

Werner Wutscher

Ausschuss 6
4. Sitzung am 04.12.2003
 2. Dezember 2003

Reformaspekte zum öffentlichen Dienst und zum öffentlichen Haushaltswesen

**Diskussionsgrundlage
für die 4. Ausschusssitzung des Ausschusses 6
am 4. Dezember 2003**

I. Reformaspekte zum öffentlichen Dienst	2
1. Der verfassungsrechtliche Beamtenbegriff	
2. Der "Beamte" im Verfassungstext	
3. Gewährung der erforderlichen dienstrechtlichen Sicherheiten	
4. Verfassungsrechtliche Verankerung der Diensthoheit ?	
5. Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat	
6. Steuerung des Personaleinsatzes	
7. Diskussionspunkte und Lösungsansätze	
II. Reformaspekte zum öffentlichen Haushaltswesen	6
1. Globalbudget als Element einer neuen Verwaltungskultur in Österreich	
2. Budgeterstellung als erste Phase	
3. Budgetvollzug als zweite Phase	
4. Rechnungsabschluss	
5. Conclusio	
III. Vorschlag für die Neustrukturierung der Art. 19 bis 23 B-VG	9
Ausblick auf die weiteren Ausschussthemen und -termine	9
Anlage: Wie viele Personen sind beim Staat beschäftigt ?	10

I. Reformaspekte zum öffentlichen Dienst

1. Der verfassungsrechtliche Beamtenbegriff

Kernbestimmung des öffentlichen Dienstes ist der Art. 20 Abs. 1 B-VG, nach dem "*ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung [führen]*". Darin wird – insbesondere in der Judikatur des VfGH – eine institutionelle Absicherung des Berufsbeamtentums in Gestalt des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses gesehen. Dem gegenüber wird das Bestehen eines Beamtenvorbehaltes (Funktionsvorbehaltes) in bestimmten Verwaltungs- oder Funktionsbereichen (von wenigen verfassungsrechtlichen Ausnahmen abgesehen) fast einhellig abgelehnt.

Dass auch Vertragsbedienstete in der Verwaltung tätig sein können, wird spätestens durch die Aufnahme des Dienstvertragsrechtes in den Katalog der Kompetenzverteilung (Art. 21 B-VG) durch die B-VG-Novelle 1974 als verfassungskonform angesehen.

Vereinfacht gesagt heißt das:

- Es muss (öffentlich-rechtlich bestellte) Beamte geben, wobei ihre Zahl oder ihr Anteil nicht vorherbestimmt wird.
- Den Beamten ist aber kein definierter Funktionsbereich zugewiesen – d.h. auch Vertragsbedienstete können in allen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden.

Diese Verfassungsrechtslage ist nicht ohne innere Widersprüche und gibt Anlass zu divergierenden Auslegungen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass derzeit bereits mehr als die Hälfte aller rund 460.000 öffentlich Bediensteten in einem vertraglichen Dienstverhältnis stehen.

Durchaus vertretbar ist freilich auch die Ansicht, den in Art. 20 Abs. 1 B-VG innewohnenden "verfassungsrechtlichen Beamtenbegriff" nicht zu eng mit dem einfachgesetzlichen, aus der Dienstpragmatik des Jahres 1914 hervorgehenden und in das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 übernommenen Beamtentypus zu verknüpfen. Damit könnten auch *andere* dienstrechtliche Konstruktionen für den öffentlichen Dienst zulässigerweise erwogen werden. (In diese Richtung etwa *Bußjäger, Hartmann, Jabloner, Öhlinger* und *Raschauer*.)

Das öffentlich-rechtliche Dienstrecht ist in seiner derzeitigen einfachgesetzlichen Ausprägung durch das Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) nicht mehr ganz zeitgemäß. Gleichzeitig hat sich auch das Vertragsbedienstetengesetz (VBG) nicht völlig von der BDG-Regelungskultur lösen können und erweckt den Anschein, ein "kleiner vertraglicher Bruder" des BDG zu sein.

Eine neue verfassungsrechtliche Regelung für die Dienstverhältnisse im öffentlichen Dienst böte eine gute Grundlage, ein für den gesamten öffentlichen Dienst maßgebliches und damit ein einheitliches Dienstrecht auf vertraglicher Basis zu schaffen, wie dies auch im Regierungsprogramm der Bundesregierung seinen Niederschlag findet.

