

Vorblatt

1. Anlass und Zweck der Neuregelung:

Das Steiermärkische Landeshaushaltsgesetz 2014 – StLHG tritt mit 1. Jänner 2015 vollumfänglich in Kraft (LGBl. Nr. 176/2013). Das darin normierte neue Budgetierungssystem sowie die wirkungsorientierte Veranschlagung verändern die Steuerungsstruktur des Landes nachhaltig. Im Zentrum der neuen Budget- und Organisationsstruktur steht die Frage, mit welchen Mitteln (Ressourcen) welche Ziele erreicht werden sollen. In diesem Zusammenhang steht auch die im 3. Hauptstück (Vollziehung) des StLHG normierte Einrichtung eines Personalcontrollings durch die Steiermärkische Landesregierung. § 54 Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2014 sieht vor, dass nähere Bestimmungen zum Personalcontrolling im Verordnungswege erlassen werden können.

2. Inhalt:

Vorgaben für die Ziele, Aufgaben, Organisation und Durchführung des Personalcontrollings.

3. Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine.

4. Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Europäischen Union.

5. Kostenfolgen der beabsichtigten Regelung:

Das ressortübergreifende Personalcontrolling soll mit technischen Lösungen umgesetzt werden. Dabei werden die vorhandenen Systeme des Landes (SAP) berücksichtigt. Für die Entwicklung und Implementierung dieser technischen Lösungen wird der Personalaufwand aus den bestehenden personellen Ressourcen der Abteilung 5 Personal gedeckt.

Weiters sind begleitende Qualifizierungsmaßnahmen und Schulungen der mit dem Personalcontrolling betrauten Bediensteten der Landesverwaltung (z.B. Führungskräfte von Bezirkshauptmannschaften, Abteilungen, Fachabteilungen, Referaten und Stabsstellen) vorgesehen, die über die Landesverwaltungsakademie abgewickelt werden. Siehe Ausführungen im Allgemeinen Teil.

Erläuterungen

I. Allgemeiner Teil

1. Anlass und Zweck der Neuregelung:

Mit LGBl. Nr. 175/2013 wurde die Haushaltsrechtsreform des Landes auf verfassungsrechtlicher Ebene kundgemacht. Im Steiermärkischen Landeshaushaltsgesetz 2014 (StLHG), LGBl. Nr. 176/2013, wurden die haushaltsrechtlichen Vorgaben auf einfachgesetzlicher Ebene umgesetzt. Kernelemente der Haushaltsreform sind insbesondere die Einführung einer gesamtheitlichen Budgetsteuerung sowie die Umsetzung einer wirkungsorientierten Budgetierung und Haushaltsplanung mit dem Ziel einer ergebnisorientierten Steuerung von Organisationseinheiten. Dazu gehört auch die Einrichtung eines Personalcontrollings durch die Steiermärkische Landesregierung. „Personalcontrolling“ ist ebenso wie die Aufgaben „Personalauswahl, -einstellung, -einsatz und -freistellung“ entsprechend der Geschäftseinteilung grundsätzlich der Abteilung Personal zugewiesen. Den Rahmen für die zukünftige Ausgestaltung des Personalcontrollings im Land Steiermark bildet neben dem StLHG das Grundsatzpapier „Haushaltsreform Land Steiermark, Globalbudgetierung“, welches im Landtag am 13.11.2012 beschlossen wurde. Zur Erreichung der Ziele einer einheitlichen Planung und Vollziehung im Personalwesen ist der Personalaufwand weiterhin zentral zu steuern und zu koordinieren. Dafür ist gemäß § 54 StLHG ein ressortübergreifendes Personalcontrolling in der für Personalangelegenheiten zuständigen Zentralstelle (§ 7 StLHG) einzurichten. Im Verordnungswege können nähere Bestimmungen zum Personalcontrolling erlassen werden.

Ziel des Personalcontrollings ist es, den Personalbedarf nach objektiven Kriterien zu ermitteln, nachvollziehbare Personalauswahlentscheidungen zu treffen, die zur Verfügung stehenden Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer gemäß ihrer Qualifikation unabhängig von Geschlecht, Alter, Nationalität, körperlicher und seelischer Beeinträchtigung etc. chancengerecht und diskriminierungsfrei in der Landesverwaltung einzusetzen und dabei die Erhaltung und Förderung von Gesundheit, Wohlbefinden und Arbeitsfähigkeit im Blick zu behalten. Durch gezielte Analysen mit besonderer Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede und der Aufbereitung personalrelevanter Informationen sollen Führungskräfte in ihren personalbezogenen Maßnahmen und Entscheidungen unterstützt werden. Eine weitere wesentliche Zielsetzung des Personalcontrollings ist es, Potenziale von Dienstnehmern und Dienstnehmerinnen frühzeitig zu erkennen und diese durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen gezielt zu fördern.

