

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Auswahl und berufliche Entwicklung von Führungskräften

Audit gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe e) des Landesgesetzes
Nr. 10/1992



Südtiroler Landtag
Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Cunsëi dla Provinzia autonoma de Bulsan

AUDITORINNEN: Irmgard Prader
Cinzia Flaim

Übersetzung: Übersetzungsamt des Südtiroler Landtages

**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 | organismovalutazione@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

August 2021

INHALTSVERZEICHNIS

I.	BEGRÜNDUNG UND ZIELSETZUNGEN DES AUDITS-----	4
II.	GEGENSTAND UND METHODIK DES AUDITS -----	4
III.	RECHTS- UND REGULINGSRAHMEN -----	5
IV.	PRÜFUNG UND BEWERTUNG -----	13
V.	SCHLUSSFOLGERUNGEN-----	20

I. Begründung und Zielsetzungen des Audits

Gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe e) des Landesgesetzes Nr. 10 vom 23. April 1992 in geltender Fassung, „Neuordnung der Führungsstruktur der Südtiroler Landesverwaltung“, verfasst die Prüfstelle einen Bericht über die Gesetzmäßigkeit, die Unparteilichkeit und die reibungslose Abwicklung der Verwaltungstätigkeit des Landes.

Im Tätigkeitsprogramm der Prüfstelle ist für das Jahr 2021 unter anderem die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit, der Unparteilichkeit und der Einhaltung des Grundsatzes des guten Verwaltungshandelns bei Auswahlverfahren für Führungskräfte und bei ihrer beruflichen Weiterentwicklung vorgesehen. Gerade in dieser Zeit stark veränderter Anforderungen, auf die der öffentliche Dienst reagieren muss, handelt es sich dabei um einen zentralen und strategischen Prozess der Verwaltungstätigkeit.

II. Gegenstand und Methodik des Audits

Im Rahmen des Audits wurden folgende Aspekte untersucht:

- das institutionelle Umfeld, die Zuständigkeiten des Landes, die Aufgaben der Ämter und die programmatischen Leitlinien,
- die Erfassung des Führungspersonals im Dienst mit Bezug auf die Auswahlverfahren,
- die Bedarfserhebung und Planung, der Zeitplan für die Auswahlverfahren sowie die Dauer der geschäftsführenden Besetzungen,
- die Wahl der Methode für das jeweilige Auswahlverfahren,
- die Anforderungen und Kompetenzen, die Überprüfungsverfahren,
- die Bestellung der Prüfungskommission,
- die Führung der einzelnen Abschnitte des Verzeichnisses der Führungskräfte und der Einsatz der geeigneten Bewerberinnen und Bewerber,
- die Direktberufungen und die Vergabe von Sonderaufträgen,
- die berufliche Weiterbildung in Bezug auf die Mobilität und die neuen Arbeitsformen (Smart Working),
- die Weiterbildung der langjährigen sowie der neuen Führungskräfte, die Erhebung und die Leitlinien.

Darüber hinaus wurden folgende Wettbewerbsverfahren, basierend auf der Grundlage einer durchdachten Stichprobenauswahl untersucht:

- das ordentliche Wettbewerbsverfahren für die Position eines Abteilungsdirektors sowie eines Amtsdirektors, die auf der Grundlage einer durchdachten Stichprobenauswahl durchgeführt wurden. Im Einzelnen handelt es sich dabei um den Wettbewerb für den Auftrag als Direktor der Abteilung Landeszahlstelle, der mit Dekret des Landeshauptmannes Nr. 9215 vom 5. Juni 2020 ausgeschrieben wurde, den mit Dekret des Landeshauptmannes Nr. 25997 vom 21. Dezember 2020 ausgeschriebenen Wettbewerb für die Beauftragung zum Direktor der Abteilung Straßendienst sowie den mit Dekret des Landeshauptmannes Nr. 20888 vom 25. Oktober 2019 ausgeschriebenen Wettbewerb für die Beauftragung zum Direktor des Amtes für Naturparke;
- das mit Dekret des Generaldirektors Nr. 1616 vom 31. Januar 2020 ausgeschriebene Sammelwettbewerbsverfahren – hier wurde nur der Teil betreffend die Ernennung zum Direktor des Amtes für Eisenbahn und Flugverkehr untersucht;
- die Ernennung ohne ein Wettbewerbsverfahren – in diesem Fall wurde auf der Grundlage einer

- durchdachten Stichprobenauswahl der strategische Sonderauftrag „Landesmobilitätsplanung und Verkehrssteuerung“, der mit Beschluss der Landesregierung Nr. 748 vom 6. Oktober 2020 erteilt wurde, untersucht;
- die Ernennung des Direktors der IT-Abteilung durch Berufung von außen per Dekret des Landeshauptmanns Nr. 5691/2021 vom 29. März 2021.

Das Audit wurde gemäß den Leitlinien für Audit- und Beratungstätigkeiten, die von der Prüfstelle am 20. Januar 2021 genehmigt wurden, und insbesondere gemäß den beruflichen Standards des IIA (Institute of Internal Auditors) und den Prüfungsnormen der INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) durchgeführt.

In einer ersten Phase wurden die folgenden, vorbereitenden Unterlagen zum Gegenstand des Audits beschafft: die Rechtsquellen auf Landes- sowie auf staatlicher Ebene, die Rechtsprechung des Rechnungshofs und des Verfassungsgerichts sowie die einschlägige Literatur, das Wirtschafts- und Finanzdokument des Landes Südtirol 2021-2023, der Performanceplan 2020-2022, der Performanceplan 2021-2023, der Performancebericht für das Jahr 2020, der Dreijahresplan für den Personalbedarf im Anhang zum Performanceplan und der Bericht der Prüfstelle vom Juli 2019 über die „Prüfung ausgewählter Aspekte im Personalbereich des Landes“ und das entsprechende Follow-up.

Ausgehend von diesen Unterlagen wurde ein Fragebogen erstellt und dem Kollegialorgan der Prüfstelle unterbreitet. Anhand dieses Fragebogens wurden am 10. März 2021 strukturierte Interviews mit dem verantwortlichen Direktor und der stellvertretenden Direktorin des Amtes für Personalentwicklung geführt. Am 15. März 2021 folgten weitere Interviews mit dem Generaldirektor des Landes und der verantwortlichen Direktorin des Organisationsamtes.

Darüber hinaus wurden beim Organisationsamt und bei der Personalabteilung die Unterlagen zu den oben genannten Auswahl- und Ernennungsverfahren eingeholt, die Gegenstand des Audits waren. Das Amt für Personalentwicklung wurde ferner ersucht, Unterlagen zum Fortbildungsprogramm für das Landespersonal für die Jahre ab 2021 vorzulegen. Das Amt für Personalentwicklung übermittelte auch die mit Beschluss der Landesregierung Nr. 168/2020 genehmigte Aktualisierung des Tätigkeitsprogramms 2019-2020, die Liste der daran beteiligten Supervisoren und Coaches sowie die Dokumente „Leadership- und Austauschkonzept für neu ernannte Führungskräfte“ und „Smart-Working-Coaching für Führungskräfte“.

Die eingeholten Unterlagen und Informationen wurden geprüft und deren Ergebnisse ausgewertet.

III. Rechts- und Regelungsrahmen

Für die obengenannte Analyse wurden die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und des Rechnungshofs, die Berichte des Rechnungshofs, die staatliche Gesetzgebung, der Rechts- und Regelungsrahmen auf Landesebene, die programmatischen Dokumente des Landes und die einschlägige Rechtslehre herangezogen.

Verfassungsrechtliche Grundsätze und Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Die Grundsätze der Unparteilichkeit und der reibungslosen Abwicklung der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung sind in Artikel 97 der Verfassung verankert. In diesem Artikel werden auch die Grundlagen der Organisation der Arbeit der Beamten-, sowie der Grundsatz definiert, dass der Zugang zum öffentlichen Dienst – mit Ausnahme einiger gesetzlich vorgesehener Fälle – über einen Wettbewerb erfolgt.

Diesbezüglich hat das Verfassungsgericht betont, dass der öffentliche Wettbewerb die allgemeine und ordentliche Vorgangsweise für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst darstellen. Dieser Mechanismus trage nämlich dazu bei, das Gebot der Verwaltungseffizienz zu erfüllen. Abweichungen von dieser Regel sind nur unter besonderen Umständen, die dies rechtfertigen, zulässig – so das Gericht. Dabei ist der Ermessensspielraum recht begrenzt, einerseits durch die Notwendigkeit, den ordnungsgemäßen Ablauf der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten, andererseits durch die Angemessenheit und Zweckmäßigkeit des gewählten, anderweitigen Auswahlkriteriums im Hinblick auf die Zielerreichung und auf die Wahrung des öffentlichen Interesses (Urteile des Verfassungsgerichts Nr. 159 /2005, Nr. 34/2004, Nr. 194/2002, Nr. 1/1999, Nr. 333/1993, Nr. 453/1990 und Nr. 81/1983).