2. Der "Beamte" im Verfassungstext

Interessanterweise nicht in der oben angesprochenen Kernbestimmung des öffentlichen Dienstes im Art. 20 Abs. 1 B-VG, aber an mehreren anderen Stellen im Verfassungstext findet sich explizit der Begriff "Beamter", wobei darin zumeist einer der seltenen Funktionsvorbehalte für (öffentlich-rechtlich bestellte) Beamte gesehen wird.

Im B-VG lassen sich diesbezügliche Bestimmungen in den Art. 21 Abs. 5 (befristete Leitungsfunktionen); 71 und 73 Abs. 1 (leitende Ministerialbeamte); 81b Abs. 1 (Schulaufsichtsbeamte); 106 (Landesamtsdirektor); 117 Abs. 7 (Magistratsdirektor); 122 Abs. 3, 124 Abs. 1 und 125 Abs. 1 (Rechnungshof); 147 Abs. 2 (potenzielle VfGH-Richter) und 148h Abs. 1 (Volksanwaltschaft) identifizieren. Siehe weiters die §§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 3 und 3 Abs. 3 im BVG-ÄmterLReg.

Nicht ausdrücklich als "Beamte" bezeichnet, aber als öffentlich-rechtlich bestellte Beamte gelten die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Art. 86 ff B-VG) und des VwGH (Art. 134) sowie die Mitglieder der UVS (Art. 129b) und des UBAS (129c).

Speziell hinzuweisen ist noch auf das Beamten-Ernennungsrecht des Bundespräsidenten (Art. 65 Abs. 2 lit. a und 66 Abs. 1 B-VG).

3. Gewährung der erforderlichen dienstrechtlichen Sicherheiten

Von der Rechtsform völlig unabhängig ist die Gewährleistung dienstrechtlicher Sicherheiten für exponierte Bedienstete. Bestandschutzmaßnahmen wie die Unkündbarkeit oder Kündigungsbeschränkungen können auch im Rahmen vertraglicher Dienstverhältnisse vereinbart werden (wie derzeit im Sparkassen- und Versicherungsbereich).

Die Gewährung solcher Sicherheiten (im Interesse der Allgemeinheit !) sollte aber nur in den erforderlichen Bereichen erfolgen und nicht als eine breit gestreute und von der Öffentlichkeit als Privilegium empfundene Wohltat für den gesamten öffentlichen Dienst wirken.

4. Verfassungsrechtliche Verankerung der Diensthoheit ?

Die Diensthoheit über die öffentlich Bediensteten ist gemäß Art. 21 Abs. 3 B-VG den jeweiligen obersten Organen zugewiesen.

Für die *Bundesbediensteten* sind dies die Bundesminister für ihre Ressortbediensteten und – nach anderen Bestimmungen – der Präsident des NR (Art. 30 Abs. 4 und 6 B-VG), der Präsident des RH (Art. 125 Abs. 3 B-VG) und der/die Vorsitzende der Volksanwaltschaft (Art. 148h Abs. 2 B-VG) sowie die Präsidenten des VwGH und des VfGH (vgl. VfSlg. 15.762/2000) und sogar die Vorstandsvorsitzenden der Post AG und der Telekom Austria AG für die Postbeamten (§ 17a PoststrukturG [Verf.best.!!]). Für die *Landesbediensteten* haben die jeweiligen Landesregierungen (bzw. "gleichartige Organe" gem. Art. 21 Abs. 3 2. Satz B-VG) sowie für bestimmte Befugnisse der LH und der Landesamtsdirektor die Diensthoheit inne (§ 1 Abs. 3 BVG-ÄmterLReg). Die Diensthoheit über die *Gemeindebediensteten* fällt in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden (Art. 118 Abs. 3 Z 2 B-VG).

