

Oberösterreichischer



Landesrechnungshof

Initiativprüfung

Personalaus- und -fortbildung

im Landesbereich

Bericht

Inhaltsverzeichnis

Bedeutung der Aus- und Fortbildung im Landesbereich	5
Organisationsstruktur und Rahmenbedingungen	5
<i>Zuständigkeiten im Aus- und Fortbildungsbereich des Landes.....</i>	5
<i>Ausgaben für die Aus- und Fortbildung</i>	7
<i>Strategische Zielsetzungen.....</i>	7
<i>Leitbild und Bildungskonzept.....</i>	8
<i>Bildungsarbeit in den Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betrieben.....</i>	10
Planung und Umsetzung der Bildungsmaßnahmen	11
<i>Erhebung des Bildungsbedarfs</i>	11
<i>Interne Bildungsveranstaltungen.....</i>	13
Anzahl und Inhalte der Bildungsveranstaltungen.....	13
Dienstausbildung neu	14
Anmeldung und Auswahl der Teilnehmer.....	15
<i>Externe Bildungsveranstaltungen</i>	15
Kostentragung und Verrechnung der Bildungsveranstaltungen.....	16
Derzeitige Form der Budgetierung und Mittelzuteilung.....	16
Globalbudget	18
Evaluierung	18

Stichwortverzeichnis / Glossar

B

BBRZ Berufliches Bildungs- und Rehabilitationszentrum
bzw. beziehungsweise

C

ca cirka

D

d.h. das heißt

E

etc. et cetera

G

GESPAG Oberösterreichische Gesundheits- und Spitals-AG

L

LGBI Landesgesetzblatt
LRH Landesrechnungshof
LRHG Landesgesetz über den Oberösterreichischen Landesrechnungshof

M

Mio. Millionen

O

Oö Oberösterreich
Organisationseinheiten darunter werden die Abteilungen des Amtes der Landesregierung einschließlich der Bauaußendienststellen, der Bezirkshauptmannschaften, der Sonderbehörden sowie der Kultureinrichtungen des Landes verstanden

U

u.a. unter anderem
usw. und so weiter

Z

zB zum Beispiel

Der Oö. Landesrechnungshof hat mit Unterbrechungen in der Zeit vom 13.6.2002 bis zum 30.9.2002 eine Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Z. 1 und des § 2 Abs. 1 Z. 1 des Oö. LRHG, LGBI. Nr. 38/99 idgF, durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung war es festzustellen, ob die Aus- und Fortbildung Bestandteil einer umfassenden Entwicklungsstrategie der Landesverwaltung ist. Weiters sollte festgestellt werden, ob im Hinblick auf die sich ändernden Anforderungen eine bedarfsgerechte Aus- und Fortbildung der Landesbediensteten sichergestellt ist. Da eine gezielte Aus- und Fortbildung zunehmend an Bedeutung gewinnt, haben sich auch Kontrolleinrichtungen anderer Bundesländer nach einem abgestimmten Prüfungskonzept mit dieser Frage beschäftigt.

Die Aus- und Fortbildung wird von mehreren Abteilungen des Landes für jeweils unterschiedliche Mitarbeitergruppen wahrgenommen. Teilweise sind aufgrund gesetzlicher oder organisatorischer Vorgaben Gruppen von Landesbediensteten von den Bildungsmaßnahmen des Landes ausgenommen. So wird etwa die Aus- und Fortbildung der Berufsschullehrer vom Landesschulrat für Oberösterreich wahrgenommen.

Als prüfungsrelevant wurde im Sinne einer risikoorientierten Auswahl der Prüffelder vor allem die im Zuständigkeitsbereich der Personalabteilung organisierte Aus- und Fortbildung gesehen. Diese ist einerseits für den gesamten Bereich des Amtes der Oö. Landesregierung sowie für die Mitarbeiter der Bezirkshauptmannschaften zuständig. Andererseits erschien sie vom Gebarungsvolumen her besonders prüfungswürdig. Daneben wurde die von der Landesanstaltendirektion für die Anstalten und Betriebe des Landes angebotene Aus- und Fortbildung als besonders prüfungsrelevant ausgewählt. Dies deshalb, da durch die Ausgliederung der Landeskrankenanstalten ein wesentlicher Teil der Zielgruppe des Aus- und Fortbildungsprogrammes mit 1.1.2003 wegfällt und daher die Überlegungen der Landesanstaltendirektion zur weiteren Ausgestaltung ihrer Aus- und Fortbildungsaktivitäten von besonderem Interesse erschienen.

Um sich ein besseres Bild über die Bildungsaktivitäten in den Organisationseinheiten bzw. Anstalten und Betrieben machen zu können, hat der LRH eine schriftliche Umfrage bei deren Leitern, ausgenommen jene der Landeskrankenanstalten, durchgeführt.

Das Prüfungsteam setzte sich aus Herrn Dr. Werner Heftberger als Prüfungsleiter, Frau Mag. Elke Anast-Kirchsteiger, Herrn Josef Lenglachner, Herrn Johann Weinberger und Herrn Walter Wittinghofer zusammen.

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Leitern bzw. Vertretern der betroffenen Organisationseinheiten in den Schlussbesprechungen am 21.10.2002 bzw. am 22.10.2002 vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht.

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Sämtliche geschlechtsspezifischen Äußerungen gelten auch in ihrer weiblichen Form.

KURZFASSUNG

Die Qualität der Landesverwaltung als Dienstleistungsunternehmen hängt vor allem von den Qualifikationen ihrer Mitarbeiter ab. Einer gezielten Aus- und Fortbildung der Landesbediensteten kommt daher gerade im Hinblick auf die Anforderungen an eine moderne, kunden- und qualitätsorientierte Verwaltungsführung besondere Bedeutung zu.

- (1) **Für die Aus- und Fortbildung des Landes Oberösterreich gibt es zwar Teilkonzepte, ein umfassendes Konzept für die Bildungsarbeit fehlt jedoch. Vor allem ist das Bildungsprogramm der Personalabteilung im Wesentlichen angebotsorientiert, da der individuelle Bildungsbedarf der Mitarbeiter nicht umfassend erhoben wird. Außerdem wird den Führungskräften der Organisationseinheiten zu wenig Kompetenz für die Qualifizierung ihres Personals zugestanden.**
- (2) Die Aus- und Fortbildung sowie die Personalentwicklung werden für jeweils unterschiedliche Mitarbeitergruppen von der Personalabteilung, der Landesanstaltendirektion, der Landesmusikdirektion und der Abteilung Bildung, Jugend und Sport wahrgenommen.

Diese dezentrale Organisationsstruktur gewährleistet die erforderliche Nähe zum jeweiligen strategischen Management (das heißt, zu dem für die unmittelbare Strategieumsetzung verantwortlichen Organisationsbereich). Allerdings hat die Dezentralisierung zur Folge, dass mehrere Einheiten mit der Seminarverwaltung und -abwicklung betraut sind. Aus Sicht des LRH sollte zur Nutzung von Synergien die Zusammenführung derartiger Parallelstrukturen erwogen werden. Dabei ist nach Meinung des LRH aber sicherzustellen, dass wesentliche Entscheidungskompetenzen und Einflussmöglichkeiten im Bereich der Personalentwicklung und Aus- und Fortbildung beim jeweiligen strategischen Management verbleiben.
- (3) Der LRH setzte sich vor allem mit den Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Personalabteilung und der Landesanstaltendirektion auseinander. Im Jahr 2001 beliefen sich die Ausgaben hierfür auf insgesamt rund 2,48 Mio. Euro. Für die übrigen von der Landesverwaltung für ihre Bediensteten organisierten Aus- und Fortbildungsveranstaltungen wurden rund 0,67 Mio. Euro aufgewendet.
- (4) Die strategische Weiterentwicklung der Landesverwaltung befindet sich zur Zeit in einem Diskussionsprozess, welcher auf einem Strategiepapier zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung aufbaut. Die Entwicklung eines weiterführenden, konkreten und verbindlichen Gesamtkonzeptes befindet sich laut Aussage des Landesamtsdirektors in Ausarbeitung. Nach Meinung des LRH sollten darin mittel- bis langfristige Entwicklungsziele der Landesverwaltung definiert und konkretisiert werden. Außerdem sollte ein Leitbild über die Visionen und Grundsätze im Bildungsbereich erstellt werden.
- (5) Der LRH vermisste weiters ein umfassendes Bildungskonzept, das die systematische und nachhaltige Bildungsarbeit regelt und entsprechende Aussagen zu den Rahmenbedingungen beinhaltet. Er empfahl daher, ein auf dem Leitbild basierendes Landes-Bildungskonzept zu entwickeln, das Aussagen über den Stellenwert, die Bedeutung und das Verständnis von Bildung sowie über die Ziele und Leitlinien der Bildungsarbeit und die organisatorischen Richtlinien enthält.
- (6) Eine schriftliche Befragung der Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betriebe des Landes - ausgenommen die Landeskrankenanstalten - durch den LRH ergab, dass auch in diesen nur teilweise Personalentwicklungs- und Bildungskonzepte vorhanden sind. Personalentwicklung und Aus- und Fortbildung sind eine klassische Führungsaufgabe. Es liegt daher im Verantwortungsbereich der jeweiligen Leiter, für ihre Organisationseinheiten bzw. Anstalten und Betriebe Personalentwicklungs- und Qualifizierungskonzepte zu erarbeiten. Aus Sicht des LRH sollte die Erstellung solcher Konzepte forciert werden, um in weiterer Folge die Entscheidungskompetenzen für die Personalentwicklung sowie die Aus- und Fortbildung vermehrt in den Verantwortungsbereich der jeweiligen Führungskräfte der Organisationseinheiten verlagern zu können.
- (7) Eine Abfrage des Bildungsbedarfs führte die Personalabteilung letztmalig im Jahr 1997 durch. Seither stellt das jährliche Bildungsprogramm der Personalabteilung überwiegend eine Fortschreibung der Vorjahresprogramme, ergänzt um aktuelle Trends und Notwendigkeiten, dar. Das Bildungsprogramm der Personalabteilung ist nach Ansicht des LRH daher vorwiegend angebotsorientiert.

