungssysteme, Dienstchartas, Balance Scorecard, Benchmarking.

⁶ Qualitätszertifizierungen in der Landesverwaltung, Bericht der Prüfstelle, 2011.

⁷ Beschluss der Landesregierung Nr. 486/2020 zur Genehmigung des Performance-Berichts 2019, S. 53.

⁸ Beschluss der Landesregierung Nr. 487/2020 zur Genehmigung des Performance-Systems, S. 10.

⁹ Ebenda, Performance-Planung und Aufgabenkritik, S. 17-18.

werden), werden laut Generaldirektion nicht zentral erfasst. Initiativen im Bereich des Qualitätsmanagements werden im Rahmen der Einführung des obgenannten integrierten IT-Systems erfasst werden; zudem ist die Möglichkeit vorgesehen, Indikatoren im Performance-Plan als Qualitätsindikatoren zu kennzeichnen.

Die Generaldirektion weist auf einige Umfragen zur Kundenzufriedenheit in verschiedenen Organisationseinheiten und auf die Nutzungsstatistiken der Onlinedienste hin sowie auf die seit Jahren verfolgte Strategie des Open Government im Sinne einer transparenten, partizipativen und der Rechenschaftspflicht unterliegenden Verwaltung. Bürgerzugang, Open-Data-Portal, die Plattform CIVIS, online- und mobilorientierte Dienstleistungen sowie Online-Zahlungen verstärken laut Aussage der Generaldirektion das Qualitätsniveau der Dienste, das Vertrauen in die Verwaltung und die Aufwertung des öffentlichen Informationsgutes.

Auf die Frage, ob in den Weiterbildungsplänen für Führungskräfte und Mitarbeitende die **Stärkung der Kompetenzen im Bereich des Qualitätsmanagements** (Instrumente, Techniken usw.) vorgesehen ist, antwortet die Generaldirektion, dass derzeit keine spezifische Aus- und Weiterbildungsinitiative zum Thema Qualitätsmanagement geplant ist; auf Themen des Qualitätsmanagements wird jedoch im Rahmen der Weiterbildung zum Performancemanagement eingegangen sowie anlässlich allgemeiner und fachspezifischer Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für das Landespersonal (Führung und Management, verwaltungsrechtliche Kompetenzen, digitale Kompetenzen, Teamentwicklungsmaßnahmen u. a. m.).

Charta der Dienstqualität der öffentlichen lokalen Dienstleistungen

Der Beschluss der Landesregierung Nr. 1407/2017 beinhaltet Richtlinien zur Abfassung der Charta der Dienstqualität der öffentlichen lokalen Dienstleistungen.

Demnach sind ab 1. Jänner 2018 von der Autonomen Provinz Bozen und den Körperschaften, die von ihr abhängig sind oder deren Ordnung in ihre, auch delegierte Zuständigkeit fällt und von den Bezirksgemeinschaften und Gemeinden, einzeln, vereint oder in Zusammenarbeit (subjektiver Anwendungsbereich nach Artikel 1, Absatz 2 des Landesgesetzes Nr. 12/2007) die folgenden einschlägigen Bestimmungen zur Charta der Dienstqualität anzuwenden: Artikel 2, Absatz 461 des Gesetzes Nr. 244/2007 und Artikel 37 des Landesgesetzes Nr. 22/2012 (welcher im Verbraucherschutzgesetz des Landes Nr. 15/1992 den Artikel 9 einfügt), mit der Zielsetzung, die Rechte der Nutzer:innen zu schützen und die Qualität, die Universalität und die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen lokalen Dienstleistungen zu gewährleisten.

Die genannten Richtlinien sehen insbesondere vor:

- die Abfassung der Charta der Dienstqualität - zur Beschreibung der angebotenen Leistungen und der entsprechenden Qualitätsstandards - durch den Träger des Dienstes, im Einvernehmen mit der beauftragenden Körperschaft und der Verbraucherzentrale Südtirol;
- die Beachtung folgender Grundsätze: Gleichheit der Rechte aller Nutzer:innen, Unparteilichkeit, Dienstkontinuität, Recht auf freie Auswahl, Beteiligung der Nutzer:innen, Effizienz und Effektivität der Dienste, Klarheit und Transparenz;
- die Festlegung von Qualitätsfaktoren, Indikatoren und Qualitätsstandards;
- die jährliche Überprüfung der Funktionsweise der Dienste durch Träger, Körperschaft und Verbraucherzentrale, auch unter Berücksichtigung der Vorschläge der Bürger:innen;
- ein System zur Berichterstattung (einschließlich Erhebungen zur Kundenzufriedenheit) durch den Träger und gegebenenfalls zur Aktualisierung der Charta;

- ein Beschwerderecht und Entschädigungsverpflichtungen bei Nichteinhaltung der Standards;
- eine finanzielle Vergütung an die Verbraucherzentrale für die Erfüllung der genannten Aufgaben, welche im Dienstleistungsvertrag festgelegt und vom Träger zu entrichten ist.