Rechnungshof

Der Rechnungshof hat sich in seiner Rechtsprechung wiederholt zu der Möglichkeit geäußert, Führungsaufträge an Personen von außerhalb der öffentlichen Verwaltung zu erteilen. Wie im Laufe der Jahre immer wieder betont wurde, sieht der geltende Rechtsrahmen vor, dass Personen, die keinen öffentlichen Wettbewerb gewonnen haben, in Abweichung von der in unserem Verwaltungssystem allgemein gültigen Regel ernannt werden können, sofern das Auswahlverfahren bestimmte Voraussetzungen erfüllt und bei der anschließenden Beauftragung volle Transparenz gewährleistet ist. Vor allem aber müssen diese Bewerberinnen und Bewerber außerordentlich hohe berufliche und kulturelle Kompetenzen mitbringen.

Ein Lebenslauf, der eine zufriedenstellende Ausbildung im betreffenden Fachgebiet und eine einschlägige Berufserfahrung bescheinigt, reicht in einem solchen Fall nicht aus. Vielmehr sind strengste Anforderungen betreffend eine herausragende berufliche Qualifikation sowie den Abschluss eines Universitäts- oder eines Postgraduiertenstudiums, welches Ausdruck einer besonders soliden theoretischen und institutionellen Vorbereitung ist, zu erfüllen. (vgl. Rechnungshof, Sektion Lombardei, Urteil Nr. 97 vom 13. Juni 2016; Rechtsprechungssektion Ligurien, Urteil Nr. 92 vom 23. Juni 2017; Rechtsprechungssektion Kampanien, Urteil Nr. 175 vom 17. Mai 2017; Rechtsprechungssektion Kampanien, Urteil Nr. 129 vom 31. März 2017).

Darüber hinaus hat der Rechnungshof in seinem Bericht Nr. 13/2020 über die Arbeitskosten im öffentlichen Dienst genaue Angaben zur Aufnahme von Führungskräften und zu deren Schulung auch Rahmen des E-Learning gemacht.

Zum Thema öffentliche Wettbewerbe legt der Rechnungshof nahe „[...] die zahlreichen Absichtserklärungen im Sinne einer Modernisierung der Personaleinstellungsverfahren endlich in die Tat umzusetzen, wobei der Fokus nach Möglichkeit weniger auf Theorie und mehr auf Praxiserfahrung, weniger auf angelerntes Wissen und mehr auf Lösungsorientiertheit, weniger auf abstrakte Kenntnisse im Personalmanagement und mehr auf Beziehungskompetenzen gelegt werden sollte.“

Zum Thema Fortbildung vertritt der Rechnungshof die Auffassung, dass „die Wiederaufnahme von Fortbildungsmaßnahmen, die auch über moderne und optimierte digitale Plattformen durchgeführt werden, eine dringende Investition darstellt, die mit einer ganzheitlichen Strategie zur Stärkung der Humanressourcen im Hinblick auf die Verbesserung der Kompetenzen und der Professionalität einhergehen muss.“

Weiters argumentiert der Rechnungshof: „... Die künftigen Programme zur Aufnahme von Führungskräften in Verbindung mit einer äußerst gezielten Fortbildungspolitik sind für die öffentliche Verwaltung ein absolutes Muss, wenn es darum geht, die technischen, fachlichen und beruflichen Kompetenzen vor allem im digitalen Bereich zu erhöhen und zu festigen. Dies ist für die strategische Unterstützung und die Entscheidungsfindung in den heutigen Governance-Systemen unerlässlich.“

Staatliche Rechtsvorschriften

Der Zugang zu Führungspositionen und die Führungsstruktur waren im Laufe der Zeit Gegenstand zahlreicher Rechtsmaßnahmen auf staatlicher Ebene. Derzeit wird dieser Sachbereich für die Staatsverwaltung und die öffentlichen Körperschaften ohne Erwerbszweck hauptsächlich durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 165/2001 i. g. F., durch das Gesetzesdekret Nr. 101/2013, das in abgeänderter Fassung in das Gesetz Nr. 125/2013 umgewandelt wurde, sowie durch zahlreiche Dekrete des Präsidenten der Republik, unter anderem durch das DPR Nr. 70/2013, geregelt.

Diese Rechtsvorschriften sind aus zwei Gründen für das Audit relevant:

- ganz allgemein, um Ähnlichkeiten und Unterschiede zu den Rechtsvorschriften auf Landesebene sowie deren Vor- und Nachteile zu erkennen und auszuwerten;
- insbesondere, da die im gesetzesvertretenden Dekret Nr. 165/2001 enthaltenen Grundsätze wesentliche Rechtsgrundlagen der Wirtschafts- und Sozialreform darstellen, die auch für das Land Südtirol verbindlich sind (vgl. Urteile des Verfassungsgerichts Nr. 16/2020, Nr. 138 und Nr. 93 aus dem Jahr 2019, Nr. 201, Nr. 178 und Nr. 172 aus dem Jahr 2018 sowie Nr. 189/2007).

Aus der Summe dieser Gesetzesmaßnahmen und Rechtsvorschriften lässt sich die Rechtslage in Bezug auf folgende Aspekte ableiten:

- Gemäß Artikel 35 Absatz 3 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 müssen sich generell alle Personalaufnahmeverfahren im öffentlichen Dienst an folgende Grundsätze halten:
 - a) Zum einen muss das Auswahlverfahren in angemessener Weise publik gemacht werden, zum anderen muss sichergestellt werden, dass das Verfahren neutral, kosteneffizient und zügig abläuft. Zu diesem Zweck bietet sich eventuell auch der Einsatz automatisierter Systeme an, die auch eine Vorauswahl der Bewerberinnen und Bewerber ermöglichen.
 - b) Die Objektivität und Transparenz bei der Überprüfung der Eignung und der beruflichen Anforderungen für die zu besetzende Stelle soll durch entsprechende Mechanismen gewährleistet werden.
 - c) Frauen und Männer müssen bei den Auswahlverfahren gleiche Chancen haben.
 - d) Die Personalaufnahmeverfahren müssen dezentral abgewickelt werden.
 - e) Die Prüfungskommissionen müssen ausschließlich aus Sachverständigen mit nachgewiesener Kompetenz in den Prüfungsfächern zusammengesetzt sein. Die Kommissionsmitglieder werden aus dem Kreis der Beamtenschaft der öffentlichen Verwaltung, des Lehrkörpers und verwaltungsexterner Personen ausgewählt, die nicht dem politischen Leitungsgremium der Verwaltung angehören, keine politischen Ämter bekleiden, keine Gewerkschaftsvertreter sind und nicht von Gewerkschaftsverbänden, Gewerkschaftsorganisationen oder Berufsverbänden designiert wurden.
- Gemäß DPR Nr. 70/2013 muss ein Dreijahresplan für die Einstellung von Führungskräften und Beamten ausgearbeitet werden, der „[...] eine quantitative und qualitative Prognose des Einstellungsbedarfs unter Berücksichtigung der Zahl der freien Stellen, im Einklang mit den allgemeinen Zielen für den Personalbestand sowie auf der Grundlage einer strategischen Bewertung der übertragenen Aufgabenbereiche und Programme“ beinhaltet.
- Laut Artikel 28 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 erfolgt der Zugang zu Führungspositionen entweder über einen öffentlichen Wettbewerb oder über eine Prüfung im Rahmen eines Ausbildungslehrgangs, wobei die jeweils dafür vorgesehenen Zugangsvoraussetzungen erfüllt werden müssen.
- Gemäß Artikel 4 Absatz 3-quinquies des Gesetzesdekrets Nr. 101/2013, das in abgeänderter Fassung in das Gesetz Nr. 125/2013 umgewandelt wurde, besteht die Verpflichtung, italienweit einheitlich

che öffentliche Wettbewerbsverfahren für die Einstellung von Führungskräften und von Personal in den allgemeinen Berufsbildern durchzuführen.

