

Fokusstudie

# Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung

Erfolge – Potentiale – Perspektiven

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid  
Mag. Alexander Grünwald, MPA



## Impressum

*Medieninhaberin, Verlegerin und Herausgeberin:*

Bundeskanzleramt Österreich

Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation

Ballhausplatz 2, A-1010 Wien

*Autoren:* Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Mag. Alexander Grünwald, MPA

Wien, November 2014

*Fotonachweis Cover:* BKA/Regina Aigner

*Gestaltung Cover:* BKA | ARGE Grafik

*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 der Hertie School of Governance GmbH und des Bundeskanzleramtes sowie der Autoren ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autoren dar und können der Rechtssprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgreifen.

*Rückmeldungen:*

Ihre Überlegungen zu vorliegender Publikation übermitteln Sie bitte an:

hammerschmid@hertie-school.org, a.gruenwald@alumni.hertie-school.org

*Bestellservice des Bundeskanzleramtes*

Ballhausplatz 2, 1010 Wien

Telefon: +43 1 53 115-202613

Fax: +43 1 53 115-202880

E-Mail: [broschuerenversand@bka.gv.at](mailto:broschuerenversand@bka.gv.at)

Internet: [www.bundeskanzleramt.at/publikationen](http://www.bundeskanzleramt.at/publikationen)

## Vorwort



Die öffentliche Verwaltung steht für verantwortungsbewusste und auf langfristige Stabilität ausgerichtete professionelle Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen zur Zukunftssicherung unseres Landes.

Um diese herausfordernde Aufgabe zu bewältigen, braucht es effiziente Zusammenarbeit und gute Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung, zwischen den Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einerseits und zwischen den einzelnen Ressorts andererseits.

Die Leitplanken dieses voraussetzungsvollen und anspruchsvollen Vorhabens werden durch das Instrument der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vorgegeben und unterstützt.

Das Nachdenken über wirkungsorientierte Verwaltungsführung führt uns zum Nachdenken über Verwaltungsprozesse, welches uns in einen enormen und angesagten Kulturwandelprozess – von der aufgabenorientierten hin zu einer prozessorientierten Verwaltung – hineinführt.

Dieser neue Verwaltungsprozess ist implementiert und bekannt – das Verwaltungshandeln ist an Wirkungszielen ausgerichtet und wir alle wissen aus eigener Erfahrung: Implementierungen erledigen sich nicht von selbst, sondern sind zähe Prozesse voller Höhen und Tiefen unter Beteiligung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

2014 wurden zum ersten Mal die beiden zentralen Berichte (Bericht zur Wirkungsorientierung 2013, Bericht zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung 2013) im Parlament vorgelegt. Für die Verwaltung bedeutet dies, dass der Steuerungskreislauf – das Plan-Do-Check-Act der österreichischen Verwaltung auf Makro- und Mikroebene vollzogen ist.

Mit der Fokusstudie zur 'Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung' können nun bereits 'lessons learned' aus unseren ersten Erfahrungen gezogen werden.



Sektionschefin Mag.<sup>a</sup> Angelika Flatz  
Leiterin der Sektion „Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation“



# Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Studienkonzept.....</b>	<b>11</b>
I.1 Konzeption.....	11
I.2 Methodik.....	12
<b>II. Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung: Grundprinzipien und internationale Erfahrungen</b>	<b>16</b>
II.1 Grundprinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung.....	16
II.2 Österreich im internationalen Vergleich .....	19
II.3 Internationale Erfahrungen .....	21
<b>III. Wirkungsorientierte Steuerung in der Österreichischen Bundesverwaltung .....</b>	<b>27</b>
III.1 Haushaltsrechtsreform.....	27
III.1.1 Ausgangslage .....	27
III.1.2 Umsetzung.....	28
III.2 Wirkungsorientierung.....	30
III.2.1 Grundidee und Prozess.....	31
III.2.2 Zielstruktur .....	31
III.2.3 Steuerungskreislauf und ressortinterner Steuerungsprozess .....	34
III.3 Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) .....	35
III.3.1 Allgemeiner Teil und Wirkungsdimensionen.....	36
III.3.2 Darstellung.....	37
III.3.3 Einvernehmensherstellung und Qualitätssicherung.....	37
III.3.4 Interne Evaluierung.....	38
<b>IV. Stand und Erfahrungen der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in Österreich .....</b>	<b>39</b>
IV.1 Stimmungslage und grundsätzliche Einschätzungen.....	39
IV.2 Einführungsprozess und Support.....	45
IV.2.1 Ressourcenaufwand.....	46
IV.2.2 Informationsunterlagen und Schulungen .....	47
IV.2.3 Peer Learning und Wissenstransfer.....	48
IV.2.4 IT-Tool – Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung .....	49
IV.2.5 Budgetunterlagen.....	50
IV.3 Ressortinterne Ausgestaltung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung.....	51
IV.3.1 Organisation.....	52
IV.3.2 Wirkungsziele und Indikatoren .....	58
IV.4 Führung und Steuerung.....	66
IV.4.1 Ressort-Steuerung.....	66
IV.4.2 Interne Wirkungscontrollingstelle und WICO-Netzwerk .....	67

---

IV.4.3	Personalführung und Personalentwicklung .....	68
IV.5	<i>Ressortübergreifende Koordination und Steuerung</i> .....	69
<b>V.</b>	<b>Stand und Erfahrungen der Umsetzung der WFA in Österreich</b> .....	<b>74</b>
V.1	<i>Stimmungslage und grundsätzliche Einschätzungen zur WFA</i> .....	74
V.2	<i>Ressortinterne Ausgestaltung der WFA</i> .....	77
V.2.1	Organisation .....	77
V.2.2	Wirkungsdimensionen, Indikatoren und Evaluierung .....	78
V.3	<i>Ressortübergreifende Koordination und Ausgestaltung</i> .....	80
<b>VI.</b>	<b>Empfehlungen zur Weiterentwicklung von wirkungsorientierter Steuerung und WFA</b> .....	<b>82</b>
VI.1	<i>Verbesserungspotentiale und Empfehlungen zur wirkungsorientierten Steuerung</i> .....	82
VI.1.1	Gestaltungsdimension: Ressortinterne Ausgestaltung der Wirkungsorientierung .....	82
VI.1.2	Gestaltungsdimension: Führung und Steuerung .....	87
VI.1.3	Gestaltungsdimension: Ressortübergreifende Koordination und Kommunikation .....	91
VI.1.4	Zusammenfassende Betrachtung der Handlungsempfehlungen .....	97
VI.2	<i>Verbesserungspotentiale und Empfehlungen zur WFA</i> .....	98
<b>VII.</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>101</b>
	<b>Referenzen</b> .....	<b>103</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>105</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>107</b>
	<b>Anhang A – Untergliederungen und Globalbudgets</b> .....	<b>108</b>
	<b>Anhang B – Mustervorlage RZL-Plan</b> .....	<b>113</b>
	<b>Anhang C – Strukturiertes Interviewleitfaden</b> .....	<b>115</b>
	<b>Anhang D – Auswertung qualitativer Interviews</b> .....	<b>118</b>
	<b>Anhang E – Online-Fragebogen</b> .....	<b>120</b>

## Executive Summary

Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung stellt neben der Transparenz, der Effizienz und einer möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes, den vierten neuen im B-VG sowie im BHG 2013 festgelegten Grundsatz der Haushaltsführung der österreichischen Bundesverwaltung dar.

Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung bedeutet, dass die mit den eingesetzten Mitteln angestrebten oder erzielten Wirkungen sowohl in die Budgeterstellung als auch in die gesamte Haushaltsführung zu integrieren sind. Im Gegensatz zur bisher vorherrschenden Inputorientierung steht nunmehr die Frage im Zentrum, welche Wirkungen mit dem Budget erzielt werden sollen. Es geht nicht nur darum, wie viele Ressourcen zur Verfügung stehen, sondern welche Wirkungen und Leistungen mit diesen Ressourcen zu erzielen sind. Die Umsetzung erfolgt gemäß dem BHG 2013 durch Angaben der Wirkungsorientierung im Rahmen der Budgetierung, durch die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben (WFA), durch ein Wirkungscontrolling, durch Berichts- und Informationspflichten und durch die Steuerung mit Hilfe von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen.

**International betrachtet ist die Wirkungsorientierung kein neues Phänomen.** Steuerungsmodelle, die sich primär an den Ergebnissen des Verwaltungshandelns und insbesondere den zu erzielenden Wirkungen orientieren, haben in der internationalen Verwaltungspraxis bereits seit über zwei Jahrzehnten unter unterschiedlichen Namen (Performance-Oriented Management, Performance-Based Budgeting, Results-Oriented Management, Outcome-/Output-Based Budgeting) Eingang gefunden. Mit zunehmender Komplexität gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und steigenden Anforderungen an die Flexibilität, Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns ist in den letzten Jahren ein verstärkter internationaler Trend von einer inputorientierten hin zu einer ergebnis- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung feststellbar (OECD, 2005). Studien von OECD und Weltbank bestätigen diesen Trend, und auch die bisher größte europaweite Befragung von über 10.000 Führungskräften im Rahmen eines aktuellen EU Forschungsprojektes („Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future – COCOPS“; [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)) identifiziert **Wirkungs- und Ergebnisorientierung als derzeit besonders relevanten Reformtrend in den europäischen Verwaltungen.**

Betrachtet man die Entwicklungen und Erfahrungen in anderen Staaten, zeigt sich, dass entsprechende Veränderungsprozesse mit einem **umfassenden kulturellen Wandel** verbunden sind. Die erfolgreiche Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung ist ein langfristiger und ressourcenintensiver Prozess, der selbst innovationsstarke Verwaltungen und Staaten, die bereits seit vielen Jahren nach Prinzipien der Ergebnis- und Wirkungsorientierung steuern (Australien, Niederlande, Vereinigtes Königreich) vor **erhebliche Herausforderungen** stellt. Von besonderer Wichtigkeit aber auch besonders anspruchsvoll ist insbesondere die konsequente Verbindung von Wirkungszielen und -daten mit der Budgetierung.

Die **österreichische Bundesverwaltung** steht noch **relativ am Beginn dieses umfassenden Veränderungsprozesses**, konnte jedoch bereits entscheidende Schritte in Gang setzen. Mit der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform und der Integration der Wirkungsorientierung in das Haushaltsrecht hat Österreich in Hinblick auf die Verankerung und Etablierung der wir-

kungsorientierten Budgetierung in beeindruckend kurzer Zeit zu Ländern mit bereits jahrzehntelanger Erfahrung aufgeschlossen, kann aber gleichzeitig **von den Erfahrungen der bisherigen Umsetzungserfahrungen in anderen Staaten profitieren**. Insbesondere die kontextuelle Anpassung, die Glaubwürdigkeit des Systems sowie ein integrativer Ansatz können nach diesen Erfahrungen als wesentlichste Erfolgsfaktoren gesehen werden.

Ziel der vorliegenden von der Hertie School of Governance im Auftrag des Bundeskanzleramtes und in Zusammenarbeit mit den österreichischen Bundesministerien und obersten Organen unentgeltlich durchgeführten „Fokusstudie“ unter Leitung von Prof. Dr. Gerhard Hammer Schmid ist es aufbauend auf einer **systematischen Analyse der bisherigen Umsetzungserfahrungen praxisrelevante und konkrete Ansätze für die Weiterentwicklung und Verbesserung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der österreichischen Bundesverwaltung zu liefern**. Methodisch orientiert sich die Studie am Ansatz einer „Nutzenfokussierten Evaluation“ nach Patton. Von Mai bis Juni 2014 wurden 40 Führungskräfte und mit der Wirkungsorientierung befasste Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in 10 Bundesministerien und anderen obersten Organen persönlich, sowie ein erweiterter Kreis von Verwaltungsbediensteten via Online-Befragung, zur wirkungsorientierten Steuerung und Folgenabschätzung befragt. Die Konzeption und erste Ergebnisse der Studie wurden in ressortübergreifenden Workshops diskutiert um darauf aufbauend konkrete Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung zu identifizieren. Aus der Anlage der Studie ergibt sich, dass ihr vorrangig die Perspektive und Erfahrungen der Fachressorts und obersten Organe zugrunde liegen. Zusätzlich wurden auch die Erfahrungen anderer wesentlicher institutioneller Akteure wie Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Finanzen, Rechnungshof und Parlament/Budgetdienst im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung miteinbezogen.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen klar, dass **Potentiale und Mehrwert der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung durchgängig erkannt werden**, der Implementierungsprozess als unumkehrbar wahrgenommen und der Wirkungsorientierung auch zukünftig große Bedeutung in der Bundesverwaltung zugeschrieben wird. Gleichzeitig ist eine **relativ kritische Stimmungslage in Hinblick auf die bisherige Umsetzung** zu erkennen. Eine klare Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass die Ziele und Potentiale bisher erst ansatzweise erkennbar und weitgehend noch nicht realisiert wurden, was angesichts des frühen Umsetzungsstandes auch nicht überrascht. Die momentan deutlich kritische Einschätzung in den Fachressorts ist stark von budgetpolitischen Faktoren wie einem „Doppelbudget“ 2014/15 unter hohem Zeitdruck, der Einschränkung der Rücklagenauflösung oder der fehlenden Planungssicherheit angesichts mehrfacher Änderungen des Finanzrahmens und starkem Spardruck und weniger dem System der Wirkungsorientierung selbst geschuldet. Auch zeigen sich sehr differenzierte Einschätzungen abhängig von Erfahrungshintergrund und Organisation der Befragten, beispielsweise in Hinblick auf die IT-Unterstützung.

Was die konkrete Umsetzung in den **einzelnen Ressorts und obersten Organen** betrifft, lassen sich **erhebliche Unterschiede** beobachten. Einige Ressorts konnten bereits umfassende strukturelle Anpassungen vornehmen und interne Prozesse im Sinne einer wirkungsorientierten Führung und Steuerung adaptieren, während andere Ressorts die Reformen bisher nur relativ zögerlich aufgegriffen haben.



Die Studienergebnisse verdeutlichen jedoch auch, dass die erfolgreiche und dauerhafte Verankerung der **Wirkungsorientierung** in Hinblick auf die anvisierten Ziele noch vor großen Herausforderungen steht, wie sie auch in anderen Ländern beobachtbar sind. Allgemein festgestellt werden ein **gestiegener Arbeits- und Ressourcenaufwand** aber auch ein **relativ hoher Informationsstand** in Folge einer durchwegs positiv beurteilten Unterstützung mit Informationsunterlagen, Arbeitsbehelfen und Schulungen. Trotzdem besteht vielfach der Wunsch nach verstärktem Wissensaustausch zwischen den Ressorts, wobei hier den Wirkungscontrollerinnen und -controllern sowie dem WICO-Netzwerk eine wichtige Funktion als Fachpromotor zukommt. Die Verknüpfung zwischen Wirkungssteuerung und Budgetsteuerung, die Etablierung von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen in den Ressorts sowie die Steuerungsrelevanz der Wirkungsziele für die Führungskräfte und Ressortleitungen sind hingegen bisher nur ansatzweise gelungen. Deutlich positiver, aber auch noch mit klarem Verbesserungspotenzial, werden die Wirkungsziele selbst gesehen. In Hinblick auf die ressortübergreifende Koordination und Steuerung werden die unterschiedlichen institutionellen Akteure sehr differenziert eingeschätzt.

Die **wirkungsorientierte Folgenabschätzung** wird deutlich kritischer eingeschätzt als die Wirkungsorientierung per se. Dies betrifft den potenziellen wie auch den realisierten Mehrwert. Kritisiert werden insbesondere der hohe Arbeitsaufwand sowohl für die Erstellung wie auch die vorgesehenen Evaluationen aber auch die ressortübergreifende Zusammenarbeit in Hinblick auf zentrale Wirkungsdimensionen.

Aufbauend auf die Ergebnisse der Interviews und Erhebungen und mit Blick auf die internationalen Erfahrungen wurden im Rahmen der Studie die folgenden **Handlungsempfehlungen im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung und Weiterentwicklung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung** identifiziert und ausgeführt:

#### **Gestaltungsdimension: Ressortinterne Ausgestaltung der Wirkungsorientierung**

- Stärkere Verknüpfung von Wirkungsorientierung und Verantwortlichkeitsstrukturen
- Verstärkte Nutzung der integrierten Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen zur ressortinternen Steuerung
- Stärkung der ressortinternen Prozesse und Reduktion des Verwaltungsaufwands

#### **Gestaltungsdimension: Führung und Steuerung**

- Stärkung der strategischen Planungskapazität und Sicherstellung der Kohärenz der zentralen strategischen Dokumente
- Verstärkte Nutzung der Wirkungsorientierung als Instrument der politischen Führung
- Qualitative Weiterentwicklung von Wirkungszielen und Indikatoren
- Begleitende Maßnahmen der Personal- bzw. Führungskräfteentwicklung und stärkere Integration in die Führung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Nutzerinnen- und nutzerorientierte Kommunikation des Mehrwerts der Wirkungsorientierung

### **Gestaltungsdimension: Ressortübergreifende Koordination und Kommunikation**

- Stärkung der Wirkungsorientierung als integraler Bestandteil eines Budgeterstellungsprozesses: verfassungsmäßiger Grundsatz der getreuen Darstellung der finanziellen Lage und der Transparenz
- Stärkung der übergreifenden Koordinierung bei Querschnittsthemen
- Förderung des ressortübergreifenden Austauschs und Peer-Learnings
- Konsequente Evaluierung und Prozessoptimierung
- Stärkung der Wirkungsorientierung im parlamentarischen Diskurs und Stärkung der Kompetenzen von Budgetdienst und Rechnungshof
- Verbesserung der Lesbarkeit und Übersichtlichkeit der Budgetunterlagen

### **Im Teilbereich der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) konnten folgende zentrale Verbesserungspotenziale und Handlungsempfehlungen identifiziert werden:**

- Stärkere Zentralisierung der ressortinternen WFA-Prozesse und Aufbau erforderlicher Wissenskapazitäten
- Bessere Differenzierung der Regelungsvorhaben nach Kriterium der „Wesentlichkeit“
- Evaluierung „wesentlicher“ Regelungsvorhaben professionalisieren
- Konsolidierung der Wirkungsdimensionen und Förderung des Austauschs zwischen den Ressorts
- IT-Tool WFA zu zentraler Datenbank-Lösung ausbauen

Für den Erfolg der Wirkungsorientierung in Österreich wird es in den kommenden Jahren von entscheidender Bedeutung sein, diese Herausforderungen in einem transparenten und integrierten Verbesserungsprozess eingehender zu analysieren und unter Einbindung der relevanten institutionellen Akteure (Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Finanzen, Fachressorts und sonstige obersten Organe, Parlament und Rechnungshof), Strukturen und Prozesse entsprechend weiterzuentwickeln, um den dauerhaften Erfolg der Wirkungsorientierung sicherzustellen.

**Die Autoren danken den beteiligten Bundesministerien und obersten Organen sowie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für den offenen und konstruktiven Erfahrungsaustausch sowie für die umfassende Unterstützung im Rahmen der Konzeption und Erstellung der vorliegenden Fokusstudie.**

# I. Studienkonzept

## I.1 Konzeption

Im Rahmen der Fokusstudie werden zwei wesentliche Teilaspekte der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung – Wirkungsorientierung und wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) – insbesondere unter den Gesichtspunkten der Steuerungskompetenz und Qualitätssicherung beleuchtet.

Zentrales Ziel ist eine systematische Erfassung der Erfahrungen aus den ersten beiden Umsetzungsjahren der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in Österreich unter Berücksichtigung aller wesentlichen institutionellen Akteure. Ausgehend von einer knappen Darstellung des neuen Steuerungssystems und der bisherigen Maßnahmen soll die Arbeit Aufschluss darüber geben, welche Ziele mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung verfolgt wurden und in welchen Bereichen signifikante Unterschiede zwischen Theorie, geplanter Umsetzung und tatsächlicher Implementierung bestehen. Eine weitergehende Analyse versucht jene Faktoren herauszuarbeiten, welche für die festgestellten Abweichungen verantwortlich sind. Basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen sollen Verbesserungspotentiale im Sinne einer kontinuierlichen Optimierung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in Österreich aufgezeigt und konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Zentraler Ausgangspunkt der Studie ist die Überzeugung, dass gerade in der Anfangsphase der Umsetzung eines derartig ambitionierten Reformprojektes wichtige Nachjustierungen erforderlich sind, um den dauerhaften Erfolg sicherzustellen.

Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes und angesichts der Breite der eingeleiteten Veränderungen ist die Studie umfassend angelegt mit Fokus auf die folgenden Themen: Zusammenspiel und Abgrenzung der Kompetenzen der wesentlichen beteiligten institutionellen Akteure (Fachressorts, oberste Organe, Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Finanzen, Parlament und Rechnungshof), Qualität, Kohärenz und Überprüfbarkeit der Wirkungsziele und -indikatoren, Verankerung und Erfolg von Gender-Mainstreaming Ansätzen im Rahmen der Wirkungssteuerung aber auch Fragen der erforderlichen Strukturen und Prozesse der Umsetzung wie etwa die Bereitstellung geeigneter IT- und Supportstrukturen. Ein weiterer wesentlicher Fokus der Studie ist die Untersuchung des durch die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung generierten Mehrwerts für die Verwaltungsführung und politische Steuerung sowie der gesellschaftliche Nutzen etwa in Hinblick auf die Transparenz aber auch der administrative Mehraufwand.

## I.2 Methodik

Die der vorliegenden Fokusstudie zugrunde liegende Methodik orientiert sich konsequent an einem pragmatischen und nutzenorientierten Ansatz mit dem Ziel, innerhalb kurzer Zeit und mit beschränktem Ressourceneinsatz praxisrelevante und konkrete Ansätze für die Weiterentwicklung und Verbesserung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der österreichischen Bundesverwaltung zu liefern.

Die „Nutzenfokussierte Evaluation“ nach Michael Quinn Patton (Patton, 1997) bildet den entsprechenden methodischen Rahmen. Bei diesem umsetzungsbegleitenden Modell einer Evaluation rückt die Nutzung der zu gewinnenden Informationen in den Mittelpunkt der Planung und Durchführung der Evaluation. Ziel ist es, durch die aktive Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzern im Zuge des Evaluationsprozesses einen unmittelbaren Mehrwert für den betroffenen bzw. beteiligten Personenkreis zu generieren. Zudem kann durch diese Einbindung sichergestellt werden, dass die gewonnenen Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen von einer breiten Basis der Nutzerinnen und Nutzer mitentwickelt und mitgetragen werden und dadurch eine höhere Umsetzungsquote erreicht wird.

Bei der nutzenfokussierten Evaluation handelt es sich um einen partizipativen Evaluationsansatz, der den jeweiligen Rahmenbedingungen und Erhebungsgegenständen angepasst werden kann. Für die Evaluierung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung wurde konkret folgender 6-stufiger Prozess konzipiert:

- 1. Festlegung der methodischen Vorgehensweise und Definition der wichtigsten Beteiligten und Betroffenen (insb. Nutzerinnen und Nutzer der Evaluationsergebnisse).**

Im Zuge mehrerer Gespräche mit dem Projektauftraggeber (BKA/WCS) wurde die zentrale Zielsetzung der Fokusstudie festgelegt und das primäre Evaluierungskonzept erstellt.

- 2. Situationsanalyse und Erhebung konkreter Erwartungen und Vorstellungen unter Einbeziehung betroffener Stakeholder.**

Im Rahmen eines in Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt durchgeführten Kick-Off Workshops wurde den Wirkungscontrollerinnen und Wirkungscontrollern aller Bundesministerien im Mai 2014 das Grundkonzept der Fokusstudie präsentiert, wesentliche Ansätze und Fragestellungen für die Studienphase definiert und erste Handlungsansätze diskutiert.

- 3. Formulierung der zentralen Evaluationsfragestellungen sowie Bestimmung von Umfang und Auswahl der zu gewinnenden Informationen.**

Aufbauend auf den Ergebnissen des Kick-Off Workshops wurde die genaue Erhebungsmethodik (explorative Expertinnen und Experteninterviews sowie Online-Erhebung zur Validierung und Quantifizierung der Ergebnisse) sowie der Umsetzungszeitplan festgelegt.

- 4. Entwicklung geeigneter Datenerhebungsinstrumente und Durchführung von Erhebungen und Auswertungen.**

Neben einer fokussierten Literaturrecherche und Dokumentenanalyse kamen Expertinnen- und Experten-Interviews und eine Online-Befragung zur Anwendung (siehe unten). Die Ergebnisse der Interviews und Online-Befragung wurden systematisch und wenn möglich statistisch ausgewertet.

**5. Interpretation der Ergebnisse und Erarbeitung von Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.**

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse wurden vorläufige Ergebnisse und Handlungsempfehlungen identifiziert und in einem Zwischenbericht zusammengefasst.

**6. Rückmeldung der Ergebnisse an die wichtigsten Beteiligten und Betroffenen; Diskussion und Vorbereitung der Umsetzung.**

Die Ergebnisse des Zwischenberichtes bildeten die Grundlage eines Ergebnisworkshops, im Zuge dessen Vertreterinnen und Vertreter aller Bundesministerien und obersten Organe die bisher gewonnenen Erkenntnisse zu ausgewählten Themenbereichen diskutierten, bestehende Handlungsempfehlungen konkretisierten bzw. adaptierten und eigene Handlungsempfehlungen entwickelten. Die Ergebnisse dieses Workshops und ergänzender Validierungsinterviews fanden Eingang in den vorliegenden Abschlussbericht, der als Grundlage für die Verbesserung und Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung dienen soll.

### **Literaturrecherche und Dokumentenanalyse**

Neben der Erhebung von Primärdaten finden auch relevante Sekundärdaten in der Studie Berücksichtigung. So wurden vorläufige Zwischenberichte (Evaluierungen, Prüfberichte, etc.) zur bisherigen Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in Österreich unter Berücksichtigung der Teilbereiche der Wirkungsorientierung und der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA), einschlägige Literatur sowie aktueller internationaler Forschungsergebnisse und Publikationen zu Performance Management analysiert.

### **Expertinnen- und Experten-Interviews**

Den Kern der vorliegenden Fokusstudie bildet die Befragung zentraler Akteurinnen und Akteure in der wirkungsorientierten Steuerung der österreichischen Bundesverwaltung. Die Expertinnen- und Experten-Befragungen wurden in Form teilstrukturierter Interviews, die eine flexible Anpassung des Interviewers an die durch den Interviewten eingebrachten Inhalte ermöglichen, und unter Zuhilfenahme eines einheitlichen Interviewleitfadens<sup>1</sup> durchgeführt.

Im Anschluss an den Kick-off Workshop wurden alle Bundesministerien und obersten Organe eingeladen, Interviewpartnerinnen und -partner für die Interviews zu nominieren. Um ein aussagekräftiges Sample zu erhalten, wurden in Abstimmung mit dem Projektpartner weitere Interviewpartnerinnen und -partner zu ergänzenden Interviews eingeladen.

Zwischen 06.06.2014 und 20.08.2014 erfolgten daraufhin insgesamt 40 Expertinnen- und Experten-Interviews (32 Einzel- und 4 Doppel-Interviews) mit Leiterinnen und Leitern von

---

<sup>1</sup> Strukturierter Interviewleitfaden (siehe Anhang)

Präsidial- und Fachsektionen, Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern, Referentinnen und Referenten von Budget- und Fachabteilungen sowie Wirkungscontrollerinnen und Wirkungscontroller von Parlament, Rechnungshof, Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Inneres, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (VB Wissenschaft/Wirtschaft) durchgeführt.

Die Gespräche erfolgten ohne Beteiligung Dritter und angesichts der zugesicherten Vertraulichkeit nicht aufgezeichnet. Die Inhalte der Gespräche wurden streng vertraulich behandelt und ausschließlich in anonymisierter Form verarbeitet. Wörtliche Zitate aus den Expertinnen- und Experten-Interviews werden in der vorliegenden Studie kursiv unter Anführungszeichen wiedergegeben.

### **Online-Fragebogen**

Um einen größeren Kreis von Führungskräften sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesverwaltung im Rahmen der Fokusstudie berücksichtigen zu können und die Ergebnisse des Kick-Off Workshops und der Expertinnen- und Experten-Interviews auf ihre Validität zu prüfen und quantifizierbar zu machen, wurde von 24.07.2014 bis 15.08.2014 eine Online-Befragung zur wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der österreichischen Bundesverwaltung durchgeführt.

Der Online-Fragebogen<sup>2</sup> wurde an eine Gruppe von 70 Personen (alle Interviewpartnerinnen und -partner, sowie alle Mitglieder der Wirkungscontrollerinnen- und Wirkungscontroller-Plattform) versandt; diese wurden zudem aufgefordert, den Fragebogen an weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihrer Ressorts zu übermitteln. Der Fragebogen wurde im Erhebungszeitraum 108-mal aufgerufen und 86 Personen nahmen an der Befragung teil.

Die Online-Befragung erfolgte anonymisiert. Alle Angaben wurden streng vertraulich behandelt. Die Ergebnisse wurden nur auf einem aggregierten Datenniveau ausgewertet, ohne Möglichkeit des Rückschlusses auf einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder Behörden. Die Erstellung des Fragebogens erfolgte IT-unterstützt mit EFS Survey® 10.3, die Auswertung mit EFSreporting+®.

Das Sample entspricht der Zielsetzung der Online-Befragung, eine möglichst hohe Aussagekraft in Bezug auf die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung zu generieren und zentrale Wissensträgerinnen und Wissensträger zu befragen. Für die Interpretation der Ergebnisse der Online-Befragung ist ein näherer Blick auf die statistischen Daten von Interesse. 55% der Befragten haben eine Führungsposition inne und 58% sind direkt im Bereich der Wirkungsorientierung tätig. Dies bestätigt, dass die Antworten vor allem von Personen mit wesentlicher Umsetzungserfahrung stammen. 79% der Befragten waren bereits vor Einführung der wir-

---

<sup>2</sup> Online-Fragebogen (siehe Anhang)

kungsorientierten Verwaltungssteuerung in der Bundesverwaltung beschäftigt. Angesichts der gewählten Methodik kann auch kein Anspruch auf Repräsentativität der Ergebnisse gestellt werden.

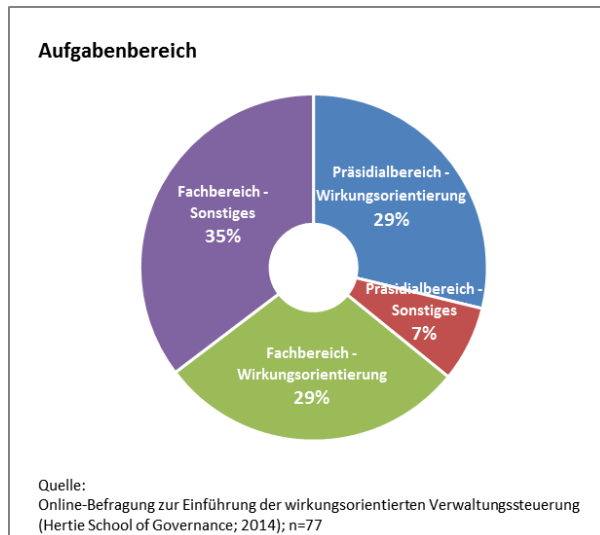


Abbildung 2: Online-Befragung (Aufgabenbereich)

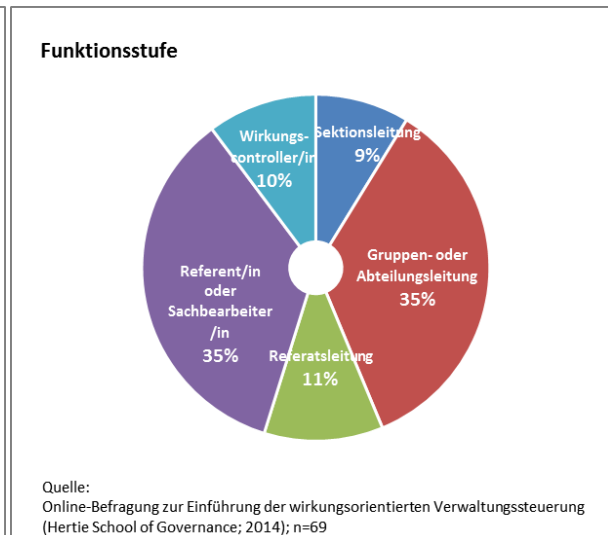


Abbildung 1: Online-Befragung (Funktionsstufe)

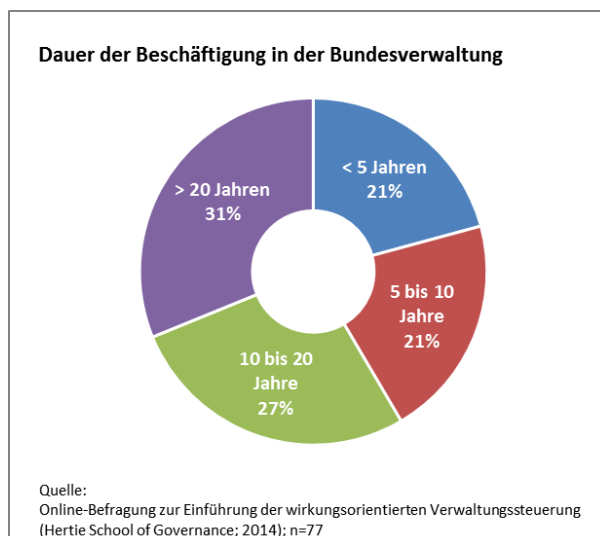


Abbildung 3: Online-Befragung (Beschäftigungsdauer)



## II. Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung: Grundprinzipien und internationale Erfahrungen

### II.1 Grundprinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung

Unter dem Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung wird in Österreich die Ausrichtung staatlichen Handelns an Wirkungen und messbaren Zielen verstanden, wobei eine mittelbare Verknüpfung mit dem Budget hergestellt wird.

In Ermangelung einer einheitlichen Begriffsdefinition sind für solche Reformen international derzeit unterschiedliche Begriffe wie Performance-Oriented Management, Performance(-Based) Budgeting, Results-Oriented Management, oder Outcome-/Output-Based Budgeting zu finden. Die OECD unterscheidet zwischen Performance Management und Performance Budgeting, wobei Performance Budgeting Teil eines umfassenden Performance Management Systems sein kann. Wesentliches Charakteristikum der Systeme ist, dass die „Performance“ in die Steuerung oder Budgetierung einfließt, wobei sich der Begriff „Performance“ nach Definition der OECD ganz allgemein auf leistungsrelevante Informationen bezieht. Hier kann es sich – wie in Österreich – um Wirkungen (Outcomes), aber auch um andere Leistungsdaten (wie beispielsweise Outputs) handeln. (OECD, 2005)

Grundprinzipien der Wirkungsorientierung sind seit über 60 Jahren (1949/USA: Hoover Commission) in unterschiedlicher Tiefe und Breite in der öffentlichen Verwaltung präsent. (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 1949)

Seit den späten 1980er- und frühen 90er-Jahren lässt sich jedoch ein verstärkter Trend zur Wirkungsorientierung feststellen, was zunächst auf ideologische Konzepte eines „schlanken Staatswesens“ und einen zunehmenden Sparzwang im öffentlichen Sektor zurückzuführen war. Mitte der 90er-Jahre fokussierten sich die Konzepte zunehmend auf wachsende Anforderungen an die Qualität, Transparenz und Effektivität der öffentlichen Leistungserbringung. Der Fokus hat sich somit über die Jahre hinweg geändert, die Grundprinzipien blieben jedoch bestehen. (Bouckaert, et al., 2009)

Während im traditionell-bürokratischen Modell primär über den Ressourceneinsatz, d.h. über den Input gesteuert wird, setzt die Wirkungsorientierung an den Ergebnissen an. Das Verwaltungshandeln orientiert sich an vorab festgelegten und messbaren Ergebniszielen und richtet den für die Zielerreichung notwendigen Input (Ressourcenallokation) daran aus. Leistungsdaten bilden die Grundlage für die Evaluierung des Grades der Zielerreichung und fließen idealtypisch in die Weiterentwicklung des Systems ein.

Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung kann in Form eines integrierten Regelkreises dargestellt werden (vgl. Abb. 4).





Abbildung 4: Regelungskreis Wirkungsorientierte Steuerung (Seiwald, et al., 2013)

Ausgehend von einer wirkungsorientierten Budgetierung (d.h. einer an politischen Zielen ausgerichteten Ressourcenallokation), werden die Wirkungsziele im Zuge des Performance Managements operationalisiert bzw. in Form einer „Wirkungsziel-Kaskadierung“ bis zur untersten Steuerungsebene hinuntergebrochen. Über den finalen Schritt der Evaluierung erfolgt eine Rückkoppelung an die Politik bzw. die steuernden Verwaltungseinheiten. Grundlage des gesamten Steuerungskreislaufes sind steuerungsrelevante Daten, denen im Zuge der Wirkungsorientierung größte Bedeutung zukommt und an die erhebliche Anforderungen in Bezug auf Präzision, Aktualität, Abgrenzung, etc. gestellt werden.

Idealtypisch strukturiert soll das System der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung zu erhöhter Transparenz und Verantwortlichkeit sowie zu einer gesteigerten Effizienz und Effektivität in der öffentlichen Verwaltung beitragen. (Seiwald, et al., 2013)

Wenngleich ein Großteil der OECD-Staaten Prinzipien der Wirkungsorientierung in Steuerungs- und Budgetierungsprozesse integriert haben, unterscheiden sich die Modelle in ihrer konkreten Umsetzung erheblich. So variieren etwa die Form und Enge der Kopplung von Budget und Ergebnisinformationen, die Form der Institutionalisierung (zentraler regierungsweiter Standard vs. dezentrale Lösungen auf Ebene der Fachministerien), die konkrete Nutzung ergebnisbezogener Daten in den Verhandlungen mit der zentralen Haushaltsbehörde sowie die Folgen bei schlechten Ergebnissen (vgl. Abb. 5). (OECD, 2014)

Existenz eines standardisierten Rahmens der ergebnisorientierten Budgetierung für die Zentralregierung		Nutzung ergebnisbezogener Daten in den Verhandlungen mit der zentralen Haushaltsbehörde						Folgen bei schlechten Ergebnissen		
		Finanzdaten	Operationelle Daten und Ergebnisberichte	Ausgabenprüfungen	Statistische Informationen	Unabhängige leistungs- und ergebnisbezogene Daten	Evaluierung der erreichten Ergebnisse	Veröffentlichung der schlechten Ergebnisse der Einrichtung oder des Programms	Intensiviertes Monitoring der Einrichtungen und/oder Programme	Budgetkürzungen
Australien	Nein, Fachministerien/Behörden haben ihren eigenen Rahmen	●	■	■	◇	□	■	□	■	◇
Österreich	Ja	x	x	x	x	x	x	○	○	○
Belgien	Nein, Fachministerien/Behörden haben ihren eigenen Rahmen	●	□	○	■	◇	◇	○	□	○
Kanada	Ja	●	●	■	■	□	■	◇	■	◇
Chile	Ja	●	□	x	□	□	■	●	□	○
Tschech. Rep.	Ja, aber als Option	◇	◇	x	○	○	x	○	○	○
Dänemark	Ja	●	◇	□	◇	◇	□	■	□	●
Estland	Ja	●	□	○	◇	◇	◇	◇	○	○
Finnland	Ja	◇	◇	■	◇	○	◇	■	◇	■
Frankreich	Ja	◇	◇	◇	□	□	●	□	■	◇
Deutschland	Nein, Fachministerien/Behörden haben ihren eigenen Rahmen	◇	◇	x	○	◇	◇	□	■	□
Griechenland	Nein, Fachministerien/Behörden haben ihren eigenen Rahmen	●	●	●	●	●	x	◇	◇	□
Ungarn	Nein, Fachministerien/Behörden haben ihren eigenen Rahmen	●	□	○	◇	◇	□	○	◇	◇
Irland	Ja	●	□	●	□	◇	■	□	□	◇
Italien	Ja	●	○	□	○	○	◇	○	□	○
Japan	Ja	□	□	x	□	□	□	●	○	□
Korea	Ja	■	■	■	□	◇	■	■	■	■
Luxemburg	Nein, Fachministerien/Behörden haben ihren eigenen Rahmen	●	◇	◇	◇	◇	◇	□	◇	□
Mexiko	Ja	●	●	●	●	□	■	●	●	◇
Niederlande	Ja	●	□	■	■	■	□	◇	□	□
Neuseeland	Ja	■	◇	□	□	◇	◇	■	□	◇
Norwegen	Ja	○	○	x	○	○	○	◇	□	◇
Polen	Ja	□	□	□	□	x	x	○	○	○
Portugal	Nein, Fachministerien/Behörden haben ihren eigenen Rahmen	●	◇	○	◇	□	○	○	○	○
Slowak. Rep.	Ja	●	●	●	●	□	□	◇	□	□
Slowenien	Ja	●	●	○	◇	□	□	■	◇	◇
Spanien	Ja	◇	◇	○	○	○	◇	○	○	○
Schweden	Ja	●	■	◇	□	□	□	□	□	□
Schweiz	Ja	●	■	□	●	●	□	◇	□	○
Türkei	Ja	●	□	◇	■	○	□	◇	◇	◇
Ver. Königreich	Nein, Fachministerien/Behörden haben ihren eigenen Rahmen	●	■	●	□	■	□	●	□	◇
Ver. Staaten	Ja	x	x	x	x	x	x	..	..	..
Russ. Föderation	Ja	●	■	□	■	□	■	□	◇	◇
<b>OECD insgesamt</b>										
● Immer		21	5	5	4	2	1	4	1	1
■ Gewöhnlich		2	5	5	4	2	6	5	5	2
□ Gelegentlich		2	9	5	9	10	10	6	12	7
◇ Selten		4	9	4	8	9	8	8	6	11
○ Nie		1	2	6	5	6	2	8	7	10
x Nicht anwendbar (es wurden keine Daten erstellt oder es fanden keine Verhandlungen statt)		2	2	7	2	3	5	0	0	0

Quelle: 2011 OECD Survey on Performance Budgeting.

Abbildung 5: Ausprägungen ergebnisorientierter Budgetierung Zentralverw. (OECD, 2014)

Um die Kategorisierung zu erleichtern, unterscheidet die OECD zwischen drei grundlegenden Ausprägungstypen (OECD, 2014):

- **Presentational:** Es erfolgt keine direkte Verknüpfung zwischen Ergebnis/Wirkungsinformation und Ressourcenallokation. Im Budget werden solche Informationen zusammen mit den Finanzausweisungen aufgeführt, aber nicht unbedingt für Ausgabenentscheidungen herangezogen. Das System hat rein informativen Charakter.
- **Performance-informed Budgeting:** Es erfolgt eine indirekte Verknüpfung zwischen Ergebnis/Wirkungsinformation und Ressourcenallokation. Solche Informationen und andere Aspekte werden differenziert in der Entscheidungsfindung berücksichtigt, es erfolgt jedoch keine unmittelbare verbindliche Kopplung von Ressourcen und Wirkungszielen.
- **Direct/formula Performance Budgeting:** Es erfolgt eine direkte Verknüpfung zwischen Ergebnis/Wirkungsinformation und Ressourcenallokation. Die Budgetierung orientiert sich direkt an den erzielten Ergebnissen, Ressourcen werden Wirkungszielen unmittel-

bar zugeordnet. Dieses System findet nur in einigen Sektoren weniger OECD-Staaten Anwendung (z.B. Dänemark/Taxameter-System).

