

Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung

Unser Handeln erzeugt Wirkung



BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

BUNDESMINISTERIN
FÜR FRAUEN UND ÖFFENTLICHEN DIENST

Wirkungsorientierung

Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung

Unser Handeln erzeugt Wirkung

Wien, 2011

Impressum:

Medieninhaberin, Verlegerin und Herausgeberin:

Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich
Minoritenplatz 3, 1014 Wien

AutorInnen: Dr. Johann Seiwald, Mag. Monika Geppel (Bundeskanzleramt, Abteilung III/9), SC Mag. Andreas Thaller (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)

Text und Gesamtumsetzung: Abteilung III/9

Version 4.0, Dezember 2011

Fotonachweis:

Astrid Knie: 3

Druck:

BM.I Digitalprintcenter

Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind vorbehalten. Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des Bundeskanzleramtes und der Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Rechtsausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgehen.

Alle Beispiele für Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren in diesem Handbuch wurden fiktiv gewählt bzw. aus anderen Ländern übernommen. Sie dienen rein methodisch der besseren Verständlichkeit und stellen inhaltlich keine Empfehlungen an die für den jeweiligen Fachbereich zuständigen Ressorts dar.

Rückmeldungen:

Ihre Überlegungen zu vorliegender Publikation übermitteln Sie bitte an monika.geppel@bka.gv.at.

Bestellservice des Bundeskanzleramtes:

1014 Wien, Ballhausplatz 2,

Telefon: +43 1 53 115-2613,

Fax: +43 1 53 115-2880,

E-Mail: broschuerenversand@bka.gv.at

Internet: www.bundeskanzleramt.at/Publikationen

Vorwort



Die Arbeit unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst hat eine hohe gesellschaftliche Bedeutung. Sie erstreckt sich von der Besorgung zentraler Staatsaufgaben wie Chancengleichheit, Bildung, Sicherheit, Gesundheitsvorsorge oder sozialer Sicherheit über KonsumentInnen- und ArbeitnehmerInnenschutz bis hin zum Lawinenschutz.

Dem öffentlichen Dienst in Österreich ist es aufgrund seiner motivierten und gut ausgebildeten Bediensteten immer gelungen sich neuen Herausforderungen im Dienste der Bürgerinnen und Bürger zu stellen. Gerade in Zeiten knapper werdender Ressourcen ist es wichtiger denn je die öffentlichen Aufgaben noch effizienter und effektiver zu erbringen.

Diesem Erfordernis trägt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung Rechnung.

Dahinter steht die Überlegung, dass die Wirkung letztendlich das Ziel ist, welches der Staat im Dienste der Bürgerinnen und Bürger erreichen will.

Zentrales Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist daher eine Verschiebung von der Inputorientierung hin zur Wirkungsorientierung. Nicht mehr die zur Verfügung stehenden Produktionsmittel, sondern die erbrachten Leistungen und die damit erreichten Wirkungen sollen Diskussionspunkt und Ausrichtungsmaßstab des Verwaltungshandelns werden.

Gabriele Heinsch-Hosek

Gabriele Heinsch-Hosek

Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
1 Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung	11
1.1 Was heißt Wirkungsorientierung?.....	11
1.2 Was heißt wirkungsorientierte Steuerung?	14
1.2.1 Welchen Nutzen erzeugt die wirkungsorientierte Steuerung?	14
1.2.2 Wie werden Budget und Ziele miteinander verknüpft?.....	15
1.2.3 Welche Elemente beinhaltet der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf?	17
1.3 Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt	19
2 Der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf	21
2.1 Angaben für den Strategiebericht auf Untergliederungsebene erarbeiten.....	21
2.1.1 Darstellung der Strategie im Strategiebericht	21
2.1.2 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Erarbeitung der Strategie?.....	22
2.1.3 Wie oft muss eine Strategie erarbeitet werden?	22
2.1.4 Auf welchen Zeithorizont sollte die Strategie fokussieren?	23
2.2 Wirkungsziele auf Untergliederungsebene festlegen	24
2.2.1 Was sind Wirkungsziele?	24
2.2.2 Wie wird die Erreichung der Wirkungsziele beurteilt?	27
2.2.3 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Festlegung der Wirkungsziele?	29
2.3 Maßnahmen auf Globalbudgetebene formulieren.....	31
2.3.1 Was sind Maßnahmen?	31
2.3.2 Wie wird die Erfüllung der Maßnahmen beurteilt?.....	32
2.3.3 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Formulierung der Maßnahmen?	33
2.4 Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne auf Detailbudgetebene erstellen.....	36
2.4.1 Was ist der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan?	36
2.4.2 Welche Angaben enthält der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan?	36
2.4.3 Wie wird die Erfüllung der Ziele und Maßnahmen beurteilt?.....	38

2.4.4	Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Erstellung des RZL-Planes?.....	38
2.5	Zielumsetzung gewährleisten	40
2.5.1	Wie werden die Ziele und Maßnahmen umgesetzt?	40
2.6	Maßnahmen beurteilen.....	42
2.6.1	Wie werden Maßnahmen beurteilt?	42
2.6.2	Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Beurteilung der Maßnahmen?	43
2.7	Wirkungen evaluieren	44
2.7.1	Wo liegt der Unterschied zwischen dem Messen und dem Evaluieren von Wirkungszielen?	44
2.7.2	Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Evaluierung von Wirkungen?	45
2.8	Überblick über die gesetzlichen Anforderungen.....	47
3	Zeitliche Anforderungen und Akteure	48
3.1	Wirkungsorientierte Steuerung im Jahresablauf.....	48
3.1.1	Bis zum Beschluss des Finanzrahmens	49
3.1.2	Bis zum Beschluss des Bundesfinanzgesetzes	49
3.1.3	Nach Beschluss des Bundesfinanzgesetzes	50
3.2	Akteure in der wirkungsorientierten Steuerung	51
3.2.1	Ressorts.....	51
3.2.2	Nationalrat	51
3.2.3	Bundesministerium für Finanzen	52
3.2.4	Bundeskanzleramt.....	52
3.2.5	Rechnungshof	52
4	Das ressortübergreifende Wirkungscontrolling	55
4.1	Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung	55
4.1.1	Warum eine Qualitätssicherung?	55
4.1.2	Welche Angaben sind von der Qualitätssicherung umfasst?	55
4.1.3	Wie läuft die Qualitätssicherung ab?.....	58
4.2	Bericht zur Wirkungsorientierung	59
4.2.1	Welche Angaben enthält der Bericht zur Wirkungsorientierung?.....	59
4.2.2	Wie läuft die Erstellung des Berichts zur Wirkungsorientierung ab?.....	60

4.3	Instrumente im Bereich der wirkungsorientierten Folgenabschätzung	64
4.3.1	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung	64
4.3.2	Interne Evaluierung	64
4.3.3	Evaluierungsberichte	65
5	Einführung der wirkungsorientierten Steuerung	67
5.1	Fahrplan zur Einführung der wirkungsorientierten Steuerung.....	67
5.2	Empfehlungen zur Einführung in den Ressorts	69
5.2.1	Fahrplan zur ressortinternen Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung	69
5.2.2	Organisatorische Anforderungen	73
5.2.3	Unterstützung durch das Bundeskanzleramt:.....	74
5.2.4	Erfolgsfaktoren: Technik alleine reicht nicht.....	75

Einleitung

Zeit für ein neues Steuerungskonzept

Die öffentliche Verwaltung sieht sich ständig veränderten Rahmenbedingungen gegenüber. Die gegenwärtigen Herausforderungen erfordern eine noch effizientere und effektivere Erbringung der öffentlichen Aufgaben. Mit dem neuen Haushaltsrecht wurde der Grundstein für eine weitere Modernisierung der Steuerungslogik in der österreichischen Bundesverwaltung gelegt. Die Ergebnisse des Verwaltungshandelns sollen zentrales Steuerungselement werden. Der Zweck des eigenen Handelns rückt somit verstärkt in den Fokus.

Ziel des vorliegenden Handbuchs

Das vorliegende Handbuch bietet eine umfassende Einführung in das Modell der wirkungsorientierten Steuerung der österreichischen Bundesverwaltung. Es fokussiert sich auf die ressortübergreifenden Prozesse und zeigt den Standard auf, der bei der wirkungsorientierten Steuerung eingehalten werden sollte.

Das Handbuch wendet sich an alle Fach- und Führungskräfte, die in den Prozess der Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung eingebunden sind. Es wurde von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt (Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation) entwickelt und ist als umfassendes Nachschlagewerk konzipiert. Es baut auf dem BHG 2013 und den Verordnungen zur Wirkungsorientierung auf.

Neben einer Einführung in die Thematik (Kapitel 1) beschreibt das vorliegende Handbuch alle Elemente des wirkungsorientierten Steuerungskreislaufs (Kapitel 2). Kapitel 3 geht auf den Steuerungsprozess im Jahresablauf ein und gibt einen Überblick über relevante Akteurinnen und Akteure. In Kapitel 4 werden die Instrumente des ressortübergreifenden Wirkungscontrolling dargestellt. Kapitel 5 zeigt den Fahrplan für die Umsetzung der Wirkungsorientierung auf und gibt Empfehlungen für die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung in der eigenen Organisation.

Kontakt

Die Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt koordiniert und unterstützt die Ressorts beim ressortinternen, wirkungsorientierten Steuerungsprozess. Diese Unterstützung wird durch eine methodische und prozesshafte Begleitung sowie durch Qualitätssicherung geleistet. Bei Fragen zum vorliegenden Handbuch stehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wirkungscontrollingstelle gerne zur Verfügung:

Dr. Johann Seiwald

Leiter der Abteilung III/9 –
Wirkungscontrollingstelle des Bundes,
Verwaltungsinnovation
Telefon: +43 1 531 15-7331
E-Mail: johann.seiwald@bka.gv.at

Mag. Monika Geppel

Stv. Leiterin der Abteilung III/9 –
Wirkungscontrollingstelle des Bundes,
Verwaltungsinnovation
Telefon: +43 1 531 15-7461
E-Mail: monika.geppel@bka.gv.at

1 Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung

1.1 Was heißt Wirkungsorientierung?

Die traditionelle Steuerung in öffentlichen Verwaltungen funktioniert über Ressourcen. Durch die Zuteilung verschiedener Inputs, wie finanzielle Mittel und Personal, wird erreicht, dass die Verwaltung in bestimmten Aufgabenfeldern tätig wird. Dieser Steuerungsmechanismus schafft keine positiven Leistungsanreize. Im Gegenteil, eine effiziente (wirtschaftliche) Arbeitsweise kann zu Budgetkürzungen in der nächsten Haushaltsperiode führen (z. B. „Dezemberfieber“). Effektives (wirksames) Verwaltungshandeln wird nicht honoriert, weil die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit kaum in die Diskussion mit einbezogen werden.

An diesen Schwächen knüpft die Wirkungsorientierung an. In der wirkungsorientierten Verwaltung bilden nicht die zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern die angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft und die hierfür erforderlichen Leistungen den Ausrichtungsmaßstab des Verwaltungshandelns. Dahinter steht der Gedanke, dass die Wirkung letztendlich das Ziel staatlichen Handelns ist und nicht nur das bloße Tätigwerden der Verwaltung.

Bei der Umsetzung der Wirkungsorientierung sind grundsätzlich zwei Anwendungsgebiete voneinander zu unterscheiden:

- **Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung** mit dem Ziel einer effektiven und effizienten öffentlichen Verwaltung.
- **Wirkungsorientierte Folgenabschätzung** von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben sowie deren interne Evaluierung mit dem Ziel einer besseren Rechtssetzung/Vorhabensplanung.

Beide Themen sind nicht losgelöst voneinander zu betrachten. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist vielmehr Teil einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. So können etwa rechtsetzende Maßnahmen oder sonstige Vorhaben einem bestimmten Wirkungsziel dienen.

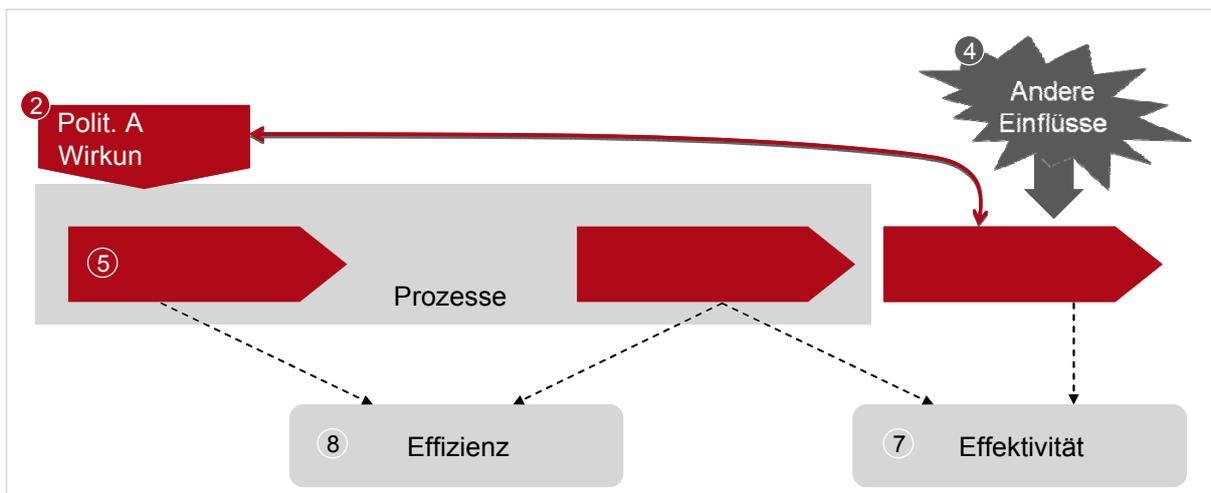
Das Handbuch fokussiert sich im Folgenden auf die wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung. Näheres zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung wird in einem eigenen Handbuch des Bundeskanzleramtes im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen bereitgestellt.

In Abbildung 1 ist das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung stark vereinfacht dargestellt. Ausgangspunkt der Überlegungen ist immer ein von der Politik festgelegter, zukünftig zu erreichender Zustand, welcher sich auf eine **Wirkung (Outcome)** (1) staatlichen Han-

delns bezieht. Die Politik erteilt daraufhin der Verwaltung Vorgaben in Form von **Wirkungszielen** (2).

Nun liegt es an der Verwaltung, die von der Politik vorgegebenen Wirkungsziele durch **Maßnahmen (Output)** (3) umzusetzen. Die Verknüpfung von Wirkungen und Maßnahmen erfolgt dabei auf der Basis identifizierter Ursache-Wirkungsbeziehungen. Diese Kausalzusammenhänge sind nicht immer eindeutig und werden zusätzlich von **anderen Einflüssen** (4) wie etwa Veränderungen im Umfeld oder Wirkungen anderer Maßnahmen mitbestimmt.

Abbildung 1 Wirkungsmodell



Bevor die Maßnahmen umgesetzt werden, müssen die hierfür notwendigen **Ressourcen (Input)** (5) ermittelt und bereitgestellt werden. Der Ressourcenbegriff ist dabei umfassend zu interpretieren. Beispiele sind etwa die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Personal, Finanzmittel, Sachmittel, Information und Infrastruktur.

Schließlich folgt der **Prozess der Leistungserstellung** (6). Dieser umfasst sämtliche Prozessfaktoren sowie alle Verwaltungstätigkeiten, mittels derer Input in Output umgewandelt wird. Die Leistungserstellung kann sowohl innerhalb der Verwaltung als auch durch externe Dritte erfolgen.

Die Maßstäbe der wirkungsorientierten Verwaltung sind die Effektivität und die Effizienz.

Effektivität (7) bedeutet „die richtigen Dinge tun“ und gibt Auskunft über den Grad der Zielerreichung. Effektivität liegt dann vor, wenn vorgegebene Wirkungen mit den festgelegten Maßnahmen erreicht werden.

Effizienz (8) hingegen bedeutet „die Dinge richtig tun“ und beschreibt das Verhältnis von Output zu Input. Effizienz ist dann erreicht, wenn vorgegebene Wirkungen mit dem kleinstmöglichen Ressourceneinsatz erzielt werden.

Die Wirkungsorientierung als Grundsatz der Haushaltsführung umschließt auch das Ziel der tatsächlichen **Gleichstellung** von Frauen und Männern. Durch die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in allen Dimensionen des Wirkungsmodells (Input, Prozesse, Output,

Wirkung) ergeben sich damit auch für die Ermittlung der Maßstäbe Effektivität und Effizienz erweiterte Grundlagen.

Daneben bleibt die **Rechtmäßigkeit** selbstverständlich weiterhin eine wesentliche Rahmenbedingung des Verwaltungshandelns.

Ein wichtiges Ziel für die wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung ist, dass das gesamte System auf die wesentlichen Prioritäten ausgerichtet und damit nicht überladen wird. Der **Aufwand** muss in einem angemessenen **Verhältnis** zum **Nutzen** stehen.



1.2 Was heißt wirkungsorientierte Steuerung?

1.2.1 Welchen Nutzen erzeugt die wirkungsorientierte Steuerung?

Die wirkungsorientierte Steuerung beinhaltet den ganzheitlichen Kreislauf der Planung, Umsetzung und Evaluation der Wirkungen und Maßnahmen der Verwaltung. Im Zentrum steht die Frage, welche Wirkungsziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden.

Die wirkungsorientierte Steuerung ...

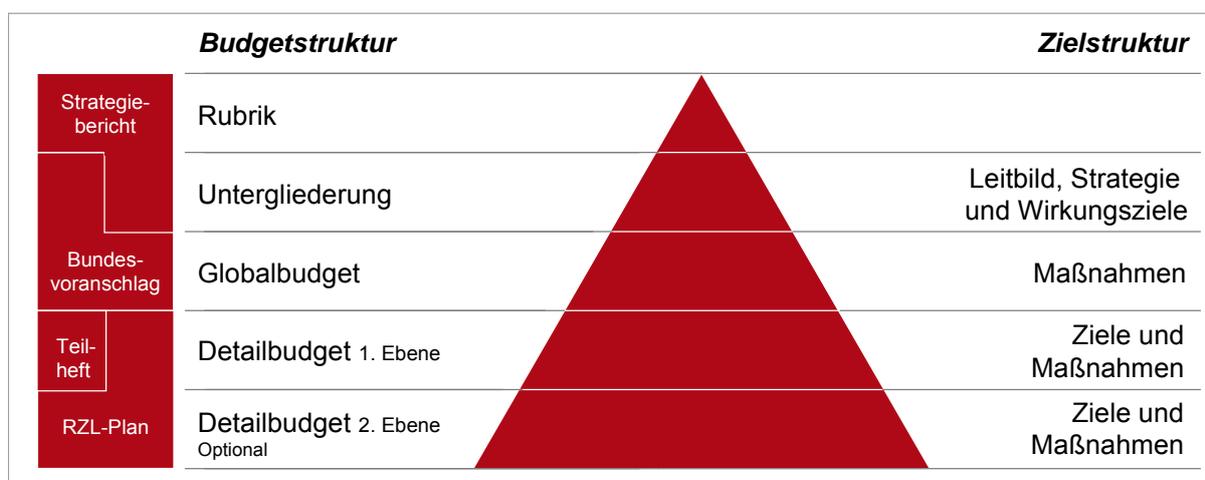
- **verstärkt die Transparenz über die Ziele der Politik:** Bundesministerinnen und Bundesminister präsentieren im Nationalrat konkrete Wirkungsziele und Maßnahmen. Die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen wird jährlich überprüft. Die interessierte Öffentlichkeit kann sich über Schwerpunkte und deren Umsetzung informieren.
- **stärkt die Außenorientierung der Verwaltung:** Im Vordergrund der wirkungsorientierten Steuerung steht nicht der Input, sondern das Ergebnis des Verwaltungshandelns. Die knappen Ressourcen sollen für jene Tätigkeiten eingesetzt werden, welche die höchste Wirkung erwarten lassen. Das Hauptaugenmerk muss daher auf die Identifikation der effektivsten Stellhebel zur Erreichung der Wirkung gelegt werden.
- **fördert die Ergebnisverantwortung der Führungskräfte der Verwaltung:** Bisher gab es nur wenig Transparenz über die Leistungen unterschiedlicher Verwaltungseinheiten. Durch die Festlegung von konkreten Zielen wird es Führungskräften erleichtert, Verantwortung zu übernehmen.
- **fördert die Berücksichtigung von Gleichstellung von Frauen und Männern im Verwaltungshandeln:** Das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern wird bei der Planung, Umsetzung und Evaluation der Schwerpunkte explizit berücksichtigt.
- **schafft die Voraussetzung für eine ganzheitliche Steuerung der Verwaltung:** Das neue Haushaltsrecht verbindet Input- und Output- bzw. Wirkungssteuerung auf pragmatische Weise. Es bildet die Grundlage für die jährlich wiederkehrenden zielorientierten Steuerungsprozesse in den Ressorts. Dadurch wird es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglich, den eigenen Beitrag, den sie zur Erreichung der Wirkungsziele leisten, zu erkennen.

