

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Gutachten zum Performancebericht 2021

gemäß Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b) des Landesgesetzes
Nr. 6/2022

AUDITORINNEN: Elena Eccher
 Irmgard Prader

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 | 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

Oktober 2022

INHALTSVERZEICHNIS

I. Rechtsrahmen und Bezugsdokumente	4
II. Methodischer Ansatz und Gegenstand der Analyse	5
III. Ergebnisse der Analyse	6
3.1 Prüfung auf das Vorhandensein der Schlüsselinformationen	6
3.2 Die Indikatoren.....	8
IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	16

I. Rechtsrahmen und Bezugsdokumente

In Artikel 50 Absatz 1 Buchst. b) des Landesgesetzes 6/2022 sind die Bestimmungen von Artikel 24 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 ohne wesentliche Änderungen eingeflossen. Gemäß diesen Bestimmungen begutachtet die Prüfstelle den Bericht über die Performance der Organisationseinheiten der Landesverwaltung.

In den Landesgesetzen und insbesondere in Artikel 2 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 in der mit Landesgesetz Nr. 9/2017 überarbeiteten Fassung werden der Performancebericht und sein Gegenstück, der Performanceplan, als Instrumente für eine wirkungs-, leistungs- und ergebnisorientierte Verwaltungsführung beschrieben, die als Grundlage für die Messung und Bewertung der Performance dienen sollen.

Der genannte Artikel 2 wurde später durch das Landesgesetz Nr. 10/2018 erneut abgeändert: Damit wurde die Dreijahresplanung des Personalbedarfs als neues Element des Performanceplans eingeführt. Dabei werden die für die Umsetzung des Performanceplans erforderlichen Berufsbilder berücksichtigt.¹

Die Prüfstelle hat den von der Landesregierung mit Beschluss Nr. 529 vom 2. August 2022 genehmigten Performancebericht 2021 begutachtet. Der Bericht ist auf der institutionellen Webseite im Abschnitt „Transparente Verwaltung“ abrufbar. Im Performancebericht werden die Ziele, die erreichten Ergebnisse sowie der Ressourceneinsatz dargelegt. Eventuelle Abweichungen, welche sich im Laufe des Jahres ergeben haben, werden aufgezeigt und die Ursachen sowie etwa getroffene Korrekturmaßnahmen angegeben.

Das System zur Planung, Messung und Bewertung der Performance wurde von der Landesregierung mit Beschluss Nr. 487 vom 7. Juli 2020 genehmigt. Darin wird die Vorgehensweise der Verwaltung bei der Umsetzung des Performancezyklus aufgezeigt. In diesem Dokument, das die einschlägigen Bestimmungen ergänzt, wird der Performancebericht als die Maßnahme bezeichnet, die den Bürgerinnen und Bürgern und den Interessengruppen einen Einblick in die zahlreichen Leistungen der Landesverwaltung und in die im Laufe des Vorjahres erzielten Ergebnisse ermöglicht und somit den Performancezyklus schließt. Obwohl weder im Beschluss zur Genehmigung des Performanceplans 2021-2023 noch im Beschluss zur Genehmigung des Performanceberichts 2021 ausdrücklich darauf hingewiesen wird, muss davon ausgegangen werden, dass das Dokument zum System weiterhin als methodische Stütze für die Überwachung des Performancezyklus angewendet wird.

Die Modalitäten für die Abfassung des Performanceberichts werden für die Landesverwaltung unter anderem auch durch eine Reihe von Rundschreiben des Generaldirektors des Landes geregelt. Für die Planung und Berichterstattung betreffend das Jahr 2021 wird insbesondere auf die Rundschreiben Nr. 6 vom 12. Juli 2016, Nr. 17 vom 1. Juli 2020, Nr. 27 vom 10. Dezember 2020 und Nr. 12 vom 8. September 2021 verwiesen.

¹ Dieses Gutachten bezieht sich auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des Landesgesetzes 6/2022, mit dem auch der Integrierte Tätigkeits- und Organisationsplan in die Rechtsordnung des Landes eingeführt wurde. Auch der Beschluss zur Genehmigung des Performanceberichts verweist auf das damals geltende Landesgesetz 10/1992.

II. Methodischer Ansatz und Gegenstand der Analyse

Das Gutachten stützt sich auf die Grundsätze, die von der staatlichen Abteilung für den öffentlichen Dienst (Dipartimento della funzione pubblica) in den Leitlinien für den Jahresbericht zur Performance² formuliert wurden. Obwohl diese an die unabhängigen Bewertungsorgane (OIV-Organismi indipendenti di valutazione) der staatlichen Verwaltungen gerichtet und als Richtschnur für die Bestätigung der Berichte gedacht sind, ist man der Ansicht, dass sie dennoch auf jeden Fall eine wertvolle Orientierungshilfe für die Analyse des Berichtes durch die Prüfstelle darstellen. Bei der Überprüfung wurden folgende Kriterien herangezogen:

- a. Übereinstimmung des Berichtes mit den Inhalten des Performanceplans für das Berichtsjahr;
- b. Auflistung der Resultate in Bezug auf alle im Performanceplan genannten Ziele;
- c. Berücksichtigung der Zielsetzungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung und der Transparenz bei der Bemessung und Bewertung der Performance;
- d. korrekte Anwendung der für die Indikatoren vorgesehenen Berechnungsmethode;
- e. Zuverlässigkeit der für die Erstellung des Berichts verwendeten Daten;
- f. Hervorhebung – für alle Ziele und Indikatoren – eventueller Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlich erreichten Ergebnissen sowie Begründung der Abweichungen;
- g. Übereinstimmung des Berichts mit den geltenden Rechtsvorschriften und mit dem System der Planung, Messung und Bewertung der Performance in der Südtiroler Landesverwaltung;
- h. Kürze und Bündigkeit des Berichtes;
- i. Klarheit und Verständlichkeit des Berichtes.

Das oben genannte Dokument zum System der Performance, das in den letzten drei Jahren unverändert geblieben ist, wurde bereits im Rahmen der Gutachten aus den vergangenen Jahren geprüft.³ Aus diesem Grund legt das diesjährige Gutachten den Fokus auf die folgenden Aspekte:

1. Zum einen wurde überprüft, ob die oben aufgelisteten Elemente im Performancebericht vorhanden sind und ob die Empfehlungen, die in den Gutachten der Prüfstelle aus den letzten Jahren enthalten sind, umgesetzt wurden;
2. zum anderen wurden die in den Unterlagen zum Performancezyklus verwendeten Indikatoren besonders vertieft, angesichts deren strategischer Bedeutung.

Im Hinblick auf die Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung des Performancezyklus sowie der in der Vergangenheit ausgesprochenen Empfehlungen wurden zweckdienliche Elemente für die Analyse gesammelt. Zu diesem Zweck führte die Prüfstelle auf der Grundlage eines strukturierten Fragenkatalogs ein Interview mit dem Bereich Controlling des Organisationsamtes durch.

² Es handelt sich um die Leitlinien Nr. 3 vom November 2018.

³ Vgl. Gutachten zum Performancebericht für die Jahre 2018 und 2019.