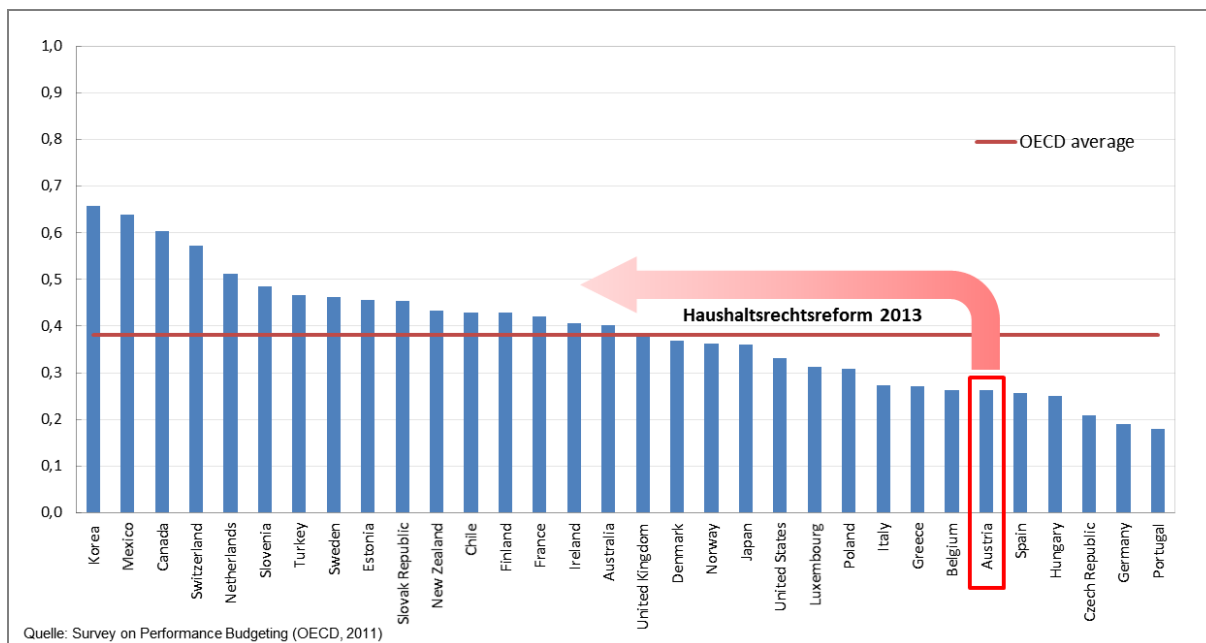
Die österreichische Haushaltsrechtsreform orientiert sich am System des „Performance-informed Budgeting“ und wird folgendermaßen begründet: *„Ein Eckpfeiler der für den Bund nunmehr vorgesehenen Umsetzung ist der bewusste Verzicht auf eine direkte, automatische Verknüpfung von Ressourcen und Wirkung/Leistungen. Diese „Taxameter“-Philosophie hat nach den entsprechenden Recherchen des BMF, wenn überhaupt, dann nur in wenigen ausgewählten Politikclustern eine Chance auf erfolgreiche Umsetzung, dies aber wohl auch nur dann, wenn bereits eine gewisse Erfahrung im Umgang mit Wirkungs- und Leistungsorientierung vorhanden ist. Dies hat das BMF dazu bewogen, bis auf weiteres einen Ansatz auszuwählen, der Wirkungen und Leistungen in den Budgetkreislauf voll integriert, aber Ressourcen einerseits und Wirkungen/Leistungen andererseits einander gegenüberstellt und somit keine automatische, sondern nur eine mittelbare Verknüpfung beider Dimensionen vornimmt.“* (Steger, 2009)

## II.2 Österreich im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich kann Österreich in Hinblick auf die Einführung und Umsetzung einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Budgetierung als „Spätstarter“ bezeichnet werden. Viele Länder haben entsprechende Initiativen und Maßnahmen bereits in den 1990er Jahren eingeleitet (z.B. New Zealand Treasury Public Finance Act 1989, Performance Contracts in Dänemark Anfang der 1990er Jahre, US Government Performance and Results Act 1993, Public Service Agreements in Großbritannien Ende der 90er Jahre oder unterschiedliche Projekte zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz v.a. auf kantonaler Ebene seit 1990).

Zentrales Merkmal dieser Reformen war in vielen Ländern der OECD eine stärkere Haushaltsflexibilität der Exekutive. Die Input-Kontrollen auf Seiten der zentralen Haushaltsbehörden wurden gelockert, um den Ministerien mehr Flexibilität und Autonomie zur Erreichung ihrer Ziele einzuräumen. Gleichzeitig wurden umfassende Zielsysteme und neue Formen der Ergebniskontrolle aufgebaut, um eine bestmögliche Budgetallokation im Sinne der gegebenen Politikprioritäten und strategischen Ziele sicherzustellen. Wirkungs- und ergebnisbezogene Informationen wurden zunehmend in die Prozesse der Haushaltserstellung und Verwaltungsführung einbezogen, um die Qualität, Effizienz und Effektivität der öffentlichen Leistungserbringung zu steigern und Rechenschaftspflicht sowie Transparenz nach außen zu erhöhen. Die Praxis der ergebnisorientierten Budgetierung ist mittlerweile in den OECD-Mitgliedsländern weit verbreitet, auch wenn es, wie bereits einleitend beschrieben, in der Umsetzung erhebliche Unterschiede gibt.

Noch im Jahr 2011 (vor Umsetzung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform) rangierte Österreich in einem internationalen Vergleich der OECD in Hinblick auf die Einführung und Umsetzung der ergebnisorientierten Budgetierung zusammen mit Nachbarländern wie Deutschland, Italien, der Tschechischen Republik und Ungarn, als Nachzügler deutlich unter dem OECD Schnitt<sup>3</sup>.



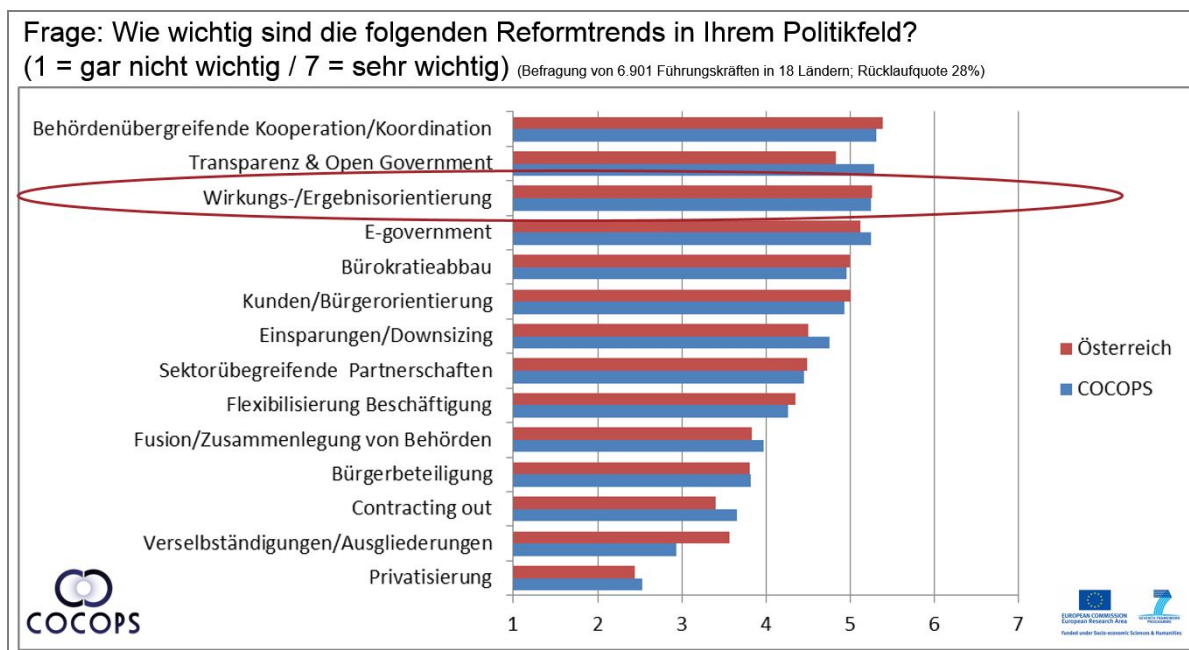
**Abbildung 6: Ergebnisorientierte Haushaltssysteme Zentralregierungen 2011 (OECD, 2014)**

Mit der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform und dem Einfließen der Wirkungsorientierung in den budgetären Diskurs hat sich Österreich von dieser Gruppe deutlich abgesetzt und in Hinblick auf die Verankerung und Etablierung der wirkungsorientierten Budgetierung in beeindruckend kurzer Zeit zu Ländern mit bereits jahrzehntelanger Erfahrung aufgeschlossen.<sup>4</sup>

Eine aktuelle vergleichende Untersuchung auf Basis der bisher umfassendsten Führungskräftebefragung in den Verwaltungen Europas (Teil des EU finanzierten COCOPS Forschungsprojekts; [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)) zeigt zum einen deutlich, dass Wirkungs-/ Ergebnisorientierung ein zentraler Reformtrend in den europäischen Verwaltungen bleibt, und Österreich in Hinblick auf die Relevanz dieser Reformen mittlerweile signifikant aufgeschlossen hat. Die Wichtigkeit der Wirkungsorientierung im eigenen Politikfeld wird von den österreichischen Spitzenbeamtinnen und -beamten ähnlich hoch eingeschätzt wie in den 16 anderen untersuchten Ländern. Die Relevanz ist allerdings noch deutlich geringer als etwa in Großbritannien, den Niederlanden, Portugal oder auch Schweden (vgl. Abb. 7).

<sup>3</sup> Index basiert auf 11 Variablen, welche Angaben zur Verfügbarkeit und Art der stellten ergebnisorientierten Informationen, Prozessen zur Überwachung und Berichterstattung sowie die Nutzung von solchen Informationen durch Ministerien, Haushaltsbehörden und Politikerinnen und Politikern bei Budgetentscheidungen berücksichtigt.

<sup>4</sup> Um das Ausmaß dieses Transformationsprozesses richtig einordnen und die sich aus dieser Innovation ergebenden Herausforderungen richtig verstehen zu können, soll der budgetäre Transformationsprozess in Kapitel IV nochmals zusammenfassend skizziert werden.



**Abbildung 7: Wichtigkeit von Reformtrends in europ. Verwaltungen (vgl. [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu))**

Angesichts der langjährigen Umsetzungserfahrungen in anderen OECD Ländern lohnt ein Blick auf die dortigen Lernerfahrungen. Die relativ späte, dafür jedoch umso ambitioniertere Einführung der Wirkungsorientierung in Österreich erlaubt es, auf positiven Erkenntnissen anderer Länder aufzubauen, aber auch aus Herausforderungen und Fehlentwicklungen zu lernen. Im folgenden Abschnitt sollen daher die bisherigen internationalen Erfahrungen kurz beleuchtet werden.

## II.3 Internationale Erfahrungen

Die wirkungsorientierte Steuerung hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem Eckpfeiler der Modernisierung des öffentlichen Sektors entwickelt. Die OECD versteht Wirkungsorientierung als Steuerungskreislauf, in dem Wirkungsziele festgelegt werden, Führungskräfte die notwendigen Freiräume besitzen, um vordefinierte Leistungen zu erbringen, Performance und Zielerreichung gemessen und veröffentlicht werden und relevante Ergebnisse in die weitere Entscheidungsfindung, Zielsetzung, Steuerung und Führung Eingang finden. (OECD, 1995)

Zahlreiche Evaluierungen und Berichte weisen zudem auf die deutlich positiven Effekte von Performance Management Systemen auf erbrachten Leistungen hin (vgl. US Government Performance Program Research (Ingraham, et al., 2003)), wobei folgende Aspekte für die Effektivität dieser Systeme von entscheidender Bedeutung sind:

- Klarheit in der Zielsetzung
- Priorisierung
- Angleichung von Ressourcen und Prioritäten
- Verknüpfung von Ergebnissen und Verantwortlichkeiten
- Möglichkeit zur Fortschrittsmessung

Die Umsetzung einer wirkungsorientierten Steuerung der handelnden Akteurinnen und Akteure in der Praxis allerdings vor große Herausforderungen. Entsprechende internationale Erfahrungen können anhand einer Aussage des kanadischen Professors Paul Thomas zusammengefasst werden: „*So popular in theory and difficult in practice*“.

Betrachtet man die Erfahrungen unterschiedlicher in der Umsetzung erfolgreicher Staaten, so können die zentralen Herausforderungen wie folgt summiert werden (Van Dooren, et al., 2010), (KPMG, 2008):

- Nur relativ geringes Interesse an und eingeschränkte Nutzung der neu verfügbaren Wirkungsinformationen und Berichte durch Entscheidungsträgerinnen und -träger
- Grundlegende Probleme bzw. Unklarheiten in Bezug auf die adäquate Messung öffentlicher Leistungserbringung als multidimensionales Konzept
- Dysfunktionale Effekte aufgrund eines strategischen Umgangs mit den zugrundeliegenden Systemen (unambitionierte Ziele, Beschönigung von Daten und Ergebnissen, etc.)
- Probleme bei der Schaffung integrierter Systeme und bei der Verknüpfung der wirkungsorientierten Steuerung mit Planung, Budgetierung, Organisationsstruktur und Personalmanagement
- Aufbau der entsprechenden Führungskompetenzen für einen professionellen Umgang mit den neuen Informationen

Die internationale Verwaltungspraxis hat, wie oben beschrieben, unterschiedliche Modelle der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung hervorgebracht. Wenngleich eine Kategorisierung – wie von der OECD vorgenommen – zweckmäßig erscheint, ist die Vergleichbarkeit der verschiedenen Systeme aufgrund des Bestehens unterschiedlicher Politik-, Verwaltungs- und Machtstrukturen stark eingeschränkt. Trotzdem lassen sich generelle Umsetzungs- und Lernerfahrungen aus den internationalen Projekten ableiten (z.B. (Van Dooren, et al., 2010), (KPMG, 2008)).

Die zentralen Herausforderungen vieler Reformen drehen sich v.a. um die Frage inwieweit man Input-, Output- und Wirkungs- bzw. Outcome-Steuerung kombinieren bzw. vorziehen sollte (vgl. „Neue Wege des Haushaltsmanagements“; S. 88f (Seiwald, et al., 2013)). Gerade internationale Erfahrungen lassen erkennen, dass es nicht um eine Ablösung der traditionell inputorientierten Steuerung durch eine output- oder wirkungsorientierte Steuerung geht, sondern um eine bestmögliche Integration dieser unterschiedlichen Steuerungsperspektiven im Zusammenspiel von politischer und administrativer Rationalität. Jede dieser Perspektiven hat unterschiedliche Stärken und Schwächen, die vor allem auch vom konkreten Fachbereich und Verwaltungskontext abhängig sind und keine allgemein besten Lösungen erwarten lassen (vgl. Abb. 8).



Steuerungsart	Stärken	Nachteile	Geeigneter Kontext
<b>Input-Steuerung</b>	Kurzfristig ausgerichtet Einfach und ohne großen Aufwand umsetzbar Stärkt Regelkonformität	Keine Berücksichtigung der Effizienz Starke Starrheit Kaum Managementautonomie	Geringes Vertrauen und unbeständige Kompetenz
<b>Output-Steuerung</b>	Kurzfristig ausgerichtet Begünstigt Effizienz Begünstigt die Kontrolle von Budgetbereichen Ergebnisorientierung Steuerung recht gut möglich da gute Einflussmöglichkeiten auf Outputs	Messprobleme Kann zu Verzerrungen führen (v.a. Quantität auf Kosten der Qualität) Informationsüberlastung Umschichtungen von Ressourcen werden nicht unterstützt	Hohes Vertrauen Fest etablierte Verantwortlichkeitsstrukturen Hohe Professionalität
<b>Outcome Steuerung</b>	Langfristig ausgerichtet Unterstützt Politikentwicklung und Koordination Langfristorientierung	Messprobleme Verantwortlichkeitsprobleme Steuerung aufgrund externer Einflussfaktoren nur bedingt möglich Kosten Informationsüberlastung	Wie oben plus Fähigkeit der Zielsetzung Engagement der Politik

**Abbildung 8: Stärken/Schwächen unterschiedlicher Steuerungsarten (Seiwald, et al., 2013)**

Wesentlich für den praktischen Umsetzungserfolg ist neben der konzeptionellen Verknüpfung der einzelnen Systeme v.a. die Relevanz und Verwendung der neuen Informationen in den unterschiedlichen Arenen des politisch-administrativen Systems (von der Haushalts- bis zur Personalsteuerung, von der politischen bis zur konkreten Verwaltungssteuerung). (Van Dooren, et al., 2008; Van Dooren, et al., 2010; Robinson, 2007)

In diesem Zusammenhang ist die Verwendung geeigneter Wirkungs- und Leistungsindikatoren von entscheidender Bedeutung. Eine Metanalyse bestehender Studien über die damit verbundenen Herausforderungen identifiziert folgende Faktoren als förderlich (Kroll, 2014):

- Reifegrad des Leistungsmessungs-/Managementsystems
- Weitreichende Stakeholder-Involvierung bei der Entwicklung
- Unterstützung durch die administrative Führungsebene
- Investition in Unterstützungskapazitäten (Ressourcen, Fähigkeiten, IT)
- Offene und lern-/innovationsfreudige Organisationskultur
- Stärkere Zielorientierung der Organisation
- Möglichkeit von Foren/Routinen zur Diskussion und zum Aufbau eines gemeinsamen Verständnisses der Kennzahlen
- Stärker aufgabenorientierte Motivation der Führungskräfte/Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die erfolgreiche Implementierung umfassender Performance-Systeme basiert auf und profitiert maßgeblich von bereits existierenden Reformelementen, deren umfassender Nutzen für das Verwaltungshandeln erst durch eine praktische Verknüpfung mit Entscheidungs- und Steuerungsprozessen (insbesondere Budget- und Ressourcenzuteilungen, Führung von Dienststel-

len und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) erkennbar wird. Voraussetzung für die Entwicklung eines funktionierenden ergebnis- bzw. wirkungsorientierten Budgetsystems, das sowohl Politik als auch Verwaltung integriert, ist die Anbindung an den Strategieformulierungs- und Steuerungsprozess sowie eine systematische Evaluierung und Weiterentwicklung bestehender Ansätze und Systeme. (Küchler-Stahn, et al., 2010)

Wie bereits einleitend erwähnt, unterscheidet die OECD drei unterschiedliche Ausprägungsstufen im Bereich des Performance Managements, wobei sich die österreichische Haushaltsrechtsreform am System des „Performance-informed Budgeting“ (PIB) orientiert hat. Wenngleich die Herausforderungen bei der Umsetzung von PIB-Systemen deutlich geringer sind als bei Systemen, welche eine direkte Verknüpfung von Performance und Budgetierung vorsehen, haben PIB-Systeme entscheidende Nachteile (Schick, 2013):

- Entscheidungsträgerinnen und -träger können „unliebsame“ Wirkungsinformationen ohne entscheidenden Sanktionen ignorieren oder entschärfen
- Informationsüberfrachtung in einem zeitlich stark eingeschränkten Budgeterstellungsprozess führt dazu, dass nur noch absolut notwendige Informationen Beachtung finden und umfassende Wirkungsinformationen ignoriert werden (können)
- Die für die Budgetierung zuständigen Stellen sind bei der Zusammenstellung der relevanten Wirkungsinformationen auf die Leistungen Dritter angewiesen. Je größer die Datenmenge, desto größer der Anreiz, Daten zu verfälschen oder zurückzuhalten
- PIB erhöht die Verarbeitungskosten für Budgetinformationen. Diese Kosten sind für Wirkungen (Outcomes) aufgrund ihrer Komplexität und Multidimensionalität höher als für Maßnahmen (Outputs), weshalb das Risiko besteht, dass sukzessive die Outputs in den Vordergrund treten
- PIB könnte mehr zur Qualität öffentlicher Informationen als zur Qualität öffentlicher Budgets beitragen

Ist die Implementierung eines direkten Systems nicht umsetzbar, sollte ein besonderes Augenmerk auf die genannten Kritikpunkte gelegt und Mechanismen geschaffen werden um negative Effekte auf ein Mindestmaß zu reduzieren und die Relevanz bzw. Konsequenzen der neuen Informationen sicherzustellen.

Die internationale Praxis verdeutlicht auch, dass gewisse Rahmenbedingungen den Implementierungserfolg entscheidend beeinflussen. So wirken sich eine niedrige Korruptionsquote, geringe Abweichungen zwischen geplantem und tatsächlichem Budget (Kontinuität), starke interne Kontrollmechanismen und „Watchdogs“ sowie hochqualifizierte und motivierte öffentliche Bedienstete deutlich positiv aus. Hinzu kommen Faktoren, wie effiziente und leicht zugängliche öffentliche Leistungen, aufmerksame Medien und NGOs sowie Bürgerinnen und Bürger, die ihre Anliegen gegenüber der Regierung offen und direkt kommunizieren können. Die Bedeutung der genannten Faktoren erklärt auch, weshalb leistungsstarke Regierungs- und Verwaltungsapparate – obgleich sie am geringsten von einer solchen Reform profitieren können – entsprechende Reformen mit höherer Wahrscheinlichkeit erfolgreich umsetzen. (Schick, 2013)

Im Zuge einer besonders umfassenden und interessanten Gesamtevaluation der Erfahrungen in Australien als einem der Vorreiterländer hat das Management Advisory Committee des



Australian Public Service (APS) die bisherigen Umsetzungserfahrungen zu drei zentralen Erfolgsfaktoren einer erfolgreichen Umsetzung zusammengefasst. Das "Strategic framework to assess and improve the effectiveness of government performance management systems" definiert Alignment (Anpassung), Credibility (Glaubwürdigkeit) und Integration (Integration) als die drei wesentlichen Faktoren (APS - Management Advisory Committee, 2001):

- **Anpassung**

Neue Performance Management Systeme sollten immer unter Berücksichtigung vorherrschender Faktoren eingeführt werden. Hierzu ist ein umfassendes Verständnis der Zielsetzung aller beteiligten Stakeholder sowie personeller, rechtlicher, struktureller und kultureller Rahmenbedingungen erforderlich. Spezielles Augenmerk sollte in diesem Zusammenhang auf sechs zentrale – die Gestalt der Organisation beeinflussende – Umwelt-Faktoren gelegt werden. Hierzu zählen die Rolle der Leitungsebene, die Funktion (Transfers, Politikerstellung, Leistungserbringung, etc.) und historische Entwicklung der Organisation sowie ihre Erfahrungen mit Performance Management Systemen, die Reife der bestehenden Systeme in Bezug auf Kommunikation, Datenanalyse und Feedback-Strukturen, das in der Organisation vorherrschende Klima (Zusammenarbeit, Hierarchien, Gewerkschaften) sowie die vorherrschenden Wertvorstellungen.

- **Glaubwürdigkeit**

Wichtige Aspekte bei der Einführung von Performance Management Systemen in Hinblick auf die Glaubwürdigkeit des Systems sind die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und das Gewinnen ihrer Unterstützung. Dies soll durch ein hohes Engagement der Führungsebene (Vorbildfunktion), die Reduktion von Komplexitäten (Einfachheit der Systeme und regelmäßige Evaluierung), Fairness (Objektivität, Vertrauensbildung), Konsistenz zwischen Aussagen und Realität (Differenz als Indikator für die „Gesundheit“ der Organisation), das Führungsverhalten bei unterdurchschnittlicher Leistungserbringung (schlechter Performance müssen Konsequenzen folgen), die Kommunikation der zentralen Zielsetzungen der Organisation an alle Ebenen sowie die Evaluierung der Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus unterschiedlichen Blickwinkeln (z.B. 360-Grad Feedback) erreicht werden.

- **Integration**

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die Integration der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in bestehende Systeme und ihre kontinuierliche Anpassung und Weiterentwicklung für den Erfolg ihrer Implementierung von entscheidender Bedeutung. Wirkungsorientierung sollte immer Teil der zentralen strategischen Ausrichtung einer Organisation sein und vor allem auch als solcher wahrgenommen werden. Zudem sollte sie mit anderen zentralen Bereichen der Organisation (Personalplanung, Rekrutierung und Kapazitätsentwicklung) direkt verknüpft sein. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die entsprechenden Verknüpfungen transparent und (zumindest bis zum mittleren Management) klar ersichtlich sind. Außerdem sollten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine klare Verbindung zwischen den Zielen der Organisation und ihrer täglichen Arbeit sehen, wobei hier sowohl Transparenz der zentralen Zielsetzungen als auch der Leistungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich ist.

Die Transparenz der Leistungen bedingt wiederum klare Zielsetzungen und Verantwortlichkeiten sowie (im Idealfall) eine Verflachung der Hierarchien. Um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nachhaltig zu integrieren, sind konsequente Schulungsmaßnahmen sowie eine Integration der Wirkungsorientierung in die Personalentwicklung unumgänglich. IT-gestützte Systeme (Management Cockpit, Schulungsangebote, Informationsplattformen, Arbeitsabläufe, Evaluierungen, Zielerreichung, etc.) können die Integration nach Ansicht des Management Advisory Committee maßgeblich unterstützen.

Die Erkenntnisse aus der internationalen Verwaltungspraxis legen eine angemessene Haltung gegenüber der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung nahe: Realismus und evidenzbasiertes Wissen über das Potential und systemimmanente Einschränkungen ist ebenso erforderlich wie ein differenzierter und nicht-mechanischer Zugang, der Faktoren wie Kommunikation sowie Konsens- und Vertrauensbildung in den Vordergrund stellt. Aktuelle Evaluierungs- und Forschungsergebnisse deuten zudem darauf hin, dass die Abkehr von sogenannten „one-size-fits-all“-Ansätzen dringend geboten ist. Es sollte stärker auf spezifische Erfordernisse eingegangen werden und die jeweiligen Rahmenbedingungen (Aufgaben, Funktionen, historische Entwicklung, Führungskultur, Kapazitäten) Berücksichtigung finden. Die Wahl eines pragmatischen Ansatzes mit simplen Systemen, nutzen-relevanten Informationen und kontinuierlichen Verbesserungsschritten ist für den Erfolg eines Systems der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung von entscheidender Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist allerdings auch anzumerken, dass es in diesem Bereich keine „schnellen Lösungen“ geben kann. Geduld und Beharrlichkeit sind für die Umsetzung entsprechender Reformen unabdingbar.

## III. Wirkungsorientierte Steuerung in der Österreichischen Bundesverwaltung

Wie einleitend erwähnt hat Österreich Maßnahmen zur Implementierung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Budgetierung vergleichsweise spät eingeleitet. Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform und dem Einfließen der Wirkungsorientierung in das Budgetsystem hat Österreich allerdings einen weitreichenden Schritt in Richtung vieler anderer OECD Staaten gemacht. Um das Ausmaß dieses Transformationsprozesses richtig einordnen zu können, sollen die Kernelemente des Transformationsprozesses im folgenden Abschnitt in einen historischen Kontext gesetzt werden. In weiterer Folge werden die technischen Aspekte der Haushaltsrechtsreform und die daraus resultierenden Grundprinzipien der Wirkungsorientierung sowie der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) in Österreich kurz zusammengefasst.

### III.1 Haushaltsrechtsreform

#### III.1.1 Ausgangslage

Das öffentliche Rechnungswesen war in Österreich über Jahrhunderte hinweg fest stark von der Kameralistik<sup>5</sup> und einem etatistischen Grundverständnis geprägt. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde das seit etwa 1762 bestehende System mit Einführung der „Mehrphasen-Buchführung“<sup>6</sup> entscheidend erweitert.

Weitere wesentliche Charakteristika des in Österreich bis zur Haushaltsrechtsreform vorherrschenden Systems waren eine ausschließliche Input-Orientierung, das Prinzip der Einjährigkeit sowie kleinteilige und rechtlich verbindliche Budgetansätze (Schauer, 2012).

Mitte der 1990er-Jahre wurde u.a. durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, einen erhöhten Konsolidierungsdruck sowie internationale Reformbewegungen ein gesteigerter Reformbedarf diagnostiziert, wobei man die wesentlichen Defizite in drei Kernbereichen sah (Steger, 2007):

- Input-Orientierung (Mangelnde Berücksichtigung der Auswirkungen von Verwaltungshandeln)

---

<sup>5</sup> „Die Kameralistik ist ein Verfahren der Buchführung. Sie kann auch kamerale Buchführung oder Kameralbuchhaltung genannt werden. Im Gegensatz zur Doppik, also der doppelten Buchführung, werden bei der Kameralistik nur die reinen Einzahlungen und Auszahlungen betrachtet, jedoch nicht die Erträge und Aufwendungen. Sie soll Auskunft über die Finanzierung des öffentlichen Haushalts sowie die Verwendung der Mittel geben.“ (Verwaltungsakademie des Bundes, 2012; Verwaltungsakademie des Bundes, 2012)

<sup>6</sup> Kamerale Buchführung mit Bestandteilen aus der Doppik

- Einjährigkeit (Fehlen einer mehrjährigen Budgetplanung und Ausrichtung)
- Kameralistik (Fehlende Berücksichtigung von Wertveränderungen und Bestandsgrößen)

Um diesem Reformbedarf Rechnung zu tragen, wurden von Seiten des österreichischen Finanzministeriums sukzessive Reformansätze und Pilotprojekte sowie schlussendlich unter Einbindung der OECD das Konzept für eine umfassende Haushaltsrechtsreform entwickelt. (Blöndal, et al., 2007)

Differenziert nach Stakeholder-Gruppen, stellen sich die Wirkungsziele der Haushaltsrechtsreform wie folgt dar (Bundesministerium für Finanzen, 2013):

- Bevölkerung: mehr Klarheit über angestrebte Resultate staatlichen Handelns
- Steuerzahlerinnen und Steuerzahler: mehr Transparenz der finanziellen Lage und Mittelverwendung
- Budgetdisziplin: bessere Nachhaltigkeit durch mehrjährigen verpflichtenden Finanzrahmen und bessere Information durch doppischen Ansatz
- Fachministerien: mehr Flexibilität innerhalb definierter Ausgabenobergrenzen sowie mehr finanzielle und fachliche Verantwortung
- Bundesbedienstete: Haushaltsrechtsreform als Personalentwicklungsprogramm und „Leistungsschau“ der Verwaltung
- Politik: Strategieschub durch Wirkungsorientierung, Profilierung über Resultate

### III.1.2 Umsetzung

Ein entscheidendes Risiko bei der Umsetzung der Reform war, dass diese aufgrund der Komplexität der notwendigen gesetzlichen Regelungen (einschließlich einer Novellierung der österreichischen Bundesverfassung) auf halber Strecke stecken bleibt. Um dies zu verhindern, entschied man sich, die Reform auch aufgrund notwendiger interprozessualer Anpassungen in zwei Schritten umzusetzen, diese jedoch gleichzeitig und mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf zu beschließen. So erfolgte im Dezember 2007 die Beschlussfassung über die Novelle zur Bundesverfassung für beide Etappen der Haushaltsrechtsreform sowie über die erste Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes. Die für die zweite Etappe der Reform notwendige Beschlussfassung über die zweite Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes erfolgte genau zwei Jahre später, womit die Reform zur Novellierung der Bundesverfassung de facto unumkehrbar war. (Meszarits, 2011)

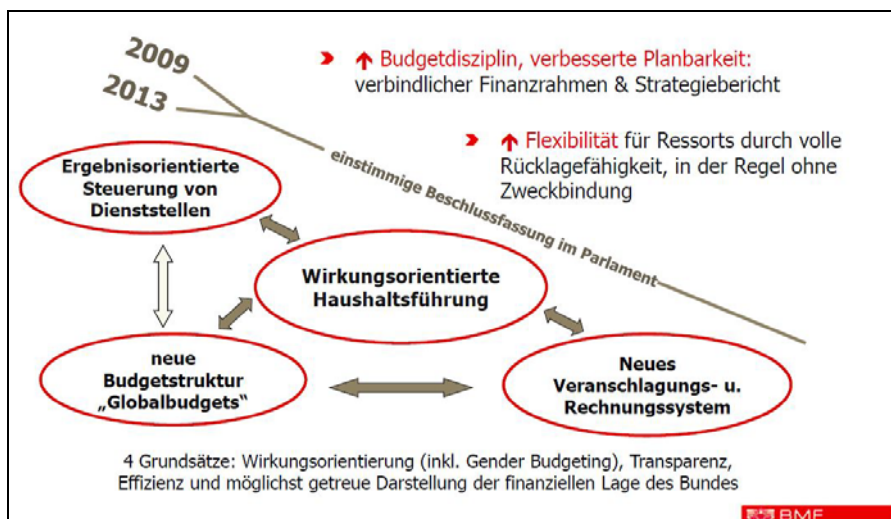


Abbildung 9: Etappen der Haushaltsrechtsreform (BMF)

Die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform wurde mit 1. Jänner 2013 umgesetzt und bildete den Startschuss für die wirkungsorientierte Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung. Die vier wesentlichen Teilaspekte dieses Reformschritts waren:

#### A. Neue Budgetstruktur und ergebnisorientierte Steuerung von haushaltsführenden Stellen

Entscheidender Schritt für den Aufbau einer ergebnisorientierten Budgetstruktur war die Schaffung etwa 70 sachlich gegliederter Politikbereiche (Globalbudgets; vgl. Anhang A), die die bisherige Struktur von über 1000 rechtlich bindenden Budgetansätzen ablöste.

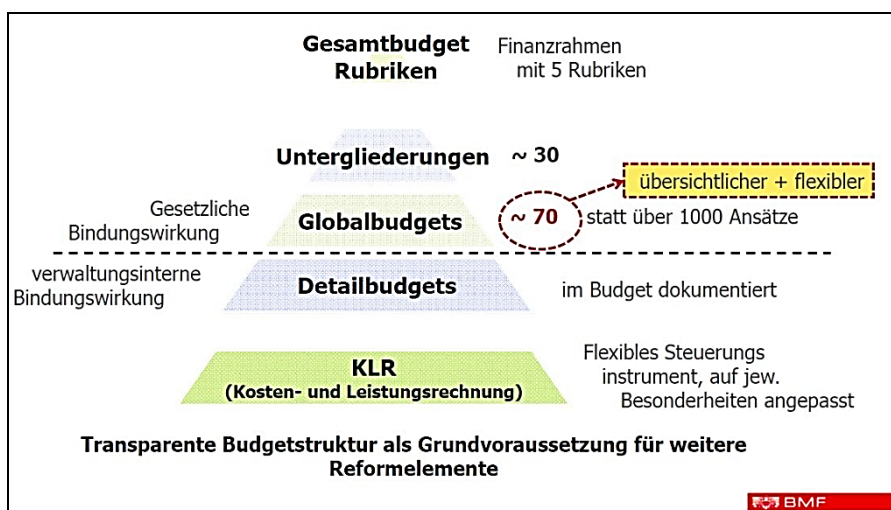


Abbildung 10: Budgetstruktur (BMF)

Die weitere Gliederung ist nach § 24 (4/5) BHG 2013 wie folgt geregelt: „Jedes Globalbudget ist vollständig und grundsätzlich in mehrere Detailbudgets erster Ebene [...] aufzuteilen. Die Einrichtung von Detailbudgets erster Ebene hat organorientiert nach sachlichen Kriterien zu erfolgen. In Ausnahmefällen kann ein Globalbudget in ein einziges Detailbudget aufgeteilt werden, wenn eine Aufteilung nach sachlichen Gesichtspunkten nicht möglich ist oder eine tiefere Gliederung zu keiner Erhöhung der Transparenz führt. Ein Detailbudget erster Ebene kann in Detailbudgets zweiter Ebene desselben Globalbudgets aufgeteilt werden, wenn dies zur Übertragung budgetärer Verantwortung zweckmäßig erscheint.“ (BGBl. I Nr. 139/2009)

Die rechtliche Bindungswirkung der neuen Budgetstruktur erstreckt sich nur noch auf die Ebene der Globalbudgets. Informationen zu Globalbudgets und Detailbudgets der ersten Ebene sind öffentlich zugänglich.

## **B. Neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem**

Zur Erhöhung der Transparenz und einer realitätsnahen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes wurde das System der Kameralistik durch ein auf der Doppik aufbauendes Veranschlagungs- und Rechnungssystem des Bundes (VRB) mit Ergebnis- (periodengerechte Erfassung des Ressourcenverbrauchs mit Erträgen und Aufwendungen), Finanzierungs- (Abbildung der Zahlungsströme mittels Ein- und Auszahlungen) und Vermögensrechnung ersetzt. (Bundesministerium für Finanzen, 2012)

## **C. Wirkungsorientierte Haushaltsführung inkl. Gender Budgeting**

Im Rahmen der wirkungsorientierten Budgetierung umfasst das Budget neben Inputs und Ressourcen auch die zu erzielenden Wirkungen und die zugrunde liegenden Maßnahmen. Wichtig ist zu betonen, dass es sich hier um keine direkte Verknüpfung von Zielerreichung und Budgetierung handelt, sondern lediglich ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Wirkung hergestellt werden soll. Ziele dieses integrierten Ansatzes sind:

- eine transparentere Darstellung von Mitteleinsatz und Wirkung für Parlament und Öffentlichkeit,
- die Förderung der Prioritätensetzung auf politischer Ebene und
- die Stärkung der Ergebnisverantwortlichkeit in der Verwaltung.

(Meszarits, 2011; Steger, 2010; Meszarits, et al., 2008)

Im folgenden Abschnitt werden die technischen Details der Umsetzung der Wirkungsorientierung sowie der wirkungsorientierten Folgenabschätzung näher beschrieben.

## **III.2 Wirkungsorientierung**

Die Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA (Wirkungsorientierung) und die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) sind Teil der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung der österreichischen Bundesverwaltung.

Ziele und Nutzen der Wirkungsorientierung sind die Stärkung der Transparenz politischer Ziele und der Außenorientierung der Verwaltung, die Förderung der Ergebnisverantwortung der Führungskräfte der Verwaltung und der Gleichstellung von Männern und Frauen im Verwaltungshandeln sowie die Schaffung der Voraussetzungen für eine ganzheitliche Steuerung der Verwaltung.

Um den Rahmen der vorliegenden Studie nicht über Gebühr zu beanspruchen, wird die Wirkungsorientierung in dem nun folgenden Abschnitt vereinfacht dargestellt. Für weiterführende Informationen darf auf die einschlägige Literatur in den Referenzen verwiesen werden.

### III.2.1 Grundidee und Prozess

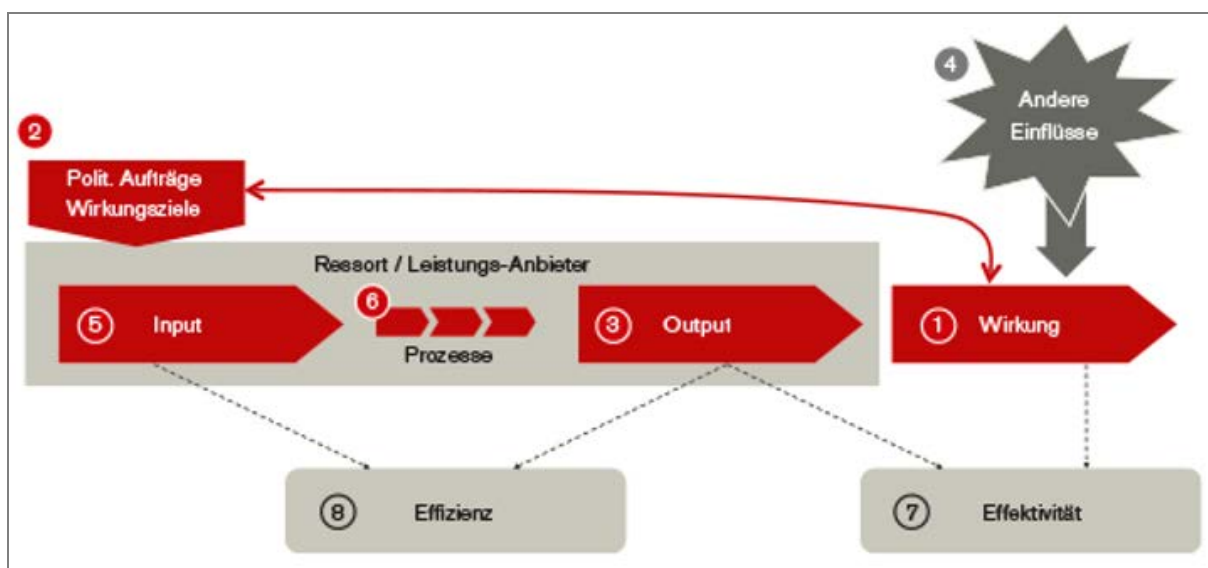


Abbildung 11: Wirkungsmodell (BKA)

Die Wirkungsorientierung basiert auf einem Wirkungsmodell, das Input, Output und erzielte Wirkung in einen direkten Bezug zueinander stellt und in einen Regelungskreislauf einbindet.

Ausgangspunkt aller Überlegungen im Konzept der Wirkungsorientierung ist die zu erzielende Wirkung (Outcome) (1) staatlichen Handelns. Zur Erreichung dieses Endzustandes definiert die Politik Aufträge in Form von Wirkungszielen (2), zu deren Erreichung ein bestimmter Input (5) in Form von Personal-, Finanz- und Sachressourcen bereitgestellt wird. Durch Aktivierung dieser Ressourcen im Zuge des Prozesses der Leistungserstellung (6) werden Maßnahmen gesetzt (Output) (3), mit denen wiederum die gewünschte Wirkung (Outcome) (1) erzielt wird. In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass Wirkungen auch von exogenen Faktoren (4) beeinflusst werden können und es somit selbst bei einem idealtypisch gestalteten Prozess zur Abweichung zwischen Planung und Praxis kommen kann.

Maßstäbe für den Erfolg der Wirkungsorientierung sind die Effizienz der Prozesse (8) und die Effektivität der Maßnahmen in Bezug auf die beabsichtigte Wirkung (7).

### III.2.2 Zielstruktur

Wie bereits einleitend erwähnt, wurde bewusst auf die direkte Verknüpfung von Wirkungsorientierung (Zielstruktur) und Budgetierung (Budgetstruktur) verzichtet. Dies bedeutet, dass keinem Ziel und keiner Maßnahme ein konkretes Budget zugewiesen wird. Vielmehr soll ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Wirkung hergestellt, dargestellt und diskutiert werden. Um diesen angestrebten Zusammenhang herstellen zu können, wurde die Zielstruktur an der Budgetstruktur ausgerichtet.