- Gemäß Artikel 19 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 müssen die Anzahl und die Art der im Stellenplan vorgesehenen Führungspositionen sowie die entsprechenden Auswahlkriterien bekannt gegeben werden. Zu diesem Zweck bietet sich u. a. auch die Veröffentlichung eines entsprechenden Stelleninserats auf der offiziellen Internetseite an. Darüber hinaus muss verwaltungsintern geprüft werden, ob Führungskräfte sich für die freie Stelle interessieren und für diese zur Verfügung stehen. Bei der Besetzung der Führungsposition müssen laut besagtem Artikel folgende Aspekte berücksichtigt werden: „[...] die damit verbundenen Ziele, die Komplexität der betreffenden Organisationseinheit, die Eignung und die beruflichen Fähigkeiten der betreffenden Führungskraft, ihre bisherigen Leistungen und deren Bewertung durch den Arbeitgeber, ihre besonderen organisatorischen Fähigkeiten sowie die allfällige, im Ausland, in der Privatwirtschaft oder in anderen öffentlichen Verwaltungen gesammelte Berufserfahrungen in der Führungsebene, sofern sie für den betreffenden Auftrag von Belang sind [...]“.

Abschließend wurden mit der Richtlinie Nr. 3/2018 (der sog. Madia-Richtlinie) die „Leitlinien für Wettbewerbsverfahren gemäß Artikel 35 Absatz 5.2 des Einheitstextes der Gesetze zum öffentlichen Dienst“ verabschiedet. Hier werden die Vorteile der Durchführung einheitlicher Wettbewerbsverfahren für die Einstellung von Führungskräften und von Personal in den allgemeinen Berufsbildern aufgezeigt. Unter anderem wird betont, dass „[...] die Durchführung groß angelegter, zentraler Wettbewerbsverfahren mit Prüfungskandidaten aus einem größeren Einzugsgebiet eine obligatorische Praxis für die Zentralbehörden ist und auf jeden Fall auch für alle übrigen Verwaltungen zu empfehlen ist. Dies ermöglicht nämlich eine breitere Beteiligung und eine größere Kosteneffizienz bei der Durchführung des Wettbewerbsverfahrens unter Anwendung objektiver und einheitlicher Bewertungskriterien. Auf diese Weise wird auf dem gesamten Staatsgebiet bei gleichwertigen Berufsbildern eine einheitliche Qualität und berufliche Kompetenz gewährleistet [...]“.

Der Vollständigkeit halber sei hier auch auf die Reform der öffentlichen Verwaltung und ihrer Personalordnung verwiesen, die derzeit noch im Gange ist und auch die Führungskräfte betrifft. Diese Reform ist dringender denn je, denn davon hängt die Umsetzung des kürzlich genehmigten gesamtstaatlichen Aufbau- und Resilienzplans ab, an den die von der EU gewährten Geldmittel geknüpft sind.

In diesem Zusammenhang erging insbesondere das gesetzesvertretende Dekret Nr. 80 vom 9. Juni 2021 „Dringende Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf die Umsetzung des Nationalen Aufbau- und Resilienzplans und für ein effizientes Justizsystem“. Darin sind unter anderem Maßnahmen vorgesehen, um in der öffentlichen Verwaltung Ausbildungsangebote und Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen zu schaffen. Ferner umfasst das Dekret Maßnahmen zur Aufwertung des Personals, zur Anerkennung der Leistung, Aufstiegsmöglichkeiten für den Zugang zu Führungspositionen sowie straffere Personalaufnahmeverfahren.

Die Verwaltungsreform ist derzeit noch im Gange und die Entwicklungen müssen in nächster Zeit beobachtet werden.

Rechts- und Regelungsrahmen auf Landesebene

Der rechtliche Rahmen für die Führungskräfte auf Landesebene wird hauptsächlich durch das Landesgesetz Nr. 10 vom 23. April 1992 in geltender Fassung „Neuordnung der Führungsstruktur der Südtiroler Landesverwaltung“ vorgegeben. Abschnitt I regelt die Organisation und die Führungsstruktur der Landesverwaltung sowie die Fortbildung der Führungskräfte, während Abschnitt II den Zugang zu Führungspositionen regelt.

Führungsstruktur

Laut Artikel 3, Absätze 1 und 2 des Landesgesetzes gliedert sich die Führungsstruktur der Landesverwaltung in Generalsekretariat, Generaldirektion, Ressorts, Abteilungen, Ämter und Funktionsbereiche.

Die Abteilungen und ihre Zuständigkeitsbereiche sind im Anhang A zum Landesgesetz aufgezählt.

In Bezug auf die Ämter heißt es in Artikel 3 Absatz 4 des Landesgesetzes: „[...] Die spezifische Gliederung der Verwaltungsstruktur, die Benennung und die Aufgaben der einzelnen Führungsstrukturen, die Bereiche sowie die Richtlinien für die entsprechende in den Kollektivverträgen vorgesehene Entlohnung werden mit Durchführungsverordnung festgelegt. Mit dieser Durchführungsverordnung wird auch die Anzahl der Abteilungen und Ämter festgelegt [...]“. In Durchführung dieses Artikels erließ der Landeshauptmann das Dekret Nr. 21 vom 25. Juni 1996, „Bezeichnung und Zuständigkeiten der Ämter der Autonomen Provinz Bozen“, das später abgeändert wurde. Im Anhang 1 zu diesem Dekret sind die Ämter und Funktionsbereiche der Landesverwaltung mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten aufgelistet.

Die italienische und die deutsche Bildungsdirektion sowie die ladinische Bildungs- und Kulturdirektion haben einen besonderen Verwaltungsaufbau. Gemäß Artikel 5 Absatz 4 des Landesgesetzes werden die Bezeichnungen und Zuständigkeiten der einzelnen Führungsstrukturen per Durchführungsverordnung festgelegt. In Durchführung dieses Artikels erließ der Landeshauptmann das später abgeänderte Dekret Nr. 45 vom 15. Dezember 2017, „Verordnung über die Gliederung, Benennung und Aufgaben der Deutschen Bildungsdirektion“, das Dekret Nr. 20 vom 16. Juli 2018, „Verordnung über die Gliederung, Benennung und Aufgaben der Italienischen Bildungsdirektion“, das ebenfalls später abgeändert wurde, sowie das Dekret Nr. 3 vom 17. Januar 2019, „Verordnung über die Gliederung, die Benennung und die Aufgaben der Ladinischen Bildungs- und Kulturdirektion“. In diesen Dekreten sind die Organisationseinheiten im Bereich der deutschen, ladinischen und italienischen Schule und Bildung vorgesehen.

Weiterbildung der Führungskräfte

In Artikel 13-bis des Landesgesetzes Nr. 10/1992 („Ständige Weiterbildung der Führungskräfte“) sind spezifische Bestimmungen zur Fortbildung der Führungskräfte festgeschrieben: Grundsätzlich sind hier die Verpflichtung zur ständigen Weiterbildung sowie die jährliche Planung von Auffrischungs- und Fortbildungskursen, die Erfassung der absolvierten Weiterbildungsstunden und der entsprechend erworbenen Bildungsguthaben sowie Maßnahmen im Bereich Coaching und Mentoring vorgesehen. Insbesondere die Verpflichtung der Führungskräfte zur ständigen Weiterbildung wurde durch eine Änderung des oben genannten Landesgesetzes im Juli 2017 eingeführt.

Grundsätzlich ist die Fortbildung und insbesondere die ständige Weiterbildung des Personals der Landesverwaltung in der Personalordnung geregelt (LG Nr. 6/2015, Artikel 22 und 22-bis). Ein in Artikel 22 festgelegtes Ziel ist die Förderung der Karriereentwicklung des Landespersonals sowie die Gewährleistung einer ständigen Anpassung der Kompetenzen an die neuen strategischen und operativen Ziele der Verwaltung. Diese Bestimmung bezieht sich auf das Landespersonal im Allgemeinen, ohne ausdrücklichen Hinweis auf die Fortbildung der Führungskräfte.

Die Fortbildung des Personals ist ferner in Artikel 95 des Bereichsübergreifenden Kollektivvertrags vom 12. Februar 2008 und in den Artikeln 18 und 19 des Bereichsvertrags für das Landespersonal vom 4. Juli 2002 geregelt. Auch hier findet sich keine besondere Regelung für die Führungskräfte.

Für junge bzw. angehende Führungskräfte ist allerdings die Bestimmung in Artikel 95 Absatz 6 des oben erwähnten Bereichsübergreifenden Kollektivvertrags interessant, wonach die Teilnahme an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen mit einem Kostenaufwand von über 4.000 Euro genehmigt werden

kann, falls sich die betroffene Führungskraft im Gegenzug dazu verpflichtet, mindestens drei Jahre lang bei der Landesverwaltung im Dienst zu bleiben.

