



STADTRECHNUNGSHOF WIEN

Landesgerichtsstraße 10
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 FAX: 01 4000 99 82810

E-Mail: post@stadtrechnungshof.wien.at

www.stadtrechnungshof.wien.at

DVR: 0000191

StRH II - 11-1/15

MA 11, Prüfung der Umsetzung der arbeitszeitrechtlichen
Regelungen in den Regionalstellen der Rechtsvertretung;

Nachprüfung

KURZFASSUNG

Die Nachprüfung der Umsetzung der arbeitszeitrechtlichen Regelungen in den neun Regionalstellen der Rechtsvertretung zeigte, dass aufgrund der Empfehlungen und Anmerkungen des früheren Kontrollamtes die Personaladministration in der gesamten Magistratsabteilung 11 in einem Erlass geregelt wurde.

Bei seiner nunmehrigen stichprobenweisen Einschau stellte der Stadtrechnungshof Wien im Wesentlichen eine erlassgemäße Umsetzung der seinerzeitigen Empfehlungen fest. Die Anregung des früheren Kontrollamtes, in dieser Dienststelle ein elektronisches Zeiterfassungssystem zu implementieren war allerdings noch nicht umgesetzt worden.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung.....	5
2. Rechtliche Grundlagen	6
2.1 Regelungen zur Arbeitszeit.....	6
2.2 Regelungen zur Personaladministration	6
3. Nachprüfung der Empfehlungen.....	7
3.1 Elektronisches Zeiterfassungssystem.....	7
3.2 Sicherstellung arbeitszeitrechtlicher Vorgaben.....	8
3.3 Dokumentation ganztägiger Dienstabwesenheiten.....	9
3.4 Unterzeichnung der Gleitzeitkarten.....	10
3.5 Einhaltung der Arbeitszeit.....	10
3.6 Bezahlte Dienstabwesenheiten	11
3.7 Gewährung von EDV-Zulagen	12
4. Abschließende Empfehlungen.....	13

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

EDV	Elektronische Datenverarbeitung
IKS.....	Internes Kontrollsystem
lt.....	laut
MA	Magistratsabteilung
MDS.....	Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Strategie
Nr.....	Nummer
o.a.	oben angeführt
Pkt.	Punkt
rd.	rund
s.....	siehe
SES	Staff Efficiency Suite

u.a. unter anderem

W-BedSchG 1998..... Wiener Bedienstetenschutzgesetz 1998

z.B. zum Beispiel

PRÜFUNGSERGEBNIS

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog in der Magistratsabteilung 11 die Umsetzung der arbeitszeitrechtlichen Regelungen in den Regionalstellen der Rechtsvertretung einer Nachprüfung und teilte das Ergebnis seiner Wahrnehmungen nach Abhaltung einer diesbezüglichen Schlussbesprechung der geprüften Stelle mit. Die von der geprüften Stelle abgegebene Stellungnahme wurde berücksichtigt. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

1. Einleitung

Das frühere Kontrollamt hatte im ersten Halbjahr 2010 in der Magistratsabteilung 11 die Umsetzung der arbeitszeitrechtlichen Regelungen in den neun Regionalstellen der Rechtsvertretung einer Prüfung unterzogen. Dabei wurde aufgrund der stichprobenartigen Einschau in drei Regionalstellen im Wesentlichen eine ordnungsgemäße Gebarung festgestellt. Zur Optimierung der Verwaltungsabläufe wurden die Implementierung eines elektronischen Zeiterfassungssystems sowie die Sicherstellung einheitlicher Regelungen in der Personaladministration empfohlen.