1.2.2 Wie werden Budget und Ziele miteinander verknüpft?

Eine direkte Verknüpfung zwischen Ressourcen (Budget und Personal) und den angestrebten Zielen und Maßnahmen findet nicht statt. Keinem Ziel und keiner Maßnahme werden direkt Budgetmittel zugewiesen. Die Gesamtmenge an Ressourcen soll jedoch mit den gesetzten Prioritäten in den Planungsdokumenten gemeinsam dargestellt und diskutiert werden.

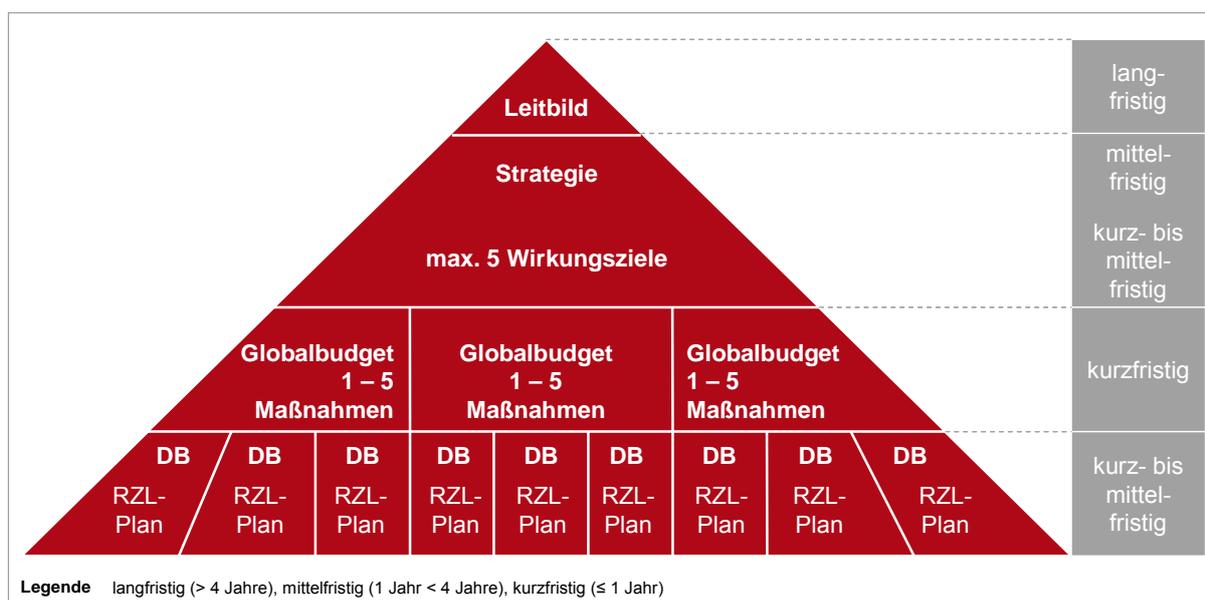
Um diese gemeinsame Darstellung zu ermöglichen, orientiert sich die Zielstruktur an der neuen Budgetstruktur des Haushaltsrechts. Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen Budget- und Zielstruktur.

Abbildung 2 Vergleich Budget- und Zielstruktur



Die Angaben zur Wirkungsorientierung auf den unterschiedlichen Ebenen der Budgetstruktur besitzen einen unterschiedlichen Zeithorizont und sind inhaltlich aufeinander abzustimmen. Abbildung 3 zeigt die Zielpyramide mit den jeweiligen Zeithorizonten auf.

Abbildung 3 Zielstruktur und Zeithorizont



Das **Leitbild** ist von langfristiger Natur und beschreibt in 2-3 Sätzen die Kernbereiche der Untergliederung. Es gibt in einfachen Worten Auskunft, welchen Wert die Untergliederung für die Gesellschaft erbringt.



Internationale Erfahrungen: Leitbilder

Beispiel aus dem Kanton Aargau (Schweiz): Leitbild Landwirtschaftsbereich

„Umsetzen der Agrarpolitik von Bund und Kanton zur Entwicklung einer leistungs- und wettbewerbsfähigen sowie nachhaltig produzierenden Landwirtschaft. Mitwirkung in den mit der Agrarpolitik vernetzten Bereichen Raumnutzung, Tier-, Umwelt- und Gewässerschutz sowie Nahrungsmittelsicherheit.“

Beispiel aus Großbritannien: Leitbild des Department of Health

“Transform the health and social care system so that it produces faster, fairer services that deliver better health and tackle health inequalities.”

Beispiel aus Kanada: Leitbild des Supreme Court

„As the final court of appeal, the Supreme Court of Canada serves Canadians by leading the development of common and civil law through its decisions on questions of public importance.“

Die **Strategie** zeigt die wesentlichen Stoßrichtungen auf, welche das Ressort oder oberste Organ¹ in den kommenden 4 Jahren verfolgen will. Sie wird durch maximal 5 **Wirkungsziele** konkretisiert und durch deren Kennzahlen beurteilbar gemacht. Zumindest eines der Wirkungsziele sollte aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern abgeleitet werden.

Maßnahmen auf Globalbudgetebene zeigen die verwaltungsinternen Handlungsschwerpunkte, die hoch aggregiert zur Erreichung der Wirkungsziele gesetzt werden. Sie bilden das zentrale jährliche Steuerungselement der Ressorts. Es gilt eine Beschränkung auf 5 Maßnahmen je Globalbudget. Auch hier sollte sich jedenfalls eine Maßnahme auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männer beziehen.

Konkret geben die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne (RZL-Pläne) Auskunft über die detaillierten **Ziele und Maßnahmen**, die zur Erreichung der übergeordneten Ziele auf Untergliederungsebene und Maßnahmen auf Globalbudgetebene gesetzt werden.

Darüber hinaus wird es sinnvoll sein auch unterhalb der RZL-Pläne weitere Zielebenen einzuführen (z. B. für einzelne Sektionen).

¹ Oberste Organe im Sinne des vorliegenden Handbuchs sind die Präsidentschaftskanzlei, die Parlamentsdirektion, der Rechnungshof, die Volksanwaltschaft, der Verfassungs- und der Verwaltungsgeschichtshof.

Die Zielpyramide sorgt für zwischen den unterschiedlichen Ebenen abgestimmte Schwerpunkte, zeigt jedoch nicht den Steuerungsprozess auf. Dieser Prozess wird durch den wirkungsorientierten Steuerungskreislauf verdeutlicht.

1.2.3 Welche Elemente beinhaltet der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf?

Abbildung 4 gibt einen Überblick über den wirkungsorientierten Steuerungskreislauf, der durch die Haushaltsrechtsreform in der österreichischen Bundesverwaltung geschaffen wurde.

Abbildung 4 Der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf



Jedes Ressort und oberstes Organ erarbeitet jährlich im Frühjahr eine mehrjährige **Strategie** (1) und legt diese im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz fest.

Die Strategie wird für das nächste Finanzjahr im jährlichen Bundesfinanzgesetz durch Wirkungsziele und Maßnahmen konkretisiert. Die **Wirkungsziele** (2) beschreiben die von der Politik angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft. Die **Maßnahmen** (3) stellen die politischen Schwerpunkte und Leistungen der Verwaltung dar, mit denen die Wirkungsziele erreicht werden sollen. Die Maßnahmen dienen dem Nationalrat und der interessierten Öffentlichkeit, aber insbesondere auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung als Orientierung, welche Schwerpunkte das jeweilige Ressort im kommenden Jahr verfolgen wird.

Diese Schwerpunkte werden anschließend in **Ressourcen-, Ziel und Leistungsplänen** (4) für spezifische Verwaltungseinheiten konkretisiert. Diese Pläne bilden den konkreten operativen Arbeitsplan einer Verwaltungseinheit für die kommenden 4 Jahre ab.

Der Nutzen entsteht nicht nur durch die Zielsetzung auf unterschiedlichen Ebenen, sondern insbesondere durch die **Umsetzung** der Ziele (5). Ein wesentlicher Baustein sind die

MitarbeiterInnengespräche (MAG). In den MAG werden die Beiträge der Bediensteten zur Erreichung der Ziele festgelegt.

In regelmäßigen Abständen sollte eine **Beurteilung** der tatsächlichen **Maßnahmen** (6) durchgeführt werden. Dadurch können Abweichungen frühzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Die Beurteilung der Leistungen alleine gibt noch keine Information darüber, ob ein Ressort oder oberstes Organ seine Wirkungsziele erfüllt. Hierzu ist eine **Evaluierung der Wirkungen** (7) erforderlich.

Die Schlussfolgerungen aus der Evaluation der Wirkungen zeigen Optimierungspotenziale zur Steigerung der Effektivität und der Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung auf. Die Evaluierungsergebnisse finden schließlich Eingang in die künftige **Strategie** (1) der Untergliederung. Somit schließt sich der Kreislauf.

Kapitel 2 beschreibt die Elemente und die gesetzlichen Anforderungen des wirkungsorientierten Steuerungskreislaufs im Detail.

1.3 Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt

Im Bundeskanzleramt (Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation) ist als Kompetenzzentrum für wirkungsorientierte Steuerung in der Bundesverwaltung eine ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle eingerichtet. Gem. § 68 Abs. 1 BHG 2013 ist sie für das ressortübergreifende Wirkungscontrolling zuständig. Dieses umfasst:

- **Koordination** des **ressortübergreifenden Wirkungscontrollingprozesses**
- Begleitende **Unterstützung** der Ressorts und obersten Organe bei der **internen Wirkungssteuerung** gem. § 68 Abs. 1 BHG 2013
- Begleitende **Unterstützung** der Ressorts und obersten Organe bei der **wirkungsorientierten Folgenabschätzung** von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen
- **Qualitätssicherung** der Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlagsentwurf, der mit Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben verbundenen Angaben zur Wirkungsorientierung, sowie Koordination von Zielkonflikten gem. § 68 Abs. 2 BHG 2013
- Ressortübergreifende **Berichtspflichten** an den Nationalrat gem. § 68 Abs. 5 BHG 2013 (jährlicher Bericht zur Wirkungsorientierung, Bericht über die Ergebnisse der internen Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben).



Ressortübergreifendes versus internes Wirkungscontrolling

Für die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung haben die Ressorts und obersten Organe ein ressortinternes Wirkungscontrolling einzurichten. Das ressortinterne Wirkungscontrolling unterstützt verwaltungsinterne Steuerungsprozesse und bildet die Grundlage für die Erreichung der Wirkungsziele auf Untergliederungsebene. Die Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt hingegen führt ein ressortübergreifendes, *methodisches* Wirkungscontrolling durch. Sie ist für die begleitende Unterstützung bei der Umsetzung der Wirkungssteuerung sowie für Qualitätssicherungsmaßnahmen zuständig. Die Verantwortung zur Evaluierung und Darstellung der Zielerreichung obliegt der zuständigen Bundesministerin bzw. dem zuständigen Bundesminister. Die Wirkungscontrollingstelle koordiniert die Ergebnisse und bringt sie in standardisierter Form dem Nationalrat zur Kenntnis.

Die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen der Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt und

- den Ressorts (insbes. mit den Verantwortlichen für das ressortinterne Wirkungscontrolling, für Budget- und Personalangelegenheiten sowie mit den Gender Mainstreaming Arbeitsgruppen)

- dem Nationalrat
- dem Bundesministerium für Finanzen
- dem Rechnungshof.

2 Der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf

2.1 Angaben für den Strategiebericht auf Untergliederungsebene erarbeiten



Das Wichtigste zur Strategie in Kürze

Steuerungsebene: Untergliederung

Planungshorizont: 4 Jahre

Verpflichtende Inhalte: Herausforderungen, Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziel(e), wichtigste Maßnahmen und Reformen, Auszahlungsschwerpunkte und allenfalls Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen.

Link zur Budgetsteuerung: Der Strategiebericht erläutert den Entwurf zum Bundesfinanzrahmengesetz und wird jährlich für 4 Jahre rollierend erstellt.

2.1.1 Darstellung der Strategie im Strategiebericht

Die Strategie ist Ausgangspunkt der Steuerung einer Untergliederung und legt die **mittelfristigen Schwerpunkte** der Untergliederung fest. Eine Strategie besteht aus:

- 1.** der Analyse der **künftigen Entwicklung des Umfeldes** der Untergliederung: Wie wird sich unser Umfeld in den kommenden 4 Jahren entwickeln?
- 2.** der Ableitung der konkreten **Herausforderungen** für die Untergliederung: Welche Auswirkung hat die angenommene Umfeldentwicklung in den kommenden 4 Jahren auf unsere Aufgaben und welche Chancen und Risiken entstehen dadurch?
- 3.** der Festlegung von mittelfristigen **Wirkungszielen inkl. Gleichstellungszielen** (Zeitraum: 4 Jahre): Auf welche Wirkungen wollen wir uns daher in den kommenden 4 Jahren fokussieren?
- 4.** der Identifikation von **wichtigen strategischen Maßnahmen und Reformen** (Zeitraum: 4 Jahre): Durch welche Tätigkeiten sollen die Ziele erreicht werden?
- 5.** der **Ressourcenplanung** für alle Aufgaben der Untergliederung inkl. den Auszahlungsschwerpunkten: Welche Ressourcen werden insgesamt in den kommenden 4 Jahren benötigt?

6. der Evaluierung der erreichten Wirkungen und Maßnahmen im vergangenen Jahr: Haben wir die im vergangenen Jahr gesteckten Ziele erreicht?

Diese Vorgehensweise zur Erarbeitung der Strategie gewährleistet, dass sich die Untergliederung an der zu erwartenden Entwicklung ihres Umfeldes ausrichtet.

2.1.2 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Erarbeitung der Strategie?

Je Untergliederung sind jedenfalls Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziel(e), die wichtigsten Maßnahmen und Reformen, Auszahlungsschwerpunkte sowie allenfalls Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen festzulegen. Im Rahmen der Erstellung des Strategieberichts sind diese dem Bundesministerium für Finanzen zu übermitteln. Der Strategiebericht wird gemeinsam mit dem Bundesfinanzrahmen im Nationalrat beschlossen.

Der Strategiebericht dient der Erläuterung der Schwerpunkte des Bundesfinanzrahmens. Dabei liegt der **Fokus auf dem gesamtbudgetären Rahmen** für die nächsten 4 Jahre. Dieser steht im Zentrum der Budgetdebatte im Frühjahr im Nationalrat – „Makrodebatte“. Aus diesem Grund sind die Inhalte des Strategieberichts, insbesondere die Erläuterungen zu den Obergrenzen, im Vergleich zum Bundesvoranschlag auf einer hoch aggregierten Ebene angesiedelt. Ziel ist es, die zentralen Vorhaben der Bundesregierung, die innerhalb der Obergrenzen des Bundesfinanzrahmens bedeckt werden, übersichtlich darzustellen.



Rechtsgrundlagen

§ 14 BHG 2013 beschreibt die Inhalte des Strategieberichts. Die Angaben pro Untergliederung (Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziele, wichtigste Maßnahmen und Reformen, Auszahlungsschwerpunkte sowie allenfalls Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen) werden von den Ressorts und obersten Organen erstellt. Darüber hinaus hat der Bericht auch einen Überblick über die wirtschaftliche Lage und deren voraussichtliche Entwicklung, die budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, die Prüfung der Übereinstimmung der Zielsetzungen mit Vorgaben und Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften, die Entwicklung von budgetpolitischen Kennzahlen, die voraussichtliche Entwicklung der Einzahlungen, die Annahmen für die variablen Auszahlungsgrenzen sowie die Grundzüge des Personalplans zu beinhalten.

2.1.3 Wie oft muss eine Strategie erarbeitet werden?

Jedes Jahr sind die Herausforderungen, Ziele, Maßnahmen und Auszahlungsschwerpunkte rollierend für die kommenden 4 Jahre dem Bundesministerium für Finanzen mitzuteilen. Dabei kann sinnvollerweise auf den Vorarbeiten des vergangenen Jahres aufgebaut werden. Dennoch sollte jedes Jahr überprüft werden, ob sich die Annahmen über die Entwicklung des Umfeldes als realistisch erwiesen haben bzw. ob künftig eine andere Entwicklung angenommen werden muss. Falls sich die Annahmen deutlich geändert haben, sollte diskutiert werden, inwieweit die Ziele und Maßnahmen noch den künftigen Anforderungen gerecht werden. Auch

ein Nicht-Erreichen der Ziele in der Vergangenheit sollte Anlass zur Diskussion über die Gültigkeit der kommenden Ziele geben.

2.1.4 Auf welchen Zeithorizont sollte die Strategie fokussieren?

An das Bundesministerium für Finanzen werden für jede Untergliederung Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziele, strategische Maßnahmen und die Ressourcenplanung für die kommenden 4 Jahren übermittelt. Der Planungshorizont der Strategie stimmt also mit der Planung des Bundesfinanzrahmens überein.

Ressortintern kann es sinnvoll sein, einen längeren Planungshorizont zu wählen. Erforderlich ist ein längerer Horizont wohl in allen Bereichen, in denen Maßnahmen ihre Wirkung erst über einen Zeitraum von mehr als 4 Jahren entfalten. Das ist zum Beispiel im Bereich des Bundespersonals oder im Energiebereich der Fall, aber auch in der Bildung wirkt sich die Umsetzung der Maßnahmen zumeist erst langfristig aus. Umso wichtiger ist es für diese Bereiche langfristige Szenarien zu erstellen, um wirksame Entscheidungen auf profunder Basis treffen zu können.



Erfahrungen aus dem Land Oberösterreich

Im Land Oberösterreich werden drei Ebenen unterschieden: Die normativ-konzeptionelle Ebene beinhaltet die Kern- und Richtungsansagen für generelle Themen und Querschnittsthemen der oberösterreichischen Landesverwaltung, die für einen Zeitraum von 12 Jahren gelten sollten. Die strategische Ebene umfasst den Strategieprozess für Querschnittsdirektionen sowie für Lebensbereichsdirektionen mit einem Horizont von 4 Jahren. Die operative Ebene fokussiert auf den Jahres-Steuerungsprozess.²

² Vgl. http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-60DEA360-67B4DAF5/ooe/SonderdruckKattnigg_Kaltenbrunner_.pdf Kaltenbrunner G. und Kattnigg A.: Erfolgskriterien für wirkungsorientiertes Controlling in: Schauer Helmig, Purtschert Witt (Herausgeber): Steuerung und Kontrolle in Nonprofit-Organisationen, Trauner Verlag, Linz 2008

2.2 Wirkungsziele auf Untergliederungsebene festlegen



Das Wichtigste zu den Wirkungszielen in Kürze

Steuerungsebene: Untergliederung

Planungshorizont: 1-4 Jahre

Verpflichtende Inhalte: Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziel(e), Begründung der Auswahl der Wirkungsziele, Maßnahmen zur Umsetzung der Wirkungsziele, Kennzahlen inkl. Berechnungsmethode und Datenquelle. Alle Angaben müssen den Qualitätskriterien Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit entsprechen.

Link zur Budgetsteuerung: Die Angaben zur Wirkungsorientierung sind Teil des Bundesvoranschlags, der jährlich im Herbst für das nächste Finanzjahr erstellt wird

2.2.1 Was sind Wirkungsziele?

Ein Wirkungsziel auf Untergliederungsebene ist ein **angestrebter, zukünftiger Zustand im Kompetenzfeld des Ressorts**. Es beschreibt auf einer hohen Abstraktionsebene das **Ergebnis**, das die Untergliederung **kurz- bis mittelfristig** erzielen soll. Die Summe der Wirkungsziele zeigt die Schwerpunkte, welche die Ressorts zum Wohl der Gesellschaft erbringen.

