

Personalverwaltung des Landes Salzburg Ordnungsmäßigkeit und Internes Kontrollsystem

003-3/215/87-2021

Salzburger Landesrechnungshof

Bericht

**Personalverwaltung des Landes Salzburg
Ordnungsmäßigkeit und
Internes Kontrollsystem**

März 2021

003-3/215/87-2020

Kurzfassung

Die Prüfung der Personalverwaltung des Landes Salzburg für die Jahre 2017 bis 2019 durch den Landesrechnungshof (LRH) ergab folgende Feststellungen:

Obwohl der Verfassungsgerichtshof die Beförderungsrichtlinien für die Landes-Vertragsbediensteten im Jahr 2012 als gesetzwidrig aufgehoben hatte, wendet die Salzburger Landesregierung diese Richtlinien bis heute an. Ihrer gesetzlichen Verpflichtung, Beförderungsrichtlinien für Landes-Vertragsbedienstete und Landesbeamte zu verordnen, kommt die Landesregierung seit den Jahren 2016 und 2017 nicht nach. Dadurch verhindert die Landesregierung einen Zustand, den der Landesgesetzgeber verpflichtend vorsieht (siehe Seiten 28 ff.).

Die Personalverwaltung führte zehn Disziplinarverfahren durch, vier davon stellte sie ein. Drei der eingestellten Verfahren waren verjährt. Das hätte die Personalverwaltung verhindern können, wenn sie dem Gesetz entsprechend tätig geworden wäre. Durch ihre Untätigkeit setzte die Personalverwaltung die Beschuldigten unnötig lang den Verfahren aus. Im vierten eingestellten Verfahren berücksichtigte sie relevante Feststellungen des Gerichts nicht. Sie führte selbst keine Ermittlungen durch, obwohl sie dafür bis in das Jahr 2022 Zeit gehabt hätte (siehe Seiten 33 ff.).

Der LRH kritisiert, dass Anfang des Jahres 2017 rund drei Viertel der Bediensteten der Personalverwaltung - darunter Führungskräfte und Schlüsselbedienstete - über keine Stellenbeschreibung verfügten. Ende des Jahres 2019 hatte ein Drittel der Bediensteten in der Personalverwaltung keine erlasskonforme Stellenbeschreibung (siehe Seiten 17 ff.).

Der LRH bemängelt, dass die Leitungsfunktionen in der Personalverwaltung oft provisorisch besetzt wurden. Dies widersprach einem geltenden Erlass des Landesamtsdirektors (siehe Seiten 13 ff.).

Der LRH stellt fest, dass sich die vorgelegten Beschreibungen der Prozesse der Personalverwaltung am Leitfaden für die Weiterentwicklung des IKS der Landesverwaltung orientierten. IKS-Grundsätze und Richtlinien waren dokumentiert, in den Prozessen waren Kontrollen integriert und dokumentiert (siehe Seiten 21 ff.).

Inhaltsverzeichnis

1.	Prüfungsgrundlagen	9
1.1	Auftrag, Umfang und Gegenstand der Prüfung	9
1.2	Ablauf der Prüfung	9
1.3	Prüfungsansatz	10
1.4	Aufbau des Berichts	11
2.	Personalverwaltung	12
2.1	Aufbauorganisation der Personalverwaltung.....	12
2.2	Personalstand der Personalverwaltung	13
2.3	Personalstand der Landesverwaltung	14
2.4	Besetzung der Leitungsfunktionen	14
2.5	Organisationsregeln	16
2.6	Stellenbeschreibungen	17
2.7	Vorgesehene Führungsinstrumente	19
2.7.1	Grundsätzliches.....	19
2.7.2	Mitarbeitergespräche	20
2.7.3	Mitarbeiterinformation, -besprechungen	20
2.8	Internes Kontrollsystem (IKS)	21
2.8.1	Grundsätzliches.....	21
2.8.2	Prozessbeschreibungen	21
2.8.3	Internes Personalinformationssystem (IPIS)	22
2.9	Projekt Personalstrategie	25
2.10	Ganzheitliche Personalbetreuung	27
3.	Beförderungen	28
3.1	Grundsätzliches	28
3.2	Beförderungen von Landesbediensteten	28
4.	Verfahren bei Dienstpflichtverletzungen.....	31

4.1	Grundsätzliches	31
4.2	Dienstplichtverletzungen von Landes-Vertragsbediensteten	32
4.3	Dienstplichtverletzungen von Landesbeamten	32
4.4	Eingestellte Verfahren	33
5.	Anhang	37
5.1	Gegenäußerung	37

Abkürzungsverzeichnis/Glossar

A

Abs	Absatz
Abteilung Personal	Abteilung 11 - Personal
Art	Artikel

B

BAK	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung
BDG 1979	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979
bzw	beziehungsweise

D

DI	Diplomingenieur
Dr	Doktor

E

ELISA	Elektronischer Akt des Landes Salzburg
-------	--

F

Fachgruppe Personal	Fachgruppe 0/4 - Personal
Fachgruppenwiki	Portal mit Informationen für die Fachgruppe, dessen Inhalt von den Nutzern verändert werden kann
ff.	folgende

G

GeOA	Geschäftsordnung des Amtes der Salzburger Landesregierung
------	---

H

HR	Human Ressource(s)
----	--------------------

I

IKS	Internes Kontrollsystem
IPIS	Internes Personalinformationssystem
i.R.	in Ruhe

L

L-BG	Salzburger Landes-Beamtengesetz 1987
L-VBG	Landes-Vertragsbedienstetengesetz 2000
LGBl	Landesgesetzblatt

M

myIPIS	persönliche Zugriffsberechtigung für Bedienstete zum Internen Personalinformationssystem (IPIS) des Landes Salzburg
--------	---

N

Nr	Nummer
----	--------

R

RA	Rechnungsabschluss
Referat 0/41	Referat 0/41 - Personalstrategie und Personalentwicklung
Referat 0/42	Referat 0/42 - Allgemeines Personalwesen und Einzelpersonalangelegenheiten
Referat 0/43	Referat 0/43 - Personalgewinnung und Bedienstetenschutz
Referat 0/44	Referat 0/44 - Personalabrechnung
Referat 11/01	Referat 11/01 - Allgemeines Personalwesen und Rechtsdienst
Referat 11/02	Referat 11/02 - Einzelpersonalangelegenheiten
Referat 11/03	Referat 11/03 - Personalentwicklung und Lehrlingswesen
Referat 11/04	Referat 11/04 - Personalabrechnung

S

SAP	SAP steht für Systeme, Anwendungen und Produkte und bezeichnet eine Software, die dazu dient, den reibungslosen Informationsfluss in einem Unternehmen zu gewährleisten
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung 1975

U

ua	unter anderem
----	---------------

V

VfGH	Verfassungsgerichtshof
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

Z

zB	zum Beispiel
----	--------------

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Personalstand Personalverwaltung in VZÄ.....	13
Tabelle 2: Aktiver Personalstand nach Beschäftigungsverhältnis in VZÄ.....	14

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organisation der Personalverwaltung bis zum 30. September 2017	12
Abbildung 2: Organisation der Personalverwaltung ab 1. Oktober 2017	13

1. Prüfungsgrundlagen

1.1 Auftrag, Umfang und Gegenstand der Prüfung

- (1) Das Prüfthema wählte der LRH aus eigener Initiative. Es wurde in das Prüfprogramm für das Jahr 2020 aufgenommen. Der Direktor des LRH hat diese Prüfung dem Landtag im Prüfprogramm des Jahres 2020 angezeigt.¹ Der Auftrag lautet:

„Personalverwaltung des Landes - Compliance einschließlich Internes Kontrollsystem in den Jahren 2017 bis 2019“.

Geprüfte Stelle war für die Zeit bis zum 30. September 2017 die Abteilung 11 - Personal (kurz: Abteilung Personal) und ab 1. Oktober 2017 die Fachgruppe 0/4 - Personal (kurz: Fachgruppe Personal) des Amtes der Salzburger Landesregierung.

Prüfungsgegenstand war die Frage, ob die Personalverwaltung ihre Aufgaben in den Jahren 2017 bis 2019 ordnungsgemäß ausübte. Berücksichtigt wurde dabei ihr Internes Kontrollsystem (IKS).

Für den geprüften Geschäftsbereich waren bis 19. Juni 2013 Herr Landesrat Sepp Eisl und ab 20. Juni 2013 Herr Landesrat DI Dr Josef Schwaiger verantwortlich.

Nicht von der Prüfung umfasst waren

- Agenden der Landesbediensteten in der Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung und in deren Einrichtungen,
- die Personalabrechnung und
- die Salzburger Verwaltungsakademie.

1.2 Ablauf der Prüfung

- (1) In der Planungsphase machte sich der LRH ein erstes Bild von der Personalverwaltung aufgrund der Gesetze und der verfügbaren Informationen (Unterlagen der Abteilung Personal und der Fachgruppe Personal, Literatur, Landtagsmaterialien, Internet).

¹ § 7 Abs 4 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993

Offiziell leitete der LRH die Prüfung im Rahmen eines Startgesprächs am 25. Februar 2020 mit Führungskräften der Personalverwaltung ein. Um zu erfahren, wie die Führungskräfte der Landesverwaltung und die Personalvertretung die Arbeit der Personalverwaltung beurteilten, führte der LRH mit einzelnen von ihnen Gespräche.

