



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

REIHE OBERÖSTERREICH 2010/8

Vorlage vom 30. September 2010

STANDESAMTSVERBÄNDE UND STAATSBÜRGERSCHAFTSVERBÄNDE

Pro Jahr lag die Anzahl der eingetragenen Geburten, Eheschließungen, Todesfälle, Neueintragungen in die Staatsbürgerschaftsevidenz sowie ausgestellter Staatsbürgerschaftsnachweise in den 40 überprüften Verbänden zwischen 266 und 1.106 pro Standesbeamten (Vollbeschäftigungsäquivalent). Standesamtsverbände, in deren Gebiet zentrale Einrichtungen wie Krankenhäuser lagen, hatten eine wesentlich umfangreichere Tätigkeit zu verzeichnen. Die an Standesbeamte ausbezahlten Aufwandsentschädigungen lagen zwischen 2,26 EUR und 272 EUR pro Trauung.

Die Aufsicht über die Verbände wurde in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeübt, teilweise bestanden gänzlich überprüfungsfreie Verbände.

Ziel der Überprüfung

Der RH überprüfte 20 Standesamtsverbände (StaV) und 20 Staatsbürgerschaftsverbände (StbV). Ziel der Überprüfung war es, zur Organisation, Aufgabenerfüllung, Haushaltsführung und den Aufsichtstätigkeiten (Regelmäßigkeit und Prüfungsintervalle) durch die Landesregierungen Benchmarks bilden und vergleichende Aussagen treffen zu können. (TZ 1)

Die überprüften Verbände wurden aufgrund einer vom RH durchgeführten Datenerhebung bei allen 372 StaV und 372 StbV ausge- wählt. (TZ 2)

Rechtsgrundlagen

Personenstands- und Staatsbürgerschaftsangelegenheiten sind in Gesetzgebung Bundessache, in Vollziehung Bundes- bzw. Landessache. Beide werden im übertragenen Wirkungsbereich von den Gemeinden besorgt. (TZ 3)

Zur Besorgung von Personenstandsangelegenheiten (insbesondere Beurkundung von Geburten, Todesfällen, Vornahme von Eheschließungen) können Gemeinden durch Verordnung des Landeshauptmanns zu einem Gemeindeverband (StaV) vereinigt werden. (TZ 3, 4)

Gemeinden, die zu einem StaV vereinigt sind, bilden zur Besorgung von Staatsbürgerschaftsangelegenheiten einen Gemeindeverband, der die Bezeichnung Staatsbürgerschaftsverband (StbV) führt. (TZ 3, 4)

Aufsichtsbehörde in diesen Angelegenheiten war der Landeshauptmann bzw. das Land. In der Praxis übte die Aufsicht das Amt der Landesregierung (Gemeindeaufsicht) bzw. die zuständige Bezirkshauptmannschaft aus. (TZ 23)

Organisation und Tätigkeit der StaV und der StbV waren in zahlreichen landesrechtlichen Vorschriften unterschiedlich geregelt, wodurch unmittelbare Vergleiche ihrer Aufgabenerfüllung erschwert wurden. (TZ 5 bis 13)

In vier der sieben überprüften Bundesländer (Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark) hatten die Standesbeamten spezifische Fachprüfungen abzulegen. Nur in Niederösterreich waren pro Standesamt zumindest zwei geprüfte Standesbeamte und die erforderliche Anzahl von Evidenzführern vorgeschrieben. Weitere Unterschiede bestanden bei der Zusammensetzung der Verbandsversammlung, bei den Vertretungsregelungen im Verhinderungsfall und der Einrichtung von Prüfungsausschüssen. (TZ 5 bis 13)

Organisation der Gemeinden in Verbänden

In Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg waren mehr als 87 % aller Gemeinden in StaV und StbV organisiert. In Kärnten bestanden keine solchen Verbände, im Burgenland und in Oberösterreich waren weniger als 15 % aller Gemeinden in StaV und StbV organisiert. Die Anzahl der Gemeinden je Verband lag bei den vom RH überprüften Verbänden zwischen zwei und zwanzig. (TZ 14)