Im Gegensatz dazu hat die Landesanstaltendirektion den Bildungsbedarf jährlich bei den Leitern ihrer Anstalten und Betriebe erhoben. Der Nutzen der Bildungsbedarfshebung könnte aus Sicht des LRH

erhöht werden, wenn in den Anstalten und Betrieben verstärkt Anforderungsprofile erarbeitet würden. Diese Anforderungsprofile sind Voraussetzung für einen Vergleich mit dem Qualifikationsprofil des Stelleninhabers und dienen somit der Ermittlung des individuellen Bildungsbedarfs. Der LRH empfahl der Personalabteilung und der Landesanstaltendirektion, die Ausarbeitung von Anforderungsprofilen für wesentliche Mitarbeitergruppen möglichst rasch voranzutreiben.

- (8) Über die Teilnahme von Mitarbeitern der Organisationseinheiten an internen Bildungsveranstaltungen entscheidet letztverantwortlich die Personalabteilung. Für den Besuch von externen Seminaren müssen die Organisationseinheiten grundsätzlich die Genehmigung durch die Personalabteilung einholen. Die Anstalten und Betriebe können hingegen über die Entsendung zu internen und externen Veranstaltungen im Rahmen ihrer Budgets selbst entscheiden, lediglich die Bildungswünsche der Leiter bedürfen der Genehmigung durch die Landesanstaltendirektion.

Für den Besuch externer Bildungsveranstaltungen werden den Organisationseinheiten finanzielle Kontingente eingeräumt, für die Teilnahme am internen Bildungsprogramm gibt es eine derartige Beschränkung nicht. Der LRH hält es für wichtig, den Organisationseinheiten jährliche Bildungsbudgets zur Verfügung zu stellen, aus denen sowohl interne als auch externe Maßnahmen zu finanzieren wären. Den Organisationseinheiten sollte es frei gestellt werden, Veranstaltungen aus dem landeseigenen Bildungsprogramm oder von externen Anbietern zu wählen. Dies würde das Kostenbewusstsein heben, zu einem gewissen Wettbewerb führen und den Leitern der Organisationseinheiten die zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung notwendige Kompetenz geben.

- (9) Die Wirkung der Bildungsmaßnahmen innerhalb der Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betriebe wurde von den Führungskräften nur teilweise überprüft. Aus Sicht des LRH sollten die Vorgesetzten vermehrt eine Lernziel- und Transferkontrolle vornehmen. Der LRH empfahl daher der Personalabteilung und der Landesanstaltendirektion, den Führungskräften entsprechende Evaluierungsinstrumente bereit zu stellen und ihnen die Bedeutung einer solchen Kontrolle verstärkt bewusst zu machen.

Um das System der Aus- und Fortbildung künftig effizienter und effektiver auf die Anforderungen eines kunden-, ziel- und ergebnisorientierten Dienstleistungsunternehmens abzustimmen, fasst der LRH folgende Empfehlungen zusammen:

- Mittel- und langfristige Entwicklungsziele der Landesverwaltung sollten in dem in Ausarbeitung befindlichen Gesamtkonzept definiert und konkretisiert werden (siehe Berichtspunkte 4.2., Umsetzung kurz- bis mittelfristig).
- Zur grundsätzlichen Orientierung des Bildungsbereiches sollte ein Leitbild erstellt werden (siehe Berichtspunkt 5.2., Umsetzung kurz- bis mittelfristig).
- In der Folge wäre ein Landes-Bildungskonzept zu entwickeln (siehe Berichtspunkt 6.2., Umsetzung kurz- bis mittelfristig).
- Die Erstellung von Bildungskonzepten auf Ebene der Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betriebe sollte forciert werden (siehe Berichtspunkt 7.2., Umsetzung kurz- bis mittelfristig).
- Die Ausarbeitung von Anforderungsprofilen für wesentliche Mitarbeitergruppen in den Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betrieben sollte vorangetrieben werden (siehe Berichtspunkt 9.2., Umsetzung mittelfristig).
- Die Entscheidung über die Teilnahme an Bildungsveranstaltungen sollte vermehrt in die Kompetenz der Führungskräfte der Organisationseinheiten übertragen werden (siehe Berichtspunkt 15.2., Umsetzung mittelfristig).
- Die Organisationseinheiten sollten jährliche Bildungsbudgets zur Verfügung haben. Es sollte ihnen frei gestellt werden, Veranstaltungen aus dem landeseigenen Bildungsprogramm oder aus dem Angebot externer Anbieter wählen zu können (siehe Berichtspunkt 17.2., Umsetzung mittelfristig).
- Vorgesetzte sollten nach Ansicht des LRH vermehrt die Wirkung und den Transfer der Bildungsmaßnahmen überprüfen, Personalabteilung und Landesanstaltendirektion sollten die entsprechenden Evaluierungsinstrumente bereitstellen (siehe Berichtspunkt 19.2. Umsetzung mittelfristig).

Bedeutung der Aus- und Fortbildung im Landesbereich

- 1.1. Die Qualität der Landesverwaltung als Dienstleistungsunternehmen hängt vor allem von den Qualifikationen ihrer Mitarbeiter ab. Unsere Zeit ist geprägt von Veränderungsprozessen, zunehmend komplexer werdenden Aufgaben und einem rasanten technologischen Fortschritt. Wissen wird in zunehmendem Maße zur wichtigsten Ressource und zum entscheidenden Erfolgsfaktor. Einer gezielten Aus- und Fortbildung der Landesbediensteten kommt daher gerade im Hinblick auf die Anforderungen an eine moderne, kunden- und qualitätsorientierte Verwaltungsführung besondere Bedeutung zu.

Aus Sicht des Mitarbeiters kann ein qualitativ hochwertiges und bedarfsorientiertes Aus- und Fortbildungsangebot neue Perspektiven schaffen und damit auch zur Arbeitszufriedenheit und zur Bereitschaft, Neues anzunehmen, beitragen.

- 1.2. Gerade im Hinblick auf die im öffentlichen Dienst vorherrschenden personalrechtlichen Rahmenbedingungen müssen aus Sicht des LRH vermehrt Anstrengungen unternommen werden, den Leistungsgedanken zu stärken und damit eine Kultur zu schaffen, in der Aus- und Fortbildung als Chance gesehen wird, das persönliche Leistungspotenzial zu nutzen.

Organisationsstruktur und Rahmenbedingungen

Zuständigkeiten im Aus- und Fortbildungsbereich des Landes

- 2.1. Die Aus- und Fortbildung sowie die Personalentwicklung werden für die insgesamt ca. 8.600 Mitarbeiter des Amtes der Landesregierung einschließlich der Bauaußendienststellen, der Bezirkshauptmannschaften, der Sonderbehörden sowie der Kultureinrichtungen des Landes (im Folgenden Organisationseinheiten genannt) im Wesentlichen von der Personalabteilung wahrgenommen.

Für die Mitarbeiter der Anstalten und Betriebe des Landes wurde in der Landesanstaltdirektion eine Stabsstelle für die Aus- und Fortbildung sowie für Maßnahmen der Personalentwicklung geschaffen. Mit der Ausgliederung der Landeskrankenanstalten und der Kuranstalten reduziert sich der von der Landesanstaltdirektion zu betreuende Kundenkreis drastisch von rund 10.300 auf ca. 1.500 Mitarbeiter. Vorbehaltlich weiterer Ausgliederungen oder Umstrukturierungen verbleiben somit ca. 80 Anstalten und Betriebe unterschiedlichster Größe, Struktur und Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Landesanstaltdirektion. Für das Jahr 2002 erstellte die Landesanstaltdirektion letztmalig das Aus- und Fortbildungsprogramm auch für die Mitarbeiter der Krankenanstalten des Landes. Neben dem zentralen Aus- und Fortbildungsprogramm der Landesanstaltdirektion organisieren die Krankenanstalten auch eigene Bildungsveranstaltungen für ihre Mitarbeiter. Einer Mitteilung der Landesanstaltdirektion zufolge wurde zwischenzeitig mit der Bildungsverantwortlichen der GESPAG die weitere Inanspruchnahme des Bildungsangebotes der Landesanstaltdirektion durch die Mitarbeiter der Landeskrankenanstalten vereinbart, soweit die GESPAG keine eigenen Veranstaltungen organisiert.