Pro Untergliederung werden **maximal 5 Wirkungsziele** angegeben. Die Wirkungsziele sind die Antwort auf die im Strategieprozess identifizierten Herausforderungen. Sie beziehen sich auf einen konkreten öffentlichen Handlungsbedarf und den erwarteten gesellschaftlichen Nutzen staatlichen Handelns. Die Wirkungsziele umfassen einen Großteil des Aufgabenspektrums der Untergliederung. Eine vollständige Zuordnung oder gar eine Nennung aller Leistungen sollte jedoch nicht angestrebt werden. Wirkungsziele machen nach außen den Fokus der Ressorts erkennbar. Die Ziele zeigen ebenfalls ressortintern auf, worauf sich die Kraftanstrengung im Ressort konzentriert. Eine hohe Zahl an Wirkungszielen würde statt zu Ergebnissen wohl eher zu einem hohen administrativen Aufwand führen. Daher ist die Anzahl auf max. 5 Wirkungsziele pro Untergliederung beschränkt.



Beispiele: Leistungs- vs. Wirkungsziel

Die „Erstellung eines Masterplans Erneuerbare Energie bis zum 31.12.201X zur Förderung der Umwelttechnologie in Österreich“ ist ein Leistungsziel. Es fokussiert auf die ressortinterne Erstellung eines Masterplans, der per se noch keinen Nutzen für die Gesellschaft erbringt. Die Beurteilungsgröße ist in diesem Fall bereits im Ziel enthalten (Vorliegen des Masterplans).

Die „Schaffung von 10.000 neuen Arbeitsplätzen im Jahr 201X durch die Förderung der Umwelttechnologie in Österreich“ ist ein Wirkungsziel. Es fokussiert auf eine konkrete externe Wirkung, die zugehörige Kennzahl ist in diesem Ziel bereits enthalten (geschaffene Jobs).

Bei der Auswahl der Wirkungsziele ist zu berücksichtigen, dass die Wirkungen staatlichen Handelns **unterschiedlich hoch aggregiert** sind.

Eine „hohe Lebensqualität“ oder eine „zufriedene Bevölkerung“³ stellen jeweils **gesamtstaatliche Wohlstandsziele** dar. Sie sind das höchste Ziel staatlichen Handelns und die abstrakteste Form einer Wirkung. Die gesamtstaatlichen Wohlstandsziele werden durch die **übergeordneten Ziele** der Politikfelder konkretisiert. Die übergeordneten Ziele wie etwa der „finanzielle Wohlstand“ oder „die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ umfassen in der Regel mehrere wohlfahrtsrelevante Lebensbereiche. Die **Leitziele** einzelner Politikfelder stellen die höchsten ressortspezifischen Ziele dar und finden sich oft im Leitbild der Untergliederung wieder. Beispiele für Leitziele einzelner Politikfelder sind „ein hohes Bildungsniveau der Gesellschaft“ oder „ein gut funktionierendes Gesundheitssystem“.

Die **Wirkungsziele** der Untergliederung beziehen sich auf eine konkrete gesellschaftspolitische Wirkung und operationalisieren somit die abstrakten Leitziele des Politikfeldes. Im Hinblick auf die „Verbesserung der Chancengerechtigkeit des Bildungssystems“ wäre etwa die Verminderung von „Gender Gaps im Bereich der Bildungsauswahl und der Leistungsperformance“ ein relativ konkretes Wirkungsziel. Durch die Spezifizierung der angestrebten Wirkung kann der Zielerreichungsgrad anhand von Kennzahlen (z.B. Bildungsentscheidungen und Bildungsabschlüsse nach Geschlecht) gemessen und überprüft werden.

Die Herausforderung bei der Formulierung Wirkungsziele besteht darin, **das richtige Aggregationsniveau** zu wählen. Zu hoch aggregierte Wirkungsziele wie etwa ein „hohes Bildungsniveau der Gesellschaft“ oder ein „gut funktionierendes Gesundheitssystem“ stellen eher übergeordnete Ziele oder Leitziele des Politikfeldes dar. Zu niedrig aggregierte Wirkungsziele wie etwa die „Verbesserung der Sprachkenntnisse bei 4- bis 5-Jährigen“ oder die „Erhöhung der KundInnenzufriedenheit im Servicecenter XY“ sind nicht eindeutig von den Maßnahmen der Globalbudgets und Zielen der Detailbudgets zu unterscheiden. Sie stiften nur indirekt einen Nutzen in der Gesellschaft bzw. stellen sie wichtige Zwischenstufen zur Realisierung der Wirkungsziele der Untergliederung dar.

Tabelle 1 veranschaulicht die Abgrenzung der Wirkungsziele der Untergliederung nach Aggregationsniveau anhand eines fiktiven Beispiels. Die Wirkungsziele der Untergliederung weisen demnach „hohes“ oder „mittleres“ Aggregationsniveau auf. In Einzelfällen sind auch Wirkungsziele mit „niedrigem“ Aggregationsniveau möglich.

³ Siehe hierzu etwa auch die Better Life Initiative der OECD
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

Tabelle 1 Abgrenzung der Wirkungsziele der Untergliederung nach Aggregationsniveau

Aggregationsniveau	Zielhierarchie	Budgetstruktur	Fiktive Beispiele
● zu hoch	gesamtstaatliche Wohlstandsziele	Bundeshaushalt	Hohe Lebensqualität; hohe Zufriedenheit der Bevölkerung; sozialer Frieden
● zu hoch	übergeordnete Ziele	Rubrik	Finanzieller Wohlstand; tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern
● zu hoch	Leitziele	Untergliederung	Hohes Bildungsniveau der Gesellschaft; hohes Gesundheitsniveau der Bevölkerung; Wettbewerbsfähigkeit; innere und äußere Sicherheit
● hoch	Wirkungsziele	Untergliederung	Verbesserung der Chancengerechtigkeit des Bildungssystems; Sicherung des staatlichen Pensionssystems; Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich; ressourcenunabhängige und klimafreundliche Energieversorgung
● mittel	Wirkungsziele	Untergliederung	Verringerung von Gender Gaps im Bereich der Bildungsauswahl und Leistungsperformance; Erhöhung der Verkehrssicherheit; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien
● niedrig	Wirkungsziele	Untergliederung	Erhöhung des Anteils der Mädchen in MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik); Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Klein- und Mittelunternehmen
● zu niedrig	Wirkungsziele	Detailbudget	Erhöhung der KundInnenzufriedenheit im Servicecenter XY; Verbesserung des Sprachniveaus bei 4- bis 5-Jährigen
● zu niedrig	Leistungsziele (sehr häufig ident mit Maßnahmen)	Globalbudget / Detailbudget	Durchführung der Vorsorgeuntersuchung neu; Ausbau der Schulungen im Kriminaldienst

Zumindest 1 Wirkungsziel der Untergliederung ist aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern abzuleiten. Da sich die Wirkungsorientierung wie auch die gesamte öffentliche Leistungserstellung an die Bürgerinnen und Bürger richtet, sollten Gleichstellungsziele auf Untergliederungsebene primär auf **externe, gesellschaftspolitische Wirkungen** ausgerichtet sein.



Beispiele für externe Gleichstellungsziele

- Schutz von Frauen, Kindern und Jugendlichen vor häuslicher Gewalt
- Steigerung der Anzahl von Nachwuchswissenschaftlerinnen in naturwissenschaftlich-technischen Bereichen
- Förderung der Gesundheit der Bevölkerung unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede in der Gesundheitsversorgung und der Lebensstile
- Verringerung der ungleichen Verteilung von Erwerbsarbeit zwischen Männern und Frauen
- Verbesserung der Chancengerechtigkeit des Bildungssystems

Weitere Beispiele können auch im Beispielkatalog „Gleichstellungsziele im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung“⁴ der interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming/Gender Budgeting und im Nationalen Aktionsplan „Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt“⁵ nachgelesen werden.

Ist eine Ausrichtung an einer externen, gesellschaftspolitischen Wirkung nicht möglich, so können sich Gleichstellungsziele auch auf interne, verwaltungsspezifische Wirkungen beziehen.

2.2.2 Wie wird die Erreichung der Wirkungsziele beurteilt?

Jedes Wirkungsziel muss nach Inhalt, Ausmaß und Zeit bestimmt sein. Die Wirkungsziele werden durch die Festlegung von Kennzahlen beurteilbar gemacht und durch Zielwerte näher bestimmt. Bei den Kennzahlen handelt es sich um quantitative Messgrößen, die direkt oder indirekt Auskunft über die Erreichung des Wirkungsziels geben.

⁴ Beispielkatalog „Gleichstellungsziele im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung“, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst 2010
http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/IMAG_GM - Gender_Budgetingsubcoverpage.htm?channel=CH0561

⁵ Nationaler Aktionsplan „Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt“, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst 2010
<http://www.frauen.bka.gv.at/site/6746/default.aspx>



Beispiele: Unterschied direkte vs. indirekte Messung der Zielerreichung

Eine direkte Messung des (fiktiven) Wirkungsziels „Erhöhung der sozialen Kompetenzen von 14-18 jährigen Schülerinnen und Schülern“ scheint zum Beispiel schwierig. Soziale Kompetenzen können nicht gemessen werden. Kennzahlen könnten in diesem Fall die Beurteilung des sozialen Verhaltens der Schülerinnen und Schüler über das Schulklima, Anzahl von gesetzten Disziplinarmaßnahmen o.ä. sein.

Das (fiktive) Wirkungsziel „Förderung eines CO₂-effizienten Verhaltens im Bereich der Produktion, des Handels und der Konsumation von Produkten und Dienstleistungen“ könnte etwa durch die Kennzahl „CO₂ Ausstoßmenge“ in definierten Segmenten zu einem definierten Zeitpunkt gemessen werden.

Zu jedem Wirkungsziel der Untergliederung werden **maximal 5 Kennzahlen** angegeben. Die Auswahl von mehreren Kennzahlen ermöglicht es, die erreichte Wirkung von unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten sowie negative Effekte und einzelne Kennzahlen abzufedern. Um eine periodisch konsistente Berechnung und eine Verlässlichkeit der Daten sicherzustellen, wird bei jeder Kennzahl die **Berechnungsmethode** und die **Datenquelle** angegeben.

Bei der Auswahl der Kennzahlen sind die Berichtspflichten der Ressorts und obersten Organe im Rahmen des ressortübergreifenden Wirkungscontrolling (Kapitel 4.2) zu berücksichtigen. Insbesondere um Entwicklungen feststellen zu können, ist eine jährliche Verfügbarkeit der Daten erforderlich. Da die angestrebten Wirkungen oftmals mittel- bis langfristig umgesetzt werden, wird sich der Zielwert der Kennzahl nicht nur auf das nächste Finanzjahr beschränken.



Beispiele: Wirkungsziele und Kennzahlen

Das Wirkungsziel „Schutz von Kindern und Jugendlichen und Förderung der Entwicklung von Jugendlichen zu eigenständigen Persönlichkeiten“ könnte etwa durch folgende Kennzahlen beleuchtet werden:

- Anzahl der Kinder und Jugendlichen zwischen 12 und 16 Jahren, die an Fettleibigkeit leiden
- Anzahl an Jugendlichen zwischen 14 und 18 Jahren, die sich in ehrenamtlichen Organisationen engagieren
- Anzahl der Delikte, welche durch Jugendliche zwischen 12 und 16 Jahren verübt werden.

Die Wirkungsorientierung macht transparent, wofür die Mittel prioritär eingesetzt werden und was dadurch bewirkt wird. Sogenannte „**Inputindikatoren**“, das sind Kennzahlen, die ein bestimmtes Volumen an eingesetzten Mitteln in einer Prozentzahl oder als Absolutbetrag angeben und mit der Zielerreichung gleichsetzen, sind nicht geeignet um die Wirkungsziele zu beurteilen und daher grundsätzlich nicht zulässig.

Personenbezogene Indikatoren werden hinsichtlich des Zielwertes nach Geschlecht dargestellt, sofern eine Auswirkung auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu erwarten und somit eine Differenzierung steuerungsrelevant ist (z.B. Anzahl der Studienabschlüsse nach Fachrichtungen und Geschlecht).

2.2.3 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Festlegung der Wirkungsziele?

Die Wirkungsziele samt Kennzahlen sind Teil der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag. Sie sind jedoch kein normativer Bestandteil des Bundesfinanzgesetzes, sondern haben nur indikativen Charakter. Die Angaben müssen folgenden Qualitätskriterien entsprechen:

- 1. Relevanz:** Die Wirkungsziele beinhalten wesentliche und bedeutsame Aufgabenbereiche der Untergliederung. Ressorts und oberste Organe müssen in der Lage sein, die Relevanz gegenüber dem Rechnungshof und Nationalrat zu begründen.
- 2. Inhaltliche Konsistenz:** Die Wirkungsziele stellen die Prioritäten der Untergliederung dar. Alle Schwerpunkte auf den nachgeordneten Steuerungsebenen wie Global- und Detailbudget orientieren sich an diesen Zielen. Die Schwerpunkte auf Global- und Detailbudgetebene leiten sich aus den Wirkungszielen ab, d. h. sie sind mit diesen abgestimmt und in einen logischen Zusammenhang gebracht. Diese Konsistenz muss gegenüber dem Rechnungshof und Nationalrat begründbar sein.
- 3. Verständlichkeit:** Die Wirkungsziele werden so formuliert, dass diese von allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern verstanden werden können. Nicht allgemein verständliche Begriffe und komplizierte Satzstellungen sind zu vermeiden. Ein Ziel nimmt 1 bis maximal 3 drei Zeilen in Anspruch.
- 4. Nachvollziehbarkeit:** Die Grundlage der Maßnahmen bilden Gesetze und Vorgaben von Politik und Regierung (z. B. Strategiepapiere, Regierungsprogramme). Ein Zusammenhang zwischen Grundlage und Ziel muss gewährleistet sein.
- 5. Vergleichbarkeit:** Um eine Vergleichbarkeit über mehrere Jahre zu gewährleisten und Entwicklungen nachvollziehen zu können, sollten die Wirkungsziele und/oder deren Kennzahlen nicht jedes Jahr ohne maßgebliche strategische Änderungen abgeändert werden.
- 6. Überprüfbarkeit:** Die Erreichung eines Wirkungszieles wird mit maximal 5 Kennzahlen dargestellt. Um eine periodisch konsistente Berechnung und eine Verlässlichkeit der Daten sicherzustellen, sind bei jeder Kennzahlen die Berechnungsmethode und die Datenquelle anzugeben. Bei deren Auswahl der Kennzahlen ist darauf zu achten, dass die Daten jährlich zur Verfügung stehen.

Bei der Formulierung der Wirkungsziele ist weiters das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen.

Bei der Darstellung der Angaben im Bundesvoranschlagsentwurf sind die Vorgaben für die formale Gestaltung zu berücksichtigen. Die Vorgaben sind im Anhang der Richtlinie gem. § 39 Abs. 3 BHG 2013 enthalten. Sie zeigen auf wie Indikatoren abgebildet werden, Gesetze zitiert werden oder wie mit Abkürzungen umgegangen wird.

Die Ressorts und obersten Organe übermitteln die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle bis spätestens 15. Juni⁶.

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle unterstützt die Ressorts bei der Umsetzung der oben angeführten Qualitätskriterien und zeigt Verbesserungspotenzial auf. Außerdem weist sie auf etwaige Zielkonflikte der Ressorts hin.

Die Angaben zur Wirkungsorientierung auf Untergliederungsebene werden im Bundesvoranschlag den Budgetmitteln und Personalkapazitäten für das nächste Finanzjahr gegenübergestellt. Eine direkte Verknüpfung von einzelnen Zielen und Ressourcen ist nicht vorgesehen.



Rechtsgrundlagen

§ 41 BHG 2013 beschreibt die Standards, die bei der Erstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf einzuhalten sind. Der Paragraph enthält die sechs oben genannten Qualitätskriterien sowie Bestimmungen zur Integration von Gleichstellungsinformationen. Die Angaben zur Wirkungsorientierung-Verordnung (§ 41 Abs. 2 BHG 2013) des Bundesministeriums für Finanzen regelt die konkrete Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf. § 68 BHG 2013 beschreibt den Gegenstand der Qualitätssicherung. Die Wirkungscontrolling-Verordnung (§ 68 Abs. 3 BHG 2013) des Bundeskanzleramtes regelt die Prüfungsschwerpunkte und Vorgehensweise bei der Qualitätssicherung. Nähere Details hierzu finden sich im Kapitel 4.1 Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung.

Eine praktische Handlungsanleitung für die Entwicklung von Wirkungszielen und Kennzahlen auf Untergliederungsebene sowie weitere Beispiele finden sich im Handbuch „Zielen und Indikatoren“⁷.

⁶ Vorausgesetzt, die Budgeterstellung folgt einem „Idealprozess“. Die Termine für die koordinierte Vorbereitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf und deren Qualitätssicherung werden gem. § 39 Abs. 3 BHG 2013 in einer Richtlinie des BKA im Einvernehmen mit dem BMF festgelegt

⁷ Für das Handbuch „Ziele und Indikatoren“ der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt siehe

<http://www.bka.gv.at/site/3490/Default.aspx>

2.3 Maßnahmen auf Globalbudgetebene formulieren



Das Wichtigste zu den Maßnahmen in Kürze

Steuerungsebene: Globalbudget

Planungshorizont: 1 Jahr

Verpflichtende Inhalte: Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme(n), Kennzahlen/Meilensteine. Alle Angaben müssen den Qualitätskriterien Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit entsprechen.

Link zur Budgetsteuerung: Die Angaben zur Wirkungsorientierung sind Teil des Bundesvoranschlags, der jährlich im Herbst für das nächste Finanzjahr erstellt wird.

2.3.1 Was sind Maßnahmen?

Maßnahmen auf Globalbudgetebene konkretisieren die Wirkungsziele auf Untergliederungsebene. Unter einer Maßnahme wird ein konkretes **Bündel an Tätigkeiten** verstanden, das durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ressorts bzw. durch das Ressort beauftragte Stellen innerhalb des jeweiligen Finanzjahres erbracht wird.

Bei den Maßnahmen kann es sich um auf einen bestimmten Zeitraum beschränkte **Vorhaben, Aktivitäten und Projekte** handeln, ebenso können aber auch **Kernleistungen** dargestellt werden. Einzelne Leistungen aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) stellen nur selten eine Maßnahme auf Globalbudgetebene dar. Da einzelne Leistungen im Sinne der KLR zumeist einen zu hohen Detailgrad aufweisen, finden sich diese daher eher auf Detailbudgetebene. Maßnahmen sind in der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eher als Leistungsgruppen abgebildet.

Maßnahmen beziehen sich auf ein oder mehrere Wirkungsziel(e) einer Untergliederung. Auch auf dieser Ebene sollte hinterfragt werden, welchen konkreten Nutzen die Maßnahme stiftet. Die Maßnahmen sollten ambitioniert aber realistisch zu erreichen sein. Das heißt die Umsetzung der Maßnahmen muss zum Großteil im Einflussbereich der jeweiligen Ressorts und obersten Organe liegen (z. B. Ausarbeitung und Vorlage von Entwürfen zu Gesetzen oder Verordnungen).

Analog zu den Wirkungszielen auf Untergliederungsebene werden auch auf Globalbudgetebene nur die relevanten Prioritäten dargestellt. Aus diesem Grund sind **maximal 5 Maßnahmen je Globalbudget** anzugeben. Dadurch werden die Prioritäten je Globalbudget sichtbar. In zumindest einem Globalbudget der Untergliederung ist eine Gleichstellungsmaßnahme anzuführen.



Beispiel: Maßnahmen auf Globalbudgetebene

- Entwicklung und Umsetzung neuer Lösungskonzepte zur Resozialisierung von jugendlichen Straftäterinnen und Straftäter (Bereich öffentliche Sicherheit, Strafvollzug)
- Durchführung von lokalen Präventivmaßnahmen bei Zielgruppen, die durch Gewaltverbrechen besonders gefährdet sind (Bereich öffentliche Sicherheit)
- Entwicklung von Modellen zum Einbezug der Väter unmittelbar nach der Geburt (Bereich Familie, Frauen)
- Entwicklung und Erarbeitung langfristiger Maßnahmen zur Emissionsminderung und zur Kohlenstoffbindung in enger Zusammenarbeit mit allen relevanten Abteilungen und Agenturen (Bereich Umwelt)

2.3.2 Wie wird die Erfüllung der Maßnahmen beurteilt?

Bei jeder Maßnahme ist **zumindest 1 Indikator** anzugeben. Das Spektrum an Möglichkeiten zu Beurteilung von Maßnahmen ist breit gestreut. Während die Wirkungsziele der Untergliederung ausschließlich anhand von Kennzahlen beurteilt werden, sind bei den Maßnahmen auch Meilensteine zulässig. Kennzahlen sind quantitative Messgrößen, die direkt oder indirekt Aufschluss über die erreichte Maßnahme oder deren Wirkung geben. Meilensteine beschreiben abgrenzbare (Zwischen-) Ergebnisse eines zeitlich beschränkten Vorhabens oder Projektes. Dabei ist sowohl das zu erreichende Ergebnis als auch der angestrebte Zeitpunkt bereits vorab eindeutig festzulegen.



