

Prüfung der Hauptverwaltungen in den Bezirkshauptmannschaften

Bregenz, im Juni 2005

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Grundlagen	8
1.1 Rechtliche Grundlagen	8
1.2 Organisation und Aufgaben der Hauptverwaltungen	12
2 Personalmanagement	14
2.1 Personalverwaltung	14
2.2 Personalbeschaffung	15
2.3 Führung und Personalentwicklung	18
2.4 Nebenbeschäftigungen	21
3 Interne Dienstleistungen	23
3.1 IT – Angelegenheiten	23
3.2 Beschaffungswesen	27
4 Dienstleistungen für Kunden	29
4.1 Behördliche Aufgaben der Abteilung I	29
4.2 Zentrales Kundenservice bei der BH Dornbirn	32
5 Infrastruktur	35
5.1 Gebäude- und Raumsituation	35
5.2 Projekt St Anna – BH Bregenz „neu“	38
6 Ressourcen und Internes Kontrollsystem	42
Abkürzungsverzeichnis	50

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über die Prüfung der Hauptverwaltungsabteilungen der Bezirkshauptmannschaften Bregenz, Dornbirn, Feldkirch und Bludenz.

Der Landes-Rechnungshof konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof scheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotentiale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Dezember bis Februar 2005 die Hauptverwaltungen in den Bezirkshauptmannschaften. Prüfungsschwerpunkte waren die Organisation der BHs, die Internen Dienstleistungen wie Personalmanagement, Informatik und Beschaffungswesen, die behördlichen Aufgaben der Hauptverwaltungen, das Kundenservice-Center der BH Dornbirn, die Gebäude- und Raumsituation, der geplante Neubau eines Büro- und Geschäftshauses für die Nutzung durch die BH Bregenz sowie die Steuerung und Überwachung in den Hauptverwaltungen.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Landesamtsdirektor sowie den vier Bezirkshauptmännern am 17. März 2005 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 16. Mai 2005 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Bezirkshauptmannschaften (BHs) erbringen zahlreiche Serviceleistungen für die Bürger des Landes. Mehrere Kundenbefragungen attestieren den Bezirkshauptmannschaften eine hohe Akzeptanz und Zufriedenheit. Sie verfügen über detaillierte und gut strukturierte Organisationsvorschriften. Die Aufgaben der Abteilungen in den Geschäftseinteilungen sollten nach dem Vorbild der Geschäfts- und Kanzleiordnungen nach einheitlichen Grundsätzen abgebildet werden.

Die Hauptverwaltungen aller BHs haben grundsätzlich die gleichen internen Aufgaben, dennoch entwickelt oft jede BH eigene Instrumente zu deren Erledigung. Auch beschafft zB jede BH IT-Zubehör sowie Kopier- und -Druckerpapier einzeln. Aus Kosten- und Effizienzgründen sollte die Beschaffung gebündelt werden. Die individuelle Problemlösungskompetenz sollte auch insgesamt besser vernetzt und themenbezogen genutzt werden.

In den BHs bestehen Defizite im Einsatz der Führungsinstrumente, Mitarbeitergespräche wurden zuletzt nur noch zu durchschnittlich 30 Prozent genutzt, obwohl sie für Vorgesetzte eine Dienstpflicht darstellen. Stellenbesetzungen waren teilweise nur eingeschränkt nachvollziehbar. Ein transparentes und bedarfsgerechtes Stellenbesetzungsverfahren mit einer effektiven Qualitätssicherung wäre zweckmäßig.

Einzelne Regelungen über den Zahlungsverkehr werden in den BHs Feldkirch und Bludenz nicht eingehalten. Durch die Einführung und Erweiterung der dezentralen Budgetverantwortung müssen Managementfunktionen wie Steuerung und Überwachung ebenfalls dezentral wahrgenommen werden. Das Controlling ist zu verstärken, das Interne Kontrollsystem ist gezielt weiter zu entwickeln.

In den vier BHs sind über 30 spezielle Softwarelösungen im Einsatz. Für die Fachanwendungen bedarf es einer Koordination zwischen den Dienststellen einerseits und dem Bund bzw den übrigen Bundesländern andererseits. Der zentrale IT-Koordinator steht den BHs hierfür nicht ausreichend zur Verfügung.

Die Aufgaben der IT-Mitarbeiter in den BHs wachsen kontinuierlich an und erfordern ein ausgeprägtes Know-how. Aus Sicht des Landes-Rechnungshofs bildet die Informatik eine Kernaufgabe. Es liegt in der Verantwortung der Behördenleiter für die erforderlichen Ressourcen Sorge zu tragen. Die IT-Aufgaben an den BHs sollten erhoben und hinsichtlich der Ressourcen geklärt werden. Ein bedarfsgerechtes Schulungskonzept für die IT-Mitarbeiter ist zu entwickeln.

Für die einzelnen behördlichen Aufgaben werden in den BHs laut Stellenbeschreibungen unterschiedlich große Personalressourcen bereitgestellt. Auch unter Berücksichtigung der Fallzahlen ergeben sich daraus teilweise gravierende Unterschiede in der Produktivität. Die Stellenbeschreibungen sind bezüglich der Ressourcenzuordnung zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten.

Eine zentrale Kundenservice-Stelle konnte bislang nur bei der BH Dornbirn realisiert werden. Die Vorteile wurden bisher noch nicht voll genutzt, da noch nicht alle Mitarbeiter die Allround-Sachbearbeitung beherrschen. Die Mitarbeiter sollten möglichst rasch qualifiziert werden.

Auf dem St Anna Areal in Bregenz errichtet eine Bauträgersgesellschaft ein Büro und Geschäftshaus in drei Bauetappen. Aus der Bauetappe 1 mietet das Land Büroflächen, die ausschließlich von der BH Bregenz genutzt werden. Das Land hat eine Option auf die Anmietung weiterer Flächen aus Bauetappe 2.

Das St Anna-Areal ist verkehrstechnisch für die BH Bregenz ein optimaler Standort. Da keine Kaufoption bestand, wurde zur Sicherung des attraktiven Standorts eine Mietvariante gewählt. In zähen Verhandlungen konnten akzeptable Konditionen erzielt werden. Unter wirtschaftlichen Aspekten ist die Eigenerichtung einer Mietvariante vorzuziehen.

Auf Grund der Etappenlösung bleibt die BH Bregenz weiterhin auf zwei Gebäude aufgeteilt. Mit den organisatorischen Nachteilen sind auch höhere Kosten verbunden, da einzelne Funktionen doppelt abgedeckt werden müssen. Die Unterbringung der BH Bregenz in einem Gebäude sollte daher möglichst rasch realisiert werden. Im Zuge der 2. Bauetappe ist auch zu prüfen, ob nicht weitere Servicestellen wie beispielsweise die Wohnbauförderung an diesem verkehrstechnisch günstigen Standort angesiedelt werden können.

Die Gesamtausgaben der vier BHs betragen im Jahr 2003 rund € 22,9 Mio, die Personalkosten rund € 17,9 Mio. Beide Positionen sind seit dem Jahr 2000 um 14 Prozent gestiegen. Der Anstieg der Personalkosten liegt um knapp zwei Prozent über der Gesamtentwicklung der Landesverwaltung.

**Bezirkshauptmannschaften
Bregenz, Dornbirn, Feldkirch und Bludenz**

Auftrag

Bezirksverwaltungsbehörden, nachgeordnete Dienststellen der Abteilung Regierungsdienste (PrsR) im Amt der Vorarlberger Landesregierung; Vollziehung von Landesaufgaben, Besorgung von Bundesaufgaben in mittelbarer Bundesverwaltung, Sicherheitsbehörden des Bundes

Gebahrungsentwicklung in € Tausend	2001	2002	2003	VA 2004	VA 2005
Personalaufwand	16.335	17.305	17.854	18.669	19.170
Ausgaben Waldaufseher	1.922	2.020	1.918	2.016	2.041
Materialaufwand (Begutachtungs- plaketten, Reisepässe etc)	480	589	555	604	638
Ausgaben Blutabnahmen	13	13	6	12	15
Büromittel, Druckwerke (inkl Bibliothek)	242	225	252	277	259
Portogebühren	633	711	705	776	781
Miet- und Betriebskosten Gebäude	317	320	331	349	364
Sonst Sach- und Betriebsaufwand	330	302	311	387	411
Ausgaben für Datenverarbeitung und Entwicklung	513	553	374	797	840
Anschaffung, Instandhaltung, Amts- und Betriebsausstattung, GWG	158	139	156	149	114
Instandhaltung, -setzung Gebäude, Grundstücke	116	69	431	382	232
Verfüungsmittel	7	8	8	8	8
Gesamtausgaben BHs	21.066	22.254	22.901	24.426	24.873
Gesamteinnahmen BHs	1.805	1.998	1.717	1.715	1.674
Stellen (in VZÄ) zum 31.12.	2001	2002	2003	2004	
innerhalb Beschäftigungs- rahmenplan	379,2	382,1	385,1	385,6	
außerhalb Beschäftigungs- rahmenplan	21,4	24,6	23,7	21,7	
Gesamt	400,6	406,7	408,8	407,3	

Quelle: VA, RA Land Vorarlberg; Abteilung Personal (PrsP); Personalaufwand laut VA 2004 und 2005 ohne Personalkosten für Angestellte in handwerklicher Verwendung

1 Grundlagen

1.1 Rechtliche Grundlagen

Die Bezirkshauptmannschaften verfügen über detaillierte und gut strukturierte Organisationsvorschriften. Die Geschäftseinteilungen sollten für gleiche Aufgaben gleiche Begriffe verwenden.

Situation

Die vier Verwaltungsbezirke Vorarlbergs unterscheiden sich nach Fläche, Einwohnerzahl und Topographie deutlich voneinander.

Bezirkszahlen im Vergleich

Stand: 30.09.2004

	Bregenz	Bludenz	Dornbirn	Feldkirch	Gesamt
Einwohner	129.770	66.796	80.226	99.807	376.599
davon Ausländer	18.757	8.526	10.832	12.542	50.657
Fläche (km ²)	863	1.287	172	278	2.601
Gemeinden	40	29	3	24	96

Quelle: Amtsstelle für Statistik

Rechtliche Grundlagen

Die Bezirkshauptmannschaften sind nachgeordnete Dienststellen der Abteilung Regierungsdienste (PrsR) im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Organisatorisch sind sie Landesbehörden, werden funktional jedoch in wesentlichen Bereichen in der mittelbaren Bundesverwaltung und als Sicherheitsbehörden des Bundes zur Besorgung von Bundesaufgaben tätig.

Wesentliche Aufgaben aus dem Bereich der Landesverwaltung sind Gemeindeaufsicht, Katastrophenhilfe, Natur- und Landschaftsschutz, Jagd, Fischerei, Baurecht, Straßengesetz, Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt und Pflegesicherung. Aus der mittelbaren Bundesverwaltung vollziehen die Bezirkshauptmannschaften beispielsweise Gewerberecht, Wasserrecht, Kraftfahrrecht, Forstwesen, Veterinärwesen, Aufenthaltsrecht und Sanitätspolizei. Als Sicherheitsbehörden in Unterordnung unter die Sicherheitsdirektion obliegt ihnen der Vollzug des Sicherheitspolizeigesetzes, Vereins- und Versammlungsrechts, die Fremdenpolizei und das Passwesen. Die BHs sind zudem Verwaltungsstrafbehörden erster Instanz. Die BHs sind weitestgehend in der Hoheitsverwaltung tätig.

Bezirksverwaltungsgesetz

Das Bezirksverwaltungsgesetz aus dem Jahr 1976 gliedert das Land Vorarlberg in die Verwaltungsbezirke Bludenz, Bregenz, Dornbirn und Feldkirch.

Bei den BHs sind Abteilungen und bei Bedarf Unterabteilungen einzurichten, auf die die Geschäfte der BH nach ihrem sachlichen Zusammenhang aufzuteilen sind. Diese legt der Bezirkshauptmann in der Geschäftseinteilung fest (§ 4 Bezirksverwaltungsgesetz).

Alle BHs gliedern sich in die Abteilungen I bis X, in der BH Bregenz hat der Bezirkshauptmann zusätzlich die Abteilungen Personal und Organisation (POrg) und die Abteilung Hauptverwaltung (HV) eingerichtet. Die Abteilung I wird bei der BH Bregenz als „Allgemeine Verwaltung“ bezeichnet. Darüber hinaus hat der Bezirkshauptmann von Bregenz in der Abteilung III – Polizei drei Unterabteilungen (KfZ-Zulassung, Führerschein- und Passwesen sowie Fremdenrecht) eingerichtet.

Der Bezirkshauptmann leitet die BH und ist gegenüber allen Bediensteten der BH weisungsberechtigt. Er muss für die notwendige personelle Ausstattung der Bezirkshauptmannschaften im Rahmen der Haushaltsvorschriften sorgen, die Bediensteten führen und im Rahmen der budgetären Rahmenbedingungen für die notwendige sachliche Ausstattung der Bezirkshauptmannschaften sorgen (§ 5). Der Bezirkshauptmann bestellt die Leiter der Abteilungen mit Zustimmung der Landesregierung.

Organisation der Bezirkshauptmannschaften

Bezirkshauptmannschaften	Hauptaufgaben
Abt PORG – Personal und Organisation	Personalmanagement, Organisation
Abt HV - Hauptverwaltung	nur bei BH Bregenz Finanz- u Rechnungswesen, Controlling, Informatik, Beschaffungswesen
Abt I ¹⁺² Hauptverwaltung	Personalmanagement, Organisation, Informatik, Finanz- und Rechnungswesen, Gemeindeaufsicht, Staatsbürgerschafts-, Beschaffungs-, Personenstandswesen, Namensänderungen, Wahlen
Abt II – Wirtschaft und Umweltschutz	Gewerberecht, Betriebsanlagen, Baurecht, Wasserrecht, Natur- und Landschaftsschutz
Abt III ³ Polizei	Allgemeine Polizeiangelegenheiten, Straßenpolizei, Kraftfahrwesen, Führerscheingesetz, Waffenwesen, Passwesen, Fremdenpolizei
Abt IV Sozialhilfe	Sozialhilfe, Pflegegeld, Pflegeheimgesetz, Behindertenhilfe
Abt V Jugendwohlfahrt	Sicherung des Kindeswohls, Sicherung der Rechte und Ansprüche von Kindern, Pflegekinderwesen, Unterhaltsvorschuss, Jugendgesetz
Abt VI Gesundheitswesen	Amtsärztliche Untersuchungen, Impfwesen, TBC-Fürsorge, Lebensmittelaufsicht, Gewerbehygiene
Abt VII ⁴ Schule	Äußere Organisation der Pflichtschulen, Dienstrechtsangelegenheiten der Pflichtschullehrer, Kindergartenwesen
Abt VIII ⁵ Forstwesen	Forstliche Raumplanung, Erhaltung des Waldes, Forstschutz
Abt IX Veterinärwesen	Amtstierärztliche Untersuchungen, Tierseuchenbekämpfung, Viehverkehr, Tierzucht, Tierschutz, Betriebskontrollen
Abt X Strafsachen	Verwaltungsstrafen und deren Vollzug

¹ BH Bregenz: Abteilung I – Allgemeine Verwaltung

² in Bregenz zusätzlich Aufgaben wie Abteilung II soweit sie sich auf Bodensee, Alter Rhein und Uferschutzbereich beziehen sowie sonstige Angelegenheiten des Bodensees

³ BHs Feldkirch und Bludenz: Polizei und Verkehr

⁴ BH Bludenz: Schule und Sport

⁵ BH Bludenz: Forst, Jagd und Fischerei

Geschäfts- und Kanzleiordnungen Die Geschäfts- und Kanzleiordnungen regeln Grundsätze über die Geschäftsprozesse der BHs, wie etwa die Gestaltung des Dienstbetriebs, die Behandlung von Eingangs- und Ausgangspost, Aktenbearbeitung und Aktenführung und den Schriftverkehr. Die Geschäfts- und Kanzleiordnungen der BHs sind weitgehend identisch, sie wurden von allen BHs gemeinsam unter der Koordination des Landesamtsdirektors erarbeitet.

