



Prüfbericht 5/2016 zum Thema
Personalmanagement
(Wirtschaftlichkeitsprüfungen)

GZ.: StRH – 063228/2014

Graz, 27.6.2016

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

Fotos (v. links): Stadt Graz/Pichler (1, 2), Foto Fischer (3),
photo 5000 – www.fotolia.com (4)

Diesem Prüfbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte bis
zum 3.6.2016 zugrunde.

	Seite	
1	Kurzfassung	6
2	Gegenstand und Umfang der Prüfung	12
	2.1 Auftrag und Überblick	12
	2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung	12
3	Berichtsteil	13
	3.1 Aufgabe und Zweck	13
	3.1.1 Personalmanagement im Magistrat Graz	15
	3.2 Personalplanung	17
	3.2.1 Personalbestandsplanung	19
	3.2.2 Personalbedarfsplanung	19
	3.2.3 Personalkostenplanung	39
	3.3 Entgeltgestaltung	45
	3.3.1 Dienstbeschreibung	46
	3.3.2 Stellenbeschreibungen und –bewertungen	48
	3.3.3 Ausarbeitung von Stellenbeschreibungen	49
	3.4 Personalentwicklung	51
	3.4.1 Strategische Personal- und Organisationsentwicklung	51
	3.4.2 Die operative Personalentwicklung	52
	3.4.3 Supervision und Coaching	54
	3.5 Personalführung	57
	3.6 Personalverwaltung	61
	3.7 Personalcontrolling	63
	3.7.1 Personaldatenverwaltung in SAP	63
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	66
5	Prüfungsmethodik	71
	5.1 Zur Prüfung herangezogene Unterlagen	71
	5.2 Besprechungen	71
	5.2.1 Umsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes 4.0	73

5.2.2	Personalstand nach DDPI und VZÄ 2010 bis 2015	75
5.2.3	Anlage 4b: Personaldaten gemäß ÖSTP gem. Neue Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung - VRV 2015	76
6	Prüfen und Beraten für Graz	82

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BBPL	Bebauungsplan
BD	Baudirektion
BSC	Grazer Steuerungsmodell-Balanced Scorecard
bzw.	beziehungsweise
DGO	Dienst- und Gehaltsordnung
DPPL	Dienstpostenplan
DR	Deckungsring
EUR	Euro
FLÄWI	Flächenwidmungsplan
gem.	gemäß
GO	Geschäftsordnung
GZ	Geschäftszahl
inkl.	inklusive
lt.	laut
Mag. Abt.	Magistratsabteilung
Nr.	Nummer
öff. Gut	öffentliches Gut
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PE	Personalentwicklung
ROG	Raumordnungsgesetz
SAP HR	Personalbewirtschaftungssystem
Statut	Statut der Landeshauptstadt Graz 1967
STEK	Stadtentwicklungskonzept
StRH	Stadtrechnungshof
u.ä.	und ähnliches
VRV	Voranschlags- und Rechenabschlussverordnung 1997

Fazit

Mangelnde Abstimmbarkeit zwischen Personalkosten und Dienstpostenplan erschwerte eine wesentliche, rechtlich verankerte Kontrolle der Personalkosten durch den Gemeinderat.

1 Kurzfassung

Unter Personalmanagement verstand die allgemeine Lehre die Summe personeller Gestaltungsmaßnahmen zur Verwirklichung der Unternehmensziele. Darin enthaltene Handlungsfelder (Personalplanung, Entgeltgestaltung, Personalentwicklung, Personalführung, Personalverwaltung und Personalcontrolling) wurden hinsichtlich ihrer ordnungsgemäßen und zweckmäßigen Umsetzung einer Kontrolle unterzogen.

Die Personalplanung bestand aus der Planung des Personalbestands, des Personalbedarfs und der Personalkosten. Als Instrument der koordinierten mittelfristigen Personalbestands- und Bedarfsplanung sah der Stadtrechnungshof das Personalbewirtschaftungskonzept an. Die Personalbewirtschaftungskonzepte der ausgewählten Abteilungen waren in ihren Ausführungen sehr unterschiedlich. Es gab keine Mindestanforderungen oder Pflichtdaten, die darin angeführt werden mussten. Ferner gab es auch keinerlei Konsequenzen, wenn eine Abteilung kein Personalbewirtschaftungskonzept übermittelt hatte.

Das Instrument der kurzfristigen (jährlichen) Personalbestands- und Bedarfsplanung war der Dienstpostenplan. Dessen Erstellung war der Abteilung Personalamt zugeordnet. Der Dienstpostenplan der Stadt Graz war in der zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Form wenig aussagekräftig. Da er nicht gemeinsam mit den Budget- und Rechnungsabschlussdaten veröffentlicht wurde, war auch die für die öffentliche Verwaltung geforderte Transparenz eingeschränkt. Mit der herrschenden Vorlage- und Beschlusspraxis wurde nach Auffassung des Stadtrechnungshofes nicht den (rechtlich bindenden) Vorgaben der VRV entsprochen. Durch die Nichtumsetzung der zahlreichen Empfehlungen des Stadtrechnungshofes wurde dem Gemeinderat eine wesentliche, rechtlich verankerte Kontrollmöglichkeit in dem (budgetär) sehr bedeutsamen Bereich der Personalplanung bedeutend erschwert.

Zusätzlich verminderte auch das Instrument der „Personen über Stand“ die Transparenz des Dienstpostenplans, da auch Personalveränderungen ohne dienstpostenplanmäßige Vorsorge durchgeführt wurden und DienstnehmerInnen ohne Anpassung des Dienstpostenplanes über längere Zeiträume „über Stand“ geführt wurden. Damit wurde gegen die Bestimmungen des § 72 Abs. 2 Statut verstoßen sowie die Objektivierungsrichtlinie verletzt. Der Stadtrechnungshof

erachtete daher das Instrument der Führung von Personen über Stand als an die Anforderungen adaptiertes, aber nicht ordnungsgemäßes Mittel, um den kurzfristigen Herausforderungen im Personalmanagement zu begegnen.

Neben der Personalbestand- und der Personalbedarfsplanung war die Personalkostenplanung die dritte Säule der Personalplanung. Die Erstellung des Personalbudgets war ebenfalls der Abteilung Personalamt zugeordnet. Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass die Prognosesicherheit im Rahmen des kurzfristigen Instruments Voranschlag hinsichtlich der Leistungen für Personal als ausreichend verlässlich anzusehen war. Allerdings war die Finanzdirektion grundsätzlich nicht in die jährlichen Verhandlungen zum Dienstpostenplan eingebunden.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes war die von der Personalabteilung erstellte Personalausgabenhochrechnung das entscheidende Instrument für den Abstimmungsprozess der Personalbestands- und Personalbedarfsplanung mit der mittelfristigen Finanzplanung des Hauses Graz. Es erlaubte eine hinreichend präzise Prognose der Ausgaben für das Personal, da darin auf die im Personalbewirtschaftungskonzept geplanten notwendigen Zu- und Abgänge eingegangen werden konnte und die entsprechenden finanziellen Auswirkungen darzustellen vermochte. Für eine integrierte mittelfristige Finanzplanung der Stadt bzw. des Hauses Graz wurde die Personalausgabenhochrechnung nicht verwendet.

Die Entgeltgestaltung der Bediensteten des Magistrats Graz war in den einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen festgelegt. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes waren die vorhandenen Instrumente grundsätzlich für eine aufgaben- und leistungsbezogene Entgeltgestaltung als geeignet anzusehen. Diese wurden jedoch in der Praxis nur teilweise so angewandt wie sie ursprünglich angedacht waren.

Das Ziel des Handlungsfeldes Personalentwicklung war die Förderung der Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen sowie der Schlüsselqualifikationen im Magistrat. Während sich das Referat für Personalentwicklung als operative Personalentwicklung um die Förderung der Fach- und Sozialkompetenzen bemühte, war das Referat für strategische Personalentwicklung vorwiegend mit der Förderung von Führungskompetenzen befasst. Darüber hinaus waren Teile der Aufgaben der Personalentwicklung direkt bei der Magistratsdirektion (Referat für strategische Personalentwicklung oder in der Internen Krisenprävention- und Interventionsstelle) sowie in der Präsidialabteilung (Referat Organisation und Organisationsentwicklung) angesiedelt. Dadurch entstand ein höherer Koordinationsaufwand bzw. konnte es zu Schnittstellenproblemen kommen.

In das Handlungsfeld Personalführung fielen die zielorientierte Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Führungskräfte in die Aufgaben der Stadt. Um eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit im Haus Graz sicherzustellen wurde festgelegt, dass das von Prof. Dr. Fredmund Malik entwickelte integrierte Management System im gesamten Haus Graz zur Anwendung kommen sollte. Dazu gehörten die Vereinbarung von Jahreszielen, die Unterstützung bei der Festlegung bzw. Findung der individuell effizientesten und effektivsten Arbeitsmethodik und die Sicherstellung von Resultaten. Diese Aufgaben waren tendenziell kurzfristig zu planen und auszuführen, so dass deren Koordination im Instrument der BSC zu erfolgen hatte. Die (individuelle) Personalentwicklung war tendenziell langfristig und daher mit dem Instrument des Personalbewirtschaftungsplans zu planen.

Ziel des Handlungsfeldes Personalverwaltung war die Vollziehung sämtlicher administrativer Vorgaben, die auf das Personal des Magistrats Anwendung fanden. Die Aufgaben der Verwaltung waren in der Abteilung Personalamt zusammengeführt. Der Stadtrechnungshof betrachtete im Rahmen dieser Kontrolle inhaltlich nur die Leistungen „Dienstpostenplan“ und „Erstellung des Personalbudgets“.

Ziel des Handlungsfeldes Personalcontrolling war die Versorgung der für die oben genannten Handlungsfelder verantwortlichen Akteure mit zutreffenden Informationen. Die Personalstammdaten sowie Daten aus der Personalverrechnung waren als Grundlage für die Überwachung, Steuerung und Planung der Entwicklung des Personals in Köpfen und in Vollzeitäquivalenten sowie der Personalausgaben anzusehen. Im Magistrat erfolgte die Verwaltung der Personalstammdaten sowie die Personalverrechnung zentral durch das Personalamt in einer spezialisierten Software Anwendung (SAP HR). Sie stellte die Datenbasis für Controlling, Reporting und Personalkostenhochrechnungen sowie die Erstellung des Dienstpostenplans dar. Die Kontrolle ergab, dass zum Zeitpunkt der Prüfung kritische Systembenutzer nicht gesperrt sowie kritische Profile nach Einschätzung des StRH nicht restriktiv genug vergeben waren. Der verantwortliche SAP PR Administrator führte eine Überprüfung der Sachverhalte in Absprache mit der SAP PR Administration der Holding durch.

Zusammenfassend stellte der Stadtrechnungshof fest, dass im Magistrat Graz alle wesentlichen Elemente eines Personalmanagements laut allgemeiner Lehre in den internen Konzepten vorgesehen und größten Teils umgesetzt waren.

Stellungnahme des Personalamtes:

Vorab erfreulich ist die zusammenfassende Feststellung des Stadtrechnungshofes, wonach alle wesentlichen Elemente eines

Personalmanagements in der Grazer Stadtverwaltung konzeptiv behandelt und zum größten Teil umgesetzt sind. Dies umso mehr, als im Personalamt, dem Hauptakteur im Personalmanagement, in den letzten Jahren umfangreiche Personaleinsparungen gelungen sind; seit 31.12.2013 konnte der Personalstand im Amt (VZÄ) um rund 10% gesenkt werden.

Auch soll vorab die konstruktive und wertschätzende Atmosphäre erwähnt werden, die während des gesamten Prüfungsverfahrens geherrscht hat; ungeachtet einiger Sachbereiche, in denen nach wie vor unterschiedliche Auffassungen bestehen.

Der Dienstpostenplan hat sich in der Praxis als nicht taugliches Mittel zur Personalkostenbudgetierung erwiesen. Meines Wissens nach wurde die Budgetierung der Personalkosten noch nie auf Basis der Dienstposten-Sollwerte lt. Dienstpostenplan vorgenommen, sondern auf der Grundlage aktueller Daten aus der Personalverrechnung. Zuletzt wurden diese Ist-Werte mit Planungswerten aus Personalbewirtschaftungskonzepten ergänzt, die auf Abteilungsebene erstellt wurden. Diese Vorgangsweise hat zu einer sehr großen Planungsgenauigkeit geführt, wie der Stadtrechnungshof in seinem Bericht positiv vermerkt hat.

Zu dem vom Stadtrechnungshof aufgezeigten Mangel an Möglichkeiten zur Kontrolle der Personalkosten durch den Gemeinderat ist darauf hinzuweisen, dass im Zuge des jährlichen Rechnungsabschlusses alle Personalausgaben auf Teilabschnitts- und Finanzpositionsebene den Budgetwerten gegenübergestellt werden. So ist etwa die getrennte Ausweisung der Bezüge für Beamte und Vertragsbedienstete, die der Stadtrechnungshof beispielsweise einfordert, im Detail nachvollziehbar.

Den Empfehlungen zur verbesserten Gestaltung des Gemeinderatsberichtes zur Beschlussfassung des Dienstpostenplans im Rahmen der Budgetbeschlussfassung kann teilweise Rechnung getragen werden. Mit der Finanzdirektion wird eine Abstimmung unter Zugrundelegung der Vorgaben der VRV erfolgen.

Um Transparenz und Informationsqualität in personalwirtschaftlichen Belangen zu erhöhen, verfasst das Personalamt seit einigen Jahren jährlich einen Bericht mit dem Titel „Das Personalwesen in Zahlen“. Diesem Bericht können vielfältige Informationen zu(r) Personalaufnahmen, Personalständen, Altersstruktur, Teilbeschäftigungen, Karenzurlauben, Pensionen entnommen werden.

Kritisch wurde vom Stadtrechnungshof angemerkt, dass Bedienstete im Dienstpostenplan „über Stand“, d.h. nicht auf einem freien Dienstposten

geführt werden. Dazu ist auszuführen, dass im Laufe eines Budgetjahres wiederholt personalwirtschaftliche Notwendigkeiten eintreten, der Dienstpostenplan aber nicht anlassbezogen unterjährig angepasst werden kann; daher führt kein Weg daran vorbei, einzelne Bedienstete temporär „über Stand“ zu führen. Grundsätzlich über Stand geführt werden Karenzersätze und teilbeschäftigte Bedienstete auf der Grundlage von Dienstposten, die für vollbeschäftigte Bedienstete ausgewiesen sind – dies ist notwendig, um die geforderte personalwirtschaftliche Flexibilität sicherstellen zu können. Die Personalkosten werden dadurch nicht negativ beeinflusst.

Zu dem in dem Zusammenhang ergangenen Hinweis des Stadtrechnungshofes, wonach durch „Über Stand“-Regelungen die städtischen Objektivierungsrichtlinien verletzt würden: Die Objektivierungsrichtlinien regeln die objektivierte Aufnahme von Personen in ein städtisches Dienstverhältnis sowie die Besetzung höherwertiger/leitender Dienstposten; die dazu erforderlichen Verfahren werden ausnahmslos durchgeführt – es gibt in der gesamten Stadtverwaltung keine/n Bediensteten, der nicht nach Maßgabe des Geltungsbereiches der Objektivierungsrichtlinien aufgenommen wurde und in einem dauerhaften Dienstverhältnis zur Stadt Graz steht. Die „Über Stand“-Notwendigkeiten sind davon völlig losgelöst zu betrachten – auch ein „über Stand“ geführter Mitarbeiter wurde objektiviert aufgenommen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

In der Objektivierungsrichtlinie in Unterabschnitt A – Ausschreibung war unter Absatz 2 Ziff. 1 festgeschrieben, dass die Ausschreibung die genaue Bezeichnung und die Wertigkeit des zu besetzenden Dienstpostens zu enthalten hatte. Bei „über Stand“ ist der Dienstposten entweder noch nicht geschaffen oder schon mit einem/r MitarbeiterIn besetzt. Diesen Dienstposten in einer Ausschreibung zu bezeichnen, wäre allenfalls im Rahmen einer weitgefassten Auslegung dieser Bestimmung - im Sinne eines gleichwertigen Dienstpostens - möglich.

Zu den Empfehlungen des Stadtrechnungshofes zum Thema „Sonderverträge“:

Sonderverträge werden nur dann abgeschlossen, wenn die Zuordnung eines/einer Bediensteten zum üblichen Gehaltsschema nicht möglich ist, um eine marktkonforme Entlohnung sicherzustellen. Das Instrument des Sondervertrages kommt nur ausnahmsweise zum Tragen; damit ist bestätigt, dass das städtische Gehaltsschema grundsätzlich den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu genügen vermag. Auf rund 130 Dienstverträge kommt 1

Sondervertrag!

Der Vorschlag des Stadtrechnungshofes, die Personalausgabenhochrechnung des Personalamtes für eine integrierte mittelfristige Finanzplanung zu verwenden, ist im Lichte der Verbesserung des Instrumentariums zur effektiven Unternehmenssteuerung zu begrüßen; dazu erforderlich ist ein optimales Zusammenspiel aller Fachabteilungen, der Magistratsdirektion, der Finanzdirektion, des Personalamtes und der politisch Verantwortlichen.

Dem Hinweis des Stadtrechnungshofes, wonach einzelne Aufgabenbereiche der Personalentwicklung in mehreren Abteilungen angesiedelt sind (Magistratsdirektion, Personalamt, Präsidialabteilung) und es dadurch zu einem erhöhten Koordinationsaufwand und zu Schnittstellenproblemen gekommen sei, ist zu entgegnen, dass die Aufgabenverteilung klar geregelt ist und Rücksicht nimmt auf die Stärken der einzelnen involvierten Abteilungen. Im Personalentwicklungskonzept 2012 wurden die Abgrenzungen definiert und die positiven Effekte einer „Vernetzungsplattform“ aufgezeigt. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die unterschiedlichen Sichtweisen und Standpunkte die Qualität der Problemlösungen positiv beeinflusst haben.

Das Personalamt ist als „Hüter“ der sensiblen Personaldaten, die im Wesentlichen in der Software Anwendung SAP HR verarbeitet werden, darauf bedacht, mit den Daten sehr sorgfältig umzugehen und die Vorgaben des Datenschutzes einzuhalten. Die im Zuge der Prüfung seitens des Stadtrechnungshofes zu bestehenden Datenzugriffsberechtigungen erteilten Empfehlungen wurden teilweise bereits umgesetzt. Weiterführende Empfehlungen bedürfen der Abstimmung mit dem Systembetreiber.

2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

2.1 Auftrag und Überblick

Die Prüfung wurde auf Grund eines Prüfungsauftrages des Stadtrechnungshofdirektors (§ 11 GO-StRH) in den Prüfplan des Stadtrechnungshofes aufgenommen.

Die vorzunehmende Prüfung war als **§ 3 GO-StRH Gebarungskontrolle** anzulegen, hatte den Zeitraum von **01.01.2011** bis **31.12.2015** zu umfassen und insbesondere folgende Prüfungsfragen beantworten:

1. **Wie erfolgt die Erstellung des DPPLs?**
2. **Erfolgt die Einhaltung wesentlicher, ausgewählter GR- Beschlüsse iZm Personal?**
3. **Wie erfolgt die Integration des DPPL in den Voranschlag?**
4. **Wie sind die Publizität, Transparenz und Überprüfbarkeit durch StRH oder GR gewährleistet?**
5. **Anzahl und Begründungen für Personen „über Stand“?**

2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung

Den Schwerpunkt der Prüfung sollte die Frage nach der Abstimmbarkeit der Angaben des Voranschlags zum Dienstpostenplan (DPPL) bilden.

Im Speziellen sollte in der Prüfung und Berichterstattung auch insbesondere auf die Kriterien der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit eingegangen werden.

Nicht von der Prüfung umfasst (Nicht-Ziele) werden sollten die folgenden Themen:

1. FAIR-Bewertungsprozess und dessen Umsetzung und
2. Dienstpostencheck (als Prüfungsteil im Detail, da der StRH selbst im Prüfungszeitraum und während der Prüfung bzw. der Berichtserstellung mit einem Antrag auf Einführung eines Dienstpostens dem Dienstpostencheck unterlag).

3 Berichtsteil

3.1 Aufgabe und Zweck

Für den Berichtsaufbau und um eine nachvollziehbar Strukturierung des Berichtes zu schaffen, hielt sich der Stadtrechnungshof bei der Definition von Personalmanagement an die allgemeine Lehre und deren Begrifflichkeiten. So verstand die allgemeine Lehre unter Personalmanagement die Summe personeller Gestaltungsmaßnahmen zur Verwirklichung der Unternehmensziele.¹ Eine eindeutige Zuordnung, welche Teilbereiche des Personalwesens unter diesen Begriff fielen, war aus der Lehre jedoch nicht zu gewinnen.

Für die Zwecke dieses Berichts identifizierte der Stadtrechnungshof aus der Summe der verschiedenen Lehrmeinungen folgende Handlungsfelder des Personalmanagements, deren Umsetzung und Anwendung im Magistrat Graz einer Prüfung unterzogen wurde:

- Personalplanung,
- Entgeltgestaltung,
- Personalentwicklung,
- Personalführung,
- Personalverwaltung und
- Personalcontrolling.

Unter dem **Handlungsfeld Personalplanung** fasste der Stadtrechnungshof die Ermittlung und Planung des künftigen Personalbedarfs zusammen. In dieses Handlungsfeld fielen die Aufgaben

- der Personalbestandsplanung,
- der Personalbedarfsplanung, sowie
- daraus abgeleitet – die Personalkostenplanung.

Das Ziel des Handlungsfeldes Personalplanung bestand in der Bestimmung der personellen Kapazitäten, die zur Sicherstellung der Erfüllung der städtischen Aufgaben erforderlich waren. Dabei sollten folgende Fragen beantwortet werden:

- Wann (zeitliche Dimension) benötigt
- welche Abteilung (lokale Dimension)
- wieviele (quantitative Dimension) MitarbeiterInnen
- mit welchen Fähigkeiten bzw. Qualifikationen (qualitative Dimension).

¹ Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon;
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/personalmanagement.html>

Im **Handlungsfeld Entgeltgestaltung** wurden die Möglichkeiten des Magistrats zur Definition und Beeinflussbarkeit der Höhe des Entgelts zusammengefasst.

Ziel dieses Handlungsfeldes war die Möglichkeit der Gewinnung und Bindung der für die entsprechenden Aufgaben am besten geeigneten Personen durch eine angemessene Entlohnung.

Das **Handlungsfeld Personalentwicklung** umfasste alle Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualifikation der MitarbeiterInnen. Dazu gehörten

- Ausbildung,
- Weiterbildung,
- Umschulung,
- Training,
- Supervision und
- Coaching.

Das Ziel des Handlungsfeldes Personalentwicklung war die Förderung der Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen sowie der Schlüsselqualifikationen.