Beispiele für mögliche Anker zur Beurteilung von Maßnahmen

Meilensteine:

Projekte in Plan:	90% aller Projekte werden 201X nach Plan wie in der Roadmap [Name] beschrieben durchgeführt
Erstellung Konzept	Bis zum XX.XX.201X liegt ein Konzept zu [Thema des Konzepts] vor, das insbesondere auf [inhaltliche Bereiche] eingeht, allgemein verständlich verfasst und mit [Personen bzw. Dienststellen] abgestimmt ist
Beschwerden:	Alle [Tätigkeiten] wurden 201X zur vollsten Zufriedenheit von [Institution, Person] ausgeführt, es gab keine Beschwerden

Kennzahlen:

Anzahl an Durchführungen:	[Tätigkeit] wurde 201X X Mal durchgeführt
Zeitbedarf:	Zeitbedarf für [Tätigkeiten] 201X wurde um X Tage gesenkt
(Wirkungs-)Trend	Senkung/Steigerung der Zahl an [Wirkungsdimension z. B. Verkehrsunfälle mit Personenschaden]
(Wirkungs-)Zielkorridor	[Rate in Wirkungsdimension] liegt zwischen x und y %

(Wirkungs-)Vergleichswert [Rate in Wirkungsdimension] im EU Vergleich unter den Top 5

Es ist empfehlenswert Kennzahlen mit einzubeziehen, die auf die Wirkung der Maßnahmen fokussieren. Erst dadurch kann die Effektivität der konkreten Maßnahme beurteilt werden.

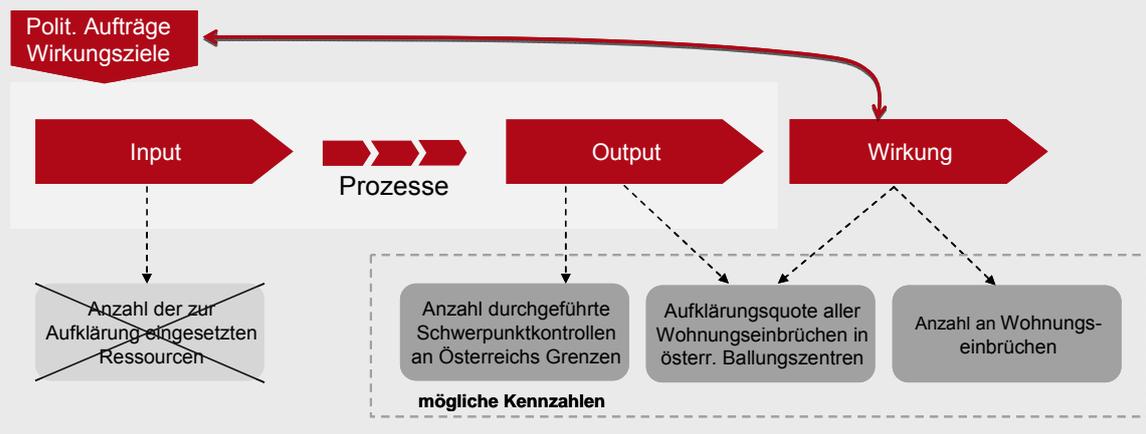


Beispiel: Maßnahmenbeurteilung durch verschiedene Kennzahlen

Das (fiktive) Wirkungsziel „Aufrechterhaltung der objektiven und subjektiven Sicherheit der Bevölkerung in Österreich“ könnte etwa auf Globalbudgetebene durch die Maßnahme „Gründung einer Task Force zur Bekämpfung von Wohnungseinbrüchen in österr. Ballungszentren“ konkretisiert werden. Diese Maßnahme könnte durch folgende Kriterien beurteilt werden.

- Kennzahl/Maßnahme bzw. Output: Anzahl der durchgeführten Schwerpunktkontrollen an Österreichs Grenzen
- Kennzahl/Wirkung: Aufklärungsquote aller Wohnungseinbrüche in österr. Ballungszentren
- Wirkung: Anzahl an Wohnungseinbrüchen

Die Anzahl der zur Aufklärung eingesetzten Kräfte bezieht sich rein auf die eingesetzten Ressourcen und ist daher zur Wirkungsmessung nicht geeignet.



Analog zur Vorgehensweise bei den Wirkungszielen der Untergliederung, sind auch **Inputindikatoren** bei den Maßnahmen der Globalbudgets keine geeigneten Maßstäbe für die Erfolgsmessung und daher nicht zulässig.

Personenbezogene Indikatoren werden hinsichtlich des Zielwertes nach Geschlecht dargestellt, sofern eine Auswirkung auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu erwarten und somit eine Differenzierung steuerungsrelevant ist (z. B. Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Vorsorgeuntersuchung NEU).

2.3.3 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Formulierung der Maßnahmen?

Die Maßnahmen und Indikatoren sind Teil der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag. Sie sind jedoch kein normativer Bestandteil des Bundesfinanzgesetzes,

sondern haben nur indikativen Charakter. Analog zu den Wirkungszielen müssen sie den bereits bekannten Qualitätskriterien entsprechen:

- 1. Relevanz:** Nur wesentliche und bedeutsame Maßnahmen sollen genannt werden. Ressorts und oberste Organe müssen in der Lage sein, die Relevanz gegenüber dem Rechnungshof und Nationalrat zu begründen.
- 2. Inhaltliche Konsistenz:** Die Maßnahmen werden aus den Wirkungszielen abgeleitet und mit diesen in einen logischen Zusammenhang gebracht. Formal wird dieses Kriterium durch die Angabe der Nummer des Wirkungszieles bzw. der Wirkungsziele, zu dem/denen die Maßnahme beiträgt, umgesetzt. Diese Konsistenz muss gegenüber dem Rechnungshof und Nationalrat begründbar sein.
- 3. Verständlichkeit:** Die Maßnahmen werden so formuliert, dass diese von allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern verstanden werden können. Fachbegriffe bzw. nicht allgemein verständliche Begriffe sind zu vermeiden. Zur besseren Verständlichkeit können Verweise auf die Maßnahmen der Detailbudgets angeführt werden.
- 4. Nachvollziehbarkeit:** Die Grundlage der Maßnahmen bilden Gesetze und Vorgaben von Politik und Regierung (z. B. Strategiepapiere, Regierungsprogramme). Ein Zusammenhang zwischen Grundlage und Maßnahme muss gewährleistet sein. Ebenso ist darauf zu achten, dass der Zusammenhang zwischen Wirkungsziel und Maßnahme für Außenstehende nachvollziehbar ist.
- 5. Vergleichbarkeit:** Die Maßnahmen unterschiedlicher Jahre lassen einen Zusammenhang erkennen. Die Kennzahlen und Meilensteine der Maßnahmen ermöglichen es, Entwicklungen über einen gewissen Zeitraum hinweg zu beobachten.
- 6. Überprüfbarkeit:** Der Erfolg einer Maßnahme wird anhand von Kennzahlen oder Meilensteinen festgestellt.

Bei der Festlegung der Maßnahmen ist weiters das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen.

Bei der Darstellung der Angaben im Bundesvoranschlagsentwurf sind die Vorgaben für die formale Gestaltung zu berücksichtigen. Die Vorgaben sind im Anhang der Richtlinie gem. § 39 Abs. 3 BHG 2013 enthalten. Sie zeigen auf wie Indikatoren abgebildet werden, Gesetze zitiert werden oder wie mit Abkürzungen umgegangen wird.

Analog zu den Wirkungszielen werden auch die Maßnahmen jedes Jahr bis spätestens 15. Juni⁸ an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt übermittelt. Diese unterstützt die Ressorts und obersten Organe bei der Einhaltung der oben angeführ-

⁸ Vorausgesetzt, die Budgeterstellung folgt einem „Idealprozess“. Die Termine für die koordinierte Vorbereitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf und deren Qualitätssicherung werden gem. § 39 Abs. 3 BHG 2013 in einer Richtlinie des BKA im Einvernehmen mit dem BMF festgelegt

ten Qualitätskriterien und zeigt Verbesserungspotenziale auf. Falls Maßnahmen aus dem vorangegangenen Bundesvoranschlag nicht mehr im aktuellen Bundesvoranschlag aufscheinen, ist dies zu kommentieren.

Die Angaben zur Wirkungsorientierung auf Globalbudgetebene werden im Bundesvoranschlag dem Budget für das kommende Jahr gegenübergestellt. Eine direkte Verknüpfung von Maßnahmen und Ressourcen erfolgt nicht (z. B. 10 % des Budgets werden für Maßnahme X verwendet).



Rechtsgrundlagen

§ 41 BHG 2013 beschreibt die Standards, die bei der Erstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf zu beachten sind. Davon umfasst sind die sechs oben genannten Qualitätskriterien sowie Bestimmungen zur Integration von Gleichstellungsinformationen. Die Angaben zur Wirkungsorientierungsverordnung (§ 41 Abs. 2 BHG 2013) Bundesministeriums für Finanzen regelt die konkrete Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf.

§ 68 BHG 2013 beschreibt den Gegenstand der Qualitätssicherung. Die Wirkungscontrolling-Verordnung (§ 68 Abs. 3 BHG 2013) des Bundeskanzleramtes regelt die Prüfungsschwerpunkte und Vorgehensweise bei der Qualitätssicherung. Nähere Details hierzu finden sich im Kapitel 4.1 Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung.

Weiterführende Informationen zu Maßnahmen und Kennzahlen/Meilensteinen enthält das Handbuch „Ziele und Indikatoren“⁹.

⁹ Für das Handbuch „Ziele und Indikatoren“ siehe <http://www.bka.gv.at/site/3490/Default.aspx>

2.4 Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne auf Detailbudgetebene erstellen



Das Wichtigste zum Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan) in Kürze

Steuerungsebene: Detailbudget

Planungshorizont: 1-4 Jahre

Verpflichtende Inhalte: Angestrebte Ziele der haushaltsführenden Stelle inkl. Gleichstellungsziel(e) und die für die Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme(n). Der RZL-Plan ist ein verwaltungsinternes Steuerungsinstrument. Für die genaue Gliederung werden keine Vorgaben erstellt. Als Hilfestellung dient den Ressorts eine Mustervorlage.

Link zur Budgetsteuerung: Unterjährige, operative Steuerung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen. Der RZL-Plan ist nicht Teil der Budgetdokumente, bildet gleichzeitig aber eine wichtige Grundlage für die Erstellung der Teilhefte.

2.4.1 Was ist der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan?

Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan) ist ein **verwaltungsinternes Instrument zur Steuerung** der haushaltsführenden Stellen auf Ebene der Detailbudgets. Er wird zwischen der Leiterin oder dem Leiter der haushaltsführenden Stelle und jener Organisationseinheit bzw. Person, das die Verantwortung für das dem Detailbudget übergelagerte Globalbudget oder Detailbudget trägt, **vereinbart**. Der Planungshorizont beträgt analog zum Bundesfinanzrahmen vier Jahre. Dies ermöglicht einerseits den Ressorts eine fundierte Informationsgrundlage für die Steuerung auf Ebene der Globalbudgets und Untergliederungen. Andererseits soll dadurch den haushaltsführenden Stellen eine mittelfristige Planbarkeit und Perspektive geboten werden.

Die RZL-Pläne werden jährlich für 4 Jahre erstellt. Ergeben sich im Vergleich zur Planung aus dem Vorjahr für die nächsten drei Jahre keine Änderungen, wird jeweils nur das vierfolgende Jahr ergänzt (rollierende Planung). Der Zeitpunkt der Erarbeitung bzw. Adaptierung der RZL-Pläne fällt mit der Erstellung des jährlichen Bundesfinanzgesetzes zusammen. So orientieren sich etwa die Ziele und Maßnahmen in den RZL-Plänen an den festgesetzten Prioritäten auf Globalbudgetebene. Auch bilden die RZL-Pläne eine **wichtige Grundlage für die Erstellung der Teilhefte** zum Bundesvoranschlag und sollten somit vor Finalisierung der Budgetunterlagen vorliegen.

2.4.2 Welche Angaben enthält der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan?

Für die genaue Gliederung des RZL-Plans werden keine Vorgaben gemacht, zumal das Instrument an die jeweiligen Bedürfnisse der haushaltsführenden Stellen angepasst werden muss. Die unterschiedliche Umsetzung der neuen Budgetgliederung in den Ressorts und die zu

beobachtende Divergenz von Budget- und Organisationsstruktur bedingen etwa, dass die Größe einer haushaltsführende Stelle von mehreren Sektionen bis zu einer Abteilung reichen kann. Dem wird in der **individuellen Ausgestaltung** der RZL-Pläne Rechnung getragen werden. Weiters existieren in einigen Bundesministerien bereits integrierte Steuerungsansätze für Wirkungen, Leistungen und Ressourcen. Es wird angestrebt, dass diese bestehenden Ansätze in den RZL-Plänen aufgehen. Zur Orientierung bei der Erstellung der RZL-Pläne wird den Ressorts eine Mustervorlage zur Verfügung gestellt, welche an die jeweiligen Bedürfnisse der Ressorts angepasst werden kann.¹⁰

Neben finanziellen und personellen Ressourcen enthält der RZL-Plan insbesondere die angestrebten Ziele der haushaltsführenden Stelle und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen. Eine direkte Verknüpfung von einzelnen Zielen oder Maßnahmen mit Ressourcen ist auch auf dieser Ebene nicht vorgesehen.

Die **Ziele** der haushaltsführenden Stelle orientieren sich einerseits an den **Prioritäten**, die auf Ebene der Untergliederungen und Globalbudgets gesetzt wurden. Andererseits soll der RZL-Plan als operatives Steuerungsinstrument für die haushaltsführende Stelle dienen und hat daher die **operativ wichtigen Schwerpunkte** der jeweiligen Organisationseinheit zu beibehalten. Der RZL-Plan entsteht damit durch eine Kombination von Top-down Vorgaben und Bottom-up Notwendigkeiten. Daraus folgt, dass **nicht das ganze Aufgabenspektrum** einer haushaltsführenden Stelle im RZL-Plan abzubilden ist, sondern zum einen jene Bereiche, die einen Beitrag zu den Wirkungszielen auf Untergliederungsebene und zu den Maßnahmen des übergeordneten Globalbudgets leisten, und zum anderen die wichtigsten operativen Schwerpunkte.

Die Anzahl der Ziele wird je nach Organisation der haushaltsführenden Stelle (Divergenz von Budget- und Organisationsstruktur) unterschiedlich sein. Dennoch empfiehlt es sich diese auf **max. 5 pro Detailbudget** zu beschränken, um die Überschaubarkeit der Angaben sicherzustellen. So sind etwa auch in den Teilheften max. 5 Ziele je Detailbudget anzuführen. Analog zur Darstellung auf Ebene der Untergliederungen und Globalbudgets, ist in zumindest einem der Detailbudgets einer Untergliederung ein Gleichstellungsziel zu formulieren.

Die Ziele der haushaltsführenden Stelle werden durch Maßnahmen konkretisiert. Maßnahmen können sich sowohl auf zeitlich **beschränkte Vorhaben oder Projekte** beziehen. Es können aber auch **Kernleistungen** dargestellt werden, die in der Kosten- und Leistungsrechnung abgebildet werden. Analog zu den Zielen der haushaltsführenden Stelle sollten insgesamt max. 5 Maßnahmen je Ziel dargestellt werden, um den RZL-Plan überschaubar zu gestalten. Zumindest eine Maßnahme in einem der Detailbudgets ist aus dem Gleichstellungsziel der Untergliederung abzuleiten.

Maßnahmen auf Detailbudgetebene können (Teile oder Bündel von) Leistungen der **Kosten- und Leistungsrechnung** entsprechen. Ausführliche Informationen zum Konnex zwischen

¹⁰ Für die Mustervorlage „Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan“ samt Erläuterungen siehe: http://oeffentlicher-dienst.intra.gv.at/presentationen/wirkungsor_steuerung_abschl.htm

Wirkungsorientierung und KLR hierzu enthält das Handbuch „Veranschlagungs- und Rechnungssystem des Bundes ab 2013 – Kosten und Leistungsrechnung des Bundes“.

2.4.3 Wie wird die Erfüllung der Ziele und Maßnahmen beurteilt?

Gleich wie bei den Wirkungszielen auf Untergliederungsebenen müssen auch die Ziele in den RZL-Plänen genau bestimmt sein. Dies geschieht durch die Festlegung von Maßnahmen, die für die Zielerreichung erforderlich sind. Das Spektrum an Möglichkeiten zu Beurteilung von Maßnahmen ist breit gestreut. Maßnahmen können durch **Kennzahlen oder Meilensteine** beurteilt werden. Kennzahlen sind quantitative Maßzahlen, die direkt oder indirekt Aufschluss über die erreichte Maßnahme geben. Meilensteine beschreiben abgrenzbare (Zwischen-) Ergebnisse eines zeitlich beschränkten Vorhabens oder Projektes. Dabei ist sowohl das zu erreichende Ergebnis als auch der angestrebte Zeitpunkt bereits vorab eindeutig festzulegen.



Beispiel für Angaben im RZL-Plan

Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag:

- (fiktives) Wirkungsziel, Untergliederung: Hebung der öffentlichen Sicherheit
- (fiktive) Maßnahme, Globalbudget: Optimierung Ausbildung und Beratung/Betreuung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Angaben im RZL-Plan:

- Ziel: Optimierung der Grundausbildung in Bezug auf Inhalt, Kosten und Praxisbezug
- Maßnahme: Umsetzung Programm Grundausbildung NEU
- Meilensteine: 2013 Konzept abgeschossen, 2014 Lehrgang X erstellt, 2015 Lehrgang Y erstellt, 2016 Evaluierung des neuen Grundausbildungsprogramms durchgeführt
- Maßnahme: Erstellen von elektronischen/audiovisuellen Unterrichtsmedien
- Kennzahl: Anzahl der erstellten Module in den Jahren 2013, 2014, 2015, 2016

2.4.4 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Erstellung des RZL-Planes?

Die RZL-Pläne sind eine ressortinterne Aufgabe. Es gibt keine Vorgaben für die genaue Gliederung. Gemäß § 45 Abs. 1 BHG 2013 hat er jedoch die finanziellen und personellen Ressourcen, die angestrebten Ziele der haushaltsführenden Stelle und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen zu beinhalten.

Die Angaben im RZL-Plan sind der Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt nicht zu melden.

Dennoch bildet der RZL-Plan eine wichtige Grundlage für die Erstellung der Teilhefte, welche von den Ressorts in einer erforderlichen Qualität zu erstellen sind. Es wird demnach emp-

fohlen, die Qualitätskriterien, welche für die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag gelten, sinngemäß auf die RZL-Pläne anzuwenden.

Wie auch auf Ebene der Untergliederung und Globalbudgets sind auch auf Detailbudgetebene Gleichstellungsziele zu formulieren und durch Maßnahmen zu konkretisieren.

Weiterführende Informationen zu Zielen, Maßnahmen und Indikatoren auf Detailbudgetebene enthält das Handbuch „Ziele und Indikatoren“¹¹.