Der Bezirkshauptmann kann den Abteilungsleitern und auch anderen geeigneten Bediensteten schriftlich bestimmte Aufgaben zur selbständigen Erledigung und Unterschrift übertragen (§ 3 Geschäfts- und Kanzleiordnung). Auch für den Zahlungsverkehr sind die Unterschriftsbefugnisse in jedem Einzelfall schriftlich festgelegt.

Geschäftseinteilungen Die Geschäftseinteilungen (GE) regeln, welche Aufgaben die einzelnen Abteilungen zu erfüllen haben. Teilweise verwenden die GE für dieselben Aufgaben unterschiedliche Bezeichnungen. Beispielsweise wird in der GE der BH Bregenz das Personalmanagement, der Vollzug der Dienstrechtskompetenzen sowie Aus- und Fortbildungsangelegenheiten als Dienstaufgaben angegeben, in der BH Feldkirch ist im Bereich Personal nur von „Vollzug der Dienstrechtsangelegenheiten“ die Rede.

Die Auflistung der Aufgaben ist in jeder BH anders gestaltet. Sie beginnt in der GE der BH Bludenz mit den Blöcken „Landesverfassung, Landesgesetzgebung“, mit „Personalangelegenheiten und Dienstaufsicht bei der BH Feldkirch“ und in der GE der BH Dornbirn alphabetisch mit „Ablauf- und Büroorganisation, Allgemeine Angelegenheiten der Amtsverschwiegenheit, Amtshaftung und Amtshilfe“.

Bewertung Die BHs verfügen über einen hohen schriftlichen Organisationsgrad. Die Organisationsvorschriften sind logisch aufgebaut und regeln Grundsätze und Prozesse der Aufgabenerledigung in verständlicher Form. Die Unterschriftsbefugnisse sind bei allen BHs klar geregelt.

Positiv ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs auch die Kooperation der BHs unter der koordinierenden Funktion des Landesamtsdirektors bei der Gestaltung einheitlicher Regelungen.

In den Geschäftseinteilungen erschweren allerdings die unterschiedliche Strukturierung der Aufgaben und teilweise unterschiedliche Begriffe für gleiche Aufgaben die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Geschäftseinteilungen nach dem Muster der Geschäfts- und Kanzleiordnungen einheitlich zu gestalten.

Stellungnahme *Eine unterschiedliche Strukturierung der Aufgaben lässt sich teilweise auf Grund regionaler Unterschiede (zB Bodensee) nicht vermeiden.*

1.2 Organisation und Aufgaben der Hauptverwaltungen

Die Aufgaben der Hauptverwaltungen unterscheiden sich in Teilbereichen. Die Einrichtung einer Personal- und Organisationsabteilung bei der BH Bregenz erwies sich insgesamt als zweckmäßig. Die Individuelle Problemlösungskompetenz der einzelnen BHs wird zu wenig vernetzt, Synergien zu wenig genutzt.

Situation Die Hauptverwaltungen haben grundsätzlich identische Aufgaben. Sie erledigen schwerpunktmäßig die Zentralen Dienste der Bezirkshauptmannschaften. Dazu gehören Organisation, Personalmanagement, IT, Beschaffungswesen, Finanzen, Rechnungswesen und Controlling einschließlich der Geschäfte der Amtskasse sowie das Gebäude- und Raummanagement, soweit nicht das Landeshochbauamt zuständig ist.

Zu einem geringeren Teil sind die Hauptverwaltungen behördlich tätig. Wesentliche Aufgaben in der Hoheitsverwaltung sind die Aufsicht über die Gemeinden des Bezirks, die Durchführung der Ermittlungsverfahren in Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, Personenstandswesen, Namensänderungen, Wahlen und Aufgaben der Katastrophenhilfe.

Die behördlichen Angelegenheiten der Hauptverwaltungen sind nicht immer deckungsgleich. Bei der BH Dornbirn wird die Gemeindeaufsicht schwerpunktmäßig von der Abteilung I – Hauptverwaltung wahrgenommen. Ausgenommen davon sind die Vorstellungsverfahren in Bauangelegenheiten, die von der Abteilung II – Wirtschaft und Umweltschutz erledigt werden. Bei der BH Feldkirch sind das Personenstandswesen und Namensänderungen in der Abteilung III – Polizei und Verkehr angesiedelt. Bei der BH Bregenz besorgt die Abteilung I – Allgemeine Verwaltung ausschließlich behördliche Angelegenheiten.

BH Bregenz Bei der BH Bregenz wurde im Jahr 1996 zur Entlastung des damaligen Leiters der Abteilung Hauptverwaltung eine Personal- und Organisationsstelle als Stabsstelle des Bezirkshauptmanns eingerichtet. Im Jahr 2002 installierte der Bezirkshauptmann die Personal- und Organisationsstelle (POrg) als eigene Abteilung neben der Abteilung Hauptverwaltung.

Während diese schwerpunktmäßig für Personal- und Organisationsfragen zuständig ist, sind die wesentlichen Aufgaben der Hauptverwaltung Finanzwesen, Beschaffungswesen und die Informationstechnologie. Beide Leiter haben deutlich größere zeitliche Ressourcen zur Verfügung als die Leiter der anderen Hauptverwaltungen.

Die Aufgaben der Abteilungen I – Hauptverwaltung der Bezirkshauptmannschaften Bludenz, Dornbirn und Feldkirch sind in der BH Bregenz über drei Abteilungen verteilt, wobei in der Abteilung I – Allgemeine Verwaltung mit rund zwei Drittel der Kapazität zusätzliche Aufgaben wahrgenommen werden.

Aufgabenerledigung

Die Leiter der Hauptverwaltungen pflegen keinen institutionalisierten Kontakt untereinander. Probleme und Fragen werden meist anlassbezogen und informell erörtert. In der Regel entwickelt jeder Abteilungsleiter eigene Instrumente zur Erledigung der Abteilungsaufgaben. Beispielsweise wird bei Stellenbesetzungen kein einheitliches Verfahren eingehalten.

Die Bildungsbudgets wurden an die Abteilungen und Dienststellen dezentralisiert. Zum Prüfungszeitpunkt hatte erst die BH Bregenz eine Dienstweisung für die praktische Handhabung dieser neuen Kompetenz erarbeitet.

Bei behördlichen Aufgaben, wie etwa bei Durchführung der Erst- und Zweiterhebungen in Einbürgerungsverfahren gibt es keine einheitliche Praxis in der Umsetzung des Erlasses der Abteilung Innere Angelegenheiten (Ia) im Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Bewertung

Alle Hauptverwaltungen erledigen grundsätzlich dieselben internen Aufgaben. Der Landes-Rechnungshof sieht darin eine Chance, individuell vorhandenes Spezialwissen und Problemlösungskompetenz für die Zwecke aller BHs themenbezogen zu bündeln, zu nutzen und gleichzeitig selbst vom Know-how der anderen zu profitieren.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs werden individuelle Stärken der einzelnen Hauptverwaltungen im Interesse aller BH's zu wenig genutzt. Dies könnte durch eine ausgewogene fachliche Schwerpunktsetzung in so genannten Kompetenzzentren geschehen.

Die Aufteilung der Zentralen Dienste der BH Bregenz auf die Abteilungen POrg und HV ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs plausibel, jedoch nicht zwingend notwendig. Die Einrichtung der Personal- und Organisationsstelle bzw später -abteilung bewirkte einen deutlichen Qualitätsschub im Personalmanagement der BH Bregenz und eine spürbare Straffung der Führung. Damit verbunden ist auch eine bessere personelle Ausstattung als bei den anderen BHs.

Die Gehaltsklasseneinstufungen der Leiter beider Abteilungen sind so gestaltet, dass die punktemäßige Bewertung beider Leitungsfunktionen in Summe eine Leitungs- und eine Sachbearbeiterfunktion ergibt. Die Trennung der Funktion ermöglicht zudem eine gegenseitige Vertretungsregelung, die bei den anderen BHs nicht möglich ist. Die dauerhafte Vertretungsregelung ist zweckmäßig.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Bildung von Kompetenzzentren für die Kernaufgaben Personalmanagement, Organisationsfragen, Informatik und Beschaffungswesen.

Stellungnahme

Die Bezirkshauptmänner sind übereingekommen, in Zukunft institutionalisierte Kontakte der Leiter der Hauptverwaltungen (2-3 Mal pro Jahr) durchzuführen.

2 Personalmanagement

Zuständig für das Personalmanagement der Landesbediensteten ist grundsätzlich die Abteilung Personal (PrsP) im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Verschiedene Aufgaben sind für die in den BHs tätigen Landesbediensteten an diese delegiert und werden dort in der Abteilung I – Hauptverwaltung, bei der BH Bregenz in der Abteilung POrg wahrgenommen.

2.1 Personalverwaltung

Die Anzahl der Stellen ist im Beschäftigungsrahmenplan geregelt, bedingt durch neue Aufgaben wurde dieser in den letzten Jahren geringfügig erhöht.

Situation

Die Stellenentwicklung war auf Basis von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bei allen Bezirkshauptmannschaften konstant.

Stellen in Vollzeitäquivalenten zum 31.12.

	2001	2002	2003	2004
innerhalb Beschäftigungsrahmenplan	379,2	382,1	385,1	385,6
außerhalb Beschäftigungsrahmenplan	21,4	24,6	23,7	21,7
Gesamt	400,6	406,7	408,8	407,3

Quelle: Abteilung Personal (PrsP)

Die Stellen innerhalb des Beschäftigungsrahmenplans (BRP) stiegen im Zeitraum 31.12.2001 bis 31.12.2004 von 379,2 auf 385,6, die Stellen außerhalb des BRP von 21,4 auf 21,7. Die Aufstockung um drei Stellen innerhalb des BRP von 2002 auf 2003 war durch die Verwaltungsreformgesetze des Bundes und des Landes bedingt. Diese übertrugen den BHs zusätzliche Aufgaben im Sinne des „one stop shop“-Prinzips.

Stellen außerhalb des BRP sind Stellen, die nur für einen vorübergehenden Bedarf oder aus arbeitsmarktpolitischen oder sozialen Gründen geschaffen wurden. Dies sind Stellen für Lehrlinge, Ferialpraktikanten, beschäftigungslose Schulabgänger und Menschen mit Behinderung.

Arbeitszeitvorschriften Die Arbeitszeiten der Mitarbeiter werden IT-unterstützt im System WINIK erfasst und evaluiert.

Die Einhaltung der Arbeitszeiten wird von den Abteilungsleitern für die Mitarbeiter ihrer Abteilung, durch die Leiter der Hauptverwaltungen bzw bei der BH Bregenz durch den Leiter der Abteilung POrg kontrolliert und überwacht. Auch die Behördenleiter selbst prüfen diese stichprobenartig auf etwaige Auffälligkeiten und Abweichungen von der Norm. Ebenso werden regelmäßig Krankenstände und andere Zeitarten ausgewertet.

Bewertung Der Landes-Rechnungshof bewertet die Zunahme an Stellen von 2001 bis 2004 um 1,6 Prozent vor dem Hintergrund zahlreicher zusätzlicher Aufgaben, die den Bezirksverwaltungsbehörden durch die Verwaltungsreformgesetze 2001 übertragen wurden, als angemessen.

Die Behördenleiter und die Leiter der Hauptverwaltungen überwachten die Einhaltung der Arbeits- und Absenzzzeiten regelmäßig und in der Regel auch sorgfältig.

2.2 Personalbeschaffung

Die Stellenbesetzungsverfahren sind in Qualität und Transparenz unterschiedlich, der Grundsatz der Besteignung war nicht immer überprüfbar. Bei den Bezirkshauptmannschaften sollte ein transparentes Stellenbesetzungsverfahren mit einer effektiven Qualitätssicherung entwickelt werden.

Situation Die BHs haben bei Stellenbesetzungen von der Landesregierung übertragene Befugnisse:

- Aufnahme von Bediensteten des Stellenbereichs „Handwerkliche Gehilfen“ in den Landesdienst im Rahmen des BRP
- Bestellung von Abteilungsleitern der BH mit Zustimmung der Landesregierung

- Durchführung der Stellenbesetzungsverfahren mit Erstattung eines Besetzungsvorschlags bei anderen BH-Mitarbeitern; die Besetzungsentscheidung erfolgt durch die Landesregierung als Kollegium oder durch das für Personalangelegenheiten zuständige Regierungsmitglied

Stellenbesetzungsrichtlinie

Eine von der Landesregierung im Jahre 2001 erlassene Richtlinie über das Verfahren zur Besetzung von Stellen in der Vorarlberger Landesverwaltung verlangte für die Auswahl von Stelleninhabern zwingend die Befolgung des Grundsatzes der Besteignung.

Laut Richtlinie sind bei gleicher Eignung Landesbedienstete gegenüber Externen zu bevorzugen, die Leiter sollten maßgeblichen Einfluss auf die Besetzung von Stellen in ihrem Verantwortungsbereich haben. Bewerbungen und die Bewertungsergebnisse der Auswahlverfahren sind vertraulich zu behandeln. Die Bewerbungen sind anhand der Anforderungskriterien der Stellenausschreibung zu prüfen.