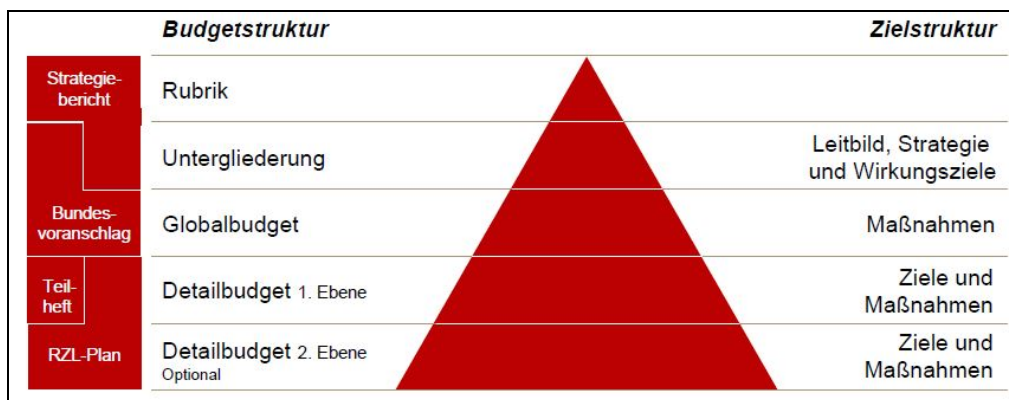


Abbildung 12: Gegenüberstellung Budget- und Zielstruktur (BKA)

Die Wirkungsinformationen auf den unterschiedlichen Ebenen der Budgetstruktur besitzen einerseits einen unterschiedlichen Zeithorizont und sind andererseits inhaltlich aufeinander – idealerweise in Form einer „Zielkaskade“ – abzustimmen.

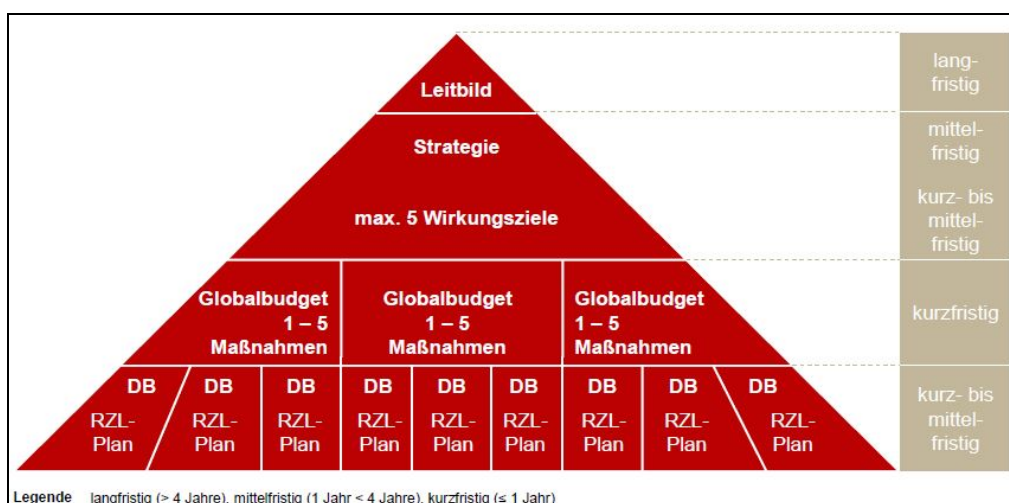


Abbildung 13: Zielstruktur und Zeithorizont (BKA)

In weiterer Folge sollen die verschiedenen Ebenen der Wirkungsorientierung anhand der Budgetstruktur dargestellt werden.

### Ebene Untergliederung (UG)

Pro Ressort wird zumindest eine Untergliederung verwaltet. Jede dieser Untergliederungen verfügt über ein Leitbild, das die strategische Ausrichtung beinhaltet und die Kernaufgaben der Untergliederung berücksichtigt. Darüber hinaus ist jedes Ressort und oberstes Organ verpflichtet, eine vierjährige Strategie (auf rollierender Basis) zu erarbeiten, die im Strategiebericht zum BFRG festgeschrieben wird. Diese Strategie wird durch Wirkungsziele konkretisiert, die ihrerseits durch Kennzahlen beurteilbar gemacht werden.

Die Wirkungsziele spiegeln die kurz- und mittelfristigen Prioritäten und Kernaufgaben des Ressorts auf einer hoch aggregierten Ebene wieder. Sie sollen gezielt zur Priorisierung der Ressortagenden herangezogen werden und daher nicht das gesamte Aufgabenspektrum des Ressorts widerspiegeln. Um dieser notwendigen Priorisierung Vorschub zu leisten, eine zielorientierte Steuerung zu gewährleisten und den administrativen Aufwand auf ein vertretbares Minimum zu reduzieren, wurde die Zahl der Wirkungsziele auf fünf beschränkt, wobei ein



Gleichstellungsziel enthalten sein muss. Die Kennzahlen wiederum müssen auf die erreichte Wirkung (und nicht auf die zur Zielerreichung eingesetzten Mittel) abzielen. Pro Wirkungsziel ist zumindest eine Kennzahl anzugeben, wobei die Maximalzahl von fünf Kennzahlen im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung von Wirkungszielen (und dem Ausschluss exogener Faktoren) durchaus ausgenutzt werden sollte.

Wirkungsziele und Kennzahlen sind Teil der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag, jedoch kein normativer Bestandteil des BFG (sie haben nur indikativen Charakter).

Die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf müssen zu einem zwischen BKA und BMF gemeinsam vereinbarten Termin (spätestens 15. Juni) an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle übermittelt werden.

### **Ebene Globalbudget (GB)**

Auf Ebene der Globalbudgets sind Leistungen, Vorhaben, Aktivitäten und Projekte (kurz: Maßnahmen) zu definieren, mit denen die Wirkungsziele der Untergliederungsebene auf Ebene der Globalbudgets erreicht werden sollen. Da auch hier eine Priorisierung erfolgen soll, ist die Zahl der Maßnahmen je Globalbudget auf fünf begrenzt. In zumindest einem Globalbudget der Untergliederung ist eine Gleichstellungsmaßnahme anzuführen.

Der Erfolg einer Maßnahme soll mithilfe zumindest einer Kennzahl bzw. eines Meilensteins mess- bzw. beurteilbar gemacht werden. Die Maßnahmen haben einen eher kurzfristigen Zeithorizont und sollen dem Parlament, der Öffentlichkeit und den Ressortmitarbeiterinnen und -mitarbeitern einen Überblick über die Prioritäten des Ressorts im jeweiligen Budgetjahr geben. Um die Verknüpfung zwischen Wirkungszielen und Maßnahmen sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die Wirkungsziele auch tatsächlich umgesetzt werden, muss jedes Wirkungsziel der Untergliederung in einem Globalbudget mit einer Maßnahme verknüpft sein.

Ebenso wie Wirkungsziele und Kennzahlen sind Maßnahmen und Kennzahlen/Meilensteine Teil der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag, jedoch kein normativer Bestandteil des BFG (sie haben nur indikativen Charakter).

Wie bereits erwähnt müssen die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf zu einem zwischen BKA und BMF gemeinsam vereinbarten Termin (spätestens 15. Juni) an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle übermittelt werden.

### Ebene Detailbudget (DB)

Auf Ebene der Detailbudgets werden die konkreten operativen Arbeitspläne der Verwaltung in Form sogenannter Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne (RZL-P; vgl. Anhang B) für die folgenden vier Jahre (auf rollierender Basis) festgelegt. Da es sich bei den RZL-P um ein verwaltungsinternes Steuerungsinstrument handelt, wird deren Inhalt weder von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle überprüft, noch an das BMF weitergeleitet. Die Ressorts sind in der Ausgestaltung weitestgehend autark, wobei der RZL-P zumindest Angaben zu den Zielen, den erforderlichen Maßnahmen und Leistungen sowie Informationen zu den finanziellen und personellen Ressourcen enthalten muss. Die Ziele des RZL-P sollten sich an den Zielen und Maßnahmen der UG- und GB-Ebene orientieren, sollten jedoch durch weitere Schwerpunkte im Bereich des jeweiligen Detailbudgets ergänzt werden. Konkret sollte der RZL-P dazu dienen, die hoch aggregierten Ressortziele zu operationalisieren. Auch auf dieser Ebene sollte die Gleichstellung von Männern und Frauen Berücksichtigung finden (mindestens ein Gleichstellungsziel in einem Detailbudget einer Untergliederung).

Der RZL-P stellt eine wesentliche Grundlage für die Erstellung der Teilhefte zum Bundesfinanzgesetz dar, die relevante Ziele, Maßnahmen und Indikatoren der Ressorts enthalten müssen.

Bei den Detailbudgets handelt es sich um ein verwaltungsinternes Instrument, dass keine gesetzliche Bindungswirkung entfaltet (nur Informationspflichten). (Seiwald, et al., 2011; Thaller, et al., 2013)

### III.2.3 Steuerungskreislauf und ressortinterner Steuerungsprozess

Der Nutzen der Wirkungsorientierung entfaltet sich durch einen zu entwickelnden wirkungsorientierten ressortinternen Steuerungsprozess und Kreislauf, der sich aus den Phasen der Planung, Umsetzung und Evaluierung zusammensetzt. Die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ihrer Leistungen im Zuge des gesamten Prozesses der Wirkungsorientierung stellt ebenso wie die Berücksichtigung regelmäßiger Evaluierungen in der Weiterentwicklung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Kennzahlen eine Grundbedingung für die langfristig erfolgreiche Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung dar.



Abbildung 14: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf

### III.3 Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)

Die Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA (Wirkungsorientierung) und die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) sind Teil der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung der österreichischen Bundesverwaltung.

Während die Wirkungsorientierung den grundlegenden Rahmen schafft, Prozesse gestaltet und die Grundausrichtung des Verwaltungshandelns festlegt, vervollständigt die WFA das System dahingehend, dass sie die einzelnen Vorhaben (Regelungsvorhaben: Gesetze, Verordnungen, etc.; sonstige Vorhaben: Projekte, Förderprogramme, etc.), die zumeist auf unterschiedlichen Ebenen der Umsetzung der Wirkungsziele dienen, dem Prinzip der Wirkungsorientierung unterwirft.

Konkret wird die Verbindung der beiden Systembestandteile durch die verpflichtende Angabe eines allfälligen Bezuges der WFA zu einem Wirkungsziel im Bundesvoranschlag bzw. einer Maßnahme in den Globalbudgets bei der WFA-Zieldefinition sichtbar gemacht.

Bereits vor Einführung der WFA wurden Gesetzesfolgen berücksichtigt, jedoch war dieser Prozess weder einheitlich gestaltet, noch umfasste er die Berücksichtigung vordefinierter Dimensionen, oder sah eine verpflichtende Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben vor.

Das neue System der wirkungsorientierten Folgenabschätzung soll die Effizienz der Mittelverwendung verstärken, die Transparenz über Ziele der Politik und konkrete Regelungsvorhaben erhöhen, die Außenorientierung über die Berücksichtigung von Wirkungsdimensionen verstärken, die Nachhaltigkeit von Regelungsvorhaben erhöhen sowie die Kohärenz von Verwaltungshandeln und Gesetzgebung stärken. Darüber hinaus hat das System die Zielsetzung, im Zusammenspiel mit den Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA und weiteren Aspekten der Haushaltsrechtsreform, zu einer ganzheitlichen Betrachtungsweise des Verwaltungshandelns und zu einer größeren Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichbehandlung von Männern und Frauen beizutragen. (Bundeskanzleramt (Abteilung III/9), 2014)

Mit 1. Jänner 2013 wurde die Durchführung der WFA für folgende Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben verpflichtend:

- Regelungsvorhaben des Bundes (Gesetze, Verordnungen, über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen, Art. 15a-Vereinbarungen)
- Sonstige rechtsetzende Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung (z.B. Richtlinien)
- Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung (z.B. Bauprojekte, große Beschaffungen)

Die WFA besteht aus den Schritten der Problemanalyse, der Ziel- und Maßnahmenformulierung, der Abschätzung der Auswirkungen, der Planung der internen Evaluierung sowie der abschließenden Ergebnisdarstellung.

### III.3.1 Allgemeiner Teil und Wirkungsdimensionen

Die von einem Regelungsvorhaben betroffenen Ressorts formulieren auf Basis einer Problem-analyse Ziele, die mit dem zugrundeliegenden Regelungsvorhaben erreicht werden sollen, sowie konkrete Maßnahmen. Diese werden zur besseren Messbarkeit und Evaluierung mit Indikatoren (Kennzahlen und Meilensteinen) hinterlegt.

In einem weiteren Schritt werden die wesentlichen Auswirkungen des Regelungsvorhabens in den folgenden vorgegebenen Politikbereichen (Wirkungsdimensionen) abgeschätzt:

- Ökonomie:
  - Finanzielle Auswirkungen
  - Wirtschaftspolitische Auswirkungen
  - Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger, sowie Unternehmen
- Soziales:
  - Auswirkungen in sozialer Hinsicht
  - Auswirkungen auf Kinder und Jugend
  - Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern
- Ökologie:
  - Umweltpolitische Auswirkungen
  - Konsumentinnen- und konsumentenschutzpolitische Auswirkungen

Zweck der verpflichtenden Berücksichtigung wesentlicher Auswirkungen auf die vordefinierten Wirkungsdimensionen ist es, die Multidimensionalität politischen Handelns darzustellen und den Abgeordneten ein Instrument zur Hand zu geben, das die umfassende Abwägung von Kosten und Nutzen unterstützt.

Um den Verwaltungsaufwand auf ein vertretbares Maß zu beschränken, erfolgt die Befassung mit den Wirkungsdimensionen in einem zweistufigen Prozess nach einem vorgegebenen Fragenkatalog. Zunächst wird geprüft, ob eine Wirkungsdimension betroffen ist. Wird diese Frage mit Ja beantwortet, erfolgt eine Wesentlichkeitsprüfung nach Subdimensionen (zumeist wird auf eine Anzahl an betroffenen Personen oder eine Budgetgröße abgestellt, um die Wesentlichkeit zu bestimmen). Im Falle wesentlicher Auswirkungen erfolgt eine vertiefende Abschätzung im jeweiligen Bereich, wobei anzumerken ist, dass finanzielle Auswirkungen grundsätzlich das Kriterium der Wesentlichkeit erfüllen.

Die entsprechenden Regelungen sind in folgenden Verordnungen bzw. Spezialverordnungen festgelegt:

- BGBl. II Nr. 22/2013 Vorhabensverordnung
- BGBl. II Nr. 489/2012 21.12.2012 WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV
- BGBl. II Nr. 490/2012 21.12.2012 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV
- BGBl. II Nr. 491/2012 21.12.2012 WFA-Gesamtwirtschaft-Verordnung – WFA-GWV

- BGBl. II Nr. 492/2012 21.12.2012 WFA-Unternehmen-Verordnung – WFA-UntV
- BGBl. II Nr. 493/2012 21.12.2012 WFA-Umwelt-Verordnung – WFA-UV
- BGBl. II Nr. 494/2012 21.12.2012 WFA-Konsumentenschutzpolitik-Verordnung – WFA-KV
- BGBl. II Nr. 495/2012 21.12.2012 WFA-Kinder-und-Jugend-Verordnung – WFA-KJV
- BGBl. II Nr. 496/2012 21.12.2012 WFA-Soziales-Verordnung – WFA-SV
- BGBl. II Nr. 497/2012 21.12.2012 WFA-Verwaltungskosten-Verordnung – WFA-VKV
- BGBl. II Nr. 498/2012 21.12.2012 WFA-Gleichstellungsverordnung – WFA-GlStV
- BGBl. II Nr. 499/2012 21.12.2012 WFA-EU-Mitbefassungs-Verordnung – WFA-EU-MV
- BGBl. II Nr. 245/2011 29.07.2011 Wirkungscontrollingverordnung

(Bundeskanzleramt RIS, 2013)

Um die Ressorts bei der Abschätzung der Wirkungsdimensionen zu unterstützen, wurden von den für die jeweiligen Wirkungsdimensionen hauptverantwortlichen Ressorts kompetente Ansprechpartnerinnen und -partner nominiert. (Bundeskanzleramt, 2013)

### III.3.2 Darstellung

Die WFA wird nach einem vorgegebenen Raster unter Zuhilfenahme des vom Bundeskanzleramt sowie vom Finanzministerium zur Verfügung gestellten IT-Tools erstellt, den Gesetzen oder Verordnungen angeschlossen und spätestens im Rahmen der Begutachtung übermittelt.

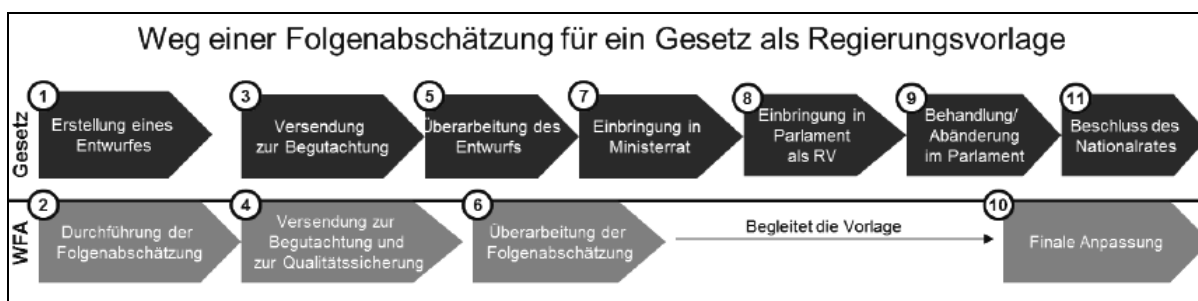


Abbildung 15: WFA-Prozess für ein Gesetz (BKA)

Die Ergebnisdarstellung besteht aus einer Problemanalyse inklusive Nullszenario und allfälliger Alternativen, der Ziel- und Maßnahmenformulierung inklusive Indikatoren, den betroffenen Wirkungsdimensionen, dem Zeitpunkt der internen Evaluierung sowie einem Anhang mit weiterführenden Details.

### III.3.3 Einvernehmensherstellung und Qualitätssicherung

Bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben mit finanziellen Auswirkungen ist eine Einvernehmensherstellung mit dem Bundesministerium für Finanzen im Zuge des Begutachtungsverfahrens herzustellen. Zudem ist jede WFA einer Qualitätssicherung (in Bezug auf Problemanalyse, Ziel- und Maßnahmendefinition und Indikatoren) durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA zu unterziehen. (Seiwald, et al., 2012)

### III.3.4 Interne Evaluierung

Nach spätestens fünf Jahren hat eine interne Evaluierung durch das jeweilige Ressort zu erfolgen. Dabei sollte nach folgenden Leitfragen vorgegangen werden:

- Konnte das Ziel erreicht werden?
- Wurden geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung gewählt?
- Sind die erwünschten und unerwünschten Auswirkungen im erwarteten Ausmaß aufgetreten?
- Sind andere als die erwarteten Auswirkungen aufgetreten?
- Gibt es Verbesserungspotentiale?

Die Ergebnisse der Evaluierung sollten in eine allfällige Überarbeitung des Regelungsvorhabens einfließen, wodurch eine ständige Weiterentwicklung der Politikfelder gefördert wird.

Diese internen Evaluierungen werden von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA qualitätsgesichert, zu einem Bericht konsolidiert und jährlich bis spätestens 31. Mai dem Budgetausschuss des Nationalrats vorgelegt. (Seiwald, et al., 2012)

Da nur die Verwaltung zur Durchführung der WFA verpflichtet ist, bleiben Initiativanträge der Gesetzgebungen von diesen Regelungen ausgenommen. Im Falle von Initiativanträgen ist einzig die interne Evaluierung verpflichtend durchzuführen.

Eine freiwillige Durchführung der WFA ist jedoch möglich und wird zur besseren Vorbereitung der Evaluierung von Seiten des BKA und BMF empfohlen. (Bundeskanzleramt, 2013)

## IV. Stand und Erfahrungen der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in Österreich

### IV.1 Stimmungslage und grundsätzliche Einschätzungen

Die Expertinnen- und Experten-Interviews wurden mit einer offenen Frage nach der vorherrschenden Stimmungslage in dem jeweiligen Ressort oder Organ eröffnet. Die Mehrzahl der Befragten war der Meinung, dass sich die Stimmungslage gegenwärtig an einem kritischen Punkt befindet. Die Online-Befragung stützt dieses Ergebnis. So wird die Stimmungslage von 57% der Befragten kritisch gesehen, während nur 15% eine positive Stimmung in ihrem Umfeld wahrnehmen.

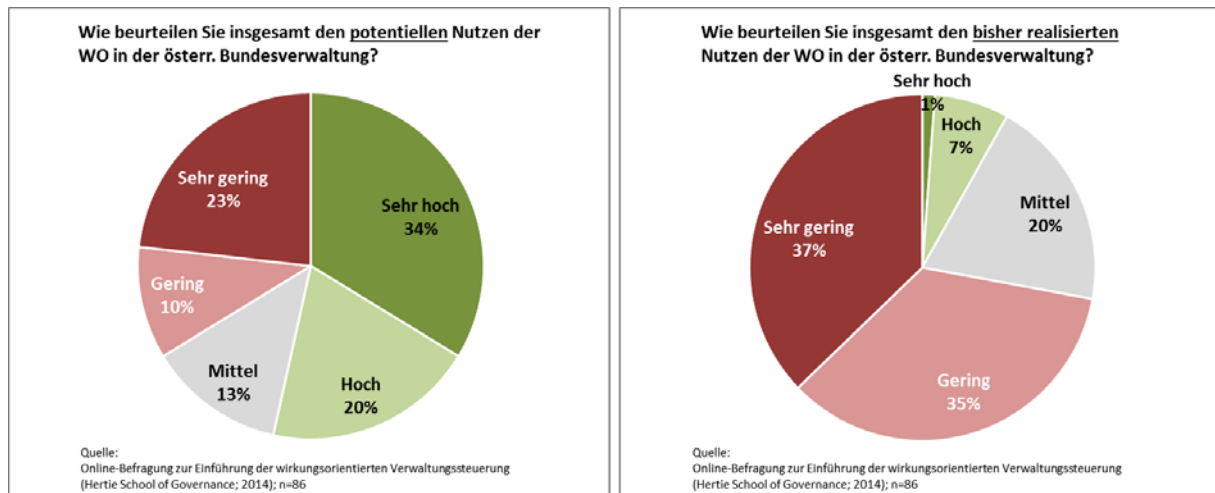
Die negative aktuelle Stimmungslage ist jedoch nicht mit einer grundlegend negativen Einstellung gegenüber der Wirkungsorientierung gleichzusetzen. Viele der Interviewpartnerinnen und -partner ebenso wie Mehrzahl der Befragten der Online-Befragung vertreten die Ansicht, dass die Wirkungsorientierung das Potential hin zu einer transparenteren, effizienteren und effektiveren Verwaltung in sich trägt, dieses bisher jedoch erst ansatzweise ausgeschöpft wurde (vgl. Abb. 17).



**Abbildung 16: Aktuelle Stimmungslage gegenüber der wirkungsorientierten Steuerung**

Die im Rahmen der bisherigen Implementierung erkennbaren Defizite und Herausforderungen sollten nach Ansicht vieler Befragter unter Einbindung der relevanten institutionellen Akteure möglichst zeitnah angegangen werden. Sofern dies nicht erfolgt besteht das Risiko, dass die Wirkungsorientierung zu einer reinen „Fingerübung“ verkommt, mit dem alleinigen Ziel, dem Gesetzgeber gerecht zu werden.





**Abbildung 17: Potentieller und bisher realisierter Nutzen der Wirkungsorientierung**

Die qualitativen Interviews lassen den Schluss zu, dass sich folgende Faktoren auf eine positive Wahrnehmung des Potenzials der Wirkungsorientierung auswirken:

- **Vorerfahrungen**

Einige Ressorts bzw. Dienststellen konnten in den vergangenen Jahren unterschiedliche Erfahrungen mit modernen Steuerungskonzepten sammeln. So führte beispielsweise die Implementierung der Flexibilisierungsklausel und Steuerungs- bzw. Zielsysteme zu einer kontinuierlichen Veränderung in der Steuerung einiger Ressorts. Dort wo diese Veränderungsprozesse bereits vor Einführung der Wirkungsorientierung stark verankert waren, besteht eine tendenziell bessere Stimmung gegenüber der Wirkungsorientierung.

- **Persönliche Erfahrungen**

In Bereichen (Zentralleitung, Präsidiale, etc.) bzw. bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die sich in ihrer täglichen Arbeit bereits intensiver mit der Wirkungsorientierung auseinandersetzen, wird diese tendenziell positiver wahrgenommen, als bei jenen Personen, die nur peripher bzw. unregelmäßig von den neuen Prozessen betroffen sind. Diese „Motoren der Wirkungsorientierung“ erkennen die sich bietenden Potentiale, nehmen jedoch gegenüber dem aktuellen Stand der Umsetzung zumeist einen konstruktiv kritischen Standpunkt ein.

- **Generationenbruch**

Die Interviews und Ergebnisse lassen eine tendenziell positivere und aufgeschlossenerere Wahrnehmung und der Wirkungsorientierung bei jüngeren Führungskräften und Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern sowie Personen, die erst seit Kurzem in der öffentlichen Verwaltung tätig sind, erkennen.

- **Information und Kommunikation**

In Ressorts, in denen die Implementierung der Wirkungsorientierung von offener Kommunikation und transparenten Prozessen begleitet wurde, zeigt sich eine tendenziell positivere Wahrnehmung dieses Innovationsprozesses. Die zentrale Position der Wirkungscontrollerin bzw. des Wirkungscontrollers (als Informations- und Support-



Drehscheibe) sowie die Unterstützung durch die Führung sind in diesem Zusammenhang von wesentlicher Bedeutung.

- **Erwartungsmanagement**

Über die subjektive Wahrnehmung von Erfolg oder Misserfolg eines Veränderungsprozesses entscheidet nicht nur der gegenwärtige Stand der Umsetzung, sondern vor allem auch die im Vorfeld generierte Erwartungshaltung. Je höher die im Vorfeld des Projektes generierte Erwartungshaltung, umso höher das Risiko der Entwicklung einer negativen Stimmungslage. Ein realistisches Erwartungsmanagement in Kombination mit kontinuierlicher Information der wesentlichen Stakeholder durch die Führung, scheint zu einer deutlich positiveren Grundstimmung beizutragen.

- **Externe Partner und Projektmanagement**

Ressorts in denen der Prozess der Wirkungsorientierung von externen Partnern begleitet wurde, neigen zu einer tendenziell positiveren Stimmungslage und Einschätzung der Reformen. Dies liegt unter anderem an einem fundierten Projekt- und Prozessmanagement, das auf eine professionelle Prozessentwicklung, die Einbindung aller relevanten Akteurinnen und Akteure, die Entwicklung begleitender Kommunikationsprozesse und weitere für die Umsetzung umfassender Veränderungsprozesse relevanter Faktoren abzielt.

Die Interviews lassen auch erkennen dass, sich folgende Aspekte besonders negativ auf die Stimmungslage im Bereich der Wirkungsorientierung auswirken und somit erste Ansatzpunkte einer Verbesserung und Weiterentwicklung darstellen:

- **Mehrarbeit**

Die Implementierung neuer Prozesse ist zumeist mit einem erheblichen Ressourcenaufwand verbunden, während ein konkreter Mehrwert von den Beteiligten vielfach noch nicht wahrgenommen werden kann. In Zeiten budgetärer Knappheit und ständig reduzierter Personalressourcen ist diese Mehrarbeit ein immer wiederkehrendes Reizthema bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und wirkt sich deutlich negativ auf Veränderungs- und Neuerungsprozesse rund um die Wirkungsorientierung aus.

- **Gestaltungsspielraum**

Beschränkte Gestaltungs- und Steuerungsspielräume der Führungskräfte wirken sich negativ auf die Perzeption der Wirkungsorientierung aus, da Maßnahmen nur begrenzt angepasst bzw. an der angestrebten Wirkung ausgerichtet werden können. Fehlende Belohnungs- und Sanktionsmöglichkeiten erschweren zudem die Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Führung und insbesondere das Umsetzen von Veränderungsprozessen.

- **Strukturelle Einbindung**

Bereiche (Fachabteilungen, nachgeordnete Dienststellen, etc.), die nicht konsequent und professionell über Ressourcen-, Ziel und Leistungspläne oder verbundene Prozesse in die Wirkungsorientierung eingebunden sind, zeigen nicht nur ein niedrigeres Informationsniveau, sondern auch eine deutlich skeptischere Grundeinstellung. In einzelnen Fällen konnten etwa erheblich Brüche zwischen Zentraleitung und operati-

ven Bereichen festgestellt werden (*„Ihr beschäftigt Euch nur noch mit hochtheoretischen Modellen während wir richtige Sorgen haben“*).

#### ■ **Budgetprozess**

Die Gestaltung des Budgeterstellungs-Prozesses im Jahr 2013 hat sich in allen befragten Ressorts deutlich negativ auf die Wahrnehmung der Wirkungsorientierung ausgewirkt.

Das „Doppelbudget“ 2014 und 2015 musste nach Aussage vieler Interviewpartnerinnen und -partner unter erheblichem Zeitdruck erstellt werden. Dies führte zu einer Fortschreibung der Wirkungszielsysteme ohne Möglichkeit eines Lernprozesses bzw. Qualitätszuwachses; das Budgetjahr 2015 wurde somit für eine Verbesserung der Wirkungsorientierung verloren.

In diesem Zusammenhang stellt die suboptimale Fristsetzung im Bereich der Wirkungsorientierung ein weiteres Dilemma dar. So musste der Wirkungszielprozess vor Bekanntgabe der Budgetzahlen abgeschlossen werden, wodurch eine korrekte Planung der Wirkungsziele auf Basis vorhandener Budgetzahlen nicht möglich war. Diese Vorgehensweise wurde von vielen Seiten als unseriös und der Wirkungsorientierung abträglich qualifiziert.

Auch wenn die Regeln zur Rücklagenverwendung keinen direkten Bezug zur Wirkungsorientierung herstellen, werden sie als Teil des Gesamtsystems wahrgenommen. Die Aussage, dass durch die Haushaltsrechtsreform jeder Minister sein eigener Finanzminister werden solle, resultierte – gepaart mit den tatsächlichen Entwicklungen hin zu einer strikteren Anwendung von Kontroll- und Genehmigungsmechanismen bei der Auflösung von Rücklagen – in einem massiven Vertrauensverlust in den Ressorts.

#### ■ **Budgetknappheit**

Ein weiterer für die Wahrnehmung der Implementierung der Reform negativer Faktor ist die aktuelle budgetäre Knappheit, da die gesetzten Maßnahmen nicht als Beitrag zu einer verbesserten Steuerung, sondern als Kontrollinstrument zur Umsetzung weiterer Einsparungsmaßnahmen gesehen werden. Zudem wurde oftmals argumentiert, dass budgetär restriktive Zeiten die Umsetzung von Reformen grundsätzlich erschweren.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die oben genannten Faktoren einen nicht unerheblichen Einfluss auf die bisher stark kritische Wahrnehmung der Reform ausüben. Während in einigen Bereichen nicht nachgesteuert werden kann (Vorerfahrung) bzw. bestehende Strukturen (Generationenbruch) nur langfristig verändert werden können, bieten sich insbesondere im Bereich der Kommunikation und Information vielfältige Möglichkeiten (auch in Bezug auf eine offenen Kommunikation negativer Entwicklungen), die Wahrnehmung und Erfahrungen zu verbessern und somit breitere Unterstützung für die Reform zu generieren.

Die befragten Akteurinnen und Akteure sind sich darin einig, dass kultureller Wandel und umfassende Veränderungsprozesse viel Zeit in Anspruch nehmen. Neue Prozesse müssen gelernt, gelebt und optimiert werden. Wesentlich für eine positive Entwicklung ist es, den eingeschlagenen Weg konsequent zu beschreiten und die im Zuge der Implementierung ge-

wonnenen Erkenntnisse in die Weiterentwicklung und Optimierung der Prozesse einfließen zu lassen.

Die im Zuge der Expertinnen- und Experten-Interviews und Online-Befragung geäußerten Erfahrungen untermauern deutlich, dass die Reform kein bloßer „Papiertiger“ ist, sondern zu weitreichenden Veränderungen im Verwaltungshandeln führt, zum anderen ist sie jedoch auch eine bedeutende Informationsquelle für die Identifikation bestehender Defizite, die im Rahmen einer Weiterentwicklung der Reform nach Ansicht der befragten Interviewpartnerinnen und Partner Berücksichtigung finden sollten.

### **Mehrwert der wirkungsorientierten Steuerung**

Im Rahmen der Interviews wurden die Expertinnen und Experten auch nach dem aus ihrer Sicht grundsätzlichen und bereits realisierten Mehrwert der Wirkungsorientierung gefragt. Die überwiegende Mehrheit der Befragten sieht in der Einführung der Wirkungsorientierung einen wesentlichen gesellschaftlichen und verwaltungsinternen Nutzen; konkret streichen die Interviewpartnerinnen und -partner folgende Faktoren positiv heraus:

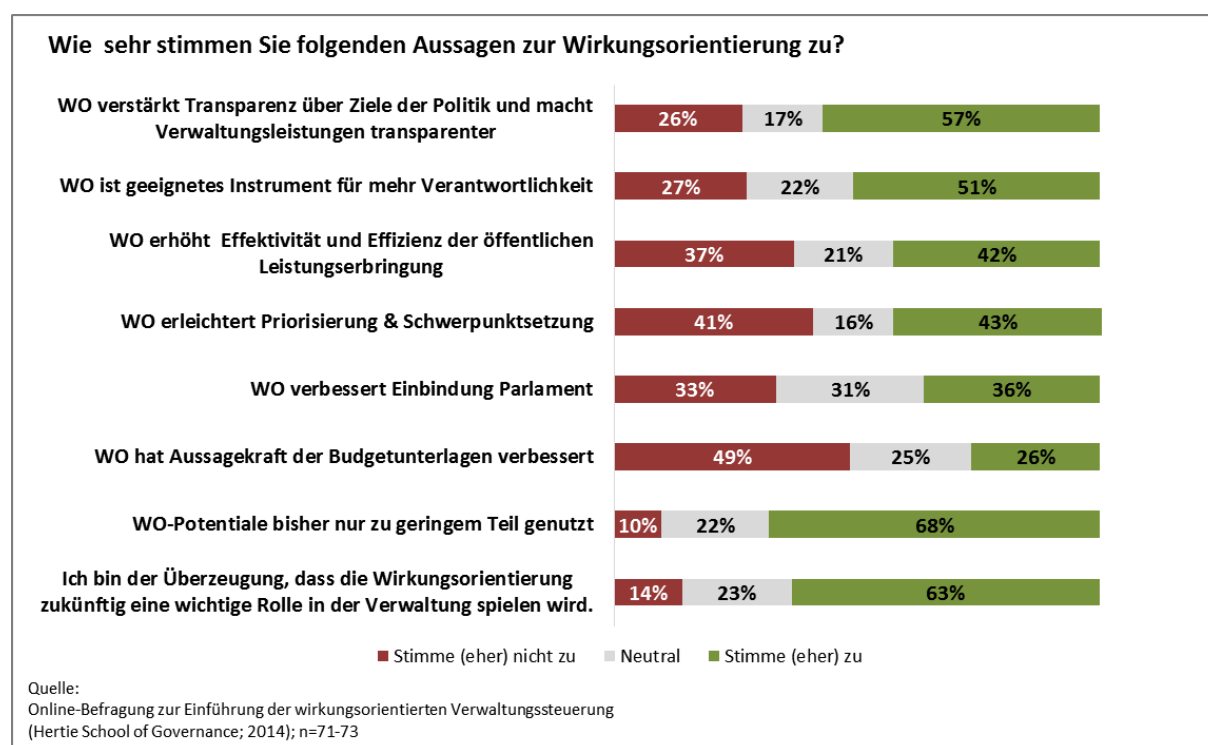
- Initiierung eines Nachdenkprozesses über die Auswirkungen von Verwaltungshandeln
- Stärkere Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Organisation
- Effizienzsteigerung und mehr betriebswirtschaftliches Denken
- Aufzeigen struktureller Probleme in der Bundesverwaltung
- Größere Autonomie für Teilbereiche
- Unterstützung der Konsolidierung durch Priorisierung
- Disziplinierung und Konkretisierung im Bereich der Zielsetzung
- Positiver Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung
- Wesentlicher Beitrag zur Transparenz von Verwaltungshandeln
- Unterstützung interner Evaluierungs- und Optimierungsprozesse durch die Entwicklung von Kennzahlen, Strukturen und Prozessen

Auch wenn die Verwaltung nach Meinung vieler Expertinnen und Experten mit Einführung der Wirkungsorientierung einen gewaltigen Schritt nach vorne gemacht hat, steht eine nicht unerhebliche Anzahl an Führungskräften und Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern aufgrund vieler Kritikpunkte der Wirkungsorientierung doch mit erheblicher Skepsis gegenüber.

Neben technischen und strukturellen Kritikpunkten, Fragen nach der notwendigen fachlichen Kompetenz, der „Ehrlichkeit“ von Innovationsprozessen und dem in der Wahrnehmung vieler gestiegenen Verwaltungsaufwand, äußerten die Interviewpartner auch grundlegende Zweifel in Hinblick auf Natur bzw. Messbarkeit von Verwaltungshandeln sowie demokratiepolitische Konsequenzen der Wirkungsorientierung.

Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner stellten auch in Frage, ob die Wirkungsorientierung in ihrer umfassenden Form für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung, seien es die sonstigen obersten Organe oder auch Transferressorts, gleichermaßen zweckmäßig ist und wünschten sich eine stärkere Flexibilisierung bzw. Vereinfachung des Ansatzes in diesen Bereichen.

Die Ergebnisse der Online-Befragung legen den Schluss nahe, dass insbesondere die verstärkte Transparenz über die Ziele der Politik und Leistungen der Verwaltung sowie eine verbesserte Verantwortlichkeit zentrale Vorteile bzw. Mehrwert der Wirkungsorientierung sind. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Befragten in Hinblick auf andere Reformziele (Priorisierung, Einbindung des Parlaments, Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung) auf Basis der bisherigen Praxis vom Mehrwert der Wirkungsorientierung noch nicht vollkommen überzeugt sind. Dies wird auch dadurch verdeutlicht, dass die Befragten mehrheitlich (68%) angeben, dass das Potential der Wirkungsorientierung bisher nur zu einem geringen Teil genutzt wird. Positiv zu werten ist wiederum, dass die Befragten davon ausgehen, dass die Wirkungsorientierung zukünftig eine wichtige Rolle in der Bundesverwaltung spielen wird.



**Abbildung 18: Mehrwert Wirkungsorientierung**

## IV.2 Einführungsprozess und Support

Die österreichische Bundesverwaltung hat nach Einschätzung vieler Interviewpartnerinnen und -partner durch die Einführung der Wirkungsorientierung einen gewaltigen Schritt nach vorne gemacht. Gleichzeitig wird vielfach festgestellt, dass die weitreichende zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform auch zu einer gewissen Überforderung der umsetzenden Ressorts geführt hat und der Umfang der Reformen von den vielen institutionellen Akteuren unterschätzt wurde.

In den Interviews wurde auch angemerkt, dass sich die teilweise fehlende Berücksichtigung von Vorerfahrungen bzw. besonderen Rahmenbedingungen der einzelnen Ressorts und obersten Organe sowie die nur bedingt erfolgte Einbindung bei der Entwicklung zentraler Prozesse negativ auf die Prozessqualität auswirkte und dort noch deutliches Verbesserungspotenzial besteht. Auf Seiten der Ressorts entstand der Eindruck, dass auch die zentralen Stellen – aufgrund der Neuheit und Komplexität der Prozesse – auf ein „Trial-and-Error“ und „Learning-by-Doing“ System setzten, was allerdings angesichts der Komplexität des Veränderungsprozesses durchaus Stärken hat und den pragmatischen Zugang zur Einführung widerspiegelt.

Die Reform gab nach Ansicht vieler Interviewpartnerinnen und Interviewpartner den Ressorts nicht die aus ihrer Sicht notwendige Zeit, um wesentliche Grundvoraussetzungen für eine zielorientierte Einführung der Wirkungsorientierung zu erfüllen. Qualitative Unterschiede in der Steuerung und Organisation der Ressorts wurden durch die Reform und das Fehlen geeigneter Peer-Learning Mechanismen weniger behoben sondern tendenziell sogar noch verstärkt. Die von den Ressorts und obersten Organen individuell umgesetzten Maßnahmen wurden wie die damit verbundenen Erfolge und Misserfolge nach Ansicht der Befragten nicht ausreichend kommuniziert. Somit waren die Ressorts in der Anfangsphase der Implementierung in den Lernprozessen in einigen wesentlichen Bereichen auf sich alleine gestellt. Investitionen (bspw. für IT- und Beratungsleistungen) wurden von einigen Ressorts individuell getätigt. Die gewonnen Erkenntnisse, kamen anderen Häusern nur sehr eingeschränkt zugute. Zudem geben die Interviewpartnerinnen und -partner an, dass es kaum gemeinsame ressortübergreifende Ansätze zur Entwicklung von Strukturen und Prozessen gab. So führte dies nicht nur zu einem erheblichen Mehraufwand an Ressourcen, sondern trug auch zu wachsenden Unterschieden in den Entwicklungsniveaus einzelner Ressorts bei. Entscheidende Bedeutung kommt im Rahmen des Einführungsprozesses somit Fragen des Ressourcenaufwands, begleitender Informationsunterlagen, Schulungen und IT sowie eines kontinuierlichen Wissenstransfers und Erfahrungsaustausches zu und diese Faktoren sollten auch in Zukunft stärker fokussiert werden.