Die Regelung der Diensthoheit auf verfassungsrechtlicher Ebene erscheint freilich nicht zwingend erforderlich zu sein. Die mit der Diensthoheit verbundene Behördenstellung (im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse) bedarf keiner verfassungsrechtlichen Absicherung und könnte – wie bereits derzeit durch das Dienst-

rechtsverfahrensgesetz – bloß einfachgesetzlich statuiert werden (wie in der Regel auch die sonstige Behördenorganisation). Die Organisation der Personalverwaltung ließe sich dadurch flexibler gestalten und würde insbesondere im Zusammenhang mit Ausgliederungsmaßnahmen bessere Personalstrukturen ermöglichen, da die dienstrechtliche Zwangs-Anbindung an ein oberstes Verwaltungsorgan (außerhalb des ausgegliederten Rechtsträgers) nicht mehr erforderlich wäre.

Die Ausübung der Diensthoheit als behördliche Funktion im Rahmen öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse verliert überdies in dem Ausmaß an Bedeutung, als vertragliche Dienstverhältnisse in Zukunft weiter zunehmen werden.

5. Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat

Die öffentlichen Dienstrechte des Bundes, der Länder und Gemeinden im allgemeinen, insbesondere aber die Besoldungssysteme der Gebietskörperschaften haben sich immer weiter auseinander entwickelt. Eine unterschiedliche Besoldung für gleich gelagerte Tätigkeiten im Bundes-, Landes- oder Gemeindedienst erscheint aber unter dem Aspekt der größtenteils über den Bund erfolgenden Mittelaufbringung höchst unwirtschaftlich und überdies ungerecht. Überdies wird der Wechsel zwischen den Gebietskörperschaften – insbesondere von den Ländern zum Bund – deutlich erschwert.

Der Grund für dieses Auseinanderdriften liegt insbesondere auch darin begründet, dass es einerseits eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Dienstrecht des Bundes gibt (Art. 10 Abs. 1 Z 16 B-VG) und andererseits eine ebensolche Kompetenz der Länder für ihre Landes- und Gemeindedienste (Art. 21 Abs. 1 B-VG). Ein ausdrückliches – wenngleich nicht sehr wirkungsvolles – verfassungsrechtliches "Homogenitätsgebot" zur Dämpfung der erwähnten Entwicklungen wurde 1999 aufgehoben.

Mittlerweile wurde erkannt, dass der öffentliche Dienst aller Gebietskörperschaften mit seinen rund 460.000 Bediensteten einer gesamthaften Betrachtungsweise bedarf. Dem Regierungsprogramm der Bundesregierung ist sogar die Forderung nach einer "*Vereinheitlichung der Dienst- und Besoldungsrechte der Gebietskörperschaften*" zu entnehmen. In diesem Zusammenhang ist freilich auch auf die in den letzten Jahren erfolgenden Dienstrechtsreformen in den Ländern zu verweisen (insbesondere in Vorarlberg, Oberösterreich und der Steiermark).

6. Steuerung des Personaleinsatzes

Die zentrale Steuerung des Personaleinsatzes einer Gebietskörperschaft insbesondere in quantitativer Hinsicht muss auch in Zukunft gewährleistet sein. Die Stellenpläne als die diesbezüglichen Steuerungsinstrumente bilden derzeit die personalwirtschaftliche Rahmenvorgabe des jeweiligen Budgetgesetzgebers für die gesamte Staatsorganisation.

Die Personalsteuerung des Bundes ist insofern zu modernisieren, als eine erhöhte Flexibilität innerhalb des Ressortbereiches möglich sein sollte. Gleichzeitig wäre ein Instrumentarium zu einer transparenten Grundlage für ein umfassendes Personalcontrolling auszubauen.

Gerade im gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenhang wäre ein einheitlicher Standard in der Personalstrukturierung dringend von Nöten. Erst darauf aufsetzend könnten entsprechende Benchmarks definiert und zum vergleichenden Einsatz gebracht werden. Sowohl die Klärung der derzeitigen Unübersichtlichkeit im öffentlichen Personalwesen des Gesamtstaates als auch der Einsatz haushaltsstrategischer Maßnahmen bedürfen eines modernen Personal-Controlling-Instrumentariums, das neben dem klassischen Finanz-Controlling wirkungsvoll eingesetzt werden könnte.

