



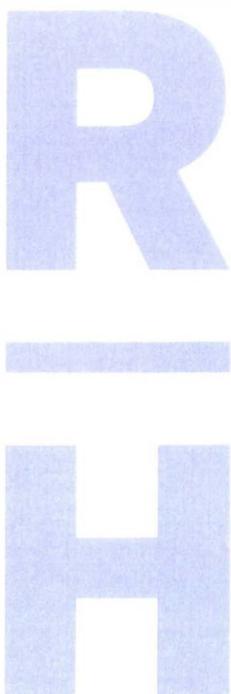
Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Personalbewirtschaftung des Bundes
mit dem Schwerpunkt Personalplan

III-339 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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 Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

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

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Februar 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at





Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Personalbewirtschaftung des Bundes
mit dem Schwerpunkt Personalplan

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	8
Glossar _____	10
Kurzfassung _____	13
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	19
Abschnitt I:	
Allgemeines, Rechtliche Grundlagen und Struktur des Personalplans _____	20
Allgemeines _____	20
Rechtliche Grundlagen der Personalbewirtschaftung mit dem Personalplan _____	21
Geltungsbereich des Personalplans _____	22
Kenngrößen des Personalplans _____	24
Planstellenverzeichnisse 1a und 1b _____	26
Variable Pools _____	29
Vergleich Stellenplan (2008) und Personalplan (2013) _____	31
Abschnitt II:	
Steuerung _____	36
Steuerungsfunktion des Personalplans _____	36
Wirkungsorientierte Steuerung mit Hilfe des Personalplans _____	37
Personalcontrolling in Einrichtungen mit Bundesbeteiligung _____	40
Abschnitt III:	
Personalstand und Personalbudget _____	43
Grundlagen _____	43
Personal im Bundesdienst _____	43

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Entwicklung des Personalstands in den Berufsgruppen _____	45
Personalaufwand Bundesdienst _____	47
Personalstand und Personalaufwand im BKA _____	50
Personalstand und Personalaufwand im BMF _____	52
Personalstand und Personalaufwand im BMGF _____	54
Personalstand und Personalaufwand im BMVIT _____	55
Personalstand und Personalaufwand im BMJ _____	57
BMJ: Justizbetreuungsagentur _____	59
BMJ: Richter und Staatsanwälte in der Zentralstelle _____	61
Bundesbeamtinnen und –beamte in ausgegliederten Rechtsträgern (Gesamtbetrachtung) _____	66
Bundesbeamtinnen und –beamte in ausgegliederten Rechtsträgern der überprüften Ressorts _____	68
Abschnitt IV:	
Erstellung des Personalplans _____	70
Mittelfristige Planungsvorgaben _____	70
Ermittlung der Planungsvorgaben _____	72
Demografische Aspekte in der Planung _____	75
IT-gestützte Erstellung des Personalplans _____	76
Einhaltung der Planstellenobergrenzen _____	78
Abschnitt V:	
Besondere Aspekte der Personalbewirtschaftung _____	79
Arbeitsplatzbewertung _____	79
ADV-Sonderverträge _____	82

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Abschnitt VI:

Personal des Bundes außerhalb des Personalplans	84
Ausbildungsverhältnisse im Bundesdienst	84
Lehrlinge im Bund	86
Verwaltungspraktika	90
Rechtspraktika	94
Unterrichtspraktika	95
Vom Vertragsbedienstetengesetz ausgenommene Personen (bei spielsweise Kollektivverträge)	96
Atypische Beschäftigungsverhältnisse	98
Freie Dienstverträge	100
Arbeitskräfteüberlassung	102
Atypische Beschäftigungsverhältnisse in den überprüften Ressorts	105
Personal bei Beteiligungen des Bundes	112
Personalsteuerung durch den Personalplan	115
Gesamtbetrachtung der Personalbewirtschaftung des Bundes	116
Schlussempfehlungen	118
ANHANG	122
Anhang A: Beamtinnen und Beamte bei ausgegliederten Rechtsträgern	122
Anhang B: Bundesbeteiligungen	123
Anhang C: Beispielhafte Tabellendarstellung im Personalplan	127
Anhang D: Ministerratsbeschlüsse zur Steuerung der Personalkapazität	128

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich Stellenplan 2008 und Personalplan (in der Form ab 2013) _____	34
Tabelle 2:	Personal und Personalaufwand bei Bundesbeteiligungen ____	40
Tabelle 3:	Personal im Bundesdienst (Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete)_____	44
Tabelle 4:	Entwicklung des Personalstands nach Berufsgruppen _____	45
Tabelle 5:	Personalaufwand Bundesdienst (Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete)_____	47
Tabelle 6:	Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BKA _____	50
Tabelle 7:	Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BMF _____	52
Tabelle 8:	Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BMGF _____	54
Tabelle 9:	Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BMVIT ____	55
Tabelle 10:	Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BMJ _____	57
Tabelle 11:	Entwicklung des Personalstands und –aufwands in der Justizbetreuungsagentur _____	60
Tabelle 12:	Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Zentralstelle des BMJ _____	61
Tabelle 13:	Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte bei ausgegliederten Rechtsträgern _____	66
Tabelle 14:	Entwicklung des Personalstands und –aufwands für Beamtinnen und Beamte in ausgegliederten Rechtsträgern des BKA, BMF, BMGF, BMVIT, BMJ _____	68
Tabelle 15:	Bundespersonal – Grundzüge des Personalplans – BFRG 2016 bis 2019 _____	71
Tabelle 16:	Personal im ADV-Bereich _____	82

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Tabelle 17: Ausbildungsverhältnisse beim Bund _____	85
Tabelle 18: Lehrlinge im Bund und bei ausgegliederten Einrichtungen____	87
Tabelle 19: Lehrlinge im BKA, BMF, BMGF, BMVIT, BMJ_____	88
Tabelle 20: Ausbildungsbeitrag für Verwaltungspraktika_____	91
Tabelle 21: Auszahlungen für Verwaltungspraktika je Ressort _____	91
Tabelle 22: Anzahl der Verwaltungspraktika im Bund _____	92
Tabelle 23: Verwaltungspraktika im BKA, BMF, BMGF, BMVIT, BMJ _____	93
Tabelle 24: Anzahl der Rechtspraktika im Bund _____	94
Tabelle 25: Auszahlungen und Anzahl der Unterrichtspraktika im Bund ____	95
Tabelle 26: Freie Dienstverträge im BKA, BMF, BMGF, BMVIT und BMJ ____	105
Tabelle 27: Arbeitskräfteüberlassungsverträge im BKA, BMF, BMGF, BMVIT und BMJ _____	109
Tabelle 28: Personal bei Bundesbeteiligungen gem. § 67 BHG _____	112
Tabelle 29: Steuerung der Personalkapazität durch den Personalplan ____	115
Tabelle 30: Übersicht _____	116

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beispiel für die Darstellung im Personalplan – Personalverzeichnis 1a Besoldungsgruppen – Bereich Allgemeiner Verwaltungsdienst je Untergliederung _____	27
--------------	--	----

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADV	automationsunterstützte Datenverarbeitung
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BDG	Beamten–Dienstrechtsgesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BJA	Bundeskanzleramt
Blg.	Beilage
BM	Bundesministerium
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLFUW	Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DGB	Dienstgeberbeiträge
EUR	Euro
GB	Globalbudget
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
PCP	Personalcontrollingpunkte
Pkt.	Punkt
rd.	rund

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

RH	Rechnungshof
RStDG	Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
v.	vom
VBÄ	Vollbeschäftigtenäquivalent(e)
VBG	Vertragsbedienstetengesetz
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Glossar

Ausgaben und Einnahmen / Auszahlungen und Einzahlungen

Seit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 werden die Einnahmen im Finanzierungshaushalt als Einzahlungen, die Ausgaben als Auszahlungen bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – überwiegend die Begriffe Einzahlungen und Auszahlungen.

Aktivitätsausgaben / Personalaufwand

Seit dem Jahr 2013 werden in den Personalcontrollingberichten des BKA (Bundespersonal und Beamte bei ausgegliederten Einheiten) die Aktivitätsausgaben als Personalaufwand bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – überwiegend den Begriff Personalaufwand (jeweils einschließlich Dienstgeberbeiträgen). Für den Zeitraum 2009 bis 2012 wurden die Personalausgaben herangezogen. Danach ergaben sich jedoch methodische Unterschiede wie die Dotierung von vier Personalarückstellungen, weiters wurden Abfertigungen, Urlaubersatzleistungen und Jubiläumszuwendungen unterschiedlich verbucht. Außerdem waren Nebengebühren (Fahrtkostenzuschuss, Auslandszulagen, Aufwandsentschädigungen, freiwilliger Sozialaufwand), die 2009 noch zu den Sachausgaben gerechnet wurden, ab 2013 im Personalaufwand enthalten. Weiters wären bei diesem Vergleich auch die Erlöse aus der Auflösung von Personalarückstellungen einzubeziehen. Insgesamt ergab sich damit von 2012 auf 2013 mit der Haushaltsrechtsreform eine Änderung der Inhalte, die eine direkte Vergleichbarkeit der Personalausgaben des Zeitraums bis 2012 mit dem Personalaufwand ab 2013 erschwert.

Globalbudget (GB)

Ein Globalbudget ist ein sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich, in dem Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen für ein gleichgerichtetes Leistungsspektrum zusammengefasst sind. Die Verantwortung für Globalbudgets liegt beim jeweiligen haushaltsleitenden Organ.

Bericht des Rechnungshofes



Personalsbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Untergliederung (UG)

Eine Untergliederung ist ein sachlich zusammengehörender Budgetbereich. Sie ist jeweils ausschließlich einem Bundesministerium zugewiesen, wobei einem haushaltsleitenden Organ (z.B. Bundesminister) mehrere Untergliederungen zugeordnet sein können.

„Das Personal des Bundes“

Das BKA veröffentlicht jährlich den Personalbericht „Das Personal des Bundes“ mit den Daten und Fakten des Bundesdienstes und des Personalmanagements des Bundes.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Wirkungsbereich des
Bundeskanzleramtes sowie des
Bundesministeriums für Finanzen,
Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen,
Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie,
Bundesministeriums für Justiz

Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von August 2015 bis März 2016 im BKA die Erstellung des Personalplans sowie im BKA, BMF, BMGF, BMVIT und BMJ die Personalbewirtschaftung mit dem Schwerpunkt Personalplan. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2015. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Personalplans zur Bewirtschaftung, Steuerung und Begrenzung des Personalstands an Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten des Bundes. Im Rahmen der Überprüfung der genannten Ressorts stellte der RH auch die nicht vom Personalplan umfassten Beschäftigungsverhältnisse (Ausbildungsverhältnisse, freie Dienstverträge und Arbeitskräfteüberlassungen) dar. Weiters erhob der RH auch den Personalstand und die Personalaufwendungen der Bundesbeteiligungen (beispielsweise Mehrheitsbeteiligungen, Anstalten öffentlichen Rechts...), die ebenfalls nicht im Personalplan enthalten waren. (TZ 1)

Grundlagen

Die langfristigen Beschäftigungsverhältnisse der Beamtinnen und der Beamten sowie der Vertragsbediensteten des Bundes wurden durch das Bundesfinanzrahmengesetz und den Personalplan beschrieben. Hiezu begrenzte das Bundesfinanzrahmengesetz die Gesamtanzahl der Planstellen und ihre künftige Entwicklung für vier Finanzjahre. Der in Gesetzesrang stehende Personalplan legte fest, in welcher Anzahl und Wertig-

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

keit den Ressorts Planstellen innerhalb eines Finanzjahres zur Verfügung standen. **(TZ 3, TZ 4)**

Die Systematik einer vierjährigen Vorschau der Planstellenobergrenzen im Rahmen des Bundesfinanzrahmengesetzes und der parallel dazu in Ministerratsbeschlüssen veröffentlichten Zielvorgabe für die Vollbeschäftigtenäquivalente des laufenden sowie der vier Folgejahre war für die Planung der Personalkapazitäten geeignet. **(TZ 5)**

Der Personalplan für die Bundesbediensteten (2015 rd. 131.361 Vollbeschäftigtenäquivalente mit einem Personalaufwand von 8,690 Mrd. EUR) diene als Informations- und Steuerungsinstrument. Die Planstellen, die Vollbeschäftigtenäquivalente und die Personalcontrollingpunkte stellten die Kenngrößen des Personalplans dar und waren zur Steuerung des Personalstands des Bundes geeignet. Die Anzahl der Personen im Bundesdienst (Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete) enthielt der Personalplan jedoch nicht. **(TZ 6, TZ 8, TZ 13)**

Die Erstellung des Personalplans durch die IT-Anwendung für das Personalmanagement des Bundes und die IT-Anwendung „Personalplan zum Bundesfinanzgesetz“ erfolgte weitgehend automationsunterstützt. **(TZ 33)**

Die vom BKA entwickelte Methode für die Berechnung der Vorgaben für Planstellen- und Personaleinsparungen stellte geeignete Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung. Allerdings berücksichtigte diese Berechnungsmethode weder die ressortspezifischen Ausgangslagen (Organisationsstrukturen, bisherige Entwicklung der Personalstände) noch die ressortspezifischen Aufgaben. Analysen zum Personalbedarf, zu begleitenden Aufgabenreformen oder Aufgabenreduzierungen hatte der Bund nicht durchgeführt. **(TZ 31)**

Personalstand und Personalbudget

Der Bund reduzierte von 2009 bis 2015 die Anzahl der Planstellen (Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete) um 2,1 % von 136.702 auf 133.772. Ebenso reduzierte sich der tatsächliche Personalstand an Vollbeschäftigtenäquivalenten von 132.908 auf 131.361. Die Ressorts erfüllten somit im Zeitraum 2009 bis 2015 in Summe die bundesweiten Einsparungsvorgaben der Planstellen und der Vollbeschäftigtenäquivalente-Zielwerte. **(TZ 13)**

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Personal im Bundesdienst: Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete

Personal im Bundesdienst ¹	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015		
	Anzahl									in %
Planstellen gem. Personalplan ²	136.702	136.446	135.595	134.807	133.506	133.958	133.772	- 2.930	- 2,1	
	in VBÄ									
Personalstand-Ziel ³ (per 31.12.)	133.620	133.311	132.692	131.274	129.967	131.515	131.589	- 2.031	- 1,5	
Personalstand-Ist ³ (per 31.12.)	132.908	132.804	132.357	131.183	129.873	130.992	131.361	- 1.547	- 1,2	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete, die ihre Leistungen unmittelbar für den Bund erbringen (Ressorts ohne Ausgliederter)

² gemäß letztgültiger Personalanpassung des jeweiligen Jahres (Planstellenverzeichnis 1a, ohne Ausgliederter)

³ mittelverwendungswirksame Personalkapazität (betriebsmäßige Darstellung)

Quellen: BKA; Personalplan des BFG

Von 2009 bis 2014 erhöhte sich die Anzahl der Vollbeschäftigtenäquivalente in der Berufsgruppe der Lehrpersonen um 1.019, das waren 2,7 %, in der Berufsgruppe des Exekutivdienstes um 511, das waren 1,7 %, und in der Berufsgruppe der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte um 465, das waren 19 %. Die im gesamten Bundesdienst erzielte Reduktion wurde daher durch Personaleinsparungen des Allgemeinen Verwaltungsdienstes (Einsparung von 2.645 Vollbeschäftigtenäquivalenten) und des Militärischen Dienstes (Einsparung von 1.072 Vollbeschäftigtenäquivalenten) getragen. (TZ 13, TZ 14, TZ 15)

Der Personalplan enthielt auch die den ausgegliederten Rechtsträgern übertragene Planstellen von Beamtinnen und Beamten (2015 rd. 20.076). Da der tatsächliche Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten nicht dargestellt war und da die Wertigkeit der (bei Pensionierung von Beamtinnen und Beamten) einzubehaltenden Planstellen durch den Rechtsträger entschieden wurde, stellte der Personalplan kein Instrument zur Steuerung der Anzahl an Beamtinnen und Beamten in den ausgegliederten Rechtsträgern dar. (TZ 28, TZ 29)

Ausbildungsverhältnisse im Bundesdienst

Die Ausbildungsverhältnisse Lehrlinge sowie Praktikantinnen und Praktikanten (Verwaltungspraktika, Rechtspraktika und Unterrichtspraktika) waren nicht im Personalplan berücksichtigt. Da einerseits die Anzahl der Ausbildungsverhältnisse (im Jahr 2014 rd. 4.000) im Personalplan nicht enthalten war und andererseits der dafür angefallene finanzielle Aufwand im Sachaufwand verbucht war, fehlte die Transparenz hinsichtlich dieser Ausbildungsverhältnisse. (TZ 37)

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Atypische Beschäftigungsverhältnisse

Die Verpflichtung zur Bindung von Planstellen für freie Dienstverträge und Arbeitskräfteüberlassungsverträge wurde mit dem Stellenplan 2007 aufgegeben. Dies hatte zur Folge, dass die Steuerungsfunktion des Personalplans für diese Beschäftigungsverhältnisse nicht mehr wirksam war. Einheitliche Vorgaben zum Inhalt von Arbeitskräfteüberlassungsverträgen, vor allem zu den von überlassenen Personal einzuhaltenden allgemeinen und besonderen Verhaltensstandards, bestanden nicht. (TZ 44)

Die überprüften Ressorts (BKA, BMF, BMGF, BMVIT und BMJ) erhöhten ihre Personalkapazität mit freien Dienstnehmerinnen und Dienstnehmern sowie überlassenen Arbeitskräften außerhalb des Personalplans. Die in den Jahren 2009 bis 2014 insgesamt dafür angefallenen Auszahlungen entsprachen jährlich durchschnittlich 237,52 Vertragsbediensteten in akademischer Referentenverwendung. Darüber hinaus waren die Ausgaben für diese Beschäftigungsverhältnisse als Sach- und nicht als Personalaufwand ausgewiesen. (TZ 44, TZ 47, TZ 48)

Personal bei Beteiligungen des Bundes

Gemäß Bundeshaushaltsgesetz (§ 67) führten die mit der Verwaltung der Anteilsrechte der Bundesbeteiligungen betrauten Bundesministerinnen und Bundesminister ein Beteiligungscontrolling durch. Das BMF sammelte die Daten des Beteiligungscontrollings und übermittelte einen Bericht an den Budgetausschuss des Nationalrats. Dieser enthielt auch Angaben über den Gesamtpersonalstand und den zugehörigen Gesamtpersonalaufwand. 2014 umfasste dies rd. 102.539 Vollbeschäftigtenäquivalente mit einem Personalaufwand von rd. 6,783 Mrd. EUR. Dieses Personal der Bundesbeteiligungen war jedoch nicht im Personalplan enthalten. Eine zentrale Steuerung oder zentral gesteuerte Vorgaben für die Entwicklung des Personalstands und –aufwands der Bundesbeteiligungen waren somit nicht vorgesehen. (TZ 11, TZ 49).

Die genannten Bundesbeteiligungen betrafen u.a. die Mehrheitsbeteiligungen des Bundes (bspw. Oesterreichische Nationalbank, Bundesbeschaffung GmbH, Bundesrechenzentrum GmbH), die Anstalten öffentlichen Rechts (bspw. Arbeitsmarktservice Österreich, Statistik Österreich, Agrarmarkt Austria, Buchhaltungsagentur), juristische Personen des öffentlichen Rechts (bspw. Universitäten) und die wissenschaftlichen Anstalten des öffentlichen Rechts (bspw. Museen). Da diese Aufgaben des Bundes erbrachten und der Bund oftmals in deren Finanzierung durch Transferleistungen, Sockelfinanzierungen oder Kontrahierungszwang eingebunden war sowie als Eigentümer haftete, empfahl der RH hierfür ein zentrales Personalmonitoring verbunden mit entsprechenden strategischen Zielvereinbarungen. (TZ 11, TZ 49)

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Zusammenfassung der Personalbewirtschaftung des Bundes

- Der Personalplan für die Bundesbediensteten (2015 rd. 131.361 VBÄ mit einem Personalaufwand von rd. 8,690 Mrd. EUR) stellte ein Informations- und Steuerungsinstrument dar. Damit konnten – ergänzt durch das Bundesfinanzrahmengesetz und Ministerratsbeschlüsse – zentral Einsparungsziele und Vorgaben erstellt werden. **(TZ 50)**
- Die 20.076 Planstellen für Beamtinnen und Beamte in ausgegliederten Einrichtungen (Stand 2015) waren im Personalplan definiert und limitiert, der tatsächliche Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten war jedoch nicht dargestellt; eine Steuerung auf Grundlage des Personalplans lag nicht vor. **(TZ 50)**
- Die rd. 4.000 Ausbildungsverhältnisse (Lehrlinge, Verwaltungs-, Rechts- und Unterrichtspraktikantinnen und –praktikanten), die Kollektivverträge oder die atypischen Beschäftigungsverhältnisse (freie Dienstverträge und Arbeitskräfteüberlassungen) waren nicht im Personalplan enthalten, unterlagen keiner zentralen Steuerung und wurden haushaltsrechtlich im Rahmen des Sachaufwands bezahlt. **(TZ 51)**
- Das Personal der Bundesbeteiligungen (2014 rd. 102.539 VBÄ mit einem Personalaufwand von rd. 6,783 Mrd. EUR) war nicht im Personalplan enthalten und unterlag keiner zentralen Personalkapazitätssteuerung. **(TZ 50)**

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Kenndaten

Personalbewirtschaftung des Bundes	2009	2014
Personal im Bundesdienst		
Anzahl Planstellen im Bundesdienst gem. Personalplan	136.702	133.958
Personalstand-ZIEL per 31.12. (VBÄ)	133.620	131.515
Personalstand-IST per 31.12. (VBÄ)	132.908	130.992
Personalaufwand Bundesdienst (Mio. EUR)	7.123,80	8.402,88
Beamtinnen und Beamte bei ausgegliederten Rechtsträgern		
Anzahl Planstellen gem. Personalplan	33.227	24.967
Personalstand Beamte-IST per 31.12. (VBÄ)	29.304	21.156
Personalaufwand für diese Beamte (Mio. EUR)	1.608,18	1.347,49
Lehrlinge in ausgegliederten Rechtsträgern per 31.12. (Anzahl)	2.479	2.243
Ausbildungsverhältnisse im Bundesdienst (nicht im Personalplan)		
Verwaltungspraktika per 31.12. (Anzahl)	210	607
Rechtspraktika per 31.12. (Anzahl)	902	768
Unterrichtspraktika per 31.12. (Anzahl)	890	1.163
Lehrlinge per 31.12. (Anzahl)	1.145	1.427
Personal bei Bundesbeteiligungen lt. § 67 BHG¹ (nicht im Personalplan)		
durchschnittl. Beschäftigte in diesen Einrichtungen inkl. Lehrlinge (VBÄ)	101.733	102.539
Personalaufwand in diesen Einrichtungen (Mio. EUR)	6.130,83	6.783,35

¹ ohne Nachfolgegesellschaften der Post, Verbund

Quellen: BKA; BMF; BMGF; BMVIT; BMJ

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von August 2015 bis März 2016 im BKA die Erstellung des Personalplans sowie im BKA, BMF, BMGF, BMVIT und BMJ die Personalbewirtschaftung mit dem Schwerpunkt Personalplan. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2015. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Darstellung und Beurteilung des Personalplans zur Bewirtschaftung des Personals des Bundes. In diesem Zusammenhang überprüfte der RH die Erstellung des Personalplans, seine Steuerungsfunktion und dessen Wirksamkeit für die Begrenzung der Planstellen des Bundes.

Im Rahmen der Prüfung der oben angeführten Ressorts stellte der RH auch die nicht vom Personalplan umfassten Beschäftigungsverhältnisse dar. Weiters erhob der RH den Personalstand und die Personalaufwendungen jener Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts sowie der Anstalten öffentlichen Rechts, für die der Bund ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling durchzuführen hatte¹ und die – mit Ausnahme der Beamtinnen und Beamten in ausgegliederten Einrichtungen – ebenfalls nicht im Personalplan enthalten waren.

(2) Seit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 werden die Einnahmen im Finanzierungshaushalt als Einzahlungen, die Ausgaben als Auszahlungen bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – überwiegend die Begriffe Einzahlungen und Auszahlungen.

Auch verwendet der RH einheitlich die seit Juli 2016 geltende Bezeichnung des Gesundheitsressorts (BMGF).

(3) Zu dem im Juni 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMVIT im August, das BKA, das BMF, das BMGF und das BMJ im September 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2017.

¹ Gesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt ist, sowie Gesellschaften des öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Bundes unterliegen (§ 67 BHG 2013)

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Abschnitt I:

Allgemeines, Rechtliche Grundlagen und Struktur des Personalplans

Allgemeines

- 2.1** Das Personal, das öffentliche Aufgaben des Bundes erfüllte, umfasste einerseits die im Personalplan enthaltenen
- Beamtinnen und Beamten und Vertragsbediensteten in den Ressorts und
 - Beamtinnen und Beamten in ausgegliederten Einrichtungen des Bundes,
- andererseits die nicht im Personalplan enthaltenen
- Personen in Ausbildungsverhältnissen (Lehrlinge und Praktika),
 - Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (über freie Dienstverträge und Arbeitskräfteüberlassungen),
 - vom Anwendungsbereich des Vertragsbedienstetengesetzes (**VBG**) ausgenommenen Beschäftigten, beispielsweise Bedienstete mit Kollektivverträgen zum Bund,
 - (nicht beamteten) Bediensteten in ausgegliederten Einrichtungen sowie die
 - Bediensteten in den Bundesbeteiligungen gemäß Bundeshaushaltsgesetz (§ 67 BHG).
- 2.2** Der RH wies darauf hin, dass in den Ressorts zahlreiche Personen in Ausbildungsverhältnissen, in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und mit Kollektivverträgen beschäftigt waren, die nicht im Personalplan enthalten waren (siehe näher **TZ 38, TZ 39, TZ 40, TZ 41, TZ 42, TZ 43, TZ 44, TZ 45** und **TZ 46**). Ebenso stellte er kritisch fest, dass 102.539 Bedienstete in den Bundesbeteiligungen mit Personalaufwendungen von rd. 6,783 Mrd. EUR nicht Bestandteil des Personalplans waren und daher auch keiner zentralen Personalkapazitätssteuerung unterlagen (siehe näher **TZ 49** und **TZ 50**).
- 2.3** Das BKA betonte in seiner Stellungnahme, dass der Personalplan gesetzlich geregelt sei und daher nur für Beamtinnen und Beamte und Vertragsbedienstete der Ressorts gelte. Der Personalplan habe keinen Auftrag zur Information über sonstige Dienstverhältnisse in den Ressorts oder über Bedienstete in Beteiligungen des Bundes. Eine Personalsteuerung von Bediensteten in ausgegliederten Einrichtungen sei grundsätzlich nicht möglich.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- 2.4** Der RH stimmte dem BKA zu, wonach nur Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete der Ressorts im Personalplan enthalten sind. Gerade dieser Umstand verdeutlicht die Notwendigkeit, eine Umgehung der vom Personalplan begrenzten Personalkapazität durch Praktika, Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Beschäftigte mit Kollektivverträgen zu verhindern. Auch legten weder das BKA noch die überprüften Ressorts zu der vom RH aufgezeigten Problematik, dass der Personalplan zwar rd. 131.000 Bedienstete des Bundes (siehe **TZ 13**) steuert, gleichzeitig aber parallel dazu rd. 102.000 Bedienstete in Bundesbeteiligungen ohne zentraler Personalkapazitätssteuerung beschäftigt sind (**TZ 49**), Lösungsvorschläge vor.

Rechtliche Grundlagen der Personalbewirtschaftung mit dem Personalplan

- 3.1** (1) Den rechtlichen Rahmen für die jährlich zu erlassenden Personalpläne legte das Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG**) mit allgemeinen Regelungen über Erstellung, Funktion und Aufbau der Personalpläne fest. Daraus ergab sich ein kaskadenartiger Aufbau der Regelungen über den Personalplan ausgehend von dem jeweils für vier aufeinander folgende Finanzjahre geltenden **Bundesfinanzrahmengesetz** (2) über den jährlich zu erlassenden **Personalplan** (3) bis zu den **Ministerratsbeschlüssen** (4) zur Festlegung der höchstzulässigen Personalkapazität in Vollbeschäftigtenäquivalenten.
- (2) Im Rahmen der mit der Haushaltsrechtsreform 2013 eingeführten mittelfristigen Haushaltsplanung war jährlich rollierend das Bundesfinanzrahmengesetz (**BFRG**) zu erlassen. Dieses hatte – neben den Obergrenzen für Auszahlungen² – auch die Grundzüge des Personalplans zu enthalten. Die im BFRG für vier Finanzjahre festgelegten jährlichen Gesamtsummen an Planstellen (als höchstzulässige auszahlungswirksame Personalkapazität des Bundes) durften grundsätzlich weder bei der Erstellung noch beim Vollzug des jährlich zu erlassenden Bundesfinanzgesetzes (**BFG**) überschritten werden und bildeten somit die Grenzen für die Erstellung des Personalplans.
- (3) Der **Personalplan** löste mit dem Finanzjahr 2009 den Stellenplan des Bundes ab (siehe Vergleich Stellenplan und Personalplan **TZ 8**). Als Anlage zum jährlichen Bundesfinanzgesetz stand der Personalplan im Rang eines Gesetzes und legte fest, in welcher Anzahl und Qualität Planstellen innerhalb eines Finanzjahres maximal zur Verfügung standen.