III. Ergebnisse der Analyse

Vorab sei erwähnt, dass der Zeitraum, in dem der Performancebericht 2021 verfasst wurde, mit einer Phase der rechtlichen Unsicherheit und der Anpassung der Planungsinstrumente zusammenfiel: Es fehlte zum einen die Verordnung über die Obliegenheiten im Zusammenhang mit den Plänen, die in den Integrierten Tätigkeits- und Organisationsplan (*Piano integrato di attività e organizzazione*, im Folgenden kurz: PIAO)⁴ eingeflossen sind, und zum anderen auch die Verordnung über die Inhalte und den Musterentwurf zum PIAO.⁵

3.1 Überprüfung des Vorhandenseins der Schlüsselinformationen

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Überprüfung hinsichtlich der Einhaltung der im Abschnitt II aufgelisteten Kriterien dargelegt.

In Bezug auf die Übereinstimmung der Inhalte des Performanceberichtes mit jenen des Performanceplans für das betreffende Jahr sowie der Angabe der Ergebnisse für alle im Plan genannten Zielvorgaben konnte festgestellt werden, dass im Bericht die im Plan vorgesehenen Ziele mit den entsprechenden Indikatoren abgedeckt werden. Dank der neuen integrierten Gzoom-Software, die im Oktober 2021 für die Nutzer freigegeben wurde, konnten im Jahr 2022 die Arbeiten sowohl für den PIAO 2022-2024 als auch für den Performancebericht 2021 über diese Plattform abgewickelt werden. Die Migration der Daten von der alten Oracle-Plattform auf das neue System erwies sich als recht aufwändig, da es sich dabei um Daten sowohl zur Performance als auch zu den Verwaltungsverfahren handelte. Die Daten wurden in Excel-Dateien extrahiert, falls nötig nachbearbeitet und erneut mit dem HCM-Modul⁶ der SAP-Software verknüpft, um eine Übereinstimmung mit den Daten zu den Organisationseinheiten und zum beschäftigten Personal herzustellen. Ab dem Bericht 2022 wird daher für die Überwachung des Performancezyklus wieder eine einzige IT-Plattform verwendet, welche die Einhaltung der beiden Kriterien der Kohärenz und Vollständigkeit durch automatische Kontrollen erleichtert.

Was die Hervorhebung der Ziele im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung im Performancebericht betrifft, wird für jede Leistung, die mit einem Korruptionsrisikoprofil verbunden ist, das Verfahren angegeben, auf das im Dreijahresplan für Korruptionsvorbeugung und Transparenz (im Folgenden kurz: Dreijahresplan) Bezug genommen wird. Im Bericht fehlt jedoch jeder Hinweis auf die in diesem Bereich getroffenen Maßnahmen. Entsprechende Informationen finden sich nur im Monitoring der spezifischen Präventionsmaßnahmen, die von Jahr zu Jahr im Dreijahresplan festgelegt werden.

Was die Zielvorgaben im Bereich der Transparenz anbelangt, wurde auch 2021 ein nur allgemein formuliertes operatives Ziel für alle Organisationseinheiten in die IT-Plattform eingegeben. Einzige Ausnahme hiervon waren einige Stabstellen (Amt für institutionelle Angelegenheiten, Personalabteilung, Amt für Finanzaufsicht), die in diesem Bereich unterstützende Dienstleistungen für die gesamte Verwaltung erbringen. Da die operativen Ziele nicht in den von der Landesregierung genehmigten Akten enthalten sind, wird im von der Landesregierung genehmigten Bericht nach wie vor nicht auf die spezifischen Maßnahmen im Bereich der Transparenz eingegangen. Darüber wird nur in den internen Akten berichtet.

Hinsichtlich der Überprüfung der korrekten Anwendung der für die Indikatoren vorgesehenen Berechnungsmethode, der Zuverlässigkeit der für die Erstellung des Berichts verwendeten Daten sowie der Hervorhebung eventueller Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlich erreichten Ergebnissen für alle Ziele und Indikatoren wird auf die weiterführenden Hinweise im nächsten Abschnitt verwiesen.

Der Bericht vermittelt ein positives Bild von der Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften und mit dem System der Planung, Messung und Bewertung der Performance in der Südtiroler Landesverwaltung, wobei zu beachten ist, dass der Performancezyklus in den Landesbestimmungen nur sehr allgemein geregelt ist. Um eine enge Verzahnung zwischen dem Performancezyklus und der Wirtschafts- und Finanzplanung zu schaffen, hat die Landesverwaltung im Jahr 2021 ein komplexes Projekt abgeschlossen. Als Ergebnis dieses Projektes konnte eine direkte und tendenziell eindeutige Verbindung zwischen den Leistungen des Performanceplans und den Haushaltskapiteln hergestellt werden. Dies vermittelt ein nach Leistungen geordnetes Bild der finanziellen Lage der Landesverwaltung. Auch wenn diese Verbindung nur in den operativen Plänen sichtbar ist, stellt sie eine wichtige Ergänzung zu den in den alten Arbeitsprogrammen bereits vorhandenen Informationen über die für diese Leistung bereitgestellten Humanressourcen dar. Das Land hat hingegen darauf verzichtet, die Verknüpfung zwischen den Finanzmitteln und den strategischen Zielen oder den Entwicklungsschwerpunkten in Tabellenform darzustellen, wie dies in früheren Berichten der Fall war; dank des oben erwähnten Projekts konnte nämlich festgestellt werden, dass zu viele Aufgabenbereiche bzw. Programme auf verschiedene Organisationseinheiten aufgeteilt sind, was die Gefahr birgt, falsche Daten zu liefern.

Wie bereits in den vergangenen Jahren lässt sich die Verknüpfung mit der Planung im IT-Bereich, einem im Dokument zum System als relevant erachteten Planungsinstrument, nicht überprüfen. Da es nämlich kein regelrechtes, formell genehmigtes Planungsdokument für die im IT-Bereich anstehenden Investitionen gibt, sind aus einer vergleichenden Lektüre der Unterlagen keine Informationen über die Verzahnung zwischen Zielvorgaben und IT-Ressourcen abzuleiten. In Bezug auf die im Dokument zum System erwähnten Aspekte der Vereinfachung von Verwaltungsabläufen und der organisatorischen Verbesserungen ist anzumerken, dass für alle Organisationseinheiten ein gemeinsames Ziel im Bereich der Vereinfachung und Rationalisierung der Verwaltungsverfahren von Amts wegen in die IT-Plattform eingegeben wurde. Darüber hinaus gab es die Möglichkeit, Maßnahmen im Bereich des Qualitätsmanagements zu planen und darüber zu berichten. Zu diesem Zweck können spezifische Indikatoren und Standards herangezogen werden, die u. a. auch eine Überwachung dieser Maßnahmen aus der Zeitperspektive ermöglichen würden. Stichproben ergaben jedoch, dass die beschreibenden Felder in vielen Fällen unzureichend ausgefüllt wurden, was die Aussagekraft des Berichts über die Ergebnisse in diesem Bereich beeinträchtigt.

In seinem Rundschreiben Nr. 27/2020 wies der Generaldirektor auf die Notwendigkeit hin, zu prüfen, welche Leistungen und Tätigkeiten im Hinblick auf eine insgesamt größere Effizienz und Effektivität weggelassen werden könnten, sowie den Schwerpunkt auf jene Leistungsindikatoren zu legen, die für eine angemessene Umsetzung und progressive Entwicklung der agilen Arbeit geeignet sind. Für das Jahr 2021 wurden keine spezifischen Maßnahmen ergriffen, um die Festlegung konkreter Ziele durch die Organisationseinheiten zu begünstigen. Für das Jahr 2022 wurden zwei gemeinsame operative Ziele eingeführt, die in die gewünschte Richtung gehen. Aus den gesammelten Informationen geht weiters hervor, dass die gemeinsamen Ziele für 2022 von der Landesregierung zwar in einer Sitzung festgelegt wurden, dann aber nicht mehr in nach außen hin wirksamen Rechtsakten festgeschrieben wurden.