## IV.2.1 Ressourcenaufwand

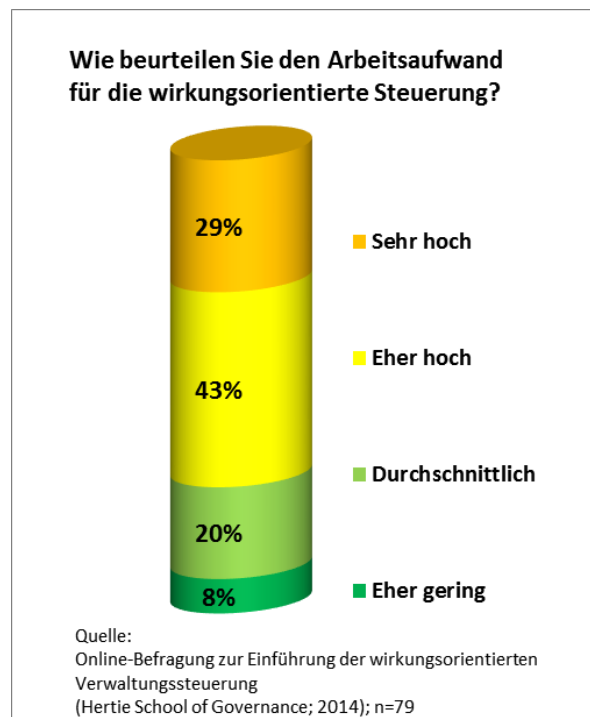
Mehrheitlich, und wie bei solch einem umfassenden Veränderungsprozess zu erwarten, teilen die befragten Interviewpartnerinnen und -partner die Ansicht, dass der Ressourcenaufwand durch die Einführung der Wirkungsorientierung deutlich gestiegen ist. Im Zuge der Online-Befragung geben 72% der Befragten an, dass der durch die wirkungsorientierte Steuerung bedingte Arbeitsaufwand relativ hoch ist (29% sehr hoch). Es wurde aber auch vielfach festgestellt, dass sich dieser Mehraufwand sich auf die Vorbereitungs- und Einführungsphase bzw. den Budgeterstellungprozess konzentriert und mit der Zeit aufgrund stärkerer Routine und Etablierung der Wirkungsorientierung wieder sinken wird.

Aufgrund von Unterschieden in der System- und Prozessgestaltung ergeben sich deutliche Differenzen im Arbeits- und Ressourcenaufwand einzelner Ressorts. In diesem Zusammenhang hat sich auch gezeigt, dass Ressorts mit Vorerfahrungen im Bereich der Wirkungsorientierung bzw. Ressorts, die sich in den vergangenen Jahren verstärkt mit neuen Managementmodellen auseinandergesetzt haben, eine – nach subjektiver Einschätzung – geringere Menge an Ressourcen einsetzen müssen.

Ein Grundproblem der Bereitstellung entsprechender Ressourcen in den Fachressorts besteht in der seit einigen Jahren angespannten und durch den Aufnahmestopp und den sukzessiven Abbau von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Bundesverwaltung deutlich verschärften Personalsituation. Zusätzliche Ressourcen wurden den Ressorts mit Einführung der Wirkungsorientierung nicht zur Verfügung gestellt, was sich auch auf die Dynamik des Einführungsprozesses ausgewirkt hat. Der mit der wirkungsorientierten Steuerung und der wirkungsorientierten Folgenabschätzung verbundene Mehraufwand muss zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben wahrgenommen werden.

Kritisch angemerkt wurde in den Interviews auch, dass von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zwar der gestiegene Arbeits- und Ressourcenaufwand, jedoch nur in geringem Maße der durch die Wirkungsorientierung entstehende Mehrwert wahrgenommen wird.

Einige Ressorts wurden im Zuge der Implementierung der Wirkungsorientierung durch externe Beratungsunternehmen unterstützt. Beratungsleistungen bezogen sich in diesen Fällen auf die Konzeption, Entwicklung und Implementierung des Wirkungscontrollings und die Begleitung von Führungskräftebildungen. Von den Interviewpartnerinnen und -partnern werden insbesondere die Professionalität und der sehr pragmatische und umsetzungsorientierte Zugang der Beraterinnen und Berater



**Abbildung 19: Arbeitsaufwand wirkungsorientierte Steuerung**

positiv hervorgehoben. Die Beratungsunternehmen unterstützten die Ressorts dabei, umfassende Strukturveränderungen im vorgegebenen Zeitplan und Budget erfolgreich zu realisieren.

Die Rolle externer Beratungsunternehmen wird jedoch nicht von allen Interviewpartnerinnen und -partnern positiv bewertet; so ist man in einigen Häusern der Überzeugung, dass man als Ressort in der Lage sein müsse, Reformprojekte, aufbauend auf der entsprechenden thematischen und inhaltlichen Fachkompetenz, eigenständig umzusetzen.

## IV.2.2 Informationsunterlagen und Schulungen

Die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen, dass der Informationsstand zur Wirkungsorientierung generell hoch ist. So geben 76% der Befragten an, über einen ausreichenden bis sehr hohen Informationsstand zur Wirkungsorientierung zu verfügen.

Die von BKA und BMF bereitgestellten Informationsunterlagen werden von der Mehrheit der befragten Interviewpartnerinnen und -partner in Hinblick auf Professionalität, Qualität und Benutzerinnen und Benutzer-Freundlichkeit klar positiv bewertet. Die Online-Befragung bestätigt diese Einschätzung; so wird die Qualität der bereitgestellten Unterlagen von 47% der Befragten positiv und nur von 17% negativ beurteilt. Vereinzelt Kritikpunkte beziehen sich auf den teilweise zu großen Umfang der Unterlagen sowie deren teilweise Repetitivität und mangelnde Aktualität v.a. in Hinblick auf Illustrationsbeispiele und Konkretisierungen.

Auch die von BKA und BMF angebotenen Schulungen werden von den Befragten durchwegs positiv beurteilt. Sie werden in ausreichender Menge und guter Qualität angeboten und ermöglichen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die ressortübergreifende Vernetzung. Die Quantität wird auch im Rahmen der Online-Befragung deutlich positiv eingeschätzt. Der größte Lerneffekt ergibt sich durch die regelmäßige praktische Auseinandersetzung mit der Wirkungsorientierung. Diesem „Learning-by-Doing“-Aspekt könnte im Rahmen zukünftiger Schulungsprozesse verstärkt Rechnung getragen werden.

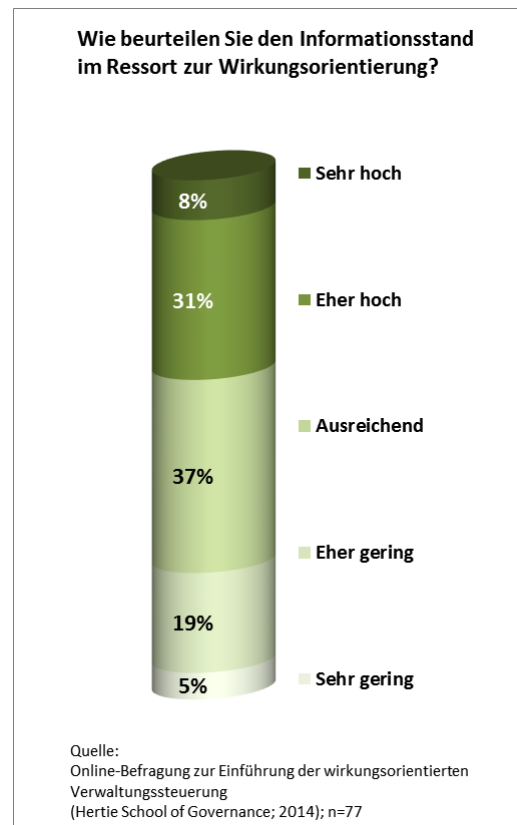


Abbildung 20: Informationsstand WoSt



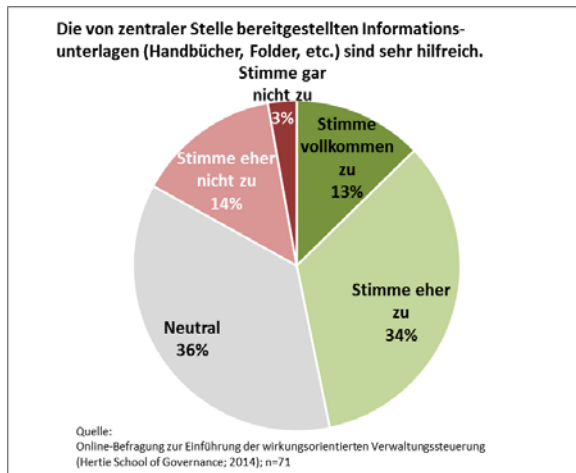


Abbildung 22: Qualität Informationsunterlagen



Abbildung 21: Quantität Schulungen

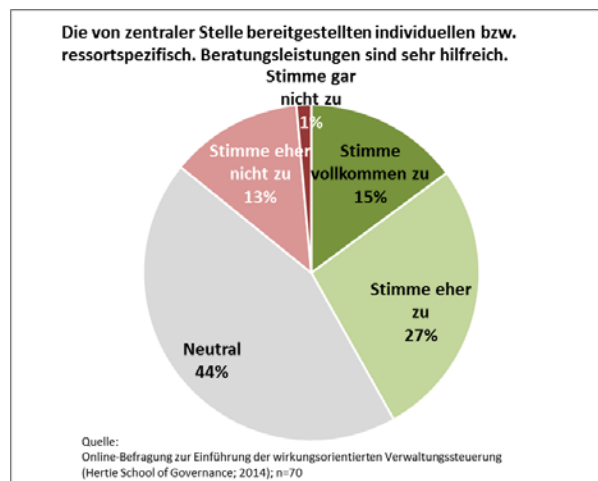


Abbildung 23: Qualität individuelle Beratungsleistungen

Der Nutzen der von Seiten des BKA bereitgestellten individuellen bzw. ressortspezifischen Beratungsleistungen wird mehrheitlich positiv gesehen, allerdings deutet der mit 44% relativ hohe Anteil neutraler Einschätzungen darauf hin, dass dieses Angebot in der Breite noch nicht ausreichend wahrgenommen wird.

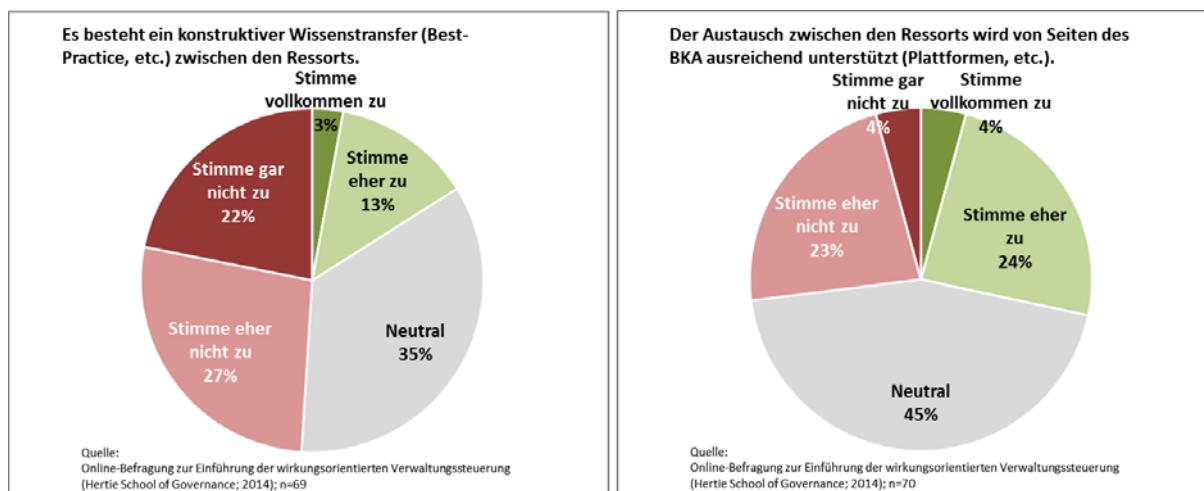
### IV.2.3 Peer Learning und Wissenstransfer

Peer Learning – Lernen im Austausch von Wissen und Erfahrungen mit Kolleginnen und Kollegen – ist nach Aussage der Interviewpartnerinnen und -partner zwischen den Ressorts bzw. obersten Organen und auch zwischen einzelnen Sektionen innerhalb der Ressorts noch zu gering ausgeprägt. Dies macht auch die Online-Befragung deutlich, wo 49% der Befragten keinen bzw. kaum einen konstruktiven Wissenstransfer zwischen den Ressorts feststellen und nur 16% einen solchen wahrnehmen. Ähnlich gering ist der Anteil befragter Personen, der im Moment bereits eine ausreichende Unterstützung des Erfahrungsaustausches durch das BKA sehen (vgl. Abb. 24).

Wissenstransfer erfolgt gegenwärtig primär zu speziellen Fokusthemen (z.B. IT-Tools) bzw. über informelle persönliche Kontakte und einige Foren und Zusammenschlüsse von Fach- und Führungskräften (z.B. Führungsforum innovative Verwaltung – FIV).

Wesentlich für erfolgreiches Peer Learning ist eine gemeinsame Vertrauensbasis. Mehrere Interviewpartnerinnen und -partner unterschiedlicher Ressorts und Hierarchieebenen gaben im Rahmen der Interviews an, dass diese Vertrauensbasis teilweise erst im Aufbau begriffen ist.

Silo-Mentalität, unterschiedliche Denkschulen, falsch verstandener Korpsgeist und Misstrauen zwischen Ressorts verhindern nach Ansicht einiger Befragter oftmals einen offenen Dialog und Erfahrungsaustausch.



**Abbildung 24: Ressortübergreifender Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch**

#### IV.2.4 IT-Tool – Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung

Der Umstand, dass (u.a. mit Verweis auf die Unabhängigkeit der Ressorts) kein bundeseinheitliches IT-Tool zur Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung (Automatisierung Zielkaskadierung, RZL-P, KLR, etc.) angeboten wurde, wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern vielfach als problematisch angesehen. Gespräche mit unterschiedlichen Expertinnen und Experten deuten darauf hin, dass im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung nicht ausreichend Zeit bzw. Ressourcen für die Entwicklung eines entsprechenden Tools zur Verfügung standen.

Einige Ressorts haben im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung eigene Tools neu entwickelt oder bestehende Tools weiterentwickelt. Die Qualität dieser Tools wird durchschnittlich bis positiv beurteilt, jedoch bestehen erhebliche Differenzen in Bezug auf Qualität, Nutzen und Benutzerinnen- und Benutzer-Freundlichkeit, was aus dem Fehlen bundeseinheitlicher Standards resultiert. Die Einführung solcher bundeseinheitlicher Standards wird von 58% der online befragten Personen als notwendig erachtet (vgl. Abb. 26).



**Abbildung 25: Qualität IT-Tool WO**

Was die Einführung eines bundeseinheitlichen IT-Tools für die Wirkungsorientierung betrifft, so zeichnet sich im Rahmen der Expertinnen- und Experten-Befragung ein differenzierteres Bild ab. So wird die Einführung eines bundeseinheitlichen Tools zum jetzigen Zeitpunkt – insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern jener Ressorts, die bereits Ressourcen in die Entwick-

lung eigener Tools investiert haben – kritisch gesehen bzw. abgelehnt („Dieser Zug ist abgefahren“). Des Weiteren wird befürchtet, dass ein bundeseinheitliches System gegenwärtig nur als „Kontrollinstrument“ der zentralen institutionellen Akteure wahrgenommen werden würde, was wiederum erhebliche Akzeptanzprobleme mit sich brächte.

Jene Ressorts, die bisher kein eigenes IT-gestütztes Steuerungs- und Controlling-Instrument nutzen, stehen der Entwicklung eines bundeseinheitlichen Systems weniger skeptisch gegenüber.

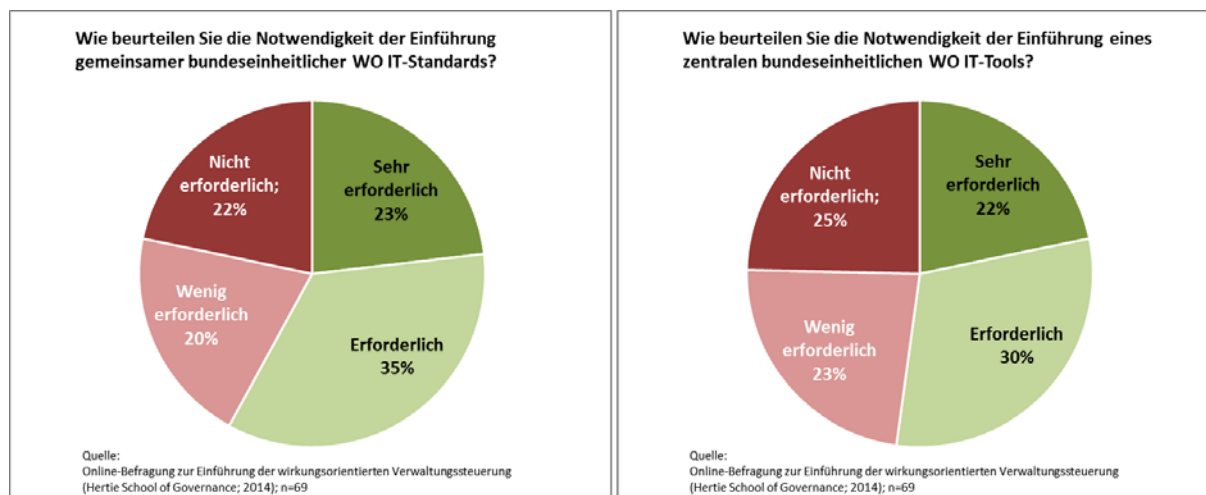


Abbildung 26: Bundeseinheitliche WO IT-Standards und Tools

## IV.2.5 Budgetunterlagen

Die Budgetunterlagen wurden im Zuge der Haushaltsrechtsreform grundlegend überarbeitet und neu gestaltet. Die Vertrautheit mit den „gewohnten“ Unterlagen ist einer gewissen Unsicherheit gegenüber den neuen Dokumenten gewichen. Die Hauptkritik fokussiert sich auf die gesunkene Leserinnen- und Leser-Freundlichkeit sowie auf die Unübersichtlichkeit der Erläuterungen insbesondere auch für Parlament und Öffentlichkeit. Generell gaben die befragten Expertinnen und Experten an, dass die Transparenz der Budgetunterlagen deutlich gesunken ist. Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf den Umfang der Budgetunterlagen und das damit verbundene Unvermögen, sich aus Zeitgründen mit dem Gesamtdokument auseinanderzusetzen. Was die Teilhefte betrifft, so enthalten diese zwar die relevanten Zahlen, jedoch zu wenig materielle Informationen; qualitative Erläuterungen fehlen. Das Verzeichnis veranschlagter Konten ist wiederum zu umfangreich bzw. unübersichtlich gestaltet.

Aus Sicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner fehlt derzeit auch noch eine strategische, übergreifende Klammer, die von allen Ressorts mitgetragen wird. Der aktuelle Strategiebericht der Bundesregierung erfüllt diese Anforderungen derzeit noch in zu geringem Maße. Einerseits finden Querschnittsthemen und ressortübergreifende Wirkungsziele noch zu wenig Berücksichtigung; es fehlt somit ein strategischer Oberbau über der Ebene der Untergliederungen, andererseits wird durch die dominante Stellung des BMF die Ressortautonomie auf strategischer Ebene eingeschränkt, was sich wiederum negativ auf das Commitment der einzelnen Ressorts auswirkt.

Zentrale Ziele der Wirkungsorientierung wie etwa eine stärkere Transparenz der Mittelverwendung gegenüber der interessierten Öffentlichkeit sowie eine verbesserte Information und strategische Grundlage für das Parlament sind somit bisher nur sehr eingeschränkt realisiert und ein klares Defizit der bisherigen Umsetzung.

### IV.3 Ressortinterne Ausgestaltung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung

Ein wichtiger Aspekt der qualitativen Interviews war die Frage nach ressortinternen Maßnahmen in der Vorbereitung und Implementierung der Wirkungsorientierung sowie der Anpassung ressortinterner Prozesse und Strukturen. In der strukturellen Ausgestaltung der Wirkungsorientierung und der Definition geeigneter Prozesse hatten die Ressorts erhebliche Gestaltungsfreiräume die sie in sehr unterschiedlichem Ausmaß nutzten.

Wie bereits einleitend erwähnt, konnten einige Ressorts auf erfolgreich umgesetzte Reformprozesse im Bereich der Ressortsteuerung zurückblicken und im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung auf bereits etablierte Strukturen und Mechanismen zurückgreifen. Andere Ressorts mussten entsprechende Strukturen erst aufbauen und unterstützende Prozesse definieren. Diese unterschiedlichen Zugänge trugen zu erheblichen Differenzen in Qualität und Umsetzungsgeschwindigkeit der Wirkungsorientierung bei, wobei anzumerken ist, dass Vorerfahrungen nicht zwingend zu besseren Prozessen führen müssen. Aufbauend auf dem Engagement, der Tiefe und Form der Herangehensweise der Ressorts und sonstigen obersten Organe konnten im Rahmen der Interviews drei Umsetzungstypen herausgearbeitet werden: Defensive, Anpasser und Innovatoren.

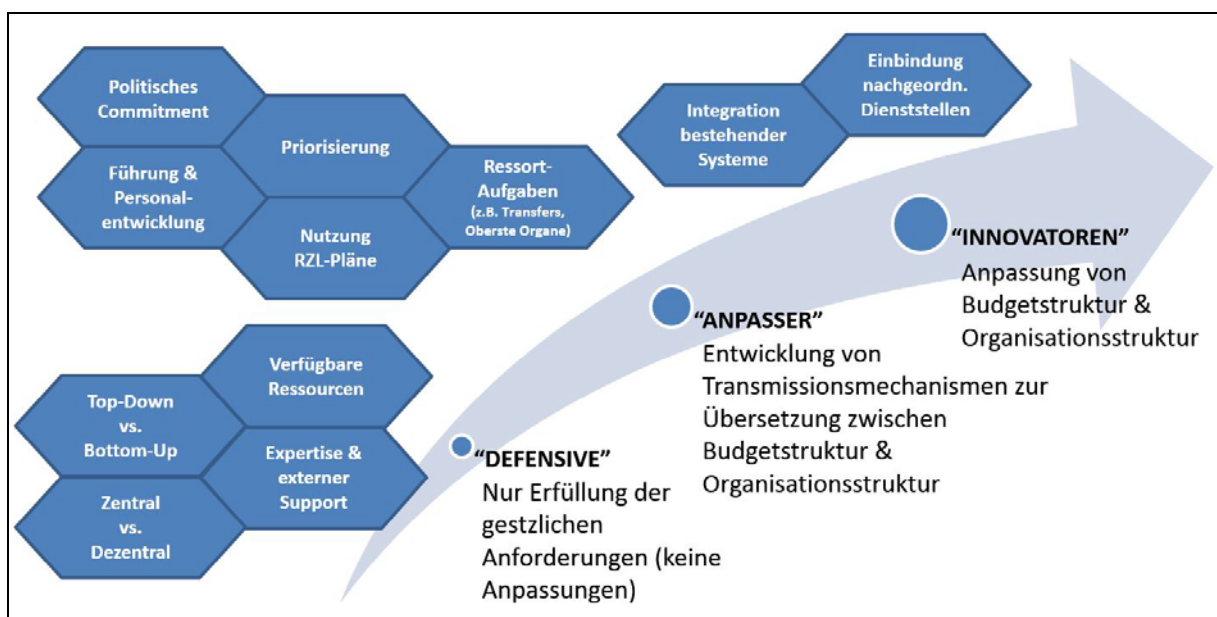


Abbildung 27: Implementierungs-Kategorien

Es zeigt sich, dass einige Ressorts bereits frühzeitig den sich aus der Wirkungsorientierung ergebenden Nutzen wie auch die oftmals dringende Notwendigkeit struktureller Anpassungen erkannten. Ressorts dieser „Innovatoren-Kategorie“ folgten dem – aus Sicht mancher Inter-

viewpartnerinnen und -partner – von zentraler Stelle bevorzugten Modell und nahmen Wirkungsorientierung und Haushaltsrechtsreform zum Anlass, Budgetstrukturen neu aufzusetzen, nach fachlichen Gesichtspunkten auszurichten und die nachgeordneten Dienststellen neu zu strukturieren. So wurde die Wirkungsorientierung in einigen Bereichen zum Motor einer weitergehenden Verwaltungsmodernisierung.

Auch Ressorts der „Anpasser-Kategorie“ setzten sich proaktiv mit der Wirkungsorientierung auseinander, führten jedoch keine wesentliche Anpassung ihrer Organisationsstruktur durch. Sie erkannten den sich aus der Wirkungsorientierung ergebenden Nutzen einer optimierten Steuerung und entwickelten umfassende Transmissionsmechanismen, um Steuerung und Budgetstruktur in Einklang zu bringen und Wirkungsorientierung zu einem Thema aller Führungskräfte zu machen. Als Transmissionsmechanismen werden in diesem Zusammenhang Maßnahmen und Strukturen bezeichnet, die eine mittelbare Verknüpfung bzw. „Übersetzung“ zwischen bestehender Struktur und neuem Regelwerk ermöglichen.

Ressorts der „Defensiv-Kategorie“ wurden *„von der Wirkungsorientierung überrollt“*. Man erfüllte die von zentraler Stelle erlassenen gesetzlichen Anforderungen und Vorgaben, ohne sich mit einem möglichen Mehrwert für das Ressort auseinanderzusetzen. Von Seiten der Interviewpartnerinnen und -partner wurden unterschiedliche Ursachen für dieses suboptimale Vorgehen genannt, die sich verallgemeinernd in die Kategorien „fehlender Wille“ und „fehlendes Wissen“ einteilen lassen.

Im Zuge der Interviews war feststellbar, dass auch Ressorts der „Defensiv-Kategorie“ mittlerweile Prozesse in Gang gesetzt haben, um Defizite zu beheben und zu den innovationsstarken Ressorts aufzuschließen. Da die wahrgenommene Grundstimmung gegenüber der Wirkungsorientierung in jenen Ressorts, die die Reform bisher nicht umfassend umgesetzt haben, tendenziell kritischer ist, wird der Weg hin zu einer erfolgreichen Umsetzung der Wirkungsorientierung in Bezug auf ein umfassendes Reform-Commitment deutlich anspruchsvoller als bei jenen Ressorts, die bereits zu Beginn geeignete Maßnahmen setzen konnten. Positiv ist jedoch, dass diese Ressorts von den Lehren und Erkenntnissen der anderen Häuser profitieren und somit schneller aufschließen können.

## IV.3.1 Organisation

### Budgetstruktur und Wirkungsorientierung

Wenngleich Budgetstruktur und Wirkungsorientierung einen engen Bezug zueinander aufweisen, entschied man sich bei der Konzeption der Wirkungsorientierung in Österreich für ein System ohne direkte Verknüpfung von Wirkungsorientierung/Wirkungszielen und Ressourcen („Performance-informed Budgeting“). Dieser Aspekt der Wirkungsorientierung wird durchaus unterschiedlich eingeschätzt. Während einige Interviewpartnerinnen und -partner dies aufgrund der problematischen Zurechenbarkeit von Ausgaben zu Wirkungen als vorteilhaft sehen, äußerten viele Interviewpartnerinnen und -partner Kritik an dieser starken Entkoppelung von Budgetstruktur und Wirkungsorientierung (*„wesentlicher Konstruktionsfehler“*), der vor allem realpolitische Gründe wie etwa die Schwierigkeit klarer politischer Prioritätssetzungen hat. Aus Sicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner wäre eine stärkere Verknüpfung insbesondere



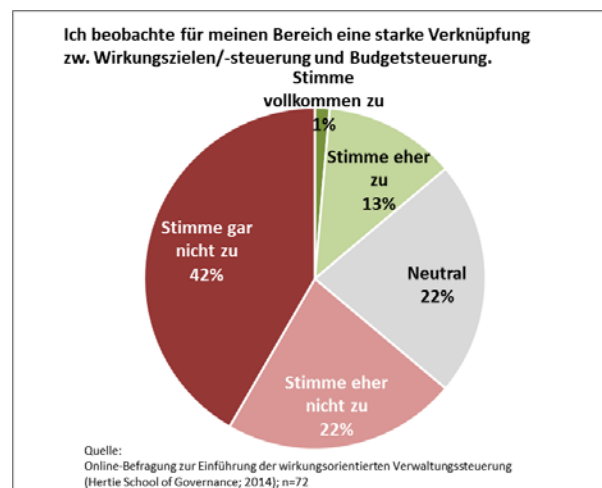
auf Ebene der Maßnahmen bzw. Programme (wie sie auch international vielfach umgesetzt wurde) umsetzbar und sinnvoll.

Strukturell orientiert sich die Zielstruktur der Wirkungsorientierung an der Budgetstruktur. Dieser von vielen Interviewpartnerinnen und -partnern als nachvollziehbar eingestufte Zugang führte jedoch in der Praxis zu Problemen, da Budget- und Organisationsstrukturen in den Ressorts nur bedingt übereinstimmen, zudem werden wesentliche Ressourcen (insb. Personalaufwand) in vielen Bereichen zentral gebündelt. Für eine zweckmäßige wirkungsorientierte Steuerung ist es jedoch erforderlich, dass Zielen bzw. dem Erreichen von Ergebnissen klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zugeordnet werden.

Dies bedingt, dass die ressortinterne wirkungsorientierte Steuerung nach der Organisations- und nicht nach der Budgetstruktur (sofern diese nicht deckungsgleich sind) erfolgen sollte. Um jedoch dieses mehrgliedrige System in Einklang zu bringen, waren umfangreiche Anpassungen in den Ressorts notwendig bzw. wären sie in vielen Bereichen notwendig gewesen.

Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner merkten an, dass die Unterstützung von Seiten des BKA und BMF in diesem Zusammenhang enden wollend war und man die Ressorts „*ins kalte Wasser stieß*“. Umgekehrt hatte diese Variante den Vorteil, dass nicht in die Autonomie der Ressorts eingegriffen wurde bzw. dies von Seiten der Ressorts auch nicht zugelassen worden wäre.

Bei der Konzeption der Wirkungsorientierung ging man davon aus, dass das Korsett der Wirkungsorientierung dazu führen würde, dass alle Ressorts ihre Organisations- und Budgetstrukturen anpassen würden. Das Ergebnis der Online-Befragung zeigt jedoch, dass bisher nur 14% der Befragten in ihrem Bereich eine starke Verknüpfung zwischen Wirkungsziel- und Budgetsteuerung wahrnehmen und hier noch klares Verbesserungspotenzial besteht.



**Abbildung 28: Verknüpfung Wirkungs- & Budgetsteuerung**

Im Zuge der Expertinnen- und Experten-Interviews und der Untersuchung der einzelnen Ressorts und obersten Organe bestätigte sich dieses Resultat dahingehend, dass die Häuser bei der Umsetzung der Wirkungsorientierung unterschiedlich tiefgreifende Zugänge wählten. Die Mehrzahl der Interviewpartnerinnen und -partner gab sich überzeugt, dass ohne die Anpassung von Budget- und Organisationsstruktur bzw. ohne die Entwicklung sinnvoller Transmissionsmechanismen eine zielorientierte Steuerung nur beschränkt möglich ist.

### Globalbudgets und Wirkungsorientierung

Die Ressorts waren in der Definition ihrer Global- und Detailbudgets weitgehend frei. Um eine sinnvolle wirkungsorientierte Steuerung sicherzustellen, sahen es einige Häuser als zweckmäßig an, ihre Budgetstruktur an die Organisationsstruktur anzupassen und sachlich gegliederte Global- und Detailbudgets zu schaffen („Innovatoren-Kategorie“). Diese „virtuelle“ Verknüpfung

von Budget, Organisation und Wirkung erleichterte es diesen Ressorts, die Wirkungsorientierung „mit Leben zu erfüllen“ und einen Mehrwert in der Ressortsteuerung zu erzielen.

Andere Ressorts machten sich diesen Prozess nicht zunutze und verzichteten auf die Veranschlagung sachlich gegliederter Globalbudgets. Dies geschah nach Meinung einiger Expertinnen und Experten teils aus mangelnden Wissen oder Commitment zur Wirkungsorientierung und teils auch bewusst, um eine erhöhte Bindungswirkung, eine stärkere Dezentralisierung bzw. eine erhöhte Transparenz zu verhindern.

Problematisch wird von vielen Interviewpartnerinnen und -partnern die interne Trennung der Bereiche Personal und Budget gesehen, da nach ihrer Ansicht haushaltsführende Stellen auch über eine entsprechende Personalkompetenz verfügen sollten; eine Anpassung der Personalkompetenz wäre im Rahmen der Haushaltsrechtsreform möglich und zweckmäßig gewesen. Nach Aussage eines Fachexperten war ursprünglich sogar geplant, die Personalbudgets den jeweiligen Globalbudgets im Sinne einer ganzheitlichen Steuerung zuzuordnen; dieser Plan scheiterte jedoch am Willen der Präsidialen (die mehrheitlich die Personalbudgets verantworten).

Grundsätzlich ist es möglich, Untergliederungen auf bis zu vier Globalbudgets aufzuteilen. Von dieser maximalen Strukturierung wurde in vielen Fällen nicht Gebrauch gemacht. Die Ressorts fassten mehrheitlich das zentrale Ressortbudget im Globalbudget „Steuerung und Services“ zusammen (was jedoch durch eine unterschiedliche Strukturierung der übrigen Globalbudgets deutlich divergierende Inhalte aufweist) und versuchten darüber hinaus, die Zahl der Globalbudgets möglichst gering zu halten. Während einige Ressorts die Globalbudgets nach Sektionen strukturierten (was einer kohärenten Steuerung grundsätzlich zugutekommt), greifen Sektionen in anderen Fällen nur auf Teile gemeinsamer Globalbudgets zu (was zwar aus inhaltlichen Gründen gerechtfertigt sein kann, jedoch die wirkungsorientierte Steuerung verkompliziert).

Der Grund für den Wunsch einiger Häuser, ihre Untergliederungen auf möglichst wenige Detailbudgets aufzuteilen, lag in einer dadurch erhöhten internen Flexibilität. Auch geben die Ressorts an, durch diesen Prozess den verwaltungstechnischen Ressourcenaufwand möglichst gering halten zu wollen. Als weiteres Argument wird ins Treffen geführt, dass die Aufteilung der Untergliederung auf mehrere Globalbudgets die Grundidee der Wirkungsorientierung dahingehend konterkariert, dass Globalbudget-übergreifenden Wirkungszielen – gemäß den in der Verwaltung vorherrschenden Realitäten – zu wenig Rechnung getragen wird. Hinzu kommt, dass der aus der Aufteilung der Globalbudgets entstehende „Profit-Center Gedanke“ die Frage nach dem Kostenträger in den Vordergrund rückt, während die beabsichtigte Wirkung in den Hintergrund tritt. Andere Häuser argumentieren wiederum, dass dieses engere Budgetkorsett zu einem verstärkten Ressourcen-Bewusstsein in der öffentlichen Verwaltung geführt hat. Da jedoch die Aufteilung der Untergliederung auf mehrere Globalbudgets zu mehr Transparenz, Aussagekraft und Legitimierung der Budgets vor dem Souverän beiträgt, wird die strikte Haltung von BKA und BMF (Forderung nach mehreren Globalbudgets) von vielen Interviewpartnerinnen und -partnern positiv gesehen.

Die Budgetstrukturierung im Zuge der Haushaltsrechtsreform hat nach Ansicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner strukturelle und organisatorische Defizite in der Bundesverwal-



tung deutlich sichtbar gemacht. Sowohl zwischen den Ressorts als auch innerhalb der Ressorts fehlt ein ganzheitlicher Zugang, der die effiziente Gestaltung entsprechender Reformprozesse unterstützt.

Generalsekretariate bzw. starke Präsidialen wirken sich – nach Aussage einiger Interviewpartnerinnen und -partner – deutlich positiv auf die effiziente Umsetzung von Innovationsprozessen aus.

### **Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne und Wirkungsorientierung**

Die in Bezug auf eine sachliche Kohärenz unterschiedliche Vorgehensweise im Bereich der Globalbudgets wiederholt sich auf Ebene der Detailbudgets mit dem Unterschied, dass die Ressorts im Bereich der Detailbudgets sowie der Ressourcen-, Ziel und Leistungspläne (RZL-P) noch erheblich größere Freiheiten in der Umsetzung hatten.

In Ressorts, in denen bisher keine Harmonisierung zwischen bestehendem organisatorischen Aufbau und haushaltsrechtlichem Steuerungssystem stattgefunden hat (durch sachliche Strukturierung der Budgetstruktur oder die Entwicklung von Transmissionsmechanismen), finden die RZL-P – nach Auskunft der befragten Interviewpartnerinnen und -partner – keine praktische Anwendung. Die Vorgaben des Gesetzgebers werden oberflächlich erfüllt; in der Steuerung finden die RZL-P keinen oder kaum einen konkreten Niederschlag.

Jene Ressorts, die eine entsprechende Harmonisierung umsetzen konnten, nutzen die RZL-P in unterschiedlicher Ausprägung und Detaillierung zur Steuerung ihrer Organisationseinheiten und nachgeordneter Dienststellen.

Aufgrund der Vielzahl und Komplexität unterschiedlicher Steuerungsprozesse kann an dieser Stelle kein detaillierter Überblick zur Umsetzung der RZL-P in den verschiedenen Ressorts gegeben werden, doch sollen beispielhaft einige Lösungsansätze überblicksmäßig beschrieben werden.

So wurden beispielsweise – um die nicht erfolgte Verknüpfung von Budget- und Organisationsstruktur zu umgehen – in Ressorts der „Anpasser-Kategorie“ Detailbudget-unabhängige RZL-P für alle Abteilungen eines Hauses erstellt. Diese RZL-P basieren auf den Leistungen der jeweiligen Sektion, die wiederum Bestandteil der Ressortziele sind. So können die Ziele des Ressorts über die Sektionen hin zu den Abteilungen bis zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern heruntergebrochen werden (Konkretisierung des individuellen Beitrags der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Der Zielentwicklungsprozess ist hochgradig partizipativ gestaltet und bindet im Zuge eines Bottom-Up Prozesses alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein.

Zwar erfordert die Entwicklung wie auch die Instandhaltung dieses Systems einen hohen Ressourceneinsatz, doch führt eine solche partizipative Zielkaskadierung zu einer erhöhten Kohärenz zwischen Ressortzielen und Verwaltungshandeln, einer gesteigerten Ressort- und Zielidentifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, trägt positiv zur Arbeitsmotivation bei und ermöglicht den Führungskräften eine transparente und zielorientierte Steuerung. Ohne eine solche Kaskadierung würde nach Aussage eines betroffenen Fachexperten *„die gesamte Wirkungsorientierung keinen Sinn machen“*.

In anderen Ressorts der „Innovatoren-Kategorie“, in denen beispielsweise mehrere Abteilungen auf ein inhaltlich kohärentes Detailbudget zugreifen, nutzt man gemeinschaftliche RZL-P, auf Basis derer jeder Abteilung individuell zu erfüllende Ziele zugewiesen werden. Auch hier endet die Kaskadierung auf Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Andere Ressorts setzen wiederum auf Abteilungszielkataloge, für die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Organisationseinheit gemeinschaftlich verantwortlich zeichnen.

All diese Mechanismen helfen dabei, die komplexen und umfassenden Ressortziele zu operationalisieren und in steuerungsrelevante Informationen und Systeme zu transformieren. Darüber hinaus bieten „interne Kennzahlen“ den Vorteil, dass sie *„unter Ausschluss der Öffentlichkeit“* angewandt werden und somit zielgerichteter und ggf. auch strikter definiert und kontrolliert werden können.

Die Kaskadierung der zentralen Wirkungsziele führte in einigen Ressorts zu einer erheblichen Steigerung der Anzahl an Kennzahlen; so umfassen die Kennzahlen-Landkarten einiger Häuser über 70 Indikatoren. Diese *„Zahlengebirge“* stellen die internen Controlling-Abteilungen wie auch die Führungskräfte vor große Herausforderungen. Zum einen müssen Indikator-Daten erhoben, ausgewertet, eingepflegt und aktualisiert werden, zum anderen müssen die Führungskräfte jederzeit über ein Set für die Steuerung relevanter Daten verfügen (Key Performance Indicators (KPI); „Management-Cockpit“). Von entscheidender Bedeutung sind hier die Bereitstellung geeigneter Visualisierungen von Zielkaskaden und Wirkungsketten sowie entsprechende IT-Lösungen, die dabei helfen, Komplexität zu reduzieren.

Wie bereits einleitend erwähnt, liegt die Ausgestaltung der Detailbudgets und RZL-P weitgehend in der Autonomie der Ressorts. Zwar wird diese Autonomie für wichtig erachtet, allerdings sollten nach Meinung einiger Interviewpartnerinnen und -partner Wege gefunden werden, um die Ressorts verstärkt bei der technischen und strukturellen Ausgestaltung ihrer RZL-P zu unterstützen und auf eine positive Annäherung der Qualitätsniveaus hinzuwirken. Nach Ansicht mehrerer Interviewpartnerinnen und -partner wird hier eine stärkere koordinative und unterstützende Tätigkeit des BKA gewünscht, um den Austausch zwischen den Ressorts zu fördern.

### **Nachgeordnete Dienststellen, Selbstverwaltungskörper**

Der Nutzen der Wirkungsorientierung zeigt sich besonders in Ressorts, die ihre nachgeordneten Dienststellen aktiv in dieses System eingebunden haben. So wurden große und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattete nachgeordnete Dienststellen als haushaltsführende Stellen eingerichtet. Dies wirkte sich nach Aussage der befragten Interviewpartnerinnen und -partner positiv auf Autonomie, Effektivität und Effizienz der Organisationseinheiten aus. In kleineren nachgeordneten Dienststellen sollen sukzessive Kapazitäten geschaffen werden, um sie zum geeigneten Zeitpunkt in budgetführende Stellen umzuwandeln.

Nach Ansicht mancher Interviewpartnerinnen und -partner hat die Wirkungsorientierung die Dezentralisierung der nachgeordneten Dienststellen befördert. Die nachgeordneten Dienststellen verfügen nun über größere Autonomie; im Gegenzug wurde der Zentralleitung mit der Wirkungsorientierung ein effizientes Instrument zur Steuerung und Kontrolle der nachgeordneten Dienststellen zur Hand gegeben.

Es zeigt sich, dass selbst Ressorts, die dem Nutzen der Wirkungsorientierung im Bereich der Zentralleitung skeptisch gegenüber stehen, in der Steuerung nachgeordneter Dienststellen einen klaren Mehrwert erkennen.

Die Steuerung von Selbstverwaltungskörpern<sup>7</sup> bzw. ausgegliederten Einrichtungen stellt für manche Ressorts ein Problem im Kontext der Wirkungsorientierung dar. So erfolgen Zahlungen/Leistungen der Ressorts an diese Einrichtungen, wobei nur sehr beschränkter Einfluss auf die entsprechenden Maßnahmen genommen werden kann; mit vergleichbaren Herausforderungen sind auch Transferressorts<sup>8</sup> konfrontiert. Eine gemeinsame Lösung dieses Problemfeldes (bspw. durch verbindliche Leistungsvereinbarungen) wäre aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner wünschenswert.

### **Integration bestehender Systeme und Prozesse**

Die Interviewpartnerinnen und -partner einiger Ressorts betonten, dass oftmals der Eindruck entstände, dass vor Einführung der Wirkungsorientierung keine zielgerichtete ergebnisorientierte Steuerung erfolgte. Die mangelnde Einbindung der Ressorts im Zuge der Vorbereitung der Wirkungsorientierung trug nicht unwesentlich zu dieser Einschätzung bei.

