



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH

Reihe OBERÖSTERREICH 2018/10



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Gemeinderat der Stadt Linz gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat. Dieser Bericht wird inhalts- und zeitgleich dem Oberösterreichischen Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 18 Abs. 8 Rechnungshofgesetz 1948 vorgelegt.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung	7
Kenndaten	10
Prüfungsablauf und –gegenstand	11
Entstehungsgeschichte – Rechtsform	11
Struktur und Gegenstand der Gesellschaft	12
Organe der Gesellschaft	13
Übersicht	13
Geschäftsführung	13
Aufsichtsrat	16
Aufgaben und Befugnisse	16
Aufgaben	16
Befugnisse	17
Abgrenzung zu den Aufgaben und Befugnissen der Polizei	18
Organstrafverfügungen	19
Organisation und Personal	22
Interne Organisation	22
Entwicklung Personalstand	23
Personalauswahl und Ausbildung	23
Personalfluktuatoin	24

Frauenanteil _____	25
Dienstverträge, Entlohnung _____	26
Koordinierung Personaleinsatz _____	26
Aufgabenerfüllung _____	27
Einsatzzeiten _____	27
Dokumentierte Tätigkeiten _____	29
Wirtschaftliche Lage _____	30
Entwicklung der Bilanzzahlen _____	30
Kapitalausstattung und Liquidität _____	31
Wirtschaftspläne und Berichterstattung _____	31
Aufwendungen und Erträge _____	32
Rechnungswesen _____	35
Lohnverrechnung _____	35
Zahlungsverkehr und Buchhaltung _____	35
Rechnungsabschluss _____	36
Corporate Governance – IKS, Risikomanagement, Compliance _____	37
Schlussempfehlungen _____	40
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	An die LPD Oberösterreich zur Durchführung des Verwaltungsstrafverfahrens weitergeleitete Fälle _____	20
Tabelle 2:	Entwicklung des Personalstands _____	23
Tabelle 3:	Fluktuation beim Personal _____	24
Tabelle 4:	Einsatzzeiten _____	28
Tabelle 5:	Anzahl der Fälle nach Aufgabengebieten 2013 bis 2017 _____	29
Tabelle 6:	Entwicklung der Bilanzzahlen _____	30
Tabelle 7:	Entwicklung der Gewinn- und Verlustrechnung (zusammengefasste Darstellung) _____	33
Tabelle 8:	Maßnahmen IKS und Compliance _____	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Frauenanteil beim Ordnungsdienst Linz _____ 25

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
LPD	Landespolizeidirektion
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH



Wirkungsbereich

Stadt Linz

Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH

Kurzfassung

Der RH überprüfte im November 2017 das Unternehmen „Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH“ (**Ordnungsdienst Linz**). Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2017. Ziel der Prüfung war es, die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, die Aufgabenerfüllung, den Personaleinsatz sowie die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Gesellschaft zu beurteilen. Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. (TZ 1)

Der Linzer Gemeinderat beschloss im April 2010, für den Betrieb des Ordnungsdienstes Linz ein städtisches Unternehmen in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu errichten. Damit sollten einerseits die öffentliche Kontrolle und Wahrnehmung der politischen Verantwortung sichergestellt und andererseits die Vorteile eines privaten Unternehmens, wie stärkere Flexibilität, genutzt werden. Zunächst war die Stadt Alleingesellschafterin, seit 2017 gehört der Ordnungsdienst zur Unternehmensgruppe der Stadt Linz Holding GmbH. (TZ 2, TZ 3)

Der Angestelltenvertrag des operativen Geschäftsführers entsprach im Wesentlichen den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung. Allerdings erhielt er – wie die Beamten – eine automatische, jährliche Gehaltsanpassung. An den zweiten Geschäftsführer, einen Magistrats-Bediensteten, und an die Mitglieder des Aufsichtsrats wurden keine gesonderten Bezüge oder Entschädigungen ausbezahlt. Fünf der sieben vom Stadtsenat in den Aufsichtsrat entsandten Kapitalvertreterinnen und -vertreter gehörten auch dem für die Sicherheit zuständigen Ausschuss des Gemeinderats an. Damit sollten dort insbesondere die Interessen der Stadt Linz vertreten werden. Bezüglich der Geschäftsführung kritisierte der RH, dass die Aufgabenverteilung zwischen den beiden Geschäftsführern nicht transparent und nachvollziehbar war. (TZ 5, TZ 6, TZ 7)

Zweck des Ordnungsdienstes Linz war die Mitwirkung bei der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sauberkeit sowie die Verhinderung von Missständen und Gefährdungen im Linzer Stadtgebiet. Die Aufgaben waren laut Gemeinderatsbeschluss u.a. das Einschreiten gegen illegale Müllablagerungen und gegen illegale Bettelei, die Überwachung der Einhaltung von Anrainerverpflichtungen und der Verpflichtungen von Hundebesitzern sowie Service und Information für die Bevölkerung. Seit 2015 überwachte der Ordnungsdienst Linz auch die gebührenfreien Kurzparkzonen in der Stadt Linz. (TZ 3, TZ 8)

Die Stadt Linz nutzte für ihren Ordnungsdienst die Möglichkeiten des oberösterreichischen Polizeistrafgesetzes, Befugnisse an besondere Aufsichtsorgane zu übertragen, ausschließlich bezüglich der Bettelei. Möglich waren so u.a. die Wegweisung vom öffentlichen Ort, die Anhaltung zum Zweck der Identitätsfeststellung und der Anzeigenerstattung, das Aussprechen von Ermahnungen sowie die Beschlagnahme von Geld. (TZ 9)

Die Stadt Linz schloss 2014 mit der Landespolizeidirektion Oberösterreich eine Vereinbarung über die Aufteilung der Strafgeldeinnahmen aus den vom Ordnungsdienst Linz wahrgenommenen Übertretungen in gebührenfreien Kurzparkzonen auf Gemeindestraßen. Demnach erhielt die Landespolizeidirektion Oberösterreich 20 % der Einnahmen, wenn sie das Verwaltungsstrafverfahren führte. Die Vereinbarung hatte keine gesetzliche Grundlage; der RH wies daher auf die Nichtigkeit dieser Vereinbarung hin. (TZ 11)

Der Ordnungsdienst Linz war einfach und zweckmäßig organisiert. Die regelmäßige Durchmischung der Teams für den Außendienst bot Möglichkeiten zur Potenzialerweiterung der einzelnen Bediensteten und trug dazu bei, Fehler in den Abläufen zu verhindern. Die Geschäftsführung des Ordnungsdienstes Linz führte die Personalrekrutierung und –auswahl sowie die Ausbildung der Bediensteten den Aufgaben und Anforderungen adäquat durch. (TZ 12, TZ 14)

Nach einer starken personellen Fluktuation in den Anfangsjahren konnte ab dem Jahr 2016 eine deutliche Konsolidierung beim Personal erreicht werden. Mit Ende 2017 lag der Personalstand im Außendienst bei 28 Vollzeitäquivalenten; der Frauenanteil konnte zwischen 2013 und 2017 von 28 % auf 34 % gesteigert werden. (TZ 13, TZ 15, TZ 16)

Der Personaleinsatz erfolgte zweckmäßig und sparsam im Rahmen eines Schichtdienstes. Durch eine koordinierte Dienstplanung konnte eine vollständige tageszeitliche Abdeckung (mit Ausnahme der späten Nachtstunden) ohne Anfall bezahlter Überstunden erreicht werden. Dabei wurde der gesetzliche Spielraum für die

höchstzulässige wöchentliche Normaldienstzeit im Schichtdienst weitestgehend ausgereizt. (TZ 18)

Die koordinierte Dienst- und Einsatzplanung stellte einen hohen Außendienstanteil der Bediensteten sicher. Durch den auf rd. 25 % bis rd. 30 % begrenzten Ressourceneinsatz für die Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen verblieben ausreichende Kapazitäten für die Kernaufgaben des Ordnungsdienstes. (TZ 19)

Der Betrieb und die Zahlungsfähigkeit des Ordnungsdienstes wurden ausschließlich durch Gesellschafterzuschüsse der Eigentümerin Stadt Linz sichergestellt. Der Finanzierungsbedarf der Stadt Linz stieg zwischen 2013 und 2016 um 27 % von 1,035 Mio. EUR auf 1,310 Mio. EUR an. Knapp 90 % der Ausgaben entfielen auf den Personalaufwand. (TZ 22, TZ 24)

Die Nutzung der Strukturen des Magistrats der Stadt Linz für die Lohnabrechnung des Ordnungsdienstes Linz war zweckmäßig und wirtschaftlich. Allerdings waren wegen einer fehlerhaften Programmierung die Kranken- und Urlaubsentgelte der Bediensteten bis Ende 2016 zu niedrig berechnet worden. Für den Bezugszeitraum 2014 bis 2016 waren daher Nachzahlungen an die Bediensteten in Höhe von rd. 50.000 EUR erforderlich. (TZ 25)

Der Zahlungsverkehr und die Belegablage sowie die Buchhaltung waren ordnungsgemäß und transparent gestaltet. Die Jahresabschlüsse gaben die Vermögens- und Ertragslage ordnungsgemäß wieder, allerdings waren die Ausgaben für Mehrleistungen und für das Fremdpersonal fehlerhaft dargestellt. (TZ 26, TZ 27)

Für die Einrichtung eines Internen Kontrollsystems, Compiancesystems und Risikomanagements im Sinne einer Corporate Governance waren ausreichende Grundlagen vorhanden. Beim Ordnungsdienst Linz gab es aber noch kein durchgängiges, standardisiertes Internes Kontrollsystem und Risikomanagement, allerdings waren Teilaspekte umgesetzt. Offen war noch die Erstellung eines Berichts für das Beteiligungsmanagement der Stadt Linz; ein solcher Bericht war bis 31. März 2018 erstmals vorzulegen. (TZ 28)

Empfehlungen

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- Eine genauere, systematische Analyse der vorhandenen Risiken wäre vorzunehmen und dem Beteiligungsmanagement der Stadt Linz wäre der geforderte Bericht hinsichtlich des Internen Kontrollsystems und Risikomanagements zeitgerecht vorzulegen.