Der Bericht 2021 ist anders aufgebaut als seine Vorgänger und besteht im Wesentlichen aus einer Zusammenstellung der in das Informationssystem Gzoom eingegebenen Daten. Dies bedeutet, dass einerseits ein umfassendes und sehr detailliertes Bild der von den Organisationseinheiten des Landes

⁴ Die Verordnung wurde mit Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 8 vom 24. Juni 2022 verabschiedet.

⁵ Die Verordnung wurde mit Dekret des Ministeriums für die öffentliche Verwaltung Nr. 132 vom 30. Juni 2022 verabschiedet.

⁶ Dieses Akronym steht für Human Capital Management und bezeichnet eine einheitliche Softwarelösung für die Verwaltung aller personalbezogenen Prozesse.

entfalteten Tätigkeiten vermittelt wird; andererseits ist ein derart umfangreiches Dokument jedoch als Rechenschaftsbericht für die Bürgerinnen und Bürger kaum brauchbar. Nach Informationen, die vom Bereich Controlling im vergangenen Jahr gesammelt wurden, hätte die neue Software es ermöglichen sollen, mit Hilfe von zusammenfassenden Grafiken, Übersichtstabellen und Dashboards die wichtigsten Ergebnisse prägnanter zu veranschaulichen. Leider wurden diese Verbesserungen bis heute noch nicht umgesetzt. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu bedenken, was bereits oben im Hinblick auf die zum Zeitpunkt der Berichterstellung herrschende Rechts- und Planungsunsicherheit ausgeführt wurde.

In Punkto Klarheit und Verständlichkeit ist abschließend anzumerken, dass im Bericht 2021 eine Einleitung fehlt. Dies verhindert einen Überblick über die Landesverwaltung und ihre wichtigsten Ergebnisse, die auch nicht mithilfe von Tabellen und Diagrammen veranschaulicht wurden. Der Bereich Controlling begründete diese Vorgehensweise mit der Notwendigkeit, die Entscheidungen der Staat-Regionen-Konferenz über das Monitoring des PIAO abzuwarten. Daraufhin werde das Land prüfen, ob ein gesonderter Bericht beibehalten werden soll oder ob der Bericht in das Monitoring des PIAO einfließen soll.

Bei einigen der untersuchten Organisationseinheiten besteht nach wie vor das bereits in der Vergangenheit festgestellte Problem, dass im Bericht zahlreiche Fachausdrücke und Abkürzungen verwendet werden.

3.2 Die Indikatoren

Risikobeurteilung

Die School of Administration der Universität Oxford hat 2017 den *International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index*⁷ veröffentlicht, in dem die öffentlichen Verwaltungen von 31 Ländern, darunter 22 europäischen Ländern, anhand einer Reihe von Indikatoren verglichen werden. In der entsprechenden Rangliste belegte Italien Platz 27. Zu den schwerwiegendsten Schwachstellen, die im Bericht aufgezeigt werden, zählen die begrenzte strategische und planerische Vision sowie ein eingeschränkter Einsatz von Wirkungsindikatoren (Ergebnisindikatoren), die übrigens nicht konsequent mit dem Buchführungssystem und der Performancebewertung verknüpft sind. Ein weiterer Schwachpunkt ist der begrenzte Einsatz des Berichterstattungssystems, das unter anderem für das Monitoring und die Endabrechnung oft unzureichend ist und nicht mit geeigneten Dashboards implementiert wurde, die eine individuelle Anpassung an die Bedürfnisse der Nutzer ermöglichen würden.

Im Glossar der Risiken in der öffentlichen Verwaltung, das von der Protiviti Global Business Consulting⁸ zusammengestellt wurde, wird unter den Berichterstattungsrisiken die Messung der Performance aufgeführt. Dabei handelt es sich um das Risiko im Zusammenhang mit der potenziellen Unangemessenheit und Unzuverlässigkeit von Informationen zur Messung der Performance der von der Körperschaft erbrachten Dienstleistungen sowie mit der Bereitstellung angemessener Informationen für die Stakeholder.

Für die Zukunft soll an dieser Stelle die Bedeutung der Performancemessung und -bewertung mit Hilfe von Indikatoren unterstrichen und bekräftigt werden. Im Dekret des Ministeriums für die öffentliche

⁷ [International Civil Service Effectiveness \(InCiSE\) Index 2017 | Blavatnik School of Government \(ox.ac.uk\)](#).

⁸ Protiviti Global Business Consulting, Andrea Rista, "Il processo di valutazione e gestione dei rischi", Referat im Rahmen einer Fortbildung, Juni 2022.

Verwaltung (Ministero per la pubblica amministrazione) Nr. 132 vom 30. Juni 2022 wird nämlich die Programmierung von Zielen und Indikatoren bestätigt und gleichzeitig zu einer besseren und weniger selbstbezogenen Messung der Gesamtwirkung angemahnt. Darüber hinaus wird im Dekret der Begriff „Allgemeinwohl“ eingeführt: Darunter ist eine Steigerung des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, bildungspolitischen, sozialen und ökologischen Wohlergehens der Bürgerinnen und Bürger sowie des Wirtschaftsgefüges zu verstehen. Im beigefügten Leitfaden ist eine Beschreibung der Strategien und ihrer Ergebnis-/Wirkungsindikatoren vorgesehen. Zum Ausfüllen der beiden Unterabschnitte „Allgemeinwohl“ und „Performance“ wird empfohlen, die folgenden Fragen zu beantworten, die auch für die Messung und Bewertung der Performance im Sinne des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 74/2017 grundlegend sind:

- Wie lässt sich die Umsetzung der Strategie und des Ziels messen (Umfang und Wirkungsformel mit Bezug auf das Wohlstandsniveau bzw. Performance-Formel für Effektivität und Effizienz)?
- Was ist der Ausgangspunkt (Baseline)?
- Was ist das erwartete Ziel (Target)?
- Wo können die Daten nachgeprüft werden (Quelle)?

Die gesamtstaatliche Rechtslage

Seit dem Inkrafttreten des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 74/2017, mit dem das gesetzesvertretende Dekret Nr. 150/2009 novelliert wurde, müssen die öffentlichen Verwaltungen ihre Systeme zur Messung und Bewertung der organisatorischen und individuellen Performance anpassen.

In Artikel 12 Absatz 1 wird die Abteilung für den öffentlichen Dienst (Dipartimento della funzione pubblica, DFP) damit beauftragt, die Messung und Bewertung der organisatorischen und individuellen Performance zu fördern, zu steuern und zu koordinieren.

Bisher hat die Abteilung für den öffentlichen Dienst im Rahmen ihrer Steuerungsfunktion drei Leitlinien⁹ herausgegeben, in denen ausführlich auf Indikatoren als Eckpfeiler der Performancemessung eingegangen wird.

Die Messung der Performance dient in erster Linie dazu, „die Qualität der von den öffentlichen Verwaltungen angebotenen Dienstleistungen zu verbessern“¹⁰. Darüber hinaus stellt der Gesetzgeber fest, dass die Instrumente zur Messung und Bewertung der Performance auf die „Wahrnehmung der Interessen der Dienstleistungs- und Maßnahmenempfänger“¹¹ ausgelegt sein müssen.

Unter „Messung“ ist die Quantifizierung – anhand von Indikatoren – des Erreichungsgrades der Ergebnisse und Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit in Bezug auf das „Allgemeinwohl“ für die Ziel- und Interessengruppen zu verstehen.