Weiters bieten die Landesmusikdirektion für Musikschullehrer und die Abteilung Bildung, Jugend und Sport des Amtes der Oö. Landesregierung für land- und forstwirtschaftliche Lehrkräfte eigene Bildungsprogramme an. Schulungsmaßnahmen der übrigen Landeslehrer werden vom Landesschulrat für Oberösterreich wahrgenommen.

Bei den Kindergärtnerinnen und Erziehern handelt es sich zwar um keine Landesbediensteten, jedoch organisiert die Abteilung Bildung, Jugend und Sport aufgrund gesetzlicher Vorgaben auch deren Schulungsmaßnahmen.

Die Prüfung des LRH konzentrierte sich neben der Aus- und Fortbildung im Bereich der Personalabteilung auf die Landesanstaltendirektion, da gerade in deren Zuständigkeitsbereich Umstrukturierungen im Gange sind. Die Krankenanstalten des Landes waren infolge der Ausgliederung zum 1. Jänner 2002 und der damit verbundenen Übernahme der Bildungsaktivitäten in die eigene Verantwortung ab 1.1.2003 nicht mehr Gegenstand der Prüfung.

- 2.2. Nach Ansicht des LRH gewährleistet die dezentrale Organisationsstruktur zwar die erforderliche Nähe zum jeweiligen strategischen Management (das heißt, zu dem für die unmittelbare Strategieumsetzung verantwortlichen Organisationsbereich). Allerdings hat die Dezentralisierung auch zur Folge, dass mehrere Einheiten mit der Seminarorganisation und -abwicklung betraut sind.

Aus Sicht des LRH sollte zur Nutzung von Synergien die Zusammenführung derartiger Parallelstrukturen im Bereich der Seminarverwaltung und -abwicklung erwogen werden. Vor allem wäre durch die zentrale Seminaradministrierung die Einsparung von Personalkosten denkbar. Durch die Vereinheitlichung der Software für die Seminarverwaltung ließe sich auch der Betreuungs- und Wartungsaufwand verringern. Durch eine gebündelte Nachfrage erscheinen weitere Preisvorteile möglich.

Eine Zusammenführung der Organisationsstrukturen erschien dem LRH nur dann sinnvoll, wenn sichergestellt ist, dass wesentliche Entscheidungskompetenzen und Einflussmöglichkeiten im Bereich der Personalentwicklung sowie Aus- und Fortbildung beim jeweiligen Management, das die strategischen Entscheidungen zu treffen hat, verbleiben. Darunter versteht der LRH etwa die Entscheidung über die Entwicklung der Führungskräfte oder die Festlegung grundlegender Inhalte der Bildungsangebote und deren Zielgruppen.

- 2.3. *Nach Ansicht der Personalabteilung ist es für die Entwicklung einer einheitlichen Führungskultur notwendig, dass die Entwicklung der Führungskräfte zentral von einer Stelle gesteuert wird.*

Die Landesanstaltendirektion hält fest, dass für den Bereich der Anstalten und Betriebe (ausgenommen Krankenanstalten) die dezentrale Organisationsstruktur bzw. die eigenständige Umsetzung der Personalentwicklungs- und Aus- und Fortbildungsagenden durch die Landesanstaltendirektion erst im Jahr 1998 realisiert wurde. (Die Krankenanstalten wurden von der Landesanstaltendirektion schon seit Anfang der 90er Jahre betreut). Eine diesbezügliche Festlegung erfolgte durch die politisch verantwortlichen Referenten gemeinsam mit dem Landesamtsdirektor und im Einvernehmen mit den betroffenen Abteilungsleitern. Begründet wurde diese Vereinbarung u.a. damit, dass die Landesanstaltendirektion einerseits für die Betriebsführungsaufgaben und somit auch für die Personalentwicklung ihrer Anstalten kompetenzmäßig zuständig ist, und andererseits den spezifischen Gegebenheiten und Besonderheiten in den sehr heterogenen und unterschiedlichen Einrichtungen (Landes-Pflege- und Betreuungszentren, Sozialpädagogische Einrichtungen, Schulen etc.) damit am besten entsprochen werden kann. Die Festlegung erfolgte auch im Sinne des im Leitbild des Landes OÖ. verankerten Subsidiaritätsprinzips.

Aus Sicht der Landesanstaltendirektion hat sich diese strukturelle Änderung seit dem Jahr 1998 bewährt. Die Seminarverwaltung und -abwicklung in der Anstaltendirektion wird - abgesehen vom Personalentwickler - derzeit von 1,5 Mitarbeitern bewerkstelligt. Unter dem Aspekt, dass ein Mitarbeiter davon überplanmäßig eingesetzt ist, würden bei einer allfälligen Zusammenlegung der Seminarverwaltung und -administration mit der Personalabteilung somit kaum Personalressourcen eingespart.

Auch die angesprochenen Preisvorteile durch eine gebündelte Nachfrage scheinen zweifelhaft, zumal bereits derzeit Absprachen hinsichtlich der Kosten/Preise bei Trainern und Seminarhäusern zwischen Personalabteilung und Anstaltendirektion erfolgen.

Eine Zusammenführung der Strukturen von Personalabteilung und Anstaltendirektion, d.h. eine zentrale Seminarorganisation und -abwicklung würde daher aus Sicht der Anstaltendirektion zu den seinerzeitigen Überlegungen und erzielten Ergebnissen eher kontraproduktiv sein und die erwarteten Synergieeffekte nicht bringen.

Ausgaben für die Aus- und Fortbildung

3.1. Die gesamten Ausgaben für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen beliefen sich im Jahr 2001 auf rund 3,15 Mio. Euro. Davon entfielen auf den Zuständigkeitsbereich der

- Personalabteilung rund 1,090.000. Euro
- Landesanstaltendirektion rund 1,390.000 Euro¹
- Abteilung Bildung (Kindergärtner und Erzieher) rund 391.000 Euro
- Landesmusikdirektion rund 254.000 Euro
- Abteilung Bildung (land- und forstwirtschaftliche Lehrkräfte) rund 29.000 Euro

Daneben verfügen einige Organisationseinheiten über eigene Budgets für Aus- und Fortildung.

Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick über die Ausgabenentwicklung der letzten drei Jahre im Bereich der Personalabteilung sowie der Anstaltendirektion:

in Tausend Euro	1999	2000	2001
Personalabteilung	1.149	1.353	1.090
Landesanstaltendirektion (nur interne Veranstaltungen) ²	444	608	540

3.2. Zu der rückläufigen Ausgabenentwicklung im Bereich der Personalabteilung stellte der LRH fest, dass diese insbesondere durch die Verschiebung der Dienstausbildungslehrgänge und des Führungskräftecurriculums 2 auf das Jahr 2002 verursacht wurde. Im Bereich der Landesanstaltendirektion war der Ausgabenrückgang bei den internen, von der Landesanstalten-direktion organisierten Veranstaltungen im Wesentlichen auf die geringere Anzahl von Fortbildungsveranstaltungen zurückzuführen.

Strategische Zielsetzungen

4.1. Die Strategien zur Weiterentwicklung der Landesverwaltung befinden sich derzeit in einem Diskussions- und Willensbildungsprozess. Dieser baut auf dem vom Landesamtsdirektor erarbeiteten Strategiepapier "Überlegungen zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung" auf.

Laut Auskunft des Präsidiums wird derzeit vom Landesamtsdirektor³ ein Management- und Unternehmenskonzept erarbeitet, das noch weiterführende Aussagen zur Verwaltungs-entwicklung beinhalten soll. Einzelne der im Strategiepapier vorgesehenen Ziele, wie insbesondere die Führungskräfte- und Potenzialträgerentwicklung, wurden aber bereits in konkrete Maßnahmen umgesetzt. Für die Bildungsverantwortlichen in der Personalabteilung wird es nach Ansicht des LRH wichtig sein, dass im Management- und Unternehmenskonzept konkrete Aussagen zur Weiterentwicklung der Landesverwaltung formuliert sind.

In so genannten Bildungsgesprächen, die üblicherweise ein Mal jährlich stattfinden, werden der Personalreferent der Landesregierung, der Landesamtsdirektor, einige Abteilungsleiter

und die Personalvertretung über die von der Personalabteilung sowie der Landesanstaltendirektion für das Folgejahr geplanten Bildungsaktivitäten informiert. Obwohl der Landesamtsdirektor und die Mehrzahl jener Führungskräfte, die ihn bei der Erarbeitung des Management- und Unternehmenskonzeptes beraten, auch an den Bildungsgesprächen teilnehmen, waren den letzten Protokollen über den Verlauf dieser Gespräche strategische Vorgaben nicht zu entnehmen.