¹¹ Für das Handbuch „Ziele und Indikatoren“ der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt siehe <http://www.bka.gv.at/site/3490/Default.aspx>

2.5 Zielumsetzung gewährleisten



Das Wichtigste zur Zielumsetzung in Kürze

Steuerungsebene: Fokus auf Detailbudgetebene

Planungshorizont: unterjährig bis 1 Jahr

Verpflichtende Inhalte: es gibt keine gesetzlichen Vorgaben durch das neue Haushaltsrecht

Link zur Budgetsteuerung: unterjährig operative Steuerung von Ressourcen und Leistungen

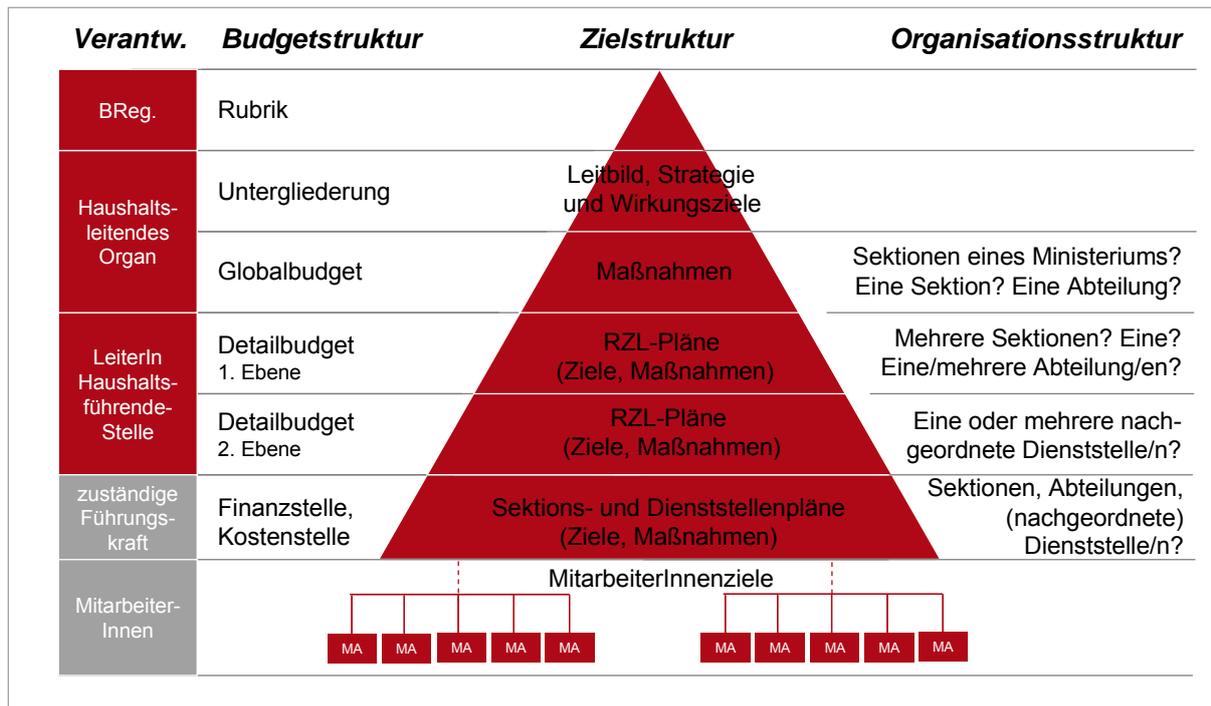
2.5.1 Wie werden die Ziele und Maßnahmen umgesetzt?

Sind ambitionierte Ziele gesetzt, besteht die Herausforderung in der Umsetzung der Ziele. Die geschaffene einheitliche Budgetstruktur, inklusive den Angaben zur Wirkungsorientierung, führt nicht automatisch zur Umsetzung der gesetzten Ziele und Maßnahmen in der eigenen Organisation.

Die Tätigkeiten der Bundesverwaltung sind vielfältig. Die Steuerung der Umsetzung im Ressort muss **kontextbezogen** entwickelt werden und sich an die jeweiligen Gegebenheiten anpassen. So gibt es Aufgaben, die oftmals wiederkehrend erledigt werden und sich in ihrem Kern über Jahre wenig verändern (z. B. Bescheiderstellung). Es gibt jedoch auch Aufgaben, die nur einmalig durchgeführt werden (z. B. Projekte) oder deren Zielrichtung sich im Laufe eines Jahres mehrfach ändern kann. Je nachdem wie sich die Aufgaben einer Organisationseinheit charakterisieren lassen, sollte auch das zielorientierte Steuerungssystem aufgebaut sein.

Empfehlenswert ist jedenfalls, eine **Verbindung** zwischen den Zielen und Maßnahmen auf den verschiedenen Budgetebenen einerseits und den Zielen von konkreten Organisationseinheiten (wie Sektionen, Abteilungen und Referaten) sowie den Zielen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern andererseits herzustellen. Die konkrete Vorgehensweise, wie dieser Zusammenhang geschaffen wird, hängt jeweils von der Eingliederung der Budgetstruktur in der Organisationsstruktur ab. Die Umsetzung gestaltet sich in von Ressort zu Ressort sehr unterschiedlich. Abbildung 5 zeigt mögliche Zusammenhänge auf.

Abbildung 5 Mögliche Zusammenhänge zwischen Budget- und Organisationsstruktur



Jedenfalls ist es zweckmäßig, den Prozess der Zielvereinbarungen nicht bei den RZL-Plänen zu beenden, sondern diesen bis zur Ebene der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fortzusetzen. Sind zum Beispiel mehrere Sektionen in einem Detailbudget zusammengefasst, sollten ebenfalls Zielvereinbarungen für jede Sektion getroffen werden. Im Anschluss sind die Ziele jeder Abteilung der Sektion bzw. der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vereinbaren.

Jede Organisationseinheit und jede Mitarbeiterin bzw. jeder Mitarbeiter sollte den eigenen **Beitrag** kennen, der für die Erreichung des Zwecks und der Wirkungsziele des Ressorts geleistet wird, um das Handeln danach ausrichten können. Dieser Beitrag sollte in den jeweiligen **MitarbeiterInnengesprächen** verankert werden.¹² Abbildung 5 zeigt die Zusammenhänge der MitarbeiterInnengespräche auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Die Zielvereinbarung sollte jeweils als interaktiver Top-down und Bottom-up Prozess gestaltet werden. Die direkte Steuerung der Umsetzung sollte in erster Linie bei der betroffenen Organisationseinheit bzw. Person selbst liegen.

Ohne ein ressortinternes und zielorientiertes Steuerungssystem, das auf den Anforderungen des neuen Haushaltsrechts aufbaut, kann sich der Nutzen der Wirkungsorientierung für das jeweilige Ressort nicht entfalten. Ein koordiniertes, **ebenenübergreifendes Steuerungssystem** innerhalb der Ressorts ist daher Voraussetzung für eine gut umgesetzte Wirkungsorientierung.

¹² Zum MitarbeiterInnengespräch siehe Leitfaden zu MitarbeiterInnengespräch und Teamarbeitsbesprechung, herausgegeben vom Bundeskanzleramt 2008

http://oeffentlicher-dienst.intra.gv.at/leitfaden/mag/mag_lf_broschuere.pdf

Für die Art, wie die Umsetzung der Ziele gesteuert wird, enthält das neue Haushaltsrecht keine einheitlichen Vorgaben. Das Beamtendienstrecht (§ 45a BDG) und analog das Vertragsbedienstetengesetz (§ 5 VBG) enthält die Pflicht der unmittelbar mit der Fachaufsicht betrauten Vorgesetzten einmal jährlich mit den Bediensteten ein MitarbeiterInnengespräch zu führen. Inhalt des Gesprächs hat unter anderem die Erörterung des Arbeitsziels der Organisationseinheit und den Beitrag der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters zu sein. Darüber hinaus ist vorgesehen (§ 45b BDG und § 5 VBG), dass nach Abschluss der einzelnen MitarbeiterInnengespräche mit allen Mitgliedern der Organisationseinheit eine Teamarbeitsbesprechung durchgeführt wird. Im Rahmen dieser Besprechung werden notwendige oder zweckmäßige Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Leistung der Organisationseinheit erörtert.

2.6 Maßnahmen beurteilen



Das Wichtigste zur Beurteilung von Maßnahmen in Kürze

Steuerungsebene: Detailbudget und Globalbudget

Planungshorizont: unterjährig bis ein Jahr

Verpflichtende Inhalte: Beurteilung der Erfüllung der auf Globalbudgetebene gesetzten Maßnahmen

Link zur Budgetsteuerung: keine direkte Verknüpfung von Zielerreichung und Budgetplanung

2.6.1 Wie werden Maßnahmen beurteilt?

Die Beurteilung von Leistungen erfolgt durch den Vergleich des Ist-Zustands mit dem Ziel-Zustand. Die Beurteilung von Leistungen sollte im Laufe des Jahres in erster Linie durch die Person vorgenommen werden, die für deren Umsetzung verantwortlich ist.

Diese **Selbstkontrolle** entspricht dem Kerngedanken des „Management by Objectives“, das auf eine stärkere Selbststeuerung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abzielt. Diese können sich jedoch nur selbst steuern, wenn in der Phase „Zielumsetzung gewährleisten“ konkrete Ziele mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vereinbart wurden. Durch die konkreten Ziele wissen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, was in welchem Zeitraum von ihnen verlangt wird und können ihre Arbeit selbst einteilen.

Erst in zweiter Linie trägt der/die **direkte Vorgesetzte** die Verantwortung für die Beurteilung der Leistungen. Festgelegte Ziele und Aufgaben von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sollten jedenfalls nicht nur im jährlichen MitarbeiterInnengespräch beurteilt werden. In welcher Form und welchem Abstand eine Beurteilung stattfindet ist vom jeweiligen Kontext und der Erfahrung der jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Aufgabenerfüllung abhängig.

Die Konsolidierung der Erfüllung von Leistungen einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglicht die Beurteilung der Leistungen von Organisationseinheiten (nachgeordnete Einheiten, Referate, Abteilungen, Sektionen). Wenn die Organisationsstruktur gut mit der Budgetstruktur übereinstimmt, lässt sich die Leistungsbeurteilung der Organisationseinheiten direkt auf die Beurteilung der Ziele und Maßnahmen auf Detail- und Globalbudgetebene übertragen.

2.6.2 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Beurteilung der Maßnahmen?

Die Ressorts und obersten Organe übermitteln der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt jährlich bis spätestens 31. Mai einen Bericht über die Zielerreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlag des vorangegangenen Finanzjahres. Der Berichtszeitraum ist somit das abgelaufene Finanzjahr. Bei jeder Kennzahl und bei jedem Meilenstein der Maßnahme wird der Ist-Zustand dem Ziel-Zustand gegenübergestellt und etwaige Abweichung ermittelt. Die Zielerreichung wird durch die Ressorts und obersten Organe beurteilt.

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt fasst die Berichte nach Untergliederungen zusammen und übermittelt an den Budgetausschuss des Nationalrates bis spätestens 31. Oktober den Bericht zur Wirkungsorientierung (Kapitel 4.2).



Rechtsgrundlagen

§ 68 BHG 2013 beschreibt die Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt. Das Nähere zu den Berichtspflichten wird in der Wirkungscontrolling-Verordnung (§ 68 Abs. 3 BHG 2013) des Bundeskanzleramtes geregelt.

2.7 Wirkungen evaluieren



Das Wichtigste zur Evaluierung von Wirkungen in Kürze

Steuerungsebene: Untergliederung

Planungshorizont: >1 Jahr

Verpflichtende Inhalte: Beurteilung der Erreichung der Wirkungsziele auf Untergliederungsebene

Link zur Budgetsteuerung: keine direkte Verknüpfung von Zielerreichung und Budgetplanung

2.7.1 Wo liegt der Unterschied zwischen dem Messen und dem Evaluieren von Wirkungszielen?

Die **Beurteilung der Zielerreichung der Wirkungsziele** erfolgt durch die auf Untergliederungsebene festgelegten Kennzahlen. Bei jeder Kennzahl wird der Ist-Zustand dem Ziel-Zustand gegenübergestellt und eine etwaige Abweichung ermittelt.

Von der alleinigen Betrachtung des Ist-Zustandes kann jedoch nur schwer auf die Leistung der Verwaltungseinheit geschlossen werden. Die Leistung könnte zum Beispiel die erwünschte Wirkung erzielt, andere externe Effekte aber die Zielerreichung gehemmt haben. In diesem Fall würde der Ziel-Zustand nicht erreicht sein, obwohl die Verwaltung unter Umständen ihre Leistung wie geplant erbracht hat.



Beispiel: Externe Effekte behindern Zielerreichung

Für das Wirkungsziel „Stabilisierung der Arbeitslosigkeit auf niedrigem Niveau“ könnte etwa der angestrebte Ziel-Zustand in einem bestimmten Jahr X 6% betragen. Die Leistungen der Verwaltung (Output), wie zum Beispiel bedarfsgerechte Schulungen, Förderungen für Neugründerinnen und Neugründer etc., verringern die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr Y auf 5%. Durch die Verschlechterung der Konjunktur werden jedoch weniger Personen eingestellt und vermehrt Kündigungen ausgesprochen, sodass die tatsächliche Arbeitslosenrate im Jahr Y bei 7% liegt. Externe Effekte (Konjunktur) führen in diesem Fall trotz erfolgreicher Leistungen der Verwaltung (bedarfsgerechte Schulungen) zu einem schlechteren Ergebnis.

Zur finalen Beurteilung der Effektivität der gesetzten Maßnahmen (auf Globalbudgetebene) ist daher eine **Evaluierung der Wirkungsziele** empfehlenswert. Dabei gilt es in pragmatischer Weise zu erörtern, ob die gesetzten Maßnahmen der Verwaltung zur Erreichung der angestrebten Wirkung beigetragen haben. Dadurch können Verbesserungspotenziale identifiziert werden. Im Gegensatz zur Kontrolle beinhaltet die Evaluation eine Analyse und Empfehlungen zur Zielerreichung sowie zur Zieladaptierung.

Die Evaluation kann als Selbst- oder Fremdevaluation gestaltet sein. Aufgrund dieses Faktors kann jedoch noch keine Aussage über die Qualität der Evaluierung getroffen werden. Entscheidend ist vielmehr, dass Evaluationen bestimmte Qualitätskriterien wie Glaubwürdigkeit der Evaluierenden, Zeitnähe, Verständlichkeit etc. erfüllen.

Grundsätzlich eignen sich für eine Evaluierung sowohl quantitative Methoden (Datenbanken, Befragungen, statistische Methoden etc.) als auch qualitative (Interviews, Fallbeispiele etc.). Auch ist es durchaus möglich, beide Methodenarten in Kombination zu verwenden.

Innerhalb der Verwaltungsorganisation sollten die Evaluierungsergebnisse auch in die MitarbeiterInnengespräche Eingang finden. Neben diesen Gesprächen sind weitere Instrumente wie etwa Klausuren zu etablieren, welche die Evaluation der vergangenen Leistung mit der Entwicklung einer Strategie für die Zukunft verbinden. Solche Instrumente können vom ressortinternen Wirkungscontrolling¹³ entwickelt werden.

Bei der Wirkungsevaluierung findet sich eine **Schnittstelle zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung** von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben. Gesetze, Verordnungen und größere Projekte können etwa eine Maßnahme sein, um eine Wirkung zu erreichen. Im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung werden bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (sofern von außerordentlicher finanzieller Bedeutung) Ziele und Maßnahmen definiert sowie die erwarteten Auswirkungen in verschiedenen Wirkungsdimensionen abgeschätzt. Spätestens nach 5 Jahren wird intern evaluiert, inwieweit die Ziele und Maßnahmen umgesetzt wurden und welche Auswirkungen tatsächlich eingetreten sind. Die Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben steht dabei in einem engen Zusammenhang zu der Evaluierung der Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlag. Die Ziele und intendierten Auswirkungen der Gesetze, Verordnungen sollten sich in den Wirkungszielen der Ressorts wiederfinden bzw. diesen zumindest nicht entgegen stehen.

2.7.2 Welche gesetzlichen Anforderungen gibt es für die Evaluierung von Wirkungen?

Die Ressorts und obersten Organe übermitteln der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt jährlich bis spätestens 31. Mai einen Bericht über die Zielerreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlag des vorangegangenen Finanzjahres. Der Berichtszeitraum ist somit das abgelaufene Finanzjahr. Bei jeder Kennzahl wird der Ist-Zustand dem Ziel-Zustand gegenübergestellt und eine etwaige Abweichung ermittelt. Die Zielerreichung wird durch die Ressorts und obersten Organe beurteilt.

¹³ Zu den Aufgaben und Instrumenten siehe auch das Handbuch „Ressortinternes Wirkungscontrolling“ der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt
<http://www.bka.gv.at/site/3490/Default.aspx>

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt fasst die Berichte nach Untergliederungen zusammen und übermittelt bis spätestens 31. Oktober den Bericht zur Wirkungsorientierung (Kapitel 4.2) an den Nationalrat.

In Zukunft werden alle Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (sofern von außerordentlicher finanzieller Bedeutung) spätestens 5 Jahre ab Inkrafttreten bzw. Wirksamwerden einer internen Evaluierung unterzogen. Der Zeitpunkt der Evaluierung wird bereits bei der Durchführung der Folgenabschätzung festgelegt. Die Ressorts und obersten Organe übermitteln der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt bis spätestens 28./29. Februar einen Bericht über die Ergebnisse der im vorangegangenen Finanzjahr durchgeführten internen Evaluierungen. Der Berichtszeitraum ist somit das abgelaufene Finanzjahr. Die Wirkungscontrollingstelle fasst die Berichte nach Untergliederungen zusammen und übermittelt an den Budgetausschuss des Nationalrates bis spätestens 31. Mai den Bericht zur internen Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben. Näheres zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung und internen Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben wird in einem eigenen Handbuch bereitgestellt.



Rechtsgrundlagen

§ 18 BHG 2013 geht auf die interne Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben ein. Demnach hat jedes Ressort und oberste Organ, in dessen Wirkungsbereich ein Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhabens fällt, dieses nach Inkrafttreten bzw. Wirksamwerden in angemessenen Zeitabständen zu evaluieren. Bei der internen Evaluierung sind die Übereinstimmung der Zielsetzungen und Maßnahmen mit den Grundsätzen der Haushaltsführung, die Zielerreichung, die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Auswirkungen der gesetzten Maßnahmen zu bewerten. Das Nähere zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung und internen Evaluierung wird in der Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung-Verordnung (§§ 17 Abs. 3 und 18 Abs. 4 BHG 2013) geregelt.

2.8 Überblick über die gesetzlichen Anforderungen

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die verpflichtenden Elemente der wirkungsorientierten Haushaltsführung. Die oberste Steuerungsebene ist der Gesamthaushalt mit dem Strategiebericht als wirkungsorientiertem Element.