Ein im Frühjahr 2008 vom Amt der Tiroler Landesregierung entwickeltes Vorhaben, die Anzahl der StaV sowie den Personal- und Sachaufwand zu verringern und die Qualifikation der Standesbeamten und damit die Qualität der Aufgabenerfüllung zu verbessern, unterblieb. (TZ 24)

Aufgabenerfüllung

Die Verbände erledigten jährlich zwischen 266 und 1.106 Personenstands- und Staatsbürgerschaftsfälle pro Vollbeschäftigungsäquivalent (VBÄ). Die fünf Verbände mit den meisten Fällen pro Jahr erreichten durchschnittlich 767 Fälle pro VBÄ. Die Erledigungsquote (Fälle pro VBÄ) von Verbänden mit mehr als 20.000 Einwohnern war mit 785 doppelt so hoch wie bei Verbänden mit bis zu 5.000 Einwohnern. (TZ 15)

Personenstandsfälle

Die Anzahl der Personenstandsfälle (Geburten, Eheschließungen und Todesfälle) pro 1.000 Einwohner divergierte sehr stark und hing maßgeblich davon ab, ob im Verbandsgebiet eine zentrale Einrichtung (Krankenhaus, Seniorenzentrum) lag. Bei Verbänden, in deren Verbandsgebiet eine solche zentrale Einrichtung bestand, war durch die Beiträge der verbandsangehörigen Gemeinden auch jener Aufwand abzudecken, der durch die Bevölkerung außerhalb des Verbandsgebiets entstand. (TZ 15, 16)

Kostendeckung und -aufteilung

Die Gemeinden haben den Aufwand, der ihnen für die Besorgung der Personenstandsangelegenheiten erwächst, zu tragen. Ihnen fließen die für die Besorgung dieser Aufgaben einzuhebenden Einnahmen zu. (TZ 17)

Der Anteil der nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben bzw. Kosten lag bei den überprüften Verbänden bei durchschnittlich 77 % der Gesamtausgaben; dieser Anteil war auf die Verbandsgemeinden aufzuteilen. Dies erfolgte, ausgenommen bei den StaV in Vorarlberg, im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl. Dabei wurde auf die letzte Volkszählung abgestellt. Für die StaV in Vorarlberg galt ein Punktesystem, das die Sitzgemeinden stärker belastete als eine Aufteilung nach der Einwohnerzahl. (TZ 17)

Beim StaV Bregenz musste die Stadt Bregenz aufgrund des Punktesystems 98 % der nicht gedeckten Kosten des Verbands tragen. Der Anteil nach der Einwohnerzahl wäre bei 89 % gelegen. (TZ 18)

In den Verbänden Vöcklabruck, Weyer an der Enns und Maishofen leisteten die Mitgliedsgemeinden (Pilsbach, Gaflenz, Viehhofen) niedrigere Pauschalbeträge. Die Gemeinde Hackerberg leistete einen von der Einwohnerzahl unabhängigen Fixbetrag

an den StaV Stinatz. Die Marktgemeinde Perchtoldsdorf trug zusätzlich die gesamten Kosten für die bei ihr eingerichtete Außenstelle des StaV Mödling. (TZ 18)

Kostenersatz für Staatsbürgerschaftsevidenz

Die Länder zahlten den Gemeinden für die Führung der Staatsbürgerschaftsevidenz unterschiedlich hohe Bauschbeträge. Diese lagen zwischen 7,30 EUR (Burgenland) und 41 EUR (Salzburg) je angefangenem Hundert der in der Staatsbürgerschaftsevidenz verzeichneten Personen. Die Höhe war in Oberösterreich seit 1974 und in der Steiermark seit 1986 unverändert. In Tirol wurde die Höhe im Jahr 2006 um rd. 30 % gesenkt. In den übrigen Bundesländern war der Bauschbetrag zuletzt in den Jahren 1999 bis 2006 neu festgesetzt worden. (TZ 19)

Standesbeamte

In den Standesämtern Ehrenhausen (Steiermark) und Wennis (Tirol) war jeweils nur ein(e) Standesbeamter/in bestellt. Damit war nicht durchgängig sichergestellt, dass die Personenstandsfälle immer ordnungsgemäß und bürgerfreundlich ohne unnötigen Aufschub vollzogen werden konnten. Der Standesbeamte in Wennis übte sein Amt aufgrund langjähriger Erfahrung aus. (TZ 20)

Aufwandsentschädigungen für Trauungen

Die Aufwandsentschädigungen für die Standesbeamten zur Abgeltung des mit den Trauungen verbundenen Mehraufwands waren unterschiedlich geregelt. Sie betragen je Trauung zwischen 2,26 EUR und 272,01 EUR. Höhere Beträge ergaben sich durch jährliche Pauschalbeträge bei Standesämtern, wo wenige Trauungen durchzuführen waren. (TZ 21)

In Mödling erhielten die Standesbeamten eine Kleiderpauschale und Amtskleidung sowie für Trauungen außerhalb der Amtsräume und der Dienstzeit zusätzlich 20 % der dafür eingehobenen Kommissionsgebühr als Trauungsentschädigung sowie Überstunden und das Kilometergeld. (TZ 22)

Vergütung für Nebentätigkeit

In Salzburg umfasste die Leitung des „Einwohner- und Standesamts“ und die Geschäftsführung der Verbände inhaltlich weitgehend gleiche Aufgaben, die sowohl als Amtsleiterzulage der Stadt Salzburg als auch als Vergütung des StaV Salzburg doppelt abgegolten wurden. (TZ 26)

Aufsichtstätigkeiten

Die Aufsicht über die Verbände wurde in den Bundesländern sehr unterschiedlich wahrgenommen. Sie reichte von gänzlich überprüfungsfreien Verbänden bis hin zu regelmäßig und systematisch in drei bis fünf Jahresintervallen überprüften Verbänden. Teilweise lagen die aufsichtsbehördlichen Überprüfungen mehr als 10 Jahre zurück. In Niederösterreich war die regelmäßigste Aufsichtstätigkeit festzustellen; in Salzburg erfolgten Überprüfungen Ende 2008 nach einer Empfehlung des RH (Bericht Reihe Salzburg 2008/1) in Salzburg und Maishofen. In Ehrenhausen prüfte eine Vertreterin einer Verbandsgemeinde die Rechenwerke des Verbands. (TZ 23)

Verbandsorganisation

Die Verbandsversammlungen bestanden entweder aus den Bürgermeister der verbandsangehörigen Gemeinden oder aus den von den Verbandsgemeinden zu wählenden Vertretern. Die Mitglieder der Verbandsversammlungen waren nicht immer ordnungsgemäß bestellt. Teilweise fanden keine regelmäßigen Verbandsversammlungen statt. (TZ 25)

Von den Verbänden zu erlassende Satzungen lagen nicht immer vor. (TZ 26)

In einigen Verbänden nahmen die Verbandsobmänner ihre Funktion aufgrund jahrelanger Übung wahr. Die Vertretung der Verbandsobmänner erfolgte entweder durch die Vizebürgermeister der Verbandssitzgemeinde oder durch die von der Verbandsversammlung zu wählenden Stellvertreter. In Salzburg übte anstelle des Bürgermeisters der geschäftsführende Bürgermeister-Stellvertreter der Stadt das Amt des Verbandsobmanns aus. (TZ 27, 28)

Haushaltsführung

Die Hälfte der überprüften Verbände führten keine eigenen, von der Sitzgemeinde getrennten Haushalte. Beschlüsse über Voranschläge und Rechnungsabschlüsse lagen nicht immer vor. Die Verrechnung bzw. die Umlegung von Personal- und Sachkosten erfolgte oftmals nur aufgrund jahrelanger Übung und war oftmals inaktuell. (TZ 29)

In Salzburg fehlten Vermögensrechnung, Kassengebarung und Inventarverzeichnis, die laut Geschäftsordnung vorgesehen waren. Hinsichtlich der Anordnung von Einnahmen und Ausgaben der Verbände bestand mangels personeller Trennung eine Kontrollücke. (TZ 29)

„babypoint“

Im Landeskrankenhaus Mödling gibt es seit dem Jahr 2001 einen so genannten „babypoint“. Dort können Standesbeamte für Neugeborene Geburtsurkunden ausstellen, nicht jedoch Meldebestätigungen, obwohl die technischen Voraussetzungen gegeben sind. (TZ 30)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg

(1) Bei der Bildung von Standesamtsverbänden (StaV) und Staatsbürgerschaftsverbänden (StbV) sollte grundsätzlich auf den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl pro Standesamt und Erledigungsquote (Fälle pro Vollbeschäftigungsäquivalent (VBÄ)) geachtet werden, um Kostenvorteile realisieren zu können. (TZ 15)

(2) Bei Reorganisationsvorhaben sollte neben den Kostenvorteilen sowohl die Erreichbarkeit eines Standesamtes für die betroffenen Bürger, die Mobilität der Standesbeamten als auch die elektronische Vernetzung von Gemeinden berücksichtigt werden. (TZ 24)

(3) Bei allen StaV und StbV wäre im Interesse der präventiven Wirkung als auch der Gebarungssicherheit eine regelmäßige Aufsicht mit angemessenen Prüfungsintervallen zu veranlassen. Überprüfungsfreie Verbände über fünf Jahre wären jedenfalls zu vermeiden. (TZ 23)

(4) Die aufsichtsbehördlichen Überprüfungen der Verbände wären nicht durch Vertreter der Mitgliedsgemeinden durchzuführen. (TZ 23)

(5) Um eine ordnungsgemäße und bürgerfreundliche Vollziehung des Personenstands- und Staatsbürgerschaftsgesetzes gewährleisten zu können, sollten bundesweit einheitliche Ausbildungsinhalte festgelegt werden. (TZ 13)

(6) Der Kostenersatz für die Führung der Staatsbürgerschaftsevidenzen sollte standardisiert werden, damit gleich gelagerte Leistungen nicht unterschiedlich abgegolten werden. (TZ 19)

Burgenland, Tirol, Vorarlberg

(7) Die Ablegung einer Fachprüfung für Standesbeamte und Evidenzführer sollte verbindlich vorgeschrieben werden. (TZ 6, 11, 12)

Niederösterreich

(8) Die beim StaV und StbV Mödling übliche Vertretungsregelung, wonach Mitglieder der Verbandsversammlungen nach Maßgabe von erteilten Vollmachten regelmäßig Sitz und Stimme für mehrere verbandsangehörige Gemeinden ausübten, sollte nicht mehr angewandt werden. (TZ 7)

Salzburg

(9) Für den StaV und den StbV Salzburg wäre mittels Verordnung der Landesregierung festzulegen, welcher Bezirksverwaltungsbehörde die Aufgaben nach dem Personenstandsgesetz zukommen. (TZ 9)

(10) Es sollte geklärt werden, welche landesgesetzlichen Bestimmungen für die Haushaltsführung der Verbände in Salzburg anzuwenden waren. (TZ 9)

Steiermark

(11) Analog zur NÖ Standesamtsverbands-Verordnung 1974 sollten auch die StaV der Steiermark festgelegt werden. (TZ 10)

Tirol

(12) Die Verordnung der Landesregierung vom 13. Jänner 1987 wäre an die Erfordernisse der Tiroler Gemeindeordnung anzupassen. (TZ 11)

Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg sowie alle überprüften Verbände

(13) Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben der Verbände sollten möglichst sachgerecht auf die Verbandsgemeinden aufgeteilt werden. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass durch zentrale Einrichtungen (Krankenhäuser, Seniorenzentren) überproportional höhere Fallzahlen und damit entsprechend höhere Ausgaben bzw. Kosten entstehen, die durch die Beiträge der verbandsangehörigen Gemeinden abzudecken sind. (TZ 17)

(14) Einer überproportionalen Kostenbelastung kleinerer Gemeinden sollte durch die Einbeziehung aller im Einzugsbereich einer zentralen Einrichtung gelegenen Gemeinden in einen gemeinsamen Verband begegnet werden. (TZ 16)

(15) Da nach dem Registerzählungsgesetz BGBl. I Nr. 33/2006 die bisherigen Volkszählungen nicht mehr vorgesehen sind, sollte in Hinkunft für die Kostenaufteilung die Einwohnerzahl der Registerzählung herangezogen werden. (TZ 17)

alle überprüften Verbände

(16) Bei signifikant niedrigen Erledigungsquoten (Fälle pro VBÄ) sollte der verrechnete Personalaufwand hinterfragt werden. Um eine bessere Vergleichbarkeit herzustellen, wäre außerdem eine Standardisierung der Verrechnung bzw. der Kennzahlen für die erforderlichen VBÄ und Personalaufwendungen anzustreben. (TZ 15)

(17) Um ohne unnötigen Aufschub eine ordnungsgemäße und bürgerfreundlich Vollziehung der Personenstands- und Staatsbürgerschaftsangelegenheiten zu gewährleisten, wäre in jedem Standesamt eine fachkundige Vertretung durch bestellte Standesbeamte zu organisieren. Beim StaV Ehrenhausen und beim StaV Wenns sollte dafür zumindest ein weiterer Bediensteter ausgebildet und zum Standesbeamten für den Bereich des Verbands bestellt werden. (TZ 20)

(18) Regelmäßige Verbandsversammlungen wären abzuhalten. Im Rahmen der Vorsitzführung wäre auf eine ordnungsgemäße Vertretung der verbandsangehörigen Gemeinden in den Verbandsversammlungen zu achten. (TZ 25)

(19) Der stellvertretende Verbandsobmann wäre im Sinne der jeweils geltenden landesgesetzlichen Bestimmungen durch die Verbandsversammlungen zu wählen. (TZ 28)

(20) Es wären eigene, von der Sitzgemeinde getrennte Haushalte zu führen und jährliche Voranschläge und Rechnungsabschlüsse zu erstellen. Dies traf insbesondere auf die Verbände in Stinatz, Schwanenstadt, Vöcklabruck, Weyer an der Enns, Maishofen, Ehrenhausen, Kainach bei Voitsberg, Kitzbühel, Kössen und Wenns zu. (TZ 29)

(21) Die Verrechnung der Personal- und Sachkosten wäre zu evaluieren. Erforderlichenfalls sollten Beschlüsse über die von den Verbänden zu tragenden Ausgaben herbeigeführt werden. (TZ 29)

Verbände in Stinatz, Mödling, Vöcklabruck, Maishofen und Weyer an der Enns

(22) Die Aufteilung der nicht durch Einnahmen gedeckten Kosten wäre den landesgesetzlichen Vorschriften entsprechend durch die Verbandsversammlung festzulegen. (TZ 18)

Verbände in Maishofen, Ehrenhausen, Kainach bei Voitsberg und Salzburg

(23) Eigene Satzungen sollten für jeden StaV und jeden StbV durch die Verbandsversammlungen beschlossen bzw. aktuell gehalten werden. (TZ 26)

Verbände in Gloggnitz, Wolkersdorf im Weinviertel und Ehrenhausen

(24) Für eine ordnungsgemäße Wahl des Verbandsobmanns durch die Verbandsversammlung wäre zu sorgen. (TZ 27)

Verbände in Salzburg

(25) Für den StaV und den StbV Salzburg wären wie in der Geschäftsordnung vorgesehen Vermögensrechnung, Kassengebarung und Inventarverzeichnis zu erstellen. (TZ 29)

(26) Der Verbandsobmann des StaV und des StbV Salzburg sollte die Anordnungsbefugnisse für die in den Verbänden anfallenden Einnahmen und Ausgaben schriftlich festlegen. Dabei wäre die bestehende Kontrollücke durch eine personelle Trennung von Bestätigung der sachlichen Richtigkeit und Anordnung der Einnahmen und Ausgaben sowie Kenntnisnahme durch den Magistrat Salzburg zu schließen. (TZ 29)

(27) Weitgehend gleiche Aufgaben der Leitung der Magistratsabteilung „Einwohner- und Standesamt“ und der Geschäftsführung des StaV und des StbV Salzburg wären nicht doppelt abzugelten. (TZ 26)

StaV Mödling

(28) Da den Standesbeamten des StaV Mödling für die Durchführung von Trauungen eine Amtskleidung (Talar) zur Verfügung gestellt wurde, sollte die gemeinsame Gewährung einer Kleiderpauschale mit der Trauungsentschädigung überdacht werden. (TZ 22)

(29) Im „babypoint“ im Landeskrankenhaus Mödling sollten nicht nur Geburtsurkunden, sondern auch Meldebestätigungen für Neugeborene ausgestellt werden. (TZ 30)