Tatsächlich verfügten viele Ressorts und oberste Organe bereits über Systeme, die politische Ziele mit Fachzielen verknüpften (z.B. „Arbeitsprogramm-Manager“, „Arbeits- und Budget-Programm“, etc.).

Mit Einführung der Wirkungsorientierung erwies es sich in vielen Ressorts als zweckmäßig, bereits bestehende Systeme intern weiterzuführen und zu analysieren, welche Ergänzungen notwendig sind, um dem Gesetzgeber gerecht zu werden.

Man bemühte sich, die vorhandenen Steuerungssysteme „intelligent“ zu transferieren und auf bereits bestehenden Instrumenten (Leistungsvereinbarungen, KLR, Budgetierung, Personalressourcenplanung) aufzubauen. Erfolgreiche Ressorts nutzen die Wirkungsorientierung als verbindende Klammer, um einen integrierten Steuerungsprozess zu schaffen.

Durch die Adaption der alten Systeme wurden zudem auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht überfordert, und das neue System konnte zum Teil mit beschränktem Ressourcen- und Zeitaufwand implementiert werden („Umwandeln statt neu erfinden“).

### **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)**

Befragt nach der gegenwärtigen Anwendung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und einer allfälligen Verschränkung bzw. Verknüpfung mit der Wirkungsorientierung, zeigten sich im Zuge der Expertinnen- und Experten-Interviews große Unterschiede zwischen den Ressorts.

---

<sup>7</sup> Krankenkassen, Kammern, etc.

<sup>8</sup> Bereiche mit einem hohen Anteil an Transferbudgets (bspw. Zahlungen an autonome Universitäten ohne direkte Möglichkeit der Einflussnahme auf Steuerung).

Jene Häuser, die über ein KLR-System verfügen, nutzen dieses in unterschiedlicher Ausprägung. Ein Fachexperte gab an, dass die Kosten- und Leistungsrechnung in seinem Ressort eine lange Tradition hat und in Verbindung mit der Wirkungsorientierung aktiv zu Steuerungszwecken herangezogen wird, jedoch in unterschiedlicher Dichte (Herausforderungen in strategischen Bereichen des Ministeriums bzw. in Zentralleitung).

Eine andere Fachexpertin merkte an, dass ihr Ressort zwar über eine KLR verfügt, sie jedoch nicht zur Steuerung genutzt wird bzw. auch nicht mit der Wirkungsorientierung verknüpft wurde.

Im Falle einer Verknüpfung von Wirkungsorientierung und KLR zeigt die Erfahrung einiger Ressorts, dass hier differenziert vorgegangen werden sollte, da sich die KLR in manchen Bereichen (z.B.: Zentralleitung) nur bedingt als Steuerungsinstrument eignet. In der Praxis sind KLR-Leistungen und Wirkungsziele oftmals nicht deckungsgleich; sie passen teilweise zu keinem oder auch zu mehreren Zielen. Nach Aussage einiger Interviewpartnerinnen und -partner müsste die KLR sinnvollerweise jährlich an die Wirkungsorientierung angepasst werden (worunter jedoch das Kriterium der Vergleichbarkeit leiden würde); ist man nicht bereit, diesen Weg zu gehen, erscheint es aus Sicht einiger Expertinnen und Experten zweckmäßiger, die Systeme nicht zu integrieren.

Einige Interviewpartnerinnen und -partner sehen den Nutzen der KLR primär in operativen Bereichen, wobei angemerkt wird, dass diese prädestinierten Bereiche in den vergangenen Jahren in vielen Ressorts ohnehin ausgegliedert wurden.

Darüber hinaus wird eine „Scheu“ zur Nutzung der KLR diagnostiziert (*„wenn die KLR richtig gemacht wird, müsste es im öffentlichen Dienst ein Erdbeben geben“*).

In jenen Ressorts, die die Kosten- und Leistungsrechnung nach eigenen Angaben erfolgreich nutzen, wurden trotzdem auch folgende Kritikpunkte geäußert:

- KLR-Berichte weisen Defizite in der Lesbarkeit auf
- KLR-Berichte werden nicht zeitnah zur Verfügung gestellt
- KLR ist nicht für die politische Darstellung eines Ressorts geeignet

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die KLR von jenen Interviewpartnerinnen und -partnern, deren Ressorts sie nutzen, als zweckmäßiges, die Wirkungsorientierung ergänzendes Steuerungsinstrument gesehen wird und sie bei sinnvollem Einsatz einen klaren Mehrwert bringt. Man ist sich jedoch auch einig, dass die KLR in der öffentlichen Verwaltung aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen im Vergleich zur Privatwirtschaft nie ihr volles Potential entfalten kann.

## IV.3.2 Wirkungsziele und Indikatoren

### Entwicklungsprozess

Im Rahmen der Expertinnen- und Experten-Interviews zeigte sich, dass die Entwicklungsprozesse der Wirkungsziele in den Ressorts zwar sehr unterschiedlich verliefen, jedoch in einigen

Bereichen wesentliche Parallelen aufweisen. Im folgenden Abschnitt werden unterschiedliche Teilaspekte des Entwicklungsprozesses beleuchtet und die Zugänge verschiedener Ressorts beschrieben.

Alle Ressorts durchliefen im Rahmen der Einführung der Wirkungsorientierung verpflichtende Strategie/Leitbild-Prozesse. Diese resultierten in der Definition von Leitbildern sowie der Formulierung von Ressortzielen, kurz „Ressortstrategien“, die sich jedoch – nach Aussage der befragten Expertinnen und Experten – qualitativ deutlich voneinander unterscheiden. Im Zuge der Wirkungsorientierung hatten jene Ressorts bei der Formulierung ihrer Wirkungsziele einen erheblichen Wettbewerbsvorteil, die diesen Prozess bereits vor Implementierung der Wirkungsorientierung (zum Teil auch schon mehrfach) durchlaufen hatten. Neben entsprechenden Erfahrungswerten verfügten sie teilweise bereits über geeignete strategische Planungsprozesse und Strategie-Kaskaden, die Parallelen zu den Grundüberlegungen der Wirkungsorientierung aufwiesen. Unabhängig vom Zeitpunkt der ersten Durchführung waren die Leitbild-Prozesse für alle Häuser von entscheidender Bedeutung. Aufbauend auf dem Regierungsprogramm und allfälligen Fachstrategien definierten sie Leitbild und Aufgabenbereiche der Ressorts und der jeweiligen Sektionen, was die wesentliche Grundvoraussetzung für die Entwicklung kohärenter Wirkungsziele darstellt.

Das Vorhandensein grundlegender und unterstützender Strukturen zur Koordinierung der Entwicklungsprozesse war für eine effiziente und effektive Gestaltung der Zielfindungsprozesse wesentlich. Ressorts, die diesen Prozess über eine zentrale und in der bestehenden Struktur gut verankerte Wirkungscontrollingstelle steuerten, konnten gegenüber jenen Ressorts, die noch keine entsprechenden Strukturen aufgebaut hatten, klare Vorteile erzielen. Offene und ohne klare Vorgaben gestaltete Prozesse wirkten sich hingegen negativ auf Umfang, Kohärenz und Qualitätsniveau der entwickelten Wirkungsziele aus. Klare Vorgaben, eine professionelle Prozessbegleitung durch eine interne Wirkungscontrollingstelle und/oder eine externe Beratung sowie ein intensiver Austausch mit BKA und BMF trugen positiv zum Prozessverlauf bei.

Wie bereits beschrieben, variierten das Bekenntnis und die Unterstützung der politischen Ebene und auch der jeweiligen Kabinette in den Ressorts deutlich. In wenigen Ministerien wurde der Prozess von der politischen Führung aktiv mitgestaltet. Wenn jedoch eine Beteiligung stattfand, wirkte sich dies deutlich positiv auf die Wahrnehmung der Wirkungsorientierung im Ressort, das Commitment der Sektionsleitungen und der darunterliegenden Ebenen sowie die Akzeptanz und Qualität der weiteren Prozesse aus. Zudem kann ohne eine entsprechende Einbindung bzw. Vorgaben der politischen Leitung nicht von einem idealtypischen Top-Down Prozess gesprochen werden. Tatsächlich zeigte sich, dass kaum ein Ressort den Wirkungsziel-Prozess ausschließlich nach Top-Down Prinzipien gestaltete. Die Mehrzahl der befragten Ressorts wandten Bottom-Up Prinzipien in Kombination mit Top-Down Elementen bei der Entwicklung ihrer Wirkungsziele an.

Mehrheitlich entwickelten die Ressorts ihre Wirkungsziele im Rahmen von partizipativen internen Prozessen. In der Ausgestaltung dieser Prozesse ergaben sich jedoch erhebliche Unterschiede. Während beispielsweise in manchen Ressorts alle Führungskräfte und Fachbeauftragte (z.B. für Gender Mainstreaming), in den Entwicklungsprozess eingebunden wurden, setzte man in anderen Häusern auf kleine Fokusgruppen verschiedener Hierarchie-Ebenen und Ressort-Bereiche.

Ein zweites wesentliches Unterscheidungskriterium ist die ressortinterne Prozessabgrenzung. In einigen Häusern wurden die Prozesse getrennt nach Sektionen umgesetzt. So wurde beispielsweise eine Sektion mit der Entwicklung von ein bis zwei Wirkungszielen als Teil der fünf Wirkungsziele einer Untergliederung beauftragt. Auch die Beteiligung der Präsidialsektionen variierte und reichte von einem klaren Prozess-Leadership hin zu einer rein beratenden Tätigkeit.

Die letzten Schritte im Entwicklungsprozess waren in den meisten Ressorts wiederum ähnlich. So wurden die fünf Wirkungsziele einer Untergliederung zumeist final unter den Sektionsleitungen diskutiert bzw. abgestimmt und in weiterer Folge der Ressortleitung vorgelegt. In den meisten Fällen wurden die präsentierten Wirkungsziele von der politischen Leitung der Häuser übernommen bzw. wurden fünf von mehreren vorgeschlagenen Zielen ausgewählt. Teilweise wurden auch kleinere Änderungen an der Verbalisierung der Wirkungsziele vorgenommen. Die politische Realisierbarkeit der Wirkungsziele wurde bereits antizipativ im Zuge des Entwicklungsprozess berücksichtigt.

Stellt man die unterschiedlichen Ansätze und die entsprechenden Aussagen der jeweiligen Interviewpartnerinnen und -partner einander gegenüber, so zeigt sich, dass partizipative Prozesse gepaart mit der Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem umfassenderen Commitment und somit auch einer breiteren Identifikation mit den Wirkungszielen führen. Von einem Fachexperten wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, dass *„insbesondere in Zeiten knapper Ressourcen, ein breitgetragener Zielfindungsprozess wesentlich ist“*. Das Einsetzen von Fokusgruppen (*„elitären Zirkeln“*) wurde zumeist negativ wahrgenommen, wobei die entsprechenden Prozesse dadurch im Regelfall schneller umgesetzt werden konnten. Die Entwicklung von Wirkungszielen getrennt nach Sektionen ist zumeist fachlich nachvollziehbar und erhöht das „Ownership“ bzw. die Verantwortlichkeit für die jeweiligen Wirkungsziele, jedoch fördert sie die Silo-Mentalität innerhalb der Ressorts sowie ggf. auch das interne Konkurrenzdenken und verhindert interdisziplinäre bzw. umfassendere Ressortzielsetzungen.

Im Zuge der Expertinnen und Experten-Interviews wurde die Notwendigkeit einer Priorisierung der Ressortziele (*„Die fünf schönsten Kleider des Hauses“*; Abbildung der Grundaufgaben der Ressorts) als wesentlicher Mehrwert der Wirkungsorientierung genannt; auch war man sich weitgehend darüber einig, dass eine solche Priorisierung in Zeiten knapper Ressourcen unumgänglich ist. Jedoch ist aus Sicht einiger Interviewpartnerinnen und -partner die Prioritätensetzung noch nicht scharf genug.

In der Praxis stellt die Priorisierung die Politik vor eine erhebliche Herausforderung, da es im Zuge einer Priorisierung auch darum geht, bereits bestehenden Zielen nur noch geringe bzw. keine Priorität einzuräumen. Die Mehrzahl der dazu befragten Interviewpartnerinnen und -partner war sich darin einig, dass dies der bisherigen politischen Praxis nicht entspricht. Sie verwiesen in diesem Zusammenhang auch auf die letzte Konsolidierungswelle, in der allen Ressorts ein Einsparungsziel in Form eines einheitlichen Prozentsatzes vorgegeben wurde (*„Es kann für Politikerinnen und Politiker keine Nicht-Prioritäten geben.“*; *„Alles was Stimmen bringt ist wichtig, ungeachtet der verfügbaren Mittel.“*; *„Für welches Aufgaben/Ziele sollen Ministerinnen und Minister in der Außenwahrnehmung nicht zuständig sein?“*; *„Was sage ich damit politisch?“*). Hinzu kommt, dass sich die Politik zumeist maximalen Gestaltungsspielraum bewahren möchte, was langfristige Zielsetzungen erschwert.

Auf fachlicher Ebene stellt die Priorisierung die Verwaltung ebenso vor erhebliche Herausforderungen. In manchen Ressorts war man darum bemüht, im Zuge der Wirkungszielentwicklung alle Themen (Sektionen) darzustellen und praktisch jede Tätigkeit den Wirkungszielen zuordenbar zu machen. Auch sollte jede Sektion ein Wirkungsziel zu den Ressortzielen beisteuern, um die Struktur des Hauses abzubilden. Die Sektionsziele sollen wiederum alle Abteilungen abbilden. In diesem und anderen Ressorts, vertrat man den Standpunkt, dass nur so ein entsprechendes „Ownership“ erreicht werden kann. Zudem war man der Ansicht, dass die Nicht-Darstellung einer Sektion in den Wirkungszielen deren Bedeutung schmälern würde, was keinesfalls erwünscht war. Im Gegensatz zu den obersten Ebenen ist die Priorisierung auf den unteren – nicht in einem solchen Maß in der öffentlichen Wahrnehmung verankerten – Ebenen leichter möglich und wird teilweise auch gelebt.

Eine weitere Herausforderung zeigte sich im Rahmen der Expertinnen- und Experten-Interviews in internationalen Bereichen (Sektionen/Abteilungen); diese richteten ihre Leistungen zum Teil auf Basis international vereinbarter Ziele (z.B. Millennium Development Goals) oder ressortübergreifender Strategien (z.B. FTI-, EZA-Strategie) aus. Die Wirkungsziele der einzelnen Ressorts dienen jedoch mehrheitlich der Darstellung national relevanter Leistungen. Von Seiten einiger Interviewpartnerinnen und -partner wurde eine damit verbundene „Vernachlässigung“ international relevanter Bereiche bzw. die mangelnde Heranziehung internationaler Benchmarks im Bereich der Indikatoren/Meilensteine im Wirkungsziel-Prozess kritisiert.

Häufiger Kritikpunkt im Zuge der Expertinnen- und Experten-Interviews war die mangelhafte Berücksichtigung von Querschnittsthemen. Es entsteht der Eindruck, dass den Ressorts primär an einer gegenseitigen Abgrenzung gelegen ist, anstatt gemeinsame Zielsetzungen zu entwickeln. So erfolgt zwar in einigen Fällen eine Abstimmung auf Beamtinnen- und Beamten-Ebene, hier handelt es sich jedoch zumeist um eine negative Abstimmung (Abgrenzung von Zuständigkeiten, um mögliche Überschneidungen zu minimieren); nur in wenigen Fällen kommt es zu einer positiven Abstimmung, im Zuge derer gemeinsame Zielsetzungen definiert und Verantwortlichkeiten festgeschrieben werden. Einige der Interviewpartnerinnen und -partner betonen, dass positive Koordination zwischen Ressorts eines deutlich höheren Ressourcenaufwands bedarf. Die Aufteilung der großen fachlichen Cluster und damit inhaltlich zusammenhängender Bereiche zwischen den Regierungsparteien erhöht das Komplexitätsniveau bei der Koordination. Eine weitere große Herausforderung bei der Behandlung von Querschnittsbereichen stellt die Komplexität der Zurechenbarkeit positiver wie negativer Entwicklungen sowie die kontinuierliche Wahrnehmung entsprechender Verantwortlichkeiten dar.

Von einigen Ressorts wurden die strengen Vorgaben und mangelnde Flexibilität bei der Wirkungsziel-Obergrenze kritisiert. Die Ressorts haben die Möglichkeit, ein bis maximal fünf Wirkungsziele (wobei ein Wirkungsziel thematisch bereits vorgegeben ist) zu definieren. Dadurch sahen sich einige Ressorts dazu gezwungen, mehrere Sektionen in nur einem Ziel „unterzubringen“, was sowohl der Qualität, als auch der Verständlichkeit der Ziele nicht zuträglich war. Andere Ressorts geben an, dass von zentraler Stelle auch die Nicht-Ausnutzung aller fünf möglichen Wirkungsziele kritisiert wurde. An dieser Stelle ist anzumerken, dass im BVA-E 2014 und 2015 die volle Zahl von fünf Wirkungszielen in 15 von insgesamt 32 Untergliederungen ausgenutzt wurde.



## Qualität und Steuerungsrelevanz der Wirkungsziele und Maßnahmen

Nach Einschätzung einiger Interviewpartnerinnen und -partner und online befragten Personen ist die Qualität und Aussagekraft der Wirkungsziele und Maßnahmen grundsätzlich gut, jedoch in einigen Bereichen verbesserungswürdig.

Die Online-Befragung zeigt, dass eine klare Mehrheit der Befragten der Ansicht ist, dass Wirkungsziele grundsätzlich ein geeignetes Instrument für ihr Ressort darstellen. Die Abdeckung der Ressort-Aufgaben über Wirkungsziele wird sehr positiv beurteilt aber auch die Qualität der Aussagekraft der Wirkungsziele sowie die Nutzung zur Zielerreichung in den Ressorts wird mehrheitlich positiv beurteilt. Lediglich in Hinblick auf die Steuerungsrelevanz der Wirkungsziele für die Ressortleitung und Führungskräfte zeigt die Online-Befragung klare Defizite.

Die-Interviews zeigten jedoch auch deutlich, dass in einigen komplexeren Regelungsbereichen die Definition von geeigneten Wirkungszielen und Maßnahmen eine erhebliche Herausforderung darstellt.

Häufiger Kritikpunkt war das Ambitionsniveau der Wirkungsziele und Maßnahmen, wobei das Spektrum von „zu ambitioniert“ bis „zu wenig ambitioniert“ („*low-hanging fruits*“) reicht.

In Zusammenhang mit einem zu hohen Ambitionsniveau wird oftmals die aktuelle budgetäre Situation genannt. Wirkungsziele werden nach Aussage einiger Interviewpartnerinnen und -partner weitgehend unabhängig von den verfügbaren Ressourcen definiert; negative budgetäre oder kapazitäts Entwicklungen spiegeln sich in der Formulierung der Wirkungsziele nicht wider. Die aktuellen Budgetkürzungen müssten auch bei der Festlegung von Wirkungszielen bzw. deren Anpassung Berücksichtigung finden; dieser wichtige Schritt wird jedoch oftmals nicht gesetzt. Andererseits wird kritisiert, dass die Wirkungsziele in einigen Bereichen nur den kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegeln.

Es zeigt sich, dass viele Ressorts ihre „externen“ Wirkungsziele so gestalten, dass sie auch realisierbar sind. Man möchte sich nach Möglichkeit keiner Kritik des Parlaments bzw. der Öffentlichkeit aussetzen. Zwei Komponenten werden in diesem Zusammenhang ins Treffen geführt. So nehmen die Interviewpartnerinnen und -partner einerseits die zum Teil unqualifizierte Kritik des Parlaments bzw. der Öffentlichkeit als problematisch wahr, was aus ihrer Sicht der politischen Realität bzw. dem medialen „Schlagzeilen-Bedürfnis“ geschuldet und somit kurzfristig nicht veränderbar ist. Andererseits stellt sich die Frage: *„Sind wir in unserer Fehlerkultur weit genug, um ein Scheitern (von Wirkungszielen) zu akzeptieren und konstruktiv umzusetzen?“*. Hier bedarf es nach einhelliger Meinung eines umfassenden Prozesses des kulturellen Wandels, der nach Einschätzung einiger Expertinnen und Experten in manchen Bereichen bereits wahrnehmbar ist.

Einige Ressorts konnten im Zusammenhang mit der Nicht-Erreichung von Zielen auch positive Erfahrungen sammeln. Sie nutzten die Ergebnisse für eine offene interne „*Manöverkritik*“ und eine umfassende Ursachenanalyse; dies leistete einen positiven Beitrag zur Prozessoptimierung und zur Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung. Darüber hinaus flossen die Ergebnisse in die strategische Entwicklung des Hauses ein. Der Prozess wurde nach Ansicht der Interviewpartnerinnen und -partner von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern positiv wahrgenommen und trug zu einer Weiterentwicklung der internen Fehlerkultur bei. Wesentlich ist,

dass die Nicht-Erreichung von Zielen für einen positiven Kritikprozess genutzt wird. Nur so kann die Wirkungsorientierung ihr Potential ausschöpfen und einen Mehrwert für Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger generieren.

Eine große Herausforderung liegt für die Ressorts und obersten Organe in Bereichen, in denen das Erreichen von Wirkungszielen von exogenen (nicht beeinflussbaren) Faktoren bzw. von anderen institutionellen Akteuren abhängt. Ein weiteres Problem wird in der teilweise mangelhaften Kohärenz der Wirkungsziele und der relevanten Strategiedokumente der Ressorts bzw. der Bundesregierung gesehen. Hier wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern eine stärkere Verknüpfung bzw. eine Überarbeitung widersprüchlicher Angaben gefordert. Die Interviewpartnerinnen und -partner empfehlen, Ziele und Leistungen aufeinander abzustimmen und „kluge“ Wirkungsziele zu wählen, die dazu beitragen, das Optimum aus den eingesetzten Ressourcen zu generieren.

Die Definition von Wirkungszielen und Maßnahmen macht jedoch – wie bereits einleitend erwähnt – nur dann Sinn, wenn diese auch zur Steuerung herangezogen werden; dies ist nach Aussage der Expertinnen und Experten sowie der online befragten Personen nur in manchen Ressorts der Fall.

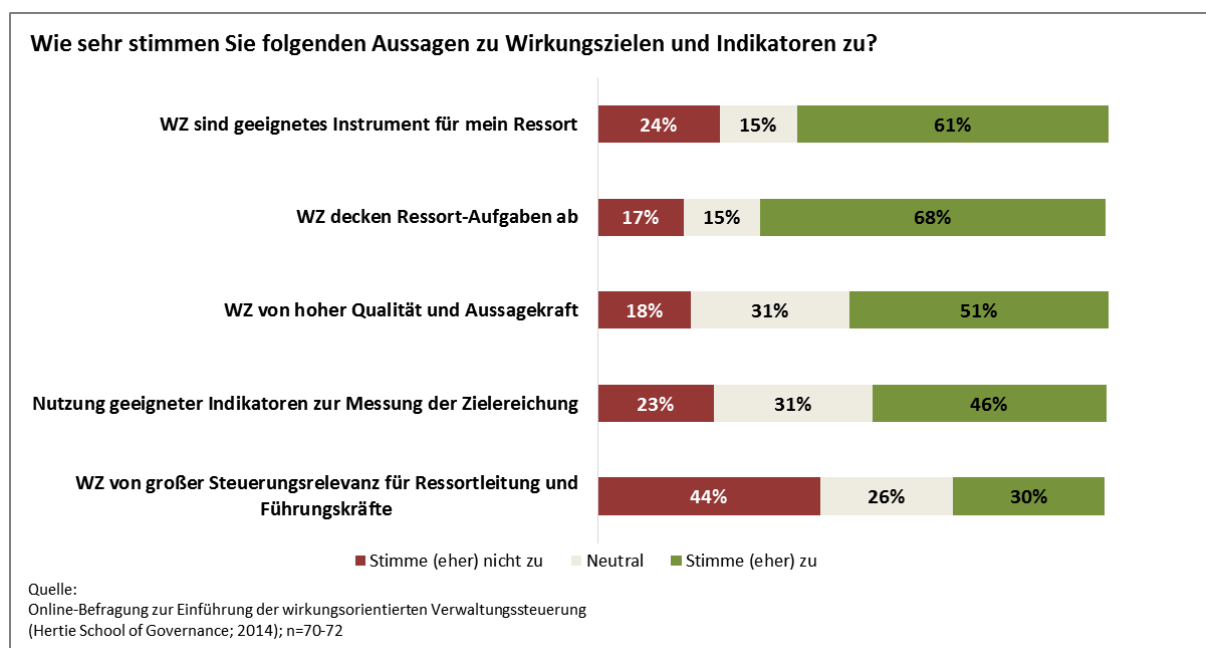


Abbildung 29: Wirkungsziele und Indikatoren

## Qualität und Steuerungsrelevanz der Indikatoren

In starker Übereinstimmung mit den internationalen Erfahrungen stellt die Generierung bzw. Bereitstellung relevanter, guter und zeitgerecht verfügbarer Indikator-Daten für die Ressorts eine erhebliche Herausforderung dar. Man ist bemüht, bereits existierende Daten zu nutzen und somit den Ressourcen-

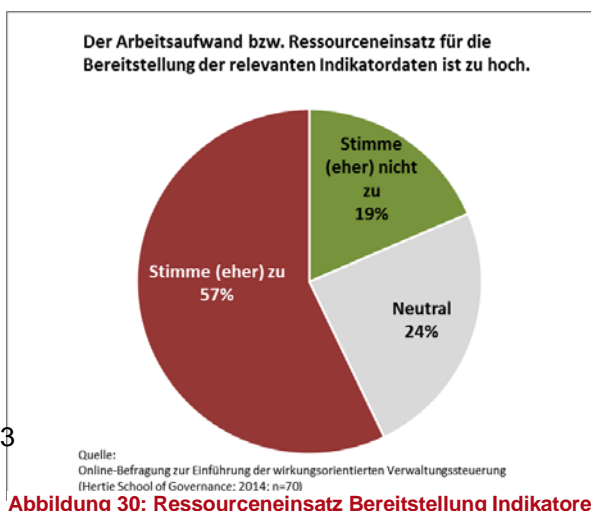


Abbildung 30: Ressourceneinsatz Bereitstellung Indikatoren

aufwand für die Erhebung zu minimieren, dies ist jedoch nicht in allen Bereichen möglich. Insbesondere die Erhebung qualitativer Daten ist mit einem erheblichen Ressourceneinsatz verbunden und steht einer regelmäßigen Erhebung entgegen. Dennoch sollte aus Sicht einiger Expertinnen und Experten die Zahl qualitativer Indikatoren erhöht werden, sofern dies zweckmäßig ist und einen Beitrag zur ganzheitlichen Messung der Zielerreichung leisten kann. Derzeit stellt man in diesem Bereich noch eine erhebliche Zurückhaltung fest, was an den entsprechend hohen Anforderungen und deren Komplexität, aber auch an einer schwierigen Kommunizierbarkeit gegenüber Öffentlichkeit und Parlament liegt.

Eine weitere Herausforderung ergibt sich in Bereichen, in denen die Indikatordaten direkt durch die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhoben werden; hier sollte ein besonderes Augenmerk auf die Prozess-Transparenz gelegt werden. Auch würden sich einige Interviewpartnerinnen und -partner den verstärkten Einsatz nationaler und internationaler Benchmarks wünschen, um einen stärkeren Außenbezug der Wirkungsorientierung herzustellen.

Was die Nutzung bereits verfügbarer Daten betrifft, so besteht in einigen Fällen das Problem, dass deren Erhebungszyklus nicht immer dem Kalenderjahr und somit den Vorgaben der Wirkungsorientierung entspricht. Hier wäre aus Sicht mancher Ressorts eine Flexibilisierung wünschenswert.

Wie bereits beschrieben, stellt Multikausalität für die Qualität von Wirkungszielen ein großes Problem dar, da sie die direkte Verknüpfung und Zurechenbarkeit von Ursache und Wirkung erschwert. Auch wenn dieses Problem in manchen Bereichen nicht vollkommen eliminierbar ist, besteht die Möglichkeit, den Einfluss exogener Faktoren durch die Wahl geeigneter Indikatoren zu reduzieren bzw. deren Einflüsse sichtbar zu machen. In diesem Zusammenhang wird es von den Interviewpartnerinnen und -partnern auch als wesentlich erachtet, die Maximalzahl der verfügbaren Indikatoren auszuschöpfen.

Neben den externen Indikatoren werden in manchen Ressorts „interne“ Indikatoren zur Steuerung genutzt; diese sind zum Teil über eine komplexe Zielkaskade miteinander verbunden (Controlling-Struktur). Als wichtig erachten die Interviewpartnerinnen und -partner in diesem Zusammenhang das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Zum einen sollte die Pflege der Indikatoren einen bestimmten Ressourceneinsatz nicht überschreiten, zum anderen sollten die Indikatoren zwar die steuerungsrelevanten Bereiche abdecken, aber in ihrer Menge soweit begrenzt werden, dass noch eine zielgerichtete Steuerung möglich ist.

Komplexe Steuerungssysteme verlangen aus Sicht der Expertinnen und Experten nach einer integrierten IT-Lösung; zur besseren Übersichtlichkeit und Kommunikation der für die Steuerung relevanten Faktoren werden in manchen Ressorts interne Kennzahlen-Atlanten benutzt.

### **Genderziele und Gleichstellung**

Die Mehrzahl der befragten Interviewpartnerinnen und -partner steht der Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen in der Wirkungsorientierung grundsätzlich positiv gegenüber. Genderaspekte miteinzubeziehen, erscheint der überwiegenden Mehrheit durchaus sinnvoll, jedoch wurde auch wiederholt die Frage gestellt, ob eine verpflichtende Einbindung in der aktuellen und sehr prominenten Form zweckmäßig ist. So wäre es aus Sicht mancher Expertinnen und Experten vorteilhafter und der tatsächlichen Gleichstellung von

Männern und Frauen zuträglicher, Genderaspekte in passende Wirkungsziele zu integrieren bzw. auf Ebene anwendungsorientierter Maßnahmen verstärkt zu berücksichtigen. Mehrere Interviewpartnerinnen und -partner würden sich zudem einen umfassenderen (und ebenso zukunftsorientierten) Zugang zum Thema Gleichbehandlung im Sinne eines Diversitätsmanagements wünschen.

Die Qualität der jeweiligen Ressort-Ziele wird unterschiedlich gesehen. So wird beispielsweise kritisiert, dass die Genderziele nicht die Komplexität der Thematik widerspiegeln („50% Frauenanteil ist kein Ziel!“), Ziele nicht ausreichend ambitioniert sind und die Steuerbarkeit nur bedingt gegeben ist.

Eine Herausforderung im Gender-Bereich ist die teils noch unbefriedigende Datenlage, da bislang die Genderkomponente in vielen Auswertungen noch keine Berücksichtigung findet.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Definition von Genderzielen positiv gesehen wird, da sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sowie die Öffentlichkeit dadurch mit diesem relevanten Thema auseinandersetzen. Die Berücksichtigung der Gleichstellung im Rahmen der Wirkungsorientierung ist eine zentrale politische Zielsetzung, um das Thema nachhaltig in der Verwaltung und somit auch in der Öffentlichkeit zu verankern. Sie befördert damit einen langfristig angelegten Kulturwandel, der jedoch in vielen Ressorts durch erfolgreiche Einzelinitiativen bereits vor Einführung der Wirkungsorientierung seinen Anfang genommen hat.

### **Weiterentwicklung und Anpassung der Wirkungsziele**

Die Wirkungsziele des BVA 2013 wurden im BVA-E 2014 und 2015 kaum angepasst. Die Zahl der Wirkungsziele ist von 123 auf 128 gestiegen, einige neue Wirkungsziele wurden definiert, andere sind weggefallen. Hauptsächlich wurden nur geringfügige inhaltliche Änderungen vorgenommen, um veränderten Ressortaufgaben zu entsprechen, oder Zahlen adaptiert.

Zwar sehen die Expertinnen und Experten mit diesem Vorgehen die wichtige Prämisse der Kontinuität erfüllt, jedoch merken sie an, dass zum einen, insbesondere im Verlauf eines neuen Prozesses, umfangreichere Anpassungen nach dem ersten „Probejahr“ erforderlich wären; zum anderen finden massive budgetär bedingte Einschnitte in der Formulierung der Wirkungsziele kaum Niederschlag.

Laut Aussage einiger Interviewpartnerinnen und -partner konnte der „Doppelbudget-Prozess“ 2014/2015 aufgrund extrem knapper zeitlicher Vorgaben und der mangelhaften Koordinierung zwischen BKA und BMF (Meldefrist zu Wirkungszielen vor Bekanntgabe der Budgetzahlen) nicht zu einer grundlegenden „Manöverkritik“ und Berücksichtigung der im ersten Jahr festgestellten Fehlleistungen genutzt werden; hier wurde nach Ansicht der Expertinnen und Experten eine große Chance verpasst und der Verbesserungsprozess klar eingeschränkt.

## IV.4 Führung und Steuerung

### IV.4.1 Ressort-Steuerung

In den Interviews wurde wiederholt angemerkt, dass der gesamte Prozess der Konzeption der Wirkungsorientierung und der entsprechenden Beschlussfassung von der politischen Führung nicht ausreichend wahrgenommen wurde. Der politischen Ebene mangle es an Wissen zur Wirkungsorientierung, sie sei in die entsprechenden Abläufe zu wenig eingebunden und steuere noch immer nach der alten „Inputlogik“. Dieses Bild findet sich auch in den Ergebnissen der Online-Befragung, wo von den Befragten mehrheitlich keine Veränderung der Ressortsteuerung festgesellt wird.



Abbildung 31: Veränderung Ressortsteuerung

Gerade die internationalen Erfahrungen weisen darauf hin, wie wichtig eine verstärkte Einbindung und Rolle der Politik für den Erfolg der Wirkungsorientierung ist. Steuerung muss nach Ansicht der meisten Befragten Aufgabe aller Bundesministerinnen und -minister sein; ein entsprechendes Commitment ist Grundvoraussetzung. In diesem Zusammenhang hat sich die thematische Heranführung der politischen Kabinette an die Wirkungsorientierung als entscheidend herausgestellt. Sie fungieren als Bindeglied bzw. Themenfilter zwischen Verwaltung und politischer Führung.

Unter dem Gesichtspunkt realpolitischer Prozesse wird die Wirkungsorientierung von einzelnen Interviewpartnerinnen und -partnern besonders kritisch gesehen. Zum einen wird angemerkt, dass Entscheidungsträgerinnen und -träger im Bereich der Hoheitsverwaltung nur über eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse verfügen und eine tiefgreifende Steuerung somit nicht möglich sei. Es wird argumentiert, dass die Wirkungsorientierung auf politischer Ebene nur bedingt funktionieren könne, da die ihr zugrunde liegende Rationalität nicht Kernantrieb politischen Handelns ist bzw. in Widerspruch zur politischen Logik steht. So stehe etwa die Definition von fünf Wirkungszielen („die schönsten Kleider des Ressorts“) und die damit verbundene Priorisierung in klarem Spannungsfeld zur politischen Realität in der es keine „Nicht-Prioritäten“ geben kann. Ein Dilemma der politischen wirkungsorientierten Führung ergibt sich aus dem stark eingeschränkten Gestaltungsspielraum. „Aktive“ Steuerung ist nur im Bereich der Ermessensausgaben bzw. nicht gebundenen Ausgaben möglich. Aufgrund hoher Personalaufwendungen, Transferzahlungen bzw. politisch tabuisierter Bereiche sind selbst in Ressorts mit großen Budgets die Gestaltungsspielräume der jeweiligen politischen Leitung häufig nur sehr gering. Andere Interviewpartnerinnen und -partner gehen jedoch davon aus, dass diese Her-

ausforderungen im Zuge eines zeitaufwendigen Lernprozesses überwunden werden können und sich die alten Strukturen und das alte politische Denken sukzessive den neuen Gegebenheiten anpassen wird. Eine entscheidende Rolle wird in diesem Zusammenhang der Öffentlichkeit und dem Parlament zuteil.

#### IV.4.2 Interne Wirkungscontrollingstelle und WICO-Netzwerk

Nukleus der fachlichen Umsetzung und Koordination der Wirkungsorientierung in den Ressorts ist die interne Wirkungscontrollingstelle (WCS). Zumeist im Bereich der Budgetabteilungen der Präsidialsektion angesiedelt, koordiniert sie die Wirkungsorientierung hausintern, erstellt interne Richtlinien und Berichte, zeichnet für die Qualitätssicherung verantwortlich, dient als Kontaktstelle für andere Ressorts und als Bindeglied zur ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA. Ihre Aufgaben im Bereich der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) werden an anderer Stelle beschrieben. Wenngleich die Einrichtung einer internen WCS von zentraler Stelle vorgegeben war, unterscheidet sich deren Stellung, Vernetzung und Ausstattung in den unterschiedlichen Ressorts erheblich. Diese Faktoren sind jedoch nach Aussage vieler Interviewpartnerinnen und -partner entscheidend für die Prozessqualität bei der Implementierung der Wirkungsorientierung.

Vergleicht man die unterschiedlichen Zugänge der Ressorts, zeigt sich, dass eine möglichst frühzeitige Etablierung der WCS von Vorteil war. So wurde die Prozessverantwortung klar geregelt, funktionsfähige Kommunikationskanäle etabliert und ein interner Reform-Promoter geschaffen. Ein weiteres wesentliches Kriterium in diesem Zusammenhang war, dass die WCS von einer Person geführt wird, die im Ressort gut vernetzt ist und über einen entsprechenden Rückhalt der politischen und administrativen Leitung verfügt. Dieser Umstand wird als wesentlich für die Überwindung vorherrschender Silo-Mentalitäten im Sinne einer sektionsübergreifenden Wirkungsorientierung genannt. Als wesentlich werden zudem eine adäquate Ausstattung der WCS mit personellen und budgetären Ressourcen und der Zugriff auf relevante Controlling-Daten genannt. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang oftmals, dass die Ressourcenausstattung ungenügend ist und man sich in personeller Hinsicht mehr Unterstützung durch das BKA wünschen würde.

Um die Führungsspitze der einzelnen Sektionen zu entlasten und die sektionsübergreifende Kommunikation im Bereich des Wirkungscontrollings zu befördern, wurden in einigen Häusern Wirkungscontrolling-Beauftragte in den Sektionen eingerichtet (WICO-Netzwerk), wobei sich nach Aussage der Interviewpartnerinnen und -partner unterschiedliche Qualifikations- und Ambitionsniveaus dieser Schlüsselkräfte erheblich auf die Umsetzungsqualität in den jeweiligen Fachsektionen auswirken.

Nach Einschätzung der befragten Interviewpartnerinnen und -partner ist der regelmäßige Austausch zwischen politischer Führung, Führungskräften der Verwaltung und interner WCS entscheidend. In der Umsetzung erfolgreiche Ressorts haben entsprechende Kommunikationsprozesse institutionalisiert und praktizieren einen regelmäßigen Austausch zu Zielsetzungen, Prozessen und Controlling; von der WCS erhobene und aufbereitete Daten bilden die Grundlage für strategische Führungsentscheidungen.



### IV.4.3 Personalführung und Personalentwicklung

Ob und inwieweit die Wirkungsorientierung in die Personalführung einfließt, hängt nach Ansicht der Interviewpartnerinnen und -partner stark von den strukturellen Rahmenbedingungen ab. Wie im Abschnitt zu den RZL-P beschrieben, sind die Wirkungsziele der Ressorts in unterschiedlicher Ausprägung mit der ausführenden Ebene bzw. den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verbunden. Ohne eine strukturierte Nutzung der RZL-P scheint eine wirkungsorientierte Führung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht möglich. Vorhandene Mechanismen bedeuten jedoch nicht, dass diese auch tatsächlich genutzt werden; so hängt dies vor allem mit der in den Ressorts vorherrschenden Führungskultur und mit dem Commitment der jeweiligen Führungskraft zusammen.

Im Rahmen der Expertinnen- und Experten-Interviews zeigte sich, dass die Wirkungsorientierung die Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Führung in einigen Ressorts nachhaltig verändert hat. So nutzt in einzelnen Häusern selbst die politische Führung interne und externe Kennzahlen im Zuge regelmäßiger Review-Gespräche mit den Sektionsleitungen. Dieses Vorgehen hat einen wahrnehmbaren Einfluss auf die darunterliegenden Hierarchie-Ebenen; in den betroffenen Häusern wird die Wirkungsorientierung zumeist durchgängig zur Objektivierung der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Führung genutzt.

Unterschiedliche Aufgaben-Charakteristika der Ressort-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter stellen die Wirkungsorientierung jedoch oftmals vor Herausforderungen im Bereich der Ziel- und Leistungsdefinition. So zeigt sich, dass beispielsweise die Steuerung ausführender Organe auf Basis vordefinierter Kernleistungen in manchen Bereichen leichter fällt, als die Steuerung administrativer Kräfte im Bereich der Zentralleitung.

In allen befragten Ressorts und obersten Organen werden in regelmäßigen Abständen und auf allen Ebenen Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Gespräche geführt, im Zuge derer bisherige Leistungen evaluiert sowie Ziele und Entwicklungspotentiale für das Folgejahr definiert werden. Die Wirkungsorientierung hat jedoch in manchen Häusern noch keinen Eingang in diese Review-Gespräche gefunden. Hier sind nach Ansicht einiger Interviewpartnerinnen und -partner die jeweiligen Personalabteilungen gefordert, die zumeist für die Administration der Gespräche bzw. die Bereitstellung entsprechender Leitfäden und Vorlagen verantwortlich zeichnen (Schulungen, Anpassung der Führungsleitfäden, etc.). Nach Ansicht der überwiegenden Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner kann die Wirkungsorientierung ihr Potential nur dann entwickeln, wenn sie unmittelbar in die Führung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Eingang findet.

Interviewpartnerinnen und -partner jener Ressorts, in denen die Wirkungsorientierung auf Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genutzt wird, geben an, dass die Steuerung über Zielvorgaben nicht als unangenehme Kontrolle angesehen wird, sondern vielmehr Freiräume (bspw. im Zuge einer freien Gestaltung der Wege zur Zielerreichung) schafft. Als direkte Konsequenz können Führungskräfte guten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mehr Autonomie zugestehen, was sich wiederum positiv auf deren Arbeitsmotivation auswirkt. Die Frage nach dem persönlichen Beitrag zu den Ressort- bzw. Abteilungszielen wurde in einigen Häusern zentraler Bestandteil der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-, sowie der Standort-Gespräche.



Wichtig erscheint es den Interviewpartnerinnen und -partnern, ein besonderes Augenmerk auf die Personalentwicklung und eine ergänzende Schulung und Befähigung der Führungskräfte zu legen.