- Weiters wäre die Landespolizeidirektion Oberösterreich auf die – wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage bestehende – Nichtigkeit der Vereinbarung über die Aufteilung der Strafgeleinnahmen aus den vom Ordnungsdienst wahrgenommenen Verstößen in gebührenfreien Kurzparkzonen hinzuweisen.
- Künftig wären von der Landespolizeidirektion Oberösterreich die Strafgeleinnahmen aus den vom Ordnungsdienst wahrgenommenen Verstößen in gebührenfreien Kurzparkzonen auf Gemeindestraßen in voller Höhe einzufordern. Auch wäre zu prüfen, inwieweit die von der Landespolizeidirektion seit 2015 einbehaltenen, der Stadt Linz zustehenden Anteile an den Strafgeleinnahmen rückgefordert werden können. (TZ 29)

Kenndaten

Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH	
Grundlagen	Errichtungserklärung vom 7. Juni 2010 Gesellschaftsvertrag vom 17. Juli 2017
Gesellschafter	Stadt Linz (100 %) bis 16. Juli 2017 Unternehmensgruppe der Stadt Linz Holding GmbH (100 %) ab 17. Juli 2017
Stammkapital	35.000 EUR
Unternehmensgegenstand	organisatorischer und personeller Aufbau sowie Betrieb bzw. Weiterentwicklung des Ordnungsdienstes der Stadt Linz
Unternehmenszweck	Mitwirkung bei der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sauberkeit sowie die Verhinderung von Missständen und Gefährdungen im Stadtgebiet
Organe	Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Generalversammlung

Gebahrung	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 EUR			
Personalaufwand	910	1.000	1.115	1.180
Abschreibungen	11	11	30	31
betrieblicher Aufwand	116	110	100	121
Betriebsergebnis	-1.035	-1.121	-1.247	-1.310
Bilanzsumme	279	316	193	291
Eigenkapital	118	86	86	86
Personalstand	in Vollzeitäquivalenten (zum 31. Dezember)			
Verwaltung (einschl. Fremdpersonal)	1,63	1,63	2,00	2,00
Außendienst	24,50	24,50	22,50	27,50
Summe Personal	26,13	26,13	24,50	29,50

Quelle: Ordnungsdienst Linz

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im November 2017 die Gebarung der Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH (**Ordnungsdienst Linz**). Der überprüfte Zeitraum umfasste schwerpunktmäßig die Jahre 2013 bis 2017.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Darstellung und die Beurteilung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, der Aufgabenerfüllung, des Personaleinsatzes sowie der wirtschaftlichen Lage und der Finanzierung der Gesellschaft.

(2) Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

(3) Zu dem im April 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH im Mai 2018 und die Stadt Linz im Juli 2018 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2018.

Entstehungsgeschichte – Rechtsform

2.1 Der Gemeinderat der Stadt Linz beauftragte im Dezember 2009 seinen Sicherheits- und Ordnungsausschuss, ein Konzept für die Errichtung einer „Stadtwache“ mit einem anfänglichen Personalstand von zumindest 18 Vollzeitäquivalenten (**VZÄ**) und einer späteren Aufstockung auf zumindest 30 VZÄ auszuarbeiten. Die Form der Beschäftigung – direkt beim Magistrat, im Rahmen eines neu zu errichtenden Sicherheitsunternehmens der Stadt Linz oder über ein privates Sicherheitsunternehmen – sollte noch bestimmt werden.

In der Folge führte der Magistrat Linz Vorarbeiten, bspw. Einholung von Expertisen, Kostenerhebungen bzw. –schätzungen bei Anstellung eigenen Personals oder Beauftragung eines externen Sicherheitsdienstleisters, durch. Er kam dabei u.a. zum Ergebnis, dass die Aufnahme von Personal im Rahmen eines Vertragsbedienstetenverhältnisses zur Stadt Linz zur Folge hätte, dass Bedienstete bspw. im Falle eines Wegfalls der Eignung für den Ordnungsdienst (z.B. mangels Außendienstfähigkeit) auf eine adäquate Position im Magistratebereich übernommen werden müssten. Bei einer Fremdvergabe der Leistung wären Personalkosten pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in etwa gleicher Höhe wie bei Anstellung eigener Bediensteter in entsprechender Verwendung zu erwarten gewesen. Unter Berücksichtigung der zu

erwartenden Fehlzeiten eigener Bediensteter hätten sich finanzielle Vorteile der Fremdvergabe ergeben, allerdings wäre damit die volle öffentliche Kontrolle entfallen.

Auf Grundlage der Vorarbeiten und interner Diskussionen legte der Sicherheits- und Ordnungsausschuss dem Gemeinderat den Antrag zum Betrieb des „Ordnungsdienstes“ Linz im Rahmen einer neu zu errichtenden GmbH vor. Durch die gewählte Organisationsform als städtisches Unternehmen sollten einerseits die volle öffentliche Kontrolle und Wahrnehmung der politischen Verantwortung sichergestellt, andererseits die Vorteile eines privaten Unternehmens (leistungsorientierte Effizienz und größere Flexibilität) genutzt werden. Der Gemeinderat nahm den Antrag in seiner Sitzung vom 22. April 2010 mit Stimmenmehrheit an.

- 2.2** Der RH hielt fest, dass die Entscheidung des Gemeinderats, für den Betrieb des Ordnungsdienstes Linz ein städtisches Unternehmen in Form einer GmbH zu errichten, auf Grundlage umfangreicher Vorarbeiten erfolgte. Die Wahl der Rechtsform war für den RH nachvollziehbar.

Struktur und Gegenstand der Gesellschaft

- 3** Die „Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH“ wurde im Juni 2010 im Firmenbuch eingetragen. Die Stadt Linz fungierte als Alleingesellschafterin.

Gegenstand des Unternehmens bildeten gemäß Errichtungserklärung der organisatorische und personelle Aufbau sowie der Betrieb bzw. die Weiterentwicklung des Ordnungsdienstes der Stadt Linz. Zweck des Ordnungsdienstes war die Mitwirkung bei der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sauberkeit sowie die Verhinderung von Missständen und Gefährdungen im Linzer Stadtgebiet.

Im Juli 2017 trat die Stadt Linz ihren Gesellschaftsanteil auf Grundlage eines Gemeinderatsbeschlusses und mit notarieller Übertragungsvereinbarung an die Unternehmensgruppe der Stadt Linz Holding GmbH ab. Gleichzeitig wurde der Gesellschaftsvertrag neu gefasst und es trat die Beteiligungsrichtlinie der Stadt Linz mit Vorgaben für das Management und die Verwaltung im Rahmen der Holding (Beteiligungsmanagement) in Geltung.

Organe der Gesellschaft

Übersicht

- 4 Die Errichtungserklärung und der geltende Gesellschaftsvertrag sahen Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Generalversammlung als Organe vor und enthielten u.a. nähere Bestimmungen über deren Aufgaben, deren Zusammensetzung sowie über zustimmungspflichtige Geschäfte.

Geschäftsführung

- 5.1 Die Generalversammlung bestellte zwei Geschäftsführer. Einer der beiden Geschäftsführer war bei der Gesellschaft angestellt. Als zweiter Geschäftsführer fungierte seit 1. Februar 2014 der Direktor der Bau- und Bezirksverwaltung des Magistrats Linz.¹ Gesonderte Bezüge aus dem Unternehmen erhielt dieser nicht.

Der angestellte Geschäftsführer nahm die operativen Aufgaben des Ordnungsdienstes Linz wahr (bspw. Personalrekrutierung und –administration, Planung und Steuerung des Personaleinsatzes, Überwachung der Aufgabenerfüllung, Controlling, Finanzierung, Rechnungswesen, Wirtschaftsplanung und Berichtswesen, Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen). Der Bedienstete des Magistrats Linz war insbesondere für die Vertretung des Unternehmens gegenüber der Eigentümerin und nach außen, für Öffentlichkeitsarbeit und Pressekontakte sowie für die gemeinsame Abstimmung der Strategie und Festlegung wichtiger Entscheidungen verantwortlich. Nähere Bestimmungen für die Tätigkeit der Geschäftsführung waren in der vom Aufsichtsrat im September 2017 beschlossenen Geschäftsordnung enthalten. Die konkrete Aufgabenverteilung zwischen den beiden Geschäftsführern war nicht schriftlich festgelegt.

- 5.2 Der RH kritisierte die fehlende Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Aufgabenverteilung zwischen den beiden Geschäftsführern des Ordnungsdienstes Linz.

Er empfahl dem Ordnungsdienst Linz, die Aufgabenverteilung innerhalb der Geschäftsführung in einem schriftlichen Geschäftsverteilungsplan – mit einer klaren Beschreibung der Zuständigkeiten – festzulegen.

- 5.3 Der Ordnungsdienst Linz teilte in seiner Stellungnahme mit, die Aufgabenverteilung der Geschäftsführung bereits schriftlich festgelegt zu haben.

¹ Zuvor war bereits dessen Vorgängerin in diesem Amt als Geschäftsführerin bestellt gewesen.

6.1 Der operativ tätige Geschäftsführer wurde mit Generalversammlungsbeschluss vom Juni 2010 vorerst interimistisch bestellt und mit Beschluss vom Dezember 2010 in dieser Funktion bestätigt. Der ab Dezember 2010 befristet auf fünf Jahre abgeschlossene Vertrag wurde einmal – bis Dezember 2020 – verlängert.

Das vom Geschäftsführer zu leistende Stundenausmaß wurde zuletzt im Jahr 2015 mit 25 Stunden² festgelegt, woraus sich ein monatlicher Bruttobezug (14–mal) von rd. 2.700 EUR ergab. Der Geschäftsführervertrag beinhaltete eine Wertanpassungsklausel.³ Eine solche automatische Wertanpassung war in der Vertragsschablonenverordnung des Landes Oberösterreich (wie auch in jener des Bundes) nicht vorgesehen. Im Übrigen entsprachen die Vertragsinhalte den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung; Sonderregelungen bspw. bezüglich Abfertigung oder Pension bestanden nicht. Lediglich die Vorgabe der Vertragsschablonenverordnung zur Vereinbarung eines Gesamtjahresbezugs, mit dem auch sämtliche Mehrarbeit und Überstunden abgegolten werden, kam – wegen des herabgesetzten Beschäftigungsausmaßes – nicht zur Anwendung.

Die Auszahlung der vom Geschäftsführer geleisteten Mehrstunden genehmigte der Bürgermeister der Stadt Linz als Eigentümervertreter. Im Jahr 2017 lagen diese regelmäßig bei etwa zehn Stunden pro Woche, das durchschnittliche Beschäftigungsausmaß lag somit tatsächlich bei rd. 35 Wochenstunden.

Mit Vereinbarung vom Oktober 2017 schied der Geschäftsführer auf eigenen Wunsch ruhestandsbedingt aus seiner Funktion aus. Der Vertrag wurde einvernehmlich mit Wirksamkeit 31. Jänner 2018 aufgelöst und der Geschäftsführer durch Beschluss der Alleingesellschafterin mit gleichem Wirksamkeitsdatum von seiner Funktion abberufen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle hatte die Stadt Linz (bzw. die Unternehmensgruppe der Stadt Linz Holding GmbH) die Geschäftsführungsfunktion öffentlich ausgeschrieben. Das Beschäftigungsausmaß war in der Ausschreibung mit 35 Wochenstunden angegeben.

6.2 Der RH hielt fest, dass der Geschäftsführervertrag grundsätzlich den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung entsprach. Die Bezugshöhe erschien ihm angemessen. Das bei der Neuausschreibung der Geschäftsführung veranschlagte Beschäftigungsausmaß von 35 Stunden entsprach den tatsächlichen Anforderungen und Erfordernissen.

² Das Stundenausmaß war anfänglich ebenfalls mit 25 Stunden festgelegt worden; zwischen Mai 2013 und Juni 2015 betrug es 30 Stunden.

³ Die Bezüge veränderten sich im gleichen Verhältnis wie das Gehalt eines Beamten der Allgemeinen Verwaltung der Dienstklasse V, Gehaltsstufe 2, nach den Bestimmungen des Oberösterreichischen Landes-Gehaltsgesetzes; die Bezüge unterlagen keinerlei Veränderungen durch Biennalvorrückungen oder dergleichen.

