

Beschäftigung Leasingmitarbeiter

Klagenfurt am Wörthersee, im Juni 2022



INHALTSVERZEICHNIS

1. Allgemeines.....	3
1.1. Prüfungsauftrag	3
1.2. Prüfungsgegenstand und -zeitraum	3
1.3. Prüfungsunterlagen	4
1.4. Prüfungsablauf.....	4
2. Rechtliche Grundlagen.....	5
2.1. Relevante Stadtsenats- und Gemeinderatsbeschlüsse	5
2.2. Personalleasing.....	7
2.3. Vertragsbedienstetenordnung 1985	8
3. Kontrollamtsanalysen zum Prüfungsauftrag	10
3.1. Einleitung.....	10
3.2. Anzahl der Leasingkräfte insgesamt und in den einzelnen Abteilungen	11
3.3. Ausgaben für die Beschäftigung von Leasingkräften	13
3.4. Gegenüberstellung von Personalaufwand und Sachaufwand – Leihpersonal.....	14
4. Zusammenfassung der Feststellungen	16



1. Allgemeines

1.1. Prüfungsauftrag

Gemäß § 89 Abs. 1 K-KStR i.d.g.F. ist es Aufgabe des Kontrollamtes, die Gebarung der Landeshauptstadt auf ihre ziffernmäßige Richtigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften zu überprüfen.

Der gegenständliche Prüfungsauftrag – Beschäftigung Leasingmitarbeiter – wurde dem Kontrollamt gemäß § 90 Abs. 2 K-KStR vom Kontrollausschuss der Landeshauptstadt in der Sitzung des Kontrollausschusses am 14. Juli 2021 erteilt.

Im Sinne der geschlechtersensiblen Voranschlagserstellung (Beschluss des Stadtsenates vom 5. März 2014) und der damit verbundenen, entsprechenden Selbstbindung des Kontrollamtes wird – sofern gesetzliche Datenschutzbestimmungen und fachlich-inhaltliche Anforderungen an das Berichtswesen nicht entgegenstehen – auf eine geschlechtergerechte Formulierung Bedacht genommen.

1.2. Prüfungsgegenstand und -zeitraum

Der Prüfungsgegenstand ergab sich aus dem folgenden Wortlaut des Prüfungsauftrages:

Prüfung Beschäftigung Leasingmitarbeiter

Das Kontrollamt wird aufgefordert folgende Prüfung vorzunehmen:

- Die Anzahl der Leasingmitarbeiter/innen insgesamt und in den einzelnen Abteilungen.
- Die Höhe der Ausgaben für die Beschäftigung von Leasingmitarbeiter/innen von 2018 bis laufend.
- Eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Personalkosten mit den Ausgaben für Leasingmitarbeiter/innen.

Vom scheidenden Kontrollamtsdirektor wurden die Haushaltsjahre 2016 bis 2020 als Prüfungszeitraum festgelegt. Dadurch war es möglich, den Verlauf der Ausgaben für den Einsatz von Leihpersonal darzustellen sowie den Zusammenhang mit den gültigen Rechnungsabschlüssen herzustellen.



1.3. Prüfungsunterlagen

Gemäß § 90 Abs. 4 K-KStR haben die der Überprüfung des Kontrollamtes unterliegenden Einrichtungen dem Kontrollamt alle verlangten Auskünfte zu erteilen und jedem Verlangen zu entsprechen, das das Kontrollamt zum Zwecke der Durchführung der Überprüfung im Einzelfall stellt.

Als Prüfungsunterlagen dienen insbesondere:

- Entsprechende Stadtsenats- und Gemeinderatsbeschlüsse;
- Rechnungsabschlüsse 2016 bis 2020;
- Vertragsbedienstetenordnung 1985;
- im elektronischen Rechnungswesen-System der Landeshauptstadt dokumentierte Buchungen samt den hinterlegten Anhängen (Originalrechnungen, korrigierte Rechnungen, Arbeitszeitaufzeichnungen, ...);
- von der Abteilung Personal (im Folgenden: Fachabteilung, geprüfte Stelle) zur Verfügung gestellte Unterlagen;
- von sonstigen Abteilungen zur Verfügung gestellte Unterlagen.

1.4. Prüfungsablauf

Über den zeitlichen Ablauf der Auftragsprüfung sowie die aufgetretene Problematik im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Prüfungsunterlagen wurde bereits in der Sitzung des Kontrollausschusses vom 24. März 2022 mündlich berichtet. Die wesentlichen Punkte sind nachfolgend nochmals angeführt.

Dem Ersuchen des Kontrollamtes um Bekanntgabe von prüfungsrelevanten, ansatz- bzw. abteilungsbezogenen Informationen zum Leihpersonal – auf Basis von Ganzjahresvollzeitäquivalenten (VZÄ) – wurde von der Fachabteilung insofern nachgekommen, dass eine Gesamtübersicht der VZÄ für die Jahre 2016 bis 2020 übermittelt wurde. Ein Generieren von Daten mit Bezug zu den jeweiligen Ansätzen bzw. den jeweiligen Abteilungen war damit nicht möglich.



