

17.29

Präsidentin des Rechnungshofes Dr. Margit Kraker: Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! In diesem Block, in dem Rechnungshofberichte beraten werden, stehen Berichte auf der Tagesordnung, die die Verwaltung des Bundes betreffen. Da geht es um zwei Themen: Es geht einerseits um die Einführung von Generalsekretären in den Bundesministerien – das betrifft den ersten Bericht. Der zweite betrifft die Umsetzung der Telearbeit in ausgewählten Ministerien.

Der Bericht über die Generalsekretariate beruht auf einer Verlangensprüfung der SPÖ. Wir haben für diese Sonderprüfung den Zeitraum von Ende 2017 bis zur Bestellung der Expertenregierung im Juni 2019 geprüft. Mit dem Regierungswechsel im Juni 2019 lief die Funktion der damals zwölf Generalsekretärinnen und Generalsekretäre aus. Aktuell sind in sieben Bundesministerien Generalsekretäre tätig.

Wir haben bei dem Bericht gesehen, dass im Prüfzeitraum selbst in Summe 14 Männer und eine Frau mit der Funktion des Generalsekretärs beziehungsweise der Generalsekretärin betraut waren. Vier Generalsekretäre wurden extern aufgenommen, elf kamen aus dem Bundesdienst. Zwei der extern aufgenommenen Generalsekretäre wurden in der Folge in ein Beamtdienstverhältnis übernommen. Das war durch einseitige Erklärung möglich. Dieser Anspruch auf Aufnahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis entfiel dann mit der Bundesministeriengesetznovelle 2020 wieder.

Nun zu den Generalsekretären selbst: Generalsekretäre weisen unterschiedliche Wesensmerkmale auf, zum einen jene, die ident mit denen eines Sektionschefs sind, weil sie mit einer Weisungsbefugnis ausgestattet sind.

Im Bericht halten wir fest, dass die Aufwertung des Generalsekretärs durch die Ausstattung mit einer Vorgesetztenfunktion zu dieser internen administrativen Spitze eines Bundesministeriums an sich grundsätzlich geeignet wäre, um Steuerungsdefizite hintanzuhalten. Das Modell, das ja vom Außenministerium übernommen wurde, wurde aber nur ungenügend in andere Ressorts

übertragen, sodass das Ziel, die Verwaltung in ihrer Funktionsfähigkeit zu stärken, nicht immer erreicht werden konnte.

Zweitens hat das Dienstverhältnis eines Generalsekretärs auch Wesensmerkmale der Kabinetsleitung aufgewiesen, und zwar aufgrund eines besonderen Vertrauensverhältnisses zur Ministerin oder zum Minister. Der Unterschied zwischen Generalsekretär und Kabinetsleiter ist der, dass der Kabinetschef, die Kabinetschefin keine Vorgesetztenfunktion innerhalb der Beamtenhierarchie hat, dies deshalb, weil es Aufgabe eines Kabinetts ist, die Bundesministerin oder den Bundesminister zu unterstützen und ihnen zu dienen.

Generalsekretäre sind eine Schnittstelle zwischen der politischen Leitung eines Ministeriums und der Linienorganisation. Sie unterstehen dem jeweiligen Bundesminister, der Bundesministerin. Diese tragen die politische Verantwortung. Infolge einer fehlenden Aufgabenabgrenzung zwischen Kabinett und Generalsekretariat oder infolge von ähnlich gelagerten Aufgabenstellungen oder Mehrfachverwendungen als Kabinetschef und Generalsekretär bestand das Risiko von Doppelgleisigkeiten und weiters natürlich das Risiko einer starken Verpolitisierung der Verwaltung. Demzufolge dürfen Generalsekretäre nach Auffassung des Rechnungshofes auch kein politisches Eigenleben entwickeln.

Weil der Generalsekretär damit an der Spitze der Verwaltung steht, bedarf es qualitätssichernder Maßnahmen hinsichtlich der persönlichen und fachlichen Eignung. Deshalb wären Maßnahmen erforderlich, die die objektive Feststellung der Eignung gewährleisten.

Die Einrichtung eines Generalsekretariats ist optional möglich. Es fehlte uns aber im Bericht – das wurde hier schon gesagt – eine grundlegende Aufgaben- und Zieldefinition für die Einrichtung der Generalsekretariate. Somit war es nicht möglich, zu evaluieren, inwiefern die Generalsekretäre zu einer effizienten und professionellen Verwaltungsführung beigetragen haben. Es ist eben ihre Aufgabe, Verwaltung effizient zu koordinieren und durch eine gute Steuerung zu stärken. Speziell in den großen Ressorts mit vielen Sektionen oder auch nach

wesentlichen Kompetenzverschiebungen zwischen den Ministerien kann es daher sehr wohl Argumente geben, Generalsekretariate einzurichten.