Die Bewertung ist als Gegenstück zur Messung zu verstehen und zielt darauf ab, die Ergebnisse im Lichte der Kontextfaktoren (exogene/endogene, kontrollierbare/nicht kontrollierbare Faktoren) zu

⁹ *Linee guida per il Piano della performance n. 1* (Leitlinien Nr. 1 zum Performanceplan), Juni 2017.

Linee guida per il sistema di misurazione e valutazione della performance n. 2 (Leitlinien Nr. 2 für das System zur Messung und Bewertung der Performance), Dezember 2017.

Linee guida per la Relazione annuale sulla performance n. 3 (Leitlinien Nr. 3 für den Jahresbericht zur Performance), November 2018.

¹⁰ Siehe Art. 3 Abs. 1 GvD Nr. 150/2009.

¹¹ Siehe Art. 3 Abs. 4 GvD Nr. 150/2009.

interpretieren, die zur Erreichung der geplanten Zielwerte beigetragen bzw. zur Abweichung davon geführt haben könnten. Zum Abschluss der Bewertung wird ein Bericht verfasst, in dem die Abweichungen und ihre Gründe angegeben werden. Der Bericht dient unter anderem der Neufestlegung/Nachjustierung der Ziele oder Zielwerte der Verwaltung.

Ausgehend vom Umfang der organisatorischen Performance¹² legt die Abteilung für den öffentlichen Dienst vier verschiedene Arten von Indikatoren fest: Zustand der Ressourcen, Effizienz, Effektivität und Wirkung.¹³

- Die Indikatoren für den Zustand der Ressourcen quantifizieren und beschreiben die Ressourcen der Verwaltung, einschließlich der Humanressourcen, der Finanzmittel sowie der instrumentellen, materiellen und immateriellen Ressourcen. Diese können sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht gemessen werden.
- Effizienzindikatoren drücken die Fähigkeit aus, die Ressourcen, die den *Input* darstellen, nachhaltig und zeitnah für die Durchführung der verschiedenen Tätigkeiten der Verwaltung (*Output*) zu nutzen. Die Messung der Effizienz setzt die Anwendung eines Kostenrechnungssystems voraus.
- Effektivitätsindikatoren messen in der Regel die Korrektheit der Vorgehensweise einer Körperschaft. Diese spiegelt sich in den Ergebnissen (*Output*) wider, die im Verhältnis zu den Erwartungen und Bedürfnissen der (internen und externen) Nutzer erbracht werden.
- Wirkungsindikatoren drücken die mittel- bis langfristigen Auswirkungen öffentlicher Maßnahmen aus; die Auswirkungen können hinsichtlich der Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlstands im Vergleich zu den Ausgangsbedingungen vor Einführung der Maßnahme bzw. der Dienstleistung betrachtet werden. Vorzugsweise sollten die Auswirkungen in Form einer prozentuellen Veränderung gegenüber dem Ausgangswert gemessen werden.

Jeder einzelne Indikator bzw. jeder Satz von Indikatoren, der mit den Zielen verbunden ist, muss die folgenden Merkmale aufweisen:

- Präzision bzw. Signifikanz, d. h. die Fähigkeit eines Indikators, den Grad der Zielerreichung wirklich und genau zu messen; unter den vielen möglichen Indikatoren müssen daher diejenigen ausgewählt werden, welche die gewünschten Ergebnisse am besten darstellen;
- Vollständigkeit, d. h. die Fähigkeit des Indikatorensystems, die wichtigsten Variablen darzustellen, welche die Ergebnisse der Verwaltung bestimmen;
- Pünktlichkeit, d. h. die Fähigkeit, den Entscheidungsträgern die erforderlichen Informationen rechtzeitig zur Verfügung zu stellen;
- Messbarkeit, d. h. die Fähigkeit des Indikators, nach einem objektiven Verfahren auf der Grundlage zuverlässiger Quellen quantifiziert zu werden. Von der Verwendung von Indikatoren auf der Grundlage von Selbsterklärungen, die nicht durch angemessene strukturierte Informationssysteme untermauert werden, wird abgeraten. Im Allgemeinen ist die Zuverlässigkeit der Quellen von zentraler Bedeutung für die Messbarkeit.

In Bezug auf die Planungsmethodik und die Festlegung des Zielwertes wird in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a) des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 150/2009 die Verknüpfung mit den Ergebnissen

¹² In der oben erwähnten Leitlinie Nr. 1 stellt die Abteilung für den öffentlichen Dienst die Verwaltung als ein Input/Output/Outcome-System dar und nennt folgende Aspekte, die für die organisatorische Performance relevant sind: Effizienz, Effektivität, Zustand der Ressourcen und Wirkung.

¹³ Vgl. *Dipartimento della funzione pubblica, Linee guida per il Piano della performance, n. 1* (s. oben), Anhang 1 – *Gli indicatori della performance organizzativa* (Die Indikatoren für die organisatorische Performance).

des Vorjahres hervorgehoben, die den Ausgangspunkt für die Messung von wiederkehrenden Ereignissen bilden. Dies, um die Glaubwürdigkeit der Zielwerte zu untermauern.

Die Landesbestimmungen

Gemäß Artikel 2 Absatz 1 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 gibt die Landesregierung die wesentlichen Ziele vor, welche die Landesverwaltung zu verfolgen hat, und erteilt die allgemeinen Richtlinien für deren Erreichung und für die Überprüfung der erzielten Ergebnisse.

Laut Absatz 2 desselben Artikels obliegt es der Landesregierung, mit der Unterstützung der Abteilungsleiter (Artikel 6) die von der Verwaltung zu verfolgenden wesentlichen Ziele vorzugeben, die Ziele und Prioritäten im Performanceplan festzulegen und die Erreichung der Ergebnisse zu überprüfen.

Der Beschluss Nr. 487/2020 „Genehmigung des Systems der Planung, Messung und Bewertung der Performance in der Südtiroler Landesverwaltung“ sieht vor, dass die Zielerreichung mithilfe von Indikatoren, die mit den verschiedenen Zielebenen verknüpft sind, gemessen und bewertet werden. Strategische Ziele werden als mehrjährige Wirkungsziele (*Outcome*) definiert, für die *Targets* bzw. Zielwerte für den entsprechenden Dreijahreszeitraum festgelegt werden. Für die Entwicklungsschwerpunkte als zweite Planungsebene ist eine Liste von Meilensteinen – sprich die wichtigsten für deren Umsetzung notwendigen Maßnahmen – vorgesehen. Der Grad der Erreichung sowohl der Leistungen als auch der operativen Ziele auf jährlicher Basis soll anhand von Indikatoren gemessen und bewertet werden. Die Messung der Erreichung der gemeinsamen Ziele wird im Beschluss nicht näher definiert.

Die konkrete Umsetzung des Performancezyklus wurde seit dem Start im Jahre 2015¹⁴ mit Rundschreiben des Generaldirektors geregelt. Bis zum Abschluss des hier geprüften Performancezyklus wurden 10 Rundschreiben erstellt. Das Rundschreiben Nr. 1 des Generaldirektors vom 16. Februar 2016 beschäftigt sich ausschließlich mit der Performancemessung und -bewertung. Entgegen den Erwartungen, die aus dem Titel abgeleitet werden können, enthält das Rundschreiben keine Hinweise auf Indikatoren oder auf den praktischen Umgang mit diesen.

