

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Generalsekretariate in den Bundesministerien

Reihe BUND 2021/12

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

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

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im März 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	7
Prüfungsziel _____	9
Kurzfassung _____	9
Zentrale Empfehlungen _____	16
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	19
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	21
Grundlagen der Funktion Generalsekretär _____	25
Rechtliche Grundlagen _____	25
Ziele für die optionale Einrichtung _____	28
Systematische Einordnung _____	33
Dienst- und besoldungsrechtliche Stellung _____	39
Betrachtung mit der Funktion Generalsekretär _____	44
Gehaltsstruktur der Generalsekretäre _____	49
Funktionsende der Generalsekretäre und anschließende Funktionen _____	51
Generalsekretäre der 2020 angelobten Bundesregierung _____	54
Ruhendstellung von Funktionen _____	56
Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen _____	58
Organisationsrechtliche Aspekte _____	58
Darstellung der Organisationseinheiten _____	60
Zuordnung der Organisationseinheiten _____	63
Generalsekretariate und Kabinette _____	71
Verhältnis zwischen Kabinett und Generalsekretär _____	71
Aufgabenabgrenzung zwischen Kabinett und Generalsekretariat _____	74
Weisungsbefugnis _____	79
Personalstand und Personalaufwand der Kabinette, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Generalsekretariate _____	81
Vergleich Personalstand der Kabinette, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Generalsekretariate _____	84
Vergleich Personalaufwand der Kabinette, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Generalsekretariate _____	86
Gesamter Personalaufwand der Kabinette, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Generalsekretariate _____	88

Büros der Generalsekretäre _____	89
Dienstrechtliche Grundlagen _____	89
Betrachtung mit der Funktion Büroleiter _____	90
Grundlagen der Dienstverhältnisse der Bediensteten der Büros _____	93
Gehaltsstruktur der Bediensteten der Büros _____	97
Mehrfachverwendung von Bediensteten _____	101
Bedienstete mit Kabinett-Sonderverträgen _____	105
Personelle Veränderungen während aufrechter Regierungsperiode _____	108
Personelle Veränderungen nach Ende der Regierungsperiode _____	110
Büroräumlichkeiten, Büroausstattung _____	112
Kraftfahrzeuge der Generalsekretäre _____	113
Aufgaben der Generalsekretäre _____	115
Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung _____	115
Dokumentation im ELAK _____	120
Mitwirkung der Generalsekretäre in Personalangelegenheiten _____	123
Auslagerung legistischer Tätigkeit _____	125
Konferenz der Generalsekretäre _____	127
Dokumentation der Konferenz der Generalsekretäre _____	130
Wirkungsorientierung, Kennzahlen zur Effizienz der Leistungserbringung _	132
Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes _____	133
Verlangensprüfung – Beantwortung der Fragen _____	135
Schlussempfehlungen _____	155

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Namen der Bundesministerien und in diesem Bericht verwendete Kurzbezeichnung _____	24
Tabelle 2:	Entwicklung der rechtlichen Grundlagen _____	26
Tabelle 3:	Ausgestaltung der Spitzenfunktionen der Bundesverwaltung ____	34
Tabelle 4:	Dienst- und besoldungsrechtliche Stellung der Generalsekretäre _____	40
Tabelle 5:	Betrauung mit der Funktion Generalsekretär _____	44
Tabelle 6:	Gehaltsstruktur der Generalsekretäre _____	49
Tabelle 7:	Funktionsende und weitere Verwendung der Generalsekretäre _____	52
Tabelle 8:	Generalsekretäre ab Jänner 2020 _____	55
Tabelle 9:	Der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister bzw. dem Generalsekretär zugeordnete Organisationseinheiten (Stand 1. Quartal 2019) _____	60
Tabelle 10:	Organisationseinheiten nach Ende der Funktion der Generalsekretäre _____	66
Tabelle 11:	Anzahl der im elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystem (ELAK) in den Bundesministerien bearbeiteten Akten _____	74
Tabelle 12:	Personalstand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros _____	84
Tabelle 13:	Personalaufwand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros _____	86
Tabelle 14:	Gesamter Personalaufwand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros _____	88

Tabelle 15:	Büroleiterinnen und Büroleiter _____	90
Tabelle 16:	Bedienstete der Büros – Grundlagen der Dienstverhältnisse ____	94
Tabelle 17:	Bedienstete der Büros – Überstunden und Belohnungen _____	97
Tabelle 18:	Anzahl der mehrfach verwendeten Bediensteten in den Büros der Generalsekretäre (Zeitraum Jänner 2018 bis Juni 2019) _____	101
Tabelle 19:	Personelle Veränderungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre während aufrechter Regierungsperiode (ohne Außenministerium) _____	108
Tabelle 20:	Personelle Veränderungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre nach Ende der Regierungsperiode (ohne Außenministerium) _____	110
Tabelle 21:	Auswertung der von den Generalsekretären behandelten Akten _____	121
Tabelle 22:	Befassung der Generalsekretäre in Personalangelegenheiten im Zeitraum 18. Dezember 2017 bis 3. Juni 2019 _____	123
Tabelle 23:	Personalstand der Generalsekretäre und ihrer Büros _____	137
Tabelle 24:	Anzahl der mehrfach verwendeten Bediensteten in den Büros der Generalsekretäre (Zeitraum Jänner 2018 bis Juni 2019) _____	139
Tabelle 25:	Bei der Bundesministerin bzw. beim Bundesminister sowie beim Generalsekretär eingerichtete Organisationseinheiten (Stand 1. Quartal 2019) _____	141
Tabelle 26:	Personalaufwand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros _____	146
Tabelle 27:	Personalaufwand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros _____	147
Tabelle 28:	Anzahl der im elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystem (ELAK) in den Bundesministerien bearbeiteten Akten _____	151

Tabelle 29: Personelle Veränderungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre während aufrechter Regierungsperiode (ohne Außenministerium) _____	153
Tabelle 30: Personelle Veränderungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre nach Ende der Regierungsperiode (ohne Außenministerium) _____	154

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ausgangsposition der Generalsekretäre und ihre Mehrfachverwendung _____	46
Abbildung 2:	Linienorganisation und sonstige Organisationseinheiten ____	65
Abbildung 3:	Organisationsaufbau und Weisungszusammenhang in den Bundesministerien _____	80

Abkürzungsverzeichnis

AB	Ausschussbericht
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
AusG	Ausschreibungsgesetz 1989
BDG 1979	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministeriengesetz 1986
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELAK	elektronisches Geschäftsfall– und Aktenbearbeitungssystem
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f(f).	folgend(e)
GehG	Gehaltsgesetz 1956
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)

u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VBG	Vertragsbedienstetengesetz 1948
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WV	Wiederverlautbarung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- alle Bundesministerien

Generalsekretariate in den Bundesministerien

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von April bis September 2019 die Generalsekretariate (das sind die Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre und deren Büros) in den Bundesministerien. Diese Sonderprüfung gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 initiierten Abgeordnete des Nationalrats Ende Jänner 2019. Das Prüfungsverlangen bezog sich auf die damalige Bundesregierung, die eineinhalb Jahre von Dezember 2017 bis Juni 2019 im Amt war. Prüfungsziele waren die Darstellung und Beurteilung der organisatorischen sowie dienst- und besoldungsrechtlichen Einrichtung der Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre, ihrer Büros, ihrer Schnittstellen innerhalb der jeweiligen Ressorts, ihrer Ziele und Aufgaben sowie der Konferenz der Generalsekretäre. Der überprüfte Zeitraum umfasste entsprechend dem Prüfungsverlangen die Einrichtung der Generalsekretariate vom 22. Dezember 2017 bis zum Beginn der Gebarungsüberprüfung durch den RH (per 1. April 2019) und wurde aufgrund des Funktionsendes der überwiegenden Anzahl der Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre mit Juni 2019 um den Zeitraum April bis Juni 2019 erweitert.

Kurzfassung

Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre

Die Funktion eines Generalsekretärs gab es grundsätzlich im Außenministerium, seit 1999 war sie dort auch mit einer Vorgesetztenfunktion ausgestattet. Ab April 2000 konnte auch in den übrigen Bundesministerien die Funktion eines Generalsekretärs, hier lediglich mit koordinierenden Aufgaben, eingerichtet werden. Vor dem Dezember 2017 verfügten neben dem Außenministerium auch das Bildungs-, das Finanz-, das Landwirtschafts- und das Verkehrsministerium über eine Generalsekretärin bzw. einen Generalsekretär. (TZ 2)

Die damals neue Bundesregierung wertete durch die Bundesministeriengesetz–Novelle 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018, die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre auf und stattete sie mit Vorgesetztenfunktion und Weisungsrecht gegenüber den Sektionsleitungen und nachgeordneten Dienststellen aus. Damit wurde eine zusätzliche optionale Hierarchieebene in die Aufbauorganisation eines Bundesministeriums eingezogen. Darüber hinaus stellte das Bundesministeriengesetz klar, dass die Funktion eines Generalsekretärs die bundesverfassungsgesetzlich geregelte Verantwortlichkeit der Bundesministerin bzw. des Bundesministers nicht tangiert. (TZ 2, TZ 5)

Die Ausstattung der Funktion des Generalsekretärs mit der Vorgesetztenfunktion war daher eine Aufwertung zu einer internen administrativen Spitze des jeweiligen Bundesministeriums. Als Klarstellung der Steuerungskompetenzen war sie grundsätzlich geeignet, Steuerungs– und Verantwortlichkeitsdefizite im Vergleich zum kooperativ–koordinierenden Generalsekretär hintanzuhalten. (TZ 2)

Die damaligen Bundesministerinnen und Bundesminister richteten in der Folge in allen zwölf Bundesministerien jeweils die Funktion eines Generalsekretärs sowie ein dazugehöriges Büro ein; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es eine Generalsekretärin und elf Generalsekretäre. (TZ 1, TZ 2, TZ 6)

Die Stellung der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre war in Teilbereichen ähnlich jener der Kabinettsleiterinnen und Kabinettsleiter: Beide konnten ohne Aufnahmeverfahren zum Bund sowie ohne Ausschreibung bestellt werden und waren in der Funktionsausübung und –dauer vom Vertrauen und der Funktionsdauer ihrer Bundesministerin oder ihres Bundesministers abhängig. Ursprünglich bestand allerdings für Generalsekretärinnen und Generalsekretäre auf Antrag das Anrecht auf Übernahme in ein öffentlich–rechtliches Dienstverhältnis und damit auf dauernden Verbleib in einem auf Lebenszeit angelegten Beamtenverhältnis. Mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2020 entfiel der Anspruch auf Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis „im Sinne einer sparsamen Verwaltung“. (TZ 4)

Während dem Kabinett einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers keine Vorgesetztenfunktion gegenüber den Bediensteten des jeweiligen Ressorts zukam, hatte die Generalsekretärin bzw. der Generalsekretär, ebenso wie die nach einem Ausschreibungsverfahren bestellten Sektionsleiterinnen und Sektionsleiter, die Vorgesetztenfunktion und das Weisungsrecht. Damit stand die Vorgesetztenfunktion der Generalsekretärin bzw. des Generalsekretärs, die bzw. der ohne die qualitätssichernden Instrumente eines Ausschreibungsverfahrens bzw. des Aufnahmeverfahrens lediglich auf Grundlage des Vertrauensverhältnisses zur Bundesministerin bzw. zum Bundesminister bestellt wurde, jedenfalls in einem Spannungsverhältnis zu jener der Sektionsleitungen. (TZ 4)

Im Mai 2019 übten fünf Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre (im Außen-, Sozial-, Bildungs-, Verteidigungs- und Nachhaltigkeitsministerium) diese Funktion ohne parallele Verwendung in einer anderen Funktion im Bundesministerium aus. In den übrigen sieben Bundesministerien übten die Generalsekretäre diese Funktion zusätzlich zu einer weiteren Funktion aus, die sie entweder bereits zum Zeitpunkt der Betrauung zum Generalsekretär innehatten oder die ihnen im Laufe ihrer Funktionsdauer zusätzlich übertragen wurde. Die Mehrfachverwendungen betrafen die Leitung des Kabinetts (Wirtschaftsministerium), eine bereits bestehende Sektionsleitung (Justizministerium, Verkehrsministerium), eine zusätzlich übernommene Sektionsleitung (Bundeskanzleramt, Beamtenministerium, Innenministerium) sowie eine Gruppenleitung/Abteilungsleitung (Finanzministerium). (TZ 5)

Im Fall der Mehrfachverwendung eines Generalsekretärs stellte die Aufgabenwahrnehmung in dieser Funktion jedenfalls nur einen Teil der insgesamt zu erbringenden Aufgaben dar. Damit bestand das Risiko nicht ausreichender zeitlicher Ressourcen zur vollinhaltlichen Wahrnehmung jeder dieser Funktionen. (TZ 5)

Dienstrechtlich war es möglich, einen in der Linienorganisation dem Sektionschef untergeordneten Bediensteten zusätzlich zu seiner bisherigen Verwendung auch mit der Funktion des Generalsekretärs zu betrauen. Dadurch fielen je nach Tätigkeit der gegenüber der Sektionsleitung weisungsberechtigte Generalsekretär und der gegenüber der Sektionsleitung weisungsunterworfenen Bedienstete in einer Person zusammen. Dies beinhaltete das Risiko von Interessenkonflikten. (TZ 5)

Die besoldungsrechtliche Einstufung der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre entsprach jener der Sektionsleitungen der Verwendungsgruppe A1/9 in der 2. Stufe. Einzelne Generalsekretäre erhielten zusätzlich Belohnungen und Nebentätigkeitsvergütungen. (TZ 7)

Von den innerhalb der Regierungsperiode insgesamt tätigen 15 Generalsekretärinnen und Generalsekretären kamen elf aus dem Bundesdienst, vier wurden von extern aufgenommen; zwei von diesen wurden in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis aufgenommen. Mit Ende der überprüften Regierungsperiode im Juni 2019 und dem Funktionsende der jeweiligen Bundesministerinnen und Bundesminister lief auch die Funktion der damals zwölf Generalsekretärinnen und Generalsekretäre aus. Elf von diesen verblieben im Bundesdienst. (TZ 6, TZ 8)

Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen

Bundesministerien waren als Linienorganisation in Sektionen und Abteilungen gegliedert. Daneben konnten weitere sonstige Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen eingerichtet werden, wenn diese mit ressort- oder sektionsübergreifenden Aufgaben zur „zusammenfassenden Behandlung“ betraut waren. Beispiele hierfür waren der Ministerratsdienst, verschiedene Stabsstellen, das Multiprojektmanagement oder die Internen Revisionen. Für den Begriff „zusammenfassende Behandlung“ lag allerdings keine weitergehende Definition oder Abgrenzung vor. (TZ 11)

Auch die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre waren laut Bundesministeriengesetz zur „zusammenfassenden Behandlung“ aller zum Wirkungsbereich des Ressorts gehörenden Geschäfte als interne administrative Spitze der Linienorganisation eingerichtet. Die Beziehung der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre zu den außerhalb der Linienorganisation der Sektionen eingerichteten Organisationseinheiten war jedoch nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. (TZ 11)

In zehn Bundesministerien gab es – neben den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister, den Büros der Staatssekretärin und des Staatssekretärs und den Büros der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre – insgesamt 46 Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen. Elf davon waren den jeweiligen Ressortleitungen, 35 davon den Generalsekretärinnen und Generalsekretären zugeordnet. Für die Begründung der jeweiligen Zuordnung lagen in den Ressorts keine einheitlichen Kriterien vor. So war die Interne Revision in einigen Bundesministerien bei der Ressortleitung, in anderen bei der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär eingerichtet. Nach dem Regierungswechsel Anfang Juni 2019 kamen von den 35 Organisationseinheiten bei den Generalsekretärinnen und Generalsekretären 19 zur Ressortleitung und 13 in die Linienorganisation der Sektionen. (TZ 12, TZ 13)

Generalsekretariate und Kabinette

Mit der Einrichtung der Generalsekretariate war eine Entlastung der Ressortleitung bei der zusammenfassenden Behandlung der Geschäfte zu erwarten. Dennoch blieb der Personalstand im 1. Quartal 2019 in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie in den Büros der Staatssekretärin und des Staatssekretärs in Summe im Vergleich mit der Vorgängerregierung (1. Quartal 2017) gleich hoch. Das nahezu unverändert hohe Ausmaß von Beschäftigten in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und den Büros der Staatssekretärin und des Staatssekretärs bei gleichzeitiger Einrichtung der Generalsekretariate widersprach dem Ziel einer sparsamen Verwaltung. Ebenso blieb auch die Anzahl der von

diesen Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und der von den Büros der Staatssekretärin und des Staatssekretärs behandelten Akten 2018 gegenüber 2016, trotz Einrichtung der Generalsekretariate und der damit zu erwartenden Entlastung in Verwaltungsangelegenheiten, nahezu gleich hoch. (TZ 14, TZ 15)

Die Aufgaben der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie jene der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre waren weder in den Geschäftseinteilungen noch in den Geschäftsordnungen der Bundesministerien ausreichend festgelegt. Somit bestand ohne erhöhten Koordinationsaufwand das Risiko von Doppelgleisigkeiten. (TZ 15)

Im Vergleich mit der Vorgängerregierung (1. Quartal 2017) stieg der Gesamtpersonalstand (1. Quartal 2019) in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister, den Büros der Staatssekretärin und des Staatssekretärs und für die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre und deren Büros um 13 % von rd. 350 Vollbeschäftigungsäquivalenten auf rd. 396 Vollbeschäftigungsäquivalente; die im Vergleich der Quartale dafür aufgelaufenen Personalkosten stiegen um 17,5 %. In der eineinhalbjährigen Amtszeit der Bundesregierung ergab sich für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, für die Büros der Staatssekretärin und des Staatssekretärs sowie für die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre und deren Büros ein gesamter Personalaufwand von 50,64 Mio. EUR. (TZ 18, TZ 19, TZ 20)

Büros der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre

Zur Unterstützung der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre wurden eigene Büros eingerichtet. Die Leitungsfunktion des Büros einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs war nicht auszuschreiben. Mit ihr konnten Beamte oder Vertragsbedienstete betraut werden. Bei einer externen Besetzung war der Abschluss eines unbefristeten Dienstverhältnisses rechtlich zulässig. Eine Abberufung von der Leitungsfunktion war jederzeit möglich. (TZ 21)

Für die weiteren Bediensteten im Büro einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs bestanden keine besonderen Regelungen. Sie waren dienst- und besoldungsrechtlich den übrigen Bundesbediensteten gleichgestellt. Von den insgesamt 109 innerhalb der überprüften Regierungsperiode jemals in den Büros der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern waren 96 bereits davor im Bundesdienst. (TZ 21)

Gemäß Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 durften Bedienstete nur auf Arbeitsplätzen verwendet werden, die einem Bewertungsverfahren des für den öffentlichen Dienst zuständigen Bundesministeriums unterzogen sind. Lediglich im Bundeskanz-

leramt und im Sozialministerium waren alle Arbeitsplätze des jeweiligen Büros des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin bewertet. (TZ 23)

Für die Aufnahme im Kabinett einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers war kein Aufnahmeverfahren wie für alle sonstigen Stellen im Bund erforderlich; weiters konnten für diese Bediensteten in einem Sondervertrag höhere Entgelte vereinbart werden. In den Generalsekretariaten von fünf Bundesministerien arbeiteten Bedienstete, die aufgrund ihrer sondervertraglichen Entlohnung für die Verwendung im Kabinett vorgesehen waren. Die vorliegende Genehmigung der Sonderverträge durch den für den öffentlichen Dienst zuständigen Bundesminister bezog sich lediglich auf die Verwendung im Kabinett, nicht aber auf eine Mehrfachverwendung oder ausschließliche Verwendung im Büro der Generalsekretärin bzw. des Generalsekretärs. (TZ 26)

Mit Ablauf der Funktionsdauer der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre wurden auch deren Büros aufgelöst und die zu diesem Zeitpunkt noch insgesamt 55 Bediensteten anderen Arbeitsplätzen zugewiesen, sofern ihr Dienstverhältnis nicht befristet war (vier davon). (TZ 28)

In zwei Bundesministerien verfügten die Generalsekretäre jeweils über einen eigenen Dienstkraftwagen mit Fahrer, obwohl darauf kein gesetzlicher Anspruch bestand. (TZ 30)

Aufgaben der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre

Im Sinne einer transparenten und nachvollziehbaren Verwaltung war eine detaillierte Ausformulierung der Agenden und Befugnisse der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre in den Geschäftsordnungen und Geschäftseinteilungen sinnvoll und zweckmäßig. Eine Reihe von Bundesministerien ließ eine diesbezüglich ausreichende Konkretisierung der Geschäftsordnungen und Geschäftseinteilungen vermissen. (TZ 31)

Die damalige Bundesregierung schuf als ressortübergreifendes Gremium die Konferenz der Generalsekretäre. Diese behandelte im Auftrag der Bundesregierung 15 Projekte, die ressortübergreifende Reformen u.a. bei Personal, Verwaltung, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Budget umfassten. Es fanden hierzu acht Sitzungen statt. Durch das Ende der Funktionsdauer der damaligen Generalsekretärinnen und Generalsekretäre und damit deren Konferenz entfielen auch die damalige zentrale Koordination und das zentrale Monitoring dieser Projekte. Die Projekte gingen in die Eigenverantwortung der jeweiligen Ressorts über. (TZ 35, TZ 36)

In keinem Bundesministerium lagen Kennzahlen bzw. Indikatoren vor, die unmittelbar Aussagen zur Effizienz der Leistungserbringung in der Zentralstelle bzw. zum Einfluss der Einrichtung der Funktion eines Generalsekretärs auf effiziente Abläufe ermöglicht hätten. (TZ 37)

Weitere Entwicklung nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung

Die am 3. Juni 2019 angelobte Bundesregierung betraute – mit Ausnahme der verpflichtend einzurichtenden Funktion eines Generalsekretärs im Außenministerium – keine¹ Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre in den übrigen Bundesministerien.

Von der mit 7. Jänner 2020 neu angelobten Bundesregierung nutzten die neuen Bundesministerinnen und Bundesminister größtenteils die Optionalität der Funktion eines Generalsekretärs und setzten bei geänderter Rechtslage – der Anspruch einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs auf Übernahme in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis war nunmehr entfallen – neuerlich Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre ein. Mit Stichtag 1. April 2020 hatten von den 13 ressortleitenden Bundesministerinnen und Bundesministern zwölf von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die Bundesministerin für Justiz hatte zu diesem Stichtag diese optionale Funktion nicht eingerichtet.

In drei Bundesministerien (Arbeits-, Beamten- und Sozialministerium) waren im März 2021 Generalsekretärinnen tätig, in neun Bundesministerien (Bundeskanzleramt, Außen-, Bildungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Innen-, Verteidigungs-, Landwirtschafts- und Klimaschutzministerium) waren Generalsekretäre tätig.

In vier Bundesministerien (Außen-, Innen-, Verteidigungs- und Sozialministerium) übten die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre ihre Funktion ohne parallele Verwendung in einer anderen Funktion in ihrem Bundesministerium aus; in den übrigen acht Bundesministerien (Bundeskanzleramt, Beamten-, Arbeits-, Bildungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Landwirtschafts- und Klimaschutzministerium) waren sie mehrfach verwendet.

Mit der Weiterführung des Instruments der Generalsekretäre würde diesen auch eine zentrale Rolle bei der ressortübergreifenden Koordination von aktuellen Herausforderungen zukommen. (TZ 9)

¹ Der vormalige Generalsekretär im Bundeskanzleramt war nach neuerlicher Betrauung noch bis 26. Juni 2019 in dieser Funktion tätig.

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Die Bundesministerien sollten unter Berücksichtigung der bestehenden Zuständigkeiten der Sektionen die geplanten Aufgaben einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs definieren und diese als Entscheidungsgrundlage für die optionale Einrichtung dieser Funktion heranziehen. Für den Fall der Einrichtung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs wären – darauf aufbauend – strategische Ziele und davon abgeleitet konkrete Einzelziele festzulegen. In der Folge wären die dazu erforderlichen Maßnahmen zu vereinbaren, um eine Zielerreichung überprüfen zu können. (TZ 3)
- Das Bundeskanzleramt und das Beamtenministerium sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, durch die sichergestellt wird, dass bei der Betrauung mit der Funktion als Generalsekretär qualitätssichernde Maßnahmen im Hinblick auf den Nachweis der persönlichen und fachlichen Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person ergriffen werden. Diese qualitätssichernden Maßnahmen sollten zur objektiven, transparenten und nachvollziehbaren Feststellung der persönlichen und fachlichen Eignung für diese zentrale Führungsfunktion geeignet sein; sie sollten die mit der Einrichtung der optionalen Funktion des Generalsekretärs verfolgten Ziele dieser hierarchisch übergeordneten Funktion umfassen und auch die Gründe für die Betrauung mit dieser Funktion nachvollziehbar festhalten und transparent machen. (TZ 4)
- Die Bundesministerien sollten die Aufgaben einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs von jenen des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers in den dafür gesetzlich vorgesehenen Regelwerken, wie Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung, abgrenzen. (TZ 15)
- In einem Ministerratsbeschluss sollten von den Bundesministerien die Rahmenbedingungen für die Personalkapazitäten eines Generalsekretariats und eines Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers festgelegt werden. Im Fall der Betrauung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs und Einrichtung eines dazugehörigen Büros wäre zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Bediensteten des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers und des Büros einer Staatssekretärin bzw. eines Staatssekretärs bedarfsgerecht angepasst wird, um dem Ziel einer sparsamen Verwaltung zu entsprechen. (TZ 14, TZ 18)

- Die internen administrativen Spitzen der Bundesministerien sollten sich in einem Gremium regelmäßig abstimmen, um ressortübergreifende Verwaltungsreformprojekte abzuwickeln. Im Hinblick auf die optionale, von jeder Bundesministerin bzw. jedem Bundesminister individuell zu treffende Entscheidung über die Betrauung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs sollten jene Bundesministerien, für die die Funktion des Generalsekretärs nicht notwendig ist, die jeweils sachlich zuständige Sektionsleitung mit der ressortübergreifenden Abstimmung der Verwaltungsreformprojekte betrauen. (TZ 35)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Generalsekretariate in den Bundesministerien			
Rechtsgrundlagen	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. 76/1986 i.d.g.F. Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. 333/1979 i.d.g.F. Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. 86/1948 i.d.g.F. Gehaltsgesetz 1956, BGBl. 54/1956 i.d.g.F. Ausschreibungsgesetz 1989, BGBl. 85/1989 i.d.g.F.		
Bundesministerien mit Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretären (koordinierende Aufgabenstellung) im 1. Quartal 2017	Außenministerium ¹ , Bildungsministerium, Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium und Verkehrsministerium		
Bundesministerien mit Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretären (Vorgesetztenfunktion mit Weisungsrecht) im 1. Quartal 2019	Bundeskanzleramt, Beamtenministerium, Außenministerium, Sozialministerium, Bildungsministerium, Wirtschaftsministerium, Finanzministerium, Innenministerium, Verteidigungsministerium, Nachhaltigkeitsministerium, Justizministerium und Verkehrsministerium		
Vergleich	1. Quartal 2017	1. Quartal 2019	Veränderung
	Bundesbedienstete und Arbeitskräfteüberlassungen in Vollbeschäftigungsäquivalenten		in %
Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre und deren Büros	13,9	62,8 ²	nicht vergleichbar
Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister	308,8	317,5 ³	2,8
Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre	27,7	15,4	-44,3
Summe	350,3	395,7	13,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: alle Bundesministerien

¹ verpflichtend einzurichten, mit Vorgesetztenfunktion

² Ohne Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums; dieser Personalaufwand war dem Kabinett des Finanzministers zugeordnet.

³ inklusive Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April 2019 bis September 2019 die Generalsekretariate² in den Bundesministerien. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes–Verfassungsgesetz aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 der Abgeordneten Mag. Jörg Leichtfried, Mag. Karin Greiner, Kolleginnen und Kollegen vom 29. Jänner 2019 (560/A).

Der Inhalt des zwölf Punkte umfassenden Verlangens betraf neben dienst–, besoldungs– und organisationsrechtlichen Fragestellungen auch die Ausstattung der Generalsekretariate mit Personal und Sachmitteln, ihr Verhältnis zu anderen (gleichrangigen) Organisationseinheiten, ihre Rolle bei Personalentscheidungen und die Auswirkung ihrer Einrichtung auf die Effizienz der Verwaltung.

(2) Grundsätzlich bestand in der Bundesverwaltung seit 2000 die Möglichkeit³, eine Bedienstete bzw. einen Bediensteten des Ressorts mit der Funktion eines Generalsekretärs zu betrauen. Mit dieser Funktion war eine koordinierende Aufgabenstellung verbunden; eine Vorgesetztenfunktion mit Weisungsrecht gegenüber den Sektionsleitungen lag (noch) nicht vor. Im 1. Quartal 2017 hatten die damaligen Ressorts Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, Bundesministerium für Bildung, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie eine derartige Funktion besetzt, diesen stand jeweils auch im geringen Ausmaß administrative Unterstützung zur Verfügung.

In der Bundesregierung, die vom 18. Dezember 2017 bis 28. Mai 2019 im Amt war, richteten die Bundesministerinnen und Bundesminister in allen zwölf Bundesministerien die Funktion des Generalsekretärs ein. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es eine Generalsekretärin und elf Generalsekretäre⁴. Durch eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (**BMG**)⁵ wurden diese mit Vorgesetztenfunktion und Weisungsrecht gegenüber den Sektionsleitungen und nachgeordneten Dienststellen ausgestattet. In weiterer Folge richteten die meisten Generalsekretärinnen und Generalsekretäre zu ihrer jeweiligen Unterstützung ein Büro mit einer Büroleitungsfunktion, mehreren Sachbearbeiterfunktionen und einem Sekretariat ein.

² Der RH fasst im Sinne der Verlangensprüfung unter dem Begriff Generalsekretariat die Funktion des Generalsekretärs und das Büro des Generalsekretärs zusammen.

³ Im Außenministerium bestand diese Möglichkeit seit 1920; ab 1995 war eine Generalsekretärin bzw. ein Generalsekretär verpflichtend zu betrauen.

⁴ Es wird im gegenständlichen Bericht, wenn es um die Funktion an sich geht und es der leichteren Lesbarkeit dient, nachfolgend ab **TZ 2** einheitlich die Bezeichnung „Generalsekretär“ verwendet.

⁵ BGBl. 76/1986 (WV) i.d.F. BGBl. I 164/2017

(3) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung und Beurteilung

1. der organisatorischen, dienstrechtlichen und besoldungsrechtlichen Einrichtung der Funktion des Generalsekretärs,
2. der organisatorischen und personellen Einrichtung des Büros der Generalsekretärin bzw. des Generalsekretärs,
3. der Ausstattung mit Sachmitteln,
4. der Organisation und der Schnittstellen der Generalsekretariate innerhalb des Ressorts,
5. der Ziele bei der Einrichtung der Generalsekretariate,
6. der Aufgabenerbringung durch die Generalsekretariate und
7. der Konferenz der Generalsekretäre.

(4) Die Gebarungsüberprüfung bezog alle im Jahr 2019 eingerichteten Bundesministerien ein: das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesministerium für Inneres, das Bundesministerium für Landesverteidigung, das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie. Im Sinne der Lesbarkeit bezieht sich die Angabe „alle Bundesministerien“ auf diese zwölf Bundesministerien des Jahres 2019.

(5) Der überprüfte Zeitraum

- umfasste entsprechend dem Prüfungsverlangen die Einrichtung der Generalsekretariate vom 22. Dezember 2017 bis zum Beginn der Gebarungsüberprüfung durch den RH (per 1. April 2019)
- und wurde aufgrund des Funktionsendes der überwiegenden Anzahl der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre mit Juni 2019 um den Zeitraum April bis Juni 2019 erweitert.

In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums. Für die Darstellung der Entwicklung von Personalstand und Personalaufwand wurde

das Vergleichsjahr 2017 vor der Einrichtung der gegenständlichen Generalsekretariate gewählt.

(6) Im überprüften Zeitraum bis zur Veröffentlichung des Berichts änderten sich die Namen der Bundesministerien und die Zuordnung der Angelegenheiten durch drei Novellen des BMG⁶. Die folgende Tabelle enthält die Namen der Bundesministerien im überprüften Zeitraum bis zur Berichtsveröffentlichung und in Klammer die in der Folge vom RH verwendeten Kurzbezeichnungen (Veränderungen in den Kurzbezeichnungen gab es dabei nur beim Nachhaltigkeitsministerium (ab 2020: Landwirtschaftsministerium) und beim Verkehrsministerium (ab 2020: Klimaschutzministerium)).

⁶ BGBl. I 164/2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018, BGBl. I 8/2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020 und BGBl. I 30/2021, in Kraft getreten am 1. Februar 2021

Tabelle 1: Namen der Bundesministerien und in diesem Bericht verwendete Kurzbezeichnung

im überprüften Zeitraum zuständige Bundesministerien		Empfehlungsempfänger ¹
22. Dezember 2017 bis 7. Jänner 2018	8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020	ab 29. Jänner 2020
Bundeskanzleramt	Bundeskanzleramt	Bundeskanzleramt
	Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport (Beamtenministerium)	Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (Beamtenministerium)
Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (Außenministerium)	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (Außenministerium)	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Außenministerium)
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Sozialministerium)	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (Sozialministerium)	Bundesministerium für Soziales, Gesund- heit, Pflege und Konsumentenschutz (Sozialministerium)
Bundesministerium für Bildung (Bildungsministerium)	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Bildungsministerium)	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Bildungsministerium)
Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (Wirtschaftsministerium)	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (Wirtschaftsministerium)	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (Wirtschaftsministerium)
Bundesministerium für Finanzen (Finanzministerium)	Bundesministerium für Finanzen (Finanzministerium)	Bundesministerium für Finanzen (Finanzministerium)
Bundesministerium für Inneres (Innenministerium)	Bundesministerium für Inneres (Innenministerium)	Bundesministerium für Inneres (Innenministerium)
Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (Verteidigungsministerium)	Bundesministerium für Landesverteidigung (Verteidigungsministerium)	Bundesministerium für Landesverteidigung (Verteidigungsministerium)
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Landwirtschaftsministerium)	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Nachhaltigkeitsministerium)	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (Landwirtschaftsministerium)
Bundesministerium für Justiz (Justizministerium)	Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (Justizministerium)	Bundesministerium für Justiz (Justizministerium)
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Verkehrsministerium)	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Verkehrsministerium)	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (Klimaschutzministerium)

¹ Das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend wurde mit 29. Jänner 2020 – bzw. mit 1. Februar 2021 als Bundesministerium für Arbeit – neu eingerichtet und war als Bundesministerium von gegenständlicher Gebarungsüberprüfung nicht umfasst.

Quelle: BMG

Hiebei ist festzuhalten, dass dort, wo Feststellungen zum überprüften Zeitraum an das Nachhaltigkeitsministerium (nunmehr Landwirtschaftsministerium) bzw. das Verkehrsministerium (nunmehr Klimaschutzministerium) gerichtet waren, die bezughabenden Empfehlungen sich an die nunmehr zuständigen Bundesministerien richten.

(7) Zu dem im Juli 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Bundeskanzleramt, das Außen–, das Sozial–, das Justiz– und das Klimaschutzministerium im September, das Beamten–, das Bildungs–, das Wirtschafts–, das Innen–, das Verteidigungs– und das Landwirtschaftsministerium im Oktober 2020 Stellung. Das Finanzministerium teilte dem RH mit, auf eine Stellungnahme zu verzichten. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2021.

(8) Weiters übermittelte der RH den gegenständlichen Bericht dem nunmehr eingerichteten Bundesministerium für Arbeit (in der Folge: Arbeitsministerium), dessen Angelegenheiten im überprüften Zeitraum im Sozialministerium angesiedelt waren; die Übermittlung erfolgte vor dem Hintergrund, dass auch im Arbeitsministerium ein Generalsekretariat eingerichtet war.

Grundlagen der Funktion Generalsekretär

Rechtliche Grundlagen

- 2.1 (1) Art. 20 Bundes–Verfassungsgesetz (**B–VG**) legte u.a. fest, dass die Verwaltung unter der Leitung der obersten Organe des Bundes, also der Bundesministerinnen und Bundesminister, geführt wird. Dazu war diesen jeweils ein Bundesministerium als administrativer Hilfsapparat beigegeben. Das Bundesministeriengesetz (**BMG**) legte neben der Zahl der Bundesministerien auch die Prinzipien ihrer inneren Organisation fest; demnach gliederte sich ein Bundesministerium zwingend in Sektionen, auf welche die zum Wirkungsbereich des jeweiligen Bundesministeriums gehörenden Geschäfte nach sachlichem Zusammenhang aufzuteilen waren. Die Sektionen wurden von Sektionsleiterinnen und –leitern geführt, die der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich und an deren Weisungen gebunden waren.

Im Oktober 2019 waren zwölf Bundesministerien eingerichtet, vier davon bestanden aus fünf, vier aus weniger als fünf und weitere vier aus mehr als fünf Sektionen. Über die geringste Anzahl an Sektionen verfügte das Beamtenministerium mit drei, über die höchste Anzahl das Sozial– und das Nachhaltigkeitsministerium mit jeweils neun Sektionen.

Die Betrauung von Generalsekretären sowie die Einrichtung von Kabinetten zur zusammenfassenden Behandlung bzw. zur Beratung und Unterstützung der Bundesministerinnen und Bundesminister war zusätzlich möglich, lediglich im Außenministerium war die Betrauung eines Generalsekretärs verpflichtend vorgesehen.

(2) Die Entwicklung der organisationsrechtlichen Grundlagen der Funktion des Generalsekretärs stellte sich seit 1986 wie folgt dar:

Tabelle 2: Entwicklung der rechtlichen Grundlagen

Jahr	Rechtsgrundlage	Bundesministerium	Aufgaben und Vorgesetztenfunktion	Generalsekretär
1986	Bundesministeriengesetz 1986	Außenministerium	„zusammenfassende Behandlung“ ohne Vorgesetztenfunktion	optional
1995	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979	Außenministerium	„zusammenfassende Behandlung“ ohne Vorgesetztenfunktion	verpflichtend (Leiterin bzw. Leiter der Sektion I)
1999	Bundesgesetz über die Aufgaben und Organisation des auswärtigen Dienstes – Statut	Außenministerium	„zusammenfassende Behandlung“ mit Vorgesetztenfunktion	verpflichtend (Leiterin bzw. Leiter der Sektion I)
2018	Bundesgesetz über die Aufgaben und Organisation des auswärtigen Dienstes – Statut	Außenministerium	„zusammenfassende Behandlung“ mit Vorgesetztenfunktion	verpflichtend ¹
2000	Bundesministeriengesetz 1986	alle (übrigen) Bundesministerien	„zusammenfassende Behandlung“ ohne Vorgesetztenfunktion	optional
2018	Bundesministeriengesetz 1986 ²	alle (übrigen) Bundesministerien	„zusammenfassende Behandlung“ mit Vorgesetztenfunktion	optional

¹ Die Verbindung der Funktionen Generalsekretär und Leitung der Sektion I wurde mit dem Budgetbegleitgesetz 2018–2019, BGBl. I 30/2018, wieder aufgehoben. Die Situation im Außenministerium unterschied sich 2018 von jener in den übrigen Bundesministerien in weiterer Folge dadurch, dass einerseits die Betrauung als Generalsekretär auf „geeignete Beamtinnen bzw. Beamte oder Vertragsbedienstete des höheren Dienstes“ beschränkt war und andererseits eine Betrauung verpflichtend vorzunehmen war.

² BMG–Novelle 2017, BGBl. I 164/2017; in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Quellen: BMG; BDG 1979; Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation des auswärtigen Dienstes – Statut

(a) Außenministerium

Das BMG sah in der Fassung seiner Wiederverlautbarung 1986 (BGBl. 76/1986) für dieses Bundesministerium die Möglichkeit der Betrauung mit der Funktion eines Generalsekretärs – ursprünglich ohne Vorgesetztenfunktion – vor und definierte die Aufgaben als „zusammenfassende Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte“. 1995 legte das Besoldungsreform–Gesetz 1994⁷ fest, dass die Funktion des Generalsekretärs im Außenministerium verpflichtend einzurichten und von der jeweiligen Leiterin bzw. vom jeweiligen Leiter der Sektion I (Zentrale Angelegenheiten) wahrzunehmen war.

Die explizite Vorgesetztenfunktion kam der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär seit Juli 1999 zu. Sie bzw. er war die bzw. der unmittelbare Vorgesetzte aller anderen Sektionsleiterinnen und Sektionsleiter sowie der Leiterinnen und Leiter aller nachgeordneten Dienststellen⁸ und somit die interne administrative Spitze in

⁷ BGBl. 550/1994

⁸ § 2 Bundesgesetz über die Aufgaben und Organisation des auswärtigen Dienstes – Statut, BGBl. I 129/1999

diesem Bundesministerium⁹. Laut den Gesetzesmaterialien war die Weisungsbefugnis zur Sicherung der Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung des auswärtigen Dienstes notwendig.

(b) Alle übrigen Bundesministerien

Die BMG–Novelle 2000¹⁰ ermöglichte mit Wirksamkeit vom April 2000 die optionale Einsetzung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs auch in allen übrigen Bundesministerien. Die Gesetzesmaterialien enthielten hierzu keine weiteren Erläuterungen.

Die gesetzliche Aufgabendefinition der Funktion des Generalsekretärs lautete „zusammenfassende Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte“. Dem Generalsekretär kam somit keine Vorgesetztenfunktion und damit auch nicht die Befugnis zu, mit Weisungen steuernd auf die Ministerialverwaltung einzuwirken. Die Aufgaben wurden vielmehr als kooperativ-koordinierend im Sinne von Informationsgewinnung und der Moderation von Entscheidungsprozessen ausgelegt.¹¹

Im 1. Quartal 2017 waren in fünf von insgesamt 13 Bundesministerien (Außen-, Bildungs-, Finanz-, Landwirtschafts- und Verkehrsministerium) Generalsekretäre eingesetzt.

2018 wurde im BMG¹² die Stellung des Generalsekretärs als unmittelbarer Vorgesetzter über die anderen Sektionsleiterinnen und Sektionsleiter sowie die Leiterinnen und Leiter der nachgeordneten Dienststellen des jeweiligen Bundesministeriums gesetzlich verankert. Auch hierzu enthielten die Gesetzesmaterialien keine weiteren Erläuterungen.

Im Mai 2018 war in allen zwölf Bundesministerien die Funktion des Generalsekretärs eingerichtet. Damit wurde eine zusätzliche Hierarchieebene in die Aufbauorganisation eines Bundesministeriums eingezogen. Darüber hinaus stellte das BMG klar, dass die Funktion eines Generalsekretärs die bundesverfassungsgesetzlich geregelte Verantwortlichkeit der Bundesministerin bzw. des Bundesministers nicht tangiert.

⁹ vgl. dazu *Hartmann*, Koordination und innere Führung in den Bundesministerien, in *Ennöckl/Raschauer/Schulev–Steindl/Wessely*, Festschrift für Bernhard Raschauer zum 65. Geburtstag (2013), S. 147 ff.

¹⁰ BGBl. I 16/2000

¹¹ vgl. dazu *Hartmann*, Koordination und innere Führung in den Bundesministerien, S. 152

¹² mit der BMG–Novelle 2017, BGBl. I 164/2017; in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Laut Auskunft des für das BMG legislativ zuständigen Bundeskanzleramts sollten diese Änderungen die Stellung des Generalsekretärs im Ministerialgefüge durch die Anordnung der Vorgesetztenfunktion und das Weisungsrecht stärken.

- 2.2 Der RH stellte fest, dass die Leitung der Bundesministerien gemäß Art. 20 B-VG allein der jeweiligen Bundesministerin bzw. dem jeweiligen Bundesminister oblag.

Der RH stellte fest, dass die BMG-Novellen 2000 und 2017 in Bezug auf die allgemeine Aufgabenbeschreibung zur „zusammenfassenden Behandlung“ keine weitere Klärung vornahmen. Auch die Gesetzesmaterialien zu diesen Novellen enthielten dazu keine weiterführenden Erläuterungen.

Nach Ansicht des RH waren die ursprünglich kooperativ-koordinierenden Aufgaben – im Sinne von Informationsgewinnung und der Moderation von Entscheidungsprozessen – nicht ausreichend, um Richtungsentscheidungen bei unterschiedlichen Zielen von einzelnen Sektionen zu gewährleisten oder um den Grad der Verantwortung des Generalsekretärs im Rahmen der koordinierenden Tätigkeit zu definieren.

Die Ausstattung der Funktion des Generalsekretärs mit der Vorgesetztenfunktion durch die BMG-Novelle 2017 war daher eine Aufwertung dieser Funktion zu einer internen administrativen Spitze des jeweiligen Bundesministeriums. Als Klarstellung der Steuerungskompetenzen war sie grundsätzlich geeignet, Steuerungs- und Verantwortlichkeitsdefizite im Vergleich zum kooperativ-koordinierenden Generalsekretär hintanzuhalten.

Ziele für die optionale Einrichtung

- 3.1 Das BMG definierte als zentrale Aufgabe der Generalsekretäre die „zusammenfassende Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte“. Dies war die Grundlage für die Definition der Aufgabenstellung der Generalsekretäre durch die Ressortspitze.

Gemäß dem BMG¹³ war die Einrichtung der Funktion eines Generalsekretärs in einem Bundesministerium nicht verpflichtend, sondern optional.¹⁴ Die Entscheidung einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers, die Funktion des Generalsekretärs zusätzlich zur bestehenden Linienorganisation einzurichten, implizierte, dass mit der Einrichtung ein oder mehrere Ziele verfolgt werden.

Eine Dokumentation der geplanten Ziele und Aufgaben, die als Grundlage für die Entscheidung über die optionale Einrichtung des Generalsekretärs in den einzelnen Ressorts notwendig gewesen wäre, lag dem RH nicht vor.

¹³ § 7 Abs. 11 BMG

¹⁴ Im Außenministerium war die Betrauung eines Generalsekretärs verpflichtend vorgesehen.

Der RH befragte daher die Bundesministerien, welche Aufgaben sie grundsätzlich mit der Funktion eines Generalsekretärs verfolgten. Nur in einzelnen Bundesministerien wurden strategische Ziele genannt, überwiegend lagen jedoch – wie nachfolgend beispielhaft angeführt – Einzelziele vor:

1. Reformziele mit strategischer Funktion des Generalsekretärs:

- koordinative Funktion als Informations- und Kommunikationsschnittstelle, Verbesserung interner Strukturen, Erleichterung von Abstimmungsprozessen, Erhöhung von Effizienz und Qualität von Arbeitsabläufen, Abbau von Doppelgleisigkeiten (Bundeskanzleramt, Bildungs-, Wirtschafts-, Verteidigungs- und Justizministerium),
- Anstoßen von Reformprozessen (Bundeskanzleramt, Wirtschafts- und Verteidigungsministerium) sowie
- Filter für politische Anliegen an die Verwaltung (Bundeskanzleramt).

2. Ressortübergreifende Ziele:

- Umsetzung gemeinsamer Reformvorhaben z.B. Einsparungen durch Shared-Service-Projekte (Bundeskanzleramt, Bildungs-, Wirtschafts- und Verteidigungsministerium) und
- Umsetzung des Regierungsprogramms, z.B. Sparen im System (Beamten-, Sozial-, Innen-, Verkehrs- und Justizministerium).

3. Ressortinterne Ziele:

- Integration neuer Organisationseinheiten und Aufgaben aus anderen Ressorts (Sozial-, Bildungs-, Nachhaltigkeits- und Justizministerium),
- Vorbereitung und Koordination der Geschäfte im Zusammenhang mit der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft (Finanzministerium),
- Evaluierung der Förderungen, Entwicklung eines einheitlichen Kommunikationsplans für den Krisenfall (Nachhaltigkeitsministerium),
- Steigerung der Effizienz von Arbeitsabläufen, Etablierung eines regelmäßigen Berichtswesens, Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung der Arbeitsinspektorate, Verschlinkung von Prozessen in der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, Verbesserung des Prozesses für die Zusammenarbeit mit der Gesundheit Österreich GmbH, Einführung eines Fördermittelmanagements (Sozialministerium) sowie
- Zusammenführung der Wissenschafts- und Forschungssektionen mit den Bildungssektionen, Zusammenlegung und Erneuerung der beiden IT-Systeme, Zusammenlegung aller Kommunikationsabteilungen in einer Gruppe und gesamthafte Betrachtung der Budgets, sektionsübergreifende Budget- und Personalplanung, IT-basierte Vorhabensplanung, strategisches Projektmanagement, Erstellung eines Hochschulplans für Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen, Privatuniversitäten (Bildungsministerium).

- 3.2 Der RH kritisierte, dass die Bundesministerien vor Einrichtung der jeweiligen Generalsekretariate keine grundlegende Aufgaben- und Zieldefinition als Begründung für die optionale Einrichtung der Funktion Generalsekretär festgelegt hatten.

Er stellte fest, dass nur das Bundeskanzleramt sowie das Bildungs-, Wirtschafts-, Verteidigungs- und Justizministerium wesentliche strategische Ausrichtungen als Reformziele angegeben hatten, die mit der Funktion des Generalsekretärs verfolgt werden sollten. Größtenteils nannten die Bundesministerien jedoch Einzelziele, bei denen nicht erkennbar war, von welchem strategischen Gesamtkonzept aus diese verfolgt wurden. Auch waren die genannten Ziele nur allgemein formuliert (z.B. „Umsetzung des Regierungsprogramms“ oder „Sparen im System“) und nicht mit konkreten und damit überprüfbaren Zielvorgaben versehen. Diese Art der Zieldefinition war daher nicht geeignet, das konkrete Handeln des jeweiligen Generalsekretärs festzumachen und eine Zielerreichung zu evaluieren.

Der RH empfahl den Bundesministerien, als Entscheidungsgrundlage für die optionale Einrichtung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs die geplanten Aufgaben dieser Funktion unter Berücksichtigung der bestehenden Zuständigkeiten der Sektionen zu definieren. Für den Fall der Einrichtung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs wären – darauf aufbauend – strategische Ziele und davon abgeleitet konkrete Einzelziele festzulegen. In der Folge wären die dazu erforderlichen Maßnahmen zu vereinbaren, um eine Zielerreichung überprüfen zu können.

- 3.3 (1) Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Bildungs-, das Wirtschafts-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium hielten dazu in ihren Stellungnahmen fest, dass die Aufgaben der Generalsekretäre in Abgrenzung zu jenen der Sektionen bereits definiert worden seien, indem die Generalsekretäre sowie ihre Büros als Schnittstelle zwischen der politischen Leitung durch die obersten Organe einerseits und der auf Verwaltungsebene angesiedelten Organisationseinheiten des Hauses andererseits eingerichtet worden seien. Die Generalsekretäre würden als Vorgesetzte der Sektionsleiterinnen und Sektionsleiter die Zusammenarbeit innerhalb des Hauses koordinieren und insbesondere für jene Agenden als zentrale Ansprechpartner fungieren, die über den Wirkungsbereich der einzelnen Sektionen hinausgingen. An der Spitze der Verwaltung würden sie insbesondere die strategische Planung, Koordination und Steuerung von verwaltungsinternen Angelegenheiten sowie solchen der Verwaltungsentwicklung und –reform für das Ressort wahrnehmen. Ihre Aufgabe sei es weiters, Synergien zur Optimierung von Strukturen und Abläufen zwischen den verschiedenen Bereichen des Ressorts zu nutzen. Strategisch sollten die Generalsekretäre als Informations- und Kommunikationsschnittstelle in den Ressorts interne Strukturen verbessern und durch ihre hervor gehobene Rolle an der Spitze der Verwaltung Abstimmungsprozesse erleichtern, was langfristig zur verbesserten Umsetzung ressortinterner Zielsetzungen und Reformvorhaben führen solle.

Das Bildungsministerium führte dazu weiter aus, dass es in seiner Geschäfts- und Personaleinteilung die Aufgaben des Generalsekretärs – Hinwirken auf die einheitliche Zusammenarbeit der Sektionen des Bildungsministeriums/Koordination sektionsübergreifender Agenden und Projekte, Gesamtverantwortung für die Steuerung der Bildungsdirektionen und Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne – über den Verweis auf § 7 Abs. 11 BMG hinaus festgeschrieben habe.

(2) Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Aufgaben des Generalsekretärs für auswärtige Angelegenheiten auf dem Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation des Auswärtigen Dienstes – Statut, BGBl. I 129/1999 i.d.g.F., fußten und in der mit 1. September 2020 in Kraft getretenen neuen Geschäftseinteilung näher ausgeführt seien. Das im Intranet abrufbare Handbuch für auswärtige Angelegenheiten und die Runderlass-Sammlung des Außenministeriums würden jene Angelegenheiten präzisieren, in denen der Generalsekretär verpflichtend zu befassen sei, etwa bei den vom RH (in **TZ 31**) erwähnten Wertgrenzen oder in Fragen von gesamtienstlichem und organisatorischem Charakter.

(3) Laut Stellungnahme des Innenministeriums interpretiere es § 7 Abs. 11 BMG dahingehend, dass der Generalsekretär mit dem Ziel der Entlastung des Bundesministers gleichsam die „beamtete Spitze“ des Bundesministeriums darstellen solle, vergleichbar etwa mit den Direktoren der Ämter der Landesregierungen oder den Magistratsdirektoren. Dies könne aus der Formulierung „[...] zusammenfassende Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte [...]“ ebenso wie aus seiner Stellung als nach dem Bundesminister oberstem (Dienst- und Fach-)Vorgesetzten aller Sektionsleitungen sowie aller nachgeordneten Dienststellen geschlossen werden. Mit der Einrichtung eines Generalsekretärs werde daher die Linienorganisation um eben diese hierarchisch zwischen dem Bundesminister und den Sektionsleitungen angesiedelte Funktion erweitert. Bei diesem Verständnis kämen dem Generalsekretär sämtliche dem Bundesminister übertragenen Aufgaben zu (ausgenommen die dem Bundesminister bundesverfassungsgesetzlich vorbehaltenen Geschäfte), ohne dass es hier einer expliziten Aufgabenzuweisung bedürfe. Hingegen könne insbesondere eine einschränkende Aufgabendefinition auch im Widerspruch zu § 7 Abs. 11 BMG stehen.

Dem Generalsekretär komme in diesem Sinne eine koordinierende und aufsichtsausübende Funktion innerhalb des Ressorts und somit über den Wirkungsbereich einzelner Sektionen hinausgehend zu, in welcher er im Sinne der Weiterentwicklung des Ressorts – in Vertretung des Bundesministers – tätig werde.

Die Entscheidung über die Implementierung eines Generalsekretärs erfolge letztlich auf politischer Ebene. Bei obigem Verständnis seien die Aufgaben aber bereits im Gesetz determiniert bzw. aus diesem ableitbar. Strategische Ziele, konkrete Einzel-

ziele sowie die dazu erforderlichen Maßnahmen könnten ergänzend dazu, etwa im Rahmen einer Zielvereinbarung, festgelegt werden.

(4) Das Verteidigungsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH zur Kenntnis zu nehmen.

- 3.4 (1) Der RH nahm von der vom Bundeskanzleramt, vom Beamten-, vom Bildungs-, vom Sozial-, vom Wirtschafts-, vom Landwirtschafts- und vom Klimaschutzministerium allgemein beschriebenen Aufgabendefinition für die Funktion des Generalsekretärs Kenntnis. Er entgegnete, dass diese Ausführungen aus seiner Sicht eine (abstrakte) Aufgabendefinition, die sich teilweise schon aus den allgemeinen gesetzlichen Pflichten der Vorgesetzten (§ 45 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (**BDG 1979**) und § 5b Vertragsbedienstetengesetz 1948 (**VBG**)) ergab, und keine Festlegung strategischer Ziele darstellten. Der RH wies daher nochmals insbesondere auf jenen Teil seiner Empfehlung hin, die für den Fall der Einrichtung eines Generalsekretärs eine kaskadenartige Festlegung von Zielen und Maßnahmen in der Reihenfolge strategische Ziele – konkrete Einzelziele – (überprüfbare) Maßnahmen zur Zielerreichung vorsah.

Der RH anerkannte, dass das Bildungsministerium als Grundlage für diese Zielfestlegung die geplanten Aufgaben – Hinwirken auf die einheitliche Zusammenarbeit der Sektionen des Ministeriums/Koordination sektionsübergreifender Agenden und Projekte, Gesamtverantwortung für die Steuerung der Bildungsdirektionen und Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne – in der Geschäfts- und Personaleinteilung festgelegt hatte. Ebenso beurteilte er die in der Stellungnahme des Außenministeriums genannten Ergänzungen in der Geschäftseinteilung, im Handbuch für auswärtige Angelegenheiten und in der Runderlass-Sammlung positiv.

(2) Der RH merkte zur Stellungnahme des Innenministeriums an, dass der Gesetzgeber mit dem im BMG grundgelegten optionalen Charakter der Funktion Generalsekretär nicht von der absoluten Notwendigkeit der Betrauung eines Generalsekretärs – im Gegensatz zur Einrichtung von Sektionen und Abteilungen – ausgeht. Es bedarf daher nach Ansicht des RH – nicht zuletzt aufgrund von Sparsamkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen – einer klaren Begründung, warum diese Funktion in einem Bundesministerium eingerichtet werden soll. Schließlich verwies der RH nochmals auf seine Empfehlung, die insbesondere auch die Festlegung strategischer Ziele im Vorfeld der Betrauung eines Generalsekretärs vorsah.

Systematische Einordnung

- 4.1 (1) Das Dienstverhältnis der Bundesbediensteten war besonders ausgestaltet und gewährte den Beamtinnen und Beamten sowie den Vertragsbediensteten insbesondere einen erhöhten Schutz in Bezug auf ihren Verbleib in der jeweiligen Funktion (Versetzungsschutz) sowie den Bestand ihrer Dienstverhältnisse (Bestandschutz). Diesem erhöhten Schutzniveau standen entsprechende Anforderungen in Bezug auf die Aufnahme und den dauerhaften Verbleib im Dienstverhältnis gegenüber: Grundsätzlich war der Zugang zu einem Bundesdienstverhältnis nur nach erfolgreicher Absolvierung eines (öffentlichen) Ausschreibungsverfahrens möglich, wodurch insbesondere die persönliche und fachliche Eignung für die vorgesehene Verwendung überprüft werden sollte. Der dauerhafte Verbleib im Dienstverhältnis war von der Erfüllung weiterer Erfordernisse, wie der Absolvierung einer dienstlichen Grundausbildung, abhängig. Zweck des Bestand- und Versetzungsschutzes war es, die Eignung der Bediensteten sicherzustellen, die Gesetzmäßigkeit, Objektivität und Unparteilichkeit der Amtsführung zu sichern, diese Berufsgruppe einer politischen und gesellschaftlichen Willkür zu entziehen und damit die öffentlichen Interessen im demokratischen Rechtsstaat zu schützen.

(2) Die inhaltliche Ausgestaltung der Spitzenfunktionen der Bundesverwaltung (Generalsekretär, Leitung des Kabinetts einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers sowie Sektionsleitung) stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 3: Ausgestaltung der Spitzenfunktionen der Bundesverwaltung

	Leitung eines Kabinetts	Generalsekretär	Leitung einer Sektion
Ausschreibung der Funktion	nein	nein	ja
besondere Vertrauensstellung zur Bundesministerin bzw. zum Bundesminister als Grundlage der Aufnahme bzw. Übertragung der Funktion	ja	ja	nein
Funktionsdauer	wie Bundesministerin bzw. Bundesminister	wie Bundesministerin bzw. Bundesminister	fünf Jahre
Anspruch auf Aufnahme ins öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis	nein	ja (2018 bis Jänner 2020), nein (ab Jänner 2020)	ja
Aufgaben	„zusammenfassende Behandlung sowie Beratung und Unterstützung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers“	„zusammenfassende Behandlung“	Wahrnehmung der der Sektion zugeordneten Geschäfte
Vorgesetztenfunktion	nein (Ausnahme gegenüber den Bediensteten des Kabinetts)	ja (gegenüber allen Sektionen und allen nachgeordneten Dienststellen)	ja (gegenüber den Bediensteten der jeweiligen Sektion)
Abberufung möglich	jederzeit	jederzeit	nur bei wichtigem dienstlichem Interesse

Quellen: AusG; BDG 1979; BMG; VBG

Die Ausgestaltung der Stellung des Generalsekretärs war in weiten Bereichen ähnlich zu jener der Leitung des Kabinetts: Beide wurden im Sinne der besonderen Vertrauensstellung zur jeweiligen Bundesministerin bzw. zum jeweiligen Bundesminister direkt ohne das für Bundesbedienstete vorgesehene Aufnahmeverfahren – und damit ohne öffentliche Ausschreibung – befristet in den Bundesdienst bzw. befristet in ihre Funktion aufgenommen. Beide waren in ihrer Funktionsausübung und –dauer vom Vertrauen sowie der Funktionsdauer der Bundesministerin bzw. des Bundesministers abhängig und konnten auch jederzeit von ihrer Funktion abberufen werden.

Im Unterschied zur Leitung des Kabinetts verfügte der Generalsekretär in der Vorgesetztenfunktion über eine umfassende Anordnungsbefugnis.

(3) Im Gegensatz dazu war die Stellung der Leitung einer Sektion folgendermaßen ausgestaltet: Diese Funktion war nur nach erfolgreicher Absolvierung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens, in dem die persönliche und fachliche Eignung für die vorgesehene Verwendung überprüft wurde, auf die Dauer von fünf Jahren zu besetzen. Daher waren die Inhaber dieser Funktionen auch nicht unmittelbar vom Vertrauen oder der Funktionsdauer der Bundesministerin bzw. des Bundesministers abhängig, sondern konnten nur bei Vorliegen eines wichtigen dienstlichen Interesses vorzeitig abberufen werden. Die Leitung einer Sektion verfügte als Vorgesetzte über eine umfassende Anordnungsbefugnis gegenüber den Bediensteten der Sektion.

Sofern Vertragsbedienstete mit der Leitung einer Sektion betraut waren, hatten sie seit 1999¹⁵ den Anspruch auf Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis (Übernahme als Beamtin bzw. Beamter)¹⁶.

(4) Der Anspruch auf Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis wurde durch die BMG–Novelle 2017 auch den Generalsekretären eingeräumt – mit der Begründung, es liege eine „systemwidrige Lücke“ gegenüber den Sektionsleitungen vor. Das Bundeskanzleramt teilte hiezu ergänzend mit, es sei davon auszugehen, dass es sich bei der Leitung von Sektionen um besonders schutzwürdige Funktionen handle, für die der Gesetzgeber die Möglichkeit der Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis mit den damit verbundenen Garantien vorgesehen habe. Mit der BMG–Novelle 2017 habe dieser zum Ausdruck gebracht, dass diese besondere Schutzwürdigkeit ebenso hinsichtlich der Funktion des Generalsekretärs bestünde. Von den zwischen Dezember 2017 und Juni 2019 vier neu in den Bundesdienst aufgenommenen Generalsekretären bewirkten zwei ihre Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis (**TZ 5**). Der RH betonte im Rahmen der Durchführung dieser Gebarungüberprüfung die Problematik des Anspruchs der (aufgrund des besonderen Vertrauensverhältnisses zur jeweiligen Bundesministerin bzw. zum jeweiligen Bundesminister betrauten) Generalsekretäre auf Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis. Mit der BMG–Novelle 2020 entfiel der Anspruch auf Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis „im Sinne einer sparsamen Verwaltung“.¹⁷

¹⁵ § 9 Abs. 2 BMG i.d.F. des Vertragsbedienstetenreformgesetzes, BGBl. I 10/1999

¹⁶ Standen die so ernannten Bediensteten zuvor bereits mehr als fünf Jahre in einem vertraglichen Dienstverhältnis zum Bund, waren auf ihr (neues) öffentlich–rechtliches Dienstverhältnis jedoch weiterhin nur die für Vertragsbedienstete maßgeblichen besoldungs– und pensionsrechtlichen Vorschriften anzuwenden (§ 136b Abs. 3 und 4 BDG 1979).

¹⁷ vgl. Bericht des Budgetausschusses, 24 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVII. Gesetzgebungsperiode, S. 2, und § 9 Abs. 2 BMG i.d.F. der BMG–Novelle 2020, BGBl. I 8/2020

- 4.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Ausgestaltung der Dienstverhältnisse der Bundesbediensteten (Aufnahme nach Ausschreibungsverfahren, Verbleib von der Erfüllung weiterer Erfordernisse abhängig) geeignet war, zur Sicherung der öffentlichen Interessen im demokratischen Rechtsstaat beizutragen. Auch die Ausschreibung der Funktion der Sektionsleitung diente dem Ziel der Sicherstellung der persönlichen und fachlichen Eignung. Die Sektionsleitung war Vorgesetzte und verfügte damit über die Anordnungsbefugnis gegenüber den Bediensteten der Sektion.
- (2) Die Ausgestaltung des Dienstverhältnisses der Leitung eines Kabinetts wich wesentlich von jener der übrigen Bundesbediensteten ab. Dieser Personenkreis hatte kein Aufnahmeverfahren (Ausschreibungsverfahren) zu durchlaufen, sondern übernahm diese Funktion unmittelbar im Rahmen des Vertrauensverhältnisses zur jeweiligen Bundesministerin bzw. zum jeweiligen Bundesminister; dementsprechend war dieser Personenkreis in seiner Funktionsdauer auch an jene der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers gekoppelt und konnte jederzeit abberufen werden. Diese Ausgestaltung konnte mit den besonderen Aufgaben wie insbesondere der Beratung und Unterstützung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers und der dafür notwendigen besonderen Vertrauensstellung gerechtfertigt werden. Überdies kam diesem Personenkreis insbesondere gegenüber den Sektionen und nachgeordneten Dienststellen keine Vorgesetztenfunktion bzw. Anordnungsbefugnis zu.
- (3) Das Dienstverhältnis des Generalsekretärs umfasste sowohl Wesensmerkmale des Dienstverhältnisses der Leitung des Kabinetts als auch des Dienstverhältnisses einer Sektionsleitung:
1. Gleichartig zur Leitung des Kabinetts erfolgte die Aufnahme bzw. Übernahme in die Funktion als Generalsekretär ausschließlich aufgrund des Vertrauensverhältnisses zur jeweiligen Bundesministerin bzw. zum jeweiligen Bundesminister ohne eine vorhergehende öffentliche Ausschreibung. Damit entfiel für die Funktion des Generalsekretärs auch das im öffentlichen Dienst vorgesehene Verfahren zur nachvollziehbaren Feststellung der persönlichen und fachlichen Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person. Die Funktion des Generalsekretärs unterschied sich von jener der Leitung des Kabinetts dadurch, dass der Generalsekretär (wie eine Sektionsleitung) mit einer Vorgesetztenfunktion und damit verbunden mit einer umfassenden Anordnungsbefugnis – hier gegenüber den Sektionen und nachgeordneten Dienststellen – ausgestattet war.

2. Zwar war die Funktion des Generalsekretärs wie jene der Leitung des Kabinetts mit der Funktionsdauer der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers unmittelbar verknüpft und begrenzt. Im Widerspruch dazu bestand für den Generalsekretär (bis zur BMG–Novelle 2020) der Anspruch auf Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis. Damit konnte der Generalsekretär ohne Durchlaufen eines vorhergehenden (öffentlichen) Ausschreibungsverfahrens einseitig den dauernden Verbleib in einem auf Lebenszeit angelegten Beamten–dienstverhältnis bewirken.

Obwohl der Anspruch auf Aufnahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis nach Durchführung der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH mit der BMG–Novelle 2020 wieder entfiel, stand die statutarische Ausgestaltung der Funktion eines Generalsekretärs weiter in einem Spannungsverhältnis zu jener der Sektionsleitung:

Zwar konnte aus Sicht des RH die besondere Vertrauensstellung einer Kabinettsleitung, die insbesondere für die Aufgabenwahrnehmung (Beratung der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers) wesentlich war, das Unterbleiben einer öffentlichen Ausschreibung rechtfertigen. Dies entsprach auch der gesetzlichen Regelung im Ausschreibungsgesetz (siehe [TZ 26](#)).

Demgegenüber erforderte jedoch die Funktion des Generalsekretärs als interne administrative Spitze (mit Vorgesetztenfunktion) des Bundesministeriums aus Sicht des RH jedenfalls qualitätssichernde Maßnahmen bei der Betrauung im Hinblick auf die persönliche und fachliche Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Beamtenministerium, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, durch die sichergestellt wird, dass bei der Betrauung mit der Funktion als Generalsekretär qualitätssichernde Maßnahmen im Hinblick auf den Nachweis der persönlichen und fachlichen Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person ergriffen werden. Diese qualitätssichernden Maßnahmen sollten zur objektiven, transparenten und nachvollziehbaren Feststellung der persönlichen und fachlichen Eignung für diese zentrale Führungsfunktion geeignet sein; sie sollten die mit der Einrichtung der optionalen Funktion des Generalsekretärs verfolgten Ziele dieser hierarchisch übergeordneten Funktion umfassen und auch die Gründe für die Betrauung mit dieser Funktion nachvollziehbar festhalten und transparent machen.

- 4.3 Das Bundeskanzleramt und das Beamtenministerium teilten in ihren Stellungnahmen dazu mit, dass es sich bei der Funktion des Generalsekretärs um eine Funktion handle, bei der die Funktionsträgerin bzw. der Funktionsträger in einem besonderen Vertrauensverhältnis zum jeweiligen Mitglied der Bundesregierung

stehe. Dies finde auch darin seinen Niederschlag, dass das Ausschreibungsgesetz 1989 nicht zur Anwendung gelange.

Es werde nichtsdestotrotz sichergestellt, dass die persönliche und fachliche Eignung der im Bundeskanzleramt bzw. im Beamtenministerium mit dieser Funktion betrauten Person in höchstem Ausmaß gegeben sei. Um die Aufgaben dieser Funktion und den damit verbundenen Verantwortungsbereich ordnungsgemäß wahrnehmen zu können, sei es unumgänglich, dass die mit dieser Funktion betraute Person über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen, welche Art, Umfang und Komplexität der Funktion erforderten, verfüge. Daneben müssten auch persönliche Kompetenzen wie Zuverlässigkeit, Integrität und Unvoreingenommenheit vorliegen.

Fachliche Qualifikation, erforderliche Erfahrung sowie persönliche Eigenschaften des künftigen Generalsekretärs würde die Ressortleitung anhand vorliegender Unterlagen (Lebenslauf, Aus- und Fortbildungsnachweise) und in der Regel im Rahmen eines persönlichen Hearings beurteilen.

Das Bundeskanzleramt führte weiters aus, dass zukünftig die Gründe für die Auswahl des Generalsekretärs im jeweiligen Betrauungsakt auch schriftlich dokumentiert und ausgeführt werden könnten.

- 4.4 Der RH stimmte dem Bundeskanzleramt und dem Beamtenministerium insoweit zu, als auch er die besondere Vertrauensstellung des Generalsekretärs gegenüber dem jeweiligen Mitglied der Bundesregierung anerkannte. Er betonte abermals, dass insbesondere aufgrund der Konzeption der Funktion des Generalsekretärs als interne administrative Spitze (mit Vorgesetztenfunktion) im Bundesministerium die (auch vom Bundeskanzleramt und Beamtenministerium als unerlässlich anerkannte) Sicherstellung der persönlichen und fachlichen Eignung von besonderer Bedeutung war. Aufgrund der besonders hervorgehobenen Stellung der Funktion des Generalsekretärs erachtete der RH auch ein besonders hohes Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit (insbesondere für die Kontrolle durch den Gesetzgeber) der dem Betrauungsakt vorgängigen Prüfung bzw. Begründung der persönlichen und fachlichen Eignung als unerlässlich. Auch ein persönliches Hearing mit dem jeweiligen Mitglied der Bundesregierung hätte das erforderliche hohe Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erfüllen. Der RH vertrat daher die Ansicht, dass bei künftigen Bestellungen eines Generalsekretärs dem transparenten und nachvollziehbaren Nachweis der persönlichen und fachlichen Eignung besonderer Stellenwert zukommen muss. Auch der Aspekt der Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Besetzung dieser Führungsfunktion sollte im Hinblick auf die Unterrepräsentation von Frauen in dieser Funktion stärker beachtet werden.

Dienst– und besoldungsrechtliche Stellung

- 5.1 (1) Die Übernahme der Funktion eines (koordinativen) Generalsekretärs erfolgte vor dem Budgetbegleitgesetz 2018–2019 durch Betrauung¹⁸ (im 1. Quartal 2017 waren in fünf Bundesministerien Generalsekretäre tätig):
1. Eine „dienstrechtsneutrale Betrauung“ durch die jeweilige Bundesministerin bzw. den jeweiligen Bundesminister war jederzeit widerrufbar und hatte keinerlei Auswirkungen auf die dienst– und besoldungsrechtliche Stellung der betreffenden Bediensteten. Sie verblieben daher in ihrer bisherigen Einstufung, es trat deswegen auch keine Erhöhung des Monatsbezugs ein.
 2. Eine Betrauung mit Sondervertrag setzte die Zustimmung des für den öffentlichen Dienst zuständigen Mitglieds der Bundesregierung (bis 7. Jänner 2018: Bundeskanzler; danach: Bundesminister für öffentlichen Dienst und Sport; ab 29. Jänner 2020: Bundesminister für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport) voraus, begrenzte die Funktionsdauer auf jene der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers und ermöglichte die Anpassung bzw. Erhöhung des gebührenden Entgelts.

Auch in den durch die BMG–Novelle 2017 eingerichteten Bundesministerien erfolgte die Übernahme der Funktion eines Generalsekretärs durch Betrauung. Das Ausschreibungsgesetz 1989¹⁹ (**AusG**) sah vor, dass die Leitung einer Sektion und einer sonstigen organisatorischen Einheit, die einer solchen gleichzuhalten war, öffentlich auszuschreiben war. Die Gesetzesmaterialien zur BMG–Novelle 2017 führten aus, dass die Funktion des Generalsekretärs nicht auszuschreiben sei. In Bezug auf diese Gesetzesmaterialien legten die Bundesministerien das Ausschreibungsgesetz 1989 daher dahingehend aus, dass die Funktion des Generalsekretärs keine Sektionsleitung und aufgrund ihrer systematisch–organisatorischen Stellung einer solchen auch nicht gleichzuhalten sei. Dies, obwohl die Generalsekretäre besoldungsmäßig auf der höchsten Einstufung einer Sektionsleitung angesiedelt waren. Daher erfolgte in keinem Bundesministerium hinsichtlich der ab Dezember 2017 neu bestellten Generalsekretäre eine öffentliche Ausschreibung dieser Funktion.

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2018–2019²⁰ wurde die Ausnahme der Funktion des Generalsekretärs vom Ausschreibungsgesetz 1989 gesetzlich klargestellt. Außerdem wurde die dienst– und besoldungsrechtliche Stellung der Generalsekretäre weiter geregelt. Die folgende Tabelle stellt die Grundlagen dieser dienst– und besoldungs-

¹⁸ Mit Ausnahme des Außenministeriums; in diesem war die Leiterin bzw. der Leiter der Sektion I auch Generalsekretär.

¹⁹ BGBl. 85/1989

²⁰ BGBl. I 30/2018; kundgemacht am 16. Mai 2018; rückwirkend in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

rechtlichen Stellung in Bezug auf die anlässlich der Betrauung mit dieser Funktion zu treffenden Maßnahmen (Ernennung, Dienstvertrag oder Betrauung) dar:

Tabelle 4: Dienst- und besoldungsrechtliche Stellung der Generalsekretäre

Generalsekretäre			
Rechtsgrundlagen	§§ 7 Abs. 11 und 9 Bundesministeriengesetz 1986, §§ 75, 136a, 136b, 141 und 141a Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, §§ 31, 35, 36 und 36b Gehaltsgesetz 1956, §§ 4a, 29b, 68, 69, 74 und 75 Vertragsbedienstetengesetz 1948, § 82 Ausschreibungsgesetz 1989		
dienstrechtliche Maßnahme	Ernennung	Dienstvertrag	Betrauung
durch	Bundespräsidentin bzw. Bundespräsident	Bundesministerin bzw. Bundesminister	
anwendbar auf	Beamte	Vertragsbedienstete (im Aktivstand oder neu eintretend)	Beamte
Befristung auf	Funktionsdauer der Bundesministerin bzw. des Bundesministers		
Abberufung	jederzeit möglich		
Entgelt/Bezug	A1/9, Stufe 2 (Fixbezug bzw. fixes Monatsentgelt)		
Ausschreibungspflicht	nein		
Anspruch auf Aufnahme ins öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis	bereits im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis	ja (2018 bis Jänner 2020), nein (ab Jänner 2020)	bereits im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis
Besonderheiten	keine	Ausübung zusätzlich zur bisherigen Funktion möglich	nur zusätzlich zur bisherigen Funktion oder von anderer Dienststelle (gilt ex lege als Dienstzuteilung)
Rechtsfolgen bei Funktionsende			
Eintritt der Befristung oder Abberufung	Ende der Funktion als Generalsekretär, aber Dienstverhältnis bleibt aufrecht	Ende der Funktion als Generalsekretär, aber Dienstverhältnis bleibt aufrecht Ausnahme: Dienstverhältnis endet bei neu eingetretenen Vertragsbediensteten bei befristet abgeschlossenem Dienstverhältnis	Ende der Funktion als Generalsekretär, aber Dienstverhältnis bleibt aufrecht
Wahrungsfunktionsgruppe	A1/4	letzte Einstufung vor der Übernahme der Funktion (wenn keine vorhanden, dann v1/3)	entsprechend der Wertigkeit des bisherigen Arbeitsplatzes
Ergänzungszulage	Ergänzungszulage gemäß § 36 Gehaltsgesetz („Fallschirm“) für maximal drei Jahre ¹	Ergänzungszulage gemäß § 75 Vertragsbedienstetengesetz („aufsaugbar“) – auf Dauer der ursprünglichen Befristung (Funktionsdauer der Bundesministerin bzw. des Bundesministers) ¹	–

¹ Voraussetzung war jeweils eine mindestens dreijährige Funktionsdauer in einer Position mit Fixbezug bzw. fixem Monatsentgelt.

Quellen: AusG; BDG 1979; BMG; GehG; VBG

(2) Das Dienstrecht ermöglichte die Betrauung eines Bediensteten zum Generalsekretär zusätzlich zur Ausübung der bisherigen Verwendung²¹:

- Damit konnte ein Bediensteter aus der Linienorganisation einer Sektion zusätzlich zu seiner bisherigen Verwendung (z.B. als Sektions-, Gruppen- und/oder Abteilungsleiter) oder ein Kabinettschef auch als Generalsekretär betraut werden. In diesen Fällen stellte die Aufgabenwahrnehmung der Funktion als Generalsekretär nur einen Teil der insgesamt zu erbringenden Aufgaben dar.
- Die Betrauung zusätzlich zur bisherigen Verwendung konnte zur Folge haben, dass ein in der Linienorganisation dem Sektionschef untergeordneter Bediensteter (z.B. Gruppen- und/oder Abteilungsleiter) nunmehr als Generalsekretär der Vorgesetzte seiner – ihm in der Linienfunktion vorgesetzten – Sektionsleitung war.

(3) Im Mai 2019 übten fünf Generalsekretäre (im Außen-, Sozial-, Bildungs-, Verteidigungs- und Nachhaltigkeitsministerium) diese Funktion ohne parallele Verwendung in einer anderen Funktion im Bundesministerium aus. In den übrigen sieben Bundesministerien übten die Generalsekretäre diese Funktion zusätzlich zu einer weiteren Funktion aus, die sie entweder bereits zum Zeitpunkt der Betrauung zum Generalsekretär innehatten oder die ihnen im Laufe ihrer Funktionsdauer als Generalsekretär zusätzlich übertragen wurde. Die Mehrfachverwendungen betrafen die Leitung des Kabinetts (Wirtschaftsministerium), eine bereits bestehende Sektionsleitung (Justiz- und Verkehrsministerium), eine zusätzlich übernommene Sektionsleitung (Bundeskanzleramt, Beamten- und Innenministerium) oder eine Gruppenleitung/Abteilungsleitung (Finanzministerium).

5.2 (1) Die Ausschreibung der Funktion Generalsekretär war im Hinblick auf die unterschiedliche Stellung gegenüber einer Sektionsleitung nicht vorgesehen, obwohl die Generalsekretäre besoldungsmäßig auf der höchsten Einstufung einer Sektionsleitung angesiedelt waren. Damit entfiel für die Funktion des Generalsekretärs das im öffentlichen Dienst vorgesehene Verfahren zur nachvollziehbaren Feststellung der persönlichen und fachlichen Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in TZ 4.

(2) Der RH verwies im Hinblick auf eine Mehrfachverwendung eines Generalsekretärs auf die Problematik der begrenzten zeitlichen Ressourcen bei der Ausübung mehrerer Funktionen. Damit bestand das Risiko nicht ausreichender zeitlicher Ressourcen zur vollinhaltlichen Wahrnehmung jeder dieser Funktionen. Im Fall der Mehrfachverwendung eines Generalsekretärs stellte die Aufgabenwahrnehmung in dieser Funktion jedenfalls nur einen Teil der insgesamt zu erbringenden Aufgaben dar.

²¹ § 141 Abs. 2 Z 1a BDG 1979

Der RH wies weiters darauf hin, dass es dienstrechtlich möglich war, einen in der Linienorganisation dem Sektionschef untergeordneten Bediensteten zusätzlich zu seiner bisherigen Verwendung auch mit der Funktion des Generalsekretärs zu betrauen. Dadurch fielen je nach Tätigkeit der gegenüber der Sektionsleitung weisungsberechtigte Generalsekretär und der gegenüber der Sektionsleitung weisungsunterworfenen Bediensteten in einer Person zusammen. Dies beinhaltete aus Sicht des RH das Risiko von Interessenkonflikten – insbesondere im Zusammenhang mit Weisungen – in Bezug auf in der Linienorganisation weiterhin untergeordnete Bedienstete, die gleichzeitig als Generalsekretär Vorgesetzte waren. Der RH hob hervor, dass diese genannten Mehrfachverwendungen auch das Risiko von Aufgabenüberschneidungen und Rollen-Unklarheiten in sich trugen.

Der RH empfahl daher den Bundesministerien, bei Mehrfachverwendung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Rollen- und Interessenkonflikte innerhalb der Organisation auszuschließen, sowie organisatorische Maßnahmen zu setzen, die eine Aufgabenerfüllung der Funktionen (im Rahmen der begrenzten zeitlichen Ressourcen) sicherstellen.

- 5.3 (1) Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Wirtschafts-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium hielten dazu in ihren Stellungnahmen fest, dass Mehrfachverwendungen, die Rollen- und Interessenkonflikte auslösen könnten, im jeweiligen Bundesministerium tunlichst vermieden würden. Im Falle von – im Hinblick auf solche Konflikte unbedenklichen – Mehrfachverwendungen werde ein wesentliches Augenmerk darauf gelegt, eine eindeutige und zweckmäßige Zuordnung der Bediensteten vorzunehmen. Die betroffenen Personen würden auch dahingehend sensibilisiert, ihre jeweiligen Rollen unabhängig und objektiv auszuführen. Auch das Bildungsministerium teilte dazu mit, die Bediensteten eindeutig und zweckmäßig zuzuordnen und sie zu sensibilisieren.

Die Einhaltung höchster Verhaltensstandards zur Vermeidung von Rechtsverstößen stelle im Bundeskanzleramt, im Beamten-, im Sozial-, im Wirtschafts-, im Landwirtschafts- und im Klimaschutzministerium generell eine unabdingbare Voraussetzung für jede Art der Zusammenarbeit dar. Für den Generalsekretär gelte neben den entsprechenden Bestimmungen des BDG 1979 sowie des VBG (insbesondere § 43 Abs. 2 BDG 1979 und § 5 VBG) auch der Verhaltenskodex zur Korruptionsbekämpfung „Die VerANTWORTung liegt bei mir“.

Das Bundeskanzleramt verwies außerdem auf die mit Wirksamkeit vom 1. März 2018 erfolgte Implementierung des Compliance Managements im Bundeskanzleramt. Dieses habe im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung und Verbesserung des Compliance Managements im Bundeskanzleramt auch mögliche Interessenkonflikte zu identifizieren, festgelegte Maßnahmen zu überwachen und gegebenenfalls Vorschläge zur Anpassung bzw. Weiterentwicklung an die zuständigen Organisations-

einheiten zu erstatten. Außerdem gelte für den Generalsekretär auch der vom Compliance Management des Bundeskanzleramts veröffentlichte ressortspezifische Verhaltenskodex „Null Toleranz für Korruption“.

Auch das Bildungsministerium verwies auf die angeführten dienstrechtlichen Bestimmungen, den Verhaltenskodex zur Korruptionsbekämpfung „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ sowie den von der Internen Revision im Rahmen des Compliance Managements veröffentlichten ressortspezifischen Verhaltenskodex. Diese Regelungen sollten sicherstellen, dass es auch bei Mehrfachverwendungen zu keinen Rollen- und Interessenkonflikten kommen könne.

Das Wirtschaftsministerium teilte ergänzend mit, dass für den Generalsekretär auch der ressortspezifische Verhaltenskodex gelte.

Laut Stellungnahme des Bundeskanzleramts, des Beamten-, des Sozial-, des Wirtschafts-, des Landwirtschafts- und des Klimaschutzministeriums sollten all diese Regelungen sicherstellen, dass es – beim Generalsekretär wie bei allen anderen Bediensteten des jeweiligen Bundesministeriums – auch bei Mehrfachverwendungen zu keinen Rollen- und Interessenkonflikten kommen könne.

(2) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aktuell eine Mehrfachverwendung des Generalsekretärs nicht vorliege. Es sei – im Lichte der Ausführungen des Ministeriums zu TZ 3 hinsichtlich der Stellung und Aufgaben des Generalsekretärs im Organisationsgefüge – auch bestrebt, eine Mehrfachverwendung zu vermeiden.

(3) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung zur Kenntnis und teilte dazu mit, sie für künftige Organisationsänderungen evident zu halten.

- 5.4 Der RH anerkannte, dass das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Bildungs-, das Wirtschafts-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium in ihren Stellungnahmen die Wichtigkeit betonten, in der Funktion Generalsekretär auch bei Mehrfachverwendungen Rollen- und Interessenkonflikte zu vermeiden. Die von diesen Bundesministerien genannten Regelungen (dienstrechtliche Bestimmungen, Verhaltenskodex zur Korruptionsbekämpfung und ressortspezifische Verhaltenskodices) können dazu beitragen. Der RH erinnerte jedoch auch an die Notwendigkeit organisatorischer Maßnahmen, die die Aufgabenerfüllung bei Mehrfachverwendung in der Funktion Generalsekretär (im Rahmen der begrenzten zeitlichen Ressourcen) sicherstellen.

Betrauung mit der Funktion Generalsekretär

- 6.1 (1) Der RH überprüfte anhand der zum jeweiligen Betrauungszeitpunkt geltenden Rechtslage (vor bzw. bis zur Kundmachung des Budgetbegleitgesetzes 2018–2019) die Betrauung der Generalsekretäre in den Bundesministerien. Zwischen 18. Dezember 2017 und 3. April 2018 wurden in allen Bundesministerien Generalsekretäre eingesetzt (aufgrund der für das Außenministerium geltenden Rechtslage war der Leiter der Sektion I bereits seit 2013 auch Generalsekretär).

Die nachstehende Tabelle stellt den Funktionsbeginn, die dienstrechtliche Stellung und die Art der Betrauung mit dieser Funktion in den Bundesministerien dar:

Tabelle 5: Betrauung mit der Funktion Generalsekretär

Bundesministerium	Funktionsbeginn	Stammressort	dienstrechtliche Stellung	dienstrechtliche Maßnahme bei Funktionsbeginn	Ernennung durch Bundespräsidenten
Bundeskanzleramt	18. Dezember 2017	Verfassungsgerichtshof	Beamter	Betrauung inkl. Dienstzuteilung und anschließender Versetzung zum Bundeskanzleramt	am 29. Mai 2018 mit Wirksamkeit vom 8. Jänner 2018
Beamtenministerium	8. Jänner 2018	Sozialministerium	Vertragsbediensteter	Sondervertrag inkl. Dienstzuteilung und anschließender Versetzung zum Beamtenministerium	nein
Außenministerium (I)	1. August 2013	Außenministerium	Beamter	Ernennung	am 7. Oktober 2013 mit Wirksamkeit vom 1. Dezember 2013
Außenministerium (II)	1. Juni 2018	Außenministerium	Beamter	Ernennung	am 2. Juli 2018 mit Wirksamkeit vom 1. Juni 2018 und am 1. Juli 2019 mit sofortiger Wirksamkeit
Sozialministerium	3. April 2018	–	Vertragsbedienstete	Sondervertrag	am 14. März 2019 mit Wirksamkeit vom 1. April 2019 (provisorisches Dienstverhältnis)
Bildungsministerium (I)	8. Jänner 2018	–	Vertragsbediensteter	Sondervertrag	nein
Bildungsministerium (II)	1. November 2018	Bildungsministerium	Vertragsbediensteter	Dienstvertrag	nein
Wirtschaftsministerium	1. März 2018	–	Arbeitskräfteüberlassung; ab Mai 2018 Vertragsbediensteter, ab Juli 2018 Beamter	keine	am 2. Juli 2018 mit sofortiger Wirksamkeit (provisorisches Dienstverhältnis)

Bundesministerium	Funktionsbeginn	Stammressort	dienstrechtliche Stellung	dienstrechtliche Maßnahme bei Funktionsbeginn	Ernennung durch Bundespräsidenten
Finanzministerium (I)	18. Dezember 2017	Finanzministerium	Vertragsbediensteter	Sondervertrag	nein
Finanzministerium (II)	1. April 2019	Finanzministerium	Vertragsbediensteter	Dienstvertrag	nein
Innenministerium	18. Dezember 2017	Innenministerium	Beamter	Betrauung inkl. Dienstzuteilung	am 29. Mai 2018 mit Wirksamkeit vom 8. Jänner 2018
Verteidigungsministerium	8. Jänner 2018	Verteidigungsministerium	Beamter	Betrauung inkl. Dienstzuteilung	nein
Nachhaltigkeitsministerium	15. Jänner 2018	–	Vertragsbediensteter	Dienstvertrag (ohne schriftliche Ausfertigung)	nein
Verkehrsministerium	1. Jänner 2018	Verkehrsministerium	Vertragsbediensteter	Betrauung	nein
Justizministerium	13. Februar 2018	Justizministerium	Beamter	Betrauung	nein

Quellen: alle Bundesministerien

Die folgende Abbildung stellt die innerhalb der Regierungsperiode 2017–2019 insgesamt 15 tätigen Generalsekretäre in Bezug auf ihre Ausgangsposition, allfällige Mehrfachverwendung und Übernahme in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis zum Bund dar:

Abbildung 1: Ausgangsposition der Generalsekretäre und ihre Mehrfachverwendung



Quellen: alle Bundesministerien; Darstellung: RH

Sieben der neuen Generalsekretäre standen davor schon in einem Dienstverhältnis zum Bund (vier Beamte, drei Vertragsbedienstete). Jene des Sozial-, Bildungs- und Nachhaltigkeitsministeriums wurden anlässlich der Bestellung in diese Funktion als Vertragsbedienstete aufgenommen. Der Generalsekretär des Wirtschaftsministeriums war zum Zeitpunkt der Betrauung bereits auf Basis eines Arbeitskräfteüberlassungsvertrags als Leiter des Kabinetts der Bundesministerin beschäftigt. Mit 16. Mai 2018 erfolgte seine Aufnahme als Vertragsbediensteter, am 2. Juli 2018 seine Ernennung zum Beamten. Neben ihm machte auch die Generalsekretärin des Sozialministeriums von ihrem Recht auf Übernahme ins öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis Gebrauch.

Die Generalsekretäre des Bundeskanzleramts, des Innen-, Verteidigungs-, Verkehrs- und Justizministeriums wurden dienstrechtsneutral (teilweise auf Basis einer Dienstzuteilung) betraut. Die Generalsekretärin des Sozialministeriums und die Generalsekretäre des Beamten-, Bildungs- und Finanzministeriums wurden auf Basis von Sonderverträgen betraut, für deren Rechtswirksamkeit gemäß § 36 VBG die Zustimmung des Beamtenministeriums notwendig war. Diese Zustimmungen lagen vor.

Die aufgrund des Ausscheidens ihrer Vorgänger (I) aus der Funktion neu betrauten Generalsekretäre des Außen- (II), des Bildungs- (II) und des Finanzministeriums (II) wurden entsprechend der mit der Kundmachung des Budgetbegleitgesetzes 2018–2019 geänderten Rechtslage ernannt bzw. mit Dienstvertrag betraut.

(2) Der Generalsekretär des Nachhaltigkeitsministeriums wurde ab 15. Jänner 2018 auf Basis eines Dienstvertrags neu aufgenommen. Obwohl zu diesem Zeitpunkt für einen derartigen Fall und bei einer Einstufung in v1/7 (Sektionsleiter) nur die Betrauung mit einem Sondervertrag möglich war, holte dieses Bundesministerium die dafür notwendige Zustimmung des Beamtenministeriums nicht ein. In weiterer Folge wurde auch die im § 4 VBG verpflichtend vorgesehene unverzügliche schriftliche Ausfertigung des Dienstvertrags verabsäumt. Dazu teilte das Nachhaltigkeitsministerium mit, dass anlässlich der Betrauung des Generalsekretärs seine persönlichen Unterlagen zur schriftlichen Ausfertigung eines Dienstvertrags angefordert, diese aber nicht übermittelt worden seien. Daher sei die Ausfertigung des Dienstvertrags offen geblieben und durch die Beendigung der Funktion und des Dienstverhältnisses mit 3. Juni 2019 nicht mehr erforderlich.

- 6.2 Zur Frage der Mehrfachverwendung von Generalsekretären verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 5.

Der RH hielt gegenüber dem Nachhaltigkeitsministerium fest, dass zur Zeit der Betrauung des Generalsekretärs im Jänner 2018 bei einer Einstufung in v1/7 nur eine Beschäftigung auf Basis eines Sondervertrags rechtlich möglich gewesen wäre. Er kritisierte, dass es weder die dafür (gesetzlich) notwendige Zustimmung des Beamtenministeriums einholte noch den Dienstvertrag – wie im § 4 VBG festgelegt – schriftlich ausfertigte. Die fehlende Einholung der Zustimmung zum Sondervertrag wurde erst durch das rückwirkende Inkrafttreten des Budgetbegleitgesetzes 2018–2019 mit 8. Jänner 2018 behoben.

Der RH empfahl daher dem Landwirtschaftsministerium, in allen Fällen der Beschäftigung von Vertragsbediensteten auf Basis von Sonderverträgen die Zustimmung des Beamtenministeriums einzuholen und Dienstverträge entsprechend § 4 VBG unverzüglich schriftlich auszufertigen.

- 6.3 Das Landwirtschaftsministerium sagte die Umsetzung zu.

Gehaltsstruktur der Generalsekretäre

7.1 (1) Der RH überprüfte die Gehaltsstruktur der sich ab 18. Dezember 2017 in Funktion befindlichen Generalsekretäre in den Bundesministerien. Diese stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 6: Gehaltsstruktur der Generalsekretäre

Bundesministerium	Bezug/Entgelt zum Zeitpunkt der Betrauung mit der Funktion	Nachzahlung auf A1/9 Stufe 2 ¹	Summe der Belohnungen ²	monatliche Nebengebühren
Bundeskanzleramt	A1/8, Stufe 2	im Juli 2018 (3.654,50 EUR)	keine	keine
Beamtenministerium	v1/7, Stufe 1 (Sondervertrag)	im Juni 2018 (6.407,45 EUR)	keine	keine
Außenministerium (I)	A1/9, Stufe 1	keine	keine	pauschalierte Aufwandsentschädigung (50,90 EUR)
Außenministerium (II)	A1/9, Stufe 2	keine	bis 1.500 EUR	pauschalierte Aufwandsentschädigung (50,90 EUR)
Sozialministerium	A1/9, Stufe 2 (Sondervertrag)	keine	keine	keine
Bildungsministerium (I)	v1/7, Stufe 1 (Sondervertrag)	im Juli 2018 (7.749,55 EUR)	bis 500 EUR	keine
Bildungsministerium (II)	A1/9, Stufe 2 (Dienstvertrag)	keine	bis 1.500 EUR	pauschalierte Aufwandsentschädigung (18,20 EUR)
Wirtschaftsministerium	v1/7, Stufe 2 (Dienstvertrag mit Überlasser)	keine	bis 500 EUR	pauschalierte Aufwandsentschädigung (50,90 EUR)
Finanzministerium (I)	v1/7, Stufe 1 (Sondervertrag)	im Juli 2018 (7.749,55 EUR)	über 15.000 EUR	keine
Finanzministerium (II)	A1/9, Stufe 2 (Dienstvertrag)	keine	über 5.000 EUR	keine
Innenministerium	A1/6	im Juli 2018 (14.287 EUR)	bis 500 EUR	pauschalierte Aufwandsentschädigung (50,90 EUR); Exekutivdienstzulage (111,20 EUR)
Verteidigungsministerium	A1/4	im September 2018 (30.623,81 EUR)	keine	pauschalierte Aufwandsentschädigung (50,90 EUR)
Nachhaltigkeitsministerium	v1/7, Stufe 1	im Februar 2019 (8.041,14 EUR)	keine	pauschalierte Aufwandsentschädigung (50,90 EUR)
Verkehrsministerium	v1/7, Stufe 2 (Dienstvertrag)	im Juni 2018 (3.324,27 EUR)	keine	pauschalierte Aufwandsentschädigung (50,90 EUR)
Justizministerium	A1/8, Stufe 2	im Juli 2018 (2.923,60 EUR)	bis 500 EUR	pauschalierte Aufwandsentschädigung (50,90 EUR)

¹ ohne Sonderzahlungen

² Auszahlungen während der bzw. für die Verwendung als Generalsekretär

Quellen: alle Bundesministerien

(2) Die individuelle besoldungsrechtliche Stellung der Generalsekretäre, die zwischen dem 18. Dezember 2017 und der Kundmachung des Budgetbegleitgesetzes 2018–2019 am 16. Mai 2018 mit dieser Funktion betraut wurden, richtete sich nach ihrer jeweiligen Grund– bzw. Vorverwendung, dem individuellen Sondervertrag bzw. dem Dienstvertrag mit dem Überlasser. Das Budgetbegleitgesetz 2018–2019, welches am 16. Mai 2018 kundgemacht wurde, ordnete rückwirkend mit 8. Jänner 2018 an, dass bei der Verwendung als Generalsekretär ein Fixgehalt bzw. ein fixes Monatsentgelt in Höhe des Gehalts der Verwendungsgruppe A1, Funktionsgruppe 9, in der 2. Stufe gebührte.²² Dies führte bei jenen Generalsekretären, deren individuelle besoldungsrechtliche Stellung jener am 16. Mai 2018 noch nicht entsprach, zu entsprechenden Gehalts– bzw. Entgeltnachzahlungen. Diese Nachzahlungen nahmen die Bundesministerien zwischen Juni 2018 (Beamten– und Verkehrsministerium) und Februar 2019 (Nachhaltigkeitsministerium) vor. Die Nachzahlungen betragen zwischen 2.923,60 EUR (Justizministerium) und 30.623,81 EUR (Verteidigungsministerium), wobei die Höhe der Nachzahlung vom Bezug bzw. Entgelt des jeweiligen Generalsekretärs zum Zeitpunkt seiner Betrauung mit der Funktion (Spalte 2) und vom Zeitpunkt ihrer Auszahlung abhing: Je niedriger der ursprüngliche Bezug bzw. das ursprüngliche Entgelt (z.B. A1/4 im Verteidigungsministerium) und je später die Auszahlung, desto höher wurde die Nachzahlung.

(3) Acht Generalsekretäre erhielten während ihrer Funktionsdauer eine oder mehrere Belohnungen. Bei vier Generalsekretären belief sich diese Belohnung auf bis zu 500 EUR, bei zwei auf bis zu 1.500 EUR. Die Generalsekretäre des Finanzministeriums erhielten während ihrer Funktionsdauer Belohnungen von über 5.000 EUR bzw. 15.000 EUR. Dieses begründete sein Belohnungssystem der Zentralstelle damit, dass leistungsorientierte Bonussysteme in der Wirtschaft als Teil eines Anreizsystems gang und gäbe seien und im Bund der Trend dahin gehe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die eine besondere Leistung erbringen, einen Bonus zuzuerkennen, um die Leistungsorientierung zu stärken und eine zusätzliche, monetäre Anerkennung, die im Verhältnis zu der besonderen Leistung steht, zu bieten. Auf Grundlage der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen war daher die Zuerkennung eines (gestaffelten) Mindestbonus sowie eines Zusatzbonus möglich, wobei das der jeweiligen Organisationseinheit zur Verfügung stehende Zusatzbonussystem im Verhältnis der Personalcontrollingpunkte (Arbeitsplatzwertigkeiten) aufgeteilt wurde.

Die Überprüfung und Beurteilung des Belohnungssystems im Finanzministerium war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

(4) Die teilweise ausbezahlten monatlichen Nebengebühren entsprachen der im Nebengebührenkatalog des Bundes beschriebenen pauschalierten Aufwandsentschädigung von 50,90 EUR für eine Sektionsleitung.

(5) An drei Generalsekretäre erfolgte während ihrer Funktionsdauer jeweils eine Auszahlung einer Nebentätigkeitsvergütung im Wege der Bundesbesoldung gemeinsam mit ihrem Entgelt, in einem Fall (Generalsekretär Außenministerium) betrug die einmalige Nebentätigkeitsvergütung 4.000 EUR. Die Generalsekretäre des Finanzministeriums übten während ihrer Funktionsdauer eine bzw. drei Nebentätigkeiten (z.B. Aufsichtskommissär, Staatskommissär, Regierungskommissär) regelmäßig aus, deren Vergütungen sie gemeinsam mit ihrem Entgelt erhielten. Diese betrugten (Geldwerte 2019) monatlich rd. 1.200 EUR bzw. rd. 2.300 EUR.

Die Überprüfung und Beurteilung der Nebentätigkeitsübertragungen im Finanzministerium war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

(6) Im Verkehrs- und Verteidigungsministerium wurden den Generalsekretären geringfügige Einzelbeträge (rd. 100 EUR (Verteidigung) sowie rd. 140 EUR (Verkehr)) in Form von „Geldaushilfen“ als freiwillige Sozialleistungen wie für alle Bediensteten der jeweiligen Zentralstelle zu Weihnachten zuerkannt.

- 7.2 Der RH stellte fest, dass die Generalsekretäre im Bundeskanzleramt, im Beamten- und im Sozialministerium ausschließlich das Fixgehalt bzw. das fixe Monatsentgelt in Höhe des Gehalts der Verwendungsgruppe A1, Funktionsgruppe 9, in der 2. Stufe ohne weitere Bezugsbestandteile erhielten.

Der RH verwies auf die im Vergleich zu anderen Bundesministerien hohen Belohnungen der Generalsekretäre des Finanzministeriums sowie auf die für die regelmäßig ausgeübten Nebentätigkeiten gewährten Vergütungen.

Funktionsende der Generalsekretäre und anschließende Funktionen

- 8.1 Anlässlich des Ausscheidens von Teilen der Bundesregierung am 22. Mai 2019, der Amtsenthebung der Bundesregierung mit 28. Mai 2019, des nachfolgenden Regierungswechsels und der Angelobung einer neu zusammengesetzten Bundesregierung mit 3. Juni 2019 bezog der RH auch das mit dem Wechsel der Regierungsmitglieder verbundene Funktionsende der Generalsekretäre und deren allfällige weitere Verwendung im Bund in die Gebarungsüberprüfung mit ein. Die nachfolgende Tabelle stellt den individuellen Zeitpunkt des Funktionsendes der Generalsekretäre, ihre allfällige Weiterverwendung und die zugehörige dienst- und besoldungsrechtliche Einstufung dar:

Tabelle 7: Funktionsende und weitere Verwendung der Generalsekretäre

Bundesministerium	Funktion zusätzlich zum Generalsekretär	Funktionsende als Generalsekretär	danach anschließende Funktion(en)	Wertigkeit der neuen Position	besoldungsrechtliche Stellung nach Funktionsende
Bundeskanzleramt	neu übernommen: Leitung Sektion I ¹	26. Juni 2019 ¹¹	Leitung Sektion I im Bundeskanzleramt	A1/9	A1/4 mit Ergänzungszulage
Beamtenministerium	neu übernommen: Leitung Sektion I ²	22. Mai 2019	Leitung Sektion I im Beamtenministerium	A1/8	v1/6, Stufe 1
Außenministerium (I)	Leitung Sektion I	31. Mai 2018	Leitung Österreichische Botschaft Paris	A1/8	A1/8
Außenministerium (II)	keine	in Funktion ¹²	–	–	–
Sozialministerium	keine	22. Mai 2019	Fachexperte in der Sektion I ³ des Sozialministeriums	A1/5	A1/5
Bildungsministerium (I)	keine	31. Oktober 2018	Mitarbeiter im Büro des Generalsekretärs des Bildungsministeriums ⁴	A1/3	v1/3
Bildungsministerium (II)	vorher bereits: Leitung Abteilung III/3 (ruhend gestellt)	3. Juni 2019	Leitung Präsidialsektion ⁵ im Bildungsministerium	A1/9	v1/4 mit Ergänzungszulage (ab 6 Monaten)
Wirtschaftsministerium	vorher bereits: Leitung Kabinett Bundesministerin	3. Juni 2019	Leitung Kabinett der Bundesministerin im Wirtschaftsministerium	A1/7	A1/7
Finanzministerium (I)	vorher bereits: Leitung Kabinett Bundesminister	28. März 2019	aus dem Bundesdienst ausgeschieden ⁶	–	–
Finanzministerium (II)	vorher bereits ¹³ : Leitung Gruppe II/C, Leitung Abt. II/5	3. Juni 2019	Leitung Kabinett des Bundesministers, Leitung Gruppe II/C, Leitung Abt. II/5 im Finanzministerium	A1/7	v1/5, Stufe 1
Innenministerium	neu übernommen: Leitung Sektion II ⁷	22. Mai 2019	Leitung Sektion II; danach Projektarbeitsplatz in der Sektion IV im Innenministerium ⁸	A1/4	A1/4
Verteidigungsministerium	keine	22. Mai 2019	sicherheitspolitischer Berater im Heeresnachrichtenamt ⁹	MBO1/4	MBO1/4
Nachhaltigkeitsministerium	keine	3. Juni 2019	aus dem Bundesdienst ausgeschieden	–	–
Verkehrsministerium	vorher bereits: Leitung Sektion III	22. Mai 2019	(weiterhin) Leitung Sektion III im Verkehrsministerium ¹⁰	A1/9	v1/7, Stufe 2
Justizministerium	vorher bereits: Leitung Sektion IV	3. Juni 2019	(weiterhin) Leitung Sektion IV im Justizministerium	A1/8	A1/8, Stufe 2

¹ provisorische Betrauung ab 1. Mai 2019, erneute provisorische Betrauung ab 26. Juni 2019
² ab 1. April 2019

Quellen: alle Bundesministerien

³ Fachexperte für Wissensmanagement und Digitalisierung (Chief Digital Officer); Ernennung in diese Funktion mit 2. September 2019

⁴ von 1. November bis 31. Dezember 2018; ab 1. Jänner 2019 Karenzierung, Übernahme Funktion Geschäftsführer des Österreichischen Austauschdienstes (OeAD); Ende des Bundesdienstverhältnisses mit 3. Juni 2019

⁵ Betrauung ab 4. Juni 2019 (für die Dauer der Dienstfreistellung der Leiterin der Präsidialsektion für deren Ausübung der Funktion der Bildungsministerin)

⁶ danach: Vorstand Österreichische Beteiligungs AG

⁷ Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit; provisorische Betrauung von 20. bis 27. Mai 2019

⁸ auf vorläufig ein Jahr befristeter Projektarbeitsplatz für Nachhaltigkeit; Betrauung mit diesem Arbeitsplatz mit Wirksamkeit vom 23. September 2019

⁹ ab 1. Juli 2019 in der Landesverteidigungsakademie

¹⁰ ab 3. Juni 2019: Dienstfreistellung für die Ausübung der Funktion des Verkehrsministers

¹¹ Ende der Funktionsdauer mit Ausscheiden des Bundeskanzlers mit 28. Mai 2019; erneute Betrauung durch beide Nachfolger; Abberufung als Generalsekretär und gleichzeitige (neuerliche) Betrauung mit der Leitung der Sektion I mit Wirksamkeit vom 26. Juni 2019

¹² Außerhalb des überprüften Zeitraums endete die Funktion als Generalsekretär am 7. Jänner 2020.

¹³ Vorher wurde auch die Funktion eines stellvertretenden Kabinettschefs ausgeübt; diese Funktion endete mit 8. April 2019.

Die mit dem Funktionsende des jeweiligen Generalsekretärs notwendige Anpassung der ausbezahlten Bezüge an die jeweilige neue besoldungsrechtliche Stellung (Abrechnung allfälliger durch die Zahlungsläufe der Bundesbesoldung bewirkte Übergenüsse) erfolgte in den betroffenen Bundesministerien durch eine nachträgliche Aufrollung der Bezüge.

Im Mai 2019 übten fünf Generalsekretäre (im Außen-, Sozial-, Bildungs-, Verteidigungs- und Nachhaltigkeitsministerium) diese Funktion ohne parallele Verwendung in einer anderen Funktion im Bundesministerium aus. In den übrigen sieben Bundesministerien übten die Generalsekretäre diese Funktion zusätzlich zu einer weiteren Funktion aus, die sie entweder bereits zum Zeitpunkt der Betrauung zum Generalsekretär innehatten oder die ihnen im Laufe ihrer Funktionsdauer als Generalsekretär zusätzlich übertragen wurde.

- 8.2 Von den vier im Zusammenhang mit ihrer Betrauung als Generalsekretär in ein Bundesdienstverhältnis aufgenommenen Generalsekretären (im Sozial-, Bildungs- (I), Wirtschafts- und Nachhaltigkeitsministerium) schied lediglich der Generalsekretär des Nachhaltigkeitsministeriums mit Ende der Funktion der Bundesministerin nicht nur aus seiner Funktion, sondern auch aus seinem Bundesdienstverhältnis aus. Der (zeitlich) erste Generalsekretär im Bildungsministerium (I) schied auf eigenen Wunsch aus seiner Funktion als Generalsekretär aus und übernahm die Funktion eines Geschäftsführers einer im Bundeseigentum stehenden Gesellschaft²³; aufgrund der entsprechenden Befristung seines Dienstvertrags endete sein für die neue Funktion kareziertes Bundesdienstverhältnis mit Ende der Funktionsdauer des Bundesministers mit 3. Juni 2019. Die Generalsekretärin des Sozialministeriums und der Generalsekretär des Wirtschaftsministeriums verblieben aufgrund ihrer Aufnahme ins öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis²⁴ im Dienststand.

Der RH wies darauf hin, dass die statutarische Ausgestaltung der Funktion des Generalsekretärs auf dem besonderen Vertrauensverhältnis gegenüber der jeweiligen Bundesministerin bzw. dem jeweiligen Bundesminister basierte. Dieses besondere Vertrauensverhältnis genügte für die Besetzung dieser Funktion bzw. Aufnahme in ein Bundesdienstverhältnis ohne Ausschreibungsverfahren. Als weitere Konsequenz dieser Ausgestaltung hätte jedoch auch ein Bundesdienstverhältnis, das im Zusammenhang mit einer Betrauung mit dieser Funktion geschlossen wird, gleichzeitig mit dem Ausscheiden aus dieser Funktion zu enden. Die Tatsache, dass von den insgesamt vier anlässlich ihrer Betrauung als Generalsekretär neu in ein Bundesdienstverhältnis aufgenommenen Generalsekretären zwei auf ihren Antrag ins öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übernommen wurden und – trotz Ende der Funktion der jeweiligen Bundesministerin – im Bundesdienst verblieben, belegte

²³ Geschäftsführer des Österreichischen Austauschdienstes

²⁴ bzw. aufgrund der Weiterverwendung im Kabinett der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

aus Sicht des RH erneut, dass insbesondere das Recht auf Aufnahme ins öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis dieser statutarischen Ausgestaltung grundsätzlich widersprach. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 4.

Generalsekretäre der 2020 angelobten Bundesregierung

- 9 Die am 3. Juni 2019 angelobte Bundesregierung betraute – mit Ausnahme der verpflichtend einzurichtenden Funktion eines Generalsekretärs im Außenministerium – keine²⁵ Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre in den übrigen Bundesministerien.

Weitere Entwicklungen ergaben sich nach Ende des durch das parlamentarische Verlangen festgelegten überprüften Zeitraums. Nach der Nationalratswahl vom 29. September 2019 wurde eine neue Bundesregierung gebildet und am 7. Jänner 2020 angelobt. Mit der Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 8/2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020, erfolgte auch eine neue Kompetenzverteilung in den Bundesministerien.

Die neuen Bundesministerinnen und Bundesminister nutzten größtenteils die Optionalität der Funktion eines Generalsekretärs und setzten bei geänderter Rechtslage – der Anspruch einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs auf Übernahme in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis war nunmehr entfallen (TZ 4) – neuerlich diese Funktion ein. Mit Stichtag 1. April 2020 hatten von den 13 ressortleitenden Bundesministerinnen und Bundesministern zwölf von der Möglichkeit der Betrauung von Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretären Gebrauch gemacht – befristet mit der Dauer der Funktionsausübung des jeweiligen Bundesministers bzw. der jeweiligen Bundesministerin. Die Bundesministerin für Justiz hatte zu diesem Stichtag die optionale Funktion eines Generalsekretärs nicht eingerichtet.

²⁵ Der vormalige Generalsekretär im Bundeskanzleramt war nach neuerlicher Betrauung noch bis 26. Juni 2019 in dieser Funktion tätig.

Einen Überblick über den Monat der Bestellung und allfällige Doppelfunktionen der Generalsekretäre enthält nachfolgende Tabelle (in der Reihenfolge des BMG):

Tabelle 8: Generalsekretäre ab Jänner 2020

Bundesministerium	Monat der Bestellung	Funktion zusätzlich zum Generalsekretär ¹
Bundeskanzleramt	Jänner 2020	Leitung der Sektion I
Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport	Jänner 2020	Leitung der Gruppe I/A sowie der Abt. I/A/3
europäische und internationale Angelegenheiten	Jänner 2020	keine
Arbeit, Familie und Jugend ² , Arbeit	Jänner 2020; Neubestellung Februar 2021	Leitung der Sektion II Leitung des Kabinetts
Bildung, Wissenschaft und Forschung	Jänner 2020	stellvertretende Leitung der Sektion III
Digitalisierung und Wirtschaftsstandort	Jänner 2020	Leitung des Kabinetts
Finanzen	Jänner 2020	stellvertretende Leitung der Sektion II, Leitung Gruppe II/C, Leitung Abteilung II/5
Inneres	Jänner 2020	keine
Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie	Jänner 2020	Leitung der Sektion II
Landesverteidigung	Jänner 2020	keine
Landwirtschaft, Regionen und Tourismus	Jänner 2020	Leitung des Kabinetts
Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz	März 2020; Neubestellung Juni 2020	keine

¹ Die zusätzlichen Funktionen werden innerhalb des jeweiligen Bundesministeriums wahrgenommen.

² Per 1. Februar 2021 (BGBl. I 30/2021) wurde der Kompetenzbereich Familie und Jugend in das Bundeskanzleramt und per 2. Februar 2021 (BGBl. II 41/2021) der Bundesministerin im Bundeskanzleramt MMag. Dr. Susanne Raab übertragen.

Quellen: alle Bundesministerien

In drei Bundesministerien (Arbeits-, Beamten- und Sozialministerium) waren im März 2021 Generalsekretärinnen tätig, in neun Bundesministerien (Bundeskanzleramt, Außen-, Bildungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Innen-, Verteidigungs-, Landwirtschafts- und Klimaschutzministerium) waren Generalsekretäre tätig.

In vier Bundesministerien (Außen-, Innen-, Verteidigungs- und Sozialministerium) übten die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre ihre Funktion ohne parallele Verwendung in einer anderen Funktion in ihrem Bundesministerium aus; in den übrigen acht Bundesministerien (Bundkanzleramt, Beamten-, Arbeits-, Bildungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Landwirtschafts- und Klimaschutzministerium) waren sie mehrfach verwendet.

Mit der Weiterführung des Instruments der Generalsekretäre würde diesen auch eine zentrale Rolle bei der ressortübergreifenden Koordination von aktuellen Herausforderungen zukommen.

Ruhendstellung von Funktionen

10.1 (1) Der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung betraute im November 2018 einen Abteilungsleiter (Vertragsbediensteter) der Zentralstelle mit der Funktion des Generalsekretärs und stellte die Funktion Abteilungsleitung „ruhend“. Das Beamtenministerium erklärte zwar seine Zustimmung zur Besetzung der Planstelle des Generalsekretärs, merkte jedoch an, dass eine „Ruhendstellung“ im Dienstrecht nicht vorgesehen sei. Das Bildungsministerium erklärte hierzu, dass kein gesetzlich vorgegebener Grund für eine Abberufung von der Abteilungsleitung vorgelegen sei.

(2) Bei Beamten führt die Ernennung auf eine Planstelle eines Generalsekretärs oder Sektionsleiters automatisch zum Wegfall der bisherigen Funktion. Die Betrauung – eines Beamten oder Vertragsbediensteten – mit der Funktion eines Generalsekretärs – nicht jedoch eines Sektionsleiters – kann zwar zusätzlich zur bisherigen Verwendung erfolgen, dann ist aber auch die bisherige Verwendung weiter auszuüben. Die Gesetzesmaterialien führen dazu aus, dass bei einer zusätzlichen Betrauung „auf die zeitliche und örtliche Vereinbarkeit einer solchen Doppelfunktion Rücksicht zu nehmen sein wird“.

Endet die allein ausgeübte Funktion als Generalsekretär durch Fristende oder Abberufung, gewährt das Gesetz lediglich eine Wahrung der Einstufung in die vorherige²⁶ Bewertungsgruppe (Entlohnungsgruppe und Stufe der Funktionszulage), aber nicht die Wahrung eines bestimmten Arbeitsplatzes. Das Dienstrecht bringt damit zum Ausdruck, dass die alleinige Ausübung der Funktion des Generalsekretärs – oder auch Sektionsleiters – unter Vorbehalt der bisherigen, nicht ausgeübten Verwendung auf einem bestimmten Arbeitsplatz gesetzlich nicht vorgesehen ist.

10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung einen Abteilungsleiter mit der Funktion eines Generalsekretärs betraute und gleichzeitig die bestehende Abteilungsleitung „ruhend“ gestellt wurde, obwohl eine solche „Ruhendstellung“ mit der Folge eines „Rückkehrrechts“ in die vorherige Funktion nach Ende der befristeten Funktionsausübung als Generalsekretär nicht im Gesetz vorgesehen war.

²⁶ Bei Beamten darf in der Verwendungsgruppe A1 die Funktionsstufe 4 nicht unterschritten werden (§ 141 Abs. 6 BDG 1979).

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, in den Fällen einer alleinigen Ausübung der Funktion des Generalsekretärs (oder auch der Sektionsleitung) eine „Ruhendstellung“ der bisher ausgeübten Funktion mangels gesetzlicher Grundlage nicht zu gewähren.

Ergänzend wies der RH das Bildungsministerium darauf hin, dass bei Vertragsbediensteten nach Ende der befristeten Funktion Generalsekretär die Einstufung in die Bewertungsgruppe (Entlohnungsgruppe und Stufe der Funktionszulage), der sie zuletzt vor der Betrauung mit der befristeten Funktion angehört hatten, nur mit ihrer Zustimmung unterschritten werden darf (§ 68 Abs. 2 VBG). Damit ist nach Ablauf der Funktion Generalsekretär eine Rückkehr auf die vorherige Einstufung/Funktion und deren Entgelt sichergestellt, nicht aber der konkrete Arbeitsplatz. Bei Beamten darf – nach Ende der hier angeführten befristeten Funktion – in der Verwendungsgruppe A1 die Funktionsstufe 4 nicht unterschritten werden (§ 141 Abs. 6 BDG 1979).

- 10.3 Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ergänzend teilte es mit, die Diktion der „Ruhendstellung“ in Zukunft zu vermeiden. Gesetzlich zulässig sei allerdings das Konstrukt einer Mehrfachverwendung, wobei eine solche mit einer Zuteilung zum Generalsekretariat mit 100 % durchgeführt worden sei. Damit sei auch der Empfehlung des RH in TZ 5, bei Mehrfachverwendung eines Generalsekretärs organisatorische Maßnahmen zu setzen, die eine Aufgabenerfüllung der Funktionen sicherstellen, Rechnung getragen worden.
- 10.4 Der RH erwiderte dem Bildungsministerium, dass eine Zuteilung mit 100 % zu einer Organisationseinheit definitionsgemäß keine Mehrfachverwendung darstellt, da nur die Funktion des Generalsekretärs tatsächlich ausgeübt wird. Wie sich auch aus der Empfehlung des RH in TZ 5 ergibt, ist bei einer Mehrfachverwendung die Erfüllung der Aufgaben beider Funktionen durch die mehrfach betraute Person im Rahmen ihrer zeitlichen Ressourcen sicherzustellen. Bei der vom Bildungsministerium gewählten Vorgangsweise bleibt im Ergebnis der zweite Arbeitsplatz, obwohl auf diesem keine Leistungen erbracht werden, für den Bediensteten „reserviert“. Dienstrechtlich ist ein Rückkehrrecht in die vorherige Funktion nach Ende der Funktion des Generalsekretärs nicht vorgesehen.

Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen

Organisationsrechtliche Aspekte

- 11.1 (1) Das BMG sah als zwingenden Bestandteil der Linienorganisation eines Bundesministeriums die Gliederung in Sektionen und darunter in Abteilungen vor; fakultativ konnten mehrere Abteilungen in Gruppen zusammengefasst und Abteilungen in Referate untergliedert werden.²⁷ Zur Besorgung von Geschäften, die sachlich eine Einheit darstellen, sollte stets nur eine einzige Sektion und eine einzige Abteilung führend zuständig sein.

Neben den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die der Unterstützung und Beratung der politischen Funktionsträger dienten, konnten weitere Organisationseinheiten außerhalb der Sektionen zur zusammenfassenden Behandlung aller Geschäfte aus dem Wirkungsbereich des Bundesministeriums eingerichtet werden. Dies sollte insbesondere Geschäfte betreffen, die den Wirkungsbereich von zwei oder mehreren Sektionen berühren.²⁸

- (2) Ein Generalsekretär konnte zur zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte als interne administrative Spitze eingerichtet werden; er war gemäß BMG der unmittelbare Vorgesetzte aller Sektionsleiter im Bundesministerium.²⁹

Organisationseinheiten außerhalb der Sektionen konnten ebenfalls nur zur zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte eingerichtet werden.³⁰ Die Beziehung des Generalsekretärs zu den genannten Organisationseinheiten war jedoch nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt.

Das BMG bietet die Möglichkeit, sowohl einen Generalsekretär als interne administrative Spitze als auch sonstige organisatorische Einrichtungen außerhalb der Sektionen zur zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich eines Bundesministeriums gehörenden Geschäfte einzurichten.

²⁷ § 7 Abs. 1 und 2 BMG

²⁸ § 7 Abs. 3 BMG

²⁹ § 7 Abs. 11 BMG

³⁰ ausgenommen Kabinette und Organisationseinheiten nach § 7 Abs. 4 bis 6 BMG

Welche Geschäfte das typischerweise sein können, geht weder aus dem Gesetz selbst noch aus den Gesetzesmaterialien eindeutig hervor.³¹ Hinsichtlich der sonstigen organisatorischen Einrichtungen verweist das BMG lediglich auf insbesondere solche Geschäfte, die den Wirkungsbereich von zwei oder mehreren Sektionen berühren. Weiters enthalten die Gesetzesmaterialien die Aussage, dass die Organisationsform nach § 7 Abs. 3 BMG nicht nur für einzelne, ganz bestimmte Geschäfte, sondern für alle Geschäfte eines Bundesministeriums in Betracht kommt.³²

- 11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass aus der weitgehenden Unbestimmtheit des Begriffs „zusammenfassende Behandlung“ Unklarheit resultiert, welche Geschäfte darunterfallen. Damit wird auch die Abgrenzung des Aufgabenbereichs des Generalsekretärs von jenem der sonstigen organisatorischen Einrichtungen außerhalb der Sektionen erschwert.

Auch das hierarchische Verhältnis zwischen dem als interne administrative Spitze konzipierten Generalsekretär und jenen gemäß § 7 Abs. 3 BMG zur zusammenfassenden Behandlung eingerichteten Organisationseinheiten war nicht festgelegt; zumal beide fakultativ mit dem Zweck der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich gehörenden Geschäfte eingerichtet werden konnten.

Der RH empfahl daher dem für die Legistik des BMG zuständigen Bundeskanzleramt, eine Regierungsvorlage vorzubereiten, mit welcher der Begriff „zusammenfassende Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte“ gemäß § 7 Abs. 3 BMG näher definiert wird. Weiters wäre eine gesetzliche Klarstellung hinsichtlich des hierarchischen Verhältnisses zwischen einer Generalsekretärin bzw. einem Generalsekretär und den gemäß dieser Bestimmung zur zusammenfassenden Behandlung eingerichteten Organisationseinheiten vorzunehmen.

- 11.3 Das Bundeskanzleramt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine entsprechende Regierungsvorlage derzeit evaluiert werde. Der Generalsekretär koordiniere als Vorgesetzter der Sektionsleiter sowie der auf seiner Ebene angesiedelten Organisationseinheiten die Zusammenarbeit innerhalb des Hauses und sei insbesondere in jenen Agenden zentraler Ansprechpartner, die über den Wirkungsbereich der einzelnen Organisationseinheiten hinausgehen. Er werde als „Reformmotor der Verwaltung“ implementiert, diene der Steuerung der Verwaltung sowie der Entlastung der politischen Funktionäre und nehme an der Spitze der Verwaltung insbesondere die strategische Planung, Koordination und Steuerung verwaltungsinterner Angelegenheiten sowie der Verwaltungsentwicklung und –reform für das jeweilige Ressort wahr.

³¹ Der Begriff fand bereits in die Stammfassung des BMG Eingang (BGBl. 87/1973). In den Erläuterungen findet sich zur Bedeutung des Begriffs kein Hinweis.

³² AB 697 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. Gesetzgebungsperiode (Ausschussbericht zur Dienstrechts–Novelle 2001 – Universitäten, BGBl. I 87/2001), Begründung zu § 7 Abs. 3 BMG

Darstellung der Organisationseinheiten

- 12.1 In sämtlichen Bundesministerien gab es außerhalb der Sektionen zusätzliche Organisationseinheiten, die der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister oder dem Generalsekretär zugeordnet waren. Diese waren einerseits unterstützende Organisationseinheiten wie die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre³³ und die Büros der Generalsekretäre, andererseits sonstige Organisationseinheiten, denen inhaltliche Aufgaben zugewiesen waren.

Nachfolgend werden diese sonstigen Organisationseinheiten, die nach § 7 Abs. 3 BMG³⁴ zur zusammenfassenden Behandlung eingerichtet worden waren, und die ihnen zuzuordnenden Kosten dargestellt. Dabei wurden nur jene Organisationseinheiten in die nachfolgende Tabelle aufgenommen, denen auch Kostenstellen in der jeweiligen ressorteigenen Kostenrechnung zugeordnet waren. Die Darstellung dieser Organisationseinheiten erfolgt unabhängig davon, ob diese schon vor der Amtszeit der Bundesregierung 2017–2019 bestanden hatten, oder erst durch Bundesministerinnen und Bundesminister dieser Bundesregierung eingerichtet wurden. Die nachfolgend dargestellte Zuordnung zum obersten Organ (Bundesministerin oder Bundesminister) oder Generalsekretär entspricht den im 1. Quartal 2019 gültigen Geschäftseinteilungen der Bundesministerien.

Tabelle 9: Der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister bzw. dem Generalsekretär zugeordnete Organisationseinheiten (Stand 1. Quartal 2019)

Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen (ohne Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Büros der Generalsekretäre)			
	bei der Bundesministerin bzw. beim Bundesminister	beim Generalsekretär	Summe
Bundeskanzleramt	2	9	11
Beamtenministerium	0	0	0
Außenministerium	0	3	3
Sozialministerium	2	4	6
Bildungsministerium	2	1	3
Wirtschaftsministerium	0	0	0
Finanzministerium	2	4	6
Innenministerium	0	2	2
Verteidigungsministerium	0	4	4
Nachhaltigkeitsministerium	3	3	6
Justizministerium	0	3	3
Verkehrsministerium	0	2	2
Summe	11	35	46

Quellen: alle Bundesministerien

³³ Im überprüften Zeitraum gab es eine Staatssekretärin und einen Staatssekretär. Im Hinblick auf allgemeine Aussagen verwendet der RH den Begriff in der Mehrzahlform.

³⁴ bzw. nach § 7 Abs. 4 BMG hinsichtlich der Innenrevision

Im 1. Quartal 2019 waren

- elf³⁵ Organisationseinheiten mit einer Gesamtsumme von rd. 125 VBÄ unmittelbar bei den Bundesministerinnen und Bundesministern und
- 35³⁶ Organisationseinheiten mit einer Gesamtsumme von rd. 345 VBÄ bei den Generalsekretären eingerichtet.

Ohne Einrechnung der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, der Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie der Büros der Generalsekretäre waren somit im 1. Quartal 2019 insgesamt 46 in der Kostenrechnung abgebildete Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen eingerichtet. In diesen waren im 1. Quartal 2019 Bedienstete im Ausmaß von durchschnittlich rd. 470 VBÄ beschäftigt:

1. Das Beamten- und das Wirtschaftsministerium verfügten über keine derartigen in der Kostenrechnung abgebildeten Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen,
2. die außerhalb der Linienorganisation der Sektionen eingerichteten Organisationseinheiten des Innen-, Verkehrs- und Justizministeriums verfügten jeweils in Summe über weniger als 20 VBÄ,

³⁵ Think Austria (Stabsstelle für Strategie, Analyse und Planung) (Bundeskanzleramt), Regierungssprecher (Bundeskanzleramt), Behindertenanwaltschaft des Bundes (Sozialministerium), Abteilung Interne Revision (Sozialministerium), Interne Revision (Bildungsministerium), Ombudsstelle für Studierende (Bildungsministerium), Interne Revision (Finanzministerium), Rechtsschutzbeauftragter gemäß § 74a Finanzstrafgesetz (Finanzministerium), Integritätsbeauftragter des Ressorts (Nachhaltigkeitsministerium), Menschenrechtskoordinator des Ressorts (Nachhaltigkeitsministerium), Datenschutzbeauftragter des Ressorts (Nachhaltigkeitsministerium)

³⁶ Ministerratsdienst (Bundeskanzleramt), Revision (Bundeskanzleramt), Förderkontrolle (Bundeskanzleramt), Datenschutzbeauftragte (Bundeskanzleramt), Compliance-Management (Bundeskanzleramt), Innovations-Management (Bundeskanzleramt), Stabsstelle internationale wirtschaftliche Angelegenheiten (Bundeskanzleramt), Stabsstelle internationale Beziehungen (Bundeskanzleramt), Stabsstelle für Kulturerbe und Denkmalstrategie (Bundeskanzleramt), Sonderbeauftragter (Special Envoy) für Gesundheit (Sozialministerium), Stabsstelle Koordinierung MIK, AGES und OSR (Sozialministerium), Team Bürgerinnen- und Bürgerservice (Sozialministerium), Abteilung Kommunikation und Service (Sozialministerium), Gruppe Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll (Bildungsministerium), Gruppe für zentrale Angelegenheiten (Außenministerium), Generalinspektorat – Innere Revision (Außenministerium), Datenschutzbeauftragter gemäß Art. 37 ff. Datenschutz-Grundverordnung bzw. § 5 Datenschutzgesetz (Außenministerium), GS/CR – Controlling und Ressort-Budget (Finanzministerium), GS/KO – Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Protokoll (Finanzministerium), GS/PM – Multiprojektmanagement und IT-Koordination (Finanzministerium), GS/VB – Verbindungsdienst und internationale Koordination (Finanzministerium), Abteilung Interne Revision (Innenministerium), Datenschutzbeauftragter (Innenministerium), Gruppe Revision (Verteidigungsministerium), Gruppe Zentrale Angelegenheiten (Verteidigungsministerium), Innovationsbüro (Verteidigungsministerium), Zentrum für Information und Wehrpolitik (Verteidigungsministerium), Abteilung Finanzkontrolle des EFRE (Nachhaltigkeitsministerium), Ombudsstelle (Nachhaltigkeitsministerium), Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision (Nachhaltigkeitsministerium), Stabsstelle Logistikkoordination (Verkehrsministerium), Stabsstelle Mobilitätswende & Dekarbonisierung (Verkehrsministerium), Stabsstelle für europäische und internationale Ressortangelegenheiten (Justizministerium), Stabsstelle für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (Justizministerium), Stabsstelle für Reformen und Deregulierung (Justizministerium)

3. die des Sozial-, Bildungs-, Außen- und Nachhaltigkeitsministeriums jeweils in Summe über weniger als 40 VBÄ bzw. rd. 40 VBÄ,
4. die des Finanz- und Verteidigungsministeriums jeweils in Summe über weniger als 100 VBÄ und
5. die des Bundeskanzleramts in Summe über weniger als 120 VBÄ.

Die Ergebnisse der Kostenrechnung für die Bediensteten der genannten Organisationseinheiten zeigten, dass sich der Personalaufwand dafür von Jänner 2018 bis Mai 2019 auf 47,50 Mio. EUR belief. Diese Kosten würden in gleicher Weise anfallen, wenn diese Organisationseinheiten in der Linienorganisation eingegliedert wären; die Darstellung dieses Wertes erfolgt, um den Umfang der außerhalb der Linienorganisation eingerichteten sonstigen Organisationseinheiten zu beschreiben.

- 12.2 Das BMG legte fest, dass alle zum Wirkungsbereich eines Bundesministeriums gehörenden Geschäfte grundsätzlich auf Sektionen und Abteilungen – also auf Organisationseinheiten in der Linienorganisation der Sektionen – aufzuteilen waren. Sonstige Organisationseinheiten – außerhalb der Linienorganisation der Sektionen – konnten nur bei Vorliegen bestimmter gesetzlich festgelegter Kriterien eingerichtet werden.

Der RH stellte fest, dass im 1. Quartal 2019 in zehn Bundesministerien 46 Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen – ohne Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Büros der Generalsekretäre – eingerichtet waren. In diesen Organisationseinheiten belief sich die Gesamtzahl an Bediensteten auf rd. 470 VBÄ. Die für diese 46 Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen im Zeitraum Jänner 2018 bis Mai 2019 aufgelaufenen Personalkosten betragen 47,50 Mio. EUR. Der RH verwies hiezu auf seine Empfehlung in TZ 13.

Zuordnung der Organisationseinheiten

- 13.1 (1) Der RH richtete an die Bundesministerien die Frage, welche Kriterien für die Entscheidung ausschlaggebend seien, ob eine in der Zentralstelle außerhalb der Linienorganisation der Sektionen geschaffene Organisationseinheit beim obersten Organ (Bundesministerin bzw. Bundesminister) oder bei der administrativen Spitze der Verwaltung (Generalsekretär) eingerichtet werde. Die Antworten ergaben unterschiedliche Kriterien:

Die Argumente für eine Einrichtung bei der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister waren:

- Notwendigkeit der Unabhängigkeit (Sozialministerium) sowie
- Organisationseinheiten mit Unterstützungsaufgaben für die Bundesministerin bzw. den Bundesminister – im Gegensatz zu Organisationseinheiten mit Verwaltungsaufgaben (Bundeskanzleramt, Beamten-, Bildungs- und Nachhaltigkeitsministerium).

Als Argumente für eine Einrichtung beim Generalsekretär wurden vorgebracht:

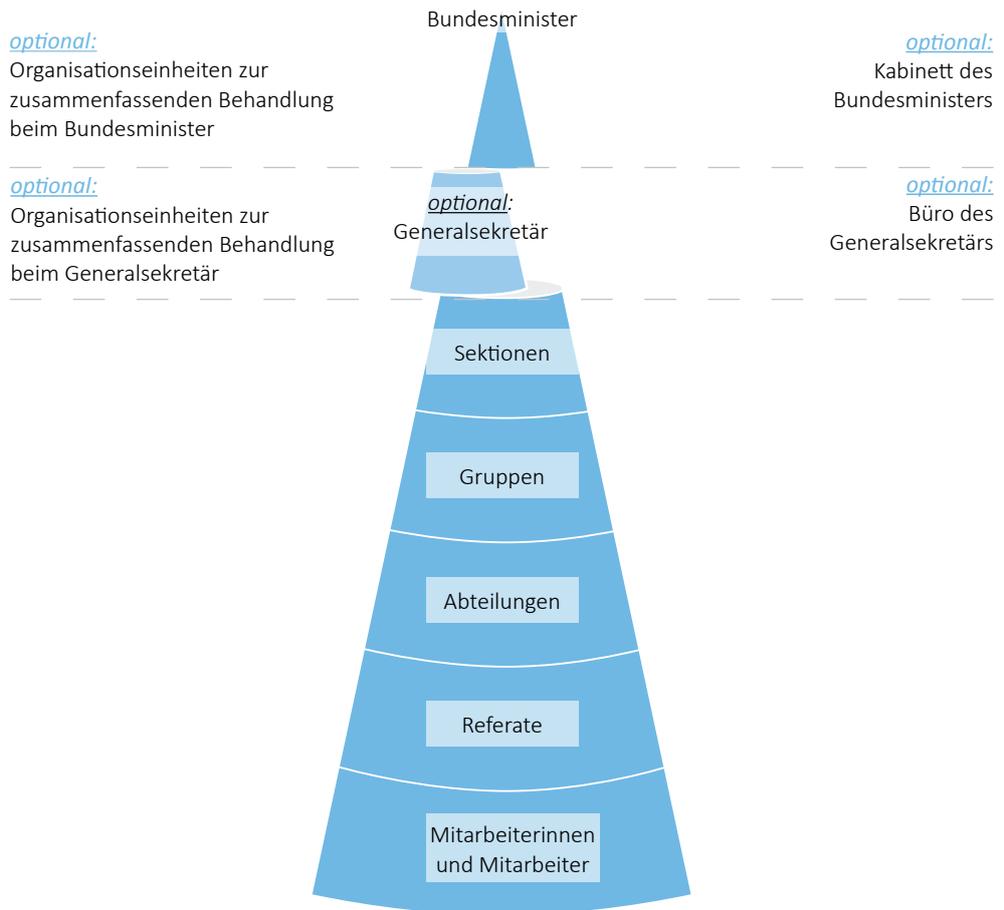
- Wahrnehmung von Eigentümerfunktionen sowie Steuerung, Kommunikation, Reform der Verwaltung (Sozialministerium), Notwendigkeit verkürzter Wege aufgrund der Tätigkeit (Außenministerium), Organisationseinheiten mit Verwaltungsaufgaben (im Gegensatz zu Organisationseinheiten mit Unterstützungsaufgaben für die Bundesministerin bzw. den Bundesminister), Erreichung größtmöglicher inhaltlicher Unabhängigkeit (Innenministerium: z.B. Datenschutzbeauftragter, Interne Revision), übergreifende, koordinierende, fachunabhängige Tätigkeit (Nachhaltigkeitsministerium: z.B. Ombudsstelle, Zentrale Anlaufstelle für Gleichstellung, Gender Mainstreaming, Menschenrechte und Integration), ressortübergreifende Thematik (Verkehrsministerium), zusammenfassende Behandlung (Finanz- und Justizministerium);
- das Verteidigungsministerium gab an, dass die neue Ressortleitung keine Informationen über die vorherigen Kriterien habe, da die bestehende Organisation von der vorherigen Ressortleitung stamme.

Aus diesen Antworten war ableitbar, dass keine einheitlichen Maßstäbe für die Zuordnung dieser Organisationseinheiten beim obersten Organ (Bundesministerin bzw. Bundesminister) oder bei der Funktion des Generalsekretärs vorlagen:

- So war beim Sozialministerium die notwendige Unabhängigkeit ein Argument für die Einrichtung bei der Bundesministerin, beim Innenministerium für die Einrichtung beim Generalsekretär.
- Häufiges Argument für die Einrichtung beim Generalsekretär war die sektionsübergreifende, koordinierende und fachunabhängige Charakteristik einer Materie. Diese Vorgabe wurde jedoch bei der Zuordnung nicht immer eingehalten: So hatte das Nachhaltigkeitsministerium sowohl bei der Bundesministerin als auch beim Generalsekretär entsprechende Organisationseinheiten eingerichtet (bei der Bundesministerin: Integritätsbeauftragter, Menschenrechtskoordinator, Datenschutzbeauftragter; beim Generalsekretär: Ombudsstelle, Zentrale Anlaufstelle für Gleichstellung, Gender Mainstreaming, Menschenrechte und Integration, Interne Revision).
- Bei einigen Bundesministerien waren die Agenden des Datenschutzes, zwei weitere unabhängige und weisungsfreie Einrichtungen sowie drei Interne Revisionen bei der Bundesministerin bzw. beim Bundesminister, in anderen Bundesministerien z.B. die Datenschutzbeauftragten (in drei Bundesministerien) sowie die Internen Revisionen (in fünf Bundesministerien) beim Generalsekretär eingerichtet.

Die folgende Abbildung stellt die Linienorganisation und die außerhalb der Sektionen eingerichteten Organisationseinheiten, die dem Bundesminister oder Generalsekretär zugeordnet waren, dar:

Abbildung 2: Linienorganisation und sonstige Organisationseinheiten



Quellen: alle Bundesministerien; Darstellung: RH

(2) Bei einigen der in den Bundesministerien außerhalb der Linienorganisation der Sektionen gemäß § 7 Abs. 3 BMG eingerichteten Organisationseinheiten war aufgrund der ihnen gemäß der Geschäftseinteilung zukommenden Aufgaben zumindest fraglich, ob die ihnen übertragenen Aufgaben überwiegend die zusammenfassende Behandlung zum Gegenstand hatten. So gab es Organisationseinheiten, die ursprünglich in der Linienorganisation angesiedelt waren, wie den Bundespressdienst oder den Ministerratsdienst im Bundeskanzleramt, oder solche, die lediglich den Aufgabenbereich einer Sektion betrafen und somit nicht sektions- oder ressortübergreifend tätig waren, wie die Ombudsstelle für Studierende im Bildungsministerium, die lediglich die Sektion Universitäten und Fachhochschulen betraf, oder die Stabsstellen für Mobilitätswende und Dekarbonisierung sowie für Logistikkoordination im Verkehrsministerium, die nur die Sektion Verkehr betrafen.

(3) Mit Ende der Funktionsperiode der Generalsekretäre wurden die bis dahin dort zugeteilten Organisationseinheiten neu zugeordnet:

Tabelle 10: Organisationseinheiten nach Ende der Funktion der Generalsekretäre

Zuordnung der Organisationseinheiten	vor Funktionsende	nach Funktionsende	
		zur Bundesministerin bzw. zum Bundesminister verschoben	in die Sektionen verschoben
	Anzahl der Organisationseinheiten		
Bundeskanzleramt	9	0	9
Beamtenministerium	0	0	0
Außenministerium	3	–	–
Sozialministerium	4	4	0
Bildungsministerium	1	1	0
Wirtschaftsministerium	0	0	0
Finanzministerium	4	4	0
Innenministerium	2	2	0
Verteidigungsministerium	4	2	2
Nachhaltigkeitsministerium	3	3	0
Justizministerium	3	3	0
Verkehrsministerium	2	0	2
Summe	35	19	13

Quellen: alle Bundesministerien

19 Organisationseinheiten, insbesondere im Sozial-, Finanz-, Nachhaltigkeits- und Justizministerium, wurden direkt der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister unterstellt. 13 Organisationseinheiten, davon neun im Bundeskanzleramt, wurden in die Sektionen verschoben. Im Außenministerium gab es nach der verpflichtenden Wiederbestellung eines Generalsekretärs keine Veränderungen der Anzahl der drei bei ihm eingerichteten Organisationseinheiten.

13.2 (1) Der RH stellte fest, dass im Bundeskanzleramt und im Sozial-, Bildungs-, Finanz- und Nachhaltigkeitsministerium sowohl beim Bundesminister als auch beim Generalsekretär jeweils mehrere Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen angesiedelt waren. Für die Zuordnung dieser Organisationseinheiten zum obersten Organ (Bundesministerin bzw. Bundesminister) oder zur Funktion des Generalsekretärs lagen keine einheitlichen und ausreichend determinierten Kriterien vor, auch waren Organisationseinheiten mit vergleichbaren Aufgaben in verschiedenen Bundesministerien verschieden zugeordnet.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass einzelne Organisationseinheiten aus der Linienorganisation herausgelöst waren, obwohl ihre Aufgaben nicht sektions- oder ressortübergreifend waren und ursprünglich in den Sektionen erbracht wurden.

Nach dem Ende der Funktion der Generalsekretäre wurden insgesamt 19 Organisationseinheiten in sieben Bundesministerien direkt dem obersten Organ (Bundesministerin bzw. Bundesminister) unterstellt, womit die steuernde Führung dieser Organisationseinheiten nunmehr an die jeweilige Bundesministerin bzw. an den Bundesminister fiel. 13 Organisationseinheiten wurden in die Linienorganisationen der Sektionen verschoben. Da ihre Aufgabenwahrnehmung nunmehr in den Sektionen erfolgte, ging der RH davon aus, dass ihre vorherige Einrichtung außerhalb der Sektionen nicht für ihre Leistungserbringung erforderlich gewesen war.

Der RH empfahl daher den Bundesministerien, Organisationseinheiten in Übereinstimmung mit dem Bundesministeriengesetz nur dann außerhalb der Linienorganisation der Sektionen einzurichten, wenn sie – abgesehen von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre – zur zusammenfassenden Behandlung von Geschäften aus dem Wirkungsbereich des jeweiligen Bundesministeriums notwendig sind. Aufgaben und Funktionen, deren Unabhängigkeit betont werden soll (z.B. die Interne Revision), wären beim obersten Organ Bundesminister einzurichten.

- 13.3 (1) Das Bundeskanzleramt merkte in seiner Stellungnahme dazu an, dass dieser Empfehlung bereits weitestgehend Rechnung getragen worden sei. Mit der Änderung der Geschäftseinteilung vom 1. März 2020 seien die vormals auf Ebene des Generalsekretärs angesiedelten Stabsstellen mit Ausnahme der Revision wieder in die Sektion I – Präsidium integriert worden.
- (2) Das Beamten–, das Sozial– und das Klimaschutzministerium teilten in ihren Stellungnahmen ebenfalls mit, der Empfehlung des RH bereits weitestgehend Rechnung getragen zu haben.
- (3) Laut Stellungnahme des Außenministeriums sei die Interne Revision im Außenministerium (Generalinspektorat) zur Gewährleistung größtmöglicher Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit gemäß § 7 Abs. 4 BMG und § 1 Abs. 2 der ressortinternen Revisionsordnung organisatorisch beim Generalsekretär angesiedelt. Dies habe sich in den letzten Jahrzehnten sowohl verwaltungsökonomisch als auch organisatorisch bewährt.
- (4) Das Bildungsministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass derzeit vier Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen eingerichtet seien. Die Interne Revision, die Ombudsstelle für Studierende und die Ombudsstelle für Schulen seien direkt dem Bundesminister unterstellt. Die Gruppe Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll sei dem Generalsekretär unterstellt und nehme gemäß § 7 Abs. 3 BMG Aufgaben wahr, die der zusammenfassenden Behandlung bedürften, den Wirkungsbereich mehrerer Sektionen berührten und in enger Abstimmung mit der politischen Kommunikation erfolgen müssten.

(5) Das Wirtschaftsministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass es der Empfehlung des RH insofern bereits weitestgehend Rechnung getragen habe, als mit Ausnahme der Stabsstelle Revision auf Ebene des Generalsekretärs keine weiteren Organisationseinheiten angesiedelt seien; die Aufgaben der Stabsstelle Innere Revision seien materiell der Bundesministerin als oberstem Organ zuzuordnen.

(6) Das Innenministerium merkte eingangs in seiner Stellungnahme an, dass Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen nicht nur gemäß § 7 Abs. 3 bis 5 BMG, sondern auch im Bereich der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit auch gemäß § 7 Abs. 9 BMG eingerichtet werden könnten. Aktuell seien im Innenministerium der Datenschutzbeauftragte, der keine Organisationseinheit, sondern eine Funktion darstelle, sowie die Interne Revision dem Generalsekretär unterstellt; der weisungsfrei gestellte Datenschutzbeauftragte sei dem Generalsekretär überdies nur hinsichtlich der Dienstaufsicht unterstellt. Vor Betrauung eines Generalsekretärs sei diese Funktion bzw. Organisationseinheit unmittelbar dem Bundesminister unterstellt gewesen. Die Unterstellung unter den Generalsekretär als – nach dem Bundesminister und zu dessen Entlastung eingerichtete – oberste Managementfunktion sei nach Ansicht des Innenministeriums systemkonform und im Einklang mit den Aufgaben und der Stellung des Generalsekretärs gemäß § 7 Abs. 11 BMG. Für die Unterstellung unter den Generalsekretär würden auch pragmatische Gründe sprechen, wie die Entlastung des Bundesministers von administrativen Aufgaben (z.B. die Genehmigung von Zeitwirtschaftsanträgen des Datenschutzbeauftragten oder des Leiters der Internen Revision) und von koordinativen Aufgaben. Ohne die Unterstellung der Internen Revision unter den Generalsekretär würden die Koordinierung von inhaltlichen Fragen hinsichtlich der Inhalte von Revisionen sowie Weisungen dem Kabinett des Bundesministers obliegen.

(7) Wie das Verteidigungsministerium in seiner Stellungnahme ausführte, seien die vormals als Stabsstellen auf Ebene des Generalsekretärs eingerichteten Organisationseinheiten – ausgenommen Revision und Zentrum für Information und Wehrpolitik – in die Zentralsektion integriert worden. Der Leiter des Zentrums für Information und Wehrpolitik koordiniere die gesamte Pressearbeit des Ressorts.

(8) Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Empfehlung des RH weitestgehend Rechnung getragen werde. Die nach der geltenden Geschäfts- und Personaleinteilung (Stand 28. September 2020) auf Ebene des Generalsekretärs angesiedelten Organisationseinheiten – die Abteilung EU-Koordination und internationale Angelegenheiten, die Abteilung EU-Angelegenheiten Brüssel, die Zentrale Anlaufstelle für Gender Mainstreaming, Gleichbehandlung, Menschenrechte und Integration sowie die Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision – seien tatsächlich mit der ressortweiten und zusammenfassenden Behandlung von Angelegenheiten betraut.

(9) Das Justizministerium hielt in seiner Stellungnahme – wie schon in seinem Schreiben vom 17. Februar 2020 – fest, dass alle drei im überprüften Zeitraum bestehenden Stabsstellen der zusammenfassenden Bearbeitung bestimmter Themen gedient hätten, sich aufgrund ihrer spezifischen, engen Aufgabenbereiche nicht für die Eingliederung in die bestehenden Sektionen geeignet hätten und dem Generalsekretär lediglich formal unterstanden wären. Die Stabsstellen für europäische und internationale Ressortangelegenheiten sowie für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit hätten bereits vor Einrichtung des Generalsekretärs bestanden und bestünden unverändert weiter. Lediglich die Stabsstelle Reformen und Deregulierung sei im überprüften Zeitraum geschaffen worden, hätte jedoch nicht der Unterstützung des Generalsekretärs gedient, sondern der Verwirklichung des seinerzeitigen Regierungsprogramms vor allem im Bereich einer Verwaltungsreform. Die Stabsstelle habe zwar mit dem Generalsekretär zusammengearbeitet, dieser habe jedoch keinen unmittelbaren Zugriff auf die Bediensteten gehabt. Die Stabsstelle sei im Zuge der Bundesministeriengesetz–Novelle 2020 wieder aufgelöst worden.

- 13.4 (1) Der RH wies gegenüber dem Bundeskanzleramt, dem Außen–, dem Innen– und dem Verteidigungsministerium auf seine Empfehlung hin, wonach die Interne Revision zur Betonung der Unabhängigkeit beim obersten Organ Bundesminister eingerichtet werden sollte. Die Entlastung der Bundesministerin oder des Bundesministers kann zwar generell ein Argument für die Eingliederung der Internen Revision beim Generalsekretär sein; die Argumentation der Entlastung muss jedoch bei der Organisationseinheit Interne Revision gegenüber dem Argument der Unabhängigkeit zurücktreten, zumal ihre Prüfungskompetenz auch den Generalsekretär selbst sowie sein Büro mitumfasst.

Gegenüber dem Innenministerium hielt der RH ergänzend fest, dass auch bei Unterstellung der Internen Revision unter den Bundesminister diese jedenfalls nicht Weisungen des Kabinetts unterliegt.

(2) Der RH merkte zur Stellungnahme des Beamten– und des Klimaschutzministeriums positiv an, dass in diesen gemäß der jeweiligen aktuellen Geschäftseinteilung lediglich eine Organisationseinheit außerhalb der Sektionen auf der Ebene des Generalsekretärs eingerichtet war.

(3) Zur Stellungnahme des Sozialministeriums hielt der RH fest, dass gemäß der aktuellen Geschäftseinteilung je drei Organisationseinheiten bei der Bundesministerin und bei der Generalsekretärin eingerichtet waren. Damit war seit Angelobung der neuen Bundesregierung am 7. Jänner 2020 die Anzahl der außerhalb der Sektionen eingerichteten Organisationseinheiten im Sozialministerium gegenüber der im überprüften Zeitraum festgestellten Anzahl nicht reduziert worden.

(4) Der RH stellte zur Stellungnahme des Verteidigungsministeriums fest, dass zwar von den ursprünglich vier Organisationseinheiten mittlerweile zwei in die Sektionen zurückgegliedert wurden. Dafür wurde jedoch eine neue Organisationseinheit zusätzlich eingerichtet, sodass nunmehr drei Organisationseinheiten beim Generalsekretär und damit außerhalb der Sektionen und des Generalstabs angesiedelt waren.

(5) Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass es – über die vier beim Generalsekretär eingerichteten Organisationseinheiten hinaus – auch auf Ebene der Bundesministerin Organisationseinheiten mit sektionsübergreifenden Aufgaben eingerichtet hatte, z.B. eine Integritätsbeauftragte, einen Menschenrechtskoordinator und mehrere Gleichbehandlungsbeauftragte.

(6) Der RH stellte gegenüber dem Justizministerium klar, nicht zu bestreiten, dass die zur Zeit der Gebarungüberprüfung bestehenden Stabsstellen zur zusammenfassenden Behandlung von Geschäften aus dem dortigen Wirkungsbereich dienten. Mit der Betrauung eines Generalsekretärs war dieser jedoch den Stabsstellen organisatorisch übergeordnet worden, sodass diese nicht (mehr) unmittelbar dem Bundesminister zugeordnet waren. Eine formale Unterstellung unter den Generalsekretär ohne unmittelbare Zugriffsmöglichkeiten auf die Bediensteten entsprach nicht den geltenden dienst- und organisationsrechtlichen Grundsätzen.

Generalsekretariate und Kabinette

Verhältnis zwischen Kabinett und Generalsekretär

- 14.1 Im überprüften Zeitraum hatten sämtliche Bundesministerien Kabinette eingerichtet. Das Bundeskanzleramt hatte zusätzlich zum Kabinett des Bundeskanzlers auch eigene Kabinette für eine Bundesministerin und einen Bundesminister – eingerichtet im Bundeskanzleramt –, denen die Agenden für Frauen, Familien und Jugend sowie für EU, Kunst, Kultur und Medien übertragen waren³⁷. Jene Bundesministerien, in denen Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre ernannt waren, hatten unabhängig vom Kabinett der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers zusätzlich hierfür Büros eingerichtet.³⁸

Im 1. Quartal 2019 waren in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und den Büros der Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre durchschnittlich insgesamt 332,9 VBÄ³⁹ beschäftigt (TZ 18). Im Vergleichszeitraum 1. Quartal 2017 waren in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre durchschnittlich insgesamt 336,5 VBÄ⁴⁰ beschäftigt. Somit war das Ausmaß der Beschäftigten in diesen Organisationseinheiten zwischen 2017 und 2019 nahezu unverändert geblieben.

Anfang 2017 waren lediglich in fünf Bundesministerien zur Koordination berufene Generalsekretäre ohne eigene Büros eingerichtet, 2019 waren weisungsbefugte Generalsekretäre mit dazugehörigen Büros oder Assistenzdiensten in sämtlichen Bundesministerien tätig. Der Personalstand an Bundesbediensteten der Generalsekretäre einschließlich ihrer Büros stieg von 13,9 VBÄ (1. Quartal 2017) auf 62,8 VBÄ (1. Quartal 2019) (TZ 18).

Der Einrichtung der Funktion des – ab 2018 weisungsbefugten – Generalsekretärs war systemimmanent, die Bundesministerin bzw. den Bundesminister bei der Steuerung des Bundesministeriums zu entlasten. Trotz Einrichtung der Funktion des Generalsekretärs und der zugehörigen Büros in sämtlichen Bundesministerien mit insgesamt 62,8 VBÄ fand im Gegenzug keine Verringerung der Anzahl der Mitarbeitenden in den Kabinetten, die ebenfalls zur Unterstützung der Bundesministerinnen und Bundesminister eingerichtet waren, statt.

- 14.2 Mit der Einrichtung eines Generalsekretärs war eine Entlastung der Bundesministerinnen und Bundesminister hinsichtlich der zusammenfassenden Behandlung von Geschäften zu erwarten. Daher kritisierte der RH, dass – trotz der Einrichtung der

³⁷ Art. 77 Abs. 3 B-VG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 BMG

³⁸ Finanz- und Innenministerium

³⁹ Quartalsdurchschnitt für das 1. Quartal 2019

⁴⁰ Quartalsdurchschnitt für das 1. Quartal 2017

Generalsekretäre und der damit verbundenen Büros bzw. Assistenzdienste mit insgesamt 62,8 VBÄ – in Summe in sämtlichen Bundesministerien das Ausmaß der Beschäftigten in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister bzw. Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Vergleich der 1. Quartale 2017 und 2019 gleich geblieben war; eine Entlastung bei den Aufgaben der zusammenfassenden Behandlung von Geschäften durch die Generalsekretariate hätte auch eine Reduktion der Summe von Bediensteten in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit sich bringen müssen.

Das nahezu unverändert hohe Ausmaß von Beschäftigten in diesen Organisationseinheiten bei gleichzeitiger Einrichtung der Generalsekretariate widersprach somit auch dem Ziel einer sparsamen Verwaltung.

Der RH empfahl den Bundesministerien, in einem Ministerratsbeschluss Rahmenbedingungen für die Personalkapazitäten eines Generalsekretariats und eines Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers festzulegen. Im Fall der Betrauung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs und Einrichtung eines dazugehörigen Büros wäre zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Bediensteten des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers und des Büros einer Staatssekretärin bzw. eines Staatssekretärs bedarfsgerecht angepasst wird, um dem Ziel einer sparsamen Verwaltung zu entsprechen.

14.3 (1) Das Bundeskanzleramt brachte in seiner Stellungnahme vor, dem Ziel einer sparsamen Verwaltung bereits vollumfänglich Rechnung zu tragen, indem dem Büro des Generalsekretärs neben dem Büroleiter selbst keine weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugeordnet seien.

(2) Das Beamten-, das Sozial- und das Klimaschutzministerium führten in ihren Stellungnahmen aus, dass gemäß dem Regierungsprogramm in der Besetzung der Büros auf eine sparsame und effiziente Verwaltung Rücksicht genommen worden sei.

(3) Das Bildungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. In Relation zur Größe des Ressorts erscheine die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Kabinett sowie im Büro des Generalsekretärs angemessen, sodass dem Ziel einer sparsamen Verwaltung Rechnung getragen werde.

(4) Laut Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums seien dem Büro des Generalsekretärs ausschließlich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugeordnet, die diese Funktionen zusätzlich zu anderen Verwendungen im Ressort wahrnehmen. Dadurch werde dem Ziel einer sparsamen Verwaltung bereits vollumfänglich Rechnung getragen.

(5) Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es im Sinne der Empfehlung einer sparsamen Verwaltungsführung besonderes Augenmerk auf einen effizienten und wirkungsorientierten Personaleinsatz lege. Dies äußere sich im Umstand, dass die „Zahl der Bediensteten von 33,75 am 1. Jänner 2019 auf 21,75 am 1. September 2020 gesunken sei“.

Die Empfehlung zu einem Ministerratsbeschluss sehe das Innenministerium kritisch, da die Personalkapazität in den Generalsekretariaten und den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister den Aufgaben, den Ressortanforderungen und der gegebenen Zeit Rechnung trage.

(6) Das Verteidigungsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, jene Personen, die den Leiter des Kabinetts der Bundesministerin und den Generalsekretär unterstützten, zur Nutzung von Synergien in einer Organisationseinheit zusammengeführt zu haben.

(7) Wie das Landwirtschaftsministerium in seiner Stellungnahme angab, seien dem Generalsekretär – abgesehen von zwei auch mit Agenden des Kabinetts der Bundesministerin befassten Assistenzkräften – keine weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugeordnet. Das Ministerium trage somit dem Ziel einer sparsamen Verwaltung bereits vollumfänglich Rechnung.

14.4 Der RH wiederholte gegenüber den Bundesministerien seine Empfehlung, in einem Ministerratsbeschluss Rahmenbedingungen für die Personalkapazitäten eines Generalsekretariats und eines Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers bzw. des Büros einer Staatssekretärin bzw. eines Staatssekretärs festzulegen. Er sieht einem entsprechenden Entwurf des Bundeskanzleramts und des Beamtenministeriums entgegen.

Aufgabenabgrenzung zwischen Kabinett und Generalsekretariat

- 15.1 (1) Um den Einfluss der Generalsekretäre auf die Aufgabenerbringung in den Bundesministerien beurteilen zu können, erhob der RH die Anzahl der im elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystem des Bundes (**ELAK**)⁴¹ bearbeiteten Akten. Dabei verglich er die Gesamtzahlen der Jahre 2016 und 2018. Im Jahr 2016 waren lediglich in fünf Bundesministerien Generalsekretäre bestellt⁴², während 2018 in allen zwölf Bundesministerien Generalsekretäre eingerichtet waren. Die Anzahl der im ELAK der Bundesministerien bearbeiteten Akten stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 11: Anzahl der im elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystem (ELAK) in den Bundesministerien bearbeiteten Akten

Anzahl der bearbeiteten Akten	2016	2018	Veränderung 2016/2018	
	Anzahl		in %	
bearbeitete Akten gesamt	761.073	767.558	6.485	0,9
unter Beteiligung Generalsekretär/Büro	9.276	22.121	12.845	138,5
unter Beteiligung Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers/Büro der Staatssekretärin bzw. des Staatssekretärs	54.698	51.183	-3.515	-6,4
unter Beteiligung Generalsekretär/Büro und Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers/Büro der Staatssekretärin bzw. des Staatssekretärs	5.073	11.156	6.083	119,9

Quellen: BRZ GmbH; alle Bundesministerien (ohne Verteidigungsministerium)

Die Gesamtzahl der im ELAK in den Bundesministerien bearbeiteten Akten war im Jahr 2018 gegenüber 2016 nahezu gleich groß. Auch die Gesamtzahl an in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre bearbeiteten Akten blieb 2018 gegenüber 2016 weitgehend gleich.

Die Zahl der von den Generalsekretariaten bearbeiteten Akten stieg von 9.276 im Jahr 2016 auf 22.121 im Jahr 2018 deutlich an. Rund die Hälfte der 2018 von den Generalsekretariaten bearbeiteten Akten, das waren 11.156, wurden dazu auch noch in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister bzw. Büros der Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre behandelt.

⁴¹ Der ELAK wurde 2019 in elf Bundesministerien eingesetzt, nicht aber im Verteidigungsministerium.

⁴² Außen-, Finanz-, Landwirtschafts-, Verkehrs- und Bildungsministerium

(2) Um Doppelgleisigkeiten in der Aufgabenerbringung durch die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie die Büros der Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre gegenüber den Generalsekretären zu vermeiden, war eine genaue Abgrenzung bzw. Zuordnung der Aufgaben erforderlich.

Das BMG traf zu den Aufgaben der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister keine Festlegungen. Der Generalsekretär war gemäß dem BMG zur zusammenfassenden Behandlung der Geschäfte aus dem Wirkungsbereich des jeweiligen Bundesministeriums zuständig.

In den Geschäfts- und Personaleinteilungen waren die Aufgaben der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister nicht und die mit der Funktion des Generalsekretärs verbundenen Aufgaben grundsätzlich nur durch die Wiederholung der ihre Einrichtung regelnden gesetzlichen Bestimmung definiert.

Auch in den Geschäftsordnungen fanden sich nur teilweise Festlegungen der Aufgaben. Ausführungen zu den Aufgaben der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister gab es nur in zwei Geschäftsordnungen⁴³. Der Schwerpunkt der Geschäftsordnungen lag in den meisten Fällen auf der Festlegung der häufig stattfindenden Geschäftsabläufe und der einzubindenden Organisationseinheiten.

(3) Zur Beurteilung der Art der Zusammenarbeit der Bundesministerinnen bzw. Bundesminister und der Generalsekretäre ersuchte der RH die Bundesministerien, ihm Termine und allfällige Protokolle der Besprechungen der Generalsekretäre mit den Bundesministerinnen bzw. Bundesministern bzw. mit den Kabinetten/Büros bekanntzugeben. Alle Bundesministerien gaben an, dass es regelmäßige Gespräche sowohl zwischen Bundesministerin bzw. Bundesminister und Generalsekretär als auch zwischen Generalsekretär und Leitung des Kabinetts der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers gab. Üblicherweise fanden diese im Rahmen eines wöchentlichen Jour fixe statt, in Einzelfällen kam es auch zu häufigeren Treffen. Mehrere Bundesministerien gaben an, dass darüber hinaus – je nach Dringlichkeit und Ermessen – Gesprächstermine zwischen den Generalsekretären und einzelnen Kabinettsmitarbeitern stattfanden. Offizielle Protokolle über diese Besprechungen wurden in keinem Bundesministerium angefertigt.

- 15.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Einrichtung von Generalsekretären in sämtlichen Bundesministerien zu einem deutlichen Anstieg von durch die Generalsekretariate bearbeiteten Akten auf rd. 22.000 im Jahr 2018 führte. Allerdings stellte er kritisch fest, dass die Anzahl der von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bearbeiteten Akten mit über 51.000 im Jahr 2018 nur geringfügig (um rd. 3.500) gegenüber 2016 redu-

⁴³ Bildungsministerium und Nachhaltigkeitsministerium (nunmehr Landwirtschaftsministerium)

ziert war. Der RH hielt kritisch fest, dass die Einrichtung von Generalsekretariaten in sämtlichen Bundesministerien in Summe zu keiner Reduktion der von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bearbeiteten Akten geführt hatte.

Die rd. 51.000 von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und den Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bearbeiteten Akten gegenüber den rd. 22.000 von den Generalsekretariaten behandelten Akten zeigen, dass diese Kabinette und Büros in einem erheblich höheren Ausmaß in die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben eingebunden waren als die Generalsekretäre als interne Spitze der Verwaltung.

(2) Der RH kritisierte, dass die Aufgaben der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und die der Generalsekretäre in den Geschäfts- und Personaleinteilungen sowie den Geschäftsordnungen der Bundesministerien nicht ausreichend festgelegt waren, um eine Abgrenzung der Aufgaben zu ermöglichen. Somit bestand ohne erhöhten Koordinationsaufwand das Risiko von Doppelgleisigkeiten in der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben.

Der RH empfahl daher den Bundesministerien, die Aufgaben einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs von jenen des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers in den dafür gesetzlich vorgesehenen Regelwerken, wie Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung, abzugrenzen.

(3) Der RH hielt fest, dass ein regelmäßiger inhaltlicher Austausch zwischen der jeweiligen Bundesministerin bzw. dem jeweiligen Bundesminister und dem jeweiligen Generalsekretär stattfand. Er hob – im Hinblick auf die fehlende Abgrenzung der Aufgabengebiete zwischen Generalsekretär und Kabinett – die Bedeutung dieser Informations- und Abstimmungsgespräche sowohl zwischen Bundesministerin bzw. Bundesminister und Generalsekretär als auch zwischen Generalsekretär und Leitung des Kabinetts zur Koordination und Abstimmung hervor, wiewohl sie eine verschriftlichte Aufgabenaufteilung und Abgrenzung nicht ersetzen konnten.

- 15.3 (1) Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Bildungs-, das Wirtschafts-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium führten in ihren Stellungnahmen aus, dass sich die Aufgabenbereiche der Kabinette von jenen der Generalsekretäre im Hinblick auf die Funktionalität ganz wesentlich unterscheiden würden: Während die Kabinette in den Ressorts regelmäßig direkt den obersten Organen zuarbeiten und diese bei ihren Tätigkeiten unmittelbar unterstützen würden, wären die Generalsekretäre in der Verwaltungshierarchie der Ressorts angesiedelt. Die Mitarbeiter eines Kabinetts seien im Gegensatz zu den Generalsekretären auch mit keiner Weisungsbefugnis den Bediensteten der Ressorts gegenüber ausgestattet. Die Aufgaben der Kabinette beträfen überdies insbesondere die Koordina-

tion und Abarbeitung politischer Agenden, hingegen jene der Generalsekretäre den Wirkungsbereich des Hauses. Die Aufgaben der Generalsekretäre als Leitungsorgane der Verwaltung seien keine politischen.

Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Wirtschafts-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium teilten weiters mit, dass ihre Geschäftsordnung u.a. Regelungen zur Übertragung von Aufgaben, zu Approbationsbefugnissen, zu Stellvertretungen und Abwesenheiten, Grundsätze zur Zusammenarbeit, jedoch keine Aufgabeninhalte der einzelnen Organisationseinheiten enthalte. Die Geschäfts- und Personaleinteilung gebe Struktur und konkrete Aufgabeninhalte der Verwaltungsebene – jedoch regelmäßig nicht der Kabinette – wieder.

Das Beamten-, das Sozial- und das Klimaschutzministerium nahmen die Empfehlung, die Aufgabeninhalte des Generalsekretärs in der Geschäfts- und Personaleinteilung auszuweisen, sofern diese über die Aufgaben gemäß § 7 Abs. 11 BMG hinausgehen, zur Kenntnis. Das Wirtschaftsministerium sagte zu, diese Empfehlung ressortintern zu diskutieren; das Bundeskanzleramt sagte zu, dieser Empfehlung bei der nächsten Änderung dieser Regelungen nachzukommen.

(2) Das Bildungsministerium gab in seiner Stellungnahme weiters an, dass in seiner Geschäftsordnung vom November 2018 die dem Kabinett des Bundesministers vorbehaltenen Aufgaben sowie die Agenden und Befugnisse des Generalsekretärs festgeschrieben und abgegrenzt seien.

(3) Das Innenministerium brachte in seiner Stellungnahme vor, dass es sich beim Generalsekretär um eine mit Weisungsrecht ausgestattete und hierarchisch zwischen dem Bundesminister und den Sektionsleitungen stehende Funktion der so erweiterten Linienorganisation handle; demgegenüber habe das Kabinett des Bundesministers eine Stabsfunktion außerhalb der Linienorganisation zur Unterstützung des Bundesministers in allen ihm obliegenden Aufgaben, aber ohne Weisungsrecht gegenüber der Linienorganisation. Eine Aufgabenabgrenzung zwischen Generalsekretär und Kabinett sei nicht erforderlich, weil sich die Aufgaben aus der jeweiligen Organisationsform und deren Stellung in der Organisation ergeben würden.

(4) Laut Stellungnahme des Verteidigungsministeriums seien die Agenden und Befugnisse des Generalsekretärs unter Berücksichtigung der Empfehlungen des RH in der Geschäftseinteilung geregelt.

(5) Das Landwirtschaftsministerium führte in seiner Stellungnahme weiters aus, dass nach der aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung dem Generalsekretär die zusammenfassende Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Ressorts gehörenden Geschäfte obliege, insbesondere strategische Planungs- und Steuerungsaufgaben sowie die Koordination Europäische Union und Internationales.

- 15.4 (1) Der RH verwies zu den Stellungnahmen des Bundeskanzleramts, des Beamten-, des Sozial-, des Wirtschafts-, des Innen-, des Landwirtschafts- und des Klimaschutzministeriums auf § 7 Abs. 8 BMG, wonach die Anzahl der Sektionen und Abteilungen, allenfalls geschaffene Gruppen, Referate und Einrichtungen gemäß Abs. 3 bis 6 leg. cit. und die Aufteilung der Geschäfte auf sie in der Geschäftseinteilung jedes Bundesministeriums festzusetzen ist. Zu den Einrichtungen gemäß Abs. 3 gehören auch organisatorische Einrichtungen zur Beratung und Unterstützung der Bundesministerin oder des Bundesministers. Die gesetzlich vorzunehmende Aufteilung der Geschäfte hatte daher auch die Kabinette der Bundesministerinnen oder der Bundesminister mitzuumfassen. Der RH verwies daher nochmals nachdrücklich auf seine Empfehlung.
- (2) Der RH anerkannte, dass das Bildungsministerium als eines von lediglich zwei Bundesministerien zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in seiner Geschäftsordnung auch Aufgaben des Kabinetts des Bundesministers festgelegt hatte.
- (3) Der RH entgegnete dem Verteidigungsministerium, dass sich die Beschreibung der Aufgaben der Funktion des Generalsekretärs in der Geschäftseinteilung in der Wiedergabe der einschlägigen Bestimmung des BMG erschöpfte, womit die vom RH empfohlene Abgrenzung der Aufgaben nach wie vor unzureichend war.
- (4) Zur Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums merkte der RH an, dass das Landwirtschaftsministerium in seiner Geschäftseinteilung die Aufgaben des Generalsekretärs nicht detailliert festgelegt hatte; der RH anerkannte jedoch, dass es als eines von lediglich zwei Bundesministerien zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in seiner Geschäftsordnung auch Aufgaben des Kabinetts der Bundesministerin definiert hatte.

Weisungsbefugnis

- 16.1 Kabinette berieten und unterstützten die Bundesministerin bzw. den Bundesminister auf dem Gebiet der allgemeinen Regierungspolitik. Eine ähnliche Funktion hatten die Büros der – von der jeweiligen Bundesministerin bzw. vom jeweiligen Bundesminister mit bestimmten Geschäften betrauten – Staatssekretärinnen und Staatssekretäre⁴⁴.

Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre waren als Stabsstellen gemäß den Geschäftseinteilungen nicht in die hierarchische Linienorganisation der Ministerialverwaltung eingebunden. Dem Personal des Kabinetts kam demnach kein Weisungsrecht gegenüber den Bediensteten in der Ministerialorganisation zu, sie waren jedoch ihrerseits an Weisungen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers gebunden.

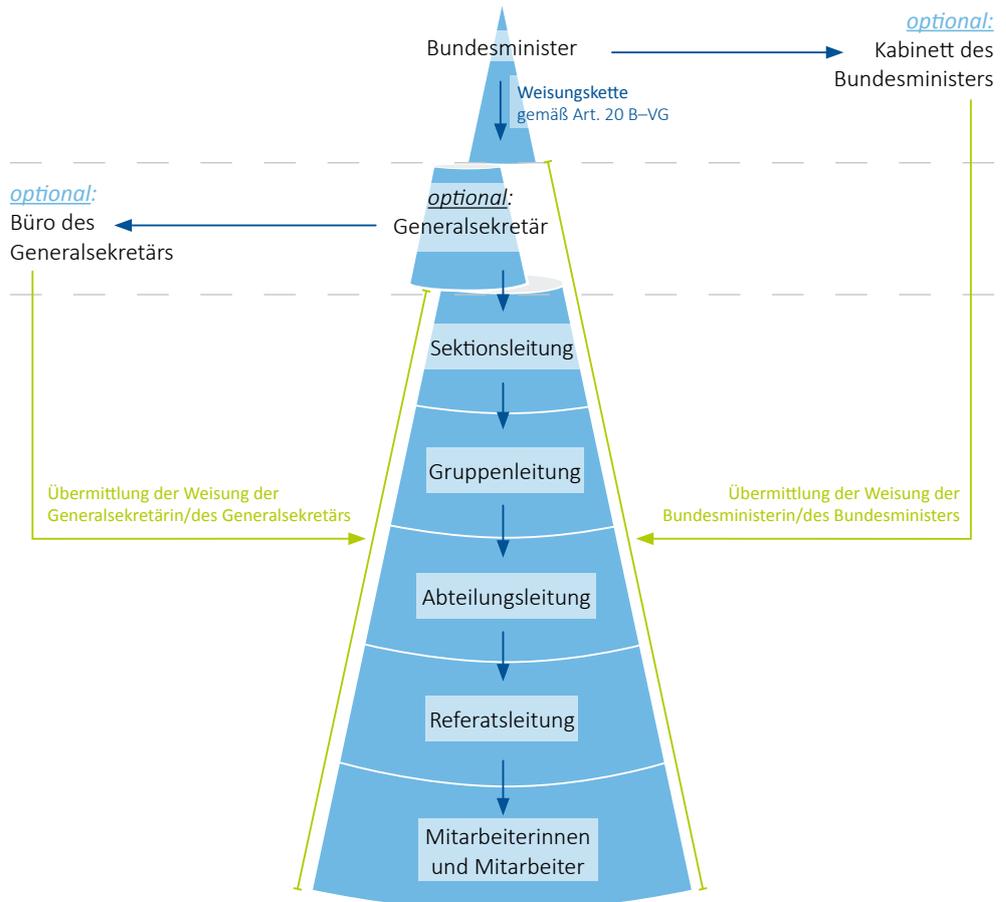
Zusätzlich zum Unterstützungsapparat Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers war in jenen Fällen, in denen ein Generalsekretär eingesetzt war, ein weiterer Unterstützungsapparat – das Büro des Generalsekretärs – entstanden. Aufgrund der mit Kabinettsmitarbeiterinnen und –mitarbeitern vergleichbaren Stellung der Bediensteten in den Büros von Generalsekretären – das Büro war als Stabsstelle zu qualifizieren, dessen Tätigkeit nicht operativ, sondern vorwiegend koordinativ-administrativ war – kam diesen ebenso kein Weisungsrecht gegenüber den Bediensteten in der Linienorganisation der Sektionen der Ministerialverwaltung zu.

Dennoch entsprach es der Praxis, dass – abweichend von der direkten Weisungskette der Linienorganisation – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kabinette, der Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre oder der Büros der Generalsekretäre direkt an die Bediensteten der Ministerialorganisation mit Arbeitsaufträgen herantraten (Abbildung 3). Dies war rechtlich nur insoweit zulässig, als es sich um die Überbringung eines Auftrags eines weisungsbefugten Organs (Bundesminister, Staatssekretär oder Generalsekretär) handelte, was für die Bediensteten der Ministerialorganisation auch als solche erkennbar sein musste.

⁴⁴ Art. 78 Abs. 2 B-VG in Verbindung mit § 11 BMG

Abbildung 3 vergleicht die direkte Weisungskette der Linienorganisation mit Aufträgen seitens des Kabinetts oder Büros des Generalsekretärs, die nur in Übermittlung eines zu einer solchen Weisung berechtigten Organs erfolgen konnte.

Abbildung 3: Organisationsaufbau und Weisungszusammenhang in den Bundesministerien



Quellen: alle Bundesministerien; Darstellung: RH

- 16.2 Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, der Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und der Büros der Generalsekretäre in den Bundesministerien unmittelbar an Bedienstete in der Linienorganisation der Sektionen mit Arbeitsaufträgen herantraten, bestand bei fehlender Abstimmung das Risiko von Doppelgleisigkeiten und widersprüchlichen Aufträgen.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 15** zur Abgrenzung der Aufgaben des Kabinetts der Bundesministerinnen und Bundesminister gegenüber jenen des Generalsekretärs in den dafür gesetzlich vorgesehenen Regelwerken, wie Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung.

Personalstand und Personalaufwand der Kabinette, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Generalsekretariate

- 17.1 (1) Um den Gesamtpersonalaufwand der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, der Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie der Generalsekretariate (Generalsekretäre und deren Büros) beurteilen zu können, verglich der RH die diesbezüglichen Personalkapazitäten im 1. Quartal 2019 mit dem 1. Quartal 2017. Hierbei wurden der Personalaufwand (inklusive Fremdpersonal aufgrund von Arbeitskräfteüberlassungen) sowie die durchschnittlichen VBÄ dieser beiden Quartale betrachtet.

Da die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Büros der Generalsekretäre nach dem Regierungswechsel erst Anfang des Jahres 2018 personell aufgebaut wurden bzw. deren Personalstand aufgrund des österreichischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union in der zweiten Jahreshälfte 2018 Veränderungen unterworfen war, zog der RH das 1. Quartal 2019 als Betrachtungszeitraum heran. In diesem Zeitraum gab es zwölf Bundesministerien, 14 Bundesministerinnen und Bundesminister mit 14 Kabinetten sowie eine Staatssekretärin und einen Staatssekretär mit den zugehörigen Büros. Weiters waren zwölf Generalsekretäre mit zugehörigen Büros eingerichtet.

Als Vergleichszeitraum diente das 1. Quartal 2017: Zu dieser Zeit gab es 13 Bundesministerien, 14 Bundesministerinnen und Bundesminister mit 14 Kabinetten, eine Staatssekretärin und einen Staatssekretär mit den zugehörigen Büros und fünf Generalsekretäre; letzteren stand jeweils auch im geringen Ausmaß administrative Unterstützung zur Verfügung.

(2) Die Bediensteten der Büros der Generalsekretäre waren teilweise auch in anderen Organisationseinheiten des jeweiligen Bundesministeriums in Mehrfachverwendung tätig (wie in TZ 25 angeführt: 36 Bedienstete). Die entsprechende Zurechnung des Personalaufwands zum Büro des Generalsekretärs erfolgte in elf Bundesministerien anteilig zu der prozentuellen Zuordnung je Arbeitsplatz.

Im Finanzministerium waren alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Büros des Generalsekretärs mehrfach verwendet, größtenteils parallel im Kabinett des Bundesministers. Laut Mitteilung des Finanzministeriums sei eine starre prozentuelle Aufteilung auf die Arbeitsplätze weder zweckmäßig noch ein genaues Zeitausmaß im Büro des Generalsekretärs bestimmbar, da je nach Situation und Erfordernis eine höchstmögliche Flexibilität erforderlich wäre. Es sei ihm daher eine Aufteilung des Personalaufwands auf das Büro des Generalsekretärs und auf das Kabinett des

Bundesministers im Einzelfall nicht möglich. Somit teilte es diesen Personalaufwand nicht anteilig dem Büro des Generalsekretärs zu, sondern rechnete den betreffenden Personalaufwand bzw. die VBÄ vollständig dem Kabinett des Bundesministers zu. Lediglich die Zuordnung des Personalaufwands des Generalsekretärs (I), der bis zum 31. März 2019 zeitgleich auch Leiter des Kabinetts war, erfolgte nach Angaben des Ministeriums anteilmäßig mit 30 % auf das Generalsekretariat und 70 % auf das Kabinett. Ab April 2019 wurde der Personalaufwand des neuen Generalsekretärs (II) zu 100 % dem Generalsekretariat zugerechnet.

- 17.2 Hinsichtlich der Zählung der VBÄ in den zwölf Büros der Generalsekretäre stellte der RH eine Problematik der Summierung von VBÄ-Anteilen bei mehrfach verwendeten Bediensteten fest. Wie in [TZ 25](#) angeführt, waren 36 Bedienstete dieser Büros mehrfach verwendet und somit im Büro nur teilweise bei der VBÄ-Zählung zu berücksichtigen. Die Frage, ob diese Bediensteten im Rahmen der Mehrfachverwendung in den Dienststellen im prozentuell vorgesehenen Ausmaß tätig waren oder ob sie faktisch überwiegend im Büro eingesetzt wurden, konnte im Rahmen dieser Gebärungsüberprüfung nicht festgestellt werden.

Der RH hielt fest, dass das Finanzministerium bei den Mehrfachverwendungen von Bediensteten im Büro des Generalsekretärs und z.B. im Kabinett keine prozentuelle Aufteilung auf die Arbeitsplätze festgelegt hatte, womit auch keine entsprechende Zurechnung des diesbezüglichen Personalaufwands vorgenommen werden konnte. Andere Bundesministerien teilten bei derartigen Mehrfachverwendungen das Personal bzw. den Personalaufwand je nach prozentueller Zuordnung des Arbeitsplatzes auf.

Der RH hielt weiters fest, dass Mehrfachverwendungen das Risiko von Aufgabenüberschneidungen, aber auch – bei fehlender prozentueller Aufteilung auf die Arbeitsplätze – von Unklarheiten der jeweiligen Rolle mit sich bringen.

Er empfahl den Bundesministerien, bei Mehrfachverwendungen jedenfalls Aufgabenabgrenzungen vorzusehen und Mehrfachverwendungen nur im Rahmen der zeitlichen Vereinbarkeit zuzulassen.

Hinsichtlich weiterer Besonderheiten bei mehrfach verwendeten Bediensteten verwies der RH auf [TZ 25](#).

- 17.3 (1) Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Bildungs-, das Wirtschafts-, das Innen-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass selbstverständlich Mehrfachverwendungen bereits bisher ausschließlich im Rahmen der zeitlichen Vereinbarkeit zugelassen seien. Die Abgrenzung der Aufgaben ergebe sich regelmäßig aus den – in den jewei-

ligen Arbeitsplatzbeschreibungen festgelegten – unterschiedlichen Aufgabeninhalten der verschiedenen Funktionen. Das Bundeskanzleramt, das Beamten–, das Bildungs–, das Wirtschafts–, das Innen– und das Landwirtschaftsministerium sagten zu, in Entsprechung der Empfehlung des RH in Zukunft – insbesondere durch Sensibilisierung der betroffenen Personen und ihrer Vorgesetzten – noch intensiver darauf zu achten, dass bei Mehrfachverwendungen eine konkrete Aufgabenabgrenzung erfolge.

(2) Das Verteidigungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis und teilte dazu mit, sie für künftige Organisationsänderungen evident zu halten.

- 17.4 Der RH anerkannte die Zusagen der angeführten Bundesministerien, künftig noch intensiver auf die Aufgabenabgrenzung bei Mehrfachverwendungen zu achten, und betonte, dass insbesondere auch eine prozentuelle Aufteilung der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen zur Reduktion von Unklarheiten der jeweiligen Rolle beiträgt.

Vergleich Personalstand der Kabinette, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Generalsekretariate

- 18.1 Folgende Tabelle stellt die Entwicklung des Personalstands in VBÄ vom 1. Quartal 2017 zum 1. Quartal 2019 für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, der Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie der Generalsekretariate dar:

Tabelle 12: Personalstand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros

Personalstand	1. Quartal 2017			1. Quartal 2019			Veränderung
	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe	
	in Vollbeschäftigungsäquivalenten						in %
Kabinette der Bundesministerinnen und –minister	253,0	55,8	308,8	282,4 ¹	35,1	317,5	2,8
Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre	17,4	10,3	27,7	14,4	1,0	15,4	-44,3
Generalsekretariate (Generalsekretäre und Büros)	12,9	1,0	13,9	60,8 ²	2,0	62,8	nicht vergleichbar
Summe	283,3	67,1	350,3	357,6	38,1	395,7	13,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: alle Bundesministerien

¹ inklusive Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums

² Ohne Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums; dieser Personalaufwand war dem Kabinett des Finanzministers zugeordnet.

Im Vergleich der zwei Quartale stieg der Personalstand – samt Arbeitskräfteüberlassungen – für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für die Generalsekretäre und deren Büros von 350,3 VBÄ (1. Quartal 2017) auf 395,7 VBÄ (1. Quartal 2019) an. Dies entsprach einer Steigerung von 13 %:

1. Es zeigte sich, dass in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister der Personalstand an Bundesbediensteten um 11,6 % gestiegen war, sich dafür die Anzahl an Arbeitskräfteüberlassungen um 37,1 % verringert hatte. Gesamthaft stieg der Personalstand der Kabinette um 2,8 %.
2. In den Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sank der interne Personalstand um 17,2 %, die Anzahl an Arbeitskräfteüberlassungen reduzierte sich sogar von 10,3 VBÄ auf 1,0 VBÄ. Gesamthaft verringerte sich der Personalstand in diesen Büros um 44,3 %.

3. In Summe blieb der Personalstand der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im 1. Quartal 2017 mit 336,5 VBÄ gegenüber dem 1. Quartal 2019 mit 332,9 VBÄ weitgehend gleich.
 4. Der Personalstand an Bundesbediensteten in den Generalsekretariaten (Generalsekretäre und Büros) stieg von 12,9 VBÄ (1. Quartal 2017: fünf Generalsekretäre) auf 60,8 VBÄ (1. Quartal 2019: zwölf Generalsekretäre). Zusätzliche Arbeitskräfteüberlassungen waren jeweils nur im Ausmaß von 1,0 VBÄ (1. Quartal 2017) bzw. 2,0 VBÄ (1. Quartal 2019) angefallen.
- 18.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Anzahl des Fremdpersonals (Arbeitskräfteüberlassungen) vom 1. Quartal 2017 zum 1. Quartal 2019 um 29,0 VBÄ verringerte.

Bezüglich des Vergleichs der Anzahl der VBÄ in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister, den Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie den Generalsekretariaten verwies der RH auf den Anstieg von 350,3 VBÄ (1. Quartal 2017) auf 395,7 VBÄ (1. Quartal 2019). Dies entsprach einer Steigerung von 13 %. Hinsichtlich der Beurteilung dieser Personalentwicklung wiederholte der RH seine Kritik aus [TZ 14](#), dass – trotz der Einrichtung der Generalsekretäre und der damit verbundenen Büros bzw. Assistenzdienste – die Summe der Beschäftigten der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Vergleich der 1. Quartale 2017 und 2019 gleich geblieben war; eine Entlastung bei den Aufgaben der zusammenfassenden Behandlung von Geschäften durch die Generalsekretariate hätte folgerichtig auch eine Reduktion von Bediensteten in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit sich bringen müssen.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 14](#) an die Bundesministerien, in einem Ministerratsbeschluss Rahmenbedingungen für die Personalkapazitäten eines Generalsekretariats und eines Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers festzulegen. Im Fall der Betrauung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs und Einrichtung eines dazugehörigen Büros wäre zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Bediensteten des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers und der Büros einer Staatssekretärin bzw. eines Staatssekretärs bedarfsgerecht angepasst wird, um dem Ziel einer sparsamen Verwaltung zu entsprechen.

Vergleich Personalaufwand der Kabinette, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Generalsekretariate

19.1 Folgende Tabelle vergleicht den Personalaufwand⁴⁵ des 1. Quartals 2017 mit dem 1. Quartal 2019:

Tabelle 13: Personalaufwand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros

Personalaufwand	1. Quartal 2017			1. Quartal 2019			Veränderung ³
	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe	
	in Mio. EUR						in %
Kabinette der Bundesministerinnen und –minister	5,04	1,58	6,62	6,36 ¹	0,75	7,11	7,3
Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre	0,33	0,31	0,64	0,31	0,03	0,34	-47,4
Generalsekretariate (Generalsekretäre und Büros)	0,33	0,01	0,34	1,47 ²	0,02	1,49	nicht vergleichbar
Summe	5,71	1,90	7,60	8,13	0,80	8,93	17,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: alle Bundesministerien

¹ inklusive Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums

² Ohne Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums; dieser Personalaufwand war dem Kabinett des Finanzministers zugeordnet.

³ Der Verbraucherpreisindex stieg in diesem Zeitraum um 3,56 %.

Im Vergleich der zwei Quartale stieg der gesamte Personalaufwand – samt Auszahlungen für Fremdpersonal aufgrund von Arbeitskräfteüberlassungen – für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, für die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für die Generalsekretariate von 7,60 Mio. EUR (1. Quartal 2017) auf 8,93 Mio. EUR (1. Quartal 2019). Dies entsprach einer Steigerung von 17,5 %:

1. Es zeigte sich, dass in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister der Personalaufwand für Bundesbedienstete beim Vergleich des 1. Quartals 2017 mit dem 1. Quartal 2019 um 26,2 % gestiegen war, sich dafür der Aufwand für Arbeitskräfteüberlassungen halbiert hatte. Gesamthaft stieg der Personalaufwand für die Kabinette um 7,3 %.

⁴⁵ Personalaufwand gemäß § 30 Abs. 3 Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. I 139/2009 i.d.G.F.

2. Für die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre blieb der interne Personalaufwand weitgehend gleich, während der Aufwand für Arbeitskräfteüberlassungen nahezu entfiel. Gesamthaft verringerte sich der Personalaufwand für die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre um 47,4 %.
 3. In Summe stieg der Personalaufwand für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im 1. Quartal 2019 gegenüber dem 1. Quartal 2017 leicht von 7,26 Mio. EUR auf 7,45 Mio. EUR, das entsprach 2,6 % und war damit geringer als die Steigerung des Verbraucherpreisindex.
 4. Der Personalaufwand für die Generalsekretariate stieg von 0,34 Mio. EUR (1. Quartal 2017) auf 1,49 Mio. EUR (1. Quartal 2019). Ausgaben für Arbeitskräfteüberlassungen waren hierbei nur in sehr geringem Ausmaß angefallen.
- 19.2 Der RH wies darauf hin, dass der Aufwand für Arbeitskräfteüberlassungen um rd. 1 Mio. EUR reduziert wurde.

Der gesamte Personalaufwand für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre stieg im Vergleich des 1. Quartals 2019 gegenüber dem 1. Quartal 2017 um 2,6 % an – das war geringer als der Verbraucherpreisindex. Allerdings verwies der RH nochmals auf seine Kritik in TZ 14, dass die Einrichtung der Generalsekretariate und die daraus folgende Entlastung der Bundesministerinnen und der Bundesminister sowie deren Kabinette bei den Aufgaben der zusammenfassenden Behandlung von Geschäften folgerichtig eine Reduzierung dieses zugehörigen Personalaufwands hätte mit sich bringen müssen.

Hinsichtlich des Vergleichs des gesamten Personalaufwands für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie der Generalsekretariate verwies der RH auf den Anstieg von 7,60 Mio. EUR (1. Quartal 2017) auf 8,93 Mio. EUR (1. Quartal 2019). Dies entsprach einer Steigerung von 17,5 %. Hiezu verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 14.

Gesamter Personalaufwand der Kabinette, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Generalsekretariate

- 20.1 Der RH ermittelte den Personalaufwand für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie die Generalsekretariate für den Zeitraum 18. Dezember 2017 bis 31. Mai 2019. Dem Personalaufwand für Eigenpersonal (Bundesbedienstete) wurde jener für Fremdpersonal (Arbeitskräfteüberlassungen) hinzugerechnet.

Tabelle 14: Gesamter Personalaufwand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros

Personalaufwand	18. Dezember 2017 bis 31. Mai 2019		
	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe
	in Mio. EUR		
Kabinette der Bundesministerinnen und –minister ¹	35,90	4,90	40,80
Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre	1,93	0,15	2,07
Generalsekretariate (Generalsekretäre und Büros) ²	7,59	0,17	7,76
Summe	45,41	5,23	50,64

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: alle Bundesministerien

¹ inklusive Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums

² Ohne Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums; dieser Personalaufwand war dem Kabinett des Finanzministers zugeordnet.

- 20.2 Im Zeitraum vom 18. Dezember 2017 bis 31. Mai 2019 betrug der Personalaufwand in den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie den Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre 42,87 Mio. EUR; davon entfielen 37,83 Mio. EUR auf Bundesbedienstete und 5,05 Mio. EUR auf Arbeitskräfteüberlassungen.

Für die Generalsekretariate betrug der Personalaufwand im gleichen Zeitraum 7,76 Mio. EUR, wobei 7,59 Mio. EUR für eigenes Personal und 0,17 Mio. EUR für Arbeitskräfteüberlassungen aufgewendet wurden.

Somit lag der über den Zeitraum der „Bundesregierung Dezember 2017 bis Mai 2019“ kumulierte Personalaufwand (inklusive Arbeitskräfteüberlassungen) für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie die Generalsekretariate bei 50,64 Mio. EUR.

Büros der Generalsekretäre

Dienstrechtliche Grundlagen

21.1 Zur Unterstützung der Generalsekretäre wurden eigene Büros eingerichtet. Mit dem Budgetbegleitgesetz 2018–2019 wurde neben der Funktion des Generalsekretärs auch jene der Büroleitung dienst- und besoldungsrechtlich näher ausgestaltet:

1. Diese Funktion war nicht auszuschreiben.⁴⁶
2. Mit ihr konnten sowohl Beamte als auch Vertragsbedienstete betraut werden.⁴⁷
3. Wurde die Funktion über eine (externe) Neuaufnahme besetzt, war der Abschluss eines unbefristeten Dienstverhältnisses rechtlich zulässig.
4. Eine Abberufung von der Funktion war in allen Fällen jederzeit ohne Angabe von Gründen möglich.⁴⁸

Der Monatsbezug bzw. das monatliche Entgelt richtete sich nach der konkreten Wertigkeit des Arbeitsplatzes der Büroleiterin bzw. des Büroleiters.⁴⁹ Dieser wurde – im Gegensatz zu jenem der Funktion Generalsekretär – nicht in den Richtverwendungskatalog des BDG 1979 aufgenommen. Es war daher – auf Antrag der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers – ein Arbeitsplatzbewertungsverfahren durch den Beamtenminister durchzuführen.⁵⁰ Außerdem wurde in Anlehnung an die Kabinettsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter ein Anspruch auf eine Ergänzungszulage nach dem Ende der Funktion eingeführt. Dafür war eine Verwendungsdauer von drei Jahren als Büroleiterin bzw. Büroleiter Voraussetzung.⁵¹

Für die weiteren Bediensteten im Büro des Generalsekretärs bestanden keine besonderen Regelungen. Sie waren dienst- und besoldungsrechtlich den übrigen Bundesbediensteten (Beamte oder Vertragsbedienstete) gleichgestellt.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass auch bezüglich der Funktion der Büroleitung keine vorhergehende öffentliche Ausschreibung durchzuführen war (siehe dazu **TZ 4**). Damit entfiel auch für diese Funktion ein Verfahren, das geeignet wäre, die persön-

⁴⁶ § 82 Abs. 2 AusG

⁴⁷ § 141a Abs. 9 BDG 1979 und § 69 Abs. 7 VBG

⁴⁸ § 141a Abs. 11 BDG 1979 und § 69 Abs. 9 VBG

⁴⁹ §§ 12i und 36b GehG, § 141a Abs. 10 BDG 1979 in Verbindung mit § 30 Abs. 1 GehG, §§ 69 Abs. 8, 71 Abs. 1a und 73 Abs. 7 VBG

⁵⁰ § 137 BDG 1979

⁵¹ § 141a Abs. 10 BDG 1979, §§ 30 Abs. 1 und 36 Abs. 10 Z 3 GehG sowie § 75 Abs. 8 und 9 VBG

liche und fachliche Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person (nachvollziehbar) festzustellen.

Hinsichtlich der personellen Ausstattung der Büros der Generalsekretäre verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in den TZ 14 und TZ 23.

Betrauung mit der Funktion Büroleiter

- 22.1 (1) Der RH überprüfte die Bestellung der Büroleiterinnen und Büroleiter in den Bundesministerien im Hinblick auf ihre Betrauung mit dieser Funktion und ihre Arbeitsplatzwertigkeit. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen:

Tabelle 15: Büroleiterinnen und Büroleiter

Bundesministerium	Funktionsdauer	Stammressort	dienstrechtliche Stellung	bewerteter Arbeitsplatz	Übernahme als Zusatzfunktion
Bundeskanzleramt	1. Jänner 2018 bis 26. Juni 2019	Innenministerium	Beamter	ja (A1/6)	nein
Beamtenministerium (I)	9. April 2018 bis 6. Jänner 2019	Finanzministerium	Vertragsbediensteter	ja (A1/6)	nein
Beamtenministerium (II)	7. Jänner 2019 bis 22. Mai 2019	Neuaufnahme	Vertragsbediensteter (Dienstverhältnis unbefristet)	ja (A1/6)	nein
Außenministerium (I)	13. November 2017 bis 31. August 2018	Außenministerium	Beamter	ja (A1/6)	nein
Außenministerium (II)	seit 1. September 2018 (in Funktion)	Außenministerium	Beamter	ja (A1/6)	nein
Sozialministerium (I)	1. Juni 2018 bis 30. September 2018	Neuaufnahme	Vertragsbediensteter (Dienstverhältnis befristet)	ja (A1/6)	nein
Sozialministerium (II)	1. Oktober 2018 bis 22. Mai 2019	Sozialministerium	Vertragsbediensteter	ja (A1/6)	nein
Bildungsministerium (I)	26. Februar 2018 bis 15. Oktober 2018	Neuaufnahme	Arbeitskräfteüberlassung	ja (A1/5)	nein
Bildungsministerium (II)	1. November 2018 bis 3. Juni 2019	Bildungsministerium (Kabinett)	Vertragsbediensteter (Dienstverhältnis befristet)	ja (A1/6)	ja
Wirtschaftsministerium	3. Mai 2018 bis 3. Juni 2019	Wirtschaftsministerium	Beamter	nein	ja
Finanzministerium	8. Jänner 2018 bis 7. April 2019	Neuaufnahme (Kabinett)	Vertragsbediensteter (Dienstverhältnis befristet)	nein	ja
Innenministerium	1. September 2018 bis 22. Mai 2019	Innenministerium	Vertragsbediensteter	nein	nein
Verteidigungsministerium (I)	12. März 2018 bis 30. September 2018	Verteidigungsministerium	Beamter	ja (A1/6)	nein
Verteidigungsministerium (II)	1. Oktober 2018 bis 22. Mai 2019	Verteidigungsministerium	Beamter	ja (A1/6)	nein
Nachhaltigkeitsministerium	keine Büroleiterin bzw. kein Büroleiter betraut				
Verkehrsministerium	1. Jänner 2018 bis 22. Mai 2019	Verkehrsministerium	Vertragsbediensteter	ja (A1/6)	ja
Justizministerium	1. Februar 2019 bis 31. März 2019	Justizministerium	Beamter	nein	ja

Quellen: alle Bundesministerien

Sechs Büroleiterinnen und Büroleiter, die vor der Kundmachung des Budgetbegleitgesetzes 2018–2019 am 16. Mai 2018 mit dieser Funktion betraut wurden, übernahmen diese Funktion entweder auf Grundlage einer Dienstzuteilung (Bundeskanzleramt und Verteidigungsministerium (I)), einer sondervertraglichen Zusatzvereinbarung (Beamten– (I) und Verkehrsministerium) oder zusätzlich zu ihrer bisherigen Funktion (Wirtschafts– und Finanzministerium). Ihr Monatsbezug bzw. ihr monatliches Entgelt richtete sich daher nach der Grundverwendung bzw. nach der sondervertraglichen Zusatzvereinbarung.

(2) In Bezug auf einzelne Bundesministerien ergaben sich folgende Besonderheiten:

(a) Beamtenministerium

Die Büroleiterin bzw. der Büroleiter (II) wurde von extern mit einem unbefristeten Dienstvertrag aufgenommen. Da in diesem Fall – mangels Ausschreibung der Funktion – die Regelungen über die Grundausbildung und die Ausbildungsphase⁵² zur Anwendung gekommen wären und daher während der Ausbildung nur ein reduziertes Entgelt sowie keine Funktionszulage⁵³ gebührt hätten, schloss das Beamtenministerium eine sondervertragliche Zusatzvereinbarung ab, nach der für die Dauer der Verwendung in dieser Funktion ein Sonderentgelt entsprechend v1/4⁵⁴ gebührte.

(b) Bildungsministerium

Die Büroleiterin bzw. der Büroleiter (I) wurde am 26. Februar 2018 auf Basis eines Arbeitskräfteüberlassungsvertrags aufgenommen. Dafür musste keine entsprechende Planstelle gebunden werden. Mit 16. Juli 2018 erfolgte die Aufnahme in ein unbefristetes Dienstverhältnis mit Planstelle (Arbeitsplatzwertigkeit A1/5 bzw. v1/4). Während der Zeit der Arbeitskräfteüberlassung lag das monatliche Entgelt um rd. 38 % über jenem, das bei einer Aufnahme in ein Vertragsbediensteten–Dienstverhältnis entsprechend der Arbeitsplatzwertigkeit gebührt hätte.

(c) Wirtschafts– und Finanzministerium

Die Büroleiterinnen und Büroleiter dieser beiden Ministerien übernahmen diese Funktion jeweils zusätzlich zu der bisher ausgeübten Funktion. Im Wirtschaftsministerium entsprach die Funktion der Büroleitung 33 % des Verwendungsausmaßes; das Finanzministerium konnte die Anteile des Verwendungsausmaßes der Büroleitung sowie der bisherigen Funktion nicht angeben. In diesen Bundesministerien

⁵² § 66 Abs. 6 VBG

⁵³ § 66 Abs. 1 und § 72 VBG

⁵⁴ Dies entspricht dem monatlichen Entgelt inklusive Funktionszulage bei dauernder Betrauung von Vertragsbediensteten mit Arbeitsplätzen der Wertigkeit A1/6 (§ 65 Abs. 4 VBG).

war weder der Arbeitsplatz der Büroleitung bewertet⁵⁵ noch erfolgte eine Neubewertung der bisherigen Arbeitsplätze bzw. Sonderverträge.

(d) Innenministerium

Die Büroleiterin bzw. der Büroleiter dieses Ministeriums wurde mit 1. September 2018 mit dieser Funktion betraut und mit Dienstvertrag in v1/4⁵⁶ eingereiht. Für diesen Arbeitsplatz lag eine Arbeitsplatzbeschreibung vor, ein Verfahren zur Arbeitsplatzbewertung gemäß § 137 BDG 1979 beim Beamtenministerium wurde verabreicht.

- 22.2 (1) Der RH kritisierte, dass das Beamten– sowie das Bildungsministerium mit ihren extern aufgenommenen Büroleiterinnen und Büroleitern von Beginn an unbefristete Dienstverhältnisse abschlossen. Die nicht erforderliche Ausschreibung sowie die Möglichkeit der jederzeitigen Abberufung ohne Angabe von Gründen zeigte, dass die Funktion des Büroleiters in ihrer statutarischen Ausgestaltung eng mit jener des Generalsekretärs verknüpft war. Daher war aus Sicht des RH der Abschluss von unbefristeten Dienstverhältnissen bei externen Aufnahmen für diese Funktion nicht zweckmäßig.

Der RH bemängelte in diesem Zusammenhang außerdem, dass das Bildungsministerium eine Büroleiterin bzw. einen Büroleiter im Rahmen eines Arbeitskräfteüberlassungsvertrags beschäftigte und das monatliche Entgelt um rd. 38 % jenes überstieg, das bei einer Aufnahme in ein Vertragsbediensteten–Dienstverhältnis entsprechend der Wertigkeit des Arbeitsplatzes gebührt hätte.

Der RH empfahl daher dem Beamten– und dem Bildungsministerium, bei Neuaufnahmen für jene Funktionen, die entweder durch Gesetz befristet sind oder bei denen eine Abberufung jederzeit möglich ist, die Dienstverträge nur befristet abzuschließen.

(2) Hinsichtlich der Übernahme der Funktion der Büroleitung zusätzlich zur bisherigen Funktion (Wirtschafts– und Finanzministerium) verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 25 zu bewertungs– und besoldungsrechtlichen Auswirkungen von Mehrfachverwendungen.

⁵⁵ Eine solche Neubewertung hätte zu erfolgen, wenn sich die Inhalte des Arbeitsplatzes auf Dauer (mehr als sechs Monate) um mehr als 25 % ändern.

⁵⁶ Dies entspricht dem monatlichen Entgelt inklusive Funktionszulage bei dauernder Betrauung von Vertragsbediensteten mit Arbeitsplätzen der Wertigkeit A1/6 (§ 65 Abs. 4 VBG).

Der RH kritisierte weiters, dass das Innenministerium die Büroleiterin bzw. den Büroleiter mit Dienstvertrag in v1/4 einreichte, obwohl es kein Verfahren zur Arbeitsplatzbewertung, das gemäß § 137 BDG 1979 für die bundesweit gleiche und einheitliche Bewertung und Besoldung wesentlich war, eingeleitet hatte.

Der RH empfahl daher dem Innenministerium, Einreihungen in Entlohnungsschemata, Verwendungs- bzw. Entlohnungsgruppen und Funktions- bzw. Bewertungsgruppen erst nach ordnungsgemäßer Durchführung eines Arbeitsplatzbewertungsverfahrens durch das Beamtenministerium durchzuführen.

- 22.3 (1) Das Beamtenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass derzeit keine in Frage kommende Funktion durch eine Neuaufnahme mit unbefristetem Dienstvertrag besetzt sei.

Das Bildungsministerium sagte zu, bei Neuaufnahmen für jene Funktionen, die entweder durch Gesetz befristet sind oder bei denen eine Abberufung jederzeit möglich ist, die Dienstverträge nur befristet abzuschließen.

- (2) Das Innenministerium sagte die Umsetzung zu.

Grundlagen der Dienstverhältnisse der Bediensteten der Büros

- 23.1 (1) Der RH überprüfte die Grundlage der Dienstverhältnisse, Gehaltsstruktur und Anzahl des in den Generalsekretariaten eingesetzten Personals; weiters wurde erhoben, inwieweit das in den Büros der Generalsekretäre eingesetzte Personal bundeseintern oder extern rekrutiert wurde, seine dienstrechtliche Stellung sowie seine Gehaltsstruktur. Der nachfolgenden Tabelle sind die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ihre Aufnahme, die abgeschlossenen Sonderverträge bzw. sondervertraglichen Zusatzvereinbarungen sowie die Anzahl der bewerteten Arbeitsplätze zu entnehmen. Die Spalte „Personen insgesamt“ stellt die Zahl der Personen dar, die jemals innerhalb des Zeitraums Dezember 2017 bis Juni 2019 dem Büro zugewiesen oder überlassen wurden, unabhängig von der dortigen Verweildauer. Die Spalte „Personen – Höchststand“ gibt den Maximalwert der gleichzeitig im Büro tätigen Personen an.

Tabelle 16: Bedienstete der Büros – Grundlagen der Dienstverhältnisse

Bundesministerium	Personen insgesamt ¹	extern rekrutiert	auf Basis von Sonderverträgen ²	Arbeitskräfteüberlassungen	Personen zum 31.12.2018 ¹	bewertete Arbeitsplätze	Personen – Höchststand ¹
Anzahl							
Bundeskanzleramt	11	0	0	0	7	10	10 (26. Juni 2019)
Beamtenministerium	6	1	3	0	3	1	4 (30. November 2018)
Außenministerium	14	1	1	0	9	2	10 (23. September 2018)
Sozialministerium	5	2	2	0	4	7	4 (22. Mai 2019)
Bildungsministerium	12	3	4	1	6	2	7 (15. Oktober 2018)
Wirtschaftsministerium	3	0	1	0	3	0	3 (3. Juni 2019)
Finanzministerium	8	1	5	0	8	1	8 (28. Februar 2019)
Innenministerium	12	0	5	0	11	0	12 (13. Jänner 2019)
Verteidigungsministerium	25	1	0	0	9	10	15 (31. Juli 2018)
Nachhaltigkeitsministerium	4	1	1	1	3	0	3 (3. Juni 2019)
Verkehrsministerium	7	3	3	1	6	3	6 (22. Mai 2019)
Justizministerium	2	0	0	0	2	0	2 (31. März 2019)
Summe	109	13	25	3	71	36	–

¹ Personen (inklusive Büroleiterinnen und Büroleiter; ohne Verwaltungspraktikantinnen bzw. –praktikanten)

² inklusive sondervertraglicher Zusatzvereinbarungen

Quellen: alle Bundesministerien

Von den insgesamt 109 in den Büros der Generalsekretäre jemals beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern waren 96 bereits vor ihrer Verwendung im jeweiligen Büro Bundesbedienstete. Die Prüfung ihrer (grundsätzlichen) persönlichen und fachlichen Eignung für eine Verwendung im Bundesdienst wurde somit bereits von der (ursprünglich) aufnehmenden Dienstbehörde bzw. Personalstelle vollzogen.

Für die Verwendung in den Büros der Generalsekretäre wurden 13 Personen von extern rekrutiert: Dies betraf u.a. in vier Fällen die Büroleiterinnen und Büroleiter (Beamten– (II), Sozial– (I), Bildungs– (I) und Finanzministerium), in zwei Fällen in den Bundesdienst übernommene Verwaltungspraktikantinnen bzw. –praktikanten (Bildungs– und Verteidigungsministerium) und in fünf Fällen (Außen–, Verkehrs– und Nachhaltigkeitsministerium) Bedienstete mit Sonderverträgen aufgrund der österreichischen EU–Ratspräsidentschaft 2018.

(2) Insgesamt waren 25 Personen auf der Grundlage von Sonderverträgen bzw. sondervertraglichen Zusatzvereinbarungen und drei Personen im Rahmen von Arbeitskräfteüberlassungsverträgen beschäftigt. Dies betraf teilweise die Büroleiterinnen und Büroleiter (Beamten– (I und II), Bildungs– (II) und Verkehrsministerium), teilweise im Kabinett der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers mehrfach verwendete Bedienstete mit Kabinett–Sonderverträgen (Beamten–, Sozial–, Bildungs–, Wirtschafts–, Finanz– und Innenministerium) sowie teilweise Bedienstete mit Sonderverträgen (Außen–, Verkehrs–, Finanz– und Nachhaltigkeitsministerium) aufgrund der österreichischen EU–Ratspräsidentschaft 2018.

Den jeweiligen Höchststand an Personal erreichten die Büros zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Er betrug zwischen zwei (Justizministerium, zuletzt am 31. März 2019) und 15 Personen (Verteidigungsministerium, zuletzt am 31. Juli 2018).

(3) Gemäß § 137 Abs. 8 BDG 1979 dürfen Bedienstete nur auf Arbeitsplätzen verwendet werden, die einem Bewertungsverfahren durch die jeweils für die Bundesbediensteten zuständige Bundesministerin bzw. den zuständigen Bundesminister unterzogen worden waren. Die Wertigkeit des konkreten Arbeitsplatzes war Grundlage für die besoldungsrechtliche Einreihung der bzw. des darauf verwendeten Bediensteten und den individuellen Monatsbezug bzw. das individuelle monatliche Entgelt. Lediglich im Bundeskanzleramt und im Sozialministerium waren alle Arbeitsplätze in den Büros der Generalsekretäre bewertet; die Anzahl der dort verwendeten Bediensteten überstieg nie die Anzahl der bewerteten Arbeitsplätze. Im Beamten–, Bildungs–, Wirtschafts–, Finanz– und Verkehrsministerium wurden vor allem aufgrund von Mehrfachverwendungen bzw. Verwendungen auf sondervertraglicher Basis keine weiteren Arbeitsplatzbewertungsverfahren durchgeführt. Das Außen–, Innen–, Verteidigungs–, Nachhaltigkeits– und Justizministerium hatten Arbeitsplatzbewertungsverfahren nicht bzw. nicht in ausreichender Anzahl vorgenommen.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass mit insgesamt 96 Personen der weit überwiegende Anteil des jemals in den Büros der Generalsekretäre beschäftigten Personals aus dem Bundesdienst rekrutiert wurde.

Das Büro des Generalsekretärs war – wie auch das Kabinett des Bundesministers – eine gemäß § 7 Abs. 3 BMG „zur zusammenfassenden Behandlung“ eingerichtete Organisationseinheit. Der RH wies darauf hin, dass der Aufbau eines umfassenden Büros für den Generalsekretär das Risiko einer Parallelstruktur zum Kabinett der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers mit sich brachte. Dies kann zur Erhöhung des gesamthaften Verwaltungsaufwands sowie zur Erhöhung der Durchlaufzeiten der Geschäftsstücke beitragen. Der RH verwies hiezu nochmals auf seine Empfehlungen in TZ 14 zur Begrenzung der Anzahl der Bediens-

teten eines Kabinetts sowie der Berücksichtigung eines allfälligen Büros eines Generalsekretärs, sowie in [TZ 15](#) zur Abgrenzung der Aufgaben eines Kabinetts und gegenüber dem Generalsekretär.

Aus Sicht des RH brachte die Vorgesetztenrolle des Generalsekretärs klar zum Ausdruck, dass seine primäre Aufgabe die Steuerung der einzelnen Sektionen in enger Zusammenarbeit mit den einzelnen Sektionsleiterinnen und Sektionsleitern war. Der RH erachtete daher die Vorgangsweise des Justiz-, des Wirtschafts- sowie des Nachhaltigkeitsministeriums, die nur eine geringe Anzahl an Bediensteten in den genannten Büros aufwiesen, als zweckmäßig und sparsam.

Der RH anerkannte, dass das Bundeskanzleramt und das Sozialministerium alle Arbeitsplätze in den Büros der Generalsekretäre einem Bewertungsverfahren durch das Beamtenministerium unterzogen hatten und die Anzahl der in den jeweiligen Büros verwendeten Bediensteten die Anzahl der bewerteten Arbeitsplätze nicht überstieg.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Außen-, Innen-, Verteidigungs-, Nachhaltigkeits- und Justizministerium keine bzw. nicht in ausreichender Anzahl Verfahren zur Bewertung der Arbeitsplätze im jeweiligen Büro durchgeführt hatten, obwohl § 137 Abs. 8 BDG 1979 klar festlegte, dass Bedienstete nur auf Arbeitsplätzen verwendet werden durften, die in einem solchen Verfahren bewertet worden waren.

[Der RH empfahl daher dem Außen-, Innen-, Verteidigungs-, Landwirtschafts- und Justizministerium, entsprechend § 137 Abs. 8 BDG 1979 Bedienstete nur auf bewerteten Arbeitsplätzen zu verwenden.](#)

Gegenüber dem Beamten-, Bildungs-, Wirtschafts-, Finanz- und Verkehrsministerium, wo vor allem aufgrund von Mehrfachverwendungen bzw. Verwendungen auf sondervertraglicher Basis keine weiteren Arbeitsplatzbewertungsverfahren durchgeführt worden waren, verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen zu mehrfach verwendeten Bediensteten in [TZ 25](#).

- 23.3
- (1) Das Außenministerium teilte dazu in seiner Stellungnahme mit, dass das Bewertungsverfahren für einen Teil der Arbeitsplätze der Bediensteten des Büros des Generalsekretärs derzeit noch laufe. Die Bewertungen für die Leitung des Büros des Generalsekretärs sowie für einen Referentenarbeitsplatz lägen bereits vor.
 - (2) Laut Stellungnahme des Innenministeriums würden entsprechende dokumentierte Arbeitsplatzbewertungsverfahren gegenwärtig und hinkünftig geführt und der Empfehlung somit entsprochen.
 - (3) Das Verteidigungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis.

(4) Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH der üblichen Vorgangsweise entspreche und zukünftig durchgängig zu beachten sein werde.

Gehaltsstruktur der Bediensteten der Büros

24.1 (1) Hinsichtlich der Gehaltsstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Büros der Generalsekretäre überprüfte der RH die Mehrdienstleistungen und die dafür ausbezahlten Überstundenvergütungen, die Belohnungen sowie sonstige Bezugs- bzw. Entgeltbestandteile (Nebengebühren, Zulagen, Vergütungen für Nebentätigkeiten).

Folgende Tabelle stellt die Gehaltsstruktur in Bezug auf die Mehrdienstleistungen und die dafür ausbezahlten Überstundenvergütungen sowie die Belohnungen dar:

Tabelle 17: Bedienstete der Büros – Überstunden und Belohnungen

Bundesministerium	Mehrdienstleistungen und Überstundenvergütungen ¹			Belohnungen	
	Bezieherinnen und Bezieher	geleistete Stunden	Summe der ausbezahlten Vergütungen	Bezieherinnen und Bezieher	Summe der ausbezahlten Belohnungen ²
	Anzahl		in EUR	Anzahl	in EUR
Bundeskanzleramt	8	3.122	119.424	5	3.300
Beamtenministerium	1	222	7.919	2	1.700
Außenministerium	9	1.669	67.912	11	21.120
Sozialministerium	2	84	3.018	5	2.900
Bildungsministerium	7	842	26.204	8	5.065
Wirtschaftsministerium	1	61	2.402	3	3.302
Finanzministerium	1	199	8.642	6	52.596
Innenministerium	8	5.463	256.120	12	2.320
Verteidigungsministerium	15	3.113	128.571	9	8.250
Nachhaltigkeitsministerium	1	87	3.142	1	200
Verkehrsministerium	3	869	32.105	7	7.404
Justizministerium	keine	keine	keine	2	2.450
Summe	56	15.731	655.458	71	110.607

¹ taggenaue Aliquotierung der Überstunden und Überstundenvergütungen bei Beginn bzw. Ende der Verwendung im Büro während eines Kalendermonats

² Auszahlungen innerhalb des Zeitraums der bzw. für die Verwendung in den Büros der Generalsekretäre

Quellen: alle Bundesministerien

56 Personen rechneten im Zeitraum ihrer Verwendung im Büro insgesamt rd. 15.730 Überstunden und rd. 655.500 EUR an Überstundenvergütungen ab. 71 Personen erhielten im Zeitraum ihrer Verwendung im Büro Belohnungen von insgesamt rd. 110.600 EUR.

(2) In Bezug auf die Gehaltsstruktur ergaben sich folgende Besonderheiten:

(a) Mehrdienstleistungen und Überstundenvergütungen (Innenministerium)

Im Innenministerium bestand Anfang 2018 kein eigenes Büro des Generalsekretärs, dieser wurde von Bediensteten des Kabinetts des Bundesministers unterstützt. Erst im April 2018 erfolgten eine organisatorische Trennung und damit die Einrichtung eines Büros des Generalsekretärs. Im Zuge dieser Reorganisation wurde ein Teil der Bediensteten des Kabinetts des Bundesministers in das Büro des Generalsekretärs transferiert. Darunter befanden sich fünf Bedienstete mit Kabinett-Sonderverträgen, deren Mehrdienstleistungen über das vertraglich vereinbarte Entgelt abgegolten waren („All-in“). Die übrigen Bediensteten rechneten ihre Mehrdienstleistungen entweder einzeln oder im Rahmen einer Pauschalierung⁵⁷ ab. Überstundenpauschalierungen bis zu 35 Stunden konnte jedes Bundesministerium selbst vornehmen. Bei höheren Pauschalierungen war die Zustimmung des Beamtenministeriums notwendig.

Sechs Bedienstete im Büro des Generalsekretärs des Innenministeriums rechneten während ihrer dortigen Verwendung im Jahr 2018 durchschnittlich mehr als 40 Stunden an Mehrdienstleistungen im Monat ab. Bei drei dieser Bediensteten betrug die durchschnittliche Überstundenbelastung zwischen 73 Stunden und 124 Stunden im Monat, was zu jeweiligen Überstundenvergütungen von durchschnittlich rd. 4.131 EUR bis rd. 5.645 EUR monatlich führte.

(b) Belohnungen (Finanzministerium)

Die im Vergleich mit den übrigen Büros der Generalsekretäre höchsten Belohnungen erhielten die im Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums verwendeten Bediensteten.

(c) Nebengebühren und Zulagen (Innen- und Verteidigungsministerium)

Insgesamt 17 Bedienstete dieser beiden Bundesministerien bezogen im Zeitraum ihrer Verwendung im Büro weitere Nebengebühren und Zulagen (Exekutivdienstzulage, Gefahrenzulage, Truppendienstzulage, Pauschalvergütung für verlängerten Dienstplan); die Gesamtsumme betrug rd. 24.500 EUR.

Im Innenministerium betraf dies vier Bedienstete mit den monatlichen Nebengebühren bzw. Zulagen „Exekutivdienstzulage (111,20 EUR)“, „Gefahrenzulage (197,20 EUR)“ sowie „Pauschalvergütung für verlängerten Dienstplan (158,30 EUR)“.⁵⁸

⁵⁷ gemäß § 15 Abs. 2 GehG

⁵⁸ jeweils Geldwerte 2019

Im Verteidigungsministerium betraf dies 13 Bedienstete mit den monatlichen Nebengebühren bzw. Zulagen „Truppendienstzulage (111,20 EUR)“ sowie „Pauschalvergütung für verlängerten Dienstplan (133,54 EUR)“.⁵⁹

Die Überprüfung und Beurteilung des Systems der Gewährung von Nebengebühren und Zulagen (insbesondere bei Verwendung auf Arbeitsplätzen des Allgemeinen Verwaltungsdienstes in der Zentralstelle) in diesen beiden Bundesministerien waren nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

(d) Nebentätigkeiten und Nebentätigkeitsvergütungen (Wirtschafts-, Finanz- und Innenministerium)

In diesen drei Bundesministerien übten insgesamt fünf im Büro des Generalsekretärs verwendete Bedienstete regelmäßig Nebentätigkeiten aus, für die monatliche Vergütungen gebührten. Diese betragen zwischen rd. 730 EUR (Wirtschaftsministerium) und rd. 2.790 EUR (Finanzministerium). Die Überprüfung und Beurteilung der Nebentätigkeitsübertragungen in diesen drei Bundesministerien waren nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

- 24.2 Der RH kritisierte die im Vergleich zu den anderen Bundesministerien überdurchschnittlich hohe Anzahl an Überstunden im Büro des Generalsekretärs des Innenministeriums. Eine derart hohe Überstundenbelastung, in drei Einzelfällen durchschnittlich zwischen 73 Stunden und 124 Stunden im Monat, stand aus Sicht des RH nicht mehr im Einklang mit den dienstzeitrechtlichen Schutzbestimmungen des BDG 1979⁶⁰. Darüber hinaus führte sie – auch aufgrund der zu leistenden Überstundenzuschläge und insbesondere im Vergleich zu den Bediensteten in den Büros der Generalsekretäre der anderen Bundesministerien – zu überdurchschnittlich hohen Auszahlungen. Der RH erachtete insbesondere die Nutzung von Einzelpauschalen zur Abrechnung von Überstunden als wirksames Instrument zur Dämpfung der Überstunden- und der daraus resultierenden Kostenbelastung.

Der RH empfahl dem Innenministerium, die dienstzeitrechtlichen Schutzbestimmungen zu beachten sowie bei jenen Verwendungen in der Zentralstelle, mit denen erfahrungsgemäß eine überdurchschnittlich hohe Überstundenbelastung verbunden ist, von der Einzelabrechnung grundsätzlich abzusehen und auf eine Einzelpauschalierung – allenfalls unter Einbindung des Beamtenministeriums – umzusteigen.

⁵⁹ jeweils Geldwerte 2019

⁶⁰ vgl. §§ 48a bis 48f BDG 1979

Der RH verwies auf die im Vergleich zu den anderen Bundesministerien hohen Belohnungen im Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums.

Er stellte fest, dass in den Büros der Generalsekretäre im Innen- und Verteidigungsministerium an insgesamt 17 Bedienstete die monatlichen Nebengebühren und Zulagen (Exekutivdienstzulage, Gefahrenzulage, Truppendienstzulage, Pauschalvergütung für verlängerten Dienstplan) ausbezahlt wurden.

24.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass gerade in diesem Bundesministerium Schwankungen bei der Arbeitsbelastung (u.a. lagebedingt) die Regel darstellten und somit im Vergleich zu anderen Ressorts auch zu hohen Mehrdienstleistungsanteilen führen würden. Nachdem die Überstunden von der Einzelbelastung abhingen und gerade im Innenministerium Abweichungen vorkommen könnten, wäre in Zeiten einer automatisierten Überstundenabrechnung eine Einzelpauschalierung mit mehr Aufwand verbunden als eine Abrechnung im Wege der Einzelverrechnung. Auch sei neben einer Pauschalierung eine Einzelverrechnung rechtlich weiterhin möglich und verursache eine Pauschalierung einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

24.4 Der RH entgegnete dem Innenministerium, dass bei den gegenständlichen drei Fällen die Mehrdienstleistungen nicht als kurzfristig erhöhte Arbeitsleistung zu beurteilen, sondern dass sie über einen langen Zeitraum angefallen waren. Eine durchschnittliche Überstundenbelastung zwischen 73 Stunden und 124 Stunden im Monat war sowohl hinsichtlich der dadurch verursachten Kosten als auch hinsichtlich der dienstrechtlichen Schutzbestimmungen problematisch.

Der RH bestätigte, dass eine Pauschalierung nur dann erfolgen kann, wenn die Mehrdienstleistungen dauernd oder so regelmäßig erbracht werden, dass die Ermittlung von Durchschnittswerten möglich ist, weshalb eine Einzelverrechnung neben der Pauschalierung auch lediglich eine Ausnahme darstellen kann. Auch kann die mit der Pauschalierung verbundene individuelle Kontingentierung der Mehrdienstleistungen bzw. Überstunden insbesondere die verantwortlichen Vorgesetzten dahingehend sensibilisieren, mit dem jeweiligen Kontingent möglichst das Auskommen zu finden und die anfallenden Arbeiten entsprechend zu verteilen.

Mehrfachverwendung von Bediensteten

25.1 (1) Der RH überprüfte die Mehrfachverwendung von Bediensteten in den Generalsekretariaten und anderen Organisationseinheiten. Eine Mehrfachverwendung von Bediensteten (Beamtin bzw. Beamter sowie Vertragsbedienstete bzw. Vertragsbediensteter) ist weder gesetzlich allgemein definiert noch ausgeschlossen.

(2) Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung erhob der RH, ob Bedienstete der Büros der Generalsekretäre – im Zeitraum Jänner 2018 bis Juni 2019 – zusätzlich in einer anderen Organisationseinheit eingesetzt und somit mehrfach verwendet wurden:

Tabelle 18: Anzahl der mehrfach verwendeten Bediensteten in den Büros der Generalsekretäre (Zeitraum Jänner 2018 bis Juni 2019)

Bundesministerium	Anzahl mehrfach verwendeter Büroleitungen ¹	davon in weiterer Leitungsfunktion außerhalb des Büros	Anzahl mehrfach verwendeter Büro-Bediensteter ¹	davon in Leitungsfunktion außerhalb des Büros
Bundeskanzleramt	1	1	5	2
Beamtenministerium	1	1	3	1
Außenministerium	0	0	0	0
Sozialministerium	0	0	2	0
Bildungsministerium	2	1	5	1
Wirtschaftsministerium	1	1	2	0
Finanzministerium	1	0	6	3
Innenministerium	0	0	1	1
Verteidigungsministerium	0	0	0	0
Nachhaltigkeitsministerium	0	0	1	0
Verkehrsministerium	1	0	3	0
Justizministerium	1	1	0	0
Summe Mehrfachverwendung	8	5	28	8
Gesamtsumme Mehrfachverwendungen	36			
<i>davon</i>				
<i>in Leitungsfunktion</i>	<i>13</i>			

¹ ohne Generalsekretäre

Quellen: alle Bundesministerien

1. Im Außen- und Verteidigungsministerium gab es im überprüften Zeitraum keine Mehrfachverwendungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre.
2. Im Bundeskanzleramt sowie im Beamten-, Sozial-, Bildungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Innen-⁶¹, Nachhaltigkeits-, Verkehrs- und Justizministerium wurden Bedienstete der Büros der Generalsekretäre auch in anderen Organisationseinheiten verwendet. Dies betraf einerseits acht Leiterinnen und Leiter, von denen fünf – zumindest zeitweise – eine weitere Leitungsfunktion ausübten. Andererseits betraf es 28 mehrfach verwendete Bedienstete der Büros, von denen acht – zumindest zeitweise – eine weitere Leitungsfunktion ausübten.

(3) Grundsätzlich enthalten die Stammdaten im elektronischen Personalverwaltungssystem des Bundes nicht nur den Beschäftigungsgrad der Bediensteten, sondern auch das prozentuelle Verwendungsausmaß bei Mehrfachverwendungen. In den Bundesministerien gab es keine einheitliche Vorgangsweise, wie das Verwendungsausmaß bei Mehrfachverwendungen in den Stammdaten dokumentiert war. Teilweise trugen die Ressorts bei der Mehrfachverwendung ein Verwendungsausmaß von 100 % ein, teilweise ein geringeres Prozentausmaß, das in Summe mit der Stammpflanstelle 100 % ergeben sollte.

(4) Bei einer Mehrfachverwendung erhält die bzw. der Bedienstete die Entlohnung, die für einen der zugewiesenen Arbeitsplätze (grundsätzlich Stammpflanstelle im elektronischen Personalverwaltungssystem) aufgrund dessen Bewertung vorgesehen ist. Bei unterschiedlicher Bewertung der Arbeitsplätze gibt es keine „Mischentlohnungen“ oder prozentuelle Aufteilungen der für die Arbeitsplätze vorgesehenen Entlohnungen.

Sofern die Mehrfachverwendung längerfristig ist – d.h., sie überschreitet einen Zeitraum von sechs Monaten – und nicht von untergeordneter Bedeutung ist – d.h., der bisherige Arbeitsplatz ändert sich um mehr als 25 % –, kann dies bei unterschiedlich bewerteten Arbeitsplätzen zu Unsachlichkeiten bei der Entlohnung führen.⁶²

⁶¹ Im Innenministerium erfolgte erst ab April 2018 eine organisatorische Trennung zwischen dem Kabinett des Bundesministers und dem Büro des Generalsekretärs.

⁶² Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes können Verwendungen von mehr als sechs Monaten als nicht mehr bloß vorübergehende Änderungen der Wertigkeit eines Arbeitsplatzes betrachtet werden (VwGH 2003/12/0181 vom 15. April 2005, 2011/12/0145 vom 29. März 2012).

Zur erheblichen Änderung von mehr als einem Viertel siehe Regierungsvorlage 2. Dienstrechts-Novelle 2003 Art. I Z 32, 283 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. Gesetzgebungsperiode S. 13.

(5) Das Dienstrecht (BDG 1979, VBG) legte fest, dass Vorgesetzte die Dienst- und Fachaufsicht über die ihnen untergeordneten Bediensteten auszuüben hatten:

1. Die Fachaufsicht bezog sich auf die von der bzw. dem Bediensteten innerhalb einer Organisationseinheit zu besorgenden Amtsgeschäfte. Nach den von den Bundesministerien übermittelten Daten oblag die Fachaufsicht bei mehrfach verwendeten Bediensteten jeweils der bzw. dem für die konkrete Arbeitserbringung zuständigen Vorgesetzten.
 2. Typische Inhalte der Dienstaufsicht betrafen Dienstabwesenheiten (z.B. Urlaub, Pflegefreistellung, Krankmeldungen), Überstundenabrechnungen und sonstige Meldepflichten. Die Dienstaufsicht war in den meisten Bundesministerien bei mehrfach verwendeten Bediensteten einer bzw. einem der (Fach-)Vorgesetzten zugewiesen. Einzelne Bundesministerien (Beamten-, Wirtschafts-, Verkehrs- und Justizministerium) führten gegenüber dem RH als Dienstvorgesetzte jedoch – wie bei der Fachaufsicht – alle unmittelbaren Vorgesetzten der bzw. des Bediensteten an, die sich abstimmen sollten.
- 25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das prozentuelle Verwendungsausmaß bei Mehrfachverwendungen nicht einheitlich in den Stammdaten der Bediensteten dokumentiert war.

Der RH empfahl den Bundesministerien, in den Stammdaten des elektronischen Personalverwaltungssystems das prozentuelle Verwendungsausmaß der Mehrfachverwendung entsprechend dem tatsächlichen zeitlichen Verwendungsausmaß zu dokumentieren.

Der RH gab zu bedenken, dass längerfristige Mehrfachverwendungen in verschiedenen Organisationseinheiten bei unterschiedlicher Wertigkeit der Arbeitsplätze zu Unsachlichkeiten bei der Entlohnung führen können, da sich diese in der Regel an der Bewertung eines Arbeitsplatzes orientiert.

Der RH empfahl den Bundesministerien, bei der Mehrfachverwendung von Bediensteten auf Arbeitsplätzen unterschiedlicher Wertigkeit das Erfordernis einer Neubewertung zu beurteilen, zu dokumentieren und diese allenfalls vorzunehmen.

Der RH hielt weiters fest, dass eine Aufteilung der Dienstaufsicht auf mehrere Vorgesetzte bei Mehrfachverwendungen zu Unklarheiten oder sogar Konflikten bei der Wahrnehmung der Dienstaufsicht führen kann.

Er empfahl daher den Bundesministerien, bei Mehrfachverwendung von Bediensteten eine klare Zuteilung der Dienstaufsicht zu einer bzw. einem der Vorgesetzten vorzunehmen.

- 25.3 (1) Zum prozentuellen Verwendungsausmaß bei Mehrfachverwendungen teilten das Bundeskanzleramt, das Wirtschafts-, das Innen- und das Landwirtschaftsministerium in ihren Stellungnahmen mit, dass dieses im elektronischen Personalverwaltungssystem des Bundes unter der Rubrik „Abrechnung – Infotyp 27“ (Anmerkung RH: dies betraf eine von der Stammplanstelle abweichende Kostenverteilung) bereits dokumentiert werde.

Auch das Beamten-, das Bildungs-, das Sozial- und das Klimaschutzministerium wiesen darauf hin, dass Mehrfachverwendungen in den Stammdaten im elektronischen Personalverwaltungssystem des Bundes grundsätzlich prozentuell erfasst würden.

- (2) Zur (Neu-)Bewertung von bislang unterschiedlich bewerteten Arbeitsplätzen bei Mehrfachverwendungen gaben das Bundeskanzleramt, das Bildungs-, das Wirtschafts- und das Landwirtschaftsministerium zu bedenken, dass dieses Vorgehen dazu führen würde, aus mehreren Arbeitsplatzteilen „zusammengestoppelte“ Arbeitsplätze neu bewerten zu lassen, was verwaltungsökonomisch bedenklich sei.

Im Bundeskanzleramt, im Bildungs-, im Wirtschafts-, im Innen- und im Landwirtschaftsministerium werde jedoch ein wesentliches Augenmerk darauf gelegt, Mehrfachverwendungen im Zusammenhang mit unterschiedlichen Arbeitsplatzwertigkeiten zu vermeiden.

Das Beamten-, das Sozial- und das Klimaschutzministerium teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass bei Mehrfachverwendung von Bediensteten auf Arbeitsplätzen unterschiedlicher Wertigkeit eine neue Arbeitsplatzbeschreibung angefordert, das Erfordernis einer Neubewertung beurteilt und gegebenenfalls veranlasst würde.

- (3) Zur klaren Zuteilung der Dienstaufsicht an einen Vorgesetzten merkten das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Bildungs-, das Wirtschafts-, das Innen-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium an, dass dieser Empfehlung bereits Rechnung getragen werde. Die Dienstaufsicht werde bei dem Vorgesetzten jener Organisationseinheit festgelegt, welcher die bzw. der (mehrfach verwendete) Bedienstete im prozentuell höchsten Ausmaß angehöre.

- (4) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung zur Kenntnis.

- 25.4 (1) Zum prozentuellen Verwendungsausmaß bei Mehrfachverwendungen wies der RH das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Bildungs-, das Sozial-, das Wirtschafts-, das Innen-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium ergänzend darauf hin, dass das Verfahrenshandbuch zum elektronischen Personalverwaltungssystem die Dokumentation entsprechend dem tatsächlichen zeitlichen Verwendungsausmaß auch bei der Transaktion „Pflege der Personalstammdaten“ unter dem Infotyp

„Dauernde/Vorübergehende Verwendung/Mehrfachverwendung“ vorsieht. Diese Angaben werden dann in den Stammdatenauszug übernommen.

(2) Zur (Neu-)Bewertung von Arbeitsplätzen verwies der RH das Bundeskanzleramt, das Bildungs-, das Wirtschafts- und das Landwirtschaftsministerium auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zur Änderung der Identität eines Arbeitsplatzes. Wenn diese längerfristig und in einem Ausmaß von nicht untergeordneter Bedeutung ist, hat sie Auswirkungen auf die Bewertung.

Der RH bewertete die Vorgangsweise des Bundeskanzleramts, des Wirtschafts-, des Innen- und des Landwirtschaftsministeriums positiv, unterschiedliche Arbeitsplatzwertigkeiten bei Mehrfachverwendungen zu vermeiden.

Bedienstete mit Kabinett-Sonderverträgen

26.1 (1) Bedienstete im Kabinett einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers hatten eine dienstrechtliche Sonderstellung:

1. Das Ausschreibungsgesetz sah von der Ausschreibungspflicht und von der Durchführung eines Aufnahmeverfahrens ab.
2. Für die Arbeitszeiten galten Ausnahmebestimmungen.
3. Abweichend von den Entgeltansätzen des VBG konnte mit Bediensteten im Kabinett ein höheres Entgelt vereinbart werden. Solche Sonderverträge bedurften der Genehmigung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für öffentlichen Dienst und Sport.⁶³ Seit 2002 orientierte sich die Genehmigung eines sondervertraglichen höheren Entgelts für die Verwendung im Kabinett am „Bandbreitenmodell“, das Höchstbeträge für All-in-Entgelte für verschiedene Funktionen im Kabinett vorsah.

(2) Im Beamten-, Sozial-, Bildungs-, Wirtschafts- und Finanzministerium waren ein oder mehrere Bedienstete mit einem Sondervertrag für die Verwendung im Kabinett zusätzlich auch im Büro des Generalsekretärs mehrfach verwendet. Insgesamt betraf dies zehn Bedienstete. Bei sechs Bediensteten betrug das Verwendungsausmaß im Büro des Generalsekretärs mehr als 25 %, das entsprach einer Änderung des ursprünglichen Vertragsinhalts von nicht untergeordneter Bedeutung. Bei vier Bediensteten war das Verwendungsausmaß nicht prozentuell festgelegt (Finanzministerium).

⁶³ § 36 Abs. 1 VBG; nunmehr Bundesminister für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport

Im Innenministerium wurden fünf Bedienstete auch für Zeiten, in denen sie ausschließlich im Büro des Generalsekretärs tätig, also nicht mehr im Kabinett verwendet waren, noch nach einem Sondervertrag für die Verwendung im Kabinett entlohnt.

(3) Eine Genehmigung des Sondervertrags für die Dauer der Verwendung im Kabinett deckte eine Mehrfachverwendung, insbesondere wenn sie in einem Ausmaß von mehr als 25 % erfolgte, oder eine ausschließliche Verwendung im Generalsekretariat nicht ab.

Nur das Bildungsministerium holte in einem Fall eine weitere Genehmigung des Bundesministers für öffentlichen Dienst und Sport zum Sondervertrag ein, weil sich das sondervertragliche Entgelt infolge der zusätzlichen Verwendung im Büro des Generalsekretärs erhöht hatte. In den anderen Fällen der fünf Bundesministerien mit Sonderverträgen erfolgte anlässlich der Mehrfachverwendung bzw. der ausschließlichen Verwendung im Büro des Generalsekretärs keine erneute Meldung oder Antragstellung an das Beamtenministerium, obwohl die vorliegenden Sonderverträge lediglich für die Dauer der Verwendung im Kabinett genehmigt waren.

(4) Die sondervertragliche Entgeltvereinbarung nach dem Bandbreitenmodell knüpfte an die Einordnung der Tätigkeit im Kabinett in bestimmte Funktions- und Bewertungsgruppen an. Diese entsprachen in der Verwendungsgruppe der Akademiker mindestens der Tätigkeit eines Referatsleiters bzw. Abteilungsleiter-Stellvertreters. In die Berechnung der Höchstwerte der Sonderentgelte wurden darüber hinaus Überstunden und Entlohnungsstufen nach Dienstalter einbezogen. Somit ergaben sich für die Tätigkeit im Kabinett im Vergleich zur Regelentlohnung eine tendenziell höhere Einstufung und ein höheres Entgelt. Für Arbeitsplätze in den Büros der Generalsekretäre war das Bandbreitenmodell hingegen bewusst nicht anwendbar, es sollte ein (Arbeitsplatz-)Bewertungsverfahren zur Ermittlung der Einstufung in die Funktions- und Bewertungsgruppen der Regelentlohnung durchgeführt werden.

Bei einer Mehrfachverwendung im Kabinett und in der Linie – jedenfalls wenn länger als sechs Monate und mehr als 25 % in der Linie – war somit ein sondervertragliches Mischentgelt aus dem sondervertraglichen Entgelt für das Kabinett und der Regelentlohnung in der Linie zu ermitteln.

- 26.2 Der RH stellte fest, dass in den Büros der Generalsekretäre des Beamten-, Sozial-, Wirtschafts-, Finanz- und Innenministeriums Bedienstete eingesetzt wurden, die aufgrund ihrer sondervertraglichen Entlohnung für die Verwendung im Kabinett vorgesehen waren. Die vorliegenden Genehmigungen der Sonderverträge durch den Bundesminister für öffentlichen Dienst und Sport bezogen sich lediglich auf die Verwendung im Kabinett, nicht jedoch auf eine Mehrfachverwendung oder ausschließliche Verwendung im Büro des Generalsekretärs.

Der RH empfahl daher den Bundesministerien, bei Bediensteten, deren sondervertragliche Entgeltvereinbarungen für das Kabinett genehmigt waren, bei einer Mehrfachverwendung in anderen Organisationseinheiten im Ausmaß von mehr als 25 % zu prüfen, ob das bestehende sondervertragliche Entgelt sachlich gerechtfertigt ist, und es erforderlichenfalls anzupassen. Bei einer ausschließlichen Verwendung solcher Bediensteter in anderen Organisationseinheiten wäre die sondervertragliche Entlohnung für das Kabinett auf die Regelentlohnung entsprechend dem zugewiesenen Arbeitsplatz umzustellen.

- 26.3 Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Bildungs-, das Wirtschafts-, das Innen-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die Empfehlung zur Prüfung des sondervertraglichen Entgelts von Bediensteten des Kabinetts anlässlich von Mehrfachverwendungen in anderen Organisationseinheiten umgesetzt werde.

Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung zur Kenntnis.

Personelle Veränderungen während aufrechter Regierungsperiode

27.1 Nachfolgende Tabelle stellt die personellen Veränderungen der Bediensteten der Büros der Generalsekretäre während der laufenden Funktionsperiode der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers (18. Dezember 2017 bis 22. Mai bzw. 3. Juni 2019) dar. Innerhalb dieser Funktionsperiode beendeten 33⁶⁴ Bedienstete ihre Tätigkeit in den Büros.

Tabelle 19: Personelle Veränderungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre während aufrechter Regierungsperiode (ohne Außenministerium)

Art der personellen Veränderung ¹	Anzahl	Bundesministerien
Austritt aus Dienstverhältnis	1	Finanzministerium
Übernahme einer Leitungsfunktion	7	Sozialministerium, Bildungsministerium, Finanzministerium, Innenministerium, Beamtenministerium, Justizministerium
Wechsel auf einen Arbeitsplatz in der Linie	9	Bildungsministerium, Innenministerium, Verteidigungsministerium, Nachhaltigkeitsministerium, Beamtenministerium
Ende der Doppelverwendung im Büro des Generalsekretärs	6	Bildungsministerium, Finanzministerium, Innenministerium
Ende der Dienstzuteilung im Büro des Generalsekretärs	10	Bildungsministerium, Verteidigungsministerium
Summe	33	

¹ Erfasst wurde die erste Veränderung nach dem Ausscheiden aus dem Büro der Generalsekretäre ohne nachfolgende Veränderungen.

Quellen: alle Bundesministerien

- Von den sieben Bediensteten, die eine Leitungsfunktion übernahmen, waren drei während der Funktionsperiode der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers in den Bundesdienst aufgenommen worden (Sozial-, Bildungs- und Innenministerium). Bei einer dieser Personen endete das Dienstverhältnis mit dem Ende der Funktionsperiode der Ressortleitung, da es befristet abgeschlossen war (Sozialministerium).
- Von den neun Bediensteten, die auf einen Arbeitsplatz in der Linie wechselten, waren drei während der Funktionsperiode der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers in den Bundesdienst aufgenommen worden (Bildungs-, Innen- und Verteidigungsministerium).
- Die Beendigung der Dienstzuteilung betraf überwiegend das Verteidigungsministerium.

⁶⁴ ausgenommen die personellen Veränderungen im Generalsekretariat des Außenministeriums (TZ 28)

Im Bundeskanzleramt sowie im Wirtschafts- und Verkehrsministerium schieden keine Bediensteten vor Ende der Regierungsperiode aus dem Büro des Generalsekretärs aus.

- 27.2 Der RH hielt fest, dass 33 in den Büros der Generalsekretäre tätige Bedienstete noch innerhalb der aufrechten Regierungsperiode (daher in einem Betrachtungszeitraum von nicht ganz eineinhalb Jahren) diese Verwendung wieder beendeten.

Im Sozial-, Bildungs-, Innen- und Verteidigungsministerium gab es insgesamt sechs Fälle, in denen nach Beginn der Regierungsperiode in den Bundesdienst aufgenommene Bedienstete das Büro der Generalsekretäre wieder verließen und eine Leitungsfunktion im Bundesministerium übernahmen oder sonst auf einen Arbeitsplatz in der Linie wechselten.

Personelle Veränderungen nach Ende der Regierungsperiode

28.1 (1) Am 22. Mai 2019 bzw. 3. Juni 2019 gehörten noch 55 Bedienstete den Büros der Generalsekretäre an (ohne Außenministerium). Ihre Zuteilung zu dieser Organisationseinheit wurde mit Ende der Funktionsperiode der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers und damit auch des Generalsekretärs aufgehoben. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art ihrer personellen Veränderungen:

Tabelle 20: Personelle Veränderungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre nach Ende der Regierungsperiode (ohne Außenministerium)

Art der personellen Veränderung ¹	Anzahl	Bundesministerien
Ende befristetes Dienstverhältnis bzw. Befristung noch offen ²	4	Sozialministerium, Bildungsministerium, Nachhaltigkeitsministerium, Verkehrsministerium
Übernahme einer Leitungsfunktion	2	Bundeskanzleramt, Sozialministerium
Wechsel auf einen Arbeitsplatz in der Linie	23	Bundeskanzleramt, Beamtenministerium, Sozialministerium, Bildungsministerium, Innenministerium, Verteidigungsministerium, Nachhaltigkeitsministerium, Verkehrsministerium, Justizministerium
Ende der Doppelverwendung im Büro des Generalsekretärs	16	Bundeskanzleramt, Beamtenministerium, Bildungsministerium, Wirtschaftsministerium, Finanzministerium, Verkehrsministerium
Ende der Dienstzuteilung im Büro des Generalsekretärs	10	Innenministerium, Verteidigungsministerium
Summe	55	

¹ Erfasst wurden Veränderungen in direktem Zusammenhang mit dem Ende der Funktionsperiode der Generalsekretäre, nicht jedoch nachfolgende Veränderungen.

² inklusive einer befristeten Ersatzkraft und von zwei Arbeitskräfteüberlassungen

Quellen: alle Bundesministerien

Von den 55⁶⁵ Bediensteten waren 13 während dieser Funktionsperiode in den Bundesdienst aufgenommen worden. Von diesen neu aufgenommenen Bediensteten wechselten acht in die Linie (Beamten-, Sozial-, Innen-, Verteidigungs- und Verkehrsministerium), einer verblieb an seinem zusätzlichen Arbeitsplatz im Kabinett (Bildungsministerium) und vier hatten ein befristetes Dienstverhältnis (Sozial-, Bildungs-, Nachhaltigkeits- und Verkehrsministerium).

⁶⁵ Von den insgesamt 109 Bediensteten (TZ 23) der Büros beendeten 33 während der laufenden Regierungsperiode, 55 danach ihre Tätigkeit im Büro; von den hier nicht berücksichtigten 21 Bediensteten betraf dies 14 Bedienstete des Büros im Außenministerium, drei Bedienstete des Bundeskanzleramts ab Juni 2019, drei Bedienstete, die auch als Generalsekretäre tätig waren, sowie einen Bediensteten mit EU-Sondervertrag.

Insgesamt neun Bedienstete wurden nach Ende der Regierungsperiode vorerst nur vorübergehend einer Organisationseinheit in der Linie zugeteilt (Bundeskanzleramt, Bildungs-, Innen- und Verteidigungsministerium).

Vier von den 16 mehrfach verwendeten Bediensteten wurden während ihrer Tätigkeit im Büro des Generalsekretärs mit einer Leitungsfunktion in der Linie betraut (Bundeskanzleramt, Beamtenministerium), in der sie nach Ablauf der Funktionsperiode des Generalsekretärs verblieben. Ein Bediensteter begann die Mehrfachverwendung in einer Abteilung im Mai 2019 und blieb in dieser zugewiesen (Bundeskanzleramt).

(2) Im Außenministerium erfolgte der letzte Wechsel eines Generalsekretärs im Juni 2018. Einige Monate davor und danach schieden insgesamt fünf Bedienstete aus dem Büro des Generalsekretärs aus und übernahmen Arbeitsplätze in der Zentralstelle oder in Botschaften. Drei Bedienstete wurden ab Juni 2018 dem Büro des Generalsekretärs neu zugeteilt, fünf waren schon seit einem längeren Zeitraum dort beschäftigt.

- 28.2 Der RH hielt fest, dass mit dem Ablauf der Funktionsperiode der jeweiligen Generalsekretäre im Mai 2019 bzw. Juni 2019 auch die insgesamt 55 Bediensteten ihrer Büros anderen Arbeitsplätzen zugewiesen wurden, sofern ihr Dienstverhältnis nicht aufgrund einer Befristung bereits beendet war.

Der RH stellte weiters fest, dass von den 13 ab 18. Dezember 2017 neu aufgenommenen Bediensteten, die während der Regierungsperiode 2017–2019 zumindest zeitweise in den Büros der Generalsekretäre tätig waren, acht in die Linie wechselten, einer an seinem zusätzlichen Arbeitsplatz im Kabinett verblieb und vier ein befristetes Dienstverhältnis hatten bzw. noch haben.

Büroräumlichkeiten, Büroausstattung

29.1 (1) In elf Bundesministerien befanden sich die Büroräumlichkeiten der Generalsekretäre und der ihrem Büro zugewiesenen Bediensteten in den schon bisher vom jeweiligen Bundesministerium genutzten Amtsgebäuden. Das Beamtenministerium wurde mit Wirkung vom 8. Jänner 2018 neu eingerichtet.⁶⁶ Daher mussten die Amträumlichkeiten von der Bundesimmobilien GmbH neu angemietet werden. Die Büroräumlichkeiten waren in einem bisher von anderen Bundesministerien genutzten Gebäude gelegen.

(2) Die Größe und Anzahl der Büroräumlichkeiten der zwölf Generalsekretariate entsprachen üblichen Standards. Für Bedienstete, die ihre Arbeitsleistung im Büro der Generalsekretärin bzw. des Generalsekretärs und zusätzlich in einer anderen Organisationseinheit erbrachten, war durchwegs nur ein physischer Arbeitsplatz eingerichtet. Acht Bundesministerien verwendeten ausschließlich Standardeinrichtung. Vier Bundesministerien⁶⁷ stellten den Bediensteten zusätzliche Ausstattung (hauptsächlich für Besprechungen) zur Verfügung, die auf die Anforderungen im Büro der Generalsekretärin und der Generalsekretäre abgestimmt war.

(3) In sechs Bundesministerien stammte die gesamte Einrichtung der Büros aus dem Bestand, sodass keine zusätzlichen Auszahlungen erfolgten. Fünf Bundesministerien⁶⁸ schafften im überprüften Zeitraum (ab 22. Dezember 2017) neue Einrichtungsgegenstände an. Die Auszahlungen dafür beliefen sich pro Bundesministerium auf bis zu rd. 3.400 EUR. Im Außenministerium betragen die Auszahlungen rd. 25.000 EUR, was mit einer notwendigen sukzessiven Erneuerung abgenutzter Einrichtungsgegenstände begründet wurde.

(4) Das Equipment für die Informations- und Kommunikationstechnologie der Generalsekretäre und ihrer Büros deckte sich mit der Standardausstattung für die oberen Führungsebenen des jeweiligen Bundesministeriums. Es bestand meist aus Computer oder Laptop (fallweise samt Dockingstation), Drucker und Smartphone. Vereinzelt waren zusätzlich Tablets in Verwendung. Teilweise wurden diese Geräte neu angeschafft, teilweise stammten sie aus dem Bestand des jeweiligen Bundesministeriums.

Darüber hinaus gab es in einzelnen Bundesministerien auch Zusatzausstattungen wie etwa Zusatzbildschirme, Lautsprecher oder vereinzelt spezielle Software.

⁶⁶ BMG–Novelle 2017, BGBl. I 164/2017 und Änderung des gesetzlichen Budgetprovisoriums 2018, BGBl. I 5/2018 (Teile des Budgets und der Planstellen des vormaligen Bundeskanzleramts, des vormaligen Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport und des vormaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen wurden im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport zusammengeführt)

⁶⁷ Sozial-, Bildungs-, Finanz- und Innenministerium

⁶⁸ Bundeskanzleramt, Sozial-, Bildungs-, Beamten- und Justizministerium

- 29.2 Der RH hielt fest, dass die Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnologie der Generalsekretariate jeweils jener des oberen Ressortmanagements entsprach.

Kraftfahrzeuge der Generalsekretäre

- 30.1 Die Generalsekretäre hatten keinen gesetzlichen Anspruch auf Nutzung eines Dienstwagens.

Gemäß der Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Anschaffung, die Verwendung und den Einsatz von Kraftfahrzeugen des Bundes⁶⁹ hatten die haushaltsleitenden Organe sicherzustellen, dass die Verwendung und der Einsatz von Dienstkraftwagen unter Beachtung der Ziele der Haushaltsführung, insbesondere der Kriterien der Wirkungsorientierung, der Transparenz und der Effizienz, erfolgen. Die haushaltsleitenden Organe konnten demnach weiters für ihren jeweiligen Wirkungsbereich auf Grundlage dieser Verordnung Richtlinien erlassen, wie z.B. im Innen- und Verteidigungsministerium.

In zehn der zwölf Bundesministerien stand den Generalsekretären kein eigener Dienstkraftwagen zur Verfügung; diese konnten bei Bedarf den hauseigenen Fuhrpark – gegebenenfalls inklusive eines Fahrers – nutzen.

Laut Mitteilung des Innenministeriums wurde dem Generalsekretär ein eigener Dienstkraftwagen samt Fahrer zugewiesen, den dieser auch privat – regelmäßig für Fahrten zwischen seinem Wohnhaus und der Arbeitsstätte – nutzte. Aufgrund dieser Privatnutzung des Dienstkraftwagens wurde dem Generalsekretär der volle Sachbezugswert dieses Kraftwagens (2 % des Anschaffungswertes, maximal 960 EUR pro Monat) angerechnet, was seine monatliche Steuerlast entsprechend erhöhte.

Das Verteidigungsministerium teilte mit, dass dem Generalsekretär ein eigener Dienstkraftwagen zur exklusiven Verwendung zugewiesen war, dessen Fahrer nicht durch das Fuhrparkmanagement der Amtswirtschaftsstelle, sondern durch das Generalsekretariat direkt eingeteilt wurde. Gemäß den Fahrtaufzeichnungen wurde dieser Kraftwagen ausschließlich für Dienstfahrten genutzt.

⁶⁹ BGBl. II 524/2012; ausgenommen waren: Organe gemäß § 9 Bundesbezügegesetz, Präsidentin bzw. Präsident des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und des Obersten Gerichtshofes sowie das Bundesheer

- 30.2 Der RH stellte kritisch fest, dass den Generalsekretären im Innen– und Verteidigungsministerium jeweils ein eigener Dienstkraftwagen mit Fahrer zugewiesen war, obwohl ein Generalsekretär keinen gesetzlichen Anspruch auf einen eigenen Dienstkraftwagen samt gesondert zugeteiltem Fahrer hatte.

Er empfahl dem Innen– und Verteidigungsministerium, auch für ihre Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre den Fuhrpark des Ressorts im Sinne einer Poollösung zu nutzen und dadurch dessen Auslastung und Effizienz zu steigern. Hinsichtlich ressortübergreifender Fahrzeugpools wäre auch das laufende Verwaltungsreformprojekt „Fuhrparkmanagement“ zu berücksichtigen.

- 30.3 (1) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sein Fuhrparkmanagement über 5.500 Dienstkraftfahrzeuge umfasse. Sämtliche Personenkraftfahrzeuge des Innenministeriums seien „Fahrzeuge des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ und Einsatzfahrzeuge im Sinne des § 26 Straßenverkehrsordnung, wodurch eine wechselseitige Verwendung nur eingeschränkt möglich sei. Das Innenministerium werde aufgrund dieser ressortspezifischen Gegebenheiten nicht Teil des Normbetriebs des Projekts „Fuhrparkmanagement“, sondern habe eine Unterstützung des Projekts in Aussicht gestellt. Innerhalb des Innenministeriums bestehe derzeit schon eine Poollösung im Zusammenhang mit dem Fuhrpark der obersten Führungskräfte.

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung zur Kenntnis und teilte mit, sie für künftige Organisationsänderungen evident zu halten.

- 30.4 Der RH hielt an seiner Position fest, dass die Inanspruchnahme von Dienstkraftwagen auf allen Ebenen der Verwaltung stets nach den Kriterien der Transparenz und Effizienz erfolgen muss, sodass sich die Generalsekretäre der Ressorts grundsätzlich aus dem allgemeinen Fahrzeugpool entsprechend dem dienstlichen Bedarf bedienen sollten.

Aufgaben der Generalsekretäre

Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung

31.1 (1) Die Bundesministerien legten die Kompetenzen und Aufgaben der Generalsekretäre teilweise in Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen, Approbationsbefugnissen, Genehmigungsvorbehalten, Unterschriftenregelungen und Erlässen fest.

(2) Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister hatte gemäß § 7 Abs. 8 BMG eine Geschäftseinteilung, aus der die Anzahl und Aufgaben sämtlicher Organisationseinheiten des Bundesministeriums ersichtlich waren, zu erlassen und zur öffentlichen Einsicht aufzulegen.

Die Geschäftseinteilung als wichtiger Teil der organisatorischen Regelungen eines Bundesministeriums konnte daher auch die Aufgaben eines allfällig betrauten Generalsekretärs beinhalten: Die darin beschriebenen Aufgaben waren in den einzelnen Bundesministerien ähnlich und wiederholten den Wortlaut des § 7 Abs. 11 BMG⁷⁰ zur „zusammenfassenden Behandlung“. Teilweise wurden sie durch ressortspezifische Besonderheiten (z.B. Informationsagenden und Aktenvorgänge im Justizministerium, Budgetstrategie und –steuerung im Finanz– oder Verkehrsministerium, strategische Koordinations– und Steuerungsagenden oder EU–Angelegenheiten im Nachhaltigkeitsministerium) ergänzt.

Das Beamtenministerium führte in seiner Geschäftseinteilung zu den Agenden des Generalsekretärs keine verbalen Erläuterungen an.

(3) Die Geschäftsordnung war von der Bundesministerin bzw. vom Bundesminister durch eine Verwaltungsverordnung (generelle Weisung) zu erlassen. Eine Veröffentlichung war nicht vorgesehen. In allen Bundesministerien – mit Ausnahme des Beamtenministeriums – waren Geschäftsordnungen in Kraft. Sie regelten die Organisation des internen Geschäftsablaufs und enthielten auch Bestimmungen über Approbationsbefugnisse sowie über Stellvertretungen.

Die Geschäftsordnungen bezogen sich auch auf Aufgaben bzw. Angelegenheiten der Generalsekretäre, allerdings in unterschiedlicher Detailtiefe. So räumten die Geschäftsordnungen des Bundeskanzleramts, des Wirtschafts–, Außen–, Innen– und Verteidigungsministeriums den Generalsekretären im Wesentlichen die unspezifizierte

⁷⁰ § 7 Abs. 11 BMG: „Der Bundesminister kann unbeschadet seiner bundesverfassungsrechtlich geregelten Verantwortlichkeit und unbeschadet der ihm bundesverfassungsgesetzlich vorbehaltenen Geschäfte mit der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte einen Generalsekretär betrauen. Der Generalsekretär ist unbeschadet seiner allfälligen sonstigen Funktionen der unmittelbare Vorgesetzte aller Sektionsleiter im Bundesministerium sowie Vorgesetzter aller dem Bundesministerium nachgeordneter Dienststellen.“

Befugnis ein, als Leiter die ihnen durch die Geschäftseinteilung zugewiesenen Angelegenheiten selbstständig zu behandeln.

Die Geschäftsordnungen des Sozial-, Bildungs-, Finanz-, Nachhaltigkeits-, Verkehrs- und Justizministeriums konkretisierten darüber hinaus Aufgaben und Zuständigkeiten der Generalsekretäre in unterschiedlichem Ausmaß. Zusammenfassend waren den Geschäftsordnungen dieser Bundesministerien folgende Befugnisse der Generalsekretäre zu entnehmen:

- Koordination und Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen in grundsätzlichen Angelegenheiten bzw. Angelegenheiten, die der Ressortleitung zur Genehmigung vorbehalten waren (Sozial-, Bildungs-, Finanz-, Nachhaltigkeits-, Verkehrs- und Justizministerium),
- Koordination von Angelegenheiten, die das gesamte Bundesministerium oder wesentliche Interessen betrafen (Sozial-, Bildungs-, Finanz-, Nachhaltigkeits-, Verkehrs- und Justizministerium),
- Koordination von Angelegenheiten, die über den Wirkungsbereich einer Sektion hinausgingen (Sozial-, Bildungs-, Nachhaltigkeits- und Verkehrsministerium),
- das Eingehen finanzieller Verpflichtungen über bestimmte Wertgrenzen hinaus (Sozial-, Bildungs- und Verkehrsministerium) sowie
- die Möglichkeit von Vorbehalten im Einzelfall (Bundeskanzleramt, Sozial-, Bildungs-, Außen-, Finanz-, Innen-, Verteidigungs-, Nachhaltigkeits-, Verkehrs- und Justizministerium).

(4) Gemäß § 10 BMG konnte die Bundesministerin bzw. der Bundesminister den Sektions-, Gruppen-, Abteilungs- und Referatsleitern bestimmte Gruppen von Angelegenheiten zur selbstständigen Behandlung übertragen: Eine Approbationsbefugnis ist die Ermächtigung, Angelegenheiten im Namen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers zu erledigen und zu unterfertigen. Eine solche Entscheidung hat Außenwirkung und wird dem Organ Bundesministerin bzw. Bundesminister zugerechnet. Die Funktion Generalsekretär war in dieser Bestimmung nicht enthalten. Das für das BMG zuständige Bundeskanzleramt teilte mit, dass diese Bestimmung sinngemäß auf die Funktion Generalsekretär angewendet wurde.

- 31.2 Der RH erachtete im Sinne einer transparenten und nachvollziehbaren Verwaltungstätigkeit eine detaillierte Ausformulierung der Agenden und Befugnisse als sinnvoll und zweckmäßig. Er stellte jedoch fest, dass die einzelnen Geschäftseinteilungen und Geschäftsordnungen die Agenden und Befugnisse der Generalsekretäre in unterschiedlichem Ausmaß konkretisierten. Insbesondere die Geschäftseinteilungen und Geschäftsordnungen des Bundeskanzleramts, des Außen-, Wirtschafts-, Innen- und Verteidigungsministeriums ließen aus Sicht des RH eine ausreichende Konkretisierung der Befugnisse des Generalsekretärs vermissen.

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt, dem Außen-, Wirtschafts-, Innen- und Verteidigungsministerium, die Agenden und Befugnisse der Funktion Generalsekretär in der Geschäftseinteilung bzw. der Geschäftsordnung weitergehend auszuformulieren, um eine höhere Transparenz und Klarheit der Aufgaben, Befugnisse und Kompetenzen zu erreichen. Unter Beachtung der in TZ 11 empfohlenen Konkretisierung des Begriffs der „zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte“ gemäß § 7 Abs. 3 BMG wären beispielhaft folgende Angelegenheiten zu berücksichtigen:

- Koordination und Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen in grundsätzlichen Angelegenheiten für die Ressortleitung,
- Koordination von Angelegenheiten, die über den Wirkungsbereich einer Sektion hinausgehen sowie
- das Eingehen finanzieller Verpflichtungen über bestimmte Wertgrenzen hinaus.

Der RH kritisierte, dass das Beamtenministerium zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Geschäftsordnung in Kraft gesetzt und keine verbalen Erläuterungen zu den Agenden des Generalsekretärs in der Geschäftseinteilung vorgenommen hatte.

Der RH empfahl dem Beamtenministerium, eine Geschäftsordnung zu erstellen und in Kraft zu setzen sowie die Aufgaben einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs um verbale Erläuterungen in der Geschäfts- und Personaleinteilung zu ergänzen.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Funktion des Generalsekretärs im § 10 BMG betreffend die Übertragung von Approbationsbefugnissen nicht angeführt war.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz eine Ergänzung im § 10 BMG betreffend die Funktion des Generalsekretärs hinsichtlich einer Approbationsbefugnis vorzubereiten.

31.3 (1) Das Bundeskanzleramt verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 15, wonach es der Empfehlung des RH, auch die Aufgabeninhalte des Generalsekretärs in der Geschäfts- und Personaleinteilung auszuweisen, bei der nächsten Änderung derselben nachkommen werde. Die Empfehlung zur Ergänzung im § 10 BMG betreffend die Approbationsbefugnis der Generalsekretäre werde derzeit einer Prüfung unterzogen.

(2) Das Beamtenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Geschäftsordnung mit 1. Oktober 2020 erlassen worden sei und die Geschäftseinteilung demnächst erlassen werde. Bei der Erstellung der Geschäftseinteilung werde es eine verbale Erläuterung der Aufgaben der Generalsekretärin geben, sofern diese über die Aufgaben gemäß § 7 Abs. 11 BMG hinausgingen.

(3) Das Außenministerium wies darauf hin, dass die Aufgaben des Generalsekretärs für auswärtige Angelegenheiten auf dem Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation des Auswärtigen Dienstes fußten und in der neuen Geschäftseinteilung näher ausgeführt würden. Ein im Intranet abrufbares Handbuch und die Runderlass-Sammlung würden jene Angelegenheiten präzisieren, in denen der Generalsekretär verpflichtend zu befassen sei, etwa bei den im Bericht des RH erwähnten Wertgrenzen oder in Fragen von gesamtstaatlichem und –organisatorischem Charakter.

(4) Das Wirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH ressortintern diskutiert werde.

(5) Das Innenministerium verwies in seiner Stellungnahme auf seine Auffassung von der Stellung des Generalsekretärs gemäß § 7 Abs. 11 BMG im Organisationsgefüge des Ministeriums, wonach dem Generalsekretär sämtliche der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister übertragenen Aufgaben zukämen (ausgenommen die der Ressortleitung bundesverfassungsgesetzlich vorbehaltenen Geschäfte), ohne dass es einer expliziten Aufgabenzuweisung bedürfe. Eine Beschränkung der Aufgaben des Generalsekretärs auf die beispielhaft angeführten Angelegenheiten würde damit nicht im Einklang stehen. Der Generalsekretär als oberster Vorgesetzter nach der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister sei, so wie alle Vorgesetzten, berechtigt, festzulegen, in welchen Angelegenheiten seines Wirkungsbereichs er zu befassen bzw. zu informieren sei, und jede Angelegenheit in seinem Wirkungsbereich an sich zu ziehen. Ansonsten sei die Frage der Einbindung des Generalsekretärs, insbesondere in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, im jeweiligen Einzelfall zu beurteilen.

Das Innenministerium merkte weiters an, dass die Befugnis des Generalsekretärs zur selbstständigen Erledigung der ihm übertragenen Angelegenheiten bereits aus § 7 Abs. 11 BMG (Einrichtung des Generalsekretärs) abgeleitet werden könne, sodass in § 10 BMG (Anmerkung RH: hinsichtlich der Approbationsbefugnis) keine Lücke zu erblicken sei.

(6) Das Verteidigungsministerium führte wie in seiner Stellungnahme zu TZ 15 aus, dass die Agenden und Befugnisse des Generalsekretärs unter Berücksichtigung der Empfehlungen des RH in der Geschäftseinteilung geregelt seien.

- 31.4 (1) Die geplanten präzisierenden Änderungen der Geschäftseinteilung des Bundeskanzleramts bzw. die genannten Ergänzungen in der Geschäftseinteilung, im Handbuch für auswärtige Angelegenheiten und in der Runderlass-Sammlung des Außenministeriums beurteilte der RH positiv.

(2) Der RH nahm auch positiv zur Kenntnis, dass im Beamtenministerium nunmehr eine Geschäftsordnung in Kraft war. Zur noch zu erlassenden Geschäftseinteilung merkte er an, dass er eine verbale Erläuterung der Aufgaben des Generalsekretärs jedenfalls als zweckmäßig erachtete. Dies insbesondere, weil sich die Definition der „Aufgaben gemäß § 7 Abs. 11 BMG“ in der „zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte“ erschöpfte und dieser Begriff weitgehend unbestimmt war (TZ 11).

(3) Gegenüber dem Wirtschaftsministerium wiederholte der RH die fördernde Wirkung einer detaillierteren Ausformulierung der Aufgaben des Generalsekretärs für eine transparente und nachvollziehbare Verwaltungstätigkeit.

(4) Dem Innenministerium erwiderte der RH, dass mit einer detaillierteren Ausformulierung der Aufgaben des Generalsekretärs in einer Geschäftseinteilung oder –ordnung keine Beschränkung auf die beispielhaft angeführten Angelegenheiten einhergehen soll. Der RH verkannte nicht die Befugnisse eines Vorgesetzten, Angelegenheiten an sich zu ziehen oder sich die Genehmigung vorzubehalten. Er sah jedoch eine ausreichende Konkretisierung von typischerweise dem Generalsekretär obliegenden Aufgaben als zweckmäßig an, um eine höhere Transparenz und Klarheit der ressortspezifischen Aufgabenverteilung zu erreichen. Deshalb blieb er bei seiner Empfehlung, die Agenden und Befugnisse des Generalsekretärs in der Geschäftseinteilung bzw. der Geschäftsordnung weitergehend auszuformulieren.

Der RH wies das Innenministerium auf die legistische Zuständigkeit des Bundeskanzleramts für das BMG hin und betonte die Bedeutung von Rechtssicherheit und Transparenz für die Anwendung von Gesetzesbestimmungen, etwa in Hinblick auf die Approbationsbefugnis eines Generalsekretärs.

(5) Der RH entgegnete dem Verteidigungsministerium, dass sich die Regelung der Aufgaben des Generalsekretärs in der ihm vorliegenden Geschäftseinteilung in der Wiedergabe der einschlägigen Bestimmung des BMG erschöpfte. Damit war die Empfehlung des RH nach einer weitergehenden Ausformulierung und Transparenz nicht erfüllt.

Dokumentation im ELAK

32.1 (1) Gemäß § 12 BMG hatte die Bundesregierung die formale Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte in einer für alle Bundesministerien einheitlichen Büroordnung festzulegen. Die 2004 von der Bundesregierung beschlossene Büroordnung enthielt nähere Vorschriften insbesondere über den Eingang, die Bearbeitung, die Erledigung, die Abfertigung, die Versendung und die Aufbewahrung von Geschäftsstücken. Alle Aufzeichnungen zu Geschäftsfällen waren im ELAK⁷¹, dem elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystem des Bundes, das auch eine elektronische, prozessorientierte Abwicklung beinhaltete, zu führen.

Im Sinne des § 3 der Büroordnung konnten auch andere Bundesministerien, soweit sie ebenfalls den ELAK des Bundes im Einsatz hatten, direkt mit dem elektronischen Akt ohne Medienbruch befasst werden.

(2) Die Generalsekretäre hatten im ELAK die Rolle eines Leiters. Damit hatten sie Einsicht in alle Akten und Geschäftsstücke der ihnen untergeordneten Organisationseinheiten und konnten Akten genehmigen. Die Vorschreibung von Akten an die Generalsekretäre war anhand der erlassenen Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen und Dienstanweisungen (einschließlich ELAK-Organisationshandbüchern der Bundesministerien) vorzunehmen. Für wiederkehrende Angelegenheiten, in welche die jeweilige Bundesministerin bzw. der jeweilige Bundesminister oder der jeweilige Generalsekretär einzubinden waren, hatten die Bundesministerien verpflichtende ressortspezifische Musterprozesse im ELAK definiert.

(3) Für den RH führte die Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**BRZ GmbH**) – nach Genehmigung durch die Bundesministerien – eine zentrale ELAK-Abfrage bzw. das Verteidigungsministerium eine auf ihr spezifisches Aktensystem bezogene Abfrage auf Ebene von Metadaten zu den Akten der Generalsekretäre durch. Konkret wurden für den Zeitraum 1. Jänner 2018 bis 30. April 2019 alle Akten ausgewertet, welche die Generalsekretäre behandelt hatten.⁷² Eine inhaltliche Auswertung der Akten erfolgte nicht.

⁷¹ Dieser war in allen Bundesministerien mit Ausnahme des Verteidigungsministeriums, das ein anderes elektronisches Aktenbearbeitungssystem verwendete, im Einsatz.

⁷² Dazu wurden bei jedem Bundesministerium zu jedem Akt die Metadaten, das waren u.a. die Aktenzahl, das Sachgebiet, die im Aktenlauf beteiligten Organisationseinheiten sowie die im Akt ausgeführten Aktivitäten (Genehmigungen, Einsichtnahme vor Hinterlegung, Vorapprobationen etc.) der Generalsekretäre analysiert.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der von den Generalsekretären behandelten Akten je Bundesministerium sowie die davon sektions- bzw. ressortübergreifenden Akten:

Tabelle 21: Auswertung der von den Generalsekretären behandelten Akten

Bundesministerium	insgesamt behandelte Akten	davon sektionsübergreifend ¹	davon nur in einer Sektion behandelt ²	davon ressortübergreifend ³
Bundeskanzleramt	3.610	2.620	990	829
Beamtenministerium	2.397	1.710	687	963
Außenministerium	211 ⁴	172	39	14
Sozialministerium	1.932	1.546	386	123
Bildungsministerium	3.064 ⁴	3.016	48	250
Wirtschaftsministerium	80	57	23	3
Finanzministerium	488	488	0	1
Innenministerium	508	368	140	15
Verteidigungsministerium	584	466	118	24
Nachhaltigkeitsministerium	955 ⁴	916	39	48
Verkehrsministerium	2.053	1.793	260	360
Justizministerium	1.894	1.884	10	159
Summe	17.776⁴	15.036	2.740	2.789

¹ Anzahl der behandelten Akten mit Aktenlauf über mehrere Sektionen bzw. in einer gleichgestellten Organisationseinheit

² Anzahl der behandelten Akten mit Aktenlauf nur in einer Sektion bzw. in einer gleichgestellten Organisationseinheit

³ Anzahl der behandelten Akten mit Aktenlauf über Ressortgrenzen hinweg

⁴ In dieser Summe wurden elf doppelt gezählte Akten korrigiert und sieben ausschließlich vom Generalsekretär behandelte Akten nicht gezählt.

Quellen: zentrale Abfrage der Bundesministerien durch die BRZ GmbH; ressortspezifische Abfrage durch das Verteidigungsministerium

(4) Die Aufgabe des Generalsekretärs bestand insbesondere in der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte.

Die Auswertung der Aktenläufe zeigte, dass in allen Bundesministerien im Wesentlichen eine sektionsübergreifende Behandlung der Akten unter Beteiligung der Generalsekretäre stattfand. Der Durchschnitt über alle Bundesministerien ergab, dass von den 17.776 durch die Generalsekretäre behandelten Akten im Betrachtungszeitraum rd. 85 % sektionsübergreifend waren und rd. 15 % nur in einer Sektion behandelt wurden. Von den 17.776 Akten waren rd. 16 % auch ressortübergreifend.

(5) Für die Behandlung von Geschäftsstücken sah die Büroordnung 2004 auch die Möglichkeit von Medienbrüchen vor. Davon abgeleitet definierten einige Bundesministerien in ihren ELAK-Organisationshandbüchern auch einen Prozess betreffend den Medienbruch bzw. den Medienübergang im elektronischen Aktenlauf. In diesen Fällen war der Inhalt des elektronischen Aktes vor dem Medienbruch auszudrucken und danach erforderlichenfalls wieder einzuscannen. Dies betraf laut Auskunft der Bundesministerien nur Einzelfälle.

- 32.2 Der RH stellte anhand einer systematischen Auswertung der Rollen und Aktivitäten der Generalsekretäre im ELAK fest, dass sie in die Aktenläufe im ELAK eingebunden waren und damit die büroordnungsgemäße Dokumentation ihrer Tätigkeit grundsätzlich gegeben war.

Er stellte weiters fest, dass die Aktenwege in den Bundesministerien unter Beteiligung des Generalsekretärs mit rd. 85 % überwiegend sektionsübergreifend waren bzw. von den 17.776 Akten rd. 16 % auch ressortübergreifend verliefen.

Der RH empfahl den Bundesministerien, die ELAK-Prozesse grundsätzlich so zu gestalten, dass ein Medienbruch, z.B. das Ausdrucken und Wieder-Einscannen, vermieden wird.

- 32.3 (1) Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Wirtschafts-, das Innen-, das Verteidigungs-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass ein Medienbruch in den ELAK-Prozessen ausschließlich dann vorgesehen sei, wenn er – etwa zur Einholung der Unterschrift eines obersten Organs – unvermeidlich sei.

(2) Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums sei ein – als Medienübergang bezeichneter – Medienbruch gemäß seinem Organisationshandbuch ausschließlich für die Genehmigung von Sachakten durch den Bundesminister vorgesehen. Für die Zeit des Medienübergangs sei der betreffende ELAK gesperrt, die Unterschrift des Bundesministers sowie allfällige weitere Anmerkungen seien einzuscannen und die Genehmigung in der Liste „manuelle Unterschriften“ im Register „Unterschriften“ zu erfassen.

Mitwirkung der Generalsekretäre in Personalangelegenheiten

- 33.1 (1) Hinsichtlich der Befassung der Generalsekretäre in Personalangelegenheiten stellt die folgende Tabelle das Auswertungsergebnis⁷³ der Fragenbeantwortung durch die Bundesministerien dar (der Generalsekretär des Finanzministeriums war nicht in Personalangelegenheiten befasst):

Tabelle 22: Befassung der Generalsekretäre in Personalangelegenheiten im Zeitraum 18. Dezember 2017 bis 3. Juni 2019

Bundesministerium	Befassung der Generalsekretäre
Bundeskanzleramt	in wichtigen Personalangelegenheiten
Beamtenministerium	in allen Personalangelegenheiten
Außenministerium	in allen Personalangelegenheiten
Sozialministerium	in allen Personalangelegenheiten
Bildungsministerium	in wichtigen Personalangelegenheiten
Wirtschaftsministerium	in wichtigen Personalangelegenheiten
Innenministerium	in allen Personalangelegenheiten
Verteidigungsministerium	in wichtigen Personalangelegenheiten
Nachhaltigkeitsministerium	in wichtigen Personalangelegenheiten
Verkehrsministerium	in wichtigen Personalangelegenheiten
Justizministerium	in wichtigen Personalangelegenheiten

Quellen: alle Bundesministerien

Als wichtige Personalangelegenheiten nannten die Bundesministerien insbesondere öffentliche Ausschreibungen von Leitungsfunktionen, Funktionsbetrauungen und die Ernennung von Bundesbeamtinnen und –beamten auf eine Planstelle.

Jene Generalsekretäre, die sich alle Personalangelegenheiten vorbehalten hatten, unterschieden nach Angelegenheiten, in denen ihre Zustimmung (Genehmigung), Stellungnahme oder Kenntnisnahme (vor Abfertigung, vor Hinterlegung) vorgesehen war. Der Generalsekretär des Beamtenministeriums begründete gegenüber dem RH seine Befassung mit allen Personalangelegenheiten damit, dass die Leitung der für Personalangelegenheiten zuständigen Sektion mehr als ein Jahr vakant war.

⁷³ Die Auswertung der von den Generalsekretären bearbeiteten Akten auf Ebene von Metadaten ergab hinsichtlich der Sachgebiete (z.B. Ausschreibungen, Funktionsbetrauungen) ein gleichwertiges Ergebnis.

(2) Gemäß Ausschreibungsgesetz hatten die Bundesministerien zur Erfüllung ihrer Personalaufgaben die Aufnahmekommission sowie allfällige Weiterbestellungs- und Begutachtungskommissionen einzurichten:

1. Für Neuaufnahmen in den Bundesdienst war in – im Ausschreibungsgesetz – definierten Fällen die für fünf Jahre eingerichtete Aufnahmekommission zu befassen. In keinem Bundesministerium waren im überprüften Zeitraum Generalsekretäre oder Bedienstete ihres Büros Mitglied einer Aufnahmekommission.⁷⁴ Im Außenministerium gab es nach eigenen Bestimmungen⁷⁵ Auswahlkommissionen für die Aufnahme in den auswärtigen Dienst. Im überprüften Zeitraum waren zwei Auswahlkommissionen tätig, in einer führte der Generalsekretär den Vorsitz, in der zweiten war ein Bediensteter seines Büros Mitglied.
2. Bei Nichtverlängerung einer befristeten Leitungsfunktion (z.B. Sektionsleitung) konnte der bisherige Funktionsinhaber ein Gutachten durch die Weiterbestellungskommission beantragen. Im Sozialministerium war im überprüften Zeitraum eine Weiterbestellungskommission tätig, in der die Generalsekretärin den Vorsitz führte. Im Verteidigungsministerium waren vier Weiterbestellungskommissionen tätig, in einer davon führte der Generalsekretär den Vorsitz. In den übrigen Bundesministerien waren die Generalsekretäre nicht in Weiterbestellungskommissionen vertreten.
3. Für die Besetzung einer Leitungsfunktion war eine Begutachtungskommission einzurichten, die die Bewerbungen zu prüfen und ein Gutachten über die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber zu erstellen hatte. Die Bundesministerien teilten mit, dass im Zeitraum 18. Dezember 2017 bis 3. Juni 2019 die Generalsekretäre in Begutachtungskommissionen wie folgt vertreten waren:⁷⁶
 - im Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Justizministerium waren sie in den Begutachtungskommissionen nicht vertreten,
 - im Bundeskanzleramt sowie im Bildungs-, Innen-, Verteidigungs- und Nachhaltigkeitsministerium in weniger als der Hälfte der Begutachtungskommissionen,
 - im Beamten- und Außenministerium⁷⁷ in mehr als der Hälfte der Begutachtungskommissionen und
 - im Sozialministerium in allen Begutachtungskommissionen.

⁷⁴ Lediglich im Wirtschaftsministerium führte die Büroleiterin des Generalsekretärs infolge ihrer Mehrfachverwendung (Leitungsfunktion im Personalwesen) den Vorsitz in der Aufnahmekommission.

⁷⁵ Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation des auswärtigen Dienstes – Statut, BGBl. I 129/1999

⁷⁶ Im Bundeskanzleramt, im Außen- sowie im Bildungsministerium waren teilweise Bedienstete des Büros des Generalsekretärs als Mitglieder in Begutachtungskommissionen tätig.

⁷⁷ Das Ausschreibungsgesetz sah für den Bereich des Außenministeriums eine ständig eingerichtete Begutachtungskommission für Ausschreibungen von Abteilungsleitungen vor.

- 33.2 Der RH betonte, dass die Funktion des Generalsekretärs grundsätzlich zur „zusammenfassenden Behandlung“ eingerichtet wurde. Darüber hinaus konnten weitere Geschäftsfälle oder einzelne Angelegenheiten der Funktion des Generalsekretärs zugewiesen oder vorbehalten werden. Der RH sah die in einzelnen Bundesministerien vorgenommene Befassung der Generalsekretäre mit allen Personalangelegenheiten sowie die Mitwirkung in allen Begutachtungskommissionen bzw. mehr als der Hälfte aller Begutachtungskommissionen als nicht zweckmäßig an, weil sich die Funktion des Generalsekretärs in erster Linie mit sektionsübergreifenden Angelegenheiten befassen und sie die Kompetenz und Verantwortung der jeweils zuständigen Sektion nicht einschränken sollte.

Auslagerung legistischer Tätigkeit

- 34.1 Hinsichtlich der Auslagerung der Legistik an Private durch die Generalsekretäre im Zeitraum von 18. Dezember 2017 bis 31. März 2019 ersuchte der RH die Bundesministerien um Angabe von an externe Fachexperten in Auftrag gegebenen Werkleistungen, wie Fachgutachten, die im Zusammenhang mit den im jeweiligen Bundesministerium erarbeiteten bzw. vorbereiteten Regierungsvorlagen für Bundesgesetze standen.

Fünf der zwölf überprüften Bundesministerien teilten mit, keine legistischen Tätigkeiten an Externe beauftragt zu haben.⁷⁸ Die übrigen Bundesministerien hatten im genannten Zeitraum folgende Beauftragungen vorgenommen:

- Beamtenministerium: drei externe Beauftragungen mit einer Gesamtauftragssumme von rd. 33.000 EUR,
- Sozialministerium: vier externe Beauftragungen mit einer Gesamtauftragssumme von rd. 125.000 EUR,
- Bildungsministerium: mehrere, nicht im Einzelnen angeführte externe Beauftragungen an einen Auftragnehmer mit einer Auftragssumme von rd. 115.000 EUR,
- Finanzministerium: zwölf externe Beauftragungen an zehn Auftragnehmer mit einer Gesamtauftragssumme von rd. 247.000 EUR,
- Nachhaltigkeitsministerium: zwei externe Beauftragungen mit einer Gesamtauftragssumme von rd. 32.000 EUR,
- Verkehrsministerium: eine externe Beauftragung; die Auftragssumme stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht fest,
- Justizministerium: eine externe Beauftragung mit einer Auftragssumme von rd. 14.000 EUR.

⁷⁸ Bundeskanzleramt, Wirtschafts-, Außen-, Innen- und Verteidigungsministerium

Bei den beauftragten externen Leistungen handelte es sich überwiegend um Rechtsgutachten und rechtliche Beratungsleistungen, die vorwiegend von Rechtsanwältinnen oder –anwälten bzw. Rechtsanwaltskanzleien sowie von Universitätsprofessorinnen oder –professoren erbracht wurden. Die Beauftragungen erfolgten in einem Fall durch den Bundesminister (im Wege des Kabinetts), ansonsten durch die mit der jeweiligen Angelegenheit fachlich befassen Sektionen oder Abteilungen des jeweiligen Bundesministeriums; Generalsekretäre waren in einigen Fällen in den Aktenlauf eingebunden. Lediglich im Sozialministerium trat die Organisationseinheit Generalsekretär als Auftraggeber eines Dienstleistungs–Rahmenvertrags, für den keine Vergleichsangebote eingeholt wurden, mit einem Auftragsvolumen von 99.900 EUR auf. Die Höhe des Aufwands der bis September 2019 abgerufenen Leistungen betrug insgesamt rd. 94.000 EUR (exkl. USt).

- 34.2 Der RH stellte fest, dass die Bundesministerien im überprüften Zeitraum externe Beauftragungen im Zusammenhang mit legistischen Vorhaben vorgenommen hatten, die an 18 verschiedene Auftragnehmer erteilt wurden. Die Auftragssumme betrug, soweit von den Bundesministerien bereits bezifferbar, rd. 534.000 EUR.

Weiters stellte der RH fest, dass die Beauftragungen zum überwiegenden Teil von den fachlich zuständigen Organisationseinheiten vorgenommen wurden. Ein Generalsekretär war nur im Sozialministerium Auftraggeber eines Rahmenvertrags mit einem Auftragsvolumen von 99.900 EUR, ohne die Potenziale des Wettbewerbs im Wege von Vergleichsangeboten zu nutzen.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, zur Sicherstellung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben Markt- und Preisrecherchen anzustellen sowie – bei Vergaben über einer Bagatellgrenze – grundsätzlich, sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist, drei Vergleichsangebote einzuholen.

- 34.3 Das Sozialministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH zur Kenntnis zu nehmen.

Konferenz der Generalsekretäre

- 35.1 (1) Die Konferenz der Generalsekretäre setzte sich aus den jeweiligen Generalsekretären aller Ressorts zusammen. Sie nahm ihre Tätigkeit im Jahr 2018 auf; in diesem Jahr fanden sechs und bis April 2019 zwei weitere Sitzungen statt. Der Generalsekretär des Bundeskanzlers und jener des Vizekanzlers führten den gemeinsamen Vorsitz. Ihnen oblagen die Planung und Schwerpunktsetzung für die laufende Funktionsperiode. Weiters waren sie für die Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen der Konferenz der Generalsekretäre verantwortlich.

Zur Unterstützung der Konferenz wurde eine Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt eingerichtet. Diese nahm insbesondere das Projektmanagement und das Monitoring der umzusetzenden Projekte unter möglicher Beiziehung und Unterstützung durch die Abteilung „Multiprojektmanagement und Steuerung“ des Finanzministeriums wahr.

Mit den Beschlüssen⁷⁹ in der Konferenz legten die Generalsekretäre das Vorgehen bei der Umsetzung der gemeinsamen Projekte fest.⁸⁰ Die Umsetzung der von der Konferenz der Generalsekretäre in den Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs einvernehmlich gefassten Beschlüsse erfolgte in der Regel durch den Abschluss von Verwaltungsabkommen wie beim Projekt „zentrales Fuhrparkmanagement – Mobile Verwaltung“.

(2) Im Ministerrat vom Mai 2018 setzte sich die Bundesregierung das Ziel, die nötigen Strukturreformen durch Reformprojekte mit Unterstützung der Konferenz der Generalsekretäre umzusetzen.⁸¹ Die Kerninhalte dieser Reformprojekte betrafen u.a. die Zusammenführung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortungen, die Durchführung einer Verwaltungsreorganisation, die Evaluierung des Leistungsportfolios, das Vorantreiben der Deregulierung und die Optimierung des Förderwesens. Dafür sollten u.a. ein effizienter Umsetzungsprozess etabliert, erste

⁷⁹ Bei Abwesenheit konnten sich die Generalsekretäre durch ihre jeweiligen Büroleiterinnen bzw. Büroleiter – ausgestattet mit einem Sitz-, Rede- und Stimmrecht – vertreten lassen.

⁸⁰ Die Beschlüsse konnten allerdings nur als eine Art „Selbstverpflichtung“ jedes einzelnen Generalsekretärs zur Umsetzung im eigenen Ressort gesehen werden.

⁸¹ Grundlage der Arbeit waren insbesondere jene zahlreichen Vorschläge für Strukturreformen, die Institutionen und Gremien wie das Institut für Höhere Studien, das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, die Weltbank, der Rechnungshof oder die Aufgabenreform- und Deregulierungskommission erstattet hatten. Diese Expertisen sollten in einem projektbasierten, partizipativen Prozess gemeinsam mit den jeweiligen Fachressorts systematisch aufgearbeitet und der Umsetzung zugeführt werden.

Bewertungen und Priorisierungen von Umsetzungsmaßnahmen durchgeführt sowie erste Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet und abgeschlossen werden.⁸²

(3) Im Ministerrat vom April 2019 beauftragten die Mitglieder der Bundesregierung die Generalsekretäre weiters mit der Koordinierung der vom Ministerrat festgelegten konkreten Verwaltungsreformprojekte⁸³. Der Ministerratsvortrag hielt dabei fest, dass durch die Generalsekretäre in ihrer hervorgehobenen Rolle die wichtigen Reformprozesse anzustoßen und abzuschließen waren. Die im April 2019 im Rahmen der Konferenz der Generalsekretäre behandelten Projekte umfassten 15 Vorhaben in den Bereichen Personal, Budget, Verwaltung, Facility Management und Informations- und Kommunikationstechnologie.

Diese 15 Projekte wurden eingeleitet bzw. teilweise – wie beim Fuhrparkmanagement in Form eines Probetriebs – umgesetzt. Mit Ende der Funktionsdauer der Generalsekretäre im Juni 2019 endete auch die Konferenz der Generalsekretäre. Für die genannten Projekte entfielen damit auch die zentralen Betreiber – die Generalsekretäre – und das zentrale Monitoring. Die Projekte gingen in die Eigenverantwortung der jeweiligen Bundesministerien über.

- 35.2 Der RH stellte fest, dass die Konferenz der Generalsekretäre u.a. 15 Projekte initiiert hatte, die ressortübergreifende Reformen in den Bereichen, Personal, Verwaltung, Informations- und Kommunikationstechnologie oder Budget umfassten. Durch das Ende der Funktionsdauer der damaligen Generalsekretäre und deren Konferenz entfielen auch die damalige zentrale Koordination und das zentrale Monitoring dieser Projekte.

⁸² Konkret wurden zu den Kerninhalten folgende Themen festgelegt: Aufgabenkritik durchführen, Ressourcenoptimierung sicherstellen, Verwaltungsinnovationen entwickeln, Behördenstruktur verbessern, Benchmarking von Ressorts und Gebietskörperschaften einführen, Verwaltungsprozesse optimieren, „Better Regulation“ fördern, Veröffentlichungs-, Berichts- und Meldepflichten reduzieren, Verfahrensbeschleunigungen umsetzen, Kompetenzen zwischen Gebietskörperschaften abgrenzen, Gesamt-Förderdatenbank umsetzen, vermehrt gemeinsame Abwicklungsstellen schaffen, Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammenführen.

⁸³ Folgende Vorhaben wurden im Ministerratsvortrag vom April 2019 konkret verfolgt: Reorganisation und flächendeckend einheitliche und abgestimmte Modernisierung der im Einsatz befindlichen IT-Systeme des Bundes im Inland (insbesondere IT-Konsolidierung / Vereinheitlichung der Systeme); Fuhrparkmanagement (Digitalisierung des Managements); Reisemanagement; Förderwesen (bundesweit einheitliches IT-Tool); Gebäudemanagement – Facility Management (Optimierung der Prozesse und Vereinheitlichung des technischen und infrastrukturellen Managements); Optimierung der Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Bundesbeschaffung GmbH; Budgetmanagement des Bundes – Evaluierung der Haushaltsrechtsreform; Beteiligungsmanagement des Bundes (bundesweit einheitliche strategische Leitlinien, einheitliche Regeln der Unternehmensführung); Better Regulation Strategie; Bundesrechtsbereinigung; Schaffung einer unabhängigen Bundesdisziplinarbehörde erster Instanz; Verwaltungshochschule-Neu unter Nutzung aller Synergien bestehender Aus- und Weiterbildungseinrichtungen des Bundes.

Der RH empfahl den Bundesministerien, dass sich die internen administrativen Spitzen der Bundesministerien in einem Gremium regelmäßig abstimmen, um ressortübergreifende Verwaltungsreformprojekte abzuwickeln. Im Hinblick auf die optionale, von jeder Bundesministerin bzw. jedem Bundesminister individuell zu treffende Entscheidung über die Betrauung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs empfahl der RH jenen Bundesministerien, für welche die Funktion des Generalsekretärs nicht notwendig ist, die jeweils sachlich zuständige Sektionsleitung mit der ressortübergreifenden Abstimmung der Verwaltungsreformprojekte zu betrauen.

- 35.3 (1) Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Wirtschafts-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass ein solches Gremium zur Abstimmung der internen administrativen Spitze der Bundesministerien in Form der Konferenz der Generalsekretäre bereits existiere, wobei der Generalsekretär des Bundeskanzleramts gemeinsam mit der Generalsekretärin des Vizekanzlers im Beamtenministerium den Vorsitz dieser Konferenz innehave. Eine Beteiligung auch jener Ressorts ohne Generalsekretär durch die Leiterin oder den Leiter des Kabinetts, Sektionsleiterinnen oder Sektionsleiter oder andere geeignete Personen werde als sehr sinnvoll erachtet. Gegenwärtig seien jedoch in allen Ressorts mit Ausnahme des Justizministeriums Generalsekretäre betraut.

Auch das Verteidigungsministerium wies in seiner Stellungnahme auf die Konferenz der Generalsekretäre als Abstimmungsgremium hin.

Das Bildungsministerium verwies in seiner Stellungnahme ebenfalls auf die Konferenz der Generalsekretäre, an welcher der Generalsekretär regelmäßig teilnehme.

Das Klimaschutzministerium wies weiters darauf hin, dass sich in der Praxis die Zweckmäßigkeit der Vertretung von Ressorts ohne Generalsekretär durch die betreffende Kabinettsleitung bzw. Sektionsleitung gezeigt habe.

- (2) Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Abstimmung der internen administrativen Spitzen früher in Form der Sitzungen der Präsidialvorstände stattgefunden habe und nun von der Konferenz der Generalsekretäre wahrgenommen werde. Derzeit sei im Innenministerium ein Generalsekretariat eingerichtet; sollte sich die Problematik der Vertretung des Innenministeriums stellen, würden entsprechende Vorkehrungen für eine angemessene Vertretung zu treffen sein. Dies würde im Sinne der Geschäftsordnung der Konferenz der Generalsekretäre erfolgen, wonach in Bundesministerien ohne Generalsekretär eine von der jeweiligen Bundesministerin bzw. dem jeweiligen Bundesminister zu entsendende Person Mitglied der Konferenz sei. Zur Empfehlung des RH verwies das Innen-

ministerium auf das Bundeskanzleramt, bei dem sich die Geschäftsstelle der Konferenz der Generalsekretäre befindet.

- 35.4 Der RH entgegnete dem Innenministerium, dass es in der dem RH vorliegenden Fassung der Geschäftsordnung der Konferenz der Generalsekretäre vom 30. April 2018 eine Regelung, wonach in Bundesministerien ohne Generalsekretär eine von der jeweiligen Bundesministerin bzw. dem jeweiligen Bundesminister zu entsendende Person Mitglied der Konferenz sei, nicht gab. Es war lediglich eine Vertretungsregelung im Falle der Abwesenheit des Generalsekretärs enthalten. Unabhängig davon war es Angelegenheit der Bundesministerin oder des Bundesministers, eine zur Vertretung des Bundesministeriums in diesem Gremium befugte Person zu nominieren.

Der RH wies gegenüber dem Bundeskanzleramt, dem Beamten-, dem Sozial-, dem Wirtschafts-, dem Innen-, dem Landwirtschafts- und dem Klimaschutzministerium darauf hin, dass er eine Vertretung in der Konferenz der Generalsekretäre durch hochrangige Führungskräfte (Sektionsleitung) zur ressortübergreifenden Abstimmung der Verwaltungsreformprojekte für jene Bundesministerien für zweckmäßig hielt, die die Funktion des Generalsekretärs nicht eingerichtet haben.

Dokumentation der Konferenz der Generalsekretäre

- 36.1 Für das Projektmanagement und das Monitoring der von der Konferenz der Generalsekretäre beschlossenen Projekte wurde eine im März 2018 im Bundeskanzleramt eingerichtete Geschäftsstelle betraut. In den zwei der Konferenz der Generalsekretäre vorgelegten Projektcontrolling-Berichten (vom 21. Jänner 2019 und 25. März 2019) waren die Fortschritte der Vorhaben der Reformpakete 1 bis 3 aus den Bereichen Personal, Budget, Informations- und Kommunikationstechnologie, Facility Management und Verwaltung dokumentiert.

Die bei den acht Sitzungen der Konferenz der Generalsekretäre behandelten Tagesordnungspunkte sowie die Beschlüsse wurden protokolliert, den Generalsekretären sowie deren Büroleiterinnen und Büroleitern übermittelt und im ELAK des Bundeskanzleramts dokumentiert. Beilagen zu den Protokollen waren u.a. die Projektaufträge sowie die beiden Projektcontrolling-Berichte.

- 36.2 Der RH stellte fest, dass die Protokolle der Konferenz der Generalsekretäre sowie deren Inhalte nur den Generalsekretären sowie deren Büroleiterinnen und Büroleitern übermittelt wurden.

Da die Abstimmung der ressortübergreifenden Verwaltungsreformprojekte erfolgskritisch war, empfahl der RH den Bundesministerien, die Protokolle eines derartigen Gremiums auch den Bundesministerinnen und Bundesministern sowie den Präsidialvorständen zu übermitteln. Weiters empfahl der RH, die Berichte über den Stand der Verwaltungsreformprojekte künftig regelmäßig auch dem Ministerrat vorzulegen.

- 36.3 Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Bildungs-, das Wirtschafts-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium führten in ihren Stellungnahmen aus, dass die Protokolle der Konferenz der Generalsekretäre nach der jeweiligen Sitzung akkordiert und allen Ressorts übermittelt würden. Zudem berichte die Konferenz der Generalsekretäre wie in der Geschäftsordnung vorgesehen halbjährlich an den Bundeskanzler sowie an den Vizekanzler, wobei die Halbjahresberichte darüber hinaus auch den anderen Mitgliedern der Bundesregierung zur Kenntnis gebracht würden.

Das Bundeskanzleramt, das Bildungs-, das Wirtschafts-, das Innen- und das Landwirtschaftsministerium ergänzten, dass sie einer Vorlage des Berichts an den Ministerrat selbstverständlich positiv gegenüberstünden.

Das Innenministerium fügte darüber hinaus hinzu, dass auch gegen die Übermittlung der einzelnen Sitzungsprotokolle an den Bundesminister oder an die Präsidialvorstände bzw. die je nach Themenstellung zuständigen Sektionsleitungen keine Einwände bestünden, und verwies zur Empfehlung des RH auf das Bundeskanzleramt, bei dem sich die Geschäftsstelle der Konferenz der Generalsekretäre befinde.

Das Verteidigungsministerium ergänzte in seiner Stellungnahme, dass die Verfügbarmachung der Inhalte innerhalb des Bundesministeriums die Zuständigkeit berücksichtige.

Wirkungsorientierung, Kennzahlen zur Effizienz der Leistungserbringung

37.1 (1) Im Rahmen der Konferenz der Generalsekretäre wurde das Thema Wirkungsorientierung einmal erörtert: Am 22. Jänner 2019 wurden neben den Empfehlungen der externen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform auch jene der Studie zur Wirkungsorientierung Neu (Fokusstudie II) präsentiert und diskutiert. Eine weitere Befassung mit Themen der Wirkungsorientierung sowie mit Fragen einer diesbezüglich ressortübergreifenden Abstimmung erfolgte nicht.

(2) Für die Steuerung und das Controlling in den Bundesministerien wurden auch ressortspezifische Kennzahlen eingesetzt; diese sollten auf die Strategie und die Ziele des Bundesministeriums abgestimmt sein sowie alle relevanten Bereiche erfassen. Derartige Kennzahlen bzw. Indikatoren finden sich z.B. im Wirkungscontrolling sowie im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan; darüber hinaus gab es auch andere ressortspezifische interne Kennzahlen bzw. Indikatoren. Allerdings lagen in keinem Bundesministerium Kennzahlen bzw. Indikatoren vor, die unmittelbar Aussagen zur Effizienz der Leistungserbringung in der Zentralstelle bzw. zum Einfluss der Einrichtung der Funktion eines Generalsekretärs auf effiziente Abläufe ermöglicht hätten.

37.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Wirkungsorientierung als ein Steuerungselement der Bundesverwaltung zwar in der Konferenz der Generalsekretäre in einer Sitzung eigens behandelt wurde. Dieses Gremium wurde aber noch nicht zur ressortübergreifenden Abstimmung der Wirkungsziele oder hinsichtlich potenzieller Zielkonflikte der Wirkungsziele bei ressortübergreifenden Themen herangezogen.

Der RH empfahl den Bundesministerien, die Konferenz der Generalsekretäre auch mit der ressortübergreifenden Abstimmung der Wirkungsziele zu befassen sowie bei Zielkonflikten hinsichtlich der Wirkungsziele von ressortübergreifenden Themen einzubeziehen.

(2) Der RH stellte fest, dass in keinem Bundesministerium Kennzahlen bzw. Indikatoren vorlagen, die unmittelbar Aussagen zur Effizienz der Leistungserbringung der Zentralstelle bzw. zum Einfluss der Einrichtung der Funktion eines Generalsekretärs auf effiziente Abläufe ermöglicht hätten.

37.3 (1) Das Bundeskanzleramt, das Beamten-, das Sozial-, das Bildungs-, das Landwirtschafts- und das Klimaschutzministerium gaben in ihren Stellungnahmen dazu an, die Empfehlung des RH als sinnvoll zu erachten.

(2) Das Wirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH ressortintern mit der für die Wirkungsorientierung zuständigen Organisationseinheit diskutiert werde.

(3) Laut Stellungnahme des Innenministeriums erachte es die Empfehlung des RH zu einer ressortübergreifenden Abstimmung der Wirkungsziele im Rahmen der Konferenz der Generalsekretäre als zweckmäßig.

(4) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung zur Kenntnis.

Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes

- 38.1 (1) Kostenstellen dienten der verursachungsgerechten Zuordnung der anfallenden Aufwendungen bzw. Kosten. Die Kostenstellen waren nach organisatorischen, funktionellen, räumlichen oder abrechnungstechnischen Gesichtspunkten zu bilden, wobei die Kostenstellenstruktur hierarchisch und an der Aufbauorganisation orientiert zu untergliedern war. Typische Beispiele für Kostenstellen waren Abteilungen, Generalsekretariate oder Kabinette. Jede Änderung der Aufbauorganisation bedingte daher auch eine entsprechende zeitnahe Anpassung der Kostenstellen.

Jeder Leiter einer haushaltsführenden Stelle⁸⁴ hatte (gemäß § 108 Bundeshaushaltsgesetz 2013) nach den Vorgaben der Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes eine Kosten- und Leistungsrechnung mit einer Kostenartenrechnung und einer Kostenstellenrechnung zu führen. In der Kostenartenrechnung sind alle für die Erstellung der Leistungen der Bundesverwaltung verbrauchten Ressourcen vollständig, eindeutig und überschneidungsfrei nach den einzelnen Kostenarten zu erfassen und auszuweisen.

(2) Der RH nutzte die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes, um die Aufwendungen bzw. Kosten jener Organisationseinheiten zu bestimmen, die außerhalb der Linienorganisation der Sektionen eingerichtet waren. Dazu führte ein Experte des Finanzministeriums die für den RH spezifizierten Abfragen zentral für neun Bundesministerien durch. Für das Wirtschafts- und Verteidigungsministerium wurden diese Abfragen vom RH gemeinsam mit diesen Bundesministerien vor Ort durchgeführt. Die genau spezifizierten Abfragen wurden daher in insgesamt elf Bundesministerien vergleichbar – mit einer einheitlichen Abfragelogik – durchgeführt.

(3) Im Außenministerium konnte diese Abfrage nicht durchgeführt werden, weil die Kostenrechnung in diesem Ressort für die Jahre 2018 sowie 2019 aufgrund maßgeblicher unterjähriger Geschäftseinteilungsänderungen nicht in einer Form war, die eine zentrale automatisierte SAP-Abfrage ermöglicht hätte. Es war daher laut

⁸⁴ im Sinne des § 7 Abs. 1 Z 1 und 2 Bundeshaushaltsgesetz

Auskunft des Außenministeriums notwendig, die Abfragen manuell außerhalb der Kosten- und Leistungsrechnung zu vervollständigen.

Im Rahmen der Schlussinformation teilte das Außenministerium im Jänner 2020 mit, dass die Arbeiten zur Aktualisierung der Daten der Kostenrechnung eingeleitet und bis März 2020 abgeschlossen würden.

- 38.2 Der RH hielt die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes für ein Werkzeug, um die Kosten bzw. Aufwendungen und Leistungen darstellen zu können; dies stellt eine der Grundlagen für eine Steuerung eines Bundesministeriums dar.

Der RH stellte fest, dass das Außenministerium die Kostenrechnung der Jahre 2018 und 2019 nicht in einer Form umgesetzt hatte, die eine standardisierte Abfrage im Modul der Kostenrechnung des Bundes ermöglicht hätte.

Der RH empfahl daher dem Außenministerium, die Kosten- und Leistungsrechnung im SAP-Modul der Kostenrechnung des Bundes – wie im Bundeshaushaltsgesetz sowie der Bundeshaushaltsverordnung vorgesehen – zeitnah abzubilden.

- 38.3 Das Außenministerium gab in seiner Stellungnahme an, die Empfehlung des RH bereits umgesetzt zu haben.

Verlangensprüfung – Beantwortung der Fragen

- 39 Die Gebarungsüberprüfung der Kosten- und Personalstruktur der Generalsekretariate erfolgte gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 der Abgeordneten Mag. Jörg Leichtfried, Mag. Karin Greiner, Kolleginnen und Kollegen vom 29. Jänner 2019 (560/A). Als zu überprüfender Zeitraum war der 22. Dezember 2017 bis zum Prüfungsbeginn durch den RH, das war der 1. April 2019, vorzusehen. Ergänzend wurde aufgrund des Funktionsendes der überwiegenden Anzahl der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre mit Juni 2019 der überprüfte Zeitraum um den Zeitraum von April 2019 bis Juni 2019 erweitert.

Das Verlangen umfasste zwölf Punkte:

1. *„Gehaltsstruktur der Generalsekretäre zuzüglich etwaiger Prämien und Sonderzahlungen“*

(1) Die individuelle besoldungsrechtliche Stellung der Generalsekretäre⁸⁵, die zwischen dem 18. Dezember 2017 und der Kundmachung des Budgetbegleitgesetzes 2018–2019 am 16. Mai 2018 mit dieser Funktion betraut wurden, richtete sich nach ihrer jeweiligen Grund- bzw. Vorverwendung, dem individuellen Sondervertrag bzw. dem Dienstvertrag mit dem Überlasser. **(TZ 7)**

(2) Das Budgetbegleitgesetz 2018–2019 ordnete rückwirkend mit 8. Jänner 2018 an, dass bei Verwendung als Generalsekretär ein Fixgehalt bzw. ein fixes Monatsentgelt in Höhe des Gehalts der Verwendungsgruppe A1, Funktionsgruppe 9, in der 2. Stufe gebührte. Dies führte bei jenen Generalsekretären, deren individuelle besoldungsrechtliche Stellung am 16. Mai 2018 noch nicht dieser Einstufung entsprach, zu entsprechenden Gehalts- bzw. Entgeltnachzahlungen. **(TZ 7)**

(3) Darüber hinaus erhielten acht Generalsekretäre während ihrer Funktionsdauer eine oder mehrere Belohnungen, wobei die Generalsekretäre des Finanzministeriums Belohnungen von über 5.000 EUR bzw. über 15.000 EUR erhielten.

An drei Generalsekretäre erfolgte während ihrer Funktionsdauer jeweils eine Auszahlung einer Nebentätigkeitsvergütung im Wege der Bundesbesoldung gemeinsam mit ihrem Entgelt, in einem Fall (Generalsekretär Außenministerium) betrug die einmalige Nebentätigkeitsvergütung 4.000 EUR. Die Generalsekretäre des Finanzministeriums übten während ihrer Funktionsdauer eine bzw. drei Nebentätigkeiten (z.B. Aufsichtskommissär, Staatskommissär, Regierungskommissär) regelmäßig aus, die

⁸⁵ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es eine Generalsekretärin und elf Generalsekretäre; es wird nachfolgend, wenn es um die Funktion an sich geht und es der leichteren Lesbarkeit dient, einheitlich die Bezeichnung „Generalsekretär“ verwendet.

Vergütungen dafür erhielten sie gemeinsam mit ihrem Entgelt. Die Vergütungen betragen (Geldwerte 2019) monatlich rd. 1.200 EUR bzw. rd. 2.300 EUR. (TZ 7)

(4) Lediglich die Generalsekretäre im Bundeskanzleramt, im Beamten– und im Sozialministerium erhielten ausschließlich das Fixgehalt bzw. das fixe Monatsentgelt in Höhe des Gehalts der Verwendungsgruppe A1, Funktionsgruppe 9, in der 2. Stufe ohne weitere Bezugsbestandteile. (TZ 7)

(5) Das Fixgehalt betrug 10.690,90 EUR im Jahr 2018 und 10.959,50 EUR im Jahr 2019.

Für weitere Details zur Frage der Gehaltsstruktur siehe TZ 7, für eine Übersicht betreffend die Gesamtpersonalausgaben für die Generalsekretäre und ihre Büros TZ 20.

2. *„Grundlage der Dienstverhältnisse, Gehaltsstruktur und Anzahl des eingesetzten Personals in den Generalsekretariaten (inklusive aller Sekretariats–, Kanzlei– sowie Schreib– und Hilfskräfte bzw. KraftfahrerInnen und inklusive allfälliger Dienstzuteilungen für Projekte)“*

(1) Zwischen Dezember 2017 und Juni 2019 lagen in den Büros der Generalsekretäre wechselnde Beschäftigungsverhältnisse vor, die insgesamt 109 Personen betrafen. 96 davon waren bereits vor ihrer Verwendung in den Büros Bundesbedienstete. 13 Personen wurden für die Verwendung in den Büros der Generalsekretäre extern (von außerhalb des Bundesdienstes) rekrutiert. Dies betraf u.a. in vier Fällen die Büroleiter, in jeweils zwei Fällen in den Bundesdienst übernommene Verwaltungspraktikantinnen bzw. –praktikanten und in fünf Fällen Bedienstete mit Sonderverträgen aufgrund der österreichischen EU–Ratspräsidentschaft 2018. (TZ 23)

Insgesamt waren von den Bürobediensteten 25 Personen auf der Grundlage von Sonderverträgen bzw. sondervertraglichen Zusatzvereinbarungen und drei Personen im Rahmen von Arbeitskräfteüberlassungsverträgen beschäftigt. (TZ 23)

Zum Stichtag 31. Dezember 2018 waren 71 Personen in den Büros beschäftigt (einschließlich der drei Arbeitskräfteüberlassungen). (TZ 23)

(2) In Bezug auf die Gehaltsstruktur der in den Büros der Generalsekretäre verwendeten Bediensteten ergaben sich folgende Besonderheiten:

- 56 Personen rechneten im Zeitraum ihrer Verwendung im Büro insgesamt rd. 15.730 an Überstunden und rd. 655.500 EUR an Überstundenvergütungen ab. Die höchste Überstundenbelastung bestand im Innenministerium: Sechs Bedienstete im Büro des Generalsekretärs rechneten während ihrer dortigen Verwendung im Jahr 2018 durchschnittlich mehr als 40 Stunden an Mehrdienstleistungen im Monat ab. Bei drei dieser Bediensteten betrug die durchschnittliche Überstundenbelastung zwischen 73 und 124 Stunden im Monat, was zu Überstundenvergütungen von durchschnittlich rd. 4.131 EUR bis rd. 5.645 EUR monatlich führte. (TZ 24)
- 71 Personen erhielten im Zeitraum ihrer Verwendung im Büro Belohnungen von insgesamt rd. 110.600 EUR. Die im Vergleich mit den übrigen Büros der Generalsekretäre höchsten Belohnungen erhielten die im Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums verwendeten Bediensteten. Hier erhielten sechs Bedienstete in Summe rd. 52.600 EUR. (TZ 24)
- Insgesamt 17 Bedienstete des Innen- und Verteidigungsministeriums bezogen im Zeitraum ihrer Verwendung im Büro des Generalsekretärs weitere Nebengebühren und Zulagen (Exekutivdienstzulage, Gefahrenzulage, Truppendienstzulage, Pauschalvergütung für verlängerten Dienstplan), die Gesamtsumme dafür belief sich auf rd. 24.500 EUR. (TZ 24)
- Im Wirtschafts-, Finanz- und Innenministerium übten insgesamt fünf im Büro der Generalsekretäre verwendete Bedienstete regelmäßig Nebentätigkeiten aus, für die monatliche Vergütungen gebührten. Diese betrugen zwischen rd. 730 EUR (im Wirtschaftsministerium) und rd. 2.790 EUR (im Finanzministerium). (TZ 24)

(3) Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung des Personalstands in Vollbeschäftigungsäquivalenten vom 1. Quartal 2017 zum 1. Quartal 2019 für die Generalsekretariate dar. Dem Personalstand der Bundesbediensteten wurde das Fremdpersonal aufgrund von Arbeitskräfteüberlassungen hinzugerechnet. (TZ 18)

Tabelle 23: Personalstand der Generalsekretäre und ihrer Büros

Personalstand	1. Quartal 2017			1. Quartal 2019			Veränderung
	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe	
	in Vollbeschäftigungsäquivalenten						in %
Generalsekretariate (Generalsekretäre und Büros)	12,9	1,0	13,9	60,8 ¹	2,0	62,8	nicht vergleichbar

¹ Ohne Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums; dieser Personalaufwand war dem Kabinett des Finanzministers zugeordnet.

Quellen: alle Bundesministerien

3. *„Mehrfachverwendungen von in Generalsekretariaten und anderen Organisationseinheiten beschäftigten Bediensteten, insbesondere im Hinblick auf deren dienstrechtliche Stellung und die Einhaltung ordnungsgemäßer Abläufe“*

(1) Im Mai 2019 übten fünf Generalsekretäre (im Außen-, Sozial-, Bildungs-, Verteidigungs- und Nachhaltigkeitsministerium) diese Funktion ohne parallele Verwendung in einer anderen Funktion im Bundesministerium aus. In den übrigen sieben Bundesministerien übten die Generalsekretäre diese Funktion zusätzlich zu einer weiteren Funktion aus, die sie entweder bereits zum Zeitpunkt der Betrauung zum Generalsekretär innehatten oder die ihnen im Laufe ihrer Funktionsdauer als Generalsekretär zusätzlich übertragen wurde. Die Mehrfachverwendungen betrafen die Leitung des Kabinetts (Wirtschaftsministerium), eine bereits bestehende Sektionsleitung (Justiz- und Verkehrsministerium), eine zusätzlich übernommene Sektionsleitung (Bundeskanzleramt, Beamten- und Innenministerium) oder eine Gruppenleitung/Abteilungsleitung (Finanzministerium). (TZ 5)

(2) Die Mehrfachverwendung eines Generalsekretärs beinhaltet die Problematik der begrenzten zeitlichen Ressourcen bei der Ausübung mehrerer Funktionen. Damit bestand das Risiko nicht ausreichender zeitlicher Ressourcen zur vollinhaltlichen Wahrnehmung jeder dieser Funktionen. Im Fall der Mehrfachverwendung eines Generalsekretärs stellt die Aufgabenwahrnehmung in dieser Funktion jedenfalls nur einen Teil der insgesamt zu erbringenden Aufgaben dar. (TZ 5)

(3) Weiters war es dienstrechtlich möglich, einen in der Linienorganisation dem Sektionschef untergeordneten Bediensteten zusätzlich zu seiner bisherigen Verwendung auch mit der Funktion des Generalsekretärs zu betrauen. Dadurch fielen je nach Art der Tätigkeit der gegenüber der Sektionsleitung weisungsberechtigte Generalsekretär und der gegenüber der Sektionsleitung weisungsunterworfenen Bediensteten in einer Person zusammen. Dies beinhaltete das Risiko von Interessenkonflikten – insbesondere im Zusammenhang mit Weisungen – in Bezug auf in der Linienorganisation weiterhin untergeordnete Bedienstete, die gleichzeitig als Generalsekretär Vorgesetzte sind. Die genannten Mehrfachverwendungen trugen auch das Risiko von Aufgabenüberschneidungen und Rollen-Unklarheiten in sich. (TZ 5)

(4) Die Mehrfachverwendung einer bzw. eines Bediensteten (Beamtin bzw. Beamter und Vertragsbedienstete bzw. Vertragsbediensteter) ist weder gesetzlich allgemein definiert noch ausgeschlossen.

Insgesamt stellte sich die Anzahl aller – innerhalb des Zeitraums Jänner 2018 bis Juni 2019 – mehrfach verwendeten Bediensteten des Generalsekretariats (ohne Generalsekretärin bzw. Generalsekretär) als Summe je Ressort wie folgt dar: (TZ 25)

Tabelle 24: Anzahl der mehrfach verwendeten Bediensteten in den Büros der Generalsekretäre (Zeitraum Jänner 2018 bis Juni 2019)

Bundesministerium	Anzahl mehrfach verwendeter Büroleitungen ¹	davon in weiterer Leitungsfunktion außerhalb des Büros	Anzahl mehrfach verwendeter Büro-Bediensteter ¹	davon in Leitungsfunktion außerhalb des Büros
Bundeskanzleramt	1	1	5	2
Beamtenministerium	1	1	3	1
Außenministerium	0	0	0	0
Sozialministerium	0	0	2	0
Bildungsministerium	2	1	5	1
Wirtschaftsministerium	1	1	2	0
Finanzministerium	1	0	6	3
Innenministerium	0	0	1	1
Verteidigungsministerium	0	0	0	0
Nachhaltigkeitsministerium	0	0	1	0
Verkehrsministerium	1	0	3	0
Justizministerium	1	1	0	0
Summe Mehrfachverwendung	8	5	28	8
Gesamtsumme Mehrfachverwendungen	36			
<i>davon</i>				
<i>in Leitungsfunktion</i>	<i>13</i>			

¹ ohne Generalsekretäre

Quellen: alle Bundesministerien

(5) In den Ressorts lag keine einheitliche Vorgangsweise vor, wie das prozentuelle Verwendungsausmaß bei Mehrfachverwendungen in den Stammdaten des elektronischen Personalverwaltungssystems dokumentiert war. Teilweise trugen die Ressorts bei der Mehrfachverwendung ein Verwendungsausmaß von 100 % ein, teilweise ein geringeres Prozentausmaß, das in Summe mit der tatsächlichen Verwendung auf der Stammpflanstelle 100 % ergeben sollte. (TZ 25)

(6) Bei einzelnen Bundesministerien (Beamten-, Wirtschafts-, Verkehrs- und Justizministerium) wurde bei den mehrfach verwendeten Bediensteten des Generalsekretariats nicht nur die Fachaufsicht, sondern auch die Dienstaufsicht auf die verschiedenen Vorgesetzten, die sich abstimmen sollten, aufgeteilt. Dies kann zu Unklarheiten oder sogar Konflikten bei der Wahrnehmung der Dienstaufsicht führen. (TZ 25)

(7) Bei einer Mehrfachverwendung erhält der Bedienstete die Entlohnung, die für einen der zugewiesenen Arbeitsplätze (grundsätzlich Stammposten im elektronischen Personalverwaltungssystem) aufgrund dessen Bewertung vorgesehen ist. Sofern die Mehrfachverwendung längerfristig ist – d.h., sie überschreitet einen Zeitraum von sechs Monaten – und nicht von untergeordneter Bedeutung ist – d.h., der bisherige Arbeitsplatz ändert sich um mehr als 25 % –, kann dies bei unterschiedlich bewerteten Arbeitsplätzen zu Unsachlichkeiten bei der Entlohnung führen. (TZ 25)

(8) Im Beamten-, Sozial-, Bildungs-, Wirtschafts- und Finanzministerium waren insgesamt zehn Bedienstete mit einer sondervertraglichen Entgeltvereinbarung nach dem Bandbreitenmodell für die Verwendung im Kabinett zusätzlich auch im Büro des Generalsekretärs mehrfach verwendet. Im Innenministerium wurden fünf Bedienstete auch für Zeiten, in denen sie ausschließlich im Büro des Generalsekretärs tätig, also nicht mehr im Kabinett verwendet waren, noch nach einem Sondervertrag für die Verwendung im Kabinett entlohnt. Die vorliegenden Genehmigungen der Sonderverträge durch den Bundesminister für öffentlichen Dienst und Sport bezogen sich – mit einer einzelnen Ausnahme im Bildungsministerium – lediglich auf die Verwendung im Kabinett, nicht jedoch auf eine Mehrfachverwendung oder ausschließliche Verwendung im Büro des Generalsekretärs. (TZ 26)

Bei einer Mehrfachverwendung im Kabinett und in der Linie (einschließlich Büro des Generalsekretärs) war – jedenfalls wenn länger als sechs Monate und mehr als 25 % in der Linie – somit ein sondervertragliches Mischentgelt aus dem sondervertraglichen Entgelt für das Kabinett und der Regelentlohnung in der Linie zu ermitteln. (TZ 26)

4. *„Die unmittelbare Unterstellung von Organisationseinheiten unter den Generalsekretär sowohl im Hinblick auf deren Zweckmäßigkeit als auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Organisationsvorschriften betreffend die Bundesministerien“*

(1) Das BMG bietet die Möglichkeit, sowohl einen Generalsekretär als interne Verwaltungsspitze der Linienorganisation als auch sonstige organisatorische Einrichtungen außerhalb der Linienorganisation der Sektionen einzurichten, beide jeweils zur „zusammenfassenden Behandlung“ aller zum Wirkungsbereich eines Bundesministeriums gehörenden Geschäfte. Hinsichtlich der sonstigen organisatorischen Einrichtungen verweist das BMG lediglich auf insbesondere solche Geschäfte, die den Wirkungsbereich von zwei oder mehreren Sektionen berühren. Aus der Unbestimmtheit des Begriffs „zusammenfassende Behandlung“ resultiert Unklarheit, welche Geschäfte darunterfallen. Damit wird auch die Abgrenzung des Aufgabenbereichs des Generalsekretärs vom Aufgabenbereich der sonstigen organisatorischen Einrichtungen außerhalb der Linienorganisation der Sektionen erschwert. Auch das hierarchische Verhältnis zwischen dem als interne Verwaltungsspitze konzipierten

Generalsekretär und jenen gemäß § 7 Abs. 3 BMG zur „zusammenfassenden Behandlung“ eingerichteten sonstigen Organisationseinheiten war nicht festgelegt. (TZ 11)

(2) Abgesehen von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Büros der Generalsekretäre waren im 1. Quartal 2019 insgesamt 46 in der Kostenrechnung abgebildete sonstige Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen eingerichtet und der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister oder dem Generalsekretär zugeordnet.