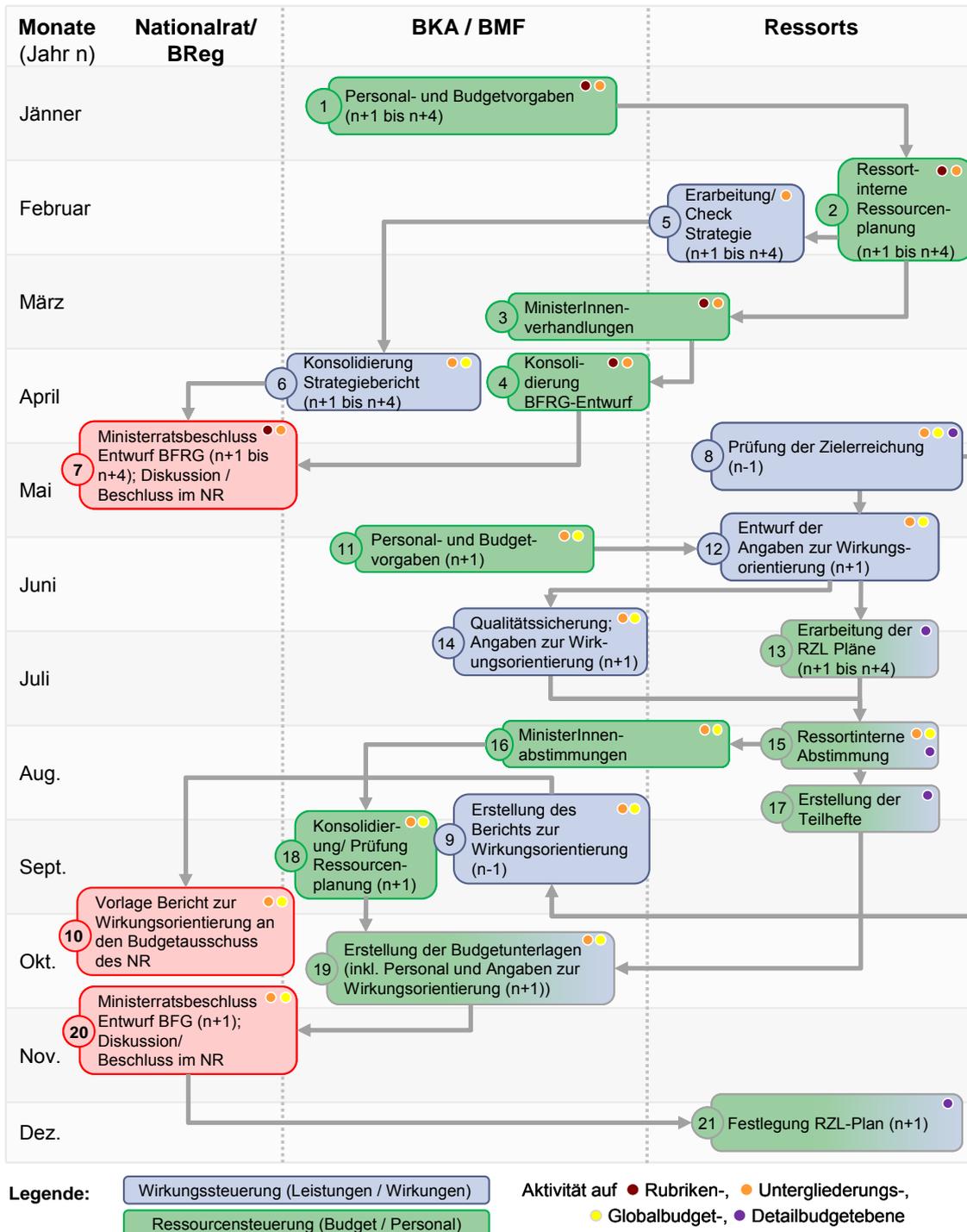
Tabelle 2 Verpflichtende Angaben auf unterschiedlichen Ebenen der Budgetstruktur

Budgetebene	Verpflichtende Elemente	Koordination:
Rubrik	Keine	Keine
Untergliederung	<p>Strategiebericht: Herausforderungen, Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziele, wichtigste geplante Maßnahmen und Reformen, Auszahlungsschwerpunkte, Abweichungen zum vorangegangenen Bundesfinanzrahmengesetz, Risiken: erforderliche Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen, alle Angaben für den Zeitraum des Finanzrahmens.</p> <p>Bundesvoranschlag: Leitbild, max. 5 Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziel(e) (Zeitraum 1-4 Jahre), alle Angaben unter Beachtung der sechs Qualitätskriterien.</p>	<p>BMF</p> <p>BMF: Vorgabe der Struktur und formale Vorgaben BKA: Qualitätssicherung, ressortübergreifende Berichte</p>
Globalbudget	<p>Bundesvoranschlag: 1-5 Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme(n), alle Angaben unter Beachtung der sechs Qualitätskriterien.</p>	<p>BMF: Vorgabe der Struktur BKA: Qualitätssicherung, ressortübergreifende Berichte</p>
Detailbudget	<p>Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan: frei zu gestalten, verpflichtend sind jedoch folgende Angaben: finanzielle und personelle Ressourcen, angestrebte Ziele inkl. Gleichstellungsziel(e) der haushaltsführenden Stelle, die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme(n).</p> <p>Teilheft: Angaben zur Wirkungsorientierung: Ziele inkl. Gleichstellungsziel(e) und wesentliche Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme(n).</p>	<p>ressortintern</p> <p>BMF</p>

3 Zeitliche Anforderungen und Akteure

3.1 Wirkungsorientierte Steuerung im Jahresablauf

Abbildung 6 Ressourcen- und Wirkungssteuerung im Jahresablauf



3.1.1 Bis zum Beschluss des Finanzrahmens

Der im Folgenden beschriebene Ablauf bildet den Idealprozess ab, der jährlich stattfinden sollte: Mit den Budgetvorgaben des Bundesministeriums für **Finanzen bzw. den Personalvorgaben** des Bundeskanzleramts (1) startet die **Ressourcenplanung** (2) für die kommenden 4 Jahre. Parallel zur Ressourcenplanung ist die **Strategie** (5) mit Wirkungszielen und Maßnahmen im Strategiebericht basierend auf der Qualitätssicherung der Angaben der Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf zu erarbeiten. Die Diskussion und Festlegung der Strategie sollte durch das Top Management des Ressorts (Sektionsleiterin oder Sektionsleiter, politische Ebene, ggbls. Generalsekretärin oder Generalsekretär) erfolgen. Bei der Erarbeitung der Strategie sollten bereits die künftig zur Verfügung stehenden Ressourcen als Rahmenbedingung einbezogen werden.

Nach den **Budget- und Personalverhandlungen** (3) auf Rubrikenebene und Untergliederungsebene für die kommenden 4 Jahre (auf Untergliederungsebene nur für das kommende Jahr verbindlich), **konsolidiert** das Bundesministerium für Finanzen die **Ergebnisse** (4) und erstellt aus den einzelnen Ressortbeiträgen den **Strategiebericht** (6), der neben den Angaben zur Wirkungsorientierung auch weitere Informationen wie einen Überblick über die wirtschaftliche Lage und deren voraussichtliche Entwicklung, Entwicklung der voraussichtlichen Einzahlungen und wichtiger budgetpolitischer Kennzahlen enthält.

Die Bundesregierung beschließt den **Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes** und legt ihn gemeinsam mit dem Strategiebericht bis spätestens 30. April (7) dem Nationalrat vor.

3.1.2 Bis zum Beschluss des Bundesfinanzgesetzes

Die **Erreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen** (8) des vorangegangenen Finanzjahres ist bis 31. Mai zu erheben und an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt zu übermitteln. Diese erstellt daraus den **Bericht zur Wirkungsorientierung** (9), der bis spätestens 31. Oktober dem Budgetausschuss im Nationalrat vorgelegt wird (10).

Während dieser Bericht die Rückschau auf das abgelaufene Finanzjahr zum Inhalt hat, beginnen im Frühjahr auch die Vorarbeiten zum Bundesvoranschlags-Entwurf für das nächste Finanzjahr. Auch hier kann es **Vorgaben** des Bundesministeriums für Finanzen bzw. des Bundeskanzleramts geben (11), wenn auch auf Grund der verstärkten Autonomie in geringerer Form als bisher.

Für die Erarbeitung der **Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf** (12) kombinierter Top-down und Bottom-up-Prozess zweckmäßig. In einem ersten Schritt ist auf Top Managementebene ein Entwurf der Wirkungsziele zu erstellen. Dieser Entwurf soll sich aus der Strategie ableiten lassen. Der Personenkreis, der zur Erarbeitung der Maßnahmen auf Globalbudgetebene einbezogen werden sollte, hängt von der jeweiligen Budgetstruktur ab. Decken sich beispielsweise Globalbudget und Sektionen, so sind Sektionsklausuren zu empfehlen, in welchen die Maßnahmen partizipativ zwischen Sektionsleiterin oder Sektionsleiter und den Führungskräften auf Abteilungsebene erarbeitet werden.

Rahmenbedingung für die Schwerpunkte bildet die bereits im Bundesfinanzrahmengesetz festgelegte Obergrenze für die Untergliederung im nächsten Finanzjahr. Eine möglichst frühzeitige politische Akkordierung der Wirkungsziele mit der politischen Führung wird empfohlen.

Auf Basis des Entwurfs der Wirkungsziele und Maßnahmen sind auf Detailbudgetebene die Planungen für das nächste Finanzjahr (im Detail) und für die Finanzjahre n+2 bis n+4 (im Überblick) zu erstellen. Die jeweiligen Prioritäten können hierfür in partizipativer Weise wie zum Beispiel in Zielkonferenzen auf Sektions- oder Abteilungsebene erarbeitet werden. Inhalt der Planungen im **RZL-Plan** sind sowohl die erforderlichen Budgetmittel und Personalkapazitäten als auch die umzusetzenden Ziele und Maßnahmen (13).

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt führt eine Qualitätssicherung der **Angaben zur Wirkungsorientierung** im Bundesvoranschlags-Entwurf durch (14). Die Entwürfe für die Wirkungsziele und Maßnahmen werden der Wirkungscontrollingstelle bis spätestens 15. Juni zur Qualitätssicherung übermittelt. Die Ressorts und obersten Organe können die Angaben basierend auf den Empfehlungen aus der Qualitätssicherung bis spätestens 31. August adaptieren.

Die Ziele und Maßnahmen auf den verschiedenen Budgetebenen werden **ressortintern abgestimmt** (15). Der Entwurf der Wirkungsziele und Maßnahmen auf Untergliederungsebene sollte nochmals einem Plausibilitätscheck unterzogen werden. Das Feedback der Verantwortlichen der Detailbudgets zeigt, ob die Ziele realistisch sind oder Anpassungen vorgenommen werden müssen. Die Ressourcen für das nächste Finanzjahr werden anhand der RZL-Pläne den einzelnen Detailbudgets definitiv zuzuweisen.

Anschließend können die Ressourcen auf **politischer Ebene** abgestimmt (16) und schließlich durch das **Bundesministerium für Finanzen geprüft** werden (18). Auf Grundlage der Beiträge der haushaltsleitenden Organe und den Angaben zur Wirkungsorientierung erstellt das Bundesministerium für Finanzen schließlich den **Bundesvoranschlags-Entwurf** (19). Die Ressorts und obersten Organe erstellen selbst die jeweiligen **Teilhefte** zum Bundesvoranschlags-Entwurf (17).

Die Bundesregierung beschließt den **Entwurf des Bundesfinanzgesetzes** (20) und legt diesen bis spätestens 22. Oktober dem Nationalrat vor.

3.1.3 Nach Beschluss des Bundesfinanzgesetzes

Es empfiehlt sich zeitgleich mit der Budgetdebatte im Nationalrat die ressortinterne Zielumsetzung zu beginnen. Hierfür gibt es keine standardisierten Vorgaben. Empfehlenswert ist in einem ersten Schritt die Beiträge aller Sektionen zu klären, sofern die Verantwortlichkeiten nicht bereits bei der Planung festgelegt wurden. Dies kann zum Beispiel durch Zielvereinbarungsgespräche zwischen Generalsekretärin oder Generalsekretär und Sektionsleiterin und Sektionsleiter erfolgen. Alternativ können die Ziele der Sektionen in einer Klausur aller Sektionsleiterinnen und Sektionsleiter unter Koordination der Wirkungscontrolling-Beauftragten der Ressorts vereinbart werden. Danach gilt es die Zielvereinbarungen zwischen den

Führungsebenen bis zu den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fortzusetzen. Die **RZL-Pläne** werden zwischen dem haushaltsleitenden Organ und der Leitung der haushaltsführenden Stelle (Detailbudget 1. Ebene) bzw. zwischen den Leitungen der haushaltsführenden Stellen (Detailbudget 2. Ebene) **vereinbart** (21).

Falls die Termine der Beschlussfassung der Entwürfe zum Bundesfinanzrahmengesetz oder zum Bundesfinanzgesetz z. B. durch Auflösung des Nationalrates nicht eingehalten werden können, sollte ressortintern der Zeitplan der wirkungsorientierten Steuerung trotzdem in selbiger Form eingehalten werden. Bei Beschluss der Gesetze sind die Ressourcen und Ziele erforderlichenfalls im Nachhinein anzupassen.

3.2 Akteure in der wirkungsorientierten Steuerung

3.2.1 Ressorts

Der Nutzen des neuen Haushaltsrechts entsteht in erster Linie durch die sinnvolle Ausgestaltung der wirkungsorientierten Steuerung in den Ressorts und bei den obersten Organen.

- Nach außen sind die **haushaltsleitenden Organe** im Rahmen der Gesamthaushaltsplanung und -vollziehung für die Wirkungsinformation auf Ebene der Untergliederung und der Globalbudgets dem Nationalrat verantwortlich. Die Ergebnisverantwortung wird ressortintern durch Zielvereinbarungen mit Führungskräften umgesetzt.
- Die Leiterin oder der Leiter der **haushaltsführenden Stelle** verantwortet die operative Umsetzung der Ziele und Maßnahmen des/der jeweiligen Detailbudgets und die Bewirtschaftung des/der Detailbudgets.

Weiterführende Informationen über die Verantwortlichkeiten finden sich im Handbuch „Organisation der Haushaltsführung und Dienststellensteuerung (OHD) ab 2013“ des Bundesministeriums für Finanzen.

3.2.2 Nationalrat

Der Nationalrat diskutiert und beschließt den Bundesfinanzrahmen für die nächsten 4 Finanzjahre, inklusive dem Strategiebericht, sowie das jährliche Bundesfinanzgesetz mit den Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag. Der Nationalrat hat die Möglichkeit, den Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes und des Bundesfinanzgesetzes, den die Bundesregierung vorlegt, abzuändern, also zum Beispiel Wirkungsziele oder Maßnahmen, zu verändern. Die Abgeordneten werden in ihren Aufgaben durch eine eigene Stelle unterstützt.

3.2.3 Bundesministerium für Finanzen

Dem Bundesministerium für Finanzen obliegt im Rahmen seiner Verantwortung für den Gesamthaushalt die Steuerung der wirkungsorientierten Veranschlagung. Es legt formale und prozedurale Vorgaben als Rahmenbedingungen fest, um zeitgerecht eine standardisierte Darstellung zur Wirkungsorientierung zu ermöglichen. Es werden keine inhaltlichen Vorgaben für die Wirkungsorientierung seitens des Bundesministeriums für Finanzen gemacht.

3.2.4 Bundeskanzleramt

Die Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt (Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation) wurden bereits im Kapitel 1.3 beschrieben und reichen von der Koordination des ressortübergreifenden Wirkungscontrollingprozesses bis hin zur begleitenden Unterstützung der Ressorts und obersten Organe bei der Durchführung der ressortinternen Wirkungssteuerung sowie bei der wirkungsorientierten Folgenabschätzung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben. Die Begleitende Unterstützung bei der wirkungsorientierten Folgenabschätzung erfolgt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen. Darüber hinaus ist das Bundeskanzleramt auch für die strategische Personalsteuerung im Bund zuständig.

3.2.5 Rechnungshof

Der Rechnungshof wird sich als unabhängiges Organ des Nationalrates verstärkt in die Wirkungs- und Leistungsevaluierung einbringen. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes erhält durch die Wirkungsorientierung der öffentlichen Verwaltung neue Schwerpunkte. Zu den Themen und Fragestellungen, mit denen sich der Rechnungshof bei seinen Prüfungen in Zukunft laut Eigendefinition vermehrt beschäftigen wird, zählen vor allem:¹⁴

- die Eignung der Indikatoren für die Messung der Zielerreichung,
- der Zusammenhang zwischen den eingesetzten Ressourcen, den getroffenen Maßnahmen und den erzielten Wirkungen,
- die Validität der Datengrundlagen für die Indikatoren,
- der Grad der Zielerreichung und
- die Ursachen von Zielabweichungen.

¹⁴ Siehe dazu: Rechnungshof Oberösterreich 2009/17
<http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/wirkungsorientierung-4.html>

Im Zuge von regulären Prüfungen ist dem Rechnungshof Einsicht in die Unterlagen zum Wirkungscontrolling zu gewähren. Der Rechnungshof kann dem Budgetausschuss des Nationalrates zur Unterstützung der Beratungen eine Stellungnahme zum Entwurf des Bundesvoranschlags vorlegen.

Zusätzlich erhält der Rechnungshof die Möglichkeit im Bundesvoranschlag auf Globalbudgetebene eine kurze Zusammenfassung von Empfehlungen aus Prüfberichten im Zusammenhang mit den Angaben zur Wirkungsorientierung anzuführen.

4 Das ressortübergreifende Wirkungscontrolling

4.1 Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung

4.1.1 Warum eine Qualitätssicherung?

Das BHG 2013 gibt die grobe Struktur für die Umsetzung der Wirkungsorientierung auf den verschiedenen Budgetebenen vor (siehe Kapitel 1.2.2).

Die Aufgabe der Ressorts ist es nun, diese Struktur mit Inhalt zu füllen. Die Anwendung der Bestimmungen kann dabei von Ressort zu Ressort unterschiedlich ausfallen. Um eine einheitliche Anwendung und qualitätsvolle Wirkungsinformationen sicherzustellen, bedarf es einer ressortübergreifenden Koordinierung, welche von der Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt wahrgenommen wird. Internationale Beispiele zeigen, dass die Qualitätssicherung insbesondere in den ersten Jahren der Umsetzung von wesentlicher Bedeutung ist. Sie stellt sicher, dass steuerungsrelevante Informationen generiert werden und erhöht somit die Wahrscheinlichkeit, dass Steuerungsinstrumente auch angewandt werden.

4.1.2 Welche Angaben sind von der Qualitätssicherung umfasst?

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt führt eine Qualitätssicherung der die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf durch. Die Ressorts und obersten Organe haben die Wirkungsziele, Maßnahmen inkl. Indikatoren so zu wählen, dass sie den folgenden Qualitätskriterien entsprechen:

- 1. Relevanz:** Die Wirkungsziele und Maßnahmen beinhalten wesentliche und bedeutsame Aufgabenbereiche der Untergliederung. Ressorts und oberste Organe müssen in der Lage sein, die Relevanz gegenüber dem Rechnungshof und Nationalrat zu begründen.
- 2. Inhaltliche Konsistenz:** Die Wirkungsziele stellen die Prioritäten der Untergliederung dar. Alle Schwerpunkte auf den nachgeordneten Budgetebenen werden an den Wirkungszielen der Untergliederung ausgerichtet. Die Maßnahmen auf Globalbudgetebene werden mit den Wirkungszielen abgestimmt und in einen logischen Zusammenhang gebracht. Diese Konsistenz muss gegenüber dem Rechnungshof und Nationalrat begründbar sein.
- 3. Verständlichkeit:** Die Wirkungsziele und Maßnahmen werden so formuliert, dass diese von allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern verstanden werden können. Fachbegriffe

bzw. nicht allgemein verständliche Begriffe sind zu vermeiden. Zur besseren Verständlichkeit können bei den Maßnahmen der Globalbudgets Verweise auf Maßnahmen der Detailbudgets angeführt werden.

- 4. Nachvollziehbarkeit:** Die Grundlage für den Inhalt der Wirkungsziele und Maßnahmen bilden Gesetze und Vorgaben von Politik und Regierung (z. B. Strategiepapiere, Regierungsprogramme). Ein Zusammenhang zwischen Grundlage und Maßnahme muss gewährleistet sein. Ebenso ist darauf zu achten, dass der Zusammenhang zwischen Wirkungsziel und Maßnahme für Außenstehende nachvollziehbar ist.
- 5. Vergleichbarkeit:** Um eine Vergleichbarkeit über mehrere Jahre zu gewährleisten und Entwicklungen nachvollziehen zu können, ist auf eine Vergleichbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung, insbesondere bei den Wirkungszielen und deren Kennzahlen, hinzuwirken. Wirkungsziele und deren Kennzahlen sollten nicht jedes Jahr ohne zugrunde liegende maßgebliche strategische Änderungen gewechselt werden. Auf Maßnahmenebene wird man im Zeitverlauf unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Aber auch hier gilt: Weder Maßnahmen noch Kennzahlen bzw. Meilensteine sollten von Jahr zu Jahr beliebig abgeändert werden.
- 6. Überprüfbarkeit:** Die Erreichung eines jeden Wirkungszieles muss durch maximal 5 Kennzahlen mess- oder beurteilbar sein. Um eine periodisch konsistente Berechnung und eine Verlässlichkeit der Daten sicherzustellen, sind bei jeder Kennzahl die Berechnungsmethode und die Datenquelle anzugeben. Bei deren Auswahl der Kennzahlen ist darauf zu achten, dass die Daten jährlich zur Verfügung stehen. Ähnliches gilt für Maßnahmen. Die Beurteilung des Umsetzungsfortschrittes erfolgt durch zumindest 1 Kennzahl oder Meilenstein.

Die Qualitätskriterien gelten grundsätzlich für die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag. Allerdings sind auch die Teilhefte auf Detailbudgetebene in erforderlicher Qualität zu erstellen. Die Grundlage hierfür liefern die RZL-Pläne. Die Qualitätskriterien Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit sind demnach von den Ressorts und obersten Organen sinngemäß auf die Angaben im RZL-Plan (Ziele, Maßnahmen inkl. Indikatoren) anzuwenden.