Für die Beurteilung der Eignung sind je nach Art der angestrebten Verwendung die Bewerbungsunterlagen, Eindrücke beim Vorstellungsgespräch, Dienstzeugnisse, Auskünfte früherer Vorgesetzter und absolvierte Weiterbildungsmaßnahmen heran zu ziehen. Der bestgeeignete Kandidat ist der Personalabteilung mit einer schriftlichen Begründung zur Aufnahme vorzuschlagen.

Die Richtlinie ist am 31. Dezember 2002 ausgelaufen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag keine Verlängerung oder Neuregelung vor. Das Auslaufen der Richtlinien wurde von der Personalabteilung nicht eigens kommuniziert.

Stellenbesetzungen

Der Landes-Rechnungshof prüfte bei jeder BH stichprobenartig einige Stellenbesetzungen. Bei den BHs Bregenz und Dornbirn waren dies die beiden Verfahren zur Besetzung der Leiterpositionen der Abteilungen II – Wirtschaft- und Umweltschutz. Beide Positionen inkludieren Stellvertreterfunktionen des Bezirkshauptmanns.

Die Verfahren wurden vom jeweiligen Bezirkshauptmann durchgeführt. In beiden Fällen waren keine Aufzeichnungen über Bewerbungsgespräche in den Akten vorhanden. Der Bezirkshauptmann von Bregenz führte zwar mit beiden Bewerbern Gespräche, legte aber die darüber geführten Aufzeichnungen nur in seinem Handakt ab.

Der Bezirkshauptmann von Dornbirn führte keine Bewerbungsgespräche, sondern besetzte die Stelle mit einem der zwei Bewerber allein auf Grund der Bewerbungsunterlagen. Die Abteilung Personal (PrsP) im Amt der Landesregierung hat beiden Besetzungen ohne schriftliche Begründung des Vorschlags zugestimmt.

Weiters prüfte der Landes-Rechnungshof die Besetzungsverfahren des Leiters der Hauptverwaltung bei der BH Dornbirn sowie eines Waldaufsehers für das Waldaufsichtsgebiet Lorüns/Stallehr/Vandans bei der BH Bludenz im Jahr 2004. Beide Verfahren waren nachvollziehbar und übersichtlich dokumentiert.

In der BH Feldkirch prüfte der Landes-Rechnungshof die Besetzung des Leiters der Hauptverwaltung im Jahr 2000.

Die in der internen Stellenausschreibung genannten Aufgaben umfassten insbesondere Personalmanagement, Organisation, Rechnungswesen und Controlling. Neben mehrjähriger Erfahrung in der Landesverwaltung wurden beispielsweise Kenntnisse des Dienstrechts gefordert, Kenntnisse des Rechnungswesens dagegen nicht.

Für die Bewerberinterviews verwendete die Besetzungskommission einen Fragenraster mit drei Hauptkriterien. Das Hauptkriterium fachliche Befähigung sah die Unterkriterien Erfahrung in der Landesverwaltung/BH, EDV-Kenntnisse und Führungserfahrung vor. Erfahrung im Personalmanagement/Dienstrecht und Rechnungswesen waren hier nicht als relevante Kriterien genannt. Bei einem Bewerber war beim Kriterium Erfahrung in der Landesverwaltung/BH handschriftlich die Bemerkung „nie BH“ angeführt. Alle Unterkriterien waren mit Gewichtungsfaktoren versehen und wurden mit Punkten von null bis fünf bewertet.

Bewertung

Der Landes-Rechnungshof legt größten Wert auf ein objektives und transparentes Stellenbesetzungsverfahren. Eine angemessene Dokumentation des Besetzungsvorgangs, der fachlichen und persönlichen Beurteilung der Kandidaten sowie der Entscheidungskriterien für die Besteignung sind unabdingbare Voraussetzungen für ein ordentliches und nachvollziehbares Besetzungsverfahren.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wurden bei den Besetzungsverfahren der Leiter der Abteilung II – Wirtschaft und Umweltschutz in Dornbirn und Bregenz diese Standards nur teilweise umgesetzt. Die Dokumentation der Ergebnisse in einem Handakt ist nicht ausreichend.

Das Auswahlverfahren für den Leiter der Hauptverwaltung der BH Feldkirch weist für den Landes-Rechnungshof einige Mängel auf. In der Stellenausschreibung stimmte das Anforderungsprofil nicht mit dem beschriebenen Aufgabenbereich der Stelle überein. Stellenausschreibung und Anforderungsprofil wiederum deckten sich nicht mit den Kriterien im Beurteilungsraster. Die für die Stelle erforderliche fachliche Qualifikation kam als Kriterium im Beurteilungsraster nicht mehr vor. Stattdessen wurde die Führungserfahrung als Kriterium bewertet, obwohl diese in der Stellenausschreibung nicht gefordert wurde.

Auch wurde die geforderte mehrjährige Erfahrung in der Landesverwaltung im Beurteilungsraster auf „Erfahrung in der Landesverwaltung/BH“ eingeeengt. Das neue Kriterium Führungserfahrung und die Erfahrung in der BH wurden schließlich zur Beurteilung der Besteignung herangezogen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, ein transparentes Stellenbesetzungsverfahren einzuführen und die Qualitätssicherung zu gewährleisten.

Stellungnahme

Die Aufnahme von Expert(inn)en und bestimmten Führungskräften in den Landesdienst erfolgt schon bisher nach der Objektivierungsrichtlinie. Bei diesen Verfahren wird den Erwartungen des Landes-Rechnungshofs nach einem transparenten und angemessen dokumentierten Stellenbesetzungsverfahren entsprochen. Erfahrungsgemäß sind solche strukturierten und dokumentierten Auswahlverfahren aufwändig.

Interne Stellenbesetzungen sind bisher weitgehend unbürokratisch und ressourcenschonend erfolgt. Bei diesen Stellenbesetzungen wurde der Dokumentation der Verfahrensschritte und Bewertungsergebnisse angesichts knapper Ressourcen keine besondere Bedeutung beigemessen. Um den Verwaltungsaufwand für interne Prozesse nicht zu aufwändig werden zu lassen, sollte es auch in Zukunft möglich sein, die Auswahlverfahren möglichst einfach zu gestalten.

Die Kritik des Landes-Rechnungshofs wird aber zum Anlass genommen, neue Regeln für die Besetzung von Stellen festzulegen. Eine neue Richtlinie wurde bereits erarbeitet, derzeit finden die letzten Abstimmungen statt. Mit den neuen Richtlinien sollte es gelingen, die Stellenbesetzungsverfahren zu optimieren.

2.3 Führung und Personalentwicklung

Beim Einsatz von Führungsinstrumenten bestehen noch Defizite. Mitarbeitergespräche werden nur zu einem geringen Teil geführt, die Stellenbeschreibungen sind in der bestehenden Form als Führungsinstrumente wenig effektiv.

Situation

In den BHs werden als Führungsinstrumente Abteilungsleiterbesprechungen, Mitarbeitergespräche und in der BH Bregenz das Informationsmedium BH-intern eingesetzt.

Stellenbeschreibungen

Für einen großen Teil der Stellen bei den BHs bestehen Stellenbeschreibungen. Die Stellenbeschreibungen werden von den Vorgesetzten erstellt und vom Bezirkshauptmann und der Abteilung Personal (PrsP) im Amt der Landesregierung genehmigt.

Neben allgemeinen Daten wie Gehaltsklasse und Beschäftigungsausmaß enthalten die Stellenbeschreibungen vor allem die Aufgaben der Stelle. Sie sind eingeteilt in Hauptaufgaben und Unteraufgaben. Eine Hauptaufgabe ist zB Personalmanagement, eine dazugehörige Unteraufgabe Personaladministration. Jede Hauptaufgabe ist mit einem Prozentsatz der gesamten Aufgaben der Stelle bemessen zB Personalmanagement 40 Prozent.

Die Stellenbeschreibungen der BHs sehen in vielen Fällen für gleiche Aufgaben andere Bezeichnungen oder andere Gewichtungen vor.

So enthalten beispielsweise die Stellenbeschreibungen des Leiters der HV der BH Dornbirn und des Leiters der Abteilung POrg der BH Bregenz Führung als Hauptaufgabe, die der BHs Bludenz und Feldkirch dagegen nur als Unteraufgabe. Staatsbürgerschaftsangelegenheiten werden in der Stellenbeschreibung der BH Dornbirn als Einbürgerungen, in Feldkirch als Staatsbürgerschaftswesen und in Bludenz als Erhebungen nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz bezeichnet.

Mitarbeitergespräche Seit 1. Jänner 2001 ist jeder Vorgesetzte gesetzlich verpflichtet, einmal jährlich mit jedem ihm direkt unterstellten Mitarbeiter ein Mitarbeitergespräch zu führen. Die Arbeitsziele der Stelle, der Arbeitserfolg und die Aufgaben im Folgejahr sind zu erörtern. Zudem können leistungsfördernde Maßnahmen wie Schulungen oder Karrierechancen des Mitarbeiters besprochen werden.

Die Quote der geführten Mitarbeitergespräche sank seit Einführung des Instruments kontinuierlich. So betrug sie bei der BH Dornbirn im Jahre 2001 noch 44 Prozent, im Jahre 2002 38 Prozent und sank in den Jahren 2003 und 2004 auf neun bzw 7,6 Prozent. In Bludenz betrug die Quote im Jahr 2003 neun und 2004 20 Prozent. In Bregenz betrug sie zuletzt immer noch rund 43 Prozent und in Feldkirch rund 46 Prozent.

Zwei Bezirkshauptmänner führten die Mitarbeitergespräche regelmäßig, ein Bezirkshauptmann in etwas geringerem Ausmaß. Ein Bezirkshauptmann führte bisher keine formellen Mitarbeitergespräche durch. Im Rahmen von Abteilungsleiterbesprechungen ermunterte er die Abteilungsleiter aber wiederholt dazu, solche zu führen.

Abteilungsleiterbesprechungen wurden bei der BH Bregenz in Abständen von ein bis zwei Monaten, bei der BH Bludenz vierteljährlich und in Feldkirch und Dornbirn halbjährlich abgehalten. Die Besprechungen in Bregenz und Bludenz waren umfassend und nachvollziehbar protokolliert. Eher kurz und daher nicht in allen Teilen nachvollziehbar waren die Protokolle in Dornbirn und Feldkirch.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs beeinträchtigen die unterschiedlichen Bezeichnungen und Gewichtungen gleicher Aufgaben in den Stellenbeschreibungen die Effizienz dieses Führungsinstruments. Wenn ein und dieselbe Aufgabe einmal als Hauptaufgabe, einmal als Unteraufgabe genannt wird oder überhaupt in jeder Stellenbeschreibung anders bezeichnet wird, können Vergleiche der für einzelne Aufgaben eingesetzten Ressourcen nur mit erheblichem Aufwand angestellt werden.

Mitarbeitergespräche und Abteilungsleiterbesprechungen sind anerkannte und wichtige Führungsinstrumente. Der Gesetzgeber normiert Mitarbeitergespräche als Dienstpflicht des Vorgesetzten, weil sie dazu dienen sollen, Kernfragen des Arbeitsverhältnisses außerhalb der üblichen betrieblichen Kommunikationsschienen gezielt und strukturiert zu besprechen. Den Bezirkshauptmännern kommt dabei vor allem gegenüber der zweiten Führungsebene in den BHs Vorbildwirkung zu.

Abteilungsleiterbesprechungen haben das Ziel, dienststellenspezifische Fragen abteilungsübergreifend zu beraten. Eine gute Dokumentation ist unbedingt notwendig um Ergebnisse nachvollziehen und getroffene Vereinbarungen überprüfen zu können.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Führung von Mitarbeitergesprächen zu verstärken.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, in den Stellenbeschreibungen dieselben Aufgaben gleich zu bezeichnen und zu gewichten.

Stellungnahme

Die Stellenbeschreibungen wurden vor allem als Führungsinstrument für die Führungskräfte entwickelt. Daneben sollen Informationsbedürfnisse der Zentralstellen befriedigt werden. Weil das Instrument einfach und der Arbeitsaufwand für die Führungskräfte gering gehalten werden soll, sollten die Führungskräfte Stellen so gestalten und beschreiben können, wie es den individuellen Bedürfnissen der Dienststelle und den unterschiedlichen personellen Verhältnissen entspricht. Eine gleiche Bezeichnung und Gewichtung ähnlicher Stellen führt zu einem hohen Koordinationsaufwand.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof teilt die Auffassung, dass Stellenbeschreibungen ein individuell einsetzbares Führungsinstrument sind. Dennoch sollte sichergestellt sein, dass gleichartige Stellen in den wesentlichen Aufgaben gleich beschrieben werden. Wenn bei einem Leiter der Hauptverwaltung die Führung der Abteilung als Unteraufgabe beschrieben wird, wird dieser Grundsatz durchbrochen.

2.4 Nebenbeschäftigungen

Ein Amtstierarzt gibt seine Nebenbeschäftigung als Inhaber einer Großtierpraxis trotz Verbot des Dienstgebers nicht auf.

Situation

Die meisten der in den BHs tätigen Amtsärzte und Amtstierärzte üben teils auf Ersuchen Dritter, teils im eigenen Interesse neben ihren dienstlichen Aufgaben häufig Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten aus.

Landesbedienstete dürfen keine Nebenbeschäftigungen ausüben, die

- sie in der Erfüllung der dienstlichen Aufgaben behindern oder
- Befangenheitsvermutungen hervorrufen oder
- sonstige wesentliche dienstliche Interessen gefährden.

Nebentätigkeiten sind Tätigkeiten, die Landesbedienstete über Auftrag des Landes ohne unmittelbaren Zusammenhang mit ihren dienstlichen Aufgaben für das Land wahrnehmen.

Das Land hat nähere Bestimmungen über Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten der Amtsärzte und Amtstierärzte im Jahre 2001 in einem eigenen Erlass geregelt. Erklärtes Ziel des Erlasses ist, dass die Ausübung von Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten keinen Anlass zur Kritik gibt.

Nebenbeschäftigungen sind bei Amtstierärzten beispielsweise die nebenberufliche Ausübung von Tierarztpraxen. Bei Amtsärzten etwa die Durchführung von reisemedizinischer Beratung der Bevölkerung und gewisser Impfungen, vor allem bei Reisen in tropische Länder. Auch die Erstattung von Gutachten nach dem Bundespflegegeldgesetz über Ersuchen der zuständigen Behörden sind häufig von Amtsärzten ausgeübte Nebenbeschäftigungen.

Solche Nebenbeschäftigungen dürfen – sofern sie nicht untersagt wurden – nur außerhalb der Dienstbetriebszeiten und nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Dienststellenleiters in den Amtsräumen ausgeübt werden. Wenn Amtseinrichtungen benützt oder Landesbedienstete mit deren ausdrücklicher Zustimmung für derartige Tätigkeiten herangezogen werden, müssen die Amt(tier)ärzte dies dem Land abgelden. Entgelte für Nebenbeschäftigungen in den Amtsräumen entgegenzunehmen, ist nicht zulässig.