Weitere Anwendungsrichtlinien, insbesondere auch durch den Erlass von Mindestanforderungen und Standardformularen, sind durch die Gemeinsame Konferenz (Staat-Regionen, Städte und Lokalkörperschaften) am 26. September 2013 beschlossen worden¹⁰. Diese stellen ein hilfreiches Instrument für die konkrete Anwendung der Charta der Dienstleistungsqualität für die öffentlichen Dienstleistungen dar.

Eine Charta der Dienstqualität ist gemäß genanntem Beschluss der Landesregierung dann erforderlich, wenn u. a. die öffentliche Körperschaft einen *privaten Rechtsträger* mit der Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung beauftragt, es sich *nicht um bereits akkreditierte Dienste handelt* und der *Schwellenwert überschritten* wird (für Dienstleistungsverträge unter dem EU-Schwellenwert sind die Qualitätsgrundsätze im Vertrag selbst festzuschreiben).

Die an das Generalsekretariat gerichteten Fragestellungen in Hinblick auf eine Analyse von Governance und Monitoring der Chartas der Dienstqualität der öffentlichen lokalen Dienstleistungen betrafen die Modalitäten der Bekanntmachung des genannten Beschlusses der Landesregierung Nr. 1407/2017, die seit 1. Jänner 2018 genehmigten Chartas der Dienstqualität, die jährliche Überprüfung der Funktionsweise der Dienste, die Maßnahmen zur Akkreditierung von Dienstleistungen, Leitlinien für die Festschreibung der Qualitätsgrundsätze bei Dienstleistungsverträgen unter dem Schwellenwert, das Monitoring der Umsetzung der Vorgaben und Verpflichtungen aus dem erwähnten Beschluss, die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der Verbraucherzentrale und eventuelle künftige Initiativen zur weiteren Verbesserung der Dienstqualität.

Das Generalsekretariat weist in seiner Stellungnahme einleitend darauf hin, dass der epidemiologische Notstand und die in diesem Zusammenhang zusätzlich übernommenen Aufgaben es nicht zugelassen haben, sich eingehend mit dem Thema Charta der Dienstleistungsqualität zu befassen.

Zwar haben unmittelbar nach Genehmigung des Beschlusses der Landesregierung Nr. 1407/2017 verschiedene Arbeitstreffen mit der Gemeinde Bozen und der Verbraucherzentrale (später auch mit dem Südtiroler Gemeindenverband) stattgefunden, um zu einer gemeinsamen Abfassung der Charta der Dienstqualität und einer einheitlichen Auslegung der im Beschluss enthaltenen Richtlinien zu gelangen, die konkrete Umsetzung der Inhalte der Chartas im Einvernehmen mit der Verbraucherzentrale konnte jedoch aufgrund einer Reihe von Entwicklungen (zuletzt pandemiebedingt) nicht weitergeführt werden. Diese Entwicklungen betrafen geplante, vom Landtag schließlich aber nicht genehmigte Änderungen zum Landesgesetz Nr. 15/1992 sowie die notwendig gewordene Ausschreibung für Dienstleistungen im Bereich Verbraucherschutz anstelle der bisherigen Unterstützung über Beitragsgewährung; das Leistungsverzeichnis der Ausschreibung beinhaltet auch die Mitwirkung bei der Festlegung der Qualitätsstandards für öffentliche lokale Dienstleistungen, die von privaten Rechtsträgern erbracht werden, und die Überwachung der Anwendung der Standards, also jene Mitwirkung und Überwachung, die von den oben erwähnten Rechtsnormen und dem Beschluss der Landesregierung vorgesehen ist.