7. Diskussionspunkte und Lösungsansätze

- Eine flächendeckende Umstellung der dienstrechtlichen Rechtsform könnte grundsätzlich dadurch erfolgen, dass es auf Verfassungsebene ausschließlich eine dienstrechtliche Kompetenzverteilung gibt und der "Beamten"- Begriff durch den Begriff "öffentlicher Bediensteten" (wie derzeit bereits im Art. 23b B-VG) o.ä. ersetzt wird. Damit wäre der einfache Gesetzgeber in der Gestaltbarkeit des Dienstrechtes weitgehend frei.
- Wollte man allerdings so bedeutende Kriterien wie insbesondere die Unparteilichkeit und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sichern – was durchaus ins Auge gefasst werden sollte – dann wäre eine verfassungsrechtliche Basis für spezifische dienstrechtliche Bestandschutzmaßnahmen zu schaffen.
- Die verfassungsrechtliche Verankerung der Diensthoheit (Art. 21 Abs. 3 B-VG u.a.) könnte entfallen und würde damit flexiblere Personalverwaltungsstrukturen sowohl innerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation als auch im Zusammenhang mit Ausgliederungsmaßnahmen ermöglichen.
- Ein "Beamten-Ernennungsrecht" des Bundespräsidenten ist nicht ausschließlich im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis möglich. Wenn der politische Wille bestehen sollte, dass der Bundespräsident in die "Bestellung" vertraglicher Bediensteter eingebunden ist, so ließe sich auch eine Variante finden, in der der Bundespräsident an der internen Willensbildung zum dienstgeberseitigen Vertragsteil beteiligt ist (als interner Genehmigungsvorbehalt).

- Das "Homogenitätsproblem" könnte über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gelöst werden (Dienstrechtsgesetzgebung ist Bundessache). Bei Verlagerung wichtiger dienstrechtlicher Normenbereiche auf die Verordnungsebene könnten freilich auch die Länder Gestaltungsrechte beibehalten.
- Die bereits im Ausschuss 7 diskutierten "Ausgliederungs-Lösungen" wie insbesondere die Einrichtung eines gemeinsamen Personalamtes für alle "ausgegliederten" Beamten bedürften spezifischer Regelungen.
- Das Personal-Controlling sollt in Abstimmung mit dem Finanz-Controlling ausgebaut werden und könnte im haushaltsrechtlichen Kontext eine verfassungsrechtliche Anbindung erfahren. Insbesondere dessen Rolle als Setzer von Standards im bundes- und länderübergreifenden Zusammenhang zur Schaffung einer gesamtstaatlichen Transparenz des öffentlichen Dienstes sollte betont werden.

II. Reformaspekte zum öffentlichen Haushaltswesen

1. Globalbudget als Element einer neuen Verwaltungskultur in Österreich

Der Begriff des Globalbudgets ist immer stärker in den Mittelpunkt öffentlicher New-Public-Management-Debatten gekommen. Noch häufig ist aber vielen Beteiligten unklar, was konkret darunter zu verstehen ist und welche Steuerungsmechanismen, Rechte und Pflichten innerhalb der Ressorts bzw. im Verhältnis der einzelnen Ressorts zum BM für Finanzen damit verbunden sind.

Globalbudget meint in der internationalen Verwaltungsreformdebatte folgendes: Mit einem Globalbetrag wird ein vorher definiertes Leistungsspektrum für die Bürgerinnen und Bürger erbracht. Kern ist daher die Verbindung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung. Bezugsgröße ist eine in sich abgeschlossene Einheit wie die Zentralstelle eines Ministeriums, nachgeordnete Dienststellen wie z.B. eine Justizanstalt, eine Bundesanstalt etc.. Deren finanzielle und fachliche Leistungserbringung wird kontrolliert und mit Anreiz- und Sanktionsmechanismen unterlegt. Mit anderen Worten: Die Verantwortlichen müssen für ihre Globalbudgets und die damit zu erbringenden Leistungen gerade stehen – im Erfolg wie im Misserfolg. Dienststellen welche die Zielsetzungen erfüllen, werden dafür belohnt, jene, die sie nicht erfüllen, werden sanktioniert.

Das stellt einen tiefgreifenden Wandel dar. Denn anstelle des „Rufes nach dem Finanzminister“ müssen innerhalb der Einheit, für die Verantwortung getragen wird, Prioritäten gesetzt werden.