In das **Handlungsfeld Personalführung** fielen die zielorientierte Einbindung der MitarbeiterInnen und Führungskräfte in die Aufgaben der Stadt. Dazu gehörten die Definition und Umsetzung

- der Unternehmenskultur,
- der Führungsstil- und Managementmodelle,
- der Führungsinstrumente,
- des Vorschlagswesen und Ideenmanagement und
- der Führungsspanne

sowie die Führung und Motivation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

Das Ziel dieses Handlungsfeldes des Personalmanagements war die inhaltliche Steuerung des vorhandenen Personals durch ihre Vorgesetzte auf ein vorgegebenes Ziel hin.

Das **Handlungsfeld Personalverwaltung** deckte die administrativen und informationellen Aufgaben des Personalwesens umfassend ab. Es waren hier

- die Einrichtung und Betreibung von Personalinformationssystemen,
- das Anlegen von Personalakten,
- die Abrechnungs- und Informationsaufgaben,
- die notwendigen sozialrechtlichen Meldungen etc.

zu nennen.

Ziel des Handlungsfeldes Personalverwaltung war die Vollziehung sämtlicher administrativer Vorgaben, die auf das Personal des Magistrats Anwendung fanden.

Das **Handlungsfeld Personalcontrolling** verband die Handlungsfelder Personalplanung, -führung, -entwicklung, und -verwaltung durch eine einheitliche Informationsversorgung miteinander. Darunter fiel sowohl das „Bereichscontrolling“ des Personalbereichs (als Unterstützung der zentralen Dienste) als auch das „Führungscontrolling“ im Fachbereich (als Unterstützung der Führungskräfte).

Ziel des Handlungsfeldes war die Versorgung der für die oben genannten Handlungsfelder verantwortlichen Akteure mit zutreffenden Informationen.

3.1.1 Personalmanagement im Magistrat Graz

Im Intranet des Magistrats waren zwei weiterführende interne Arbeitsunterlagen zum Thema Personalmanagement angeführt.

2009 war das Projekt „Personalmanagement“² im Auftrag des Magistratsdirektors initiiert worden. Dieses Projekt verfolgte das Ziel ein neues Personalmanagementsystem mit den Schwerpunkten

- Zeitwirtschaft,
- Personalverwaltung und Personalinformation,
- Dienstpostenplan,
- Personalabrechnung

einzuführen. Projektmitglieder waren neben der Magistratsdirektion u.a. das Personalamt und das Präsidialamt.

Bereits 2008 war ein Projekt im Auftrag des Bürgermeisters gestartet worden. Im Projektteam waren MitarbeiterInnen in Stabstellenfunktionen bzw. VertreterInnen relevanter Produktbereiche der Grazer Stadtverwaltung wie die MD-Reform, das Präsidialamt, IT usw. Begleitet und unterstützt wurde das Team von einer externen Beratungsfirma (die Kosten der Beratungsfirma für die Begleitung und die Erstellung des Personalentwicklungskonzepts beliefen sich auf 37.620 Euro).

Ziel des Projektes „Personalentwicklungskonzept für die Grazer Stadtverwaltung“ war es, die Personalentwicklung durch Festlegung

- der Ziele die durch die Personalentwicklung erreicht werden sollten

² Nähere Ausführungen siehe Kapitel 3.6.

sowie

- von Verantwortungen, Informations- und Organisationsstrukturen

zu definieren.

In diesem Projekt wurden 2012 die Ergebnisse der vorangegangenen Jahre überarbeitet und das zum Prüfungszeitraum in Geltung stehende „Personalentwicklungskonzept für die Grazer Stadtverwaltung“ ausgearbeitet. Darin waren eine Personalentwicklung sowie eine Personaladministration, Personalwirtschaft und Führung als Teile des Personalmanagements definiert:

Abbildung 3: Personalmanagement und seine Teilbereiche



3

Personalmanagement sollte demnach nicht ausschließlich in die Verantwortung von zentralen Stellen gelegt werden. Ein wesentlicher Teil der Verantwortung sollte auf die Führungskräfte übertragen werden, denen die Instrumentarien von Personalentwicklung und Personalwirtschaft zur Verfügung gestellt wurden.

Die Bereiche Personalwirtschaft und Personaladministration waren vorgesehen, um geeignete Rahmenbedingungen der Personalentwicklung zu schaffen. Die Aufgabe der Personalentwicklung und der Personalwirtschaft war es, den Führungskräften die bestmögliche Unterstützung bei der Erfüllung ihrer Führungsarbeit anzubieten. Der Stadtrechnungshof stellte beim Vergleich der Definitionen und Aufteilungen der einzelnen Teilbereiche des Personalmanagements im „Personalentwicklungskonzept“ und jener der allgemeinen Lehre fest, dass eine Subsumtion der Inhalte der „klassischen“ 6 Bereiche der Lehre und jener 4 gewählten „magistratsinternen“ im Konzept möglich war. Alle „klassischen“ Bereiche des Personalmanagements waren im gegenständlichen Konzept abgedeckt. Die Bereiche Personalplanung und Entgeltgestaltung der allgemeinen Definition wurden in der Stadt Graz unter den Begriff Personalwirtschaft zusammengezogen. Der Bereich des

³ aus dem „Personalentwicklungskonzept für die Grazer Stadtverwaltung“, 2012

Personalcontrolling wurde in den Bereichen Personaladministration und Führung wahrgenommen.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

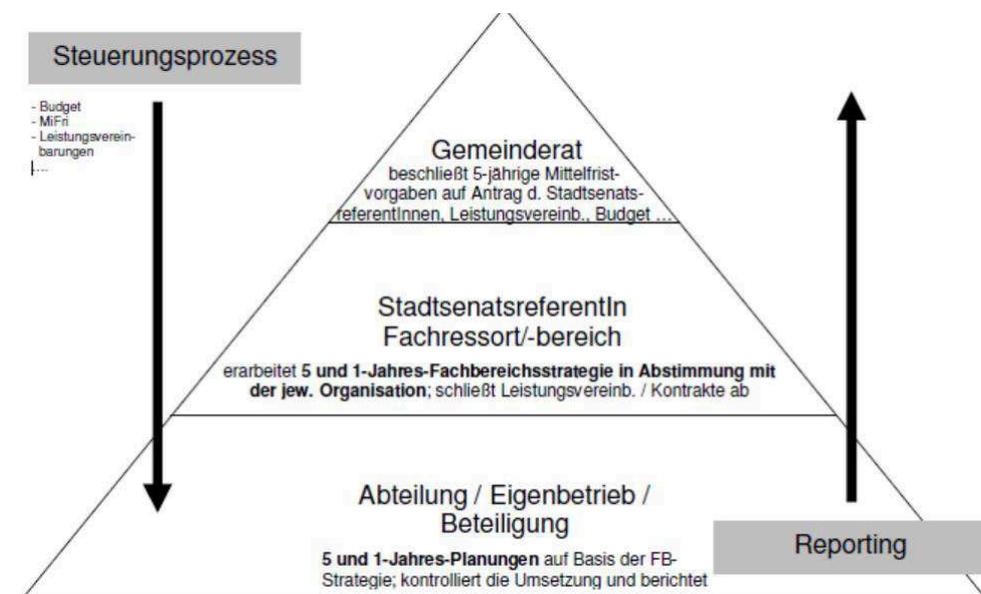
- dass alle Teilbereiche des Personalmanagements in dem Grundlagenkonzept vorgesehen waren.

3.2 Personalplanung

Personalplanung bestand, wie bereits zu Beginn des Berichtes ausgeführt, aus der Planung des Personalbestands, des Personalbedarfs und der Personalkosten.

Sie war Teil des gesamten Planungsprozesses und hatte daher auf die geplanten Aktivitäten und die dafür freigegebenen Budgetmittel Rücksicht zu nehmen bzw. beeinflusste diese.

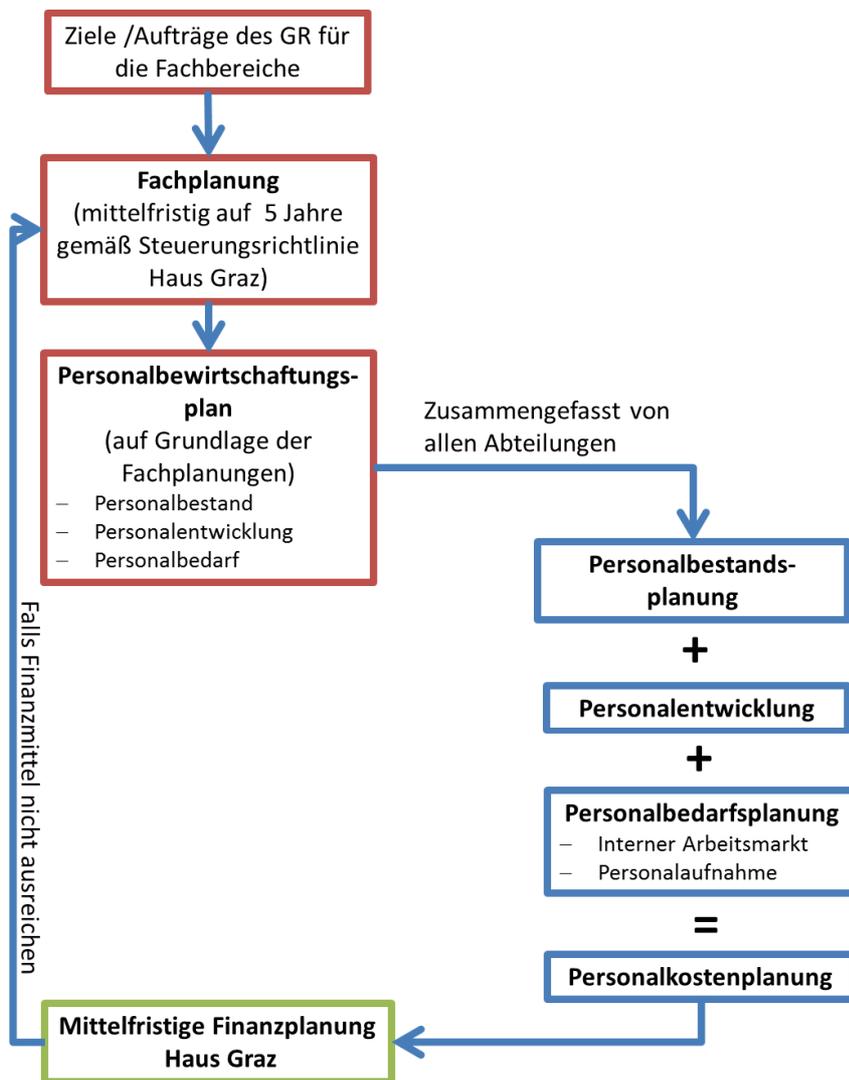
Die Steuerungsrichtlinie „Haus Graz“ vom 23. September 2010 gab folgende Prozesse der Steuerung und Erfolgskontrolle vor:



Darin war vorgegeben, dass der Gemeinderat auf Antrag des/der jeweiligen StadtsenatsreferentIn bzw. des jeweiligen Fachressorts 5-jährige Mittelfristvorgaben beschließen sollten, die aus den in den Abteilungen erarbeiteten 5-Jahres-Planungen⁴ basierten. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes hatte diese Fachplanung auch eine 5-Jährige Personalbewirtschaftungsplanung zu enthalten, die wiederum in der

⁴ Dargestellt und festgeschrieben beispielsweise als Zielvorgaben unter den „blauen Pyramiden“ in der BSC der einzelnen Abteilungen.

Personalabteilung zu einer magistratsweiten Personalplanung zusammenzufassen war. Dieser iterative⁵ Planungsprozess hatte zu einer abgestimmten mittelfristigen Fach-, Budget- und Personalplanung zu führen.



⁵ Iterativ: mehrfaches wiederholen gleicher oder ähnlicher Handlungen zur Annäherung an eine Lösung oder ein bestimmtes Ziel. In diesem Fall müssen die Budgetmittel und das geeignete Personal für die Erreichung der geplanten Fachziele vorhanden sein. Fehlt Personal oder Geld, so sind die Fachziele solange anzupassen, bis diese drei Faktoren zueinander abgestimmt sind.

3.2.1 Personalbestandsplanung

Um eine geeignete Personalplanung durchführen zu können, war vom aktuellen Personalbestand auszugehen und dieser insbesondere quantitativ als auch qualitativ zu erfassen (Personalbestand).

In der Personalbestandsplanung war demnach nicht nur die Anzahl der Bediensteten in Form eines Überblicks, sondern auch Kenntnis- und Fähigkeitspotentiale der vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter darzustellen und zu klassifizieren. *„Sie hat dann die Veränderung dieser Potentiale unter Vernachlässigung gestaltender Eingriffe durch die Unternehmung bis zu einem vorab definierten Planungshorizont zu prognostizieren.“*⁶ Zusammen mit der Personalbedarfsplanung bildete die (quantitative und qualitative) Personalbestandsplanung die wesentliche Säule der Personalplanung als auch der Personalentwicklung.

3.2.2 Personalbedarfsplanung

*„Maßnahmen zur Ermittlung des derzeitigen und zukünftigen quantitativen und qualitativen Bedarfs an Führungskräften und Mitarbeitern eines Unternehmens.“*⁷

Mit Hilfe der Personalbedarfsplanung sollte abgeschätzt werden können, wie groß der Personalbedarf in der Zukunft sein würde.

Der Personalbedarf sollte qualitativ und quantitativ geplant werden. Wobei bei einer Planung nach Qualität die in Zukunft (kurz-, mittel- oder langfristig) notwendigen Qualifikationen/Fähigkeitsprofile zu ermitteln wären und bei der Planung der Quantität, meistens zu statistischen Zwecken, Köpfe gezählt würden.

Als Instrument der koordinierten mittelfristigen Personalbestandsplanung und Personalbedarfsplanung sah der Stadtrechnungshof das Personalbewirtschaftungskonzept an. Er erwartete darin die Festlegung der personellen Kapazitäten zu finden, die in den jeweiligen Abteilungen zur Sicherstellung der Erfüllung der Aufgaben erforderlich waren. Dabei sollten folgende Fragen beantwortet werden

- **wann** (zeitliche Dimension)
- **welches Referat** (lokale Dimension)
- **wieviele** (quantitative Dimension) MitarbeiterInnen
- **mit welchen Fähigkeiten bzw. Qualifikationen** (qualitative Dimension) benötigte.

⁶ Hans Drumm, Personalwirtschaft, 2008, S. 241

⁷ Ruth Stock-Homburg, Personalmanagement: Theorien - Instrumente – Konzepte, 2010 S. 102

Daher wählte er im Rahmen seiner Prüfung insgesamt 6 Abteilungen und Referate aus, um exemplarisch darstellen und feststellen zu können, ob und wie die Umsetzung von Personalmanagement direkt in den einzelnen Abteilungen erfolgte. Der Stadtrechnungshof ging dabei der Frage nach, wie die/der einzelne AbteilungsleiterIn sicherstellen konnte, dass das geeignete Personal, in der erforderlichen Anzahl und mit den notwendigen Fähigkeiten und Ausbildung, rechtzeitig zur Erfüllung der verpflichtenden gesetzlichen sowie mittels Beschluss festgelegten Aufgaben vorhanden war, ohne gegen Gemeinderatsbeschlüsse wie „*nominell gleichbleibende Personalkosten...*“ oder „*Aufnahmestopp*“ zu verstoßen.

Das Personalamt hatte, anlässlich der Beschlüsse des Gemeinderates zum Voranschlag 2014 und der damit verbundenen Vorgabe eines nominell gleichbleibenden Personalaufwandes für den Zeitraum 2013 bis 2017, die einzelnen Abteilungen und die Eigenbetriebe ersucht, ein Personalbewirtschaftungskonzept für den Zeitraum 2014 bis 2018 zu erstellen und gleichzeitig die daraus resultierenden Anträge zum Dienstpostenplan zu übermitteln.

Die Personalbewirtschaftungskonzepte der in der Stichprobe ausgewählten Abteilungen waren in ihren Ausführungen sehr unterschiedlich. Auf Nachfrage beim Personalamt wurde dem Stadtrechnungshof mitgeteilt, dass es keine Mindestanforderungen oder Pflichtdaten gab, die darin angeführt werden mussten. Ferner gab es auch keinerlei Konsequenzen, wenn eine Abteilung kein Personalbewirtschaftungskonzept übermittelt hatte; in diesem Fall ging das Personalamt davon aus, dass sich gegenüber dem Vorjahr nichts verändert hätte.

Der Stadtrechnungshof nahm bei sechs Abteilungen in das Personalbewirtschaftungskonzept Einsicht. Nur in einem Fall konnte er einen mittelfristigen Planungsansatz erkennen. Dieses konnte als gutes Beispiel dienen und hatte folgenden Aufbau:

- Grundlagen
 1. Mission
 2. Vision
 3. Balance Score Card
- F.A.I.R. Stellenbewertung
 1. Aufwertungen
 2. Abwertungen
 3. Dienstposten
- Analyse und Ausblick
 1. Verteilung der MitarbeiterInnen nach Dienstpostenklasse und Geschlecht
- Tabellenverzeichnis

1. Personal über Stand im Detail
2. Rollen in der Abteilung
3. Dienstpostenplan der Abteilung
4. Personal und Dienstpostenbewertung
5. Organisationseinheiten in der Abteilung

Dieses Beispiel veranschaulichte, Personalbewirtschaftungskonzepte - als Teil der mittelfristigen Planung – konnten auch als Basis für die kurzfristige Planung zur fachlichen, finanziellen und personellen Steuerung dienen.

Die Hälfte der geprüften Abteilungen bestätigte gegenüber dem Stadtrechnungshof, dass bei der langfristigen Zielsetzung wie z.B. auf die im STEK 4.0 zum Ausdruck gebrachten Zielsetzungen Bedacht genommen wurden. Obwohl die Personalplanung und Personalentwicklung in der Stadt Graz grundsätzlich eine langfristige Ausrichtung hatten, waren derartig langfristige fachliche Planungen in den Personalbewirtschaftungskonzepten nicht abgebildet.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss

- dass zumindest in einer der geprüften Abteilung der Stadt Graz ein der Anforderung einer abgestimmten mittelfristigen Planung entsprechendes Personalbewirtschaftungskonzept existierte, das als gutes Beispiel dienen konnte;
- dass zumindest ein Teil der geprüften Abteilungen das Stadtentwicklungskonzept als langfristige Richtungs- und Zielvorgabe für die Stadt Graz identifiziert hatten und diese auf Abteilungsebene herunterbrachen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Mindestanforderungen für die Erstellung von Personalbewirtschaftungskonzepten vorzugeben, um zumindest die folgenden Fragen zu beantworten:
 - wann (zeitliche Dimension)
 - welche Teileinheit (lokale Dimension)
 - wieviele (quantitative Dimension) MitarbeiterInnen
 - mit welchen Fähigkeiten bzw. Qualifikationen (qualitative Dimension – im Sinne einer „Aufgabenkritik⁸“) benötigt werden;

⁸ Hierbei sollten sämtliche Aufgaben auf ihre Notwendigkeit überprüft werden und die Kommunalverwaltung daran hindern an überholten Aufgaben festzuhalten. Intention war es, Spielräume für neue Aufgaben zu schaffen sofern die Stadtregierung ein dringendes

- im Zuge der gemäß der im Grazer Stabilitätspakt geäußerten politischen Willensbildung zu beschließenden Haushaltsordnung die mittelfristige Planung der Personalkosten mittels Personalbewirtschaftungskonzept klar festzulegen;
- den Fachabteilungen des Magistrats bei der Erarbeitung der 5-Jahres Fachplanung die koordinierende Wirkung des STEK 4.0 bzw. dessen vertiefter Betrachtungen zu nutzen und diese in die Personalbewirtschaftungsplanung einfließen zu lassen.

Stellungnahme des Personalamtes:

Die Empfehlung des Stadtrechnungshofes zu Mindestanforderungen für die Erstellung von Personalbewirtschaftungskonzepten war zum Zeitpunkt der Prüfung bereits umgesetzt. Die Abteilungsleitungen wurden um Bekanntgabe der im Planungszeitraum zu erwartenden Personalveränderungen gebeten (*Wie viele bzw. konkret welche MitarbeiterInnen sind wann in welchem Teilbereich des Amtes mit welcher Entlohnungsgruppe von einer Veränderung – Abgang/Aufnahme – betroffen?*). Künftig wird an die Fachabteilungen ein konkreter Hinweis ergehen, die Vorgaben des Stadtentwicklungskonzeptes in ihre Personalplanung miteinzubeziehen.

3.2.2.1 Dienstpostenplan

Das Instrument, in dem die Personalbestands- und die Personalbedarfsplanung kurzfristig (jährlich) zusammengeführt wurden, war der Dienstpostenplan. Dieser war im Statut und in der VRV verpflichtend vorgesehen. Die maßgeblichen Bestimmungen waren im

- § 72 Abs. 2 Statut - jede Anstellung oder Aufnahme hatte nur unter der Voraussetzung zu erfolgen, dass im Dienstpostenplan, der einen Bestandteil des Voranschlages bildete, ein entsprechender Dienstposten frei war. Auch die Aufnahme von Bediensteten zu vorübergehenden Dienstleistungen durfte nur erfolgen, wenn für die hierdurch entstehenden Auslagen eine Bedeckung veranschlagt war.
- § 90 Abs. 5 Statut - der Gemeinderat hatte gleichzeitig mit der Feststellung des Voranschlages den Dienstpostenplan, der ein Bestandteil des Voranschlages war, zu beschließen.
- § 45 Abs. 2 Statut - als beschließendes Organ der Stadt waren dem Gemeinderat außer jene Angelegenheiten, die ihm durch andere

öffentliches Interesse darin sah. Konzepte wie die „Haushaltskonsolidierung“ und „Neues Steuerungsmodell“ wurden auf die Aufgabenkritik aufgebaut.

Bestimmungen dieses Statutes oder durch sonstige Gesetze zugewiesen waren, vorbehalten – so auch die Festsetzung des Dienstpostenplanes.

Die Erstellung des Dienstpostenplans war als Leistung⁹ im Produktkatalog des Magistrats Graz der Abteilung Personalamt zugeordnet. Diese Leistung bestand nach Definition der Abteilung Personalamt darin, die notwendigen Personalressourcen in Form eines Dienstpostenplanes festzulegen. Dazu sollten die Anforderungen der Ämter gesammelt und beurteilt und die StadtsenatsreferentInnen und AbteilungsleiterInnen fachlich unterstützt werden. Schließlich war auch die Herbeiführung und Umsetzung eines entsprechenden Gemeinderatsbeschlusses Teil der Leistung. Als Nutzen dieser Leistung wurde die Darstellung der Personalerfordernisse nach Qualifikation, Ausmaß und Beschäftigungsausmaß in einer personenunabhängigen Form genannt, welche eine Abschätzung der zu erwartenden Ausgaben ermöglichen sollte.

Der Dienstpostenplan war das Verzeichnis der im Voranschlagsjahr erforderlichen Dienstposten der BeamtInnen, der Vertragsbediensteten und der ständigen sonstigen Bediensteten der Gemeinde.