Ebenso wichtig ist Artikel 19 des oben genannten Bereichsvertrags, der die Möglichkeit eines bezahlten Bildungsurlaubs von 150 Stunden pro Jahr vorsieht, um etwa einen Hochschulabschluss zu erlangen.

Diese Regelung ist eine gute Möglichkeit, die Karriere von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Abitur und mit Führungspotenzial zu fördern, und schafft somit die rechtlichen und faktischen Voraussetzungen dafür, dass diese künftig eine Führungsposition einnehmen können.

In Artikel 14-bis des Landesgesetzes Nr. 10/1992 heißt es ferner: „Um den Einsatz der Führungskräfte bestmöglich zu gestalten, werden mit Durchführungsverordnung Kriterien und Modalitäten zur Gewährleistung der Mobilität dieses Personals zwischen den verschiedenen Führungsstrukturen des Landes und den von diesen abhängigen Körperschaften festgelegt, mit dem Ziel, die Führungs- und Berufskompetenz in neuen Bereichen zu nutzen, neue Kompetenzen dort dazuzugewinnen sowie Flexibilität und innovative Initiativen zu fördern.“

Für die Organisation und Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen für das Landespersonal sowohl intern durch die Landesverwaltung als auch durch externe Anbieter ist das Amt für Personalentwicklung zuständig. Diese Organisationseinheit ist direkt bei der Generaldirektion angesiedelt.

Die Aufgaben dieses Amtes wurden durch das Dekret des Landeshauptmanns Nr. 22 vom 10. Juli 2017 neu festgelegt, wobei die Nachwuchsförderung als spezifische Aufgabe besonders hervorgehoben wurde.

Mit dem Dekret des Landeshauptmanns Nr. 26290 vom 22. Dezember 2017 wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2018 ein neuer Amtsdirektor ernannt.

Zugang zu Führungspositionen

Gemäß Artikel 14 ff. des Landesgesetzes Nr. 10/1992 erfolgt die Beauftragung mit einer Abteilungs- oder Amtsdirektion per Beschluss der Landesregierung auf Vorschlag des zuständigen Landesregierungsmitglieds, im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann, nach Anhören des vorgesetzten Generalsekretärs, Generaldirektors oder Ressortdirektors. Die Auftragsdauer beträgt vier Jahre.

Das für den Sachbereich zuständige Landesregierungsmitglied kann für die Beauftragung mit der Abteilungsdirektion auf der Grundlage der beruflichen Anforderungen, welche mit Beschluss der Landesregierung für die einzelnen Organisationseinheiten festgelegt werden, folgende Kandidaten vorschlagen¹:

- eine Bedienstete/einen Bediensteten, die/der im Abschnitt A des Landesverzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter/Führungskräfteanwärterinnen eingetragen ist,
- eine Person, die im Rahmen eines eigens durchgeführten Auswahlverfahrens ermittelt wurde,
- eine nicht der Verwaltung angehörende Person, die eine anerkannte Erfahrung und Fachkompetenz sowie einen Hochschulabschluss besitzt und die Voraussetzungen für die Aufnahme in den Landesdienst erfüllt – diese Möglichkeit besteht für höchstens 30 Prozent der Abteilungen der Landesverwaltung².

In den Abschnitt A des Verzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter/Führungskräfteanwärterinnen werden höchstens 80 Personen eingetragen, die von einer hierfür eingesetzten

¹ Die beruflichen Anforderungen wurden von der Landesregierung mit Beschluss Nr. 3384 vom 18. September 2000 festgelegt und mit Beschluss Nr. 3359 vom 23. September 2002 überarbeitet.

² Derzeit gibt es 38 Abteilungen, somit dürfen höchstens 11 externe Personen mit der Direktion beauftragt werden.

Kommission im Rahmen eines Auswahlverfahrens für eine Abteilungsdirektion als geeignet erklärt wurden. Ein solches Auswahlverfahren wird nach der Veröffentlichung eines entsprechenden Hinweises auf der digitalen Amtstafel des Landes durchgeführt.

Ebenso werden auf Anfrage jene Personen eingetragen, die nach einem Auswahlverfahren in den von der Region Trentino-Südtirol, dem Südtiroler Landtag, den örtlichen Körperschaften der Provinz Bozen und der Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer Bozen eingerichteten Verzeichnissen der Führungskräfte eingetragen wurden und mindestens vier Jahre lang die Funktion eines Abteilungsdirektors/einer Abteilungsdirektorin ausgeübt haben.

Werden diese Personen nicht binnen zwei Jahren nach Eintragung in das Verzeichnis zum Abteilungsdirektor/zur Abteilungsdirektorin ernannt oder wird ihnen kein Sonderauftrag im Sinne von Artikel 17-bis erteilt, so erfolgt von Amts wegen die Löschung aus dem Verzeichnis.

Das für den Sachbereich zuständige Landesregierungsmitglied kann für die Beauftragung mit der Amtsdirektion auf der Grundlage der beruflichen Anforderungen, die mit Beschluss der Landesregierung für die einzelnen Organisationseinheiten festgelegt werden, folgende Kandidaten vorschlagen:

- eine Bedienstete/einen Bediensteten, die/der bereits im Abschnitt A oder B des Landesverzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter/Führungskräfteanwärterinnen eingetragen ist,
- eine Person, die im Rahmen eines eigens durchgeführten Auswahlverfahrens ermittelt wurde.

In den Abschnitt B des Verzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter/Führungskräfteanwärterinnen werden im Rahmen eines Auswahlverfahrens für eine Amtsdirektion höchstens 250 Personen eingetragen, die bei einem von der Landesregierung ausgeschriebenen Stellenwettbewerb für geeignet befunden wurden. Das Auswahlverfahren findet nach einem entsprechenden Hinweis auf der digitalen Amtstafel des Landes statt.

Mindestanforderungen und Ablauf des Auswahlverfahrens

Die Voraussetzungen für die Teilnahme an den Auswahlverfahren und deren Ablauf, also die Veröffentlichung der Ausschreibung sowie die Ernennung und Zusammensetzung der Prüfungskommission, sind in den Artikeln 16 und 17 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 geregelt.

Ernennung der Stellvertreter

Laut Artikel 19 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 ernennt die Landesregierung für jeden Abteilungs- und Amtsdirektor einen Stellvertreter, der den Funktionsinhaber bei Abwesenheit oder Verhinderung vertritt.

Sonderaufträge

Abschließend wird auf Artikel 17-bis des Landesgesetzes Nr. 10/1992 in Verbindung mit dem Dekret des Landeshauptmanns Nr. 15 vom 25. Juni 2019 „Verordnung über die Erteilung von Sonderaufträgen“ verwiesen, wonach Sonderaufträge in folgenden Fällen erteilt werden können:

- für besondere Tätigkeiten, die mit aktiven Verwaltungsaufgaben verbunden sind – hierunter sind außerordentliche Verwaltungstätigkeiten zu verstehen, die einen weitreichenden Grad an Selbstständigkeit und Eigenverantwortung voraussetzen,
- beratende Tätigkeiten, Studien- und Forschungstätigkeiten, Inspektions- und Kontrolltätigkeiten, die hohe Qualifizierungsanforderungen voraussetzen,
- fachliche und professionelle Tätigkeiten oder andere Projekte, die ein hohes Maß an Spezialisierung und beruflicher Kompetenz erfordern.

Bei diesen Aufträgen wird zwischen strategischen Aufträgen und komplexen Aufträgen unterschieden. Strategische Aufträge kennzeichnen sich durch die direkte Übertragung von Verwaltungsbefugnissen für die Erreichung vorgegebener strategischer Ziele.

Komplexe Aufträge kennzeichnen sich durch die direkte Übertragung von Verwaltungsbefugnissen für die Erreichung vorgegebener operativer Ziele.

Strategische Aufträge können folgenden Personen erteilt werden:

- Personen, die bereits die Eignung zur Übernahme von Führungsaufgaben erlangt haben und im Abschnitt A des Verzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter/ Führungskräfteanwärterinnen eingetragen sind,
- Personen, die bei einem entsprechenden Auswahlverfahren zum Gewinner oder zur Gewinnerin erklärt wurden.

Komplexe Aufträge können folgenden Personen erteilt werden:

- Personen, die bereits die Eignung zur Übernahme von Führungsaufgaben erlangt haben und im Abschnitt B des Verzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter/ Führungskräfteanwärterinnen eingetragen sind,
- Personen, die bei einem entsprechenden Auswahlverfahren zum Gewinner oder zur Gewinnerin erklärt wurden.