Ziel der im ersten Quartal des Jahres 2015 erfolgten Nachprüfung war es, die vom früheren Kontrollamt ausgesprochenen Empfehlungen an die Magistratsabteilung 11 stichprobenweise auf deren Umsetzung zu überprüfen. Dazu wurden die relevanten internen Regelungen der Magistratsabteilung 11 erhoben und in Bezug auf das vierte Quartal des Jahres 2014 in zwei Regionalstellen der Rechtsvertretung die Einhaltung dieser Vorgaben nachvollzogen. Grundlage der unmittelbaren Prüfhandlungen bildeten die Gleitzeitkarten der 31 dort beschäftigten Bediensteten, die in Tabellenform geführten Hilfsaufzeichnungen zur Arbeitszeitberechnung, die Überstundenbögen, die Gebührenabrechnungsbögen, die Abwesenheitsverzeichnisse, die Vereinbarungen über Teilzeitarbeit sowie die Auswertungen über Fortbildungen und ganztägige Absenzen der Mitarbeitenden.

Die Prüfbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist in § 73b Abs 1 der Wiener Stadtverfassung festgeschrieben.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Regelungen zur Arbeitszeit

Zum Zeitpunkt der Prüfung des früheren Kontrollamtes war für die Bediensteten des Dezernates 1 - Rechtsvertretung ein Erlass der Magistratsdirektion vom 4. April 2005, MDS-K-622-1/05, MA 11 - Amt für Jugend und Familie - Dezernat Rechtsfürsorge; Arbeitszeitregelung in Geltung, der die Grundlage für die damaligen Prüfhandlungen darstellte.

Während der nunmehrigen Einschau galt der Erlass der Magistratsabteilung 11 vom 29. Juni 2010, MA 11 - 268/2010, MA 11 - Amt für Jugend und Familie, Dezernat 1 - Rechtsvertretung, Regionalstellen; Arbeitszeitregelung, Gleitzeitdienstplan. Diese neuen Arbeitszeitregelungen für die Rechtsvertretung ergaben nur wenige Änderungen gegenüber den vorher geltenden Bestimmungen. Die gleitende Arbeitszeit wurde beibehalten, die Blockzeit (jener Zeitraum, in welchem die Mitarbeitenden jedenfalls Dienst zu versehen haben) wurde von zuvor 9.00 Uhr bis 13.00 Uhr auf 9.00 Uhr bis 12.00 Uhr verkürzt und einige Vorgaben wie z.B. Servicezeiten zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes waren nunmehr verschriftlicht.

2.2 Regelungen zur Personaladministration

Zur administrativen Gebarung der erlassmäßigen Arbeitszeitregelungen wurde aufgrund der vom früheren Kontrollamt getätigten Empfehlungen und Anmerkungen von der Magistratsabteilung 11 die Ausarbeitung eines Erlasses zur Personaladministration zugesichert.

In weiterer Folge wurde für die gesamte Dienststelle der Erlass vom 26. November 2010, MA 11 - 2231/2010, Personaladministration und IKS in Kraft gesetzt. Dieser war mit geringfügigen Abänderungen vom April 2011 zum Zeitpunkt der Nachprüfung gültig. In dem Erlass wurden u.a. Regelungen zur Arbeitszeiteinhaltung und Arbeitszeitdokumentation, Abwesenheitsverwaltung und Nebengebührenverrechnung getroffen, auf die

im Zusammenhang mit den vom früheren Kontrollamt ausgesprochenen Empfehlungen nachfolgend näher eingegangen wird.

3. Nachprüfung der Empfehlungen

3.1 Elektronisches Zeiterfassungssystem

3.1.1 Zum Zeitpunkt der Einschau durch das frühere Kontrollamt führten die Bediensteten zur Erfassung der Arbeits- und Fehlzeiten, der Außendienste und Zulagen eine Vielzahl an Aufzeichnungen - großteils händisch und teilweise elektronisch - die zum Monatswechsel von den jeweiligen Vorgesetzten kontrolliert wurden. Zur Effizienzsteigerung der Verwaltungsabläufe und zur Minimierung der sich aus einer solchen Arbeitszeitverrechnung ergebenden Risiken aber auch zur Steigerung der Effektivität des Internen Kontrollsystems wurde die Implementierung einer elektronischen Zeiterfassung empfohlen.