Stellungnahme der Abteilung Personal

Es wird mitgeteilt, dass Überlassungen überwiegend der Spitzenabdeckung dienen, und daher eine detaillierte Darstellung der VZÄ aus Sicht der Abteilung Personal nicht zielführend ist. Unsererseits werden keine Aufzeichnungen geführt, aus denen sich die VZÄ je Ansatznummer ableiten lassen.

Es wird daher die Gesamtübersicht der VZÄ für die Jahre 2016 bis 2020 übermittelt.

Mit diesen Unterlagen ließen sich die Fragestellungen des Prüfungsauftrages nur teilweise beantworten. Daher wurden die Abteilungen, welche Leasingkräfte einsetzten, vom Kontrollamt kontaktiert und ersucht, die in der jeweiligen Abteilung vorhandenen prüfungsrelevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Diesem Ersuchen kamen die Abteilungen – ihren Möglichkeiten entsprechend – nach.

Da die Qualität der übermittelten Daten in weiten Bereichen nicht den Erfordernissen für eine detaillierte abteilungsbezogene Überprüfung entsprach, mussten vom Kontrollamt bereits begonnene – und eigentlich ausschließlich zur Beurteilung der Datenqualität angedachte – aufwendige Recherchen zur Abschätzung der Größenordnung der VZÄ in den jeweiligen Abteilungen weitergeführt werden. Aus einer Vielzahl von Buchungen samt Belegen auf den jeweiligen Teilabschnitten mit der Post 728800 – „Entgelte für sonstige Leistungen Leihpersonal“ wurden die prüfungsrelevanten Informationen herausgefiltert und herausgerechnet.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1. Relevante Stadtsenats- und Gemeinderatsbeschlüsse

In der Gemeinderatssitzung vom 28. Oktober 2015 wurde der *Reformplan Klagenfurt 2020* zum Beschluss erhoben (MZL.: 34/993/15), mit dem Ziel, eine nachhaltige Konsolidierung primär über eine Aufgaben- und Strukturreform zu erreichen, wobei in diesem Reformplan u.a. auch der Punkt *Personalmanagement NEU* mit vielfältigen Maßnahmen abgebildet war.

Am 29. November 2016 genehmigte der Gemeinderat (MZL.: 34/1147/16) die Fortführung des oben genannten Projektes. Unter Punkt VIII. wurde beschlossen, *die Personalrekrutierung über Personalleasinggesellschaften (zum Zwecke einer optimierten Personalauswahl, bzw. zur flexiblen und*



kurzfristigen Personalbedarfsdeckung) weiterzuführen. Von der Gründung einer stadteigenen Personalservicegesellschaft sollte – aufgrund des vorliegenden Rechtsgutachtens eines Arbeitsrechtsexperten – vorerst Abstand genommen werden.

In der Sitzung des Stadtsenates vom 19. April 2017 wurde beschlossen (MZL.: PE 34/356/2017), dass *auch weiterhin Leasingmitarbeiterinnen und -mitarbeiter hinzugezogen werden, um einen effizienten Personaleinsatz zu gewährleisten, insbesondere im Rahmen der Erprobung möglicher zukünftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sowie bei etwaigen Veränderungsprozessen.* Laut einleitender Darstellung des Antragstellers zeigten die bisherigen Erfahrungen mit Leihpersonal, dass u.a. die Abwesenheitszeiten zurückgingen oder Arbeitsspitzen rasch abgedeckt werden konnten.

Mit Beschluss vom 10. Juli 2018 (MZL.: PE 34/580/2018) ermöglichte der Stadtsenat *den für die Landeshauptstadt tätigen Leasingarbeitskräften sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von im alleinigen Eigentum der Landeshauptstadt stehenden Gesellschaften (ausgenommen jedoch Beschäftigte der Stadtwerke Klagenfurt AG) – unter der Voraussetzung einer bereits dreijährigen Tätigkeit – sich bei internen Stellenausschreibungen der Landeshauptstadt um die Aufnahme in den städtischen Dienst zu bewerben.* Dabei war *hinsichtlich Besoldung und Ausgestaltung der Dienstverträge wie bei einer Neuaufnahme sonstiger Bediensteter in ein Dienstverhältnis zur Landeshauptstadt vorzugehen. Die Fortschreibung allfälliger besoldungsrechtlicher und/oder sonstiger Besserstellungen der Bewerberin oder des Bewerbers während seiner Anstellung bei einer Personalbereitstellungsfirma oder bei einer stadteigenen Gesellschaft war im Falle der Aufnahme in ein Dienstverhältnis zur Landeshauptstadt grundsätzlich ausgeschlossen. Die Durchführung dieses Beschlusses hatte durch die Abteilung Personal zu erfolgen, die weiterhin ermächtigt blieb, in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachabteilungen Leasingarbeitskräfte zur Erprobung einzusetzen und Personalübernahmen abzuwickeln.*

Mit Stadtsenatsbeschluss vom 16. März 2020 (MZL.: PE 34/254/2020) wurde festgelegt, dass *vorgenannte Regelungen hinsichtlich Besoldung und Ausgestaltung von Dienstverträgen sowie der auf den Vorrückungstichtag anzurechnenden Zeiten sinngemäß auch für den Fall der Aufnahme von Bewerberinnen bzw. Bewerbern (Leasingkräften sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von im*



alleinigem Eigentum der Landeshauptstadt stehenden Gesellschaften, ausgenommen jedoch Beschäftigte der Stadtwerke Klagenfurt AG) *aufgrund externer Stellenausschreibungen gelten.*

2.2. Personalleasing

Nachfolgend sind einige grundsätzliche Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Personalleasings und die praktische Vorgehensweise im Magistrat zusammengefasst.