Die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Wirkungsorientierung nimmt in den Ressorts einen unterschiedlichen Stellenwert ein. Zwar werden – nach Meinung der Interviewpartnerinnen und -partner – von Seiten des BKA Schulungen in ausreichendem Umfang und guter Qualität angeboten, jedoch variiert die Annahme der entsprechenden Leistungen in den Ressorts erheblich. In diesem Zusammenhang ist die Unterstützung der Führungskräfte wie auch die aktive Einbindung der Personalabteilungen im Sinne einer umfassenden Personalentwicklung im Bereich der Wirkungsorientierung von entscheidender Bedeutung.

Die umfassende Schulung aller Führungskräfte und von der Wirkungsorientierung betroffener Referentinnen und Referenten, sowie Sachbearbeiterinnen und Sacharbeitern, befähigt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur, das Instrument der Wirkungsorientierung zu verstehen und zu nutzen, sie trägt auch wesentlich zur positiven Wahrnehmung dieses neuen Steuerungsinstrumentes bei und erhöht das „Innovations-Commitment“ der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wahrnehmbar positiv wirken sich die von manchen Ressorts angebotenen hausinternen Schulungen aus. Sie ermöglichen es nicht nur, Lehrinhalte an die Bedürfnisse und Spezifika des jeweiligen Ressorts anzupassen, sondern fördern zudem einen integrierten Dialog, der eine niederschwellige Einbindung aller Ressort-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter und eine Berücksichtigung ihrer Fachkenntnisse im Sinne einer Weiterentwicklung der Systeme ermöglicht.

## IV.5 Ressortübergreifende Koordination und Steuerung

### **Bundeskanzleramt (Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle)**

Die Zusammenarbeit mit dem BKA (Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle – WCS) wird ebenso wie die Positionierung von BKA und WCS von den befragten Interviewpartnerinnen und -partnern insgesamt positiv, jedoch differenziert eingeschätzt. Unbestritten ist die Tatsache, dass das BKA eine wichtige Plattform für die erfolgreiche Umsetzung der Wirkungsorientierung darstellt. Diese gilt es verstärkt zu nutzen, um bei ressortübergreifenden Themen mehr Präsenz zu zeigen und ggf. eine Rolle als Mediator bei Querschnittsthemen einzunehmen. Nach Ansicht der Gesprächspartnerinnen und -partner sollte das BKA diese Promotorrolle in der Wirkungsorientierung stärker wahrnehmen und als Sparring-Partner der Ressorts agieren. In diesem Kontext könnte das BKA auch einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Silo-Mentalität zwischen den Ressorts und in Richtung stärker ressortübergreifender Ziele und Maßnahmen leisten.

Weiteres Potential wird nach Ansicht einiger Interviewpartnerinnen und -partner im Ausbau der Qualitätssicherungs- und Prüfkompetenz des BKA gesehen. Während einige Ressorts die Stellungnahmen des BKA als umfangreich und qualitativ gut einschätzen, sehen andere Ressorts Verbesserungspotenzial in Hinblick auf die fachliche (auf die unterschiedlichen Ressorts bezogene) Kompetenz. Das Engagement und der große Einsatz der Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter der WCS wird ressortübergreifend wahrgenommen und positiv bewertet, jedoch reichen die personellen Ressourcen für eine qualitative Prüfung der jeweiligen Fachressorts „auf Augenhöhe“ und konstruktives qualitatives Feedback teilweise nicht aus und führen zu einer stärker formalistischen Prüfung.

Positiv wahrgenommen wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern die kooperative und unterstützende Einstellung des BKA bei der Entwicklung von Wirkungszielen und Fragen der Qualität und/oder Aussagekraft von Wirkungskennzahlen. Gewünscht werden allerdings konkretere Verbesserungsvorschläge und weitergehende Unterstützung durch das BKA in Form von Schulungen, oder im Rahmen eines qualitativen Dialogs zur gemeinsamen Entwicklung geeigneter Kennzahlen und Indikatoren.

Das Zusammenspiel zwischen BKA und BMF wird von den befragten Interviewpartnerinnen und -partnern differenziert betrachtet. Viele loben die Zusammenarbeit mit BKA und BMF als professionell, wenn auch als ressourcenintensiv. Andererseits besteht vielfach auch der Eindruck, dass die beiden Ressorts unterschiedliche Interessen verfolgen und die Abstimmung dadurch gewisse Defizite aufweist. In diesem Zusammenhang wurde von einer Vielzahl von Expertinnen und Experten das unglücklich koordinierte Vorgehen bei der Erstellung des „Doppelbudgets“ 2014 und 2015 genannt (Rückmeldefrist für Wirkungsziele vor Bekanntgabe der Budgetzahlen).

### Bundesministerium für Finanzen (Sektion II – Budget)

Aus Sicht der Budgetsektion des BMF (Sektion II) ist es die zentrale Aufgabe des Finanzministeriums, „das große Ganze“ im Auge zu behalten und auf die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung „Wirkungsorientierung, Transparenz und Effizienz“ zu achten. Die Ressorts hingegen müssen gezielt überlegen, wie die verfügbaren Mittel eingesetzt werden sollen; bei dieser Priorisierung soll sie die Wirkungsorientierung unterstützen.

Unter vielen befragten Interviewpartnerinnen und -partnern scheint Einigkeit darüber zu herrschen, dass das Finanzministerium budgetär sehr erfolgreich agiert; jedoch wird kritisiert, dass dessen zentrales Interesse in einem ausgeglichenen Haushalt liege, und die Ressourcen vielfach noch nach „alter Logik“ verteilt werden und weitgehende Input-Fokussierung vorherrsche. Es fehle ein „mächtiges Gegenüber“ zur Durchsetzung notwendiger struktureller Reformen; auch solcher, die nicht unmittelbar zu einem ausgeglichenen Haushalt beitragen.

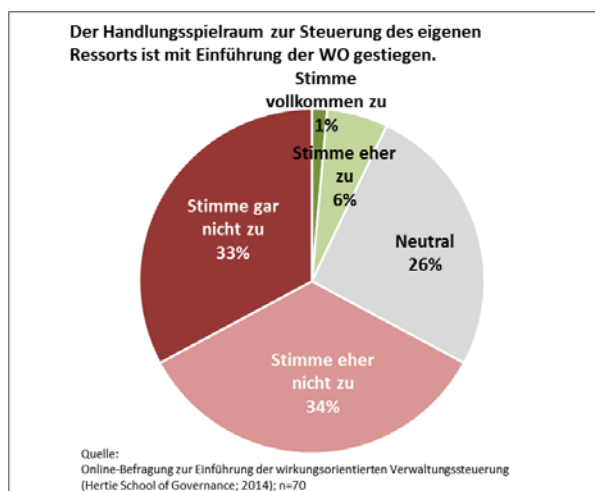


Abbildung 32: Handlungsspielraum Ressortsteuerung

Ein weiterer Kritikpunkt von Seiten der Fachressorts besteht darin, dass das BMF das neue Regelwerk verstärkt nutzt, um Einfluss auf die Fachpolitik der Ressorts zu nehmen („hineinregieren“, „Entmündigung“). Dieses Bild spiegelt sich auch im Rahmen der Online-Befragung wider, wo eine deutliche Mehrheit von 67% der Befragten angibt, dass der Handlungsspiel-

raum des eigenen Ressorts – im Gegensatz zu den grundsätzlichen Zielsetzungen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung – nicht zugenommen hat. Eine dezentrale Budgetautonomie ist durch die Notwendigkeit der Einvernehmensherstellung mit dem BMF und die sehr detaillierte Einbindung faktisch nicht gegeben. Die Möglichkeit einer Eskalation zwischen den Fachressorts und dem BMF wird nur in Ausnahmefällen von politisch hoher Relevanz genutzt.

Die bestehende Kompetenzaufteilung zwischen BMF und BKA wurde von einzelnen Befragten als „Kompromisslösung“ bezeichnet, durch die eine zu starke Ballung der Macht im Finanzministerium verhindert werden soll. Wenngleich diese Lösung der Realpolitik geschuldet zu sein scheint, erachten einige Interviewpartnerinnen und -partner das dadurch entstandene System der „Checks-and-Balances“ positiv.

## Rechnungshof

Der Beitrag des Rechnungshofes wird gegenwärtig in Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung von den befragten Expertinnen und Experten sehr skeptisch gesehen. Es wird kritisiert, dass die bisherigen Empfehlungen zu wenig auf die Wirkungsorientierung eingehen bzw. lediglich Punkte ohne direkten Bezug zur Wirkungsorientierung in die Empfehlungen des Rechnungshofes einfließen. Der Rechnungshof verweist in den vom Ausmaß her beschränkten Textfeldern direkt auf alte Prüfberichte, was zumeist zu wortidenten Stellungnahmen der betroffenen Ressorts führt.

Es entsteht insgesamt der Eindruck, dass der Rechnungshof die Empfehlungen zur Wirkungsorientierung bewusst instrumentalisiert, um alte noch nicht umgesetzte Empfehlungen erneut zu deponieren. Dieser Umstand resultiert in der Verärgerung der Ressorts, was verbunden mit sinkender Akzeptanz zu einem reduzierten Interesse an den Empfehlungen des Rechnungshofes führt. Darüber hinaus entsteht durch diese formalistisch geprägte „Abschreibübung“ sowohl auf Seiten des Rechnungshofes wie auch auf Seiten der Ressorts ein Arbeitsaufwand, dessen Mehrwert fraglich erscheint.

Die Herausforderung besteht darin, dass der Rechnungshof nur auf Basis bereits erfolgter Prüfungen Stellung bezieht und im Detail sogar um wortidenten Stellungnahmen bemüht ist. Mit einem Abgehen von dieser Praxis würde der Rechnungshof riskieren, sich zu sehr von seinem verfassungsrechtlichen Mandat zu entfernen und sich somit einer verstärkten Kritik an seiner Methodik sowie an seinen Prüfkompetenzen aussetzen. Eine regelmäßige umfassende Prüfung aller Ressorts ist mangels entsprechender Ressourcen nicht möglich.

Nach Meinung der befragten Interviewpartnerinnen und -partner spielt der Rechnungshof für den Erfolg der Wirkungsorientierung in der österreichischen Verwaltung eine nicht unwesentliche Rolle. Mit den Gebarungsprüfungen steht ihm ein adäquates Mittel zur Verfügung, um die Optimierung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren – insbesondere in den von mehreren Ressorts getragenen Querschnittsmaterien – voranzutreiben und die notwendige Aufmerksamkeit von Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung auf die Wirkungsorientierung und ihre Potentiale zu lenken.

In diesem Zusammenhang wäre es nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten von großer Bedeutung, dass der Rechnungshof seine Rolle im Prozess der Wirkungsorientierung

klar definiert und den durch die Wirkungsorientierung entstandenen neuen Anforderungen im Rahmen eines kohärenten Konzeptes gerecht wird.

### **Parlamentarischer Budgetdienst**

Zentrale Aufgabe des parlamentarischen Budgetdienstes ist es dazu beizutragen, die Informationsasymmetrie zwischen Bundesministerien und Parlament abzubauen und einzelne Abgeordnete wie auch den Budgetausschuss in der täglichen Arbeit fachlich kompetent zu unterstützen. Die Aufgaben des Budgetdienstes sind über den Budgetausschuss gesetzlich definiert. Er ist als unabhängige Einrichtung konzipiert und kommuniziert „ungefiltert“ mit der Politik. Transparenz ist ein wesentliches Kriterium seiner Arbeit; Informationen werden zeitnah online publiziert und somit der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt. Neben der regelmäßigen Erstellung von Analysen und der Vorbereitung von Ausschusssitzungen sieht der Budgetdienst seine Aufgabe auch in der Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung. Die Erfüllung dieser Aufgaben und insbesondere die Fachkompetenz des Budgetdienstes werden von einer klaren Mehrheit der Befragten sehr positiv gesehen. Die Stellungnahmen, Berichte und Beratungsleistungen des Budgetdienstes werden von der überwiegenden Mehrheit der befragten Expertinnen und Experten ob ihrer Qualität und Aussagekraft ausdrücklich gelobt. Ergänzende Auswertungen und Analysen der Budgetunterlagen durch den Budgetdienst (WZ-Landkarte, etc.) werden auch in den Bundesministerien genutzt (positiver Wissenstransfer). Dem Budgetdienst ist es somit in kurzer Zeit gelungen sich als Fachinstanz im System der Wirkungsorientierung zu etablieren.

Eine große Herausforderung für den Budgetdienst stellt der zumeist hohe, oftmals durch kurzfristige Melde- bzw. Informationsfristen bedingte Zeitdruck bei gleichzeitig begrenzten personellen Ressourcen dar. Aufgrund der beschränkten personellen Kapazitäten ist der Budgetdienst verstärkt auf Daten Dritter angewiesen. Eine umfassende Prüfung dieser Informationen ist nicht immer möglich; Informationen können in dieser Informationskaskade leicht verlorengehen oder variiert werden.

Kritisch sieht man die schwache personelle Ausstattung des Budgetdienstes, die dem umfangreichen Aufgabenspektrum und dem hohen Informationsbedarf von Seiten der Abgeordneten nicht in ausreichendem Maße gerecht wird. Als wesentlicher Faktor für den Erfolg des Budgetdienstes wird dessen vollkommene Unabhängigkeit genannt; diese sollte auch in einer entsprechenden Personalpolitik Berücksichtigung finden. Eine Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen des Budgetdienstes wird von einer großen Zahl der befragten Interviewpartnerinnen und -partner als wichtig erachtet.

### **Budgetausschuss und Nationalratsabgeordnete**

Nach Meinung zahlreicher Interviewpartnerinnen und -partner, ist es für die Qualität und somit den Nutzen der Wirkungsorientierung wesentlich, dass von Seiten des Parlaments auch eine entsprechende Qualität im Zuge der Parlaments- bzw. Budgetdebatten und Ausschusssitzungen nachgefragt wird. Auch wenn diese Qualität im letzten Jahr deutlich angestiegen zu sein scheint, betont die Mehrzahl der befragten Interviewpartnerinnen und -partner, dass der Kenntnisstand vieler Abgeordneten zur Wirkungsorientierung bzw. zu Bundeshaushalt und

Budgetprozess noch unzureichend ist. So wird weiterhin unter der Prämisse der Inputsteuerung diskutiert und Potentiale der Wirkungsorientierung werden nicht erkannt.

Der Budgetdienst des Parlaments leistet einen wesentlichen Beitrag, das Kenntnis- und Informationsniveau der Abgeordneten zu heben und ihnen die komplexen Aspekte der Wirkungsorientierung einschließlich der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) näherzubringen. Der umfassende Charakter der Wirkungsorientierung macht es jedoch dringend erforderlich, dass sich alle Abgeordneten (nicht nur die Mitglieder des Budgetausschusses) intensiv mit Wirkungsorientierung und WFA auseinandersetzen und das umfangreiche Informations- und Schulungsangebot von Budgetdienst, Bundeskanzleramt und Finanzministerium in Anspruch nehmen.

## V. Stand und Erfahrungen der Umsetzung der WFA in Österreich

### V.1 Stimmungslage und grundsätzliche Einschätzungen zur WFA

Die Ergebnisse der Studie zeigen deutlich, dass insbesondere die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) die Verwaltung vor große Herausforderungen stellt. Die Auswirkungen von Regelungsvorhaben sind im Bereich der Hoheitsverwaltung hochgradig komplex und verflochten. Zudem wirken sich in vielen Bereichen unabsehbare exogene Faktoren auf nationale Regelungsvorhaben aus (z.B. Zahl von Flüchtlingen in Abhängigkeit geopolitischer Entwicklungen), die auch mit den besten Modellen oder technologischen Hilfsmitteln nicht antizipierbar sind. Der Faktor Zeit trägt zusätzlich zu einem Diffundieren potentieller Folgen bei; nach Ansicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner ist eine seriöse Folgenabschätzung in vielen Bereichen nur in einem begrenzten Zeitrahmen möglich. Ein weiteres Problem stellt die nur eingeschränkt mögliche Quantifizierbarkeit staatlichen Handelns dar.

Im Zuge der geführten Expertinnen- und Experten-Interviews zeichnete sich gegenüber der WFA eine ausgeprägt negative Grundstimmung ab. Dieses Ergebnis wird auch von der Online-Befragung gestützt. So nehmen nur 11% der Befragten eine positive Stimmungslage gegenüber der WFA in ihrem Bereich wahr.

Die WFA wird als zu inflexibel wahrgenommen und ist nach Ansicht der Interviewpartnerinnen und -partner sowie online Befragten mit einem

besonders hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Sie wird derzeit

weitestgehend formalistisch, gemäß den erlassenen Verordnungen umgesetzt; ihr Potential zur realistischen Folgenabschätzung wird hingegen nur unzureichend genutzt.

#### Mehrwert der WFA

Wenngleich die WFA von den befragten Interviewpartnerinnen und -partnern in ihrer Umsetzung überwiegend kritisch gesehen wird, erachten viele der befragten Personen das Prinzip der WFA und der Berücksichtigung unterschiedlicher Auswirkungen (Dimensionen) durchaus als grundsätzlich sinnvoll und erkennen gegenüber der bisherigen Folgenabschätzung von Regelungsvorhaben folgenden potentiellen Mehrwert:

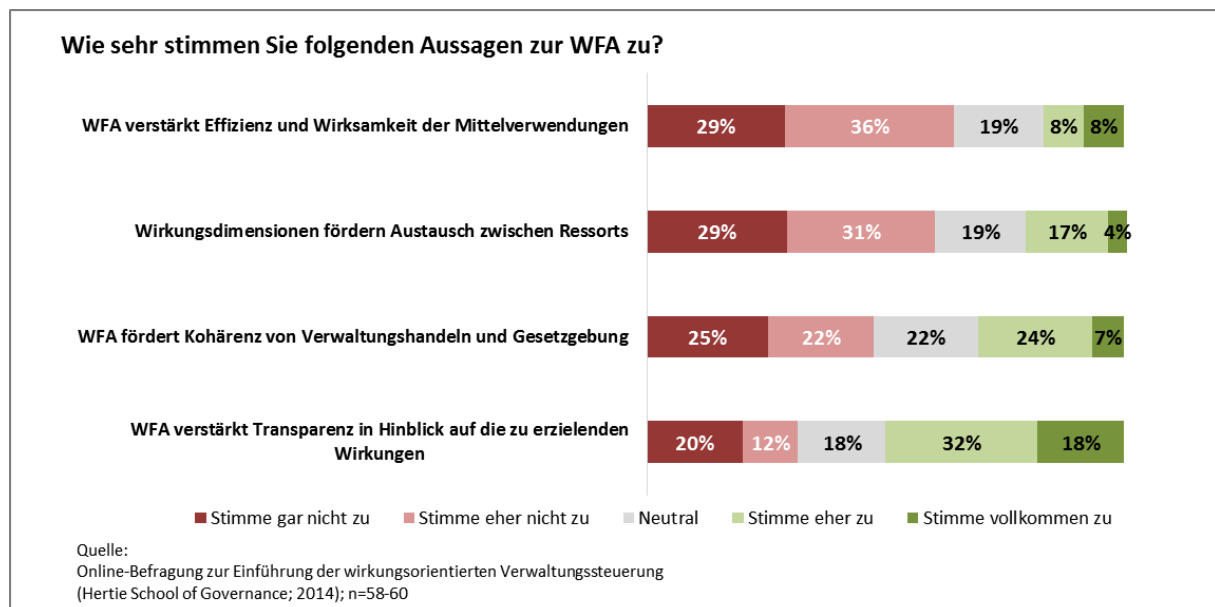


Abbildung 33: Stimmungslage WFA

- Strukturiertheit der Prozesse und klare Verantwortlichkeiten
- Höhere Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Gesetzesfolgen
- Erhöhung der Transparenz und Potential zur positiven Beeinflussung des parlamentarischen und öffentlichen Diskurses
- Stärkung der Kontrollmechanismen
- Multidimensionale Prüfung von Gesetzesfolgen
- Verpflichtende Evaluierung von Gesetzesvorhaben

Darüber hinaus habe die wirkungsorientierte Folgenabschätzung aufgrund der unterschiedlichen Wirkungsdimensionen das Potential zu einer stärkeren Vernetzung der Ressorts.

Die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen deutlich, dass der zentrale Mehrwert der WFA – die Stärkung der Transparenz in Hinblick auf die zu erzielende Wirkung von Vorhaben – zumindest von der Hälfte der Befragten bereits gesehen wird. In Bezug auf die Beförderung des Austauschs zwischen den Ressorts im Bereich der Wirkungsdimensionen und die Förderung der Kohärenz von Verwaltungshandeln und Gesetzgebung wird der Mehrwert hingegen erst ansatzweise gesehen. Der Unterschied zwischen Anspruch und Wirklichkeit zeigt sich besonders drastisch bei der Frage nach der Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung. So geben nur 16% der Befragten an, dass die WFA in ihrer derzeitigen Umsetzung die Effizienz und Wirksamkeit der Mittelverwendungen im Rahmen von Regelungsvorhaben sowie des Budgetvollzugs wesentlich erhöht. Dieser Punkt erscheint besonders kritisch, da es sich hier um ein zentrales Anliegen der WFA handelt und dieses Kriterium nach Ansicht der Gesprächspartnerinnen und -partner für die Implementierung neuer Maßnahmen entscheidend sein sollte.



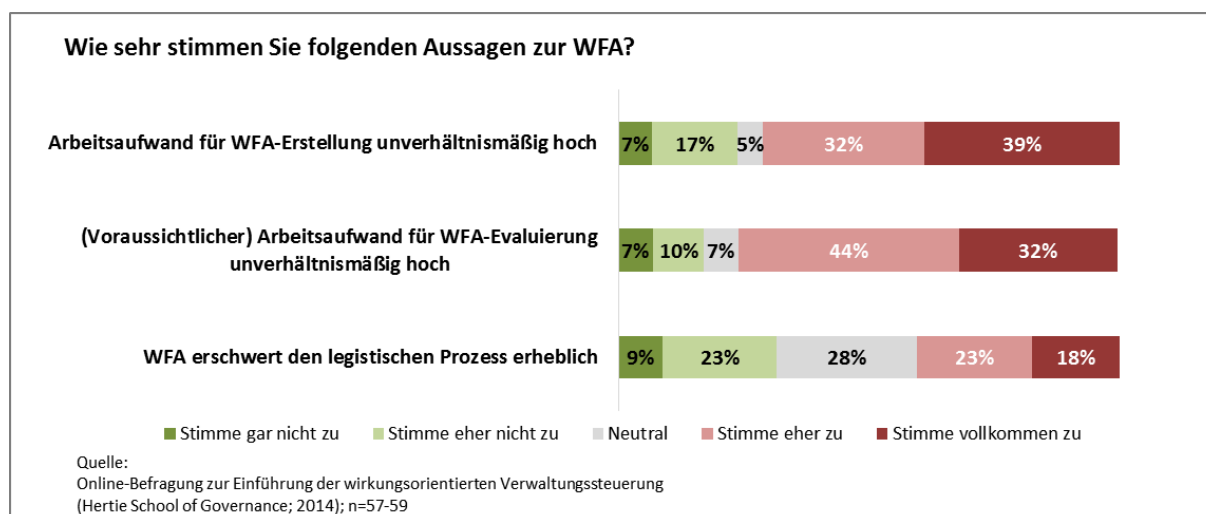
**Abbildung 34: Mehrwert WFA**

### Arbeits- und Ressourcenaufwand der WFA

Nach Aussage der befragten Expertinnen und Experten ist der sich durch die WFA ergebende Mehraufwand erheblich und führt zu einer deutlichen Verzögerung bei der Erstellung von Regelungsvorhaben. Das bestätigt sich auch in der Online-Erhebung: 71% der Befragten



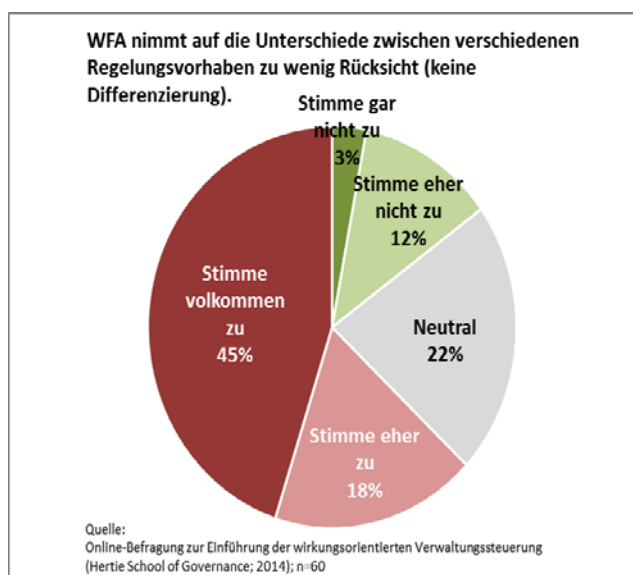
erachten den Aufwand für die WFA-Erstellung als unverhältnismäßig hoch. Noch kritischer (76%) wird der Arbeitsaufwand für die kommenden WFA-Evaluierungen eingeschätzt.



**Abbildung 35: Arbeitsaufwand WFA**

Nach Einschätzung einiger Interviewpartnerinnen und -partner ist die Akzeptanz der politischen Ebene für diese Prozess-Verlangsamung nur bedingt gegeben. Insbesondere bei politisch relevanten Regelungsvorhaben erschwert der oftmals hohe Zeitdruck die Erstellung umfassender WFA. Zwar ist mit zunehmender Frequenz eine geringfügige Abnahme des Zeitaufwands feststellbar (Lernprozess; größere Prozess-Vertrautheit), jedoch bleibt der Aufwand für „kleine“ bzw. „unwesentliche“ Gesetzesvorhaben unverhältnismäßig hoch, wodurch die Akzeptanz der WFA – nach Aussage der befragten Interviewpartnerinnen und -partner – kontinuierlich sinkt.

Der Umfang der von der WFA betroffenen Regelungsvorhaben ist nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten der Fachessorts zu groß. Das Instrument unterscheidet nicht zwischen wesentlichen Vorhaben für die eine umfassende Folgenabschätzung durchaus zweckmäßig ist und bspw. Durchführungsverordnungen zu Gesetzen, wo eine entsprechende Untersuchung keinen Mehrwert generiert („alles wird über einen Kamm geschoren“).



**Abbildung 36: Differenzierung zwischen Regelungsvorhaben**

Aus Sicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner ist die mit der Einführung der WFA einhergegangene „Verordnungsflut“ weder anwenderfreundlich noch nachvollziehbar; hierzu trägt auch die wachsende Zahl an Wirkungsdimensionen bei.

Für Administration und Durchführung der WFA wurden von zentraler Stelle keine zusätzlichen Ressourcen (Personal, Budget) zur Verfügung gestellt.

## V.2 Ressortinterne Ausgestaltung der WFA

### V.2.1 Organisation

Die Ressorts waren in der Gestaltung der ressortinternen Prozesse und Strukturen frei, was auch im Bereich der WFA zu Unterschieden in Umsetzung und Qualität führte. Unterschiede bestehen nicht nur zwischen den Ressorts, sondern auch zwischen den Sektionen, was aus Sicht der Mehrzahl der Interviewpartnerinnen und -partner weniger sachlichen als vielmehr strukturellen und/oder machtpolitischen Gründen geschuldet ist.

Die WFA wird in den befragten Ressorts jeweils über die interne Wirkungscontrollingstelle (WCS) koordiniert, wobei sich deren Tätigkeit in Umfang und Tiefe erheblich unterscheidet. Während einige WCS nur administrativ tätig sind, begleiten andere die WFA-Prozesse aktiv mit (einschließlich Qualitätssicherung). Zudem sind manche WCS an der Gestaltung der hausinternen WFA-Prozesse beteiligt, koordinieren Schulungen und stellen relevante Informationsunterlagen, Leitfäden und Formblätter bereit. Die Übermittlung im Zuge des Begutachtungsverfahrens erfolgt mehrheitlich über die interne WCS, die – zumindest in einigen Ressorts – auch die entsprechenden Rückmeldungen koordiniert.

Teilweise wurden in den Ressorts Sektionsbeauftragte als Bindeglied zur internen WCS und zur sektionsinternen Abwicklung der WFA installiert. In manchen Fällen sind diese Personen mit den Sektionsbeauftragten für die Wirkungsorientierung ident. Auch die Sektionsbeauftragten unterscheiden sich in ihrem Aufgabenspektrum. Während sie in manchen Ressorts/Sektionen als Informationsdrehscheibe fungieren, agieren andere als primäre WFA-Administratoren (Befüllung des WFA-Tools nach Information durch Fachabteilung, Recherche zu Wirkungsdimensionen, etc.).

Für die Erstellung der WFA sind mehrheitlich die jeweiligen Fachabteilungen zuständig. Im Bedarfsfall können andere Abteilungen (bspw. Budget) oder auch Fachressorts auf direktem Wege im Rahmen der Erstellung der WFA hinzugezogen werden. Ob in den Ressorts alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Abteilung gleichermaßen für die Erstellung der WFA zuständig sind, oder diese von designierten Fachexpertinnen und -experten verantwortet wird, hängt von den Aufgabenbereichen der jeweiligen Abteilungen, der Häufigkeit bzw. Anzahl der WFA-Prozesse und der personellen Ausstattung ab.

Nach Aussage einiger Interviewpartnerinnen und -partner wirken sich zentrale Strukturen und Supporteinrichtungen (interne WCS) positiv auf die Qualität der WFA aus, wobei die Erstellung der WFA in den jeweiligen Fachabteilungen richtig angesiedelt ist. Die WFA von zentraler Stelle aus (bundesweit) zu administrieren, um den Verwaltungsaufwand in den Ressorts zu minimieren und ein ressortübergreifendes Kompetenzzentrum zu schaffen, wäre aus Sicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner aus fachlichen und administrativen Gründen nicht praktikabel und dem Prozess-Ownership abträglich.

Die Ressorts wurden nach Aussage der Interviewpartnerinnen und -partner wie bereits einleitend erwähnt vom Umfang der WFA „überrollt“, entsprechende Strukturen wurden erst sukzessive entwickelt, wobei dieser Prozess vorläufig noch nicht abgeschlossen ist. Eine durch

Lerneffekte bedingte Optimierung von Prozessen und Strukturen ist in allen befragten Ressorts feststellbar. In Sektionen, die nur in geringem Maße von der WFA betroffen sind, vollzieht sich der Lerneffekt langsamer.

### IT-Tool WFA

Das bundeseinheitliche WFA IT-Tool erfüllt nach Aussage der befragten Interviewpartnerinnen und -partner die wesentlichen Anforderungen in ausreichendem Maße und entsprechender Qualität. Die Ergebnisse der Online-Befragung lassen jedoch den Schluss zu, dass das WFA IT-Tool in der Breite eher kritisch gesehen wird, aber auch klare Befürworterinnen und Befürworter findet.

Kritisiert wird in den Interviews die teils mangelnde Flexibilität in Bezug auf die erforderlichen Eingaben bzw. bei über die Norm hinausgehenden Folgenabschätzungen.

Zudem kommt es derzeit immer wieder vor, dass WFA nicht die vorgegebenen Prozesse durchlaufen und beispielsweise der internen WCS oder der ressortübergreifenden WCS im Bundeskanzleramt nicht übermittelt werden.

Aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten könnten die genannten Defizite durch die Einführung eines bundeseinheitlichen bzw. integrierten Systems, beispielsweise in Form einer web-basierten Datenbanklösung, korrigiert werden. Zudem würde ein solches System die Administration der WFA durch die automatisierte Einbindung der betroffenen Ressorts und obersten Organe, eine ressortspezifisch gestaltete Befassung relevanter Abteilungen, einen tagesaktuellen Evaluierungskalender und eine zentrale Publikation der zu veröffentlichenden WFA erleichtern, den Überblick wie auch die allgemeine Transparenz deutlich erhöhen und den Arbeitsaufwand für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reduzieren.



Abbildung 37: Qualität WFA IT-Tool

## V.2.2 Wirkungsdimensionen, Indikatoren und Evaluierung

Bezug nehmend auf die Wirkungsdimensionen sind die Interviewpartnerinnen und -partner geteilter Meinung. Während einige die Vielfalt der Dimensionen zur Abbildung der Komplexität des Verwaltungshandelns für zweckmäßig erachten, vertreten andere Expertinnen und Experten die Meinung, dass man sich gerade wegen der Komplexität des Verwaltungshandelns und der potentiellen „Unendlichkeit“ von Dimensionen auf die wesentlichen Aspekte konzentrieren sollte.

Aus Sicht einiger Interviewpartnerinnen und -partner resultiert die wachsende Zahl an Dimensionen auch aus dem Wunsch einiger Ressorts, in diesem Bereich „Präsenz“ zu zeigen. Wenngleich auch fachlich zu argumentieren, trägt dieser Umstand nach Einschätzung vieler Interviewpartnerinnen und -partner dazu bei, dass die Dimensionen nicht ernst genommen

bzw. nicht wahrheitsgemäß berücksichtigt werden. In den Ressorts zeigt sich eine Tendenz, die Zahl der berücksichtigten Dimensionen auf ein Minimum zu reduzieren. Dieser Umstand ist einer multidimensionalen Gesetzesfolgenabschätzung abträglich.

Manche Interviewpartnerinnen und -partner sehen eine Notwendigkeit in der qualitativen Schärfung der Ressortangaben zu den Wirkungsdimensionen, wobei hier insbesondere ein ressortübergreifender Ansatz und eine stärkere qualitative Prüfung durch BKA/BMF gefordert werden. Ein wesentliches Problem stellt auch die Beschaffung der erforderlichen Fachexpertise zu jenen Wirkungsdimensionen dar, die nicht in den Kompetenzbereich des jeweiligen Ressorts fallen. Eine grundlegende Überlegung der Wirkungsorientierung war es, den ressortübergreifenden Austausch zu fördern. Um diese Ziel zu erreichen, wurden kompetente Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den entsprechenden Fachressorts für die jeweiligen Wirkungsdimensionen nominiert. Nach Aussage der befragten Interviewpartnerinnen und -partner wird von dieser Option bisher kaum Gebrauch gemacht; vielmehr konsultiert man zur Ergänzung des fehlenden Fachwissens interne Quellen oder das Internet.

Hoher Zeitdruck bei der Erstellung der WFA, Silo-Mentalität und Vertraulichkeit betroffener Regelungsvorhaben (insbesondere bei politisch brisanten Themen) werden oftmals als Gründe für den mangelnden Austausch zwischen den Ressorts genannt. Nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten sollten sich „Dimensionen-Ressorts“ verstärkt verantwortlich fühlen und proaktiv auf die anderen Häuser zugehen. Nach Meinung zahlreicher Interviewpartnerinnen und -partner würde ein fachlich kompetenter interdisziplinärer Austausch zu den Wirkungsdimensionen nicht nur den gesellschaftlichen und politischen Nutzen der WFA deutlich erhöhen, sondern auch einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Fachressorts zu Expertinnen- und Experten-Organisationen und zu einem Aufbrechen von Silo-Kulturen leisten.

Wie auch im Bereich der Wirkungsorientierung, stellt die Auswahl geeigneter Indikatoren und die Problematik exogener Einflussfaktoren die Ressorts vor teils große Herausforderungen. Das Entwickeln passender Kennzahlen-Sets ist zumeist mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden. Zudem gibt es Bereiche, zu denen keine entsprechenden Indikatoren – unter der Prämisse eines vertretbaren Ressourceneinsatzes – verfügbar bzw. generierbar sind. Auch in durch das jeweilige Ressort direkt administrierten Bereichen ist die Erhebung zweckmäßiger Indikatordaten aufgrund der angespannten Personalsituation oftmals nicht durchführbar. In Verbindung mit dem formalen Korsett der WFA führen diese Herausforderungen in einigen Fällen dazu, dass die geforderten Werte „erfunden“ werden und keine seriöse Folgenabschätzung vorgenommen wird. Grundsätzlich ist man sich einig, dass bei den Indikatoren Verbesserungspotential besteht, wobei hier eine größere Flexibilität und qualitative Unterstützung von BKA und BMF wünschenswert wäre.

Was die Evaluierung der WFA betrifft, so soll diese nach Aussage einiger Gesprächspartnerinnen und -partner von jenen Abteilungen durchgeführt werden, die bereits für deren Erstellung verantwortlich waren. Dieses Vorgehen kann jedoch zu Problemen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Evaluierung führen. Die betroffenen Stellen werden daher besondere Vorkehrungen zur Sicherstellung von Transparenz und Objektivität der Evaluierungen treffen müssen. Grundsätzlich wäre aus Sicht einiger Interviewpartnerinnen und -partner die Evaluierung der WFA durch eine unabhängige Einrichtung (Zentralstelle, Forschungsinstitution, etc.) wünschenswert;

dies ist jedoch bei der Mehrheit der Regelungsvorhaben aufgrund der notwendigen Fachkompetenz und budgetärer Restriktionen nicht umsetzbar.

Erste Schätzungen gehen für 2018 von bundesweit 500 zu evaluierenden WFA aus. Fraglich ist, wie eine solche Menge an Evaluierungen (parallel zum „Tagesgeschäft“) von den Fachressorts zu bewältigen und insbesondere von den zentralen Stellen zu prüfen ist.

Aus Sicht der überwiegenden Mehrheit der Interviewpartnerinnen und Partner ist, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Evaluierung, eine differenzierte Herangehensweise an unterschiedliche Regelungsvorhaben erforderlich. Während „wesentliche“ Regelungsvorhaben einer ausführlichen Evaluierung unterzogen werden sollen, könnte auf die Evaluierung „unwesentlicher“ Regelungsvorhaben verzichtet werden.

## V.3 Ressortübergreifende Koordination und Ausgestaltung

### **Bundeskanzleramt (Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle)**

Die Zusammenarbeit mit dem BKA im Rahmen der WFA wird von der Mehrzahl der befragten Interviewpartnerinnen und -partner durchwegs positiv gesehen, wobei allerdings das BKA im WFA-Prozess deutlich schwächer wahrgenommen wird als das BMF.

Die mehrheitlich positiv beurteilten Stellungnahmen des BKA beziehen sich im Bereich der WFA oftmals auf mangelhafte oder fehlende Indikatoren. Wie bereits beschrieben, stellen die Definition und das Finden geeigneter Indikatoren die Häuser vor große Herausforderungen. In diesem Zusammenhang würde man sich eine stärkere qualitative Unterstützung durch das BKA wünschen. Hierzu bedarf es jedoch aus Sicht der Ressorts eines höheren Fachwissens auf Seiten des BKA (ähnlich Spiegelabteilungen BMF); ohne ein solches thematisches Fachwissen ist die qualitative Beurteilung fachlicher und somit auch qualitativer Aspekte der Indikatoren nach Meinung der Fachressorts nicht durchführbar.

Ein wesentlicher und häufig geäußelter Kritikpunkt sind die multiplen Prüfebene der WFA und die damit verbundene Repetitivität (auch unter dem Gesichtspunkt des Ressourcenaufwandes). So wird die WFA zunächst ressortintern qualitätsgesichert, wobei insbesondere im Bereich der Kennzahlen in manchen Fällen (aufgrund der bereits beschriebenen Faktoren) nur suboptimale Indikatoren herangezogen werden können. Im Zuge der Qualitätssicherung des BKA werden genau diese Punkte erneut thematisiert, und die zuständige Fachabteilung tritt mit gleichlautender Argumentationslinie in den Diskurs mit dem BKA ein. Insbesondere in Ressorts, in denen die Qualitätssicherung bereits weit fortgeschritten ist, stellt sich somit die Frage nach der Notwendigkeit einer zweiten Prüfebene.

### **Bundesministerium für Finanzen (Sektion II – Budget)**

Das BMF nimmt im Rahmen der WFA eine deutlich stärkere Stellung als im Kontext der Wirkungsorientierung ein. Die Praxis der Prüfung von Regelungsvorhaben mit budgetären Auswirkungen durch das BMF ist keine Neuerung, sie wurde jedoch mit Einführung der WFA standardisiert.

Die Qualität der Stellungnahmen durch das BMF wird durchwegs (ob der fachlichen Kompetenz der Spiegelabteilungen) positiv gesehen, wenngleich die Fachressorts stark kritisieren, dass das BMF die WFA als zusätzliches Instrument nutzt, um in fachlicher Hinsicht auf die Ressorts Einfluss zu nehmen. Dieses Vorgehen wirkt sich deutlich negativ auf die Wahrnehmung der WFA in den Fachressorts aus, da sie als zusätzliches Kontrollinstrument gesehen wird, welches die Ressortautonomie weiter einschränkt und dem BMF – durch die erforderliche Einvernehmensherstellung – ein Instrument zur Hand gibt, um Regelungsvorhaben zu blockieren.

### **Rechnungshof**

Die Qualität der Stellungnahmen des Rechnungshofes zur WFA wird von den befragten Expertinnen und Experten differenziert betrachtet. Während einige die Stellungnahmen als kritisch aber fundiert bewerten, sehen andere in diesem Bereich deutliches Verbesserungspotential. Die Gesprächspartnerinnen und -partner wünschen sich mehrheitlich eine umfassendere Prüfung der WFA durch den Rechnungshof. Knappe Begutachtungsfristen und beschränkte Ressourcen wirken sich jedoch negativ auf die Prüftätigkeit aus.

### **Parlament**

Die Mehrheit der befragten Expertinnen und Experten sieht in der WFA einen großen Gewinn für die Abgeordneten, da die enthaltenen Informationen eine gezieltere Nachfrage zu Regelungsvorhaben ermöglichen und somit zu einem fundierten parlamentarischen Diskurs beitragen. Nach Aussage vieler Gesprächspartnerinnen und -partner hat die WFA jedoch im „Tagesgeschäft“ der Abgeordneten bisher keinen breiten Niederschlag gefunden, wenngleich Nachfragen einzelner Abgeordneter darauf hindeuten, dass sich auch in diesem Bereich ein Wandel vollzieht.

Einige Interviewpartnerinnen und -partner geben an, dass es konsequent wäre, auch parlamentarische Abänderungsanträge und Initiativanträge der WFA zu unterwerfen. Dies wirft nach Ansicht anderer Interviewpartnerinnen und -partner jedoch grundlegende Fragen demokratischer Prinzipien auf, die im Zuge einer Weiterführung dahingehender Überlegungen Berücksichtigung finden sollten (Brandtner, et al., 2013).

## VI. Empfehlungen zur Weiterentwicklung von wirkungsorientierter Steuerung und WFA

### VI.1 Verbesserungspotentiale und Empfehlungen zur wirkungsorientierten Steuerung

Der folgende Abschnitt enthält 15 zentrale Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der österreichischen Bundesverwaltung, untergliedert nach den Gestaltungsdimensionen „Ressortinterne Ausgestaltung der Wirkungsorientierung“, „Führung und Steuerung“ sowie „Ressortübergreifende Koordination und Kommunikation“. Die unterschiedlichen Maßnahmen stehen miteinander zum Teil in direktem Bezug und sollten daher ganzheitlich Berücksichtigung finden, richten sich aber Schwerpunktmäßig an unterschiedliche Akteurinnen und Akteure.