In mehreren Gesprächen mit der Personalverwaltung verschaffte sich der LRH einen Überblick über ihre Aufgaben und ihr Umfeld. Daraus entwickelte er ein Modell der Abläufe und Zusammenhänge in der Personalverwaltung. Auf dieser Grundlage beurteilte der LRH die Risiken in den einzelnen Aufgabenfeldern und wählte danach die Prüfungsschwerpunkte aus.

Die Erhebungen des LRH mündeten in einen Rohbericht. Die Schlussbesprechung zur Prüfung fand am 28. Jänner 2021 statt.

1.3 Prüfungsansatz

- (1) Der LRH wählte einen systemischen Prüfungsansatz, der sich auftragsgemäß auf Gesetze, Richtlinien, Handlungsanweisungen, Abläufe und das IKS konzentrierte. Im Fokus standen dabei die Kernaufgaben der Personalverwaltung. Innerhalb der Personalverwaltung wurden die Einzelpersonalangelegenheiten als Kernkompetenz betrachtet. Diese umfassten die Vollziehung des Dienst- und Besoldungsrechts. Wenn es darum ging, Compliance, das IKS und die Umsetzung der Personalstrategie im Detail zu beleuchten, prüfte der LRH vor allem das damit befasste Referat.

Die Aussagen des LRH bezogen sich ausschließlich auf die von ihm geprüften und beschriebenen Sachverhalte, ein Rückschluss auf andere Sachverhalte ist nicht zulässig. Stichproben traf der LRH durch bewusste Auswahl. Statistische Methoden zur Stichprobenauswahl wendete er nicht an. Mängel bei der Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, die vor dem geprüften Zeitraum bestanden oder darüber hinaus andauerten, bezog der LRH in seine Prüfung ein.

Der LRH legte die qualitative Wesentlichkeit für einzelne Abläufe aufgrund des geschätzten Schadenspotentials fest. Darüber hinaus orientierte er sich an der zahlenmäßigen Inanspruchnahme der Personalverwaltung durch die Landesbediensteten, an den Beurteilungen von in der Landesverwaltung tätigen Führungskräften und an den Auswirkungen, die Mängel in der Personalverwaltung hätten.

1.4 Aufbau des Berichts

- (1) Vom LRH festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ gekennzeichnet.

Die Bewertungen von Sachverhalten samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen sind mit „(2)“ gekennzeichnet. Diese werden durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassende Gegenäußerung der geprüften Einrichtung - abgegeben vom Amt der Salzburger Landesregierung - wird kursiv dargestellt und ist mit „(3)“ kodiert.² Die vollständige Gegenäußerung ist dem Bericht als Anlage angeschlossen.

Eine abschließende Äußerung des LRH ist mit „(4)“ gekennzeichnet und durch Schattierung hervorgehoben.

Der LRH bezeichnete die Referate der Personalverwaltung so, wie sie die jeweilige Geschäftseinteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung vorsah.

Um den Bericht übersichtlich zu gestalten, wurde das Zahlenwerk fallweise gerundet.

² In Einzelfällen sind Gegenäußerungen die lediglich den Sachverhalt betreffen, als Fußnote eingefügt.

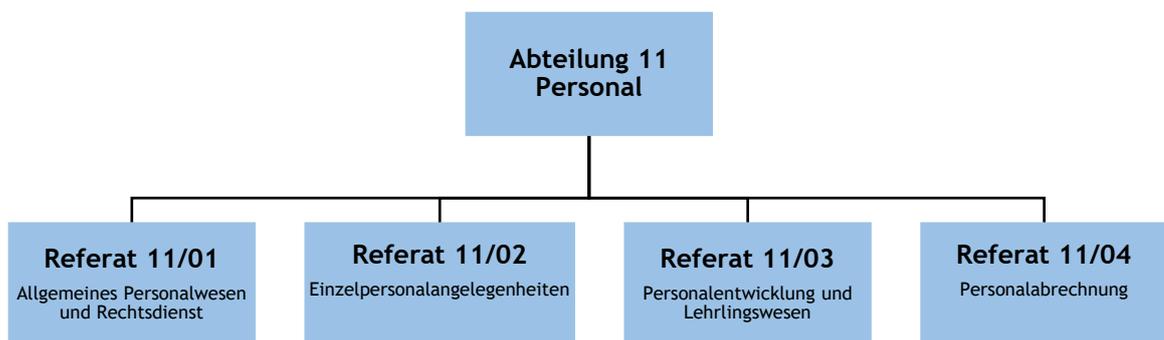
2. Personalverwaltung

2.1 Aufbauorganisation der Personalverwaltung

- (1) Bis Ende September 2017 war die Personalverwaltung im Amt der Salzburger Landesregierung als Abteilung 11 - Personal organisiert. Danach war sie der Landesamtsdirektion als Fachgruppe 0/4 - Personal zugeordnet.

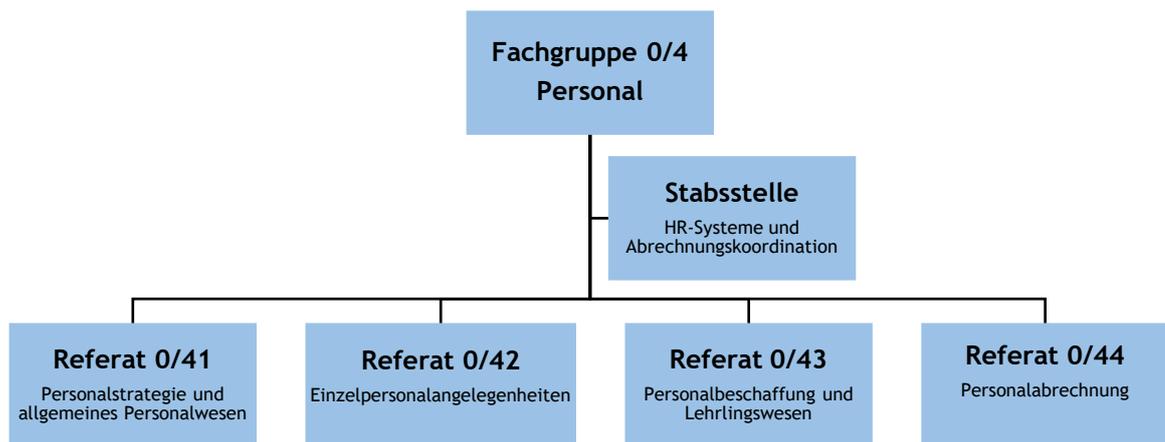
Die Abteilung 11 - Personal war wie folgt organisiert:

Abbildung 1: Organisation der Personalverwaltung bis zum 30. September 2017
Quelle: Personalverwaltung, Darstellung LRH



Ab 1. Oktober 2017 war die Personalverwaltung der Landesamtsdirektion zugeordnet und als Fachgruppe 0/4 - Personal wie folgt organisiert:

Abbildung 2: Organisation der Personalverwaltung ab 1. Oktober 2017³
 Quelle: Personalverwaltung, Darstellung LRH



2.2 Personalstand der Personalverwaltung

- (1) Zwischen 31. Dezember 2016 und 31. Dezember 2019 entwickelte sich der Personalstand der Personalverwaltung wie folgt:

Tabelle 1: Personalstand Personalverwaltung in VZÄ
 Quelle: Personalverwaltung; Darstellung LRH

Organisationseinheit	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Leitung Abteilung 11 bzw Fachgruppe 0/4 - Personal	9,1	2,0	2,9	4,0
Stabsstelle		8,5	7,5	8,2
Referat 0/41	3,0	4,6	4,7	5,7
Referat 0/42	11,4	10,4	10,4	10,9
Referat 0/43	5,4	5,0	5,0	5,2
Referat 0/44	10,4	11,3	12,0	11,1
Gesamt	39,4	41,7	42,4	45,1

Im geprüften Zeitraum nahm der Personalstand der Personalverwaltung um rund 14 Prozent zu.

³ Mit 1.1.2019 erhielt das Referat 0/43 die Bezeichnung Referat 0/43 - Personalgewinnung, Lehrlingswesen und Bedienstetenschutz.

2.3 Personalstand der Landesverwaltung

- (1) Zwischen 31. Dezember 2016 und 31. Dezember 2019 entwickelte sich der aktive Personalstand der Salzburger Landesverwaltung wie folgt:⁴

Tabelle 2: Aktiver Personalstand nach Beschäftigungsverhältnis in VZÄ
Quelle: Personalverwaltung; Darstellung LRH

Beschäftigungsverhältnis	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Beamte	965,5	922,7	882,2	837,6
Vertragsbedienstete	1.509,1	1.557,9	1.584,8	1.632,0
Gesamt	2.474,6	2.480,6	2.467,0	2.469,6

Der Anteil der Vertragsbediensteten an der Gesamtzahl der Bediensteten erhöhte sich von rund 61 Prozent auf rund 66 Prozent.

Der Personalaufwand für die Landesverwaltung betrug laut Rechnungsabschluss des Landes Salzburg im Jahr 2018 rund 191 Millionen Euro und im Jahr 2019 rund 194 Millionen Euro.