Dabei war eine Gliederung nach landesspezifischen Gliederungsmerkmalen vorzunehmen. Der Dienstpostenplan war gem. § 9 Abs. 2 Z 6 der VRV dem Voranschlag als Bestandteil beizugeben. Gemäß § 5 Abs. 3 VRV hatte der Dienstpostenplan die Grundlage für die Veranschlagung der Ausgaben für die Dienstbezüge d.h. für die Personalwirtschaft zu bilden. Er unterlag daher ähnlichen Bindungen wie der Voranschlag. Weiters war dem Rechnungsabschluss ein Nachweis voranzustellen, in dem die Anzahl der am 31. Dezember des Finanzjahres ständig beschäftigten Dienstnehmer der Anzahl der im Dienstpostenplan vorgesehenen Dienstposten gegenübergestellt wurde.

Der Stadtrechnungshof prüfte auf der Grundlage des Kriteriums der Ordnungsmäßigkeit im Folgenden, ob die Dienstpostenpläne der VRV entsprechend Bestandteil der jährlichen Voranschläge und Grundlage für die Veranschlagung der Ausgaben für die Dienstbezüge und somit Grundlage für die Personalwirtschaft waren. Er stellte fest, dass laut Beschlusslage die Dienstpostenpläne der Jahre 2010, 2011 und 2012 jeweils mit 1. Jänner in Kraft getreten waren. Ein Dienstpostenplan für 2013 wurde im Rahmen des Doppelbudgets 2013/2014 mit Wirksamkeit 1.6.2013 beschlossen, einem Dienstpostenplan für 2014 wurde in der Sitzung des Gemeinderates am 20.3.2014 die Zustimmung erteilt-mit Wirksamkeit 1.4.2014.

In den Beschlüssen zu den Voranschlägen 2012, 2013, 2014 waren zwar Hinweise

⁹ Leistung 1.1.1.1.4, Produktkatalog des Magistrats Graz.

angeführt, dass die Dienstpostenpläne einen Bestandteil des Voranschlages bildeten, sie waren aber nicht, wie beispielsweise die Nachweise über Leistungen für Personal, Pensionen und sonstige Ruhebezüge den jährlichen Voranschlägen angefügt. Auch für das Budgetjahr 2015 wurde dem Voranschlag kein Dienstpostenplan beigegeben. Die im Voranschlagsjahr erforderlichen Dienstposten waren auf dem Sharepointportal des Gemeinderates zwar einzeln pro Organisationseinheit abrufbar, ein Gesamtwerk „Dienstpostenplan“ fehlte. Dem Gemeinderat fehlte somit eine für strategische Entscheidungen wesentliche, rechtlich verankerte Grundlage im Personalbereich.

Mit der dargestellten Vorlage- und Beschlusspraxis wurde nach Auffassung des Stadtrechnungshofes nicht den (rechtlich bindenden) Vorgaben der VRV entsprochen.

Aus dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit war der Dienstpostenplan die (kurzfristige) Umsetzung der in den Personalbewirtschaftungskonzepten darzustellenden mittelfristigen Personalplanung der Abteilungen. Durch die Erstellung des Dienstpostenplans als Teil des Voranschlags und die Vorlage eines entsprechenden Nachweises beim Rechnungsabschluss sollte dem Gemeinderat die Möglichkeit der Kontrolle hinsichtlich des eingesetzten Personals bzw. der Kosten für dieses gegeben werden.

Obwohl den Gemeinderatsberichten über die Dienstpostenpläne 2010 bis 2014 detaillierte Informationen über Aufgabenzuwächse, Anpassungen von Stellenbewertungen nach FAIR, Einsparungen von Dienstposten usw. fehlten, genehmigte der Gemeinderat die entsprechenden Dienstpostenpläne. Da eine vertiefte Vergleichsdarstellung des im Budget (Voranschlag) beschlossenen und des tatsächlich erreichten Personalstands (Rechnungsabschluss) fehlte, war es dem Gemeinderat nur schwer möglich, die tatsächliche Umsetzung von durch die Fachabteilungen geplanten grundlegenden Verschiebungen im Aufgabenbereich und angestrebten Effizienzsteigerungen abzulesen bzw. deren Umsetzung zu kontrollieren.

Die dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegten Personalplanungen wiesen auch 2015 nur die Dienstposten pro Abteilung gegliedert nach Verwendungsgruppen und Dienstklassen aus. Trotz wiederholter Empfehlungen des Stadtrechnungshofes erfolgte keine gesonderte Darstellung der Dienstposten für BeamtInnen, Vertragsbedienstete und ständige sonstige Bedienstete (wie dies in der VRV gefordert war). Nachdem auch keine Gliederung nach Budgetansätzen und kein Ausweis von Teilzeitdienstposten vorgenommen wurden, konnten die Plandaten nach Auffassung des Stadtrechnungshofes keine realistische Grundlage für die Veranschlagung der Personalausgaben bzw. für die Personalplanung bilden. Lesbarkeit und Informationsgehalt waren damit eingeschränkt. So waren

etwa im Rahmen der jährlichen Planungen Dienstposten mit Einziehungs- sowie Auf- und Abwertungssterne gekennzeichnet und damit u.a. jene Dienstposten markiert, für die bei einer künftigen Neubesetzung Auf- bzw. Abwertungen vorgesehen waren. Ein aussagekräftiger Gesamtüberblick über den jährlichen Personalstand bzw. über die Entwicklungen im Vorjahresvergleich fehlte. Die Möglichkeit der Verknüpfung mit dem nach Budgetansätzen gegliederten Personalaufwand war nicht gegeben.

Die Personalplanungen der Stadt Graz waren in der zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Form für die Wahrnehmung der Steuerungs- und Kontrollfunktion des Gemeinderates somit wenig aussagekräftig. Da weder im Rahmen der Voranschläge, noch im Rahmen der Rechnungsabschlüsse Dienstpostenpläne veröffentlicht wurden, war auch die für die öffentliche Verwaltung geforderte Transparenz eingeschränkt.

Bereits in seinem Prüfbericht „Dienstpostenplan“ StRH-1440/2002 wies der Stadtrechnungshof darauf hin, dass die Verwaltung verpflichtet war, einen Dienstpostenplan mit näher bestimmbarer Inhalt aufzustellen und dass dieser Bestandteil des Haushaltsplanes und demnach jährlich neu zu erstellen und anzupassen war. Ebenso erfolgte ein Hinweis darauf, dass die Aufgaben den Personalbedarf bestimmten und diese die Grundlage des Dienstpostenplans zu bilden hatten.

Wiederholt wies der Stadtrechnungshof auf die Bedeutung des Dienstpostenplanes hin, so auch beispielsweise im Rahmen der Vorprüfungen der Rechnungsabschlüsse 2004. Durch die Nichtumsetzung der zahlreichen Empfehlungen des Stadtrechnungshofes wurde dem Gemeinderat nach Ansicht des Stadtrechnungshofes eine wesentliche, rechtlich verankerte Kontrollmöglichkeit in dem (budgetär) sehr bedeutsamen Bereich der Personalplanung bedeutend erschwert.

Der Stadtrechnungshof wiederholte daher seine Empfehlungen bzw. empfahl,

- einen der VRV entsprechenden, den jährlichen Personalbedarf wiedergebenden Dienstpostenplan zu erstellen;
- den Dienstpostenplan als Teil des Voranschlages zu behandeln und der VRV entsprechend dem Voranschlag einen Nachweis über die Anzahl der Dienstposten für BeamtInnen, Vertragsbedienstete und ständige sonstige Bedienstete beizugeben;
- den Dienstpostenplan als Planungsgrundlage für die Personalkosten bzw. die Personalwirtschaft anzusehen und diesen aussagekräftig, nach

Budgetansätzen klar strukturiert und jährlich vergleichbar zu gliedern und zu gestalten;

- die Einsparung, Auf- oder Abwertung von Dienstposten nach dem Ausscheiden des/der Mitarbeiters/Mitarbeiterin, im Dienstpostenplan nicht mittels Stern zu kennzeichnen sondern im Personalbewirtschaftungsplan auszuweisen, um so die Transparenz und Lesbarkeit des (kurzfristigen) Instruments Dienstpostenplan nicht zu gefährden;
- die Gemeinderatsberichte über die Dienstpostenpläne aussagekräftiger zu gestalten und detailliert auf die geplanten Personaländerungen einzugehen;
- den Dienstpostenplan der Stadt Graz im Sinne von Transparenz gemeinsam mit den Budget- und Rechnungsabschlussdaten zu veröffentlichen.

Der Stadtrechnungshof empfahl weiters,

- vor Inkrafttreten der „VRV 2015“¹⁰ mit 1.1.2018 die notwendigen Anpassungen im Dienstpostenplan und Rechnungsabschluss vorzunehmen;
- die auf Basis der im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes der Statistik Austria zu meldenden Daten dem Gemeinderat als zusätzliche Entscheidungs- und Beschlussgrundlage zur Verfügung zu stellen.
- Im Sinne der Empfehlungen des Stadtrechnungshofes werden gemeinsam mit der Finanzdirektion mehrere Verbesserungen zu erarbeiten sein: Die Integration des Dienstpostenplans in den Budgetbeschluss des Gemeinderates sowie die zusätzliche Strukturierung nach Budgetansätzen, wobei die Bezugsgröße „Abteilung“ erhalten bleiben soll. Zusätzlich können dem Dienstpostenplan die auf Basis der im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes der Statistik Austria zu meldenden Daten, die im Personalamt verfügbar sind, angeschlossen werden. Die Erläuterungen zu geplanten Personaländerungen können detaillierter dargestellt werden.

Stellungnahme des Personalamtes:

Im Sinne der Empfehlungen des Stadtrechnungshofes werden gemeinsam mit der Finanzdirektion mehrere Verbesserungen zu erarbeiten sein: Die

¹⁰ Siehe Anlage 5.2.3.

Integration des Dienstpostenplans in den Budgetbeschluss des Gemeinderates sowie die zusätzliche Strukturierung nach Budgetansätzen, wobei die Bezugsgröße „Abteilung“ erhalten bleiben soll. Zusätzlich können dem Dienstpostenplan die auf Basis der im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes der Statistik Austria zu meldenden Daten, die im Personalamt verfügbar sind, angeschlossen werden. Die Erläuterungen zu geplanten Personaländerungen können detaillierter dargestellt werden.

Hingegen scheint der Dienstpostenplan kein in der Praxis taugliches Mittel zur Budgetierung der Personalausgaben zu sein. Im Dienstpostenplan ist ämterweise die Anzahl der Dienstposten, mit ihrer konkreten Bewertung aufgelistet. Nicht berücksichtigt sind und können seine individuelle Merkmale der Bediensteten. So hängt die konkrete Entlohnung eines/einer Bediensteten von subjektiven Faktoren ab, insbesondere dem „Dienstalter“; auch können Teilbeschäftigungen und Karenzurlaube, die überdies im Planungszeitraum variieren können, nicht abgebildet sein. Die Budgetierung der Personalkosten wurde seit jeher nicht auf Basis der Dienstposten-Sollwerte lt. Dienstpostenplan vorgenommen, sondern auf Basis aktueller Daten aus der Personalverrechnung. Zuletzt wurden diese IST-Werte mit Planungswerten ergänzt, die aus Personalbewirtschaftungskonzepten stammen, die von den einzelnen Fachabteilungen eingefordert wurden. Diese Vorgangsweise hat zu einer sehr großen Planungsgenauigkeit geführt, wie der Stadtrechnungshof in seinem Bericht positiv vermerkt hat. Der Zweck des Dienstpostenplans, nämlich ein Personalausgabenlimit zu setzen, das nicht überschritten werden darf, ist durch diese Vorgangsweise erfüllt; darüber hinaus determiniert der Dienstpostenplan die Personalkosten auf MitarbeiterInnenebene, zumal das Gehalt im Wesentlichen durch Vorrückungen und Beförderungen bestimmt wird, die maßgeblich von der im Dienstpostenplan verankerten Bewertung der Dienstposten abhängen.

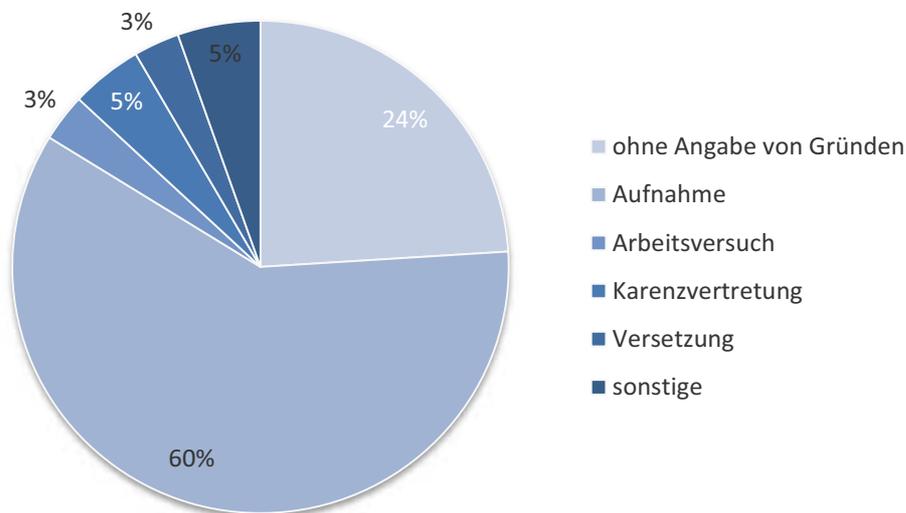
3.2.2.2 Personen über Stand

Zusätzlich zu den zuvor kritisierten Punkten verminderte auch das Instrument der „Personen über Stand“ die Transparenz des Dienstpostenplans. Als „Person über Stand“ wurden MitarbeiterInnen bezeichnet, die keinem im Dienstpostenplan systematisierten Arbeitsplatz zugewiesen waren. War auf einem systematisierten Dienstposten mehr als eine Person tätig (etwa zwei Teilzeitarbeitskräfte oder eine Karenzvertretung) so wurde eine Person als dem Dienstposten zugewiesen betrachtet, die andere(n) jedoch „über Stand“ geführt.

Der Dienstpostenplan 2015 (beschlossen am 4.12.2014, in Kraft getreten am 1.1.2015) sollte – wie oben beschrieben - den jährlichen Personalbedarf widerspiegeln. Vom Personalamt wurden dem Stadtrechnungshof zum Stichtag

27.1.2015 703 „Personen über Stand“ gemeldet, wobei folgende unterschiedliche bzw. keine Gründe angeführt wurden:

Personal über Stand zum Stichtag 27. Jänner 2015					
Veränderungsgründe	gesamt	davon GGZ	davon ABI	übrige Abteilungen	
ohne Begründung	168	21	115	32	davon 10 im zeitlichen Ruhestand
Abordnungen	4	0	1	3	
Aufnahmen	421	162	235	24	
Arbeitsversuche	22	1	2	19	13 Abordnungen: unklar von welcher Abteilung, seit wann und wie lange
Einweisung	1	0	0	1	
GRPA	12	0	0	12	
Karenzvertretung	33	7	1	25	
Personalbedarf	13	1	0	12	
Teilzeitbeschäft. Ersatz	2	0	0	2	
Versetzung	21	0	5	16	
zeitl. Ruhestand	6	1	0	5	siehe oben 10 weitere
	703	193	359	151	



Ein großer Teil der 703 über Stand geführten Bediensteten war in den Bereichen Pflegepersonal der Geriatrie Gesundheitszentren (193) und Kinderbetreuungspersonal der Abteilung für Bildung und Integration (359) zu verzeichnen und laut Personalamt auf Personalfluktuaton, Teilzeitkräfte und Karenzurlaube zurückzuführen.

Aus den übrigen 151 Fällen zog der Stadtrechnungshof aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen willkürlich 19 Stichproben und stellte folgendes fest:

- 10 im zeitlichen Ruhestand befindliche Personen waren nicht unter der dafür vorgesehenen Rubrik ausgewiesen. Laut Personalamt wurde der Veränderungsgrund „zeitlicher Ruhestand“ erst später eingerichtet;
- Ein/e unter „Abordnung“ ausgewiesene/r MitarbeiterIn wurde bereits 2011 über Stand geführt. Begründung des Personalamts hiefür war das Fehlen eines Dienstposten;
- Ein/e weitere/r MitarbeiterIn wurde über Stand geführt da der Dienstposten der/s Mitarbeiters/in abgewertet und mit einer anderen/m MitarbeiterIn besetzt worden war;
- Ein/e MitarbeiterIn war zum Zeitpunkt der Prüfung bereits über 2 Jahre nicht mehr ReferatsleiterIn und wurde daher über Stand geführt;
- Ein/e unter der Rubrik „Aufnahme“ ausgewiesene/r und über Stand geführte/r MitarbeiterIn in einem politischen Büro war laut Personalamt für die Dauer von drei Jahren mittels Sondervertrag bei der Stadt tätig;
- Ein/e weitere unter „Aufnahme“ ausgewiesene MitarbeiterIn in einem politischen Büro wurde laut Personalamt vorerst auf einem Dienstposten der Wertigkeit C I-IV geführt, eine Abklärung bezüglich der Wertigkeit des Dienstpostens erfolge erst später;
- zwei unter „Versetzung“ ausgewiesene MitarbeiterInnen wurden laut Personalamt aus innerdienstlichen Gründen versetzt, Dienstposten waren für diese Personen in den Abteilungen, in die sie versetzt wurden jedoch nicht vorhanden;
- ein/e weitere/r MitarbeiterIn wurde ohne Nennung des Versetzungsgrundes versetzt, jedoch war auch in diesem Fall kein Dienstposten vorhanden;
- ein/e über Stand geführte/r MitarbeiterIn wurde von einem politischen Büro in eine Magistratsabteilung versetzt, laut Personalamt sollte nach der kurzfristig anstehenden Pensionierung eines/r Mitarbeiters/In auf diesen Dienstposten eingewiesen werden.

Zusammengefasst stellte der Stadtrechnungshof fest, dass offensichtlich Personalveränderungen ohne dienstpostenplanmäßige Vorsorge durchgeführt wurden und DienstnehmerInnen ohne Anpassung des Dienstpostenplanes über längere Zeiträume „über Stand“ geführt wurden.

Gemäß der Objektivierungsrichtlinien 2012 (Beschluss des Gemeinderates vom 15.3.2012) hatte der Aufnahme von Personen in ein Dienstverhältnis zur Stadt Graz gemäß § 4 des Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetzes eine Ausschreibung voranzugehen. Diese hatte die genaue Bezeichnung und die

Wertigkeit des zu besetzenden Dienstpostens zu enthalten. „Arbeitsversuche“ waren in der Objektivierungsrichtlinie definiert. Eine Definition der in der Statistik ausgewiesenen Unterrubrik „Abordnung“ konnte nicht gefunden werden.

Der Stadtrechnungshof stellte daher klar, dass aus seiner Sicht das Instrument der Führung von Personen über Stand kein ordnungsgemäßes Mittel darstellte, um den mittelfristigen Herausforderungen im Personalmanagement zu begegnen. Darüber hinaus könnten im Rahmen von Projekten für kurzfristigen Personalbedarf auch die Möglichkeiten des Abschlusses von Werks- bzw. Beratungsverträgen genutzt werden.

Der Stadtrechnungshof wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass er bereits im Prüfbericht „Dienstpostenplan“ aus dem Jahr 2002 entsprechende Empfehlungen abgegeben hatte, die zum Zeitpunkt der gegenständlichen Prüfung nicht umgesetzt waren.

Der Stadtrechnungshof empfahl in Wiederholung der Empfehlungen von 2002:

- eine zeitliche Herabsetzung der Dauer des Arbeitsversuches, da ein Jahr und länger dauernde Arbeitsversuche in jenen Abteilungen, von welchen die Bediensteten abgeordnet werden, zu Personalmangel führen konnte;
- Neuaufnahmen und Versetzungen nur auf freie Dienstposten durchzuführen, bzw. falls notwendig den Dienstpostenplan anzupassen;
- Langjährige MitarbeiterInnen nicht „über Stand“ ohne Dienstposten zu führen;
- für gewisse Teile der Verwaltung (Kindergärten, Horte, Pflegebereich) im Dienstpostenplan eine Personalreserve vorzusehen.

Der Stadtrechnungshof empfahl weiters,

- besetzte Dienstposten nicht abzuwerten und neu zu besetzen während der eigentlichen Stelleninhaber außerhalb des Dienstpostenplanes „über Stand“ geführt wird;
- Arbeitsversuchen und Abordnungen zu definieren und voneinander abzugrenzen,
- für über mehrere Jahre „über Stand“ geführte MitarbeiterInnen Dienstposten zu schaffen.

Stellungnahme des Personalamtes:

Der Stadtrechnungshof hat wiederholt das Führen von MitarbeiterInnen „über Stand“ kritisiert; dies würde die Transparenz des Dienstpostenplans vermindern.

Dazu ist auszuführen, dass im Laufe eines Budgetjahres wiederholt personalwirtschaftliche Notwendigkeiten eintreten, die mit den Planungswerten lt. Dienstpostenplan nicht übereinstimmen. Da Personalmanagement aber auch und oftmals kurzfristig zu agieren hat, der Dienstpostenplan aber nicht anlassbezogen unterjährig angepasst werden kann, müssen einzelne Bedienstete temporär „über Stand“ geführt werden. Darüber hinaus macht es keinen Sinn und ist es undurchführbar, Teilzeitdienstverhältnisse als solche im Dienstpostenplan auszuweisen. Um die notwendige Flexibilität in der Personalbewirtschaftung zu sichern, sind die Dienstposten als Stellen für vollbeschäftigte Bedienstete ausgewiesen. Faktisch besetzt werden diese Dienstposten anlassbezogen auch mit Teilzeitkräften oder mit Karenzersätzen. Dies bedingt, dass Personen „über Stand“ geführt werden müssen. Dabei wird darauf geachtet, dass das in Vollzeitstellen ausgewiesene Gesamtpersonalerfordernis nicht überschritten wird. Bezüglich der Personalkosten macht es übrigens keinen Unterschied, ob eine Vollzeitkraft beschäftigt wird oder zwei Bedienstete mit einem Beschäftigungsmaß von jeweils 50%.

Zu den Empfehlungen im Einzelnen:

Arbeitsversuche von Bediensteten in anderen Abteilungen möglichst kurzfristig zu halten, ist auch Intention des Personalamtes. Im Regelfall kann mit einer Dauer von drei bis sechs Monaten das Auslangen gefunden werden; ein Jahr sollte künftig nicht mehr überschritten werden.

Neuaufnahmen und Versetzungen werden grundsätzlich auf freie Dienstposten durchgeführt; Karenzersätze, Teilzeitkräfte (insbesondere im Kinderbetreuungsbereich) und nur vorübergehend beschäftigte Bedienstete müssen aber weiterhin „über Stand“ geführt werden.

In einigen wenigen Fällen werden langjährige MitarbeiterInnen aus besonderen in der Person der/des jeweiligen Bediensteten gelegenen Gründen „über Stand“ ohne Dienstposten geführt. Für diese wird bei nächster Gelegenheit ein Dienstposten geschaffen werden.

Im Dienstpostenplan ist in der Stellenanzahl für die Bereiche Kindergärten, Horte, Krankenpflege bereits die benötigte Personalreserve enthalten, aber nicht ausdrücklich als solche ausgewiesen.