Tabelle 3 Beispiele für die Anwendung der Qualitätskriterien

Kriterium	Beispiel	Kommentar
Relevanz	Wirkungsziel: Erhöhung der internen Mobilität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	Die Wirkungsziele beinhalten bedeutsame Aufgabenbereiche der Untergliederung. Die „Erhöhung der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ bezieht sich nicht auf einen gesellschaftspolitischen Zustand, sondern ist vielmehr ein organisationsinternes Ziel. Die Erhöhung der internen Mobilität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann allerdings auf Ebene der Globalbudgets oder Detailbudgets von Relevanz sein, sofern sie sich aus den Prioritäten der jeweils übergeordneten Ebene ableitet.
Inhaltliche Konsistenz	Wirkungsziel: Hebung der Abgabemoral Maßnahmen: Informationskampagnen, Publikationen, Erhöhung der Prüfungsdichte	Die Maßnahmen auf Globalbudgetebene orientieren sich an den Wirkungszielen der Untergliederung. Es ist anzunehmen, dass Maßnahmen wie Informationskampagnen oder eine Erhöhung der Prüfungsdichte die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bewegt, ihre Steuer- und Zollerklärungen freiwillig in richtiger Höhe und zum richtigen Zeitpunkt einzubringen. Wirkungsziel und Maßnahme sind somit inhaltlich konsistent.
Verständlichkeit	Wirkungsziel: Sicherstellung der Hilfeleistung bei Elementarereignissen außergewöhnlichen Umfangs im Bedarfsfall	Bei den Wirkungszielen und Maßnahmen ist auf eine einfache Formulierung zu achten, sodass diese von interessierten Bürgerinnen und Bürgern verstanden werden können. Fachvokabular wie „Elementarereignisse außergewöhnlichen Umfangs“ ist zu vermeiden. Eine mögliche Alternativformulierung wäre „Sicherstellung der Hilfeleistung in Katastrophenfällen“.
Nachvollziehbarkeit	Regierungsprogramm: Gemeinsam mit den Ländern soll (...) das kostenfreie Nachholen von Bildungsabschlüssen aller formalen Ausbildungen der Sekundarstufe I und II in einer altersgerechten Form ermöglicht werden. Wirkungsziel: Erhöhung der Bildungsmotivation und Bildungsbereitschaft	Wie das Beispiel veranschaulicht, sollten Wirkungsziele eine Grundlage haben, etwa im Regierungsprogramm, in sonstigen Regierungsbeschlüssen oder im Gesetz.
Vergleichbarkeit	Wirkungsziel: Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familiengründungen Kennzahlen: Geburtenrate; Anteil der Frauen, die mangelnde Kinderbetreuungsplätze als Grund für Kinderlosigkeit angeben	Ein Wirkungsziel kann durch mehrere Kennzahlen abgebildet werden, welche die Wirkungen aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchten. Wirkungsziele und deren Kennzahlen (1 bis max. 5 je Wirkungsziel) sollten nicht jedes Jahr ohne zugrunde liegende maßgebliche strategische Änderungen gewechselt werden, damit die Beurteilung einer Zielerreichung durch Jahre möglich ist. Das gleiche gilt für Maßnahmen und Kennzahlen/Meilensteine.

Kriterium	Beispiel	Kommentar
Überprüfbarkeit	Wirkungsziel: Umfassende Information der Bevölkerung über wesentliche Ergebnisse der Regierungsarbeit und Fragen der europäischen Union Kennzahlen: Zugriffe auf Websites, Anzahl der Publikationen, Qualität und Aktualität der Informationsmaterialien	Die Erreichung eines Wirkungsziels als auch der Umsetzungsfortschritt einer Maßnahme muss mittels Indikatoren feststellbar sein.

4.1.3 Wie läuft die Qualitätssicherung ab?

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt prüft die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf aus Qualitätssicherungsperspektive. Die Ressorts und obersten Organe übermitteln der Wirkungscontrollingstelle hierfür jährlich bis spätestens 15. Juni¹⁵ die Entwürfe für die Wirkungsziele und Maßnahmen. Sobald die Vollständigkeit der Angaben festgestellt ist, werden diese an den Rechnungshof weitergeleitet, sodass dieser eine allfällige Stellungnahme zu den Angaben im Bundesvoranschlagsentwurf verfassen kann.

Die Wirkungscontrollingstelle prüft die eingelangten Angaben auf die **Einhaltung der Angaben zur Wirkungsorientierungs-Verordnung** (§ 41 Abs. 2 BHG 2013) sowie auf **allfällige Zielkonflikte**, beispielsweise zwischen Untergliederungen oder Globalbudgets.

Die Prüfung erfolgt im Wesentlichen auf Basis der **Qualitätskriterien** Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit. Des Weiteren findet auch das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern besondere Berücksichtigung. Eine Rückmeldung über die Einhaltung der Vorgaben für die formale Gestaltung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf kann dem Ergebnis der Qualitätssicherung beigefügt werden.

Ergibt die Prüfung der Wirkungscontrollingstelle, dass beispielsweise die Qualitätskriterien nicht eingehalten werden oder Zielkonflikte vorliegen, wird das zuständige Ressort oder oberste Organ darüber informiert. Letztendlich entscheiden die Ressorts und obersten Organe welche Angaben in den Bundesvoranschlags-Entwurf eingehen. Werden etwaige Empfehlungen aus der Qualitätssicherung nicht umgesetzt, hat das jeweilige Ressort oder oberste Organ seine Vorgehensweise allerdings zu begründen (Prinzip des „comply or explain“). Eine Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf Basis der Qualitätssicherung ist bis spätestens 31. August möglich.

¹⁵ Vorausgesetzt, die Budgeterstellung folgt einem „Idealprozess“. Die Termine für die koordinierte Vorbereitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf und deren Qualitätssicherung werden gem. § 39 Abs. 3 BHG 2013 in einer Richtlinie des BKA im Einvernehmen mit dem BMF festgelegt

Die Angaben zur Wirkungsorientierung auf Detailbudgetebene sind ressortintern auf die Einhaltung der Qualitätskriterien zu prüfen. Die Ressorts haben bei der Erstellung und Festlegung der RZL-Pläne darauf zu achten, dass die festgelegten Ziele, Maßnahmen und Indikatoren den oben beschriebenen Qualitätskriterien entsprechen. Die Ressorts können sich allerdings bei Fragen zur Umsetzung der Wirkungsorientierung auf Detailbudgetebene von sich aus an die Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt wenden.

Weiters ist es Ziel, die Ressorts und obersten Organe möglichst früh durch **Schulungen und begleitende Unterstützung** bei der Erstellung der Angaben mit den oben beschriebenen Qualitätskriterien sowie mit Beispielen für gute Wirkungsziele, Maßnahmen sowie Indikatoren vertraut zu machen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die von den Ressorts und obersten Organe vorgeschlagenen Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf bereits eine hohe Qualität aufweisen und nach der Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle nur mehr geringfügige Adaptierungen durch die Ressorts und obersten Organe notwendig sind.

4.2 Bericht zur Wirkungsorientierung

Einen wesentlichen Stellenwert nimmt die Evaluierung der Zielerreichung ein. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage für zukünftige Planungen. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt hat zu zwei Terminen im Jahr (31. Mai und 31. Oktober) dem Budgetausschuss im Nationalrat einen Bericht über die Ergebnisse des Wirkungscontrolling zu übermitteln.

Zum Herbsttermin wird dem Nationalrat jährlich der Bericht zur Wirkungsorientierung vorgelegt, welcher über die Zielerreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlagsentwurf des vorangegangenen Finanzjahres informiert.

4.2.1 Welche Angaben enthält der Bericht zur Wirkungsorientierung?

Analog zum Bundesvoranschlag, welcher eine Vorschau über angestrebte Wirkungsziele und geplante Maßnahmen enthält, gibt der Bericht zur Wirkungsorientierung Auskunft, inwieweit die **Wirkungsziele der Untergliederung** und **Maßnahmen der Globalbudgets** im abgelaufenen Finanzjahr tatsächlich umgesetzt wurden. Zudem hat er gesonderte Informationen zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu enthalten. Mögliche Themen sind etwa die Ergebnisse des Gendercontrolling, ein Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming/Budgeting oder eine Analyse des Budgets im Hinblick auf dessen Auswirkung auf die Situation von Frauen und Männern bzw. Mädchen und Buben in ausgewählten Politikbereichen.

4.2.2 Wie läuft die Erstellung des Berichts zur Wirkungsorientierung ab?

Die **Ressorts und obersten Organe** übermitteln der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt jährlich **bis spätestens 31. Mai** einen Bericht über die Zielerreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlag des vorangegangenen Finanzjahres. Der Berichtszeitraum ist somit das abgelaufene Finanzjahr. Bei jeder Kennzahl und bei jedem Meilenstein der Maßnahme wird der Ist-Zustand dem Ziel-Zustand gegenübergestellt und etwaige Abweichung ermittelt. Die Zielerreichung wird durch die Ressorts und obersten Organe beurteilt.

Abbildung 7 und Abbildung 8 geben einen Überblick über die **Gliederung** und den **Inhalt** der Ressortberichte. Zur besseren Verständlichkeit wurde in dem Beispiel als Berichtszeitpunkt der 31. Mai 2015 (2015 = Jahr n) gewählt. Die Ressorts und obersten Organe berichten zum 31. Mai 2015 die Zielerreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen im Finanzjahr 2014 (Jahr n-1). Darüber hinaus liegen im Jahr 2015 auch Vergleichswerte aus dem Jahr 2013 (Jahr n-2) vor. Die Zeitreihe ermöglicht es, Entwicklungen im Zeitraum 2013 bis 2014 nachzuvollziehen.

Die in den Abbildungen grau hinterlegten Felder enthalten im Vergleich zu den Angaben im Bundesvoranschlag 2014 oder dem letzten Bericht zur Wirkungsorientierung neue Informationen und werden von den Ressorts und obersten Organen im Rahmen ihrer ressortübergreifenden Berichtspflichten ergänzt.

Abbildung 7 Berichtsstruktur je Untergliederung

Untergliederung XX: [Bezeichnung]

Leitbild: Übertrag der Angaben aus dem BVA für das Finanzjahr 2014 (n-1)

Entwicklung des Umfeldes: Die Beschreibung der Entwicklung des Umfeldes erleichtert die Beurteilung der Zielerreichung. Sie zeigt auf, ob die Zielerreichung positiv oder negativ durch andere Faktoren beeinflusst wurde. Die Beschreibung der Entwicklung des Umfeldes kann verbal und/oder anhand quantitativer Messgrößen erfolgen. Der Betrachtungsraum bezieht sich auf das abgelaufene Finanzjahr 2014 (n-1).

Wirkungsziel 1: Übertrag der Angaben aus dem BVA für das Finanzjahr 2014 (n-1)

Warum dieses Wirkungsziel: Übertrag der Angaben aus dem BVA für das Finanzjahr 2014 (n-1)

Wie wurde das Wirkungsziel verfolgt: Aufzählung der im Finanzjahr 2014 (n-1) durchgeführten Maßnahmen

Wie sieht Erfolg aus:

Kennzahl(en)	Ist-Zustand 2013	Ziel-Zustand 2014	Ist-Zustand 2014	Abweichung 2014	Ziel-Zustand 2015
Angabe der Kennzahl(en) (inkl. Berechnungsmethode, Datenquelle)	Übertrag Ist-Zustand Finanzjahr 2013 (n-2) aus dem letzten Bericht	Übertrag der Angaben aus dem BVA 2014 (n-1)	Angabe Ist-Zustand Finanzjahr 2014 (n-1)	Ermittlung der Abweichung aus BVA 2014 und Ist-Zustand Finanzjahr 2014 (n-1)	Übertrag der Angaben aus dem BVA 2015 (n)

Beurteilung des Erfolgs: Nach der Ergebnisdarstellung folgt die Beurteilung der Zielerreichung (Ziel erreicht, Ziel teilweise erreicht, Ziel nicht erreicht) und die Analyse von allfälligen Abweichungen. Bei der Beurteilung der Zielerreichung auf Ebene der Wirkungsziele muss berücksichtigt werden, dass Wirkungen mittel- bis langfristig entstehen und eine qualitätsvolle Diskussion die Heranziehung eines größeren Betrachtungszeitraumes voraussetzt.

Abbildung 8 Berichtsstruktur je Globalbudget

Globalbudget XX.01: [Bezeichnung]						
Maßnahme 1: <i>Übertrag der Angaben aus dem BVA für das Finanzjahr 2014 (n-1)</i>						
Wie sieht Erfolg aus:						
Beitrag zu WZ	Kennzahl(en)/ Meilenstein(e)	Ist-Zustand 2013	Ziel-Zustand 2014	Ist-Zustand 2014	Abweichung 2014	Ziel-Zustand 2015
Übertrag der Angaben aus dem BVA 2014 (n-1)	Übertrag der Angaben aus dem BVA 2014 (n-1)	Angabe des Ist-Standes am Ende des Finanzjahres 2013 (n-2)	Übertrag der Angaben aus dem BVA 2014 (n-1)	Angabe des Ist-Standes am Ende des Finanzjahres 2014 (n-1)	Ermittlung der Abweichung aus BVA 2014 und Ist-Zustand für das Finanzjahr 2014 (n-1)	Übertrag der Angaben aus dem BVA 2015 (n)
Beurteilung des Erfolgs <i>Nach der Ergebnisdarstellung folgt die Beurteilung des Umsetzungsfortschrittes der Maßnahmen (Ziel erreicht, Ziel teilweise erreicht, Ziel nicht erreicht) und die Analyse von allfälligen Abweichungen.</i>						

Die Ressorts und obersten Organe haben die Vollständigkeit und Plausibilität der Berichte vor Übermittlung an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle sicherzustellen.

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt fasst die Berichte nach Untergliederungen zusammen und kommentiert diese im Bedarfsfall. Dabei kann etwa auf nicht eingehaltene Qualitätskriterien (z. B. Überprüfbarkeit, Vergleichbarkeit) hingewiesen werden. Nach der Kommentierung der Berichte wird den Ressorts und obersten Organen die Möglichkeit zu Feedback gegeben. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle übermittelt an den Budgetausschuss des Nationalrates bis spätestens 31. Oktober den Bericht zur Wirkungsorientierung (Kapitel 4.2).

Im Normalfall dauert die Budgetdebatte zum jährlichen Bundesfinanzgesetz im Nationalrat bis Anfang Dezember. Somit liegt der jährliche Bericht zur Wirkungsorientierung dem Nationalrat für die Budgetdebatte als Informationsquelle vor. Durch diese Einbeziehung von Erkenntnissen aus der Vergangenheit in zukünftige Planungen wird der Wirkungssteuerungskreislauf geschlossen.



Rechtsgrundlagen

§ 68 Abs. 5 BHG 2013 regelt die Eckpunkte der Berichtspflichten im Rahmen des ressortübergreifenden Wirkungscontrolling. Die Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt ist verpflichtet, jährlich zum 31. Mai und 31. Oktober einen Bericht über die Ergebnisse des Wirkungscontrolling dem Budgetausschuss im Nationalrat vorzulegen. Die Berichte haben jedenfalls gesonderte Informationen zur Erreichung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu enthalten. Näheres zu den Berichtspflichten der Ressorts und obersten Organe an die Wirkungscontrollingstelle enthält die Wirkungscontrolling-Verordnung (§ 68 Abs. 3 BHG 2013) des Bundeskanzleramtes .

4.3 Instrumente im Bereich der wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Integrativer Bestandteil der wirkungsorientierten Steuerung im neuen Haushaltsrecht ist die Abschätzung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben (z. B. Bundesgesetze, Verordnungen oder zwischenstaatliche Verträge) und sonstigen Vorhaben (sofern von außerordentlicher finanzieller Bedeutung). Die Ziele und Auswirkungen von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben sind demnach möglichst frühzeitig festzulegen und mit Indikatoren zu versehen bzw. abzuschätzen. Weiters ist nach der Umsetzung zu evaluieren, inwieweit die festgesetzten Ziele erreicht wurden bzw. welche Wirkungen tatsächlich eingetreten sind. Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben werden oft Maßnahmen zur Erreichung festgesetzter Wirkungsziele auf Untergliederungsebene darstellen. Derartige Zusammenhänge sind als Teil der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ebenfalls anzugeben.

4.3.1 Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Analog zur Budgeterstellung, bei welcher finanzielle Inputgrößen um die Angaben zur Wirkungsorientierung erweitert werden, soll auch die Darstellung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben um Angaben zur Wirkungsorientierung ergänzt werden. Bei der Planung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben sollen möglichst frühzeitig die Zielsetzungen, der Ressourceneinsatz und die zu erwartenden Auswirkungen auf betroffene Akteurinnen und Akteure abgeschätzt werden. Dabei werden unterschiedliche Wirkungsdimensionen wie z. B. finanzielle, wirtschafts-, konsumentenschutz-, umweltpolitische sowie Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen, Auswirkungen in sozialer Hinsicht und die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern berücksichtigt.

Näheres zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung wird in einem eigenen Handbuch des Bundeskanzleramtes im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen bereitgestellt werden.

4.3.2 Interne Evaluierung

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist in angemessenen Zeiträumen ressortintern zu evaluieren, längstens aber nach 5 Jahren. Dabei werden die Annahmen aus der wirkungsorientierten Folgenabschätzung mit den tatsächlichen Auswirkungen verglichen. Die interne Evaluierung bietet die Möglichkeit im Nachhinein zu beurteilen, wie geeignet das Vorhaben war, um die angestrebten Zielsetzungen zu erreichen. Daraus können wichtige Informationen für zukünftige Entscheidungen gewonnen werden.

4.3.3 Evaluierungsberichte

Die Informationen aus der internen Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben sind Gegenstand des ressortübergreifenden Wirkungscontrolling und finden somit Eingang in die Berichts- und Informationspflichten der Ressorts an die Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt. Schon bei der wirkungsorientierten Folgenabschätzung muss daher festgelegt werden, wann die jeweils erste interne Evaluierung stattfindet. Die Ressorts und obersten Organe haben jährlich im Frühjahr der Wirkungscontrollingstelle einen Bericht über die Ergebnisse der im vorangegangenen Jahr durchgeführten Evaluierungen zu übermitteln.

Die Wirkungscontrollingstelle prüft die Ressortberichte auf Vollständigkeit, fasst die Berichte nach Untergliederungen zusammen und kommentiert diese im Bedarfsfall. Dabei kann etwa auf nicht eingehaltene Qualitätskriterien (z. B. Überprüfbarkeit, Vergleichbarkeit) hingewiesen werden. Nach der Kommentierung der Berichte wird den Ressorts und obersten Organen die Möglichkeit zu Feedback gegeben. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle legt dem Budgetausschuss im Nationalrat jährlich bis spätestens 31. Mai einen Bericht zur internen Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben vor.



Rechtsgrundlagen

Die §§ 17-18 BHG 2013 bilden die gesetzliche Grundlage für die wirkungsorientierte Folgenabschätzung und die interne Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben. Das Nähere zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung und internen Evaluierung wird in der Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung-Verordnung (§§ 17 Abs. 3 und 18 Abs. 4 BHG 2013) geregelt. Gemäß § 68 Abs. 2 BHG 2013 sind die Angaben über die interne Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben Gegenstand des ressortübergreifenden Wirkungscontrolling. Sie finden somit Eingang in die Berichts- und Informationspflichten der Ressorts an die Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt. Näheres zu den Berichtspflichten der Ressorts und obersten Organe an die Wirkungscontrollingstelle enthält die Wirkungscontrolling-Verordnung (§ 68 Abs. 3 BHG 2013) des Bundeskanzleramtes

5 Einführung der wirkungsorientierten Steuerung

5.1 Fahrplan zur Einführung der wirkungsorientierten Steuerung

Der Fahrplan zur Einführung der wirkungsorientierten Steuerung ergibt sich im Wesentlichen aus dem **Budgetfahrplan**.

Der **Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz** wurde als mittelfristiges wirkungsorientiertes Steuerungsinstrument bereits mit der 1. Etappe der Haushaltsrechtsreform (Inkrafttreten mit 1.1.2009) eingeführt. Die Angaben zur Wirkungsorientierung im Strategiebericht werden seitdem jährlich im Frühjahr für 4 Jahre rollierend erstellt.

In Ergänzung hierzu enthält der **Bundesvoranschlags-Entwurf 2013** erstmals Angaben zur Wirkungsorientierung. Der Fahrplan für die Erstellung des BFG-Entwurfes 2013 ist der politischen Entscheidung vorbehalten. Der BFG-Entwurf ist bis spätestens 22. Oktober dem Nationalrat zu übermitteln.