2.4 Besetzung der Leitungsfunktionen

- (1) Ein Erlass des Landesamtsdirektors für die Auswahl bei bewerteten Funktionen - das sind alle Leitungsfunktionen - sah zwei Arten der Besetzung vor⁵: Die Betrauung und die Bestellung. Während letztere eine auf Dauer gerichtete Besetzung war, stellte die Betrauung eine provisorische Besetzung dar, zB wenn die Dienstprüfung noch nicht abgelegt war oder eine Erprobung am Arbeitsplatz zweckmäßig erschien.

Die Prüfung durch den LRH ergab, dass in der Personalverwaltung während des geprüften Zeitraums Leitungsfunktionen mit Ausnahme der Referate 11/03 und 11/04 (neu: Referate 0/43 und 0/44) regelmäßig provisorisch besetzt waren. Bis September 2017 waren zwei Leitungsfunktionen und von Oktober 2017 bis Ende 2019 vier Leitungsfunktionen in der Personalverwaltung provisorisch oder vorübergehend besetzt.

⁴ Diese Darstellung weicht von den in den Rechnungsabschlüssen des Landes Salzburg dargestellten Zahlen ab, weil die Rechnungsabschlüsse auch das Saisonpersonal und die Ferialkräfte enthalten.

⁵ Erlass 4.14 vom 1.2.1994, Punkt 4

So wurde das Referat 11/02 (neu: Referat 0/42) im geprüften Zeitraum von insgesamt drei verschiedenen Bediensteten - zum Teil provisorisch - geleitet.

Die Abteilungsleitung/Fachgruppenleitung war wie folgt besetzt:

Im April 2015 war der damalige Leiter der Personalverwaltung dienstfrei gestellt worden. Von Mai bis Ende Oktober 2015 wurde der damalige Leiter der Abteilung 1 - Wirtschaft, Tourismus und Gemeinden zusätzlich mit der Leitung der Personalverwaltung provisorisch betraut.

Am 1. November 2015 wurde ein neuer Leiter provisorisch mit der Führung der Personalverwaltung betraut; bis zu seiner fixen Bestellung im Oktober 2017 übte er diese Funktion bis Ende September 2017 provisorisch aus. Mit 1. November 2019 wurde die Leitung neu besetzt; zum Zeitpunkt der Prüfung übte der Leiter diese Funktion provisorisch aus.

Die Referatsleitungen waren wie folgt besetzt:

Das mit Oktober 2016 vakant gewordene Referat 11/01 (neu: Referat 0/41) wurde bis November 2019 durch die Abteilungsleitung/Fachgruppenleitung „mitbetreut“. Anschließend wurde es mit neuen Aufgaben wieder einer eigenen Leitung unterstellt.

Am 1. April 2016 übernahm der bisherige Leiter des Referats 11/02 auf Dauer die Leitung des Referats 11/03 (neu: Referat 0/43). Diese hatte er den gesamten Prüfungszeitraum inne.

Zum gleichen Zeitpunkt wurde die bisherige Leiterin des Referats 7/01 Wasser- und Energierecht in die Leitung des Referats 11/02 (neu: Referat 0/42) auf Dauer eingewiesen. Mit August 2018 legte sie die Leitung zurück. Das Referat 11/02 (neu: Referat 0/42) wurde einer neuen, diesmal provisorischen, Leitung unterstellt. Sie endete am 30. Oktober 2019 als der Betroffene zum provisorischen Fachgruppenleiter abberufen wurde. Die provisorische Leitung des Referats 0/42 übernahm daraufhin ein Jurist aus diesem Referat.

Das Referat 11/04 (neu: Referat 0/44) war im gesamten Prüfzeitraum einer fixen Leitung unterstellt.

- (2) Der Landesrechnungshof bemängelt, dass mehrere Leitungsfunktionen in der Personalverwaltung im geprüften Zeitraum und auch in den beiden Jahren davor provisorisch besetzt wurden. So wurde etwa das zentrale Referat 0/42 durch provisorisch betraute Führungskräfte geleitet. Dies widersprach einem Erlass des Landesamtsdirektors.
- (3) *Die Landesamtsdirektion erklärte in der Gegenäußerung, dass spätestens ab dem zweiten Quartal 2021 alle vom Landesrechnungshof für den Prüfungszeitraum beanstandeten provisorischen Leitungsbesetzungen fix bestellt sein werden. So sei die Leitung der Fachgruppe 0/4 - Personal mittlerweile fix bestellt und werde dies demnächst auch bei der Leitung des Referats 0/42 der Fall sein.*

2.5 Organisationsregeln

- (1) Die im geprüften Zeitraum geltende **Geschäftsordnung des Amtes** der Salzburger Landesregierung (GeOA)⁶ nannte mehrere Grundsätze der Aufgabenbesorgung. Dazu gehörte, dass
- das Amt seine Aufgaben gesetzmäßig, bürgerfreundlich, effizient sowie ziel- und ergebnisorientiert wahrnimmt,
 - es die Aufgabe der Vorgesetzten ist, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Bediensteten in ihrem Aufgabenbereich motiviert, unparteilich, flexibel und eigenverantwortlich handeln,
 - die Wahrnehmung der Aufgaben des Amtes laufend durch interne und externe Kontrollen begleitet wird.

Das auf der GeOA basierende **Organisationshandbuch** hatte die Aufbauorganisation und die in der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung festgelegten Zuständigkeiten zu konkretisieren. Das Handbuch hatte die Aufgaben, die hierarchische Ordnung, die Kooperationsbeziehungen zwischen Organisationseinheiten und/oder einzelnen Bediensteten sowie die daraus folgenden Weisungszusammenhänge darzustellen.

⁶ LGBl Nr 89/2014, VO des Landeshauptmannes von Salzburg vom 20.11.2014, mit der für das Amt der Salzburger Landesregierung eine Geschäftsordnung erlassen wird.

Weiters mussten sich die Befugnisse und Verantwortungsbereiche der einzelnen Bediensteten, vor allem ihre Weisungs- und/oder Zeichnungsbefugnisse, sowie die Vertretungsregelungen klar und eindeutig ergeben.

Die von der Personalverwaltung übermittelten Organisationshandbücher erfüllten grundsätzlich die Anforderungen der GeOA.

Die Handbücher sahen auch vor, dass die Aufgaben, Befugnisse und Verantwortungen für jeden Dienstposten schriftlich dargestellt werden müssen (Stellenbeschreibung).

2.6 Stellenbeschreibungen

(1) Der Erlass für **Stellenbeschreibungen**⁷ wies die Verantwortung für das Erstellen und ständige Anpassen von Stellenbeschreibungen den Vorgesetzten und den Bediensteten zu. Der Erlass sah vor, dass Stellenbeschreibungen

- die Grundlage für eine geordnete Übertragung von Aufgaben und Befugnissen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind,
- Voraussetzung und Motivation für eine selbstständige und eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung im Sinne einer bürgernahen Verwaltung sind,
- nach Durchführung des jährlichen Mitarbeitergesprächs geprüft und bei einem allfälligen Anpassungsbedarf von der Dienststellenleitung inhaltlich angepasst werden sollten,
- ein wirksames Mittel zur Gestaltung wirtschaftlicher Arbeitsabläufe sind und dass
- durch mehr (geordnete) Eigenverantwortlichkeit für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehr Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe der Verwaltung erreicht werden kann.

Auch der seit 19. September 2019 geltende Erlass sah Stellenbeschreibungen verpflichtend vor. Diese hatte nunmehr die Dienststellenleitung zu verfassen.⁸

⁷ Erlass 1.54 vom 1.7.1999.

⁸ Der Erlass 1.54 vom 19.9.2019 versteht darunter die Leitung von Abteilungen, Fachgruppen und Referaten.

Stellenbeschreibungen wirkten nicht nur innerhalb einer Organisationseinheit, sondern hätten auch dienstrechtliche und strafrechtliche Konsequenzen haben können: So beeinflussten sie etwa,

- in welche Einkommensbänder die Bediensteten eingereiht oder welche Zulagen ihnen gewährt wurden,
- ob die Bediensteten ihre Tätigkeitsbereiche überschritten und strafrechtliche Tatbestände gesetzt hatten.⁹

Die dem LRH für die Jahre 2017 bis 2019 vorgelegten Stellenbeschreibungen der Bediensteten der Personalverwaltung ergaben folgendes Bild:

Anfang des Jahres 2017 verfügten rund drei Viertel der Bediensteten der Personalverwaltung über keine Stellenbeschreibung. Ende des Jahres 2019 hatte in der Personalverwaltung ein Drittel der Bediensteten **keine** erlasskonforme Stellenbeschreibung.

Auffällig war, dass Stellenbeschreibungen auch für die Führungskräfte der Personalverwaltung und für Schlüsselbedienstete (Juristen, Datenverarbeitungs-Spezialisten) über einen längeren Zeitraum fehlten. Für mehrere Bedienstete wurden Stellenbeschreibungen erst lange nach Dienstantritt erstellt. Auch wurden sie oftmals nicht den aktuellen Zuständigkeiten der Bediensteten angepasst. Dies betraf etwa Fälle, in denen sich die Aufgaben einer Stelle wesentlich änderten oder sich die vorgesetzte oder die vertretende Stelle änderte. Auch waren Zuständigkeiten in Stellenbeschreibungen oft vage formuliert oder „per Einzelzuweisung durch Vorgesetzte“ übertragen.

Für einzelne Bedienstete lagen zwar ausgefüllte Stellenbeschreibungs-Formulare vor, diese waren aber von den Bediensteten nicht unterfertigt oder fehlte das Datum der Unterfertigung.