Zur Definition von „Arbeitsversuchen“ und „Abordnungen“: Arbeitsversuche dienen der Erprobung eines/einer Bediensteten in einem neuen Arbeitsumfeld und finden stets im Rahmen einer (Dienst-) Abordnung statt; Abordnungen können darüber hinaus auch zu anderen Zwecken zeitlich beschränkt durchgeführt werden.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Abordnungen waren in der Geschäftsordnung des Magistrates als Aufgabe des/der Magistratsdirektors/in festgelegt und in der Dienst- und Gehaltsordnung wurde zu § 20 als Fußnote definiert, wann Beamte zu einer Verwendung bei wirtschaftlichen Unternehmen ohne Zustimmung der Beamten abgeordnet werden dürfen. Weitere Regelungen und nähere Definitionen konnten nicht gefunden werden.

Eine dem oben dargestellten Kontrollzweck entgegenkommende Darstellungsweise des Dienstpostenplans war nach Ansicht des Stadtrechnungshofes die des Landes Oberösterreich. Diesem Stellenplan waren Erläuterungen zu Funktion, Form und Inhalt des Dienstpostenplanes und zu den Personalveränderungen innerhalb der einzelnen Haushaltsgruppen vorangestellt. In einem allgemeinen Teil wurden Grundsätze hinsichtlich der Systemisierung und Besetzung von Dienstposten, der Dienstpostenreserve (Umwandlungsposten) usw. angeführt. Das Dienstpostenverzeichnis des Stellenplans des Landes OÖ wies die Beamten und Vertragsbediensteten getrennt aus und bot einen Vergleich des jeweiligen Personalstandes zum Vorjahr. Die Dienstposten der Verwaltung und der wirtschaftlichen Unternehmen waren in getrennten Teilen ausgewiesen, die Dienstposten für Bedienstete welche in anderen Einrichtungen und Institutionen bzw. in ausgliederten Bereichen tätig waren oder deren Dienst Einkommen stillgelegt wurde, waren in einem Anhang „Dienstposten ohne Veranschlagung in der realen Gebarung“ detailliert ausgewiesen.

Dem Beispiel Dienstpostenplan des Landes Oberösterreich¹¹ folgend empfahl der Stadtrechnungshof,

- auch dem Dienstpostenplan der Stadt Graz Erläuterungen voranzustellen und hier z.B. auf die rechtlichen Grundlagen des Dienstpostenplanes, den Gemeinderat als beschlussfassendes Organ, die Regelungen der VRV und die Gliederung des Dienstpostenplanes einzugehen und z. B. die Systemisierung der Dienstposten, die Arten der FAIR Bewertungen, die Möglichkeiten der Besetzung von Dienstposten (Objektivierungsrichtlinien), sowie Einstellung von Ersatz- und Ausbildungskräften

¹¹ http://www2.land-oberoesterreich.gv.at/vara/2013/va/Dienstpostenplan_2013.pdf

(Personalreserven) grundsätzlich zu beschreiben;

- die Sonderverträge auf den jeweiligen Ansätzen anzuführen.

3.2.2.3 Sonderverträge

Gemäß § 37 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz 1974¹², konnten in Ausnahmefällen im Dienstvertrag Regelungen getroffen werden, die von den Bestimmungen dieses Gesetzes abwichen. Solche Dienstverträge waren als Sonderverträge zu bezeichnen und bedurften der Genehmigung durch den Stadtsenat.

Die Sonderverträge wurden in den Dienstpostenplänen nicht ausgewiesen. Um einen Überblick über die Anzahl und die Tätigkeitsbereiche des Personals mit Sonderverträgen zu erhalten, ersuchte der Stadtrechnungshof das Personalamt um Übermittlung einer Gesamtübersicht über alle bestehenden Sonderverträge. Aus dieser Auflistung ging hervor, dass zum Stichtag 11.9.2015 insgesamt 35 MitarbeiterInnen mit Sonderverträgen bei der Stadt beschäftigt waren. Laut Personalamt hatte ein Großteil unbefristete Sonderverträge erhalten.

In den Budgetjahren 2013 und 2014 wurden laut Personalamt insgesamt 14 Sonderverträge abgeschlossen. Neun Verträge waren neu abgeschlossen worden, insgesamt fünf Verträge wurden abgeändert bzw. ein Dienstvertrag in einen Sondervertrag umgewandelt.

Sieben Sonderverträge aus 2013/2014, welchen unterschiedliche Begründungen und laut Personalamt keine Stellenausschreibungen zu Grunde lagen, wurden einer stichprobenartigen Prüfung unterzogen.

Als Gründe für die Gewährung eines Sondervertrages wurden dabei angeführt:

- das Vorliegen eines vorübergehenden Beschäftigungsbedarfs;
- das Vorliegen eines akuten Beschäftigungsbedarfs;
- die Abwicklung eines Projektes;
- Vertretung für im Freijahr befindliche Mitarbeiterinnen.

3.2.2.3.1 Sondervertrag mit der Begründung des vorübergehenden Beschäftigungsbedarfs

Gemäß Objektivierungsrichtlinien Abschnitt V (Ausnahme-, Schlussbestimmungen) Abs. 2 war die Aufnahme von Personen, die zur Deckung eines vorübergehenden Beschäftigungsbedarfs für einen bestimmten Zeitraum im Rahmen eines befristeten Dienstverhältnisses Verwendung finden sollten,

¹² LGBl 30/1974, zuletzt in der Fassung LGBl 78/2014.

insbesondere als (Teil-) Karenzersätze oder zur Abdeckung eines Personalbedarfs zur Abwicklung von Projekten von der Verpflichtung zur Stellenausschreibung ausgenommen. Die Verlängerung derartiger Dienstverhältnisse auf unbestimmte Zeit war jedoch ausgeschlossen.

In der Stichprobe fand der Stadtrechnungshof den Fall einer/s Bediensteten, die/der auf Grund eines im Bericht an den Bürgermeister nicht näher beschriebenen vorübergehenden Beschäftigungsbedarfs mit ehestmöglicher Wirksamkeit „vorerst für die Dauer eines Jahres“ aufgenommen wurde.

Mit Abschluss eines Sondervertrags wurde 3 Monate nach Aufnahme die Entlohnung neu geregelt. Mittels Sondervertrag (intern als „By-Pass“ Regelung bezeichnet) wurde bis zur Beförderung des/der Bediensteten die Einreihung im Gehaltsschema von der Dienstklasse a IV auf a VI angehoben.

Exkurs:

Auf Nachfrage des Stadtrechnungshofes wurden vom Personalamt mit Stand 11.9.2015 insgesamt 9 „By-Pass-Verträge“ bekannt gegeben. Laut Personalamt verfügten diese Bediensteten für die Zeit vom Dienstantritt bis zum Erreichen der vereinbarten besoldungsrechtlichen Einreihung (unter Berücksichtigung anrechenbarer Vordienstzeiten und Zugrundelegung der zu erwartenden Beförderungslaufbahn) über sogenannte „By-Pass-Sonderverträge“. Da es laut Personalamt nicht absehbar war, wann die erforderlichen Dienstprüfungen abgelegt werden konnten, konnte der vom Stadtrechnungshof abgefragte Zeitrahmen der einzelnen Verträge „nicht definitiv angegeben werden“.

3.2.2.3.2 Sonderverträge mit der Begründung eines akuten Beschäftigungsbedarfs

In Abschnitt V (7) Objektivierungsrichtlinien wurde festgelegt: *„Erfordert ein akuter Beschäftigungsbedarf eine dringliche Aufnahme, so kann diese vorerst ohne Durchführung eines Aufnahmeverfahrens erfolgen; innerhalb eines Jahres ab der Aufnahme ist die betreffende Stelle öffentlich auszuschreiben bzw. das Aufnahmeverfahren anzuschließen.“*

Der Stadtsenat erteilte im Oktober und im November 2013 auf Grund dringenden Personalbedarfs die Zustimmung zum Abschluss sondervertraglicher Vereinbarungen - vorerst befristet auf ein Jahr. Begründungen für die Dringlichkeit der beiden Personalaufnahmen waren den Stücken nicht zu entnehmen. Im September bzw. Oktober 2014 erteilte der Stadtsenat die Zustimmung zum Abschluss weiterer sondervertraglicher Vereinbarungen für diese Personen bis 2016, d.h. die Dienstverhältnisse wurden um zwei Jahre verlängert.

Kritisch stellte der Stadtrechnungshof fest, dass entgegen der Bestimmungen der Objektivierungsrichtlinie keine öffentliche Ausschreibung der betreffenden Stellen innerhalb eines Jahres ab Aufnahme erfolgte und die in beiden Fällen vorerst auf ein Jahr befristeten Dienstverhältnisse mittels neuer Sonderverträge um weitere zwei Jahre verlängert wurden.

In einem weiteren Fall wurde im Stadtsenat über eine auf Grund dringenden Personalbedarfs notwendige Aufnahme einer Person in das GGZ mittels Sondervertrages berichtet und darauf hingewiesen, dass das Hearing zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden würde. Für diese Aufnahme war jedoch schon 1 Monat vor Berichterstattung im Stadtsenat in einem Schreiben der Geschäftsführung des GGZ an den Personalstadtrat das Aufnahmeersuchen an das Personalamt nach Durchführung eines Hearings ergangen. Auf Nachfrage des Stadtrechnungshofes zu diesem Fall teilte das Personalamt mit, dass es hier zu einer zeitlichen Überschneidung gekommen war.

Die betroffene Person erhielt für die Dauer eines Jahres einen, die Differenz zum KAGES Schema ausgleichenden Sondervertrag.

3.2.2.3.3 Sonderverträge mit der Begründung der Abwicklung eines Projektes

Gemäß Objektivierungsrichtlinien war die Aufnahme von Personen, die zur Deckung eines vorübergehenden Beschäftigungsbedarfs für einen bestimmten Zeitraum im Rahmen eines befristeten Dienstverhältnisses Verwendung finden sollten, insbesondere zur Abdeckung eines Personalbedarfs zur Abwicklung von Projekten, unter der Voraussetzung sichergestellter Fremdfinanzierungen, von den Richtlinien ausgenommen.

Eine Person wurde zur Projektkoordination mittels Sondervertrag „vorerst“ für drei Jahre in den Dienst der Stadt gestellt. Laut Stadtsenatsbericht war der/die MitarbeiterIn in einem politischen Büro – *„in einem Bereich der vom Geltungsbereich der Objektivierungsrichtlinien ausgenommen ist“* – tätig.

Der Stadtrechnungshof stellte kritisch fest, dass die Aufnahme ohne entsprechenden Dienstposten und befristet auf drei Jahre erfolgt war und aus dem Bericht an den Stadtsenat nicht hervorging, welche vom Anwendungsbereich der Objektivierungsrichtlinien ausgenommene Begründung gewählt wurde:

1. Besetzung eines Dienstpostens in einem politischen Büro -
2. Abdeckung eines Personalbedarfs zur Abwicklung eines Projektes.

Die Formulierung im Stadtsenatsbericht einer „vorerst“ auf drei Jahre befristeten Aufnahme ließ darauf schließen, dass die Ausnahme von der

Objektivierungsrichtlinie auf Grund der Anstellung in einem politischen Büro und nicht auf Grund einer Projektmitarbeit erfolgte. Bei letzterem wäre nämlich eine Verlängerung eines befristeten Dienstverhältnisses nicht möglich. Für die Anstellung in einem politischen Büro wäre allerdings ein freier Dienstposten vorauszusetzen gewesen.

Eine weitere Personalaufnahme für die Abwicklung eines Projektes erfolgte befristet im Sportbereich. Auch in diesem Fall stimmte der Stadtsenat dem Abschluss eines Sondervertrages zu. Der Vertragszeitraum zur Abwicklung des Projektes wurde den Objektivierungsrichtlinien entsprechend festgelegt. Die Vorgabe einer sichergestellten Fremdfinanzierung war der Beschlusslage jedoch nicht zu entnehmen.

3.2.2.3.4 Sonderverträge mit der Begründung der Vertretung für im Freijahr befindliche Mitarbeiterinnen

Gemäß Abschnitt V der Objektivierungsrichtlinien war die Aufnahme von Personen, die zur Deckung eines vorübergehenden Beschäftigungsbedarfs für einen bestimmten Zeitraum im Rahmen eines befristeten Dienstverhältnisses Verwendung finden sollten, insbesondere als (Teil-)Karenzersätze von den Richtlinien ausgenommen.

Mit den VertreterInnen zweier MitarbeiterInnen im Freijahr wurde ein Sondervertrag über diesen Zeitraum abgeschlossen. Die befristete Aufnahme ohne Stellenausschreibung war somit nachvollziehbar.

Zusammenfassend hielt der Stadtrechnungshof fest, dass seine Kontrolle gezeigt hatte, dass ein Großteil der zum Kontrollzeitpunkt 35 Personen mittels Sondervertrag bei der Stadt beschäftigten Personen laut Personalamt bereits unbefristete Verträge hatte. Diese Sonderverträge waren nicht in den Dienstpostenplänen ausgewiesen bzw. erläutert. Auch waren den Organbeschlüssen die Gründe für eine dringende Personalaufnahme mittels Sondervertrag nicht immer zu entnehmen. Weiters wurden vermehrt sogenannten „By-Pass-Sonderverträge“ abgeschlossen, um die Anwartschaft bis zum Erreichen einer vereinbarten besoldungsrechtlichen Einreihung zu überbrücken. Dies führte zu einer Abweichung vom bestehenden Entlohnungsschema und damit zur Aufweichung des Senioritätsprinzips.

Der Stadtrechnungshof wies darauf hin, dass vom Gemeinderat im August 1998 die Objektivierungsrichtlinien beschlossen worden war, um u.a. mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu schaffen. Im März 2012 hatte der Gemeinderat eine Überarbeitung der Objektivierungsrichtlinie und eine Erweiterung der unter Abschnitt V aufgezählten Ausnahmetatbestände beschlossen. Aus den

Stadtsenatsstücken war zum Teil nicht erkennbar auf welchen Ausnahmetatbestand sich der/die BearbeiterIn bezog und ob somit der konkrete Fall unter die Ausnahmebestimmungen der Objektivierungsrichtlinie fiel. Außerdem wurde der Bedingung innerhalb eines Jahres auszuschreiben zumindest in einem Fall nicht entsprochen und dadurch die Objektivierungsrichtlinien umgangen.

Der Stadtrechnungshof empfahl

- alle Sonderverträge in den Dienstpostenplänen der Stadt Graz innerhalb der entsprechenden Ansätze auszuweisen, zu erläutern und diese so der Kontrolle des Gemeinderates zugänglich zu machen;
- in den Berichten an den Stadtsenat eingehende Begründungen für dringend notwendige Personalaufnahmen mittels befristeter Sonderverträge sowie den jeweils zutreffenden Ausnahmefall des § 37 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetzes anzuführen, um eine größtmögliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Dritte zu gewährleisten;
- im Stadtsenatsbericht den expliziten rechtlichen Tatbestand, auf den sich die Ausnahme stützt, anzuführen;
- vorübergehenden und akuten Personalbedarf entsprechend den Objektivierungsrichtlinien zeitlich klar zu beschränken und keine Sonderverträge in Folge abzuschließen;
- eine auf Grund akuten Beschäftigungsbedarfs befristet besetzte Stelle ab Aufnahme öffentlich auszuschreiben.

Stellungnahme des Personalamtes:

Die sachliche Begründung für die Dotierung eines Mitarbeiters/einer Mitarbeiterin mittels Sondervertrages war nach Ansicht des Personalamtes in allen Fällen gegeben.

Von den 35 Sonderverträgen betrafen 22 Verträge AbteilungsleiterInnen und ReferatsleiterInnen, die nicht in der Verwaltung „groß“ geworden sind, sondern als „QuereinsteigerInnen“ nach Durchführung objektivierter Auswahlverfahren ihre Funktion übernommen haben; bei 5 Personen wurden die Anfangsbezüge für die Dauer von zwei bis drei Jahren angehoben – danach wurden/werden sie dem üblichen Gehaltsschema unterstellt. 6 Sonderverträge betrafen Ärzte/Ärztinnen, 1 Sondervertrag eine sehr berufserfahrene Mitarbeiterin im Amt für Jugend und Familie, die für eine mit besonderen Anforderungen gekennzeichnete Stelle befristet

aufgenommen wurde; 1 Sondervertrag wurde für Zwecke der Koordination eines Projektes – ebenfalls befristet – abgeschlossen.

Generell versucht das Personalamt, die Sonderverträge im Sinne der üblichen Gehaltsbestimmungen im Wege einer Vergleichsbetrachtung zu gestalten. Es wird im Einzelfall ermittelt, wo der/die Bedienstete im Gehaltsschema eingereiht wäre, wenn er/sie seine/ihre bisherige Berufslaufbahn als Bedienstete/r der Stadt zurückgelegt hätte (unter Einrechnung fiktiver Vorrückungen und Beförderungen nach Maßgabe der städtischen Objektivierungsrichtlinien).

Zu den Empfehlungen des Stadtrechnungshofes im Einzelnen:

Die Ausweisung der Sonderverträge im Dienstpostenplan kann nicht erfolgen, da hierfür die Dienstpostenbewertung maßgebend ist: Individuelle Gehaltsmerkmale, die abhängig sind von der konkreten Person, können nicht berücksichtigt sein.

Die Begründung für eine Personalaufnahme mittels Sondervertrages kann im jeweiligen Stadtsenatsbericht ausführlicher gestaltet werden – der jeweilige Sachverhalt war in den betroffenen Akten schon bisher nachvollziehbar.

Der rechtliche Tatbestand, auf den sich die Ausnahmeregelung stützt, wurde bereits in der Vergangenheit angeführt - § 37 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz. Gleichfalls wurde ein befristet abgeschlossener Sondervertrag auch schon bislang nur bei weiter bestehendem Personalbedarf (befristet) verlängert.

Eine auf Grund eines akuten Beschäftigungsbedarfs befristet besetzte Stelle kann nur unter der Voraussetzung ausgeschrieben werden, dass ein unbefristet andauernder Beschäftigungsbedarf gegeben ist; diese Beurteilung ist zum Zeitpunkt der Aufnahme nicht immer möglich.

3.2.3 Personalkostenplanung

Neben der Personalbestands- und der Personalbedarfsplanung war die Personalkostenplanung die dritte Säule der Personalplanung. Die Erstellung des Personalbudgets war als Leistung¹³ im Produktkatalog des Magistrats Graz der Abteilung Personalamt zugeordnet. Diese Leistung bestand nach Definition der Abteilung Personalamt darin, die Personalausgaben und –einnahmen getrennt nach Aktiven und Pensionisten zu berechnen und nach den Bestimmungen der VRV für das folgende Haushaltsjahr getrennt nach Pflicht und Ermessensleistungen zusammenzustellen. Dafür waren die entsprechenden Unterlagen zu erstellen und an die Finanz- und Vermögensdirektion zur Beschlussfassung im Rahmen des Voranschlags der Stadt Graz zu übermitteln. Dies sollte die Grundlage zur Abklärung des Finanzbedarfs durch die Finanz- und Vermögensdirektion sein.

In den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2010 bis 2015 waren (gegliedert nach Ansätzen) folgende Leistungen für Personal angeführt:

Leistungen für Personal		2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung
Ansatz							
0	Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	32.616.498	33.695.974	36.251.991	41.684.291	42.368.243	26%
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	20.573.382	22.670.197	21.896.956	18.152.772	18.212.001	-20%
2	Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	34.277.676	35.524.571	36.339.527	37.031.917	38.255.852	8%
3	Kunst, Kultur und Kultus	950.682	980.761	1.017.941	1.070.633	1.046.637	7%
4	Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	15.177.972	15.630.725	16.248.623	16.642.250	16.546.252	6%
5	Gesundheit	5.171.237	5.431.098	5.458.074	5.614.908	5.546.719	2%
6	Straßen- und Wasserbau, Verkehr	1.721.260	1.913.084	1.943.322	1.996.611	2.024.866	6%
7	Wirtschaftsförderung	634.146	665.673	704.725	665.770	730.108	10%
8	Dienstleistungen	5.768.981	6.619.156	6.661.682	6.833.139	5.043.719	-24%
9	Finanzwirtschaft	5.487.516	5.425.247	5.611.536	5.398.117	5.543.445	2%
gesamt		122.379.350	128.556.485	132.134.377	135.090.408	135.317.842	5%

Mit der Gründung des Hauses Graz mit 1.1.2011 und der Umgliederung städtischer Abteilungen in eine andere Gesellschaftsform sank der Personalaufwand z.B. im Ansatz 8 Dienstleistungen um rund 10,5 Millionen Euro. Die leichten Anstiege in den Jahren 2012 bis 2014 waren im Wesentlichen auf die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen, 2014 stiegen die Leistungen für Personal im Vergleich zum Vorjahr um 2,2%. Mit Wirksamkeit 1. März 2014 wurden die Gehälter für 2014 sozial gestaffelt zwischen 1,5% und 2,5%, die Zulagen und Nebengebühren um 2,02% erhöht. 2015 erhöhten sich die Gehälter der BeamtInnen, die Monatsentgelte der Vertragsbediensteten und der Bediensteten mit Sondervertrag, die Nebengebühren und Dienstzulagen ab 1. März 2015 um 1,77%.

Gemäß der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) gehören zu

¹³ Punkt 1.1.1.1.5 im Produktkatalog des Magistrats Graz.

den Leistungen für Personal

- Geld- und Sachbezüge für die Beamten, Vertrags- und sonstigen Bediensteten;
- Nebengebühren und Geldaushilfen;
- Dienstgeberbeiträge;
- freiwillige Sozialleistungen.

Sowohl dem Voranschlag als auch dem Rechnungsabschluss war ein Nachweis über die Leistungen für Personal, getrennt nach Ausgaben für Beamte, Vertrags- und sonstigen Bediensteten beizugeben. Dieser Nachweis konnte auch in Form eines Sammelnachweises geführt werden.

Die Nachweise für Personal wurden im Rahmen der Vorprüfungen der Rechnungsabschlüsse durch den Stadtrechnungshof geprüft und im Zuge dessen die ordnungsgemäße, getrennte Darstellung der Ausgaben für die Beamten, Vertrags- und sonstigen Bediensteten gemäß § 17 Abs. 2 VRV festgestellt.