Planungsmaßnahmen der Landesverwaltung

Neben dem oben beschriebenen Rechtsrahmen wurden auch die von der Landesverwaltung verabschiedeten grundlegenden Planungsmaßnahmen berücksichtigt: das Wirtschafts- und Finanzdokument des Landes 2021-2023, der Performanceplan 2021-2023, der Performanceplan 2020-2022 und der dem Performanceplan beigefügte Dreijahresplan für den Personalbedarf.

Das von der Landesregierung mit Beschluss Nr. 462/2020 verabschiedete Wirtschafts- und Finanzdokument der Autonomen Provinz Bozen 2021-2023 nennt die optimale Nutzung der Ressourcen und die Begleitung bei der Gestaltung der Abläufe und Prozesse der Landesverwaltung, um deren Effizienz und Bürgernähe zu gewährleisten, als strategische Ziele des Organisationsamtes, das für Organisationseinheiten und -verfahren, für Organisationsprojekte, für die Analyse des Personalbedarfs und für die Einstellung von Führungskräften zuständig ist.

Darüber hinaus sieht das Dokument vor, dass die Verwaltungs- und Führungsstrukturen laufend den sich ändernden Rahmenbedingungen und neuen Bedürfnissen angepasst werden. Um eine hohe Effizienz und Wirksamkeit der Abläufe zu gewährleisten, werden auch die Regelung zum Verwaltungsverfahren sowie die Führungs- und Verwaltungsstrukturen im Hinblick auf deren Straffung und Vereinfachung laufend überarbeitet bzw. angepasst.

Der mit Beschluss der Landesregierung Nr. 338 vom 19. Mai 2020 genehmigte Performanceplan 2020-2022 sieht vor, dass die neuen Anforderungen und die Vielschichtigkeit der neuen Szenarien eine kontinuierliche Überarbeitung der Führungs- und Organisationsstruktur erforderlich machen. Zudem werden darin der optimale Einsatz von Ressourcen sowie die Anpassung der Organisationseinheiten als strategische Ziele definiert und die fortlaufende Weiterentwicklung der Aufgaben als Entwicklungsschwerpunkt festgehalten.

Auch im Performanceplan 2021-2023, der mit Beschluss der Landesregierung Nr. 311 vom 13. April 2021 genehmigt wurde, ist neben den Verfahren zum Vorantreiben der Digitalisierung die Anpassung der Verwaltungsstrukturen an neue Anforderungen und Notwendigkeiten vorgesehen.

Der Vollständigkeit halber wird hinzugefügt, dass der Performancebericht der Landesverwaltung für

2020 kürzlich per Beschluss der Landesregierung Nr. 510 vom 15. Juni 2021 genehmigt wurde. Darin sind die vorgenommenen Änderungen und Anpassungen enthalten.

Der Beschluss der Landesregierung Nr. 311/2021 beschreibt den Dreijahresplan für den Personalbedarf als „ein wichtiges Planungsinstrument: Er garantiert den Organisationseinheiten nicht nur einen effizienten und zielorientierten Ressourceneinsatz, sondern auch die notwendige Flexibilität, um bestmöglich auf die neu auf uns zukommenden Herausforderungen zu reagieren – unter Beachtung der wirtschaftlich-finanziellen Planung, des Haushaltsvoranschlags, und insbesondere, der Entwicklung der Personalkosten“. Außerdem verankert der Beschluss im Hinblick auf die Personalkostenentwicklung den Grundsatz stabiler Personalkosten vorbehaltlich neuer Zuständigkeiten und Gesetzesbestimmungen sowie einer Erneuerung der Kollektivverträge.

Auch die Zielsetzungen im Bereich Weiterbildung sind sowohl in der 2020 für die Jahre 2020-2022 genehmigten Fassung als auch in der 2021 für die Jahre 2021-2023 genehmigten Fassung des Performanceplans vorgesehen.

Das wesentlich detailliertere Fortbildungsprogramm wurde mit Beschluss der Landesregierung Nr. 12 vom 8. Januar 2019 für den Zeitraum 2019-2020 genehmigt, und dann mit Beschluss der Landesregierung Nr. 168 vom 18. März 2020 abgeändert.

Für den Zeitraum 2021-2022 wurden mit Beschluss der Landesregierung Nr. 367 vom 27. April 2021 („Tätigkeitsprogramm 2021/2022 des Amtes für Personalentwicklung und Kriterien für die Umsetzung der Fortbildungsveranstaltungen und Modalitäten für die Beteiligung des Landespersonals“) das Programm für die Fortbildungsmaßnahmen und die Teilnahme-Modalitäten für die Landesbediensteten genehmigt. Hierbei handelt es sich um ein Zweijahresprogramm, das vor seiner Genehmigung den repräsentativsten Gewerkschaften zur Begutachtung vorgelegt wird.

IV. Prüfung und Bewertung

Allgemeine Angaben

Mit Bezug auf das Führungspersonal wurden die entsprechenden, am 31. Dezember 2020 aktualisierten Angaben (siehe das Antwortschreiben samt Anhängen der Personalabteilung vom 1. April 2021 auf die Anfrage des Rechnungshofes zur Überprüfung der allgemeinen Rechnungslegung der Autonomen Provinz Bozen für das Finanzjahr 2020) geprüft. Dabei ergab sich folgendes Bild:

Die Organisationsstruktur der Südtiroler Landesverwaltung setzt sich aus 38 Ressorts, 173 Ämtern und 5 Funktionsbereichen zusammen.

Für die Leitung dieser Organisationseinheiten wurden entsprechende Führungsaufträge vergeben; ausgenommen davon waren 44 Einheiten, in denen die Führungsaufträge geschäftsführend ausgeübt wurden. Es wird präzisiert, dass einige Auswahlverfahren in den ersten Monaten des Jahres 2021 abgeschlossen worden sind. Mit 30. März 2021 erscheinen 29 Aufträge als geschäftsführend ausgeführt, die Vergabe einiger dieser Aufträge reicht bis in die Jahre 2014, 2015 oder 2016 zurück.

Am selben Stichtag sind zudem 9 Auswahlverfahren im Gange und 6 Erteilungen von Führungsaufträgen in Planung. Für eine Organisationseinheit wurde ein Auswahlverfahren durchgeführt, ohne dass am Ende ein Sieger ernannt wurde. Bei einer weiteren Organisationseinheit wird kein Auswahlverfahren durchgeführt, da diese derzeit neu aufgestellt wird. In jedem Fall bestehen 12 geschäftsführend ausgeführte Führungsaufträge fort, für die kein Auswahlverfahren geplant ist (siehe Tabelle des Organisationsamts).

Gemäß Art. 14 Absatz 2 des Landesgesetzes 10/1992 wurden sieben Führungsaufträge externen, bisher nicht in der Landesverwaltung tätigen Personen anvertraut.

Zudem scheinen vier Sonderaufträge auf, die gemäß Art. 17-bis des Landesgesetzes Nr. 10/1992 erteilt wurden.

Plan zur Rekrutierung von Führungskräften

Dies vorausgeschickt geht aus einer ersten Durchsicht der Angaben hervor, dass sich aus der beachtlichen Zahl an Organisationseinheiten der Landesverwaltung und dazugehörigen Führungsaufträgen nicht ableiten lässt – jedenfalls nicht offiziell –, dass eine allgemeine Bedarfsanalyse der benötigten Führungskräfte durchgeführt wurde und es einen Plan zur Rekrutierung derselben gibt.

Dies hängt vor allem mit dem landesweit gültigen Rechtsrahmen für die Auswahl von Führungskräften zusammen, wonach die Vergabe von Führungsaufträgen, wie im vorherigen Absatz des vorliegenden Berichts bereits erläutert, im Zuständigkeitsbereich und im Ermessensspielraum des zuständigen Landesrats liegt.

Dem ist hinzuzufügen, dass derselbe Dreijahresplan für den Personalbedarf 2021-2023, der mit Beschluss der Landesregierung Nr. 311 am 13. April 2021 genehmigt wurde, für die nächsten drei Jahre keinen konkreten Bedarf an Führungsaufträgen festlegt.

Diesbezüglich ist auch kein allgemeines Planungsdokument vorgesehen, stattdessen erfolgt die Besetzung der einzelnen Führungspositionen auf Antrag des zuständigen Landesrats und nach Anhörung der internen Arbeitsgruppe Entwicklung und Ressourcen (AGER), welche per Dekret des Landeshauptmanns Nr. 3181/2019 eingerichtet wurde und sich aus je einem Vertreter/einer Vertreterin der Generaldirektion, der Personalabteilung, der Abteilung Finanzen, des Organisationsamts und des Amtes für Personalentwicklung zusammensetzt.