Mehrere Stellenbeschreibungen sahen vor, dass die „vertretende Stelle im Anlassfall geregelt wird“. Dies widersprach der Vorgabe des Erlasses für Stellenbeschreibungen, der vorsah, dass Vertretungen genau zu beschreiben oder von einer dienststellen-internen Festlegung abzuleiten sind.

⁹ Amtsanmaßung, § 324 StGB; Missbrauch der Amtsgewalt, § 302 StGB.

- (2) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass Anfang des Jahres 2017 rund drei Viertel der Bediensteten der Personalverwaltung - darunter auch Führungskräfte und Schlüsselbedienstete - über keine Stellenbeschreibung verfügten. Ende des Jahres 2019 hatte ein Drittel der Bediensteten in der Personalverwaltung keine erlasskonforme Stellenbeschreibung.

Stellenbeschreibungen, die vorsehen, dass den Bediensteten weitere Aufgaben „per Einzelzuweisung durch Vorgesetzte“ übertragen werden können, widersprechen dem Charakter einer Stellenbeschreibung. Diese soll Aufgaben klar definieren, sie bestimmten Bediensteten zuweisen und deren Besorgung auch im Fall der Verhinderung durch entsprechende Vertretungen regeln.

Durch die fehlenden und mangelhaften Stellenbeschreibungen konnten die mit einem Erlass des Landesamtsdirektors angestrebten Wirkungen von Stellenbeschreibungen für einen Großteil der Bediensteten der Personalverwaltung und für deren Führungskräfte nicht erzielt werden.

- (3) *Die Landesamtsdirektion erklärte, dass sämtliche Mitarbeitende und Führungskräfte in der Fachgruppe 0/4 - Personal mit Ende des 1. Quartals 2021 über erlasskonforme Stellenbeschreibungen verfügen werden.*

2.7 Vorgesehene Führungsinstrumente

2.7.1 Grundsätzliches

- (1) Die im geprüften Zeitraum geltende **GeOA** nannte mehrere Grundsätze der Aufgabenbesorgung.¹⁰ Einer davon war, dass sowohl die bestellten als auch betrauten Führungskräfte Rechtsnormen und moralischen Werten verpflichtet sind, stets vorbildhaft handeln, konstruktiv mit anderen Führungskräften und Bediensteten zusammenarbeiten und so zum Wohl des Landes Salzburg beitragen.

¹⁰ LGBl Nr 89/2014, VO des Landeshauptmannes von Salzburg vom 20.11.2014, mit der für das Amt der Salzburger Landesregierung eine Geschäftsordnung erlassen wird.

2.7.2 Mitarbeitergespräche

- (1) Seit dem Jahr 2017 waren unmittelbar Vorgesetzte in der Landesverwaltung verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Mitarbeitergespräche zu führen.¹¹ Die Organisationshandbücher der Personalverwaltung sahen vor, dass dies einmal pro Jahr zu erfolgen hatte.

Um die Mitarbeitergespräche zu beurteilen, wählte der LRH jene des Referats 0/42 aus. Dieses Referat vollzog das Dienst- und Besoldungsrecht. Dieser Aufgabenbereich stellte nach Angabe der Fachgruppenleitung die Kernkompetenz der Personalverwaltung dar.

Die Gesprächsprotokolle ergaben folgendes Bild:

In den Jahren 2017 und 2018 führten die beiden provisorischen Leitungen im Referat 0/42 keine Mitarbeitergespräche. Für das Jahr 2019 führte der provisorisch betraute Referatsleiter mit allen Bediensteten des Referats 0/42 Mitarbeitergespräche.

2.7.3 Mitarbeiterinformation, -besprechungen

- (1) Die GeOA sah vor, dass die mit einer Leitungsfunktion Betrauten regelmäßig Mitarbeiterbesprechungen abhalten. In diesen Besprechungen sollten Ziele ermittelt und festgelegt sowie Fragen gemeinsam erörtert werden, die sich aus der Besorgung der Aufgaben der Personalverwaltung ergaben. Alle Vorgesetzten hatten zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Besorgung der Aufgaben die unmittelbar nachgeordneten Bediensteten über alle wesentlichen Umstände der Aufgabenbesorgung zu informieren. Diese Verpflichtung traf die Bediensteten gleichermaßen gegenüber ihren Vorgesetzten und Kollegen.¹²

In den Jahren 2017 und 2018 hielt die Fachgruppenleitung jährlich einmal eine Mitarbeiterinformation ab, in der Bedienstete der Personalverwaltung über Wissenswertes aus den Referaten sowie zum Projekt Personalstrategie informierten.

Im Referat 0/42 wurden im geprüften Zeitraum regelmäßig Informationen zwischen der Leitung des Referats und den Bediensteten ausgetauscht. Die vom LRH angeforderten

¹¹ §§ 20 L-VBG und § 9c L-BG, LGBl Nr 98/2017

¹² § 10 Abs 3,4 und 6 GeOA

Jour fixe Protokolle für November und Dezember 2019 bestätigten im Wesentlichen, dass die von der GeOA vorgesehen Ziele von Mitarbeiterbesprechungen erfüllt wurden.

2.8 Internes Kontrollsystem (IKS)

2.8.1 Grundsätzliches

- (1) Aufbau und Einsatz des IKS sind Führungsinstrumente in der Verantwortung der Führungskräfte¹³. Die dem LRH vorgelegten Organisationshandbücher der Personalverwaltung sahen im geprüften Zeitraum vor, dass ihre Kernprozesse im Intranet der Fachgruppe dargestellt werden.¹⁴ Eine Software ermöglichte es den Mitarbeitenden, die Kernprozesse über Webseiten im Intranet zu erreichen.

Nach Angabe der Personalverwaltung waren die Kernprozesse der Personalverwaltung im Fachgruppenwiki abgespeichert. Jeder Bedienstete der Personalverwaltung konnte auf diese Kernprozesse zugreifen. Darüber hinaus wurden Bearbeitungsschritte für das **Interne Personalinformationssystem (IPIS)** auf einem Netzlaufwerk der HR- Stabsstelle dokumentiert.

Die Stellenbeschreibungen, die dem LRH vorlagen, wiesen für das IKS der Personalverwaltung bis Februar 2019 niemanden als zuständig aus; erst ab März 2019 war eine eigene Mitarbeiterin dafür verantwortlich.

2.8.2 Prozessbeschreibungen

- (1) Die von der Personalverwaltung vorgelegten Dokumente beschrieben wichtige Prozesse innerhalb der Personalverwaltung. Sie betrafen etwa die jährliche Erstellung des Personalbudgets des Landes Salzburg, für die Erarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsvorlagen, die Personalbetreuung samt Korrespondenz und Lohnverrechnung, externe Ausschreibungen, die Lohnverrechnung für Landeslehrpersonal, Gemeinden, die Salzburger Landeskliniken und ihre angegliederten Gesellschaften.

Die HR-Stabsstelle dokumentierte ihre Aufgaben und Bearbeitungsschritte im Jahr 2015 in einer alphabetischen Übersichtsliste unter dem Titel "Abteilung 11 - Personal". Diese

¹³ Leitfaden der Landesamtsdirektion zur Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems-IKS, Seite 2

¹⁴ Letztversion November 2019, Punkt 4 (IKS, Darstellung der Kernprozesse).

Liste definierte zahlreiche Bearbeitungsschritte samt den zuständigen Bediensteten im Sinne des „Leitfadens für die Weiterentwicklung des IKS“. Diese Schritte wurden ua mit einer Prozess-Identifikationsnummer, den Prozessverantwortlichen, einem Prozess-thema, einer Kurzbeschreibung, möglichen Risiken und IKS-Elementen sowie mit Vertretungen definiert. Eine Aktualisierung oder Versionierung fand im geprüften Zeit-raum nicht statt.

Der LRH prüfte, welche IKS-Elemente der vom Referat 0/42 vorgelegte „Prozess Einzel-personalangelegenheiten“ vorsah. Dabei zeigte sich, dass dieser **keinen** Prozess gemäß dem Leitfaden für die Weiterentwicklung des IKS darstellte. Vielmehr umfassten „die Einzelpersonalangelegenheiten“ mehrere Prozesse. Dokumentiert waren Phasen, Ab-läufe, Risiken und IKS-Elemente.

Das wichtigste IKS-Element in diesem „Prozess Einzelpersonalangelegenheiten“ war das Vier-Augen-Prinzip. Es wurde durch die gegenseitige Revision innerhalb des Referats umgesetzt: Personalbetreuende revidierten die Entscheidungen anderer Personalbe-treuer nach klaren Zuständigkeiten. Dazu prüften sie die Entscheidung inhaltlich und sachlich und gaben sie anschließend frei. Dienstrechtliche Entscheidungen im Zuge von Disziplinarverfahren durchliefen kein standardisiertes Vier-Augen-Prinzip.

2.8.3 Internes Personalinformationssystem (IPIS)

- (1) Grundsätzlich unterstützte IPIS alle Bearbeitungsschritte in der Personalverwaltung. Diese Software enthielt insgesamt über 800 verschiedene Workflows und Abläufe. Die dem LRH vorliegenden Stellenbeschreibungen zeigten, dass ausschließlich Mitarbei-tende der HR-Stabsstelle für das IPIS zuständig waren. Die Stellenbeschreibung des Leiters der HR-Stabsstelle enthielt keine Aufgaben im IPIS. Auch die für die Personalbe-treuung und für juristische Fragen zuständigen Bediensteten der Personalverwaltung hatten laut Stellenbeschreibungen keine Aufgaben, die das IPIS betrafen.