2. Inhalt:

Rechtliche Grundlage für den vorliegenden Entwurf ist die in § 54 StLHG normierte Verordnungsermächtigung.

Die Schwerpunkte des vorliegenden Verordnungsentwurfs liegen auf den Vorgaben für die Ziele, Aufgaben, Organisation und Durchführung des Personalcontrollings. Das ressortübergreifende Personalcontrolling der Landesverwaltung ist gemäß § 54 StLHG in der für Personalangelegenheiten zuständigen Zentralstelle (§ 7 StLHG) angesiedelt. Als Zentralstelle obliegt ihr die budgetäre Zuweisung des finanziellen Aufwandes für die in den einzelnen Organisationseinheiten benötigten Ressourcen an die jeweiligen Detailbudgets (§ 7 Abs. 2 Z. 2 StLHG), die Erlassung von Richtlinien im Zusammenhang mit der Bereitstellung und zentralen Verwaltung der Personalressourcen (§ 7 Abs. 2 Z. 3 StLHG) sowie die Bewirtschaftung der den Detailbudgets zugewiesenen Personalmittel (§ 7 Abs. 2 Z. 4 StLHG).

Zur Erreichung der Ziele einer einheitlichen Planung und Vollziehung im Personalwesen soll die Personalcontrollingstelle die Personalplanung, Personaleinsatzplanung, Personalkostenplanung und alle Kontrollfunktionen sowie Zuständigkeiten aufeinander abstimmen, deren Funktionalitäten übergreifend steuern und kontrollierend eingreifen.

Alle Angaben zum Personalcontrolling sollen durch die Personalcontrollingstelle in der Abteilung 5 Personal auf deren Qualität hin geprüft werden. Weiters unterstützt diese Stelle die haushaltsleitenden Organe bei ihrem internen Personalcontrolling und koordiniert die notwendigen Informationen zur Erfüllung der Berichtspflichten an die Landesregierung und den Landtag Steiermark.

3. Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine.

4. Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Europäischen Union.

5. Kostenfolgen der beabsichtigten Regelung:

Das Personalcontrolling soll mit technischen Lösungen umgesetzt werden. Dabei werden die vorhandenen Systeme des Landes (SAP) berücksichtigt. Für die Entwicklung und Implementierung dieser technischen Lösungen wird der Personalaufwand aus den bestehenden personellen Ressourcen der Abteilung 5 Personal gedeckt.

Weiters sind begleitende Qualifizierungsmaßnahmen und Schulungen der mit dem Personalcontrolling betrauten Bediensteten der Landesverwaltung (z.B. Führungskräfte von Bezirkshauptmannschaften, Abteilungen, Fachabteilungen, Referaten und Stabsstellen) vorgesehen, die über die Landesverwaltungsakademie abgewickelt werden. Für diese Qualifizierungsmaßnahmen ist für jeden dieser Bediensteten jedenfalls ein Arbeitstag pro Kalenderjahr vorgesehen.

Die übrigen Regelungen sind kostenneutral.

II. Besonderer Teil

Zu § 1

Gemäß § 2 StLHG sind bei der Ermittlung und Bereitstellung der personellen Ressourcen die auch verfassungsrechtlich (Art. 19a Abs. 3 L-VG 2010) normierten Grundsätze der möglichst getreuen, vollständigen und einheitlichen Darstellung der finanziellen Lage des Landes, der Wirkungsorientierung, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Gleichstellungsziele, der Transparenz und der Effizienz zu beachten.

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze der Haushaltsführung knüpft Abs. 1 an der einzurichtenden Personalcontrollingstelle an (§ 54 StLHG) und normiert als Ziel die Steuerung des Personaleinsatzes mit dem Ziel, dessen Effektivität und Effizienz zu steigern. Zu diesem Zweck werden mit dieser Verordnung die Aufgaben und Abläufe des Personalcontrollings näher geregelt.

Abs. 2 legt fest, dass sich das Personalcontrolling ausschließlich auf Verwaltungsorgane bezieht. Ungeachtet dessen, dass den haushaltsleitenden Stellen Präsidentin/Präsident des Landtages, Leiterin/Leiter des Landesrechnungshofes und Präsidentin/Präsident des Landesverwaltungsgerichtes landesverfassungsrechtlich bzw. einfachgesetzlich Personalcontrollingaufgaben übertragen sind (Art. 17 Abs. 6 und Art. 64 Abs. 1 L-VG sowie § 14 Abs. 3 StLVwGG), sind sie vom Anwendungsbereich der Verordnung deshalb auszunehmen, weil ihnen Budgethoheit zukommt.