Was die erwähnten Fragestellungen betrifft, nimmt das Generalsekretariat zu den Modalitäten der Bekanntmachung des Beschlusses der Landesregierung Nr. 1407/2017 und zu den seit 1. Jänner 2018 genehmigten Chartas der Dienstqualität Stellung: der Beschluss wurde auf der institutionellen Webseite der Landesregierung und im Amtsblatt der Region veröffentlicht und war auch Gegenstand einer Presseaussendung der Verbraucherzentrale; zu den genehmigten Chartas wird auf jene des

¹⁰ Amtsblatt der Italienischen Republik Nr. 254 vom 29. Oktober 2013 – Ordentliches Beiblatt Nr. 72.

Bahndienstes der SAD in Absprache mit der Abteilung Mobilität und im Einvernehmen mit der Verbraucherzentrale hingewiesen.

Im Übrigen führt das Generalsekretariat aus, dass nach einer Neuverteilung der Aufgaben in der Abteilung Präsidium nunmehr das Amt für Landessprachen und Bürgerrechte sich mit der Umsetzung der vertraglichen Leistungen der Verbraucherzentrale befasst.

Dazu zählen auch die Obliegenheiten im Zusammenhang mit der Charta der Dienstqualität.

Bei der Ausarbeitung, laufenden Überprüfung und Überwachung der Chartas der Dienstleistungsqualität wird den Verbraucherschutzorganisationen eine wichtige Rolle eingeräumt. Auch die Verbraucherzentrale Südtirol hat bereits umfangreiche Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt, die für die Sicherung und Weiterentwicklung dieses Instrumentes der Qualitätsentwicklung von Bedeutung sein können.

Von der Verbraucherzentrale sind in den letzten Jahren insgesamt 19 Qualitätschartas zusammen mit den Erbringern von Dienstleistungen abgefasst worden. Die überwiegende Anzahl der Dienste wurde vom Betrieb für Sozialdienste Bozen ausgeschrieben oder betrifft den öffentlichen Personennahverkehr.

Sowohl das Landesmobilitätsgesetz Nr. 15/2015 als auch Beschlüsse der Behörde für die Verkehrsregulierung sehen eine Qualitätscharta vor. Die Verbraucherzentrale Südtirol hebt als *Best Practice* die *Zusammenarbeit mit dem Amt für Mobilität hervor, wo eine Vorlage für die Charta der Dienstqualität nahezu fertig ausgearbeitet werden konnte, die zukünftig integrierender und verbindlicher Bestandteil jedes Dienstleistungsvertrages oder jeder Konzession sein sollte*. Zudem konnte für einige Kategorien von Inhabern des Südtirolpasses ein Pendlerbonus eingeführt werden.

Als ein weiteres positives Beispiel nennt die Verbraucherzentrale Südtirol den Betrieb für Sozialdienste Bozen. Dieser hat eine eigene interne Vorgangsweise ausgearbeitet, welche bei der Phase der Vergabe des öffentlichen Dienstes beginnt und sich an die Rahmenvorgaben des Beschlusses der Landesregierung Nr. 1407/2017 anlehnt; bei beiden angeführten Diensten ist also verpflichtend die Ausarbeitung einer Qualitätscharta vorgesehen, die in Absprache mit der Verbraucherzentrale Südtirol erfolgt.

Auf der anderen Seite wird, aus Sicht der Verbraucherzentrale Südtirol, als *Worst Practice* in der Durchsetzung von Verbraucherschutzinteressen die letztthin erfolgte Vergabe des Behindertentransportes in Südtirol angeführt. Alle Versuche, bei diesem Dienstleistungsvertrag eine akzeptable Charta zu unterzeichnen, sind bisher gescheitert. Demzufolge sind verschiedene Verbraucherinteressen (Beschwerdemöglichkeiten, Ersatzleistungen) nur in sehr beschränktem Ausmaß durchsetzbar und die fehlende Gewährleistung nicht sanktionierbar.

Aus Sicht der Verbraucherzentrale besteht weiterer Handlungsbedarf dahingehend, dass bereits in der Phase der Ausschreibung durch die AOV (Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge) ein verpflichtender Hinweis auf die Ausarbeitung einer Charta der Dienstqualität im Sinne des Beschlusses der Landesregierung Nr. 1407/2017 vorgesehen werden sollte. Über die Zuschlagserteilung sollte die Verbraucherzentrale in Kenntnis gesetzt werden, um so die folgenden Schritte besser zu koordinieren. Damit könnte auch die Verbraucherzentrale Südtirol den Aufgaben, die das erwähnte Gesetz Nr. 244/2007 den Verbraucherorganisationen überträgt, effizienter nachkommen. Insgesamt wäre es, immer laut Verbraucherzentrale, hilfreich, wenn andere Körperschaften dem positiven Beispiel im Bereich der Mobilität folgen würden. Dies würde sich auch für akkreditierte Dienste anbieten, wo der Gesetzgeber für den Erbringer/Betreiber bereits bestimmte Qualitätsindikatoren vorsieht, welche auch als Qualitätscharta für diese Dienste Anwendung finden könnten. Durch die Errichtung einer gemeinsamen Schlichtungsstelle für die jeweils akkreditierten Dienste würde die gesonderte Schlichtung für jeden einzelnen Betreiber vermieden, und so eine zentrale Anlaufstelle errichtet, welche alle Verfahren

gemeinsam abwickelt.