Für alle das Dienstrecht und die Lohnverrechnung betreffenden Abläufe im Referat 0/42 bot IPIS rund 600 Workflows an. Die einzelnen Bearbeitungsschritte waren im System

als standardisierte Funktionen für Vorgangsbearbeitungen¹⁵ mit integrierter Schriftverkehrsabwicklung hinterlegt oder vorgegeben.

Mängel in den im IPIS programmierten Workflow-Prozessen wurden von den Personalbetreuenden im Rahmen ihrer Arbeit aufgegriffen und an die HR-Stabsstelle weitergeleitet. Rechtlichen Aktualisierungs- und Änderungsbedarf nahm die HR-Stabsstelle auch von den Juristen der Personalverwaltung auf.

Die Berechtigungen für Software-Applikationen wurden in der Personalverwaltung vom Datenverarbeitungs-Koordinator vergeben.

Darüber hinaus dokumentierte IPIS rund 200 Abläufe. In Disziplinarverfahren wurde jede Bearbeitung im IPIS und im Elektronischen Akt (ELISA) protokolliert und war in allen Prozessschritten nachvollziehbar.

Vorgangsbearbeitungen schienen im IPIS auf und konnten unter einer eigenen Bearbeitungsmaske eingesehen werden. Mehrmaliges Bearbeiten ein und desselben Falles wurde vom IPIS dokumentiert.

Über die Revision hinaus enthielt das IPIS IKS-relevante Kontrollen: Die Hautgruppe bildeten „Abrechnungsmeldungen“. Diese bestanden aus „Mefre Meldungen“ und „Informationsmeldungen“. Abrechnungsmeldungen und „Montagsmeldungen“ enthalten „Plausibilitätskontrollen“.¹⁶

„**Mefre-Meldungen**“ waren im Zuge von Abrechnungen entweder automatisch vorgesehen oder wurden vom jeweiligen Personalbetreuenden aktiviert, um Zahlungen zu blockieren. Damit stellten sie sicher, dass Auszahlungen korrigiert und revidiert werden konnten, bevor sie tatsächlich erfolgten. Die automatisch vorgesehenen Mefre-Meldungen umfassten 690 Prüfungen und Meldungen. Dabei handelte es sich um Abrechnungsmeldungen und Datenkontrollabfragen. Diese gingen zB an die Personalbetreuenden im Referat 0/42.

„**Montagsabfragen**“ zielten im Bereich des Dienstrechts, des Abgabenrechts und des Haushaltsrechts logische Eingabefehler und falsches Vorgehen aufzudecken. Sie waren

¹⁵ Vorgangsbearbeitung ist die computergestützte Bearbeitung von Vorgängen durch die Personalbetreuenden von der Entstehung des Vorgangs bis zur endgültigen Erledigung entlang vorgegebener, meist verzweigter Bearbeitungswege.

¹⁶ Meldungen für Freigabe durch die Personalbetreuenden.

von der HR-Stabsstelle vorgegeben und wurden dazu verwendet um die im IPIS eingegebenen Daten zu kontrollieren. Laut Angabe der Personalverwaltung zielten rund 550 Abfragen darauf ab. Diese Abfragen wurden aufgrund verschiedener Vorfälle oder Anlässe fortlaufend erweitert und aktualisiert. Diese Montagsabfragen wurden den Personalbetreuenden in Form von physischen Listen zum Bearbeiten vorgelegt. Die Personalbetreuenden hatten diese Listen abzuarbeiten. Die korrigierten Eingaben wurden der Revision zur Prüfung und Genehmigung im IPIS-Arbeitsvorrat übermittelt.

Darüber unterstützten weitere **Plausibilitätskontrollen** im IPIS die Personalbetreuenden bei der Dateneingabe durch Blockieren von Eingaben, falls sie unzulässig waren. Das war etwa der Fall, wenn eine neue Zulage eingegeben wurde, die einer bereits gewährten Zulage widersprach.

- (2) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass sich die vorgelegten Beschreibungen von Abläufen in der Personalverwaltung an den Mustervorlagen des IKS in der Landesverwaltung orientierten. IKS-Grundsätze und Richtlinien waren dokumentiert, in den Abläufen waren Kontrollen integriert und dokumentiert.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Prozesse der Personalverwaltung an die Anforderungen des Leitfadens anzupassen. Dies sollte Hand in Hand mit klaren Regelungen der Zuständigkeiten gehen.

Für dienstrechtliche Entscheidungen im Zuge von Disziplinarverfahren ist ein Qualitätssicherungssystem einzuführen, wie zB ein standardisiertes Vier-Augen-Prinzip.

- (3) *Die Landesamtsdirektion erklärte in der Gegenäußerung, dass im laufenden Projekt zur Ablöse von IPIS durch SAP per 1. Januar 2023 auf das IKS samt Zuständigkeiten in der Personalverwaltung besonderes Augenmerk gelegt werde. Der Leitfaden der Landesamtsdirektion zur Weiterentwicklung des IKS werde dabei beachtet. Obwohl das Disziplinarrecht der Salzburger Landesbeamten/innen kein Vier-Augen-Prinzip normiere, werde in der Fachgruppe 0/4 - Personal eine standardisierte Qualitätssicherung in Disziplinarverfahren eingeführt werden. Hiezu habe die Fachgruppenleitung bereits erste Schritte veranlasst. Die wesentlichen prozessleitenden Verfahrensschritte - wie die Würdigung einer Disziplinaranzeige, die Entscheidung über die Einleitung oder Unterbrechung sowie über den Abschluss eines Disziplinarverfahrens - würden einem Qualitätssicherungsverfahren innerhalb der Disziplinarbehörde unterzogen werden.*

Diese Schritte und Entscheidungen würden in einem eigenen Verfahrensverlaufsbogen dokumentiert werden.

2.9 Projekt Personalstrategie

- (1) Im Juni 2018 erstellte eine vom Landesamtsdirektor eingesetzte Projektgruppe einen Ergebnisbericht zum Thema Personalstrategie. Dieser Bericht enthielt Beschreibungen des Ist-Zustandes der Personalverwaltung sowie Maßnahmen, die erforderlich wären, um einen definierten Soll-Zustand zu erreichen. Dabei seien künftige Anforderungen an das öffentliche Personalmanagement mitberücksichtigt worden.

Zum Thema HR-Management - bestehend aus Personalplanung und Budget, Personalgewinnung, Personalverwaltung und Personalcontrolling - enthielt der Ergebnisbericht Personalstrategie unter dem Titel „Ist-Situation“ eine Reihe von Mängeln, welche die rund 30 Mitglieder der Projektgruppe in der Personalverwaltung festgestellt hatten. Bemängelt wurden etwa eine zu große Distanz der Personalverwaltung zu den Dienststellen und schwer verständliche Informationen an die Dienststellen. Innerhalb der Personalverwaltung bestünden Schnittstellenprobleme, unklare Prozesse und Zuständigkeitsregeln sowie Kommunikationsprobleme. Interne Abstimmungen führten zu Verzögerungen und Unklarheiten. Die Personalplanung fände nicht bedarfsgerecht statt.

Nach Angabe der Personalverwaltung verfolgte sie einen Umsetzungsplan, um diese Mängel zu beheben. Die Personalverwaltung nannte folgende Maßnahmen, die bereits umgesetzt worden seien:

- Anfang des Jahres 2019 sei mit der Änderung der Geschäftseinteilung im Referat 0/41 - Personalstrategie und Personalentwicklung der Bildungs- und Förderungsbereich weiter ausgebaut worden;
- für das Personalmanagement der Landesbediensteten erfolge eine übergeordnete Planung und seien strategische Konzepte entwickelt worden;
- es sei eine Expertise für Rechtsfragen ohne direkten Einzelpersonalbezug aufgebaut worden.

Die dem LRH vorliegenden Unterlagen zeigten, dass folgende Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden:

- Für die Landesverwaltung wurde ein Online-Informationsportal für Karenz- und Teilzeit eingeführt; damit wurde der Informations- und Servicegedanke gestärkt;
- Erlässe wurden überarbeitet (Telearbeit, Stellenbeschreibungen);
- es gab maßgeschneiderte Kurse für Sachverständige, Bezirkshauptmannschaften und Führungskräfte;
- die Dienststellen des Landes wurden in HR-Projekte einbezogen;
- seit Mitte des Jahres 2018 wurden die Personalbetreuenden von drei zusätzlichen Juristen in der Personalverwaltung unterstützt;
- im Referat 0/42 gab es im geprüften Zeitraum jede Woche Jour fixes. Diese wurden themenbezogen erweitert, bei Bedarf nahmen auch andere Referatsleiter der Personalverwaltung teil;
- das Dienst- und Besoldungsrecht wurde mehrmals novelliert.

Zudem führte die Personalverwaltung seit dem Jahr 2019 mit den Dienststellen jährlich Planungsgespräche. Die Ergebnisse dieser Gespräche wurden Software-unterstützt im „Personalcockpit“ in einheitlichen Protokollen festgehalten. Die mit den Dienststellenleitungen schriftlich getroffenen Festlegungen wurden im Jahresrhythmus durch die Personalverwaltung evaluiert.