Bei den in der Praxis so genannten „Leasingverträgen“ handelt es sich um Arbeitskräfteüberlassungsverträge, deren rechtliche Rahmenbedingungen

- im Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG) geregelt sind, wobei dabei auch
- der Kollektivvertrag für das Gewerbe der Arbeitskräfteüberlassung (Kollektivvertrag für Leiharbeiter) zu beachten ist.

Das AÜG gilt für die Beschäftigung von Arbeitskräften, die zur Arbeitsleistung an Dritte überlassen werden und regelt die Rechte und Pflichten des Überlassers sowie des Beschäftigers. Dieses Gesetz bezweckt weiters den Schutz der überlassenen Arbeitskräfte und enthält zwingende Rechtsvorschriften, die zum Nachteil der Arbeitskraft vertraglich nicht abgeändert werden können, wie beispielsweise ein angemessenes, ortsübliches Entgelt, für dessen Berechnung eine Vergleichsrechnung – zwischen Kollektivvertrag und Entgelt, für vergleichbare Arbeitnehmer im Unternehmen mit vergleichbarer Tätigkeit – anzustellen ist. Der höhere Betrag ist der Leasingkraft auszubezahlen.

Der Arbeitskräfteüberlassungsvertrag wird zwischen der Landeshauptstadt (als Beschäftiger) und der entsprechenden Leasingfirma (als Überlasser) abgeschlossen. Zwischen der Landeshauptstadt und der Leasingkraft wird kein Dienstvertrag abgeschlossen, die VBO kommt somit nicht zum Tragen. Die Landeshauptstadt als Beschäftiger gilt jedoch als „Arbeitgeber im Sinne der Arbeitnehmerschutzvorschriften“. Die einzelnen Überlassungsverträge, sind – aufgrund der verschiedenen Verwendungen und zeitlichen Erfordernisse der Leasingkräfte – ihrem Inhalt nach unterschiedlich. Laut Auskunft der Fachabteilung liegt es im Verantwortungsbereich der jeweiligen Abteilungen,

- den Personaleinsatz ordnungsgemäß zu planen und



- bekannt zu geben, für welche Tätigkeit eine Arbeitskraft gebraucht wird,
- welche Qualifikationen sie aufweisen muss und
- wie lange diese benötigt wird.

Die Abteilung Personal tritt im Namen der Landeshauptstadt mit der Leasingfirma in Kontakt und informiert diese – nach Bekanntgabe des Anforderungsprofils durch die jeweiligen Abteilungen – über die wesentlichen Umstände für die Überlassung,

- insbesondere über die benötigte Qualifikation der überlassenen Arbeitskraft, die damit verbundene Einstufung in der Landeshauptstadt für vergleichbare Arbeitnehmer für vergleichbare Tätigkeiten sowie
- über die in der Landeshauptstadt geltenden wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, hier vor allem in Bezug auf die Arbeitszeit und den Urlaub (§ 12a AÜG).

Die Leasingfirma – als Dienstleistungsbetrieb – stellt an die Landeshauptstadt Rechnungen aus, mit denen die Leistungen personen- und zeitraumbezogen zuzüglich 20 % MwSt. verrechnet werden. Die Leasingkräfte erhalten das Entgelt für ihre Arbeitsleistung, die sie für die Landeshauptstadt erbringen, von der Leasingfirma.

Die Buchung der Kosten für Leihpersonal erfolgte im Prüfungszeitraum im Rechnungswesen-System der Landeshauptstadt nicht als Personalaufwand, sondern wurde das Personalleasing, da es sich um den Zukauf von Leistungen Dritter handelt, als Sachaufwand verrechnet.

2.3. *Vertragsbedienstetenordnung 1985*

Anwendungsbereich

Gemäß § 1 (1) VBO findet diese Vorschrift, soweit nicht im Abs. 2 etwas anderes bestimmt ist, auf Personen Anwendung, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zur Landeshauptstadt stehen. Die VBO gilt demnach nicht für Leihpersonal.



Gemäß § 1 (2) leg.cit. findet die VBO keine Anwendung:

- a) auf Personen, deren Dienstverhältnis oder deren Entlohnung durch das Hausbesorgergesetz, BGBl. Nr. 16/70, in der jeweils geltenden Fassung geregelt ist;
- b) auf nebenberufliche Vertragsärzte, Vertragstierärzte und Honorarvereinbarungen;
- c) auf Personen, die eine unverhältnismäßig kurze Zeit, wenn auch regelmäßig, oder die nur fallweise verwendet werden; als unverhältnismäßig kurze Zeit gilt eine Beschäftigung von weniger als 1/3 der für Vollbeschäftigung vorgeschriebenen Wochendienstleistung. Der Stadtsenat kann jedoch beschließen, dass auch solche Personen dieser VBO unterstellt werden;
- d) auf Lehrlinge und Ferialpraktikanten.