IV. Bewertung und Empfehlungen

Qualitätsmanagement in der Landesverwaltung

Qualitätsmanagement dient dazu, Leistungen, Abläufe und die Organisation insgesamt ständig zu verbessern und weiterzuentwickeln. Davon profitieren Bürger:innen, Kundinnen und Kunden, die Mitarbeitenden und die Organisation selbst.

Die „externe Qualität“ einer Dienstleistung und die „interne Qualität“ des Verwaltungsapparates, welcher den Prozess der Dienstleistungserbringung auf der Grundlage einer „guten Verwaltungsführung“ im Sinne von Art. 97 der Verfassung verantwortet, hängen somit untrennbar zusammen.¹¹

Die im Zuge der Erhebung durchgeführte Bestandsaufnahme zum Qualitätsmanagement in der Landesverwaltung ergibt zusammenfassend folgendes Bild:

- die Landesverwaltung hat übergeordnete Qualitätsziele bzw. -standards definiert;
- die Governance des Qualitätsmanagements erfolgt im Rahmen des Performance-Systems;
- eine Qualitätszertifizierung für die gesamte Landesverwaltung oder für einzelne Organisationseinheiten wird nicht angestrebt;
- das allen Organisationseinheiten gemeinsame Ziel der Steigerung der Effizienz und der Qualität der Verwaltungstätigkeit wurde im Jahr 2019 von 88% der Strukturen planmäßig und von 12% annähernd (mit leichten Abweichungen) erreicht; eine qualitative Analyse der Ergebnisse ist nicht erfolgt;
- die Ergebniszulage der Führungskräfte ist auch an die Erreichung von Zielen der Qualitätsverbesserung gekoppelt; eine systematische Erhebung/Auswertung zu den entsprechenden Ergebnissen wird mit einem neuen IT-Softwaresystem zur Unterstützung des Performance-Systems möglich sein;
- aufgabenkritische Überlegungen im Rahmen des Performance-Zyklus unterstützen einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess und tragen dadurch zur Qualitätsverbesserung bei;
- Initiativen zur Einbeziehung von Kundinnen und Kunden bei der Definition von Qualitätsstandards werden nicht zentral erfasst;
- das neue IT-Softwaresystem wird es ermöglichen, Initiativen im Bereich des Qualitätsmanagements zu erfassen und Indikatoren im Performance-Plan als Qualitätsindikatoren zu kennzeichnen;
- die Stärkung der Kompetenzen im Bereich des Qualitätsmanagements erfolgt im Rahmen der Weiterbildung zum Performancemanagement sowie anlässlich allgemeiner und fachspezifischer Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für das Landespersonal.

In Hinblick auf eine kontinuierliche und nachhaltige Verbesserung der Kompetenz, der Effizienz und der Kundenorientierung in der Landesverwaltung erscheint *ein eigenständiges und übergreifendes Qualitätsmanagement, welches über eine Einordnung der Qualitätsanliegen in das Performance-*

¹¹ Direttiva per una Pubblica Amministrazione di qualità, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006.

System hinausgeht, zunehmend unverzichtbar.

Auch wenn aktuell keine Qualitätszertifizierung für die Landesverwaltung oder einzelne Organisationseinheiten angestrebt wird, sollte mittel- bis langfristig die Implementierung eines Qualitätsmanagementmodells¹² angestrebt werden, um die genannte Leistungs- und Qualitätsorientierung sowie die Ausrichtung an Kundinnen, Kunden¹³ und Mitarbeitenden noch gezielter zu unterstützen.