In ihrer Stellungnahme führte die Magistratsabteilung 11 aus, dass sie entsprechende Gespräche mit den Magistratsabteilungen 2 und 34 zur Einführung eines elektronischen Zeiterfassungssystems bereits aufgenommen habe, der Zeitpunkt der tatsächlichen Umstellung allerdings noch nicht bekannt sei.

3.1.2 Wie die nunmehrige Nachprüfung zeigte, war in den Regionalstellen der Rechtsvertretung noch kein elektronisches Zeiterfassungssystem implementiert worden. Die Umstellung auf ein solches System in der gesamten Magistratsabteilung 11 befand sich aber insoweit in Umsetzung, als während des Einschauzeitraumes für rd. 50 Mitarbeitende der Gruppen Finanz und Personal die elektronische Zeiterfassung eingeführt wurde und ein Rollout für weitere Bereiche der Magistratsabteilung 11 innerhalb des Jahres 2015 geplant war. Eine Ausweitung auf die Regionalstellen der Rechtsvertretung war für November 2015 avisiert.

Der Stadtrechnungshof Wien hielt an der Empfehlung des früheren Kontrollamtes zur Implementierung einer elektronischen Zeiterfassung in den Regionalstellen der Rechtsvertretung fest und regte an, diese zügig umzusetzen.

3.2 Sicherstellung arbeitszeitrechtlicher Vorgaben

3.2.1 Die Prüfung durch das frühere Kontrollamt hatte gezeigt, dass seitens der Magistratsabteilung 11 keine internen Überprüfungen hinsichtlich der Umsetzung der im Wiener Bedienstetenschutzgesetz 1998 enthaltenen Bestimmungen über die Arbeitszeitgestaltung - welche die Dienstgeberin zur Gewährung entsprechender Ruhezeiten und zur Einhaltung der Höchstarbeitszeitgrenzen verpflichten - vorgesehen waren. Es wurde daher empfohlen, in Bezug auf die Einhaltung der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit ein standardisiertes Instrument zur Sicherstellung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben auszuarbeiten und dieses den Regionalstellen der Rechtsvertretung als Berechnungshilfe zur Verfügung zu stellen.

Die Magistratsabteilung 11 gab in ihrer Stellungnahme bekannt, dass sie ein geeignetes Instrument zur Sicherstellung dieser Vorgaben - insbesondere in Bezug auf die durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit - ausarbeiten und den Bediensteten zur Verfügung stellen werde.

3.2.2 Entsprechend dem zum Zeitpunkt der Nachprüfung vorgelegenen Erlass zur Personaladministration war besonders darauf zu achten, dass *"die Bestimmungen über die Arbeitszeitgestaltung nach dem W-BedSchG 1998 (insbesondere tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeit sowie Ruhezeiten) eingehalten werden"*. Ein standardisiertes Instrument zur Sicherstellung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben in Form einer Berechnungshilfe stand den Regionalstellen zum Zeitpunkt der Einschau nicht zur Verfügung.

Die stichprobenweise Überprüfung der Einhaltung der o.a. arbeitszeitrechtlichen Vorgaben durch den Stadtrechnungshof Wien führte in keinem Fall zu einer Beanstandung. Die erlassmäßige Regelung wurde daher vom Stadtrechnungshof Wien als vorübergehend ausreichendes Instrument zur Sicherstellung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben nach dem Wiener Bedienstetenschutzgesetz 1998 erachtet. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien kann bis zur Einführung des elektronischen Zeiterfassungssystems mit entsprechenden Prüfroutinen zur Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Be-

stimmungen mit den getroffenen erlassmäßigen Regelungen das Auslangen gefunden werden.