Was den Personalstand der Generalsekretariate und der Kabinette betrifft – da gibt es ja Stäbe auf beiden Seiten –, ist im Prüfzeitraum, also vom ersten Quartal 2017 bis zum ersten Quartal 2019, ein Anstieg des Personalstands um 13 Prozent zu verzeichnen gewesen. In Summe hat im Prüfzeitraum der gesamte Personalaufwand 50 Millionen Euro betragen.

Trotz der Einrichtung der Generalsekretariate als zusätzliche Hierarchieebene blieb die Anzahl an Beschäftigten in den Kabinetten nahezu unverändert. Deshalb haben wir im Bericht angeregt, dass es etwa durch einen Ministerratsbeschluss eine Selbstbindung geben soll, die Personalkapazitäten in den Kabinetten und den Büros der Generalsekretäre zu begrenzen, denn es geht um Sparsamkeit in Summe. Wir haben es sehr begrüßt, dass der Herr Vizekanzler gesagt hat, dass er im Rahmen der Dienstrechtsnovelle bereit ist, einige Unzulänglichkeiten, die wir im Bericht festgestellt haben, aktiv aufzugreifen.

Zusammengefasst sagen wir, Kabinette sind Unterstützungsapparate für den jeweiligen Bundesminister, für die Bundesministerin. Generalsekretäre haben ihre Aufgabe innerhalb der Ministerialverwaltung. Die Verwaltung funktioniert in einem System der Aufgabenverteilung und der Rollenverteilung mit einem klaren Verhältnis der Über- und Unterordnung. Da braucht es klare Verwaltungsstrukturen. Mehrfachverwendungen bergen Rollenkonflikte in sich, und es gibt auch noch sonstige Organisationseinheiten, die schlüssig der jeweiligen ministerialen Ebene zuzuordnen wären.

Sehr wohl gibt es Themen, die zwischen den einzelnen Ministerien koordiniert werden müssen. Da sehen wir schon eine Aufgabe auch derartiger höchster Beamter, der Generalsekretäre, nämlich sich innerhalb der Bundesverwaltung gut abzustimmen. Das betrifft die Optimierung von Verwaltungsprozessen. Da geht es etwa um den gleichartigen Einsatz der IT und der Kommunikations-technologien, es geht um das Gebäude- und Reisekostenmanagement, es geht um das Förderwesen oder eben um die Telearbeit – was wir im zweiten Bericht

dann auch gesehen haben –, weil das sehr unterschiedlich geregelt ist. Das heißt, es geht um Themen, die zwischen den Verwaltungen abzustimmen wären. Die Verwaltung selbst müsste daran interessiert sein, dass Verwaltungsinnovation permanent stattfindet und dass man auch zwischen den Ministerien voneinander lernen kann.

Zum Bericht zur Telearbeit: Das haben wir als relevantes Thema im Bundesdienst gesehen, weil Telearbeit durch die Pandemie einen großen Aufschwung erfahren hat. Da ging es um die Geräteausstattung, um die Frage, wie man das bewältigen kann. Seither ist sie ein weit verbreitetes Phänomen im Bundesdienst. In Summe hat sich die Arbeitswelt verändert, und dementsprechend, glauben wir, müsste man auch im Bundesdienst die Entwicklungen der Nutzung der Telearbeit entsprechend beobachten sowie evaluieren.

Mit der Telearbeit können strategische Personal- und Organisationsziele verbunden sein. Das kann das Ziel sein, ein attraktiver Arbeitgeber zu sein, das können Ziele der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Reduktion der Teilzeitquote, der Reduktion von CO₂-Emissionen, aber auf der anderen Seite auch der Optimierung der Raumnutzung sein.

Vor diesem Hintergrund haben wir dem Beamtenministerium empfohlen, in Kooperation mit anderen Bundesministerien die zukünftigen Entwicklungen beim Einsatz von Telearbeit in der Bundesverwaltung zu beobachten und zu analysieren. Telearbeit ist auch eine große Führungsaufgabe, damit man da eben die notwendigen Ergebnisse erbringt. Wichtig ist, auch den Einfluss von Telearbeit auf die Effektivität der Bundesverwaltung zu erheben. Als Ergebnis dieser Analyse wäre es durchaus möglich, auch eine Grundsatzrichtlinie zur Regelung der Telearbeit im Bundesdienst zu entwickeln, weil ja die Regelungen sehr unterschiedlich sind und wir einige Best Practices gesehen haben, wie etwa im Bereich des Arbeitsministeriums. – Ich danke für die Aufmerksamkeit.

(Allgemeiner Beifall.)

17.39

Präsidentin Doris Bures: Danke, Frau Präsidentin.

Nun gelangt Herr Abgeordneter Andreas Kühberger zu Wort. – Bitte.