Zu Jahresbeginn 2015 wurden im Rahmen einer Pflichtfortbildungsreihe zum neu eingeführten Performanceplan 13 Workshops durch den Bereich Controlling und das Amt für Personalentwicklung durchgeführt, in denen das Thema der Indikatoren kurz behandelt wurde. 360 Führungskräfte nahmen daran teil. Der Projektleiter betont in der betreffenden Aussendung des Landespresseamtes die Rolle der Indikatoren: „Eine besondere Herausforderung besteht in der Definition von aussagekräftigen Indikatoren, anhand derer die Ziele und Wirkungen des Verwaltungshandeln geplant und gemessen werden können.“¹⁵

Die „Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung in der Landesverwaltung durch den Performanceplan“ stellt einen Entwicklungsschwerpunkt des Organisationsamtes im Performanceplan 2021-2023 dar. Die Integration der Datenflüsse für eine integrierte Steuerung der Performance ist in den Bereichen Finanzen, Personal und Indikatorensysteme für den Zeitraum 2021-2022 vorgesehen.

Trotz der tragenden Rolle der Indikatoren für eine effektive Steuerung der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen, welche auch in der internationalen Fachliteratur hinreichend dokumentiert ist¹⁶, hat die

¹⁴ Erstmalige Erstellung des Performanceplans für die Periode 2016-2018

¹⁵ News des Landespresseamtes vom 23.03.2015, 15:57, „Performance-Pläne im Werden“.

¹⁶ Siehe beispielsweise B. Hirsch, J. Weber, F. Schäfer: Kennzahlen als Mess- und Steuerungsinstrument in Behörden, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2018

Analyse der Rechtsquellen auf Landesebene sowie der Rundschreiben des Generaldirektors ergeben, dass diese sehr wohl auf die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung hinweisen, sich darüber hinaus jedoch keine Vorgaben zum praktischen Umgang mit diesen finden.

Situationsanalyse

Eine Erhebung des Bereiches Controlling über den Performancebericht für das Jahr 2020¹⁷ hat die Anzahl der Indikatoren pro Ziel und pro Organisationseinheit auf den verschiedenen Planungsebenen, für welche seitens des Systems der Planung, Messung und Bewertung der Performance in der Südtiroler Landesverwaltung Indikatoren vorgesehen sind, statistisch erhoben. Die wesentliche Aussage besteht darin, dass die Streuung sowohl auf der Ebene der strategischen Ziele (1-18 Indikatoren im Schnitt pro strategisches Ziel¹⁸) sowie jener der Leistungen (1,3-8,7 Indikatoren im Schnitt pro Leistung) sehr breit ist. Die Mittelwerte der Indikatoren über alle Organisationseinheiten der Landesverwaltung je strategischem Ziel bzw. je Leistung betragen 5,1 bzw. 3,4¹⁹. Zum Typ und zur Qualität der Indikatoren wurden keine Aussagen gemacht.

Ausgehend vom Controlling-Report 5/2021 wurden die folgenden vier Organisationseinheiten in Bezug auf den Umgang mit Indikatoren auf den verschiedenen Planungsebenen im Performancebericht 2021 näher beleuchtet:

- Abteilung Personal (dt. Fassung S. 109-137, ital. Fassung S. 1426-1454 des Berichts)
- Amt für Sport (dt. Fassung S. 65-81, ital. Fassung S. 1382-1398 des Berichts)
- Abteilung Tiefbau (dt. Fassung S. 533-539, ital. Fassung S. 1842-1848 des Berichts)
- Landesagentur für Umwelt und Klimaschutz (dt. Fassung S. 216-242, ital. Fassung S. 1531-1556 des Berichts)

Die Ergebnisse der Analyse werden in aggregierter Form dargestellt.

Grundsätzliches

Nachdem die Formulierung der Ziele für die Wahl der Indikatoren ausschlaggebend ist, wurden in die Analyse der Stichprobe auch die Ziele mit einbezogen.

Es soll an dieser Stelle auf eine systemimmanente Schwachstelle hingewiesen werden, welche die Praxis der Performanceplanung und -bewertung stark beeinflusst.

Politische und strategische Ziele sind langfristig angelegt, deren erfolgt Umsetzung meist in kleinen Schritten, häufig schwer planbar ist, viele Stakeholder involviert und meist über einen Dreijahreszeitraum bzw. eine Legislaturperiode hinausgeht. Zudem entfalten sich die positiven Wirkungen, vor allem bei innovativen Projekten, oft erst außerhalb des Planungszeitraumes. Im Gegensatz dazu stellt die Performancebewertung die Grundlage für die jährliche Bewertung der Führungskräfte und die Zuerkennung der Ergebniszulage dar. Dieser Konflikt in der Fristigkeit der

¹⁷ Controlling Report 5/2021, interner Bericht: Analyse des Performance-Berichtes der Südtiroler Landesverwaltung 2020; Dies ist der aktuellste vorliegende Report zum Thema Performance.

¹⁸ Im Controlling-Report 5/2021 wurde aus der Gesamtzahl der strategischen Ziele oder Leistungen und der Gesamtzahl der in diesem Zusammenhang verwendeten Indikatoren ein Durchschnittswert pro Organisationseinheit für die Anzahl der verwendeten Indikatoren berechnet.

¹⁹ Controlling-Report 5/2021: 885 Indikatoren für strategische Ziele/174 strategische Ziele = 5,1 Indikatoren pro strategisches Ziel; 2.697 Indikatoren für Leistungen/805 Leistungen = 3,4 Indikatoren pro Leistung.

Zielsetzungen begünstigt die Aufnahme in den Performanceplan von kurzfristig relativ sicher zu erreichenden Zielen und die Auswahl von einfach, schnell und zweifelsfrei messbaren Indikatoren. Dabei handelt es sich meist um quantitative Indikatoren und weniger um Wirkungsindikatoren. Herausfordernde, innovative Ziele werden oft erst dann im Performanceplan angeführt, wenn die Projekte weit fortgeschritten sind und der Umsetzungserfolg sichergestellt ist. In Anbetracht der Bestimmungen des Landesgesetzes 6/2022, welches in Artikel 19 Absatz 2 vorsieht, dass „*das Ergebnisgehalt der betroffenen Führungskraft bei vollständiger Erreichung der vereinbarten Ergebnisse mindestens 30 Prozent der Gesamtentlohnung beträgt*“, wird sich der Trend zur Auswahl von sicher erreichbaren Zielen mit „einfachen“ Indikatoren wesentlich verstärken.

Dieses System begünstigt somit die selektive Aufnahme von Zielen in den Performanceplan anstelle einer vollständigen Abbildung.

Form, Leserfreundlichkeit, Vollständigkeit und Kohärenz

Aufgrund der fehlenden Seitenzahlen im Inhaltsverzeichnis ist die Suche nach der entsprechenden Organisationseinheit sowohl im italienischen wie auch im deutschen Teil wenig leserfreundlich, umso weniger, als dass das Dokument 2621 Seiten umfasst.

Die Vorlage für den Bericht sieht in den Abschnitten „Strategisches Ziel“ und „Entwicklungsschwerpunkte“ die Felder „Qualitätskriterium“ sowie „Förderung der Chancengleichheit“ vor, welche mit „Ja“ oder „Nein“ zu ergänzen sind. Für die Leserschaft sind die Inhalte in dieser Kurzform nicht verständlich. Dasselbe gilt für die Piktogramme der UN-Nachhaltigkeitsziele²⁰, die bei den strategischen Zielen sowie den Entwicklungsschwerpunkten mehr oder weniger durchgängig angebracht wurden. Eine entsprechende Legende mit kurzer Erklärung in der Einleitung des Berichtes würde die Aussagekraft steigern.