Tabelle 25: Bei der Bundesministerin bzw. beim Bundesminister sowie beim Generalsekretär eingerichtete Organisationseinheiten (Stand 1. Quartal 2019)

Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen (ohne Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Büros der Generalsekretäre)			
	bei der Bundesministerin bzw. beim Bundesminister	beim Generalsekretär	Summe
Bundeskanzleramt	2	9	11
Beamtenministerium	0	0	0
Außenministerium	0	3	3
Sozialministerium	2	4	6
Bildungsministerium	2	1	3
Wirtschaftsministerium	0	0	0
Finanzministerium	2	4	6
Innenministerium	0	2	2
Verteidigungsministerium	0	4	4
Nachhaltigkeitsministerium	3	3	6
Justizministerium	0	3	3
Verkehrsministerium	0	2	2
Summe	11	35	46

Quellen: alle Bundesministerien

In diesen sonstigen Organisationseinheiten waren im 1. Quartal 2019 Bedienstete im Ausmaß von durchschnittlich rd. 470 VBÄ beschäftigt. Die Ergebnisse der Kostenrechnung für die Bediensteten der genannten sonstigen Organisationseinheiten zeigen, dass der gesamte Personalaufwand von Jänner 2018 bis Mai 2019 in Summe 47,50 Mio. EUR betrug. (TZ 12)

(3) In fünf Bundesministerien (Bundeskanzleramt, Sozial-, Bildungs-, Finanz- und Nachhaltigkeitsministerium) waren Organisationseinheiten außerhalb der Linienorganisation der Sektionen sowohl auf Ebene der Bundesministerin bzw. des Bundesministers als auch auf Ebene der Generalsekretärin bzw. des Generalsekretärs angesiedelt. Für die Zuordnung dieser Organisationseinheiten zum obersten Organ

Bundesminister oder zur Funktion des Generalsekretärs lagen keine einheitlichen und ausreichend determinierten Kriterien vor, auch waren Organisationseinheiten mit vergleichbaren Aufgaben in verschiedenen Bundesministerien verschieden zugeordnet. (TZ 12, TZ 13)

Einzelne Organisationseinheiten waren aus der Linienorganisation herausgelöst, obwohl ihre Aufgaben nicht sektions- oder ressortübergreifend waren und ursprünglich in der Linienorganisation erbracht wurden. (TZ 12, TZ 13)

5. „Ausstattung der Generalsekretariate mit Büros, eventuell extra angemieteten Büroräumlichkeiten, Büroequipment und Kraftfahrzeugen“

(1) In elf Bundesministerien befanden sich die Büroräumlichkeiten der Generalsekretäre und der ihrem Büro zugewiesenen Bediensteten in den schon bisher genutzten Amtsgebäuden. Das mit Wirkung vom 8. Jänner 2018 neu eingerichtete Beamtenministerium musste die Amträumlichkeiten neu von der Bundesimmobilien GmbH anmieten. Die Größe und Anzahl der Büroräumlichkeiten entsprachen üblichen Standards. (TZ 29)

(2) Die Büroeinrichtung war in allen Bundesministerien auf die Anforderungen im Büro des Generalsekretärs abgestimmt. Fünf Bundesministerien (Bundeskanzleramt, Sozial-, Bildungs-, Beamten- und Justizministerium) schafften im überprüften Zeitraum neue Einrichtungsgegenstände an. Die Auszahlungen dafür beliefen sich pro Bundesministerium auf bis zu rd. 3.400 EUR. Im Außenministerium betrugen die Auszahlungen rd. 25.000 EUR; dies wurde mit einer notwendigen sukzessiven Erneuerung abgenutzter Einrichtungsgegenstände begründet. (TZ 29)

(3) Das Equipment für Informations- und Kommunikationstechnologie der Generalsekretäre und ihrer Büros deckte sich mit der Standardausstattung für die oberen Führungsebenen des jeweiligen Bundesministeriums. Es bestand meist aus Computer oder Laptop (fallweise samt Dockingstation), Drucker und Smartphone. Vereinzelt waren zusätzlich Tablets in Verwendung. Teilweise wurden diese Geräte neu angeschafft, teilweise stammten sie aus dem Bestand des jeweiligen Bundesministeriums. (TZ 29)

(4) Die Generalsekretäre hatten keinen gesetzlichen Anspruch auf Nutzung eines Dienstwagens:

- In zehn der zwölf Bundesministerien stand den Generalsekretären kein eigener Dienstkraftwagen zur Verfügung; diese konnten bei Bedarf den hauseigenen Fuhrpark, gegebenenfalls inklusive eines Fahrers, nutzen. (TZ 30)

- Laut Mitteilung des Innenministeriums wurde dem Generalsekretär ein eigener Dienstkraftwagen samt Fahrer zugewiesen, welcher von diesem auch privat – regelmäßig für Fahrten zwischen seinem Wohnhaus und der Arbeitsstätte – genutzt wurde. Aufgrund dieser Privatnutzung des Dienstkraftwagens wurde dem Generalsekretär der volle Sachbezugswert dieses Kraftwagens angerechnet. (TZ 30)
- Dem Generalsekretär des Verteidigungsministeriums stand ein eigener Dienstkraftwagen zur Verfügung, dessen Fahrer nicht durch das Fuhrparkmanagement der Amtswirtschaftsstelle, sondern durch das Generalsekretariat direkt eingeteilt wurde. Gemäß den Fahrtaufzeichnungen wurde dieser Dienstkraftwagen ausschließlich für Dienstfahrten benutzt. (TZ 30)

6. *„Prüfung des Bestellvorganges bei der Einsetzung der Generalsekretäre (Einsetzung ohne Ausschreibung, insbesondere vor dem 8.1.2018), fachliche und persönliche Eignung der Generalsekretäre sowie des eingesetzten Personals in den Generalsekretariaten“*

(1) Generalsekretäre

(a) Das Ausschreibungsgesetz 1989 sah vor, dass die Leitung einer Sektion und einer sonstigen organisatorischen Einheit, die einer solchen gleichzuhalten war, öffentlich auszuschreiben war. Die Gesetzesmaterialien zur BMG–Novelle 2017 führten jedoch aus, dass die Funktion des Generalsekretärs nicht auszuschreiben sei. In Bezug auf diese Gesetzesmaterialien legten die Bundesministerien das Ausschreibungsgesetz daher dahingehend aus, dass die Funktion der Generalsekretärin bzw. des Generalsekretärs keine Sektion und aufgrund ihrer systematisch–organisatorischen Stellung einer solchen auch nicht gleichzuhalten war. Dies, obwohl die Generalsekretäre besoldungsmäßig auf der höchsten Einstufung einer Sektionsleitung angesiedelt waren. Daher erfolgte in keinem Bundesministerium hinsichtlich der ab Dezember 2017 neu bestellten Generalsekretäre eine öffentliche Ausschreibung dieser Funktion. Mit dem Budgetbegleitgesetz 2018–2019 wurde die Ausnahme der Funktion des Generalsekretärs vom Ausschreibungsgesetz gesetzlich klargestellt. Damit entfiel für die Funktion des Generalsekretärs auch das im öffentlichen Dienst vorgesehene Verfahren zur nachvollziehbaren Feststellung der persönlichen und fachlichen Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person. (TZ 5)

(b) Zwischen 18. Dezember 2017 und 3. April 2018 wurden in allen Bundesministerien Generalsekretäre betraut; aufgrund der für das Außenministerium geltenden Rechtslage war der Leiter der Sektion I bereits seit 2013 auch Generalsekretär. (TZ 6)

(c) Sieben der neuen Generalsekretäre standen davor schon in einem Dienstverhältnis zum Bund (vier Beamte, drei Vertragsbedienstete). Jene des Sozial–, Bildungs– und Nachhaltigkeitsministeriums wurden anlässlich der Bestellung in dieser Funktion als Vertragsbedienstete aufgenommen. Der Generalsekretär des Wirtschaftsministeriums

war zum Zeitpunkt der Betrauung bereits auf Basis eines Arbeitskräfteüberlassungsvertrags als Leiter des Kabinetts der Bundesministerin beschäftigt. (TZ 6)

(d) Im Mai 2019 übten fünf Generalsekretäre (im Außen-, Sozial-, Bildungs-, Verteidigungs- und Nachhaltigkeitsministerium) diese Funktion ohne parallele Verwendung in einer anderen Funktion im Bundesministerium aus. In den übrigen sieben Bundesministerien übten die Generalsekretäre diese Funktion zusätzlich zu einer weiteren Funktion aus, die sie entweder bereits zum Zeitpunkt der Betrauung zum Generalsekretär innehatten oder die ihnen im Laufe ihrer Funktionsdauer als Generalsekretär zusätzlich übertragen wurde. Die Mehrfachverwendungen betrafen die Leitung des Kabinetts (Wirtschaftsministerium), eine bereits bestehende Sektionsleitung (Justiz- und Verkehrsministerium), eine zusätzlich übernommene Sektionsleitung (Bundeskanzleramt, Beamten- und Innenministerium) oder eine Gruppenleitung/Abteilungsleitung (Finanzministerium). (TZ 5)

(e) Die Mehrfachverwendung eines Generalsekretärs beinhaltet die Problematik der begrenzten zeitlichen Ressourcen bei der Ausübung mehrerer Funktionen. Damit bestand das Risiko nicht ausreichender zeitlicher Ressourcen zur vollinhaltlichen Wahrnehmung jeder dieser Funktionen. Im Fall der Mehrfachverwendung eines Generalsekretärs stellt die Aufgabenwahrnehmung in dieser Funktion jedenfalls nur einen Teil der insgesamt zu erbringenden Aufgaben dar. (TZ 5)

(f) Dienstrechtlich war es möglich, einen in der Linienorganisation dem Sektionschef untergeordneten Bediensteten zusätzlich zu seiner bisherigen Verwendung auch mit der Funktion des Generalsekretärs zu betrauen. Dadurch fielen je nach Tätigkeit der gegenüber der Sektionsleitung weisungsberechtigte Generalsekretär und der gegenüber der Sektionsleitung weisungsunterworfenen Bediensteten in einer Person zusammen. Dies begünstigte das Entstehen von Interessenkonflikten insbesondere im Zusammenhang mit Weisungen in Bezug auf in der Linienorganisation weiterhin untergeordnete Bedienstete, die gleichzeitig als Generalsekretär Vorgesetzte sind. Die genannten Mehrfachverwendungen trugen auch das Risiko von Aufgabenüberschneidungen und Rollen-Unklarheiten in sich. (TZ 5)

Für weitere Details zu dieser Frage siehe die TZ 5 und TZ 6.

(2) Bedienstete in den Büros der Generalsekretäre

(a) Da gemäß dem Budgetbegleitgesetz 2018–2019 auch die Funktion der Büroleitung nicht auszuschreiben war, entfiel auch für diese Funktion ein Verfahren, das geeignet wäre, die persönliche und fachliche Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person (nachvollziehbar) festzustellen. (TZ 21)

(b) Von den zwischen Dezember 2017 und Juni 2019 insgesamt 109 in den Büros der Generalsekretäre beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern waren 96 bereits vor ihrer Verwendung im jeweiligen Büro Bundesbedienstete. Die Überprüfung ihrer (grundsätzlichen) persönlichen und fachlichen Eignung für eine Verwendung im Bundesdienst oblag daher der (ursprünglich) aufnehmenden Dienstbehörde bzw. Personalstelle. (TZ 23)

Für weitere Details zu dieser Frage siehe die [TZ 21](#), [TZ 22](#), [TZ 23](#) und [TZ 24](#).

7. *„Organisationsänderungen in den Bundesministerien im Hinblick auf Kostensteigerungen und Effizienzverluste durch steilere Hierarchien“*

(1) 2018 wurde im BMG⁸⁶ die Stellung des Generalsekretärs als unmittelbarer Vorgesetzter über die anderen Sektionsleiter sowie über die Leiter der nachgeordneten Dienststellen des jeweiligen Bundesministeriums gesetzlich verankert. Im Mai 2018 war in allen zwölf Bundesministerien die Funktion des Generalsekretärs eingerichtet. Damit wurde eine zusätzliche Hierarchieebene in die Aufbauorganisation eines Bundesministeriums eingezogen. Darüber hinaus stellte das BMG klar, dass die Funktion eines Generalsekretärs die bundesverfassungsgesetzlich geregelte Verantwortlichkeit der Bundesministerin bzw. des Bundesministers nicht tangiert. Die Ausstattung der Funktion des Generalsekretärs mit der Vorgesetztenfunktion durch die BMG–Novelle 2017 war daher eine Aufwertung dieser Funktion zu einer internen administrativen Spitze des jeweiligen Bundesministeriums. Als Klarstellung der Steuerungskompetenzen war sie grundsätzlich geeignet, Steuerungs- und Verantwortlichkeitsdefizite im Vergleich zum (vor dieser Novelle lediglich) kooperativ-koordinierenden Generalsekretär hintanzuhalten. (TZ 2)

(2) Um den Gesamtpersonalaufwand der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, der Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie der Generalsekretäre und deren Büros beurteilen zu können, verglich der RH die diesbezüglichen Personalkapazitäten im 1. Quartal 2019 mit dem 1. Quartal 2017:

Im 1. Quartal 2019 gab es zwölf Bundesministerien, 14 Bundesministerinnen und Bundesminister mit 14 Kabinetten sowie zwei Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit den zugehörigen Büros. Weiters waren zwölf Generalsekretäre mit zugehörigen Büros eingerichtet. Das 1. Quartal 2017 diente als Vergleichszeitraum. Zu dieser Zeit gab es 13 Bundesministerien, 14 Bundesministerinnen und Bundesminister mit 14 Kabinetten, zwei Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit den zugehörigen Büros und fünf Generalsekretäre; letzteren stand jeweils auch im geringen Ausmaß administrative Unterstützung zur Verfügung. (TZ 17)

⁸⁶ mit der BMG–Novelle 2017, BGBl. I 164/2017; in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

(3) Der Vergleich der zwei Quartale ergab einen Anstieg des Gesamtpersonalstands (samt Arbeitskräfteüberlassungen) für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, der Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für die Generalsekretäre und deren Büros von 350,3 VBÄ (1. Quartal 2017) auf 395,7 VBÄ (1. Quartal 2019). Dies entsprach einer Steigerung von 13 %. **(TZ 18)**

In Summe blieb der Personalstand der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und der Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im 1. Quartal 2017 mit 336,5 VBÄ gegenüber dem 1. Quartal 2019 mit 332,9 VBÄ weitgehend gleich. **(TZ 18)**

Der Einrichtung der – ab 2018 weisungsbefugten – Funktion des Generalsekretärs war systemimmanent, dass dadurch die Bundesministerin bzw. der Bundesminister bei der Steuerung des Bundesministeriums entlastet werden sollte. Trotz Einrichtung der Funktion des Generalsekretärs und der zugehörigen Büros in sämtlichen Bundesministerien mit einem Personalstand von insgesamt 60,8 VBÄ (sowie zwei Arbeitskräfteüberlassungen) hatte eine Reduktion von Bediensteten in den Kabinetten, die ebenfalls zur Unterstützung der Bundesminister eingerichtet waren, nicht stattgefunden. **(TZ 14)**

(4) Der folgenden Tabelle ist der Vergleich des Personalaufwands des 1. Quartals 2017 mit jenem des 1. Quartals 2019 zu entnehmen: **(TZ 19)**

Tabelle 26: Personalaufwand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros

Personalaufwand	1. Quartal 2017			1. Quartal 2019			Veränderung ³
	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe	
	in Mio. EUR						in %
Kabinette der Bundesministerinnen und –minister	5,04	1,58	6,62	6,36 ¹	0,75	7,11	7,3
Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre	0,33	0,31	0,64	0,31	0,03	0,34	-47,4
Generalsekretariate (Generalsekretäre und Büros)	0,33	0,01	0,34	1,47 ²	0,02	1,49	nicht vergleichbar
Summe	5,71	1,90	7,60	8,13	0,80	8,93	17,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: alle Bundesministerien

¹ inklusive Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums

² Ohne Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums; dieser Personalaufwand war dem Kabinett des Finanzministers zugeordnet.

³ Der Verbraucherpreisindex stieg in diesem Zeitraum um 3,56 %.

Der Vergleich der zwei Quartale ergab einen Anstieg des Gesamtpersonalaufwands – samt Auszahlungen für Fremdpersonal aufgrund von Arbeitskräfteüberlassungen – für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, für die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für die Generalsekretäre und deren Büros von 7,60 Mio. EUR (1. Quartal 2017) auf 8,93 Mio. EUR (1. Quartal 2019). Dies entsprach einer Steigerung von 17,5 %. (TZ 19)

(5) Der RH ermittelte auch die Summe des Personalaufwands für die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, für die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für die Generalsekretäre samt deren Büros für den Zeitraum 18. Dezember 2017 bis 31. Mai 2019. Dem Personalaufwand für Eigenpersonal (Bundesbedienstete) wurden die Auszahlungen für Fremdpersonal (Arbeitskräfteüberlassungen) hinzugerechnet. Der Gesamtaufwand für den genannten Zeitraum belief sich auf 50,64 Mio. EUR. (TZ 20)

Tabelle 27: Personalaufwand: Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister, Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretäre und deren Büros

Personalaufwand	18. Dezember 2017 bis 31. Mai 2019		
	Bundesbedienstete	Arbeitskräfteüberlassungen	Summe
	in Mio. EUR		
Kabinette der Bundesministerinnen und –minister ¹	35,90	4,90	40,80
Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre	1,93	0,15	2,07
Generalsekretariate (Generalsekretäre und Büros ²)	7,59	0,17	7,76
Summe	45,41	5,23	50,64

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: alle Bundesministerien

¹ inklusive Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums

² Ohne Büro des Generalsekretärs des Finanzministeriums; dieser Personalaufwand war dem Kabinett des Finanzministers zugeordnet.

Für die Generalsekretariate allein betrug der Personalaufwand im Zeitraum vom 18. Dezember 2017 bis 31. Mai 2019 7,76 Mio. EUR, wobei 7,59 Mio. EUR für eigenes Personal und 0,17 Mio. EUR für Arbeitskräfteüberlassungen durch Dritte aufgewendet wurden. (TZ 20)

8. „Die büroordnungsgemäße Dokumentation der Arbeit der Generalsekretäre“

Die 2004 von der Bundesregierung beschlossene Büroordnung enthielt nähere Vorschriften über die formale Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte, insbesondere über den Eingang, die Bearbeitung, die Erledigung, die Abfertigung, die Versendung und die Aufbewahrung von Geschäftsstücken. Alle Aufzeichnungen zu Geschäftsfällen waren im ELAK, dem elektronischen Aktenbe-

arbeitungssystem des Bundes, das auch eine elektronische, prozessorientierte Abwicklung beinhaltete, zu führen. Die Generalsekretäre hatten im ELAK die Rolle eines Leiters und konnten Akten einsehen bzw. genehmigen. Die Vorschreibung von Akten an die Generalsekretäre war anhand der erlassenen Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen und Dienstanweisungen (einschließlich ELAK–Organisationshandbücher der Ressorts) sowie ressortspezifischer ELAK–Musterprozesse für wiederkehrende Angelegenheiten vorzunehmen. (TZ 32)

Eine systematische Auswertung der Rollen und Aktivitäten der Generalsekretäre im ELAK zeigte, dass sie in die Aktenläufe im ELAK eingebunden waren und damit die büroordnungsgemäße Dokumentation ihrer Tätigkeit grundsätzlich gegeben war. Die Aktenwege unter Beteiligung der Generalsekretäre waren zu rd. 85 % sektionsübergreifend. (TZ 32)

9. *„Überprüfung der Effizienz der Verwaltung durch etwa die Auslagerung der Logistik an Private durch die Generalsekretariate“*

(1) Reformziele bei Einrichtung der Funktion Generalsekretäre

Gemäß dem BMG⁸⁷ war die Einrichtung der Funktion eines Generalsekretärs in einem Bundesministerium nicht verpflichtend, sondern optional.⁸⁸ Die Entscheidung einer Bundesministerin oder eines Bundesministers, die Funktion des Generalsekretärs zusätzlich zur bestehenden Linienorganisation der Sektionen einzurichten, implizierte, dass mit der Einrichtung ein oder mehrere Ziele verfolgt werden. Eine Dokumentation der geplanten Ziele und Aufgaben, die als Grundlage für die Entscheidung über die optionale Einrichtung des Generalsekretärs in den einzelnen Bundesministerien notwendig gewesen wäre, lag nicht vor. (TZ 3)

Hinsichtlich der grundsätzlichen Ziele, die mit der Funktion des Generalsekretärs verbunden waren, ergaben sich in den Bundesministerien unterschiedliche Aspekte: Nur das Bundeskanzleramt sowie das Bildungs-, Wirtschafts-, Verteidigungs- und Justizministerium hatten wesentliche strategische Ausrichtungen als Reformziele angegeben, die mit der Funktion des Generalsekretärs verfolgt werden sollten. Größtenteils nannten die Bundesministerien jedoch Einzelziele, bei denen nicht erkennbar war, von welchem strategischen Gesamtkonzept aus diese verfolgt wurden. Auch waren die genannten Ziele nur allgemein formuliert (z.B. „Umsetzung des Regierungsprogramms“ oder „Sparen im System“) und nicht mit konkreten und damit überprüfbaren Zielvorgaben versehen. Diese Art der Zieldefinition war daher nicht geeignet, das konkrete Handeln des jeweiligen Generalsekretärs entsprechend festzumachen und eine Zielerreichung zu evaluieren. (TZ 3)

⁸⁷ § 7 Abs. 11 BMG

⁸⁸ Im Außenministerium war die Betrauung eines Generalsekretärs verpflichtend vorgesehen.

(2) Wirkungsziele und Kennzahlen

In den Bundesministerien lagen keine Kennzahlen bzw. Indikatoren vor, die unmittelbar Aussagen zur Effizienz der Leistungserbringung der Zentralstelle bzw. zur Veränderung der Effizienz durch Einrichtung der Funktion der Generalsekretäre ermöglicht hätten. [\(TZ 37\)](#)

Die Wirkungsorientierung als ein Steuerungselement der Bundesverwaltung wurde zwar in der Konferenz der Generalsekretäre in einer Sitzung behandelt. Dieses Gremium wurde aber noch nicht zur ressortübergreifenden Abstimmung der Wirkungsziele oder hinsichtlich potenzieller Zielkonflikte der Wirkungsziele bei ressortübergreifenden Themen herangezogen. [\(TZ 37\)](#)

(3) Auslagerung von Legistik

Die überprüften Bundesministerien hatten im Zeitraum von 18. Dezember 2017 bis 31. März 2019 externe Beauftragungen im Zusammenhang mit legistischen Vorhaben vorgenommen, die an 18 verschiedene Auftragnehmer erteilt wurden. Bei den beauftragten externen Leistungen handelte es sich überwiegend um Rechtsgutachten und rechtliche Beratungsleistungen, die vorwiegend von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten bzw. Rechtsanwaltskanzleien sowie von Universitätsprofessorinnen und –professoren erbracht wurden. Die Auftragssumme betrug, soweit von den Bundesministerien bereits bezifferbar, rd. 534.000 EUR. [\(TZ 34\)](#)

Die Beauftragungen wurden zum überwiegenden Teil von den fachlich zuständigen Teilorganisationen der Linienorganisation vorgenommen. Die Organisationseinheit Generalsekretär war nur in einem einzigen Fall (Sozialministerium) Auftraggeber eines Dienstleistungs–Rahmenvertrags. [\(TZ 34\)](#)

10. *„Koordinationstätigkeit zwischen den Generalsekretären, Tätigkeiten der Konferenz der Generalsekretäre“*

(1) Die Konferenz der Generalsekretäre setzte sich aus den Generalsekretären aller Ressorts zusammen. Sie nahm ihre Tätigkeit im Jahr 2018 auf; in diesem Jahr fanden sechs Sitzungen und bis April 2019 zwei weitere Sitzungen statt. Der Generalsekretär des Bundeskanzlers und jener des Vizekanzlers führten den gemeinsamen Vorsitz. Ihnen oblagen die Planung und Schwerpunktsetzung für die laufende Funktionsperiode. Weiters waren sie für die Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen der Konferenz der Generalsekretäre verantwortlich. [\(TZ 35\)](#)

Mit den Beschlüssen in der Konferenz legten die Generalsekretäre das gemeinsame Vorgehen bei der Umsetzung der gemeinsamen Projekte fest. Die Beschlüsse konnten allerdings nur als eine Art „Selbstverpflichtung“ jedes einzelnen Generalsekretärs

zur Umsetzung im eigenen Ressort gesehen werden. Die Umsetzung der von der Konferenz der Generalsekretäre in den Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs einvernehmlich gefassten Beschlüsse erfolgte in der Regel durch den Abschluss von Verwaltungsabkommen. (TZ 35)

Im Ministerrat vom Mai 2018 setzte sich die Bundesregierung das Ziel, die nötigen Strukturreformen durch Reformprojekte mit Unterstützung der Konferenz der Generalsekretäre umzusetzen. Die Kerninhalte dieser Reformprojekte umfassten u.a. die Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortungen, die Durchführung einer Verwaltungsreorganisation, die Evaluierung des Leistungsportfolios, das Vorantreiben der Deregulierung und die Optimierung des Förderwesens. Dafür sollten u.a. ein effizienter Umsetzungsprozess etabliert, erste Bewertungen und Priorisierungen von Umsetzungsmaßnahmen durchgeführt sowie erste Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet und abgeschlossen werden. (TZ 35)

(2) Im Ministerrat vom April 2019 beauftragten die Mitglieder der Bundesregierung die Generalsekretäre weiters mit der Koordinierung der vom Ministerrat festgelegten konkreten Verwaltungsreformprojekte. Die im April 2019 im Rahmen der Konferenz der Generalsekretäre behandelten Projekte umfassten 15 Vorhaben in den Bereichen Personal, Budget, Verwaltung, Facility Management und Informations- und Kommunikationstechnologie. Mit Ende der Funktionsdauer der damaligen Generalsekretäre im Juni 2019 endete auch die damalige Konferenz der Generalsekretäre. Für die genannten Projekte entfielen damit auch die damaligen zentralen Betreiber – die Generalsekretäre – und das zentrale Monitoring. (TZ 35)

(3) Die bei den acht Sitzungen der Konferenz der Generalsekretäre behandelten Tagesordnungspunkte sowie die Beschlüsse der Konferenz der Generalsekretäre wurden in Protokollen dokumentiert. Diese wurden nur den Generalsekretären sowie deren Büroleitungen übermittelt und im ELAK des Bundeskanzleramts dokumentiert. Beilagen zu den Protokollen waren u.a. die Projektaufträge sowie die beiden Projektcontrollingberichte. (TZ 36)

11. *„Verhältnis der Generalsekretariate zu anderen direkt beim Ressortchef verankerten Einrichtungen wie Think Tanks oder Regierungssprecher“*

(1) Neben den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und den Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die der Unterstützung und Beratung der politischen Funktionsträger dienen, konnten sonstige Organisationseinheiten gemäß § 7 Abs. 3 BMG außerhalb der Sektionen zur zusammenfassenden Behandlung aller Geschäfte aus dem Wirkungsbereich des Bundesministeriums eingerichtet werden. Dies sollte insbesondere Geschäfte betreffen, die den Wirkungsbereich von zwei oder mehreren Sektionen berühren. Im 1. Quartal 2019 waren in zehn Bundesministerien außerhalb der Linienorganisation der Sektionen gesamthaft

35 sonstige Organisationseinheiten mit einem Gesamtpersonalstand von rd. 345 VBÄ den Generalsekretären zugeordnet. Das hierarchische Verhältnis zwischen dem als interne administrative Spitze konzipierten Generalsekretär und jenen gemäß § 7 Abs. 3 BMG zur zusammenfassenden Behandlung eingerichteten sonstigen Organisationseinheiten war nicht festgelegt; zumal beide fakultativ mit dem Zweck der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich gehörenden Geschäfte eingerichtet werden konnten. (TZ 11, TZ 12)

Nach dem Ende der Funktion der Generalsekretäre im Juni 2019 wurden insgesamt 19 dieser sonstigen Organisationseinheiten direkt dem obersten Organ Bundesminister unterstellt, 13 der sonstigen Organisationseinheiten wurden in die Linienorganisationen der Sektionen verschoben. Da in letzterem Fall die Aufgabenwahrnehmung nunmehr in den Sektionen erfolgte, war davon auszugehen, dass ihre vorherige Einrichtung außerhalb der Sektionen nicht für ihre Leistungserbringung erforderlich gewesen war. (TZ 13)

(2) Zum Zweck der Beurteilung des Einflusses des Bestehens von Generalsekretären auf die Aufgabenerbringung in den Bundesministerien erhob der RH die Anzahl der im ELAK⁸⁹ bearbeiteten Akten. Im Vergleich der Jahre 2016 und 2018 stellte sich die Anzahl der im ELAK der Bundesministerien bearbeiteten Akten wie folgt dar:

Tabelle 28: Anzahl der im elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystem (ELAK) in den Bundesministerien bearbeiteten Akten

Anzahl der bearbeiteten Akten	2016		2018		Veränderung 2016/2018	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
bearbeitete Akten gesamt	761.073		767.558		6.485	0,9
unter Beteiligung Generalsekretär/Büro	9.276		22.121		12.845	138,5
unter Beteiligung Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers/Büro Staatssekretärin und Staatssekretär	54.698		51.183		-3.515	-6,4
unter Beteiligung Generalsekretär/Büro und Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers/Büro Staatssekretärin und Staatssekretär	5.073		11.156		6.083	119,9

Quellen: BRZ GmbH; alle Bundesministerien (ohne Verteidigungsministerium)

Zum Verhältnis der Generalsekretäre zu den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister ergaben sich folgende Feststellungen: Die Einrichtung von Generalsekretären in sämtlichen Bundesministerien führte zu einem deutlichen Anstieg von durch die Generalsekretariate bearbeiteten Akten auf rd. 22.100 im Jahr 2018. Die Anzahl der von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bearbeiteten

⁸⁹ Der ELAK wurde 2019 in elf Bundesministerien eingesetzt, nicht aber im Verteidigungsministerium.

Akten war mit rd. 51.200 im Jahr 2018 nur geringfügig (um rd. 3.500) gegenüber 2016 reduziert. Die Einrichtung von Generalsekretariaten in allen Bundesministerien hatte in Summe zu keiner Reduktion der von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bearbeiteten Akten geführt. (TZ 15)

Die rd. 51.200 von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und von den Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bearbeiteten Akten gegenüber den rd. 22.100 von den Generalsekretariaten behandelten Akten zeigen, dass die Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und die Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in einem erheblich höheren Ausmaß in die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben eingebunden waren als die Generalsekretäre als interne Spitze der Verwaltung. (TZ 15)

(3) Die Aufgaben der Kabinette der Bundesministerinnen und Bundesminister und die mit der Funktion des Generalsekretärs verbundenen Aufgaben waren in den Geschäfts- und Personaleinteilungen sowie den Geschäftsordnungen der Bundesministerien nicht ausreichend festgelegt, um eine Abgrenzung zu ermöglichen. Somit bestand ohne erhöhten Koordinationsaufwand das Risiko von Doppelgleisigkeiten in der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. (TZ 15)

(4) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister, von Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und von Büros der Generalsekretäre hatten kein Weisungsrecht gegenüber Bediensteten in der Ministerialorganisation. (TZ 16)

Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister, aus den Büros der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und den Büros der Generalsekretäre in den Bundesministerien unmittelbar an Bedienstete in der Linienorganisation mit Arbeitsaufträgen herantraten, bestand bei fehlender Abstimmung das Risiko von Doppelgleisigkeiten und widersprüchlichen Aufträgen. (TZ 16)

12. „Überprüfung der internen Besetzungsmechanismen in den Bundesministerien über die Generalsekretariate sowie Verbindungen zu den Ministerbüros; u.a. hinsichtlich kurzer Beschäftigung im Generalsekretariat und in Folge Berücksichtigung bei interner Interessentensuche sowie Weiterverwendung in Abteilungsleitungen der Bundesministerien, außerdem die Einflussnahme von Generalsekretären bei der Besetzung von Funktionen“

(1) Personelle Veränderungen im Generalsekretariat während der aufrechten Regierungsperiode

Während der laufenden Funktionsperiode der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers (18. Dezember 2017 bis 22. Mai 2019 bzw. 3. Juni 2019) beendeten 33 Bedienstete (ohne Außenministerium) ihre Tätigkeit in den Büros der Generalsekretäre. (TZ 27)

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art der personellen Veränderung:

Tabelle 29: Personelle Veränderungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre während aufrechter Regierungsperiode (ohne Außenministerium)

Art der personellen Veränderung ¹	Anzahl	Bundesministerien
Austritt aus Dienstverhältnis	1	Finanzministerium
Übernahme einer Leitungsfunktion	7	Sozialministerium, Bildungsministerium, Finanzministerium, Innenministerium, Beamtenministerium, Justizministerium
Wechsel auf einen Arbeitsplatz in der Linie	9	Bildungsministerium, Innenministerium, Verteidigungsministerium, Nachhaltigkeitsministerium, Beamtenministerium
Ende der Doppelverwendung im Büro des Generalsekretärs	6	Bildungsministerium, Finanzministerium, Innenministerium
Ende der Dienstzuteilung im Büro des Generalsekretärs	10	Bildungsministerium, Verteidigungsministerium
Summe	33	

¹ Erfasst wurde die erste Veränderung nach dem Ausscheiden aus dem Büro der Generalsekretäre ohne nachfolgende Veränderungen.

Quellen: alle Bundesministerien

(2) Personelle Veränderungen im Generalsekretariat nach Ende der Regierungsperiode

Am 22. Mai 2019 bzw. 3. Juni 2019 gehörten 55 Bedienstete den Büros der Generalsekretäre an (ohne Außenministerium). Ihre Zuteilung zu dieser Organisationseinheit wurde mit Ende der Funktionsperiode der Bundesministerin bzw. des Bundesministers und damit auch des Generalsekretärs aufgehoben. (TZ 28)

Tabelle 30: Personelle Veränderungen von Bediensteten der Büros der Generalsekretäre nach Ende der Regierungsperiode (ohne Außenministerium)

Art der personellen Veränderung ¹	Anzahl	Bundesministerien
Ende befristetes Dienstverhältnis bzw. Befristung noch offen ²	4	Sozialministerium, Bildungsministerium, Nachhaltigkeitsministerium, Verkehrsministerium
Übernahme einer Leitungsfunktion	2	Bundeskanzleramt, Sozialministerium
Wechsel auf einen Arbeitsplatz in der Linie	23	Bundeskanzleramt, Beamtenministerium, Sozialministerium, Bildungsministerium, Innenministerium, Verteidigungsministerium, Nachhaltigkeitsministerium, Verkehrsministerium, Justizministerium
Ende der Doppelverwendung im Büro des Generalsekretärs	16	Bundeskanzleramt, Beamtenministerium, Bildungsministerium, Wirtschaftsministerium, Finanzministerium, Verkehrsministerium
Ende der Dienstzuteilung im Büro des Generalsekretärs	10	Innenministerium, Verteidigungsministerium
Summe	55	

¹ Erfasst wurden Veränderungen in direktem Zusammenhang mit dem Ende der Funktionsperiode der Generalsekretäre, nicht jedoch nachfolgende Veränderungen.

² inklusive einer befristeten Ersatzkraft und von zwei Arbeitskräfteüberlassungen

Quellen: alle Bundesministerien

(3) Mitwirkung der Generalsekretariate bei Besetzung von Funktionen

Die Bundesministerien teilten mit, dass für die Besetzung von Leitungsfunktionen im Zeitraum 18. Dezember 2017 bis 3. Juni 2019 die Generalsekretäre (oder Bedienstete ihrer Büros) wie folgt in Begutachtungskommissionen vertreten waren:

- im Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Justizministerium waren sie nicht in Begutachtungskommissionen vertreten,
- im Bundeskanzleramt sowie im Bildungs-, Innen-, Verteidigungs- und Nachhaltigkeitsministerium in weniger als der Hälfte der Begutachtungskommissionen,
- im Beamtenministerium (die Leitung der für Personalangelegenheiten zuständigen Sektion war mehr als ein Jahr vakant) und Außenministerium in mehr als der Hälfte der Begutachtungskommissionen und
- im Sozialministerium in allen Begutachtungskommissionen.

Die in einzelnen Ressorts vorgenommene Befassung der Generalsekretäre mit allen Personalangelegenheiten sowie die Mitwirkung in allen Begutachtungskommissionen bzw. mehr als der Hälfte aller Begutachtungskommissionen war nicht zweckmäßig, weil sich die Funktion des Generalsekretärs in erster Linie mit sektionsübergreifenden Angelegenheiten befassen und sie die Kompetenz und Verantwortung der jeweils zuständigen Sektion nicht einschränken sollte. (TZ 33)

Schlussempfehlungen

40 Zusammenfassend empfahl der RH:

Allen Bundesministerien

- (1) Als Entscheidungsgrundlage für die optionale Einrichtung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs wären die geplanten Aufgaben dieser Funktion unter Berücksichtigung der bestehenden Zuständigkeiten der Sektionen zu definieren. Für den Fall der Einrichtung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs wären – darauf aufbauend – strategische Ziele und davon abgeleitet konkrete Einzelziele festzulegen. In der Folge wären die dazu erforderlichen Maßnahmen zu vereinbaren, um eine Zielerreichung überprüfen zu können. **(TZ 3)**
- (2) Bei Mehrfachverwendung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs wären geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Rollen- und Interessenkonflikte innerhalb der Organisation auszuschließen, sowie organisatorische Maßnahmen zu setzen, die eine Aufgabenerfüllung der Funktionen (im Rahmen der begrenzten zeitlichen Ressourcen) sicherstellen. **(TZ 5)**
- (3) Organisationseinheiten wären in Übereinstimmung mit dem Bundesministerengesetz nur dann außerhalb der Linienorganisation der Sektionen einzurichten, wenn sie – abgesehen von den Kabinetten der Bundesministerinnen und Bundesminister und Büros der Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre – zur zusammenfassenden Behandlung von Geschäften aus dem Wirkungsbereich des jeweiligen Bundesministeriums notwendig sind. Aufgaben und Funktionen, deren Unabhängigkeit betont werden soll (z.B. die Interne Revision), wären beim obersten Organ Bundesminister einzurichten. **(TZ 13)**
- (4) In einem Ministerratsbeschluss sollten die Rahmenbedingungen für die Personalkapazitäten eines Generalsekretariats und eines Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers festgelegt werden. Im Fall der Betrauung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs und der Einrichtung eines dazugehörigen Büros wäre zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Bediensteten des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers und des Büros einer Staatssekretärin bzw. eines Staatssekretärs bedarfsgerecht angepasst wird, um dem Ziel einer sparsamen Verwaltung zu entsprechen. **(TZ 14, TZ 18)**

- (5) Die Aufgaben einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs wären von jenen des Kabinetts der Bundesministerin bzw. des Bundesministers in den dafür gesetzlich vorgesehenen Regelwerken, wie Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung, abzugrenzen. (TZ 15)
- (6) Bei Mehrfachverwendungen wären jedenfalls Aufgabenabgrenzungen vorzusehen und Mehrfachverwendungen nur im Rahmen der zeitlichen Vereinbarkeit zuzulassen. (TZ 17)
- (7) In den Stammdaten des elektronischen Personalverwaltungssystems wäre das prozentuelle Verwendungsausmaß einer Mehrfachverwendung entsprechend dem tatsächlichen zeitlichen Verwendungsausmaß zu dokumentieren. (TZ 25)
- (8) Bei Mehrfachverwendung von Bediensteten auf Arbeitsplätzen unterschiedlicher Wertigkeit wäre das Erfordernis einer Neubewertung zu beurteilen, zu dokumentieren und diese allenfalls vorzunehmen. (TZ 25)
- (9) Bei Mehrfachverwendung von Bediensteten wäre eine klare Zuteilung der Dienstaufsicht zu einer bzw. einem der Vorgesetzten vorzunehmen. (TZ 25)
- (10) Bei Bediensteten, deren sondervertragliche Entgeltvereinbarungen für das Kabinett der Bundesministerinnen und der Bundesminister genehmigt waren, wäre bei einer Mehrfachverwendung in anderen Organisationseinheiten im Ausmaß von mehr als 25 % zu prüfen, ob das bestehende sondervertragliche Entgelt sachlich gerechtfertigt ist; erforderlichenfalls wäre es anzupassen. Bei einer ausschließlichen Verwendung solcher Bediensteter in anderen Organisationseinheiten wäre die sondervertragliche Entlohnung für das Kabinett auf die Regelentlohnung entsprechend dem zugewiesenen Arbeitsplatz umzustellen. (TZ 26)
- (11) Die ELAK-Prozesse wären grundsätzlich so zu gestalten, dass ein Medienbruch, z.B. das Ausdrucken und Wieder-Einscannen, vermieden wird. (TZ 32)
- (12) Die internen administrativen Spitzen der Bundesministerien sollten sich in einem Gremium regelmäßig abstimmen, um ressortübergreifende Verwaltungsreformprojekte abzuwickeln. Im Hinblick auf die optionale, von jeder Bundesministerin bzw. jedem Bundesminister individuell zu treffende Entscheidung über die Betrauung einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs sollten jene Bundesministerien, für welche die Funktion des Generalsekretärs nicht notwendig ist, die jeweils sachlich zuständige Sektionsleitung mit der ressortübergreifenden Abstimmung der Verwaltungsreformprojekte betrauen. (TZ 35)

- (13) Da die Abstimmung der ressortübergreifenden Verwaltungsreformprojekte erfolgskritisch war, wären die Protokolle eines Gremiums der internen administrativen Spitzen der Bundesministerien auch den Bundesministerinnen und Bundesministern sowie den Präsidialvorständen zu übermitteln. Die Berichte über den Stand der Verwaltungsreformprojekte sollten künftig regelmäßig auch dem Ministerrat vorgelegt werden. (TZ 36)
- (14) Die Konferenz der Generalsekretäre (bzw. das Gremium der internen administrativen Spitzen der Bundesministerien) wäre auch mit der ressortübergreifenden Abstimmung der Wirkungsziele zu befassen sowie bei Zielkonflikten hinsichtlich der Wirkungsziele von ressortübergreifenden Themen einzubeziehen. (TZ 37)

Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport

- (15) Es wären geeignete Maßnahmen zu ergreifen, durch die sichergestellt wird, dass bei der Betrauung mit der Funktion als Generalsekretär qualitätssichernde Maßnahmen im Hinblick auf den Nachweis der persönlichen und fachlichen Eignung der für diese Verwendung vorgesehenen Person ergriffen werden. Diese qualitätssichernden Maßnahmen sollten zur objektiven, transparenten und nachvollziehbaren Feststellung der persönlichen und fachlichen Eignung für diese zentrale Führungsfunktion geeignet sein; sie sollten die mit der Einrichtung der optionalen Funktion des Generalsekretärs verfolgten Ziele dieser hierarchisch übergeordneten Funktion umfassen und auch die Gründe für die Betrauung mit dieser Funktion nachvollziehbar festhalten und transparent machen. (TZ 4)

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

- (16) In allen Fällen der Beschäftigung von Vertragsbediensteten auf Basis von Sonderverträgen wäre die Zustimmung des Bundesministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport einzuholen und Dienstverträge wären ausnahmslos entsprechend § 4 Vertragsbedienstetengesetz unverzüglich schriftlich auszufertigen. (TZ 6)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (17) In den Fällen einer alleinigen Ausübung der Funktion des Generalsekretärs (oder auch der Sektionsleitung) sollte eine „Ruhendstellung“ der bisher ausgeübten Funktion mangels gesetzlicher Grundlage nicht gewährt werden. (TZ 10)

Bundeskanzleramt

- (18) Eine Regierungsvorlage wäre vorzubereiten, mit welcher der Begriff „zusammenfassende Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte“ gemäß § 7 Abs. 3 Bundesministeriengesetz näher definiert wird. Weiters wäre eine gesetzliche Klarstellung hinsichtlich des hierarchischen Verhältnisses zwischen einer Generalsekretärin bzw. einem Generalsekretär und den gemäß dieser Bestimmung zur zusammenfassenden Behandlung eingerichteten Organisationseinheiten vorzunehmen. (TZ 11)
- (19) Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wäre eine Ergänzung im § 10 Bundesministeriengesetz betreffend die Funktion des Generalsekretärs hinsichtlich einer Approbationsbefugnis vorzubereiten. (TZ 31)

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport; Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (20) Bei Neuaufnahmen wären für jene Funktionen, die entweder durch Gesetz befristet sind oder bei denen eine Abberufung jederzeit möglich ist, die Dienstverträge nur befristet abzuschließen. (TZ 22)

Bundesministerium für Inneres

- (21) Einreihungen in Entlohnungsschemata, Verwendungs- bzw. Entlohnungsgruppen und Funktions- bzw. Bewertungsgruppen wären erst nach ordnungsgemäßer Durchführung eines Arbeitsplatzbewertungsverfahrens durch das Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport durchzuführen. (TZ 22)
- (22) Die dienstzeitrechtlichen Schutzbestimmungen wären zu beachten; bei jenen Verwendungen in der Zentralstelle, mit denen erfahrungsgemäß eine überdurchschnittlich hohe Überstundenbelastung verbunden ist, wäre von der Einzelabrechnung grundsätzlich abzusehen und auf eine Einzelpauschalierung – allenfalls unter Einbindung des Bundesministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport – umzusteigen. (TZ 24)

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten; Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für Landesverteidigung; Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus; Bundesministerium für Justiz

- (23) Bedienstete sollten entsprechend § 137 Abs. 8 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 nur auf bewerteten Arbeitsplätzen verwendet werden. (TZ 23)

Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für Landesverteidigung

- (24) Die Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretäre sollten den Fuhrpark ihres Ressorts im Sinne einer Poollösung nutzen und dadurch dessen Auslastung und Effizienz steigern. Hinsichtlich ressortübergreifender Fahrzeugpools wäre auch das laufende Verwaltungsreformprojekt „Fuhrparkmanagement“ zu berücksichtigen. (TZ 30)

Bundeskanzleramt; Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten; Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort; Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für Landesverteidigung

(25) Die Agenden und Befugnisse der Funktion Generalsekretär wären in der Geschäftseinteilung bzw. der Geschäftsordnung weitergehend auszuformulieren, um eine höhere Transparenz und Klarheit der Aufgaben, Befugnisse und Kompetenzen zu erreichen. Dabei wären beispielhaft folgende Angelegenheiten zu berücksichtigen:

- Koordination und Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen in grundsätzlichen Angelegenheiten für die Ressortleitung,
- Koordination von Angelegenheiten, die über den Wirkungsbereich einer Sektion hinausgehen sowie
- das Eingehen finanzieller Verpflichtungen über bestimmte Wertgrenzen hinaus. (TZ 31)

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport

(26) Eine Geschäftsordnung wäre zu erstellen und in Kraft zu setzen; die Aufgaben einer Generalsekretärin bzw. eines Generalsekretärs wären um verbale Erläuterungen in der Geschäfts- und Personaleinteilung zu ergänzen. (TZ 31)

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

(27) Zur Sicherstellung der Preisangemessenheit sollten bei Direktvergaben Markt- und Preisrecherchen angestellt sowie – bei Vergaben über einer Bagatellgrenze – grundsätzlich, sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist, drei Vergleichsangebote eingeholt werden. (TZ 34)

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

(28) Die Kosten- und Leistungsrechnung sollte im SAP-Modul der Kostenrechnung des Bundes – wie im Bundeshaushaltsgesetz sowie der Bundeshaushaltsverordnung vorgesehen – zeitnah abgebildet werden. (TZ 38)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im März 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