3.3 Dokumentation ganztägiger Dienstabwesenheiten

3.3.1 Das frühere Kontrollamt stellte bei seiner stichprobenweisen Überprüfung der Gleitzeitkarten in den Regionalstellen fest, dass gerechtfertigte ganztägige Dienstabwesenheiten darauf nicht lückenlos nachvollziehbar dokumentiert waren. In Anbetracht der Tatsache, dass Arbeitszeitaufzeichnungen auch zur zweifelsfreien Feststellung der geleisteten Mehrdienstleistungen und zur Kontrolle der Einhaltung der bedienstetenschutzrechtlichen Vorschriften über die Arbeitszeitgestaltung in einer jederzeit nachvollziehbaren Art und Weise zu führen sind, wurde der Magistratsabteilung 11 empfohlen, die Dokumentation aller gerechtfertigten Dienstabwesenheiten unter Anführung der Begründungen auf den Gleitzeitkarten sicherzustellen.

Laut Stellungnahme der Dienststelle erging in Entsprechung dieser Empfehlung an alle Leitenden Rechtsvertreterinnen bzw. Leitenden Rechtsvertreter von der Dezernatsleitung eine Weisung, die Dokumentation aller gerechtfertigten Dienstabwesenheiten unter Anführung der Begründung auf der Gleitzeitkarte sicherzustellen.

3.3.2 Die Nachprüfung ergab, dass in einem Sitzungsprotokoll der Magistratsabteilung 11 aus dem Jahr 2010 eine entsprechende Weisung dokumentiert war. Zusätzlich fand die Sicherstellung der lückenlosen Nachvollziehbarkeit der Arbeitszeiten auf der Gleitzeitkarte auch im Erlass zur Personaladministration ihren Niederschlag, indem ausdrücklich auf die korrekte Dokumentation gerechtfertigter ganztägiger Dienstabwesenheiten unter Anführung der Begründung hingewiesen wurde.

Die nunmehrige stichprobenweise Einschau des Stadtrechnungshofes Wien in den beiden Regionalstellen zeigte im Wesentlichen eine ordnungsgemäße Dokumentation von Dienstabwesenheiten auf den Gleitzeitkarten. In wenigen Einzelfällen fehlte allerdings der Abwesenheitsgrund in der Spalte "*Bemerkungen*" und konnte nur aus den Hilfsaufzeichnungen eruiert werden. Es wurde daher der Magistratsabteilung 11 nochmals

empfohlen, auf den Gleitzeitkarten eine Dokumentation der Begründungen bei ganztägigen Dienstabwesenheiten sicherzustellen.

3.4 Unterzeichnung der Gleitzeitkarten

3.4.1 Im Zuge der Einschau des früheren Kontrollamtes in den Regionalstellen der Rechtsvertretung entstand der Eindruck, dass zur Abrechnung und Kontrolle der Arbeitszeiten anstelle der Gleitzeitkarten überwiegend Hilfstabellen herangezogen wurden und die Leitenden Rechtsvertreterinnen bzw. Leitenden Rechtsvertreter zum Monatswechsel auf diesen Nebenaufzeichnungen die sachliche und rechnerische Prüfung durch deren Unterschrift bestätigten.

Da für alle Bedienstete die Berechnung des Monatssaldos in erster Linie anhand der Gleitzeitkarten zu erfolgen hat und Hilfstabellen lediglich unterstützenden Charakter haben sollten, wurde vom früheren Kontrollamt die handschriftliche Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Kontrolle der Arbeitszeiten durch die Leitenden Rechtsvertreterinnen bzw. Leitenden Rechtsvertreter auf den Gleitzeitkarten empfohlen.

Laut Stellungnahme der Dienststelle wurden daraufhin die Leitenden Rechtsvertreterinnen bzw. Leitenden Rechtsvertreter auf die untergeordnete Funktion der Hilfstabelle hingewiesen und die handschriftliche Bestätigung der Überprüfung auf den Gleitzeitkarten im Erlass zur Arbeitszeitregelung festgelegt.

3.4.2 Die nunmehrige Einschau zeigte, dass zudem auch im Erlass zur Personaladministration nochmals darauf hingewiesen wurde, dass die Gleitzeitkarten zu überprüfen sind sowie die sachliche und rechnerische Kontrolle handschriftlich auf diesen zu bestätigen ist. Den eingesehenen Unterlagen war zu entnehmen, dass die Überprüfung der Arbeitszeitabrechnungen auf sämtlichen in die Stichprobe einbezogenen Gleitzeitkarten anhand der Unterschrift der Vorgesetzten bestätigt war.