Der RH kritisierte allerdings die im Geschäftsführervertrag vorgesehene automatische jährliche Gehaltsanpassung analog zu den Beamtenbezügen. Er erachtete lediglich Wertanpassungen, welche nicht automatisch, sondern jährlich durch Beschluss des Eigentümers erfolgen, für rechtfertigbar. Dabei hätte die Wertanpassung höchstens nach dem Anpassungsfaktor gemäß dem Bezügebegrenzungs-gesetz (BGBl. I Nr. 64/1997 i.d.g.F.) zu erfolgen.⁴

Er empfahl der Stadt Linz, die Bezüge von Geschäftsführern grundsätzlich als Fixbeträge über die gesamte Vertragslaufzeit zu vereinbaren und nicht jährlich automatisch anzupassen.

6.3

Der Ordnungsdienst Linz teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Vertrag des neuen Geschäftsführers (bestellt mit 1. Februar 2018) ein Fixgehalt festgelegt worden sei und Biennalvorrückungen nicht vorgesehen seien.

Die Stadt Linz wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Geschäftsführerverträge des ehemaligen wie auch des derzeitigen Geschäftsführers keine automatischen Bezugsanpassungen im Sinne von automatischen Vorrückungen oder Biennien, sondern bloße Wertsicherungsklauseln enthalten würden. Die Bestimmung der Vertragsschablonenverordnung, wonach die Jahreshöchstbezüge von Leitungsorganen ausnahmsweise die dem Bürgermeister der Stadt Linz zustehenden Bezüge überschreiten dürfen, wenn dies ausschließlich auf die jährliche Wertsicherung zurückzuführen ist, mache klar, dass der Verordnungsgeber von der Zulässigkeit von Wertsicherungen ausgegangen sei.

6.4

Der RH entgegnete, dass weder die Vertragsschablonenverordnung des Bundes noch jene des Landes Oberösterreich für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine zur angeführten Vertragsschablonenverordnung des Stadtsenats Linz analoge Bestimmung enthalten. Im Übrigen blieb der RH bei seiner – auch schon im Rahmen früherer Gebarungsüberprüfungen dargelegten – grundsätzlichen Ansicht, dass bei Leitungsverträgen keine automatischen Bezugserhöhungen vereinbart werden sollten. Weiters sollten gegebenenfalls durch Beschluss des Eigentümers festgelegte jährliche Wertanpassungen mit der Höhe des Anpassungsfaktors gemäß dem Bezügebegrenzungs-gesetz begrenzt werden.

⁴ siehe auch RH-Berichte „Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen (Managerverträge)“, z.B. Reihe Bund 2011/7, Reihe Oberösterreich 2011/7, jeweils TZ 11

Aufsichtsrat

- 7.1** Die Stadt Linz entsandte sieben Personen als Kapitalvertreterinnen bzw. –vertreter in den Aufsichtsrat des Ordnungsdienstes Linz. Die Entsendung erfolgte entsprechend dem Statut für die Landeshauptstadt Linz durch den Stadtsenat.⁵ Fünf der sieben entsandten Personen gehörten auch dem für Sicherheit zuständigen Ausschuss des Gemeinderats⁶ an. Die Mitglieder des Aufsichtsrats erhielten für diese Tätigkeit keine Vergütung. Die Sitzungen fanden vierteljährlich statt. Eine Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat wurde mit Gesellschafterbeschluss vom Juli 2017 erlassen.
- 7.2** Der RH hielt fest, dass die Entsendung der Kapitalvertreterinnen und –vertreter im Aufsichtsrat durch den Stadtsenat erfolgte. Damit sollten insbesondere auch die Interessen der Stadt Linz vertreten werden. Vierteljährliche Sitzungen zur Wahrnehmung der Aufgaben fanden im überprüften Zeitraum durchgängig statt.

Aufgaben und Befugnisse

Aufgaben

- 8** Der Gemeinderat der Stadt Linz hatte dem Ordnungsdienst Linz mit dem Beschluss zur Errichtung der Gesellschaft vom April 2010 auch die wahrzunehmenden Aufgaben zugewiesen. Die Errichtungsurkunde vom Juni 2010 listete diese Aufgaben taxativ auf:
- Weiterleiten von Beschwerden und Misständen (Bürgerservice),
 - Meldung von Gefahrenquellen (z.B. Glatteis, verparkte Feuerwehruzufahrten),
 - Prävention von strafbaren Handlungen (z.B. Vandalismus, Farbschmierereien) einschließlich Anhaltung gemäß § 80 Strafprozessordnung bei gerichtlich strafbaren Handlungen,
 - Einschreiten gegen illegale Müllablagerungen und gegen Zurücklassung von Müll auf öffentlichen Plätzen und in Wohnanlagen,

⁵ Gemäß der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Linz erfolgt auch nach der Eigentumsübertragung an die Holding der Stadt Linz GmbH die Entsendung der Mitglieder des Aufsichtsrats durch den Stadtsenat.

⁶ aktuell „Ausschuss für Sicherheit, Gesundheit und Städtekontakte“

- Überwachung des Verbots der Mitnahme von Hunden in Hundeverbotzonen sowie Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf Leinen- bzw. Maulkorbpflicht und Verschmutzung durch Tierkot,
- Überwachung der Bestimmungen in Bezug auf den Jugendschutz,
- Einschreiten gegen illegale Straßenmusik,
- Einschreiten gegen illegale Bettelei,
- Kontrolle ortspolizeilicher Verordnungen (aktuell: Gartenschutz-Verordnung, örtliches Campier- und Surf-Verbot) und
- Erstattung von Anzeigen (wenn Aufmerksammachen nicht ausreicht).

Mit Gemeinderatsbeschluss vom April 2014 erhielt der Ordnungsdienst Linz mit der Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen einschließlich der Ausstellung von Organstrafverfügungen („Organstrafmandate“) weitere Aufgaben, die dieser ab Anfang 2015 wahrnahm. Der Gesellschaftsvertrag wurde entsprechend angepasst.

Der Ordnungsdienst Linz hatte sich strikt an diesen Aufgabenkatalog zu halten, Änderungen waren nur auf Grundlage entsprechender Gemeinderatsbeschlüsse zulässig. Bezüglich der Wahrnehmung dieser Aufgaben und des Tätigwerdens des Ordnungsdienstes Linz verwies der RH auf die Ausführungen in [TZ 20](#).

Befugnisse

9.1

(1) Den Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz standen in Erfüllung ihrer Kernaufgaben grundsätzlich nur Befugnisse wie jeder Privatperson, etwa das Anhalterecht nach § 80 der Strafprozessordnung oder die Notwehr bzw. Nothilfe nach § 3 des Strafgesetzbuches, zu.

(2) Darüber hinausgehende spezifische Befugnisse der Bediensteten ergaben sich aus der Bestellung zu besonderen Aufsichtsorganen auf Grundlage des Oberösterreichischen Polizeistrafgesetzes. Die Stadt Linz bestellte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ordnungsdienstes – nach entsprechender Schulung und Prüfung der persönlichen Voraussetzungen – zu solchen besonderen Aufsichtsorganen in Bezug auf die Einhaltung der Bestimmungen über die Bettelei. Die erteilten Berechtigungen umfassten Vorbeugungsmaßnahmen, die Wegweisung vom öffentlichen Ort, die Anhaltung zum Zweck der Identitätsfeststellung und der Anzeigenerstattung, das Aussprechen von Ermahnungen sowie die Beschlagnahme von Geld.

Grundsätzlich war auch die Ausstellung von Organstrafverfügungen umfasst; die dafür zusätzlich erforderliche Ermächtigung durch die Landespolizeidirektion (LPD) Oberösterreich nahm der Ordnungsdienst Linz allerdings nicht in Anspruch.

Das Oberösterreichische Polizeistrafgesetz ermöglichte es den Gemeinden, besondere Aufsichtsorgane⁷ neben der Überwachung der Bettelerei auch mit der Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen zur Anstandsverletzung, zur Abwehr von Belästigungen und zur Sicherung des Gemeingebrauchs sowie seit einer Novelle im Jahr 2017 mit der Kontrolle der Einhaltung von Lärmschutzbestimmungen und ortspolizeilicher Verordnungen zu betrauen. Die Stadt Linz nutzte diese Möglichkeiten bezüglich ihres Ordnungsdienstes nicht.

(3) Auf Grundlage der Beauftragung mit der Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen durch die Stadt Linz im Jahre 2014 ernannte das Land Oberösterreich Bedienstete des Ordnungsdienstes Linz zu Straßenaufsichtsorganen nach der Straßenverkehrsordnung, eingeschränkt auf die Überwachung der Kurzparkdauer. Die LPD Oberösterreich ermächtigte geschulte Bedienstete zur Ausstellung von Organstrafverfügungen bei entsprechenden Verstößen gegen die Kurzparkzonen-Überwachungsverordnung.

9.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Linz bei der Aufgabenzuweisung an den Ordnungsdienst Linz die Möglichkeiten des Oberösterreichischen Polizeistrafgesetzes zur Übertragung spezifischer Befugnisse an besondere Aufsichtsorgane nur bezüglich der Bettelerei nutzte.

Abgrenzung zu den Aufgaben und Befugnissen der Polizei

10.1 Die Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz waren im Gegensatz zu Angehörigen von Gemeindevachkörpern keine Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes. Es kamen ihnen daher auch keinerlei Aufgaben bzw. Befugnisse nach dem Sicherheitspolizeigesetz zu.

Gemeinsame Kompetenzen mit der Polizei ergaben sich aus dem Oberösterreichischen Polizeistrafgesetz durch die Bestellung zu besonderen Aufsichtsorganen im Bereich der Bettelerei. Dabei wurde der Ordnungsdienst im Rahmen seiner Aufgaben insbesondere auch unterstützend für die Polizei tätig. So erfassten und nutzten die Bediensteten personenbezogene Informationen in einer im Datenverbund geführ-

⁷ Gleiches gilt für die Mitglieder von Gemeindevachkörpern. Solche dürfen nach dem Bundes-Verfassungsgesetz in Gemeinden, in der die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist (wie bspw. in Linz), nicht eingerichtet werden.

ten Bettlerdatenbank⁸ oder stellten amtliche Schriftstücke der Polizei (bspw. Strafverfügungen, Aufforderungen zum Strafantritt) an Bettlerinnen und Bettler zu.

Eine gemeinsame Zuständigkeit bestand weiters – in der Funktion als Straßenaufsichtsorgan im Sinne der Straßenverkehrsordnung – bei der Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen.

Daneben ergaben sich Berührungspunkte auch in anderen Aufgabenbereichen des Ordnungsdienstes Linz, bspw. hinsichtlich der Prävention von Straftaten, des Einschreitens gegen illegale Straßenkunst, der Einhaltung der Leinen- und Maulkorbpflicht sowie der Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen. Den Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz kamen dabei aber keinerlei besondere Befugnisse zu. Gegebenenfalls hatten sie die Polizei um Mitwirkung zu ersuchen (bspw. zur Identitätsfeststellung) oder Anzeige an die zuständigen Behörden zu erstatten.