Das „Personalcockpit“ war ein wichtiges Instrument, um Stellenpläne zu erstellen; diese basierten auf dem aktiven Personalstand und den Personalbedarfsangaben der Dienststellen und berücksichtigten neue Aufgaben und notwendige Planstellenreserven. Zugrunde gelegt wurden auch die für die einzelnen Dienststellen festgelegten Personalstandsziele. Anschließend stimmte die Personalverwaltung die Stellenpläne mit dem für Personal zuständigen Regierungsmitglied ab und stellte sie als Anhang zu den jährlichen Landeshaushaltsgesetzen bereit.

2.10 Ganzheitliche Personalbetreuung

- (1) In der Personalverwaltung des Landes Salzburg wurde die Personalabrechnung für die Bediensteten der Landesverwaltung - nach einer Pilotphase seit dem Jahr 2013 - im Jahr 2015 aus dem Referat 11/04 herausgelöst und dem Referat 11/02 zugeteilt. Seitdem vollzogen die Personalbetreuenden des Referats 0/42 nicht nur dienst- und besoldungsrechtliche Aufgaben, sondern führten auch die Personalabrechnung für die Bediensteten der Landesverwaltung durch. Dazu berechneten sie die Zahlungen an die Bediensteten der Landesverwaltung (zB Löhne, Gehälter, Pensionsleistungen) und wiesen sie an. Die Personalbetreuenden revidierten sämtliche Entscheidungen wechselseitig.

Begründet wurde diese Regelung mit dem Ansatz der ganzheitlichen Personalbetreuung: Um die Kundenfreundlichkeit zu verbessern, sollten sich alle Landesbediensteten in dienst- und besoldungsrechtlichen Fragen nur an eine für sie zuständige Ansprechperson in der Personalverwaltung wenden können (One-Stop-Shop). Eine Evaluierung der damit erzielten Effekte (Schnelligkeit, Servicequalität, Synergien) gab es nicht.

Organisatorisch wurde durch die Anweisung der Zahlungen durch die Stabsstelle HR-Systeme und Abrechnungskoordination ein Datensatz aus IPIS an die Landesbuchhaltung übermittelt.

3. Beförderungen

3.1 Grundsätzliches

- (1) Hauptaufgabe des Referats 0/42 war es, das Dienst- und Besoldungsrecht zu vollziehen. Dieser Aufgabenbereich stellte nach Angabe der Personalverwaltung die Kernkompetenz der Fachgruppe dar. Nach Angabe des Referats 0/41 hatte es im geprüften Zeitraum neben den Dienstrechtsgesetzen 18 Verordnungen zu vollziehen.

Die Salzburger Dienstrechtsgesetze verpflichteten die Salzburger Landesregierung, bestimmte Bereiche näher mit Verordnung zu regeln.

Die Prüfung des LRH zeigte, dass die Salzburger Landesregierung folgende Verordnungen **nicht** erlassen hatte.

3.2 Beförderungen von Landesbediensteten

- (1) Mit Erkenntnis vom 2. März 2012 hatte der Verfassungsgerichtshof (VfGH) die Beförderungsrichtlinien **für die Vertragsbediensteten des Landes Salzburg** mangels gesetzlicher Grundlage aufgehoben.

Mit 1. Jänner 2016 trat eine Gesetzesnovelle in Kraft, welche die Landesregierung verpflichtete, die Beförderungsrichtlinien für die Vertragsbediensteten des Landes zu verordnen.¹⁷ Die Prüfung des LRH ergab, dass die Landesregierung seit Jänner 2016 bis zum Ende der Prüfung keine entsprechenden Verordnungen kundmachte.

Im Oktober 2017 beschloss der Salzburger Landtag eine weitere von der Landesregierung vorgelegte Novelle.¹⁸ Diese sah vor, dass die Landesregierung „Beförderungen weiterhin nach den bis dahin geltenden Richtlinien vornehmen kann“ bis die Landesregierung entsprechende Verordnungen erlässt.¹⁹

¹⁷ § 53 Abs 4 L-VBG, LGBl Nr 66/2015

¹⁸ LGBl Nr 98/2017

¹⁹ § 87 Abs 5 Z 3 L-VBG, LGBl Nr 98/2017: "Bis zur Erlassung einer Verordnung gemäß § 53 Abs 4 kann die Salzburger Landesregierung Beförderungen weiterhin nach den bis dahin geltenden Richtlinien vornehmen."

Seit November 2017 hatte die Salzburger Landesregierung Richtlinien für außerordentliche Vorrückungen, Beförderungen und Aufzählungen für Landesbeamte durch Verordnung zu erlassen.²⁰ Die Prüfung des LRH ergab, dass die Landesregierung die gesetzliche Verpflichtung, diese Richtlinien zu verordnen, bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erfüllt hatte.

Damit wurde den Landesbediensteten das gesetzliche Recht auf verordnete Kriterien für Beförderungen, Vorrückungen und außerordentliche Aufzählungen nicht eingeräumt. Dadurch verfehlte die Salzburger Landesregierung das anlässlich ihrer Regierungsvorlage zur Novelle des Dienstrechts aus dem Jahr 2017 selbst definierte Ziel, die Rechtsqualität zu verbessern: Gesetzliche Regelungen und Verordnungen sollten die bislang üblichen Regierungsbeschlüsse und internen Richtlinien ersetzen.²¹

- (2) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Salzburger Landesregierung die Beförderungsrichtlinien für die Landes-Vertragsbediensteten bis heute anwendete, obwohl sie der VfGH im März 2012 aufgehoben hatte.

Ihrer gesetzlichen Verpflichtung, Beförderungsrichtlinien für Landes-Vertragsbedienstete und Landesbeamte zu verordnen, kam die Landesregierung seit den Jahren 2016 und 2017 nicht nach (Beanstandung gemäß § 10 Abs 11 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993).

Der Landesrechnungshof fordert die Salzburger Landesregierung auf, die Richtlinien für Beförderungen, Vorrückungen und außerordentliche Aufzählungen zu verordnen, wie dies der Landesgesetzgeber vorsieht. So wird auch die Rechtsqualität verbessert - wie es ein ausdrückliches Ziel der Dienstrechtsnovelle aus dem Jahr 2017 war.

- (3) *Die Landesamtsdirektion bestätigte, dass die Landesregierung dem gesetzlichen Auftrag, Beförderungsrichtlinien für Landesvertragsbedienstete und Landesbeamte zu verordnen, noch nicht nachgekommen ist. Durch die gesetzliche Ermächtigung in § 136*

²⁰ § 88 a L-BG

²¹ Siehe Nr 8 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtags (6. Session der 15. Gesetzgebungsperiode) Seite 3 [„... Meilenstein in Sachen Rechtsqualität ...“] und Nr 368 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtags (5. Session der 15. Gesetzgebungsperiode) Seite 27, Erläuterungen zu Art II Z 19 (§ 88 a L-BG); zur Notwendigkeit der Gesetzesnovelle siehe Erkenntnis des VfGH vom 2. März 2012, V 124,125/11 - 5, kundgemacht im LGBl Nr 32/2012.

Abs 6 L-BG und § 87 Abs 5 L-VBG jeweils letzter Satz seien die Rechtsakte aber legitimiert und erfolgten gesetzeskonform. Der für Beförderungen und sonstige Maßnahmen relevante Inhalt der Richtlinien stehe allen Landesbediensteten in konsolidierter Fassung auf der Intranet-Homepage der Personalvertretungsfraktionen sowie in deren Broschüren in transparenter Form zur Verfügung und informiere auch die Fachgruppe 0/4 - Personal die Bediensteten über die Beförderungsvoraussetzungen.

Es sei geplant, die gesetzlich beauftragte Verordnung für Landesvertragsbedienstete und Landesbeamte im Jahr 2021 zu erlassen. Die legistische Arbeit dazu habe in der Fachgruppe 0/4 - Personal bereits begonnen und ziele darauf ab, den aktuellen Richtlinienbestand zu konsolidieren und inhaltlich unverändert zu verordnen.

- (4) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Salzburger Landesregierung die Beförderungsrichtlinien für die Landes-Vertragsbediensteten seit ihrer Aufhebung durch den VfGH im März 2012 bis zum Jahr 2017 ohne gesetzliche Grundlage angewendet hat. Bis heute überließ es die Personalverwaltung den Fraktionen der Personalvertretungen, die Beförderungsrichtlinien auf ihren Homepages darzustellen, anstatt sie durch Verordnung transparent zu machen. Deshalb fehlt auch ein ordentliches Begutachtungsverfahren.

4. Verfahren bei Dienstpflichtverletzungen

4.1 Grundsätzliches

- (1) Um fehlerhaftes Verhalten von Landesbediensteten zu ahnden, wurden im geprüften Zeitraum insgesamt 31 Maßnahmen, in Form von Ermahnungen, Verweisen, Geldbußen und Geldstrafen gesetzt. Für 17 zeichnete die Personalverwaltung verantwortlich; die anderen 14 setzten die jeweils zuständigen unmittelbaren Dienstvorgesetzten.

Von Landes-Vertragsbediensteten begangene Dienstpflichtverletzungen wurden nach den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen abgewickelt.