Wenn die finanzielle und fachliche Ergebnisverantwortung von Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung durch entsprechende „Spielregeln“ verankert wird, wenn Dienststellen ihre Performance unmittelbar positiv oder negativ zu spüren be-

kommen, dann kann sich das BM für Finanzen – neben der verbleibenden Aufgabe der Budgeterstellung – im Budgetvollzug auf die Steuerung und Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems sowie auf die wesentlichen großen strukturellen Fragen und Vorhaben konzentrieren. Die Mitwirkung an Einzelentscheidungen kann weitestgehend entfallen. Sie werden in den einzelnen Dienststellen getroffen.

2. Budgeterstellung als erste Phase

Aufbauend auf den Vorstellungen der Regierung über die fachlichen und finanzpolitischen Zielsetzungen der jeweiligen Legislaturperiode (zusammengefasst in einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan, wo nachvollziehbar dargestellt wird, welche Politikschwerpunkte mit welchen finanziellen Ressourcen umgesetzt werden sollen, ohne dabei die finanzpolitischen Zielsetzungen der Regierung zu gefährden) wird das jährliche Budget erstellt. Es besteht grob gesagt aus zwei Elementen:

- Globale finanzielle Vorgaben für die Dienststellen (Personalstandsvorgaben könnten letztlich entfallen – jede Dienststelle entscheidet auf der Basis eines flexibilisierten Dienstrechtes selbst über den Mix an Sach- und Personalaufwand zur Erreichung der vorgegebenen fachlichen Ziele); Trennung der Vorgaben in „Verwaltungsmittel“ (umfasst Sach- und Personalaufwand als „Betriebsaufwand“) und „Programmmittel“ (Transfers etc.). Die finanziellen Vorgaben für die Ressorts kommen vom BM für Finanzen, die Ressorts teilen sie wiederum in globale Vorgaben für die einzelnen Dienststellen auf. Hintergrund: Ressourcenverantwortung muss auf der Ebene jeder Dienststelle umgesetzt werden, um tatsächlich den gewünschten Kulturwandel in der Verwaltung erreichen zu können. Ein finanzieller Zentralismus der jeweiligen Zentralstelle würde dem widersprechen.
- Fachliche Vorgaben (erzielende Wirkungen, erbringende Leistungen); diese orientieren sich am jeweiligen integrierten Aufgaben- und Finanzplan der Bundesregierung; sie werden vom Fachressort formuliert und unterliegen ebenso wie die finanziellen Vorgaben der Einflussnahme und Beschlussfassung durch das Parlament.

Das jährliche Budget besteht damit aus folgenden Elementen:

- Dem Bundesfinanzgesetz: es unterliegt der Beschlussfassung durch den Nationalrat und bezieht sich sowohl auf finanzielle als auch fachliche Vorgaben und enthält wirkungsvolle Anreiz- und Sanktionsmechanismen zur Steuerung der finanziellen und fachlichen Zielerreichung;
- sowie Budgetmaterialien, die nicht formell der Beschlussfassung durch den Nationalrat unterliegen, aber als Arbeitsbehelf wesentliche Hintergrundinformationen über das Budget enthalten, die sowohl auf die finanziellen als auch fachlichen Komponenten abstellen.

Die Budgetierung orientiert sich – soweit sinnvoll – an einem nach kaufmännischen Gesichtspunkten orientierten Rechnungswesen. Dessen Entwicklung und Implementierung wird erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.

3. Budgetvollzug als zweite Phase

Die Ressorts sind frei im Vollzug der ihnen zur Verfügung stehenden Globalbeträge, solange erkennbar ist, dass sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auskommen. Ein ausgebautes Budgetcontrolling und umfassende Informationsrechte des BM für Finanzen stellen sicher, dass der Budgetvollzug stets tagesaktuell überblickt werden kann.

Wenn die Einhaltung der Globalbeträge nicht mehr gewährleistet sein sollte, werden Mechanismen in Gang gesetzt, die eine wirkungsvolle Gegensteuerung ermöglichen, z.B. weitgehende Mitbefassung des BM für Finanzen bei Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung, bei Umschichtungen im Ressortbudget etc..