Großtierpraxen von Amtstierärzten

Die Amtstierärzte der BH Bregenz und der BH Bludenz meldeten dem Dienstgeber Ende 2001, dass sie eine Großtierpraxis betreiben und beabsichtigten, dies auch weiterhin zu tun. Die anderen Amtstierärzte meldeten den Betrieb von Kleintierpraxen.

Während das Land als Dienstgeber den Betrieb von Kleintierpraxen neben der amtstierärztlichen Tätigkeit als unbedenklich einstufte und weiterhin akzeptierte, wurde den beiden genannten Amtstierärzten im Jahre 2002 schriftlich die Weiterführung ihrer Großtierpraxen mit einer Übergangsfrist für die Auflassung bis Ende 2003 untersagt. Das Land sah es im Hinblick auf die Unbefangenheit vor allem als problematisch an, dass die Amtstierärzte im Rahmen einer Privatpraxis tierärztliche Tätigkeiten für solche tierhaltenden Betriebe erbringen, die gleichzeitig ihrer Aufsicht als Amtstierarzt unterliegen.

Der Amtstierarzt von Bregenz akzeptierte die Untersagung mit Übergangsfrist, da er Ende 2003 ohnedies in Pension ging. Der Amtstierarzt der BH Bludenz wehrt sich bis heute gegen das Verbot. An einer Konfliktlösung wurde bisher erfolglos gearbeitet.

Das Land stellt für den Fall der Nichtbeachtung von Nebenbeschäftigungsverboten dienstrechtliche Konsequenzen in Aussicht, da es sich um grobe Dienstpflichtverletzungen handelt.

Bewertung

Der besonders sensible Umgang mit möglichen Befangenheiten in der Verwaltung ist ein besonderes Anliegen der EU. So legt die „Food and Feed“-Verordnung, VO (EG) 882/2004, in ihrem Anforderungsprofil an den „amtlichen Tierarzt“ unmissverständlich fest, dass jeder Anschein eines Interessenskonflikts zu vermeiden ist und die amtstierärztlichen Kontrollen von Personen durchgeführt werden müssen, die keinem Interessenskonflikt ausgesetzt sind.

Für die Unzulässigkeit einer Nebenbeschäftigung kommt es aus Sicht des Landes-Rechnungshofs nicht nur darauf an, ob im konkreten Fall eine Befangenheit eingetreten ist, sondern vielmehr auf den Eindruck, den ein unbefangener Bürger angesichts der konkreten Nebenbeschäftigung gewinnen muss. Dies gilt umso mehr als die Sensibilität der Öffentlichkeit bezüglich der Unparteilichkeit der Verwaltung stark gestiegen ist.

Vor diesem Hintergrund bewertet der Landes-Rechnungshof die mit der Führung einer Großtierpraxis auftretenden Interessenskollisionen selbst dann als nicht vereinbar, wenn es im konkreten Einzelfall zu keiner Befangenheitssituation gekommen ist. Die negativen Beispielswirkungen einer in dieser Hinsicht unentschlossenen Vorgangsweise des Dienstgebers dürfen nicht übersehen werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, durch konsequente Durchsetzung dienstrechtlicher Vorschriften Interessenskonflikte und negative Beispielswirkungen von Nebenbeschäftigungen zu vermeiden.

Stellungnahme

Bei der vom Landes-Rechnungshof aufgezeigten Nebenbeschäftigung eines Amtstierarztes wurde intensiv an einer Lösung gearbeitet, die inzwischen im Wesentlichen auch erreicht werden konnte.

Das Bemühen, Nebenbeschäftigungen von Landesbediensteten einzudämmen ist groß. Es darf nicht übersehen werden, dass das Verbot von Nebenbeschäftigungen rechtlich nur beschränkt möglich ist.

3 Interne Dienstleistungen

3.1 IT – Angelegenheiten

Die Informatik hat in den vier Bezirkshauptmannschaften einen hohen Durchdringungsgrad und erfordert eine entsprechende Betreuungskapazität. Der zentrale IT-Koordinator steht den BHs nicht ausreichend zur Verfügung. Die Aufgaben der IT-Mitarbeiter sind umfassend und know-how-intensiv, ein entsprechendes Schulungskonzept sollte entwickelt werden.

Situation

Für die Informatik-Angelegenheiten der BHs sind die Hauptverwaltungen zuständig. In allen vier BHs gemeinsam stehen über 430 PCs und 340 Drucker im Einsatz. Diese werden laut Stellenbeschreibungen von insgesamt 3,57 Mitarbeitern (VZÄ) betreut.

Ressourcen

Personelle Kapazitäten für Informatik-Betreuung an den BHs 2004 In Dienststellen

	Bregenz	Dornbirn	Feldkirch	Bludenz	Gesamt
Gesamtkapazität	1,42*	0,35	0,65	0,45	2,87
Zentrale Koordination		0,70			0,70
Gesamt					3,57

* inklusive Vollzeit(Sozial)stelle für das Benutzerservice
Quelle: Stellenbeschreibungen BHs

Die IT-Aufgaben an den BHs umfassen den first-level-Support bei Hard- und Standard-Softwareproblemen (Benutzerservice) sowie darüber hinausgehende Aufgaben, die von den Informatik-Beauftragten der BHs wahrgenommen werden.

Die Informatik-Beauftragten der BHs sind insbesondere für die Koordination des IT-Betriebs an der Dienststelle, die Beratung der Fachabteilungen in IT-Fragen, die Optimierung von Abläufen, die Verwaltung der IT-Ressourcen, Budgeterstellung/-vorbereitung, Sicherstellung von Datenschutz und -sicherheit, Mitarbeit in Projektgruppen, IT-Konzepterstellung und Benutzerverwaltung (Active Directory) zuständig.

In den BHs sind neben den Standard-Anwendungen der Vorarlberger Landesverwaltung rund 30 spezielle Fachanwendungen im Einsatz. Die Software-Entwicklung erfolgt weitestgehend durch externe Unternehmen, die Wartung und Betreuung erfolgt maßgeblich durch die Mitarbeiter der BHs, durch die Abteilung Informatik (Prsl) im Amt der Landesregierung sowie zwei externe IT-Dienstleistungsunternehmen.

Zentrale Koordination Die speziellen Fachanwendungen der BHs bedürfen auf Grund gleichartiger Aufgaben einer Koordination zwischen den Dienststellen einerseits und dem Bund bzw den übrigen Bundesländern andererseits. Die Funktion des IT-Koordinators wurde seit dem Jahr 1982 vom Leiter der Hauptverwaltung der BH Dornbirn informell und zusätzlich zu seinen Hauptaufgaben wahrgenommen. Mit Zunahme der Koordinationsaufgaben konnten diese in dieser Konstellation nicht mehr ausreichend erfüllt werden.

Mitte des Jahres 2001 wurde eine zusätzliche Stelle für die IT-Koordination geschaffen und aus Gründen der Einschulung und Übergabe bei der BH Dornbirn angesiedelt.

Laut Stellenbeschreibung stehen dem IT-Koordinator für die Erfüllung der Koordinationsaufgaben 70 Prozent seiner Arbeitszeit als vollbeschäftigter Mitarbeiter der BH Dornbirn zur Verfügung. Gleichzeitig ist er zu zehn Prozent Informatik-Beauftragter der BH Dornbirn und zu 20 Prozent für das Benutzerservice der BH Dornbirn zuständig.

Die mittels IT abzubildenden Prozesse werden in den BHs zum Teil unterschiedlich gehandhabt. Bei der Entwicklung von Software für die vom Bund übertragenen Aufgaben wird nicht immer auf gemeinsame Lösungen hingearbeitet.

Ausgaben

Ausgaben für Software-Betrieb und -Entwicklung an den BHs durch Externe in den Jahren 1999 bis 2005

Ausgaben	1999	2000	2001	2002	2003	vorl 2004	VA 2005
Laufender Betrieb	431	195	135	111	141	147	280
Entwicklung	220	37	378	442	233	87	560
Gesamt	651	232	513	553	374	233	840

Quelle: RA, VA Land Vorarlberg

Rund 88 Prozent der gesamten BH-Ausgaben für Software-Entwicklungen der Jahre 1999 bis inklusive 2003 entfielen mit € 722.000, € 295.000 und € 134.000 auf drei Softwarehäuser. Ein Softwarehaus ist auch mit der Entwicklung von ISSO2 beauftragt, dem bis dato noch nicht implementierten Softwarepaket für den Sozialbereich des Landes.

Rund 90 Prozent der Ausgaben für den externen Betrieb der Fachanwendungen entfielen mit € 654.000 auf ein Softwarehaus und mit € 251.000 auf das Amt der Salzburger Landesregierung. Letztere Ausgaben entfielen auf Software zur Abwicklung von Verwaltungsstrafen und KfZ-Zulassungen sowie des Fremdenwesens. Mittlerweile wurde für die Vorarlberger Landesverwaltung mit dem Programm Verwaltungsstrafen (VWS) eine eigene Anwendung entwickelt.

Die für das Jahr 2005 veranschlagten Ausgaben für Software-Entwicklung in Höhe von € 560.000 entfallen mit € 535.000 auf ISSO2.

VWS

Im Frühjahr 2004 prüfte die Kontrollabteilung (IIIc) im Amt der Landesregierung das neu entwickelte Programm VWS in den Abteilungen X – Strafsachen bei allen BHs. Der Bericht wurde im Mai 2004 vorgelegt.

Mit Regierungsbeschluss vom 29. September 1998 wurde die Neuentwicklung von VWS beauftragt, da die bis dahin verwendete Software der Salzburger Landesregierung weder „2000-fähig“ noch für die Euro-Umstellung geeignet war. Die Projektverantwortung hierfür lag bei der Abteilung Informatik (Prsl). Programmierung, Wartung sowie Netzwerk-Integration wurden von zwei Softwarehäusern wahrgenommen. Als Vertreter der Anwender war der Leiter der Hauptverwaltung der BH Dornbirn als damaliger informeller IT-Koordinator am Projekt beteiligt.

Die Einführung von VWS mit 1. Jänner 2000 erfolgte unter großem Termindruck. In der Folge traten des Öfteren Systemausfälle auf, die vor allem im direkten Kontakt mit den Bürgern immer wieder zu Problemen führten. Auch konnten auf Grund des Termindrucks und der fehlenden Kapazitäten des Leiters der Hauptverwaltung der BH Dornbirn keine ausreichenden Benutzerschulungen durchgeführt werden.

An der Behebung der Probleme wurde gearbeitet, die Vertretung der Anwender an den BHs wird vom zentralen IT-Koordinator wahrgenommen.

Schnittstelle Prsl

Die Abteilung Informatik (Prsl) erbringt die Leistungen im Helpdesk auf Grund der Öffnungszeiten und Erreichbarkeit für die BHs zum Teil nicht benutzergerecht. Das in Umsetzung befindliche Projekt „EDV-Help“ der Abteilung Informatik (Prsl) sieht diesbezüglich Verbesserungen vor.

Die Fachanwendungen der BHs sind von den organisatorischen Maßnahmen des Projekts „EDV-Help“ nicht betroffen. Diese müssen von den Mitarbeitern der BHs bzw den spezifischen Systemverantwortlichen betreut werden.

Der Ausbildungsstand der IT-Mitarbeiter in den BHs ist unterschiedlich. Die BHs beauftragen bei EDV-Problemen zum Teil externe Unternehmen direkt mit der Fehlerbehebung, ohne dies vorher mit der Abteilung Informatik (Prsl) als Bewirtschafter der entsprechenden Voranschlagstellen abgeklärt zu haben.

Wie bereits im Rahmen der Prüfung von VWS durch die Abteilung Gebäudungskontrolle (IIIc) festgestellt, stehen die Kapazitäten des zentralen IT-Koordinators den BHs nicht ausreichend zur Verfügung. Der IT-Koordinator hat gleichzeitig IT-Aufgaben an der BH Dornbirn wahrzunehmen, die zudem über das laut Stellenbeschreibung vorgesehene Ausmaß hinausgehen.

Bewertung

Auf Grund von Gesetzesänderungen, der Vielzahl von speziellen Fachanwendungen im direkten Kundenkontakt, e-Government etc steigen die Aufgaben und Anforderungen im Bereich IT tendenziell an.

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofs stellen die IT-Angelegenheiten eine Kernaufgabe der Hauptverwaltungen der BHs dar. Es liegt in der Verantwortung des Behördenleiters, für die erforderlichen Ressourcen Sorge zu tragen.

Die Informatik-Aufgaben in den BHs erfordern – auf Grund der Größe der Dienststellen und der Vielzahl der Fachanwendungen – größeres Fachwissen und sind umfassender und zeitintensiver als in anderen Dienststellen. Die Aufgaben beinhalten das Benutzerservice (first-level-Support) und spezielle Aufgaben im Bereich der Konzeption, Benutzerverwaltung etc. Derzeit werden mit Ausnahme der BH Bregenz alle Aufgaben von den Informatik-Beauftragten der BHs mit den ihnen zur Verfügung stehenden Kapazitäten und dem unterschiedlichen Know-how wahrgenommen. In der BH Bregenz ist als einziger BH die personelle Trennung zwischen dem Benutzerservice und den übrigen IT-Aufgaben durch Schaffung einer Vollzeit(Sozial)stelle gelungen. Das Benutzerservice in Form der Soforthilfe bei Hard- und Softwareproblemen muss jedenfalls vor Ort sichergestellt werden, die Verantwortung hierfür liegt beim jeweiligen Bezirkshauptmann. Eine Lösung zur Beseitigung der bestehenden Defizite in der IT-Koordination ist nach wie vor offen.

Der Ausbildungsstand der Informatik-Beauftragten ist an den BHs unterschiedlich. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs fehlen ein Schulungskonzept sowie eine gemeinsame Wissens-Datenbank, um das Know-how untereinander zugänglich zu machen. Das Projekt „EDV-Help“ sieht die Implementierung eines entsprechenden Tools für diese Zwecke vor. Auch soll durch dieses Projekt die Beauftragung von Externen im Rahmen des second-level-Supports geregelt werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die IT-Aufgaben in den BHs zu erheben und die erforderlichen personellen Ressourcen zu ermitteln.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, ein Schulungskonzept für die IT-Mitarbeiter der BHs zu erstellen und für eine den Aufgaben adäquate Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter zu sorgen.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt darüber hinaus, bei der Entwicklung von BH-übergreifenden Fachanwendungen auf eine Vereinheitlichung der Prozesse zu achten sowie Kooperationen mit anderen Bundesländern bzw bundesweite Lösungen zu forcieren.