Dieses System, in dem jede Führungskraft einzeln ausgewählt wird, macht es nicht leicht, Führungspersonal anhand einer ganzheitlichen Analyse der Verwaltungsstruktur des Landes auszuwählen.

Geschäftsführend ausgeübte Führungsaufträge

Aus den oben beschriebenen Angaben lässt sich weiters entnehmen, dass die Landesverwaltung bei der Vergabe von Führungsaufträgen häufig auf die geschäftsführende Besetzung zurückgreift, zum Teil auch für lange Zeiträume.

Führungsaufträge, die geschäftsführend ausgeübt werden, sind definitionsgemäß zeitlich begrenzte Aufträge in Erwartung der Durchführung eines Auswahlverfahrens. Diese eignen sich nicht dafür, über einen langen Zeitraum hinweg ausgeübt zu werden, da sie nicht auf einem gesetzeskonformen Auswahlverfahren basieren.

Zudem, und dies sollte nicht vergessen werden, kann das Fortdauern und Sich-Verfestigen dieses „vorläufigen“ Zustands beim geschäftsführenden Direktor im Hinblick auf künftige Auswahlverfahren falsche Hoffnungen wecken oder ihn bis zum Auswahlverfahren in der Ausübung seiner Führungsaufgaben hemmen.

Diese Situation basiert auf den landesweit gültigen Rechtsrahmen für die Auswahl von Führungspersonal, der für die Personalrekrutierung per se, wie bereits erläutert, keine allgemeine Bedarfsplanung voraussetzt.

Weiters sei darauf hingewiesen, dass die von der Landesverwaltung im Anschluss an das Audit der Prüfstelle „Prüfung ausgewählter Aspekte im Personalbereich des Landes“³ angekündigte Landesverordnung zur Begrenzung der zulässigen Höchstdauer der geschäftsführenden Besetzung eines Führungsauftrages noch nicht erlassen wurde.

Auswahl der Abteilungsdirektoren

Wie in den in Abschnitt 2 des vorliegenden Berichts beschriebenen Landesbestimmungen vorgesehen und wie aus den einzelnen untersuchten Verfahren hervorgeht (dem ordentlichen Wettbewerbsverfahren für den Direktorionsauftrag der Abteilung Landeszahlstelle, das mit Dekret des Landeshauptmanns Nr. 9215 vom 5. Juni 2020 ausgeschrieben wurde, dem ordentlichen Wettbewerbsverfahren für den Direktionsauftrag der Abteilung Straßendienst, welches mit Dekret des Landeshauptmanns Nr. 25997 vom 21. Dezember 2020 ausgeschrieben wurde, der Ernennung des Direktors der Abteilung Informatik durch externe Berufung per Dekret des Landeshauptmanns Nr. 5691/2021 vom 29. März 2021), schlägt der zuständige Landesrat der Landesregierung den ausgewählten Abteilungsdirektor vor. Die Auswahl erfolgt gemäß einem der folgenden Verfahren, jedoch ohne vorab definierte Rangordnung zwischen den Verfahren oder ohne vorab definierte Modalitäten betreffend die Auswahl des Direktors aus dem Führungskräfteverzeichnis:

- der Direktor wird aus den Personen ausgewählt, die bereits im Abschnitt A des Landesverzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter/Führungskräfteanwärterinnen eingetragen sind;
- es findet ein Auswahlverfahren statt: Die Teilnahme steht auch externen Personen offen, die bisher nicht in der Landesverwaltung tätig waren;
- höchstens 30% der Abteilungsdirektionen können durch externes, bisher nicht in der Landesverwaltung tätiges Personal besetzt werden, das über anerkannte Berufserfahrung, Fachkenntnisse und über einen Studienabschluss verfügt sowie die für die Anstellung in der Landesverwaltung erforderlichen Voraussetzungen erfüllt.

Diese Vorgangsweise birgt kritische Punkte in sich: Es werden, wie bereits im oben genannten Bericht der Prüfstelle betont, weder Gleichbehandlung noch Chancengleichheit formal gewährleistet, noch die Transparenz und Unparteilichkeit des Verfahrens zur Auswahl des für den Auftrag am besten geeigneten Bewerbers gewährt.

In Bezug auf die Möglichkeit der Direktberufung von externen, nicht in der Landesverwaltung tätigen Bewerbern sind diese Bedenken besonders ausgeprägt. Derartige Berufungen scheinen nicht auf Ausnahmesituationen oder auf einen akuten Bedarf an hochqualifiziertem Personal beschränkt zu sein, was eine Abweichung vom Verfassungsgrundsatz rechtfertigen würde, wonach Neueinstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst im Rahmen eines Auswahlverfahrens erfolgen müssen.

Für gewöhnlich setzt die Auswahl von Führungskräften, bei der die tatsächlichen Kompetenzen, Verdienste und Fähigkeiten der Bewerber bewertet werden sollen, die Durchführung eines öffentlichen, selektiven und vergleichenden Auswahlverfahrens voraus.

³ Siehe Bericht der Prüfstelle vom Juli 2019

Auswahl der Amtsdirektoren

Wie in den in Abschnitt 2 dieses Berichts genannten Landesbestimmungen beschrieben und wie aus den einzelnen untersuchten Verfahren – dem ordentlichen Wettbewerbsverfahren zur Auswahl des Direktors des Amtes für Naturparke, das mit Dekret des Landeshauptmanns Nr. 20888 vom 25. Oktober 2019 ausgeschrieben wurde, dem Sammel-Auswahlverfahren, das mit Dekret des Generaldirektors Nr. 1616 vom 31. Januar 2020 genehmigt wurde, für den Abschnitt, der die Ernennung des Direktors des Amtes für Eisenbahn und Flugverkehr betrifft – hervorgeht, schlägt der zuständige Landesrat der Landesregierung den Amtsdirektor vor, der wie folgt ausgewählt wurde:

- unter den im Abschnitt B des Verzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter eingeschriebenen Personen;
- anhand eines Auswahlverfahrens, das auch externen Personen offen steht, die noch nicht in der Landesverwaltung tätig waren.

Bezugnehmend auf das Fehlen einer Priorisierung für die beiden Optionen oder von vorgegebenen Modalitäten zur Auswahl der Führungskraft aus dem Verzeichnis wird auf das verwiesen, was weiter oben bereits in Bezug auf die Abteilungsdirektoren festgehalten wurde.

Sonderaufträge

Wie im Abschnitt 2 des vorliegenden Berichts genannten Landesbestimmungen beschrieben und wie aus dem spezifisch untersuchten Verfahren (für den strategischen Sonderauftrag „Landesmobilitätsplanung und Verkehrssteuerung“, der mit Beschluss der Landesregierung Nr. 748 vom 6. Oktober 2020 erteilt wurde), hervorgeht, wird der Sonderauftrag erteilt, indem eine Person aus dem Landesverzeichnis der Führungskräfte oder durch ein entsprechendes Wettbewerbsverfahren ausgewählt wird.

Mit Bezug auf das Fehlen einer vorab festgelegten Priorisierung im Hinblick auf die beiden Optionen oder von Modalitäten zur Auswahl der jeweiligen Führungskraft aus dem Landesverzeichnis wird auf das verwiesen, was oben bereits erläutert wurde.

Durchführungsmodalitäten für die Wettbewerbsverfahren

Im Laufe des Jahres 2020 wurde ein Sammel-Auswahlverfahren für insgesamt 15 Landesämter ausgeschrieben. Dabei waren eine gemeinsame Vorauswahl und im Anschluss daran unterschiedliche Auswahlverfahren für einzelne Ämtergruppen vorgesehen, die durch ähnliche Aufgaben gekennzeichnet waren.

Das durchgeführte Auswahlverfahren verfolgte das Ziel, die Kosten zu reduzieren und bei der Organisation und Durchführung Zeit einzusparen. Diese Bestrebungen wurden durch die Pandemie und durch einen Rekurs vor dem Verwaltungsgericht Bozen teilweise zunichte gemacht.

Unterm Strich war die Erfahrung, die man damit machte, laut Aussagen der Befragten nur zum Teil positiv, da Ad-hoc-Auswahlverfahren ungeachtet der Dauer und der eingesetzten Ressourcen die genaueren Verfahren sind, die am besten in der Lage sind, den Anforderungen der einzelnen Organisationseinheiten zu entsprechen. In diesem Sinne wird die Landesverwaltung im Jahr 2021 mit der Auswahl der Führungskräfte fortfahren.