Laut der Beschlüsse zu den Voranschlägen der Ordentlichen Gebarung, Punkt VII. Personalbewirtschaftung galt für die Jahre 2012, 2013, 2014 zur Sicherstellung eines effektiven Beitrages zur Budgetkonsolidierung im Bereich Personalkosten für den Magistrat (mit Ausnahme des Eigenbetriebes Geriatriische Gesundheitszentren), die Holding Graz GmbH und die GBG GmbH die Vorgabe eines nominell gleichbleibenden Personalaufwandes für den Zeitraum 2012 bis 2015/2016 bzw. 2013 bis 2017. Diese Vorgabe war laut Budgetbeschluss nur durch einen weitgehenden Aufnahmestopp zu realisieren. Daher gab es für die bis zu diesem Zeitpunkt zu erwartenden natürlichen Abgänge im Magistrat keinen Anspruch auf Nachbesetzung der freigewordenen Dienstposten. Da es laut Budgetbeschluss Bereiche geben konnte in denen derartige Nachbesetzungen unumgänglich waren, wurden für diese Ausnahmen folgende Regelungen festgelegt:

„Bei derartigen Nachbesetzungswünschen war in Vorgesprächen mit der Personalabteilung sowie der Finanzdirektion darzulegen, dass der Besetzungswunsch sowohl im Personalbewirtschaftungskonzept als auch im Eckwert der jeweiligen Abteilung seine Deckung findet. In einem zweiten Schritt musste ein solcher Nachbesetzungswunsch dann mit dem/der politischen ReferentIn für Personal und Finanzen abgestimmt bzw. entschieden werden.“

Um die Planungssicherheit hinsichtlich der Personalkosten besser beurteilen zu können, wurde der Voranschlag des Jahres 2015 mit den Daten des Jahresabschlusses verglichen.

Leistungen für Personal

Ansatz		VA 2015	RA 2015	Veränderung
0	Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	42.390.700	42.368.243	-0,05%
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	18.756.700	18.212.001	-2,90%
2	Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	38.901.000	38.255.852	-1,66%
3	Kunst, Kultur und Kultus	1.068.700	1.046.637	-2,06%
4	Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	16.744.700	16.546.252	-1,19%
5	Gesundheit	5.951.600	5.546.719	-6,80%
6	Straßen- und Wasserbau, Verkehr	1.995.500	2.024.866	1,47%
7	Wirtschaftsförderung	730.800	730.108	-0,09%
8	Dienstleistungen	4.944.400	5.043.719	2,01%
9	Finanzwirtschaft	5427100	5543445	2,14%
gesamt		136.911.200	135.317.842	-1,16%

Es war daher festzustellen, dass die Prognosesicherheit im Rahmen des kurzfristigen Instruments Voranschlag hinsichtlich der Leistungen für Personal als hoch anzusehen war, da es zu einer geringfügigen Abweichung zwischen Voranschlag und Rechnungsabschluss von -1,16% kam.

In der Finanz- und Vermögensdirektion wurden die zentralen Agenden des Budgetvollzugs und der Finanzierung inklusive der mittelfristigen Finanzplanung wahrgenommen.

Der StRH stellte fest, dass die Finanzdirektion im Bereich Personal magistratsweit insofern eingebunden war, dass die einzelnen Abteilungen die Personalkostenhochrechnung direkt in ihre Budgetmeldungen einfließen ließen und diese an die Finanzdirektion lieferten. Nach Auskunft der Finanzdirektion erstellte das Personalamt nach Abschluss der Budgetverhandlung ein Detailbudget für ca. 1.000 Finanzpositionen im Sammelnachweis 1, welches dann direkt vom Personalamt an die Finanzdirektion übermittelt und u.a. durch Einspielen ins SAP weiterverarbeitet wurde.

Nicht eingebunden war die Finanzdirektion, mit einer Ausnahme bei der die Verhandlungen zum Budget- und Dienstpostenpläne zusammengelegt wurden, in die jährlichen Verhandlungen zum Dienstpostenplan. Der Finanzdirektor war seit Einführung des vorgelagerten Dienstpostenchecks Mitglied der zuständigen Kommission, in welchem darüber entschieden wurde, ob ein Dienstposten neu ausgeschrieben bzw. nachbesetzt wurde.

Auf Nachfrage des Stadtrechnungshofes, ob und wie der Gemeinderatsbeschluss zum Voranschlag 2014 betreffend eines nominell gleichbleibenden Personalaufwandes für den Zeitraum 2013 bis 2017 eingehalten werden konnte, erteilte die Finanzdirektion die Auskunft – „*die Personalkosten werden im Rahmen der politischen Budgetverhandlungen in der Gesamtheit diskutiert, etwaige allgemeine Maßnahmen (zB Nachbesetzungsstopp) sind vom Personalamt beim Erstellen der Detailbudgets zu berücksichtigen*“.

Der StRH sah aufgrund der rechtlichen Gegebenheiten keine Möglichkeit für einzelne AbteilungsleiterInnen innerhalb eines Jahres aktiv auf die Höhe der Personalkosten einzuwirken. Vielmehr war durch Bezügeautomatismen (Binalsprünge und seitens der Politik und der Gewerkschaft vereinbarter Bezugserhöhungen) eine stetige Steigerung der Personalkosten in den einzelnen Abteilungen zu erwarten, auf deren Faktoren die Leitungen keinen Einfluss nehmen konnten. Durch restriktive, die Beschäftigten schützende gesetzliche Bestimmungen, war den AbteilungsleiterInnen auch die Möglichkeit einer einseitigen Kündigung nahezu unmöglich. Lediglich bei Pensionierungen oder sonstigem Ausscheiden einzelner MitarbeiterInnen konnten kurzfristig Änderungen in den Personalkosten einzelner Abteilungen erreicht werden.

3.2.3.1 Personalausgabehochrechnung

Bis zum Voranschlag 2012 diente das von der Personalabteilung zur Verfügung gestellte Instrument der Personalausgabehochrechnung ausschließlich der Information der Abteilungsleitungen sowie dem zuständigen Stadtsenatsreferenten für Personal. Die Budgetierung im Voranschlag erfolgte unabhängig von dieser detaillierten Personalausgabehochrechnung und unabhängig vom Dienstpostenplan durch Valorisierung der im letzten verfügbaren Rechnungsabschluss ausgewiesenen Werte.

Die Hochrechnung der Ausgaben für Personal erfolgte seit dem Jahr 2011 durch die Stabstelle Personal-Controlling im Personalamt. Zielsetzung war die Kostenentwicklung für einen Planungszeitraum von fünf Jahren im Personalbereich transparent und somit steuerbar zu machen.

Das Instrument „Personalausgabehochrechnung“ bestand aus Tabellenkalkulationsblättern, die für jede Abteilung den Ist-Personalstand sowie Ist-Personalauszahlungen auf Basis des Standes Anfang November auf MitarbeiterInnenebene, Voranschlagswerte sowie eine Prognose für fünf weitere Jahre auswies. Der Ist-Personalstand sowie die Ist-Auszahlungen für Personal stammten aus einem SAP-HR Datenexport. Für die Prognoserechnung wurden die Ist-Auszahlungsbeträge mit 3% jährlich valorisiert. Der Stabstelle Personal-Controlling bekannte Personalveränderungen wie beispielsweise anstehende Pensionierungen oder Nachbesetzungen wurden von dieser in der Tabelle manuell angepasst. Jedes Tabellenblatt beinhaltete neben einer tabellarischen auch eine grafische Darstellung der Entwicklung der jährlichen Personalauszahlungen.¹⁴

¹⁴ Anzumerken war, dass bei MitarbeiterInnen im Branddienst sowie in den Bereichen Kinderbetreuung und Integrative Zusatzbetreuung (IZB) Personalveränderungen in der

Diese Tabellenblätter wurden nach Erstellung an die Abteilungsleitungen elektronisch versendet. Die Abteilungsleitungen wurden aufgefordert, den ausgewiesenen Personalstand zu prüfen, etwaige personelle Veränderungen direkt in der Datei anzupassen und elektronisch zu retournieren.

Die in den Tabellenblättern dargestellten personellen Veränderungen hatten nach dem Verständnis des Stadtrechnungshofes aus den ebenfalls von den Abteilungsleitungen zu erstellenden Personalbewirtschaftungskonzepten nachvollziehbar und begründbar zu sein. Im Zuge der Erhebung des Stadtrechnungshofes zeigte sich, dass nicht alle Abteilungen die Personalthochrechnungsdateien retournierten. In diesen Fällen sah das Personal-Controlling die ausgesandten Tabellen als von der Abteilungsleitung als bestätigt an.

In einem weiteren Arbeitsschritt fügte das Personal-Controlling die von den Abteilungsleitungen bei Bedarf ergänzten und explizit bzw. die implizit freigegebenen Tabellen zu einer gesamten Tabelle für den Magistrat zusammen, die die Personalausgaben sowie Veränderungen im Personalstand auf MitarbeiterInnenebene, gegliedert nach Abteilungen darstellte. Die in dieser Datei vereinten Daten basierten auf den Informationen der Abteilungsleitungen. Der vom Gemeinderat zu beschließende Dienstpostenplan spielte in dem geschilderten Prozess der Personalausgabenhochrechnung nur im Falle von Nachbesetzungen eine Rolle. Für eine integrierte mittelfristige Finanzplanung der Stadt bzw. des Hauses Graz wurde die Personalausgabenhochrechnung ebenfalls nicht verwendet.

Erstmalig mit dem Voranschlag für 2013/2014 (Doppelbudget) stellte die Personalausgabenhochrechnung nach Auskunft der Leitung des Referates Personalverrechnung auch die Basis für die Erstellung des Voranschlages. Hierfür wurden die in der Personalausgabenhochrechnung insbesondere das beim Amt für Bildung und Integration angestellte Personal im Bereich Kinderbetreuung und Integrative Zusatzbetreuung (IZB) sowie die zu erwartenden Pensionsaufwendungen durch die Referatsleitung ergänzt und über den Dienstweg an den zuständigen Stadtsenatsreferenten für Personal übermittelt.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes war die von der Personalabteilung erstellte Personalausgabenhochrechnung das entscheidende Instrument für den Abstimmungsprozess der Personalbestands- und Personalbedarfsplanung mit der mittelfristigen Finanzplanung des Hauses Graz. Es erlaubte eine hinreichend präzise Prognose der Ausgaben für das Personal, da darin auf die im

Hochrechnung nicht berücksichtigt wurden, da in diesen Bereichen Personalschlüssel einzuhalten waren.

Personalbewirtschaftungskonzept geplanten notwendigen Zu- und Abgänge eingegangen werden konnte und die entsprechenden finanziellen Auswirkungen darzustellen vermochte.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass mit dem Instrument der Personalausgabehochrechnung ein taugliches Prognosemittel für die mittelfristige Finanzplanung im Bereich der Leistungen für das Personal zur Verfügung stand.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- manuelle Ergänzungen und Änderungen in aus SAP exportierten Dateien nachvollziehbar, beispielsweise durch Verwendung von Füllfarben zu kennzeichnen, um eine einfache Unterscheidung der Quellen (systemgeneriert / manuell) sicherzustellen;
- die in der Personalausgabehochrechnung generierten Daten auch für die integrierte mittelfristige Finanzplanung der Stadt bzw. des Hauses Graz zu verwenden.

Stellungnahme des Personalamtes:

Der Empfehlung, im Zuge der Erstellung der Personalbewirtschaftungskonzepte gesetzte Veränderungen der aus dem System SAP HR exportierten Dateien nachvollziehbar darzustellen, wird künftig entsprochen werden. Der Vorschlag, die in der Personalausgabehochrechnung generierten Daten für Zwecke der mittelfristigen Finanzplanung der Stadt zu verwenden, muss mit politischen Entscheidungsträgern und der Finanzdirektion abgeklärt werden.

3.2.3.2 Prognose der Pensions- und Abfertigungszahlungen

Neben den Leistungen für das Personal waren für die Vorschau der Personalkosten, auch die Zahlungen für Pensionen und Abfertigungen zu prognostizieren.

Die Budgetierung von Auszahlungen für Pensionen erfolgte mittels Valorisierung basierend auf Rechnungsabschlussinformationen. Im Jahr 2015 wurde von der Finanzdirektion ein Wirtschaftstreuhandkanzlei beauftragt den versicherungsmathematischen Barwert der Pensionsverpflichtungen festzustellen. Für diese Berechnung stellte die Stabstelle Personal-Controlling Rohdaten aus SAP HR zur Verfügung.

Im Jahr 2013 führte die Stabstelle Personal-Controlling eine detaillierte Prognose der zu erwartenden Abfertigungszahlungen auf Basis des Systems „Abfertigung

Alt“ durch. Diese Prognose ergab eine Belastungsspitze im Jahr 2023 aus diesem Titel. Die „Abfertigung Alt“ betraf Dienstverhältnisse, die vor dem 1. Juli 2013 begründet wurden und sah bei den in § 36 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz genannten Fällen abhängig von der Dauer des Dienstverhältnisses die Auszahlung eines Zwei- bis maximal Zwölffachen gebührenden Monatsentgeltes vor. Dienstverhältnisse die nach dem 1. Juli 2013 begründet wurden unterlagen dem Betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz und führten somit nicht zu zukünftig budgetmäßig zu berücksichtigenden Auszahlungsspitzen.

3.2.3.3 Abgleich allgemeine Lehre, magistratsinterne Definition und Umsetzung in die Praxis

Die Definition von Personalplanung laut allgemeiner Lehre war primär mit jener der „Personalwirtschaft“ laut magistratsinterner Definition abgleichbar. Wobei auch die Bereiche Controlling und Entgeltgestaltung teilweise in den Bereich Personalplanung eingeflossen waren um eine Bedarfs- und Kostenplanung vornehmen zu können. Umgesetzt in die Praxis wurden jene Aufgaben vorwiegend vom Personalamt, der Abteilungsleitung, dem Referat für Personalverrechnung, für Personalwirtschaft und der Stabstelle Personal – Controlling.

3.3 Entgeltgestaltung

Im **Handlungsfeld Entgeltgestaltung** wurden die Möglichkeiten des Magistrats bzw. der zuständigen Personen zur Definition und Beeinflussbarkeit der Höhe des Entgelts zusammengefasst.

Ziel dieses Handlungsfeldes war die Möglichkeit der Gewinnung und Bindung der für die entsprechenden Aufgaben am besten geeigneten Personen durch eine angemessene Entlohnung.

Die Entgeltgestaltung der Beamten des Magistrats Graz war in der Dienst- und Gehaltsordnung¹⁵ (DGO) festgelegt. Die Entgeltgestaltung der Vertragsbediensteten erfolgte analog dazu im Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz¹⁶.

Die DGO sah folgende Entgeltsbestandteile vor:

- Monatsbezüge,

¹⁵ Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956, LGBl 30/1957, zuletzt in der Fassung LGBl 79/2014), Stand 1.7.2014.

¹⁶ Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz 1974, LGBl 30/1974, zuletzt in der Fassung LGBl 78, 2014, Stand 1.7.2014.

- Sonderzahlungen,
- Nebengebühren.

In den **Monatsbezügen** waren das Gehalt sowie allfällige Zulagen (Kinderzulagen, Dienstzulagen, Dienstalterszulage oder Verwendungszulagen) zusammenfasst. Das Gehalt (als Teil der regelmäßigen Monatsbezüge) richtete sich nach zwei Faktoren:

1. nach der Dienstklasse
und in ihr
2. nach der Gehaltsstufe

Es war vorgesehen, dass der/die Bedienstete nach 2 Jahren in einer Gehaltsstufe in die nächsthöhere vorrückte. Diese konnte unter gewissen Voraussetzungen, siehe unter Punkt „Dienstbeschreibung“, gehemmt werden.

Unter den Titel **Sonderzahlungen** fielen das 13. und 14. Monatsgehalt. Die **Nebengebühren** wurden den Bediensteten je nach Verwendung zuerkannt (z.B. Überstundenvergütung, Mehrleistungszulage, Bereitschaftsentschädigung, Gefahrenzulagen, Fahrtkostenzuschuss).

Zur Steuerung der Höhe des Entgelts gab es im Prüfungszeitraum folgende Instrumente:

- Dienstbeschreibung,
- Stellenbewertung oder
- Ausarbeitung von Stellenbeschreibungen.

Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes waren diese grundsätzlich für eine aufgaben- und leistungsbezogene Entgeltgestaltung als geeignet anzusehen. Diese wurden jedoch in der Praxis nur teilweise so angewandt wie sie ursprünglich angedacht und festgeschrieben worden waren.

3.3.1 Dienstbeschreibung

In der Dienst und Gehaltsordnung sowie im Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz war vorgesehen, dass die Dienstleistungen aller Bediensteten in Dienstbeschreibungen zu beurteilen waren. Die Beurteilung der Bediensteten erfolgte durch den/die Abteilungsvorstand/-vorständin.

Für die Beurteilung gab es gem. § 18 der Dienst- und Gehaltsordnung 5 Abstufungen

- „ausgezeichnet“ – außergewöhnlich hervorragende Leistung
- „sehr gut“ – die Leistungen waren überdurchschnittlich

- „gut“ – den Anforderungen des Dienstes wurde vollkommen entsprochen
- „minder entsprechend“ – den Anforderungen des Dienstes wurde nur zeitweise entsprochen oder – Leistungen wurden im unerlässlichen Mindestmaß erbracht, ohne jedoch das Durchschnittsmaß zu erreichen
- „nicht entsprechend“ – den Anforderungen des Dienstes wurde nicht im unerlässlichen Mindestmaß entsprochen

Daran gebunden gab es im jeweiligen Gesetz die Möglichkeiten bei schlechter Beurteilung¹⁷ die laufende Frist für die Zeit der Vorrückung um ein Jahr zu verlängern. Umgekehrt gab es auch den positiven Anreiz mit einer entsprechend guten Beschreibung schneller vorrücken zu können¹⁸. Bei einer „wortgetreuen“ Auslegung und Anwendung dieser Bestimmungen würden diese nach Ansicht des Stadtrechnungshofes abstrakt eine ausreichende Möglichkeit bieten, um Abstufungen für eine leistungsrechtere Entlohnung vorzunehmen zu können. Der StRH stellte bei der Befragung der einzelnen Abteilungen fest, dass eine solche „wortgetreue“ Auslegung durch die größere Bandbreite von fünf möglichen Kriterien zu Problemen hinsichtlich der Motivation der bewerteten MitarbeiterInnen führen konnte. So wurde der Wunsch geäußert, mit drei Kriterien (entsprechend, minder entsprechend und nicht entsprechend) das Auslangen zu finden

Bei der Ausarbeitung des Personalentwicklungskonzeptes¹⁹ wurde von einer Personalberatungsfirma eine Befragung von AbteilungsleiterInnen durchgeführt und dabei festgestellt, dass das Instrument der Dienstbeschreibung von den AbteilungsleiterInnen als wenig adäquat eingestuft wurde. Als Lösungsansatz wurde angedacht die Dienstbeschreibung abzuschaffen und durch ein regelmäßiges Feedback von Vorgesetzten an Mitarbeitende bzw. vice versa zu ersetzen. Diesem Vorschlag wurde bis zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht nachgekommen, da der Unterstützungsbedarf durch die Personalentwicklung nicht abschätzbar war.

Im Rahmen dieser Befragung gab es auch Anregungen, dass insbesondere für Stellen mit Führungs- und Organisationsverantwortung weitere Funktionszulagen eingeführt werden sollten. Auch die Diskussion, ob die AbteilungsleiterInnenzulage z.B. je nach Anzahl ihrer zu führenden MitarbeiterInnen, gestaffelt werden sollte, wurde seit Jahren geführt.

¹⁷ § 9 Abs. 7 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz, einen Vertragsbediensteten mit „minder entsprechend“ oder „nicht entsprechend“.

¹⁸ Eine Beförderung der Bediensteten der Verwendungsgruppe A bzw. B in die Dienst-/Entlohnungsgruppe VII bzw. VIII und IX hatte eine mindestens „sehr gute“ Beurteilung vorauszuweisen.

¹⁹ Personalentwicklungskonzept für die Grazer Stadtverwaltung, 2012.

Die Magistratsdirektion äußerte sich auf Nachfrage des Stadtrechnungshofes zum Thema Dienstbeurteilung/Beschreibung dahingehend, dass dieses schon seit sehr langer Zeit diskutiert wurde, aber bisher keine Einigung gefunden werden konnte. Der Vorschlag des StRH Schulungen von Führungskräften durch die Strategische Personalentwicklung anzubieten um das Instrument „Dienstbeschreibung“ handhabbarer zu machen, wurde positiv aufgenommen. Positiv stand die Magistratsdirektion auch dem Vorschlag gegenüber, eine Überarbeitung der Beurteilung/Kriterien hinsichtlich der Anzahl der Abstufungen (Reduktion) und einer Neudefinition dieser anzudenken. Da es sich bei den gegenständlichen Vorschriften um Landesrecht handelte, war eine solche nur über Mehrheitsbeschluss im Gemeinderat zum Entwurf sowie eine Petition an den Landtag abänderbar.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- das Instrument „Dienstbeschreibung“ und die dazu ausführenden Bestimmungen möglichst wortgetreu umzusetzen und
- eine Schulung für Führungskräften (zB AbteilungsleiterInnen, ReferatsleiterInnen) anzubieten um diese Instrument handhabbarer zu machen bzw.
- eine Überarbeitung der Beurteilung/Kriterien hinsichtlich der Anzahl der Abstufungen (Reduktion) und einer Neudefinition dieser anzudenken.

Stellungnahme des Personalamtes:

Im Sinne der Empfehlung des Stadtrechnungshofes wird gemeinsam mit der Magistratsdirektion und der Präsidialabteilung eine Neuregelung des Dienstbeschreibungswesens in Anlehnung an die für Bundesbedienstete geltenden Bestimmungen – unter Einbindung der Personalvertretung – in Angriff genommen werden.

3.3.2 Stellenbeschreibungen und –bewertungen

Im Rahmen von F.A.I.R. war eine standardisierte Bewertung von Stelleninhalten als Basis für eine faire Entlohnung magistratsweit realisiert worden. Auf Nachfrage bei den sechs ausgewählten kontrollierten Abteilungen stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die Bewertungen oft nicht aktualisiert wurden. Ohne vorhergehende Aktualisierung und dem damit verbundenen Arbeitsaufwand hätten diese beispielweise nicht für die Erarbeitung eines dienstpostenadäquaten Entlohnungssystems herangezogen werden können. So stellte der StRH fest, dass beispielsweise Dienstposten mit „A Topf“ im Dienstpostenplan vorgesehen und bewertet waren, aber auf Grund von Veränderungen des Anforderungsprofils dieser Stelle, der/die Bedienstete mit A 7 oder B 7 eingereiht waren so dass eine

Aufwertung des Dienstpostens im Dienstpostenplan notwendig gewesen wäre.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- zumindest einmal jährlich die bestehenden Bewertungen durch die Abteilungsleitungen einer kritischen Würdigung zu unterziehen und insbesondere mit den für die konkrete Stelle anhand der 5 Jahres Fachplanung notwendigen Aufgaben im Personalbewirtschaftungsplan abzugleichen.

3.3.3 Ausarbeitung von Stellenbeschreibungen

Für jeden Dienstposten im Magistrat hatte eine Stellenbeschreibung erstellt zu werden. Dies war eine personenneutrale schriftliche Beschreibung einer Stelle mit

- Funktionsbezeichnung und Wertigkeit der Stelle,
- Ziele, Aufgaben und Kompetenzen und
- Beziehungen zu anderen Stellen.

Diese Stellenbeschreibung diente als Grundlage für die Bewertung (Entlohnung) sowie für die Ausschreibung einer Stelle oder auch für das Jahreszielvereinbarungsgespräch²⁰.