Stellungnahme

Zum Programm Verwaltungsstrafen:

Mit Einsatz des letzten Softwarereleases per 02.03.2005 konnten in den Bezirkshauptmannschaften die wesentlichen Probleme beseitigt werden.

Zur Schnittstelle Abteilung Informatik:

Der Helpdesk der Abteilung Prsl ist bisher von 8.00 bis 12.00 und von 13.00 bis 17.00 Uhr besetzt. Außerhalb dieser Zeiten nimmt das Vorarlberger Rechenzentrum (VRZ) teilweise diese Aufgaben wahr, nämlich von 07.00 bis 08.00 Uhr und von 17.00 bis 19.30 Uhr. Somit ist für die Informatikbeauftragten der Bezirkshauptmannschaften – und bei deren Abwesenheit für jeden Benutzer – eine Unterstützung im obgenannten Rahmen stets möglich. Ab Sommer ist geplant, dass der Helpdesk der Abteilung Prsl von 7:30 bis 17:30 Uhr arbeitet und die Zeiten zwischen 7:00 und 7:30 Uhr sowie 17:30 und 20:00 Uhr von VRZ in Bereitschaft wahrgenommen werden. Ein Schulungskonzept wird erstellt.

3.2 Beschaffungswesen

Die Beschaffung der Hard- und Software erfolgt durch die Abteilung Informatik (Prsl) im Amt der Landesregierung, das Zubehör sowie Standard-Kopier- und Druckerpapier, Büromittel etc werden von jeder BH einzeln eingekauft. Die BHs verfügen über einheitliche Druckertypen und weitestgehend einheitliche Kopierer. Die Standard-Papiersorte ist landesweit vorgegeben. Aus Kosten- und Effizienzgründen sollte die Beschaffung gebündelt werden.

Situation

Hard- und Software werden durch die Abteilung Informatik (Prsl) angeschafft. Das entsprechende Zubehör wie Toner und Druckerpatronen wird von jeder BH einzeln besorgt, genauso das erforderliche Drucker- und Kopierpapier, Kuverts, Büromaterial etc.

Auf Initiative des Leiters der Hauptverwaltung der BH Dornbirn wurde die Beschaffung von einheitlichen Druckwerken wie Verfügungsbögen, Zahl-scheinen etc gemeinsam vorgenommen. Die größeren Mengen brachten Preisvorteile mit sich. Die gemeinsame Bestellung von Vordrucken wurde von der BH Dornbirn als freiwillige Leistung erbracht. Diesbezügliche Kon-tinuität wurde auch für die Zeit nach der Pensionierung des Leiters der Hauptverwaltung der BH Dornbirn in Aussicht gestellt.

Im Jahr 2003 betragen die Ausgaben der BHs für Druckwerke € 101.000, für Büromittel € 120.000. Für das Jahr 2005 wurden Ausgaben in gleicher Höhe veranschlagt. Im Jahr 2003 wurden in allen vier BHs gemeinsam über 2,5 Mio Blatt Standard-Drucker- und -Kopierpapier sowie über 400 Tonerkartuschen eingekauft.

Die Abteilungsleiter bestellen das Material für ihre Abteilungen direkt. In den BHs Bregenz und Feldkirch wurden in der Vergangenheit mitunter Bestellungen ohne vorherige Prüfung der Bedeckung der jeweiligen Vor-anschlagstellen getätigt.

Bewertung

Die BHs verfügen über einheitliche Druckertypen und weitestgehend ein-heitliche Kopierer. Die Standard-Papiersorte ist landesweit vorgegeben. Durch Einzelbestellungen der BHs werden Kostenvorteile nicht ausge-schöpft und die „Nachfragemacht“ des Landes nicht optimal genutzt. Die Beschaffung von IT-Verbrauchsmaterial, Papier etc ist nicht gebündelt. Für große Positionen werden Rahmenvereinbarungen der Abteilung Ver-mögensverwaltung (IIIb) mit Lieferanten nicht ausreichend genutzt.

Die Verpflichtung, die Bedeckung von Voranschlagstellen vor einer direkten Bestellung durch die Abteilungsleiter zu prüfen, sollte selbstver-ständlich sein. In der BH Bregenz bestellt mittlerweile ausschließlich der Leiter der Hauptverwaltung nach entsprechender Bedarfsmeldung durch die Abteilungsleiter.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Beschaffung von IT-Verbrauchs-material, Papier, Druckwerken etc zu bündeln und Preisvorteile durch den Abschluss von Rahmenvereinbarungen durch die Abteilung Vermögen-sverwaltung (IIIb) zu nutzen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Bedeckung von Voran-schlagstellen vor einem Beschaffungsvorgang zu prüfen.

Stellungnahme

Eine Bündelung von Vergabekompetenzen und damit auch eine Zentralisierung von Aufträgen lässt nachteilige Auswirkungen auf regionale Klein- und Mittelbetriebe erwarten. Neben diesem Effekt (vgl dazu die Entschließung des Nationalrates vom 26.01.2005, E 88-NR/XXII. GP) sind auch ein erhöhter Verwaltungsaufwand, eine verringerte Flexibilität der beschaffenden Dienststellen und möglicherweise ungünstige Lieferintervalle allfälligen Preisvorteilen gegenüberzustellen. Bei der Bezirkshauptmannschaft Bregenz wurden bereits die entsprechenden Veranlassungen (Bestellung ausschließlich durch den Leiter der Hauptverwaltung bzw mit dessen Einvernehmen) getroffen.

Kommentar L-RH

Für den Landes-Rechnungshof nicht nachvollziehbar ist, warum in der Praxis vielfach nachgewiesene Vorteile der zentralen Beschaffung für die BHs nicht realisierbar sein sollten. Zudem wurden auch bereits Einkaufsvorteile genutzt. Weiters sind die BHs Teil des Amtes der Landesregierung und sollten somit in das zentrale Beschaffungswesen integriert sein.

4 Dienstleistungen für Kunden

4.1 Behördliche Aufgaben der Abteilung I

Für die einzelnen behördlichen Aufgaben werden in den BHs unterschiedlich große Personalressourcen eingesetzt. Unter Berücksichtigung der Fallzahlen ergeben sich teilweise erhebliche Produktivitätsunterschiede. Den Bereich Gemeindeaufsicht sollten erfahrene Juristen über einen längeren Zeitraum betreuen.

Situation

Den Hauptverwaltungen sind auch behördliche Aufgaben zugeordnet. Dazu gehören die Aufsicht über die Gemeinden des Bezirks, die Durchführung der Ermittlungsverfahren in Staatsburgerschaftsangelegenheiten, Personenstandswesen, Namensänderungen, Wahlen und Aufgaben der Katastrophenhilfe.

Die Zuordnung der Aufgaben ist unterschiedlich. Bei der BH Dornbirn ist die Gemeindeaufsicht in der Abteilung I – Hauptverwaltung und in der Abteilung II – Wirtschaft und Umweltschutz angesiedelt. Bei der BH Feldkirch werden das Personenstandswesen und Namensänderungen von der Abteilung III – Polizei und Verkehr wahrgenommen. Bei der BH Bregenz besorgt die Abteilung I – Allgemeine Verwaltung ausschließlich behördliche Angelegenheiten, die aber wesentlich über die Aufgaben der Hauptverwaltungen der anderen BHs hinausgehen. Diese Unterschiede wurden beim Vergleich der laut Stellenbeschreibungen eingesetzten Ressourcen berücksichtigt, in dem einzelne Aufgaben verglichen wurden, auch wenn diese organisatorisch ausnahmsweise nicht bei einer Hauptverwaltung angesiedelt waren.

Im Zuge der Prüfung wurden die behördlichen Aufgaben Gemeinderecht/ Gemeindeaufsicht, Kirchengaustritte, Namensänderungen, Personenstandsangelegenheiten und Staatsbürgerschaftswesen untersucht.

Durchschnittliche Fallzahlen und Personalkapazitäten behördlicher Aufgaben in den Jahren 2000 bis 2003

Bezirk bzw BH	Bregenz	Dornbirn	Feldkirch	Bludenz
Bevölkerung per 30.09.2004	129.770	80.226	99.807	66.796
Anzahl Gemeinden	40	3	24	29
Gemeindeaufsicht (Aufsichtsbeschwerden, Verordnungsprüfungen, Vorstellungen)	171	150	134	218
Stellenprozente für Gemeindeaufsicht	55*	55	55	100
Kirchengaustritte	375	362	493	390
Stellenprozente für Kirchengaustritte	20	2	10	10
Namensänderungen (Vor- und Nachnamen)	130	86	138	58
Personenstandsfälle (Geburten, Eheschließungen, Sterbefälle)	1.981	1.576	978	723
Stellenprozente für Namensänderungen und Personenstandsfälle	20	23	30	25
Staatsbürgerschaftsfälle (Erst- und Zweiterhebungen)	1.008	873	744	371
Stellenprozente für Staatsbürgerschaftsangelegenheiten	85	50	105	42

*nach Angaben der BH Bregenz erledigen der Abteilungsleiter zu 27 Prozent, die – nur zeitweilig zugeteilten – Juristen zu rund 80 Prozent die Angelegenheiten der Gemeindeaufsicht
Quelle: Amtsstelle für Statistik; BH-Statistiken; Berechnungen Landes-Rechnungshof

Der Aufgabenbereich Gemeindeaufsicht wird in den BHs kapazitätsbezogen unterschiedlich gewichtet. In den Bezirken Bludenz und Bregenz wurden dafür jeweils rund 100 Stellenprozent, in Dornbirn und Feldkirch dagegen nur 55 Stellenprozent eingesetzt. Die dargestellten Fallzahlen weisen eine intensive Aufsichts- bzw Beratungstätigkeit bei den BHs Bludenz und Bregenz aus. Mit den Aufgaben der Gemeindeaufsicht werden in der Regel Ausbildungsjuristen betraut, die meist für maximal eineinhalb Jahre in diesem Bereich eingesetzt werden.

Bei einem Vergleich von Fallzahlen und Personalkapazitäten zeigen sich erhebliche Produktivitätsunterschiede. Beispielsweise erledigt die BH Dornbirn die Staatsbürgerschaftsangelegenheiten mit weniger als der Hälfte der Personalkapazität und bewältigt die Kirchnaustritte im Vergleich zur BH Bregenz mit einem Zehntel der eingesetzten Personalressourcen.

Bewertung

Der Landes-Rechnungshof bewertet Fallzahlen und Stellenkapazitäten als eine mögliche Basis für einen Ressourcenvergleich, da die Aufgabenerledigung in allen Bezirken auf denselben Voraussetzungen basiert. Verzerrungen sind jedoch gegeben, da die tatsächlich eingesetzte Personalkapazität nicht vorliegt. Diese wird derzeit in den BHs nicht erfasst.

Die Fallzahlen pro Bezirk hängen teils von der Einwohnerzahl, teils von der Anzahl der Gemeinden ab. Bei den Staatsbürgerschaftsangelegenheiten ist der Ausländeranteil im Bezirk eine maßgebliche Einflussgröße. Im Bereich Gemeindeaufsicht korrelieren die erhobenen Fallzahlen allerdings nicht unbedingt mit der Einwohneranzahl sondern hängen wesentlich vom Verständnis der Aufsichtstätigkeit ab. Die BHs Bregenz, Bludenz und Feldkirch verstehen den größten Teil ihrer diesbezüglichen Aufgaben als Beratungstätigkeit, was aus Sicht des Landes-Rechnungshofs im Hinblick auf die kleingemeindliche Struktur plausibel ist. Durch die Beratung der Gemeinden kann so in vielen Fällen einer aufsichtsbehördlichen Tätigkeit vorgebeugt werden.

Gerade im Bereich der Gemeindeaufsicht sind die Produktivitätsunterschiede teilweise auch mit der unterschiedlichen Erfahrung der bearbeitenden Verwaltungsexperten erklärbar. Gemeindeaufsicht und -beratung erfordern politisches Gespür und eine gute Kenntnis der Gemeindeorganisation. Diese sieht der Landes-Rechnungshof nur bei einer längeren Dienstzuteilung der dort eingesetzten Juristen gewährleistet.

Die signifikanten Ressourcenunterschiede bei Kirchnaustritten und Staatsbürgerschaftsangelegenheiten weisen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs auf Produktivitätsreserven hin.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, zur Betreuung der Gemeindeaufsicht und -beratung erfahrene Juristen über einen längeren Zeitraum einzusetzen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die in den Stellenbeschreibungen angeführten Ressourcenzuteilungen zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen.

Stellungnahme *Der Einsatz von Ausbildungsjuristen in der Gemeindeaufsicht und -beratung erscheint ausreichend, wenn diese entsprechend begleitet und überwacht werden.*

4.2 Zentrales Kundenservice bei der BH Dornbirn

Die BH Dornbirn hat auf Grund der räumlichen Möglichkeiten als bisher einzige BH ein zentrales Kundenservice-Center realisiert. Die Vorteile können noch nicht im vollen Umfang genützt werden, da die Allround-Sachbearbeitung nicht eingeführt ist. Für die Mitarbeiter sollte umgehend ein Qualifizierungsprogramm erarbeitet und umgesetzt werden.

Situation Die Idee, bei der BH Dornbirn für den Kundenservice ein eigenes Center (KSC) einzurichten, ging auf eine bei allen BHs durchgeführte Erhebung der Kundenzufriedenheit zurück. Die Evaluierung dieser Erhebung zeigte einen besonders ausgeprägten Kundenwunsch nach besseren Wartezonen und kundenfreundlicheren Öffnungszeiten.

Ziele und Leistungen des Kundenservice-Centers Das Konzept für das Kundenservice-Center (KSC) im Eingangsbereich der BH Dornbirn sieht vor, dass darin häufig nachgefragte Leistungen rasch erbracht werden.

Das KSC gliedert sich in die Bereiche Information, Front-Office und Back-Office. Die Information dient für die Kunden als erste Stelle der Kontaktaufnahme. Dort werden neben Telefonvermittlungen auch allgemeine Auskünfte erteilt. Außerdem werden Anträge und Post entgegengenommen und Formulare ausgegeben.

Leistungen im Front- und Back-Office sind beispielsweise die Erteilung von Lenkerberechtigungen, Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen, Ausstellung von Ausweisen oder Kirchenaustrittserklärungen.

Während im Front-Office im direkten Kundenkontakt gearbeitet wird, werden im Back-Office insbesondere Nachbearbeitungsaufgaben wahrgenommen. Diese erfordern keinen unmittelbaren Bürgerkontakt und können daher zeitlich flexibel erledigt werden.