Zu § 2

Z. 1 der Bestimmung beschreibt den Gegenstand des Personalcontrollings. Dazu gehören alle Maßnahmen zur Unterstützung der Planung, Umsetzung und Kontrolle der ressortübergreifenden Personalsteuerung des Landes.

Z. 2 stellt klar, dass Personalcontrollingstelle die in der für Personalangelegenheiten zuständigen Zentralstelle verpflichtend einzurichtende Stelle (vgl. § 54 StLHG) ist, welcher das ressortübergreifende Personalcontrolling obliegt.

Zu § 3

In dieser Bestimmung werden die Aufgaben der Personalcontrollingstelle festgelegt. Dabei wird zwischen dem quantitativen und dem qualitativen Personalcontrolling unterschieden.

Abs. 2 regelt das quantitative Personalcontrolling zur Unterstützung der Steuerung des Personaleinsatzes. Das quantitative Personalcontrolling ist auf die Erhebung, Verarbeitung und Auswertung von Daten ausgerichtet, die direkt messbar sind und nicht über Indikatoren abgebildet werden müssen. Mit diesen Daten sollen möglichst frühzeitig finanzielle Auswirkungen von Planungs-, Entscheidungs- und Vollzugsprozessen sowie wesentliche Änderungen im Hinblick auf die gewünschten personalwirtschaftlichen Zielsetzungen erkennbar gemacht und Vorschläge für die erforderlichen Steuerungsmaßnahmen ausgearbeitet werden. Im Mittelpunkt steht die Überprüfung des gesamten wirtschaftlichen Handelns einschließlich der Kontrollaktivitäten und der Personalorganisation.

Das quantitative Personalcontrolling umfasst alle in § 2 Z. 1 angeführten Maßnahmen.

Abs. 3 regelt das qualitative Personalcontrolling zur Unterstützung der qualitativen Verbesserung der Planungsprozesse, um die Bediensteten ihrer Ausbildung entsprechend bedarfsgerecht einzusetzen. Beim qualitativen Personalcontrolling sind die Daten nicht unmittelbar messbar. Es müssen deshalb im Vorfeld der Auswertung Indikatoren und Messgrößen gefunden und entwickelt werden. Beispiele dafür sind Daten zur Mitarbeiterzufriedenheit, zum Führungsverhalten oder auch Personalstrukturdaten (Qualifikationsdaten, Potenziale etc.), welche Aussagen über die Qualität der Personalarbeit zulassen. Personalbezogene Maßnahmen von Führungskräften sollen z.B. dadurch verbessert werden, indem Führungskräfte bei der Erstellung eines Personalcontrollingkonzepts, das objektive Kriterien (Qualifikation, Wissen, Erfahrung) sowie Maßstäbe des Gleichbehandlungsrechts berücksichtigt, unterstützt werden. Bei der Besetzung von Stellen soll sichergestellt werden, dass der Personaleinsatz in den einzelnen Dienststellen den Vorgaben des § 16 Stmk. L-DBR entspricht.

Zu § 4

Abs. 1 regelt die Verantwortung und Durchführung des ressortübergreifenden Personalcontrollings. Grundlage für die Durchführung des Personalcontrollings bilden die Daten der haushaltsleitenden Organe. Aufschluss über das hier angesprochene Datenmaterial gibt § 5 der Steiermärkischen Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung – Verordnung (StOAH-VO), welcher die Aufgaben der haushaltsleitenden Organe normiert. Beispielsweise hat jede haushaltsführende Stelle gemäß § 38 Abs. 1 Z. 1 StLHG einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan) zu erstellen, der neben den finanziellen auch die personellen Ressourcen zu enthalten hat. Die Festlegung obliegt in der Folge dem

haushaltsleitenden Organ (§ 5 Abs. 1 Z. 5 StOAH-VO). Der RZL-Plan ist ein verwaltungsinternes Zielsteuerungsinstrument im Haushaltsrecht, das die angestrebten Ziele der haushaltsführenden Stellen und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen enthält. Der RZL-Plan legt die Schwerpunkte im Landesvoranschlag auf die einzelnen Verwaltungseinheiten um und bildet eine der wichtigsten Quellen für die Annäherung der Budget- und Personalverwaltungsstrukturen.