10.2

Der RH hielt fest, dass sich Aufgaben und Befugnisse des Ordnungsdienstes Linz von jenen der Polizei grundsätzlich eindeutig abgrenzten. In den Bereichen mit gemeinsamen Zuständigkeiten entlastete deren Tätigkeit die Polizei (Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen) oder unterstützte sie (Bettelei). In anderen Aufgabenbereichen, bspw. hinsichtlich der Prävention von Straftaten, ergaben sich zwar Berührungspunkte, den Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz kamen allerdings keine Befugnisse zu, die in einem Spannungsverhältnis zu jenen der Polizei stehen könnten.

Organstrafverfügungen

11.1

(1) Die Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz stellten bei wahrgenommenen Übertretungen in gebührenfreien Kurzparkzonen Organstrafverfügungen gemäß § 50 Verwaltungsstrafgesetz aus und dokumentierten die Sachverhalte schriftlich und anhand von Fotos in ihrer IT-Applikation. Die Bezahlung der Organstrafverfügungen hatte an den Magistrat der Stadt Linz zu erfolgen, der auch den Zahlungseingang überwachte. Entsprechend den Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung (§ 100 Abs. 7) kamen die Strafgeleinnahmen der Stadt (Gemeinde) Linz als zuständigem Straßenerhalter zu.⁹ Ihre Einnahmen aus den einbezahlten Organstrafverfügungen betragen jährlich rd. 250.000 EUR.

⁸ Grundlage dafür war § 9a des Oberösterreichischen Polizeistrafgesetzes.

⁹ Ein kleiner Anteil der Fälle betraf Übertretungen auf Landesstraßen. Die entsprechenden Strafgeleinnahmen (im Jahr 2017 rd. 1.000 EUR) gab die Stadt Linz an das Land Oberösterreich weiter.

(2) Bei nicht zeitgerechter Zahlung übergab der Magistrat den Fall an die LPD Oberösterreich, die als zuständige Behörde nach der Straßenverkehrsordnung das Verwaltungsstrafverfahren durchführte. Die Anzahl der an die LPD Oberösterreich abgetretenen Fälle entwickelte sich in den Jahren 2015 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 1: An die LPD Oberösterreich zur Durchführung des Verwaltungsstrafverfahrens weitergeleitete Fälle

	2015	2016	2017
	Anzahl		
abgetretene Fälle	4.139	4.238	4.803

Quelle: Magistrat der Stadt Linz

Die fiktive Gesamthöhe der Strafen betrug – bei einem Betrag pro Organstrafverfügung von 20 EUR – zwischen rd. 83.000 EUR im Jahr 2015 und rd. 96.000 EUR im Jahr 2017. Die Stadt Linz erhielt von der LPD Oberösterreich keine Informationen, zu welchem Ergebnis die abgetretenen Verfahren (bspw. Anonym- oder Strafverfügungen, Straferkenntnisse) führten.

Bezüglich der an die LPD Oberösterreich abzutretenden Verfahren vereinbarten die Stadt Linz und die LPD Oberösterreich im Dezember 2014, dass die aus diesen Fällen resultierenden Strafgeldeinnahmen¹⁰ im Verhältnis 80 % (Stadt Linz) zu 20 % (LPD Oberösterreich) aufgeteilt werden. Mit dem der LPD Oberösterreich verbleibenden Anteil sollte dieser der Verwaltungsaufwand für die Führung des Verwaltungsstrafverfahrens abgegolten werden. Auf Basis der Verbuchung in der LPD Oberösterreich waren weder die Höhe der Gesamteinnahmen aus diesen Verfahren noch der von der LPD Oberösterreich einbehaltene Anteil feststellbar.

11.2

Der RH hielt fest, dass gemäß dem Finanz–Verfassungsgesetz (§ 2) jede Gebietskörperschaft den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst zu tragen hat, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt. Die im gegenständlichen Fall anzuwendende Straßenverkehrsordnung enthielt diesbezüglich jedoch keine Bestimmung.¹¹ Er kritisierte daher, dass die Vereinbarung zwischen der Stadt Linz und der LPD Oberösterreich über die Aufteilung der Strafgeldeinnahmen aus den vom Ordnungsdienst Linz wahrgenommenen Übertretungen in gebührenfreien Kurzparkzonen keine gesetzliche Grundlage hatte und wies auf die Nichtigkeit dieser Vereinbarung hin.

¹⁰ sofern die Übertretungen auf Linzer Gemeindestraßen begangen wurden

¹¹ § 100 Abs. 10 Straßenverkehrsordnung sah zwar vor, dass dem Bund 20 % der Straf gelder zweckgebunden zufließen, wenn die Übertretungen von Organen der Bundespolizei „wahrgenommen“ werden. Unter „wahrgenommen“ ist in diesem Zusammenhang nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs die sinnliche Wahrnehmung im Rahmen der Verkehrsüberwachung, nicht jedoch die Führung des Verwaltungsverfahrens zu verstehen.

Der RH empfahl der Stadt Linz, die LPD Oberösterreich auf die – wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage bestehende – Nichtigkeit der Vereinbarung über die Aufteilung der Strafgeleinnahmen aus den vom Ordnungsdienst wahrgenommenen Verstößen in gebührenfreien Kurzparkzonen hinzuweisen.

Weiters empfahl er der Stadt Linz, von der LPD Oberösterreich künftig die Überweisung der Strafgeleinnahmen aus den vom Ordnungsdienst wahrgenommenen Verstößen in gebührenfreien Kurzparkzonen auf Gemeindestraßen in voller Höhe einzufordern. Weiters wäre zu prüfen, inwieweit die von der LPD Oberösterreich seit 2015 einbehaltenen, der Stadt Linz zustehenden Anteile an den Strafgeleinnahmen rückgefordert werden können.

11.3

Die Stadt Linz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die LPD Oberösterreich als Verwaltungsstrafbehörde für die Ahndung von Übertretungen der Bestimmungen betreffend Kurzparkzonen zuständig sei. Sie gestand zu, dass es grundsätzlich zweifellos einer gesetzlichen Ermächtigung für eine vom Gesetz abweichende Vereinbarung über die Aufteilung von Strafgeldern bedürfe; allerdings seien solche Vereinbarungen (auch ohne gesetzliche Grundlage) offenbar Verwaltungspraxis.

Anders als etwa in den Städten Salzburg, Innsbruck und Graz, wo im Wege der „paktierten Gesetzgebung“ gemäß Art. 15 Abs. 4 B-VG die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren für Delikte im ruhenden Verkehr durch entsprechende Landesgesetzgebung an die Bezirksverwaltungsbehörden (also an die Bürgermeister der angeführten Städte) rückübertragen worden seien, habe der Gesetzgeber in Oberösterreich von dieser Ermächtigung nicht Gebrauch gemacht. Berücksichtige man nun, dass durch ein solches Landesgesetz die Zuständigkeit in Verwaltungsstrafverfahren für Kurzparkzonendelikte jederzeit an die Stadt Linz übertragen werden könnte, wodurch der gesamte damit verbundene Aufwand von der Stadt zu tragen wäre, so erscheine es sachlich gerechtfertigt, die LPD Oberösterreich als zuständige Verwaltungsstrafbehörde analog zu dem in § 100 Abs. 10 StVO vorgesehenen Aufteilungsschlüssel an den Strafeinnahmen zu beteiligen.

Die Stadt Linz sehe deshalb die Vereinbarung im Ergebnis als zulässig und nicht rechtswidrig und keinesfalls als nichtig an, weshalb auch ad hoc gesehen keine Rückforderung Platz greifen könne. Die Vereinbarung intendiere eine zweckmäßige Verwaltungsvereinfachung und solle der LPD Oberösterreich den aus der Durchführung einer größeren Anzahl von Verwaltungsstrafverfahren resultierenden Mehraufwand abdecken.

11.4

Der RH entgegnete, dass weder eine offenbar bestehende Verwaltungspraxis noch die potenzielle Möglichkeit, durch Landesgesetz die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren für Kurzparkzonendelikte an die Stadt Linz zu übertragen, wo-

durch diese den entsprechenden Verwaltungsaufwand zu tragen hätte, die – auch von der Stadt Linz zugestandene – fehlende gesetzliche Ermächtigung für die vom Gesetz abweichende Vereinbarung über die Aufteilung der Strafgeleinnahmen rechtfertigen kann. Überdies ist ein Vertrag, mit dem sich eine Gebietskörperschaft einer anderen gegenüber in Missachtung verfassungsrechtlicher Kostenverteilungsgrundsätze zur Tragung eines Aufwands verpflichtet, den Letztere endgültig zu tragen hat, nach der Rechtsprechung¹² nichtig. Ungeachtet dessen konnte der RH in der vom Gesetz abweichenden Regelung der Einnahmenaufteilung auch keine Verwaltungsvereinfachung erkennen.

Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

Organisation und Personal

Interne Organisation

12.1 Der Ordnungsdienst Linz nahm den Betrieb im Jahr 2010 mit einem genehmigten Personalstand für den Außendienst (ohne Geschäftsführung) von 18 VZÄ auf. Mit Gemeinderatsbeschluss vom Mai 2011 wurde dieser Personalstand, wie von Beginn an geplant, auf 30 VZÄ aufgestockt. Die Außendienstmitarbeiterinnen und –mitarbeiter waren intern in drei Teams mit jeweils einer Teamleitung gegliedert, wobei die Teams in regelmäßigen Abständen (alle drei Monate) neu zusammengesetzt wurden. Die Führung und Verwaltung des Ordnungsdienstes Linz oblag dem unmittelbar bei der Gesellschaft angestellten operativen Geschäftsführer mit einem Beschäftigungsausmaß von 25 Stunden zur Zeit der Gebarungüberprüfung. Diesem waren zwei Bedienstete des Magistrats Linz im Ausmaß von 35 Stunden bzw. 20 Stunden, insbesondere zur Unterstützung im laufenden Betrieb (bspw. Beschaffungen, Personalverwaltung) sowie im Bereich Finanzen, beigegeben.

12.2 Der RH hielt fest, dass der Ordnungsdienst Linz einfach und zweckmäßig organisiert war. Die regelmäßige Durchmischung der Teams für den Außendienst bot Möglichkeiten zur Potenzialerweiterung der einzelnen Bediensteten und trug dazu bei, Fehler in den Abläufen zu verhindern.

¹² Entscheidung des OGH vom 18. März 1992, 1 Ob 526/92 u.a.

Entwicklung Personalstand

13 Der Personalstand des Ordnungsdienstes Linz entwickelte sich zwischen 2013 und 2017 wie folgt:

Tabelle 2: Entwicklung des Personalstands

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung
	in Vollzeitäquivalenten ¹					in %
Führung und Verwaltung	1,63	1,63	2,00	2,00	2,00	23
Außendienst	24,50	24,50	22,50	27,50	28,00	14
Personal Summe	26,13	26,13	24,50	29,50	30,00	15

¹ ohne Mutterschutz und Karenz; zum 31. Dezember

Quelle: Ordnungsdienst Linz

Der genehmigte Personalstand von 30 VZÄ für den Außendienst wurde demnach im überprüften Zeitraum durchgängig unterschritten, mit Ende 2017 lag der tatsächliche Personalstand bei 28 VZÄ.