Die Öffnungszeiten wurden auf Montag bis Freitag durchgehend von 07:30 bis 15:00 Uhr erweitert. Um die erweiterten Dienstzeiten morgens und mittags abdecken und den reibungslosen Dienstbetrieb während Ausfallszeiten (etwa Urlaub oder Krankheit) sicherstellen zu können, koordinieren die Office-Mitarbeiter ihre Anwesenheitszeiten untereinander und lassen diese dann vom Abteilungsleiter bestätigen.

Erhebung der Kundenfrequenz	<p>Etwa fünf Wochen nach der Eröffnung des KSC wurde eine Kundenfrequenzerhebung gestartet. In dieser sieben Wochen dauernden Erhebung wurden persönliche Kundenkontakte nach Wochentag und Tageszeit erfasst.</p> <p>Während 32 Arbeitstagen besuchten durchschnittlich rund 80 Personen pro Tag das KSC. Der Tag mit dem höchsten Zulauf ist laut Aufzeichnung der Mittwoch, gefolgt von Dienstag, Montag und Freitag. Die meisten Kundenkontakte finden mit etwa 40 Prozent zwischen 09:00 und 11:00 Uhr statt. Die zusätzlichen Öffnungszeiten von 07:30 bis 08:00 Uhr wurden von rund fünf Prozent der Kunden genutzt, die Mittagszeit von 12:00 bis 14:00 Uhr von knapp zwölf Prozent.</p>
Allround-Sachbearbeitung	<p>Im Konzept der BH Dornbirn ist für den Front Office-Bereich das Prinzip der Allround-Sachbearbeitung erklärtes Ziel. An jedem Arbeitsplatz sollen alle angebotenen Leistungen von jedem Mitarbeiter abschließend bearbeitet werden können. Die dafür notwendige umfassende Ausbildung der Mitarbeiter soll in der Praxis durch „learning-by-doing“ erfolgen.</p> <p>Die Mitarbeiter im KSC sind Sachbearbeiter aus den Fachgebieten Kfz-Zulassung, Führerschein- und Passwesen. Eine fachübergreifende gegenseitige Vertretungsmöglichkeit ist derzeit nicht möglich, die Mitarbeiter schulen sich gegenseitig. Ein Qualifizierungsprogramm, das Lerninhalte an Termine knüpft und einen Zeithorizont für die Ausbildung zum Allround-Sachbearbeiter angibt, liegt nicht vor.</p>
Raumkosten	<p>Für den Umbau des KSC wurden Kosten von € 190.600 geschätzt, diese werden voraussichtlich um rund fünf Prozent überschritten. Die Räumlichkeiten mit einer Gesamtnutzfläche von 148,73 m² wurden 1996 vom Land Vorarlberg angemietet. Der Mietzins ist wertgesichert und beträgt mit € 9,93/m² derzeit monatlich netto € 1.476.</p>
Bewertung	<p>Der Landes-Rechnungshof bewertet die Einrichtung des KSC positiv. Erreicht wurde das Ziel, häufig nachgefragte und rasch zu erbringend Leistungen räumlich zu konzentrieren, zu beschleunigen und zu erleichtern. Dennoch können die Vorteile noch nicht voll genutzt werden, da derzeit keine Allround-Sachbearbeitung möglich ist. Es wurde noch kein entsprechendes Qualifizierungsprogramm erarbeitet. Wenn alle Mitarbeiter über die notwendige fachliche Qualifikation verfügen, können Arbeitsspitzen besser abgefangen, Wartezeiten der Kunden verringert und Ressourcen besser ausgelastet werden.</p> <p>Die mündliche Koordination der Dienstzeiten durch die Mitarbeiter im KSC der BH Dornbirn erachtet der Landes-Rechnungshof als gutes Beispiel für die Selbstorganisation.</p>

Der derzeitige Quadratmeterpreis von €9,93 ist marktkonform, erscheint jedoch angesichts der Investitionskosten relativ hoch.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für die Mitarbeiter im KSC umgehend ein Qualifizierungsprogramm mit dem Ziel der Allround-Sachbearbeitung und einem zweckmäßigen Zeithorizont zu erarbeiten und auf eine möglichst kurzfristige Umsetzung zu achten.

Stellungnahme

Selbstverständlich ist sichergestellt, dass während der gesamten Öffnungszeiten im Kundenservice (07:30 bis 15:00 Uhr) durchgehend die angebotenen Leistungen erbracht werden können.

Eine neuerliche Kundenfrequenzerhebung nach Ablauf eines Jahres wird derzeit vom 2.5. bis 17.6.2005 durchgeführt.

Allround-Sachbearbeitung:

Ein Qualifizierungsprogramm mit dem Ziel „Allround-Sachbearbeitung“ ist sinnvoll. Die Anforderungen an einen „Allround-Sachbearbeiter“ sind jedoch deutlich höher als an einen Sachbearbeiter, der sich auf ein bestimmtes Fachgebiet spezialisieren kann. Der Entwurf eines Ausbildungskonzepts liegt vor; es ist in Kürze mit der Fertigstellung zu rechnen.

5 Infrastruktur

5.1 Gebäude- und Raumsituation

Die BHs Bludenz und Feldkirch verfügen über eine deutlich größere Nutzfläche pro Mitarbeiter als Bregenz und Dornbirn. Die Hausmeisterwohnungen in den Bezirkshauptmannschaften Bludenz und Feldkirch sollten möglichst rasch als Arbeitsplätze adaptiert werden. Für die Instandhaltung der Landesgebäude ist eine mittel- bis langfristige Bedarfsplanung zu erstellen.

Situation

Die jeweiligen Hauptgebäude der BHs stehen im Landeseigentum. Für die Instandhaltung und Instandsetzung der Bausubstanz ist das Landeshochbauamt (LHBA) zuständig. Die Betreuung jedes Amtsgebäudes erfolgt durch einen Bauleiter des LHBA. Der Kontakt zwischen BH und dem jeweiligen Bauleiter findet meist nach Anforderung durch die BH statt. Alle Amtsgebäude wurden in der ersten Hälfte der 90er Jahre generalsaniert.

Auf Grund einer Anordnung des Amtes der Landesregierung, die einem entsprechenden Erlass des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Angelegenheiten nachgebildet ist, sind Amtsgebäude zumindest einmal jährlich gründlich zu besichtigen und hinsichtlich ihres Bauzustands eingehend zu überprüfen. Das Ergebnis ist in einer Niederschrift festzuhalten. Solche Niederschriften liegen nicht vollständig vor.

Zur Erstellung des Landesvoranschlags werden jährlich je Gebäude alle erforderlichen Instandhaltungs- bzw Instandsetzungsmaßnahmen ermittelt und deren Kosten geschätzt. Wartungspläne sind nicht vorhanden, eine mittel- bis langfristige Bedarfsplanung erfolgt nicht.

Nutzflächen

Die in den einzelnen BHs zur Verfügung stehenden Nutzflächen für Büros, Besprechungszimmer, Archive etc (ohne Verkehrsflächen und Toiletten), weichen deutlich voneinander ab.

Nutzflächen der Bezirkshauptmannschaften im Jahr 2004

Bezirkshauptmannschaft	Bludenz	Bregenz	Dornbirn	Feldkirch
Nutzfläche exklusive Toiletten und Verkehrsflächen (in m ²)	2.900	2.650	1.550	2.600
Davon angemietet (in m ²)	0	995	276	0
Monatl Mietzins inkl Mwst (in €)	0	15.350	2.993	0
Personal (exklusive Reinigungspersonal und Waldaufseher)	94	133	77	92
Nutzfläche je Mitarbeiter (in m ²)	30,9	19,9	19,9	28,5

Quelle: Bezirkshauptmannschaften

In den BHs Bregenz und Dornbirn steht jedem Mitarbeiter etwa ein Drittel weniger Nutzfläche zur Verfügung als in Bludenz und Feldkirch. Mit Ausnahme der BH Dornbirn sind alle BH-Hauptgebäude denkmalgeschützt. Räumliche Veränderungen zur besseren Nutzung der Bürofläche oder die Einrichtung von KSC, lassen sich nur schwer realisieren.

BH Bludenz

Die BH Bludenz plant, die Schulservicestellen des Bezirks – außer der Schulabteilung noch den Schulpsychologischen Dienst und die Bezirksbildstelle – im BH-Gebäude zu konzentrieren. Dafür ist die derzeit noch bewohnte Hausmeisterwohnung im zweiten Obergeschoß vorgesehen. Mit der Pensionierung des Hausmeisters steht die Wohnung zur Verfügung.

BH Bregenz

Seit März 1905 befindet sich die BH Bregenz, mit einer kurzen Unterbrechung im Gebäude „Seestraße 1“. Im Sommer 1992 mietete die BH Räumlichkeiten in der „Seegalerie“ an. Damit sollte der erhöhte Raumbedarf für längere Zeit gedeckt werden. Der Personalstand von 99 Mitarbeitern zum 31.12.1991 erhöhte sich indes schneller als erwartet auf 111 Mitarbeiter zum 31.12.1996.

Projekt Raumsituation

1997 wurde in der BH eine interne Projektgruppe gebildet, um Maßnahmen zur Verbesserung der Raumsituation bei der BH Bregenz zu entwickeln. Die Projektgruppe sah in ihrem Endbericht dringenden Handlungsbedarf. Dazu wurden verschiedene Varianten beleuchtet:

- Neubau
- Hauptgebäude samt Landesmuseum
- Hauptgebäude plus Seegalerie
- Hauptgebäude plus anderes Gebäude
- Haustausch

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe sah die Unterbringung aller Abteilungen an den bestehenden Standorten „Seestrasse 1“ und „Seegalerie“ vor.

Die Projektgruppe empfahl eine zentrale Informations- und Auskunftsstelle als Kunden-Center. Nach entsprechenden Umbauten wurde 1998 diese Informationsstelle im Hauptgebäude eingerichtet.

BH Dornbirn

Die derzeitige Raumreserve der BH Dornbirn beschränkt sich auf ein kleines Besprechungszimmer. Wegen der beengten Raumsituation wurde im ersten Halbjahr 2002 die Möglichkeit eines Umzugs in das „Ulmer-Gebäude“ neben dem „Alten Rathaus“ geprüft. Dieses Vorhaben scheiterte, da die Nachnutzung des BH-Gebäudes Klaudiastrasse 2 nicht sichergestellt war.

Um das KSC in der BH Dornbirn räumlich realisieren zu können, musste die bestehende Nutzung reorganisiert und zusätzliche Flächen gewonnen werden. Die Flächenerweiterung gelang in Form der im Landeseigentum befindlichen Dienstwohnung im Nebengebäude Klaudiastraße 6. Die Schulabteilung und der Bezirksschulrat Dornbirn wurden ausgesiedelt.

BH Feldkirch

Die für die BH Feldkirch angeführte Nutzfläche beinhaltet Kellerflächen, die wegen der dort vorherrschenden Feuchtigkeit nur eingeschränkt verwendbar sind. Eine Nutzung erfolgt lediglich als Werkstatt für den Hausmeister, als Serverraum sowie zur Vernichtung und Zwischenlagerung von Altpapier. Eine Sanierung bzw Abdichtung der Außenmauern wurde im Jahre 2002 untersucht, jedoch aus Kostengründen zurückgestellt. Das zweite Dachgeschoß mit einer Nettonutzfläche von 60 m² ist nur über eine Leiter zu erreichen.

Die ehemalige Hausmeisterwohnung im zweiten Obergeschoß steht leer. Platzbedarf ist zwar vorhanden, doch sind diese Räume weder direkt auf derselben Etage noch behindertengerecht zugänglich. Der Zugang erfolgt nach früheren Umbaumaßnahmen über eine schmale Treppe wahlweise vom ersten oder dritten Obergeschoß. Die Herstellung des früheren Bauzustands und damit die Zugänglichkeit aus dem Gang des zweiten Obergeschoßes wurden aus finanziellen Gründen bislang nicht genehmigt. Zwei der fünf Räume werden derzeit als Sozialräume für die Mitarbeiter genutzt.

Bewertung

Durch fehlende Begehungsprotokolle ist die Dokumentation des Gebäudenzustands im Zeitverlauf unvollständig, wichtige Informationen fehlen. Ein mittel- bis langfristiger Bedarfsplan hinsichtlich der Instandhaltung bzw Instandsetzung der Gebäude stellt ein wichtiges Entscheidungsinstrument dar.

Die Effizienz der Raumnutzung ist stark von der Raumaufteilung bzw der Raumgeometrie abhängig. Eine Verbesserung der Raumnutzung lässt sich oft nur noch durch bauliche Anpassung an die betrieblichen Anforderungen erzielen. Bauliche Änderungen werden durch den bestehenden Denkmalschutz jedenfalls erschwert.

Durch die Unterbringung der Schulservicestellen in der BH Bludenz könnten öffentliche Leistungen besser konzentriert und Mieten eingespart werden. Die Hausmeisterwohnung könnte durch eine sozial verträgliche Lösung bereits früher als Bürofläche genutzt werden.

Mit der Anmietung zusätzlicher Flächen in der Bregenzer Seegalerie wurde zwar dem damaligen Raumbedarf entsprochen, die Nachteile für Kunden und Mitarbeiter auf Grund der Aufteilung auf zwei Standorte blieb aber bestehen. Die Räumlichkeiten der Seegalerie sind für die Zwecke der Verwaltung wegen der fehlenden Warte- und Diskretionsflächen nur bedingt geeignet.

Die Raumsituation in der BH Dornbirn ist beengt. Pro Mitarbeiter steht hier die geringste Nutzfläche zur Verfügung.

Durch die Wiederherstellung des alten Bauzustands in der BH Feldkirch wären die derzeit ungenutzten Räume der ehemaligen Hausmeisterwohnung wieder behindertengerecht an die bestehende Infrastruktur angebunden und ließen sich für die Aufgaben der BH nutzen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, einen mittel- bis langfristigen Bedarfsplan für Instandhaltung und Instandsetzung der landeseigenen Amtsgebäude zu erstellen und laufend zu adaptieren.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Hausmeisterwohnungen in den BHs Bludenz und Feldkirch als Bürofläche zu nutzen und in Bludenz die Einsparungspotenziale zu realisieren.

Stellungnahme

*Bezirkshauptmannschaft Bludenz:
Der Zeitpunkt, ab wann die derzeitige Hausmeisterwohnung für eine Adaptierung zu Büro Zwecken zur Verfügung steht, steht noch nicht endgültig fest. Die Bereitstellung der finanziellen Mittel (für den Umbau zur Nutzung als Büro) im Hochbaubudget 2006 wurde jedoch bereits beantragt.*

5.2 Projekt St Anna – BH Bregenz „neu“

Das St Anna-Areal ist verkehrstechnisch für die BH Bregenz ein optimaler Standort. In zähen Verhandlungen konnten akzeptable Konditionen für die Sicherung dieses Standorts erzielt werden. Unter wirtschaftlichen Aspekten ist die Eigenerrichtung einer Mietvariante vorzuziehen.