Ausarbeitung eines neuen Landesgesetzentwurfs

Derzeit ist die Landesverwaltung dabei, einen neuen Gesetzentwurf zur Führungsstruktur und zu den Auswahlmodalitäten auszuarbeiten, welcher eine Abänderung der derzeitigen Auswahlverfahren vorsieht.

Planung der Fortbildung der Führungskräfte

In den gesetzlichen und programmatischen Bestimmungen stellt die Fortbildung in ganz Italien, wie auch in Südtirol, eine unverzichtbare Investition in den wichtigsten Produktionsfaktor der öffentlichen Verwaltung, in das Personal, dar, um gemäß den Kriterien der Unparteilichkeit, Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Schnelligkeit und Transparenz die Effizienz, Produktivität, Motivation und Gesundheit der Angestellten zu fördern und sicherzustellen, dass die Aufgaben vollumfänglich ausgeführt und die festgelegten Ziele erreicht werden, sowohl durch den Ausbau bereits vorhandener Kenntnisse als auch durch die Aneignung von neuen Kompetenzen in den Bereichen Technologie, Digitalisierung und Sozialkompetenz.

Es handelt sich dabei um einen Grundsatz, der für Angestellte aller Funktionsebenen gleichermaßen gilt.

Aus diesem Grundsatz leitet sich eine enge Verknüpfung zwischen Fortbildung und strategischen Zielsetzungen der Verwaltung ab: Einerseits ist die Fortbildung den strategischen Zielsetzungen untergeordnet und wird von diesen beeinflusst, andererseits spielt sie selbst eine strategische Rolle, indem sie sie beauftragt ist, die Kompetenzen zu ermitteln, die in Zukunft für eine innovative und bürgerfreundliche Verwaltung nötig sein werden.

Aufgrund dieser bereichsübergreifenden und strategischen Funktion der Fortbildung und auch in Anbetracht dessen, den Dienst in der Landesverwaltung attraktiver machen zu wollen, ist es zweckmäßig, das Amt für Personalentwicklung bei der Generaldirektion anzusiedeln, auch wenn dies nicht mit dem gewöhnlich angewandten Organisationsprinzip übereinstimmt, ein Amt in einer Abteilung einzugliedern.

Die Aufgaben des Amtes für Personalentwicklung im Allgemeinen und für die Führungskräfte im Speziellen sind in folgenden Dokumenten festgehalten:

1. Im Dekret des Landeshauptmanns Nr. 22 vom 10. Juli 2017;
2. im Performanceplan;
3. im zweijährigen Tätigkeitsprogramm, das für das zweite Tätigkeitsjahr bei Bedarf angepasst werden muss.

„Führungskräfteentwicklung und Nachwuchsförderung“ sind, wie oben bereits dargelegt und auch im Dekret des Landeshauptmanns Nr. 22/2017 ausdrücklich definiert, eine Aufgabe des Amtes für Personalentwicklung.

In Übereinstimmung mit diesem Dekret wird in der Beschreibung unter Punkt 1, „Steuerungsbereich und Umfeldentwicklung“, der 2020 und 2021 verabschiedeten Fassungen des Performanceplans die Schlüssel- und Multiplikatorenrolle der Führungskräfte betont. Führungskräfte werden darin als treibende Kräfte der Weiterentwicklung am Arbeitsplatz bezeichnet und sind in diesem Sinne zu unterstützen.

Im 2020 verabschiedeten Performanceplan werden die Führungskräfteentwicklung und die Nachwuchsförderung generell als wichtige Themen angegeben, während die Priorität im 2021 verabschiedeten Performanceplan auf der Digitalisierung und dem digitalen Lernen liegt, was der Pandemie zuzuschreiben ist.

Es muss betont werden, dass die Führungskräfteentwicklung und die Nachwuchsförderung in den überprüften Performanceplänen weder in den strategischen Zielsetzungen noch in den fünf Tätigkeitsbereichen des Amtes für Personalentwicklung zu finden sind. Dies im Gegensatz zu Themen wie der Fortbildung im Bereich Arbeitssicherheit, für die Zielsetzungen definiert werden.

Der einzige Hinweis ist im Performanceplan von 2021 enthalten, und zwar im strategischen Ziel Nr. 1 der Personalentwicklung. In einer Fußnote wird dort präzisiert, dass „den Fortbildungs- und Weiterbildungskursen zum Smart Working, der Weiterbildung zur Nutzung von Microsoft Office 365 und der Fort- und Weiterbildung der Führungskräfte“ besondere Bedeutung eingeräumt werden wird.

Aus der Durchsicht der Tätigkeitsprogramme 2019-2020 und 2021-2022 ergibt sich ein anderes Bild: In den beiden Tätigkeitsprogrammen werden die Führungskräfteentwicklung und die Nachwuchsförderung als Prioritäten festgelegt und es werden entsprechende Maßnahmen erläutert, die vordergründig den Ausbau von sozialen Kompetenzen und Führungskompetenzen verfolgen. Insbesondere soll durch verschiedene Arten des Coachings den neuen Herausforderungen in der Führung begegnet werden, allem voran dem Smart Working als wichtigste neue Arbeitsform.

Beide Tätigkeitsprogramme sehen überdies eine Grundausbildung für neu ernannte Führungskräfte vor, die aus acht alle zwei Wochen stattfindenden Modulen besteht. Jedes Modul dauert 2,5 Stunden und findet in kleinen Gruppen statt. Die Grundausbildung bietet außerdem die Möglichkeit, für maximal 2-3 Stunden ein individuelles Coaching in Anspruch zu nehmen.

Die erste Runde fand im vergangenen Frühjahr statt – also nach der Neuernennung einer beachtlichen Zahl an Führungskräften, die aus dem Sammel-Auswahlverfahren hervorgingen, welches im Herbst 2020 abgeschlossen wurde.

Für das individuelle Coaching wird ein Coachingpool genutzt, die auch die Führungskräfte der Landesverwaltung umfassen, welche eine spezifische Ausbildung im Coaching abgeschlossen haben. 2011/2012 hat die Landesverwaltung in Zusammenarbeit mit der Freien Universität Berlin ausgewählte Führungskräfte in diesem Bereich ausgebildet.

Jede Führungskraft der Landesverwaltung hat die Möglichkeit, bis zu 10 Stunden individuelles Coaching in Anspruch zu nehmen.

Dies vorausgeschickt, ist festzuhalten, dass der Zeitrahmen für die Planung korrekt und angemessen erscheint.

Wie bereits erwähnt, wurde das Tätigkeitsprogramm 2019-2020 mit Beschluss der Landesregierung Nr. 12 vom 8. Januar 2019 verabschiedet; die entsprechende Aktualisierung für das Jahr 2020 folgte im März 2020. Das Tätigkeitsprogramm 2021-2022 wurde mit Beschluss der Landesregierung Nr. 367 vom 27. April 2021 verabschiedet. Die Verabschiedung erfolgte später als im Vorjahr, was allerdings durch die coronabedingten Neuerungen sowohl in Bezug auf die Inhalte (Smart Working, Telearbeit, digitales Lernen und digitaler Wandel) als auch auf die Methode (Fokus auf die Nutzungsmodalitäten und die Verfügbarkeit der Inhalte) gerechtfertigt ist.

Was hingegen den Inhalt der Planung der Weiterbildungskurse betrifft, ist abgesehen von den Koordinierungsbestrebungen festzustellen, dass es aufgrund der hohen Anzahl und der unterschiedlichen Ansätze der Planungsinstrumente Widersprüchlichkeiten zwischen denselben gibt.

Während sich das Tätigkeitsprogramm ganz klar und konkret an den Aufgaben des Amtes orientiert, lässt sich dies für den Performanceplan nur zum Teil behaupten. In dem für den vorliegenden Bericht relevanten Teil des Performanceplans sind die Inhalte abstrakt dargestellt, dadurch ist dieser als Instrument für das Monitoring der Performance weniger effizient.

Sieht man sich die in den verschiedenen Planungsinstrumenten vorgesehenen Maßnahmen, über die dann im Performancebericht 2020 die Rede ist, genauer an, ist festzustellen, dass es zahlreiche Initiativen und Angebote gibt. Für mehr Klarheit und das bestmögliche Management der Fortbildungen, wäre

in diesem Bereich eine einheitlichere und kohärentere Planung vonnöten. Dies gilt umso mehr, führt man sich den Personalnotstand des Amtes vor Augen. Die Fortbildungsangebote zur Umsetzung der von der Generaldirektion festgelegten gemeinsamen Ziele wären so zudem auch den Führungskräften selbst klarer.