Dienstverhältnis

Gemäß § 7 (4) VBO kann ein Dienstverhältnis, das auf bestimmte Zeit eingegangen worden ist, auf bestimmte Zeit zweimal, längstens jeweils 12 Monate, verlängert werden. Wird das Dienstverhältnis darüber hinaus fortgesetzt, so wird es von da ab so angesehen, wie wenn es von Anfang an auf unbestimmte Zeit eingegangen worden wäre.

Enden des Dienstverhältnisses

Gemäß § 38 VBO endet das Dienstverhältnis mit dem Ablauf der Zeit, für die es eingegangen wurde, oder mit dem Abschluss der Arbeit, auf die es abgestellt war, wenn es nicht schon früher durch einen anderen im § 36 leg.cit. angeführten Grund (z.B. Tod, einverständliche Lösung, Kündigung, ...) sein Ende gefunden hat.

Richtlinien für das Objektivierungsverfahren (Anlage 3)

Gemäß § 1 (5) b) VBO darf die Ausschreibung u.a. unterbleiben, wenn ein unvorhersehbarer, dringender Personalbedarf nicht nach Abs. 3 (z.B. Bewerber hat sich bereits auf Grund einer vorausgegangenen Ausschreibung dem vorgesehenen Objektivierungsverfahren unterzogen, ...) gedeckt werden kann, das Dienstverhältnis längstens für die Dauer von einem halben Jahr eingegangen wird und während dieser Zeit die Ausschreibung der Planstelle und das Objektivierungsverfahren durchgeführt werden soll.



3. Kontrollamtsanalysen zum Prüfungsauftrag

3.1. Einleitung

Im Zuge des Reformplanes Klagenfurt 2020 griff die Landeshauptstadt im Prüfungszeitraum vermehrt darauf zurück, freie Dienstposten nicht auszuschreiben und mit eigenem Personal, sondern mit Leasingkräften zu besetzen. Grundlage dazu sind mehrere Beschlüsse des Gemeinderates und Stadtsenates, worin festgehalten wurde, dass Leasingkräfte insbesondere zum Zwecke einer optimierten Personalauswahl, zur Erprobung zukünftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zur flexiblen und kurzfristigen Abdeckung von Personalbedarf (bei Arbeitsspitzen und Dringlichkeit) sowie bei Veränderungsprozessen (z.B. Hülgerthpark, Ordnungsamt) eingesetzt werden sollten. Leasingkräfte sind – da eine Stellenausschreibung sowie die darauffolgende Objektivierung entfallen – schneller verfügb- bzw. einsetzbar.

Laut Auskunft der Fachabteilung ermöglichte der Zukauf von Personalleistungen Dritter es der Landeshauptstadt für Personen, die sich für den Dienstesinsatz im Magistrat eventuell als ungeeignet erweisen sollten, eine Freisetzung binnen kurzer Zeit zu erwirken. Die Freisetzung bzw. „Kündigung“ einer Leasingkraft erfolgte ohne Angabe von Gründen, was wiederum einen wesentlichen Unterschied zur Stellung der Vertragsbediensteten im Haus darstellte. Sollte eine Leasingkraft freigesetzt werden, bedurfte es der Mitteilung an die Leasingfirma, die Überlassung zu beenden. Die näheren Umstände dazu hingen vom Inhalt des jeweiligen Arbeitskräfteüberlassungsvertrages ab.

Das Kontrollamt stellte fest, dass eine Erprobung zukünftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zeitnahe Beendigung von Dienstverhältnissen sowie eine schnelle Dienstpostenbesetzung (ohne vorherige Planstellenausschreibung und Objektivierungsverfahren) auch auf der Grundlage der VBO möglich gewesen wäre (vgl. Pkt. 2.3.). Weiters wurden Planposten über einen Zeitraum mit Leasingkräften besetzt, welcher dem allgemeinen Grundgedanken eines Personalleasings (flexible und kurzfristige Personalbedarfsabdeckung bei Arbeitsspitzen und Dringlichkeit) entgegensteht.



3.2. Anzahl der Leasingkräfte insgesamt und in den einzelnen Abteilungen

Die Erhebungen des Kontrollamtes (Post 728800) über die Anzahl der Leasingkräfte auf Basis einer VZÄ brachten folgendes Ergebnis:

Anzahl der Leasingkräfte [VZÄ]					
Abteilung, Dienststelle	Haushaltsjahr 2016	Haushaltsjahr 2017	Haushaltsjahr 2018	Haushaltsjahr 2019	Haushaltsjahr 2020
Baurecht und Gewerberecht	-	-	-	0,10	3,49
Bildung	10,57	15,67	15,52	17,82	27,05
Diverse Abteilungen (Maßnahmen - Corona-Krise 2020)	-	-	-	-	0,26
Entsorgung	2,77	0,68	3,94	8,92	5,84
Facility Management	3,73	4,01	4,25	6,18	0,90
Feuerwehr	0,10	0,16	0,15	0,20	0,21
Gesundheit, Jugend und Familie	-	0,22	0,52	1,01	1,21
Klagenfurt Sport	-	0,88	1,33	1,19	0,28
Klima- und Umweltschutz	-	-	0,34	0,93	0,56
Kultur	-	1,18	1,92	1,74	0,98
Magistratsdirektion	-	5,60	12,13	16,85	10,61
Mechanische Werkstätte	-	0,02	0,18	0,76	0,15
Personal	-	0,93	1,00	2,33	2,79
Protokoll	-	2,52	8,39	8,27	9,15
Rechnungswesen	0,08	0,08	0,76	3,00	3,20
Soziales	0,64	6,32	10,17	14,35	2,29
Stadtgarten	-	0,10	0,72	1,48	1,63
Straßenbau und Verkehr	-	1,21	1,75	1,13	0,09
Vermessung und Geoinformation	-	-	0,33	0,24	-
Summe:	17,89	39,58	63,39	86,49	70,70

Wie in obiger Tabelle dargestellt, zeigte sich ausgehend vom Haushaltsjahr 2016 bis zum Haushaltsjahr 2019 ein stetiger Anstieg der VZÄ. Erst im letzten Jahr des Prüfungszeitraumes kam es zur Trendumkehr und somit zu einer Verringerung der Gesamtanzahl der VZÄ.

Im Haushaltsjahr 2016 waren Leasingkräfte hauptsächlich im Bereich der Abteilungen Bildung (ca. 11 VZÄ), Facility Management (ca. 4 VZÄ) und Entsorgung (ca. 3 VZÄ) tätig. Im Haushaltsjahr 2017 erhöhte sich die Gesamtanzahl der VZÄ auf mehr als das Doppelte des Vorjahres auf insgesamt ca. 40 VZÄ, wobei es bei den bereits genannten Abteilungen – mit Ausnahme der Abteilung Entsorgung – zu weiteren Steigerungen kam. Darüber hinaus waren ab 2017 auch in anderen Organisationseinheiten



Leasingkräfte eingesetzt, die meisten davon im Bereich der Abteilungen Soziales (insb. Seniorenpark), Magistratsdirektion (insb. Ordnungsamt) und Protokoll. Im Haushaltsjahr 2018 hielt der steigende Trend weiter an, was in einer Gesamtanzahl von ca. 63 VZÄ mündete. Während die Bereiche Bildung und Facility Management im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert blieben, kam es bei den Abteilungen Magistratsdirektion (insb. Ordnungsamt), Soziales (insb. Seniorenpark) und Protokoll zu weiteren Leihpersonalsteigerungen. Auch in der Abteilung Entsorgung waren wieder verstärkt Leasingkräfte eingesetzt. Im Haushaltsjahr 2019 wurde mit ca. 86 VZÄ die höchste Gesamtanzahl an VZÄ im Prüfungszeitraum erreicht, was sich im Wesentlichen wieder auf Steigerungen in den genannten Abteilungen des Vorjahres zurückführen ließ. Auch im Bereich der Abteilung Rechnungswesen kam es zu einem vermehrten Einsatz von Leasingkräften (ca. 3 VZÄ). Im letzten Jahr des Prüfungszeitraumes kam es – trotz Steigerungen im Bildungsbereich und im Bereich der Abteilung Baurecht und Gewerberecht – durch die Reduktion des Leihpersonals in den Abteilungen Entsorgung, Facility Management, Magistratsdirektion (insb. Ordnungsamt) und Soziales (insb. Pflegeheime) zu einer Verringerung der Gesamtanzahl auf ca. 71 VZÄ.

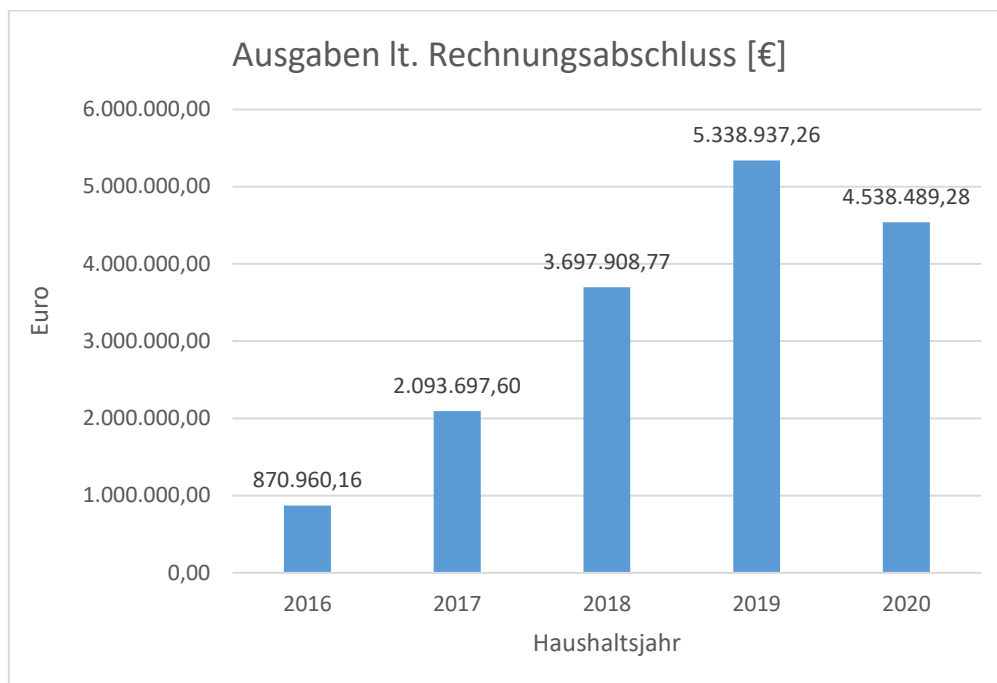
Das Kontrollamt stellte fest, dass sich die Gesamtanzahl der VZÄ der Leasingkräfte im jeweiligen Haushaltsjahr wie folgt darstellte und diese im Wesentlichen vom Einsatz von Leihpersonal in folgenden Abteilungen zurückzuführen war:

Abteilung	Haushaltsjahr 2016	Haushaltsjahr 2017	Haushaltsjahr 2018	Haushaltsjahr 2019	Haushaltsjahr 2020
Baurecht und Gewerberecht	-	-	-	0,10	3,49
Bildung	10,57	15,67	15,52	17,82	27,05
Entsorgung	2,77	0,68	3,94	8,92	5,84
Facility Management	3,73	4,01	4,25	6,18	0,90
Magistratsdirektion	-	5,60	12,13	16,85	10,61
Protokoll	-	2,52	8,39	8,27	9,15
Rechnungswesen	0,08	0,08	0,76	3,00	3,20
Soziales	0,64	6,32	10,17	14,35	2,29
Sonstige Abteilungen	0,10	4,70	8,23	11,00	8,17
Summe:	17,89	39,58	63,39	86,49	70,70



3.3. Ausgaben für die Beschäftigung von Leasingkräften

Den Erhebungen des Kontrollamtes (Post 728800) zur Folge ergab sich die Höhe der Ausgaben für die Beschäftigung der Leasingkräfte wie folgt:



Gegenüber dem Jahre 2016 (€ 870.960,16) kam es bei den Ausgaben für Leihpersonal im Jahr 2017 zu einer Steigerung von ca. 140,4 % auf € 2.093.697,60. Im Jahre 2018 stiegen die Kosten im Vergleich zum Vorjahr um weitere ca. 76,6 % auf € 3.697.908,77. Der im Prüfungszeitraum höchste Betrag wurde mit € 5.338.937,26 im Haushaltsjahr 2019 erreicht. Erst im letzten Jahr des Prüfungszeitraumes kam es zur Trendumkehr, wodurch sich eine Verringerung der Ausgaben im Personalleasingbereich (€ 4.538.489,28) ergab. Dies wurde vor allem durch die Gründung mehrerer GmbHs und der damit verbundenen Personalauslagerung erreicht.

Die Abrechnung der Kosten für Leihpersonal erfolgte im Prüfungszeitraum im Rechnungswesen-System der Landeshauptstadt nicht als Personalaufwand, sondern als Sachaufwand.

Die Verrechnung des Sachaufwandes für Leihpersonal erfolgte durch Rechnungslegung der Leasingfirma an die Landeshauptstadt, wobei im zu zahlenden Rechnungsbetrag 20 % MwSt. enthalten waren. Unter Berücksichtigung, dass bei betrieblicher Ausübung der Abteilung (BgA, z.B. Abteilung



Feuerwehr oder Entsorgung) der Vorsteuerabzug geltend gemacht werden kann, ergab sich in diesem Zusammenhang folgendes Bild:

Mehrwertsteuer zufolge Personalleasing					
Haushaltsjahr	Geleistete Ausgaben zufolge Personalleasing [€]	Vorsteuer [€]	Bruttoausgaben zufolge Personalleasing [€]	davon Mehr- wertsteuer [€]	Mehrwertsteuer Personalleasing [€]
2016	870.960,16	77.251,45	948.211,61	158.035,27	80.783,82
2017	2.093.697,60	75.736,69	2.169.434,29	361.572,38	285.835,69
2018	3.697.908,77	108.870,79	3.806.779,56	634.463,26	525.592,47
2019	5.338.937,26	163.019,51	5.501.956,77	916.992,80	753.973,29
2020	4.538.489,28	124.119,29	4.662.608,57	777.101,43	652.982,14
				Summe:	2.299.167,40

Das Kontrollamt stellte fest, dass sich die Ausgaben im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer für Personalleasing im Haushaltsjahr 2016 auf € 80.783,82, im Haushaltsjahr 2017 auf € 285.835,69, im Haushaltsjahr 2018 auf € 525.592,47, im Haushaltsjahr 2019 auf € 753.973,29 und im Haushaltsjahr 2020 auf € 652.982,14 beliefen. Dies ergab bei der Betrachtung über den gesamten Prüfungszeitraum einen Mehrwertsteueraufwand von insgesamt € 2.299.167,40, welcher bei Personalaufnahmen, z.B. gemäß VBO nicht schlagend geworden wäre. Während der Anteil der Vorsteuer an den angeführten Bruttoausgaben im Haushaltsjahr 2016 bei ca. 8,2 % lag, verringerte sich dieser im Haushaltsjahr 2017 auf ca. 3,5 % und bis zum Ende des Prüfungszeitraumes schließlich auf ca. 2,7 %, was wiederum aufzeigte, dass Leasingkräfte außerhalb der BgAs verstärkt zum Einsatz kamen.