Situation

Auf Grund der prekären Raumsituation der BH Bregenz strebte das Land die Unterbringung der BH an einem Standort an. Ende 2002 beschloss die Landesregierung, mit der Errichtergemeinschaft eines Büro- und Geschäftshauses auf dem „St Anna-Areal“ einen Mietvertrag zur Nutzung von Flächen durch die BH Bregenz abzuschließen. Der Gebäudekomplex soll in drei Bauetappen errichtet werden. Der Baubeginn ist im Frühjahr 2005, der Einzug im Jahr 2007 geplant.

Mietvertrag	<p>Der Mietvertrag sieht die Anmietung von Nutzflächen im Umfang von rund 2.500 m² aus Bauetappe 1 und eine Option des Landes auf weitere bis zu 4.000 m² aus Bauetappe 2 vor. Das Land kann also auch weniger als die Gesamtfläche der Bauetappe 2 anmieten.</p> <p>Für die Ausgestaltung des Vertrags hat das Land einen Mietrechtsexperten beigezogen. Der Vertrag ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, doch verzichtet das Land als Mieter für 15 Jahre ab Einzug auf die Kündigung.</p>
Höhe des Mietzinses	<p>Der monatliche Mietzins beträgt vertragsgemäß € 9,08/m² für oberirdische Räumlichkeiten, € 3,63/m² für Kellerräumlichkeiten und € 61,50 je Kfz-Stellplatz jeweils zuzüglich Umsatzsteuer und Betriebskosten. Berechnungsbasis ist die Bruttogeschoßfläche abzüglich der Außenwandflächen.</p> <p>Laut Baukennzahlen des Projekts entspricht die Nutzfläche etwa 90 Prozent der Bruttogeschoßfläche abzüglich der Außenwandflächen. Für einen Vergleich der Büromieten mit den üblichen Marktwerten sind daher nicht die im Mietvertrag angegebenen € 9,08/m² „Bruttogeschoßfläche, abzüglich der Außenwandflächen“ sondern € 10,09/m² bzw € 4,09/m² als Mietzins anzusetzen.</p> <p>Der Immobilien-Preisspiegel 2004 der Wirtschaftskammer Österreich zeigt Vergleichswerte für Büroflächen – Mieten mit einem „sehr guten Nutzungswert“. Das sind moderne, repräsentative Bürogebäude mit flexiblem Grundriss und technisch zeitgemäßer Ausstattung, Parkmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe und optimaler Verkehrsanbindung. Für den Bezirk Bregenz wird ein Wert von € 10,3/m² und Monat ausgewiesen. Basis ist auch hier die Nutzfläche. In der Stadt Bregenz liegen die Mieten für Büroflächen in Toplagen bei € 11/m².</p>
Miete versus Eigenerrichtung	<p>Dem Land wurde das Baugrundstück im Jahre 1998 über einen Immobilienmakler zum Kauf angeboten, war aber letztlich nicht verfügbar. Die Interessentengemeinschaft wollte das Grundstück selber verwerten. Somit konnte lediglich eine Mietvariante geprüft werden.</p> <p>Der längerfristige Erwerb der Immobilie wurde angestrebt. Deshalb wurden zwei Szenarien, nämlich ein potenzieller Erwerb der Immobilie nach sieben bzw nach zehn Jahren berechnet. Über eine Kaufoption wurden Verhandlungen mit der Errichtergemeinschaft geführt.</p> <p>Obwohl die Mietvariante die einzige Möglichkeit war, diesen verkehrsgünstig optimalen Standort für die BH Bregenz zu sichern, ist eine vergleichende Bewertung von Miete und Eigenerrichtung zweckmäßig. Der Landes-Rechnungshof stellte auf Basis der vom Land zur Verfügung gestellten Daten und Informationen eine Investitionsrechnung an.</p>

Die Berechnung durch den Landes-Rechnungshof ergab, dass die vom Land mit € 1.817/m² angenommenen Baukosten zusammen mit den vom Land angegebenen Daten für den Vermieter eine durchschnittliche Bruttorendite von rund 5,17 Prozent ergibt. Die marktübliche Rendite für die Vermietung eines Bürogebäudes an diesem Standort beträgt nach Informationen des Landes-Rechnungshofs zwischen 5,9 und 6,5 Prozent. Die Bruttorendite wird wesentlich von den tatsächlichen Baukosten bestimmt.

Räumliche Trennung Auf Grund der engen Raumsituation in der BH Bregenz wurde ein dritter Standort zur Abdeckung des dringenden Raumbedarfs in Erwägung gezogen. Nach der Übersiedlung von Teilen der BH Bregenz in das neue Bürogebäude wird der Raumbedarf abgedeckt, die Nachteile von zwei Standorten bleiben jedoch bestehen. Dies führt in der Praxis zu zusätzlichen Kosten, die bisher nicht erhoben wurden. Weiters bleiben zwei Anlaufstellen für die Kunden erhalten. Zudem müssen zwei Standorte gesichert und mit Grundfunktionen wie Amtskassa oder Hausmeister ausgestattet werden.

Bewertung Die der Berechnung des Mietzinses zu Grunde liegende Definition „Bruttogeschoßfläche abzüglich der Außenwandflächen“ ist für ein Benchmarking der Miete nicht geeignet. Deshalb wurde vom Landes-Rechnungshof der Mietpreis für die Nutzfläche angesetzt.

Mietern mit hoher Bonität werden, falls diese bereit sind, auch einen Kündungsverzicht einzugehen, Reduktionen auf den marktüblichen Mietzins von bis zu 15 Prozent gewährt. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessenslagen der Eigentümer und des Landes wurde mit € 10,09/m² ein durchaus akzeptabler Mietpreis verhandelt. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Errichtergemeinschaft bereit ist, Büroflächen in der gewünschten Qualität in Etappen zu bauen.

Der Landes-Rechnungshof hat neben dem Benchmarking der Miete auch die Alternative einer Eigenerrichtung geprüft. Voraussetzung für die Eigenerrichtung ist die Verfügbarkeit des Grundstückes am gewünschten Standort, was beim St Anna-Areal nicht gegeben war.

Mit einer Investitionsrechnung wurden beispielhaft die Auswirkungen einer Miet- und Kaufoption berechnet. Falls eine Fremdfinanzierung gewählt wird, beträgt die Tilgungsdauer unter Berücksichtigung von Zinsen und Inflation rund 20 Jahre. Nach diesem Zeitraum verfügt das Land über lastenfreies Eigentum und kann dieses nach Belieben weiter nutzen oder veräußern. Bei einer Deckung der Baukosten aus dem laufenden Budget reduziert sich die Amortisationszeit auf unter 15 Jahre.

Erfahrungsgemäß ist nach 25 Jahren eine grundlegende Sanierung des Gebäudes erforderlich. Die Kosten dafür trägt der Eigentümer größtenteils aus dem Rücklagenfonds. Ist das Land Eigentümer, hätte sowohl der Erwerb als auch die Erhaltung wesentliche budgetäre Auswirkungen. Bei Miete bleibt die Dispositionsfreiheit des Landes für andere Investitionen gewahrt, da eine Gleichverteilung von Belastungen aus langfristigen Investitionen über längere Zeiträume vorgenommen wird. Der Bauträger hat die räumlichen und bautechnischen Anforderungen des Landes weitestgehend erfüllt. Dadurch sind die Betriebskosten für das Land optimiert.

Beide Varianten, Kauf des Grundstücks mit Eigenerrichtung des Gebäudes als auch die Mietvariante, haben daher Vor- und Nachteile. Der Landes-Rechnungshof bewertet die grundsätzliche Entscheidung des Landes für die Mietvariante unter den gegebenen Rahmenbedingungen als nachvollziehbar. Falls eine Eigenerrichtung möglich ist, sollte dieser aus wirtschaftlichen Überlegungen einer Mietvariante vorgezogen werden.

Auf Grund der Problematik zweier Standorte sollte danach getrachtet werden, die Option auf die benötigten Flächen aus der Bauetappe 2 zum ehest möglichen Zeitpunkt einzulösen. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob nicht zusätzliche Serviceeinheiten wie beispielsweise die Wohnbauförderung an diesem verkehrstechnisch günstigen Standort konzentriert werden können.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Unterbringung der BH Bregenz an einem Standort möglichst rasch zu realisieren und die Ansiedlung weiterer Serviceeinheiten des Landes zu prüfen.

Stellungnahme

Das Land hat sich ein Vorkaufsrecht und die Option gesichert, zu einem späteren Zeitpunkt Eigentum an der Liegenschaft zu erwerben. Im Zuge der Realisierung der zweiten Bauetappe wird die Ansiedlung von Serviceeinheiten des Landes umfassend geprüft werden. Die Unterbringung der Bezirkshauptmannschaft an einem Standort streben wir an.

6 Ressourcen und Internes Kontrollsystem

Die Gesamtausgaben der vier BHs betragen im Jahr 2003 rund €22,9 Mio, die Personalkosten rund €17,9 Mio. Die Kosten der Hauptverwaltungen sind auf Grund unterschiedlicher Aufgaben und nicht einheitlicher Stellenbeschreibungen nur eingeschränkt vergleichbar. Einzelne Regelungen über den Zahlungsverkehr werden in den BHs Feldkirch und Bludenz nicht eingehalten. Das Controlling ist zu verstärken sowie ein umfassendes Internes Kontrollsystem zu entwickeln und umzusetzen.

Situation

Die Hauptverwaltungen der Bezirkshauptmannschaften sind hinsichtlich ihrer Größe, Organisation und der behördlichen Aufgaben unterschiedlich.

Während die Leistungen in den BHs Dornbirn, Feldkirch und Bludenz weitgehend in einer Abteilung Hauptverwaltung (Abt I) erbracht werden, sind die vergleichbaren Leistungen bei der BH Bregenz auf die Abteilungen Hauptverwaltung (HV), Personal und Organisation (POrg) sowie mit rund 36 Prozent ihrer Kapazität auf die Allgemeine Verwaltung (Abt I) verteilt.

Kosten der Hauptverwaltungen der BHs im Jahr 2003

In € Tausend

Kosten	Bregenz*	Dornbirn	Feldkirch	Bludenz
Personalkosten	1.033,8	785,9	853,5	779,2
Materialkosten	69,7	38,6	51,7	36,8
Energiekosten	26,8	18,8	28,1	25,8
Fremdleistungskosten	376,9	195,6	228,8	187,6
Sonstige Kosten	21,4	7,4	16,9	8,6
Kalkulatorische Kosten	188,5	148,0	180,4	199,3
Umlagen	292,2	209,3	235,5	237,9
Gesamt	2.009,3	1.403,6	1.594,9	1.475,2

* Bregenz: Hauptverwaltung, POrg und anteilige Kosten Abt I
Quelle: VBK – Betriebsabrechnungsbögen; BH Bregenz

Auf Grund einzelner Unterschiede in der Aufgabenerfüllung der Hauptverwaltungen der BHs und auf Grund zum Teil uneinheitlicher Stellenbeschreibungen sind die Kosten sowie die Kapazitäten der Hauptverwaltungen nur eingeschränkt vergleichbar.

Die internen Dienstleistungen wurden per 31. Dezember 2004 – sofern anhand der Stellenbeschreibungen zuordenbar und korrekt beziffert – in den BHs Bludenz und Feldkirch von je rund 12,5 Mitarbeitern, in der BH Dornbirn von 11,1 und in der BH Bregenz von 16,4 Mitarbeitern (VZÄ) erbracht.

Personalkapazitäten für die internen Dienste der BH-Hauptverwaltungen

In Vollzeitäquivalenten zum 31.12.2004

Kapazität	Bregenz ¹	Dornbirn	Feldkirch	Bludenz
Abteilungsleitung	0,65	0,77	0,55	0,70
Rechnungswesen, Buchhaltung, Amtskassa	2,37	1,93	1,40	1,67
Informatik	1,42	1,05 ²	0,65	0,45
Personalverwaltung	1,00	0,35	0,50	0,40
Büro-, Sekretariatsarbeiten, Korrespondenz	1,68	0,80	2,10	1,30
Infostelle, Telefonvermittlung	1,98	1,04	1,22	0,95
Postdienste	1,62	1,05	0,85	1,65
Material-, Buch-, Zeitschriftenverwaltung, -beschaffung	0,32	0,20	0,15	0,25
Vertretung anderer Abteilungen	0,30	0,40	0,21	-
Lehrlingsausbildung	0,10	0,10	0,05	-
Hausmeistertätigkeiten, Inventar-, Gebäudeverwaltung	1,03	0,71	1,25	1,25
Chauffeur-, Botendienste, Kfz-Pflege, -Koordination	0,54	0,28	0,75	1,05
Gebäudereinigung	2,60	2,33	2,70	2,75
Sonstiges	0,81	0,15	0,10	0,12
Summe	16,42	11,16	12,48	12,54

¹ Bregenz: Hauptverwaltung, POrg und Abt I; ² inkl IT-Koordination aller BHs mit 0,7 VZÄ
Quelle: Stellenbeschreibungen der BHs

Die festgelegten Kapazitäten sind vor allem in den Bereichen Rechnungswesen, Buchhaltung und Amtskassa, Informatik und Personalverwaltung stark unterschiedlich. Doch nicht nur die Kapazitäten, auch die erbrachten Dienstleistungen weichen mengenmäßig voneinander ab. Während in der BH Dornbirn im Jahr 2004 von 1,93 Mitarbeitern (VZÄ) rund 115.000 Belegzeilen gebucht wurden, wurden in der BH Feldkirch von 1,4 Mitarbeitern rund 149.000 Belegzeilen verbucht. In den BHs Feldkirch und Bludenz ist je ein Chauffeur beschäftigt. Die drei Abteilungsleiter der BH Bregenz haben weitgehend dieselbe Gesamtkapazität für Abteilungsleitung zur Verfügung wie jeweils ein Abteilungsleiter der Hauptverwaltung der anderen BHs.

Ausgaben

Die Gesamtausgaben der vier BHs betragen ohne Kfz-Aufwand im Jahr 2003 insgesamt € 22,9 Mio. Seit dem Jahr 2000 sind diese um 14 Prozent gestiegen. Der gesamte Personalaufwand der BHs nahm im Jahr 2003 mit € 17,854 Mio rund 78 Prozent der Gesamtausgaben ein. Die Personalausgaben sind seit dem Jahr 2000 ebenfalls um 14 Prozent gestiegen.