² Für die vier jeweils folgenden Finanzjahre auf der Ebene von Rubriken und Untergliederungen; das BFRG war in die fünf Rubriken Recht und Sicherheit; Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie; Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt; Kassa und Zinsen unterteilt. Die Rubriken werden weiter in Untergliederungen unterteilt (§ 12 Abs. 1 und 2 BHG 2013).

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Der Personalplan wies die Maximalzahl der für jede Untergliederung zur Verfügung stehenden Planstellen aus und enthielt

- Regelungen für die Planstellenbewirtschaftung,
- Planstellenverzeichnisse (1a und 1b) für das folgende Finanzjahr, nach Untergliederungen unterteilt, unter Angabe der Planstellen und der jeweiligen Personalcontrollingpunkte,
- die summarische Angabe, wie viele der Planstellen mit Beamtinnen und Beamten in jenen Besoldungsgruppen–Bereichen besetzt werden durften, in denen sowohl öffentlich–rechtliche als auch privatrechtliche Dienstverhältnisse vorgesehen waren,
- eine Darstellung der Planstellen des laufenden Finanzjahres sowie der tatsächlichen Personalkapazität (Vollbeschäftigtenäquivalente) im laufenden und im vorangegangenen Finanzjahr und
- die zusammenfassenden Übersichten der einzelnen Ressorts sowie eine gemeinsame Übersicht aller Ressorts.

(4) Zur Erreichung von mehrjährigen Personalkapazitätszielen konnte der Bundeskanzler mit Zustimmung der Bundesregierung bindende Zielwerte unterhalb der jährlich festgelegten höchstzulässigen Zahl an Planstellen in quantitativer und qualitativer Hinsicht festlegen. Durch **Ministerratsbeschlüsse** – seit 2013 erstmals auf rechtlicher Grundlage – wurden auf diese Weise jährliche (sowie für die vier Folgejahre) Personalzielwerte (in Vollbeschäftigtenäquivalenten) festgelegt.

3.2

Der RH stellte aner kennend fest, dass die rechtlichen Grundlagen für das Bundesfinanzrahmengesetz, für den Personalplan und für die (die Personalkapazitätsziele betreffenden) Ministerratsbeschlüsse einheitlich und gemeinsam im Bundeshaushaltsgesetz 2013 festgelegt waren. Er beurteilte auch die mehrjährige Vorgabe der Obergrenzen an Planstellen im Rahmen des Bundesfinanzrahmengesetzes als zweckmäßig. Der RH hielt die Systematik einer vierjährigen Vorschau der Planstellenobergrenzen im Rahmen des Bundesfinanzrahmengesetzes und der parallel dazu veröffentlichten Zielvorgabe für die Vollbeschäftigtenäquivalente des laufenden sowie der vier Folgejahre für die Planung der Personalkapazitäten geeignet.

Geltungsbereich des Personalplans

4.1

(1) Der Personalplan umfasste Bundesbedienstete in der Bundesverwaltung und Beamtinnen und Beamte in ausgegliederten Einrichtungen (siehe im Folgenden unter (2)). Nicht im Personalplan enthalten waren u.a. Ausbildungsverhältnisse, freie Dienst-

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

verträge und Arbeitskräfteüberlassungen (siehe **TZ 37, TZ 38, TZ 39, TZ 40, TZ 41, TZ 42, TZ 43, TZ 44, TZ 45, TZ 46, TZ 47, TZ 48** und **TZ 49** und im Folgenden unter (3)).

(2) a) Bundesbedienstete waren sowohl die in einem öffentlich–rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Bediensteten (Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte nach § 1 BDG 1979), als auch die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehenden Bediensteten (Vertragsbedienstete nach § 1 VBG). Im Rahmen eines privatrechtlichen Dienstverhältnisses konnten auch Sonderverträge abgeschlossen werden. Die Dienstverhältnisse waren im Personalplan durch Planstellen, Vollbeschäftigtenäquivalente und Personalcontrollingpunkte beschrieben. Die Bezüge samt Neben– und Sachleistungen für diese Bundesbediensteten waren als Personalaufwand zu veranschlagen und zu verrechnen.

b) Der Personalplan stellte die Planstellen für Beamtinnen und Beamte, die einem ausgegliederten Rechtsträger zur dauernden Dienstleistung zugewiesen waren, in einem eigenen Verzeichnis dar. Diese Planstellen waren von einer Nachbesetzung ausgeschlossen und mit dem Ausscheiden von Beamtinnen und Beamten aus dem ausgegliederten Rechtsträger war eine gleiche Anzahl an Planstellen zu streichen. Im Bundeshaushalt zählten die Aufwendungen für diese Bundesbediensteten zum Transferaufwand.

(3) a) Für andere Arbeitskräfte, die zwar für den Bund Leistungen erbrachten, aber nicht als Bundesbedienstete (Beamtinnen, Beamte oder Vertragsbedienstete) galten, waren keine Planstellen vorzusehen. Dies betraf Lehrlinge, Verwaltungspraktika und sonstige in Ausbildungsverhältnissen stehende Beschäftigte (Rechts– und Unterrichtspraktika), da sie von der Anwendung des Vertragsbedienstetengesetzes ausgenommen waren.³

Ebenso keine Planstellen vorzusehen waren für bestimmte Personengruppen wie bspw. Land– und Forstarbeitskräfte, Bauarbeitskräfte, Saisonarbeitskräfte der Bundesgärten oder Partieführung in der Wildbach– und Lawinenverbauung. Auf diese Dienstverhältnisse waren teilweise Kollektivverträge anzuwenden.

Ebensowenig waren aufgrund eines freien Dienstvertrags, eines Arbeitskräfteüberlassungsvertrags oder eines Kollektivvertrags (am Beispiel von Saisonarbeitern) eingesetzte Arbeitskräfte den Bundesbediensteten zugeordnet, weil diese Arbeitsverhältnisse in der Regel leichter auflösbar waren. Der Aufwand für diese nicht im Personalplan zu erfassenden Arbeitsverhältnisse war als betrieblicher Sachaufwand zu verbuchen.

³ § 1 Abs. 3 Z 10 VBG (Lehrlinge von Anwendung des VBG ausgenommen), § 36a VBG (Ausbildungsverhältnisse sind keine Dienstverhältnisse), § 2 Rechtspraktikantengesetz (Ausbildungsverhältnis), § 1 Unterrichtspraktikantengesetz

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

b) Auch ehemalige Vertragsbedienstete des Bundes, deren Dienstverhältnis auf einen ausgegliederten Rechtsträger übergeleitet wurde, fanden im Personalplan keine Berücksichtigung. Sie wurden gesetzlich zu Dienstnehmerinnen und Dienstnehmern der Rechtsträger erklärt.

c) Auch Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer von Gesellschaften, an denen der Bund beteiligt war, und von Gesellschaften und Anstalten öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Bundes unterlagen, waren nicht in den Personalplan einzubeziehen. Im Rahmen des Beteiligungscontrollings waren jedoch der zuständigen Bundesministerin bzw. dem zuständigen Bundesminister Personalaufwand und Personalstand zu melden und darüber der Bundesminister für Finanzen zu informieren (siehe [TZ 11](#)).

4.2

Der RH stellte anerkennend fest, dass der Personalplan die Planstellen für in der Regel langfristige Dienstverhältnisse nach Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 und Vertragsbedienstetengesetz systemisierte. Beschäftigungsverhältnisse zum Bund nach anderen Rechtsgrundlagen (z.B. Ausbildungsverhältnisse, freie Dienstverträge, Arbeitskräfteüberlassungen und Kollektivverträge) und solche zu Rechtsträgern im Einflussbereich des Bundes (Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer von ausgegliederten Rechtsträgern oder Beteiligungen) waren vom Personalplan jedoch nicht erfasst und somit nicht zentral gesteuert. Hinsichtlich diesbezüglicher Empfehlungen verwies der RH auf die zugehörigen [TZ 38](#), [TZ 39](#), [TZ 40](#), [TZ 41](#), [TZ 42](#), [TZ 43](#), [TZ 44](#), [TZ 45](#) und [TZ 46](#).

Kenngößen des Personalplans

5.1

Die Planstellen, die Vollbeschäftigtenäquivalente und die Personalcontrollingpunkte stellten die Kenngößen des Personalplans dar:

(1) Eine im Personalplan festgelegte Planstelle ermächtigte zur Beschäftigung von Personal im Ausmaß von bis zu 1 VBÄ. Allerdings durften Planstellen nur insoweit besetzt werden, als die finanzielle Bedeckung gewährleistet war.

Die Darstellung der Planstellen der Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten gliederte sich nach den Besoldungsschemata der Beamtinnen und Beamten. Für Vertragsbedienstete waren Planstellen zu binden, die der Wertigkeit der Planstellen für Beamtinnen und Beamte entsprachen. Die im Stellenplan noch vorliegende Trennung nach Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten entfiel beim Übergang auf den Personalplan.

(2) Die tatsächliche Personalkapazität des Bundes – das ist die Summe aller Beschäftigungsausmaße sämtlicher Bediensteten des Bundes – wurde in Vollbeschäftigtenäquivalenten (**VBÄ**) zum Stichtag (31. Dezember des jeweiligen Finanzjahres) angegeben.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(3) Die Personalcontrollingpunkte einer nach Besoldungsgruppe und Verwendungsgruppe definierten Planstelle entsprachen dem Äquivalent des zugehörigen Jahresdurchschnittseinkommens über die Aktivlebensverdienstsumme auf dieser Planstelle. Sie dienten dazu, eine Relation zwischen unterschiedlichen Planstellenwertigkeiten in Bezug auf den dafür jeweils anfallenden finanziellen Aufwand herzustellen.

(4) Die Anzahl der Personen mit Dienstverhältnis zum Bund enthielt der Personalplan nicht.

5.2

Der RH hielt die beim Übergang vom Stellenplan auf den Personalplan vorgenommene Zusammenlegung der Darstellung der Planstellen von Beamtinnen und Beamten und Vertragsbediensteten aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für zweckmäßig.

Die im Personalplan verwendeten Kenngrößen Planstellen, Personalcontrollingpunkte und Vollbeschäftigtenäquivalente als Maximalzahlen waren nach Ansicht des RH zur Steuerung geeignet. Er empfahl jedoch dem BKA, den Personalstand des vergangenen Jahres nicht nur mit den Vollbeschäftigtenäquivalenten, sondern auch durch die Anzahl der Personen zu beschreiben.

Der RH empfahl weiters, dem Personalplan zu Informationszwecken eine ergänzende Übersicht mit dem Stand aller Personen mit einem Beschäftigungsverhältnis zum Bund (Lehrlinge, Verwaltungspraktika, Rechtspraktika, Bedienstete mit Kollektivverträgen und freien Dienstverträgen: siehe auch **TZ 38, TZ 39, TZ 40, TZ 41, TZ 42, TZ 43, TZ 44, TZ 45** und **TZ 46**), anzuschließen.

5.3

Laut Stellungnahme des BKA sei der Personalplan als Anlage IV des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes die wesentliche gesetzliche Grundlage zur Personalkapazitätssteuerung im Bund. Nach dem Konzept der Haushaltsrechtsreform 2013 sollte der Blick „auf das Wesentliche“ konzentriert und damit Transparenz und Budgetwahrheit erhöht werden. Aus diesem Grund bilde der Personalplan nur Dienstverhältnisse ab, die er auch materiell regle bzw. steuere. Daher sei der Personalplan ein „technisches Dokument“, das sich inhaltlich auf seinen Anwendungsbereich beschränke und habe daher keinen „Infobroschürencharakter“.

Zusätzliche Informationen über weitere Aspekte des Personals des Bundes stelle die jährliche Publikation „Das Personal des Bundes“ zur Verfügung, die auch sonstige Dienstverhältnisse, Praktika etc. berücksichtige. Im Sinne von „better regulation“ sollte der Grundsatz beibehalten werden, dass sich gesetzliche Grundlagen auf die darin geregelten Inhalte beschränken.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

5.4

Der RH stimmte dem BKA zu, dass der Personalplan wesentliche Teile der Personalkapazitäten des Bundes – das sind die Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten der Ressorts – steuert. Er entgegnete aber, dass das darüber hinaus für den Bund leistende Personal – Personen in Ausbildungsverhältnissen, mit freien Dienstverträgen, Arbeitskräfteüberlassungsverträgen und Kollektivverträgen – weder hinsichtlich seiner Anzahl zentral gesteuert noch hinsichtlich seiner Kosten dem Personalaufwand zugerechnet waren. Der vom RH identifizierte Mehrwert an Information durch eine ergänzende Übersicht im Personalplan besteht darin, dass die Übersicht Anzahl und Ausmaß des für den Bund tätigen und von diesem zu entlohnenden Personals in seiner Gesamtheit offenlegt. Dies wäre eine maßgebliche Steuerungsinformation und könnte der Praxis einzelner Ressorts, den Personalplan im Wege der genannten Dienstverhältnisse zu umgehen, entgegenwirken. Durch diese ergänzenden Informationen würde die Aussagekraft des Personalplans erhöht.

Planstellenverzeichnisse 1a und 1b

6.1

(1) Das **Planstellenverzeichnis 1a** für Bundesbedienstete (Beamtinnen und Beamte, Vertragsbedienstete) in der Bundesverwaltung enthielt Übersichten zur

1. Gesamtzahl der Planstellen in allen Ressorts;
2. Gesamtzahl der Planstellen nach Besoldungsgruppen–Bereichen⁴ in jedem einzelnen Ressort;
3. Gesamtzahl der Planstellen nach Besoldungsgruppen–Bereichen in jeder einzelnen Untergliederung;
4. Darstellung der Planstellen für jeden Besoldungsgruppen–Bereich innerhalb der jeweiligen Untergliederung (siehe Abbildung 1). Hierbei dienten die Planstellen und deren Personalcontrollingpunkte als Maximalgrößen bzw. die Vollbeschäftigtenäquivalente und deren Personalcontrollingpunkte zur Darstellung des Ist–Zustands.

⁴ Besoldungsgruppen–Bereiche sind Allgemeiner Verwaltungsdienst, Exekutive, Militärischer Dienst etc.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Abbildung 1: Beispiel für die Darstellung im Personalplan – Personalverzeichnis 1a Besoldungsgruppen – Bereich Allgemeiner Verwaltungsdienst je Untergliederung

Allgemeiner Verwaltungsdienst UG a	PLANSTELLEN für das Finanzjahr n+1		PLANSTELLEN für das Finanzjahr n		PERSONALSTAND im Finanzjahr n		PERSONALSTAND im Finanzjahr n-1 (31.12.)	
	PISt	PCP	PISt	PCP	VBÄ	PCP	VBÄ	PCP
A 1/9	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/8	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/7	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/6	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/5	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/4	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/3	A-Pool 1		A-Pool 1		x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/2					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/1					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 1/GL					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
Summe A-Pool 1	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/8	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/7	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/6	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/5	A-Pool 2		A-Pool 2		x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/4					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/3					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/2					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/1					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 2/GL					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/8	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/7	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/6	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/5	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/4	A-Pool 2		A-Pool 2		x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/3					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/2					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/1					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 3/GL					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 4/2					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 4/1					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 4/GL					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 5/2					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 5/1					x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 5/GL	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy				
A 6	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
A 7	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
Summe A-Pool 2	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy
Summe Allgemeiner Verwaltungsdienst	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy	x.xxx	yyy.yyy

PISt = Planstelle

PCP = Personalcontrollingpunkte

UG = Untergliederung

Quelle: Personalplan

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Auf Untergliederungsebene enthielt das Planstellenverzeichnis 1a einerseits die (maximal zulässige) Anzahl an Planstellen des folgenden und des laufenden Finanzjahres, andererseits die tatsächlich vorliegende Zahl an Vollbeschäftigtenäquivalenten des laufenden und des vorangegangenen Finanzjahres. Die Zahl der Planstellen wurde durch die als Obergrenze gültige Anzahl an Personalcontrollingpunkten ergänzt, die der Vollbeschäftigtenäquivalente durch die tatsächlich genutzten Personalcontrollingpunkte.

(2) Das **Planstellenverzeichnis 1b** systemisierte die Planstellen der im Zuge einer Ausgliederungsmaßnahme dem ausgegliederten Rechtsträger zur Dienstleistung zugewiesenen Beamtinnen und Beamten. Es enthielt Einzeldarstellungen sämtlicher ausgegliederter Rechtsträger, denen Beamtinnen und Beamte zugewiesen waren, und war jeweils nach Verwendungs- und Funktionsgruppen gegliedert. Zusätzlich enthielt das Planstellenverzeichnis 1b eine Gesamtübersicht über die Zuordnung des ausgegliederten Rechtsträgers zu den einzelnen Untergliederungen.

Im Planstellenverzeichnis 1b waren lediglich die bei den ausgegliederten Rechtsträgern noch vorhandenen (und auslaufenden) Planstellen verzeichnet. Ihnen waren weder Personalcontrollingpunkte zugeordnet noch waren Angaben über die tatsächlich eingesetzten Personalkapazitäten (in Vollbeschäftigtenäquivalenten) vorhanden.

Die im Planstellenverzeichnis 1b verzeichneten Planstellen waren von einer Nachbesetzung (Neubesetzung bzw. Ersatzkraftaufnahme) ausgeschlossen. Mit dem Ausscheiden einer Beamtin bzw. eines Beamten aus der ausgegliederten Einrichtung war eine beliebige Planstelle im Planstellenverzeichnis 1b zu streichen.

Vertragsbedienstete wurden ab dem Ausgliederungszeitpunkt zu Dienstnehmern der ausgegliederten Einrichtung und waren daher im Planstellenverzeichnis 1b nicht enthalten (die entsprechende Anzahl an dadurch frei gewordenen Planstellen war im Planstellenverzeichnis 1a ersatzlos zu streichen).

(3) Die Anzahl der Planstellen, der Vollbeschäftigtenäquivalente und der Personalcontrollingpunkte war mit drei Nachkommastellen angegeben. Eine Reduzierung der Anzahl der Nachkommastellen sei nach Auskunft des BKA nur durch die Adaptierung der zugehörigen IT-Anwendung möglich und sei mit hohem finanziellem Aufwand verbunden.

6.2

Der RH beurteilte die Inhalte und Struktur der Darstellung im Planstellenverzeichnis 1a als den Anforderungen entsprechend. Die zahlenmäßige Darstellung mit jeweils drei Nachkommastellen erschwerte jedoch die Übersicht, war inhaltlich nicht erforderlich und bei den Planstellen sogar sinnstörend, weil diese grundsätzlich ganzzahlig waren.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Der RH stellte kritisch fest, dass im Planstellenverzeichnis 1b (Planstellen ausgegliederte Rechtsträger) die tatsächlich eingesetzten Personalkapazitäten in Form der Vollbeschäftigtenäquivalente fehlten und empfahl dem BKA, diese zu ergänzen.

6.3 Laut Stellungnahme des BKA komme dem Personalplan des Bundes bezüglich der ausgegliederten Bereiche keine personalwirtschaftliche Steuerungskompetenz zu, da sämtliche Neuaufnahmen und Nachbesetzungen von Personal auf privatrechtlicher Basis durch die ausgegliederten Einrichtungen erfolgten. Die Darstellung der Planstellen der in ausgegliederten Einrichtungen tätigen Beamtinnen und Beamten habe ausschließlich dienstrechtliche Hintergründe. Eine Aufnahme der Vollbeschäftigungsäquivalente dieser Beamtinnen und Beamten hätte keinerlei „steuerungsrelevanten Mehrwert“. Eine Erweiterung des Personalplans in dieser Richtung sei auch vor dem Hintergrund einer Kosten–Nutzen–Rechnung für die notwendigen EDV–technischen Maßnahmen zu sehen.

6.4 Der RH stimmte dem BKA insoweit zu, als die Personalsteuerung in ausgegliederten Einrichtungen in erster Linie durch deren Organe erfolgt. Er wies jedoch darauf hin, dass die Zuweisung von Beamtinnen und Beamten zu Dienstleistungen in ausgegliederten Einrichtungen eine Personalsteuerung darstellt, die im Personalplan abgebildet wird. Für den RH war daher nicht erkennbar, warum diese Beamtinnen und Beamten im Personalplan anders dargestellt werden sollten als solche, die in den Ressorts tätig sind, zumal Aufzeichnungen über das Beschäftigungsausmaß von Bediensteten in den ausgegliederten Einrichtungen – schon wegen der Vergleichbarkeit von Personalkennzahlen mit anderen Unternehmen – vorhanden und daher leicht verfügbar sein müssten. Auch im Hinblick auf die künftigen Pensionslasten wäre die eindeutige Darstellung der Beschäftigungsausmaße zweckmäßig und hätte steuerungsrelevanten Mehrwert.

Variable Pools

7.1 (1) Der Personalplan listete die Anzahl der Planstellen nach Besoldungsgruppen und innerhalb dieser nach den Planstellenwertigkeiten auf. Ein Teil der Planstellen mit bestimmten Wertigkeiten war im Planstellenverzeichnis 1a auf Untergliederungsebene in variablen Pools zusammengefasst (diese enthielten am Beispiel des Allgemeinen Verwaltungsdienstes im „A–Pool 1“ aus der Verwendungsgruppe A1 die Grundlaufbahn A1/GL und die Funktionsgruppen A1/1 bis A1/3). Der Pool selbst wies über alle von ihm umfassten Planstellenwertigkeiten nur eine Summe der Planstellen und Personalcontrollingpunkte aus. Dies sollte eine zweckmäßige Planstellenbewirtschaftung gewährleisten.

(2) Innerhalb der variablen Pools konnten die haushaltsleitenden Organe (das waren die Bundesministerinnen und Bundesminister sowie die übrigen obersten Organe) Planstellen mit den im Poolbereich bestehenden Planstellenwertigkeiten

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

einrichten, soweit die für den jeweiligen Pool festgelegte Obergrenze an Planstellen und Personalcontrollingpunkten nicht überschritten wurde. Personalcontrollingpunkte, die durch die Auflösung von Planstellen innerhalb eines Pools des Personalplans frei wurden, verblieben in diesem Pool als Reserve. Das haushaltsleitende Organ konnte danach eine allfällig erforderliche Aufwertung einer anderen Planstelle innerhalb des Pools durchführen, solange die Gesamtzahl an Personalcontrollingpunkten des Pools nicht überschritten wurde (im Geltungszeitraum des Stellenplans musste hingegen für die Aufwertung einer Planstelle noch die gesetzliche Genehmigung des nächstjährigen Stellenplans abgewartet werden).

Die Einrichtung bzw. Aufwertung einer Planstelle aus dem Poolbereich konnte allerdings nur dann erfolgen, wenn auch ein Verfahren zur Arbeitsplatzbewertung durchgeführt wurde. Ein Arbeitsplatz einer Beamtin bzw. eines Beamten (des Allgemeinen Verwaltungsdiensts, des Exekutivdiensts oder des Militärischen Diensts) war auf Antrag der zuständigen Bundesministerin bzw. des zuständigen Bundesministers vom Bundeskanzler zu bewerten. Als Ergebnis war er – unter Bedachtnahme auf die gesetzlich festgelegten Richtverwendungen – einer Verwendungsgruppe sowie innerhalb dieser einer Funktionsgruppe zuzuordnen. Auch Vertragsbedienstete (der Entlohnungsschemata v und h) konnten nur auf einem Arbeitsplatz des Allgemeinen Verwaltungsdiensts, der nach den für Beamtinnen und Beamte geltenden Bestimmungen bewertet und zugeordnet war, verwendet werden.

7.2

Der RH beurteilte die durch die variablen Pools eingeführte Flexibilisierung der Planstellenvorgaben als zweckmäßig. Dadurch erhielten die haushaltsleitenden Organe die Möglichkeit, kurzfristig auf Personalbedarf in quantitativer wie qualitativer Hinsicht zu reagieren, ohne den nächstjährigen Personalplan hierfür abwarten zu müssen.

Der RH wies allerdings darauf hin, dass die Flexibilisierung innerhalb der variablen Pools durch das für die Arbeitsplatzeinrichtung oder –aufwertung erforderliche Verfahren zur Arbeitsplatzbewertung eingeschränkt war (siehe **TZ 35**).

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Vergleich Stellenplan (2008) und Personalplan (2013)

8.1 Bis Ende 2008 legte der Stellenplan als Teil des Bundesfinanzgesetzes die höchstzulässige Personalkapazität des Bundes fest. Das Bundeshaushaltsgesetz gab die wesentlichen Grundlagen der Gliederung und der Inhalte des Stellenplans vor. Die Haushaltsrechtsreform (erste Etappe 2009, zweite Etappe 2013) betraf auch den Stellenplan. Diese Reform strebte Vereinfachungen bei der Erstellung, Abänderung und Darstellung des Stellenplans, eine Erhöhung der Transparenz, Budgetwahrheit und Flexibilität sowie Verbesserungen bei der Steuerung der Personalkapazitäten an. Ab 2009 wurde der Stellenplan darüber hinaus in Personalplan umbenannt.

Die Reform beinhaltete

eine erhöhte Planungssicherheit:

(1) Das Bundesfinanzrahmengesetz legte nunmehr jährlich die höchstzulässige auszahlungswirksame Personalkapazität des Budgets für jeweils vier Jahre fest (Grundzüge des Personalplans). Diese Werte waren für den Personalplan verbindlich.

eine vereinfachte Erstellung:

(2) Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ab 2013 wurden die Verfahren zur Personalplanerstellung vereinfacht. Der Personalplan konnte automatisiert aus den für das Personalmanagement verwendeten IT-Verfahren generiert werden (siehe zur IT-gestützten Erstellung des Personalplans **TZ 33**). Händische Verfahrensschritte und Nebenaufzeichnungen entfielen im Wesentlichen.

eine vereinfachte Änderung:

(3) Unterjährige Änderungen bei den Planstellen wurden erleichtert, indem haushaltsleitende Organe – ohne Änderung des Bundesfinanzgesetzes und ohne Ministerratsbeschluss – innerhalb der neu geschaffenen variablen Pools (siehe **TZ 7**) selbstständig Planstellen einrichten oder aufwerten konnten (unabhängig davon war jeder neue Arbeitsplatz bzw. jede Aufwertung einem Arbeitsplatzbewertungsverfahren durch das BKA zu unterziehen).

eine vereinfachte Darstellung, erhöhte Übersichtlichkeit und Verständlichkeit:

(4) Der Personalplan erhielt eine neue Gliederung und Darstellung der Personalkapazitäten. Die Übersichten zu den „lebenden Subventionen“ und zum Sozialplan entfielen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(5) Die einzelnen Planstellen waren nicht mehr getrennt nach Planstellenbereichen (z.B. Zentraleitung und nachgeordnete Dienststellen), sondern zusammengefasst nach ihrer Wertigkeit für eine gesamte Untergliederung dargestellt.

(6) Die Planstellen für Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete wurden je Bewertungsqualität zusammengeführt, pro Untergliederung wurde summarisch angegeben, wie viele Planstellen davon mit Beamtinnen und Beamten besetzt werden durften.

eine Erhöhung der Transparenz und Budgetwahrheit:

(7) Wesentliche Informationen über den tatsächlichen Personalstand waren sofort ersichtlich (z.B. Anzahl der Planstellen und Vollbeschäftigtenäquivalente der höheren und mittleren Bewertungsqualitäten im gesamten Ressort). Insgesamt betrachtet erschien dadurch der Personalplan ab 2013 übersichtlicher als der Stellenplan 2008, auch wenn einige Detailinformationen nicht mehr abgebildet waren.

(8) Im neuen Personalplan sollte auch der tatsächliche Personalstand durch die Angabe der Vollbeschäftigtenäquivalente des Vor- und Vorvorjahres als Vergleichswert verfügbar sein. Zu den veranschlagten Planstellen und Personalcontrollingpunkten (siehe **TZ 5**) waren ebenfalls Vorjahreswerte angeführt.