- 4.2. Um die Aus- und Fortbildung effizient und zukunftsorientiert gestalten zu können, bedarf es nach Meinung des LRH eines mittel- und langfristigen Strategiekonzeptes, in dem die Entwicklungsziele der Landesverwaltung definiert und konkretisiert sind. Dieses Strategiekonzept könnte als maßgebliche Grundlage dafür dienen um einschätzen zu können, wann die Mitarbeiter des Landes über welche Qualifikationen zur zukünftigen Aufgabenbewältigung verfügen müssen.

Nach Ansicht des LRH sollten die Bildungsgespräche im Hinblick auf die teilnehmenden Personen gezielt genutzt werden, sowohl die strategischen Vorgaben als auch die operativen Ziele für die Bildungsarbeit zu kommunizieren.

Leitbild und Bildungskonzept

- 5.1. Für die Oö. Landesverwaltung wurde ein Leitbild erstellt, das unter anderem auch eine gezielte Personalentwicklung sowie Aus- und Fortbildung für eine entsprechende Qualifikation der Mitarbeiter vorsieht. Ein eigenes Leitbild über die Visionen und Grundsätze im Bildungsbereich liegt bislang nicht vor.
- 5.2. Nach Ansicht des LRH sollte ein Leitbild mit grundsätzlichen Aussagen über die Bildungskultur im Landesbereich, das Selbstverständnis der Bildungsaktivitäten und über die anzustrebende Persönlichkeitsentwicklung erarbeitet und veröffentlicht werden.
- 6.1. In der Landesverwaltung gibt es kein umfassendes Bildungskonzept, welches die systematische und nachhaltige Bildungsarbeit regelt und entsprechende Aussagen zu den Rahmenbedingungen trifft. Bislang hat die Personalabteilung ein Strategiepapier "Personalentwicklung" ausgearbeitet, im Bildungsprogramm 2000 sowie in anderen Medien erstmals ihr "Selbstverständnis für Bildungsarbeit" sowie ihr Verständnis von Personalentwicklung publiziert und Konzepte für einzelne Schulungsreihen erstellt. Weiters finden sich in einem Arbeitskonzept zur Personalentwicklung aus dem Jahr 1998 neben einigen Instrumenten und Bausteinen der Personalentwicklung, wie beispielsweise Mitarbeitergespräch, strukturierte Einführung neuer Mitarbeiter und Führungskräfte- und Potenzialträgerentwicklung auch grundlegende Überlegungen zu einer zielgerichteten Aus- und Fortbildung.

Die Landesanstaltendirektion hat bereits vor mehreren Jahren für die nunmehr ausgliederten Krankenanstalten Personalentwicklungs- und Bildungskonzepte erarbeitet und umgesetzt. Konzepte, welche auch die Bildungsarbeit der sonstigen, im Einflussbereich der Landesanstaltendirektion verbliebenen Anstalten und Betriebe umfassen, fehlen hingegen. Vielmehr orientierte man sich am Personalentwicklungskonzept der Landeskrankenanstalten und dessen Rahmenbedingungen. Es wurde für diese im Zuständigkeitsbereich der Landesanstaltendirektion verbliebenen Bereiche ein Bildungsangebot erstellt und mit der Umsetzung der allgemeinen Personalentwicklungsinstrumente, wie etwa der Führungskräfte-schulung oder der Einführung des Mitarbeitergesprächs begonnen. Der Grund dafür, dass noch keine spezielle Konzeption für die verbleibenden Anstalten und Betriebe besteht, liegt in den im Ergebnis noch nicht zur Gänze bekannten Umstrukturierungen im Anstaltenbereich.

6.2. Der LRH empfahl daher, die zukünftige Organisationsstruktur ehestmöglich bekannt zu geben. Weiters regte er an, dass sowohl die Personalabteilung als auch die Landesanstalten-direktion umfassende Bildungskonzepte mit Aussagen über den Stellenwert, die Bedeutung und das Verständnis von Bildung, weiters über die verfolgten Ziele und Leitlinien der Bildungsarbeit und die organisatorischen Richtlinien erstellen. Darin sollten insbesondere Aussagen über die

- Ausgestaltung der Rahmenbedingungen,
- Entscheidungsstrukturen und Verantwortungen,
- Koordination der Ziele der Landesverwaltung mit den Bildungszielen,
- Erhebung des Bildungsbedarfs,
- zum Einsatz zu bringenden Instrumente und Methoden und über die
- Erfolgskontrolle und Evaluierung.

getroffen werden.

Als positiv anerkannte der LRH, dass die Führungskräfteaus- und -fortbildung, welche eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Bildungsarbeit darstellt, in den Landes-krankenanstalten bereits im Jahr 1991 begonnen wurde. Es wurde daher bereits frühzeitig erkannt, dass ein modernes Führungsverständnis für eine effiziente Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter unerlässlich ist. Soweit aus den eingesehenen Unterlagen erkennbar, wurden diese Konzepte für die Krankenanstalten auch entsprechend umgesetzt.

6.3. *Die Personalabteilung ist sich bewusst, dass ein gesamthafes Personalentwicklungskonzept bisher nicht explizit publiziert wurde.*

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Aufgabenreform wurden allerdings Teilkonzepte mit einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung erarbeitet, die auch in Teilschritten umgesetzt wurden (und im Wesentlichen durch das Strategiepapier des Landesamtsdirektors "Überlegungen zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung" abgedeckt sind):

Führungskräfte-Entwicklung: Aus dem Bewusstsein, dass Führungskräfte Kulturträger sind und maßgebenden Einfluss auf das Organisationsgeschehen ausüben, wurde einer systematischen Führungskräfte-Entwicklung als Kern eines ganzheitlichen Entwicklungsprozesses einer Organisation sehr hohe Priorität eingeräumt. Zusätzlich zu den bereits seit 1977 bestehenden spezifischen Seminarreihen für Führungskräfte (Verwaltungsmanagement, Führungspsychologie,...) wurde 1998 mit einem (verpflichtenden) Lehrgangsangebot für die erste Führungsebene begonnen:

Themenschwerpunkte waren die Auseinandersetzung mit dem Führungsverständnis, Führungsaufgaben, Team-, Konfliktthematiken, Managen von Organisationen sowie Steuern einer Organisation als Führungsaufgabe. Neben den (fünf) Seminarbausteinen beinhaltete der Lehrgang auch Elemente wie Kamingsgespräche (mit dem Landespersonalreferenten sowie dem Landesamtsdirektor), eine vertiefende Arbeit in Kleingruppen ("Peer-Gruppen"), die Erstellung eines Erfahrungsberichts aus der Führungspraxis sowie Coaching-Angebote und Selbstreflexionsmöglichkeiten. Mit Ende 2002 wird der 13. Lehrgang beendet, das Führungskräfte-Curriculum I wurde von allen Dienststellenleitern und deren Stellvertretern absolviert).

Ende 2001 wurde das Lehrgangskonzept - in adaptierter Form - für die weiteren Führungsebenen fortgesetzt, soeben begann der 5. Lehrgang. Mit Veröffentlichung der von den Teilnehmern zu erstellenden Projektarbeitsthemen erfolgt nunmehr auch ein Beitrag zum Wissensaustausch in der Organisation.

Mitarbeitergespräch: Das Mitarbeitergespräch als zentraler Bestandteil einer auf Vereinbarung beruhenden Führungskultur wurde forciert. Es wurden - teilweise in gemeinsamen Workshops mit Führungskräften - Broschüren, Leitfäden, Vorbereitungsbögen erarbeitet und im Rahmen einer Impulsveranstaltung allen Dienststellenleitern und Stellvertretern mitgeteilt.

Potenzialträger-Entwicklung: Für Mitarbeiter, die künftig eine Schlüsselposition als Führungskraft oder Fachexperte anstreben, besteht als systematisierte Ergänzung zum internen Bildungsangebot die Möglichkeit der Absolvierung eines spezifischen Lehrgangs. Der Teilnahmemöglichkeit geht ein mehrstufiges Auswahlverfahren voran. Bisher haben vier Lehrgänge begonnen, ein Lehrgang wurde bereits abgeschlossen.

Zur Unterstützung der raschen Integration von neuen Mitarbeitern wurden Begleitmaßnahmen und -instrumente (wie Info-Mappe, Checkliste für Vorbereitung und Patenmodell, Formulierung von Ausbildungszielen,...) erarbeitet und den Führungskräften zur Verfügung gestellt.

Ausbildung von internen Prozessbegleitern, die Projekte und Veränderungsprozesse unterstützen können: Ein Prozessbegleiter-Pool wurde beim Präsidium eingerichtet.

Angebot für Mitarbeiter in Veränderungsprozessen: Insbesondere für Mitarbeiter, deren Aufgabenbereich sich aus organisatorischen Gründen bzw. aufgrund technischer Entwicklungen verändert, wurde mit dem Angebot zur "Veränderungsberatung" die Möglichkeit geschaffen, möglichst frühzeitig und vorausschauend weitere Verwendungsmöglichkeiten abzuklären. Hier werden für die Potenzialanalyse auch externe Berater beigezogen wie zB BBRZ.

Wesentlich für die Gesamtstrategie ist die auf mehreren Ebenen angestrebte Vernetzung der einzelnen Maßnahmen (zB durch Aufgabenstellungen oder Projektarbeitsthemen in den einzelnen Lehrgängen, die Diskussionsprozesse auch zwischen den Führungsebenen anregen) und die Berücksichtigung der wechselseitigen Abhängigkeiten. (So wurde zweifellos ein gemeinsames Führungs- und Organisationsverständnis aller Führungskräfte und Potenzialträger erreicht).

Auch mit der Gestaltung des internen Seminarangebots wurden Akzente gesetzt, die diese Zielsetzung unterstützen. Folgende Beispiele dürfen erwähnt werden:

- *Inhaltliche Gestaltung und Adaptierung der Seminare „Mitarbeitergespräch“ und „Verwaltungsmanagement“ auf aktuelle Zielsetzungen,*
- *zusätzlich zu speziellen Seminaren zum Themenbereich Kundenorientierung die Forcierung der Vermittlung des Kundenbegriffs in Basisseminaren (Kontakt-Beziehung-Sprechen-Reden),*
- *Seminare zum Thema Organisationsarbeit, damit über das interne Bildungsangebot das Diagnose-Modell von Organisationen, das den Führungskräften vermittelt wird, auch einer breiteren Zielgruppe zugänglich ist.*

Bildungsarbeit in den Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betrieben

- 7.1. Eine im Zuge der Prüfung durchgeführte schriftliche Umfrage zeigte, dass auf Ebene der Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betriebe des Landes teilweise Personalentwicklungs- und Bildungskonzepte vorhanden waren, wobei nur ein geringer Teil davon alle Mitarbeitergruppen umfasste. Nur wenige dieser Konzepte gab es in schriftlicher Form.

Bei einem Vergleich der Organisationseinheiten stellte der LRH teilweise erhebliche Unterschiede in der Anzahl der durchschnittlichen Seminarbesuche je Mitarbeiter fest. Einzelne Organisationseinheiten mit geringem durchschnittlichen Seminarbesuch wiesen überdies noch relativ niedrige Ausgaben für externe Fortbildung über einen mehrjährigen Zeitraum auf.

Zur Unterstützung und Beratung der Führungskräfte wurden in den Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betrieben Bildungsbeauftragte bestellt. Die Umfrage ergab, dass diese ihre Aufgaben vielfach nur in eingeschränktem Umfang wahrnahmen.

- 7.2. Da die Personalentwicklung eine klassische Führungsaufgabe darstellt, liegt es im Verantwortungsbereich der jeweiligen Leiter, für ihre Organisationseinheiten bzw. Anstalten und Betriebe Personalentwicklungs- und Qualifizierungskonzepte zu erarbeiten. Derartige Konzepte erfüllen unter Berücksichtigung der Gesamtziele des Landes den Zweck, die Bildungsaktivitäten nach den spezifischen Zielen und Aufgaben zu gestalten und dienen somit als Grundlage sowie Richtschnur für eine bedarfsgerechte Aus- und Fortbildung.

Aus Sicht des LRH sollte der Erstellung solcher Konzepte erheblich mehr Bedeutung beigemessen werden. Der LRH empfahl daher, die Ausarbeitung solcher Konzepte in den Organisationseinheiten sowie in den Anstalten und Betrieben zu forcieren. Der LRH kann sich vorstellen, dass derartige Prozesse von der Personalabteilung und Landesanstalten-
direktion in ihrer Funktion als Dienstleister begleitet werden.

Nur dann, wenn die Führungskräfte von der Sinnhaftigkeit der Personalentwicklung und Bildungsarbeit überzeugt sind, kann ein Klima geschaffen werden, in dem die Mitarbeiter Bildung als Erfolgsfaktor sehen. Eine Steigerung der Bildungsmotivation und Bildungskultur kann insbesondere mit der sichtbaren Beteiligung der Führungskräfte an der strategischen und operativen Bildungsarbeit erreicht werden. Bei der Auswertung der Fragebögen gewann der LRH aber den Eindruck, dass einzelne Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betriebe die Bedeutung einer modernen und bedarfsgerechten Bildungsarbeit noch nicht in ihrer vollen Tragweite erkannt haben. Der LRH vertritt daher den Standpunkt, dass bei der künftigen Besetzung von Führungspositionen noch stärker die Einstellung der Führungskraft zu Bildung berücksichtigt werden sollte.

Zu ihrer Unterstützung könnten sich die Führungskräfte der Bildungsbeauftragten bedienen, denen als interne Experten sowohl eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion als auch eine Koordinierungs- und Vermittlungsfunktion zukommt.

Auch die Einbindung der Mitarbeiter in die Gestaltung der Bildungsarbeit auf Ebene der Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betriebe trägt zur Steigerung der Bildungsmotivation und -kultur bei.

Planung und Umsetzung der Bildungsmaßnahmen

Erhebung des Bildungsbedarfs

- 8.1. Die Personalabteilung organisiert für ihren Kundenkreis ein jährliches Bildungsprogramm, das sowohl in schriftlicher als auch in elektronischer Form im Intranet des Landes publiziert wird. Weitere Bildungsangebote bzw. zusätzlich angebotene Seminare werden in periodisch erscheinenden Informationsblättern verlautbart.

Die inhaltliche Ausgestaltung der jährlichen Bildungsprogramme der Personalabteilung orientiert sich im Wesentlichen an

- der Nachfrage zu den in den Vorjahren angebotenen Veranstaltungen,
- aktuellen Veränderungen und zu erwartenden Neuerungen in einzelnen Organisationseinheiten,
- (informellen) Gesprächen mit den Mitarbeitern des Präsidiums, die mit der Organisationsentwicklung befasst sind,
- den Gesprächen mit den Projektbegleitern des Führungskräfte-Curriculums,
- den Abstimmungsgesprächen mit den Trainern,
- aktuellen Trends und gesetzlichen Notwendigkeiten,
- Konzepten für einzelne Schulungsreihen,
- der Nachfrage von Mitarbeitern an externen Bildungsveranstaltungen,
- den Seminarangeboten externer Veranstalter und an
- konkreten Anfragen und Anregungen aus dem Kundenkreis.

Der Großteil (ca. 70 %) der angebotenen Veranstaltungen wird aus dem Vorjahresprogramm übernommen. Veranstaltungen, die nur geringes Interesse hervorgerufen haben, werden entweder dauerhaft oder - wenn der zu vermittelnde Bildungsinhalt von der Personalabteilung trotzdem als wesentlich eingestuft wird - vorübergehend aus dem Programm genommen.

Eine systematische Erhebung des Bildungsbedarfs in Form einer umfassenden Befragung der Mitarbeiter fand lediglich im Jahr 1993 statt. Trotz einer hohen Rücklaufquote standen die Erkenntnisse aus dieser Befragung laut Aussage der Personalabteilung in keiner sinnvollen Relation zum Aufwand. Im Jahr 1997 erfolgte neuerlich eine Umfrage bei den Leitern und den Bildungsbeauftragten der Organisationseinheiten, wobei die aus dieser Bildungsbedarfserhebung gewonnenen Informationen nur eingeschränkt verwertbar waren. Von weiteren systematischen Befragungen wurde daher bislang Abstand genommen.

- 8.2. Das Bildungsprogramm der Personalabteilung ist nach Ansicht des LRH vorwiegend angebotsorientiert. Es stellt im Wesentlichen eine Fortschreibung der Vorjahresprogramme, ergänzt um aktuelle Trends und Notwendigkeiten dar. Eine systematisierte Abstimmung mit dem tatsächlichen Bildungsbedarf war daher für den LRH nicht erkennbar.
- 9.1. Auch die Landesanstaltendirektion erstellt ein schriftlich erscheinendes jährliches Bildungsprogramm, welches ebenfalls bei Bedarf erweitert wird. Zusätzlich zu den vorangeführten Praktiken der Personalabteilung erhebt die Landesanstaltendirektion den Bildungsbedarf durch jährliche Abfrage bei den Leitern ihrer Anstalten und Betriebe.
- 9.2. Der Nutzen der Bildungsbedarfserhebung könnte aus Sicht des LRH erhöht werden, wenn in den Anstalten und Betrieben verstärkt Anforderungsprofile erarbeitet würden.

Nach Ansicht des LRH hat ein wirkungsorientiertes System der Aus- und Fortbildung zur Voraussetzung, dass Anforderungsprofile bestehen, die konkret die fachlichen, methodischen, persönlichen und sozialen Erfordernisse zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung umschreiben. Der individuelle Bildungsbedarf eines Mitarbeiters resultiert aus der Gegenüberstellung des Anforderungsprofils mit dem Qualifikationsprofil, also mit den vorhandenen Kenntnissen und Fähigkeiten des Mitarbeiters. Im Anschluss an diesen Soll/Ist-Vergleich sind vom Vorgesetzten mit dem Mitarbeiter Bildungsziele und darauf aufbauende Maßnahmen zu vereinbaren.

Um die Voraussetzungen für eine verbesserte Ermittlung des Bildungsbedarfs zu schaffen, regte der LRH an, systematisch Anforderungsprofile für wesentliche Mitarbeitergruppen zu erstellen. Wie die Umfrage des LRH gezeigt hat, trifft diese Empfehlung gleichermaßen auf die Organisationseinheiten im Zuständigkeitsbereich der Personalabteilung zu. Hierbei könnten allenfalls die anlässlich der Einführung der "Besoldung neu" erstellten Aufgaben- und Funktionsbeschreibungen zugrunde gelegt werden.

Interne Bildungsveranstaltungen

Anzahl und Inhalte der Bildungsveranstaltungen

- 10.1. Unter den internen Bildungsveranstaltungen werden jene verstanden, die von der Personalabteilung bzw. der Landesanstaltendirektion organisiert werden. Die nachfolgenden Darstellungen geben einen Überblick über die Gesamtzahl der abgehaltenen und abgesagten Veranstaltungen, die Teilnehmeranzahl sowie die insgesamt konsumierten Aus- und Fortbildungstage in den Jahren 2000 und 2001:

Landesanstaltendirektion					
Jahr	Anzahl der Veranstaltungen			Tatsächliche Teilnehmer	Konsumierte Aus- u. Fortbildungstage
	geplant	abgesagt	durchgeführt		
2000	218	17	201	2927	6147
2001	232	41	191	2829	5785
Personalabteilung					
Jahr	Anzahl der Veranstaltungen			Tatsächliche Teilnehmer	Konsumierte Aus- u. Fortbildungstage
	geplant	abgesagt	durchgeführt		
2000	155	17	138	2105	-
2001	170	18	152	2226	-

- 10.2. Die Mehrzahl der Veranstaltungen der Bildungsprogramme war gut besucht. Mangels einer systematischen Bildungsbedarfserhebung in den Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betrieben konnte der LRH aber nicht beurteilen, ob die jeweiligen Veranstaltungen den tatsächlichen Bedarf abdeckten.
- 10.3. *Zu Punkt 10.1. teilt die Landesanstaltendirektion mit, dass die Zahl der abgesagten Veranstaltungen von 41 im Jahr 2001 im Bereich der Landesanstaltendirektion zu relativieren ist, weil beispielsweise Veranstaltungen, die einmal verschoben und dann abgesagt wurden, aus EDV-technischen Gründen in der Gesamtzahl doppelt aufscheinen und andererseits auch einzelne Schulungsreihen mit mehreren Modulen abgesagt werden mussten. Die echte Vergleichszahl für 2001 wäre demnach 27 abgesagte Veranstaltungen.*

Zu Punkt 10.2. hält die Landesanstaltendirektion fest, dass im Bereich der Landesanstaltendirektion das Bildungsangebot weitgehend der tatsächlichen Nachfrage entspricht, was durch eine Auswertung bzw. Gegenüberstellung der Anzahl der Anmeldungen zu den eingeladenen (bzw. tatsächlichen) Teilnehmern bestätigt wird. Im Jahr 2000 konnten von 3351 Anmeldungen nur 70, das sind 2 % mangels freier Seminarplätze nicht berücksichtigt werden, im Jahr 2001 waren es von 3350 Anmeldungen 164 oder 4,9 %. Ein Indiz dafür, dass Überbuchungen der Bildungsveranstaltungen der Landesanstaltendirektion nur sehr selten sind, was auf eine genaue Planung, unterstützt durch die jährlich durchgeführten Bildungsbedarfserhebungen, zurückzuführen ist.

- 11.1. Die konsumierten Aus- und Fortbildungstage wurden im Zuständigkeitsbereich der Personalabteilung nicht erfasst. Sie hätten nachträglich nur mit einem unverhältnismäßig hohen Zeitaufwand ermittelt werden können. Im Zuge der Prüfung stellte der LRH generell fest, dass die in der Personalabteilung vorhandenen Daten nur bedingt und in geringem Umfang für eine statistische Auswertung herangezogen werden können.
- 11.2. Kritisch bewertete der LRH, dass die Personalabteilung bisher kaum in der Lage war, entsprechendes Datenmaterial zu erheben, zu verknüpfen und zu analysieren. Mangels einer systematischen Datenerhebung konnte der LRH die Vollständigkeit und Richtigkeit der Seminarstatistik der Personalabteilung nicht überprüfen. Im Zuge der derzeit laufenden Implementierung einer neuen Seminarverwaltungs-Software müsste jedenfalls sichergestellt werden, dass zur Unterstützung von Steuerungsprozessen erforderliches Datenmaterial elektronisch verarbeitet wird.
- 11.3. *Die Personalabteilung hat bereits 1994 die Erstellung eines EDV-Seminarverwaltungsprogrammes angeregt. Dieses wurde in der Prioritätenreihung des Rechenzentrums jedoch zurückgestellt. Die Implementierung der neuen Seminarverwaltungs-Software wird die Zurverfügungstellung von statistischem Material in Zukunft sicherstellen.*
- 12.1. Die Bildungsprogramme umfassen jene Themen, die aus Sicht der Personalabteilung und der Landesanstaltendirektion für einen größeren Kreis von Bediensteten zur Aufgabenerfüllung wichtig sind. Dabei handelt es sich um Veranstaltungen mit fachlichen, methodischen, kommunikativen und führungsspezifischen Inhalten.

Für die EDV-Anwenderschulungen steht im Intranet des Landes ein Web Based Training zur Verfügung, welches auch für einen Teil der Mitarbeiter aus den Anstalten und Betrieben zugänglich ist. Dieses in Module aufgeteilte Schulungsprogramm beinhaltet die gängigen Anwenderprogramme und hat die zuvor in Seminarform abgehaltenen Anwenderschulungen abgelöst.

Darüberhinaus werden Sonderprogramme für Führungskräfte, Potenzialträger, Wiedereinsteiger, Wirtschaftspraktika, Veränderungsberatung usw. angeboten.

- 12.2. Der LRH hob positiv hervor, dass nicht nur fachlich orientierte Bildungsveranstaltungen, sondern auch solche zur Steigerung der methodischen, sozialen und persönlichen Kompetenz angeboten werden.

Die Durchführung von Sonderprogrammen wurde vom LRH ebenfalls als positiv beurteilt, wobei im Hinblick auf die Notwendigkeit eines modernen Managements vor allem die Führungskräfte- und Potenzialträgerschulung hervorzuheben war.

Dienstausbildung neu

- 13.1. Für die Neuausrichtung der Dienstausbildung der Landesbediensteten wurde von der Personalabteilung ein Konzept erarbeitet, das eine Ausbildung in den vier Modulen Einführung, Allgemeine Grundausbildung, Besondere Grundausbildung und Persönlichkeitsentwicklung vorsieht.
- 13.2. Der LRH begrüßte die Abkehr vom starren Dienstausbildungssystem der Vergangenheit. Er empfahl daher, das Konzept für die Dienstausbildung neu im Hinblick auf seine starke Praxis- und Funktionsorientierung rasch umzusetzen.

Anmeldung und Auswahl der Teilnehmer

- 14.1. Die Anmeldung zu den Veranstaltungen des internen Bildungsprogramms erfolgt mittels eines standardisierten Formulars. Die Anmeldefrist endet in der Regel acht Wochen vor Veranstaltungsbeginn.

Die Auswahl der Teilnehmer führen die Mitarbeiter der Personalabteilung bzw. Anstaltendirektion nach folgenden Hauptkriterien durch:

- Zugehörigkeit zur Zielgruppe
- Gründe für den Besuch der Veranstaltung
- Befürwortung des Abteilungsleiters bzw. Vereinbarung im Mitarbeitergespräch
- Rechtzeitigkeit der Anmeldung

Bei sehr hohen Anmeldeziffern kommen in der Personalabteilung zusätzliche Auswahlkriterien zur Anwendung. Für bestimmte Sonderprogramme gibt es einen davon abweichenden Auswahl- und Teilnahmemodus.

Um eine höchstmögliche Auslastung zu gewährleisten, werden neben den Teilnehmern ein oder mehrere Ersatzteilnehmer nominiert.

Den Führungskräften der Organisationseinheiten kommt eine Mitentscheidungsbefugnis über die Teilnahme ihrer Mitarbeiter an Veranstaltungen des internen Bildungsprogrammes zu. In den Anstalten und Betrieben liegt die Entscheidungskompetenz bei den jeweiligen Leitern. Lediglich bei Überbuchungen entscheidet die Landesanstaltendirektion.

- 14.2. Die Fragestellung im Anmeldeformular der Personalabteilung "Warum will ich dieses Seminar besuchen?" sollte eine bewusste Auseinandersetzung der Interessenten mit ihren eigenen Zielen und den Zielen des Seminars bewirken. Da diese Intention im Anmeldeformular nicht klar genug zum Ausdruck kam, hat die Personalabteilung für die Zukunft ihre Fragestellung um die persönliche Zielsetzung und Erwartung des jeweiligen Mitarbeiters ergänzt. Der LRH empfahl der Anstaltendirektion, auch in ihrem Anmeldeformular eine diesbezügliche Ergänzung vorzunehmen.

Nach Ansicht des LRH ist die Auseinandersetzung und Weiterleitung der konkreten Ziele und Erwartungen wesentlich, da

- die Seminargruppe homogener zusammengesetzt werden kann
- die Veranstaltung zielgruppenorientierter konzipiert werden kann
- sich die formulierten Ziele und Erwartungen besonders für eine Evaluierung der Bildungsveranstaltungen eignen.

- 14.3. *Nach Mitteilung der Landesanstaltendirektion wurde die Anregung des LRH bereits umgesetzt.*

Externe Bildungsveranstaltungen

- 15.1. Für Bildungsinhalte, die durch das Bildungsprogramm nicht abgedeckt werden, besteht die Möglichkeit, im Rahmen der jeweiligen finanziellen Kontingente externe Veranstaltungen zu besuchen. Für die Teilnahme an externen Seminaren müssen die Organisationseinheiten grundsätzlich die Genehmigung durch die Personalabteilung einholen. Wenn die Kosten 500 Euro nicht überschreiten, ist der jeweilige Leiter berechtigt, im Rahmen des ihm zur

Verfügung stehenden Kontingents die Teilnahme eines Mitarbeiters an der externen Bildungsveranstaltung zu genehmigen.

Demgegenüber sind die Anstalten und Betriebe im Rahmen ihres Budgets selbst entscheidungsbefugt. Lediglich die Bildungswünsche der Leiter bedürfen der Genehmigung durch die Landesanstaltendirektion.

- 15.2. Da die Aus- und Fortbildung eine Führungsaufgabe darstellt, empfahl der LRH im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung, die Entscheidungskompetenzen in den Verantwortungsbereich der jeweiligen Führungskräfte der Organisationseinheiten zu verlagern. Damit sollte in Hinkunft auch möglich sein, dass Führungskräfte ihre Mitarbeiter unabhängig von einem Genehmigungserfordernis der Personalabteilung zu externen Bildungsveranstaltungen entsenden. Eine von der Genehmigung der Personalabteilung unabhängige Entsendung von Mitarbeitern zu externen Bildungsveranstaltungen sollte auch dann möglich sein, wenn das entsprechende interne Bildungsprogramm überbucht ist und die Bedeckung im Bildungskontingent der Organisationseinheit gegeben ist.
- 16.1. Wie ein Vergleich der den Abteilungen des Amtes und den Bezirkshauptmannschaften zugeteilten Kontingente mit den tatsächlichen Ausgaben zeigte, haben mehrere Organisationseinheiten über einen längeren Zeitraum hinweg ihr Kontingent für externe Bildungsveranstaltungen bei weitem nicht ausgeschöpft bzw. vereinzelt überzogen. Aus den budgetierten Kontingenten für externe Bildungsveranstaltungen verblieben im Jahr 2001 insgesamt knapp 100.000 Euro, die mangels Übertragbarkeit auf das Folgejahr verfallen sind.
- 16.2. Der LRH wies darauf hin, dass bei einer genaueren Planung mit den Organisationseinheiten das Bildungsbudget bedarfsgerechter eingeschätzt werden hätte können.

Kostentragung und Verrechnung der Bildungsveranstaltungen

Derzeitige Form der Budgetierung und Mittelzuteilung

- 17.1. Aus dem der Personalabteilung für Personalentwicklung und Aus- und Fortbildung zur Verfügung stehenden Budget werden die Ausgaben für die Einführungskurse, die Dienstausbildung, die Maßnahmen der Personalentwicklung wie etwa das Führungskräfte-Curriculum, die Veranstaltungen aus dem internen Bildungsprogramm sowie die Teilnahme an externen Bildungsveranstaltungen finanziert.

Für den Besuch von externen Bildungsveranstaltungen werden den Organisationseinheiten finanzielle Kontingente bereit gestellt, die sich im Jahr 2001 in einer Größenordnung von 700 Euro (Umweltanwaltschaft und Polizeiabteilung) bis knapp 200.000 Euro (Rechenzentrum) bewegten. Den Bezirkshauptmannschaften wurde einheitlich ein finanzieller Rahmen von rund 1.800 Euro gewährt. Die Zuteilung der einzelnen Kontingente erfolgte durch die Personalabteilung anhand von Erfahrungswerten.

Für die internen, im Bildungsprogramm der Personalabteilung angebotenen Bildungsveranstaltungen sind derartige Kontingentierungen, welche den Besuch von Mitarbeitern einer Organisationseinheit beschränken, nicht vorgesehen. Im Gegensatz zu den Kontingenten für externe Bildungsveranstaltungen, über deren Verbrauch die Organisationseinheiten vierteljährlich von der Personalabteilung informiert werden, stehen den Organisationseinheiten zwar Informationen über die besuchten internen Fortbildungsveranstaltungen, nicht jedoch über die damit verbundenen Ausgaben zur Verfügung.

In der Landesanstaltendirektion werden die Kosten für die internen Bildungsveranstaltungen zentral erfasst. Nach erfolgter Abstimmung werden die jeweiligen Bildungsbudgets den

Anstalten und Betrieben bekanntgegeben. Die Budgetansätze in den Anstalten und Betrieben enthalten sowohl Ausgaben für interne als auch externe Veranstaltungen. Anders als in der Personalabteilung werden die Anstalten und Betriebe somit mit sämtlichen Ausgaben für die Aus- und Fortbildung belastet.

- 17.2. Für eine möglichst fundierte Planung und Budgetierung ist es nach Ansicht des LRH erforderlich, dass die Organisationseinheiten aufgrund ihrer Personalentwicklungs- und Bildungskonzepte der Personalabteilung ihren Bildungsbedarf für das nächste Jahr bekanntgeben. Der Gesamtbedarf bildet die Grundlage für das Bildungsprogramm und den Budgetantrag des kommenden Jahres. Im Bereich der Anstalten und Betriebe könnte ein exakter ermittelter Bildungsbedarf aus Sicht des LRH die Budgetierung qualitativ verbessern.

Ausgehend vom genehmigten Gesamtbudget sollte den Organisationseinheiten ein jährliches Bildungsbudget (Kontingent) zur Verfügung gestellt werden, aus dem sowohl die internen als auch die externen Bildungsveranstaltungen zu finanzieren sind. Mit der Verrechnung der Kosten für den Besuch interner Veranstaltungen könnte nach Auffassung des LRH das Kostenbewusstsein in den Organisationseinheiten gestärkt werden.

Desweiteren sollte es nach Ansicht des LRH den Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betrieben grundsätzlich ermöglicht werden, im Rahmen ihrer Budgets zwischen internen und externen Bildungsveranstaltungen frei wählen zu können. Eine allenfalls aus strategischen Erwägungen erforderliche Einflussnahme der Personalabteilung oder der Landesanstaltdirektion auf Bildungsinhalte könnte dadurch sichergestellt werden, dass die Bildungskonzepte und die daraus abzuleitenden Bildungsmaßnahmen mit der Personalabteilung bzw. der Landesanstaltdirektion abgestimmt werden. Aus Gründen der Planungssicherheit sollten zwischen der Personalabteilung bzw. der Landesanstaltdirektion und den Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betrieben verbindliche Vereinbarungen geschlossen werden, ob der Bildungsbedarf intern oder durch den Besuch externer Veranstaltungen gedeckt wird. Dadurch würde zwischen der Personalabteilung bzw. Anstaltendirektion und anderen Anbietern von Bildungsveranstaltungen eine gewisse Wettbewerbssituation entstehen, die Kosten- und Qualitätsvorteile bringen kann. Außerdem würde die Genehmigung von externen Bildungsveranstaltungen durch die Personalabteilung überflüssig.

Die Genehmigung des Besuches zusätzlicher, unvorhergesehener und durch das Bildungsbudget nicht abgedeckter Veranstaltungen sollte weiterhin der Personalabteilung vorbehalten sein. Hiefür wären von der Personalabteilung entsprechende Mittel bereitzuhalten. Nach Ansicht des LRH könnte der zusätzliche Mittelbedarf bei einer sorgfältigen und vorausschauenden Planung der Bildungsaktivitäten in den Organisationseinheiten gering gehalten werden.