Zur Koordinierung des Personalcontrollings haben die haushaltsleitenden Organe im Bedarfsfall die ressortübergreifende Personalcontrollingstelle zu unterstützen. Die Verpflichtung dazu ergibt sich bereits aus § 5 Abs. 1 Z. 8 StOAH-VO, worin die „Mitwirkung am Controlling (§§ 52 bis 54 StLHG)“ als Aufgabe jedes haushaltsleitenden Organs genannt ist.

Zudem ist die Personalcontrollingstelle befugt, jeweils Daten von den haushaltsleitenden Organen anzufordern.

Abs. 2 legt fest, dass für die Datenerstellung, -übermittlung und Durchführung des Personalcontrollings die jeweils zur Verfügung stehende Informationstechnologie (SAP) zu nutzen ist.

Zu § 5

Instrumente des Personalcontrollings sind alle Methoden, Verfahren, Techniken und andere Hilfsmittel, die es möglich machen, Rückschlüsse auf die Zielerreichung von Maßnahmen/Vorhaben im Personalwesen zu ziehen und im Bedarfsfall Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten. Die Bestimmung zählt die wichtigsten Instrumente des Personalcontrollings auf.

1. Soll-Ist-Vergleiche: Plan- bzw. Sollwerte werden mit den tatsächlich realisierten Istwerten verglichen.

2. Abweichungsanalysen: Im Anschluss an den Soll-Ist-Vergleich werden Abweichungsanalysen als Basis für Korrekturmaßnahmen durchgeführt.

3. Prognosen: Die in Analyseverfahren gewonnenen Informationen dienen als Input für Prognoseverfahren, mit denen Aussagen über die zukünftige Entwicklung getroffen werden.

4. Zeitreihenvergleiche: Es wird z.B. geprüft, ob und wenn ja in welchem Ausmaß sich der Personalaufwand innerhalb bestimmter Zeiträume verändert hat.

5. Leistungsstatistiken: Mit Leistungsstatistiken werden die Leistungen der Bezirkshauptmannschaften, Abteilungen, Fachabteilungen, Referate und Stabsstellen erfasst. Die Erfassung dient insbesondere der Bildung von Kennziffern, aber auch von Werten für den Zeit- und den Soll-Ist-Vergleich.

6. Kennzahlen zur Darstellung der Wirtschaftlichkeit von Leistungen: Die Wirtschaftlichkeit zeigt an, wie effizient eine Organisationseinheit ist. Wirtschaftlichkeit misst den Ertrag z.B. eines bestimmten Projekts oder einer bestimmten Verwaltungseinheit im Verhältnis zum Aufwand.

7. Kennzahlen zur Darstellung der Qualität von Leistungen: Der Grad der Übereinstimmung gesetzter Ziele mit der Qualität wird gleichgesetzt, d.h. starke Abweichungen der Ist-Daten von den Soll-Daten entsprechen einer minderen Qualität. Diese Qualitätsdefinition bildet die eigentliche Grundlage für die Verwendung von Leistungs- und Qualitätskennzahlen.

8. Vergleiche zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten des Landes sowie mit anderen Behörden, Ämtern und sonstigen Einrichtungen von Gebietskörperschaften: Die Organisationsvergleiche ermöglichen es, wichtige Bereiche wie z.B. die Altersstruktur oder die Fluktuationsquote in den einzelnen Dienststellen zu messen bzw. die Kosten für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder die Anzahl der Bewerbungen für eine ausgeschriebene Stelle mit anderen Gebietskörperschaften zu vergleichen. Durch diese Vergleiche können Fehlentwicklungen besser erkannt und durch geeignete Maßnahmen gegengesteuert werden.

Zu § 6

Abs. 1 regelt die Übermittlung der Daten in Bezug auf den Personal- und Pensionsaufwand des für Personalangelegenheiten zuständigen Regierungsmitgliedes an die Landesregierung und legt den Termin für die Berichterstattung fest. Der Termin für die Berichterstattung wird das erste Mal im Jahr 2016 schlagend.

Abs. 2 legt den zahlenmäßigen Detaillierungsgrad des Jahresberichtes fest und nennt jene Positionen, für die im Jahresbericht jeweils eine gesonderte Aufwandsdarstellung zu erfolgen hat. Gehälter und Entgelte sind die besoldungsrechtlichen Ansprüche der Vertragsbediensteten und Beamten entsprechend ihrer Einstufungen. Zulagen sind die Dienstalterszulage, die Dienstzulage, die Verwendungszulage, die Pflegedienstzulage, die Pflegedienst-Chargenzulage, die Ergänzungszulage sowie die Erzieherdienstzulage. Die Nebengebühren sind in § 164 St. L-DBR taxativ aufgezählt. Gemäß § 25 Abs. 3 StLHG sind Rückstellungen für Jubiläumszuwendungen und Abfertigungen zu bilden, wobei

Dotierungen für Abfertigungen nur insoweit erforderlich sind, als keine Zahlungen in die Mitarbeitervorsorgekasse (Abfertigung neu) durch den Dienstgeber erfolgen.