Personalauswahl und Ausbildung

14.1 Der Ordnungsdienst Linz rekrutierte sein Personal aus den Bewerbungen, die nach geschalteten Inseraten oder aus Eigeninitiative eingingen. Nach entsprechender Vorauswahl mit Prüfung der formalen Voraussetzungen (österreichische Staatsbürgerschaft, abgeschlossene Berufsausbildung bzw. vergleichbare Schulausbildung, Führerschein Klasse B) umfasste der Aufnahmeprozess ein Erstgespräch mit der operativen Geschäftsführung, eine auf die spezifischen Anforderungen abgestellte Testung, die Absolvierung eines Schnuppertags, ein zweites Bewerbungsgespräch mit beiden Geschäftsführern sowie die Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die LPD Oberösterreich. Die Arbeitsverträge sahen standardmäßig einen Probemonat vor.

Die Ausbildung bzw. Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgte zu einem wesentlichen Teil in Form eines „Learning by Doing“ durch gemeinsame Dienstverrichtung mit erfahrenen Bediensteten. Daneben wurden bei Dienstantritt Schulungsunterlagen (Verwaltungsrecht und Verwaltungsstrafrecht) zum begleitenden Selbststudium ausgefolgt. Diese gingen insbesondere auf die konkreten Aufgaben des Ordnungsdienstes Linz ein und beinhalteten für jeden einzelnen Aufgabenbereich die bestehenden Befugnisse sowie Handlungsanleitungen und Vorgaben für weitere Vorgehensweisen, bspw. Verständigung bzw. Mitwirkung der Polizei oder Anzeige an die Behörde.

Nach einer Einarbeitungszeit von ein bis zwei Monaten und einer unterstützenden Schulung legten die Bediensteten die Prüfung für die Ernennung zum Organ der öffentlichen Aufsicht (besonderes Aufsichtsorgan) beim Magistrat Linz ab. Frühestens sechs Monate nach Dienstantritt erfolgte eine Schulung in der Straßenverkehrsordnung und nach abgelegter Prüfung die Ernennung zum Straßenaufsichtsorgan durch das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

14.2 Der RH hielt fest, dass die Geschäftsführung des Ordnungsdienstes Linz die Personalrekrutierung und –auswahl sowie die Ausbildung der Bediensteten den Aufgaben und Anforderungen adäquat durchführte.

Personalfluktuations

15.1 Die Fluktuation beim Personal des Ordnungsdienstes Linz (Außendienst) stellte sich von 2012 bis 2017 wie folgt dar. Nicht einbezogen sind dabei Abgänge bzw. die Rückkehr aus Mutterschutz und Karenz.

Tabelle 3: Fluktuation beim Personal

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (bis Oktober)
	in Köpfen					
Abgänge	18	10	6	9	2	1
Zugänge	13	13	6	7	7	3

Quelle: Ordnungsdienst Linz

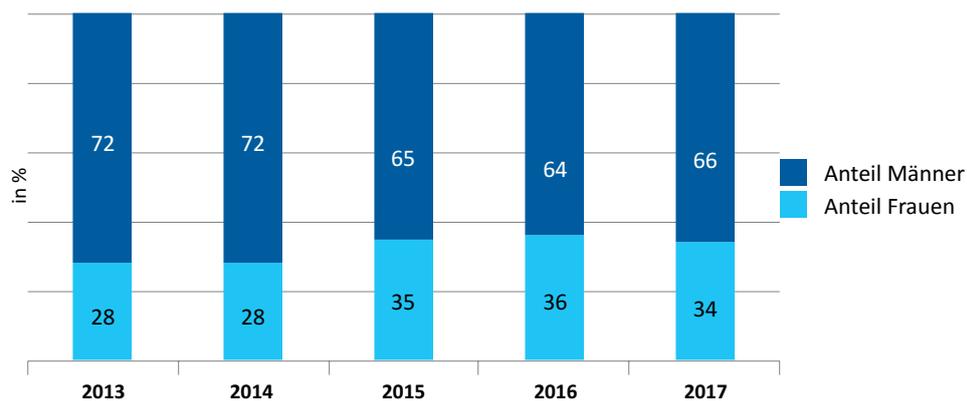
Während in den Jahren 2012 und 2013 noch 18 bzw. zehn Bedienstete den Ordnungsdienst Linz verließen, waren es im gesamten Zeitraum 2016 und 2017 nur noch drei.

15.2 Der RH hielt positiv fest, dass nach einer starken personellen Fluktuation in den Anfangsjahren ab dem Jahr 2016 eine deutliche Konsolidierung beim Personal des Ordnungsdienstes Linz erreicht werden konnte.

Frauenanteil

16.1 Der Frauenanteil beim Ordnungsdienst Linz entwickelte sich zwischen 2013 und 2017 wie folgt:

Abbildung 1: Frauenanteil beim Ordnungsdienst Linz



Quellen: Ordnungsdienst Linz; RH

Die Stadt Linz schrieb im Rahmen ihres Frauen- bzw. Frauenförderungs- und Gleichstellungsprogramms die Herstellung von Geschlechterparität im Personalbereich als eines der wesentlichen Ziele fest. Mit Beschluss vom März 2016 ersuchte der Gemeinderat anlässlich der Unterzeichnung der Europäischen „Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene“ die jeweiligen Leitungsgremien der städtischen Unternehmen, im Konkreten auch den Ordnungsdienst Linz, entsprechende Maßnahmen im Rahmen ihrer Kompetenzen umzusetzen. Auch der aktuelle Gesellschaftsvertrag vom Juli 2017 enthielt die Vorgabe, die Gleichstellungsziele der Stadt Linz zu berücksichtigen.

16.2 Der RH hielt positiv fest, dass der Frauenanteil beim Ordnungsdienst Linz zwischen 2013 und 2017 von 28 % auf 34 % gesteigert werden konnte.

Er empfahl dem Ordnungsdienst Linz, im Sinne der Gleichstellungsziele der Stadt Linz zielgerichtete Maßnahmen zur weiteren Steigerung des Frauenanteils zu setzen.

16.3 Der Ordnungsdienst Linz teilte mit, dass er der Empfehlung des RH nachkommen und diese sukzessive umsetzen werde.

Dienstverträge, Entlohnung

17.1 Die Beschäftigung der Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz erfolgte auf Grundlage von Arbeitsverträgen nach dem Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch. Die Arbeitsverhältnisse unterlagen keinem Kollektivvertrag. Die Bediensteten erbrachten ihre Arbeitsleistung im Rahmen eines Schichtdienstes (siehe **TZ 18**).

Die Höhe der Bezüge orientierte sich an der Entlohnung von Beschäftigten im Sicherheitsgewerbe und wurde im Zuge der Vorbereitungsarbeiten zur Einrichtung des Ordnungsdienstes Linz im Grundsatz festgelegt. Um den Bediensteten auch eine Perspektive bei der Lohnentwicklung zu geben, erarbeitete die Geschäftsführung ein internes, von der Eigentümerin genehmigtes Lohnsystem, das auch die Dauer der Betriebszugehörigkeit und die damit wachsende Erfahrung honorierte. Das geltende Lohnsystem sah Erhöhungen in Zweijahressprüngen (maximal fünf, d.h. oberste Lohnstufe nach zehn Jahren erreicht) sowie Zulagen für bestimmte Verwendungen (Teamleitung, Springerin bzw. Springer, Einsatz in der Kurzparkzonenüberwachung) vor. Bis zur Ablegung der Prüfung zum Organ der öffentlichen Aufsicht waren die Bezüge um 100 EUR reduziert. Jährliche inflationsbedingte Erhöhungen erfolgten in Absprache mit dem Betriebsrat.

Im Jahr 2017 lagen die Bruttomonatsbezüge der Bediensteten (Vollzeit) zwischen rd. 1.940 EUR (Bedienstete in der Grundstufe nach Ablegung der Prüfung zum Organ der öffentlichen Aufsicht und ohne Einsatz in der Kurzparkzonenüberwachung) und rd. 2.320 EUR (Bedienstete nach dritter Vorrückung in Teamleitungsverwendung).

17.2 Der RH hielt fest, dass der Ordnungsdienst Linz über ein transparentes internes Entlohnungssystem verfügte und die Lohnhöhe nachvollziehbar festgelegt wurde.

Koordinierung Personaleinsatz

18.1 Auf Grundlage jährlicher, zwischen Geschäftsführung und Betriebsrat abgeschlossener Betriebsvereinbarungen leisteten die Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz durchgängigen Schichtdienst (an allen sieben Wochentagen) im Rahmen eines Früh- und eines Abenddienstes.¹³ Der Dienst erfolgte an jeweils sechs aufeinanderfolgenden Tagen (mit einer Nettoarbeitszeit von neun Stunden) in einem der beiden Schichtturnusse, anschließend waren drei Tage arbeitsfrei. Die Betriebsvereinbarung sah demnach auch vor, dass die Normalarbeitszeit in einzelnen Wochen bis zu 54 Stunden betragen konnte. Durchrechnungszeitraum zur Erreichung einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden war das Kalender-

¹³ Frühdienst von 06:30 Uhr bis 16:00 Uhr, Abenddienst von 15:00 Uhr bis 00:30 Uhr, in den Wintermonaten von 13:00 Uhr bis 22:30 Uhr (jeweils eine halbe Stunde unbezahlte Pause)

jahr. Das Arbeitszeitgesetz ermöglichte eine derartige Ausdehnung der Normalarbeitszeit bei Schichtdienst in einzelnen Wochen bis auf 56 Stunden.¹⁴

Die Geschäftsführung legte die konkrete Arbeitszeit in den monatlichen Dienstplänen fest, wobei jeweils eines der drei Teams pro Schicht eingeteilt war. Durch die ungerade Zahl der Teams war ein ständiger Wechsel zwischen Früh- und Abenddienst sichergestellt. Die Teamzusammensetzung änderte sich in regelmäßigen Abständen.

An Sonntagen erfolgte der Frühdienst mit geringerer Besetzung. Anlässlich wichtiger Veranstaltungen in der Stadt Linz konnten zusätzliche Sonderdienste an arbeitsfreien Tagen festgelegt werden. Die Geschäftsführung berücksichtigte dies bei der Diensteinteilung, um im Durchrechnungszeitraum eine ausgeglichene Stundenzahl zu erreichen und Mehr- oder Minderstunden einzelner Bediensteter möglichst zu vermeiden. Bezahlte Überstunden fielen aufgrund der Dienstplanung grundsätzlich nicht an,¹⁵ zusätzliche Kosten entstanden lediglich in Form von Feiertagsarbeitsentgelt bei Dienstleistung an einem gesetzlichen Feiertag.

18.2

Der RH hielt fest, dass der Personaleinsatz des Ordnungsdienstes Linz zweckmäßig und sparsam im Rahmen eines Schichtdienstes erfolgte. Durch eine koordinierte Dienstplanung konnte eine vollständige tageszeitliche Abdeckung (mit Ausnahme der späten Nachtstunden) ohne Anfall bezahlter Überstunden erreicht werden. Dabei wurde der gesetzliche Spielraum für die höchstzulässige wöchentliche Normaldienstzeit im Schichtdienst weitestgehend ausgereizt.