Dabei gelten als allgemeine *Voraussetzungen für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement*: die Änderung des Selbstverständnisses der Verwaltung (Kulturwandel), die laufende Ermittlung der Anforderungen und Erwartungen der Adressaten des Verwaltungshandelns, ein ausreichender Ressourceneinsatz für und eine angemessene organisatorische Verankerung des Qualitätsmanagements, eine konsequente Unterstützung durch die Führung und eine breite Akzeptanz innerhalb der Verwaltung.¹⁴

Eine *qualitätsorientierte Selbstbewertung*¹⁵ bildet den Ausgangspunkt für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozesses: eine umfassende, systematische, periodische und partizipativ ausgestaltete Selbstbewertung (z. B. im Rahmen von CAF) der eigenen Tätigkeiten und Ergebnisse bzw. der Leistungen lässt Stärken und Verbesserungspotentiale erkennen und unterstützt die Planung und Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen.¹⁶

Ein systematisches Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, auch in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 150/2009 und den normativen Neuerungen zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung¹⁷ in Hinblick auf die Umsetzung des Recovery Plan, erfordert einen Bewusstseins- und Kulturwandel in Richtung einer „Qualitätskultur“, die sich wie bereits aufgezeigt in einer ganzheitlichen Sicht- und Herangehensweise an Bürger:innen und Mitarbeitenden orientiert; gleichzeitig stellt die (in einer Monopolstellung agierende) öffentliche Verwaltung durch eine Qualitätszertifizierung sicher, dass auch für sie selbst genaue Qualitätsansprüche gelten und diese nicht nur im Rahmen öffentlicher Auftragsvergaben von den Auftragnehmern verlangt werden.¹⁸

Charta der Dienstqualität der öffentlichen lokalen Dienstleistungen

Die Erhebung zu Governance und Monitoring der Chartas der Dienstqualität der öffentlichen lokalen Dienstleistungen zeigt im Ergebnis einige Verzögerungen in der praktischen Umsetzung der mit Beschluss der Landesregierung Nr. 1407/2017 genehmigten Richtlinien zur Abfassung der Charta auf.

Dies betrifft zum einen das fehlende Gesamtbild der angenommenen Chartas, zum anderen die konkrete Umsetzung der Vorgaben aus dem Beschluss der Landesregierung wie beispielsweise die jährliche Überprüfung der Funktionsweise der Dienste oder die Festschreibung der Qualitätsgrundsätze bei Dienstleistungsverträgen unter dem Schwellenwert.

Es wird daher empfohlen, nach den auch pandemiebedingten Verzögerungen und der organisatorischen Neuordnung des Aufgabenbereichs Verbraucherschutz, die praktische Umsetzung

¹² S. Fn 5.

¹³ „La soddisfazione e il coinvolgimento del cittadino costituisce il vero motore dei processi di miglioramento e di innovazione di tutta la PA“, *Ciro D’Aries*, in *AziendaItalia*, 8-9/2020, S. 1414.

¹⁴ *Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat*, S. 349.

¹⁵ *Direttiva per una Pubblica Amministrazione di qualità*, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006, S. 4.

Ciro D’Aries, *Il miglioramento continuo attraverso l’autovalutazione delle fasi del processo “qualità totale” – Le schede di autovalutazione*, in *AziendaItalia* 11/2020.

¹⁶ Die Selbstbewertung erfordert eine externe Validierung in Form einer Peer Evaluation, einer Zertifizierung oder einer Auszeichnung im Rahmen von Wettbewerben, *Direttiva per una Pubblica Amministrazione di qualità*, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006, S. 4.

¹⁷ *Gesetzesdekret vom 9. Juni 2021*, Nr. 80.

¹⁸ *L. Hinna*, *Internal Auditing nelle pubbliche amministrazioni*, 2020, S. 26.

der Richtlinien zur Abfassung der Charta der Dienstqualität wieder aufzunehmen, um durch eine effektive Governance und ein umfassendes Monitoring den normativen Vorgaben zur Sicherung der Dienstleistungsqualität und der Bestimmungen zum Verbraucherschutz nachzukommen.

Sinnvoll erscheinen in diesem Zusammenhang auch die Anregungen der Verbraucherzentrale, bereits im Zuge der Ausschreibungen öffentlicher Dienste über Schwellenwert die Verpflichtungen in puncto Qualitätscharta vorzusehen, Vorlagen für eine Charta der Dienstqualität auszuarbeiten (wie im Bereich Mobilität geschehen) und gegebenenfalls eine zentrale Schlichtungsstelle beim Land einzurichten.

Ein Follow-up zu den ausgesprochenen Empfehlungen ist nach Ablauf von zwei Jahren geplant.

gez.
Martin Steinmann

Wolfgang Bauer



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp