

Bericht an den Gemeinderat

Bearbeiter: Mag. Herwig Pregetter

BerichterstellerIn: GR Kosselt

Graz, 12. Mai 2011

GZ: StRH – 8448/2009

Betreff: „Überprüfung der Abteilung für Katastrophenschutz und Feuerwehr Graz“

Der **Stadtrechnungshof** hat gemäß § 98 Abs 6 des Statutes der Landeshauptstadt Graz iVm § 13 Abs 2 Z 2 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof auf Grund eines **Prüfantrages des Herrn Bürgermeister** eine Gebarungsprüfung

der Abteilung für Katastrophenschutz und Feuerwehr Graz

durchgeführt und gelangt zusammenfassend zu folgenden **Ergebnissen**:

- **Allgemeine Aussagen zur fachlichen Führung der Abteilung:**
Die Abteilung ist nach unserer Einschätzung **adäquat organisiert, um den Bedrohungsbildern angemessen begegnen zu können**. Das Top-Management hat ausreichende fachliche Qualifikationen, um den präventiven und den abwehrenden Schutz bestmöglich zu organisieren. Die **Mitarbeiter sind adäquat ausgebildet** und werden nach unserer Wahrnehmung auch laufend geschult. Die technische Ausrüstung ist auf dem erforderlichen Stand und wird auch laufend durch Ersatzinvestitionen erneuert. Das Top-Management setzt nach unserer Wahrnehmung die **Prioritäten eindeutig in Richtung der Sicherstellung größtmöglicher Qualität** und fordert daher stets die dafür nötigen Budgetmittel ein. Eigene Beiträge, die in die Richtung gehen den Budgetbedarf zu reduzieren, sind rar (siehe gleich nachfolgend).
- **Aussagen zur betriebswirtschaftlichen Führung:**
Das Top-Management sieht Aktionsfelder für die Verbesserung der finanziellen Performance primär im **Aufzeigen neuer Einnahmequellen** und in **Maßnahmen des Qualitätsmanagements**; das Argument lautet, dass durch Qualitätsverbesserungen in der Technik und in den Arbeitsabläufen **finanzielle Schäden verringert und vermieden** werden können.

Wenn es um **aktive Beiträge zur Ausgabensenkung** geht, ist die **Initiative eher schwach ausgeprägt**. Es werden zwar theoretische Möglichkeiten zur Ausgabensenkung **in Form von Anregungen** aufgezeigt, etwa, wenn es - wie zuletzt - darum geht, einzelne traditionelle Tätigkeitsbereiche der Feuerwehr (Tiertransporte, Straßenreinigung nach Unfällen u.Ä.) "*zur Diskussion zu stellen*". Die Beiträge des Top-Managements gingen aber, nach unserer Wahrnehmung, in der Vergangenheit nie so weit, **konkret umsetzbare Vorschläge** zu erarbeiten und **Alternativen entscheidungsreif aufzuarbeiten**. Dazu würde auch gehören, Aussagen durch quantitative Daten zu unterstützen.

- **Betriebswirtschaftliche Themen in Einzelbeispielen:**

Wenn etwa im konkreten Fall gesagt wird, man könne durch Aufgabe der genannten Bereiche "bis zu 8 - 10 VZÄ" einsparen, so werden solche quantitativen Einschätzungen erst auf mehrmalige Nachfrage hin gegeben und fehlt es auch an jeglicher rechnerischer und datenmäßiger Unterlegung.

So wäre es z.B. wichtig und nützlich, die **zur Verfügung stehende jährliche Personalkapazität im Branddienst** (ca. 200 VZÄ = 530.000 Mannstunden) durch **quantitative Daten zur Auslastung** dieser Mitarbeiter zu unterlegen. Im Rahmen der Prüfung haben wir - erst nach und nach - eine Annäherung an die Frage erarbeiten können, ob und in welchem Ausmaß die Mitarbeiter des Branddienstes voll ausgelastet sind. Hierzu hat das Top-Management zunächst lediglich eine sehr **einfache Betrachtung** angestellt: man argumentiert, dass in der Vergangenheit nicht das gesamte geplante Schulungsprogramm durchführbar gewesen sei, daher gehe man davon aus, dass die Mitarbeiterkapazität bereits voll ausgeschöpft sei. Im **Verlauf der Prüfung** wurden uns in der Folge Auslastungsdaten präsentiert, die darlegen, in welchem Ausmaß die Personalkapazität für Einsätze, Schulungen und Übungen sowie für Ruhezeiten und allgemeine „Arbeitsdienste“ aufgewendet werden. Demgemäß sind die Mitarbeiter des Branddienstes im Umfang von ca 33% mit allgemeinen Arbeitsdiensten beschäftigt, sodass sich für uns die Schlussfolgerung ergibt, dass **die zur Diskussion gestellten Tiereinsätze und sonstigen Reinigungseinsätze nach Unfällen im Zeitspektrum Platz finden**.

Wenn es um Fragen der erforderlichen Mann- und Sachkapazitäten geht, zieht sich das Top-Management nach unserer Wahrnehmung sehr häufig darauf zurück, Benchmark-Werte anderer Städte und externe Studienergebnisse zu zitieren. Wir hätten im Rahmen der Prüfung **mehr Daten und Antworten aus dem Organisationsinneren** erwartet.

- **Gesamturteil zur Management-Performance:**

Insgesamt orten wir - ähnlich wie in anderen Bereichen des Magistrates - eine **hohe Sachkompetenz in fachlichen Angelegenheiten** und eine eher **schwach ausgeprägte Bereitschaft, sich auf betriebswirtschaftliche Themen vertieft einzulassen**.

- **Brandbekämpfung – Schutzziel:**

Im Rahmen der RINKE-Organisationsuntersuchung wurde im Jahr 2007 das Schutzziel der Stadt Graz erhoben und das, in Anschluss an die Umsetzung des Drei-Wachen-Konzeptes künftig wünschenswerte Schutzziel definiert. Der konkrete IST-Zustand zum Prüfungszeitpunkt wurde vom Stadtrechnungshof im Rahmen der vorliegenden Prüfung nicht verifiziert. **Nach Aussage der BF-Graz ist die laufende Einhaltung des definierten Schutzzieles sichergestellt** und wird regelmäßig kontrolliert. Im Zuge der geplanten Evaluierung der RINKE-Studie wird der IST-Status der Stadt Graz auch diesbezüglich neu erhoben.

- **Abwehrender Brandschutz – Personalressourcen:**

Mit Abschluss der Einschulung der 14 Neuzugänge im Oktober 2010 beläuft sich der Personalstand lt. Stellenplan auf **221 VZÄ** (213 Mannschaft + 8 Offiziere) und unter Berücksichtigung der Langzeitabsenzen („**IST-Stand real**“) auf **215 VZÄ** (207 Mannschaft + 8 Offiziere). Damit liegt der Personalstand der Mannschaft im Branddienst **um 6 VZÄ über der Forderung lt. RINKE-Studie**.

Mit Umsetzung der **verlängerten Wochenarbeitszeit** lt. StS-Beschlusses (Mehrleistung von sechs Schichtdiensttagen) ab dem Jahr 2011 sind rechnerisch für den Branddienst **künftig nur noch 210 VZÄ** (202 Mannschaft + 8 Offiziere) erforderlich, was eine mittelfristige Korrektur des Dienstpostenplanes nach unten ermöglicht. Somit stehen der BF-Graz **wieder ausreichende Personalkapazitäten** in einem solchen Maß zur Verfügung, dass der **Aufbau von neuen Überstunden wirkungsvoll unterbunden** und der zum Teil gewünschte **Zeitausgleich für den Überstundenabbau ermöglicht** wird. Darüber hinaus stehen wieder Kapazitäten für die zu absolvierenden Schulungen zur Verfügung.

Dem Stadtrechnungshof liegt weiters die **Aussage der Branddirektion** vor, dass durch eine **Auslagerung des Aufgabenbündels: „Straßenreinigung nach Verkehrsunfällen“, „Tiertransporte (Tierrettung im weiteren Sinne)“ und „Vorhaltung eines Kranfahrzeuges“**, bei entsprechender Fremdvergabe bzw. Alternativlösung, **Personaleinsparungen** im Branddienst in einer Größenordnung von **8 – 10 MitarbeiterInnen** realisierbar erscheinen; diesbezügliche quantifizierbare Daten wurden uns nicht vorgelegt, an einem Konzept werde aber gearbeitet.

- **Gehaltsniveau im abwehrenden Brandschutz:**

Von Seiten des Personalamtes wurde bezüglich der Entlohnung der Berufsfeuerwehren ein **Vergleich der Städte Graz – Linz**, mit folgendem Ergebnis angestellt:

Mit der neuen Regelung lt. Stadtsenatsbeschluss (Mehrleistung von sechs Schichtdiensttagen und Urlaubskürzung für Neueintritte) liegt der Durchschnittsstundensatz eines **Oberbrandmeisters mit langjähriger Dienstzeit mit ca. 9,6% geringfügig über** dem der Stadt Linz. Der Durchschnittsstundensatz einer **neu aufgenommenen Kraft für den Branddienst** liegt in Graz **mit ca. 5% geringfügig unter** dem der Stadt Linz. **Sowohl das Ausmaß der Dienstzeiten, das Verhältnis zwischen Schichtdienst und Bereitschaftsdienst als auch die Entlohnung beider Städte liegen in etwa auf gleichem Niveau.**

- **Abwehrender Brandschutz – Sachressourcen:**

Die RINKE-Organisationsstudie aus dem Jahr 2007 weist für die Stadt Graz im deutschen und österreichischen Städtevergleich einen relativ **niedrigen Bestand an Feuerwehrfahrzeugen** aus. Nach Aussage der BF-Graz sind Ausrüstung und Fahrzeugbestand für den Branddienst mit der bereits beschlossenen Anschaffung von vier neuen HLF **am Stand der Technik**.

Die BF-Graz hat für die Jahre **2011 bis 2015 ein Gesamtinvestitionskonzept** mit einem Volumen von ca. **EUR 4,1 Mio** ausgearbeitet. Davon entfällt ein Anteil von ca. **EUR 3 Mio** auf **Fahrzeuginvestitionen** für BF, FF und KSD und von ca. **EUR 1,1 Mio** auf **Investitionen für wünschenswerte Katastrophenschutz-ausrüstung**. Mit Umsetzung der gesamten geplanten Fahrzeuginvestitionen und unter der Annahme, dass für den Branddienst ausgemusterte Fahrzeuge weiterhin von FF und KSD genutzt werden, würde die Fahrzeugausstattung der BF-Graz, bezogen auf die Einwohnerzahl, etwa **gleichauf mit der der Stadt Linz** liegen.

- **Personalressourcen im Referat „Vorbeugender Brandschutz/Feuerpolizei“:**

Die Interpretation der „Output-Statistiken“ der beiden Referatsbereiche gestaltet sich aufgrund der Inhomogenität der Geschäftsfälle (geschäftsfallspezifisch sehr unterschiedlicher Arbeitsaufwand) und aus folgenden Überlegungen heraus schwierig: Der Bereich „Vorbeugender Brandschutz“ unterliegt hinsichtlich des Arbeitsanfalles den **Schwankungen wechselnder Bau- und Gewerbetätigkeit**. Eine große Zahl an ad-hoc-Sachverständigen-Gutachten im Rahmen der Projektsprechtage eines Jahres führt beispielsweise im Folgejahr zu Arbeitseinsparungen für schriftliche Gutachten und Teilnahmen an Kommissionierungen.

Bezogen auf den Bereich „Feuerpolizei“ bringt eine bevorstehende Gesetzesänderung - **das neue „Feuer- und Gefahrenpolizeigesetz“ (StFGPG) - massive Änderungen für das Behördenhandeln:** Die regelmäßige Beschau bestimmter Objekte fällt weg, andere Objekte kommen dazu, Beschaufristen werden verändert. Im Vergleich zum wegfallenden Aufwand für Nachbeschauten, erfordert die Ersterfassung neuer Objekte im Zuge der Erstbeschau einen weitaus höheren Arbeitsaufwand.

Die **Gesamtanzahl der ReferentInnen** beider Bereiche liegt mit derzeit insgesamt sieben, für den Stadtrechnungshof glaubhaft, **an der Untergrenze.** Im Kontroll-, Erhebungs- und Verwaltungsbereich des Referates sind insgesamt ca. 11 MitarbeiterInnen beschäftigt. Der Stadtrechnungshof empfiehlt, die **Anzahl der Dienstposten in diesen Bereichen zu evaluieren** und seitens des Managements Vorschläge für Maßnahmen auszuarbeiten, mit deren Hilfe die **Produktivität der Verwaltungsabläufe im Innendienst erhöht** werden kann.

- **Umstellungsentscheidung bei der Gebäudeinstandhaltung:**

Nach der ursprünglichen Geschäftseinteilung war die BF-Graz für die Verwaltung und die Instandsetzung der Feuerwehrgebäude selbst zuständig. Nach Aussage der BF-Graz führten fehlende Budgetmittel, ungenügende Personalkapazitäten und ein fehlendes Gesamtkonzept trotz der „besten Absichten der BF“ zu **unfachgerechten Umbau- und Sanierungsmaßnahmen**, wodurch entsprechende **Folgeschäden an den Gebäuden** entstanden. Mit April 2009 erfolgte auf Initiative des damals zuständigen Stadtsenatsreferenten eine Änderung der Geschäftseinteilung und in der Folge die **Übertragung der Zuständigkeit für die Verwaltung und für Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten an die Liegenschaftsverwaltung.**

Bezüglich der erforderlichen baulichen Maßnahmen an den Gebäuden der Feuerwehr wurden in der Zwischenzeit **Grobkostenschätzungen** mit folgenden **Nettobeträgen** erstellt:

- Gesamtinvestitionen	ca. EUR 1,3 Mio
- davon dringende Maßnahmen	ca. EUR 0,6 Mio
- davon Eigenleistungen der BF	ca. EUR 0,2 Mio (Auftragswert)

Bis Oktober 2010 wurden von der Magistratsabteilung A 8/5 bereits **Sanierungsmaßnahmen im Umfang von ca. netto EUR 330.000 beauftragt.**

- **Gebäudeinstandhaltung – Personalressourcen:**

Seit der Übertragung der Zuständigkeit für die Verwaltung der Feuerwehrobjekte und die Durchführung von Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten an die Liegenschaftsverwaltung, werden externe Firmen mit der Ausführung der dringenden Arbeiten beauftragt. Wie oben ausgeführt, sind in den **Grobkostenschätzungen** für die Sanierung der Feuerwachen mit einer **Gesamtkostensumme von ca. EUR 1,3 Mio, Eigenleistungen der BF** mit einem Auftragswert von **ca. EUR 200.000** enthalten. Vorteil dieser Vorgehensweise: es liegt ein Gesamtsanierungskonzept zugrunde, anspruchsvolle Arbeiten werden an Fachfirmen vergeben und gleichzeitig erfolgt eine **Einbindung der Professionisten der BF.**

- **Nebenbeschäftigungen:**

In unserer Prüfung haben wir die Situation im Umfeld der Berufsfeuerwehr analysiert. Wir halten das **vorhandene Regelwerk** zur Beurteilung und Vermeidung von Befangenheit für **ausreichend.** Die **Einhaltung der Vorschriften** kann nur mit Hilfe **regelmäßiger Überprüfungen durch die Magistratsdirektion** sichergestellt werden.

- **Inspektionsdienst und Brandsicherheitswachdienst:**

- **Brandsicherheitswachdienst:**

- Diese Aufgabe wurde bisher von MitarbeiterInnen der BF geleistet und wird nun **seit Mitte 2010 ausschließlich von der FF-Graz abgewickelt**. Das von der FF verrechnete Honorar unterliegt der Entgeltordnung des Landesfeuerwehrverbandes Steiermark, was zu einer **Verbilligung für die Veranstalter** führt. Da die Brandsicherheitswachdienste bisher **in der Freizeit der MitarbeiterInnen auf Überstundenbasis** geleistet wurden, hat die Übertragung dieser Aufgabe **keinen Einfluss auf den Personalbedarf für den Branddienst**.

- **Inspektionsdienst:**

- Der Inspektionsdienst, als Maßnahme des vorbeugenden Brandschutzes, wird anteilig von MitarbeiterInnen der Feuerpolizei und Offizieren der BF geleistet. Das **Entgelt pro Stunde** liegt lt. „Entgeltordnung der Stadt Graz“ im Zeitraum **„Wochentag zwischen 6 und 18 Uhr“ unter den Selbstkosten für die Überstunden** der MitarbeiterInnen und an **„Sonn- und Feiertagen“ über den Überstundensätzen**.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt eine Anhebung der Entgelte durch Anpassung der „Entgeltordnung der Stadt Graz“, zumindest auf das Niveau der Selbstkosten.

- **Katastrophenschutzreferent in der FW und Sicherheitsmanagement in der MD:**

- Der Tätigkeitsbereich des neu geschaffenen Referates „Sicherheitsmanagement“ wird in der „Geschäftseinteilung der Stadt Graz“ „negativ“ definiert („... soweit es nicht in die Kompetenz anderer Abteilungen fällt“) und wird damit schon formal eine Doppelgleisigkeit mit dem Katastrophenschutzreferat vermieden. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes kommt es zu **keinen Überschneidungen der Aufgaben** des Katastrophenschutzreferates mit denen des Sicherheitsmanagements. Die **Wahrnehmung der lokalen Sicherheitsagenden der Stadt Graz** erfolgt ausschließlich durch das neu geschaffene Referat. In diesem Zusammenhang erachten wir auch die geplante **Zusammenlegung von Ordnungswache und Parkraumservice für sinnvoll**.

- **Vertragsverhältnis Brandmeldeanlage:**

- Der Stadtrechnungshof hat die Vorgänge rund um das Vertragsverhältnis mit der Lieferfirma der Brandmeldeanlage im Zeitablauf analysiert. **Das Ziel, die Einnahmen der Stadt Graz für die Brandmeldeanlage zu erhöhen, ohne dabei die Endkunden durch Erhöhung des „Feuerwehrbediententgeltes“ zu belasten bei gleichzeitiger Gewährleistung lückenloser Funktionsfähigkeit der Brandmeldeanlage wurde** von der BF trotz mehrmaligem Wechsel der Marschrichtung auf dem Weg über den Abschluss von Lizenzvereinbarungen **erreicht**.

- **Einzelfallprüfung von Beschaffungs- und Vergabeentscheidungen:**

- Unsere Prüfung der Ausschreibungen und Vergaben dreier großer Fahrzeuganschaffungen in den letzten drei Jahren ergab keine Kritikpunkte.

- **Entgeltsverrechnung:**

- Die Prüfung der Entgelte für Fehl- und Täuschungsalarme und für Ausrüstungs- und Geräteentlehnungen ergab keine Beanstandungsgründe.

- **Freiwillige Feuerwehr Stadt Graz:**

- Die FF-Graz wird vom Kommandanten und seinem Stellvertreter geführt. Sie verfügte zum Prüfungszeitpunkt über **161 freiwillige Mitglieder**, von denen **102 als Einsatzkräfte ausgebildet** sind und im Dienstrad während der Nachtstunden und an den Wochenenden in der Feuerwache Kroisbach Bereitschaftsdienst versehen.

In Zusammenhang mit der Gründung der FF-Graz wurden neben dem Globalziel „Verstärkung und Unterstützung der BF-Graz“ **keine konkreten Detailziele**, wie bspw. „Personaleinsparungen bei der BF“, definiert.

Die BF-Graz beruft sich auf die RINKE-Studie; diese ist aber in ihrer Conclusio **nicht eindeutig für die Schaffung einer Freiwilligen Feuerwehr Graz** gewesen.

Nach Aussage der BF-Graz liegt der **Hauptzweck der FF-Graz in der Verstärkung und Unterstützung der BF im Großschadens- und Katastrophenfall und in der Ausbildung von Freiwilligen für diese beiden Einsatzfälle**; ein eigener Einsatzbereich der FF-Graz ist nicht geplant. Weiters wurde die FF-Graz mit dem **Aufbau und der Betreuung der Feuerwehrjugend** und im Laufe des Jahres 2010 auch mit der Durchführung des **Brandsicherheitswachdienstes** und der **Straßenreinigungen** während der Nachtstunden und an den Wochenenden betraut.

Der bisherige Mitteleinsatz der Stadt Graz für die FF-Graz seit der Gründung setzt sich aus **OG-Ausgaben der Jahre 2009 und 2010** in Höhe von voraussichtlich insgesamt **EUR 256.790** und dem **AOG-Investitionsbudget von EUR 112.500** zusammen. Dazu kommen noch jene **Ausgaben für die FF-Graz, die von der BF-Graz übernommen** werden und die **Einnahmehausfälle bei der BF-Graz** durch die Übertragung der Einnahmequellen Brandsicherheitswache und Straßenreinigung.

Nach unserer Schätzung beläuft sich der **bisherige Gesamtmiteinsatz der Stadt Graz seit Gründung der FF-Graz auf ca. EUR 450.000**.

Das Landesfeuerwehrgesetz fordert eine **Überwachung der widmungsgemäßen Verwendung der Bar- und Sachleistungen, die der FF zur Verfügung gestellt werden, durch die Gemeinde**. Diese Überwachung wird von der BF-Graz derzeit nicht ausgeübt und ist, wie im Kapitel 3.6.9.2. „Budget der FF-Graz“ beschrieben, **von der Stadt Graz künftig sicherzustellen**.

Wir haben im Rahmen unserer Prüfung **Anfragen zur Ausrüstung und zur Finanzgebarung der FF-Graz** gestellt und **merken dazu an**, dass uns diesbezüglich **vom Kommandanten der FF keine Auskünfte erteilt wurden**. Wir empfehlen diesbezüglich eine **entsprechende Ergänzung der Satzung der FF-Graz**.

Hinsichtlich der **Auswirkung der FF-Gründung auf den Personalbedarf der BF-Graz** treffen wir **zusammenfassend folgende Feststellung**:

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes leistet die FF-Graz einen **wichtigen Beitrag zur Unterstützung im Katastrophen- und Großschadensereignis und beim Aufbau und der Betreuung der Feuerwehrjugend**. Unter den dargestellten Voraussetzungen wird sich **jedoch der Bedarf an VZÄ im Branddienst der BF-Graz infolge der Gründung der FF-Graz auch langfristig nicht verringern**.

Eine **Gebarungsprüfung der Freiwilligen Feuerwehr** wurde vom Kontrollausschuss mit Nachdruck gewünscht; entsprechende **Ersuchen sind an die FF gestellt** worden.

Der **Kontrollausschuss stimmt den Feststellungen des Stadtrechnungshofes zu** und stellt gemäß § 67 a iVm § 45 Abs 6 des Statutes der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl 130/1967, in der geltenden Fassung den

Antrag,

der **Gemeinderat möge den Prüfbericht des Stadtrechnungshofes sowie die Stellungnahme des Kontrollausschusses zur Kenntnis nehmen.**

Die Vorsitzende des Kontrollausschusses:

Der Stadtrechnungshofdirektor:

GRin KO Ingeborg Bergmann

Dr. Günter Riegler

Vorberaten in den Kontrollausschusssitzungen am 14. Dezember 2010, am 25. Jänner 2011, am 1. März 2011, am 29. März 2011 sowie am 2. Mai 2011.

Die Vorsitzende:

GRin KO Ingeborg Bergmann

GZ: StRH – 8448/2009

**„Überprüfung der Abteilung für Katastrophenschutz und Feuerwehr Graz“
Beschlussvorlage für den Gemeinderat im Mai 2011**

Stellungnahme

gemäß § 67a Abs 5 des Statutes der Landeshauptstadt Graz


zum Prüfbericht gemäß § 98 Abs 6 Z 2 des Statutes der Landeshauptstadt Graz iVm § 13 Abs 2 Z 2 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof zum Thema

„Überprüfung der Abteilung für Katastrophenschutz und Feuerwehr Graz“

Der **Kontrollausschuss** hat den oben erwähnten Prüfbericht des Stadtrechnungshofes in seinen Sitzungen am 14. Dezember 2010, am 25. Jänner 2011, am 1. März 2011, am 29. März 2011 sowie am 2. Mai 2011 eingehend beraten und die vom Stadtrechnungshof getroffenen Feststellungen ausführlich diskutiert.

Sämtliche Berichtsteile wurden vom Kontrollausschuss zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die Vorsitzende:



GRin KO Ingeborg Bergmann