Aufgabenerfüllung

Einsatzzeiten

19.1

Die Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz waren grundsätzlich zur Gänze im Außendienst tätig. Ausgenommen davon war die notwendige Zeit für die Aufarbeitung bzw. Dokumentation der im Einsatz wahrgenommenen Vorfälle sowie für die täglichen Einsatzbesprechungen – gemeinsam mit der Geschäftsführung – im Rahmen des Wechsels vom Früh- zum Abenddienst sowie bspw. Zeiten der Aus- und Weiterbildung. In der Regel leisteten die Bediensteten damit sieben bis acht der neun Dienststunden je Schicht im Außendienst.

¹⁴ Gemäß § 4a Abs. 4 Arbeitszeitgesetz kann der Kollektivvertrag eine solche Ausdehnung der wöchentlichen Normalarbeitszeit zulassen; gemäß § 1a Arbeitszeitgesetz können Regelungen, zu denen der Kollektivvertrag ermächtigt ist, gegebenenfalls auch durch Betriebsvereinbarung zugelassen werden.

¹⁵ Am Ende des Durchrechnungszeitraums (Kalenderjahr) bestehende Mehrstunden wurden in das nächste Jahr übertragen. Eine Auszahlung von Überstunden erfolgte lediglich bei Ausscheiden Bediensteter aus dem Unternehmen.

Mit den monatlichen Einsatzplänen gab die Geschäftsführung für jeden Kalendertag die örtlichen Einsatzgebiete für die Kernaufgaben sowie – seit Übertragung der Aufgabe mit Anfang 2015 – getrennt für die Überwachung der gebührenfreien Kurzparkzonen vor. Die bei der Parkraumüberwachung eingesetzten Bediensteten hatten gemäß Dienstanweisung zugleich auch die Kernaufgaben zu beachten. Die Teamleitungen der jeweiligen Schicht hatten sicherzustellen, dass mit dem gemäß Dienstplan zur Verfügung stehenden Personal eine bestmögliche Abdeckung der vorgesehenen Einsatzgebiete erreicht wurde. Jeweils zwei Teammitglieder versahen dabei gemeinsam Dienst.

Die Bediensteten erfassten die tatsächlichen Einsatzzeiten mit den jeweiligen örtlichen Einsatzgebieten in einer einheitlichen Tabellenkalkulation, wobei die Zeiten für die Kurzparkzonenüberwachung gesondert aufgezeichnet wurden. Demnach leisteten sie im Zeitraum 2013 bis 2017 insgesamt folgende Einsatzstunden:

Tabelle 4: Einsatzzeiten

	2013	2014	2015	2016	2017
	in Stunden				
Ordnungsdienst Linz (Kernaufgaben)	27.553	29.733	22.150	23.775	23.521
Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen	–	–	9.772	7.596	8.026
Summe Einsatzzeiten	27.553	29.733	31.922	31.371	31.547
	in %				
Anteil der Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen	–	–	31	24	25

Quellen: Ordnungsdienst Linz; RH

Aufgrund der Zuordnung der örtlichen Einsatzgebiete war auch eine Auswertung bzw. der Nachweis der Einsatzhäufigkeit in den einzelnen Stadtteilen möglich.

19.2

Der RH beurteilte den – durch die koordinierte Dienst- und Einsatzplanung sichergestellten – hohen Außendienstanteil der Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz positiv. Durch den auf rd. 25 % bis rd. 30 % begrenzten Ressourceneinsatz für die Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen verblieben ausreichende Kapazitäten für die Kernaufgaben des Ordnungsdienstes Linz. Die Bediensteten dokumentierten die tatsächlichen Einsatzzeiten und örtlichen Einsatzgebiete auf einfache und zweckmäßige Weise.

Dokumentierte Tätigkeiten

20.1 Die Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz dokumentierten die dienstlich wahrgenommenen Vorkommnisse und ihr Tätigwerden in einer zu diesem Zweck erstellten eigenen IT–Applikation („Vorfallsmanagementsystem“) anhand der vorgegebenen Eingabefelder. Die Applikation diente auch der Beweissicherung, bspw. durch das Anhängen von Fotos oder Dokumenten.

Die Fallzahlen entwickelten sich differenziert nach Aufgabengebieten in den Jahren 2013 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 5: Anzahl der Fälle nach Aufgabengebieten 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung
	Anzahl					in %
Aufgabengebiete						
bargeldlose Organstrafverfügungen in gebührenfreien Kurzparkzonen (z.B. keine Parkscheibe, Parkzeit überschritten, falsche Zeigereinstellung)	–	–	16.678	16.231	16.996	–
Kernaufgaben						
Service und Information (z.B. Auskünfte, Beschwerden, Hilfeleistung, Kraftfahrzeug ohne Kennzeichen, defekte Ampel)	4.214	4.682	5.120	6.486	6.604	57
Hundeproblematik (z.B. Verstöße gegen Leinen- und Beißkorbpflicht, Verschmutzung durch Hundekot, Überwachung Hundemitnahmeverbot)	2.816	2.728	2.310	2.229	1.767	-37
Bettelei (legale und illegale Bettelei, Briefzustellung, Belästigung)	1.256	882	1.083	1.340	878	-30
Anrainerverpflichtung (z.B. Strauchschnitt, Winterdienst, Verunreinigung)	539	260	255	429	514	-5
illegale Müllablagerung	553	404	283	225	207	-63
Straßenmusik	215	204	561	445	349	62
ortspolizeiliche Verordnungen (illegales Campieren, Gartenschutzverordnung)	21	38	58	47	75	257
sonstige Vorfälle (z.B. Lärmerregung, Überwachung Jugendschutz, Anstandsverletzung)	148	158	158	249	282	91
Summe Kernaufgaben	9.762	9.356	9.828	11.450	10.676	9

Quelle: Ordnungsdienst Linz

Das „Vorfallsmanagementsystem“ bot entsprechend den erfassten Daten auch vertiefte Auswertemöglichkeiten, bspw. differenziert innerhalb der Aufgabengebiete oder nach Stadtteilen.

Neben Tätigwerden aus eigenem Antrieb überprüften bzw. bearbeiteten die Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz über Auftrag des Bürgerservices der Stadt

Linz dort eingelangte Beschwerden. Derartige Aufträge wurden nachweislich abgearbeitet und mit Antwortschreiben an das Bürgerservice erledigt.

20.2

Der RH hielt positiv fest, dass der Ordnungsdienst Linz das dienstliche Tätigwerden seiner Bediensteten detailliert dokumentierte. Damit standen systematische Fallzahlen zur Verfügung, die Hinweise auf Entwicklungen und bestehenden Handlungsbedarf in bestimmten Aufgabengebieten oder Stadtteilen lieferten und von der Geschäftsführung für Steuerungszwecke genutzt wurden.

Die dokumentierten Fallzahlen zeigten, dass trotz Ausweitung der Aufgaben auf die Überwachung gebührenfreier Kurzparkzonen mit Anfang 2015 die Summe der Tätigkeiten in den Kernaufgaben anstieg; zurückzuführen war dies auf die deutliche Zunahme im Bereich Service und Information.

Wirtschaftliche Lage

Entwicklung der Bilanzzahlen

21 Die Bilanzzahlen des Ordnungsdienstes Linz entwickelten sich zwischen 2013 und 2016 wie folgt:

Tabelle 6: Entwicklung der Bilanzzahlen

	2013	2014	2015	2016	Veränderung
	in 1.000 EUR				in %
Anlagevermögen	59	90	79	50	-15
Umlaufvermögen	219	227	112	240	10
<i>davon</i>					
<i>Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände</i>	19	6	9	4	
<i>Guthaben bei Kreditinstituten</i>	200	220	103	236	
Rechnungsabgrenzungsposten	1	0	1	1	0
Summe Aktiva	279	316	193	291	4
Eigenkapital	118	86	86	86	-27
<i>davon</i>					
<i>einbezahltes Stammkapital</i>	18	18	18	18	
<i>freie Rücklagen</i>	100	68	68	68	
Rückstellungen	57	64	54	59	4
Verbindlichkeiten	104	166	52	145	39
<i>davon</i>					
<i>gegenüber dem Eigentümer</i>	68	118	9	102	
<i>sonstige Verbindlichkeiten</i>	36	48	43	43	
Summe Passiva	279	316	193	291	4

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Ordnungsdienst Linz; RH

Kapitalausstattung und Liquidität

22.1 Der Ordnungsdienst Linz war mit dem Mindestkapital in Höhe von 35.000 EUR, zur Hälfte einbezahlt, ausgestattet.

Der Ordnungsdienst Linz verfügte über keine nennenswerten eigenen Einnahmen. Auf Grundlage jährlich im Vorhinein getroffener Gesellschafterbeschlüsse gewährte die Stadt Linz Gesellschafterzuschüsse in Höhe der jeweiligen im Jahresabschluss festgestellten Verluste. Zur Finanzierung der laufenden Ausgaben stellte die Stadt Linz Geldmittel als Vorauszahlung auf diese Verlustabdeckung zur Verfügung. Der Ordnungsdienst Linz führte dazu eine rollierende Liquiditätsplanung und forderte bei Bedarf die zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen erforderlichen Mittel beim Magistrat der Stadt Linz an. In der Regel erfolgte dies alle drei Monate, wodurch zwischenzeitlich auch höhere Kontostände entstehen konnten.

Die Verbuchung der Vorauszahlungen erfolgte vorerst auf einem Ertragskonto „Verlustabdeckung“. Die mit dem jährlichen Rechnungsabschluss noch nicht verwendeten – die garantierte Verlustabdeckung übersteigenden – Mittel waren darin als Verbindlichkeit gegenüber der Eigentümerin ausgewiesen.¹⁶

22.2 Der RH hielt fest, dass der Betrieb und die Zahlungsfähigkeit des Ordnungsdienstes Linz ausschließlich durch laufende Gesellschafterzuschüsse der Eigentümerin Stadt Linz sichergestellt wurde. Die Höhe der Eigenkapitalausstattung bzw. –quote war für das Unternehmen daher nicht von Bedeutung.

Der Ordnungsdienst Linz nahm seine Liquiditätsplanung nachvollziehbar vor; die Bereitstellung der liquiden Mittel durch den Magistrat der Stadt Linz erfolgte grundsätzlich bedarfsgerecht. Nachdem die Überweisungen in der Regel nur alle drei Monate erfolgten, konnten zwischenzeitlich allerdings auch höhere Kontostände beim Ordnungsdienst Linz entstehen.

Wirtschaftspläne und Berichterstattung

23.1 Die Geschäftsführung des Ordnungsdienstes Linz erstellte jährlich im zeitlichen Konnex mit dem Budgetierungsprozess der Stadt Linz vorausschauende Wirtschaftspläne, die im Wesentlichen eine Plan–Gewinn– und Verlustrechnung, eine Plan–Bilanz und allgemeine Unternehmenskennzahlen sowie eine Aufstellung der geplanten Ausgaben, gegliedert nach Ausgabenarten und im Vergleich zu den Vorjahreswerten, beinhalteten. Entsprechend den Vorgaben des Gesellschaftsvertrags wurden die Wirtschaftspläne jeweils nach Befassung des Aufsichtsrats mit Gesell-

¹⁶ In den ersten Jahren des Betriebs hatte die Stadt Linz einen Teil der Zuschüsse als „freie Rücklage“ im Unternehmen belassen. Die Höhe dieser freien Rücklage sank im vom RH überprüften Zeitraum nach einer teilweisen Auflösung im Jahre 2014 von 100.000 EUR auf 68.000 EUR.

schafterbeschluss genehmigt und bildeten somit die Basis für die dem Ordnungsdienst Linz jährlich zur Verfügung stehenden Mittel.