Die Vorlage enthält für jeden Entwicklungsschwerpunkt weiters die Angabe zum strategischen Ziel, welches er unterstützen soll. Die Analyse des Berichts hat ergeben, dass nicht alle Entwicklungsschwerpunkte diese Angabe enthalten. Die entsprechende Zeile ist in diesen Fällen nicht vorhanden.

Die Angabe der Messwerte zu den Indikatoren ist in der Stichprobe bis auf zwei Ausnahmen vollständig. Es fehlen in diesen Fällen die Werte zum Plan 2021 sowie zum Ist 2020, wodurch die Basis für die Überprüfung der Zielerreichung (Soll-Ist-Vergleich) nicht gegeben ist. Die Ursachen liegen einerseits in einem möglichen Fehler in der Datenmigration auf die neue Plattform Gzoom bzw. einem Flüchtigkeitsfehler beim Ausfüllen, andererseits in einer Anpassung der Indikatoren. So wurden die im Performanceplan 2021 definierten 18 Indikatoren für das strategische Ziel Nr. 1, welche auch jenen des Performanceberichts 2020 entsprechen, auf 4 Indikatoren (3 neue, 1 bestehenden Indikator) im Performance-Bericht 2021 abgeändert. Im Zuge der formellen Kontrollen wurde die Nichtübereinstimmung zwischen Plan und Bericht nicht erfasst.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass eine Neujustierung, die nicht von einer Monitoringmaßnahme ausgeht, vom System ebenso wenig zugelassen werden sollte wie eine Neujustierung, die auf der bloßen Feststellung beruht, dass das Ziel nicht mehr erreicht werden kann.²¹

²⁰ <https://sdgs.un.org/>

²¹ Angelo Maria Savazzi: *Performance organizzativa e scelta degli indicatori nelle linee guida della Funzione Pubblica*, aus: Azienditalia 6/2018, S. 925

Zielebenen und Formulierung der Ziele

Entsprechend dem System der Planung, Messung und Bewertung der Performance in der Südtiroler Landesverwaltung (Beschluss der Landesregierung Nr. 487/2020) finden sich im Performancebericht die Teilberichte der Organisationseinheiten zu den strategischen Zielen, Entwicklungsschwerpunkten und Leistungen.

Die Berichte zu den operativen Jahreszielen inklusive der Indikatoren sind nicht Teil des von der Landesregierung genehmigten Jahresberichtes und werden nicht veröffentlicht. Folglich waren sie auch nicht Gegenstand der Analyse.

Obwohl die gemeinsamen Ziele im Rundschreiben des Generaldirektors Nr. 17 vom 01.07.2020 „Planungsinstrumente 2021-2023“ vorgesehen sind und einen wesentlichen Bestandteil der Bewertung der Abteilungsdirektorinnen und Abteilungsdirektoren darstellen, finden sich diese weder im Performanceplan noch im Bericht. Nach Auskunft des Bereichs Controlling gibt es keine Indikatoren für die gemeinsamen Ziele, obwohl dies von der Generaldirektion für alle Organisationseinheiten verbindlich vorgegeben wurde. Die Erklärung über die Zielerreichung erfolgt mittels Eigenerklärung der Führungskraft und ihres/ihrer Vorgesetzten.

Basierend auf dem Wasserfallprinzip der Zielvereinbarung hat die Analyse der Zielebenen ergeben, dass die Ziele, die sich aus gesamtstaatlichen oder lokalen Rechtsquellen (Landesgesetze, Beschlüsse der Landesregierung) ableiten und deren Umsetzung bindend ist, als solche nicht erkenntlich sind oder gar nicht vorhanden sind. Ebenso sind die Zielvereinbarungen aus den Koalitionsabkommen, die laut Beschluss der Landesregierung Nr. 487/2020 den Entwicklungsschwerpunkten zuzuordnen sind, nicht identifizierbar. Inwieweit Fachpläne (z. B. Landesgesundheitsplan, Landessozialplan ...) ihren vollständigen oder teilweisen Niederschlag in den jeweiligen Zielebenen finden, lässt sich mithilfe der Stichprobe nicht feststellen. Aufgrund der Vielzahl der Fachpläne in der Landesverwaltung wäre dies weiter zu vertiefen.

Weiters zeigt sich, dass eine Vermischung zwischen Zielebene und Indikatoren festzustellen ist. So finden sich Formulierungen, welche einerseits einen Indikator bei einem strategischen Ziel, andererseits die Zielformulierung eines Entwicklungsschwerpunktes in leicht abgewandelter Form darstellen.

Was die Qualität der Formulierung der Ziele anbelangt, lassen sich in der Stichprobe Unterschiede zwischen den Zielebenen feststellen. Während die strategischen Ziele – entsprechend ihrer Definition als Wirkungsziele (*outcome*) – zum Großteil als solche formuliert werden, sind die Entwicklungsschwerpunkte sowie die Leistungen meist in Form eines Schlagwortes (z. B.: EU-Projekt BrennerLEC, Olympische Spiele 2026, Landessportbeobachtungsstelle, Grenzgemeindenfonds, Kollektivverträge, Familiengeld) oder einer kurzen Tätigkeitsbeschreibung (z.B. Koordinierung der Verfahren für die Umweltgenehmigungen und -ermächtigungen, Überprüfung und Begutachtung von Projekten in Bezug auf den Schutz der Wasservorkommen ...) verfasst. Eine Angabe zu Qualität und Zielrichtung sowie zum Innovationsaspekt in den Entwicklungsschwerpunkten lässt sich daraus nicht ableiten.

Indikatoren und deren Qualitätsmerkmale

Die Anzahl der verwendeten Indikatoren schwankt einerseits zwischen den verschiedenen Zielebenen, andererseits zwischen den Organisationseinheiten.

Die Anzahl der strategischen Ziele in den analysierten Organisationseinheiten reicht von 1 über 3, 4 bis zu 11 strategischen Zielen. Die Bandbreite der dafür verwendeten Indikatoren liegt zwischen 1 Indikator und 12 Indikatoren pro strategisches Ziel.

Dasselbe Bild zeigt sich auch bei den Leistungen. Pro Organisationseinheit auf Amtsebene wurden zwischen 1 und 15 Leistungen angeführt. Eine Leistung wird dabei mit bis zu 13 Indikatoren gemessen.

Ganz allgemein lässt sich feststellen, dass die Anzahl der Leistungen sehr wohl mit der Heterogenität der Aufgaben eines Amtes zunimmt, andererseits die Handhabung zwischen den einzelnen Organisationseinheiten sehr unterschiedlich ist. So zeigt der Controlling-Report 5/2021 eine Maximalanzahl von 51 Leistungen auf Ebene einer einzigen Abteilung auf. Es finden sich auch Organisationseinheiten, die wenige Leistungen anführen, diese jedoch mit einer hohen Anzahl an Indikatoren koppeln, indem aus Teilleistungen Indikatoren werden. Die Qualität des Indikators leidet entsprechend daran.

Die eingesetzten Indikatoren sind fast ausschließlich quantitativer Art. Der am häufigsten verwendete Indikator ist die „Anzahl“ (eingereichter Gesuche, durchgeführter Analysen ...) – dies sowohl auf der Ebene der Leistungen als auch bei den strategischen Zielen.