Diese Empfehlungen basieren auf einer systematischen Auswertung der geführten Interviews in Hinblick auf von den Interviewpartnerinnen und -partnern angesprochenen Defizite und Handlungsempfehlungen. Im Rahmen der Online-Erhebung wurde in weiterer Folge die Zustimmung oder Ablehnung zentraler bzw. besonders häufig genannter Empfehlungen quantifiziert. In einer abschließenden Phase, wurden die vorläufigen Handlungsempfehlungen im Zuge eines Ergebnisworkshops präsentiert und mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesministerien und sonstiger obersten Organe diskutiert und konkretisiert. Ergänzt wurden die Handlungsempfehlungen durch Erkenntnisse aus der internationalen Verwaltungspraxis und Forschung zur Wirkungsorientierung.

Der folgende Abschnitt konzentriert sich ausschließlich auf Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Weitere fünf Empfehlungen zur Weiterentwicklung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) finden sich im darauf folgenden Studienteil.

#### VI.1.1 Gestaltungsdimension: Ressortinterne Ausgestaltung der Wirkungsorientierung

Wie bereits beschrieben, unterscheidet sich die Form und Qualität der Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung zwischen den Ressorts und sogar zwischen den einzelnen Sektionen teils erheblich. Dieser Umstand resultiert aus unterschiedlichen Faktoren, wurde jedoch erst durch den relativ großen Gestaltungsfreiraum auf Ebene der RZL-Pläne und der ressortinternen Ausgestaltung ermöglicht. Im Zuge der Interviews zeigte sich vielfach eine Präferenz für eine stärkere Koordination der ressortinternen Ausgestaltung der Wirkungsorientierung. Gleichzeitig sollte der zentrale Vorteil der geringen Regulierungsdichte in diesem Bereich aufrechterhalten werden: die Möglichkeit einer kontextuellen Anpassung der Wirkungsorientierung an die Spezifika von Transferressorts, Organen mit stark internationaler Orientierung



(ÖPK, BMeiA), Gerichtshöfe, Rechnungshof, Parlementsdirektion). Die internationalen Erfahrungen bestätigen klar die Notwendigkeit einer solchen kontextuellen Ausdifferenzierung. Wünschenswert wäre jedoch aus Sicht der überwiegenden Mehrzahl der Befragten eine weitere Konkretisierung der Handlungsempfehlungen zur ressortinternen Ausgestaltung der Wirkungsorientierung. Für die Umsetzung der entsprechenden Handlungsempfehlung erscheint es besonders wichtig, dass dieser Kommunikations- und Beratungsprozess auf der höchsten Verwaltungsebene unter Einbindung der Wirkungscontrollingstellen und beratender Beteiligung des Bundesministeriums für Finanzen geführt wird.

### **Stärkere Verknüpfung von Wirkungsorientierung und Verantwortlichkeitsstrukturen**

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung impliziert idealtypisch die Verknüpfung von Budget- und Personalverantwortung mit der Verantwortung für Ziele, Maßnahmen und Leistungen. Ohne eine entsprechende Anpassung der Budget-, Wirkungs- und Organisationsstruktur oder die Entwicklung sinnvoller Transmissionsmechanismen ist eine wirkungsorientierte Ressortsteuerung nur schwer umsetzbar. Betrachtet man die unterschiedlichen Umsetzungsmodelle in Österreich können zwei Vorgehensweisen grundsätzlich empfohlen werden.

Im **Modell der Vollintegration** (vgl. Abb. 37) werden Budget- und Organisationsstruktur weitgehend angepasst. Dies bedeutet in der konkreten Umsetzung, dass beispielsweise pro Sektion ein Globalbudget (mit 1-5 Maßnahmen), pro Abteilung (bzw. nachgeordnete Dienststelle) ein Detailbudget der Ebene 1 oder 2 (inkl. RZL-P) geschaffen wird. Alternativ können auch mehrere thematisch und budgetär zusammenhängende Abteilungen in einem Detailbudget und einem RZL-Plan (unter Federführung einer Abteilung und klarer Zielvereinbarungen zwischen den Abteilungen) zusammengefasst werden. In einem weiteren Entwicklungsschritt wäre eine Integration zentral verwalteter Ressourcen (insb. Personal) im Sinne der „Kostenwahrheit“ und „Gesamtverantwortlichkeit“ zielführend.

Das Modell der Vollintegration schafft klare und eindeutige Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, insbesondere für Wirkungsziele (v.a. auf Ebene der Sektionen) und Maßnahmen und Leistungsziele (v.a. auf Ebene der Abteilungen) und befördert die Transparenz der Leistungserbringung nach innen und außen. Eine Umsetzung dieses Modells ist jedoch (abhängig von den bestehenden Strukturen und ressortinternen Machtverhältnissen) mit zum Teil erheblichen „politischen“ Kosten verbunden. Sie erfordert ein klares Bekenntnis aller Führungskräfte und der politischen Leitung und erhebliche Anstrengungen bei der Anpassung bestehender Organisationsstrukturen. Eine derart tiefgreifende Systemumstellung sollte mit einer umfassenden ressortinternen Aufgabenkritik einhergehen, die Verwaltung und Politik zwar vor erhebliche Herausforderungen stellen kann, jedoch enormes Potential zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung im Rahmen einer umfassenden Neuausrichtung von Politik und Verwaltung in sich trägt.

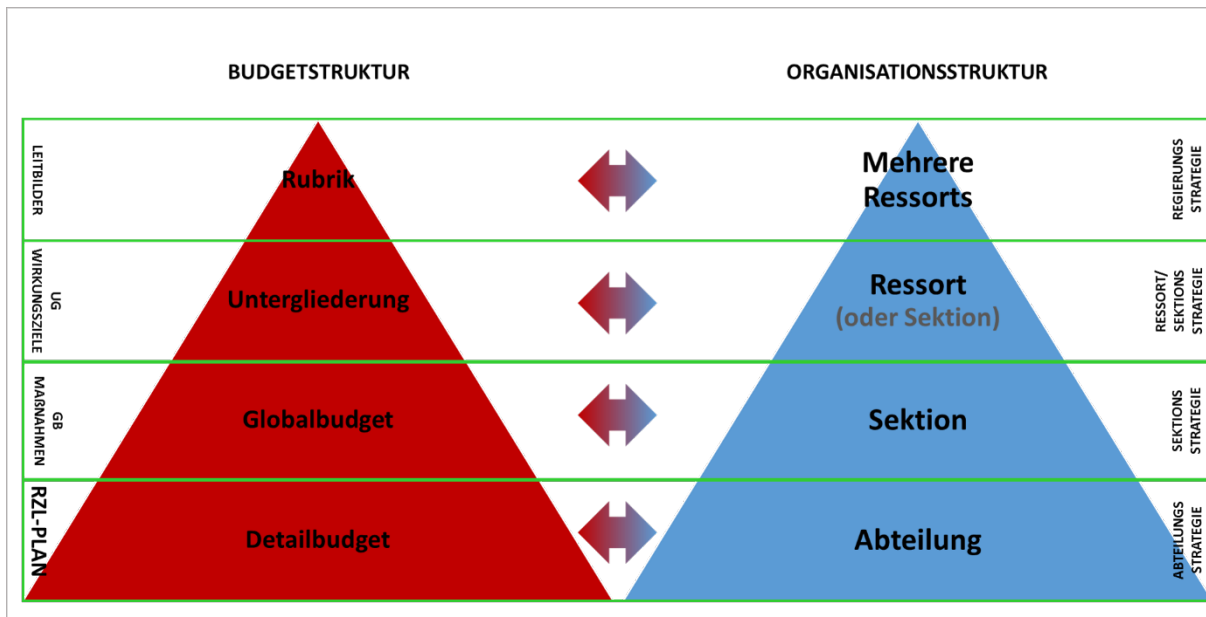


Abbildung 38: Organisationsstruktur Vollintegration

In einigen Ressorts bzw. Aufgabenbereichen wird die Umsetzung eines solchen Systems aufgrund von überschneidenden Zuständigkeiten auf einzelnen Budgetebenen jedoch in absehbarer Zeit nicht möglich sein. In diesen Fällen kann das **Umsetzungsmodell der Systemintegration** zur Anwendung kommen, bei dem über die bestehende Organisationsstruktur gesteuert wird und die Verknüpfung mit der Budgetstruktur über ein Transmissions- oder Ableitungssystem erfolgt. Die Zuteilung der Ressourcen erfolgt über einen Katalog vordefinierter Ressort-Kernleistungen. (Thaller, et al., 2013; Seiwald, et al., 2012)

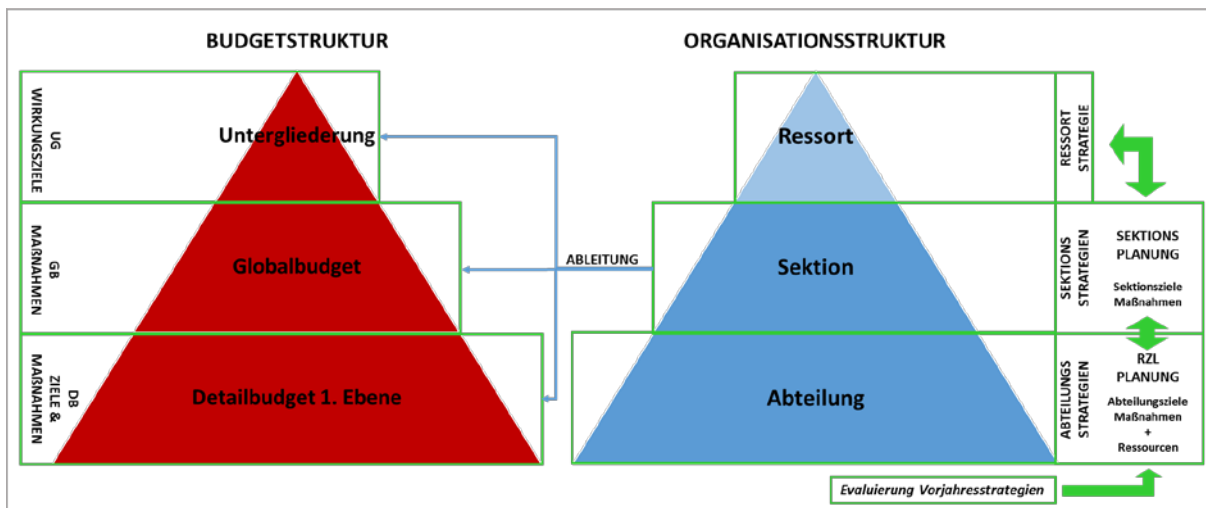
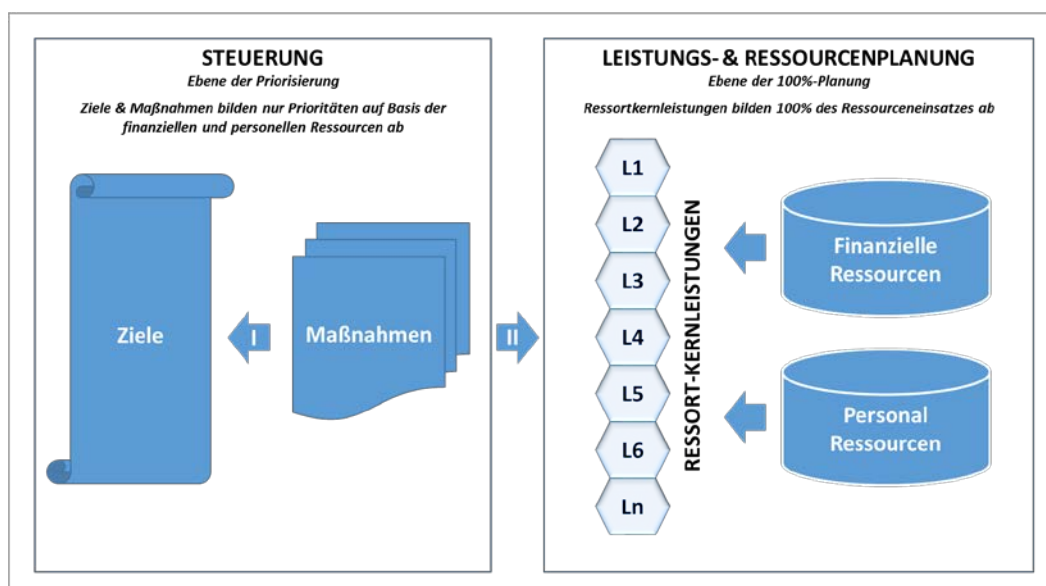


Abbildung 39: Organisationsstruktur Systemintegration

Die in Abstimmung zwischen der Ressortleitung und den Sektionsleitungen entwickelte und jährlich evaluierte Ressortstrategie bildet die Grundlage für die Erarbeitung der Abteilungsziele, die in abteilungsinternen Workshops (unterstützt durch zentral bereitgestellte Moderationsunterlagen und Zielentwicklungsraster) erarbeitet, durch Maßnahmen konkretisiert und durch Indikatoren und Zielwerte messbar gemacht werden. In einem zweiten Schritt erfolgt die horizontale (Abteilungen) und vertikale (Sektion) Abstimmung mittels Standardformular.

Basierend auf den Abteilungszielen werden in einem Sektionsworkshop Sektionsziele erarbeitet und durch Maßnahmen konkretisiert. Genderziele sollten nach Möglichkeit auf allen Steuerungsebenen Berücksichtigung finden. Im Rahmen von Leistungsvereinbarungen zwischen Ressort- und Sektionsleitung bzw. Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Gesprächen zwischen Sektions- und Abteilungsleitung werden Sektions- und Abteilungsziele verbindlich festgelegt. Die Leistungen einzelner Abteilungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter werden im Zuge der MA-Gespräche auf Basis der Abteilungsziele konkretisiert; eine Erstzuteilung sollte bereits im Rahmen des Abteilungsworkshops erfolgen.

Die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen werden über vordefinierte Ressort-Kernleistungen, die 100% des Ressourceneinsatzes abbilden, mit den Zielen und Maßnahmen, welche nur die Prioritäten des Ressorts widerspiegeln, verknüpft. Hierzu werden die Maßnahmen zunächst den Zielen und dann den Kernleistungen eindeutig zugeordnet.



**Abbildung 40: Verknüpfung Ziele, Maßnahmen & Ressourcen**

Die 100-prozentige Verknüpfung der Ressourcen mit den Organisationseinheiten (einschließlich nachgeordneter Dienststellen) kann ebenfalls über die Ressort-Kernleistungen erfolgen.

Die Verknüpfung von Budget- und Organisationsstruktur erfolgt durch Ableitung der Wirkungsziele und Maßnahmen (Prioritäten) auf Ebene der Sektionen.

Besonders wichtig erscheint in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit einer Stärkung des operativen Fachbereichs. Im Sinne des Prinzips einer dezentralisierten Ergebnis- und Ressourcenverantwortung sollte das Personalbudget konsequenter auf die Fachbereiche/-sektionen verlagert werden und in deren Verantwortlichkeit stehen (siehe dazu auch Kap. IV.3.1).

### **Verstärkte Nutzung der integrierten Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne zur ressort-internen Steuerung**

Unabhängig von der Wahl des Steuerungsmodells sollten die RZL-P aktiv zur Steuerung aller Organisationseinheiten sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genutzt werden. Im Rahmen einer „Wirkungszielkaskade“ erfolgt eine Ableitung der Wirkungsziele der Untergliederung

(Ressortstrategie) zu den Maßnahmen der Globalbudgets (Sektionsstrategie), zu den Zielen, Maßnahmen und Leistungen der Detailbudgets (Abteilungsstrategie) und schlussendlich zu den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (MA-Gespräche). Die internationalen Erfahrungen unterstreichen die Wichtigkeit dieser Kaskadierung auf Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter um die Steuerungsrelevanz auf Ebene der Facharbeit sicherzustellen und dauerhaft zu verankern.

Entscheidend für die Nutzung dieses Steuerungsmodells ist die Fokussierung auf ein überschaubares Set an Zielen, Maßnahmen, Indikatoren und Kennzahlen auf jeder Ebene um eine zielgerichtete und ressourcenschonende Steuerung zu gewährleisten. Aus diesem Grund müssen die Ziele der unteren Ebene für die Nutzung auf der darüberliegenden Ebene kondensiert oder priorisiert werden.

Bei der Umsetzung der RZL-P sollten die jeweiligen Spezifika der einzelnen Ressorts Berücksichtigung finden; besonderes Augenmerk sollte in diesem Zusammenhang auf eine sinnvolle Nutzung der RZL-Pläne in „Transferressorts“ gelegt werden in denen die auszahlenden Stellen oder die Zahlungsempfänger (Organisationen wie bspw. Universitäten, Selbstverwaltungskörper, etc.) über Leistungsvereinbarungen in das System der Wirkungsorientierung integriert werden.

Das BKA sollte im Rahmen der Verantwortlichkeit für die Qualitätssicherung die Ressorts aufgrund des umfassenden Überblickswissens verstärkt bei der technischen und strukturellen Ausgestaltung ihrer RZL-P unterstützen und auf eine positive Annäherung der unterschiedlichen Qualitätsniveaus (Peer-Learning) in den Ressorts hinwirken.

### **Ressortinterne Prozesse stärken und Verwaltungsaufwand reduzieren**

Betrachtet man die Wirkungscontrollingstellen in den einzelnen Ressorts zeigt sich, dass organisatorische Ansiedelung, Ressourcenausstattung, Aufgabenportfolio und personenbezogene Faktoren entscheidenden Einfluss auf die Umsetzungsqualität der Wirkungsorientierung haben.

Die interne WCS sollte technisch und organisatorisch als zentrale Drehscheibe der Wirkungsorientierung agieren sowie über eine entsprechende Ressourcenausstattung und uneingeschränkten Zugang zu den relevanten Controlling-Daten verfügen. Ein entsprechender Rückhalt der politischen und administrativen Führung ist wesentlich, um Silo-Mentalitäten im Sinne einer sektionsübergreifenden Wirkungsorientierung überwinden zu können.

Die von der internen WCS zur Verfügung gestellten Daten sollten die Grundlage strategischer Führungsentscheidungen bilden. In diesem Zusammenhang ist ein regelmäßiger Austausch zwischen Führungsebene und WCS zu Zielsetzungen, Prozessen und Controlling entscheidend. Als zweckmäßig erweist es sich zudem, die Koordinierung und finale ressortinterne Qualitätssicherung der WFA in der internen Wirkungscontrollingstelle zu bündeln.

Ein häufiger Kritikpunkt ist der in der Wahrnehmung der Befragten erheblich gestiegene Verwaltungsaufwand. Im Zuge einer Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung sollte ein Augenmerk auf die Verschlankeung und Vereinfachung von Prozessen und das Abstellen von Doppelgleisigkeiten gelenkt werden. Die entsprechende Aufgabenkritik sollte im Rahmen eines partizipativen Prozesses unter Einbindung aller Wirkungscontrollingstellen erfolgen. Entschei-

dend ist auch, dass bei der Systemintegration der Wirkungsorientierung primär auf bestehenden Systemen (Führen mit Zielen, Kosten- und Leistungsrechnung, Standortgespräche, etc.) aufgebaut wird und diese im Zuge einer internen „Steuerungskritik“ evaluiert, optimiert und in das neue System integriert werden. In Hinblick auf einige der obersten Organe (Gerichtshöfe, Rechnungshof, Parlamentsdirektion) und deren Besonderheiten sollte die Möglichkeit einer verschlankten Lösung mit Ziel und Arbeitsprogramm aber etwa ohne Konkretisierung auf Ebene der Detailbudgets angedacht werden.

## **VI.1.2 Gestaltungsdimension: Führung und Steuerung**

### **Stärkung der strategischen Planungskapazität und Sicherstellung der Kohärenz der zentralen strategischen Dokumente**

Aufgrund ihres ressortübergreifenden Charakters und der systemimmanenten Notwendigkeit koordinierter Steuerungsketten ist die Definition klarer politischer Strategien (bereits auf Ebene der Rubriken) für eine effiziente und effektive Anwendung der Wirkungsorientierung von entscheidender Bedeutung. Dieser strategische Prozess sollte idealtypisch mit dem Budgeterstellungsprozess verknüpft sein und langfristig zu einem integrierten Prozess verschmelzen.

Basierend auf dem aktuellen Regierungsprogramm (Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung) soll der Strategiebericht die zentralen Vorhaben der Bundesregierung und ihre Bedeckung einschließlich relevanter Kontextinformation für den vierjährigen Bundesfinanzrahmen übersichtlich darstellen; eine weitere Konkretisierung kann im Rahmen des einjährigen Budgetberichtes erfolgen. Ressortstrategien oder ressortübergreifende Strategien (z.B. FTI-Strategie) müssen im Rahmen einer „Strategie-Kaskade“ auf dem Strategiebericht aufbauen (vertikale Abstimmung) und mit anderen relevanten strategischen Dokumenten abgestimmt sein (horizontale Abstimmung). Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes sollten auch Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie internationale Strategien (z.B. EU2020-Strategie) Berücksichtigung finden.

Nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Strategiebericht künftig zu einem gemeinsamen Dokument der gesamten Regierung wird. Konkret bedeutet dies, dass er zwar weiterhin in Federführung des Bundesministeriums für Finanzen, jedoch im Einvernehmen aller Ressorts im Rahmen eines partizipativen Budgeterstellungsprozesses erarbeitet werden sollte (siehe auch Budgeterstellungsprozess).

Besonders wichtig erscheint auch eine generelle Stärkung der strategischen Planungskapazität in den Ressorts um einen systematischen Überbau für die Wirkungsorientierung zu schaffen. Dies betrifft etwa jährliche ressortinterne Strategieklausuren, strategische Pläne für Ressorts aber auch bestimmte Aufgabenbereiche sowie weitere Maßnahmen zur Förderung strategischen Denkens und der Priorisierung in den Ressorts.

### **Wirkungsorientierung stärker als Instrument der politischen Führung nutzen**

Der Wandel von der input- hin zu einer wirkungsorientierten Steuerung führt langfristig zu einem Wandel der Politik selbst. Daher liegt es auf der Hand, dass die politische Führung einen für die erfolgreiche Umsetzung der Wirkungsorientierung kritischen Faktor darstellt. Die

politische Führung sollte über politische Prioritäten und Wirkungsziele die Grundlagen der Wirkungssteuerung legen. Die Qualität dieses Fundaments ist für die Umsetzung der Wirkungsorientierung von entscheidender Bedeutung. Es ist daher wesentlich, dass die politische Führung verstärkt in die Zielprozesse einbezogen wird und gemeinsam mit den obersten Führungskräften der Verwaltung den Wirkungsziel-Prozess anleitet und gestaltet.

Konkret bedeutet dies, dass die zentralen Wirkungsziele der Regierung im Zuge des Budgeterstellungsprozesses (siehe Budgeterstellungprozess) entwickelt, diskutiert und in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Sektionsleitungen konkretisiert werden sollten. Eine aktuelle Diskussion der Wirkungsziele und der Zielerreichung sollte zumindest einmal jährlich (bspw. im Rahmen einer Regierungsklausur) auf Ebene der Regierungsmitglieder erfolgen. Was die ressortinterne Transmission von Wirkungszielen betrifft, so konnten einige Ressorts positive Erfahrungen mit regelmäßigen Strategieklausuren von Ressortministerinnen und -ministern sowie Sektionsleitungen sammeln. Von entscheidender Bedeutung sind der regelmäßige, direkte und „ungefilterte“ Kontakt zwischen Ressortleitung und Sektionsleitungen sowie die Unterstützung der zugrundeliegenden Prozesse durch die jeweiligen Kabinettsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.

Es ist nach Ansicht der Interviewpartnerinnen und -partner unumgänglich, dass Wirkungsziele die politischen Prioritäten widerspiegeln. Insbesondere in Zeiten knapper budgetärer Ressourcen ist die Wirkungsorientierung ein geeignetes Instrument, um notwendige Priorisierung vorzunehmen und den Ressorts dabei zu helfen, sich auf ihre – für eine bestimmte Periode – definierten Kernaufgaben zu konzentrieren. Von entscheidender Bedeutung ist, dass diese Priorisierung von der Politik konsequent verfolgt wird. Eine engere Verknüpfung von Wirkungszielen und Regierungsprogramm (siehe strategische Planung) könnte in diesem Zusammenhang einen wesentlichen Beitrag leisten.

### **Qualitative Weiterentwicklung von Wirkungszielen und -indikatoren**

Selbst Verwaltungen mit langjähriger Erfahrung im Bereich der Wirkungsorientierung stellt die Wahl geeigneter Wirkungsziele, treffsicherer Maßnahmen und aussagekräftiger Indikatoren vor große Herausforderungen. Zentrale Erkenntnis aus der internationalen Verwaltungspraxis ist, dass der Entwicklungs- und Optimierungsprozess in diesem Bereich Jahre in Anspruch nimmt und aufgrund einer sich in manchen Bereichen ständig verändernden Datenbasis keinen Abschluss finden kann sondern vielmehr einen kontinuierlichen Lernprozess darstellt. Aufgrund des beschränkten Umfangs der vorliegenden Fokusstudie und der großen Menge internationaler und nationaler Publikationen mit konkreten Verbesserungsempfehlungen zu diesem Thema (vgl. bspw. „S.M.A.R.T.“-Kriterien (Doran, et al., 1981)), geht die Arbeit im folgenden Abschnitt nur auf einige grundlegende Aspekte der Definition von Wirkungszielen und Indikatoren ein, die im Zuge der Expertinnen- und Experten-Interviews und der Online-Befragung thematisiert wurden.

Die Qualität der Wirkungsziele wird von der Mehrheit der befragten Expertinnen und Experten insgesamt als gut aber verbesserungsfähig erachtet. Zentraler Kritikpunkt ist jedoch das als zu gering wahrgenommene Ambitionsniveau. Um das Optimum aus den verfügbaren Ressourcen zu generieren, braucht es nach Meinung der Interviewpartnerinnen und -partner ambitionierte Wirkungsziele die konsequenter anzustreben sind. Ziele sollten auf Basis der zugrundelie-



genden Ressourcen definiert werden und Verwaltung und Politik fordern, jedoch nicht überfordern. Die Möglichkeit einer kurzfristigen Nichterreichung von Zielen sollte im Sinne der Glaubwürdigkeit des Systems durchaus bestehen. Ressortintern sollten Plattformen und Formate geschaffen werden, um den Grad der Zielerreichung regelmäßig zu diskutieren und eine darauf aufbauende Ursachenanalyse einschließlich der Entwicklung konkreter Handlungsempfehlungen zu ermöglichen. Die Option der Nicht-Erreichung von Wirkungszielen sollte mit einem langfristigen Veränderungsprozess der Fehlerkultur und des politischen Diskurses einhergehen. Wichtige Grundlage dieses kulturellen Wandels ist eine Versachlichung des parlamentarischen und öffentlichen Diskurses.

Eine große Herausforderung liegt in Bereichen, in denen das Erreichen von Wirkungszielen von exogenen (nicht beeinflussbaren) Faktoren bzw. von anderen institutionellen Akteuren abhängt. Hier ist die Wahl geeigneter Indikatoren von größter Relevanz. In diesem Zusammenhang wünschen sich die Interviewpartnerinnen und -partner mehrheitlich einen stärkeren qualitativen Support bei der Entwicklung geeigneter Indikatoren-Sets durch das BKA mit der Zielsetzung eines sinkenden Ressourceneinsatzes.

Probleme in Bezug auf Strukturen und Ressortzuständigkeiten bestehen im Bereich ressortübergreifender Wirkungsziele und bei Untergliederungen, wo das für die Auszahlung zuständige Ressort die materiell-rechtlichen Grundlagen nicht beeinflussen kann. Hier wären ein transparenterer Abstimmungsprozess zu Querschnittsmaterien und die eindeutige Definition von Verantwortlichkeiten (wie beispielsweise im Bereich Gender Budgeting) sowie eine allfällige Anpassung der Untergliederungen (Zusammenführung von materiell-rechtlichem Einfluss und Auszahlung) zielführend.

Was die Wahl der Indikatoren betrifft, so zeigte sich im Zuge der Interviews, dass der verstärkte Einsatz nationaler und internationaler Benchmarks, im Sinne eines stärkeren Außenbezugs der Wirkungsorientierung und einer besseren Vergleichbarkeit vielen Befragten ein großes Anliegen ist.

Der Faktor Zeit spielt bei Wirkungszielen und Indikatoren in zweierlei Hinsicht eine wichtige Rolle. So ist die Aktualität von Messgrößen ein wesentliches Kriterium. Bedauerlicherweise sind in einigen Bereichen relevante Daten erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung oder unterjährig verfügbar (und keine Alternativdaten vorhanden). Sollte das zuständige Ressort nicht auf einen schnelleren oder stichtagsrechten Erhebungsprozess hinwirken können, sollte von zentraler Stelle (BKA) eine entsprechende Flexibilisierung (auch der entsprechenden IT-Schnittstellen) erfolgen.

Staatliches Handeln zeigt zumeist erst mittel- oder langfristig Wirkung; diesem Umstand sollten die Zielwerte bzw. Planungszeiträume Rechnung tragen. Gleichbleibende Jahreszielwerte sind somit wenig aussagekräftig; hier sollten auch mittel- und langfristige Zielwerte angegeben werden.

Der Bericht der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA zur Wirkungsorientierung (gem. § 68 (5) BHG 2013 iVm. § 7 (5) Wirkungscontrollingverordnung) leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wirkungsziele und Indikatoren, sollte jedoch für jede Untergliederung eine kurze Erläuterung und Beurteilung von Wirkungszielen und Kennzahlen



(bspw. anhand vordefinierter zentraler Qualitätskriterien) enthalten. Im Sinne eines partizipativen Ansatzes könnte diese durch das jeweilige Ressort erstellt und durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA qualitätsgesichert werden.

### **Begleitende Maßnahmen der Personal- und Führungskräfteentwicklung und stärkere Integration der Wirkungsorientierung in die Personalführung**

Die Ergebnisse der Studie zeigen erhebliche Variationen in der Umsetzung der Wirkungsorientierung in den Ressorts. Der Unterschied zwischen erfolgreicher und nicht erfolgreicher Umsetzung liegt vielfach in der Befähigung und dem Einsatz der jeweiligen Führungskraft. Wirkungsorientierung erfordert eine neue Führungskultur. Die Führungskräfte müssen vom konkreten Nutzen der Wirkungsorientierung überzeugt sein und über die notwendigen Fachkenntnisse und Fähigkeiten verfügen, um den neuen Führungsanforderungen gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang sind die Ressorts gefordert, Führungskräfte auf allen Ebenen konsequent zur Wirkungsorientierung und den entsprechenden Steuerungsmechanismen zu schulen.

In Ergänzung der ressortübergreifenden Ausbildung- und Weiterbildungsangebote wirken sich auch die von manchen Ressorts angebotenen hausinternen Schulungen deutlich positiv aus. Sie ermöglichen es nicht nur, Lehrinhalte an die Bedürfnisse und Spezifika der jeweiligen Ressorts anzupassen, sondern fördern zudem einen integrierten Dialog, der eine niederschwellige Einbindung aller Ressort-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sowie eine Berücksichtigung ihrer Fachkenntnisse im Sinne einer Weiterentwicklung der Systeme ermöglicht.

Nach Ansicht der überwiegenden Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner und in Einklang mit den internationalen Erfahrungen, kann die Wirkungsorientierung ihr Potential nur dann entwickeln, wenn sie unmittelbar in die Führung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (bspw. via RZL-Pläne, Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Gespräche, durchgängige/einheitliche Steuerungsketten, Zielkaskadierung) Eingang findet. Auch in diesem Zusammenhang ist die Unterstützung und stärkere Einbindung der ressortinternen Personalabteilungen, die zumeist für die Administration der jährlichen Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Gespräche bzw. die Bereitstellung entsprechender Leitfäden und Vorlagen verantwortlich zeichnen (Schulungen, Anpassung der Führungsleitfäden, etc.), dringend erforderlich.

### **Mehrwert der Wirkungsorientierung nutzerinnen- und nutzerorientiert kommunizieren**

Von wesentlicher Bedeutung für die Bereitschaft zur Umsetzung bzw. Nutzung der Wirkungsorientierung ist die individuelle Wahrnehmung eines Mehrwerts und einer langfristig positiven Kosten-Nutzen-Relation angesichts des Arbeitsaufwands. Die Kommunikation des Mehrwerts soll sich verstärkt auf Politik und Verwaltung konzentrieren und nutzerinnen- und nutzer- bzw. zielgruppenorientiert gestaltet werden (vgl. Abb. 40). Insbesondere in einem langfristig angelegten Prozess, der auf der Unterstützung aller Beteiligten aufbaut, ist es von entscheidender Bedeutung, den Nutzen aufzuzeigen und Verbesserungen sowie „Quick Wins“ zielgerichtet zu kommunizieren. Solch „schnelle Erfolge“ sind für den Gesamterfolg von Veränderungsprozessen mitunter maßgeblich und tragen dazu bei, Akzeptanz für den Veränderungsprozess bei den Betroffenen zu schaffen.

<b>MEHRWERT der WIRKUNGSORIENTIERUNG für ...</b>	
<b>Politische Führung/Regierung</b>	Regierungshandeln/Erfolge konkret darstellen und sachorientiert kommunizieren; Verwaltungshandeln besser beurteilen und zielorientiert steuern; Legitimationssteigerung der Politik & Verwaltung; Innovationsbereitschaft demonstrieren.
<b>Abgeordnete</b>	Regierung- und Verwaltungshandeln anhand konkreter Zielwerte objektiv beurteilen und debattieren.
<b>Führungskräfte der Verwaltung</b>	Objektivierung der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Beurteilung; Erweiterung des Steuerungsinstrumentariums; Bessere Darstellbarkeit des Verwaltungshandelns (Politik, Parlament, Öffentlichkeit); Förderung der Kommunikation; Erweiterung des Gestaltungsspielraums.
<b>Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung</b>	Zielorientierte Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Motivation; Förderung der Kommunikation; Leistungsbeurteilung anhand von objektiven Kriterien; Konkretisierung von Handlungsaufträgen; Erweiterung des Gestaltungsspielraums.

Abbildung 41: Mehrwert der Wirkungsorientierung nach Nutzerinnen und Nutzern

### VI.1.3 Gestaltungsdimension: Ressortübergreifende Koordination und Kommunikation

#### Wirkungsorientierung als integralen Bestandteil des Budgeterstellungsprozesses stärken

Die Wirkungsorientierung braucht nach Ansicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner Vertrauen, Kontinuität und Planbarkeit „um in die Tiefe zu kommen“. Wesentliche Aspekte dieser Planbarkeit sind ein verbindlicher Finanzrahmen mit rollierendem Budget und Konsistenz in Regeln und Vorgaben (insbesondere Einhaltung der Regelungen bzw. ursprünglich kommunizierten Grundsätze der Rücklagenverwendung; Vermeidung von Doppelbudgets). Der Budgeterstellungsprozess spielt in Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung eine entscheidende Rolle. Nur wenn sich verfügbare Mittel und Wirkungsziele in Einklang befinden und in einem fachlichen Diskussionsprozess aufeinander abgestimmt werden, kann von einer wirkungsorientierten Steuerung gesprochen werden. In einem ersten Schritt können durchaus absolute Ausgabenobergrenzen (Gesamtbudget) im Zuge des Budgeterstellungsprozesses festgelegt werden, die Budgetausstattung der Untergliederung sollte jedoch – auch wenn wie im österreichischen Modell keine direkte Verknüpfung zwischen Wirkungsorientierung und Budgetierung vorliegt (nur „performance-informed budgeting“) – stärker in Einklang mit den festzulegenden

Wirkungszielen und Maßnahmen erfolgen. Eine bessere Abstimmung der bislang inhaltlich wie zeitlich voneinander relativ unabhängig verlaufenden Budget- und Wirkungsfestlegungs-Prozesse erscheint dringend erforderlich. Anpassungen des Budgets (innerhalb des bestehenden Finanzrahmens) sollten grundsätzlich mit einer Evaluierung und allfälligen Anpassung der entsprechenden Wirkungsziele verbunden werden und damit Priorisierungen und Posteriorisierungen ermöglichen.

### **Übergreifende Koordinierung bei Querschnittsthemen stärken**

Wichtig für die nachhaltige Etablierung der Wirkungsorientierung ist die zielgerichtete und koordinierte Zusammenarbeit aller beteiligten Akteurinnen und Akteure, koordiniert und geleitet von BKA und BMF als institutionelle Promotoren. Es gilt gemeinsam mit den Ressorts Rahmenbedingungen zu entwickeln, die einzelnen Ressorts schrittweise an die Wirkungsorientierung heranzuführen und mit Fachexpertise in Form von Schulungen und Informationsunterlagen zu unterstützen sowie bei Querschnittsthemen koordinativ tätig zu sein. Wichtig ist, dass die zentralen institutionellen Promotoren gemeinsam und koordiniert auftreten, im eigenen Hause eine Vorbildfunktion bei der Umsetzung der Wirkungsorientierung einnehmen und über einen starken politischen Rückhalt für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Reform verfügen. In den letzten drei Punkten besteht nach Ansicht vieler Befragter Verbesserungsbedarf.

Die Wirkungscontrollingstelle des BKA bildet die zentrale Plattform für die Wirkungsorientierung; diese sollte es – nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten – nutzen, um bei ressortübergreifenden Querschnittsthemen verstärkt Präsenz zu zeigen. Aus qualitativen wie auch verwaltungsökonomischen Gründen wäre es zielführend, die zentrale Koordinationssektion im Bundeskanzleramt stärker in die WO-Prozesse einzubinden und das dort vorhandene Überblickswissen (vgl. „Spiegelabteilungen“ BMF) im Sinne einer ressortübergreifenden Wirkungsorientierung analog zur Budgetsteuerung des BMF zu nutzen. Im Bereich der qualitativen Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung soll die WCS als „Sparring-Partnerin“ der Ressorts agieren und diese noch stärker als bisher, sowohl übergreifend als auch individuell, mit Wissen bei der Entwicklung von Prozessen und Strukturen sowie Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren unterstützen. Ein im Zuge der Interviews wiederholt genanntes Thema ist die Stellung des Bundeskanzleramtes. Zwar verfügt das Haus über keine Richtlinienkompetenz – die im Rahmen von Koalitionsregierungen ohnehin nur eingeschränkte Bedeutung hätte – hat jedoch mit der Verantwortung über das Bundespersonal ein starkes Steuerungsinstrument zur Hand, dessen stärkere Verknüpfung mit der Wirkungsorientierung aus Sicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner überlegenswert wäre, um die Rolle des BKA zu stärken.

Als zweiter zentraler institutioneller Promotor der Wirkungsorientierung verfügt das BMF über eine lange und tiefgreifende Expertise in Bezug auf die Budgetsteuerung der Fachressorts. Diese sollte es verstärkt in den Dienst der neuen Steuerungslogik stellen und die bestehenden Prozesse enger mit der Wirkungsorientierung verknüpfen (siehe Budgeterstellungsprozess).

Während eine grundsätzliche, über den bestehenden gesetzlichen Rahmen hinausgehende Stärkung von BKA und BMF nach Ansicht des online befragten Personenkreises keinen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wirkungsorientierung leisten würde, steht man einer Stärkung der Fachressorts deutlich positiv gegenüber. Wenngleich dieses Ergebnis mit der höheren Zahl an Befragten aus den Fachressorts erklärt werden kann, deutet dieser Aspekt

jedoch auch darauf hin, dass man sich von zentraler Seite mit den Bedenken und Spezifika der Ressorts deutlich stärker auseinandersetzen sollte, um ein von breiter Basis getragenes Prozess-Commitment zu erreichen. Die mit der Reform in Aussicht gestellt und auch international als sehr wichtig erachtete Ausweitung der Managementautonomie hat bisher kaum stattgefunden.

Für die Entwicklung eines bundeseinheitlichen IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung scheint es aus Sicht vieler Interviewpartnerinnen und -partner aufgrund der erheblichen Einzelaufwendungen einiger Ressorts bereits zu spät zu sein. Um Prozesse unter Berücksichtigung von „Best Practice“-Aspekten im Sinne einer kohärenten Steuerung und optimalen Unterstützung der betroffenen Personen anzugleichen, könnte die Definition bundeseinheitlicher Standards für bestehende und zukünftige IT-Tools zur Wirkungsorientierung einen wichtigen Beitrag leisten. Darüber hinaus wäre es zielführend, ein bundeseinheitliches IT-Tool für all jene Ressorts anzubieten, die noch über kein entsprechendes Instrument verfügen und bei denen grundsätzliches Interesse an einem solchen Tool besteht. Um den notwendigen Ressourcenaufwand für die zentrale Bereitstellung eines entsprechenden IT-Tools auf ein Minimum zu reduzieren, wäre es zweckmäßig, ein bereits in Verwendung befindliches System zu nutzen bzw. darauf aufzubauen.

Dieses Tool sollte eine detaillierte Planung und Steuerung der Ressorts auf Arbeitsebene ermöglichen und interne Steuerungs- und Controlling-Prozesse (Wirkungsorientierung, KLR, Personal, Budget) ganzheitlich (Budgetierung bis Reporting) unterstützen. Es sollte ausbaufähig und integrativ gestaltet sein, um bestehende Anwendungen und ressortspezifische Anforderungen berücksichtigen zu können. Langfristig sollten jedoch aus qualitativen und verwaltungsökonomischen Gründen (Umstrukturierung Bundesministerien, Rotation & Durchlässigkeit, Benchmarking, Instandhaltungskosten, etc.) die bestehenden IT-Tools zu einem zentralen Tool zusammengeführt werden.

### **Ressortübergreifenden Austausch und Peer-Learning fördern**

Zum jetzigen Zeitpunkt ist in einigen Ressorts bereits sehr viel Know-how zur Wirkungsorientierung vorhanden und dieses Wissen sollte stärker auch allen anderen Häusern im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes zur Verfügung gestellt werden.

Viele der befragten Interviewpartnerinnen und -partner sehen ebenso wie der online befragte Personenkreis in einem verstärkten und institutionalisierten Austausch zur Wirkungsorientierung zwischen den einzelnen Fachressorts großes Potential, das auch einer partizipativen Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung dienen kann. Die Rolle des BKA könnte es sein, diesen Prozess zu befördern und positive (aber auch negative) Erfahrungen in den Ressorts aber auch aus anderen Verwaltungskontexten zugänglich zu machen. Wesentlich für erfolgreiches Peer Learning ist eine gemeinsame Vertrauensbasis. Mehrere Interviewpartnerinnen und -partner unterschiedlicher Ressorts und Hierarchieebenen geben im Rahmen der Interviews an, dass diese Vertrauensbasis teilweise mangelhaft bzw. ausbaufähig ist. Silo-Mentalität, unterschiedliche Denkschulen, falsch verstandener Korpsgeist und Misstrauen zwischen Ressorts verhindern oftmals einen offenen Dialog. In diesem Zusammenhang wäre anzudenken, die Plattform der Wirkungscontrollerinnen und -controller auszuweiten (Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Frequenz und Umfang) und weniger zur Information, sondern verstärkt zum Wissenstransfer und Austausch zwischen den einzelnen Fachressorts zu nutzen. In diesem Zu-

sammenhang ist es weiters erforderlich, dass relevante Informationen durch die Wirkungscontrollerinnen und -controller in die Ressorts getragen und dort aktiv verbreitet werden.