- 17.3. *Nach Ansicht der Personalabteilung wird der Übergang auf ein dezentrales System mit Kontingenten für interne und externe Bildungsmaßnahmen sowie einer zentralen Budgetreserve für unvorhergesehene Bildungsmaßnahmen nur dann sinnvoll sein, wenn das Bildungsbudget insgesamt aufgestockt wird. Selbst bei Aufstockung der Kontingente ist mit Gesamtkontingenten der Nachteil verbunden, dass insbesondere bei persönlichkeitsbildenden Seminaren und Themen der Organisation die Möglichkeit der internen Vernetzung und der gemeinsamen strategischen Ausrichtung nicht mehr gegeben ist.*

Zur Frage der Seminarplanung: Die Personalabteilung hat eine Seminarplanung allein auf Basis von Schulungsplänen der einzelnen Organisationseinheiten aus folgenden Überlegungen, die teilweise aus Erfahrungswerten mit Pilotversuchen resultieren, bisher nicht gesamthaft umgesetzt:

- *Zeitliche Diskrepanz zwischen Erkennen des Schulungsbedarfs und Umsetzung*

kann zu Lasten der Wirksamkeit gehen, überdies ist das Angebot externer Seminaranbieter kaum in bzw. über einen einjährigen Zeitraum bekannt.

- *Laufende Veränderungen erfordern ein rasches und flexibles Reagieren. Die Änderung von gesetzlichen Rahmenbedingungen, organisatorische Änderungen, akute Konfliktthemen, etc. erfordern Maßnahmen, die in einem ein- bis eineinhalbjährigen Planungszeitraum oft nicht vorhersehbar sind.*
- *Um die Dispositionsmöglichkeit im laufenden Jahr zu erhöhen, bedarf es beträchtlicher zusätzlicher finanzieller Mittel.*
- *Kundenverständnis der Personalentwicklung: Eine strategische Ausrichtung ist bei Beschränkung auf die Organisation von unmittelbar benötigten Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen nur begrenzt möglich.*

- 17.4. Die von der Personalabteilung geäußerten Bedenken, nämlich dass ein dezentrales System zu einem beträchtlichen zusätzlichen Mittelbedarf führen würde, kann der LRH nicht teilen. Die zentrale Budgetreserve kann nach Ansicht des LRH bei sorgfältiger Planung in den Organisationseinheiten relativ gering gehalten werden. Sollte tatsächlich ein unvorhergesehener Schulungsbedarf auftreten, haben die Organisationseinheiten ohnehin die Möglichkeit, Prioritäten zu setzen und innerhalb ihres Bildungsbudgets Umschichtungen vorzunehmen.

Der Befürchtung, wonach eine gemeinsame strategische Ausrichtung nicht mehr möglich wäre, hält der LRH entgegen, dass die Bildungskonzepte der Organisationseinheiten mit der Personalabteilung abgestimmt werden müssen und somit eine entsprechende Einflussnahme gewährleistet ist.

Globalbudget

- 18.1. Im Sinne der ergebnisorientierten Steuerung der Verwaltung ist die Globalbudgetierung ein zentrales Instrument. Dabei erhält jede Organisationseinheit ein globales Budget, über welches sie verfügen und innerhalb dessen sie nach ihren Erfordernissen Umschichtungen vornehmen kann. Dies bedeutet auch, dass den Organisationseinheiten bei der Ausrichtung ihrer Personalentwicklungs- und Bildungsaktivitäten ein erheblich größerer Entscheidungsspielraum und damit ein höheres Maß an Verantwortung zukommt. Auch im Land Oberösterreich werden entsprechende Pilotprojekte mit ersten Ansätzen in Richtung eines Globalbudgets geplant. Ob und in welcher Form die Globalbudgetierung im Land Oberösterreich umgesetzt wird, steht derzeit noch nicht fest.
- 18.2. Nach Ansicht des LRH hat die erfolgreiche Umgestaltung der Verwaltung in Richtung einer Globalbudgetierung zur Voraussetzung, dass die Organisationseinheiten die damit verbundene Zunahme an Entscheidungsverantwortung auf einer ausreichenden Planungsgrundlage treffen. Der LRH ist daher der Meinung, dass seine Empfehlungen, die auf eine Stärkung der dezentralen Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen zielen und eine effizientere Planung und Steuerung der Personalentwicklung sowie Aus- und Fortbildung ermöglichen, auch die Einführung von Globalbudgets unterstützen können.

Evaluierung

- 19.1. Sowohl in der Personalabteilung als auch in der Landesanstaltendirektion werden die jeweiligen Bildungsveranstaltungen einer Evaluierung unterzogen. Dabei werden die Meinungen der Teilnehmer zum Inhalt, zum Nutzen, zum Referenten und zu den Rahmenbedingungen abgefragt. Auch der Trainer gibt ein Feedback zum Verlauf der Bildungsveranstaltung. Im Zuge der Prüfung konnte vom LRH festgestellt werden, dass die Ergebnisse der Befragungen entsprechende Konsequenzen und Veränderungen nach sich gezogen haben.

Wie die Umfrage des LRH gezeigt hat, wird in den Organisationseinheiten sowie Anstalten und Betrieben nur teilweise hinterfragt, in welchem Umfang die mit dem Besuch der Bildungsveranstaltung verfolgten Ziele erreicht wurden. Diese Lernzielkontrolle erfolgt vorwiegend in Form von Einzelgesprächen, gelegentlich auch im Rahmen von Dienstbesprechungen und - vor allem bei fachlicher Fortbildung - mit themenbezogenen Referaten.

- 19.2. Aus Sicht des LRH erfordert eine effektive Evaluierung auch eine Lernziel- und Transferkontrolle. Eine derartige Ergebnisevaluierung kann aber nach Meinung des LRH zweckmäßigerweise nur in der Organisationseinheit bzw. Anstalt selbst durchgeführt werden, wobei diese Evaluierung im Verantwortungsbereich der jeweiligen Führungskraft bzw. des Vorgesetzten zu erfolgen hat. Der LRH war daher der Ansicht, dass den Führungskräften die Notwendigkeit einer derartigen Lernzielevaluierung verstärkt ins Bewusstsein gerufen werden sollte. Der LRH empfahl der Personalabteilung sowie der Landesanstaltendirektion weiters, den Führungskräften zur Unterstützung der Ergebnis- und Transferevaluierung entsprechende Hilfsmittel zur Führung von Feedbackgesprächen oder zur systematischen Beobachtung der Lernzielerreichung zur Verfügung zu stellen. Für eines der möglichen Evaluierungsinstrumente, nämlich der Führung eines Feedbackgespräches zwischen dem Vorgesetzten und dem Mitarbeiter, wurden sowohl in der Personalabteilung als auch in der Landesanstaltendirektion Checklisten ausgearbeitet, welche jedoch bis dato den Führungskräften nicht bzw. nur teilweise bereitgestellt wurden.

Voraussetzung dafür, dass eine Lernzielevaluierung eine entsprechende Aussagekraft über den tatsächlichen Lernerfolg haben kann, ist aber nach Ansicht des LRH, dass anlässlich der Vereinbarung des Bildungszieles bzw. der konkreten Maßnahme eine klare Zielformulierung getroffen wurde. Auch dies ist nach Meinung des LRH den Führungskräften regelmäßig in Erinnerung zu rufen.

Im Ergebnis ist sich der LRH aber bewusst, dass der Erfolg der Umsetzung oft erst später erkennbar bzw. schwer messbar ist.

2 Beilagen

Linz, am 3. Dezember 2002

Dr. Helmut Brückner
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

Fußnoten:

- ¹ Dieser Betrag setzt sich aus rund 540.000 Euro für von der Landesanstaltendirektion veranstaltete Bildungsmaßnahmen sowie aus ca. 850.000 Euro für externe Bildungsveranstaltungen zusammen. Zu den Ausgaben für die externen Bildungsveranstaltungen ist aber anzumerken, dass das dem LRH von der Landesanstaltendirektion zur Verfügung gestellte Zahlenmaterial mit einer gewissen Unschärfe behaftet ist, da einige Anstalten ihre Ausgaben für externe Bildungsveranstaltungen nicht rückgemeldet haben.
- ² In der Landesanstaltendirektion waren die Gesamtausgaben der Krankenanstalten für die Aus- und Fortbildung der Jahre 1999 und 2000 nicht verfügbar, da - wie die Landesanstaltendirektion mitteilte - eine exakte Erhebung der Ausgaben dieser Jahre mit vertretbarem Aufwand nicht möglich war. Eine EDV-gestützte Auswertung dieser Daten erfolgte erst ab dem Jahr 2001, die Aus- und Fortbildungskosten (ohne innerbetriebliche Veranstaltungen unter drei Stunden) betragen im Jahr 2001 1,259.000 Euro, davon entfielen 478.000 Euro auf das Bildungsangebot der Landesanstaltendirektion.
- ³ Der Landesamtsdirektor wird dabei von leitenden Bediensteten wie Landtagsdirektor, Präsidialdirektor, Finanzdirektor, Personaldirektor und Baudirektor beraten.