3.5 Einhaltung der Arbeitszeit

3.5.1 Bei der Prüfung des früheren Kontrollamtes kam zutage, dass Mitarbeitende in zahlreichen Fällen die Blockzeit nicht einhielten. Zudem fielen bei einzelnen teilzeitbe-

schäftigten Bediensteten - die grundsätzlich keine Blockzeit einzuhalten hatten - immer wieder markante Abweichungen zwischen der tatsächlich erbrachten Arbeitszeit und der schriftlich definierten zeitlichen Lagerung der festgesetzten Dienstzeit auf. Daher wurden regelmäßige Überprüfungen der Einhaltung der Blockzeit bei vollzeitbeschäftigten und gegebenenfalls Änderungen der zeitlichen Lagerung der festgesetzten Dienstzeit bei teilzeitbeschäftigten Bediensteten empfohlen.

Die Magistratsabteilung 11 gab dazu in ihrer Stellungnahme bekannt, dass die Leitenden Rechtsvertreterinnen bzw. Leitenden Rechtsvertreter daraufhin von der Dezernatsleitung verstärkt auf die Setzung von Maßnahmen bei Verletzung der Blockzeit hingewiesen wurden. Ebenso wären von diesen bei kontinuierlichen Abweichungen der Dienstzeit von Teilzeitbeschäftigten Möglichkeiten einer Änderung der vereinbarten Arbeitszeit zu prüfen.

3.5.2 Wie die nunmehrige Einschau ergab, war gemäß Erlass zur Personaladministration besonders darauf zu achten, dass sowohl die gleitende Arbeitszeit als auch etwaige fixe Arbeitszeiten einzuhalten sind. Bei Teilzeitbeschäftigten haben keine markanten Abweichungen der zeitlichen Lagerung zu erfolgen, gegebenenfalls ist eine Änderung der zeitlichen Lagerung der festgesetzten Arbeitszeit herbeizuführen.

Die stichprobenweise Überprüfung der Gleitzeitkarten zeigte, dass die - mittlerweile auf drei Stunden verkürzte - Blockzeit bis auf eine einzige Abweichung immer eingehalten wurde. Bei den Teilzeitbeschäftigten lagen keine wesentlichen Abweichungen der zeitlichen Lagerung der festgesetzten von der tatsächlich erbrachten Arbeitszeit vor.

3.6 Bezahlte Dienstabwesenheiten

3.6.1 Bei der Prüfung gelangte das frühere Kontrollamt zur Ansicht, dass die auf den Gleitzeitkarten dokumentierten Gründe untätiger Dienstabwesenheiten in Einzelfällen keine bezahlte Abwesenheit rechtfertigten. Ebenso fehlten in einigen Fällen die Begründungen von Absenzen auf den Gleitzeitkarten. Neben einer lückenlosen Dokumentation wurde daher angeregt, im Bereich der Regionalstellen der Rechtsvertretung klarzustellen, welche bezahlten Dienstabwesenheiten rechtlich zulässig seien.

Laut Stellungnahme der Dienststelle wurde in einer Sitzung der Leitenden Rechtsvertreterinnen bzw. Leitenden Rechtsvertreter von der Dezernatsleitung darauf hingewiesen, dass stundenweise Dienstabwesenheiten während der Sollzeit ausschließlich zur Erledigung dringender persönlicher Angelegenheiten, wie z.B. Arztbesuche oder Behördenwege möglich sind.

3.6.2 Die Nachprüfung ergab, dass über den Hinweis der Dezernatsleitung hinausgehend im Erlass zur Personaladministration die ausschließliche Zulässigkeit von untätigen Dienstabwesenheiten im Fall dringender persönlicher Angelegenheiten festgehalten und die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Dokumentation betont wurde.