Im Unterschied dazu wurden Landesbeamte, die ihre Dienstpflichten schuldhaft verletzen, von der Personalverwaltung als Disziplinarbehörde in Disziplinarverfahren zur Verantwortung gezogen.²² Wenn in diesem Abschnitt von der Personalverwaltung die Rede ist, ist damit auch ihre Funktion als Disziplinarbehörde gemeint.

Der LRH erhob anhand der vorgelegten Stellenbeschreibungen die Zuständigkeiten für Dienstpflichtverletzungen in der Personalverwaltung. Dabei zeigte sich, dass im Jahr 2017 Stellenbeschreibungen niemanden vorsahen, der für Disziplinarverfahren von Landesbeamten und Dienstpflichtverletzungen von Landes-Vertragsbediensteten zuständig wäre. Im Jahr 2018 waren zwei Juristen neben anderen Tätigkeiten mit Disziplinarverfahren beauftragt. Im Jahr 2019 war ein Jurist ausschließlich mit der Durchführung von fünf Disziplinarverfahren beauftragt. Verfahren zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen von Landes-Vertragsbediensteten wurden Bediensteten in Stellenbeschreibungen erst ab Juli 2018 zugewiesen.

Im Fall einer gerichtlichen Verurteilung von Landesbeamten zielt diese nicht auf die Bestrafung von Verstößen gegen Dienstpflichten ab. Sie kann daher nicht die Wirkung entfalten, die eine Disziplinarstrafe beabsichtigt. In Disziplinarverfahren hat die Personalverwaltung Feststellungen des Gerichts heranzuziehen, die für die Beurteilung einer Dienstpflichtverletzung relevant sind.

²² § 33 L-BG

4.2 Dienstpflichtverletzungen von Landes-Vertragsbediensteten

- (1) Eine vom Referat 0/42 übermittelte Liste zeigte, dass im geprüften Zeitraum 16 Dienstpflichtverletzungen von Landes-Vertragsbediensteten behandelt wurden. Davon führte die Personalverwaltung im Jahr 2017 zwei und im Jahr 2019 drei Verfahren. Im Jahr 2018 wurden alle acht gelisteten Ermahnungen bzw. Belehrungen durch die unmittelbaren Dienstvorgesetzten ausgesprochen.

4.3 Dienstpflichtverletzungen von Landesbeamten

- (1) Disziplinarverfahren gegen Landesbeamte müssen innerhalb von sechs Monaten ab Kenntnis der Dienstpflichtverletzung oder innerhalb von drei Jahren ab Beendigung der Dienstpflichtverletzung eingeleitet werden (Verfolgungsverjährung). Drei Jahre nach Einleitung des Verfahrens darf eine Disziplinarstrafe nicht mehr verhängt werden (Strafbarkeitsverjährung).

Hat die Personalverwaltung in Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen auch Anzeige an die Staatsanwaltschaft, die Sicherheitsbehörde oder die Verwaltungsbehörde erstattet, oder hat sie Kenntnis von einem anhängigen Strafverfahren nach der StPO, ist das Disziplinarverfahren zu unterbrechen. Dadurch werden einerseits die Verjährungsfristen gehemmt; andererseits kann die Personalverwaltung aber kein Disziplinarerkenntnis erlassen. Sie kann in dieser Zeit jedoch notwendige Ermittlungen weiterführen.²³ Dies hätte ihr ermöglicht, rasch zu entscheiden oder weitere Einleitungsbeschlüsse zu fassen.

Nach der Mitteilung der Staatsanwaltschaft über die allfällige Einstellung des Strafverfahrens oder nach Abschluss des Strafverfahrens hat die Personalverwaltung das Disziplinarverfahren binnen sechs Monaten abzuschließen (Sechs-Monatsfrist).²⁴ An das Nichteinhalten dieser Frist knüpft das Gesetz keine Konsequenzen.

²³ §§ 49 Abs 1, 50 Abs 2 L-BG

²⁴ § 50 L-BG. Der Kommentar von Sektionschef i.R. Dr. Wolfgang Fellner zum BDG 1979 hält zur sinngemäß gleichlautenden Bestimmung des § 114 Abs 3 BDG 1979 Folgendes fest: „Eine Überschreitung der hier festgelegten Sechsmonatsfrist bleibt ohne Konsequenzen; nach den ErläutRV 631 BlgNR 20. GP soll mit dieser Anordnung im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung eine zügige Weiterführung des Disziplinarverfahrens erreicht werden.“

Im geprüften Zeitraum führte die Personalverwaltung zehn Disziplinarverfahren durch. Vier dieser Verfahren stellte die Personalverwaltung ein. In drei Verfahren verhängte sie Geldstrafen; in zwei Fällen sprach sie Verweise aus. Ein Verfahren erledigte sich, weil das Dienstverhältnis der beschuldigten Person endete.

4.4 Eingestellte Verfahren

- (1) Der LRH prüfte die vier von der Personalverwaltung eingestellten Verfahren. Diese drehten sich um die Verwendung öffentlicher Gelder: Sie betrafen den „Finanzskandal“ oder bezogen sich darauf, dass rechtskräftige Verwaltungsstrafen nicht eingetrieben wurden. Letzteres verursachte dem Steuerzahler einen Schaden von fast einer halben Million Euro.

Die Prüfung der vier von der Personalverwaltung eingestellten Disziplinarverfahren durch den LRH ergab folgendes Bild:

Disziplinarverfahren 1:

Mit Einleitungsbeschluss vom 14. August 2014 wurde der beschuldigten Person vorgeworfen, sie stehe im begründeten Verdacht, schuldhaft Dienstpflichten verletzt zu haben. Diese Entscheidung wurde der beschuldigten Person am 19. August 2014 zugestellt. Am selben Tag erstattete der Landesamtsdirektor eine Strafanzeige an die Staatsanwaltschaft. Am gleichen Tag unterbrach die Personalverwaltung das Disziplinarverfahren.

Am 17. November 2016 wurde der Personalverwaltung von der Staatsanwaltschaft mitgeteilt, dass sie das Strafverfahren eingestellt hat. Am selben Tag lief die dreijährige Verjährungsfrist weiter.

Am 18. November 2019 erließ die Personalverwaltung einen Bescheid, mit dem sie das Disziplinarverfahren einstellte. Dieser Bescheid wurde der beschuldigten Person am 22. November 2019 zugestellt. Zu diesem Zeitpunkt war das Verfahren bereits **verjährt**.

Die Personalverwaltung begründete die Einstellung damit, „dass das Vorliegen einer schuldhaften Verletzung einer Dienstpflicht der beschuldigten Person nicht erwiesen ist“.

Disziplinarverfahren 2:

Mit Einleitungsbeschluss vom 14. August 2014, ausgeweitet am 18. August 2015, wurde der beschuldigten Person vorgeworfen, sie stehe im begründeten Verdacht schuldhaft Dienstpflichten verletzt zu haben. Am 29. Mai 2015 unterbrach die Personalverwaltung aufgrund der Ermittlungen des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) das Disziplinarverfahren.

Am 17. November 2016 wurde der Personalverwaltung von der Staatsanwaltschaft mitgeteilt, dass sie das Strafverfahren eingestellt hat. Mit diesem Tag begann die Frist der Strafbarkeitsverjährung weiterzulaufen. Im Februar 2019 trat die **Verjährung** ein.

Erst am 10. März 2020 erließ die Personalverwaltung einen Bescheid, mit dem sie das Disziplinarverfahren einstellte. Sie begründete die Einstellung damit, „dass die der beschuldigten Person zur Last gelegten Taten mangels Schuldbeweis“ nicht erwiesen werden konnten.

Disziplinarverfahren 3:

Mit Einleitungsbeschluss vom 29. Mai 2015 wurde der beschuldigten Person vorgeworfen, sie stehe im begründeten Verdacht, schuldhaft Dienstpflichten verletzt zu haben. Am selben Tag unterbrach die Personalverwaltung aufgrund der Ermittlungen des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) das Disziplinarverfahren.

Am 17. November 2016 wurde der Personalverwaltung von der Staatsanwaltschaft mitgeteilt, dass sie das Strafverfahren eingestellt hat. Mit diesem Tag begann die Frist der Strafbarkeitsverjährung weiterzulaufen. Im November 2019 trat die **Verjährung** ein.

Erst am 29. Juni 2020 erließ die Personalverwaltung einen Bescheid, mit dem sie das Disziplinarverfahren einstellte. Sie begründete die Einstellung damit, „dass das Verhalten der beschuldigten Person nicht als schuldhafte Verletzung von Dienstpflichten zu werten sei“.

Disziplinarverfahren 4:

Mit Einleitungsbeschluss vom 23. Jänner 2013 wurde der beschuldigten Person vorgeworfen, sie stehe im begründeten Verdacht, schuldhaft Dienstpflichten verletzt zu haben. Am selben Tag unterbrach die Personalverwaltung aufgrund der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft das Disziplinarverfahren. Seit 2. Oktober 2019 lag ein rechtskräftiges Urteil gegen die beschuldigte Person vor.

Am 13. August 2020 erließ die Personalverwaltung einen Bescheid, mit dem sie das Disziplinarverfahren einstellte. Die Einstellung begründete sie damit, „dass die der beschuldigten Person zur Last gelegte Tat nicht erwiesen werden konnte“. Die Personalverwaltung berücksichtigte dabei nicht Feststellungen des Gerichts, die zur Beurteilung einer Dienstpflichtverletzung herangezogen werden müssten.