Im fachlichen Bereich stellen regelmäßige Berichte der Fachressorts an das Parlament sicher, dass ein zeitnaher Informationsfluss an den Gesetzgeber besteht.

Die budgetäre und fachliche Zielerreichung wird durch Anreiz- und Sanktionsmechanismen unterstützt. Dazu gehören flexible Gehaltsbestandteile für Ressortleitung und Verwaltungspersonal. Budgetäre Fehlbeträge sind jedenfalls in den Folgejahren hereinzubringen, budgetäre Verbesserungsbeträge verbleiben – soweit endogene Faktoren betroffen sind – der erfolgreichen Dienststelle.

4. Rechnungsabschluss

Der Rechnungsabschluss erfolgt wie bisher durch den Rechnungshof, umfasst aber auch die Bewertung der fachlichen Zielerreichung.

5. Conclusio

Alle diese Grundsätze sollten sinngemäß nicht nur für den Bund, sondern auch für die übrigen Gebietskörperschaften gelten.

Die detaillierten Regelungen wären in den jeweiligen Spezialgesetzen (für den Bund das Bundeshaushaltsgesetz) zu verankern. Die hier skizzierte weitreichende Reform bedingt de facto die völlige Neufassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen und weiters eine ausreichende Zeit für die Vorbereitung und Implementierung eines neuen Haushaltsrechtes. Dies bedeutet, dass die zugrunde liegenden Verfassungsbestimmungen erst mit einem Datum in Kraft treten sollten, das auf all dies Rücksicht nimmt .

III. Vorschlag für die Neustrukturierung der Art. 19 bis 23 B-VG

Art. ... Oberste Verwaltungsorgane

(1) Die obersten Verwaltungsorgane sind der Bundespräsident, die Bundesregierung und deren Mitglieder sowie die Landesregierungen.

(2) [Weisungsprinzip]

(3) [Ausnahmen vom Weisungsprinzip]

(4) [Grundsätze der Verwaltungsorganisation]

Art. ... Öffentliche Funktionäre

(1) Öffentliche Funktionäre sind die Amtsträger der obersten Verwaltungsorgane sowie

(2) Durch Gesetz werden die Bezüge und die erwerbswirtschaftliche Betätigung außerhalb der öffentlichen Funktion geregelt.

Art. ... Öffentlicher Dienst

Art. ... Auskunftspflicht/Amtsgeheimnis

Art. ... Amtshilfe (??)

Art. ... Amtshaftung

Ausblick auf die weiteren Ausschussthemen und -termine

5. Ausschusssitzung am Mittwoch, den 17. Dezember 2003, 10.00 – 13.00 Uhr

- Gemeindebereich
- Besondere Verwaltungsbereiche
 - Agrarbehörden

6. Ausschusssitzung am Mittwoch, den 7. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

- Besondere Verwaltungsbereiche
 - Sicherheitsbehörden
 - Schulbehörden

Weitere Termine:

Freitag, 30. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

Dienstag, 17. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Freitag, 27. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Dienstag, 9. März 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Anlage

Wie viele Personen sind beim Staat beschäftigt ?

I. Ausgewählte Personal- und Finanzgrößen

1. Personalstand des Bundes, der Länder und Gemeinden
2. Personalaufwand des Bundes
3. Entwicklung des Personalstandes im Bund (seit 1970)
4. Bundesbeamte in ausgegliederten Rechtsträgern

II.	Definitionen	des	Staates	als	Dienstgeber
III.	Zählweisen	und		Vergleichsgrößen	

I. Ausgewählte Personal- und Finanzgrößen

1. Personalstand des Bundes, der Länder und Gemeinden

Bundesbedienstete	156.000 (34 %)
Bundeslehrer (insb. AHS und BHS)	40.000 (26 % der Bundesbediensteten)
Polizei und Gendarmerie	30.000 (19 %)
Militär	25.000 (16 %)
Universitäten	19.000 (12 %) [ab 2004 ausgegliedert]
Finanzbehörden	14.000 (9 %)
Justiz (insb. Richter und Justizanstalten)	11.000 (7 %)
Bundesministerien	10.000 (6 % der Bundesbediensteten)
sonstige	7.000
("Ausgegliederte" Beamte etwa der Post AG sind hier <i>nicht</i> enthalten. Vgl. dazu I.4.)	
Landeslehrer (insb. Pflichtschulen)	75.000 (16 %)
(Landesbedienstete, die vom <i>Bund</i> finanziert werden [!])	
Landesbedienstete (ohne Wien)	81.000 (17 %)
Wiener Gemeindebedienstete	59.000 (13 %)
sonstige Gemeindebedienstete	81.000 (17 %)
Bedienstete Gemeindeverbände	12.000 (3 %)
Gesamtpersonalstand	464.000 (100 %)