(9) Planstellen waren in der jeweiligen Einstufung zu systemisieren, in denen die entsprechende Personalkapazität tatsächlich verwendet und bezahlt wurde. Damit waren Planstellenbindungen über verschiedene Bereiche eines Ressorts hinweg im Regelfall nicht mehr möglich.

(10) Die Übersichtstabellen zum Personalplan enthielten auf Bundesebene zusammenfassende Darstellungen aller Untergliederungen oder die Anzahl der Planstellen je Besoldungs- und Funktionsgruppe.

(11) Im rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsbehelf zum Personalplan erfolgte eine weitere Aufgliederung der Planstellen bis auf die Detailbudgets 1. Ebene.

Flexibilität für die haushaltsleitenden Organe:

(12) Vor allem die neu geschaffenen variablen Pools führten zu einer Erhöhung der Flexibilität für die einzelnen haushaltsleitenden Organe bei der Einrichtung von niedriger bewerteten Planstellen, sofern die für diesen Pool festgelegte Summe von Planstellen und Personalcontrollingpunkten nicht überschritten wurde (siehe **TZ 5**).

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(13) Weiters waren die festgelegten Obergrenzen für Planstellen und Personalcontrollingpunkte durch den Wegfall der Planstellenbereiche und die gemeinsame Erfassung der Planstellen einer Bewertungsqualität für die gesamte Untergliederung nur mehr auf Ebene der Untergliederung verbindlich.

eine verbesserte Steuerung der Personalkapazitäten:

(14) Das BHG 2013 enthielt eine gesetzliche Grundlage für Ministerratsbeschlüsse, die für mehrere Jahre im Voraus bindende Zielwerte an Vollbeschäftigtenäquivalenten pro Untergliederung festsetzten.

(15) Ebenso sollte die Einführung der Personalcontrollingpunkte im Personalplan (siehe **TZ 5**) dessen Steuerungsfunktion erhöhen. Sie stellten eine zusätzliche Obergrenze dar und sollten zumindest eine Relation zu den für eine Planstelle erforderlichen budgetären Mitteln herstellen. Sie konnten aber die Veranschlagung des einer Planstelle entsprechenden Personalaufwands und die Prüfung der tatsächlichen Bedeckung im vorhandenen Budget nicht ersetzen.

(16) + (17) Der Steuerung der Personalkapazitäten dienten weiters verbesserte IT-unterstützte Auswertungsmöglichkeiten sowie ein gesetzlich normiertes ressortinternes und ressortübergreifendes Controlling (Personalkapazitätscontrollingverordnung 2013).

Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Neuerungen des Personalplans (in der ab 2013 vorliegenden Form) im Vergleich zum Stellenplan (bis 2008) zusammen:

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Tabelle 1: Vergleich Stellenplan 2008 und Personalplan (in der Form ab 2013)

	Stellenplan 2008	Personalplan (ab 2013)	Ergebnisse der Reform
(1) Bindung an BFRG	kein BFRG	BFRG legt für vier Jahre die höchstzulässige auszahlungswirksame Personalkapazität verbindlich fest	erhöhte Planungssicherheit
(2) Erstellung	mit Hilfe des Personalinformationssystems (PIS) sowie des Budget-Verrechnungs- und Informationssystems (BVI), teilweise händisch	automatisierte Generierung durch die IT-Applikation Personalplan zum Bundesfinanzgesetz aus der IT-Anwendung für das Personalmanagement	vereinfachte Erstellung
(3) unterjährige Änderungen	1. BFG-Änderung 2. Beschluss Ministerrat bei Organisationsänderungen	1. BFG-Änderung 2. Beschluss Ministerrat bei Organisationsänderungen oder poolübergreifenden Verschiebungen 3. Bundesminister innerhalb der Pools	vereinfachte Abänderung
(4) Gliederung	Allgemeiner Teil I Planstellenverzeichnis Bundesdienst Teil II.A Annex 1 ausgegliederte Beamte Annex 2 lebende Subventionen Annex 3 Sozialplan	Regelungen für die Planstellenbewirtschaftung Planstellenverzeichnis 1a (Bundesdienst) Planstellenverzeichnis 1b (ausgegliederte Beamte)	vereinfachte Darstellung, erhöhte Übersichtlichkeit, Verständlichkeit
(5) Inhalt	je Kapitel Planstellen nach Besoldungsgruppen (bis zu Funktionsgruppen) getrennt für Zentralstelle und weitere Planstellenbereiche (z.B. nachgeordnete Dienststellen)	je Untergliederung Planstellen nach Besoldungsgruppen (bis zu Funktionsgruppen) Auflösung der Planstellenbereiche	
(6) Beamtinnen und Beamte	Planstellen für Beamtinnen und Beamte und Vertragsbedienstete auszuweisen	summarische Angabe der möglichen Beamten-Planstellen	
(7) VBÄ	keine Angaben zu tatsächlichem Personalstand	VBÄ als Messgröße des tatsächlichen Personalstands	Erhöhung der Transparenz und Budgetwahrheit
(8) Vergleichswerte	keine Angaben zu Vorjahreswerten	Planstellen und entsprechende PCP ¹ des Vorjahres sowie VBÄ und entsprechende PCP des Vor- und Vorvorjahres	
(9) Zuordnung von Planstellen	Bindung von Planstellen zwischen verschiedenen Planstellenbereichen und Verwendungsgruppen möglich	Systemisierung der Planstelle in jener Einstufung (Verwendungs-, Funktionsgruppe), in der Verwendung und Bezahlung erfolgt	
(10) Übersichtstabellen	keine zusammenfassenden Übersichten	Übersichtstabellen auf Bundesebene zum Personalplan (z.B. zusammenfassende Darstellung aller Untergliederungen oder Anzahl der Planstellen je Besoldungsgruppe)	
(11) Teilhefte und Arbeitsbehelf	Angabe der Gesamt-Planstellen und Gesamt-VBÄ pro Kapitel im jeweiligen Teilheft	Aufteilung der Planstellen auf Ebene der Detailbudgets mit Angabe der Vergleichskennzahlen (Planstellen und PCP ¹ Vorjahr, VBÄ Vor- und Vorvorjahr) im Arbeitsbehelf zum Personalplan	

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

	Stellenplan 2008	Personalplan (ab 2013)	Ergebnisse der Reform
(12) variable Pools	nicht vorgesehen	haushaltsleitendes Organ kann in gesetzlich definierten Bereichen von niedriger bewerteten Arbeitsplätzen Planstellen einrichten, sofern die für diesen Bereich festgelegte Summe von Planstellen und PCP ¹ nicht überschritten wird	Flexibilität für haushaltsleitende Organe
(13) Bindungswirkung der Obergrenzen	auf Ebene der Planstellenbereiche	auf Ebene der gesamten Untergliederung	
(14) VBÄ-Ziele	in Praxis Vereinbarungen im Ministerrat über zu erreichende Kürzungen des tatsächlichen Personalstands	gesetzliche Grundlage für bindende Zielwerte des Ministerrats unterhalb der im Personalplan festgelegten höchstzulässigen Personalkapazität	verbesserte Steuerung der Personalkapazitäten
(15) Personalcontrollingpunkte (PCP)	keine PCP	Angabe der PCP im Personalplan zur qualitativen Steuerung der Personalkapazität durch Herstellen einer Relation zu den erforderlichen budgetären Mitteln	
(16) Auswertbarkeit	Zusatzinstrumente für aussagekräftige Auswertungen erforderlich	Verprobungen und Auswertungsreports im IT-Verfahren Personalplan bzw. Managementinformationssystem eingerichtet	
(17) Controlling	Meldung relevanter Personalkennzahlen durch die Ressorts an das BKA bzw. BMF	gesetzliche Grundlage für ressortübergreifendes IT-unterstütztes Controlling durch BKA, monatliche Gegenüberstellung von VBÄ und bindenden Zielwerten laut Ministerrat und Obergrenzen der Planstellen laut Personalplan, Meldung des Personalaufwands	

¹ PCP = Personalcontrollingpunkte

Quellen: BKA; RH

8.2

Der RH bewertete die mit der Haushaltsrechtsreform 2009/2013 bewirkten Neuerungen des Personalplans als positiv. Der Personalplan neu war grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um einen Überblick über die Planstellen in verschiedenen Bewertungsqualitäten und die Entwicklung der tatsächlichen Personalstände (der Summe aus Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten) zu gewährleisten.

Abschnitt II: Steuerung

Steuerungsfunktion des Personalplans

9.1 (1) Als Grundlage der Personalsteuerung des Bundes sollten die langfristigen Dienstverhältnisse der Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten einer besonderen Steuerung (zusätzlich zur Verfügbarkeit der finanziellen Mittel) unterworfen werden. Diese Dienstverhältnisse unterlagen einem besonderen Bestandschutz und lösten damit finanzielle Verpflichtungen des Bundes für sehr lange Zeiträume aus. Der Personalplan leistete über die Festlegung der höchstzulässigen Personalkapazität diesen Beitrag zur Steuerung des Personalstands und in Folge auch der Personalausgaben.

(2) Die Schlüsselrolle bei der Steuerung kam dem Gesetzgeber zu, der auf der Grundlage des BHG 2013 mit dem Bundesfinanzrahmengesetz für vier aufeinanderfolgende Finanzjahre die Grundzüge des Personalplans festzulegen hatte. Innerhalb der Grenzen dieser Grundzüge hatte die Erstellung des Personalplans für das jeweilige Finanzjahr zu erfolgen; dieser war mit dem für das jeweilige Finanzjahr gültigen Bundesfinanzgesetz zu erlassen.

Die höchstzulässigen Personalkapazitäten in den höherwertigen Funktionsgruppen der jeweiligen Verwendungsgruppen steuerte der Gesetzgeber im Personalplan unmittelbar, indem er Planstellen und Personalcontrollingpunkte für diese konkret festlegte. Eine mittelbare Steuerung erfolgte über die variablen Pools des Personalplans, die die Maximalzahlen für die Summe an Planstellen und Personalcontrollingpunkten enthielten (TZ 7).

Ein weiteres steuerndes Element waren Ministerratsbeschlüsse, mit denen jährliche Personalkapazitätsziele in Vollbeschäftigtenäquivalenten festgelegt wurden. Diese sollten der Erreichung von mehrjährigen Personalkapazitätszielen dienen, indem die vorgegebenen Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente zum 31. Dezember eines Jahres verpflichtend einzuhalten waren.

(3) Eine unterjährige Änderung des Personalplans konnte gesetzlich (a) oder durch Zustimmung der Bundesregierung (b) erfolgen:

a) Eine Überschreitung der im Personalplan festgelegten Anzahl der Planstellen oder der Gesamtjahresarbeitsleistungen (überplanmäßiger Personalbedarf) erforderte eine Änderung des Bundesfinanzgesetzes.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

b) Eine Anpassung des Personalplans, aus der sich weder eine Planstellenvermehrung noch eine Erhöhung von Personalcontrollingpunkten ergeben durfte, erforderte die Zustimmung der Bundesregierung. Sie konnte nur aufgrund von Organisationsänderungen, Änderungen der Geschäftseinteilung und Änderungen, die aus einem Bewertungsverfahren nach dem Beamten–Dienstrechtsgesetz resultierten, und nur innerhalb der im Gesetz aufgezählten Besoldungsgruppen vorgenommen werden (in der Allgemeinen Verwaltung, Verwendungsgruppe A1 beispielsweise nur in den Funktionsgruppen A1/GL bis A1/7).

(4) Innerhalb der neu geschaffenen variablen Pools (**TZ 7**) konnte das jeweilige haushaltsleitende Organ – ohne Änderung des Bundesfinanzgesetzes und ohne Ministerratsbeschluss – selbstständig Planstellen einrichten oder aufwerten.

(5) Für andere Vertragsverhältnisse (freie Dienstverträge, Werkverträge, Arbeitskräfteüberlassungen) waren nach Auskunft des BKA keine Planstellen zu binden, weil diese – etwa bei knappen finanziellen Ressourcen – im Regelfall leicht(er) auflösbar waren. Daher unterlagen diese Vertragsverhältnisse auch nicht der Steuerung durch den Personalplan.

9.2

(1) Der RH hielt den Personalplan sowie die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit einer flexiblen Handhabung für die Steuerung des Personalstands des Bundes geeignet. Andere dienstvertragsähnliche Vertragsverhältnisse und atypische Beschäftigungsverhältnisse im Bund waren im Personalplan nicht enthalten und daher mit diesem Instrument nicht steuerbar (siehe **TZ 41, TZ 42, TZ 43, TZ 44, TZ 45, TZ 46, TZ 47, TZ 48** und **TZ 49**).

(2) Der RH beurteilte die Vereinbarungen von Personalkapazitätszielen (in Vollbeschäftigtenäquivalenten) durch Ministerratsbeschlüsse als ein flexibles Instrument zur Steuerung der Besetzung von Planstellen und damit zur Einhaltung der maximalen, gesetzlich vorgegebenen Höchstgrenze.

Wirkungsorientierte Steuerung mit Hilfe des Personalplans

10.1

(1) Ziel der wirkungsorientierten Haushaltsführung war die effektive und effiziente Steuerung der öffentlichen Mittel, die Ausrichtung des Mitteleinsatzes an der Wirkung für die Bürgerinnen und Bürger. Alle haushaltsleitenden Organe hatten im Zusammenwirken mit den haushaltsführenden Stellen erstmals mit dem Entwurf des Bundesfinanzgesetzes und seiner Teilhefte für das Finanzjahr 2013, im Falle mehrjähriger Wirkungen auch im Bundesfinanzrahmengesetz, Angaben zur Wirkungsorientierung zu machen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(2) Das BKA war das verantwortliche Ressort für die allgemeinen Personalangelegenheiten öffentlich Bediensteter sowie für den Personalplan des Bundes. Dementsprechend enthielt die Untergliederung 10 im Bundesvoranschlag 2013 (sowie im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz) erstmals folgendes Wirkungsziel: „Weiterentwicklung und Modernisierung des öffentlichen Personal-, Organisations- und Verwaltungsmanagements zur Sicherstellung einer effektiven und effizienten Erbringung der öffentlichen Leistungen im Interesse des Gemeinwohls“. Dieses Ziel wurde auch in den Bundesvoranschlägen 2014 und 2015 sowie den zugehörigen Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen beibehalten.

Zur Erreichung dieses Wirkungsziels beschrieb das BKA im Bundesfinanzgesetz 2013, 2014 und 2015 unter anderem Maßnahmen wie

- die Umsetzung des Personalplans NEU für eine effiziente Personalbewirtschaftung des Bundes,
- die Förderung der internen Mobilität innerhalb des Bundes,
- eine jährliche Erarbeitung einer Dienstrechts-Novelle oder
- den Aufbau eines bundesinternen Arbeitsmarktes.

(3) Im Globalbudget 10.01 „Steuerung, Koordination und Services“ war als eine Kennzahl für die Erreichung des genannten Wirkungsziels festgelegt: „Die Anzahl der Such- und Vermittlungsaufträge des Ressorts an das Mobilitätsmanagement des Bundeskanzleramtes sollte größer als 900 sein“. Konkretere Umsetzungsmaßnahmen oder Kennzahlen enthielt auch das Teilheft zur Untergliederung 10 nicht. Auch für die Messung der Wirkung des Personalplans als Instrument für eine effiziente Personalbewirtschaftung fand sich im Teilheft zur Untergliederung 10 keine Kennzahl.

10.2

Der RH hielt fest, dass die Wirkungsziele des BKA grundsätzlich auch die Steuerung des Bundespersonals mit Hilfe des Personalplans erfassten. Konkrete Kennzahlen zur Messung der Maßnahme „Personalplan NEU für eine effiziente Personalbewirtschaftung des Bundes“ waren nicht festgelegt.

Da das Steuerungspotenzial des Personalplans 131.361 VBÄ mit einem Personalaufwand (im Jahr 2015) von rd. 8,690 Mrd. EUR umfasste, empfahl der RH, zur Messung der Maßnahme „Personalplan NEU für eine effiziente Personalbewirtschaftung des Bundes“ einen geeigneten Indikator (Kennzahl) zu entwickeln.

10.3

Laut Stellungnahme des BKA seien im Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Personalplan keine eigenen Wirkungsziele vorgesehen, da der

Bericht des Rechnungshofes



Personalebewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Personalplan für sich vor allem der Inputsteuerung diene. Erst bei einzelnen Wirkungszielen könne der Personalplan (z.B. im Bereich der Wirkungsfolgenabschätzung und der finanziellen Auswirkungen) einen Teilaspekt bilden.

Das BKA sah in eigenen Wirkungszielen auf den Personalplan selbst bezogen keine Vereinbarkeit mit den Zielen der Wirkungsorientierung. Kennzahlen für die laufenden Personalpläne, die eine Zusammenschau über den personellen Input lieferten (und eine rechtliche Obergrenze für die höchstzulässige Personalkapazität bildeten), wären darüber hinausgehend nicht geeignet, da beispielsweise zusätzliche personelle Ressourcen regelmäßig einen Teil von Maßnahmen in anderen Wirkungszielen bildeten.

10.4

Der RH hielt fest, dass das BKA zur Erreichung des Wirkungsziels „Weiterentwicklung und Modernisierung des öffentlichen Personal-, Organisations- und Verwaltungsmanagements zur Sicherstellung einer effektiven und effizienten Erbringung der öffentlichen Leistungen im Interesse des Gemeinwohls“ auch die Maßnahme „Umsetzung des Personalplans NEU für eine effiziente Personalebewirtschaftung des Bundes“ angeführt hatte. Aus Sicht des RH sollten sowohl der Grad der Zielerreichung (Wirkungsziel) als auch die Entwicklung bzw. der Fortschritt der entsprechenden Maßnahme(n) messbar sein. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Personalcontrolling in Einrichtungen mit Bundesbeteiligung

11.1

(1) Zum Stichtag 30. September 2015 bestanden im Bereich des Bundes 104 Rechtsträger⁵ (siehe dazu Anhang B), an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich – das heißt mit mehr als 50 % – beteiligt war bzw. die seiner Aufsicht unterlagen (zum Personal bei diesen Bundesbeteiligungen siehe **TZ 49**).

Tabelle 2: Personal und Personalaufwand bei Bundesbeteiligungen

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010/2014	
	in VBÄ						
Personal	101.732,92	103.132,08	101.568,98	101.712,93	102.538,95	+ 806,03	+ 0,79 %
	in Mio. EUR						
Aufwand	6.130,83	6.348,59	6.433,89	6.637,93	6.783,35	+ 652,52	+ 10,64 %

Quelle: BMF

Gemäß § 67 BHG 2013 führten die mit der Verwaltung der Anteilsrechte bzw. der Aufsicht betrauten Bundesministerinnen und Bundesminister über diese Rechtsträger⁶ ein Beteiligungscontrolling durch und berichteten hierüber dem BMF. Das BMF sammelte diese Daten und übermittelte zweimal jährlich einen konsolidierten Bericht an den Budgetausschuss des Nationalrats (die von der gegenständlichen Gebärungsüberprüfung umfassten Ressorts erstatteten alle die entsprechenden Berichte im Rahmen des Beteiligungscontrollings gemäß § 67 BHG 2013 an das BMF).

(2) Davon unabhängig waren seit 1. Jänner 2013 die Bundesministerinnen und Bundesminister gemäß § 44 Abs. 9 BHG 2013 verpflichtet, jährlich dem Bundeskanzler sowie dem Bundesminister für Finanzen über den Personalstand und Personalaufwand weiterer Einrichtungen mit eigener Rechtsträgerschaft zu berichten. Dies betraf alle Einrichtungen, die im jeweiligen organisatorischen oder finanziellen Einflussbereich des Bundesministeriums standen, unabhängig von der Höhe der Beteiligung des Bundes. Schon aufgrund des zum Beteiligungscontrolling unterschiedlichen Wortlauts konnte die Anzahl der von der Berichtspflicht des § 44 Abs. 9 BHG 2013 umfassten Einrichtungen nicht mit jenen des Beteiligungscontrollings deckungsgleich sein.

Die Gesetzesmaterialien führten zu § 44 Abs. 9 BHG 2013 aus, dass es von größtem Interesse sei, wie sich die Personalsituation in den im Einflussbereich des Bundes stehenden Rechtsträgern darstelle, da es sich dabei um Personen handle, die öf-

⁵ Gesellschaften privaten oder öffentlichen Rechts bzw. Anstalten öffentlichen Rechts

⁶ Das Controlling bezog sich auf Gesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt war und Gesellschaften und Anstalten öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Bundes unterlagen. Ausnahme gemäß § 67 Abs. 1 Z 2 und Abs. 3a BHG 2013: Sozialversicherungsträger und Aktiengesellschaften, deren Aktien zum amtlichen Handel oder zum geregelten Freiverkehr zugelassen waren (Verbund, Post).

Bericht des Rechnungshofes



Personalsbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

fentliche Aufgaben des Bundes erfüllten und deren Personalkosten letztlich in den allermeisten Fällen über Budgetmittel des Bundes finanziert würden. Erst ein standardisiertes Berichtswesen zur Personalgestion der ausgegliederten Einrichtungen und der sonstigen Rechtsträger im Einflussbereich des Bundes werde dazu beitragen, die klare Definition der öffentlichen Aufgaben ausgegliederter Einrichtungen und die Berücksichtigung des Leistungsauftrags bei der Finanzierung zu ermöglichen.

(3) Das BKA hielt hierzu fest, dass keine eigene Datenbank oder IT–Applikation für die nach § 44 Abs. 9 BHG 2013 zu meldenden Personaldaten entwickelt worden war, um die Ressorts nicht durch zusätzliche Meldepflichten zu belasten. Daher sei eine bestehende IT–Applikation für die Erfassung von Beteiligungen um einzelne Felder für Personaldaten erweitert worden, um den Ressorts die Ergänzung der zusätzlichen Daten in dieser Applikation zu ermöglichen. Eine vom BKA mit den Bundesministerien akkordierte Liste von Rechtsträgern, die dem § 44 Abs. 9 BHG 2013 folgend im finanziellen oder organisatorischen Einflussbereich des Bundes standen, fehlte.

Eine Qualitätsüberprüfung des BKA hatte außerdem ergeben, dass die gemäß § 44 Abs. 9 BHG 2013 zu erfassenden Personaldaten nicht in ausreichender Form gepflegt waren (auch von den von der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung umfassten Ressorts berichteten lediglich das BMGF und das BMVIT die Personaldaten gemäß § 44 Abs. 9 BHG 2013 an das BKA). Daher konnte das BKA keine weiterführenden Analysen durchführen. Eine weitere Berichts– oder Veröffentlichungspflicht für die gemäß § 44 Abs. 9 BHG 2013 zu meldenden Personaldaten bestand für den Bundeskanzler nicht.

Das BKA sagte zu, eine Regierungsvorlage zu § 44 Abs. 9 BHG 2013 vorlegen zu wollen, in der alle Beteiligungen mit Bundesanteilen über 50 % (gleichartig zu § 67 BHG 2013) als von dieser Bestimmung erfasste Einrichtungen festgelegt werden.

11.2

(1) Der RH kritisierte, dass trotz der bereits seit 2013 bestehenden Berichtspflicht an den Bundeskanzler über die Personalsituation der Rechtsträger im organisatorischen oder finanziellen Einflussbereich des Bundes noch immer keine vollständigen Daten vorlagen. Damit war der Zweck des § 44 Abs. 9 BHG 2013 – die Darstellung der Personalgestion unter Berücksichtigung des jeweiligen Leistungsauftrags – weiterhin nicht erfüllt. Der RH kritisierte, dass eine mit den Bundesministerien akkordierte Liste der nach § 44 Abs. 9 BHG 2013 zu berücksichtigenden Rechtsträger fehlte.

Der RH empfahl dem BKA, Einvernehmen mit den Bundesministerien über die von § 44 Abs. 9 BHG 2013 umfassten Einrichtungen, die im organisatorischen oder finanziellen Einflussbereich des jeweiligen Bundesministeriums standen, herzustellen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(2) Der RH merkte weiters kritisch an, dass – im Gegensatz zum Beteiligungscontrolling des BMF – für die gemäß § 44 Abs. 9 BHG 2013 zu meldenden Daten keine weitere Berichtspflicht des Bundeskanzlers bestand.

Er empfahl dem BKA daher, die Vollständigkeit der gemäß § 44 Abs. 9 BHG 2013 zu meldenden Daten sicherzustellen und diese in konsolidierter Form zu veröffentlichen.

11.3

(1) Das BKA merkte in seiner Stellungnahme hiezu an, dass derzeit gemeinsam mit dem BMF (und dem RH) an einer Lösung in Bezug auf die Erfordernisse des § 44 BHG 2013 gearbeitet werde. Es sei zuversichtlich, dass eine solche in Kürze gefunden und darauf basierend die Qualität und Vollständigkeit der Daten verbessert werden könnten.

(2) Laut Stellungnahme des BMF habe das BKA die Erstellung einer Regierungsvorlage zu § 44 BHG zugesagt, in der alle Beteiligungen des Bundes über 50 % (analog zu § 67 BHG) als von dieser Bestimmung erfasste Einrichtungen festgelegt würden. Damit wäre eine Übereinstimmung der in den Personalplan des Bundes (§ 44 BHG) aufzunehmenden Unternehmen mit jenen gegeben, die gemäß § 67 BHG dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling unterliegen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Abschnitt III: Personalstand und Personalbudget

Grundlagen

12 Der Personalstand des Bundes ergab sich aus der Anzahl der Personen (Beamtinnen, Beamte oder Vertragsbedienstete) im Dienststand des Bundes, durch deren Beschäftigungsausmaß (in Vollbeschäftigtenäquivalenten) und durch die Anzahl der Planstellen (siehe **TZ 4**).

Aufgrund der bedeutenden Zunahme an Teilzeitkräften im Bundesdienst war die Personalkapazität des Bundes nicht aus der Anzahl der Personen, sondern aus der Summe der Beschäftigungsausmaße in Vollbeschäftigtenäquivalenten im Vergleich zur Summe der Planstellen ersichtlich. Die Summe der Vollbeschäftigtenäquivalente durfte an keinem Tag den Stand an Planstellen überschreiten.

Personen in Ausbildungsverhältnissen, atypischen Beschäftigungsverhältnissen und (nicht beamtete) Bedienstete in ausgegliederten Einrichtungen des Bundes waren weder im Personalplan definiert noch war der zugehörige Aufwand im Personalaufwand enthalten; diese wurden im Sachaufwand verrechnet.

Demgegenüber war der Aufwand für Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete im Bundesdienst als Personalaufwand im Bundesvoranschlag und im Bundesrechnungsabschluss enthalten.

Personal im Bundesdienst

13.1 Die Regierungsprogramme sahen ab 2000 eine laufende Reduzierung des Personalstands des Bundes einerseits durch Reduzierung der Planstellen in den Ressorts und andererseits durch Ausgliederung von Einrichtungen des Bundes in eigene Rechtsträger und Übertragung des zugehörigen Personals vor.

Die Regierungsprogramme ab 2009 legten fest, dass die weitere Reduzierung des Personalstands des Bundes durch Nachbesetzungen von Planstellen nur im Ausmaß der halben (voraussichtlichen) Pensionierungsquote erfolgt. Für 2012 bis 2014 wurde darüber hinaus ein Aufnahmestopp beschlossen; danach galt wieder die halbe Pensionierungsquote. Ausgenommen von diesen Einsparungsvorgaben waren in den unterschiedlichen Jahren unterschiedliche Berufsgruppen, wie etwa Lehrpersonen, Richterschaft, Staatsanwaltschaft oder Exekutivdienst.

Die folgende Tabelle zeigt für den gesamten Bund (alle Ressorts) für den Zeitraum 2009 bis 2015 die Entwicklung der Planstellen gemäß Personalplan, des Personalstandsziels und des tatsächlichen Personalstands. Umfasst sind alle Beamtin-

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

nen und Beamten sowie Vertragsbediensteten, die ihre Leistungen unmittelbar für den Bund erbringen (Beamtinnen und Beamte in ausgegliederten Einrichtungen werden in **TZ 28** und **TZ 29** gesondert behandelt).