Darüber hinaus gehende Ermittlungen, ob disziplinarrechtlich relevante Sachverhalte vorlagen, unterblieben, obwohl die Verjährung erst zum September 2022 eingetreten wäre.

- (2) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Personalverwaltung die vier eingestellten Disziplinarverfahren dem Gesetz entsprechend eingeleitet hatte.

In drei Fällen verjährten die Verfahren. Die Personalverwaltung hätte das verhindern können, wenn sie in der Zeit, in der die Disziplinarverfahren unterbrochen waren, weiter ermittelt hätte. Dies sah das Gesetz ausdrücklich vor. Die Personalverwaltung ließ diese Zeit ungenutzt verstreichen und setzte die beschuldigten Personen unnötig lange den Verfahren aus.

Gegenstand des vierten eingestellten Disziplinarverfahrens waren Tathandlungen, die zu einer gerichtlichen Verurteilung geführt hatten. Die Personalverwaltung berücksichtigte im Disziplinarverfahren nicht die Feststellungen des Gerichts, die zur disziplinarrechtlichen Beurteilung herangezogen werden müssten. Sie führte diesbezüglich auch keine eigenen Ermittlungen durch. Obwohl der Personalverwaltung für die Durchführung des Verfahrens fast drei Jahre zur Verfügung standen, stellte sie das Verfahren ein.

Der Landesrechnungshof fordert, die Abwicklung von Disziplinarverfahren künftig besser zu organisieren. Dazu sind in Stellenbeschreibungen Bedienstete mit diesen Aufgaben zu

betrauen und Vertretungen zu bestimmen. Das Interne Kontrollsystem der Personalverwaltung hat sicherzustellen, die Risiken bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu verringern und die im Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten und Fristen auszuschöpfen.

- (3) *Die Landesamtsdirektion erklärte, dass die Fachgruppe 0/4 - Personal als Disziplinarbehörde bereits damit begonnen habe, in Disziplinarverfahren eine standardisierte Qualitätssicherung einzuführen. Die Zuständigkeiten für die Durchführung von Disziplinarverfahren seien in den Stellenbeschreibungen der zuständigen Juristen/innen festgelegt worden.*

Im „Disziplinarverfahren 4“ habe das Gericht in seinem Urteil strafrechtlich über einen Tatvorwurf abgesprochen, welcher der beschuldigten Person mangels Einleitungsbeschlusses disziplinarrechtlich nie angelastet worden sei. Insoweit sei es der Disziplinarbehörde verwehrt gewesen, darüber abzusprechen.

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

5. Anhang

5.1 Gegenäußerung



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3101/6-2021

Datum
18.02.2021

Chiemseehof
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-2643
buero-lad@salzburg.gv.at
Dr. Petra Margon
Telefon +43 662 8042-2428

Betreff

LRH; Prüfung Personalverwaltung des Landes Salzburg, Ordnungsmäßigkeit und Internes Kontrollsystem; Stellungnahme
Bezug: Zl. 003-3/215/77-2021 vom 2.2.2021

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Personalverwaltung des Landes Salzburg, Ordnungsmäßigkeit und Internes Kontrollsystem“ kann auf Grund der Ausführungen der Fachgruppe 0/4 - Personal folgende Stellungnahme abgegeben werden:

Zu Kapitel 2. Personalverwaltung

2.4 Besetzung der Leitungsfunktionen

Die Leitung der Fachgruppe 0/4 - Personal wurde mittlerweile per 1. Januar 2021 fix bestellt. Die fixe Bestellung einer Leitung des für die Personalverwaltung zentralen Referates 0/42 wird im 2. Quartal 2021 erfolgen, sodass spätestens ab diesem Zeitpunkt alle vom Landesrechnungshof für den Prüfungszeitraum beanstandeten provisorischen Leitungsbesetzungen von fixen Besetzungen abgelöst sein werden.

2.6 Stellenbeschreibungen

Mit Ende des 1. Quartals 2021 werden sämtliche Mitarbeitende und Führungskräfte in der Fachgruppe 0/4 - Personal über erlasskonforme Stellenbeschreibungen verfügen, die bereits digital gemäß Erlass 1.54 vom 19.9.2019 erstellt sein werden.

2.8 Internes Kontrollsystem (IKS)

Anlässlich der Ablöse von IPIS durch SAP HCM per 1. Januar 2023 wird im laufenden SAP-Projekt auf den Themenbereich Internes Kontrollsystem (IKS) samt Zuständigkeiten in der Personalverwaltung besonderes Augenmerk gelegt werden. Der Leitfaden der Landesamtsdirektion zur Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems wird dabei Beachtung finden.

Zwar kennt das Disziplinarrecht der Salzburger Landesbeamten/innen kein gesetzlich normiertes Vier-Augen-Prinzip, ungeachtet dessen wird in der Fachgruppe 0/4 - Personal eine standardisierte Qualitätssicherung in Disziplinarverfahren eingeführt werden. Hierzu wurden durch die Fachgruppenleitung bereits erste Veranlassungen getroffen. Beispielsweise wird durch ein Sechs-Augen-Prinzip (verfahrensführende/r Jurist/in - Leitung 0/42- Leitung 0/4) sichergestellt, dass die wesentlichen prozessleitenden Verfahrensschritte wie die Würdigung einer Disziplinaranzeige, die Entscheidung über die Einleitung oder Unterbrechung sowie über den Abschluss eines Disziplinarverfahrens einem Qualitätssicherungsverfahren innerhalb der Disziplinarbehörde unterzogen werden. Die Dokumentation dieser Schritte und Entscheidungen wird in einem eigenen Verfahrensverlaufsbogen erfolgen.

Zu Kapitel 3. Beförderungen

3.2 Beförderungen von Landesbediensteten

Es trifft zu, dass die Landesregierung dem gesetzlichen Auftrag, Beförderungsrichtlinien für Landesvertragsbedienstete und Landesbeamte zu verordnen, bis dato noch nicht nachgekommen ist. Durch die gesetzliche Ermächtigung in § 136 Abs 6 letzter Satz L-BG und § 87 Abs 5 letzter Satz L-VBG, wonach bis zur Erlassung von Verordnungen die Landesregierung Beförderungen, außerordentliche Vorrückungen, außerordentliche Beförderungen und außerordentliche Aufzählungen und die im § 88a vorgesehenen Maßnahmen weiterhin nach den bis dahin geltenden Richtlinien vornehmen kann, sind diese Rechtsakte aber dennoch legitimiert und erfolgen diese gesetzeskonform. Der für Beförderungen und sonstige Maßnahmen relevante Inhalt der Richtlinien steht darüber hinaus allen Landesbediensteten in konsolidierter Fassung auf Intranet-Homepage der Personalvertretungsfraktionen sowie in deren Broschüren in transparenter Form zur Verfügung und informiert auch die Fachgruppe 0/4 - Personal die Bediensteten über die Beförderungsvoraussetzungen.

Nichtsdestotrotz ist in Aussicht genommen, die gesetzlich beauftragte Verordnung für Landesvertragsbedienstete und Landesbeamte im Jahr 2021 zu erlassen. Die legistischen Arbeiten dazu haben in der Fachgruppe 0/4 - Personal mit der Zielsetzung bereits begonnen, den aktuellen Richtlinienbestand zu konsolidieren und inhaltlich unverändert in den Verordnungsrang zu heben.

Zu Kapitel 4. Verfahren bei Dienstpflichtverletzungen

4.4 Eingestellte Verfahren

Zum Disziplinarverfahren 4:

Bei seinen Feststellungen zum „Disziplinarverfahren 4“ führt der Landesrechnungshof nicht aus, dass die Mitteilung der WKStA über die Einstellung der Ermittlungen erst am 13. Januar 2020 erfolgte und diese einen Faktenkreis betroffen hatten, der nicht Gegenstand des rechtskräftigen Urteils vom 2. Oktober 2019 war. In dem zitierten Urteil hingegen wurde strafrechtlich über einen Tatvorwurf abgesprochen, welcher der beschuldigten Person mangels Einleitungsbeschlusses disziplinarrechtlich nie angelastet worden war, zumal es sich dabei um einen aus dem eingestellten Hauptverfahren heraus entstandenen „Nebenast“ gehandelt hatte. Insoweit war es der Disziplinarbehörde im Prüfungszeitraum verwehrt, darüber abzusprechen.

Die Fachgruppe 0/4 - Personal als Disziplinarbehörde hat bereits damit begonnen, eine standardisierte Qualitätssicherung in Disziplinarverfahren einzuführen (siehe dazu die Gegenäußerung zu Kapitel 2. Personalverwaltung, 2.8 Internes Kontrollsystem (IKS)). Die Festlegung von Zuständigkeiten für die Durchführung von Disziplinarverfahren ist in den Stellenbeschreibungen der zuständigen Juristen/innen in der FG 0/4 - Personal erfolgt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung:
DDr. Sebastian Huber, MBA
Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur

Zur Kenntnis an:

1. Herrn Landeshauptmann Dr. Wilfried Haslauer
2. Herrn Landesrat Dipl.-Ing. Dr. Josef Schwaiger
3. Herrn Dr. Karl Premißl, Leiter der Fachgruppe 0/4 - Personal
- 1.