Hartmann, Personal der Verwaltung (2001); Personaljahrbuch 2002; Statistisches Jahrbuch Österreichs 2003

Die Daten in dieser Darstellung beruhen auf verschiedenen Zählweisen (vgl. unten III.), da österreichweit leider keine einheitlichen Erhebungsstandards (!!) herrschen. Hier werden VBÄ (beim Bund [2002]) und Planstellen (bei Ländern und Gemeinden [2001]) als Zählgrößen herangezogen.

2. Personalaufwand des Bundes (2002)

aktive Bundesbedienstete	6,94 Mrd €
<u>aktive Landeslehrer</u>	<u>2,81 Mrd €</u>
Gesamtpersonalaufwand des Bundes	9,75 Mrd €

WIFO-Daten für 2002

3. Entwicklung des Personalstandes im Bund (seit 1970)

	+ Personalzuwachs/ - Personaleinsparungen	Ausgliederungen (Beamte u. vertragl. Bed.)	Personalstand (Planstellen)	Vollbeschäftigungs- äquivalente
1970			273.200	
1980			289.200	
1990			305.700	
1991- 95	+ 7.700	- 71.000 (ÖBB 65.500 [94], Arb.Ämter 2.800 [95] u.a.)	242.400	225.700
1996	- 2.100	- 55.700 (Post- und Telegraphenverwaltung)	184.600	
1997	- 2.200	- 3.000 (Bundesforste u.a.)	179.400	169.200
1998	- 2.800	- 200	176.400	
1999	- 900	- 3.300 (Bundestheater, Umweltbundesamt u.a.)	172.200	167.300
2000	- 1.800	- 1.500 (Stat.Zentralamt, Museen u.a.)	168.900	
2001	- 2.200	- 900 (BGV-Teil, Museen u.a.)	165.800	160.000
2002	- 3.500	- 1.700 (BGV-Teil, Ernährungsagentur u.a.)	160.600	156.000

Aufgrund unterschiedlicher Zählweise entsprechen Planstellendaten nicht den Vollbeschäftigungsäquivalenten. Vgl. unten III.

Personaleinsparung seit 1996:
(Beamte und vertragliche Bedienstete des Bundes)

15.500

Personalausgliederung seit 1990:
(Beamte und vertragliche Bedienstete des Bundes)

ÖBB	65.500 (1994)
Post	55.700 (1996)
sonstige	16.100
	137.300

4. Bundesbeamte in ausgegliederten Rechtsträgern (2002)

Nach einer Ausgliederung bleiben die Beamten mit dem Bund dienstrechtlich verbunden. Die Gehälter werden dem Bund allerdings vom ausgegliederten Rechtsträger refundiert. Die "ausgegliederten" vertraglich Bediensteten wurden durch das jeweilige Ausgliederungsgesetz in Angestellte umgewandelt und stehen seither zum Bund in *keiner* rechtlichen Beziehung. Die aktuelle Zahl dieser neuen Angestellten ist statistisch nicht ermittelbar.

Post-Nachfolgeunternehmen	27.169 Beamte (88 %)
Arbeitsmarktservice	1.302 Beamte (4 %)
Österr. Postsparkassen AG	869 (inkl. Vertragsbedienstete)
Bundes-Immobilien-gesellschaften	357 Beamte
Ernährungsagentur	253
Statistik Austria	202
Verein Neustart (Bewährungshilfe)	107
Umweltbundesamt GmbH	70
Österr. Donau Betriebs AG	67 -"
Österr. Forschungs- u. Prüfzentrum Arsenal GmbH	67
Isolvenzausgleichsfonds GmbH	63
Bundesmuseen u.ä.	194
Bundestheater	55
sonstige ausgegliederte Rechtsträger	147
"ausgegliederte" Bundesbeamte gesamt (2002)	30.922

II. Definitionen des Staates als Dienstgeber

Die Zahl der beim Staat Beschäftigten lässt sich auf recht unterschiedliche Weise ermitteln. Damit können auch scheinbare (oder tatsächliche) Widersprüche und in der Folge gewisse Verwirrungen hervorgerufen werden; jedenfalls ist die Transparenz deutlich beeinträchtigt.