Auch wenn der BFG-Entwurf 2013 erst im Oktober 2012 in den Nationalrat eingebracht wird, ist auf eine **inhaltliche Konsistenz der Angaben** zur Wirkungsorientierung im Strategiebericht mit den Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf hinzuwirken. Es wird daher empfohlen, die Angaben zur Wirkungsorientierung im Strategiebericht auf Grundlage der, bereits durch die Wirkungscontrolling-Stelle im BKA qualitätsgesicherten, Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf zu erstellen.

Tabelle 4 Zeitplan Erstellung Strategiebericht 2013-2016 und BVA-Entwurf 2013

Gesetz	Was?	Wann?
Bundesfinanzrahmengesetz 2013-2016	Erarbeitung / Adaptierung der Angaben im Strategiebericht	Februar 2012
Bundesfinanzgesetz 2013 (sofern Budgetplan von BMF nicht vorgezogen)¹⁶	Übermittlung der Wirkungsziele (UG-Ebene) im BVA-Entwurf an Wirkungscontrollingstelle im BKA	bis 15. Mai 2012
	Übermittlung der Maßnahmen (GB-Ebene) im BVA-Entwurf an Wirkungscontrollingstelle im BKA	bis 15. Mai 2012
	Übermittlung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Teilheft zur Information	bis 15. Mai 2012
	Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA-Entwurf durch Wirkungscontrollingstelle im BKA	bis 30. Juni 2012
	Ggbfs. Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA-Entwurf durch die Ressorts / obersten Organe aufgrund Empfehlungen aus der Qualitätssicherung	bis 31. Juli 2012
	Ggbfs. Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Teilheft	bis 31. Juli 2012

Tabelle 4 enthält die Termine und Fristen für die Erstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf 2013. Da davon auszugehen ist, dass bei der erstmaligen Erstellung ein größerer Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf besteht, wurden die Zeiträume großzügig gewählt. Die Ressorts übermitteln bereits zum 15. Mai 2012 die Wirkungsziele (Untergliederung) und Maßnahmen (Globalbudgets). Die Wirkungscontrollingstelle teilt den Ressorts das Ergebnis der Qualitätssicherung innerhalb von 6 Wochen mit.

Ab der Erstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf 2014 gelten die Termine, wie in Tabelle 5 dargestellt (vorausgesetzt, die Budgeterstellung folgt einem „Idealprozess“).

¹⁶ Die Termine für die koordinierte Vorbereitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf und deren Qualitätssicherung werden gem. § 39 Abs. 3 BHG 2013 in einer Richtlinie des BKA im Einvernehmen mit dem BMF festgelegt

Tabelle 5 Zeitplan Erstellung Strategiebericht 2014-2017 und BVA-Entwurf 2014 (Regelbetrieb)

Gesetz	Was?	Wann?
Bundesfinanzrahmengesetz 2014-2017	Erarbeitung / Adaptierung der Angaben im Strategiebericht	Februar 2013
Bundesfinanzgesetz 2014¹⁷	Übermittlung der Wirkungsziele (UG-Ebene) im BVA-Entwurf an Wirkungscontrollingstelle im BKA	bis 15. Juni 2013
	Übermittlung der Maßnahmen (GB-Ebene) im BVA-Entwurf an Wirkungscontrollingstelle im BKA	bis 15. Juni 2013
	Übermittlung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Teilheft zur Information	bis 15. Juni 2013
	Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA-Entwurf durch Wirkungscontrollingstelle im BKA	bis 15. Juli 2013
	Ggbfs. Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA-Entwurf durch die Ressorts / obersten Organe aufgrund Empfehlungen aus der Qualitätssicherung	bis 31. August 2013
	Ggbfs. Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Teilheft	bis 31. August 2013

5.2 Empfehlungen zur Einführung in den Ressorts

5.2.1 Fahrplan zur ressortinternen Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung

Jedes Ressort und oberstes Organ ist für die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung in der eigenen Organisation verantwortlich.

Folgende Themenfelder und Leitfragen sind ressortintern bei der Einführung von wirkungs- und leistungsorientierten Steuerungssystemen zu berücksichtigen.

1. Analyse der aktuellen Ausgangssituation (sollte bereits abgeschlossen sein):

- ▶ Auf welchen Grundlagen (strategischen Dokumenten, Steuerungsinstrumenten etc.) kann bereits aufgebaut werden?

¹⁷ Die Termine für die koordinierte Vorbereitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlags-Entwurf und deren Qualitätssicherung werden gem. § 39 Abs. 3 BHG 2013 in einer Richtlinie des BKA im Einvernehmen mit dem BMF festgelegt

- ▶ Wie gut funktionieren aktuell die vorhandenen Führungsinstrumente und Abstimmungsprozesse?
- ▶ Welchen Stellenwert hat die Gleichstellung von Frauen und Männern in den vorhandenen Steuerungsinstrumenten?
- ▶ Welches Führungsverständnis herrscht innerhalb der Organisation vor, insbesondere bei der obersten Führungsebene?
- ▶ Fließt die erreichbare Wirkung von Tätigkeiten heute in strategische Entscheidungen ein?
- ▶ Werden aktuell Ziele und Prioritäten in den Organisationseinheiten gesetzt? Werden diese zwischen den Organisationseinheiten abgestimmt?
- ▶ Werden MitarbeiterInnengespräche geführt? Mit welchem Inhalt?
- ▶ Was läuft heute bei der Steuerung der Organisation allgemein gut? Wo gibt es Verbesserungspotenziale?
- ▶ Wo gibt es Verbesserungspotenzial bei der Integration von Gleichstellung in die Steuerung der Organisation?

2. Festlegung der konkreten Zielsetzung und Vorgehensweise (sollte bereits abgeschlossen sein)

- ▶ Was soll mit der Einführung des neuen Haushaltsrechts in der eigenen Organisation bezweckt werden?
- ▶ Wie können die Anforderungen des neuen Haushaltsrechts nicht nur technisch sondern auch für die Steuerung der Organisation sinnvoll eingeführt werden?
- ▶ Wer muss bei der Planung involviert werden? Wer steuert den Prozess?
- ▶ Wie werden Zielsetzung und Nutzen organisationsintern kommuniziert?

3. Erarbeitung des künftigen Steuerungssystems

▶ Wirkungsorientierung im engeren Sinn

- Wurde der Planungsprozess für das Budget neu aufgesetzt?
- Wie werden Organisations- und Budgetstruktur in der zielorientierten Steuerung in Einklang gebracht?
- Wurden Wirkungsziele formuliert und Indikatoren entwickelt (Einbindung aller Sektionen und relevanten Stakeholder und pol. Ebene)?
- Wie werden nachgeordnete Dienststellen in den Prozess einbezogen?
- Wie werden sowohl Top-down als auch Bottom-up Elemente in den Planungsprozess einbezogen, um ein möglichst qualitativ hochwertiges Planungsergebnis zu erhalten?
- Wie wird Gender Mainstreaming und Gleichstellungsexpertise in den Steuerungsprozess einbezogen?
- Wurde bei der Formulierung der Ziele, Maßnahmen und Indikatoren die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern berücksichtigt?
- Wurde ressortintern eine Qualitätssicherung der Ziele, Maßnahmen und Indikatoren durchgeführt?

- Wie wird die Umsetzung der Ziele koordiniert? Wie findet die Beurteilung der Ziele und Maßnahmen statt? Wie wird das Berichtswesen organisiert?
- Inwieweit wird auch die Aufgabenkritik in den Steuerungsprozess einbezogen?
- ▶ **Personal**
 - Wurde das Führungsmodell angepasst?
 - Wurde das MitarbeiterInnengespräch (Inhalt und Formular) adaptiert?
 - Wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult?
 - Wurde Wirkungsorientierung in die Grundausbildung, Führungskräfteprogramme und Weiterbildungsprogramme integriert?
 - Werden bei der Personalplanung die Ziele und Leistungen verwendet?
 - Werden bei der Optimierung des Personaleinsatzes wirkungsorientierte Informationen verwendet?
 - Ist das Belohnungssystem überarbeitet worden (leistungsorientierte Entlohnung)?
 - Werden für Personalmaßnahmen (Aufnahme, Versetzung) und Arbeitsplatzbeschreibungen die Informationen aus KLR und Wirkungsorientierung genutzt?
- ▶ **Strategie**
 - Wie soll künftig die Strategie des Ressorts bzw. obersten Organs erarbeitet bzw. überprüft werden?
 - Wurde das Regierungsprogramm durchgearbeitet?
 - Gibt es im Ressort Strategiepapiere? Wurde der Prozess der Erstellung und Überarbeitung abgestimmt?
 - Gibt es Schnittstellen zu anderen Ressorts/Gebietskörperschaften und wie erfolgt eine Abstimmung/Koordinierung?
 - Gibt es ressortübergreifende/gebietskörperschaftenübergreifende Strategiepapiere? Wurde der Prozess der Erstellung und Überarbeitung abgestimmt?
 - Ist ein Strategieprozess im Ressort aufgesetzt? (Einbindung aller Sektionen und relevanten Stakeholder und pol. Ebene)
 - Wird die Strategie kommuniziert?
 - Fließt die Strategie in die Wirkungsorientierung ein?
 - Ist der Strategieprozess mit der Wirkungsorientierung abgestimmt?
- ▶ **Prozesse**
 - Wurden Richtlinien, Weisungen und sonstige Regelungen auf deren Notwendigkeit hin überprüft und Verfahren angepasst?
 - Werden bei allen finanziellen Maßnahmen (Vergabe, Förderung, Projekte) Ziele geplant und diese überprüft?
 - Wird die Wirkungsorientierung für Entscheidungen über dispoible Kosten (Überstunden, Ermessensaufwand) eingesetzt?
- ▶ **Organisation des Wirkungscontrolling**
 - Wurden verantwortliche Stellen (z.B. Budget, Personal, Controlling, KLR, Gender Mainstreaming) identifiziert?

- Wurde das ressortinterne Wirkungscontrolling organisatorisch verankert?
- Gibt es Wirkungscontrollingverantwortliche in den Organisationseinheiten (Sektionen, nachgeordnete Dienststellen)?
- Liegt ein Konzept zur ressortinternen Zusammenarbeit und Koordinierung vor?

► **Instrumente**

- Gibt es Überlegungen, wie die KLR genutzt werden kann?
- Werden KLR-Informationen in die Berichte integriert?
- Wurde eine Evaluierung der (internen) Controllinginstrumente durchgeführt und ein Steuerungskonzept entwickelt?
- Wurden im Steuerungskonzept die formalen Anforderungen des neuen Haushaltsrechts (Termine, Formate und Angaben) berücksichtigt?
- Gibt es standardisierte Zielvereinbarungen?
- Welche Berichte sind intern zu liefern? Wurden die Zielgruppen (pol. Ebene, Spitzenführungskräfte) und der Berichtszeitpunkt definiert?
- Welche externen Berichte (Wirkungscontrollingstelle im BKA) sind zu liefern?
- Wurden die Controllingbereiche zusammengeführt bzw. wie erfolgt eine Abstimmung?
- Wie wird die ressortinterne Steuerung technisch umgesetzt?

► **Umfeldbeobachtung**

- Werden Rechnungshofberichte systematisch auf Wirkungsorientierung durchleuchtet?
- Werden parlamentarische Anfragen in Hinblick auf Wirkungsorientierung durchgesehen?
- Welche Statistiken (national/international) werden geführt? Gibt es Synergien?
- Kommen wirkungsrelevante Themen in den Medien vor?
- Welche Studien werden zu den Kernwirkungen des Ressorts national/international veröffentlicht?

4. Kommunikation

- Wurden die verschiedenen Zielgruppen definiert und Kommunikationskanäle festgelegt? (Wer ist in welcher Art von der neuen Steuerung betroffen?)
- Wurde festgelegt, an welche Zielgruppe welche Informationen zu welchem Zeitpunkt fließen?
- Wurde analysiert, welche Erwartungen und Ängste bei welchen Zielgruppen vorhanden sind und wie etwaigen Widerständen begegnet werden kann?
- Wurde der Nutzen der Wirkungsorientierung den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter transparent kommuniziert?
- Wurden Wirkungsziele an alle Organisationseinheiten transparent kommuniziert?
- Werden wichtige Stakeholder (z.B. Personalvertreterinnen und Personalvertreter, ausgegliederte Unternehmen, Förderungsempfängerinnen und Förderungsempfänger) eingebunden?

- ▶ Werden nachgeordnete Dienststellen informiert und eingebunden?

5. Erarbeitung der konkreten Strategie, Ziele und Maßnahmen (Zeitplan basierend auf Terminen in der Richtlinie nach § 39 Abs. 3 BHG 2013)

- ▶ Durchführung von Kommunikationsmaßnahmen und Schulungen
- ▶ Festlegung eines ressortinternen Steuerungsplans (von der Budgeterstellung bis zur Berichtslegung) einschließlich Zeitplan und Festlegung von Verantwortlichen
- ▶ Erarbeitung der Strategie für 2013-2016
- ▶ Erarbeitung der Wirkungsziele inkl. Kennzahlen für 2013 auf Untergliederungsebene
- ▶ Erarbeitung von Maßnahmen inkl. Kennzahlen und Meilensteine für 2013 auf Globalbudgetebene/Transfer in die Organisationsstruktur
- ▶ Erarbeitung der RZL-Pläne für 2013-2016 auf Detailbudgetebene/Transfer in die Organisationsstruktur (Sektions- und Dienststellenpläne, Abteilungspläne)
- ▶ Abstimmung der Angaben auf Detailbudgetebene mit den Angaben auf Untergliederungs- und Globalbudgetebene (inhaltliche Konsistenz)
- ▶ Erstellung der Teilhefte für 2013 auf Detailbudgetebene
- ▶ Ressortinterne Koordination des Prozesses
- ▶ Ressortinterne Qualitätssicherung des Prozesses

5.2.2 Organisatorische Anforderungen

Zur Umsetzung des neuen Haushaltsrechts hat jedes haushaltsleitende Organ ein ressortinternes Wirkungscontrolling einzurichten. In den Ressorts und bei den obersten Organen gab es bisher Organisationseinheiten, die für die Koordination der Ressourcen (Personal, Budget) verantwortlich sind. Nur in wenigen Fällen gab es auch eine Stelle, die mit der Koordination der Ergebnisse und Wirkungen betraut war. Das ressortinterne Wirkungscontrolling erfordert eine solche koordinierende Funktion und dessen Abstimmung mit der Personal- und Budgetabteilung. Die Aufgaben des ressortinternen Wirkungscontrolling¹⁸ können konkret wie folgt beschrieben werden:

- Erstellung von Standards für den zielorientierten Steuerungsprozessen in der Organisation sowie Überprüfung der Einhaltung der Standards (etwa im Bereich der Zielformulierung, des MitarbeiterInnengesprächs etc.)
- Koordination der Planungsprozesse: Prozessbegleitung, Moderation und Dokumentation der Strategieerarbeitung, der Erarbeitung der Wirkungsziele und Maßnahmen

¹⁸ Zu den Aufgaben und Instrumenten siehe auch das Handbuch „Ressortinternes Wirkungscontrolling“ der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt
<http://www.bka.gv.at/site/3490/Default.aspx>

- Koordination und zeitliche Festlegung der horizontalen und vertikalen Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Organisationseinheiten und Hierarchieebenen (z. B. von Prioritäten verschiedener Sektionen; Festlegung des Zeitpunktes der MitarbeiterInnen-gespräche auf den verschiedenen Hierarchieebenen)
- Informationsweitergabe von Wirkungszielen und Maßnahmen nach innen an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (per Veranstaltungen, Intranet, Zeitschriften etc.) und nach außen (an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt)
- Steuerung der ressortinternen und ressortexternen Berichtspflichten (z. B. ressortinterne Erreichung von Zielen in den Sektionen, Sammlung und Konsolidierung der Information nach außen)

An welchem Ort das ressortinterne Wirkungscontrolling verankert werden soll, lässt sich allgemein nur schwer beantworten. Jedenfalls bedarf es einer guten Abstimmung zwischen Personal-, Budgetstelle und jener Stelle, die sich für das ressortinterne Wirkungscontrolling verantwortlich zeichnet. Erst durch diese Abstimmung kommt es zu einer gewinnbringenden Verknüpfung von Input- und Wirkungssteuerung. Dies stellt jedoch keine Empfehlung dar, das ressortinterne Wirkungscontrolling in die Personal- oder Budgetstelle zu integrieren. Weiters wird angeregt, dass zur Umsetzung der Verpflichtungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der Haushaltsführung die Gender Mainstreaming Arbeitsgruppen in den Ressorts einbezogen werden.

Es scheint zweckmäßig, auch in jeder Sektion (wenn vorhanden) eine für das ressortinterne Wirkungscontrolling im eigenen Bereich verantwortliche Person als Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner zu nominieren. Diese sollte sowohl eine Koordinationsfunktion nach innen als auch nach außen wahrnehmen. Diese Person sollte einen guten Überblick über die Leistungen der Sektion, kommunikative Fähigkeiten und ein Verständnis für die Ressourcenverteilung besitzen sowie strategisch denken. Die Person soll die Sektionsleiterin oder den Sektionsleiter in beratender und koordinierender Weise bei der Steuerung der Sektion unterstützen.

5.2.3 Unterstützung durch das Bundeskanzleramt:

Folgende Unterstützung bietet die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundeskanzleramtes.

- **Beratungsgespräche:** Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle berät sowohl bei inhaltlichen Fragen (die wirkungsorientierte Steuerung betreffend), als auch bei Fragen zur methodischen Umsetzung und Gestaltung des Umsetzungsprozesses.
- **Plattform:** Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle koordiniert eine Plattform für Wirkungscontrollingverantwortliche der Ressorts und obersten Organe. Die Plattform dient dem Erfahrungsaustausch im Bereich der wirkungsorientierten Steuerung sowie der Kommunikation und Diskussion von neuen Entwicklungen und Arbeitshilfen.

- **Checklisten und Arbeitshilfen:** Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle entwickelt und veröffentlicht Empfehlungen und Standards in Form von Arbeitshilfen und Checklisten, die sowohl das ressortübergreifende als auch das ressortinterne Wirkungscontrolling unterstützen.

5.2.4 Erfolgsfaktoren: Technik alleine reicht nicht

Für die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung müssen in allen Ressorts Steuerungsprozesse definiert werden. Der Nutzen der wirkungsorientierten Steuerung entsteht nicht nur durch die Klarheit über die gesetzten Schwerpunkte in Form von Zielen und Maßnahmen. Genauso wichtig ist die gemeinsame Diskussion der Führungskräfte der jeweiligen Organisationsebene sowohl bei der Festlegung der Ziele als auch bei deren Evaluierung. Die Führungskräfte müssen den Nutzen der Steuerungsprozesse erkennen und diese mit Leben füllen, ansonsten kann das beste Ziele- und Indikatorensystem seine Wirkungen nicht entfalten.

Insbesondere das Commitment und die Prioritätensetzung des Top Managements, d. h. der Sektionsleiterinnen und Sektionsleiter, ggf. Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, in den Ressorts, sind für die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung essentiell. Die Einbindung des Top Managements in den Umsetzungsprozess ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Die wirkungsorientierte Steuerung bietet eine Fülle an Ansatzpunkten zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz, weit über die verpflichtenden Angaben hinaus. So können beispielsweise auch neben den Wirkungszielen und Maßnahmen Ziele für die Vollzugskritik (z. B. effizientere Abläufe) formuliert oder der Prozess der Prioritätensetzung auch mit einer systematischen Aufgabenkritik („Was von all dem, was wir heute schon tun, wollen wir künftig nicht mehr tun?“) verbunden werden.

Letztendlich gilt es, das Interesse der Politik für eine zielorientierte Steuerung zu wecken. Internationale Erfahrungen zeigen, dass das Modell der wirkungsorientierten Steuerung nur durch die kontinuierliche Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung durchschlagenden Erfolg erzielen kann.

Impressum

Medieninhaberin, Verlegerin und Herausgeberin:
Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen
Dienst im Bundeskanzleramt Österreich
Minoritenplatz 3, 1014 Wien

Text und Gesamtumsetzung:
Bundeskanzleramt Sektion III, Öffentlicher Dienst
und Verwaltungsinnovation
Abteilung III/9 – Wirkungscontrollingstelle des
Bundes, Verwaltungsinnovation
Hohenstaufengasse 3, 1010 Wien

Wien, 2011

Bestellservice des Bundeskanzleramtes

Ballhausplatz 2, 1014 Wien
Telefon: +43 1 53 115-2613
Fax: +43 1 53 115-2880
E-Mail: broschuerenversand@bka.gv.at
www.bundeskanzleramt.at/publikationen