In diesem Zusammenhang empfiehlt die Abteilung für den öffentlichen Dienst (DFP) in ihren Leitlinien Nr. 1/2017, mehrdimensionale Indikatoren zu verwenden, die in der Lage sind, die Komplexität des zu messenden Phänomens treffend und umfassend darzustellen.

Bei den strategischen Zielen fällt auf, dass sie entsprechend der Qualifizierung als Wirkungsziele (*outcome*) zum Großteil als solche formuliert sind – wenn auch häufig auf einer sehr allgemeinen Ebene –, die gewählten Indikatoren aber nicht den beschriebenen Zustand messen. Auch eine genaue Formulierung der Indikatoren ist teilweise nicht gegeben, so dass für den Leser/die Leserin nicht verständlich ist, was genau gemeint ist. Es werden Indikatoren gewählt, die sich einfach und schnell messen lassen und fast ausschließlich inputorientiert sind, indem sie quantitativ beschreiben, welche Verwaltungsmaßnahmen zur Umsetzung des Ziels gesetzt wurden. Sie messen kaum, welche Verbesserung sich nach Umsetzung der Maßnahmen konkret ergibt.

Auf der Ebene der Leistungen ist die Auswahl der Indikatoren einfacher, jedoch sind auch hier die gewählten Indikatoren meist wenig treffsicher.

Wichtig ist es, auf die Langfristigkeit der Indikatoren hinzuweisen. Aufgrund der rollierenden Dreijahresplanung und der Langfristigkeit der Ziele ist es sinnvoll, die Indikatoren inklusive ihrer Messmethode über mehrere Jahre beizubehalten und zu Beginn entsprechend sorgfältig auszuwählen. Ein Indikator kann nicht von der Organisationseinheit selbständig ausgetauscht werden. Nach Auskunft des Bereichs Controlling wird der Austausch nach begründeter Anfrage von ihm freigeschaltet.

Weiters informiert der Bereich Controlling, dass die Erhebung der Messwerte der Indikatoren per Hand erfolgt, z. B. durch Führen von Listen. Auch das Eintragen der Messwerte in den Performance-Bericht erfolgt manuell, meist durch dieselbe Person, welche auch die Messung der Indikatoren vornimmt.

Abgesehen von der Verknüpfung mit den Buchhaltungsdaten wird bei der Messung nicht auf digitalisierte Datenströme zurückgegriffen, die eine Lösung für das heikle Problem der Zuverlässigkeit der Daten bieten könnten.

Seitens des Bereiches Controlling erfolgen – über die Kontrolle der Vollständigkeit der Angaben hinaus – keine inhaltlichen Überprüfungen zur Anzahl und zur Qualität der verwendeten Indikatoren, auch nicht in Bezug auf die Aussagekraft für die interessierte Leserschaft. Die Zuverlässigkeit der Datenquellen liegt ebenfalls im ausschließlichen Verantwortungsbereich der Führungskraft, wobei es keine Hilfestellungen oder Leitlinien für die Definition der Indikatoren gibt.

In den vergangenen fünf Jahren hat keine Ausbildung zum Thema Indikatoren stattgefunden.

Bewertung der Performance

Durch den Abgleich der Messwerte mit den Plan-Werten erfolgt die Bewertung der Performance. Wesentlich ist dabei der Umgang mit Abweichungen in Bezug auf die Handhabung der damit verbundenen Risiken. Das System der Performance sowie die zugrundeliegende Software Gzoom sehen eine automatisierte Ausweisung von Abweichungen nicht vor – weder in absoluten Werten noch in Prozentwerten. Die gesamtstaatlichen Leitlinien sehen diesbezüglich eine Hervorhebung vor, bei freier Formwahl.²² Entsprechend den Vorgaben der Richtlinien werden die Abweichungen in den meisten Fällen begründet. Zu bemängeln sind in der Stichprobe Abweichungen von beispielsweise 100 % bei direkter Steuerbarkeit, die nicht begründet werden²³. Weiters ist generell auf die ausbaufähige Qualität der Begründungen hinzuweisen. Gar einige sind wenig aussagekräftig.

Wie bereits beim Thema Vollständigkeit behandelt, ist in zwei Fällen eine Bewertung der Performance nicht möglich, da die Planwerte 2021 fehlen.

Der Bereich Controlling nimmt – abgesehen von einer rein formellen Prüfung – keine inhaltlichen Überprüfungen zu den Abweichungen vor. Genauso wenig wird ein diesbezügliches *Management Summary* für die Generaldirektion erstellt.

IV. Abschließende Bemerkungen und Empfehlungen

Das Konzept des Berichts 2021 ermöglicht sicherlich eine genauere Überwachung und Kontrolle der Tätigkeit im Hinblick auf die Ermittlung von Abweichungen und die Festlegung von Abhilfemaßnahmen; gleichzeitig stehen die zunehmende Komplexität und der Umfang des Dokuments jedoch im Widerspruch zum Ziel der Transparenz und der Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Um den Bericht klarer und verständlicher zu gestalten, wäre es sinnvoll, in die Einleitung eine übersichtliche und leicht lesbare Darstellung der Ergebnisse aufzunehmen – etwa in Form von Kurzberichten über die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Organisationseinheiten. Auf diese Weise könnte man die Aufmerksamkeit des Lesers wecken und ihn zu einem tieferen Einblick in die einzelnen Abschnitte motivieren.

Es wird positiv zur Kenntnis genommen, dass letztendlich die Verknüpfung der Tätigkeitsplanung mit der Finanzplanung zustande gekommen ist. Dies ist der Interaktion zwischen den beiden Softwareanwendungen Gzoom und SAP zu verdanken. Es wird jedoch erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen, im Rahmen des integrierten Systems die Gebarungskontrolle wie unten näher beschrieben durchzuführen.

Nachdem das Dokument zum System in den letzten Jahren unverändert geblieben ist, bleiben die bereits in früheren Gutachten geäußerten Bemerkungen und Empfehlungen weiterhin aktuell. Besonders wichtig sind dabei die Aspekte in Bezug auf die Neujustierung der Ziele und der Zielwerte im Laufe des Jahres sowie die Qualitätsstandards, um eine einheitliche Handhabung durch die Organisationseinheiten zu gewährleisten.

²² *Linee guida per la Relazione annuale sulla performance 3/2018*, S. 9, „2.3 Misurazione e valutazione della performance organizzativa... In diesem Abschnitt müssen folgende Informationen enthalten sein, wobei die Darstellungsformen flexibel bleiben: 1. die im Vergleich zu den Jahreszielen erzielten Ergebnisse (Messung), wobei Abweichungen von den Zielwerten hervorzuheben sind ...“

²³ Im Performanceplan und -bericht wird der schwarze Mittelpunkt als Symbol für die direkte Steuerbarkeit verwendet.

Es wurde festgestellt, dass die neue Software Gzoom die Erfassung der Verknüpfung zwischen strategischer und operativer Planung sowie zwischen Performance-Zielen und Zielen im Zusammenhang mit Korruptionsbekämpfung und Transparenz oder anderen gemeinsamen Zielen ermöglicht. Im Bericht fehlt jedoch eine genaue Aufschlüsselung der in diesen Bereichen erzielten Ergebnisse, weshalb nahegelegt wird, einen Weg zu finden, um diese klar und deutlich darzulegen.

In seinen Gegenäußerungen vom 15. November stellt das Organisationsamt Folgendes fest: „Die operativen Ziele sind Jahresziele und sind lediglich für die interne Performance relevant. Aus diesem Grund werden sie im von der Landesregierung genehmigten Bericht nicht erfasst und über ihre tatsächliche Erreichung oder Nichterreichung wird nach außen hin nicht berichtet. Ebenso sind bereichsübergreifende (oder gemeinsame) Ziele nur verwaltungsintern von Belang und werden daher nicht veröffentlicht“.