Die nunmehr im Rahmen der Stichprobe eingesehenen Gleitzeitkarten wiesen eine nahezu lückenlose Dokumentation untätiger Dienstabwesenheiten auf. Alle angeführten Begründungen derartiger Absenzen dokumentierten dringende persönliche Angelegenheiten und waren von den Leitenden Rechtsvertreterinnen bzw. Leitenden Rechtsvertretern abgezeichnet.

3.7 Gewährung von EDV-Zulagen

3.7.1 Im Zuge seiner Prüfung stellte das frühere Kontrollamt auch fest, dass Mitarbeitende der Magistratsabteilung 11 in Einzelfällen im Zusammenhang mit dem Besuch von Fortbildungsveranstaltungen EDV-Zulagen verrechnet hatten. Der Dienststelle wurde empfohlen, die Zulässigkeit dieser Vorgehensweise zu klären.

In der Stellungnahme der Magistratsabteilung 11 wurde eine entsprechende Klärung hinsichtlich der Verrechnung von EDV-Zulagen zugesichert.

3.7.2 Bei der Nachprüfung zeigte sich, dass im Erlass zur Personaladministration die Mitarbeitenden auf die geltenden Bestimmungen zur Verrechnung von Nebengebühren hingewiesen wurden. Darüber hinaus wurde darin festgehalten, dass während des Besuches von EDV-Kursen lt. Magistratsabteilung 1 kein Anspruch auf die Gewährung einer EDV-Zulage besteht.

Da in der vom Stadtrechnungshof Wien ausgewählten Stichprobe nur in seltenen Fällen die Teilnahme an EDV-Kursen dokumentiert war, wurde die Einschau betreffend der Gewährung von EDV-Zulagen auf alle Mitarbeitenden der Rechtsvertretung, die in den Jahren 2013 bis 2014 an solchen Kursen teilnahmen, ausgedehnt. Im Ergebnis dieser Überprüfung war festzustellen, dass im Betrachtungszeitraum während der Teilnahme an EDV-Kursen keine Verrechnung von EDV-Zulagen erfolgte.

In wenigen Ausnahmefällen ließen allerdings dokumentierte andere untertägige Abwesenheiten - wie z.B. Arztbesuche - ausreichende Anwesenheitszeiten zur Verrechnung von EDV-Zulagen zweifelhaft erscheinen. Es wurde daher empfohlen, bei untertägigen Absenzen verstärktes Augenmerk auf die Kontrolle der Gebührenaufzeichnungen zu legen.

4. Abschließende Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Die Implementierung einer elektronischen Zeiterfassung in den Regionalstellen der Rechtsvertretung sollte zügig umgesetzt werden (s. Pkt. 3.1.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Einführung von SES in der Magistratsabteilung 11 ist für das Jahr 2015 vorgesehen und befindet sich aktuell auch in Umsetzung. Eine Implementierung der elektronischen Zeiterfassung in den Regionalstellen der Rechtsvertretung ist mit 1. November 2015 vorgesehen.

Empfehlung Nr. 2:

Eine Dokumentation der Begründungen auf den Gleitzeitkarten bei ganztägigen Dienstabwesenheiten sollte sichergestellt werden (s. Pkt. 3.3.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Leiterinnen bzw. Leiter der Regionalstellen der Rechtsvertretung wurden in der Leiterinnen- bzw. Leitersitzung am 14. Ju-

li 2015 nochmals darauf hingewiesen, dass bei ganztägigen Dienstabwesenheiten der Abwesenheitsgrund auf der Gleitzeitkarte anzuführen ist.

Empfehlung Nr. 3:

Bei untätigen Absenzen wäre verstärktes Augenmerk auf die Kontrolle der Gebührenaufzeichnungen zu legen (s. Pkt. 3.7.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Leiterinnen bzw. Leiter der Regionalstellen der Rechtsvertretung wurden in der Leiterinnen- bzw. Leitersitzung am 14. Juli 2015 auch darauf hingewiesen, die Gebührenaufzeichnungen und deren Verrechnung entsprechend zu kontrollieren.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im September 2015