Bei der Ausschreibung einer Stelle wurde auf Basis der zuvor erstellten Stellenbeschreibung ein Anforderungsprofil entwickelt und festgelegt

- was der/die BewerberIn tun soll – Aufgaben,
- was der/die BewerberIn können soll – fachliche Voraussetzung,
- wie der/die BewerberIn „sein soll“ – persönliche Voraussetzung.

Aufgrund des Anforderungsprofils und der darin geforderten Ausbildung, Praxis²¹, entsprechenden Vorkenntnisse usw. war es möglich eine entsprechende Einreihung im Gehaltsschema und somit eine der Aufgaben und der Verantwortung gemäße Entlohnung vorzusehen. Bei der Ausarbeitung von Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofilen wurden die einzelnen Abteilungen von der Personalentwicklung bei der Personalsuche- und Auswahl unterstützt.

Es war daher nach Ansicht des Stadtrechnungshofes möglich, bei durchdachtem

²⁰ Das Jahreszielvereinbarungsgespräch ist ein Austausch zwischen unmittelbarer/unmittelbarem Vorgesetzten und MitarbeiterIn, der regelmäßig (einmal jährlich) stattfindet und bei dem Vereinbarungen zur Aufgabenerfüllung getroffen und in der Rückschau überprüft werden.

²¹ § 16 DGO, Anrechnung von Vordienstzeiten.

und voraussehenden Einsatz des Instrumentes „Ausarbeitung von Stellenbeschreibungen“ eine dementsprechende (monetäre) Einreihung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten vorzunehmen und damit bestgeeignete Bewerber/innen für die ausgeschriebenen Posten anzusprechen und in weiterer Folge auswählen zu können.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- das Instrument der Stellenbeschreibung anzuwenden um eine entsprechende Einreihung im Gehaltsschema zu bewirken und die bestgeeigneten Bewerber/innen anzusprechen zu können.

Stellungnahme des Personalamtes:

Die Beschreibung und Bewertung der Stellen wurde vor rund 10 Jahren flächendeckend im Magistrat Graz vorgenommen. Jährlich erfolgen Aktualisierungen auf Grund einschlägiger Anträge der Fachabteilungen bzw. von Amts wegen aufzugreifender organisatorischer Veränderungen. Zusätzlich aktualisiert das Personalamt Stellenbeschreibungen aus Anlass der Neubesetzung von Stellen (als Grundlage der Stellenausschreibung).

Eine flächendeckende jährliche Aktualisierung der bestehenden Beschreibungen und Bewertungen ist dem Personalamt aus Kapazitätsgründen nicht möglich.

3.3.3.1 Abgleich allgemeine Lehre, magistratsinterne Definition und Umsetzung in die Praxis

Die Definition von Entgeltgestaltung laut allgemeiner Lehre war primär unter jene der „Personalwirtschaft“ laut magistratsinterner Definition zu subsumieren. In die Praxis umgesetzt wurden jene Aufgaben vorwiegend vom Personalamt, der Abteilungsleitung und der operativen Personalentwicklung. 2012 waren im Personalentwicklungskonzept die Beurteilung und Förderung im Sinne einer Dienstbeschreibung als Aufgabe/Funktion des Personalamtes und die dahin gehende Empfehlung festgelegt worden, dass eine Neuregelung in diesem Bereich dringend notwendig war. Diese Empfehlung des Personalentwicklungskonzeptes wurde bis dato nicht umgesetzt.

3.4 Personalentwicklung

Das **Handlungsfeld Personalentwicklung** umfasste alle Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualifikation der MitarbeiterInnen. Dazu gehörten Aus- und Weiterbildungen sowie Umschulungen, Training, Supervision und Coaching.

Das Ziel des Handlungsfeldes Personalentwicklung war die Förderung der Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen sowie der Schlüsselqualifikationen im Magistrat. Das Handlungsfeld erstreckte sich auf unterschiedliche Abteilungen und Referate im Magistrat, die der Magistratsdirektion, dem Personalamt oder auch der Präsidialabteilung zugeordnet waren.

3.4.1 Strategische Personal- und Organisationsentwicklung

Mit Februar 2015 wurden der Magistratsdirektion zwei neue Referate zugeordnet und die Geschäftseinteilung dementsprechend adaptiert. Die mit zwei MitarbeiterInnen besetzte strategische Personalentwicklung wurde neu eingerichtet. Hauptaufgabengebiete waren laut Geschäftseinteilung die Unterstützung der Führungsarbeit mit dem Schwerpunkt Personalentwicklung. Dies erfolgte durch Erarbeitung von Konzepten, Strategien und Standards bzw. die interne Unternehmensberatung im Bereich Personalentwicklung mit Ausnahme des Recruitings und der Angelegenheiten der Verwaltungsakademie. Diese Bereiche blieben weiterhin beim Referat für (operative) Personalentwicklung, welches dem Personalamt und somit dem Personalstadtrat zugeordnet war.

Das Referat für strategische Personalentwicklung führte im Zeitraum von Februar bis März 2015 „Personalentwicklungsgespräche“ mit allen AbteilungsleiterInnen sowie der Führungsebene des GGZ und der Personalvertretung. Ziel dieser Gespräche war insbesondere die Erhebung der aktuellen und zukünftigen Bedarfe zur Planung und Priorisierung der Aufgaben der strategischen Personalentwicklung.

Ebenfalls im Februar 2015 wurde aus der ehemaligen „MD-Reform“ das Referat für strategische Organisationsentwicklung. Dessen Hauptaufgabengebiete wurden neu definiert und in der Geschäftseinteilung festgeschrieben. Diese waren

- „Erarbeitung von Konzepten, Strategien und Standards als Steuerungsunterstützung zur gezielten Organisationsveränderung“ und
- „Interne Unternehmensberatung im Bereich Organisationsentwicklung“.

Wie aus dem Personalentwicklungskonzept für die Grazer Stadtentwicklung ersichtlich war, war die „MD-Reform“ bereits in der Entstehungsphase dieses Konzeptes ab 2008 und somit bei der Definition des Begriffes und Umsetzung der Personalentwicklung im Magistrat Graz, miteingebunden.

3.4.2 Die operative Personalentwicklung

Das Referat für Personalentwicklung, zugeordnet dem Personalamt, deckte im Prüfungszeitraum nachfolgende operative Aufgaben ab:

- Personalsuche und –auswahl
- F.A.I.R. – Stellenbeschreibung und Stellenbewertung
- Bildungskonzept, in Form des Dienstprüfungswesens und der Verwaltungsakademie Graz.

Das Referat für Personalentwicklung bestand im Prüfungszeitraum aus 2,5 Vollzeitäquivalenten welche von einer Assistentin und dem Sekretariat unterstützt wurden.

Die Bereiche Personalsuche- und Auswahl sowie Stellenbeschreibung und Bewertung wurden bereits im Vorkapitel „Entgeltgestaltung“ dargestellt und zählten zu den Hauptaufgabengebieten des Referates für Personalentwicklung.

Die Personalentwicklung unterstützte die Führungskräfte im Magistrat auch bei den Jahreszielvereinbarungs- und MitarbeiterInnengesprächen, die einer Beurteilung und Förderung der MitarbeiterInnen dienen sollten.

Im Rahmen der Verwaltungsakademie wurden Aus- und Weiterbildung angeboten. Diese erfolgten in Bereichen wie IT, Persönlichkeitsentwicklung, Präsentationstechniken usw. Ferner wurden die notwendigen Schulungen für sowie die Dienstprüfung vom Referat für Personalentwicklung organisiert und auf den letzten Stand aktualisiert.

Auch der Einführungstag für neue Mitarbeiter wurde durch das Referat für Personalentwicklung organisiert. Dessen Intention war es neuen MitarbeiterInnen, wie z.B. auch AbteilungsleiterInnen, so rasch wie möglich Verwaltungsstrukturen- und Abläufe, insbesondere auch Magistrat Graz

spezifisch, komprimiert nahe zu bringen.

Um eine individuelle und gezielte Weiterbildung, bzw. Umschulung zu ermöglichen war nach Ansicht des Stadtrechnungshofes eine Karriere- oder Laufbahnplanung für jeden/jede MitarbeiterIn notwendig. Dies war als Aufgabe in der Personalentwicklung nicht vorgesehen. Laut Auskunft der Magistratsdirektion hätte dies in der praktischen Umsetzung jedoch nicht funktioniert, da eine solche individuelle Planung einen zu hohen Arbeitsaufwand für die Personalentwicklung bedeutet hätte. Dieser Ansatz wurde daher zentral nur für die Führungsebene, im Rahmen der strategischen Personalentwicklung verfolgt. Der Schwerpunkt der (strategischen) Personalentwicklung lag auf der Schulung der Führungskräfte. Personalentwicklung, sowie Karriereplanung für die/den einzelnen MitarbeiterIn waren kein Ziel.

Eine Personalentwicklungsplanung durch das Referat für Personalentwicklung erfolgte nur im Anlassfall auf Grund von Organisationsänderungen in Form einer Stärken/Schwächen Analyse. Individuelle Personalentwicklung im MitarbeiterInnenbereich (wie Karriere- oder Laufbahnplanung) waren trotz wiederholtem Wunsch laut Ergebnis von MitarbeiterInnenbefragung nicht vorgesehen, da dies auf Grund der MitarbeiterInnenausstattung im Referat für Personalentwicklung nicht bewältigbar war. Aus Sicht des Stadtrechnungshofes war die individuelle Personalentwicklung als Teil der Personalführung zunächst von den MitarbeiterInnen mit ihren direkten Vorgesetzten (durch Jahresziel- bzw. MitarbeiterInnengespräche) zu planen und das Referat für Personalentwicklung für die Umsetzung einzubinden. Diese Planungen wären weiters in die mittelfristigen Personalbewirtschaftungspläne der Abteilungen aufzunehmen, um (bei Wechsel der Arbeitsplätze) eine Überlastung der anderen MitarbeiterInnen der Abteilung zu vermeiden und die Finanzierbarkeit zu erleichtern.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

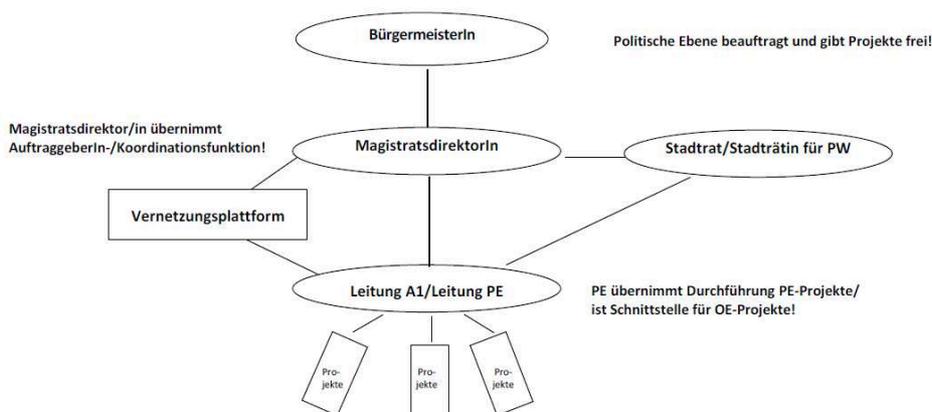
- Schulungen von Führungskräften, um den/die einzelne/n MitarbeiterIn dabei unterstützen zu können, sich innerhalb der Abteilung/ des Referates bzw. magistratsweit oder innerhalb des Hauses Graz weiterentwickeln und /oder verändern zu können – in Zusammenarbeit und im Austausch mit dem Personalamt – anzubieten bzw. weiter auszubauen.

3.4.3 Supervision und Coaching

Die Teilbereiche Supervision und Coaching für alle MitarbeiterInnen wurden im Rahmen des Projektes GeMa – „gesunde MitarbeiterInnen“ angeboten. Mit diesem Projekt sollte ein betriebliches Gesundheitsmanagement im Magistrat Graz implementiert werden. Ziel war es, die Gesundheit der MitarbeiterInnen und damit deren Leistungsbereitschaft und -fähigkeit zu erhalten, zu fördern und eine „gesunde“ Organisation, in der die Arbeitsorganisation und die Arbeitsbedingungen auf das Wohlbefinden aller ausgerichtet waren, zu schaffen. Dieses Projekt wurde von der Präsidialabteilung – Organisation und Organisationsentwicklung durchgeführt und geleitet.

Nach Abschluss des Projekts GeMa hatte im November 2010 die konstituierende Sitzung des „Gesundheitsausschusses“ stattgefunden. Mit der Einsetzung dieses Fachbeirates für betriebliches Gesundheitsmanagement sollte ein weiterer Schritt zur Implementierung des betrieblichen Gesundheitsmanagements im Magistrat Graz erfolgen. Durch dieses Projekt, geleitet durch die MD- Interne Krisenprävention und – intervention, sollte eine Steigerung und Förderung der Arbeitszufriedenheit beispielsweise in Form von Begleitung bei Konflikten, Mobbing-Beratung oder Suchtprävention erfolgen.

Durch die Aufteilung der Aufgaben im Bereich Personalentwicklung auf die verschiedensten Abteilungen und Referate im Magistrat entstand ein erhöhter Koordinationsaufwand. Um diesen gering zu halten bzw. um mögliche Schnittstellenprobleme zu vermeiden, war bereits im Personalentwicklungskonzept eine Vernetzungsplattform mit allen vorgenannten Stellen vorgesehen.



22

Um den jeweiligen Unterstützungsbedarf frühzeitig zu erkennen und ein ganzheitliches Verständnis weiterentwickeln zu können, sollte ein gezielter

²² aus dem „Personalentwicklungskonzept für die Grazer Stadtverwaltung“, 2012.

Austausch über die Vernetzungsplattform stattfinden. Vorgesehen war der kontinuierliche Austausch über inhaltliche Schwerpunktsetzung, Projektdefinition- und Priorisierung bzw. die Auswertung und Evaluierung von Entwicklungsmaßnahmen- und Projekten, wobei die Leiterin/der Leiter des Inneren Dienstes (MagistratsdirektorIn) die Steuerungs- bzw. Auftraggeberfunktion übernehmen sollte.

Treffen der Mitglieder der Vernetzungsplattform wie im Personalentwicklungskonzept vorgesehen, fanden regelmäßig statt. Zusätzlich wurden Vertreter der Holding dazu eingeladen um weiterführende Synergien eruieren und in weiterer Folge nutzen zu können.

Die Punkte „Interner Stellenmarkt (Mitarbeiterpool)“, „Laufbahnplanung“ oder „Beurteilung“ welche im Personalentwicklungskonzept 2009 laut Befragung der AbteilungsleiterInnen als überarbeitungswürdig aber wichtig eingestuft wurden, waren zum Zeitpunkt der Prüfung offen. Die Magistratsdirektion sah die Umsetzung des Konzeptes als Sache des Referats (operative) Personalentwicklung an. Jene Aufgaben, die direkt auf eine Person zurückzuführen waren, waren dem Personalamt - generelle, in die Zukunft gerichtete Aufgaben, waren der Magistratsdirektion zugeordnet.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die noch offenen Punkte wie Interner Stellenmarkt, Laufbahnplanung oder Beurteilung, eventuell im Rahmen der Vernetzungsplattform unter Einbeziehung der Holding, wieder aufzunehmen, die bereits vorliegenden Ergebnisse heranzuziehen und in einer kleiner Arbeitsgruppe beispielsweise bestehend aus beiden Referaten für Personalentwicklung (Magistratsdirektion und Personalamt) abzuklären, ob
 - der Bedarf nach wie vor gegeben ist,
 - wie viele Ressourcen (personell und finanziell) zu deren Umsetzung notwendig wären,
 - und gegebenenfalls die derzeitigen Produkte des Referates für Personalentwicklung zu erweitern .

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass im Wesentlichen alle Elemente der Personalentwicklung laut Lehre im Magistrat vorhanden waren und
- der Wirkungskreis über den Magistrat hinaus durch Einbeziehung der Holding in die Arbeitsgruppe rund um die Vernetzungsplattform erweitert

wurde.

Stellungnahme des Personalamtes:

Zu den lt. Ansicht des Stadtrechnungshofes offenen Punkten aus dem Personalentwicklungskonzept 2009:

Das Thema „Interner Stellenmarkt“ wurde von den Hauptakteuren des Hauses Graz – Magistrat, Holding, GBG, ITG – intensiv diskutiert.

Ergebnis: Die mit diesem Begriff verbundenen Erwartungen, nämlich eine umfangreiche MitarbeiterInnenfluktuation zwischen den einzelnen Bereichen des Hauses Graz zu fördern und damit ggf. auch Personaleinsparungen leichter bewerkstelligen zu können, haben sich als unrealistisch erwiesen. Zu groß sind die Unterschiede in den Aufgabenbereichen und im jeweiligen Dienst-/Arbeitsrecht. Man hat sich letztlich darauf beschränkt, Stellenausschreibungen wechselseitig bekannt zu machen. Einzelne MitarbeiterInnenwechsel zwischen den Bereichen des Hauses Graz sind laufend zu verzeichnen, vor allem betreffend die im Jahre 2011 an städtische Beteiligungen zugewiesenen Magistratsbediensteten.

Zum Thema „Laufbahnplanung“: Die direkte Hinführung von MitarbeiterInnen zur Übernahme bestimmter Funktionen wäre mit dem Postulat der objektivierten Stellenbesetzung nicht vereinbar und stünde im Widerspruch zu den städtischen Objektivierungsrichtlinien. Das Personalamt ist bemüht, MitarbeiterInnen zur Übernahme anderer (auch höherwertiger) Positionen zu befähigen. Vor allem dient dazu das Programm der Verwaltungsakademie. Im Einzelfall werden Potenzialgespräche geführt, um die Begabungen/Fähigkeiten und Kenntnisse einzelner Personen zu erkennen und diesen Hilfestellung zur eigenen beruflichen Orientierung zu geben.

Zum Thema „Beurteilung“: Das Dienstbeschreibungswesen wird gemeinsam mit der Magistratsdirektion und der Präsidialabteilung einer umfassenden Neuregelung unterzogen werden.

3.4.3.1 Abgleich allgemeine Lehre, magistratsinterne Definition und Umsetzung in die Praxis

Die Definition von Personalentwicklung laut allgemeiner Lehre war mit der magistratsinternen Definition nahezu identisch. In die Praxis umgesetzt wurden die einzelnen Aufgaben u.a. von der Magistratsdirektion, der strategischen Personal- und Organisationsentwicklung, der MD-Interne Krisenprävention- und Intervention, der operativen Personalentwicklung oder der Präsidialabteilung. Festzustellen war, dass viele Empfehlungen aus dem Personalentwicklungskonzept aus 2012 umgesetzt wurden, dies waren u.a.

- Prävention, Beratung, Betreuung und Begleitung bei Konflikten
- Coachingangebot „annehmbare“ machen
- die gegenseitige „Abhängigkeit“ im Bereich Organisations- und Personalentwicklung vermehrt beachten
- Umsetzungsbegleitung bei Reorganisationen anbieten
- interner Stellenmarkt (teilweise)

und nur wenige Punkte offenblieben wie

- Laufbahnplanung oder
- „Mitarbeiterpool“ (interner Stellenmarkt).

3.5 Personalführung

In das **Handlungsfeld Personalführung** fielen die zielorientierte Einbindung der MitarbeiterInnen und der Führungskräfte in die Aufgaben der Stadt. Dazu gehörten die Definition und Umsetzung

- der Unternehmenskultur,
- der Führungsstil- und Managementmodelle,
- der Führungsinstrumente,
- des Vorschlagswesen und Ideenmanagement, und
- der Führungsspanne

sowie die Führung und Motivation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

Das Ziel dieses Handlungsfeldes des Personalmanagements war die inhaltliche Steuerung des vorhandenen Personals durch ihre Vorgesetzten auf ein vorgegebenes Ziel hin.

Um eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit im Haus Graz sicherzustellen wurde festgelegt, dass das von Prof. Dr. Fredmund Malik entwickelte integrierte Management System (IMS) im gesamten Haus Graz zur Anwendung kommen sollte. Nachdem die GeschäftsführerInnen und AbteilungsleiterInnen 2012 in der Anwendung dieses Systems geschult worden waren, wurde 2013 auch die zweite und teilweise dritte Führungsebene in der Anwendung des IMS geschult.



IMS-Model nach Malik ©

Der rechte Teil dieser Graphik zeigt die mitarbeiterInnenbezogenen Aufgaben der Führungskräfte. Dazu gehörten die Vereinbarung von Jahreszielen, die Unterstützung bei der Festlegung bzw. Findung der individuell effizientesten und effektivsten Arbeitsmethodik und die Sicherstellung von Resultaten. Diese Aufgaben waren tendenziell kurzfristig zu planen und auszuführen, so dass deren Koordination im Instrument der BSC zu erfolgen hatte.

Die (individuelle) Personalentwicklung war tendenziell langfristig und daher mit dem Instrument des Personalbewirtschaftungsplans zu planen.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die entsprechenden Führungspersonen wurde vom Stadtrechnungshof im Rahmen dieser Prüfung keiner gesonderten Kontrolle unterzogen²³.

Dabei war jedoch zu beachten, dass im Magistrat als Gesamtheit betrachtet zwischen den Tätigkeitsebenen

- der Fachabteilung,
- der Abteilungen für zentrale Dienste und
- der Direktionen

zu unterscheiden war.

Jede dieser Tätigkeitsebenen hatte das integrierte Management System für die jeweils eigene Ebene anwenden.

²³ Vgl. Berichte des Stadtrechnungshofes zur GBG und zum Kindermuseum

Für die Tätigkeitsebene „Fachabteilung²⁴“ legte die Geschäftsordnung für den Magistrat (Stand 1.1. 2013) fest, dass die Dienststellenleitungen unter anderem zuständig waren für:

- *„Den Verwaltungszielen und -grundsätzen (Pkt 2) entsprechende strategische und operative Planung für Produkte/Leistungen, Finanzen, Personal und Organisation;*
- *Interne Organisation der Dienststelle und Aufgabenverteilung; innerorganisatorische Änderungen, dürfen nur im Rahmen des Dienstpostenplanes durchgeführt werden;*
- *Personalangelegenheiten der zugeordneten Bediensteten, sofern nicht die Zuständigkeit einer zentralen Dienststelle (Personalamt, Präsidialabteilung) gegeben ist.“²⁵*

Wie in der Geschäftsordnung für den Magistrat festgelegt war, waren insbesondere das Personalamt und die Präsidialabteilung als zentrale Dienststellen für Personalagenden eingerichtet.