Die Geschäftsführung übermittelte dem Aufsichtsrat und dem Beteiligungsmanagement (seit der Eigentumsübertragung an die Unternehmensgruppe der Stadt Linz Holding GmbH bei dieser angesiedelt) quartalsweise Berichte. Diese umfassten Hochrechnungen als Vorschau auf das Jahresergebnis samt Darstellung der Abweichungen zum Plan sowie einen Managementreport mit der Darstellung wesentlicher Sachverhalte.

Die aufgrund der Übernahme des Beteiligungsmanagements durch die Holding geltende Beteiligungsrichtlinie sah standardisierte Vorlagen für die Gestaltung der Wirtschaftspläne und Quartalsberichte vor. Der Ordnungsdienst Linz hatte den inhaltlichen Vorgaben bereits zuvor weitgehend entsprochen.

Der Ordnungsdienst Linz unterschritt im überprüften Zeitraum die Budgetvorgaben des Wirtschaftsplans regelmäßig leicht, insbesondere weil der diesen zugrunde gelegte Personalstand wegen der personellen Fluktuation nicht durchgängig erreicht wurde.

- 23.2** Der RH hielt fest, dass die vorgegebenen Prozesse für die jährliche Wirtschaftsplannerstellung und die quartalsmäßige Berichterstattung zweckmäßig waren und durch die Geschäftsführung des Ordnungsdienstes Linz ordnungsgemäß umgesetzt wurden.

Aufwendungen und Erträge

- 24.1** Die Gewinn- und Verlustrechnung des Ordnungsdienstes Linz entwickelte sich zwischen 2013 und 2016 wie folgt:

Tabelle 7: Entwicklung der Gewinn- und Verlustrechnung (zusammengefasste Darstellung)

	2013	2014	2015	2016
	in 1.000 EUR			
betriebliche Erträge	2	1	0	17¹
Löhne und Gehälter	655	726	798	833
Fremdpersonal	43	47	66	94
Sozialaufwand	211	226	251	254
Summe Personalaufwand	910	1.000	1.115	1.180
Abschreibungen²	11	11	30	31
sonstiger betrieblicher Aufwand				
Mietaufwand	13	14	13	14
Betriebskosten (einschl. Fremdreinigung)	14	12	12	15
Wartung Informations- und Kommunikationstechnologie	19	21	26	26
Rechts- und Beratungsaufwand	22	12	12	10
Werbeaufwand, Inserate, Personalsuche	20	9	11	7
Dienstkleidung	17	22	11	22
Aus- und Fortbildung	2	10	5	12
sonstiger Aufwand	9	9	10	15
Summe sonstiger betrieblicher Aufwand	116	110	100	121
Betriebsergebnis	-1.035	-1.120	-1.245	-1.316
Finanzergebnis	1	0	0	0
EGT – Ergebnis vor Steuern	-1.034	-1.120	-1.245	-1.316
Steuern vom Einkommen	-1	-1	-2	6 ¹
Jahresfehlbetrag	-1.035	-1.121	-1.247	-1.310
Auflösung Kapitalrücklage		32		
Verlustabdeckung durch Eigentümerin	1.035	1.090	1.247	1.310
Jahresgewinn	0	0	0	0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die betrieblichen Erträge im Jahr 2016 entstanden nahezu zur Gänze aus der Auflösung einer langjährigen Steuerrückstellung. Grundlage für die Auflösung war das im Jahr 2016 getroffene Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs, wonach der Ordnungsdienst Linz ausschließlich gemeinnützig tätig ist und die Gesellschaft daher nicht körperschaftssteuerpflichtig ist. Der positive Wert bei der Position „Steuern vom Einkommen“ im Jahr 2016 steht ebenfalls damit in Zusammenhang.

² Erweiterung der IT-Applikation mit Inbetriebnahme der Anwendung für Bargeldlose Organmandate 2015, Abschreibung auf drei Jahre
Quellen: Ordnungsdienst Linz; RH

Im überprüften Zeitraum entsprach die Verlustabdeckung durch die Stadt Linz grundsätzlich dem Jahresfehlbetrag gemäß Gewinn- und Verlustrechnung. Lediglich im Jahr 2014 lag die Verlustabdeckung wegen der teilweisen Auflösung einer freien Rücklage rechnerisch etwas geringer. Der Finanzierungsbedarf der Stadt Linz stieg somit zwischen 2013 und 2016 um 27 % von 1,035 Mio. EUR auf 1,310 Mio. EUR.

Der Personalaufwand stellte mit einem Anteil von knapp 90 % am Gesamtaufwand den mit Abstand größten Posten dar. Ein wesentlicher Teil der übrigen Aufwendungen betraf Leistungen, die von der Stadt Linz und deren Dienststellen (bspw. Miete und Betriebskosten, Bezugsverrechnung, Öffentlichkeitsarbeit, Schulungen) oder städtischen Unternehmen (bspw. Einrichtung, Betriebsführung und Wartung von Informations- und Kommunikationstechnologie) auf Basis schriftlicher Verträge für den Ordnungsdienst Linz erbracht wurden. Die Verträge wurden entsprechend den Vorgaben des Gesellschaftsvertrags jeweils von den beiden Geschäftsführern des Ordnungsdienstes Linz unterfertigt.

Die Buchhaltung und die Erstellung des Jahresabschlusses vergab der Ordnungsdienst Linz an ein Steuerberatungsunternehmen. Er holte dazu sechs unverbindliche Angebote ein und erteilte dem Billigstbieter den Auftrag. Ein schriftlicher Vertrag oder ein Auftragschreiben war nicht vorhanden.

Die Dienstkleidung bzw. deren Bestandteile beschaffte der Ordnungsdienst Linz auf Grundlage von Vereinbarungen mit einzelnen Händlern. In der Regel kauften die Bediensteten bei Bedarf selbstständig an; die Geschäftsführung überprüfte die Notwendigkeit des Ankaufs.

24.2

Der RH hielt fest, dass der Finanzierungsbedarf der Stadt Linz für ihren Ordnungsdienst zwischen 2013 und 2016 um 27 % von 1,035 Mio. EUR auf 1,310 Mio. EUR anstieg. Knapp 90 % der Ausgaben des Ordnungsdienstes Linz entfielen auf den Personalaufwand. Die Bereitstellung unterstützender Leistungen für den Betrieb des Ordnungsdienstes durch die Stadt Linz auf Grundlage schriftlicher Verträge war zweckmäßig und wirtschaftlich.

Der RH kritisierte allerdings, dass hinsichtlich der Führung der Buchhaltung und der Erstellung des Jahresabschlusses durch ein Steuerberatungsunternehmen keine schriftliche Beauftragung bzw. kein schriftlicher Vertrag vorhanden war.

Er empfahl dem Ordnungsdienst Linz, Verträge über Dauerleistungen, wie bspw. die Führung der Buchhaltung und die Erstellung des Jahresabschlusses, grundsätzlich schriftlich abzuschließen bzw. entsprechend zu dokumentieren.

24.3

Der Ordnungsdienst Linz sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

Rechnungswesen

Lohnverrechnung

25.1 Die laufende Lohnverrechnung für die Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz nahm der Magistrat der Stadt Linz (Personal und zentrale Services) auf Grundlage der vom Ordnungsdienst Linz erfassten und bereitgestellten Daten vor. Das dafür zu entrichtende Entgelt lag aktuell bei rd. 10 EUR pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter und Monat.

Im Zuge der Vorbereitungsarbeiten für den Jahresabschluss 2016 stellte der operative Geschäftsführer fest, dass bis Ende 2016 an die Bediensteten des Ordnungsdienstes Linz Kranken- und Urlaubsentgelte in zu niedriger Höhe ausbezahlt worden waren. Der Magistrat Linz hatte in seinem Abrechnungsprogramm nicht berücksichtigt, dass in die Berechnung auch regelmäßige variable Bezugsteile wie Feiertagsentgelt oder Mehrleistungen im Durchschnitt der letzten drei Monate einzubeziehen gewesen wären. Ab 2017 richtete der Magistrat eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Berechnung standardmäßig ein. Für die Jahre 2014 bis 2016 ergaben sich Nachzahlungen in Höhe von rd. 50.000 EUR.

25.2 Der RH hielt fest, dass die Nutzung der Strukturen des Magistrats der Stadt Linz für die Lohnabrechnung des Ordnungsdienstes Linz zweckmäßig und wirtschaftlich war. Er kritisierte allerdings, dass wegen einer fehlerhaften Programmierung die Kranken- und Urlaubsentgelte der Bediensteten bis Ende 2016 zu niedrig berechnet wurden. Der Fehler wurde mittlerweile behoben, machte im Jahr 2017 allerdings Nachzahlungen an die Bediensteten für den Bezugszeitraum 2014 bis 2016 in Höhe von 50.000 EUR erforderlich.

Zahlungsverkehr und Buchhaltung

26.1 Der Ordnungsdienst Linz wickelte seinen Zahlungsverkehr zur Gänze über ein Bankkonto ab, ein Barzahlungsverkehr fand nicht statt. Die Zahlungsanweisungen erfolgten mittels Telebanking durchgängig im Vier-Augen-Prinzip. Zeichnungsberechtigt waren die beiden Geschäftsführer gemeinsam bzw. ein Geschäftsführer gemeinsam mit einem der beiden Prokuristen.

Der Ordnungsdienst Linz bewahrte die den Zahlungen zugrunde liegenden Originalbelege mit Eingangs- und Kontrollvermerken versehen sowie chronologisch gemeinsam mit den Zahlungsaufträgen auf. Eine Stichprobenprüfung durch den RH ergab keine Hinweise auf Mängel.

Die Kontoauszüge und Kopien der zugehörigen Belege wurden dem beauftragten Steuerberatungsunternehmen nach Prüfung der Vollständigkeit regelmäßig zur Verbuchung übermittelt.

- 26.2** Der RH hielt fest, dass Zahlungsverkehr und Belegablage sowie die Buchhaltung des Ordnungsdienstes Linz ordnungsgemäß und transparent gestaltet waren.

Rechnungsabschluss

- 27.1** Das mit der Buchhaltung beauftragte Steuerberatungsunternehmen erstellte auf Grundlage der Buchhaltung und der Auskünfte der Geschäftsführung auch den Rechnungsabschluss des Ordnungsdienstes Linz, bestehend aus Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung sowie Anhang. Im überprüften Zeitraum fand keine Abschlussprüfung statt, es wurde auch kein Bestätigungsvermerk durch das Steuerberatungsunternehmen erteilt. Mit der Eigentumsübertragung des Ordnungsdienstes Linz an die Unternehmensgruppe der Stadt Linz Holding GmbH und Geltung der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Linz ist künftig eine Abschlussprüfung verpflichtend durchzuführen.