Wie bereits in den Vorjahren angemerkt, ist dieser unterschiedliche Umgang mit operativen Zielen problematisch, wenn man bedenkt, dass der Grad der Zielerreichung – ebenso wie bei den anderen Zielkategorien – die Grundlage für die Bewertung des Personals und die damit verbundene Gewährung von Prämien ist.

Es gibt Bedenken gegen die im laufenden Jahr getroffene Entscheidung, die Formulierung von gemeinsamen Zielen nicht mehr in einer an die Organisationseinheiten gerichteten Richtlinie²⁴ festzuschreiben. Die Prüfstelle ist der Ansicht, dass es sich dabei um einen unerlässlichen Schritt handelt, um die notwendige Kenntnis dieser Ziele seitens der Führungskräfte zu gewährleisten.

Eine output- bzw. outcome-orientierte, präzise, greifbare Formulierung der Ziele sowie die Auswahl von wenigen, prägnanten und das Phänomen vollständig abbildenden Indikatoren bzw. Indikatorensystemen, bei denen der Aufwand für die Messung in einem vertretbaren Verhältnis zum Informationsgehalt steht, bilden das Herz des Performanceplanes und seit der Planperiode 2022-2024 auch des PIAO. In Anbetracht der festgestellten Überforderung in der praktischen Erstellung des Dokuments empfiehlt die Prüfstelle in erster Linie eine spezifische, praktische Nachschulung zur hierarchischen Zielformulierung und zur Definition der Indikatoren am Beispiel des PIAO der eigenen Organisationseinheit. Zusätzlich wäre die Schaffung eines internen Referenten-Pools zielführend, an den sich Führungskräfte und Sachbearbeiter bei praktischen Fragen wenden können.

In diesem Zusammenhang teilt das Organisationsamt mit, dass *„der Bereich Controlling sowie das Personal anderer Organisationseinheiten derzeit an dem von der Abteilung für den öffentlichen Dienst gestarteten Projekt ‚Innovation Lab‘ beteiligt sind. Ziel dieses Projekts ist es, das Konzept des Performanceplans grundlegend zu überdenken und die Festlegung der Ziele (sowie der dazugehörigen Indikatoren) stärker auf die Schaffung von Allgemeinwohl auszurichten.“*

Darüber hinaus empfiehlt die Prüfstelle:

- noch intensiver an der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung weiterzuarbeiten. Ohne ein Kostenrechnungssystem oder ein sonstiges System der Gebarungskontrolle bleibt die Festlegung geeigneter Indikatoren für jedes Ziel meist ein schwieriges Unterfangen. Ein System der Wirtschafts- und Finanzanalyse könnte dazu beitragen, die Selbstbezogenheit der Wirkungsindikatoren erheblich zu verringern und die Anforderungen an Sicherheit, Stabilität und Glaubwürdigkeit zu erfüllen. In diesem Zusammenhang begrüßen wir die Einstellung einer neuen Mitarbeiterin im Bereich Controlling. Wie das Organisationsamt in seinen Gegenäußerungen mitteilt, wird sich die neue Mitarbeiterin *„vorwiegend mit den Kostenstellen und Verantwortungsbereichen der Organisationseinheiten und insbesondere mit den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung befassen, um den reibungslosen Betrieb der Programmierungs- und Kontrollsysteme zu gewährleisten“.*

²⁴ Bis 2021 wurden die gemeinsamen Ziele in Rundschreiben des Generaldirektors festgelegt.

- die Anzahl der möglichen Indikatoren für jede Zielebene mithilfe der Gzoom-Plattform von vornherein zu begrenzen. *In diesem Zusammenhang stellt das Organisationsamt fest: "Die Vielfalt der Personalressourcen und der ausgeübten Tätigkeiten führt zu einer Vielzahl von Situationen, die nicht im Voraus berücksichtigt werden können, so dass sich die Einführung einer pauschalen Höchstzahl an Indikatoren als kontraproduktiv erweisen könnte".* Dieses Gegenargument ist nicht überzeugend, da eine große Anzahl an Indikatoren einerseits zu einem zusätzlichen Erhebungsaufwand führt und da andererseits weniger auf die Angemessenheit und Relevanz der Indikatoren geachtet wird.
- die gemeinsamen, transversalen Ziele ebenfalls mit Indikatoren zu versehen und in das offizielle, veröffentlichte Planungsdokument aufzunehmen. *In seinen Gegenäußerungen stellt das Organisationsamt fest: „Für diese (bereichsübergreifenden oder gemeinsamen) Ziele sind keine gemeinsamen Indikatoren vorgesehen, da es sich um allgemeine Ziele der Verwaltung handelt, deren Verfolgung notwendigerweise innerhalb der verschiedenen Organisationseinheiten angesichts ihres jeweiligen Wirkungsbereichs und der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente unterschiedlich betrachtet werden muss.“* Diesen Überlegungen kann nicht zugestimmt werden, da die Ziele mit ihren spezifischen Indikatoren für jede Organisationseinheit auf jeden Fall in die offiziell genehmigten Dokumente einfließen sollten.
- alle Rechtsquellen, aus denen sich Ziele für die Organisationseinheit ergeben (Staatsgesetze, Landesgesetze, Koalitionsabkommen, Fachpläne, Projekte im Rahmen des Nationalen Aufbau- und Resilienzplans, EU-Projekte...) in den Plan mitzuberücksichtigen, um ihn zu einem vollständigen Planungsdokument zu machen. *In seinen Gegenäußerungen stellt das Organisationsamt fest, dass „künftige Entwicklungen der Plattform in dieser Richtung möglich sind“.*
- bei der Definition der strategischen Ziele anstelle eines Zielwertes Zielbereiche vorzusehen, um dadurch innovative, herausfordernde Zielsetzungen zu belohnen.
- automatisierte Kontrollen der Vollständigkeit des Dokuments, der Neujustierung der Ziele und Indikatoren, der Abweichungen und ihrer Begründung einzuführen. *Zu diesem Punkt teilt das Organisationsamt mit: „Der Bereich Controlling hat bereits bei der Informatikabteilung und bei der SIAG formell angesucht, die Business-Intelligence-Dokumente für die Berichterstattung zu implementieren [...]. Sobald die Performance Business Intelligence in den Regelbetrieb geht, wird sie unter anderem die zusammenfassende und detaillierte Analyse der festgestellten Abweichungen zwischen Planwerten und Ist-Werten ermöglichen“.*
- die Kontrollen der 2. Ebene zu den Indikatoren seitens des Bereiches Controlling zu intensivieren. *Das Organisationsamt bestätigt, dass „sobald die Einführung und Feinabstimmung der neuen Module in Gzoom abgeschlossen ist, Personalressourcen freigesetzt werden, die auch zur Verbesserung der Qualität der Platfformeinträge eingesetzt werden können.“*

Zusammenfassend spricht die Prüfstelle erneut die Empfehlung aus, einen ganzheitlichen Ansatz des Performancemanagements zu verfolgen, welcher die Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens der Bürger und der Interessengruppen in den Mittelpunkt stellt und den Performanceplan zu einem umfassenden, praktischen Managementinstrument für alle Führungsebenen weiterentwickelt.

23.11.2022

gez.

Elena Eccher

gez.

Irmgard Prader



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

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