Abs. 3 regelt die Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung der Personalkosten und trifft im Fall von Abweichungen in den finanziellen Auswirkungen die Festlegung, dass Abweichungen und Steuerungsmaßnahmen zur Einhaltung der geplanten ausgabenwirksamen Personalkapazität im Bericht auszuweisen sind.

Gemäß § 38 Abs. 1 Z. 1 StLHG hat jede haushaltsführende Stelle einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan) zu erstellen, der neben den finanziellen auch die personellen Ressourcen zu enthalten hat. Der RZL-Plan ist ein verwaltungsinternes Zielsteuerungsinstrument im Haushaltsrecht, das die angestrebten Ziele der haushaltsführenden Stellen und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen enthält. Der RZL-Plan legt die Schwerpunkte im Landesvoranschlag auf die einzelnen Verwaltungseinheiten um und bildet eine der wichtigsten Quellen für die Annäherung der Budget- und Personalverwaltungsstrukturen.

In Abs. 4 wird festgelegt, dass die gemäß § 38 StLHG erstellten Berichte der haushaltsleitenden Organe, soweit sie sich auf die personellen Ressourcen beziehen, der Personalcontrollingstelle mit dem Ziel zu übermitteln sind, die Budget- und Personalverwaltungsstrukturen innerhalb der Verwaltung in qualitativer und quantitativer Hinsicht aufeinander abzustimmen und ressortübergreifend zu planen.

Zu § 7

Die Bestimmung legt die Inhalte der Berichterstattung in Bezug auf das Gleichstellungscontrolling, das Bildungscontrolling und das Controlling des Betrieblichen Gesundheitsmanagements fest. Zu den Kernaufgaben des Personalcontrollings zählt die Bereitstellung aussagekräftiger Kennzahlen, mit denen die zentralen personalrelevanten Handlungsfelder gesteuert werden können. Dazu gehören die Analyse, Planung, Optimierung und Überwachung aller in § 2 Abs. 1 definierten Steuerungsbereiche. Um die Controllingprozesse möglichst durchgängig zu gestalten, ist es sinnvoll, wesentliche Ziele themenübergreifend (z.B. die Bereiche Gleichstellungs- und Bildungscontrolling) zu formulieren und für deren Messung einheitliche Kennzahlen zu verwenden.

Der in Abs. 1 festgelegte Bericht zum Steuerungsbereich „Gleichstellungscontrolling“ umfasst neben der Genderperspektive auch den Aspekt der Diversität. Vielfalt bezieht sich auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten hinsichtlich Geschlecht, Alter, Nationalität, Behinderung, Werthaltungen, Ausbildung, Familien- bzw. Lebenssituation u.a.

Der in Abs. 2 festgelegte Bericht zum Steuerungsbereich „Bildungscontrolling“ beinhaltet als Zielsetzung beispielsweise die Sicherstellung eines ausgewogenen Weiterbildungskonzeptes. Quantitative Indikatoren dafür sind die Anzahl der Teilnahmen an Weiterbildungsmaßnahmen und die Anzahl der Weiterbildungstage, die Anzahl an Vortragenden, die durchschnittliche Weiterbildungszeit je MitarbeiterIn, die Weiterbildungstage pro Führungskraft oder die durchschnittliche Schulungsquote pro Dienststelle. Qualitative Indikatoren dafür sind TrainerInnenbewertungen, Lerntransferkontrolle und die Bewertung der Bildungsmaßnahmen. Weitere Ziele liegen in den Bereichen Weiterbildungskosten, Erhöhung des Bedarfsdeckungsgrades von Weiterbildungsmaßnahmen und in der Erhöhung der Qualifikation unter Bedachtnahme auf die Chancengleichheit.

Der in Abs. 3 festgelegte Bericht zum Steuerungsbereich „Betriebliches Gesundheitsmanagement“ beinhaltet insbesondere die Zielsetzungen Arbeitsfähigkeit, gesunde Führungskultur und gesundheitsfördernde Arbeitsbedingungen, für die es jeweils spezifische Indikatoren (z.B. Work Ability Index [WAI], Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit, Arbeitsbelastung, Handlungsspielraum, Gesundheitszirkeltreffen) gibt.

Abs. 4 legt den Termin für die Berichterstattung fest, der jenem nach § 6 Abs. 1 entspricht.

Zu § 8

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Verordnungsentwurfs.