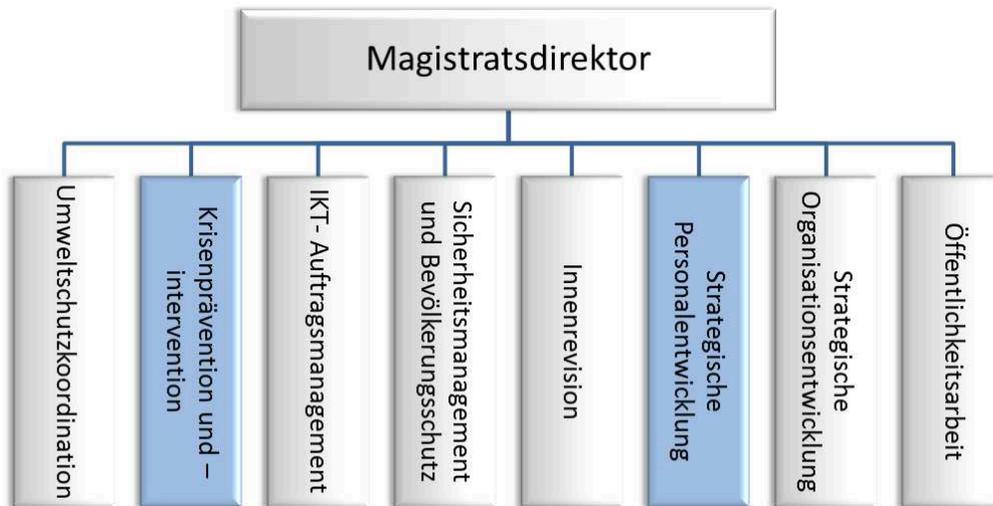
Auf der Tätigkeitsebene der Direktionen kam der Magistratsdirektion eine entscheidende Rolle zu, da aufgrund der Bestimmung des Artikels 117 Absatz 7 B-VG dem Magistratsdirektor die „Leitung des inneren Dienstes“ zukam. *„Der innere Dienst umschließt den Einsatz aller personellen und sachlichen Hilfsmittel, die zur Besorgung der Aufgaben der Gemeindeorganisation erforderlich sind. Wesentlich ist, dass die mit der Leitung des Magistrats verbundenen spezifischen Funktionen gesamthaft wahrgenommen werden müssen und daher die Befugnisse des Leiters des Gemeindeamtes sowie (der Verfassung wegen) des Magistratsdirektors nicht einschränkend ausgelegt werden dürfen.“²⁶*

Die Magistratsdirektion (und somit auch der Magistratsdirektor) war laut Organigramm der Stadt direkt dem Bürgermeister unterstellt. Wie aus dem Organigramm der Magistratsdirektion, der Geschäftseinteilung und dem Produktkatalog ersichtlich, waren wichtige Bereiche des Personalmanagements, (strategische Organisations- und strategische Personalentwicklung) bei der Magistratsdirektion angesiedelt.

²⁴ Den unter den Tätigkeitsebenen „zentrale Dienste“ (etwa dem Personalamt, der Präsidialabteilung oder dem Rechnungswesen) und Direktionen (Magistrats-, Bau-, Finanzdirektion sowie Stadtrechnungshof) kamen in den eigenen Dienststellen ebenfalls diese Aufgaben der Dienststellenleitungen zu – bei Überschneidungen kam es daher zu einer „Doppelrolle“.

²⁵ GOM 2013, Pkt. 4.2.2.

²⁶ Wolny/Kliba, Gemeinderecht, 10. Teil, RN 74



Laut Produktkatalog wurde dem Bereich Magistratsdirektion unter anderem das Produkt „Change Management“ zugeordnet. Darunter war laut Beschreibung die Aufbereitung, Gestaltung und Umsetzung des Veränderungsprozesses zu verstehen. Als Leistung wurde die Erarbeitung von Konzepten, Strategien und Handlungsrahmen als Steuerungsunterstützung zur gezielten Organisationsveränderung (Einführung des neuen Steuerungsmodells, Personalentwicklung, Reorganisation) festgeschrieben.

Aufträge vom Personalstadtrat im Bereich Personal an den Magistratsdirektor wurden und konnten nicht angenommen werden, da der Magistratsdirektor nur den Weisungen des Bürgermeisters unterlag.

Laut Organigramm der Stadt Graz (Stand 1.1.2015) war die Magistratsabteilung Personalamt dem für Personal zuständigen Stadtrat zugeordnet, da der Gemeinderat über Vorschlag des Bürgermeisters das Ressort „Personal“ einem Mitglied des Stadtsenates zugewiesen hatte.²⁷ Dem zuständigen Stadtsenatsreferenten für Personal oblag es die jährlichen Verhandlungen zum Dienstpostenplan zu führen.

Dies erfolgte auf Grund des Ressortprinzips, welches ein Spezifikum der Grazer Stadtverwaltung war. Des Weiteren fiel der Bereich Personal gem. Art 118 B-VG unter den eigenen Wirkungsbereich. In diesen Angelegenheiten waren die StadtsenatsreferentInnen eigenverantwortliche Organe und nicht den Weisungen des Bürgermeisters unterworfen. Aufgrund der Weisungsfreiheit des Stadtrates hinsichtlich der ihm übertragenen Agenden und dem verfassungsgesetzlich verankerten ausschließlichen Weisungsrecht des Bürgermeisters an den für den

²⁷ § 62 Staut, Ressortprinzip.

„inneren Dienst“ verantwortlichen Magistratsdirektor konnten sich Schnittstellenprobleme ergeben. Dies war beispielsweise im Bereich kurzfristiger personeller Maßnahmen wie bei einer „Abordnung“ eines/einer Bediensteten möglich. Einerseits war dies eine innerdienstliche Angelegenheit und somit im Zuständigkeitsbereich des Magistratsdirektors, zusätzlich wäre aber auch die Zustimmung des Personalstadtrates notwendig. Laut Magistratsdirektor wurde in solchen Fällen eine einfache und rasche Lösung gesucht und den Schnittstellenprobleme „auf Beamtenebene begegnet“. Zur Zweckmäßigkeit der Aufgabenaufteilung traf der Stadtrechnungshof keine Aussagen, da – wie bereits oben ausgeführt – die Ressortaufteilung im Stadtsenat gemäß § 62 Abs. 3 Statut ausschließlich dem Bürgermeister oblag.

3.5.1.1 Abgleich allgemeine Lehre, magistratsinterne Definition und Umsetzung in die Praxis

Die Definition von Personalführung laut allgemeiner Lehre war primär mit jener der „Führung“ laut magistratsinterner Definition abgleichbar. Wobei die Umsetzung bei der Magistratsdirektion lag und u.a. von der strategischen Personal- und Organisationsentwicklung durchgeführt wurde.

3.6 Personalverwaltung

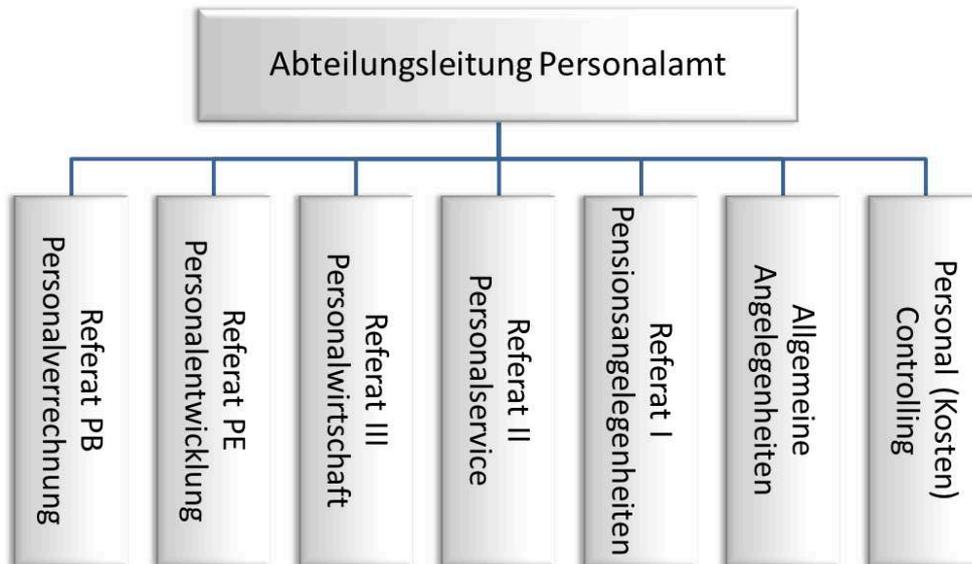
Das **Handlungsfeld Personalverwaltung** deckte die administrativen und informationellen Aufgaben des Personalwesens umfassend ab. Es waren darunter

- die Einrichtung und Betreibung von Personalinformationssystemen,
- das Anlegen von Personalakten,
- die Abrechnungs- und Informationsaufgaben sowie
- die notwendigen sozialrechtlichen Meldungen etc.

zu nennen.

Ziel des Handlungsfeldes Personalverwaltung war die Vollziehung sämtlicher administrativer Vorgaben, die auf das Personal des Magistrats Anwendung fanden.

Die Aufgaben der Verwaltung waren in der Abteilung Personalamt zusammengeführt.



Laut Aufgabenbeschreibung war dem Personalamt die Bearbeitung von Personalangelegenheiten für die Beamten und Vertragsbediensteten der Stadt Graz zugeordnet. Daher kam diesem Amt eine besondere Rolle im Zusammenspiel der einzelnen Magistratsabteilungen zu. Der Aufgabenbereich reichte von

- der Aufnahme von DienstnehmerInnen in ein Dienstverhältnis zur Stadt Graz auf Grund öffentlicher Ausschreibungen, über
- die Festsetzung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung der MitarbeiterInnen bis hin
- zur Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen.

Das Personalamt war ebenso für die Abwicklung aller bezugsrechtlichen Angelegenheiten, insbesondere für die Bemessung der Gehälter sowie für die Gewährung von Teilzeitbeschäftigungen und Urlauben zuständig. Zu den Aufgaben des Personalamtes gehörte es auch die erforderlichen Maßnahmen im Rahmen der Personalbewirtschaftung, wie die Erstellung des Dienstpostenplanes oder die Steuerung des Personaleinsatzes in sämtlichen Dienststellen des Magistrates zu setzen. Es sorgte im Rahmen der Personalentwicklung auch für eine bedarfs- und zielorientierten Aus- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen.

2009 war ein Projekt mit dem Titel „Personalmanagement“ im Auftrag des Magistratsdirektors initiiert worden. Dieses Projekt verfolgte das Ziel ein neues Personalmanagementsystem mit den Schwerpunkten

- Zeitwirtschaft
- Personalverwaltung, Personalinformation
- Dienstpostenplan
- Personalabrechnung

einzuführen. Projektmitglieder waren neben der Magistratsdirektion u.a. das Personalamt und das Präsidialamt. Teilbereiche wie etwa die Zeitwirtschaft, in Form eines elektronischen Zeiterfassungssystems oder elektronischen Genehmigungen waren zum Zeitpunkt der Prüfung größtenteils im Magistrat umgesetzt.

Der Stadtrechnungshof betrachtete im Rahmen dieser Kontrolle inhaltlich nur die Leistungen „Dienstpostenplan“ und „Erstellung des Personalbudgets“. Die diesbezüglichen Feststellungen wurden in den jeweiligen Kapiteln ausgeführt.

3.6.1.1 Abgleich allgemeine Lehre, magistratsinterne Definition und Umsetzung in die Praxis

Die Definition von Personalverwaltung laut allgemeiner Lehre war primär mit jener der „Personaladministration“ laut magistratsinterner Definition abgleichbar. Umgesetzt in die Praxis wurden jene Aufgaben vorwiegend vom Personalamt.

3.7 Personalcontrolling

Das **Handlungsfeld Personalcontrolling** verband die Handlungsfelder Personalplanung, -führung, -entwicklung, und -verwaltung durch eine einheitliche Informationsversorgung miteinander. Darunter fiel sowohl das „Bereichscontrolling“ des Personalbereichs (als Unterstützung der zentralen Dienste) als auch das „Führungscontrolling“ im Fachbereich (als Unterstützung der Führungskräfte).

Ziel des Handlungsfeldes war die Versorgung der für die oben genannten Handlungsfelder verantwortlichen Akteure mit zutreffenden Informationen.

3.7.1 Personaldatenverwaltung in SAP

Die Personalstammdaten sowie Daten aus der Personalverrechnung waren als Grundlage für die Überwachung, Steuerung und Planung (Controlling) der Entwicklung des Personals in Köpfen und in Vollzeitäquivalenten sowie der Personalausgaben anzusehen. Typischer Weise waren für diese Zwecke integrierte Software Anwendungen, die redundante Datenpflege vermeiden halfen, im Einsatz.

Im Magistrat erfolgte die Verwaltung der Personalstammdaten sowie die Personalverrechnung zentral durch das Personalamt in einer spezialisierten Software Anwendung (SAP HR). SAP HR bildete auch die Datenbasis für Controlling, Reporting sowie für Personalkostenhochrechnungen und die Erstellung des Dienstpostenplans gem. § 9 (2) Ziffer 6 VRV.

Die SAP Administration erfolgte zum Zeitpunkt der Prüfung in Verantwortung und durch die Referatsleitung der Personalverrechnung in Abstimmung mit und in

Unterstützung durch die Holding Graz. Die Anwendung lief auf Servern der ITG die für die physische Sicherheit, sowie den laufenden Betrieb, insbesondere „Backup“ und „Recovery“, verantwortlich war.

Im Zuge der Prüfung erhob der Stadtrechnungshof die kritischen administrativen Prozesse „Änderungsmanagement²⁸“ und „BenutzerInnenverwaltung - Berechtigungsvergabe“ und nahm in ausgewählte Systemeinstellungen von SAP HR Einsicht. Diese Prüfhandlungen dienten der Evaluation des internen Kontrollumfeldes, das Vollständigkeit, Richtigkeit und Validität der Daten sowie angemessene Zugangsbeschränkungen zu den Daten sicherstellen sollte.

Die Systemeinsicht zeigte, dass Softwareaktualisierungen zuerst in einem Testsystem erprobt und nach Transportfreigabe durch die Referatsleitung Personalverrechnung in die produktive Umgebung eingespielt wurden. Hierbei wurde das SAP Transportmanagement System verwendet. In diesem Bereich gab es keine Feststellungen.

Die BenutzerInnenverwaltung war jener Prozess, der sicherstellen sollte, dass der Zugriff auf die in SAP verwalteten Personaldaten restriktiv, im Sinne des „need to know“ Prinzips, vergeben wurde. Dahinter stand die allgemein akzeptierte Annahme, dass Fehler, Manipulationen und unerlaubte Informationsabfragen am besten dadurch verhindert werden konnten, wenn der Kreis der NutzerInnen auf jene Personen beschränkt wurden, die die Anwendung im Zuge ihrer Aufgabenerfüllung unbedingt benötigten. Gleichzeitig waren die Berechtigungen dieses eingeschränkten NutzerInnenkreises Daten zu lesen, zu ändern oder zu löschen nach demselben Kriterium restriktiv zu vergeben. Weiters waren kritische Berechtigungsprofile sowie SAP Standarduser im Produktivsystem nicht zu vergeben bzw. zu sperren sowie anonyme Benutzerkonten zu vermeiden. Benutzer mit administrativen Berechtigungen waren gesondert zu markieren. Dies erfolgte in SAP durch die Zuweisung zur Benutzergruppe „SUPER“.

Die Prozesserhebung und Systemeinsicht ergab, dass der Leiter des Referates Personalverrechnung quartalsweise eine Liste sämtlicher BenutzerInnen kritisch durchsah und Benutzer die nach seinem Wissen keinen Zugriff (mehr) haben sollten im System sperrte. Die Durchsicht der Benutzer zeigte, dass zum Zeitpunkt der Prüfung kritische Systembenutzer nicht gesperrt sowie kritische Profile nach Einschätzung des StRH nicht restriktiv genug vergeben waren. Der verantwortliche SAP PR Administrator führte gemäß telefonischer Auskunft eine Überprüfung der Sachverhalte in Absprache mit der SAP PR Administration der Holding durch.

²⁸ Änderungsmanagement war jener Prozess der ein geordnetes Testen und Einspielen von Softwareaktualisierungen sicherstellen sollte.

Die nicht systematische Einsichtnahme in einzelne Systemparameter zeigte keine Feststellungen. Es wurde dem Stadtrechnungshof seitens der ITG jedoch in Aussicht gestellt, dass auch diese in Absprache mit der SAP HR Administration der Holding einer kritischen Durchsicht unterzogen werden sollten. Der StRH verwies hierfür auf einschlägige, allgemein verfügbare Empfehlungen, wie beispielsweise auf Publikationen des Vereins „Deutschsprachige SAP[®] Anwendergruppe e.V., Walldorf“ (www.dsag.de).

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass eine quartalsweise kritische Durchsicht der in der Software SAP HR angelegten BenutzerInnen eine sehr gute nachgelagerte Kontrolle zur Sicherstellung eines restriktiven Zugriffs auf die verwalteten Personaldaten darstellte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- SAP HR Administrationsprozesse sowie Systemeinstellungen in SAP auf Basis einschlägiger Handlungsempfehlungen und Leitlinien, wie beispielsweise der des Vereins „Deutschsprachige SAP[®] Anwendergruppe e.V., Walldorf“ zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

Stellungnahme des Personalamtes:

Die Empfehlungen des Stadtrechnungshofes zum System SAP HR werden mit dem Systembetreiber Holding Graz-Personalverrechnung besprochen und umgesetzt werden.

3.7.1.1 Abgleich allgemeine Lehre, magistratsinterne Definition und Umsetzung in die Praxis

Die Definition von Personalcontrolling laut allgemeiner Lehre war teilweise unter „Personaladministration“ aber auch unter den Bereich „Führung“ zu subsumieren. Umgesetzt in die Praxis wurden jene Aufgaben vorwiegend im Referat für Personalverrechnung, aber auch von der Stabstelle Personal – Controlling; in diesem Zusammenhang wurde auf die Ausführungen im Kapitel 2.4.3.1. verwiesen. „Führungscontrolling“ (als Unterstützung der Führungskräfte) wurde von der Magistratsdirektion in Verbindung mit der strategischen Personalentwicklung durchgeführt, z.B. durch die MitarbeiterInnenbefragung betreffend die Abteilungsführung/Leitung.

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss

- dass zumindest in einer der geprüften Abteilung der Stadt Graz ein der Anforderung einer abgestimmten mittelfristigen Planung entsprechendes Personalbewirtschaftungskonzept existierte, das als gutes Beispiel dienen konnte;
- dass zumindest ein Teil der geprüften Abteilungen das Stadtentwicklungskonzept als langfristige Richtungs- und Zielvorgabe für die Stadt Graz identifiziert hatten und diese auf Abteilungsebene herunterbrachen;
- dass mit dem Instrument der Personalausgabenhochrechnung ein taugliches Prognosemittel für die mittelfristige Finanzplanung im Bereich der Leistungen für das Personal zur Verfügung stand;
- dass im Wesentlichen alle Elemente der Personalentwicklung laut Lehre im Magistrat vorhanden waren und
- der Wirkungskreis über den Magistrat hinaus durch Einbeziehung der Holding in die Arbeitsgruppe rund um die Vernetzungsplattform erweitert wurde;
- dass eine quartalsweise kritische Durchsicht der in der Software SAP HR angelegten BenutzerInnen eine sehr gute nachgelagerte Kontrolle zur Sicherstellung eines restriktiven Zugriffs auf die verwalteten Personaldaten darstellte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Mindestanforderungen für die Erstellung von Personalbewirtschaftungskonzepten vorzugeben, um zumindest die folgenden Fragen zu beantworten:
 - wann (zeitliche Dimension)
 - welche Teileinheit (lokale Dimension)
 - wieviele (quantitative Dimension) MitarbeiterInnen
 - mit welchen Fähigkeiten bzw. Qualifikationen (qualitative Dimension – im Sinne einer „Aufgabenkritik“) benötigt werden;
- im Zuge der gemäß der im Grazer Stabilitätspakt geäußerten politischen Willensbildung zu beschließenden Haushaltsordnung die mittelfristige

Planung der Personalkosten mittels Personalbewirtschaftungskonzept klar festzulegen;

- den Fachabteilungen des Magistrats bei der Erarbeitung der 5-Jahres Fachplanung die koordinierende Wirkung des STEK 4.0 bzw. dessen vertiefter Betrachtungen zu nutzen und diese in die Personalbewirtschaftungsplanung einfließen zu lassen;
- vor Inkrafttreten der „VRV 2015“ mit 1.1.2018 die notwendigen Anpassungen im Dienstpostenplan und Rechnungsabschluss vorzunehmen;
- die auf Basis der im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes der Statistik Austria zu meldenden Daten dem Gemeinderat als zusätzliche Entscheidungs- und Beschlussgrundlage zur Verfügung zu stellen;
- alle Sonderverträge in den Dienstpostenplänen der Stadt Graz innerhalb der entsprechenden Ansätze auszuweisen, zu erläutern und diese so der Kontrolle des Gemeinderates zugänglich zu machen;
- in den Berichten an den Stadtsenat eingehende Begründungen für dringend notwendige Personalaufnahmen mittels befristeter Sonderverträge sowie den jeweils zutreffenden Ausnahmefall des § 37 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetzes anzuführen, um eine größtmögliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Dritte zu gewährleisten;
- im Stadtsenatsbericht den expliziten rechtlichen Tatbestand, auf den sich die Ausnahme stützt, anzuführen;
- die dienstpostenplanmäßige Vorsorge zu treffen;
- vorübergehenden und akuten Personalbedarf entsprechend den Objektivierungsrichtlinien zeitlich klar zu beschränken und keine Sonderverträge in Folge abzuschließen;
- eine auf Grund akuten Beschäftigungsbedarfs befristet besetzte Stelle ab Aufnahme öffentlich auszuschreiben;
- vor Inkrafttreten der „VRV 2015“ mit 1.1.2018 die notwendigen Anpassungen im Dienstpostenplan und Rechnungsabschluss vorzunehmen;
- die auf Basis der im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes der Statistik Austria zu meldenden Daten dem Gemeinderat als zusätzliche

Entscheidungs- und Beschlussgrundlage zur Verfügung zu stellen;

- manuelle Ergänzungen und Änderungen in aus SAP exportierten Dateien nachvollziehbar, beispielsweise durch Verwendung von Füllfarben zu kennzeichnen, um eine einfache Unterscheidung der Quellen (systemgeneriert / manuell) sicherzustellen;
- die in der Personalausgabenhochrechnung generierten Daten auch für die integrierte mittelfristige Finanzplanung der Stadt bzw. des Hauses Graz zu verwenden;
- das Instrument „Dienstbeschreibung“ und die dazu ausführenden Bestimmungen möglichst wortgetreu umzusetzen und
- eine Schulung für Führungskräften (zB AbteilungsleiterInnen, ReferatsleiterInnen) anzubieten um diese Instrument handhabbarer zu machen bzw.
- eine Überarbeitung der Beurteilung/Kriterien hinsichtlich der Anzahl der Abstufungen (Reduktion) und einer Neudefinition dieser anzudenken;
- zumindest einmal jährlich die bestehenden Bewertungen durch die Abteilungsleitungen einer kritischen Würdigung zu unterziehen und insbesondere mit den für die konkrete Stelle anhand der 5 Jahres Fachplanung notwendigen Aufgaben im Personalbewirtschaftungsplan abzugleichen;
- das Instrument der Stellenbeschreibung anzuwenden um eine entsprechende Einreihung im Gehaltsschema zu bewirken und die bestgeeigneten Bewerber/innen ansprechen zu können;
- Schulungen von Führungskräften, um den/die einzelne/n MitarbeiterIn dabei unterstützen zu können, sich innerhalb der Abteilung/ des Referates bzw. magistratsweit oder innerhalb des Hauses Graz weiterentwickeln und /oder verändern zu können – in Zusammenarbeit und im Austausch mit dem Personalamt – anzubieten bzw. weiter auszubauen;
- die noch offenen Punkte wie Interner Stellenmarkt, Laufbahnplanung oder Beurteilung, eventuell im Rahmen der Vernetzungsplattform unter Einbeziehung der Holding, wieder aufzunehmen, die bereits vorliegenden Ergebnisse heranzuziehen und in einer kleiner Arbeitsgruppe beispielsweise bestehend aus beiden Referaten für Personalentwicklung (Magistratsdirektion und Personalamt) abzuklären, ob