Folgende Anknüpfungspunkte für eine ökonomische Definition des Staates – und damit des Staates als Dienstgeber – bzw. für die Eingrenzung staatliche Tätigkeit sind üblich:

- **Der "Sektor Staat" aus volkswirtschaftlicher Sicht**

Zum "Sektor Staat" ("öffentlicher Sektor") zählen nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) alle Institutionen, die öffentliche Aufgaben erfüllen und hauptsächlich über Zwangsabgaben finanziert werden; das geht also in einer bunten Vielfalt von den Gebietskörperschaften bis hin zu den Kammern und Sozialversicherungsträgern.

- **Der Staat als Summe einer Vielzahl von Gebietskörperschaften**

Als Staat in einer engeren wirtschaftlichen Sichtweise werden die Gebietskörperschaften gesehen (vgl. oben I.1.). Das sind folgende juristische Personen des öffentlichen Rechts:

- der Bund
- die 9 Länder
- die rund 2.360 Gemeinden
- sowie die über 1.000 Gemeindeverbände

- **Staatliche Aktivitäten verteilt auf bestimmte "Wirtschaftsklassen"**

Der Umfang der Staatstätigkeit lässt sich auch indirekt aus der inhaltlichen Tätigkeit annäherungsweise ermitteln. Nach einer gemäß einer internationalen Übereinkunft getroffenen Unterteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in 17 "Wirtschaftsklassen" (für Österreich: ÖNACE 1995) fallen die drei folgenden Abschnitte in Bereiche, die in Österreich gänzlich oder überwiegend staatlich organisiert sind:

- Öffentl. Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung: 253.400 unselbständig Beschäftigte (2000)
- Unterrichtswesen: 245.300 unselbständig Beschäftigte (2000)
- Gesundheits- und Sozialwesen: 265.600 unselbständig Beschäftigte (2000)

National Accounts of OECD Countries (2002)

III. Zählweisen und Vergleichsgrößen

Für die quantitative Erfassung des staatlichen Personals sind nachfolgende Zählweisen und Zählgrößen üblich; freilich kann das zu unterschiedlichen Werten führen.

- **Nach Personen ("Köpfen")**

Ein nach Personen bzw. nach dem Kriterium des Beschäftigungsverhältnisses erhobener Wert unterscheidet freilich nicht zwischen Voll- und Teilbeschäftigung.

- **Nach sog. Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) (als "Ist"- Größe)**

Dadurch werden die Beschäftigungsverhältnisse eines bestimmten Zeitpunktes in Vollzeit-Dienstverhältnisse umgerechnet um eine bessere Vergleichbarkeit verschiedener Einheiten zu gewährleisten.

- **Nach Planstellen (als "Soll"- Größe)**

Die Summe aller Planstellen in einem Stellenplan stellen die Personalstands-Obergrenze der jeweiligen "Planstellenbereiche" dar. Diese Grenze wird selten unterschritten.

- **Nach dem finanziellen Aufwand**

Der reine Personalaufwand ist eine klare und wirtschaftlich wichtige Vergleichsgröße, lässt aber keine Aussagen über die quantitative und qualitative Personalstruktur zu.

- **Vergleichs- und Bezugsgrößen**

Personalstände werden zu Vergleichszwecken sehr oft verschiedenen Bezugsgrößen gegenübergestellt und als %-Quote ausgewiesen. Es sind dies insbesondere:

- die Summe aller Erwerbsfähigen
- die Summe aller Erwerbspersonen (selbständig und unselbständig Beschäftigte)
In Österreich gibt es 3,942.000 Erwerbspersonen.
- die Summe aller unselbständig Erwerbstätigen
In Österreich gibt es 3,148.000 unselbständig Erwerbstätige.