Tabelle 3: Personal im Bundesdienst (Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete)

Personal im Bundesdienst ¹	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015		
	Anzahl									in %
Planstellen gem. Personalplan ²	136.702	136.446	135.595	134.807	133.506	133.958	133.772	- 2.930	- 2,1	
	in VBÄ									
Personalstand-Ziel ³ (per 31.12.)	133.620	133.311	132.692	131.274	129.967	131.515	131.589	- 2.031	- 1,5	
Personalstand-Ist ³ (per 31.12.)	132.908	132.804	132.357	131.183	129.873	130.992	131.361	- 1.547	- 1,2	

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete, die ihre Leistungen unmittelbar für den Bund erbringen (Ressorts ohne Ausgegliederte)
- ² gemäß letztgültiger Personalanpassung des jeweiligen Jahres (Planstellenverzeichnis 1a, ohne Ausgegliederte)
- ³ mittelverwendungswirksame Personalkapazität (betriebsmäßige Darstellung)

Quellen: BKA; Personalplan des BFG

Die Personalpläne sahen von 2009 bis 2013 eine Verringerung an Planstellen von 136.702 auf 133.506 vor; dies entsprach einer Reduktion um 3.196 Planstellen bzw. 2,3 %. Dagegen ermöglichte der Personalplan 2014 eine Erhöhung der zulässigen Planstellen auf 133.958; mit dem Personalplan 2015 wurden diese auf 133.772 wieder leicht gesenkt. Von 2009 bis 2015 ergab sich eine gesamthafte Reduzierung der Planstellen um 2.930 bzw. um 2,1 %.

Die Zielvorgaben für den tatsächlichen Personalstand in Vollbeschäftigtenäquivalenten (VBÄ) beruhten auf Ministerratsbeschlüssen (siehe **TZ 3**) und gaben zunächst von 2009 bis 2013 eine Verringerung des Personalstands von 133.620 VBÄ auf 129.967 VBÄ vor. Dies entsprach einer Reduktion um 3.653 VBÄ bzw. 2,7 %. Für 2014 und 2015 folgten Erhöhungen des Personalstand-Zielwerts auf insgesamt 131.589 VBÄ. Daraus ergab sich von 2009 bis 2015 eine gesamthafte Personaleinsparung von 2.031 VBÄ bzw. 1,5 %.

Die Ressorts verringerten aufgrund dieser Vorgaben den tatsächlichen Personalstand in Summe von 2009 bis 2015 von 132.908 VBÄ auf 131.361 VBÄ; dies entsprach einer Reduktion um 1.547 VBÄ bzw. 1,2 %.

13.2

Der RH hielt fest, dass die Ressorts im Zeitraum 2009 bis 2015 in Summe die bundesweiten Einsparungsvorgaben der Planstellen und Personalstand-Ziele erfüllten. Er anerkannte die Einhaltung der Personalziele entsprechend den gesetzlichen Vor-

Bericht des Rechnungshofes



Personalsbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

gaben wie auch die Erfüllung der Personalstand-Ziele. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die Zahl der Planstellen ab 2014 insbesondere wegen der Erhöhung in den Bereichen Lehrer, Exekutive und Rechtsprechung wieder gestiegen war. In Folge stieg auch der Gesamtstand an Vollbeschäftigtenäquivalenten in den Jahren 2014 und 2015 gegenüber 2013. Das Jahr 2013 wies mit 129.873 die geringste Anzahl an Vollbeschäftigtenäquivalenten auf.

Entwicklung des Personalstands in den Berufsgruppen

14.1 Wie in **TZ 13** dargestellt, waren die Berufsgruppen Lehrpersonen, Richterschaft/Staatsanwaltschaft und Exekutivdienst ursprünglich von den Einsparungsvorgaben ausgenommen; nachfolgend wurden für diese Berufsgruppen zusätzliche Planstellen genehmigt und auch Personal dafür aufgenommen.

Tabelle 4 stellt die Entwicklung des Ist-Stands an Bundesbediensteten, aufgegliedert nach Berufsgruppen, dar:

Tabelle 4: Entwicklung des Personalstands nach Berufsgruppen

Berufsgruppen im Bundesdienst	2009		2010		2011		2012		2013		2014		Veränderung 2009 bis 2014	
	in VBÄ	Anteil in %	in VBÄ	in %										
Allgemeiner Verwaltungsdienst	47.299	35,6	46.609	35,1	45.907	34,6	44.997	34,3	44.188	34,0	44.654	34,1	-2.645	-5,6
Lehrpersonen	38.015	28,6	38.498	29,0	38.914	29,4	39.042	29,7	38.863	29,9	39.034	29,8	1.019	2,7
Exekutivdienst	29.689	22,3	29.933	22,5	30.112	22,7	30.124	23,0	30.047	23,1	30.200	23,1	511	1,7
Militärischer Dienst	14.747	11,1	14.644	11,0	14.392	10,9	13.981	10,6	13.740	10,6	13.675	10,4	-1.072	-7,3
Richterschaft/Staatsanwaltschaft ¹	2.444	1,8	2.425	1,8	2.480	1,9	2.518	1,9	2.557	2,0	2.909	2,2	465	19,0
Krankenpflege-dienst	217	0,2	218	0,2	221	0,2	217	0,2	206	0,2	213	0,2	-4	-1,8
Schulaufsicht	271	0,2	254	0,2	250	0,2	233	0,2	215	0,2	260	0,2	-11	-4,1
sonstige	226	0,2	223	0,2	81	0,1	71	0,1	57	0,0	48	0,0	-178	-78,8
Summe	132.908	100,0	132.804	100,0	132.357	100,0	131.183	100,0	129.873	100,0	130.992	100,0	-1.915	-1,4

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive Verwaltungsgerichtsbarkeit (Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzgericht, Verwaltungsgerichtshof)

Quelle: BKA „Das Personal des Bundes“

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

14.2

Von 2009 bis 2014 kam es im Bundesdienst insgesamt zu einer Personalreduktion von 132.908 VBÄ auf 130.992 VBÄ, das entsprach einer Reduktion um 1.915 VBÄ bzw. 1,4 %.

Von 2009 bis 2014 erhöhte sich allerdings die Anzahl der Vollbeschäftigtenäquivalente in der Berufsgruppe der Lehrer um 1.019 VBÄ, das waren 2,7 %, im Exekutivdienst um 511 VBÄ, das waren 1,7 %, und in der Berufsgruppe der Richterschaft und Staatsanwaltschaft um 465 VBÄ, das waren 19 %. Die im gesamten Bundesdienst erzielte Reduktion wurde daher überwiegend durch Personaleinsparungen von den Berufsgruppen Allgemeiner Verwaltungsdienst und Militärischer Dienst getragen. Die Berufsgruppe Allgemeiner Verwaltungsdienst trug mit einer Einsparung von 2.645 VBÄ (– 5,6 %) und die Berufsgruppe Militärischer Dienst mit einer Einsparung von 1.072 VBÄ (– 7,3 %) wesentlich zur Personaleinsparung im Bundesdienst bei.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Personalaufwand Bundesdienst

15.1 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Personalaufwands des Bundes (alle Ressorts) im Zeitraum 2009 bis 2015. Enthalten sind alle Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten, die ihre Leistungen unmittelbar für den Bund erbrachten (Beamtinnen und Beamte in ausgegliederten Rechtsträgern werden in **TZ 28** und **TZ 29** gesondert behandelt).

Tabelle 5: Personalaufwand Bundesdienst (Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete)

Personalaufwand für den Bundesdienst ¹	2009	2010	2011	2012	Haushaltsrechtsreform	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015		
Personalstand-Ist ² (per 31.12., in VBÄ)	132.908	132.804	132.357	131.183			129.873	130.992	131.361	- 1.547	- 1,2 %
	Personalausgaben						Personalaufwand				
Personalaufwand ³ (in Mio. EUR)	7.123,80	7.205,40	7.281,10	7.748,10		8.454,84	8.402,88	8.690,40	1.566,60	22,0 %	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete, die ihre Leistungen unmittelbar für den Bund erbringen (Ressorts ohne Ausgliederung)

² mittelverwendungswirksame Personalkapazität (betriebsmäßige Darstellung)

³ 2009 bis 2012 „Personalausgaben“, ab 2013 „Personalaufwand“

Quellen: BKA; Personalplan des BFG

Der Personalaufwand erhöhte sich im Zeitraum 2009 bis 2015 trotz der Personalreduktion insbesondere auch wegen Änderungen der Rechtslage:

- Von 2009 bis 2011 stiegen die Personalausgaben (2009 bis 2012: „Personalausgaben“ bzw. Aktivitätsausgaben, ab 2013: „Personalaufwand“) trotz des Personalabbaus von rd. 7.124 Mio. EUR auf rd. 7.281 Mio. EUR um 157 Mio. EUR bzw. 2,2 %.
- Aufgrund der Haushaltsrechtsreform waren 2012 im Personalaufwand 13 anstatt zwölf Bezüge enthalten. Dies erhöhte den Personalaufwand 2012 auf rd. 7.748 Mio. EUR.
- 2013 bedingte die Neueinführung des Dienstgeberpensionsbeitrags von 12,55 % für Beamtinnen und Beamte einen entsprechenden Anstieg auf rd. 8.455 Mio. EUR.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- 2015 kam es infolge von Ausnahmen bei den Personaleinsparungsvorgaben bzw. durch Personalerhöhungen in bestimmten Bereichen (bspw. Lehrpersonen, Exekutivdienst und Richterschaft/Staatsanwaltschaft) zu einem Anstieg auf rd. 8.690 Mio. EUR (2015).

Für den Zeitraum 2009 bis 2015 ergab sich somit eine Erhöhung des Personalaufwands von rd. 7.124 Mio. EUR auf rd. 8.690 Mio. EUR; dies entsprach einer Steigerung um rd. 1.567 Mio. EUR bzw. 22,0 %.

15.2

Trotz der Reduzierung des Personalstands um 1.547 VBÄ stieg der Personalaufwand von 2009 bis 2015 um rd. 1.567 Mio. EUR, das waren 22,0 %. Auch unter Außerachtlassung der Sondereffekte (Haushaltsrechtsreform 2013, Dienstgeberpensionsbeitrag 2013) konnte eine vollständige Stabilisierung des Personalaufwands von 2009 bis 2015 nicht erreicht werden, weil erzielten Einsparungen Mehrbelastungen, insbesondere durch Personalerhöhungen in bestimmten Bereichen (siehe **TZ 14**), gegenüberstanden.

15.3

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die angewandte Methodik – Vergleich zwischen Aktivitätsausgaben der „Unterteilung 0“ im Jahr 2009 mit den Personalaufwendungen des Jahres 2015 – nicht die optimale Vergleichsrechnung darstelle. Zwischen 2009 und 2015 ergäben sich methodische Unterschiede wie die Dotierung von vier Personalrückstellungen, weiters die unterschiedliche Verbuchung von Abfertigungen, Urlaubersatzleistungen und Jubiläumszuwendungen. Außerdem seien Nebengebühren (Fahrkostenzuschuss, Auslandszulagen, Aufwandsentschädigungen, freiwilliger Sozialaufwand), die 2009 noch zu den Sachausgaben gerechnet worden waren, ab 2013 im Personalaufwand enthalten. Weiters seien bei diesem Vergleich auch die Erlöse aus der Auflösung von Personalrückstellungen, die 2013 besonders hoch gewesen seien, einzubeziehen. Insgesamt ergebe sich damit von 2012 auf 2013 mit der Haushaltsrechtsreform eine Änderung der Inhalte, die eine direkte Vergleichbarkeit der Personalausgaben des Zeitraums bis 2012 mit dem Personalaufwand ab 2013 erschwere.

Als bessere Vergleichsgröße mit den Aktivitätsausgaben (2009) würden sich die Personalauszahlungen (2015) gemäß Finanzierungsrechnung eignen. Diese seien für den Bund im Jahr 2015 bei 8.584,4 Mio. EUR gelegen, wodurch sich gegenüber den Aktivitätsausgaben des Jahres 2009 nur eine Steigerung von 1.460,6 Mio. EUR bzw. 20,5 % ergebe. Ohne die – bereits vom RH erwähnten – im Jahr 2013 eingeführten Dienstgeberpensionsbeiträge für Beamtinnen und Beamte (12,55 %) in der Höhe von 540,9 Mio. EUR und ohne jene Nebengebühren in der Höhe von 172,8 Mio. EUR, die früher Sachausgaben waren, reduziere sich diese Steigerung auf 746,9 Mio. EUR bzw. 10,5 %. Hievon entfielen 5,0 % auf den Zeitraum 2009 bis 2013 und 5,5 % auf den Zeitraum 2013 bis 2015. Somit ergebe sich nach Meinung des BMF trotz struktureller Änderungen – wie Anstieg des Durchschnittsalters und

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Verschiebungen zu höher bezahlten Berufen – abzüglich der Gehaltserhöhungen 2009 bis 2013 (ca. 5,4 %) lediglich eine Steigerung um rd. 5 % und daher eine erhebliche Stabilisierungswirkung durch den Personalabbau bis 2013.

15.4

Der RH stimmte dem BMF grundsätzlich zu, dass ein Vergleich der Aktivitätsausgaben (2009) mit dem Personalaufwand (2015) differenziert zu betrachten war. Er hatte allerdings für den Zeitraum 2013 bis 2015 den Personalaufwand heranzuziehen, weil die Personalkapazitätscontrollingverordnung 2013 für die monetarisierte Personalkapazität diesen als Kenngröße vorsah. Da der Personalaufwand für den Zeitraum 2009 bis 2012 (vor Einführung des Ergebnishaushalts durch die Haushaltsrechtsreform 2013) nicht zur Verfügung stand, zog der RH – ebenso wie das BKA in den Personalcontrollingberichten – für die Jahre 2009 bis 2012 die Aktivitätsausgaben heran. Auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit wies der RH in den Tabellen (bspw. Tabelle 5 mit Trennungsbalken) und im Begleittext ausdrücklich hin.

Es war davon auszugehen, dass der Personalabbau 2009 bis 2013 zu Kostendämpfungseffekten geführt hatte. Der RH wies aber darauf hin, dass selbst nach den Ausführungen des BMF keine Stabilisierung des Personalaufwands erreicht werden konnte.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Personalstand und Personalaufwand im BKA

16.1

(1) Mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2014 wurden die Aufgabenbereiche für Kunst und Kultur vom BMB (vormals BMUKK) per 1. März 2014 in einer eigenen Untergliederung (UG 32, Kunst und Kultur) zusammengefasst und dem BKA zusätzlich zum bestehenden Wirkungsbereich (UG 10, Allgemeine Regierungspolitik) übertragen. Die Zeitreihen des BKA weisen daher vom Jahr 2013 auf 2014 eine entsprechende Steigerung des Personalstands und –aufwands auf.

(2) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Personalstands und –aufwands für das BKA im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015:

Tabelle 6: Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BKA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ¹	2015 ¹	Änderung 2009 bis 2015		
	Anzahl									
Planstellen	1.112	1.091	1.055	1.045	1.031	1.527 ³	1.513	401	+ 36,1 %	
	in VBÄ									
VBÄ–Ziel	1.052	1.019	1.006	989	985	1.451	1.449	397	+ 37,7 %	
VBÄ–Ist	1.014,18	994,34	971,87	961,78	955,81	1.411,25	1.423,70	410	+ 40,4 %	
	in Mio. EUR									
	Personalausgaben				Personalaufwand					
Personalaufwand ²	57,70	57,93	57,24	61,15	67,52	103,64	100,30	42,60	+ 73,8 %	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ab 2014 inkl. Kunst und Kultur (UG 32)

² 2009 bis 2012 „Personalausgaben“, ab 2013 „Personalaufwand“

³ Daten Personalplan + 7 aus Verschiebung BMF an BKA

Quellen: BKA; Personalpläne 2009 bis 2015; Ministerratsbeschlüsse

(3) Sowohl die Vorgaben der Konsolidierung gemäß dem Bundesfinanzgesetz (Personalplan) als auch jene aus den Ministerratsbeschlüssen sahen für das BKA eine stetige Reduktion der Planstellen bzw. der Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente im Zeitraum 2009 bis 2015 vor:

- Die Anzahl der Planstellen reduzierte sich von 2009 bis 2013 von 1.112 auf 1.031; dies entsprach einer Reduktion um 81 VBÄ bzw. 7,3 %. Die Übernahme des Wirkungsbereichs „Kunst und Kultur“ bedingte einen Anstieg auf 1.527 Planstellen im Jahr 2014; danach reduzierte sich die Anzahl 2015 wieder um 14 auf 1.513 Planstellen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- Der Zielwert für die Vollbeschäftigtenäquivalente reduzierte sich von 2009 auf 2013 von 1.052 VBÄ auf 985 VBÄ; das entsprach einer Reduktion um 67 VBÄ bzw. 6,4 %. Die Übernahme des Wirkungsbereichs „Kunst und Kultur“ bedingte einen Anstieg auf 1.451 VBÄ im Jahr 2014, danach reduzierte sich der Zielwert für die Vollbeschäftigtenäquivalente bis Ende 2015 um 2 auf 1.449 VBÄ.
- Aufgrund der Vorgaben reduzierte das BKA den tatsächlichen Personalstand (Ist-Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten) von 2009 bis 2013 von 1.014,18 VBÄ auf 955,81 VBÄ; das entsprach einer Reduktion um 58,37 VBÄ bzw. 5,8 %. Die Übernahme des Wirkungsbereichs „Kunst und Kultur“ (UG 32) bedingte einen Anstieg auf 1.411,25 VBÄ im Jahr 2014, danach erhöhte sich diese Anzahl bis Ende 2015 auf 1.423,70 VBÄ.

16.2 Im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015 erfüllte das BKA die Vorgaben des Personalplans und der Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente.

17.1 Der Personalaufwand des um den Wirkungsbereich „Kunst und Kultur“ erweiterten Ressorts BKA stieg von 2009 bis 2015 von 57,70 Mio. EUR auf 100,30 Mio. EUR; dies entsprach einer Steigerung um 42,60 Mio. EUR bzw. 73,8 %.

Durch die Personaleinsparungen konnte der Personalaufwand des BKA in den Jahren 2009 bis 2011 bei rd. 57,5 Mio. EUR konstant gehalten werden. Der Anstieg des Personalaufwands im Jahr 2012 resultierte im Wesentlichen aus den Änderungen durch die Haushaltsrechtsreform (siehe **TZ 15**), jener im Jahr 2013 aus der Einführung des Dienstgeberpensionsbeitrags von 12,55 % für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte (siehe **TZ 15**). Die Übernahme des Wirkungsbereichs „Kunst und Kultur“ führte im BKA zu einer Erhöhung des Personalaufwands auf 103,64 Mio. EUR im Jahr 2014; dieser konnte im Jahr 2015 auf 100,30 Mio. EUR reduziert werden.

17.2 Der wesentliche Anstieg des Personalaufwands des BKA resultierte aus der Übernahme des Wirkungsbereichs „Kunst und Kultur“, aus den Umstellungen durch die Haushaltsrechtsreform und die Neueinführung des Dienstgeberpensionsbeitrags.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Personalstand und Personalaufwand im BMF

18.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Personalstands und –aufwands für das BMF im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015:

Tabelle 7: Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BMF

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015		
	Anzahl									
Planstellen	12.300	12.180	12.051	11.920	11.655	11.346 ²	11.440	– 860	– 7,0 %	
	in VBÄ									
VBÄ-Ziel	11.034	10.906	10.775	10.710	10.500	10.628	10.674	– 360	– 3,3 %	
VBÄ-Ist	10.958,00	10.876,16	10.672,48	10.611,54	10.373,79	10.524,60	10.533,75	– 424,25	– 3,9 %	
	in Mio. EUR									
	Personalausgaben				Personalaufwand					
Personalaufwand ¹	562,00	566,44	572,74	624,56	683,24	673,70	689,91	127,91	22,8 %	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ 2009 bis 2012 „Personalausgaben“, ab 2013 „Personalaufwand“

² Daten Personalplan – 7 aus Verschiebung BMF an BKA

Quellen: BKA; Personalpläne 2009 bis 2015; Ministerratsbeschlüsse

(2) Sowohl die Vorgaben der Konsolidierung gemäß dem Bundesfinanzgesetz (Personalplan) als auch jene aus den Ministerratsbeschlüssen sahen für das BMF grundsätzlich eine stetige Reduktion der Planstellen bzw. der Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente im Zeitraum 2009 bis 2015 vor. Im Zeitraum 2012 bis 2014 nahm die Bundesregierung jedoch den Bereich Finanzpolizei des BMF von den allgemeinen Personaleinsparungsvorgaben des Bundes aus. 2015 bis 2018 sind zur Stärkung der operativen Finanzverwaltung (insbesondere im Bereich der Betrugsbekämpfung) insgesamt zusätzlich 1.050 VBÄ vorgesehen.

In den Jahren 2010 bis 2014 war bei den Vollbeschäftigtenäquivalenten die Übernahme von Bediensteten der Post und Telekom bzw. des BMLVS in das BMF aufgrund einzelner Mobilitätsprogramme zu berücksichtigen. Für in das Finanzressort wechselnde Bedienstete des BMLVS werden außerdem zwischen 2014 und 2018 zusätzlich 70 zweckgewidmete Planstellen vorgesehen. In Summe ist daher ab 2015 bis 2018 mit einer Erhöhung des Stands an Planstellen und an Vollbeschäftigtenäquivalenten zu rechnen:

- Die Anzahl der Planstellen reduzierte sich von 2009 bis 2015 von 12.300 auf 11.440; dies entsprach einer Reduktion um 860 Planstellen bzw. 7,0 %.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- Der Zielwert für die Vollbeschäftigtenäquivalente reduzierte sich von 2009 bis 2015 von 11.034 VBÄ auf 10.674 VBÄ; dies entsprach einer Reduktion um 360 VBÄ bzw. 3,3 %.
- Aufgrund dieser Vorgaben reduzierte das BMF den tatsächlichen Personalstand (Ist-Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten) von 2009 bis 2015 von rd. 10.958 VBÄ auf rd. 10.534 VBÄ; dies entsprach einer Reduktion um rd. 424 VBÄ bzw. 3,9 %.

18.2 Im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015 erfüllte das BMF die Vorgaben des Personalplans und der Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente.

19.1 Der Personalaufwand stieg trotz des Personalabbaus von 2009 bis 2015 von 562,00 Mio. EUR auf 689,91 Mio. EUR. Dies entsprach einer Steigerung um 127,91 Mio. EUR bzw. 22,8 %. Der Personalaufwand stieg mit den jährlichen Gehaltsanpassungen und dem Struktureffekt. Im Wesentlichen resultierte der zusätzliche Anstieg des Personalaufwands im Jahr 2012 aus den Änderungen durch die Haushaltsrechtsreform (vgl. **TZ 15**), jener im Jahr 2013 aus der Neueinführung des Dienstgeberpensionsbeitrags von 12,55 % für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte (vgl. **TZ 15**).

19.2 Der RH hielt fest, dass trotz der Verringerung der Plan- und Ist-Personalstände von 2009 bis 2015 der Personalaufwand um 22,8 % anstieg. In den Folgejahren bis 2018 wird die vorgesehene Erhöhung der Anzahl an Planstellen und an höchstzulässigen Vollbeschäftigtenäquivalenten zu einem zusätzlichen Anstieg des Personalaufwands führen.

19.3 Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zur Berechnungsmethodik des RH in **TZ 15**. Bei einem Vergleich der Aktivitätsausgaben 2009 mit den Personalauszahlungen 2015 (ohne jene Nebengebühren, die früher als Sachausgaben verbucht wurden, und ohne Dienstgeberpensionsbeiträge für Bundesbeamte) betrage die Differenz nur 11,7 %.

19.4 Der RH wies abermals (siehe **TZ 15**) darauf hin, dass im Rahmen der Personalkapazitätscontrollingverordnung ab 2013 der Personalaufwand, wie vom RH dargestellt, gemäß dem Ergebnishaushalt anzugeben war.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Personalstand und Personalaufwand im BMGF

20.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Personalstands und –aufwands für das BMGF im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015:

Tabelle 8: Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BMGF

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015		
	Anzahl									
Planstellen	402	398	393	391	387	379	376	– 26	– 6,5 %	
	in VBÄ									
VBÄ-Ziel	380	378	376	372	364	362	360	– 20	– 5,3 %	
VBÄ-Ist	372,13	363,05	360,18	355,63	346,18	344,13	348,18	– 24	– 6,4 %	
	in Mio. EUR									
	Personalausgaben				Personalaufwand					
Personalaufwand ¹	24,00	23,35	23,91	25,72	27,99	26,58	27,04	+ 3,04	+ 12,7 %	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ 2009 bis 2012 „Personalausgaben“, ab 2013 „Personalaufwand“

Quellen: BKA; Personalpläne 2009 bis 2015; Ministerratsbeschlüsse

(2) Sowohl die Vorgaben der Konsolidierung gemäß dem Bundesfinanzgesetz (Personalplan) wie auch jene aus den Ministerratsbeschlüssen sahen für das BMGF eine stetige Reduktion der Planstellen bzw. der Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015 vor:

- Die Anzahl der Planstellen reduzierte sich von 2009 bis 2015 von 402 auf 376; dies entsprach einer Reduktion um 26 Planstellen bzw. 6,5 %.
- Der Zielwert für die Vollbeschäftigtenäquivalente reduzierte sich von 2009 bis 2015 von 380 VBÄ auf 360 VBÄ; dies entsprach einer Reduktion von 20 VBÄ bzw. 5,3 %.
- Aufgrund dieser Vorgaben reduzierte das BMGF den tatsächlichen Personalstand (Ist-Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten) von 2009 bis 2015 von rd. 372 VBÄ auf rd. 348 VBÄ; dies entsprach einer Reduktion um rd. 24 VBÄ bzw. 6,4 %.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- 20.2** Im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015 erfüllte das BMGF die Vorgaben des Personalplans und der Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente.
- 21.1** Der Personalaufwand stieg trotz des Personalabbaus von 2009 bis 2015 von 24,00 Mio. EUR auf 27,04 Mio. EUR; dies entsprach einer Steigerung um 3,04 Mio. EUR bzw. 12,7 %. Der Personalaufwand stieg mit den jährlichen Gehaltsanpassungen und dem Struktureffekt. Im Wesentlichen resultierte der zusätzliche Anstieg des Personalaufwands im Jahr 2012 aus den Änderungen durch die Haushaltsrechtsreform (vgl. **TZ 15**) und jener im Jahr 2013 aus der Neueinführung des Dienstgeberpensionsbeitrags von 12,55 % für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte (vgl. **TZ 15**).
- 21.2** Der RH hielt fest, dass trotz der Verringerung der Plan- und Ist-Personalstände der Personalaufwand von 2009 bis 2015 um 12,7 % anstieg.

Personalstand und Personalaufwand im BMVIT

- 22.1** (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Personalstands und –aufwands für das BMVIT im Zeitraum 2009 bis 2015:

Tabelle 9: Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BMVIT

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015		
	Anzahl									
Planstellen	968	955	942	913	896	888	877	- 91	- 9,4 %	
	in VBÄ									
VBÄ-Ziel	910	897	885	852	832	851	849	- 61	- 6,7 %	
VBÄ-Ist	885,78	868,65	864,58	829,60	796,70	835,45	838,88	- 47	- 5,3 %	
	in Mio. EUR									
	Personalausgaben				Personalaufwand					
Personalaufwand ¹	52,80	52,84	53,68	57,46	61,49	60,76	62,62	9,82	18,6 %	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ 2009 bis 2012 „Personalausgaben“, ab 2013 „Personalaufwand“

Quellen: BKA; Personalpläne 2009 bis 2015; Ministerratsbeschlüsse

- (2) Sowohl die Vorgaben der Konsolidierung gemäß Bundesfinanzgesetz (Personalplan) als auch jene aus den Ministerratsbeschlüssen sahen für das BMVIT eine stetige Reduktion der Planstellen bzw. der Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015 vor:

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- Die Anzahl der Planstellen reduzierte sich von 2009 bis 2015 von 968 auf 877; dies entsprach einer Reduktion um 91 Planstellen bzw. 9,4 %. Die Planstellen des BMVIT untergliederten sich in die drei Gruppen Allgemeiner Verwaltungsdienst, ADV-Bedienstete sowie Post- und Fernmeldehoheitsverwaltung.
- Der Zielwert für die Vollbeschäftigtenäquivalente reduzierte sich von 2009 bis 2015 von 910 VBÄ auf 849 VBÄ; dies entsprach einer Reduktion um 61 VBÄ bzw. 6,7 %.
- Aufgrund dieser Vorgaben reduzierte das BMVIT den tatsächlichen Personalstand (Ist-Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten) von 2009 bis 2015 von rd. 886 VBÄ auf rd. 839 VBÄ; dies entsprach einer Reduktion um rd. 47 VBÄ bzw. 5,3 %.

22.2 Im Beobachtungszeitraum 2009 bis 2015 erfüllte das BMVIT die Vorgaben des Personalplans und der Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente.