- der Bedarf nach wie vor gegeben ist,
- wie viele Ressourcen (personell und finanziell) zu deren Umsetzung notwendig wären,
- und gegebenenfalls die derzeitigen Produkte des Referates für Personalentwicklung zu erweitern;
- SAP HR Administrationsprozesse sowie Systemeinstellungen in SAP auf Basis einschlägiger Handlungsempfehlungen und Leitlinien, wie beispielsweise der des Vereins „Deutschsprachige SAP® Anwendergruppe e.V., Walldorf“ zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

Der Stadtrechnungshof wiederholte daher seine Empfehlungen bzw. empfahl,

- einen der VRV entsprechenden, den jährlichen Personalbedarf wiedergebenden Dienstpostenplan zu erstellen;
- den Dienstpostenplan als Teil des Voranschlags zu behandeln und der VRV entsprechend dem Voranschlag einen Nachweis über die Anzahl der Dienstposten für BeamtInnen, Vertragsbedienstete und ständige sonstige Bedienstete beizugeben;
- den Dienstpostenplan als Planungsgrundlage für die Personalkosten bzw. die Personalwirtschaft anzusehen und diesen aussagekräftig, nach Budgetansätzen klar strukturiert und jährlich vergleichbar zu gliedern und zu gestalten;
- die Einsparung, Auf- oder Abwertung von Dienstposten nach dem Ausscheiden des/der Mitarbeiters/Mitarbeiterin, im Dienstpostenplan nicht mittels Stern zu kennzeichnen sondern im Personalbewirtschaftungsplan auszuweisen, um so die Transparenz und Lesbarkeit des (kurzfristigen) Instruments Dienstpostenplan nicht zu gefährden;
- die Gemeinderatsberichte über die Dienstpostenpläne aussagekräftiger zu gestalten und detailliert auf die geplanten Personaländerungen einzugehen;
- den Dienstpostenplan der Stadt Graz im Sinne von Transparenz gemeinsam mit den Budget- und Rechnungsabschlussdaten zu veröffentlichen;

- einen der VRV entsprechenden, den jährlichen Personalbedarf wiedergebenden Dienstpostenplan zu erstellen;
- den Dienstpostenplan als Teil des Voranschlags zu behandeln und der VRV entsprechend dem Voranschlag einen Nachweis über die Anzahl der Dienstposten für BeamtInnen, Vertragsbedienstete und ständige sonstige Bedienstete beizugeben;
- den Dienstpostenplan als Planungsgrundlage für die Personalkosten bzw. die Personalwirtschaft anzusehen und diesen aussagekräftig, nach Budgetansätzen klar strukturiert und jährlich vergleichbar zu gliedern und zu gestalten;
- die Einsparung, Auf- oder Abwertung von Dienstposten nach dem Ausscheiden des/der Mitarbeiters/Mitarbeiterin, im Dienstpostenplan nicht mittels Stern zu kennzeichnen sondern im Personalbewirtschaftungsplan auszuweisen, um so die Transparenz und Lesbarkeit des (kurzfristigen) Instruments Dienstpostenplan nicht zu gefährden;
- die Gemeinderatsberichte über die Dienstpostenpläne aussagekräftiger zu gestalten und detailliert auf die geplanten Personaländerungen einzugehen;
- den Dienstpostenplan der Stadt Graz im Sinne von Transparenz gemeinsam mit den Budget- und Rechnungsabschlussdaten zu veröffentlichen.

5 Prüfungsmethodik

Bei dieser Prüfung erfolgte ein Abgleich jener Elemente die laut „allgemeiner Lehre“ für ein funktionstüchtiges Personalmanagement vorhanden sein sollten mit jenen Elementen die im Magistrat Graz vorgesehen und vorhanden waren. Dazu wurden die zu dieser Thematik vorhandenen magistratsinternen Arbeitsunterlagen und fertigerstellten Konzepte gesichtet. In weiterer Folge wurden VertreterInnen jener Abteilungen befragt, die bereits an der Konzipierung und Erstellung der Konzepte eingebunden waren sowie jener Abteilungen die Personalmanagement unmittelbar (z.B. Personalamt oder Magistratsdirektion) und mittelbar (einzelne Abteilungen) umgesetzt und ausgeführt haben. Ferner wurde die Übereinstimmung und Umsetzung einzelner Beschlüsse im Bereich Personal sowie einzelner Produkte von Abteilungen (z.B. Dienstpostenplan) mit den zum Prüfungszeitraum geltenden Gesetzen und Vorschriften kontrolliert.

5.1 Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

Literatur zum Thema Personalmanagement u.a.:

- Gablers Wirtschaftslexikon,
- Hans Drumm, Personalwirtschaft, 2008,
- Ruth Stock-Homburg, Personalmanagement: Theorien - Instrumente – Konzepte, 2010

Magistratsinterne Unterlagen:

- „Personalentwicklungskonzept für die Grazer Stadtverwaltung“,
- Projekt „Personalmanagement“.
- Dienstpostenpläne 2005 – 2015.
- Personalbewirtschaftungskonzepte sowie Personalkostenhochrechnung einzelner Abteilungen.
- Geschäftseinteilung Magistrat, Stand 2/2016.
- Sonderverträge
- STEK 4.0
- SAP HR/SAP

- Entwurf - Neue Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung - VRV 2015

5.2 Besprechungen

Es fanden Besprechungen mit VertreterInnen folgender Organisationen statt:

- Magistratsdirektion
- Personalamt
- Bau- und Anlagenbehörde
- Abteilung für Wirtschafts- und Tourismusentwicklung
- Sozialamt

- Abteilung für Bildung und Integration
- Abteilung für Immobilien

Die Schlussbesprechung mit der Personalabteilung fand am 18. Mai 2016, die Schlussbesprechung mit der Magistratsdirektion am 22. Mai 2016 statt.

Der Rohbericht wurde am 06. Juni 2016 der Magistratsdirektion sowie dem Personalamt übermittelt. Die Stellungnahme des Personalamtes langte am 21. Juni 2016 im Stadtrechnungshof ein. Die Magistratsdirektion gab keine Stellungnahme ab.

ANLAGE

5.2.1 Umsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes 4.0

Am 28.2.2013 wurde das Stadtentwicklungskonzept 4.0 auf Basis des Gemeinderatsstückes vom 13.6.2012 nach Durchführung des Anhörungsverfahrens und nach einigen Änderungen am Entwicklungsplan beschlossen.

Das Stadtentwicklungskonzept wurde als strategisches Planungsinstrument der Landeshauptstadt Graz für 15 Jahre (somit bis 2028) auf Basis von zehn Grundsätzen

1. Graz entwickelt sich zu einer „Smart City“.
2. Graz ist wesentlicher Akteur der regionalen Entwicklung.
3. Graz stellt ein ausgewogenes Gesamtsystem dar.
4. Graz bekennt sich zu einer integrierten Stadtentwicklung.
5. Graz bietet attraktive Lebensbedingungen im gesamten Stadtgebiet.
6. Graz bekennt sich zu einem qualitätsvollen Wachstum.
7. Graz bietet Urbanität und Vielfalt.
8. Graz erhält seine Handlungsspielräume.
9. Graz bekennt sich zu einer gelebten Baukultur mit seinem Weltkulturerbe
10. Graz bekennt sich zum Schutz seines Grünraums.

konzipiert und als solches beschlossen. Ziel dieser Grundsätze war die Verwirklichung einer Stadt mit hoher Lebensqualität, weshalb sämtliche Maßnahmen und Projekte der Stadtentwicklung, aber in weiterer Folge auch jeder Abteilung des Magistrates Graz, auf diese aufbauen und abgestimmt werden sollten.

Gemäß den Vorgaben des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung waren nur jene Ziele und Maßnahmen zu verordnen, welche auch entsprechende Raumrelevanz besaß und auf Ebene der örtlichen Raumordnung umsetzbar war. Im Erläuterungsbericht wurden noch weitere allgemeine Ziele und Maßnahmen definiert, welche als Handlungsanleitung für die einzelnen Fachämter und Abteilungen der Stadt zu verstehen waren und eine Art raumordnungspolitisches Programm darstellen sollte. In den einzelnen Sachbereichen wurden sachbereichsbezogene Ziele und Maßnahmen festgelegt.

Diese Maßnahmen und Ziele wurden in den „Vertiefende Betrachtung“ 4.0 STEK²⁹ näher ausgeführt und festgelegt.

Die Maßnahmen und Ziele betrafen nahezu alle Abteilungen des Magistrates.

²⁹ <http://www.graz.at/stek>

Exemplarisch wurden die nachfolgenden Beispiele angeführt:

<i>Einhaltung der formulierten kommunalen Umweltstandards (Luftqualität, Lärmbelastung) im Wohnbau und bei der Entwicklung neuer Wohngebiete</i>	<i>Schaffung qualitativeller Bereiche mittels geeigneter Bebauung (z. B. Innenhöfe); Sicherstellung in Bauverfahren und Bebauungsplanung</i>
<i>Vermehrte Einbeziehung von ZuwanderInnen in der Personalpolitik der Stadt</i>	<i>Ausdrückliche Einladung an ZuwanderInnen bei Stellenausschreibungen</i>
<i>Sicherung einer ausreichenden Versorgung mit Pflichtschulplätzen und deren Erreichbarkeit</i>	<i>Festlegung neuer Pflichtschulstandorte in Abstimmung auf die Bevölkerungsverteilung und unter Berücksichtigung der fuß- und radläufigen sowie ÖV-gebundenen Erreichbarkeit</i>
	<i>Erhöhung der Zahl der Volksschulplätze in den Bezirken Lend und Gries</i>
	<i>Weiterer Ausbau von Nachmittagsbetreuungseinrichtungen</i>
<i>Erhalt und Ausbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft und Industrie durch:</i>	<i>Sicherstellung der standörtlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen zur Weiterentwicklung der Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschafts-, Bildungs- und Forschungsinstitutionen</i>
	<i>standörtliche Absicherung der wirtschaftlichen Leitbetriebe und ihrer Erweiterungsmöglichkeiten,</i>
	<i>Sicherung bzw. Entwicklung von großflächigen, zusammenhängenden städtischen Gewerbezone</i>
<i>Ansiedlung von Headquartern für internationale Forschungs- und Entwicklungsunternehmen</i>	<i>Entwicklung angebotsfähiger Top-Standorte bis zur operativen Verwertbarkeit</i>
	<i>Entwicklung und Angebot zusammenhängender städtischer Gewerbezone</i>

5.2.2 Personalstand nach DDPI und VZÄ 2010 bis 2015

Personalstand 2010 - 2015	2010		Differenz DDPI 2010/2011	2011			2012		2013			2014		2015			
	1.1. DDPI	31.12. VZÄ		1.1. DDPI	1.8. DDPI	31.12. VZÄ	1.8. DDPI	31.12. VZÄ	1.6. DDPI	31.12. RA DDPI VZÄ		1.4. DDPI	31.12. VZÄ	GRB 1.1. DDPI	RA 2015 DDPI	IST	VZÄ
Beamte und VB (2010, 2011 inkl. 6 Abordnungen zur Stadtmuseum GmbH und 3 Bedienst. der GPS Gr Bestattung (bis 31.12.2010 Abgeordnete zur Graz AG)	2.788	2.725	-513	2.275	2.278	2.406,54	2.311	2.305,23	2.317	2.314	2.315,57	2.353	2312,16	2.319	2.323	2.614	2283,29
Wirtschaftsbetriebe - Grünraum, Straße, Werkstätten (bis 31.12.2010 Eigenbetrieb)	671	575	-671														
Geschützte Arbeit	166	134	-33	133	133	100,20	122	93,58	122	122	95,13	121	93,38	118	118	102	93,35
Lehrlinge	60	25	-25	35	35	2,00	35	2,00	35	35	5,00	35	6,00	35	35	13	13,00
zu anderen RechtsträgerInnen zugewiesene Bedienstete	30	26	-4	26	24	23,00	21	21,00	18	18	21,00	20	20,00	20	20	19	19,00
Magistrat	3.727	3.497	-1.258	2.469	2.470	2.531,74	2.489	2.421,81	2.492	2.489	2.436,70	2.529	2.431,54	2.492	2.496	2.748	2.408,64
Geriatrische Gesundheitszentren (Eigenbetrieb)	475	450	-3	472	472	451,57	491	463,58	490	490	470,18	516	490,42	531	542	600	516,95
Stadtmuseum GmbH (Abordnungen)							5	5,00	5	5		7	7,00	0	6	6	6,00
Wohnen Graz														0	37	42	41,00
GPS GmbH (Abordnungen)							3	3,00	12	12	9	6	5,00	0	4	3	3,00
Eigenbetriebe	475	450	-3	472	472	452	499	472	507	507	484	529	502	531	589	651	566,95
Holding Kanal				113	110	90,00	94	86,00	88	88	85,00	88	81,00	82	82	79	79,00
Holding Bestattung				12	9	7,00	5	4,00	4	4	4,00	4	4,00	4	4	4	4,00
Holding Grünraum, Straße, Werkstätten und Abfall				657	658	563,80	611	528,95	571	568	514,20	561	479,70	496	496	468	465,70
GBG				332	335	300,40	314	283,80	303	302	262,15	291	238,50	276	276	301	238,05
ITG GmbH				53	52	44,40	45	44,60	43	42	43,60	42	41,60	41	41	38	36,60
an Holding, GBG und IT zugewiesene Bedienstete (inkl. geschützte Arbeit und Lehrlinge)			1.167	1.167	1.164	1.005,60	1.069	947,35	1.009	1.004	908,95	986	844,80	899	899	890	823,35
Beamte und VB Stadt Graz gesamt	4.202	3.947	-94	4.108	4.106	3.988,91	4.057	3.840,74	4.008	4.000	3.829,83	4.044	3.778,76	3.922	3.984	4.289	3798,94

5.2.3 Anlage 4b: Personaldaten gemäß ÖSTP gem. Neue Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung - VRV 2015

Anlage 4b: Personaldaten gemäß ÖSTP

Personaldaten des /Landes/der Gemeinde(n) [L/G] für das Jahr t-1

Grau unterlegte Felder sind von Ländern und Gemeinden auszufüllen. (Voranschlag und Rechnungsabschluss)

Gruppe 1 - gesamt	Dienstverhältnis zu Land/Gemeinde, dienstleistend in einer Dienststelle, bezahlt aus dem Budget von L/G		Personalausgaben (B: UT 0), Aktive, betriebsmäßige Darstellung (exklusive Ausgliederungen)			
	Köpfe	VBÄ	davon melden Gemeinden optional			gesamt
Bezüge (Unter- klasse 50- 55)			Neben- gebühren (Posten- gruppe 564-569)	Dienstge- berbeiträge (Unter- klasse 58)	Weitere Aufwendun- gen	Kontenklasse 5
BeamtInnen						
Vertragsbedienstete						
KV-Bedienstete (Kollektivvertrag)						
Summe						
darunter (Teilmengen der Gruppe 1)						
	Köpfe	VBÄ				
MusikschullehrerInnen						
KindergärtnerInnen und Kindergartenassistent/innen						
Bedienstete nicht-ausgliederter Krankenanstalten						
Gruppe 1a - Ausbildungsverhältnisse (insb. Lehrlinge)						
	Köpfe					

Personaldaten des Landes/der Gemeinde(n) [L/G] für das Jahr t-1

Gruppe 2 - gesamt	Dienstverhältnis zu L/G, dienstleistend bei sonstigem Rechtsträger, bezahlt aus dem Budget von L/G		Personalausgaben, Aktive, Ausgegliederte				
	Köpfe	VBÄ	davon melden Gemeinden optional				gesamt
Bezüge (Unterklasse 50-55)			Nebengebühren (Gruppe 564-569)	Dienstgeberbeiträge (Unterklasse 58)	Weitere Aufwendungen	Kontenklasse 5	
BeamtInnen							
Vertragsbedienstete							
Summe							
Gruppe 2 - nach Rechtsträger							
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ				
Refundierung des Personalaufwandes?							
Anzahl L/G-Bedienstete							
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ				
Refundierung des Personalaufwandes?							
Anzahl L/G-Bedienstete							
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ				
Refundierung des Personalaufwandes?							
Anzahl L/G-Bedienstete							
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ				
Refundierung des Personalaufwandes?							
Anzahl L/G-Bedienstete							
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ				
Refundierung des Personalaufwandes?							
Anzahl L/G-Bedienstete							

Einheit: Name		Köpfe	VBÄ	
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein				
Anzahl L/G-Bedienstete				
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ	
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein				
Anzahl L/G-Bedienstete				

Personaldaten des Landes/der Gemeinde(n) [L/G] für das Jahr t-1

Gruppe 3 - gesamt Gemeinden melden optional	Dienstverhältnis zu L/G, dienstleistend bei sonstigem Rechtsträger, bezahlt von sonstigem Rechtsträger		Personalausgaben				
	Köpfe	VBÄ	davon melden Länder und Gemeinden <i>optional</i>				gesamt
			Bezüge (Unter- klasse 50- 55)	Nebenge- bühren (Gruppe 564-569)	Dienstge- berbeiträge (Unterklas- se 58)	Weitere Aufwendun- gen	Kontenklasse 5
BeamtInnen							
Vertragsbedienstete							
Summe							

Gruppe 3 - nach Rechtsträger				
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ	
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein				
Anzahl L/G-Bedienstete				
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ	
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein				
Anzahl L/G-Bedienstete				
Einheit: Name		Köpfe	VBÄ	

Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein								
Anzahl L/G-Bedienstete								
Einheit: Name								
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein		Köpfe	VBÄ					
Anzahl L/G-Bedienstete								
Einheit: Name								
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein		Köpfe	VBÄ					
Anzahl L/G-Bedienstete								
Einheit: Name								
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein		Köpfe	VBÄ					
Anzahl L/G-Bedienstete								
Einheit: Name								
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein		Köpfe	VBÄ					
Anzahl L/G-Bedienstete								
Einheit: Name								
Refundierung des Personalaufwandes? Ja/Nein		Köpfe	VBÄ					
Anzahl L/G-Bedienstete								
Personaldaten des Landes/der Gemeinde(n) [L/G] für das Jahr t-1 Gruppe Nr. 4 (LandeslehrerInnen)	Dienstverhältnis zur Gebietskörperschaft Land, dienstleistend in einer Landesdienststelle, PA über FAG ersetzt			Personalausgaben				
				<i>davon</i>				<i>gesamt</i>
		Köpfe	VBÄ	<i>Bezüge (Unterklasse 50-55)</i>	<i>Nebengebühren (Gruppe 564-569)</i>	<i>Dienstgeberbeiträge (Unterklasse 58)</i>	<i>Weitere Aufwendungen</i>	<i>Kontenklasse 5</i>
Allgemeinbildende Pflichtschulen (Ersatz 100%)	BeamtInnen							
	Vertragsbedienstete							
	Summe							
Berufsschulen (Ersatz 50%)	BeamtInnen							
	Vertragsbedienstete							

	Summe							
land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen (Ersatz 50 %)	BeamtInnen							
	Vertragsbedienstete							
	Summe							

Gliederung des aktiven Personals von Ländern und Gemeinden optional - nach COFOG	Gruppe 1 VBÄ	Gruppe 1 Aufwand	Gruppe 2 VBÄ	Gruppe 2 Aufwand
1 ALLGEMEINE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG				
2 VERTEIDIGUNG				
3 ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT				
4 WIRTSCHAFTLICHE ANGELEGENHEITEN				
5 UMWELTSCHUTZ				
6 WOHNUNGSWESEN UND KOMMUNALE EINRICHTUNGEN				
7 GESUNDHEITSWESEN				
8 FREIZEITGESTALTUNG, SPORT, KULTUR UND RELIGION				
9 BILDUNGSWESEN				
10 SOZIALE SICHERUNG				

Personaldaten des Landes/der Gemeinde(n) [L/G] für das Jahr t-1

BeamtInnen-PensionistInnen zum 31.12.			
	Anzahl	Ø-Pensionshöhe /Mt. ¹⁾	
RuhegenussbezieherInnen			
Hinterbliebene ²⁾			
Neue RuhegenussbezieherInnen im Bezugsjahr			
	Anzahl	Ø-Pensionsantrittsalter	Ø-Pensionshöhe /Mt. ¹⁾
Alterspension ³⁾			
Dienstunfähigkeit ⁴⁾			
vorzeitige Pensionierung mit Abschlag ⁵⁾			
vorzeitige Pensionierung ohne Abschlag ⁶⁾			
Pensionierungen gesamt			
1) Durchschnittspension im Dezember laut Personalstatistik-Festlegungen ohne Sonderzahlungen, ohne Pflegegeld und ohne sonstige Transferleistungen; brutto 2) Witwen-, Witwer-, Waisenversorgungsbezüge und vergleichbare Leistungen 3) Ruhebezüge aufgrund einer Ruhestandsversetzung durch Erklärung iSd § 15 IVm § 236c Abs. 1 BDG 1979, eines Übertritts in den Ruhestand oder einer vergleichbaren Regelung 4) Ruhebezüge aufgrund einer Ruhestandsversetzung wegen dauernder Dienstunfähigkeit 5) Ruhebezüge aufgrund einer Ruhestandsversetzung vor dem Mindestalter für eine Ruhestandsversetzung durch Erklärung iSd Z 3, die eine Minderung der Bemessungsgrundlage bewirkt (z.B. § 207n BDG 1979) 6) Ruhebezüge aufgrund einer Ruhestandsversetzung vor dem Mindestalter für eine Ruhestandsversetzung durch Erklärung iSd Z 3, die keine Minderung der Bemessungsgrundlage bewirkt (zB § 15 IVm § 236b BDG und § 5 Abs. 2b PG 1965)			
Pensionsausgaben für das Bezugsjahr			
Summe			

6 Prüfen und Beraten für Graz

Seit 1993 prüft und berät der Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt Einblick nehmen darf.

Der vorliegende Bericht ist ein Prüfungsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz 2000 enthalten und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss.

Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangte Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor

Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA

	Signiert von	Windhaber Hans-Georg
	Zertifikat	CN=Windhaber Hans-Georg,O=Magistrat Graz,L=Graz,ST=Styria,C=AT
	Datum/Zeit	2016-06-28T17:46:34+02:00
	Hinweis	Dieses Dokument wurde digital signiert und kann unter: https://sign.app.graz.at/signature-verification verifiziert werden.