3.4. Gegenüberstellung von Personalaufwand und Sachaufwand – Leihpersonal

Den Erhebungen des Kontrollamtes zur Folge zeigte sich bei der Gegenüberstellung der Personalkosten mit den Entgelten für die Leasingkräfte folgendes Bild:

Gegenüberstellung: Personalkosten - Entgelte Leihpersonal							
Haushaltsjahr	Leistungen für Personal [€]	Sachaufwand Leihpersonal [€]	Verhältnis von Sachauf- wand zu Personalkosten [%]	Gesamtanzahl Personal [VZÄ]	Gesamtanzahl Leihpersonal [VZÄ]	Personalkosten pro Mitarbeiter [€/VZÄ]	Aufwand pro Leasingkraft [€/VZÄ]
2016	93.033.766,15	870.960,16	0,94	1.736,00	17,89	53.590,88	48.684,19
2017	92.671.212,39	2.093.697,60	2,26	1.687,00	39,58	54.932,55	52.897,87
2018	93.061.214,32	3.697.908,77	3,97	1.635,00	63,39	56.918,17	58.335,84
2019	95.992.472,63	5.338.937,26	5,56	1.611,00	86,49	59.585,64	61.728,95
2020	97.256.990,66	4.538.489,28	4,67	1.604,00	70,70	60.634,03	64.193,62

Anmerkung:

Die Leistungen für Personal wurden ohne Pensionen und sonstige Ruhebezüge dargestellt.

Im Haushaltsjahr 2016 wurden die Leistungen für Personal abzüglich der Einmalzahlung für die Jubiläumsrückdeckungsversicherung (€ 3.291.329,50) dargestellt.

Die Angaben der VZÄ bzgl. der "Gesamtanzahl Personal" wurden von der Abteilung Personal zur Verfügung gestellt.



Das Kontrollamt stellte fest, dass das Verhältnis von Sachaufwand für Leihpersonal zu Personalkosten im Haushaltsjahr 2016 bei 0,94 %, im Haushaltsjahr 2017 bei 2,26 %, im Haushaltsjahr 2018 bei 3,97 %, im Haushaltsjahr 2019 bei 5,56 % und im Haushaltsjahr 2020 bei 4,67 % lag.

Während im Haushaltsjahr 2016 vorwiegend Personal aus den Bereichen Bildung (Einsatz: Reinigung, Küche) oder Entsorgung (Einsatz: Müll, Kläranlage) als Leihpersonal eingesetzt wurde, war aus den teilabschnittsbezogenen Informationen erkennbar, dass über den Prüfungszeitraum gesehen ein steigender Trend stattfand, höherqualifiziertes Personal (z.B. in den Bereichen Bezirksverwaltung, elektronische Datenverwaltung, Rechnungswesen oder Seniorenpark) über das Leasingmodell zu beschäftigen. Obwohl zufolge der demographischen Alterung des Stammpersonals im Magistrat hohe Personalkosten vorliegen, zeigte die Gegenüberstellung, dass der Aufwand pro VZÄ beim Zukauf von Personalleistungen Dritter jenen des Stammpersonals bereits im Jahr 2018 überschritten hatte und diese Schere bis zum Ende des Prüfungszeitraumes immer weiter auseinander klaffte. Während der durchschnittliche Aufwand pro Leasingkraft im Jahre 2016 ca. 9,2 % unter den durchschnittlichen Kosten eines Magistratsmitarbeiters lag, drehte sich das Bild, sodass dieser Leasingaufwand im Jahre 2020 ca. 5,9 % über den durchschnittlichen Stammpersonalkosten lag.



4. Zusammenfassung der Feststellungen

Das Kontrollamt stellte fest, dass

- die Kosten für Leihpersonal im Prüfungszeitraum im Rechnungswesen-System der Landeshauptstadt als Sachaufwand verrechnet wurden, da es sich um den Zukauf von Leistungen Dritter handelt;
- eine Erprobung zukünftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zeitnahe Beendigung von Dienstverhältnissen sowie eine schnelle Dienstpostenbesetzung (ohne vorherige Planstellenausschreibung und Objektivierungsverfahren) auch auf der Grundlage der VBO möglich gewesen wäre;
- Planposten, entgegen dem allgemeinen Grundgedanken eines Personalleasings (flexible und kurzfristige Personalbedarfsabdeckung bei Arbeitsspitzen und Dringlichkeit), über längere Zeiträume mit Leasingkräften besetzt wurden;
- sich die Gesamtanzahl der VZÄ der Leasingkräfte im jeweiligen Haushaltsjahr wie folgt darstellte und diese im Wesentlichen vom Einsatz von Leihpersonal in folgenden Abteilungen zurückzuführen war:

Abteilung	Haushaltsjahr 2016	Haushaltsjahr 2017	Haushaltsjahr 2018	Haushaltsjahr 2019	Haushaltsjahr 2020
Baurecht und Gewerberecht	-	-	-	0,10	3,49
Bildung	10,57	15,67	15,52	17,82	27,05
Entsorgung	2,77	0,68	3,94	8,92	5,84
Facility Management	3,73	4,01	4,25	6,18	0,90
Magistratsdirektion	-	5,60	12,13	16,85	10,61
Protokoll	-	2,52	8,39	8,27	9,15
Rechnungswesen	0,08	0,08	0,76	3,00	3,20
Soziales	0,64	6,32	10,17	14,35	2,29
Sonstige Abteilungen	0,10	4,70	8,23	11,00	8,17
Summe:	17,89	39,58	63,39	86,49	70,70

- sich die Ausgaben für die Beschäftigung von Leihpersonal im Haushaltsjahr 2016 auf € 870.960,16, im Haushaltsjahr 2017 auf € 2.093.697,60, im Haushaltsjahr 2018 auf € 3.697.908,77, im Haushaltsjahr 2019 auf € 5.338.937,26 und im Haushaltsjahr 2020 auf € 4.538.489,28 beliefen;



- sich bei der Betrachtung über den gesamten Prüfungszeitraum ein Mehrwertsteueraufwand für das Personalleasing von insgesamt € 2.299.167.40 ergab, welcher bei Personalaufnahmen, z.B. gemäß VBO nicht schlagend geworden wäre;
- das Verhältnis von Sachaufwand für Leihpersonal zu Personalkosten im Haushaltsjahr 2016 bei 0,94 %, im Haushaltsjahr 2017 bei 2,26 %, im Haushaltsjahr 2018 bei 3,97 %, im Haushaltsjahr 2019 bei 5,56 % und im Haushaltsjahr 2020 bei 4,67 % lag;
- über den Prüfungszeitraum gesehen ein steigender Trend erkennbar war, höherqualifiziertes Personal über das Leasingmodell zu beschäftigen.

Dieser Bericht wurde in der Schlussbesprechung am 7. Juni 2022 mit der stellvertretenden Leitung der Abteilung Personal besprochen und von dieser in der vorliegenden Form zur Kenntnis genommen.

Das Kontrollamt weist darauf hin, dass der vorliegende Bericht aufgrund der Betriebs- und Geschäftsgeheimhaltungspflicht in dieser Form nicht zur Veröffentlichung geeignet ist.

Der Leiter des Kontrollamtes



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AÜG	Arbeitskräfteüberlassungsgesetz
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Dr.	Doktor/Doktorin
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GR	Gemeinderat/Gemeinderätin
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
insb.	insbesondere
K-KStR	Klagenfurter Stadtrecht 1998
Landeshauptstadt	Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee
leg.cit.	lat.: „legis citatae“ – die zitierte Gesetzesstelle
lt.	laut
MA	Master of Arts
Mag.	Magister/Magistra
MwSt.	Mehrwertsteuer
MZl.	Magistratszahl
Nr.	Nummer
PE	Kurzzeichen der Abteilung Personal
Pkt.	Punkt
Std.	Stunden
u.a.	unter anderem
VBO	Vertragsbedienstetenordnung 1985
vgl.	vergleiche
VZÄ	Ganzjahresvollzeitäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Kontrollausschuss, Mittwoch 22. Juni 2022 um 16.00 Uhr**Prüfungsauftrag:****Prüfung Beschäftigung Leasingmitarbeiter****Das Kontrollamt wird aufgefordert folgende Prüfung vorzunehmen:**

- *Die Anzahl der Leasingmitarbeiter/innen insgesamt und in den einzelnen Abteilungen.*
- *Die Höhe der Ausgaben für die Beschäftigung von Leasingmitarbeiter/innen von 2018 bis laufend.*
- *Eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Personalkosten mit den Ausgaben für Leasingmitarbeiter/innen.*

Wesentliche Feststellung und Empfehlung:

Das Kontrollamt stellte fest, dass eine Erprobung zukünftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zeitnahe Beendigung von Dienstverhältnissen sowie eine schnelle Dienstpostenbesetzung (ohne vorherige Planstellenausschreibung und Objektivierungsverfahren) auch auf der Grundlage der VBO möglich gewesen wäre. Weiters wurden Planposten über einen Zeitraum mit Leasingkräften besetzt, welcher dem allgemeinen Grundgedanken eines Personalleasings (flexible und kurzfristige Personalbedarfsabdeckung bei Arbeitsspitzen und Dringlichkeit) entgegensteht.

Der Kontrollausschuss empfiehlt, den Einsatz von Leasingkräften ausschließlich im Sinne des allgemeinen Grundgedankens eines Personalleasings – flexible und kurzfristige Personalbedarfsabdeckung bei Arbeitsspitzen und Dringlichkeit – unter Einbeziehung der Abteilung Personal vorzusehen.

Der Obmann des Kontrollausschusses