Die Portogebühren bilden mit einem Gesamtbetrag von € 728.000 im Jahr 2004 die betragsmäßig größte selbst bewirtschaftete Ausgabenposition der BHs. Die Ausgabenposition Portogebühren weist insgesamt seit dem Jahr 2000 eine Steigerung um 53 Prozent auf, in den einzelnen BHs ist die Entwicklung jedoch unterschiedlich. Während die Portoausgaben der BH Bregenz im Zeitraum 2000 bis 2004 um 97 Prozent, der BH Dornbirn um 45 Prozent und der BH Feldkirch um 58 Prozent gestiegen sind, stiegen die der BH Bludenz im selben Zeitraum um 16 Prozent.

Entwicklung und Veränderung der Portoausgaben der BHs in den Jahren 2000 bis 2004

In Tausend €

Portoausgaben	2000	2001	2002	2003	2004
BH Bregenz	115	193	267	269	227
BH Dornbirn	117	142	145	158	170
BH Feldkirch	115	142	154	174	182
BH Bludenz	129	156	145	104	149
Gesamt	476	633	711	705	728

Quelle: Rechnungsabschlüsse Land Vorarlberg

Die Steigerungen sind im Wesentlichen auf Porterhöhungen sowie auf die gestiegene Zahl von Anzeigen zurückzuführen, die aus den vermehrten Kontrollaktivitäten der Gemeinden im Straßenverkehr resultieren. Im Jahr 2003 wurde von der BH Bregenz € 536.000, von der BH Dornbirn € 323.000, von der BH Feldkirch € 420.000 und von der BH Bludenz € 287.000 an Einnahmen aus Strafgeldern an den Sozialfonds zugewiesen. Die Einnahmen aus diesem Titel sind gegenüber dem Jahr 2000 in Bregenz um 29 Prozent, in Dornbirn um 17 Prozent und in Feldkirch um zehn Prozent gestiegen. Die Einnahmen in Bludenz blieben annähernd konstant.

Dezentrale Budgetverantwortung

Der Rechnungshof (RH) prüfte im Jahr 2002 die Gebarung des Landes Vorarlberg mit dem Schwerpunkt Innovation der Vorarlberger Landesverwaltung. Der RH sah im Thema dezentrale Budgetverantwortung der BHs einen wesentlichen Baustein in Richtung einer Globalbudgetierung und bewertete die dazu gesetzten Maßnahmen positiv.

Die BHs beantragen im Zuge der Voranschlagstellung Budgetansätze für die ihnen zugewiesenen Haushaltsstellen für Amtsbetrieb, Amtsgebäudeverwaltung und Dienstwagenbetrieb. Über die genehmigten Mittel können die BHs eigenverantwortlich verfügen. Durch die Bewilligung von Deckungsklassen durch den Vorarlberger Landtag können Mehrausgaben bei einer Voranschlagstelle durch Einsparungen bei anderen ausgeglichen werden. Nicht durch andere Haushaltsstellen deckungsfähig sind die Ausgaben für den Materialaufwand wie beispielsweise für Begutachtungsplaketten, Reisepässe oder Personalausweise.

Anlässlich der Budgeterstellung werden von der Hauptverwaltung Bedarfsmeldungen der Abteilungen eingefordert. Die Abteilungen liefern die Bedarfsmeldungen in unterschiedlicher Qualität, sie beschränken sich vorwiegend auf die Arbeitsplatzausstattung.

Die Personal- und Reisekosten des IT-Koordinators fallen zur Gänze bei der BH Dornbirn an. Ebenso wird der Sachaufwand des Leiters der Forstabteilungen der BHs Dornbirn und Feldkirch insbesondere für den ihm zugeteilten Dienstkraftwagen zur Gänze bei der BH Dornbirn ausgewiesen.

Der Aufwand für die Dienstkraftwagen aus Pools, die den BHs Bregenz und Feldkirch zur ausschließlichen Benutzung zugeteilt sind, scheint bei den beiden BHs nicht unter den Ausgaben für den Dienstkraftwagenbetrieb auf. In der Kosten- und Leistungsrechnung werden diese berücksichtigt.

KLR

Seit Mitte des Jahres 2004 wird an der Implementierung einer Kostenträgerrechnung (KLR) in den BHs gearbeitet. Ausgehend von einem Pilotprojekt an der BH Dornbirn wurde im Sommer 2004 damit begonnen, die Leistungen der Abteilungen der BHs umfassend zu definieren. Der Prozess ist derzeit noch im Gange. Von den BHs wurden bereits im Vorfeld über 200 Verwaltungsleistungen neu abgebildet bzw. aktualisiert. Die Qualität der von den BHs definierten Leistungen weicht zum Teil stark voneinander ab.

Im Jahr 2005 soll die Leistungsdefinition abgeschlossen werden sowie die Zeiterfassung für die definierten Leistungen mittels eines Tools der VBK erfolgen.

Controlling

Das Controlling ist an den BHs noch wenig entwickelt, regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche oder roulierende Planungen werden noch nicht ausreichend durchgeführt. Einzelne Ansätze bestehen, wie beispielsweise die Überwachung der steigenden Portoausgaben bei den BHs Feldkirch und Bregenz. Diese führten bei der BH Bregenz zu einer Beschränkung von Rückschein-Briefen auf das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß.

Internes Kontrollsystem

Der Zahlungsverkehr der Bezirkshauptmannschaften ist in der Allgemeinen Regelung über den Zahlungsverkehr in der Landesverwaltung (ARZV) und in den Besonderen Regelungen über den Zahlungsverkehr in den jeweiligen Bezirkshauptmannschaften (BRZV) geregelt.

Laut BRZVs ist die Gebarung der Handkassen mindestens halbjährlich durch den Leiter der Hauptverwaltung zu prüfen. Bei der BH Feldkirch wird die BRZV in diesem Punkt nicht eingehalten.

Zur Kontrolle der Zahlungen der Abteilung IV – Sozialhilfe und der Abteilung V – Jugendwohlfahrt an diverse Wohlfahrtseinrichtungen haben die Leiter der Hauptverwaltungen jährlich Saldenabgleiche durchzuführen. Dies erfolgt in den BHs in unterschiedlichem Ausmaß, bei der BH Feldkirch wird diesbezüglich am wenigsten intensiv geprüft.

Die Freigabe der Zahlungsaufträge erfolgt durch den Bezirkshauptmann von Bludenz nach wie vor händisch. Dies wurde bereits von der Kontrollabteilung des Landes (IIIc) anlässlich der Gebarungsprüfung im Februar 2002 festgestellt.

Bewertung

Die Kosten der Hauptverwaltungen weichen stark voneinander ab und sind auf Grund der unterschiedlichen Aufgaben und festgelegten Kapazitäten nur eingeschränkt vergleichbar. Weitgehend einheitlich ist der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten der Hauptverwaltungen, der bei allen BHs zwischen 51 und 56 Prozent liegt. Im Zuge der Einführung der Kostenträgerrechnung sollten auch wesentliche interne Dienstleistungen wie beispielsweise IT-Angelegenheiten und die hierfür erforderlichen Zeitaufwendungen erfasst werden. Auf Basis der Ist-Daten sind die Stellenbeschreibungen entsprechend zu überarbeiten.

Der gesamte Personalaufwand aller vier BHs ist im Zeitraum 2000 bis 2003 um 14 Prozent gestiegen und liegt damit um knapp zwei Prozent über der Entwicklung des Personalaufwands der gesamten Landesverwaltung. Die Personalkosten der Angestellten in handwerklicher Verwendung sind im selben Zeitraum von € 327.000 auf € 296.000 um neun Prozent gesunken.

Die Portoausgaben der BHs weisen insgesamt große Steigerungen auf. Ein Teil der Ausgabensteigerungen ist auch auf Mängel im Adressabgleich im Verwaltungsstraftprogramm und den daraus resultierenden falschen Zusendungen zurückzuführen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs muss die Adresswartung und -pflege intensiviert werden.

Durch die Einführung und Erweiterung der dezentralen Budgetverantwortung müssen Managementfunktionen wie Steuerung und Überwachung ebenfalls dezentral wahrgenommen werden. Ein zweckmäßiges institutionalisiertes Controlling und Berichtswesen fehlt derzeit. Zur Bewusstseinsbildung und zur Verbesserung der jährlichen Bedarfsmeldungen sind die Budgets bzw Soll-Ist-Vergleiche regelmäßig zB in den vierteljährlichen Abteilungsleiterbesprechungen zu behandeln.

Die Einführung einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung bedingt eine leistungsbezogene Erfassung der Arbeitszeiten durch die Mitarbeiter. Diesbezügliche Initiativen wurden vom Bezirkshauptmann von Bregenz zugesagt. Der Nutzen der KLR ist noch nicht von allen erkannt, eine entsprechende Bewusstseinsbildung ist daher zu leisten. Aus Sicht des Landes-Rechnungshofs sind die Leistungsdefinition sowie die Erfassung der Leistungszeiten zu forcieren.

Den Regelungen im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr ist besonderes Gewicht beizumessen, um Kontrollrisiken zu vermeiden. Die Zahlungen sind ausschließlich elektronisch freizugeben. Die zahlreichen Regelungen der BHs zum Zahlungsverkehr, zu den Prüfpflichten, den Unterschriftsbefugnissen im und außerhalb des Zahlungsverkehrs etc sind nicht in einem einheitlichen Organisationshandbuch zusammengefasst.

Die Ausgaben werden nicht zur Gänze der verursachenden BH zugeordnet, wodurch die Kostenwahrheit nicht gewährleistet ist. Die Vergleichbarkeit der BHs wird dadurch zusätzlich erschwert.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für die BHs ein umfassendes Internes Kontrollsystem zu entwickeln und dessen Einhaltung streng zu überwachen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Kostenträgerrechnung an den BHs möglichst rasch umzusetzen, zusätzlich wesentliche interne Leistungen zeitlich zu erfassen und die Stellenbeschreibungen hinsichtlich der angeführten Kapazitäten zu evaluieren.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Ausgaben der BHs im Rechnungsabschluss und Voranschlag verursachungsgerecht zu erfassen und zu verbuchen.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt darüber hinaus, ein zweckmäßiges Controllingsystem mit integriertem Berichtswesen einzuführen und die Soll-Ist-Vergleiche in vierteljährlichen Abteilungsleiter-Besprechungen zu behandeln.

Stellungnahme

Für die Bezirkshauptmannschaften gibt es kein zusammengefasstes („kodifiziertes“) institutionalisiertes Internes Kontrollsystem. Es gibt jedoch umfangreiche Kontrollmechanismen (zB ARZV, BRZV, Kontrolle durch den Behördenleiter usw).

Zur Kostenträgerrechnung:

Die im Vorfeld definierten Verwaltungsleistungen der Bezirkshauptmannschaften werden im Jahr 2005 harmonisiert.

Im Rahmen der Einführung einer Kostenträgerrechnung bei den Bezirkshauptmannschaften werden Zeiten für die wesentlichen internen Leistungen wie Personal, Informatik, Organisation und Finanzen erfasst. Erst nachdem die Zeiten für ein komplettes Jahr erfasst worden sind, kann ein Abgleich mit den Stellenbeschreibungen vorgenommen werden.

Im Rahmen der Definition der Verwaltungsleistungen wird die Bewusstseinsbildung für den Nutzen der KLR gefördert. In den kommenden Jahren werden die Ergebnisse des abgelaufenen Jahres direkt mit den Abteilungsleitern der betreffenden Bezirkshauptmannschaften erörtert, um so das Kostenbewusstsein zu heben und auch die Kostenstrukturen deutlich zu machen.

An der Umsetzung der Kostenträgerrechnung arbeiten wir verstärkt.

Zur verursachergerechten Erfassung der Ausgaben der Bezirkshauptmannschaften im Rechnungsabschluss:

Die Schaffung eines Dienstkraftwagenpools ua für die Fahrzeuge der Bezirkshauptmannschaft Bregenz im Jahre 1987 und für jene der Bezirkshauptmannschaft Feldkirch im Jahre 1994 war vor allem eine Maßnahme zur besseren Auslastung der Dienstkraftwagen an den zentralen Verwaltungsstandorten Bregenz und Feldkirch. Verbunden damit war jedes Mal ein Rückgang der zur Verrechnung gelangenden Ausgaben für die Bezahlung von Reisekosten für Privat-PKWs.

Eine nicht genaue budget- bzw rechnungsmäßige Verbuchung dieser Ausgaben bzw deren Zuordnung auf die einzelnen betroffenen Dienststellen wurde aus verwaltungsökonomischen Gründen bewusst in Kauf genommen. Dem trägt gerade auch die jeweilige Ansatzbezeichnung im Landesvoranschlag „Dienstkraftwagenbetrieb – Pool Bregenz“ und „Dienstkraftwagenbetrieb – Pool Feldkirch“ Rechnung.

In der Kosten- und Leistungsrechnung des Landes erfolgt eine entsprechende Zuordnung auf die einzelnen Dienststellen, wodurch eine aussagefähige Kostenstellenrechnung gewährleistet ist.

Eine genaue Zuordnung der Personal- und Reisekosten des Informatik-Koordinators und des Sachaufwands des Leiters der Forstabteilungen der Bezirkshauptmannschaften Dornbirn und Feldkirch würde einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungs- bzw Verrechnungsaufwand verursachen. In der Kosten- und Leistungsrechnung erfolgt eine entsprechende Zuordnung der Kosten auf die einzelnen Bezirkshauptmannschaften.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof weist noch einmal nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer verursachungsgerechten Zuordnung der angefallenen Ausgaben und Kosten hin. Die Rechtfertigung mit einem hohen Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand lässt den Schluss zu, dass entweder die Systeme und Prozesse nicht effizient sind oder der Nutzen der Ausgabenstransparenz nicht erkannt wird.

Bregenz, im Juni 2005

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt



Abkürzungsverzeichnis

Abt	Abteilung
ARZV	Allgemeine Regelung über den Zahlungsverkehr in der Landesverwaltung
BH	Bezirkshauptmannschaft
BRP	Beschäftigungsrahmenplan
BRZV	Besondere Regelung über den Zahlungsverkehr in den BHs
GWG	Geringwertige Wirtschaftsgüter
HV	Hauptverwaltung
IKS	Internes Kontrollsystem
KfZ	Kraftfahrzeug
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung in der Vorarlberger Landesverwaltung
KSC	Kundenservice-Center
LHBA	Landeshochbauamt
POrg	Abteilung Personal und Organisation der BH Bregenz
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VBK	Voranschlag – Buchhaltung – Kostenrechnung (Vollintegriertes Rechnungswesen der Vorarlberger Landesverwaltung)
VWS	Programm Verwaltungsstrafen