Im Hinblick auf die Methodik zur Erhebung des Ausbildungsbedarfs ist zu erwähnen, dass Gespräche und Interviews mit den einzelnen Organisationseinheiten geführt wurden. Dabei wurde auch auf die sich stark verändernden äußeren Erfordernisse sowie auf die Notwendigkeiten der Ämter eingegangen. Die Interviews bieten die Möglichkeit, einen umfassenden Einblick in die Personalentwicklung zu erhalten und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Die Interviews wurden 2021 im Rahmen der Ausarbeitung der Performancepläne zum ersten Mal geführt – vorher nutzte man Fragebögen.

System zur Erhebung der Fortbildung und Qualitätskontrolle

Artikel 13-bis des Landesgesetzes Nr. 10/1992 sieht zusätzlich zur grundlegenden Pflicht zur ständigen Weiterbildung ein System zur Erhebung der von den Führungskräften entsprechend den Jahresprogrammen abgeleisteten Fortbildungsstunden sowie der erhaltenen Bildungsguthaben vor.

Es ließ sich feststellen, dass die ständige Fortbildung (in welchem Ausmaß wurde bisher nicht festgelegt) bisher in der Eigenverantwortung der Führungskraft lag.

Für einige Berufsgruppen, wie Verfahrensverantwortliche oder Rechnungsprüfer, ist die Erhebung der Bildungsguthaben bereits möglich. Die Erhebung der Bildungsguthaben aller Führungskräfte wurde laut Aussage des Direktors des Amtes für Personalentwicklung hingegen verschoben, da die Thematik direkt an die Genehmigung des neuen Landesgesetzes über die Führungsstruktur und an die mögliche strategische Entscheidung über die Einführung des Auswahlverfahrens des Ausbildungslehrgangs mit abschließender Prüfung gekoppelt ist.

In jedem Fall geht man davon aus, dass mit der anhaltenden und massiven Entwicklung hin zum E-Learning anhand kurzer Lerneinheiten, welche dauerhaft zur Verfügung stehen und eine breite Themenpalette behandeln, auch neue (digitale) Instrumente auf den Markt kommen, die leicht zum Zwecke der Erhebung und des Managements der Bildungsguthaben nutzbar sein werden.

In Hinblick auf die Qualitätskontrolle wird am Ende jeder Veranstaltung – nach einer festen, alterprobten Routine – per Fragebogen die Zufriedenheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ermittelt. Ziel ist es, eine hohe inhaltliche Qualität der Fortbildungsinitiativen und eine hohe Kompetenz der Referenten sicherzustellen.

Zusätzlich zur besagten Kontrolle wäre es nach Ansicht der Prüfstelle dennoch nützlich, auch die Effizienz zu überprüfen. Dadurch ließe sich feststellen, in welchem Maße neue Kompetenzen und Fähigkeiten erworben wurden und konkret zur Anwendung kommen.

Die Mobilität zum Zweck der beruflichen Weiterentwicklung ist im Landesgesetz Nr. 10/1992 vorgesehen, wurde bisher jedoch nicht umgesetzt.

V. Schlussfolgerungen

In Bezug auf das derzeitige System zur Rekrutierung von Führungskräften wird Folgendes präzisiert:

Erstens geht aus dem Audit hervor, dass bisher kein Rekrutierungsplan für Führungskräfte, also kein allgemeiner Programmierungsrahmen, vorgesehen ist.

Der derzeitige rechtliche Rahmen beruht auf einer Auswahl von Führungskräften durch Ad-hoc-Verfahren. Dies ist nicht förderlich für die Auswahl von Führungskräften im Sinne einer ganzheitlichen Analyse der Verwaltungsstruktur des Landes, einer Gesamtfeststellung des generellen Bedarfs an Führungspersonal und eines Verfahrensmanagements, das mit den wichtigsten programmatischen Dokumenten wie dem Performanceplan abgestimmt ist.

Zweitens ist klar hervorgegangen, dass die Landesverwaltung zum Teil auch für lange Zeiträume Führungsaufträge vergibt, die geschäftsführend ausgeführt werden.

Dies ist auf den landesweit gültigen Rechtsrahmen für die Auswahl von Führungspersonal zurückzuführen. Wie oben erläutert, sieht der Rechtsrahmen nicht vor, dass ein allgemeiner Rekrutierungsplan unbedingt erforderlich wäre, und überträgt die Initiative und Entscheidung zur Besetzung von Führungspositionen an den zuständigen Landesrat.

Auch wurde bisher keine Verordnung auf Landesebene erlassen, welche die Landesverwaltung im Anschluss an das von der Prüfstelle durchgeführte Audit „Prüfung ausgewählter Aspekte im Personalbereich des Landes“ angekündigt hatte. Diese soll die zulässige Dauer eines Führungsauftrags in geschäftsführender Funktion begrenzen.

In Bezug auf die Auswahl der Abteilungsdirektoren kann die Wahl der Führungskraft, wie oben erläutert, unter den Personen erfolgen, die bereits im Abschnitt A des Landesverzeichnisses der Führungskräfte und Führungskräfteanwärter eingetragen sind. Weiters per Wettbewerbsverfahren, das auch externen Personen offensteht, die noch nicht in der Landesverwaltung tätig waren, oder aber besteht die Möglichkeit, dass höchstens 30 % der Abteilungen auf direktem Wege eine externe Person berufen können. Zwischen diesen Verfahren besteht keine Priorisierung oder keinen vorab festgelegten Ablauf für die Ermittlung der Führungsperson aus dem Verzeichnis.

Dabei werden Gleichbehandlung und Chancengleichheit einerseits nicht formell ermittelt und gewährleistet, wie bereits im Bericht der Prüfstelle vom Juli 2019 betont, noch ist die Transparenz und Unparteilichkeit des Verfahrens zur Auswahl des besten Kandidaten für die jeweilige Stelle gegeben.

Dies ist im Hinblick auf die direkte Berufung externer Personen aber wichtig. Derartige Berufungen scheinen nicht auf außergewöhnliche Situationen oder auf den Bedarf an Spitzenprofilen beschränkt zu sein, die Abweichungen vom verfassungsrechtlich verankerten Prinzip des öffentlichen Wettbewerbs, der für den Zugang zum öffentlichen Dienst und für Beförderungen gilt, rechtfertigen würden.

In Bezug auf die Auswahl der Amtsdirektoren und auf die Vergabe von Sonderaufträgen wird der Auftrag anhand des Verzeichnisses der Führungskräfte oder mittels Stellenwettbewerb vergeben. Auch in diesem Fall sind mit Bezug auf die beiden Optionen weder vorab festgelegte Prioritätenrangordnungen noch Abläufe vorgesehen.

Angesichts der Bedeutung der angesprochenen Themen, die eng an den landesweit gültigen Rechtsrahmen gekoppelt sind, wird empfohlen, die Mängel im Rahmen der sich aktuell in Ausarbeitung be-

findlichen Reform zur Führungsstruktur zu beheben, um langfristig eine effizientere Verwaltung zu schaffen.

Zur Fortbildung der Führungskräfte ist anzumerken, dass die Verwaltung aufgrund der Pandemie vor wichtigen Herausforderungen steht und das Amt für Personalentwicklung eine ganze Reihe an Maßnahmen umgesetzt hat. Nichtsdestotrotz wird empfohlen, die verschiedenen Planungsinstrumente besser aufeinander abzustimmen und die strategischen Leitlinien auszubauen, um größere Klarheit zwischen den verschiedenen Planungsebenen zu schaffen.

In diesem Rahmen müssten die Fortbildungsinitiativen, die sich mit der Umsetzung der von der Generaldirektion verabschiedeten, gemeinsamen Zielsetzungen befassen, sowie die Initiativen, die in Zusammenhang mit der verpflichtenden Fortbildung stehen, klar dargelegt und hervorgehoben werden.

Weiters würde die Einbeziehung einer größeren Zahl an Indikatoren, die eng mit den Bildungszielen des Performanceplans in Verbindung stehen, dieses zu einem valideren Arbeitsmittel für die Governance machen.

Schließlich sollten in der Reform der Führungsstruktur auch die bisher nicht umgesetzten Verordnungen zu den Bildungsguthaben und zur Mobilität bezogen auf die Führungskräfteentwicklung berücksichtigt werden.

Ein Follow-Up soll im Anschluss an die Verabschiedung des Landesgesetzes zur Reform der Führungsstruktur und nach einer ersten Phase der Anwendung desselben durchgeführt werden.

31.08.2021

gez.
Irmgard Prader

gez.
Cinzia Flaim



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