23.1 Der Personalaufwand stieg trotz des Personalabbaus von 2009 bis 2015 von 52,80 Mio. EUR auf 62,62 Mio. EUR; dies entsprach einer Steigerung von 9,82 Mio. EUR bzw. rd. 18,6 %. Der Personalaufwand stieg mit den jährlichen Gehaltsanpassungen und dem Struktureffekt. Im Wesentlichen resultierte der zusätzliche Anstieg des Personalaufwands im Jahr 2012 aus den Änderungen durch die Haushaltsrechtsreform (vgl. **TZ 15**), jener im Jahr 2013 aus der Neueinführung des Dienstgeberpensionsbeitrags von 12,55 % für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte (vgl. **TZ 15**).

23.2 Der RH hielt fest, dass trotz sinkender Plan- und Ist-Personalstände der Personalaufwand von 2009 bis 2015 um etwa 18,6 % anstieg.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Personalstand und Personalaufwand im BMJ

24.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Personalstands und –aufwands für das BMJ im Zeitraum 2009 bis 2015:

Tabelle 10: Entwicklung von Personalstand und –aufwand im BMJ

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015		
Planstellen	Anzahl							in %		
Allg. Verwaltung	5.635	5.643	5.627	5.618	5.522	5.467	5.449	– 186	– 3,3	
Richterschaft ³	1.797	1.866	1.927	1.922	1.959	2.012	2.012	+ 215	+ 12,0	
Staatsanwaltschaft ⁴	343	370	379	386	490	493	481	+ 138	+ 40,2	
Exekutivdienst (Justizwache)	3.134	3.132	3.128	3.117	3.113	3.212	3.212	+ 78	+ 2,5	
Sonstige ¹	102	106	106	108	108	109	109	+ 7	+ 6,9	
Summe	11.011	11.117	11.167	11.151	11.192	11.293	11.263	+ 252	+ 2,3	
	in VBÄ							in %		
VBÄ-Ziel	10.970	11.044	11.094	11.056	11.119	11.292	11.262	+ 292	+ 2,7	
VBÄ-Ist	10.954,70	10.896,00	10.986,66	10.947,04	10.933,05	11.106,53	11.169,59	+ 215	+ 2,0	
	in Mio. EUR							in %		
	Personalausgaben				Personalaufwand					
Personal-aufwand ²	553,40	558,11	566,44	617,93	728,29	676,39	701,82	+ 148,42	+ 26,8	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Krankenpflegedienst, Lehrpersonen

² 2009 bis 2012 „Personalausgaben“, ab 2013 „Personalaufwand“

³ inklusive Richteramtswärterinnen und –wärter

⁴ ab 2013: inklusive Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Zentralstelle

Quellen: BMJ; Personalpläne 2009 bis 2015; Ministerratsbeschlüsse

Im Zeitraum 2009 bis 2015 nahm die Bundesregierung den Justizbereich des BMJ teilweise von den allgemeinen Personaleinsparungsvorgaben des Bundes aus. Für bestimmte Schwerpunkte beschloss die Bundesregierung zusätzliche Personalaufnahmen. Die Schwerpunkte betrafen in der Rechtsprechung vor allem die Verfahrensbeschleunigung, die Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität, die Familiengerichtbarkeit sowie die Justizwache in den Justizanstalten.

(2) Im Wege von Ministerratsbeschlüssen wurden zusätzliche Planstellen für das BMJ vereinbart und gesetzlich im Personalplan bzw. Bundesfinanzrahmengesetz verankert:

- In Summe stieg im BMJ die Gesamtanzahl der Planstellen von 2009 bis 2015 von 11.011 auf 11.263; dies entsprach einer Steigerung um 252 Planstellen bzw. 2,3 %.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- Im Bereich des Allgemeinen Verwaltungsdiensts wurde die Anzahl der Planstellen in diesem Zeitraum um 186 vermindert. Hingegen ergaben sich zusätzliche 215 Planstellen für Richterinnen und Richter (inklusive Richteramtsanwärterinnen und –anwärter), 138 Planstellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und 78 Planstellen für die Justizwache.
- Der Zielwert für die Vollbeschäftigtenäquivalente erhöhte sich von 2009 bis 2015 von 10.970 VBÄ auf 11.262 VBÄ; dies entsprach einer Erhöhung um 292 VBÄ bzw. 2,7 %.
- Aufgrund der zusätzlich genehmigten Planstellen erhöhte das BMJ den tatsächlichen Personalstand (Ist-Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten) von 2009 bis 2015 von rd. 10.955 VBÄ auf rd. 11.170 VBÄ; dies entsprach einer Steigerung um rd. 215 VBÄ bzw. 2,0 %.

(3) Für 2016 sah das Bundesfinanzrahmengesetz ursprünglich eine Reduktion der Planstellen um 48 für das BMJ vor. Nach Ansicht des BMJ wären jedoch zusätzliche Planstellen insbesondere in den bisher von den allgemeinen Einsparungen betroffenen Bereichen (nichtakademische Entscheidungsorgane, Kanzleien) notwendig, um die verfassungsrechtlich übertragenen, laufend komplexer werdenden, besonders sensiblen Aufgaben im Bereich der Rechtsprechung und Sicherheit optimal erfüllen zu können. Zudem betonte das BMJ, dass der Anfall der Aufgaben nicht vorhersehbar oder steuerbar wäre.

(4) Mit BGBl. I Nr. 34/2016 vom Juni 2016 wurde im Bundesfinanzrahmengesetz die Höchstzahl an Planstellen im BMJ für 2016 auf 11.375 angehoben, der zugehörige Ministerratsbeschluss (100/5) vom Mai 2016 erhöhte auch den Zielwert für die Vollbeschäftigungsäquivalente des BMJ für 2016 auf 11.346 VBÄ. Diese Höchstwerte werden gemäß Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020 erst beginnend mit 2017 (11.353 Planstellen) bis 2020 (11.108 Planstellen) wieder gesenkt werden.

24.2

Der RH hob hervor, dass das BMJ seit 2010 den Personalstand gesamthaft erhöhen konnte. Das BMJ hatte gemäß Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020 einen Anteil der Personaleinsparungen des Bundes mitzutragen und hatte dies auch bereits mit den einvernehmlichen Ministerratsbeschlüssen der Bundesregierung bestätigt.

Daher empfahl der RH dem BMJ, die ab 2017 vorgesehenen Einsparungen auch zu erbringen.

24.3

Das BMJ hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Planstellenzuwächse im Bereich der Rechtsprechung auf objektivierbare Gründe zurückzuführen seien. Es nannte neben der Verfahrensbeschleunigung in Großverfahren weiters die Stärkung der Korruptionsbekämpfung, Änderungen im Familienrecht, die Übernahme

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

weiterer Zuständigkeiten sowie die Wiedereinführung des 2. Berufsrichters in den Schöffensenaten. Dank Maßnahmen im Infrastrukturbereich (Ausbau der IT-Unterstützung, Einrichtung von Justiz-Servicecentern, Strukturoptimierungen) habe es im Allgemeinen Verwaltungsdienst dennoch Personaleinsparungen vornehmen können. Weitere Personaleinsparungen hätten aufgrund neuer Herausforderungen (Großverfahren, Schlepperkriminalität, sensible Prozessthemen, Suchtgiftproblematik) jedoch spürbare Qualitätseinbußen zur Folge.

Weiters verwies das BMJ in seiner Stellungnahme darauf, dass bei verantwortungsvoller Personalplanung weitere, vom Bundesfinanzrahmen vorgezeigte Einsparungen ohne die Gefahr spürbarer Qualitätsverluste nicht zu erbringen seien. Insbesondere sei bereits jetzt jeder ruhestandsbedingte Personalabgang durch Neuaufnahmen zu ersetzen, weil in den nächsten fünf Jahren 20 % der Bediensteten in Pension gehen würden. Aufgrund der ressortinternen Grundausbildungszeiten von zwei bis sechs Jahren sei schon jetzt eine uneingeschränkte Nachbesetzung unerlässlich. Weiters habe die gestiegene Frauenquote einen Anstieg an mutterschaftsbedingten Abwesenheiten zur Folge, für die entsprechend ausgebildete Ersatzkräfte vonnöten seien.

24.4 Hinsichtlich der demografischen Entwicklung der Bediensteten verwies der RH auf seine Empfehlungen an das BKA, die alterslastige demografische Verteilung des Bundespersonals bei künftigen Konsolidierungsvorgaben betreffend den Personalstand zu berücksichtigen (**TZ 32**) sowie langfristig eine detaillierte Aufgaben- und Prozesskritik bzw. eine Personalbedarfsanalyse in den Ressorts zu initiieren und zu begleiten (**TZ 31**).

25 Der Personalaufwand des BMJ erhöhte sich von 2009 bis 2015 von 553,40 Mio. EUR auf 701,82 Mio. EUR; dies entsprach einer Erhöhung um 148,42 Mio. EUR bzw. 26,8 %. Der Aufwand stieg mit den jährlichen Gehaltsanpassungen, dem Struktureffekt und der Erhöhung des Ist-Stands an Personal. Im Wesentlichen resultierte der zusätzliche Anstieg des Personalaufwands im Jahr 2012 aus den Änderungen durch die Haushaltsrechtsreform (vgl. **TZ 15**), jener im Jahr 2013 aus der Neueinführung des Dienstgeberpensionsbeitrags von 12,55 % für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte (vgl. **TZ 15**).

BMJ: Justizbetreuungsagentur

26.1 2009 wurde die Justizbetreuungsagentur mit dem Justizbetreuungsagentur-Gesetz, BGBl. I Nr. 101/2008, als Anstalt öffentlichen Rechts im Zuständigkeitsbereich des BMJ gegründet. Die Justizbetreuungsagentur hatte Personal für den Strafvollzug, Kinderbeistände, IT- und Wirtschaftsexpertinnen und -experten für die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft, Amtsdolmetscherinnen und -dolmetscher sowie Familiengerichtshelferinnen und -helfer für das BMJ bereitzustellen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Tabelle 11: Entwicklung des Personalstands und –aufwands in der Justizbetreuungsagentur

	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2010 bis 2014	
	in VBÄ						
VBÄ-Ist	116	143	186	264	377	+ 261	+ 225 %
	in Mio. EUR						
Aufwand	6,01	7,61	10,23	15,10	21,71	+ 15,7	+ 261 %

Quellen: BMF; RH

Das Personal der Justizbetreuungsagentur stand in keinem Dienstverhältnis zum Bund, sondern wurde von der Justizbetreuungsagentur angestellt und den (nachgeordneten) Dienststellen des BMJ zur Dienstleistung überlassen. Folglich war das Personal der Justizbetreuungsagentur vom Bundesfinanzrahmengesetz, Personalplan bzw. den (den Personalstand betreffenden) Ministerratsbeschlüssen nicht umfasst. Die Gesamtpersonalzahl der Justizbetreuungsagentur war daher nicht durch den Personalplan steuerbar, sondern war lediglich in den zentralen Übersichten des Bundes im Beteiligungscontrolling ersichtlich.

Der starke Anstieg bei den Beschäftigtenzahlen und korrespondierend beim Personalaufwand war auf den Vollausbau der Familiengerichtshilfe und die Verrechnung zusätzlichen Personals im Strafvollzug zurückzuführen. Haushaltsrechtlich verrechnete das BMJ den Aufwand der Justizbetreuungsagentur und somit auch deren Personalaufwand im Wege des Sachaufwands.

In seinem Bericht „Justizbetreuungsagentur“ (Reihe Bund 2014/7) hatte der RH festgestellt, dass das über die Justizbetreuungsagentur eingesetzte Betreuungspersonal in Justizanstalten idente Aufgaben hatte und Leistungen erbrachte wie die Beschäftigten des BMJ (Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete). Auch Kinderbeistände, Expertinnen und Experten, Amtsdolmetscherinnen und –dolmetscher und die Familiengerichtshilfe waren ausschließlich für die Justiz tätig. Die dafür anfallenden Aufwendungen waren grundsätzlich als Personalaufwand zu charakterisieren, der jedoch als Sachaufwand im Rechnungsabschluss des Bundes ausgewiesen war. Der RH hatte kritisiert, dass dadurch der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion hinsichtlich der Justizbetreuungsagentur verlor. Er hatte weiters bemängelt, dass der Ausweis der überlassenen Arbeitskräfte im Sachaufwand zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands führte.

26.2

Der RH wies darauf hin, dass die Personalgestion von Rechtsträgern, die in hohem Ausmaß Leistungen für ein Ressort erbrachten, im Personalplan des Bundes weder abgebildet noch von dessen Steuerungsfunktion umfasst war. Er kritisierte, dass dadurch der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verlor.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Hinsichtlich der durch die Justizbetreuungsagentur überlassenen Arbeitskräfte verweist der RH auf seinen Bericht aus dem Jahr 2014 und auf seine Empfehlung in **TZ 46**.

BMJ: Richter und Staatsanwälte in der Zentralstelle

27.1

(1) Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wurden – nach Absolvierung einer richterlichen, umfassenden vier– bzw. fünfjährigen Ausbildung und Praxis – auf Planstellen bei einem bestimmten Gericht bzw. einer bestimmten Staatsanwaltschaft ernannt. Mit ihrer Zustimmung konnten sie darüber hinaus einer anderen Dienststelle, aber auch der Zentralstelle des BMJ zur Besorgung von Verwaltungsaufgaben dienstzugeeteilt werden. Diese Möglichkeit nutzte das BMJ, um akademische Referentenarbeitsplätze in der Zentralstelle mit Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zu besetzen. Ihre Verwendung in der Zentralstelle des BMJ stellte sich zum 31. Dezember 2014 wie folgt dar:

Tabelle 12: Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Zentralstelle des BMJ

	Richterinnen/Richter	Staatsanwältinnen/Staatsanwälte
	VBÄ	
Ressort gesamt	1.776,70	455,00
<i>davon in der Zentralstelle</i>	<i>39,00</i>	<i>72,25</i>
Anteil in der Zentralstelle	2,2 %	15,9 %

Stichtag 31. Dezember 2014

Quellen: BMJ; Personalplan 2016

Insgesamt waren rd. 2,2 % aller Richterinnen und Richter bzw. rd. 15,9 % aller Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Zentralstelle des BMJ zur Erbringung von Verwaltungsaufgaben eingesetzt.

(2) § 205 Richter– und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (RStDG) ermächtigte das BMJ, in der Zentralstelle Arbeitsplätze des Allgemeinen Verwaltungsdiensts mit Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zu besetzen und diese Bediensteten weiterhin nach deren Gehaltsschema zu besolden. Diese Möglichkeit betraf Referentenarbeitsplätze der Wertigkeiten A1/2 und A1/3, stellvertretende Abteilungsleiterarbeitsplätze A1/4 und Abteilungsleiterarbeitsplätze A1/5 und A1/6. Zum 1. Dezember 2015 waren von den 30 Abteilungsleitungen der Zentralstelle des BMJ drei (in der Sektion II – Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen) nicht mit Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten besetzt.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Da derart ernannte Abteilungsleiterinnen bzw. –leiter als leitende Staatsanwältinnen bzw. –anwälte eingestuft waren, war deren Monatsbezug – unabhängig vom konkreten Dienstalter – in Höhe von mindestens 8.076,90 EUR deutlich höher als bei einer Besoldung nach dem Schema des Allgemeinen Verwaltungsdienstes. Der RH berechnete hiezu, dass der in Tabelle 12 dargestellte Einsatz von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und –anwälten zur Besorgung von Verwaltungsaufgaben in der Zentralstelle des BMJ – verglichen mit dem Einsatz von Verwaltungspersonal (Besoldungsgruppe Allgemeiner Verwaltungsdienst) – alleine im Jahr 2014 zu einem Mehraufwand von rd. 1,99 Mio. EUR führte⁷.

Anlässlich der Wiedereingliederung der Vollzugsdirektion in die Zentralstelle des BMJ als Sektion II (Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen) wurde § 205 RStDG dahingehend reformiert: In der Sektion II konnten ab 1. Juli 2015 keine Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte mehr neu ernannt werden.

27.2

Der RH kritisierte, dass das BMJ 2014 in Summe 111,25 VBÄ an Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und –anwälten, die eine vier- oder fünfjährige hochqualifizierte Ausbildung durchliefen, welche sie zur selbstständigen Ausübung des Amtes einer Richterin oder eines Richters bzw. einer Staatsanwältin bzw. eines Staatsanwalts befähigte, nicht entsprechend dieser Ausbildung in der Rechtsprechung und Strafrechtspflege, sondern zur Erbringung von Verwaltungsaufgaben – und damit für ausbildungsfremde Tätigkeiten – in der Zentralstelle einsetzte.

Der RH kritisierte, dass das BMJ durch diese Besetzungspraxis einen – verglichen mit Personal des Allgemeinen Verwaltungsdienstes – jährlichen Mehraufwand von rd. 1,99 Mio. EUR verursachte.

Der RH empfahl dem BMJ, zukünftig auf Dienstzuteilungen von Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in die Zentralstelle, insbesondere zur Bedeckung regelmäßigen Personalbedarfs, möglichst zu verzichten. Arbeitsplätze des Allgemeinen Verwaltungsdienstes sollten zukünftig nur mehr mit Bediensteten des (Allgemeinen) Verwaltungsdienstes besetzt werden.

Der RH empfahl dem BKA, im Sinne der mit der Wiedereingliederung der Vollzugsdirektion bereits initiierten Reform, eine Regierungsvorlage zur Änderung des § 205 RStDG auszuarbeiten, welche Ernennungen von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten im Bereich der Zentralstelle des BMJ lediglich dann ermöglicht, wenn auf

⁷ Der RH verglich dazu das 14-Fache der Summe der Monatsbezüge (Stichtag 1. Jänner 2015) der in der Zentralstelle tätigen Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten mit dem 14-Fachen der entsprechenden Monatsbezüge (inkl. 10 Überstunden pro Monat), die bei einer Ernennung in die Verwendungsgruppe A1 auf Basis des tatsächlichen Dienstalters und ihrer tatsächlichen Arbeitsplatzbewertung gebührt hätte. Für dienstzugeteiltes Personal wurde eine Arbeitsplatzwertigkeit A1/3 angenommen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

dem konkreten Arbeitsplatz Aufgaben erbracht werden, die für die Unabhängigkeit der Rechtsprechung wesentlich sind (z.B. Personalbewirtschaftung, Budget).

27.3

(1) Das BKA führte in seiner Stellungnahme aus, dass für eine Änderung des § 205 RStDG noch kein sozialpartnerschaftlicher bzw. politischer Konsens gefunden habe werden können.

(2) Laut Stellungnahme des BMJ könne es den vom RH für 2014 errechneten Mehraufwand von 1,99 Mio. EUR nicht nachvollziehen. Die Berechnungsmethode würde sich auf einen Stichtag beziehen und somit weder die Karriereaufbahn, die unterschiedlichen Gehaltskurven, noch die Altersstruktur berücksichtigen. In Ansehung der im Verwaltungsbereich stark eingeschränkten Möglichkeiten einer Pragmatisierung sei einer Vergleichsberechnung das Entgelt der Vertragsbediensteten der Entlohnungsgruppe v1 zugrunde zu legen. Hier zeige sich, dass der Personalaufwand für jung ernannte, der Zentralstelle dienstzugeteilte Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. für die in der Zentralstelle ernannten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die auf A1/3 bewerteten Arbeitsplätzen eingesetzt würden, jedenfalls am Beginn ihrer Laufbahn nahezu jenem Personalaufwand für Vertragsbedienstete der Entlohnungsgruppe v1 entspreche.

Im Zeitraum 2015 hätten sich von den 53 dienstzugeteilten Richterinnen und Richtern und Staatsanwältinnen und Staatsanwälten insgesamt 49 in den Gehaltsstufen 1 bis 3 und nur vier in einer höheren Gehaltsstufe befunden. Demnach hätte sich die Berechnung eines „Mehraufwands“ auf die im Bereich der Zentralleitung ernannten Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte beschränken müssen und wären für die Berechnung eines „Mehraufwands“ nur die zum 1. Dezember 2015 in der Zentralstelle ernannten 33 Leitenden Staatsanwältinnen und –anwälte sowie 17 Oberstaatsanwältinnen und –anwälte einzubeziehen gewesen.

Die Zugrundelegung einer Überstundenpauschale in der Höhe von monatlich zehn Überstunden für eine Beamtin bzw. einen Beamten des Allgemeinen Verwaltungsdienstes A1/4 erscheine dem BMJ in Ansehung des All-in-Bezugs einer Oberstaatsanwältin bzw. eines Oberstaatsanwalts in der Zentralstelle unpassend. Darüber hinaus werde den unterschiedlichen Gehaltskurven, die sich zum Ende der Laufbahn, spätestens aber im Allgemeinen Verwaltungsdienst mit dem Erreichen der höchsten Funktionsstufe 4 wieder ausgleichen, nicht Rechnung getragen. Bei Berücksichtigung all dieser Faktoren würde sich nach den Berechnungen des BMJ zumindest eine Halbierung des im Bericht ausgewiesenen „Mehraufwands“ von 1,99 Mio. EUR ergeben.

Laut BMJ sei es unverzichtbar, dass auf der Ebene der obersten Dienstbehörde Personen tätig seien, die die Befähigung zum Richteramt aufwiesen und als Richterinnen und Richter oder Staatsanwältinnen und Staatsanwälte tätig seien. Ernennun-

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

gen von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten im Bereich der Zentralstelle sollten – wie in § 205 RStDG vorgesehen – dann möglich sein, wenn auf konkreten Arbeitsplätzen Aufgaben erbracht werden, die für die Unabhängigkeit der Rechtsprechung wesentlich sind (bspw. Personalbewirtschaftung, Budget) bzw. im engen Zusammenhang mit der Rechtsprechung stehen (Legislativsektionen, Fachaufsicht). In Ansehung der umfassenden Richterausbildung stelle dieses Vorgehen einen wesentlichen Bestandteil der Qualitätssicherung dar und gewähre eine hohe Akzeptanz der obersten Dienstbehörde bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften.

Nach Ansicht des BMJ seien Dienstzuteilungen von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zur Zentralstelle ein bewährtes Instrument der Personalrekrutierung und berücksichtigten den Umstand, dass sich die Justizverwaltung in weiten Teilen vom Allgemeinen Verwaltungsdienst erheblich unterscheide. Die Vorteile der Dienstzuteilungen lägen darin, dass sie einen kontinuierlichen Austausch zwischen Rechtspflege und Justizverwaltung ermöglichten, aktuelle Praxiserfahrung in den jeweils anderen Bereich einbrächten, durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus allen Bundesländern zu einer Harmonisierung regionaler Besonderheiten beitrugen und zugleich die Möglichkeit verschafften, die Qualität der Auswahlverfahren in den vier Oberlandesgerichtssprengeln zumindest stichprobenartig zu evaluieren, und bereits ausgebildetes und praxiserfahrenes Personal in der Zentralstelle einsetzen und einen längeren Einarbeitungsaufwand bzw. die Grundausbildung ersparen. Zusätzlich könnten sie in gewissem Maß als Regulativ für die Personalbewirtschaftung zum Ausgleich von personellen Überhängen bzw. Defiziten an ernennbaren Richteramtswärterinnen und –anwärtern in den jeweiligen Oberlandesgerichtssprengeln eingesetzt werden.

27.4

Zu der Berechnungsmethode des im Jahr 2014 aufgelaufenen Mehraufwands entgegnete der RH dem BMJ, dass die herangezogenen Vergleichsbezüge jede einzelne besoldungsrechtliche Stellung der in der Zentraleitung beschäftigten Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte berücksichtigten. Diese Berechnung basierte auf Personaldaten des BMJ. Damit trug der RH den unterschiedlichen Karriereverläufen sowie der Altersstruktur der Zentraleitung umfassend Rechnung. Der RH entgegnete dem BMJ außerdem, dass es sich bei den 2014 in der Zentralstelle beschäftigten Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten um bereits pragmatisiertes Personal handelte. Daher wäre aus Sicht des RH die vom BMJ angeregte Vergleichsberechnung mit Gehältern von Vertragsbediensteten nicht schlüssig.

Auch war für den RH nicht nachvollziehbar, weshalb für die Vergleichsberechnung nur die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Oberstaatsanwältinnen und –anwälte heranzuziehen gewesen wären. Da für alle in der Zentralstelle beschäftigten Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aufgrund des jeweiligen (Besoldungs)Dienstalters die Berechnung eines indi-

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

viduellen Vergleichsbezugs möglich war, war die ausnahmslose Miteinbeziehung aller betroffenen Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte schon aus Gründen der Vollständigkeit geboten.

Entgegen dem Vorbringen des BMJ, dass die in die Vergleichsberechnung eingeflossene Überstundenpauschale von zehn Stunden unpassend sei, waren nach Ansicht des RH Überstunden – im beschränkten Ausmaß von zehn Stunden pro Monat (2,5 Stunden pro Woche) – deshalb zu berücksichtigen, da davon auszugehen war, dass die dienstzugeordneten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die (ebenso wie die Beamtinnen und Beamten des Allgemeinen Verwaltungsdiensts A1/5 oder A1/6) einen All-in-Bezug bezogen, auch Überstunden erbrachten. Weiters wies der RH die Argumentation des BMJ zurück, dass das Erreichen der Funktionsstufe 4 im Allgemeinen Verwaltungsdienst das über den gesamten Karriereverlauf deutlich höhere Gehaltsniveau der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ausgleicht: Diese Funktionsstufe 4 gebührt erst ab dem 7. Jahr in der Gehaltsstufe 19, also erst nach 44 Dienstjahren.

Zur vom BMJ argumentierten Unverzichtbarkeit des Einsatzes von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in der Zentralstelle hielt der RH fest, dass sich seine Kritik auf jene Aufgabenbereiche bezog, deren Erledigung durch Bedienstete des Allgemeinen Verwaltungsdiensts die Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht beeinträchtigt hätte. Darauf fußend hatte der RH empfohlen, Ernennungen von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten im Bereich der Zentralstelle des BMJ lediglich dann zu ermöglichen, wenn auf dem konkreten Arbeitsplatz Aufgaben erbracht werden, die für die Unabhängigkeit der Rechtsprechung wesentlich sind (z.B. Personalbewirtschaftung, Budget). Beispielsweise wäre aus Sicht des RH die Ernennung ausschließlich von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in den Legislativsektionen nicht gerechtfertigt. Auch die Legislativsektionen in anderen Bundesministerien erbringen ihre Aufgaben, die ebenfalls in Zusammenhang mit der Rechtsprechung stehen, mit Personal des Allgemeinen Verwaltungsdiensts bzw. mit Vertragsbediensteten.

Der RH anerkannte einzelne vom BMJ aufgezählte Vorteile (Erfahrungsaustausch, Harmonisierung zwischen Bundesländern, Akzeptanz, Qualität) für den Einsatz von ausgebildetem und qualifiziertem Personal in der Zentralstelle. Aus seiner Sicht sollten Dienstzuteilungen jedoch nicht zur Bedeckung regelmäßigen Personalbedarfs, sondern allenfalls nur vorübergehend und für einen spezifischen Bedarf genutzt werden.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Bundesbeamtinnen und –beamte in ausgegliederten Rechtsträgern (Gesamtbetrachtung)

28.1

Bei der Ausgliederung staatlicher Leistungen auf eigene Rechtsträger blieben die in diesem Bereich tätigen Beamtinnen und Beamten Dienstnehmer des Bundes, wurden aber den ausgegliederten Rechtsträgern zur Dienstverrichtung zugewiesen. Die Vertragsbediensteten wurden im Zuge der Ausgliederung in der Regel zu Dienstnehmern des ausgegliederten Rechtsträgers und waren daher vom Personalplan des Bundes nicht umfasst.

Tabelle 13 zeigt für 2009 bis 2015 für Beamtinnen und Beamte in ausgegliederten Rechtsträgern jeweils die Entwicklung der Planstellen gemäß Personalplan (Planstellenverzeichnis 1b; siehe **TZ 6**), den tatsächlichen Personalstand und den Personalaufwand. Eine Liste der ausgegliederten Rechtsträger mit Stand 2014 befindet sich in Anhang A.