Nach den Feststellungen des RH waren die Jahresabschlüsse grundsätzlich korrekt erstellt, zeitliche Abgrenzungen und Rückstellungen erfolgten ordnungsgemäß. Allerdings betrafen die in der Gewinn- und Verlustrechnung als „Überstundenzuschläge“ ausgewiesenen Beträge den gesamten Bezug für Mehrleistungen (einschließlich Grundbezug) sowie die Feiertagsarbeitsentgelte. Diese waren bereits in den monatlichen Lohnabrechnungen nur als gemeinsame Posten „Überstunden Arbeiter“ bzw. „Überstunden Angestellte“ ausgewiesen. Weiters waren die Ausgaben für das von der Stadt Linz beigestellte Personal als „Sozialaufwand“ dargestellt.

- 27.2** Der RH hielt fest, dass die Jahresabschlüsse die Vermögens- und Ertragslage des Ordnungsdienstes Linz ordnungsgemäß wiedergaben, zeitliche Abgrenzungen und Rückstellungen wurden sorgfältig vorgenommen. Er bemängelte allerdings, dass die Ausgaben für Mehrleistungen und für das Fremdpersonal fehlerhaft dargestellt waren. Der RH hielt weiters fest, dass der Jahresabschluss bisher keiner Abschlussprüfung unterzogen wurde, aufgrund der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Linz eine solche aber nunmehr verpflichtend ist.

Der RH empfahl dem Ordnungsdienst Linz, die richtige Darstellung der Zuschläge für Über- bzw. Mehrstunden sowie der Feiertagsarbeitsentgelte im Rechnungsabschluss sicherzustellen. Dazu wäre vom Magistrat Linz einzufordern, dass die monatliche Lohnabrechnung entsprechend differenziert erstellt wird.

Weiters empfahl er, die Ausgaben für das von der Stadt Linz beigestellte Personal nicht beim Sozialaufwand, sondern beim Personalaufwand auszuweisen.

27.3 Der Ordnungsdienst Linz sagte die Umsetzung der Empfehlungen zu.

Corporate Governance – IKS, Risikomanagement, Compliance

28.1 Corporate bzw. Good Governance bezeichnet einen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens. Dieser Rahmen wird hauptsächlich durch Vorgaben des Gesetzgebers bzw. durch die Eigentümer vorgegeben. Zur Gewährleistung von Good bzw. Corporate Governance ist ein Zusammenspiel verschiedener Bündel von Maßnahmen und Systemen notwendig. Die wesentlichen Aspekte sind insbesondere Internes Kontrollsystem (**IKS**), Risikomanagement und Compliance. Risikomanagement bzw. Risikoanalysen bilden die Grundvoraussetzung und Basis eines IKS bzw. Compliancesystems.¹⁷

Für den Ordnungsdienst Linz legten unterschiedliche Regelwerke die Ausgestaltung eines IKS und von Compliance fest:

- Gemäß GmbH–Gesetz hat die Geschäftsführung u.a. für die Einrichtung eines den Anforderungen des Unternehmens entsprechenden IKS zu sorgen.
- Der Gesellschaftsvertrag vom Juli 2017 sah vor, dass der Ordnungsdienst Linz Kontrollsysteme und Compliance entsprechend der Konzernrichtlinien einzurichten hatte. Konkret gab die Beteiligungsrichtlinie vor, dass der Ordnungsdienst Linz unter Verantwortung der Geschäftsführung „für die Einrichtung und den Betrieb eines funktionierenden Internen Kontrollsystems (IKS) im Rahmen eines den Bedürfnissen des Unternehmens angepassten Risikomanagements sowie für eine angemessene Korruptionsprävention zu sorgen“ hat.
- Laut Geschäftsordnung für die Geschäftsführung war diese verpflichtet, die Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips, insbesondere im Zahlungs– und Bankverkehr, durch entsprechende Unterschriftenregelungen sicherzustellen.

¹⁷ Ein IKS bzw. Risikomanagement hat sämtliche Methoden und Maßnahmen zu erfassen und aufeinander abzustimmen, die dazu dienen, das Vermögen abzusichern, die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Abrechnungen zu gewährleisten und die Einhaltung der vorgeschriebenen Geschäftspolitik zu unterstützen.

- Die Geschäftsführung hatte weiters alles zu unterlassen, was die geschäftlichen und wirtschaftlichen Interessen der Gesellschaft beeinträchtigen könnte. Im Zusammenhang mit der Leistungserbringung war es dieser insbesondere auch verboten, für sich oder eine Dritte bzw. einen Dritten einen Vermögensvorteil zu fordern, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen. Nebenbeschäftigungen bzw. Nebentätigkeiten vor ihrer Übernahme sowie Beteiligungen an anderen Unternehmen bedürfen der Zustimmung durch die Generalversammlung.
- Es lagen Dienstanweisungen und Handlungsanleitungen für die Bediensteten vor.

Bis 31. März des jeweiligen Kalenderjahres¹⁸ war dem Beteiligungsmanagement der Stadt Linz ein standardisierter Bericht über das abgelaufene Geschäftsjahr zu übermitteln. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag noch kein Standardformular vor.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung erhob der RH gemeinsam mit dem operativen Geschäftsführer die bereits bestehenden Maßnahmen im Hinblick auf ein IKS und Compliance:

Tabelle 8: Maßnahmen IKS und Compliance

Bereich	Maßnahme
Einhaltung Budgetrahmen	regelmäßige Berichte im Aufsichtsrat und Quartalsberichte an Holding Liquiditätsplanung für Zuschusserfordernis
Zahlungsverkehr	Vier-Augen-Prinzip bei jeder Überweisung, entweder zwei Geschäftsführer oder ein Geschäftsführer und ein Prokurist
IT-Sicherheit	Zugang zur Bettlerdatenbank nur mit Smart-Card möglich (Teamleiterin bzw. Teamleiter, Stellvertreterin bzw. Stellvertreter, Springerin bzw. Springer); persönliche Identifikation und Passwort für den Zugang zum System; systemunterstützte Urheber-Protokollierung
Personalfluktuatoin	Senkung der Personalfluktuatoin von 30 % auf unter 10 % durch ein verbessertes Auswahlverfahren
Motivation	Einbinden der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Entscheidungsprozesse; ehrliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit; offene Kommunikation; Wertschätzung; internes Kontrollsystem bei Außendienst und Verhalten
tätliche Angriffe auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	nur paarweise Streifendienst; auch bei Kurzparkzonen-Überwachung Sichtkontakt empfohlen jährliche Schulung in Kommunikation, Deeskalation und Selbstverteidigung
Reputation in der Öffentlichkeit	korrektes Verhalten durch fortlaufendes Verhaltenstraining, Einzelgespräche bei Beschwerden
Stützpunktsicherheit	unbesetzter Stützpunkt ist versperrt, Zutritt nur für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglich
Organmandatsblock	Ausgabe wird jeweils mit Angabe der Nummer, Datum und an die jeweilige Mitarbeiterin bzw. den jeweiligen Mitarbeiter vermerkt; gleiches Verfahren bei Rückgabe von Blöcken

Quellen: Ordnungsdienst Linz; RH

¹⁸ von allen Unternehmen mit direkter bzw. indirekter städtischer Beteiligung von zumindest 50 Prozent

28.2

Der RH hielt fest, dass für die Einrichtung eines IKS, Compiancesystems und Risikomanagements im Sinne einer Corporate Governance ausreichende Grundlagen vorhanden waren. Beim Ordnungsdienst Linz gab es noch kein durchgängiges, standardisiertes IKS und Risikomanagement. Allerdings waren Teilaspekte umgesetzt, z.B. Unterschriftenproben oder das Vier–Augen–Prinzip. Offen war noch die Erstellung eines Berichts für das Beteiligungsmanagement der Stadt Linz; ein solcher war bis 31. März 2018 erstmals vorzulegen.

Der RH empfahl dem Ordnungsdienst Linz, eine genauere, systematische Analyse der vorhandenen Risiken vorzunehmen und dem Beteiligungsmanagement der Stadt Linz den geforderten Bericht hinsichtlich IKS und Risikomanagement zeitgerecht vorzulegen.

28.3

Der Ordnungsdienst Linz teilte in seiner Stellungnahme mit, im Zuge der aktuellen Jahresabschlussprüfung dem Beteiligungsmanagement der Stadt Linz bereits einen entsprechenden Bericht vorgelegt zu haben.

Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH

- (1) Die Aufgabenverteilung innerhalb der Geschäftsführung sollte in einem schriftlichen Geschäftsverteilungsplan – mit einer klaren Beschreibung der Zuständigkeiten – festgelegt werden. (TZ 5)
- (2) Im Sinne der Gleichstellungsziele der Stadt Linz sollten zielgerichtete Maßnahmen zur weiteren Steigerung des Frauenanteils gesetzt werden. (TZ 16)
- (3) Verträge über Dauerleistungen, wie bspw. die Führung der Buchhaltung und die Erstellung des Jahresabschlusses, wären grundsätzlich schriftlich abzuschließen bzw. entsprechend zu dokumentieren. (TZ 24)
- (4) Die Zuschläge für Über- bzw. Mehrstunden sowie die Feiertagsvergütungen wären im Rechnungsabschluss richtig darzustellen. Dazu wäre vom Magistrat Linz einzufordern, dass die monatliche Lohnabrechnung entsprechend differenziert erstellt wird. (TZ 27)
- (5) Die Ausgaben für das von der Stadt Linz beigestellte Personal wären nicht beim Sozialaufwand, sondern beim Personalaufwand auszuweisen. (TZ 27)
- (6) Es wäre eine genauere, systematische Analyse der vorhandenen Risiken vorzunehmen und dem Beteiligungsmanagement der Stadt Linz der geforderte Bericht hinsichtlich IKS und Risikomanagement zeitgerecht vorzulegen. (TZ 28)

Stadt Linz

- (7) Die Bezüge von Geschäftsführern sollten grundsätzlich als Fixbeträge über die gesamte Vertragslaufzeit vereinbart und nicht jährlich automatisch angepasst werden. (TZ 6)
- (8) Die Landespolizeidirektion Oberösterreich wäre auf die – wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage bestehende – Nichtigkeit der Vereinbarung über die Aufteilung der Strafgeleinnahmen aus den vom Ordnungsdienst wahrgenommenen Verstößen in gebührenfreien Kurzparkzonen hinzuweisen. (TZ 11)

- (9) Künftig wären von der Landespolizeidirektion Oberösterreich die Strafgeleinnahmen aus den vom Ordnungsdienst wahrgenommenen Verstößen in gebührenfreien Kurzparkzonen auf Gemeindestraßen in voller Höhe einzufordern. Weiters wäre zu prüfen, inwieweit die von der Landespolizeidirektion Oberösterreich seit 2015 einbehaltenen, der Stadt Linz zustehenden Anteile an den Strafgeleinnahmen rückgefordert werden können. (TZ 11)

Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Ordnungsdienst der Stadt Linz GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Mag. Detlef Wimmer (seit 24. Juni 2010)

Stellvertretung

Dr. Erich Wolny (24. Juni 2010 bis 2. April 2014)

Dr. Martina Steininger (seit 26. Mai 2014)

Geschäftsführung

Dr. Martina Steininger (24. Juni 2010 bis 30. November 2013)

Reinhard Kriechbaum (24. Juni 2010 bis 31. Jänner 2018)

Dr. Robert Huber (seit 1. Februar 2014)

Mario Gubesch, MBA (seit 1. Februar 2018)



Rechnungshof
Österreich

Wien, im Oktober 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