Tabelle 13: Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte bei ausgegliederten Rechtsträgern

Bundesbeamtinnen und Beamte ¹ bei ausgegliederten Rechtsträgern	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015	
Planstellen für Beamtinnen und Beamte gem. Personalplan ² (Anzahl)	33.227	32.420	30.716	29.152	27.035	24.967	24.447	- 8.780	- 26,4 %
Personalstand Beamtinnen und Beamte Ist-Stand ³ (VBÄ)	29.304	27.704	25.876	24.194	22.393	21.156	20.076	- 9.227	- 31,5 %
	Personalausgaben				Personalaufwand				
Personalaufwand für Beamtinnen und Beamte ⁴ (in Mio. EUR)	1.608,18	1.590,87	1.503,71	1.548,66	1.438,56	1.347,49	1.333,20	- 274,98	- 17,1 %

Rundungsdifferenzen möglich

¹ zusätzlich enthalten rd. 300 Vertragsbedienstete des Postsparkassenamtes (BMF)

² gemäß letztgültiger Personalanpassung des jeweiligen Jahres (Planstellenverzeichnis 1b, Ausgegliederte)

³ mittelverwendungswirksame Personalkapazität zum 31. Dezember

⁴ 2009 bis 2012 „Personalausgaben“, ab 2013 „Personalaufwand“

Quellen: BKA; Personalplan des BFG

Spezifische Einsparungsvorgaben für Beamtinnen und Beamte in ausgegliederten Rechtsträgern erfolgten nicht, weil eine Nachbesetzung von (Beamten-)Planstellen bei ausgegliederten Einrichtungen ausgeschlossen war. Mit dem Ausscheiden einer Beamtin bzw. eines Beamten aus dem ausgegliederten Rechtsträger wurde eine (beliebige) Planstelle beim gleichen Rechtsträger gestrichen. Nach Auskunft der

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Ressorts blieben dadurch bei den ausgegliederten Rechtsträgern vor allem höherwertige Planstellen bestehen, um Karrieremöglichkeiten zu gewährleisten.

Aufgrund von Abgängen reduzierte sich die Summe der Planstellen bei ausgegliederten Rechtsträgern von 2009 bis 2015 von 33.227 auf 24.447; dies entsprach einer Verringerung um 8.780 Planstellen bzw. 26,4 %.

Der tatsächliche Personalstand an Beamtinnen und Beamten bei ausgegliederten Rechtsträgern reduzierte sich infolge von Abgängen von 2009 bis 2015 von 29.304 VBÄ auf 20.076 VBÄ; dies entsprach einer Reduktion um 9.227 VBÄ bzw. 31,5 %.

Durch diese Personalreduktion sank auch der diesbezügliche Personalaufwand von 2009 bis 2015 von 1.608,18 Mio. EUR auf 1.333,20 Mio. EUR; dies entsprach einer Reduktion um 274,98 Mio. EUR bzw. 17,1 %.

28.2

Der RH kritisierte, dass – nach Entfall der Planstellen von Beamtinnen und Beamten in ausgegliederten Rechtsträgern nach deren Ausscheiden – der Rechtsträger eigenständig über die Wertigkeit der entfallenden Planstelle entscheiden konnte. Dies hatte zur Folge, dass höherwertige Planstellen erhalten blieben. Dem Personalplan des Bundes kam daher in Bezug auf die Wertigkeit der Planstellen bei ausgegliederten Rechtsträgern keine Steuerungsfunktion zu.

Dazu kam, dass ausgegliederte Rechtsträger Personalaufnahmen im Rahmen privatrechtlicher Dienstverhältnisse – ohne Limitierung durch den Personalplan – vornehmen konnten, sodass dem Personalplan des Bundes diesbezüglich ebenfalls keine Steuerungsfunktion zukam.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Bundesbeamtinnen und –beamte in ausgegliederten Rechtsträgern der überprüften Ressorts

29.1

(1) Die Personalstände und der Personalaufwand für Beamtinnen und Beamte in den ausgegliederten Rechtsträgern der überprüften Ressorts nahmen in den Jahren 2009 bis 2015 folgende Entwicklung:

Tabelle 14: Entwicklung des Personalstands und –aufwands für Beamtinnen und Beamte in ausgegliederten Rechtsträgern des BKA, BMF, BMGF, BMVIT, BMJ

Aus- gegliederte	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2009 bis 2015	
BKA¹									
Planstellen	158	155	141	130	126	287	266	+ 108	+ 68,4 %
VBÄ-Ist	142,83	136,68	126,88	122,08	115,73	257,35	252,73	+ 110	+ 76,9 %
Personal- ausgaben Personal- aufwand ² in Mio. EUR	7,36	7,08	6,83	7,15	6,58	17,43	17,20	+ 9,84	+ 133,7 %
BMF									
Planstellen	23.219	22.839	21.991	20.902	19.359	17.703	17.574	- 5.645	- 24,3 %
VBÄ-Ist	20.774,23	19.662,10	18.335,83	17.196,83	15.794,04	14.854,14	14.059,35	- 6.715	- 32,3 %
Personal- ausgaben/ Personal- aufwand ² in Mio. EUR	895,09	907,71	848,55	880,82	833,86	761,63	754,58	- 140,51	- 15,4 %
BMGF									
Planstellen	267	262	234	225	201	189	176	- 91	- 34,1 %
VBÄ-Ist	228,58	214,05	202,75	191,00	178,85	165,88	153,78	- 75	- 32,7 %
Personal- ausgaben/ Personal- aufwand ² in Mio. EUR	13,78	13,32	13,16	13,90	12,40	11,71	11,22	- 2,57	- 18,6 %
BMVIT									
Planstellen	128	122	112	101	89	82	79	- 49	- 38,3 %
VBÄ-Ist	119,00	115,00	107,00	93,70	83,70	79,70	76,50	- 43	- 35,7 %
Personal- ausgaben/ Personal- aufwand ² in Mio. EUR	5,86	5,41	5,26	5,11	4,51	4,21	4,23	- 1,62	- 27,7 %
BMJ									
Planstellen	80	73	63	62	53	46	40	- 40	- 50,0 %
VBÄ-Ist	68,55	60,35	57,83	50,30	44,30	38,25	34,55	- 34	- 49,6 %
Personal- ausgaben/ Personal- aufwand ² in Mio. EUR	4,21	3,80	3,54	3,66	3,45	3,11	2,69	- 1,52	- 36,0 %

Rundungsdifferenzen möglich

¹ BKA ab 2014 inkl. Kunst und Kultur (UG 32)

² 2009 bis 2012 „Personalausgaben“, ab 2013 „Personalaufwand“

Quellen: BKA; Personalpläne 2009 bis 2015

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Den aus den überprüften Ressorts ausgegliederten Rechtsträgern waren Beamtinnen und Beamte zur Dienstleistung zugewiesen (siehe Anhang A). Eine Nachbesetzung von Planstellen in ausgegliederten Einrichtungen war gemäß § 13 der Regelungen zur Planstellenbewirtschaftung ausgeschlossen und mit dem Ausscheiden von Beamtinnen und Beamten aus dem ausgegliederten Rechtsträger war eine gleichwertige Anzahl an Planstellen zu streichen.

(2) Das BKA war in den Jahren 2009 bis 2013 für die Bundesanstalt Statistik Austria und das Amt der Österreichischen Staatsdruckerei zuständig. Durch die Übernahme des Wirkungsbereichs „Kunst und Kultur“ (UG 32) im Jahr 2014 kamen die Museen einschließlich der Österreichischen Nationalbibliothek sowie die Bundestheaterholding GmbH hinzu.

(3) Das BMF war für folgende ausgegliederte Rechtsträger zuständig: Bundesrechnungszentrum GmbH, Österreichische Postsparkasse, Münze Österreich, Nachfolgegesellschaften der Post, Bundesbeschaffung GmbH, Finanzmarktaufsicht, Buchhaltungsagentur und Bundespensionsamt.

(4) Das BMGF war in den Jahren 2009 bis 2015 für die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (**AGES**) zuständig. Die AGES setzte sich aus ausgegliederten Organisationseinheiten sowohl des BMGF als auch des BMLFUW zusammen. Der AGES waren Beamtinnen und Beamte zur Dienstleistung zugewiesen. Die Darstellung in Tabelle 14 berücksichtigt nur den in der UG 24 ausgewiesenen Anteil des BMGF an der AGES (sowohl für Personalzahlen als auch für den Personalaufwand).

(5) Das BMVIT war in den Jahren 2009 bis 2015 für die ausgegliederten Rechtsträger Arsenal GmbH (das war eine Tochtergesellschaft der Austrian Research Centers GmbH) sowie „via Donau“ – Österreichische Wasserstraßen-GmbH zuständig.

(6) Das BMJ übertrug die Durchführung der Bewährungshilfe einer privaten Vereinigung.

29.2

Der RH hielt fest, dass die Anzahl der Beamtinnen und Beamten in den ausgegliederten Einrichtungen der überprüften Ressorts aufgrund von Abgängen sowohl hinsichtlich der Planstellen als auch der Vollbeschäftigtenäquivalente reduziert wurde. Dadurch reduzierte sich auch der Personalaufwand für die in den ausgegliederten Einrichtungen tätigen Beamtinnen und Beamten. Der RH hob neuerlich seine Kritik in **TZ 28** hervor, wonach eine Steuerung des gesamten Personalstands ausgegliederter Rechtsträger durch den Personalplan nicht erfolgen konnte.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Abschnitt IV: Erstellung des Personalplans

Mittelfristige Planungsvorgaben

30.1

(1) Die Planung für Personalbestand, –bedarf, –rekrutierung, –entwicklung und –einsatz erfolgte grundsätzlich in den jeweiligen Bundesministerien. Diese hatten gemäß Bundesministeriengesetz 1986 u.a. die Personalangelegenheiten und die Bewirtschaftung (Durchführung) des Personalplans des Bundesministeriums zu besorgen. Ebenso war der Personalaufwand aus dem jeweiligen Budget zu finanzieren.

(2) Dem BKA kam gemäß Bundesministeriengesetz 1986 die zentrale Koordinierungsrolle bezüglich des Personalplans und des Personalkapazitätscontrollings zu.

(3) Die jährliche Festlegung der Personalstände begann mit dem Bundesfinanzrahmengesetz im April jeden Jahres. Dieses legte für die Folgejahre zu den einzelnen Untergliederungen die Auszahlungsobergrenzen sowie – für den gesamten Bund – die Höchstzahlen an Planstellen fest. Jedes Bundesfinanzrahmengesetz enthielt Grundzüge des Personalplans für die folgenden vier Jahre. In einer zugehörigen Tabelle war die Anzahl an Planstellen für jede Untergliederung ausgewiesen. Die jährliche Gesamtsumme (Personalkapazität des Bundes) durfte an keinem Tag des jeweiligen Jahres überschritten werden. Das Bundesfinanzrahmengesetz legte somit die Obergrenze für die Personalkapazität des Bundes fest.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Tabelle 15: Bundespersonal – Grundzüge des Personalplans – BFRG 2016 bis 2019

UG	Bezeichnung	2016	2017	2018	2019
		Planstellen			
01	Präsidentenkanzlei	80	80	79	79
02	Bundesgesetzgebung	430	430	430	430
03	Verfassungsgerichtshof	100	100	100	100
04	Verwaltungsgerichtshof	200	200	200	200
05	Volksanwaltschaft	74	74	74	74
06	Rechnungshof	323	323	323	323
10	Bundeskanzleramt	1.248	1.244	1.239	1.233
11	Inneres	32.531	32.723	32.893	32.808
12	Äußeres	1.339	1.328	1.315	1.301
13	Justiz	11.215	11.156	11.074	10.986
14	Militärische Angelegenheiten und Sport	21.831	21.680	21.457	21.170
15	Finanzverwaltung	11.890	11.890	11.890	11.890
20	Arbeit	408	408	408	408
21	Soziales und Konsumentenschutz	1.138	1.119	1.101	1.081
24	Gesundheit	379	375	369	362
25	Familien und Jugend	125	125	125	125
30	Bildung und Frauen	44.277	44.240	44.192	44.143
31	Wissenschaft und Forschung	718	710	699	688
32	Kunst und Kultur	304	304	304	304
40	Wirtschaft	2.299	2.270	2.234	2.193
41	Verkehr, Innovation und Technologie	1.034	1.024	1.012	998
42	Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	2.610	2.587	2.557	2.524
Gesamtsumme (Personalkapazität Bund)		134.553	134.390	134.075	133.420

Quellen: Strategiebericht zum BFRG 2016 bis 2019; BFRG 2016 bis 2019

Das Bundesfinanzrahmengesetz 2016 bis 2019 sah eine Planstellenreduzierung von 1.133 vor. Demgegenüber hatte sich der zulässige Planstellenstand von 133.772 im Jahr 2015 (siehe **TZ 13**) auf 134.553 im Jahr 2016 erhöht, weil zusätzliche Planstellen u.a. für den Exekutivdienst und für Lehrpersonen vorgesehen waren.

Der Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz beschrieb die Vorgangsweise, wie die vorgesehenen Personaleinsparungen umzusetzen waren.

(4) Zur Erreichung von mehrjährigen Personalkapazitätszielen konnte der Bundeskanzler mit Zustimmung der Bundesregierung bindende Zielwerte in quantitativer (Vollbeschäftigtenäquivalente) und qualitativer (Personalcontrollingpunkte) Hinsicht festlegen, die niedriger waren als die im Personalplan angegebenen Höchstgrenzen. Diese Einsparungsvorgabe für die Vollbeschäftigtenäquivalente erfolgte im Wege eines Ministerratsbeschlusses zeitgleich zum Bundesfinanzrahmengesetz.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Die darin angegebenen Zielwerte für die Vollbeschäftigtenäquivalente je Ressort betrafen das laufende Jahr und die vier Folgejahre. Der Zielwert eines Jahres war in der Regel niedriger als der Ist-Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten und war daher erst bis zum 31. Dezember dieses Jahres zu erreichen.

Die im Ministerratsvortrag für das laufende Jahr vorgesehene Zahl an Vollbeschäftigtenäquivalenten diente im Allgemeinen im Folgejahr als Einsparungszahl für die Planstellen im Personalplan.

Die im Bundesfinanzrahmengesetz (und im Personalplan) festgelegte Anzahl an Planstellen stellte somit eine Obergrenze dar, die bereits ab 1. Jänner des jeweiligen Jahres galt. Der durch Ministerratsbeschluss festgelegte Zielwert für Vollbeschäftigtenäquivalente war hingegen erst per 31. Dezember des gleichen Jahres einzuhalten.

30.2

Der RH hielt anerkennend fest, dass das Bundesfinanzrahmengesetz 2016 bis 2019 Einsparungen von 1.133 Planstellen vorsah. Da aber von 2015 auf 2016 (u.a. Exekutive und Lehrpersonen) eine Erhöhung von 133.772 Planstellen auf 134.553 Planstellen genehmigt wurde, wird dieses Ziel nur mit großen Anstrengungen erreicht werden können. Auch nach dem Bundesfinanzrahmengesetz 2016 bis 2019 kann die Planstellenerhöhung des Jahres 2016 erst im Jahr 2019 und damit im letzten Jahr des Planungszeitraums kompensiert werden.

Ermittlung der Planungsvorgaben

31.1

(1) Um quantitative Vorgaben für Personaleinsparungen zu definieren, legten Ministerratsbeschlüsse konkrete Zielwerte fest, die jedes Ressort (ausgegliederte Einrichtungen waren in den Zielwerten nicht enthalten) per Jahresende erreichen bzw. unterschreiten sollte. Die Zielwerte wurden vom BKA berechnet und beruhten einerseits auf **politischen Zielvorgaben (2)**, andererseits auf einer dazu vom BKA entwickelten **Berechnungsmethode (3)** einer Einsparungszahl für die Vollbeschäftigtenäquivalente bzw. die Planstellen:

(2) Die **politischen Zielvorgaben** sahen folgende ressortspezifischen Personaleinsparungen vor:

1. Ab dem Jahr 2009 durften Neuaufnahmen nur mehr im Ausmaß der (erwarteten) halben Pensionierungsquote stattfinden.
2. Für 2012 bis 2014 wurde die politische Zielvorgabe darüber hinaus durch einen Aufnahmestopp erweitert.
3. Ab 2015 bis 2019 galt wieder die „halbe Pensionierungsquote“.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

4. Einzelne Bereiche, wie Lehrpersonen im Schulbetrieb, Exekutivdienst, Gerichtsbarkeit, Asylbereich, Arbeitsinspektion sowie Finanzpolizei waren von diesen Einsparungen ausgenommen bzw. unterlagen spezifischen Regelungen. Darüber hinaus hatte die Bundesregierung in den Ministerratsbeschlüssen festgelegt, zusätzliche Planstellen für Lehrpersonen, Richter- und Staatsanwaltschaft sowie Exekutivdienst zu schaffen.

(3) Im Hinblick auf die Umsetzung der politischen Einsparungsvorgaben hatte das BKA eine eigene **Berechnungsmethode** entwickelt. Diese beruhte auf einer auf zwölf Jahre in die Zukunft gerichteten Prognose der Ruhestandsversetzungen für jedes einzelne Ressort. Dabei wurden auch das spezifische Verhalten von Besoldungsgruppen bei Ruhestandsversetzungen und ressortspezifische Erfahrungswerte berücksichtigt. Ergebnis war die pro Jahr zu erwartende Anzahl an Ruhestandsversetzungen (Prognosewert) je Ressort und Besoldungsgruppe.

Die Prognosewerte galten als Einsparungsvorgaben vornehmlich in den Besoldungsgruppen Allgemeiner Verwaltungsdienst und Militärischer Dienst. Für diese beiden Besoldungsgruppen galt in den Jahren 2009 bis 2011 in Verbindung mit den politischen Zielvorgaben jedes Jahr der halbe Prognosewert, 2012 bis 2014 der gesamte Prognosewert und ab 2014 wieder der halbe Prognosewert als Einsparungsvorgabe.

Ausgenommen von den Einsparungsvorgaben waren aufgrund politischer Zielvorgaben insbesondere die Bundeslehrpersonen, Bedienstete in der Gerichtsbarkeit und die Exekutive. Bei den Berechnungen berücksichtigte das BKA weiters die Veränderung von Planstellenzahlen im Rahmen der Mobilitätsprogramme für das BMLVS und die Nachfolgegesellschaften der Post.

Das Ergebnis aus der Berechnung des Prognosewerts, der Veränderung der Planstellenzahlen und aus allfälligen weiteren politischen Verhandlungen war die Einsparungszahl für die Verringerung der Vollbeschäftigtenäquivalente je Ressort. Diese Zahl war im Allgemeinen auch Grundlage für die Verringerung der Planstellen im Bundesfinanzrahmengesetz bzw. im Personalplan des Folgejahres.

(4) Bei der Berechnung der Einsparungszahl wurden

- weder die ressortspezifischen Ausgangslagen (z.B. Organisationsstrukturen und die bisherige Entwicklung der Personalstände) berücksichtigt,
- noch erfolgte eine sachliche Differenzierung der ressortspezifischen Aufgaben der Verwaltung.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(5) Die vorgegebenen Personaleinsparungen wurden in den Ministerratsbeschlüssen auch mit einer grundsätzlichen Produktivitätssteigerung in der Verwaltung begründet. Allerdings enthielten die Ministerratsbeschlüsse bzw. der Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz weder Analysen zum Personalbedarf noch Angaben über begleitende Aufgabenreformen bzw. Aufgabenreduzierungen, um die angeführten Produktivitätssteigerungen zu erreichen.

31.2

Nach Ansicht des RH war die vom BKA entwickelte Methode geeignet, eine Entscheidungsgrundlage für die Berechnung von Planstellen- und Personaleinsparung zur Verfügung zu stellen. Da diese Berechnungsmethode aber weder die ressortspezifischen Ausgangslagen (Organisationsstrukturen, bisherige Entwicklung der Personalstände) noch die ressortspezifischen Aufgaben berücksichtigte, empfahl der RH dem BKA, die so ermittelten Einsparungszahlen nicht als alleinige Grundlage für die Festlegung von Einsparungszielen zu verwenden.

Er empfahl, eine detaillierte Aufgaben- und Prozesskritik sowie eine Personalbedarfsanalyse in den Ressorts zu initiieren und zu begleiten (siehe dazu schon den Bericht des RH, „Budgetkonsolidierung“, Reihe Bund 2004/3), um durch Aufgabenreduzierung und Prozessoptimierung weitere Potenziale für Personaleinsparungen zu identifizieren.

Der RH stellte kritisch fest, dass das BKA für die als Grundlage der Personaleinsparungen angenommenen Produktivitätssteigerungen keine Begründung vorlegen konnte.

Er empfahl dem BKA, Konzepte für eine Produktivitätssteigerung beispielsweise durch Optimierungen der IT-Prozesse und Schaffung von Musterarbeitsabläufen zu erarbeiten.

31.3

Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es zulässig und methodisch empfohlen sei, (Personal)Einsparungen (z.B. Nichtnachbesetzung von Pensionsabgängen) „top down“ vorzusehen und dann im Rahmen der gesetzlich festgelegten Personalhoheit, aber auch der materiellen Steuerungsmöglichkeiten von den einzelnen Bundesministerien mit gängigen betriebswirtschaftlichen Methoden umsetzen zu lassen. Dabei werde der Umfang der erforderlichen und dienstrechtlich möglichen Einsparung festgelegt, das „Wie und Wo“ aber der operativen Einheit (Ressort) übertragen. Dieser „Top-down-Ansatz“ sei im Vergleich mit ähnlich großen Organisationseinheiten gängiger Standard. Es sei faktisch unmöglich, im Zuge der Erstellung des Bundesfinanzrahmens einen mit allen Ressorts abgestimmten Aufgabenkritikprozess über sämtliche Zuständigkeitsbereiche des Bundes durchzuführen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

31.4 Der RH entgegnete dem BKA, dass er sich nicht gegen den „Top-down-Ansatz“ ausgesprochen hatte. Seine Empfehlung (Initiativen für Aufgaben- und Prozesskritiken usw.) zielte vielmehr darauf ab, den „Top-down-Ansatz“ zu verfeinern und weitere Einsparungspotenziale treffsicher auszuloten. Er beurteilte die Vereinbarungen von Personalkapazitätszielen (in Vollbeschäftigungsäquivalente) im Rahmen von Ministerratsbeschlüssen als grundsätzlich geeignetes Instrument zur Steuerung der Besetzung von Planstellen, um vorgegebene Zielwerte zu erreichen. Diese Vorgangsweise konnte allerdings nicht ihre optimale Wirkung entfalten, weil weder die ressortspezifischen Ausgangslagen (Organisationsstrukturen, bisherige Entwicklung der Personalstände) noch die ressortspezifischen Aufgaben berücksichtigt wurden.

Auch hielt der RH fest, dass er nicht einen „Aufgabenkritikprozess“ im Rahmen der Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes empfohlen hatte. Vielmehr stellte er fest, dass auf Bundesebene seit längerem keine Aufgaben- und Prozesskritik bzw. Personalbedarfsanalyse stattgefunden hatte; der RH wiederholte daher seine Empfehlung, eine Initiative in diese Richtung zu setzen.

Demografische Aspekte in der Planung

32.1 Das Durchschnittsalter der Bundesbediensteten stieg zwischen 1995 und 2014 von 40,5 Jahren auf 45,6 Jahre. Im Vergleich dazu lag das Durchschnittsalter in der Privatwirtschaft 2014 bei 37,9 Jahren. Der Anteil der Bundesbediensteten im Alter von 50 Jahren oder älter betrug 2014 nahezu 42 %, bei den unselbstständig Erwerbstätigen hingegen 24 %. Als einen Grund für diese Altersstruktur nannte die Studie „Handlungsfeld Demografie im Personalmanagement – Altersdaten und Fakten“ des BKA aus dem Jahr 2013 die Aufnahmepolitik, die bis zum Jahr 2018 „Nachbesetzungen mit nur der halben Pensionierungsquote“ vorsah. Weitere Ursachen waren das gesetzlich steigende Pensionsantrittsalter, der Entfall der vorzeitigen Pensionierung mit einem Pensionsantritt ab 60 Jahren (Hacklerregelung-ALT), sowie tendenziell ältere Berufseinsteigerinnen und -einsteiger durch höhere Qualifikationsvoraussetzungen bei Neuaufnahmen in den öffentlichen Dienst.

Einige Bereiche des öffentlichen Diensts, wie beispielsweise die Bundeslehrpersonen, zeigten eine besonders alterslastige Personalverteilung. Hier lag das Durchschnittsalter 2014 bei rd. 47 Jahren, der Anteil der Bediensteten mit 50 Jahren oder älter betrug rd. 45 %.

32.2 Der RH wies darauf hin, dass durch die Personaleinsparungsvorgaben zwar der Gesamtstand an Bundesbediensteten von 132.908 VBÄ im Jahr 2009 um rd. 1,2 % auf

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

131.361 VBÄ im Jahr 2015 reduziert werden konnte (siehe TZ 13). Hiedurch kam es allerdings zu einer Verschiebung der Altersverteilung bzw. Erhöhung des Durchschnittsalters der Bundesbediensteten. Aufgrund der vorliegenden Altersverteilung werden die zahlenmäßig stärksten Jahrgänge der Beamtinnen und Beamten innerhalb der nächsten 15 Jahre in den Ruhestand versetzt werden.

Daher empfahl der RH dem BKA, die alterslastige demografische Verteilung des Bundespersonals bei künftigen Konsolidierungsvorgaben betreffend den Personalstand zu berücksichtigen.

32.3 Das BKA nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

IT-gestützte Erstellung des Personalplans

33.1 (1) Die IT-Anwendung „Personalplan zum Bundesfinanzgesetz“ diente sowohl vor als auch nach der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform der Erstellung des Personalplans im Bundesfinanzgesetz.

Vor der Haushaltsrechtsreform wurde aus den Vorjahresdaten jeweils mit einer Aktualisierung der Personaldaten des laufenden Jahres die neue Version des Personalplans für die Beschlussfassung durch den Gesetzgeber erstellt.

Nach der Haushaltsrechtsreform stellte die IT-Anwendung für das Personalmanagement als bundesweites Verfahren die Datengrundlage zur Erstellung des Personalplans zur Verfügung. Weiters kamen mit der Personalplanumstellung wesentliche Funktionalitäten, insbesondere weiterführende Auswertungs- und Analysemöglichkeiten, hinzu.

(2) Der aktuelle Prozessablauf zur Personalplanerstellung gestaltete sich wie folgt:

- Das BKA erließ Richtlinien für die Erstellung des Personalplans samt Beilagen.
- Aufgrund dieser Vorgaben erstellte jedes Ressort einen Entwurf zum Personalplan aus der IT-Anwendung für das Personalmanagement.
- Nach Genehmigung durch das Ressort gelangte dieser Entwurf mittels elektronischem Workflow an das BKA.
- Das BKA leitete diese Daten nach Überprüfung auf Übereinstimmung mit den Vorgaben (Einsparungen, Personalcontrollingpunkte) auf die IT-Anwendung „Personalplan zum Bundesfinanzgesetz“ über zur Erstellung des Personalplans als Teil des Bundesfinanzgesetzes.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- Der Personalplanentwurf war als Beilage des Ministerratsvortrags Gegenstand der parlamentarischen Behandlung. Nach Einarbeitung allfälliger Änderungen im Gesetzgebungsprozess gab das BKA die Druckfreigabe des endgültigen Personalplans (Personalplan, Arbeitsbehelf zum Personalplan, Teilhefte) im Rahmen des Bundesfinanzgesetzes.

(3) Zu dem erforderlichen Personalaufwand für die Ausarbeitung des Personalplans gaben das BKA als verantwortliches Ressort und das BMF als Betreiber der IT-Anwendungen Folgendes an:

- Das BKA (Sektion III) als zentrale Organisation im Prozess zur Erstellung des Personalplans teilte mit, dass der jährliche Aufwand rund vier bis fünf Personennjahre betragen habe. Zu diesem Personaleinsatz kamen noch (zeitlich nicht quantifizierbare) Arbeiten einerseits aus dem Bereich des Personalcontrollings, die als Planungsgrundlagen dienten, und andererseits aus zwei mitbefassten Abteilungen.
- Das BMF konnte als Betreiber der IT für die Personalverwaltung jenen Anteil, der nur für die Erstellung des Personalplans angefallen war, nicht gesondert quantifizieren.

(4) Die überprüften Ressorts machten zu den jährlichen Aufwendungen für die Erstellung eines Entwurfs des neuen Personalplans folgende Angaben:

- Das BKA (Sektion I) beurteilte den Aufwand als wesentlich geringer im Vergleich zum Stellenplan und bezifferte den Einsatz mit rund drei bis sechs Personentagen. Außerdem entspreche der neue Personalplan modernen Arbeitsmethoden.
- Laut BMF nehme die Datenpflege derzeit rd. 15 bis 20 Personentage in Anspruch.
- Auch das BMGF benötigte rund elf Personentage für die Arbeiten zur Erstellung des Personalplans.
- Das BMVIT gab an, dass sich der Erstellungsaufwand abhängig von den angefallenen Bewertungsänderungen bzw. Planstellentransfers auf rund sechs bis sieben Personentage belaufe.
- Das BMJ konnte keine konkrete Angabe zum Aufwand in Personentagen machen. Laut BMJ waren mit der Erstellung des Personalplan-Entwurfs auf Ebene der Sachbearbeiterinnen und –bearbeiter rund vier Personen und auf Leitungsebene rund drei Personen befasst. Der für die Erstellung des Entwurfs getätigte Aufwand habe allerdings nur einen sehr kleinen Teil ihrer Arbeitszeit in Anspruch genommen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

33.2

Der RH stellte anerkennd fest, dass die Erstellung des Personalplans durch die IT–Anwendung für das Personalmanagement des Bundes und die IT–Anwendung „Personalplan zum Bundesfinanzgesetz“ weitgehend automationsunterstützt und nachvollziehbar erfolgte. Auch den von den überprüften personalführenden Ressorts dafür aufgewendeten Arbeits– und Zeitaufwand beurteilte der RH als angemessen. Die Reform des Stellenplans zum Personalplan war daher hinsichtlich des Erstellungsprozesses zweckmäßig.

Einhaltung der Planstellenobergrenzen

34.1

(1) Während eines Finanzjahres durfte an keinem Tag des Jahres die im Personalplan durch Planstellen und Personalcontrollingpunkte festgelegte Personalkapazität überschritten werden.

(2) Die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform änderte die Strukturen und Prozesse des Personalplans grundlegend. Personalplanerstellung und Prozess wurden neu definiert und auf geänderte Rahmenbedingungen umgestellt: Dazu stellte der Bund die Personalstammsätze in der IT–Anwendung für das Personalmanagement des Bundes so um, dass beginnend mit Jänner 2013 eine der Haushaltsrechtsreform entsprechende Gehaltsabrechnung und Buchungsüberleitung möglich war. Weiters konnte das BKA daraus den Entwurf für den Personalplan des Bundes für das Bundesfinanzgesetz generieren.

Die Implementierung des Personalplans in der IT–Anwendung für das Personalmanagement des Bundes unterstützte die Einhaltung des Personalplans auch durch technische Funktionalitäten: Dazu prüfte das System bei der Dateneingabe einer Neuaufnahme bzw. eines Wiedereintritts, ob die neue Summe der Vollbeschäftigtenäquivalente auf Ebene der Untergliederung die zugehörige Anzahl an Planstellen übersteigen würde. Im Fall der Überschreitung des Personalplans sperrte die IT–Anwendung die Personalabrechnung des betreffenden Datensatzes. Die Aufhebung der Sperre konnte nur das BKA vornehmen.

(3) Das BKA überprüfte unter anderem im Rahmen der Erstellung bzw. der Genehmigung des Personalplans die Einhaltung der Personalcontrollingpunkte je Untergliederung. Die Personalcontrollingpunkte konnten bei Bedarf auch durch Systemauswertungen abgefragt und kontrolliert werden. Allerdings prüfte die IT–Anwendung für das Personalmanagement bei Personaldatenänderungen die Summe der tatsächlichen Personalcontrollingpunkte nicht auf Überschreitung der im Personalplan zu den Planstellenwertigkeiten festgelegten Obergrenze.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

34.2 Der RH stellte anerkennend fest, dass die IT-Anwendung für das Personalmanagement die Einhaltung der Planstellenobergrenze durch technische Funktionalität an jedem Tag sicherstellte. Die Ressorts mussten allerdings die laufende unterjährige Einhaltung der Personalcontrollingpunkte selbst durch eigene organisatorische Maßnahmen gewährleisten. Der RH wies darauf hin, dass dadurch ein personeller Mehraufwand entstehen konnte.

Der RH empfahl dem BKA und dem BMF, die Einrichtung einer technischen Funktionalität im Personalmanagementsystem, welche die Einhaltung der Personalcontrollingpunkte sicherstellt, auf ihre Umsetzbarkeit und Kosten zu prüfen.

34.3 (1) Laut Stellungnahme des BKA werde es im Einvernehmen mit dem BMF die Umsetzbarkeit der Empfehlung und deren Kosten prüfen.

(2) Wie das BMF in seiner Stellungnahme mitteilte, gebe es neben der technischen Sperre für die Vollbeschäftigtenäquivalente auch ein Personalplan-Cockpit, das es den Ressorts ermögliche, taggenau den Stand an Vollbeschäftigtenäquivalenten und Controllingpunkten zu sehen und zu prüfen. Wenn ein weiteres Instrument entwickelt oder die technische Sperre ausgebaut werden solle, werde das BMF nach Vorliegen der fachlichen Vorgaben die IT-technische Beurteilung der Machbarkeit durchführen.

Abschnitt V: Besondere Aspekte der Personalbewirtschaftung

Arbeitsplatzbewertung

35.1 (1) § 137 BDG 1979 regelte im Bereich des Allgemeinen Verwaltungsdiensts die Bewertung und Zuordnung von Arbeitsplätzen.

(2) Grundsätzlich war seit der Besoldungsreform 1995 (Besoldungsreform-Gesetz 1994) jede einzelne Planstelle des Allgemeinen Verwaltungsdiensts mit einer Arbeitsplatzbeschreibung inhaltlich zu definieren. Auf deren Grundlage erfolgte auch die Bewertung des Arbeitsplatzes durch das BKA in Verbindung mit der Einstufung in eine Verwendungsgruppe (Akademiker, Maturant, Fachdienst etc.) und Funktionsgruppe. Eine wesentliche Änderung der Aufgaben eines Arbeitsplatzes hatte das jeweils zuständige Bundesministerium an das BKA zu melden und führte zu einer Neubewertung und allenfalls zu einer neuen Einstufung.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(3) Davon unabhängig beschrieb der Personalplan die Obergrenze an verfügbaren Planstellen und Personalcontrollingpunkten je Verwendungs- und Funktionsgruppe.

(4) Für die Einrichtung eines neuen bzw. für die Aufwertung eines bestehenden Arbeitsplatzes waren daher eine freie Planstelle der entsprechenden Wertigkeit, die Verfügbarkeit einer entsprechenden Anzahl von Personalcontrollingpunkten und eine entsprechende Arbeitsplatzbewertung notwendig.

(5) Die unter **TZ 7** beschriebenen variablen Pools des Personalplans erhöhten die Flexibilität, weil im Personalplan nur noch die Verfügbarkeit innerhalb der Summe der Planstellen und Personalcontrollingpunkte geprüft wurde; ein Arbeitsplatzbewertungsverfahren war hingegen jedenfalls durchzuführen.

(6) Aufgrund der Bestimmungen über das Arbeitsplatzbewertungsverfahren (§§ 137, 143 und 147 BDG 1979) konnte bereits die Anpassung oder Änderung des Arbeitsplatzinhalts eines einzigen Arbeitsplatzes in einem Ressort Auswirkungen auf die jeweils zugehörige Abteilungsstruktur nach sich ziehen. In solchen Fällen mussten die Ressorts dem BKA nicht nur den einen neuen Arbeitsplatzinhalt, sondern sämtliche Arbeitsplatzbeschreibungen der betroffenen Organisationseinheit vorlegen. War durch eine geplante Organisationsmaßnahme oder Änderung der Geschäftseinteilung die Identität eines Arbeitsplatzes nicht mehr gegeben, so hatte das zuständige Bundesministerium ebenfalls für den betreffenden Arbeitsplatz und alle anderen von dieser Organisationsmaßnahme betroffenen Arbeitsplätze eine neue Arbeitsplatzbeschreibung zu erstellen und einem neuerlichen Bewertungsverfahren durch das BKA zu unterziehen.

Das BKA führte im Jahr 2014 in Summe 566 Bewertungsverfahren für die Ressorts durch. Es bezeichnete die zentralisierte Arbeitsplatzbewertung durch das BKA als unabdingbar für die Sicherstellung einer bundesweit gleichen und einheitlichen Bewertung.

(7) Hiebei unterschieden die Ressorts Arbeitsplätze, die sie einer Einzelarbeitsplatzbewertung (beispielsweise in den Zentralstellen) unterzogen, und Arbeitsplätze, die bereits durch Richtverwendungen⁸ bzw. einen Standardarbeitsplatz⁹ definiert waren. Diese betrafen weitgehend nachgeordnete Dienststellen mit standardisierter Struktur und standardisiertem Aufbau der Organisationseinheit. In diesem Fall

⁸ Richtverwendungen sind gesetzlich zugeordnete Arbeitsplätze, die den Wert wiedergeben, der ihnen aufgrund ihres Inhalts und ihrer organisatorischen Stellung am Tag des Inkrafttretens der betreffenden Gesetzesbestimmung zukommt.

⁹ Das BMF verwendete für die „Typisierung“ von Arbeitsplätzen den Begriff von „Standard-Arbeitsplätzen“. Ein Standard-Arbeitsplatz konnte, musste aber nicht ident mit einer Richtverwendung sein.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

konnte eine Arbeitsplatzbeschreibung für eine Vielzahl an einzelnen Arbeitsplätzen herangezogen werden.

(8) Auch die überprüften Ressorts benötigten von 2009 bis 2014 für Änderungen der Arbeitsplätze in den Zentralstellen jeweils Einzelarbeitsplatzbewertungsverfahren. Hingegen konnten in den nachgeordneten Dienststellen/Bereichen mit den Richtverwendungen bzw. Standardarbeitsplätzen mit wenigen Arbeitsplatzbewertungsverfahren große Bereiche an Arbeitsplätzen abgedeckt werden:

- Das BKA als personalführendes Ressort führte bspw. im Jahr 2014 in der Zentralstelle 29 Bewertungsverfahren für 29 Arbeitsplätze durch.
- Auch das BMF ging in der Zentralstelle mit Einzelarbeitsplatzbewertungsverfahren vor. Im nachgeordneten Bereich konnte das BMF hingegen auf Standardarbeitsplätze referenzieren. So konnten im Jahr 2014 mit der Bewertung von fünf Standardarbeitsplätzen 1.869 potenziell betroffene Arbeitsplätze bewertet werden.
- Nach Angaben des BMGF erfolgten im Prüfungszeitraum die Neu- bzw. Auf- und Abwertungen immer durch Einzelarbeitsplatzbewertungsverfahren.
- Im BMVIT waren alle 80 Bewertungsanträge im Jahr 2014 Einzelarbeitsplatzbewertungen.

35.2

Der RH hielt fest, dass für die Arbeitsplatzbewertung in den Zentralstellen der Ressorts weitgehend Einzelarbeitsplatzbewertungsverfahren erforderlich waren. Dies konnte in Folge von Organisationsänderungen zu einer umfassenden und verwaltungsaufwendigen Neubewertung jedes einzelnen Arbeitsplatzes innerhalb der betroffenen Organisationseinheit führen. Der RH beurteilte positiv, dass es durch die Verwendung von Standardarbeitsplätzen bzw. Richtverwendungen in den nachgeordneten Dienststellen gelungen war, mit einer Arbeitsplatzbewertung eine Vielzahl an gleichen Arbeitsplätzen zu erledigen.

Daher empfahl der RH dem BKA, auch für Zentralstellen die Möglichkeit eines strukturierten Abteilungsaufbaus mit standardisierten Arbeitsplätzen des Allgemeinen Verwaltungsdiensts einzurichten. Die Neubewertung eines einzelnen Arbeitsplatzes wäre danach nur noch bei Abweichung von den standardisierten Arbeitsplätzen erforderlich. Diese Standardisierung würde

- bei den Ressorts und dem BKA eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung bei inhaltlicher Neuausrichtung eines Arbeitsplatzes oder bei Organisationsänderungen bringen,

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- die im Personalplan durch die variablen Pools vorgesehene Flexibilisierung unterstützen und
- die Mobilität der Bediensteten innerhalb des Bundes fördern.

35.3

Laut Stellungnahme des BKA sei die Schaffung von „Jobfamilien“ in Zentralstellen aufgrund der Vielfalt der Aufgabenbereiche kaum möglich. Diese wäre erst im Rahmen der Erarbeitung eines neuen Dienstrechts sinnvoll. Dies insbesondere deshalb, weil beispielsweise im A2–Gehaltsschema neun Funktionsgruppen vorlägen und jeder zusätzliche Aufgabenbereich in einem Ressort einen entsprechenden Wunsch nach einer anderen (höheren) Funktionsgruppe zur Folge habe.

35.4

Der RH entgegnete dem BKA, dass ein strukturierter Abteilungsaufbau mit standardisierten Arbeitsplätzen gerade die vom BKA angeführten laufenden Ressortwünsche bei geänderten Aufgabenbereichen verhindert.

ADV–Sonderverträge

36.1

(1) Neben den Besoldungsgruppen wie etwa Allgemeiner Verwaltungsdienst, Exekutivdienst oder Lehrpersonen enthielt der Personalplan je Untergliederung auch die Planstellenkontingente für den ADV–Bereich (automationsunterstützte Datenverarbeitung). 2015 waren in Summe 919 Planstellen vorgesehen und rd. 620 VBÄ im ADV–Bereich dokumentiert:

Tabelle 16: Personal im ADV–Bereich

	Planstellen	VBÄ
Zentralstellen	292	203,36
nachgeordneter Bereich	627	416,70
gesamt	919	620,08

Stand 2015

Quelle: BKA

(2) Die Rechte und Pflichten der Vertragsbediensteten und insbesondere deren besoldungsrechtliche Stellung (Entlohnungsschemata und –gruppen, Entgelt) waren durch das Vertragsbedienstetengesetz (**VBG**) abschließend geregelt.

In Ausnahmefällen konnten vom VBG abweichende dienstvertragliche Vereinbarungen, sogenannte Sonderverträge, geschlossen werden. Sonderverträge bedurften der Zustimmung des Bundeskanzlers. Dieser konnte bei Bedarf verbindliche Richtlinien für die einheitliche Gestaltung bestimmter Arten von Sonderverträgen festlegen und für den Abschluss solcher Sonderverträge eine generelle Genehmigung erteilen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Solche Sondervertragsrichtlinien, bei deren Beachtung die Genehmigung des Bundeskanzlers als erteilt galt, bestanden für bestimmte Berufsgruppen.¹⁰

(3) Da es sich bei ADV-Personal im Bund in den 1980er Jahren um einen Mangelberuf handelte, der Bund aber erhöhten Bedarf an Bediensteten mit einschlägigen Kenntnissen und Fähigkeiten hatte, legte die Sondervertragsrichtlinie für ADV-Bedienstete (erstmalig 1993) ein eigenes Entlohnungsschema mit insgesamt acht Bedienstetengruppen (SV/1/I bis SV/7) fest. Dieses sollte eine Überzahlung gegenüber einer Bewertung im Allgemeinen Verwaltungsdienst und damit die Erhöhung der Attraktivität des Bundes als Arbeitgeber für diesen Mangelberuf ermöglichen. Die Einreihung in eine Bedienstetengruppe nach diesem ADV-Schema erfolgte aufgrund einer Arbeitsplatzbewertung durch den Bundeskanzler (siehe **TZ 35**). Außerdem ermöglichte das ADV-Schema eine verbesserte Vordienstzeitenanrechnung im Ausmaß von maximal neun (statt fünf) Jahren im Vergleich zum Allgemeinen Verwaltungsdienst. Seit der Bundesbesoldungsreform 2015, BGBl. I Nr. 32/2015, war ohnehin eine Anrechnung einschlägiger Vordienstzeiten im Ausmaß von bis zu zehn Jahren in allen Besoldungsgruppen bzw. Entlohnungsschemata möglich.

Für die Beschäftigung von Personal im Rahmen der ADV-Sondervertragsrichtlinie waren im Personalplan eigene ADV-Planstellen vorgesehen, welche für Vertragsbedienstete in der entsprechenden Wertigkeit (SV/1/I bis SV/7) zu binden waren. Wurde eine Beamtin bzw. ein Beamter auf einem ADV-Arbeitsplatz verwendet, war dieser entsprechend einer in der Sondervertragsrichtlinie vorgesehenen „Schattenbewertung“¹¹ zu besolden. Diesen Beamtinnen und Beamten gebührte bis Oktober 2010 außerdem eine spezielle ADV-Zulage. Daher war für sie auch eine ADV-Planstelle zu binden. Für Beamtinnen und Beamte, die nach diesem Zeitpunkt (erstmalig) auf einem ADV-Arbeitsplatz verwendet wurden, konnte auch eine Planstelle des Allgemeinen Verwaltungsdienstes gebunden werden. Beamtinnen und Beamte waren somit bei den ADV-Planstellen im Personalplan hinsichtlich ihres Beschäftigungsausmaßes (in Vollbeschäftigtenäquivalenten) nicht vollständig berücksichtigt.

36.2

Der RH stellte kritisch fest, dass im Personalplan die ADV-Planstellen nur für auf ADV-Arbeitsplätzen verwendete Vertragsbedienstete zu binden waren und nur deren Beschäftigungsausmaß in Vollbeschäftigtenäquivalenten richtig dargestellt wurde. Für Beamtinnen und Beamte bestand eine derartige Verpflichtung nur, wenn diese bereits vor Entfall der speziellen ADV-Zulage im Oktober 2010 auf diesen Arbeitsplätzen verwendet wurden.

¹⁰ u.a. ADV-Bedienstete, Fixbezügler in Kabinetten, Hilfskräfte Bodenschätzer, Vertragslehrpersonen in Mangelfächern, Vertragslehrpersonen in schulischer Tagesbetreuung, Ärztinnen und Ärzte an Justizanstalten, Vertragsbedienstete im fremden- und grenzpolizeilichen Bereich, polizeiärztlicher Dienst, Militärärztinnen und -ärzte, Militärpiloten, Exekutivbedienstete im Spitzensport

¹¹ So entsprach bspw. die Einreihung in der ADV-Bedienstetengruppe 2 einem Arbeitsplatz der Wertigkeit A1/3.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

In Folge bildeten die im Personalplan vorgesehenen ADV-Planstellen daher keine Höchstgrenze für die Beschäftigung von Personal auf ADV-Arbeitsplätzen und erfüllten somit nicht die wesentliche Funktion des Personalplans. Dies war nach Ansicht des RH auch nicht transparent, da dadurch die im Personalplan bei den ADV-Planstellen angegebenen Werte an Vollbeschäftigtenäquivalenten unvollständig waren und keine Aussage über die Anzahl der tatsächlich auf ADV-Arbeitsplätzen verwendeten Bediensteten möglich war.

Der RH wies auch darauf hin, dass seit der Bundesbesoldungsreform 2015 im ADV-Entlohnungsschema im Vergleich zum Allgemeinen Verwaltungsdienst keine höhere Anrechnung von Vordienstzeiten mehr möglich bzw. auch nicht erforderlich war.

Zur Verwaltungsvereinfachung und zur Erhöhung der Transparenz empfahl der RH dem BKA, das ADV-Sondervertragsschema und die entsprechenden Planstellenkontingente im Personalplan aufzulösen. Hierzu wären die zugehörigen ADV-Arbeitsplatzbewertungen auch im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Attraktivität des Bundes als Arbeitgeber für ADV-Mangelberufe zu aktualisieren und diese neuen Arbeitsplätze in das Schema des Allgemeinen Verwaltungsdiensts überzuführen. Dies wäre erforderlich, weil eine bloße Auflösung der Planstellenkontingente der auf ADV-Arbeitsplätzen beschäftigten Sondervertragsbediensteten zu geringerer Transparenz führen würde, da diese gegenüber den Beamtinnen und Beamten des Allgemeinen Verwaltungsdiensts besser besoldet wurden.

36.3 Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich ein diesbezügliches Konzept bereits in Ausarbeitung befinde.

Abschnitt VI:

Personal des Bundes außerhalb des Personalplans

Ausbildungsverhältnisse im Bundesdienst

37.1 (1) Bundesbedienstete absolvierten grundsätzlich eine Ausbildungsphase, um auf die spezifischen Aufgaben in den jeweiligen Ressorts, beispielsweise auf den Allgemeinen Verwaltungsdienst oder auf den Exekutivdienst, vorbereitet zu werden. Die Ausbildung erfolgte im Rahmen des Dienstverhältnisses, somit waren diese Bediensteten im Personalplan mit den Planstellen, den Vollbeschäftigtenäquivalenten und den Personalcontrollingpunkten berücksichtigt.

(2) Darüber hinaus gab es im Bund auch Ausbildungsverhältnisse, die nicht ausschließlich für eine spätere Tätigkeit im Bundesdienst vorgesehen waren und auch nicht im Rahmen eines Dienstverhältnisses absolviert wurden. In solchen Ausbildungsverhältnissen zum Bund standen

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- Lehrlinge und
- Praktikantinnen und Praktikanten (Verwaltungspraktika, Rechtspraktika und Unterrichtspraktika).

Da diese Ausbildungen nicht im Rahmen eines Dienstverhältnisses absolviert wurden, waren die Ausbildungsverhältnisse nicht im Personalplan berücksichtigt.

Tabelle 17 zeigt die Entwicklung des Stands an Verwaltungspraktika, Rechtspraktika, Unterrichtspraktika und Lehrlingen im Bund von 2009 bis 2014. Darüber hinaus ist auch die Anzahl der Lehrlinge in ausgegliederten Einrichtungen angeführt.

Tabelle 17: Ausbildungsverhältnisse beim Bund

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009 bis 2014		
	Anzahl								
Verwaltungspraktika	210	257	324	332	506	607	+ 397	+ 189,0 %	
Rechtspraktika	902	893	958	674	694	768	- 134	- 14,9 %	
Unterrichtspraktika	890	788	812	795	928	1.163	+ 273	+ 30,7 %	
Lehrlinge	1.145	1.257	1.348	1.342	1.384	1.427	+ 282	+ 24,6 %	
Lehrlinge in ausgegliederten Einrichtungen	2.479	2.665	2.395	2.634	2.634	2.243	- 236	- 9,5 %	

Rundungsdifferenzen möglich

Stand 31. Dezember

Quellen: BKA „Das Personal des Bundes 2009 bis 2014“; BMJ (Rechtspraktikanten)

Die in der Tabelle 17 für die Verwaltungspraktika und Rechtspraktika angegebenen Werte gelten jeweils für den Stichtag 31. Dezember. Damit sind nur jene Ausbildungsverhältnisse erfasst, die bis zum oder über den 31. Dezember hinaus aufrecht waren.

37.2

Der RH merkte an, dass die Ausbildungsverhältnisse im Bund – im Jahr 2014 waren das nahezu 4.000 – nicht im Personalplan dargestellt waren, weil diese Ausbildungsverhältnisse keine Planstellen im Sinne des Personalplans gebunden hatten. Dadurch fehlte im Personalplan jegliche Information über diese Ausbildungsverhältnisse. Hinsichtlich seiner Empfehlungen, die Anzahl der Ausbildungsverhältnisse je Untergliederung als Information im Personalplan darzustellen, verwies der RH auf die **TZ 38, TZ 39, TZ 40** und **TZ 41**.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Lehrlinge im Bund

38.1

(1) Ein Ziel der Bundesregierung war es, die Ausbildung von Lehrlingen im Bundesdienst zu fördern, um Jugendlichen einen qualifizierten Einstieg in das Berufsleben zu ermöglichen und auch auf diese Weise einen Beitrag zur Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit zu leisten.

Bei der Aufnahme von Lehrlingen sollte im Rahmen der ressortspezifischen Möglichkeiten insbesondere darauf hingewirkt werden, zukunftsorientierte Ausbildungswege zu forcieren. Daher wurden die Jugendlichen, neben dem klassischen Lehrberuf des Verwaltungsassistenten – etwa zwei Drittel der Lehrlinge im Bund absolvierten diese Ausbildung –, auch verstärkt in technischen Berufen ausgebildet. Dazu zählten etwa die Berufsfelder Informationstechnologie, Metallbearbeitung, Luftfahrzeugtechnik oder Vermessungstechnik. Daneben bot der Bund die herkömmlichen Lehrberufe wie Tischler oder Kleidermacher an. Insgesamt bildete der Bund die Jugendlichen in 53 Lehrberufen aus.

Voraussetzung für die Aufnahme von Lehrlingen war die budgetäre Bedeckung im Sachaufwand des Ressorts; darüber hinaus gab es mangels Erfassung im Personalplan keine Vorgaben bezüglich Planstellen, Vollbeschäftigtenäquivalente und Personalcontrollingpunkte.

(2) Das Lehrverhältnis endete mit Ablauf der im Lehrvertrag vereinbarten Dauer der Lehrzeit. Während der anschließenden verpflichtenden Behaltefrist von drei Monaten bestand die Möglichkeit, sich um einen Arbeitsplatz in einem der Bundesministerien oder ihren nachgeordneten Dienststellen zu bewerben, beispielsweise bei bundesinternen Arbeitsplatzausschreibungen im Rahmen des Mobilitätsmanagements.

(3) Parallel zur Lehre konnten Lehrlinge im Bund kostenfrei Kurse und Prüfungen für die Berufsreifeprüfung absolvieren, um durch die höhere Qualifikation die Berufs- und Karrierechancen zu verbessern. Die Berufsreifeprüfung umfasste insgesamt vier Teilprüfungen in den Fächern Deutsch, Mathematik, Englisch und einem Fach aus dem erlernten Berufsfeld.

38.2

Der RH begrüßte die Initiative der Bundesregierung, die Ausbildung von Lehrlingen im Bundesdienst zu fördern, sowie diesen Lehrlingen die Berufsreifeprüfung zu ermöglichen.

Im Sinne der Transparenz empfahl der RH dem BKA, die tatsächliche Anzahl der Ausbildungsverhältnisse „Lehrling“ durch eine ergänzende Übersicht im Personalplan – strukturiert nach den Untergliederungen – für das vorangegangene Finanzjahr als Information darzustellen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

38.3 Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu **TZ 5**, wonach der Personalplan die gesetzliche Grundlage zur Personalkapazitätssteuerung von Beamtinnen und Beamten und Vertragsbediensteten im Bund sei, jedoch keine Informationsverpflichtung über sonstige Dienstverhältnisse vorgebe. Darüber hinaus dienten laut BKA eine jährliche Berichterstattung an den Ministerrat sowie die Publikation im „Personal des Bundes“ zur Information.

38.4 Der RH entgegnete, dass die Dienstverhältnisse von Lehrlingen weder hinsichtlich ihrer Anzahl zentral im Personalplan dargestellt noch hinsichtlich ihrer Kosten dem Personalaufwand zugerechnet waren. Der Mehrwert der ergänzenden Übersicht im Personalplan besteht darin, dass der Umfang des für den Bund leistenden – und somit Aufgaben des Bundes wahrnehmenden – Personals zumindest für das vorangegangene Finanzjahr in Relation zu dem im Personalplan genehmigten Personal dargestellt wird.

39.1 (1) Die Anzahl und der Aufwand für Lehrlinge im Bund stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 18: Lehrlinge im Bund und bei ausgegliederten Einrichtungen

per 31. Dezember	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009 bis 2014
Lehrlinge							
	in Mio. EUR						
Auszahlungen Lehrlinge mit Lehrverhältnis zum Bund ^{1,2}	9,65	11,56	12,75	13,96	15,39	16,92	+ 75,4 %
	Anzahl						
Lehrlinge mit Lehrverhältnis zum Bund	1.145	1.257	1.348	1.342	1.384	1.427	+ 24,6 %
Lehrlinge mit Lehrverhältnis zu ausgegliederten Einrichtungen	2.479	2.665	2.395	2.634	2.634	2.243	- 9,5 %
Lehrlinge Bund und ausgegliederte Einrichtungen	3.624	3.922	3.743	3.976	4.018	3.670	+ 1,3 %

¹ Darin waren die Grundbezüge, Belohnungen, Geldaushilfen, Erschwerniszulagen und Dienstgeberbeiträge enthalten.

² 2009 bis 2012 „Ausgaben“, ab 2013 „Auszahlungen“

Quellen: BKA, „Das Personal des Bundes“; Haushaltsinformationssystem des Bundes

Die Anzahl der Lehrlinge, die direkt beim Bund beschäftigt waren, stieg von 1.145 im Jahr 2009 auf 1.427 im Jahr 2014. Dies entsprach einer Steigerung um 24,6 %. Gleichzeitig stieg der Personalaufwand für Lehrlinge um 75,4 % von 9,65 Mio. EUR auf 16,92 Mio. EUR. Der jährliche Personalaufwand pro Lehrling im Bund betrug im Jahr 2014 durchschnittlich 11.859 EUR.

(2) In den überprüften Ressorts stellten sich die Anzahl und der Aufwand für Lehrlinge per 31. Dezember wie folgt dar (die stichtagsbezogene Angabe berücksichtigt unterjährige Fluktuationen nicht):

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Tabelle 19: Lehrlinge im BKA, BMF, BMGF, BMVIT, BMJ

Lehrlinge per 31. Dezember	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009 bis 2014	
BKA¹								
Anzahl	11	12	11	10	12	17	+ 6	+ 54,6 %
Auszahlungen ² in EUR	138.390	104.553	117.730	150.749	129.423	195.869	+ 57.479	+ 41,5 %
BMF								
Anzahl	68	86	143	180	200	194	+ 126	+ 185,3 %
Auszahlungen ² in EUR	467.395	624.799	943.064	1.528.408	1.985.285	2.368.594	+ 1.901.199	+ 406,8 %
BMGF								
Anzahl	10	15	13	16	15	18	+ 8	+ 80,0 %
Auszahlungen ² in EUR	106.637	149.074	167.914	165.950	169.460	226.424	+ 119.787	+ 112,3 %
BMVIT								
Anzahl	15	19	15	10	8	5	- 10	- 66,7 %
Auszahlungen ² in EUR	188.817	157.138	207.493	172.859	168.094	40.300	- 148.517	- 78,7 %
BMJ								
Anzahl	275	288	299	340	357	403	+ 128	+ 46,6 %
Auszahlungen ² in EUR	2.316.640	3.097.588	3.303.884	3.444.958	3.798.803	4.509.202	+ 2.192.562	+ 94,6 %

Rundungsdifferenzen möglich

¹ BKA ab 2014 inkl. Kunst und Kultur (UG 32)

² 2009 bis 2012 „Ausgaben“, ab 2013 „Auszahlungen“

Quellen: BKA; BMF; BMGF; BMVIT; BMJ; Haushaltsinformationssystem des Bundes

- Die Anzahl der Lehrlinge im BMF stieg von 2009 bis 2014 von 68 auf 194. Das BMF verwies hiezu auf die Ausbildung für die Tätigkeit in den nachgeordneten Dienststellen, die bei einer allfälligen Übernahme in den Dienststand des BMF vorteilhaft genutzt werden konnte.
- Das BMJ engagierte sich entsprechend dem Programm der Bundesregierung in der Lehrlingsausbildung. Daher erhöhte sich die Anzahl der Lehrlinge von 2009 bis 2014 von 275 auf 403; das entsprach einer Steigerung um 128 Personen bzw. 46,6 %. Das BMJ konnte im Zeitraum 2009 bis 2014 von den 542 Lehrlingen, welche die Lehrabschlussprüfung erfolgreich absolvierten, 416 zumindest in ein befristetes Dienstverhältnis übernehmen; dies entsprach einer Weiterbeschäftigungsquote von etwa 77 %.

39.2

(1) Der RH empfahl den zuständigen Ressorts, in Abhängigkeit von dem jeweiligen arbeitsmarktspezifischen Umfeld in den Zielvereinbarungen mit den ausgegliederten Unternehmen auf Ausbildungsplätze für Lehrlinge Bedacht zu nehmen.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(2) Der RH hob das Engagement des BMJ in der Ausbildung von Lehrlingen und die daraus abgeleiteten positiven Effekte für die Personalrekrutierung, z.B. einschlägige Ausbildung sowie Erprobung hinsichtlich der persönlichen und fachlichen Eignung, anerkennend hervor.

39.3

(1) Laut Stellungnahme des BKA würden durch eine Ausgliederung in rechtlicher Hinsicht die für den bundesinternen Bereich geltenden Steuerungsmöglichkeiten aufgegeben. Je nach Rechtsform der Ausgliederung seien zudem verbindliche Vorgaben im Personalbereich oftmals rechtlich fragwürdig. Die Empfehlung des RH könne daher allenfalls in zukünftigen Zielvereinbarungen als möglicher Diskussionspunkt vorgeschlagen werden. Dies sei aber in Abhängigkeit von Bedarf und Kapazität des Unternehmens individuell zu betrachten.

(2) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es den Unternehmen, mit denen das Ressort in Kontakt stehe, regelmäßig den Lehrberuf empfehle. Dies vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktsituation als auch aufgrund des Umstandes, dass das BMF einen Lehrberuf als sinnvolle Ausbildung beurteile. Derartige Empfehlungen werde das BMF auch in Hinkunft innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen aussprechen.

(3) Wie das BMGF in seiner Stellungnahme mitteilte, handle es sich bei ausgegliederten Rechtsträgern um juristische Personen, die zwar in einem Naheverhältnis zum Bund stünden, deren Aufgabenerfüllung jedoch privatwirtschaftlichen Strukturen und Managementpraktiken unterliege. Die Hauptziele von Ausgliederungen seien unter anderem die wirtschaftliche Leistungserbringung sowie die Erhöhung der Flexibilität der Leistungserbringung. Diese Merkmale würden dafür sprechen, gerade nicht in das Personalmanagement von ausgegliederten Rechtsträgern einzugreifen, und zwar weder durch Höchstgrenzen bei der Aufnahme, noch durch verpflichtende Aufnahmevorschriften. Es solle dem ausgegliederten Rechtsträger selbst überlassen bleiben, im Sinne der Wirtschaftlichkeit dann Personal aufzunehmen und auszubilden, wenn entsprechender Bedarf bestehe.

(4) Im BMVIT wurde – so dessen Stellungnahme – aktuell bereits der Themenblock „Lehrlinge“ behandelt und mit den Unternehmen ausgesteuert, ebenso wie dies bei anderen Themen – z.B. Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Karenzmanagement, Diversity, Frauenförderung – der Fall sei. Die ÖBB (Eigentümergeverwaltung BMVIT) zählten zu den größten Lehrlingsausbildnern der Republik Österreich; auch das BMVIT finanziere hier aktiv sogenannte Überbedarfslehrlinge.

(5) Das BMJ merkte in seiner Stellungnahme an, dass in den ausgegliederten Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich des Justizressorts keine Ausbildung von Lehrlingen erfolge.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

39.4

(1) Der RH entgegnete dem BKA und dem BMF, dass die Steuerung ausgegliederter Rechtsträger durch Ausgliederungsgesetze, die Vertretung in den Aufsichtsorganen aber auch mit Hilfe von Zielvereinbarungen erfolgte. Somit stehen nach Ansicht des RH Zielvereinbarungen zur Anzahl von Ausbildungsplätzen nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen des Gesellschaftsrechts und des Bundesministeriengesetzes.

(2) Der RH begrüßte das Bemühen des BMF, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten den Lehrberuf jenen Unternehmen regelmäßig zu empfehlen, mit denen das BMF in Kontakt steht.

(3) Der RH entgegnete dem BMGF, dass ausgegliederte Rechtsträger zwar privatwirtschaftliche Strukturen und Managementpraktiken nutzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, allerdings haftet der Bund als Eigentümer. Zusätzlich werden ausgegliederte Rechtsträger teilweise durch Transferleistungen des Bundes finanziert. Aus diesen Gründen hob der RH das Ziel der Bundesregierung hervor, die Ausbildung von Lehrlingen zu fördern. Nach Ansicht des RH sollten darin auch die Lehrlinge in ausgegliederten Rechtsträgern einbezogen werden. In Verbindung mit dem Inkrafttreten des Jugendausbildungsgesetzes sowie des Ausbildungspflichtgesetzes ist die Umsetzung dieser RH-Empfehlung von besonderer Bedeutung.

(4) Der RH begrüßte, dass das BMVIT sich dem Themenblock „Lehrlinge“ widmete und auch die zugehörigen ausgegliederten Unternehmen im Rahmen der Steuerung damit befasste.

Verwaltungspraktika

40.1

(1) Beim Verwaltungspraktikum handelte es sich um ein Ausbildungsverhältnis, in dem Praktikantinnen und Praktikanten die bisherige Ausbildung durch eine praktische Tätigkeit in der Bundesverwaltung ergänzen und vertiefen und dadurch Berufspraxis erwerben konnten. Es stand Personen mit abgeschlossener Ausbildung (mittlere Schule, Lehre, höhere Schule oder Universität) offen und war auf zwölf Monate begrenzt.

Voraussetzung für die Aufnahme von Praktikantinnen und Praktikanten war die budgetäre Bedeckung im Sachaufwand des Ressorts. Mangels Erfassung im Personalplan bestanden keine Vorgaben bezüglich Planstellen, Vollbeschäftigtenäquivalente und Personalcontrollingpunkte.

(2) Praktikantinnen und Praktikanten erhielten je nach höchster abgeschlossener Vorbildung einen Ausbildungsbeitrag. Dessen Höhe ab 1. Jänner 2016 zeigt die folgende Tabelle:

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Tabelle 20: Ausbildungsbeitrag für Verwaltungspraktika

Verwendung	1. bis 3. Monat in EUR	ab 4. Monat in EUR
für Absolventinnen und Absolventen eines Studiums (gemäß § 87 Abs. 1 Universitätsgesetz 2002 bzw. gemäß § 6 Abs. 2 Fachhochschul-Studiengesetz)	1.272,35	2.544,70
für Absolventinnen und Absolventen einer höheren Schule (Matura)	943,60	1.887,20
für Absolventinnen und Absolventen einer mittleren Schule oder nach Erlernung eines Lehrberufs	838,75	1.677,50
für sonstige Verwaltungspraktika	784,05	1.568,10

Quelle: VBG

Für jedes Kalendervierteljahr gebührte darüber hinaus eine Sonderzahlung in der Höhe von 50 % des Ausbildungsbeitrags.

(3) Der Aufwand des Bundes für Verwaltungspraktikanten stellte sich für das Jahr 2014 wie folgt dar:

Tabelle 21: Auszahlungen für Verwaltungspraktika je Ressort

Ressortbezeichnung laut BRA	Untergliederung	Aufwand 2014 (in EUR)
Bundesgesetzgebung	UG 02	99.646
Verfassungsgerichtshof	UG 03	61.047
Volksanwaltschaft	UG 05	141.901
Bundeskanzleramt	UG 10; UG 32	151.488
Inneres	UG 11	1.447.955
Äußeres	UG 12	1.507.942
Justiz	UG 13	2.512.735
Militärische Angelegenheiten und Sport	UG 14	2.033.443
Finanzverwaltung	UG 15	1.637.011
Arbeit; Soziales und Konsumentenschutz	UG 20; UG 21	732.046
Gesundheit	UG 24	231.006
Familien und Jugend	UG 25	60.279
Bildung und Frauen	UG 30	617.787
Wissenschaft und Forschung; Wirtschaft	UG 31; UG 40	1.627.632
Verkehr, Innovation und Technologie	UG 41	418.792
Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	UG 42	501.883
Bund	Gesamtauszahlungen	13.782.592

Quelle: Haushaltsinformationssystem des Bundes

Im Verhältnis zur Anzahl der eigenen Planstellen (Personalplan 2014) beschäftigten die Volksanwaltschaft (UG 05) und das BMEIA (UG 12) besonders häufig Verwaltungspraktikantinnen und -praktikanten.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Im Jahr 2014 entsprachen die Gesamtauszahlungen des Bundes für Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten in Höhe von rd. 13,78 Mio. EUR dem durchschnittlichen jährlichen Personalaufwand für 195 Vertragsbedienstete in akademischer Referentenverwendung.

(4) Im gesamten Bund stellten sich die Anzahl und die Auszahlungen für Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten wie folgt dar (die Erhöhung der Auszahlungen ab 2014 war auf eine Gesetzesänderung zurückzuführen, wonach Praktikanten ab dem vierten Monat der Beschäftigung der volle Ausbildungsbeitrag gebührte):

Tabelle 22: Anzahl der Verwaltungspraktika im Bund

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009 bis 2014
	in Mio. EUR						in %
Auszahlungen ² Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten im Bund (inkl. DGB)	3,48	4,37	5,01	6,71	8,24	13,78	+ 297,6
	Anzahl ¹						
Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten im Bund	210	257	324	332	506	607	+ 189,0
davon Akademikerinnen und Akademiker	104	133	160	182	250	305	+ 193,3

DGB = Dienstgeberbeitrag

¹ Anzahl zum Stichtag 31. Dezember

² 2009 bis 2012 „Ausgaben“, ab 2013 „Auszahlungen“

Quellen: BKA „Das Personal des Bundes 2014“; Haushaltsinformationssystem des Bundes

Die Anzahl der Verwaltungspraktika verdreifachte sich von 2009 bis 2014, ebenso die Anzahl der Verwaltungspraktika mit bereits abgeschlossenem Studium. Die finanziellen Auszahlungen vervierfachten sich.

(5) In den überprüften Ressorts stellten sich die Auszahlungen – die im Sachaufwand verbucht waren – für Verwaltungspraktika wie folgt dar:

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Tabelle 23: Verwaltungspraktika im BKA, BMF, BMGF, BMVIT, BMJ

Auszahlungen ² an Verwaltungspraktikantinnen und -praktikanten	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009 bis 2014		
	in EUR								
BKA ¹	103.962	108.989	71.884	75.801	117.907	151.488	+ 47.526	+ 45,7 %	
BMF	262.892	351.734	306.825	655.524	1.160.533	1.637.011	+ 1.374.119	+ 522,7 %	
BMGF	81.316	97.130	151.518	185.897	175.153	231.006	+ 149.691	+ 184,1 %	
BMVIT	163.827	115.560	82.176	80.159	182.034	418.792	+ 254.966	+ 155,6 %	
BMJ	548.948	790.325	963.172	1.172.756	1.484.763	2.512.735	+ 1.963.787	+ 357,7 %	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ BKA ab 2014 inkl. Kunst und Kultur (UG 32)

² 2009 bis 2012 „Ausgaben“, ab 2013 „Auszahlungen“

Quellen: BKA; BMF; BMGF; BMVIT; BMJ; Haushaltsinformationssystem des Bundes

40.2

Der RH hielt fest, dass sich im Bund die Anzahl der Verwaltungspraktika von 2009 auf 2014 verdreifachte, wobei der Anteil an Praktikantinnen und Praktikanten mit abgeschlossener akademischer Ausbildung gleich blieb. Er wies kritisch auf die fehlende Transparenz hin, da einerseits die Anzahl der Verwaltungspraktika im Personalplan nicht enthalten war und andererseits der dafür angefallene finanzielle Aufwand im Sachaufwand verbucht war.

Im Hinblick auf die Höhe des im Jahr 2014 im Bund für Verwaltungspraktika angefallenen finanziellen Aufwands, der jenem für 195 Vertragsbedienstete in akademischer Referentenverwendung entsprach, empfahl der RH dem BKA, die tatsächliche Anzahl der Ausbildungsverhältnisse „Verwaltungspraktika“ durch eine ergänzende Übersicht im Personalplan strukturiert nach den Untergliederungen für das vorangegangene Finanzjahr als Information darzustellen.

40.3

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu **TZ 5**, wonach der Personalplan die gesetzliche Grundlage zur Personalkapazitätssteuerung von Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten im Bund sei, habe jedoch keine Informationsverpflichtung über sonstige Dienstverhältnisse. Transparenzaspekten werde schon derzeit in Form der regelmäßigen Publikationen „Personal des Bundes“ Rechnung getragen.

40.4

Der RH entgegnete, dass der Mehrwert der ergänzenden Übersicht im Personalplan unter anderem darin besteht, die Gesamtzahl des Personals, das für den Bund tätig ist und somit Aufgaben des Bundes wahrnimmt, – zumindest für das vorangegangene Finanzjahr – in Relation zu dem im Personalplan genehmigten Personal darzustellen. Ziel sollte sein, Transparenz darüber zu schaffen, in welchem Umfang der Bund Personal außerhalb des Stellenplans einsetzt.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Rechtspraktika

- 41.1** Absolventinnen und Absolventen des Studiums der Rechtswissenschaften hatten einen Rechtsanspruch auf Absolvierung der Gerichtspraxis an Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Im Zeitraum 2009 bis 2014 absolvierten jährlich durchschnittlich 800 Personen diese Ausbildung:

Tabelle 24: Anzahl der Rechtspraktika im Bund

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anzahl Rechtspraktika im Bund	902	893	958	674	694	768

(zum Stichtag 31. Dezember)

Quelle: BMJ

Der Rückgang der Anzahl an Rechtspraktika in den Jahren 2012 bis 2014 gegenüber 2009 bis 2011 war auf die Verkürzung der Gerichtspraxis von neun auf fünf Monate zurückzuführen. Für Richterinnen und Richter, Notarinnen und Notare, Rechtsanwältinnen und –anwälte oder andere juristische Berufe war die Absolvierung der Gerichtspraxis zwingend notwendig. Die Ausbildung erfolgte an Bezirksgerichten oder an Gerichtshöfen erster Instanz (Landesgerichte). Seit 2008 war es auch möglich, die Gerichtspraxis teilweise bei der Staatsanwaltschaft zu absolvieren. Im Rahmen der Gerichtspraxis erfolgte auch die Bewerbung für den richterlichen Vorbereitungsdienst. Für Richteramtswärterinnen und –wärter war die Absolvierung spezieller Kurse vorgesehen. Rechtspraktikantinnen und –praktikanten erhielten im Jahr 2015 für ihre Tätigkeit einen Ausbildungsbeitrag in Höhe von 1.035 EUR pro Kalendermonat sowie für je drei Monate eine Sonderzahlung in Höhe von 50 % des Ausbildungsbeitrags.

Die budgetäre Bedeckung des Ausbildungsbeitrags für Rechtspraktika erfolgte aus dem Sachaufwand des BMJ. Darüber hinaus gab es mangels Erfassung im Personalplan keine Vorgaben bezüglich Planstellen, Vollbeschäftigtenäquivalente und Personalcontrollingpunkte.

- 41.2** Der RH hielt fest, dass der Personalplan das Ausbildungsverhältnis für Rechtspraktika nicht berücksichtigte. Der RH empfahl daher dem BKA, im Sinne der Transparenz die tatsächliche Anzahl der Ausbildungsverhältnisse „Rechtspraktika“ durch eine ergänzende Übersicht im Personalplan für das vorangegangene Finanzjahr als Information darzustellen.
- 41.3** Das BKA verwies in seiner Stellungnahme neuerlich auf seine Ausführungen zu **TZ 5**, wonach der Personalplan die gesetzliche Grundlage zur Personalkapazitätssteuerung von Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten im Bund sei, je-

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

doch keine Informationsverpflichtung über sonstige Dienstverhältnisse vorgebe. Transparenzaspekten werde schon derzeit in Form der regelmäßigen Publikationen im „Personal des Bundes“ Rechnung getragen.

- 41.4** Der RH entgegnete, dass die Ausbildungsverhältnisse der Rechtspraktikantinnen und –praktikanten weder im Personalplan abgebildet noch dem Personalaufwand zugerechnet wurden. Der Mehrwert der ergänzenden Übersicht im Personalplan besteht auch darin, das vom Personalplan nicht erfasste Personal (zumindest für das vorangegangene Finanzjahr) in Relation zu dem im Personalplan genehmigten Personal darzustellen.

Unterrichtspraktika

- 42.1** (1) Ziel des Unterrichtspraktikums war die Einführung von Absolventinnen und Absolventen des Lehramts- und zugehörigen Diplomstudiums in das praktische Lehramt an mittleren und höheren Schulen. Im Zeitraum 2009 bis 2014 stellten sich die Anzahl und die Auszahlungen für Unterrichtspraktika wie folgt dar:

Tabelle 25: Auszahlungen und Anzahl der Unterrichtspraktika im Bund

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009 bis 2014
	in Mio. EUR						
Auszahlungen Unterrichtspraktika im Bund (inkl. DGB)	14,21	15,19	14,31	14,96	15,69	19,16	+ 34,9 %
	Anzahl						
Unterrichtspraktika im Bund (zum Stichtag 31. Dezember)	890	788	812	795	928	1.163	+ 30,7 %

DGB = Dienstgeberbeitrag

Quellen: BKA; Haushaltssystem des Bundes

Anwärterinnen und Anwärter auf den Lehrberuf waren verpflichtet, ein Unterrichtspraktikum in der Dauer eines (Schul-)Jahres zu absolvieren. Der Ausbildungsbeitrag einer Unterrichtspraktikantin bzw. eines Unterrichtspraktikanten betrug 1.154,39 EUR brutto (ab 1. März 2015: 50 % einer Vertragslehrperson in der ersten Entlohnungsstufe) monatlich sowie für jedes Kalendervierteljahr eine Sonderzahlung in Höhe von je 50 % des Ausbildungsbeitrags.

Bedingung für die Aufnahme von Unterrichtspraktikantinnen und –praktikanten war die Verfügbarkeit der Praktikumsplätze und die budgetäre Bedeckung im Sachaufwand des BMB; darüber hinaus gab es mangels Erfassung im Personalplan keine Vorgaben bezüglich Planstellen, Vollbeschäftigtenäquivalente und Personalcontrollingpunkte.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

(2) Mit 1. September 2015 trat das neue Dienstrecht für den Pädagogischen Dienst für neu eintretende Lehrpersonen in Kraft, wobei dessen Anwendung bis Ende des Schuljahres 2018/19 fakultativ ist. Das bisherige Ausbildungsverhältnis „Unterrichtspraktika“ läuft mit Ablauf des 31. August 2019 aus.

Ab Beginn des Schuljahres 2019/20 unterliegen neu eintretende Vertragslehrpersonen dem neuen Dienstrecht. In diesem bietet der Dienstgeber den Absolventinnen und Absolventen des Lehramtsstudiums nach Abschluss des ersten Studienabschnitts ein Dienstverhältnis an, ermöglicht also einen unmittelbaren Berufseinstieg. Die in das Dienstverhältnis aufgenommenen Absolventinnen und Absolventen haben eine zwölf Monate währende Ausbildungsphase auf Basis einer vollen Unterrichtsverpflichtung gemeinsam mit einem Mentor zurückzulegen (Induktionsphase).

Durch das Eingehen eines Dienstverhältnisses, das eine Planstelle voraussetzt, sind bereits in der Ausbildungsphase befindliche Vertragslehrpersonen im Personalplan erfasst.

- 42.2** Durch die geänderte rechtliche Stellung von neu eintretenden Vertragslehrpersonen, die mit einer Erfassung im Personalplan verbunden ist, wird die Transparenz auch in der Ausbildungsphase ab 2019 vollständig gewährleistet.

Vom Vertragsbedienstetengesetz ausgenommene Personen (beispielsweise Kollektivverträge)

- 43.1** Auf Personen, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Bund standen, war grundsätzlich das Vertragsbedienstetengesetz 1948 anzuwenden. Von dieser Regelung waren jedoch bestimmte, abschließend aufgezählte Personengruppen¹² ausgenommen, wie beispielsweise Land- und Forstarbeitskräfte, Partieführung in der Wildbach- und Lawinverbauung, Bauarbeitskräfte, Schulärztinnen bzw. -ärzte oder Küchenpersonal in bestimmten erzieherischen Einrichtungen. Ihre dienstrechtliche bzw. arbeitsrechtliche Stellung richtete sich nach allgemeinen arbeitsrechtlichen, sondergesetzlichen oder kollektivvertraglichen Bestimmungen. Zentrale Daten zur Anzahl derartiger Bediensteter, zu deren vertraglichen Grundlagen und den dafür anfallenden Auszahlungen fehlten.

Die für diese Personengruppen anfallenden Auszahlungen wurden haushaltsrechtlich dem Sachaufwand zugerechnet und waren daher im Personalaufwand des Bundes nicht erfasst.

- 43.2** Der RH wies kritisch auf die fehlende Transparenz betreffend die vom Vertragsbedienstetengesetz ausgenommenen Personen hin:

¹² Keine der angeführten, vom Vertragsbedienstetengesetz ausgenommenen Personengruppen stand in einem Beschäftigungsverhältnis zu den von dieser Gebarungsüberprüfung umfassten Ressorts BKA, BMF, BMGF, BMVIT und BMJ.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

- Die Anzahl dieser (nach anderen Bestimmungen als dem Vertragsbedienstetengesetz) privatrechtlich beim Bund Beschäftigten war nicht im Personalplan oder anderen zentralen Personalübersichten des Bundes enthalten.
- Die für diese Beschäftigten angefallenen Auszahlungen waren lediglich im Sachaufwand verbucht.
- Es bestand keine zentrale Übersicht über die lediglich in den einzelnen Ressorts vorhandenen, nicht einheitlichen arbeitsrechtlichen Grundlagen.

Der RH empfahl dem BKA, eine zentrale Übersicht über die in den einzelnen Ressorts bestehenden Kollektivverträge einzurichten. Im Sinne der Transparenz empfahl der RH dem BKA, die Anzahl der nach Kollektivverträgen beim Bund Beschäftigten durch eine ergänzende Übersicht im Personalplan strukturiert nach den Untergliederungen für das vorangegangene Finanzjahr als Information darzustellen. Weiters wäre vom BKA und BMF zu evaluieren, ob die für Kollektivvertragsbedienstete des Bundes anfallenden Personalauszahlungen haushaltsrechtlich als Personalaufwand gekennzeichnet werden können.

43.3

(1) Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu **TZ 5**, wonach der Personalplan die gesetzliche Grundlage zur Personalkapazitätssteuerung von Beamtinnen und Beamten bzw. Vertragsbediensteten im Bund sei, jedoch keine Informationsverpflichtung über sonstige Dienstverhältnisse vorgebe. Transparenzaspekten würde schon derzeit in Form der regelmäßigen Publikationen im „Personal des Bundes“ Rechnung getragen.

Die Kennzeichnung der Personalauszahlungen für Kollektivvertragsbedienstete des Bundes als Personalaufwand widerspreche aus Sicht des BKA den geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

(2) Das BMF sagte in seiner Stellungnahme zu, die Möglichkeit einer Darstellung der anfallenden Personalauszahlungen für nicht dem Vertragsbedienstetengesetz unterliegende privatrechtliche Bedienstete des Bundes als Personalaufwand zu evaluieren. Im Falle einer einheitlichen Auswertbarkeit könne eine IT-technische Umsetzung erfolgen.

43.4

Der RH entgegnete dem BKA, dass die Dienstverhältnisse auf Basis von Kollektivverträgen weder hinsichtlich ihrer Anzahl zentral gesteuert noch im Personalaufwand erfasst waren. Kollektivverträge waren auch nicht Gegenstand des Personalberichts im „Personal des Bundes“.

Bericht des Rechnungshofes



Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan

Dem RH ist bekannt, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften die Lohn- und Gehaltszahlungen an Bedienstete mit Kollektivverträgen nicht im Personalaufwand vorsehen. Dem RH ist aber eine transparente Darstellung dieser Bediensteten-Gruppe ein Anliegen, insbesondere auch deshalb, um die Steuerungsfunktion des Personalplans nicht durch in erheblichem Umfang eingesetztes „Personal außerhalb des Stellenplans“ zu schmälern.

Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse

44.1

(1) Atypische Beschäftigungsverhältnisse waren nicht vom Dienstrecht des Bundes und daher auch nicht im Personalplan erfasst. Darunter fielen die sogenannten freien Dienstverträge sowie Verträge zur Arbeitskräfteüberlassung.

(2) Bis 2006 bestand die Verpflichtung, für nicht im Bundesdienst stehende Bedienstete, die in einem Planstellenbereich des Bundes verwendet wurden und für die der Bund die Personalkosten zu tragen hatte, eine entsprechende freie Planstelle zu binden. Die Verpflichtung zur Bindung von Planstellen für freie Dienstverträge und Arbeitskräfteüberlassungen wurde im Stellenplan 2007 aufgegeben und war auch im nachfolgenden Personalplan nicht vorgesehen. Die Gesetzesmaterialien begründeten dies damit, dass diese Verträge nicht über den Personal-, sondern über den Sachaufwand abgerechnet würden, keine nachhaltigen Personalaufnahmen darstellten und daher eine Bindung von Planstellen „aus Transparenzüberlegungen“ nicht erforderlich sei.

(3) Der Abschluss von freien Dienstverträgen und Verträgen zur Arbeitskräfteüberlassung war auch ohne Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF möglich, solange bestimmte Wertgrenzen nicht überschritten wurden.

(4) Einheitliche Vorgaben zum Inhalt von Arbeitskräfteüberlassungsverträgen, vor allem zu den von überlassenem Personal einzuhaltenden allgemeinen und besonderen Verhaltensstandards (insbesondere rechtmäßige Aufgabenerfüllung, Wahrung des Vertrauens der Allgemeinheit in die sachliche Aufgabenwahrnehmung, Verbot der Geschenkkannahme, Regelungen zu Nebenbeschäftigungen) bestanden nicht.

(5) Die Auszahlungen der überprüften Ressorts BKA, BMF, BMGF, BMVIT und BMJ für freie Dienstverträge sowie Verträge zur Arbeitskräfteüberlassung beliefen sich im Jahr 2014 auf in Summe rd. 18,24 Mio. EUR. Die im Zeitraum 2009 bis 2014 angefallenen Auszahlungen entsprachen jährlich durchschnittlich 237,52 Vertragsbediensteten in akademischer Referentenverwendung.