Wesentlichen Bestandteil des ressortübergreifenden Austausches bilden ressortübergreifenden Schulungen, die auch der Vernetzung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen wiederkehrender Schulungs- und Weiterentwicklungsworkshops oder regelmäßiger Informationsveranstaltungen zu aktuellen Entwicklungen, Diskussionsforen oder Peer-Groups dienen.

Die zentralen Informationsunterlagen sollten auf Aktualität geprüft und konsolidiert werden. Insbesondere für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich in den Bereich der Wirkungsorientierung neu einarbeiten müssen bzw. noch keine entsprechenden Erfahrungen sammeln konnten, sollte ein übersichtliches, konsolidiertes (Berücksichtigung aller relevanten institutionellen Akteure) und in seinem Umfang begrenztes Informations-Dokument bereitgestellt werden, das auch aktuelle Praxisbeispiele (abseits der „Standard“-Prozeduren) und die bisher gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt.

### **Konsequente Evaluierung und Prozessoptimierung**

Viele Interviewpartnerinnen und -partner erachten eine regelmäßige interne und externe Evaluierung auf allen Ebenen der Wirkungsorientierung (Ressorts/Sektionen/Abteilungen) für wesentlich. Professionalität, Transparenz und Unabhängigkeit werden als zentrale Erfolgsfaktoren genannt. Zudem wird es als kritisch erachtet, dass die auf Basis der Evaluierung erhobenen Kritikpunkte in weiterer Folge auch angegangen und behoben werden. Zu oft werden Evaluierung und Studien „für die Schublade“ produziert; ein solches Vorgehen hat deutlich negative Auswirkungen auf nachfolgende Untersuchungen und die Motivation der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Aus Sicht der Expertinnen und Experten ist für die Weiterentwicklung und Optimierung ein offener Kommunikationsprozess zwischen den zentralen Akteurinnen und Akteuren und den Ressorts bzw. obersten Organen sowie innerhalb der Ressorts Grundvoraussetzung. Kritikprozesse sollten positiv angelegt sein und eine partizipative Weiterentwicklung fördern; keinesfalls sollten sie dazu dienen, Ressorts oder einzelne Personen „an den Pranger zu stellen“. Individuelle Kritik – insbesondere innerhalb der Ressorts – sollte unter vier Augen auf gleicher hierarchischer Ebene erfolgen, um maximale Offenheit und positive Kritikannahme zu erreichen. Die Stärkung partizipativer Elemente bei der Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung wurde auch im Zuge der Online-Befragung als Maßnahme mit einem tendenziell hohen Potential zur Verbesserung der Wirkungsorientierung gesehen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollte sich der Verwaltungsaufwand für zukünftige Evaluierungen auf ein Minimum reduzieren; aus diesem Grund wäre es insbesondere für die interne Evaluierung zweckmäßig, diese nicht punktuell umzusetzen, sondern in die regulären Prozesse zu integrieren und die gewonnenen Erkenntnisse möglichst zeitnah zur Prozessoptimierung heranzuziehen.

Die WCS des Bundes leistet mit ihrem jährlichen Bericht zur Wirkungsorientierung einen wesentlichen Beitrag zur Evaluierung und Optimierung der Wirkungsorientierung. Um jedoch der Prämisse einer möglichst zeitnahen Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse gerecht zu werden, sollte der Bericht zum Jahr 201X, möglichst frühzeitig im Jahr 201X+1 vorgelegt werden (derzeit Ende Oktober), um im Rahmen des Budgeterstellungsprozesses des Jahres



201X+2 Berücksichtigung finden zu können. Zudem sollte der Bericht ein verstärktes Augenmerk auf die Weiterentwicklung (Prozesse, Steuerung, etc.) der Wirkungsorientierung bundesweit sowie in den einzelnen Ressorts legen.

### **Stärkung der Wirkungsorientierung im parlamentarischen Diskurs und der „Watchdog“-Funktion von Budgetdienst und Rechnungshof**

Die Wirkungsorientierung hat hohes Potenzial für die parlamentarische Arbeit, das bisher aber kaum realisiert wurde (ein „*politischer Rohdiamant*“). Das Informationsniveau und vor allem das Interesse für die Wirkungsorientierung auf Ebene des Parlaments werden von der Mehrzahl der befragten Personen als unbefriedigend erachtet. Die Diskussionen sind mehrheitlich von der alten Inputlogik geprägt; die neue Steuerungslogik findet noch unzureichend Berücksichtigung. Der Vorteil einer sich durch die Wirkungsorientierung ergebenden Versachlichung der Budgetdiskussion und die Möglichkeit das Handeln von Regierung und Verwaltung an konkreten Zielgrößen zu beurteilen, wird von den Abgeordneten noch unzureichend genutzt.

Transparenz, Information und Schulung sind die wesentlichen Säulen, die es den Abgeordneten, sowie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglichen sollen, das neue Instrumentarium der Wirkungsorientierung zu verstehen und verstärkt zu nutzen, um ihrer legislativen Arbeit und Kontrollfunktion besser nachkommen zu können und die Regierung im Sinne einer integrierten Auseinandersetzung mit der Wirkungsorientierung verstärkt zu fordern. Neben einer Steigerung der Transparenz und Lesbarkeit der Budgetunterlagen und der damit verbundenen Komplexitätsreduktion (siehe unten), sollten die Abgeordneten, sowie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das verfügbare Schulungsangebot verstärkt in Anspruch nehmen bzw. in Zusammenarbeit mit dem Budgetdienst nutzerinnen- und nutzer-orientierte Schulungsmaßnahmen entwickeln. Die dritte wesentliche Säule ist die kontinuierliche Information und fachliche Unterstützung der Abgeordneten durch den Budgetdienst, der durch seine Analysen und Berichte die qualitative Arbeit bereits maßgeblich unterstützt. Im Gegensatz zum Rechnungshof hat der Budgetdienst die Möglichkeit flexibel, kurzfristig sowie „kundeninnen- und kunden-orientiert“ auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren und die Wirkungsorientierung „ex-ante“ zu evaluieren. Um diesem Auftrag gerecht werden zu können, sollte der Budgetdienst weiterhin unabhängig agieren können und über eine adäquate Ressourcenausstattung (Personal und Budget) verfügen. Zudem wäre es erforderlich, dem Budgetdienst die für seine Arbeit notwendigen Dokumente und Informationen mit einem ausreichenden zeitlichen Vorlauf zu übermitteln und so eine qualifizierte Vorbereitung von Ausschusssitzungen und Debatten sicherstellen zu können. Gegebenenfalls sollten rechtliche Vorkehrungen getroffen werden, die es dem Budgetdienst ermöglichen, zeitnahen Zugriff auf budgetrelevante Daten der Ressorts zu erhalten.

Durch seine umfassenden „ex-post“ Prüfungen ergänzt der Rechnungshof die Tätigkeit des Budgetdienstes, kann jedoch mittelfristig durch seine Ressourcenausstattung und erweiterten Befugnisse stärkeren Einfluss auf die Umsetzung der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung nehmen. Derzeit wird er dieser Rolle, nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten, jedoch nur in unzureichendem Maße gerecht. Aufgrund der Neuheit des Instrumentariums der Wirkungsorientierung und der systemimmanenten Reaktionszeiten des Rechnungshofes, ist seine bisherige Rolle als „Watchdog“ in diesem Bereich nur schwer zu beurteilen. Erst in ein bis zwei Jahren wird sich zeigen, ob der Rechnungshof einen positiven Beitrag zur Entwicklung der Wirkungsorientierung leistet und ob die bestehenden Prozesse

auch unter der neuen Steuerungslogik zielführend sind. Durch valide Kritik im Rahmen von Querschnitts-, Ressort- oder auf die Umsetzung der Wirkungsorientierung fokussierte Prüfungen soll der Rechnungshof künftig einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung von Silo-Mentalitäten leisten, die Optimierung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren, insbesondere in ressortübergreifenden Querschnittsbereichen vorantreiben und die notwendige Aufmerksamkeit von Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung auf die Wirkungsorientierung und ihre Potentiale lenken.

### **Lesbarkeit und Übersichtlichkeit der Budgetunterlagen verbessern**

Wie bereits erwähnt, ist die Beteiligung der Abgeordneten für die erfolgreiche Umsetzung einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung entscheidend. Erst wenn die neue Steuerungslogik im parlamentarischen Diskurs angekommen ist, kann die Wirkungsorientierung ihr volles Potential ausschöpfen. Mit Ablösung der über 1000 Budgetansätze durch etwa 70 Globalbudgets hat der Nationalrat eine neue „*Flughöhe*“ erreicht. Budgetunterlagen müssen die Abgeordneten dabei unterstützen auch auf dieser Höhe den Überblick zu bewahren, zudem sollte sich der in der Wirkungsorientierung verankerte Grundgedanke der Transparenz auch in der „in Zahlen gegossenen Politik des Bundes“ wiederfinden. Wichtig für den Erfolg wäre auch ein insgesamt stärkerer Fokus der Wirkungsorientierung auf politisch besonders relevante Themen und Aspekte wie etwa hochaggregierte Wirkungsziele hoher politischer Relevanz (z.B. Jugendarbeitslosigkeit, CO<sub>2</sub>-Belastung, Kriminalitätsrate) sowie von Maßnahmen von hoher politischer Bedeutung.

Wenngleich die Budgetunterlagen von 2013 auf 2014/2015 eine Verbesserung erfahren haben und ein gewisser „*Lern- und Gewöhnungseffekt*“ feststellbar war, bestehen noch erhebliche Verbesserungspotentiale. Die befragten Interviewpartnerinnen und -partner würden sich eine deutlichere „Konsumentinnen- und Konsumenten-Orientierung“, größere Transparenz und bessere Übersichtlichkeit wünschen. So sollte es den Abgeordneten möglich sein, Zahlen und Fakten zu den für sie relevanten Themen leicht aufzufinden und ressortübergreifende Querschnittsthemen (Forschung, Klimaschutz, Gender Mainstreaming, etc.) umfassend zu betrachten. Executive Summaries, Erläuterungen, Kommentare, Analysen und Hintergrundinformationen zu relevanten Bereichen und aktuellen Entwicklungen können einen positiven Beitrag zur besseren Verständlichkeit der Budgetunterlagen und somit zu einer qualifizierten Diskussion leisten. Die vermehrte Nutzung gut strukturierter Grafiken könnte die Nutzerinnen- und Nutzer-Freundlichkeit der Budgetunterlagen weiter erhöhen und zudem eine verständliche Darstellung komplexer Zusammenhänge und Sachverhalte gestatten. Mit einer verstärkten Fokussierung auf IT-gestützte Darstellungsformen, könnte man die Verständlichkeit der Budgetunterlagen weiter befördern und eine zielgruppengerechtere bzw. individualisierte Darstellung der relevanten Inhalte ermöglichen.

Der Budgetdienst trägt mit seinen Berichten und Analysen wesentlich zur Verständlichkeit der Budgetunterlagen bei. Es wird daher empfohlen, die Budgetunterlagen in einem partizipativen Prozess unter Einbindung des Budgetdienstes weiterzuentwickeln und dabei auf internationale Best Practice Beispiele, wie beispielsweise jene der OECD (vgl. OECD, 2002) zurückzugreifen.



## VI.1.4 Zusammenfassende Betrachtung der Handlungsempfehlungen

Die nachfolgende Übersicht fasst die zentralen Handlungsempfehlungen für die Nutzerinnen und Nutzer der Wirkungsorientierung nochmals im Überblick zusammen und zeigt die Relevanz der Handlungsempfehlungen in Hinblick auf die verschiedenen institutionellen Akteure. Um eine erfolgreiche Umsetzung der Handlungsempfehlungen sicherzustellen und zu einer nachhaltigen Verbesserung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung beizutragen ist es empfehlenswert, eine möglichst breite Basis an Unterstützerinnen und Unterstützern miteinzu beziehen und möglichst viele dieser Empfehlungen integrativ umzusetzen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN WIRKUNGSORIENTIERUNG		REGIERUNG	FÜHRUNGSKRÄFTE	PERSONALABTEILUNG	WI-CO	BKA (WCS)	BMF (Sektion II)	PARLAMENT	RECHNUNGSHOF
Ressortinterne Ausgestaltung	Stärkere Verknüpfung von Wirkungsorientierung und Verantwortlichkeitsstrukturen	X	X	X	X	X	X		
	Verstärkte Nutzung der integrierten Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne zur ressortinternen Steuerung	X	X	X	X	X			
	Ressortinterne Prozesse stärken und Verwaltungsaufwand reduzieren		X		X	X			
Führung & Steuerung	Stärkung der strategischen Planungskapazität und Sicherstellung der Kohärenz der zentralen strategischen Dokumente	X	X			X	X		
	Wirkungsorientierung stärker als Instrument der politischen Führung nutzen	X	X			X			
	Qualitative Weiterentwicklung von Wirkungszielen und -indikatoren		X		X	X			
	Begleitende Maßnahmen der Personal-/FK-Entwicklung und stärkere Integration der WO in die Personalführung		X	X	X	X			
	Mehrwert der Wirkungsorientierung nutzen und nutzerorientiert kommunizieren		X	X	X	X	X		
Ressortübergreifende Koordination und Kommunikation	Wirkungsorientierung als integralen Bestandteil des Budgeterstellungsprozesses stärken	X	X		X	X	X	X	
	Übergreifende Koordinierung bei Querschnittsthemen stärken	X	X		X	X	X		
	Ressortübergreifenden Austausch und Peer-Learning fördern	X						X	X
	Konsequente Evaluierung und Prozessoptimierung		X	X	X	X	X		X
	Stärkung der WO im parlamentarischen Diskurs und der „Watchdog“-Funktion von Budgetdienst und Rechnungshof						X	X	
	Lesbarkeit und Übersichtlichkeit Budgetunterlagen verbessern		X		X	X	X		X

Abbildung 42: Handlungsempfehlungen zur wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung

Die Ergebnisse der Online-Befragung stützen die im Zuge der Interviews gewonnenen Erkenntnisse weitgehend, wobei die Befragten die folgenden Maßnahmen zur Verbesserung der Wirkungsorientierung als besonders relevant einschätzen:

- Stärkeres Bekenntnis der politischen Ebene (76%)
- Stärkere Rolle der Fachressorts (75%)
- Stärkere Konsistenz bzw. Abstimmung zw. relevanten Strategiedokumenten (67%)

- Bessere Lesbarkeit bzw. Strukturierung Budgetunterlagen (66%)
- Entwicklung durchgängiger Steuerungsketten (59%)
- Stärkung partizipativer Elemente bei Umsetzung und Weiterentwicklung (57%)
- Stärkerer Austausch zwischen den Ressorts (56%)
- Verbindlichere Verknüpfung von Budget- und Organisationsstruktur (45%)
- Bundeseinheitlich konkretere Vorgaben zur Umsetzung der WO (41%)

## VI.2 Verbesserungspotentiale und Empfehlungen zur WFA

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass das grundsätzliche Potential der WFA erkannt wird, jedoch im Bereich der Umsetzung dringender Handlungsbedarf besteht und die aktuelle Stimmungslage zur Umsetzung sehr kritisch ist. Notwendige Verbesserungen beziehen sich primär auf eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Regelungsvorhaben, eine damit verbundene Verschlinkung der WFA und ihrer Prozesse sowie eine optimierte und damit ressourcenschonendere Administration. Zudem wird es notwendig sein, den Mehrwert der WFA stärker in den Vordergrund zu stellen und die fachliche Autonomie der Ressorts im Zuge der WFA-Prozesse zu wahren.

### **Zentralisierung der ressortinternen WFA-Prozesse und Aufbau entsprechender Kompetenzen**

Eine ressortinterne Zentralisierung der WFA wirkt sich nach Einschätzung der befragten Interviewpartnerinnen und -partner deutlich positiv auf die Qualität der Prozesse und der WFA aus. Im Sinne einer bundesweiten Qualitätssteigerung wäre es zielführend, von zentraler Stelle den Austausch von methodischen Fähigkeiten und Ansätzen sowie positiven Erfahrungen zwischen den Ressorts und die Einrichtung entsprechender Zentralstellen (insbesondere zur ressortinternen Qualitätssicherung) zu fördern. Darüber hinaus wäre es auch zweckmäßig, wenn die Ressorts die Agenden zu Wirkungsorientierung und WFA bündeln (so zum Beispiel im Bereich der Sektionsbeauftragten) und den betroffenen Personenkreis in Abstimmung mit den jeweiligen Personalabteilungen in zentrale Schulungsmaßnahmen einbinden.

### **Evaluierung „wesentlicher“ Regelungsvorhaben professionalisieren**

Aufgrund der Tatsache, dass die Evaluierung der WFA von jenen Abteilungen bzw. Personen vorgenommen wird/werden soll, die für die Erstellung der WFA verantwortlich zeichnen, ergeben sich Probleme in Bezug auf Transparenz, Objektivität und Unabhängigkeit, die besondere Anforderungen an die qualitative Prüfung der WFA-Evaluierung durch die zentralen Stellen mit sich bringen. In diesem Zusammenhang wird angeregt, bei der Evaluierung „wesentlicher“ WFA unabhängige Partner (Forschungseinrichtungen, etc.) beizuziehen. Wesentlich für die Sinnhaftigkeit ressourcenintensiver Evaluierung ist der Nutzen bzw. Mehrwert den sie generieren. Evaluierungen, die keine konkreten Konsequenzen nach sich ziehen, sind von sehr geringem Wert für Politik, Verwaltung und Bevölkerung.

Um einen umfassenderen Mehrwert zu erzielen, wäre es langfristig überlegenswert, auch Initiativanträge und bereits bestehende „wesentliche“ Regelungsvorhaben dem WFA-Prozess verbindlich zu unterziehen.

### **Zwischen Regelungsvorhaben nach Kriterium der „Wesentlichkeit“ differenzieren**

Handlungsbedarf besteht darin, den mit der Erstellung und Evaluierung der WFA verbundenen Arbeitsaufwand deutlich zu reduzieren. Um sicherzustellen, dass die WFA zu keiner „Fingerübung“ verkommt und den für Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger angestrebten Nutzen realisiert, ist es aus Sicht der befragten Interviewpartnerinnen und -partner dringend erforderlich, eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Regelungsvorhaben vorzunehmen, wie beispielsweise in Deutschland beim Normenkontrollrat. In der Online-Erhebung sprachen sich 65% der Befragten dafür aus, dass die WFA in Bezug auf den für Erstellung und Evaluierung erforderlichen Ressourceneinsatz stärker zwischen unterschiedlichen Regelungsvorhaben unterscheidet.

„Wesentliche“ Regelungsvorhaben (bspw. solche, die im Sinne der zugrunde liegenden Wirkungsorientierung einen direkten Bezug zu Wirkungszielen auf Ebene der Untergliederung oder Maßnahmen auf Ebene der Globalbudgets haben oder solche, die einen bestimmten finanziellen Schwellenwert überschreiten) sollen weiterhin einer umfassenden WFA unter Berücksichtigung aller Wirkungsdimensionen unterworfen sein und objektiv evaluiert werden. Andere Regelungsvorhaben sollten nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten keiner WFA bzw. einer WFA ohne Berücksichtigung von Wirkungsdimensionen und ohne Erfordernis einer Evaluierung unterworfen sein.

Im Sinne eines partizipativen Ansatzes sollte eine entsprechende Adaptierung der Regelungen zur WFA unter Einbindung aller Ressorts und obersten Organe erfolgen.

### **Wirkungsdimensionen konsolidieren und Austausch zwischen Ressorts fördern**

Die bestehende Anzahl von acht unterschiedlichen Wirkungsdimensionen ist sehr hoch und von den Legistinnen und Legisten kompetenz- und kapazitätsmäßig kaum in umfassender Form zu berücksichtigen und führt vielfach zu einer stark formalistischen Abarbeitung. Im Sinne einer höheren Glaubwürdigkeit des Systems, sollte eine Reduktion der Dimensionen zumindest für die ersten Jahre angedacht werden. Im Zuge einer entsprechenden Priorisierung sollte der Arbeitsaufwand jeder Wirkungsdimension dem entsprechenden Mehrwert gegenübergestellt werden. Auch die bestehenden Bagatellgrenzen sollten in diesem Zusammenhang als wesentlicher Bestandteil dieser Priorisierung überdacht werden.

Eine besondere Stellung nimmt die Dimension zu den finanziellen Auswirkungen von Regelungsvorhaben ein. Sie soll die Verwaltung dabei unterstützen, die budgetären Effekte neuer Maßnahmen systematisch zu ermitteln und damit eine bessere Planbarkeit in der Haushaltsführung zu erreichen. Keinesfalls sollte sie jedoch dazu dienen, die Autonomie der Ressorts zu beschränken oder fachlichen Einfluss auszuüben.

Die Genderdimension (Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern) wird von den befragten Personen positiv wahrgenommen, wobei angeregt wird, Gleichbehandlungsaspekte umfassender (bspw. durch die Wirkungsdimension „Diversity“) einzubeziehen.

Erhebliches Optimierungspotential besteht im Austausch zwischen den Ressorts zu den Wirkungsdimensionen, wobei hier neben der Berücksichtigung strukturell-fachlicher Aspekte auch ein gewisser Kulturwandel platzgreifen sollte. Ressorts sollten sich verstärkt für „ihre“ Wir-

kungsdimensionen verantwortlich fühlen und in einen proaktiven Kommunikationsprozess mit den anderen Fachressorts eintreten. Wenngleich die Institutionalisierung neuer Prozesse von vielen Interviewpartnerinnen und -partnern kritisch gesehen wird, stellt sich die Frage, ob die Einführung einer verbindlichen Konsultation der zuständigen Wirkungsdimensionen-Ressorts nicht einen positiven Beitrag zur Überwindung von Ressortgrenzen und der qualitativen Optimierung der Wirkungsdimensionen beitragen könnte. In diesem Zusammenhang wäre es wesentlich, den Wirkungsziel-Ressorts die für eine qualitative Beratung anderer Ressorts notwendigen personellen Ressourcen (mit klar definierten Aufgabenfeldern) zur Verfügung zu stellen. Alternativ sollte überlegt werden, in allen Fachressorts Beauftragte für bestimmte Wirkungsdimensionen zu installieren. In jedem Fall ist es entscheidend, das betreffende Personal regelmäßig zentral fach- und themenspezifisch zu schulen.

Mehrfach wurde auch der Wunsch nach einer Vereinfachung bzw. Verschlankung im Bereich der als unübersichtlich und zu umfangreich wahrgenommenen Verordnungen geäußert. Um die Anwenderinnen und Anwender der WFA bestmöglich zu unterstützen, sollte eine Vereinfachung der Legistik oder/und die Weiterentwicklung der bereits verfügbaren Leitfäden und Arbeitsbehelfe angedacht werden. Diese sollten die reale Komplexität der Prozesse abbilden, aktuelle Best Practice Beispiele aus der Verwaltung enthalten und relevante Unterstützung im Bereich der Indikatoren bieten. Ergänzend ist das BKA gefordert, den Austausch und die Schulung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiter zu befördern und die Optimierung der WFA-Prozesse in und zwischen den Ressorts zu unterstützen.

### **IT-Tool WFA zu zentraler Datenbank-Lösung ausbauen**

IT-Tools können die Verwaltung bei der Umsetzung der Vorgaben zur WFA weiter unterstützen und den Arbeitsaufwand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reduzieren. Es wird daher angeregt, das bestehende WFA IT-Tool zu einem bundeseinheitlichen bzw. integrierten System weiterzuentwickeln, das die Verwaltung der WFA in den Ressorts unterstützt und die WFA-Prozesse (Prozesstracking, Integration ressortübergreifender Konsultationen und Stellungnahmen, Prozessautomatisierung, Evaluierungskalender, Speicherung/Ablage, etc.) im Rahmen einer web-basierten Datenbanklösung integriert. Eine Verknüpfung dieses internen Tools mit einem prominent positionierten externen Informationsportal des Bundes könnte einen wesentlichen Beitrag zur Transparenz von Regelungsvorhaben leisten.

## VII. Fazit

Die österreichische Haushaltsrechtsreform hat mit Einführung der wirkungsorientierten Steuerung und wirkungsorientierten Folgenabschätzung auf allen Ebenen der Bundesverwaltung zu einem Paradigmenbruch in der Steuerungslogik geführt. Konkrete Wirkungen und Maßnahmen sollen die Verwaltung in der Umsetzung der Ziele der Politik anleiten und zu einer stärkeren Transparenz und Außenorientierung der Verwaltung führen. Zudem sollen die Ergebnisverantwortung der Führungskräfte und die Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern gefördert und die Voraussetzungen für eine ganzheitliche Steuerung der Verwaltung geschaffen werden.

Dass diese weitreichenden Ziele nicht innerhalb der ersten beiden Jahre umzusetzen sind, liegt auf der Hand. Wie internationale Erfahrungen zeigen, nimmt ein solcher kultureller Wandel Jahre in Anspruch. Wichtig ist es, über einen so langen Zeitraum die grundlegende Zielsetzung nicht aus den Augen zu verlieren und konsequent an der Prozessoptimierung zu arbeiten. Probleme und Fehler sind im Verlauf eines derartigen Veränderungsprozesses nicht zu vermeiden. Es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, dass bestehende Defizite auf der konzeptionellen Ebene wie auch auf Ebene der Anwenderinnen und Anwender in einem transparenten und integrierten Evaluierungsprozess erhoben und analysiert werden, und unter Einbindung aller relevanten institutionellen Akteure in der laufenden Weiterentwicklung der Strukturen und Prozesse Berücksichtigung finden.

Die vorliegende Fokusstudie unterstreicht das hohe Potential und den möglichen Mehrwert der Wirkungsorientierung, zeigt jedoch auch ein klares Defizit in Hinblick auf die bisherige Realisierung dieses Mehrwerts. Es sind noch deutlich weitreichendere Anpassungen von Prozessen und Strukturen in den meisten Bundesministerien und sonstigen obersten Organen erforderlich, um die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung nachhaltig erfolgreich zu verankern. Dies kann nur gelingen, wenn alle zentralen institutionellen Promotoren der Reform geschlossen hinter dem Projekt stehen und die Fachressorts und obersten Organe partnerschaftlich bei der Implementierung relevanter Maßnahmen unterstützen.

Das Schaffen des strukturellen Rahmens ist jedoch nur die Grundvoraussetzung und der erste Schritt. Wesentlich für das Gelingen der Reform ist die Umsetzung der neuen Steuerungslogik durch die Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung. Die Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ressorts sind das „Zünglein an der Waage“ und entscheiden, ob die Reform nur technokratisch umgesetzt wird und zu einem rein administrativen Mehraufwand verkommt, oder von allen Ebenen der Verwaltung gelebt wird und einen tatsächlichen Mehrwert für die Bundesverwaltung, das Parlament sowie die Bürgerinnen und Bürger generiert. So wird es erforderlich sein, sich im Zuge des Verbesserungsprozesses verstärkt auf die Trägerinnen und Träger der Reform zu konzentrieren. Skeptikerinnen und Skeptiker sollten gehört und überzeugt, Anwenderinnen und Anwender durch konkrete Schritte unterstützt, Promotorinnen und Promotoren aufgebaut und Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Umsetzung der Reform befähigt werden.

Entscheidend wird es jedoch auch sein, dass ein Wandel in der Steuerungsphilosophie und Führungskultur Platz greift, und die politische Ebene die Wirkungsorientierung als hilfreiches und machtvollens Zielsetzungs- und Steuerungsinstrument erkennt und nutzt.

Die österreichische Bundesverwaltung hat mit der bisherigen Implementierung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung einen beeindruckenden Schritt gesetzt und viel Aufbauarbeit geleistet. Entscheidend wird es aber sein, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuverfolgen und gleichzeitig die im Bericht aufgezeigten Herausforderungen und Defizite konkret anzugehen.

## Referenzen

- APS - Management Advisory Committee. 2001.** *Performance Management in the Australian Public Sector*. Canberra : Commonwealth of Australia, 2001.
- Blöndal, Jón R. und Bergvall, Daniel. 2007.** Budgeting in Austria. [ed.] OECD. *OECD Journal of Budgeting*. 2007, Volume 7 - No. 3.
- Bouckaert, Geert und Van Dooren, Wouter. 2009.** Performance measurement and management in public sector organizations. [book auth.] Tony Bovaird and Elke Löffler. *Public Management and Governance (2nd Edition)*. London : Routledge, 2009, pp. 151-163.
- Brandtner, Christof, Kinschner, Markus und Polzer, Tobias. 2013.** "Unternehmen Österreich?" Wirkungsorientierung am Grat zwischen Technokratie und Demokratie. *Momentum Quarterly - Zeitschrift für sozialen Fortschritt*. 2013, Vol. 2, No. 4, pp. 208-230.
- Bundeskanzleramt (Abteilung III/9). 2014.** *Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung*. Wien : Bundeskanzleramt, 2014.
- Bundeskanzleramt. 2013.** *Handbuch wirkungsorientierte Folgenabschätzung*. Wien : Bundeskanzleramt, 2013.
- Bundeskanzleramt RIS. 2013.** *Rechtsinformationssystem (RIS)*. [Online] 2013. [Cited: 08 23, 2014.] <http://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=BgbAuth&Titel=&Bgblnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=False&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01..>
- Bundesministerium für Finanzen. 2013.** *BMF Haushaltsrechtsreform*. [Online] 2013. [Cited: 08 17, 2014.] <https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/haushaltsrechtsreform.html>.
- . **2012.** *Handbuch Veranschlagungs- und Rechnungssystem des Bundes (VR) ab 2013*. Wien : BMF, 2012.
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. 1949.** *A report to the Congress*. Washington : GPO, 1949.
- Doran, George T., Miller, Arthur und Cunningham, James. 1981.** There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review (AMA Forum)*. Volume 70, 1981, Vol. Issue 11.
- Ingraham, Patricia W., Joyce, Philip G. und Kneedler Donahue, Amy. 2003.** *Government performance - Why management matters*. Baltimore/London : Johns Hopkins University Press, 2003.
- KPMG. 2008.** *Holy Grail or Achievable Quest: International Perspectives on Public Sector Performance Management*. s.l. : KPMG, 2008.
- Kroll, Alexander. 2014.** Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research. *Public Performance and Management Review*. 2014.
- Kühler-Stahn, Nicole und Siegel, John Philipp. 2010.** Fünf Thesen zur Weiterentwicklung der kommunalen Haushaltssteuerung. *Verwaltung und Management*. 2010, 6.
- Meszarits, Veronika und Seiwald, Johann. 2008.** *Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system*. Wien : Bundesministerium für Finanzen, 2008.



- Meszarits, Veronika. 2011.** Performance Budgeting in der österreichischen Bundesverwaltung. [book auth.] Norbert Thom, Dennis Hilgers Reinbert Schauer. *Innovative Verwaltungen - Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen*. Linz : Trauner Verlag, 2011, pp. 343-356.
- OECD. 1995.** *Governance in transition: Public management reforms in OECD countries*. Paris : OECD Publishing, 1995.
- **2005.** *Modernising Government - The Way Forward*. Paris : OECD Publishing, 2005.
- **2002.** *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris : OECD Publishing, 2002.
- **2014.** *Regierung und Verwaltung auf einen Blick 2013*. Paris : OECD Publishing, 2014.
- Patton, Michael Quinn. 1997.** *Utilization Focused Evaluation: The New Century Text*. 3. London : Sage Publications, 1997.
- Robinson, M. 2007.** *Performance Budgeting: Linking funding and results*. New York : s.n., 2007.
- Schauer, Reinbert. 2012.** *Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen : Kameralistik und / oder Doppik?* Wien : Linde, 2012.
- Schick, Allen. 2013.** The Metamorphoses of Performance Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 13, 2013, Vol. 8, 2.
- Seiwald, Johann, et al. 2012.** *Handbuch ressortinternes Wirkungscontrolling*. Wien : Bundeskanzleramt Österreich, 2012.
- Seiwald, Johann, et al. 2013.** *Neue Wege des Haushaltsmanagements*. Berlin : Edition Sigma, 2013.
- Seiwald, Johann, Geppl, Monika und Schindler, Elisabeth. 2012.** *Wirkungsorientierte Budgetunterlage*. Wien : Bundesministerium für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt, 2012.
- Seiwald, Johann, Geppl, Monika und Thaller, Andreas. 2011.** *Handbuch wirkungsorientierte Steuerung - Unser Handeln erzeugt Wirkung*. Wien : Bundesministerium für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich, 2011.
- Steger, Gerhard. 2010.** Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules. *OECD Journal on Budgeting; Volume 2010/1*. 2010, pp. 1-14.
- **2007.** Die Erneuerung der Verfassungsgrundlagen für die Haushaltsführung des Bundes. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*. 2007, Jahrgang 48 (2007), pp. 5-13.
- **2009.** Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. *Journal für Rechtspolitik*. 2009, 17, pp. 23-36.
- Thaller, Andreas und Lichtenberger, Monika. 2013.** *Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*. Wien : Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2013.
- Van Dooren, Wouter und Van de Walle, Steven. 2008.** *Performance Information in the Public Sector*. Hampshire : Palgrave Macmillan, 2008.
- Van Dooren, Wouter, Bouckaert, Geert und Halligan, John. 2010.** *Performance Management in the Public Sector*. London/New York : Routledge, 2010.
- Verwaltungsakademie des Bundes. 2012.** *Die österreichische Staatsverrechnung*. 2012. p. 4.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2: Online-Befragung (Funktionsstufe).....	15
Abbildung 1: Online-Befragung (Aufgabenbereich) .....	15
Abbildung 3: Online-Befragung (Beschäftigungsdauer).....	15
Abbildung 4: Regelungskreis Wirkungsorientierte Steuerung (Seiwald, et al., 2013) .....	17
Abbildung 5: Ausprägungen ergebnisorientierter Budgetierung Zentralverw. (OECD, 2014) ...	18
Abbildung 6: Ergebnisorientierte Haushaltssysteme Zentralregierungen 2011 (OECD, 2014) .	20
Abbildung 7: Wichtigkeit von Reformtrends in europ. Verwaltungen (vgl. <a href="http://www.cocops.eu">www.cocops.eu</a> ).....	21
Abbildung 8: Stärken/Schwächen unterschiedlicher Steuerungsarten (Seiwald, et al., 2013) ..	23
Abbildung 9: Etappen der Haushaltsrechtsreform (BMF).....	29
Abbildung 10: Budgetstruktur (BMF).....	29
Abbildung 11: Wirkungsmodell (BKA) .....	31
Abbildung 12: Gegenüberstellung Budget- und Zielstruktur (BKA).....	32
Abbildung 13: Zielstruktur und Zeithorizont (BKA).....	32
<b>Abbildung 14: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf.....</b>	<b>34</b>
Abbildung 15: WFA-Prozess für ein Gesetz (BKA) .....	37
Abbildung 16: Aktuelle Stimmungslage gegenüber der wirkungsorientierten Steuerung .....	39
Abbildung 17: Potentieller und bisher realisierter Nutzen der Wirkungsorientierung .....	40
Abbildung 18: Mehrwert Wirkungsorientierung.....	44
Abbildung 19: Arbeitsaufwand wirkungsorientierte Steuerung .....	46
Abbildung 20: Informationsstand WoSt .....	47
Abbildung 22: Quantität Schulungen .....	48
Abbildung 21: Qualität Informationsunterlagen.....	48
Abbildung 23: Qualität individuelle Beratungsleistungen .....	48
Abbildung 24: Ressortübergreifender Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch .....	49
Abbildung 25: Qualität IT-Tool WO.....	49

Abbildung 26: Bundeseinheitliche WO IT-Standards und Tools.....	50
Abbildung 27: Implementierungs-Kategorien .....	51
Abbildung 28: Verknüpfung Wirkungs- & Budgetsteuerung .....	53
Abbildung 29: Wirkungsziele und Indikatoren .....	63
Abbildung 30: Ressourceneinsatz Bereitstellung Indikatoren .....	63
Abbildung 31: Veränderung Ressortsteuerung.....	66
Abbildung 32: Handlungsspielraum Ressortsteuerung .....	70
Abbildung 33: Stimmungslage WFA.....	74
Abbildung 34: Mehrwert WFA.....	75
Abbildung 35: Arbeitsaufwand WFA.....	76
Abbildung 36: Differenzierung zwischen Regelungsvorhaben (WFA) .....	76
Abbildung 37: Qualität WFA IT-Tool .....	78
Abbildung 38: Organisationsstruktur Vollintegration .....	84
Abbildung 39: Organisationsstruktur Systemintegration .....	84
Abbildung 40: Verknüpfung Ziele, Maßnahmen & Ressourcen .....	85
Abbildung 41: Mehrwert der Wirkungsorientierung nach Nutzerinnen und Nutzern .....	91
Abbildung 42: Handlungsempfehlungen zur wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung.....	97

## Abkürzungsverzeichnis

APS	Australian Public Service Commission
BD	Budgetdienst
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BVA	Bundesvoranschlag
BVA-E	Entwurf zum Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
CAF	Common Assessment Framework
DB	Detailbudget
GB	Globalbudget
RH	Rechnungshof
RZL-P	Ressourcen-, Ziel und Leistungsplan
UG	Untergliederung
VA	Voranschlag
VB	Verwaltungsbereich
VRB	Veranschlagungs- und Rechnungssystem des Bundes
WCS	Wirkungscontrollingstelle
WFA	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung
WICO	Wirkungscontrollerinnen und Wirkungscontroller
WO	Wirkungsorientierung
WoSt	Wirkungsorientierte Steuerung
WZ	Wirkungsziel

# Anhang A – Untergliederungen und Globalbudgets

## Übersicht Globalbudgets Aufwendungen und Erträge im Ergebnisvoranschlag und Auszahlungen und Einzahlungen im Finanzierungsvoranschlag

UG	GB	Bezeichnung	Ergebnisvoranschlag			Finanzierungsvoranschlag		
			Aufwendungen	Erträge	Nettoergebnis	Auszahlungen	Einzahlungen	Nettogeldfluss
01		<b>PräsKzl</b>						
	0101	PräsKzl	7.802	0,043	7.759	7.600	0,025	7,575
02		<b>Bundesgesetzgebung</b>						
	0201	Bundesgesetzgebung	159.308	2,517	156.791	158.781	2,301	156,480
03		<b>VfGH</b>						
	0301	VfGH	14.460	0,399	14,061	14,131	0,396	13,735
04		<b>VwGH</b>						
	0401	VwGH	18.811	0,084	18,727	18,765	0,094	18,671
05		<b>Volksanwaltschaft</b>						
	0501	Volksanwaltschaft	10,039	0,184	9,855	10,046	0,147	9,899
06		<b>Rechnungshof</b>						
	0601	Rechnungshof	31,686	0,238	31,448	31,197	0,086	31,111
10		<b>Bundeskanzleramt</b>						
	1001	Steuerg/Koord./Serv	315,174	3,894	311,280	311,454	4,060	307,394
	1002	Frauen u. Gleichste.	1,692	0,000	1,692	1,692	0,000	1,692
	1003	EFRE (var)	82,900	0,002	82,898	82,900	0,002	82,898
11		<b>Inneres</b>						
	1101	Steuerung	61,918	2,768	59,150	61,502	1,284	60,218
	1102	Sicherheit	2.032,391	111,621	1.920,770	2.017,613	97,002	1.920,611
	1103	Recht/Asyl/Integrat.	276,063	20,621	255,442	241,767	16,634	225,133
	1104	Services/ Kontrolle	207,043	8,584	198,459	208,702	6,961	201,741
12		<b>Außeres</b>						
	1201	Außenpol. Planung	243,570	14,320	229,250	236,485	3,679	232,806
	1202	Außen-intepol. Maßn.	182,292	2,083	180,209	182,292	2,083	180,209
13		<b>Justiz</b>						
	1301	Steuerung u. Services	72,937	0,593	72,344	72,524	0,303	72,221
	1302	Rechtsprechung	830,649	956,020	-125,371	785,180	923,992	-138,812
	1303	Strafvollzug	468,686	80,120	388,566	440,815	55,705	385,110
14		<b>Milit. Ang. u. Sport</b>						
	1401	Steuerung u. Service	224,493	14,469	210,024	222,728	17,609	205,119
	1402	Streitkräfte	1.823,663	38,836	1.784,827	1.796,572	32,320	1.764,252
	1403	Sport	137,825	0,176	137,649	137,727	0,109	137,618
15		<b>Finanzverwaltung</b>						
	1501	Steuerung & Services	402,619	137,998	264,621	386,840	138,115	248,725
	1502	Steuer- & Zollverw.	700,463	12,693	687,770	674,476	12,265	662,211
	1503	Rechtsv. & Rechtsinst.	41,447	1,859	39,588	39,768	1,794	37,974
16		<b>Öffentliche Abgaben</b>						
	1601	Öffentliche Abgaben	1.050,000	47.881,794	-46.831,794	0,000	47.881,794	-47.881,794
20		<b>Arbeit</b>						
	2001	Arbeitsmarkt	7.005,215	6.035,250	969,965	6.996,409	6.034,048	962,361
	2002	Arbeitsinspektion	33,959	2,194	31,765	31,850	0,542	31,308
21		<b>Soz. Kons.- Schutz</b>						
	2101	Steuerung u. Services	128,292	4,325	123,967	126,026	3,131	122,895
	2102	Pflege	2.580,302	233,925	2.346,377	2.582,202	233,925	2.348,277
	2103	Versorg. u. Entschäd.	153,612	4,255	149,357	153,990	4,309	149,681
	2104	Maßn. f. Behinderte	61,887	0,004	61,883	61,104	0,004	61,100
22		<b>Pensionsversicherung</b>						
	2201	BB und PL (var)	9.129,895	0,006	9.129,889	9.129,895	0,006	9.129,889
	2202	Ausgleichs zul. (var)	1.016,894	0,004	1.016,890	1.016,894	0,004	1.016,890
	2203	Sonst Leist. PV (var)	47,211	36,890	10,321	47,211	36,890	10,321
23		<b>Pensionen - Beam(t)nn</b>						
	2301	HV u. ausgegl. Inst.	4.033,959	1.312,684	2.721,275	4.046,742	1.314,450	2.732,292
	2302	Post	1.260,656	248,399	1.012,257	1.254,200	248,427	1.005,773
	2303	ÖBB	2.121,948	415,106	1.706,842	2.120,435	414,884	1.705,551
	2304	Landeslehrer	1.547,403	306,367	1.241,036	1.552,230	306,759	1.245,471
24		<b>Gesundheit</b>						
	2401	Steuerg. u. Services	114,409	9,086	105,323	113,941	8,496	105,445
	2402	Gesundheitsfinanzg.	774,922	0,001	774,921	774,922	0,001	774,921
	2403	Gesundheitsvorsorge	64,448	39,615	24,833	64,450	39,616	24,834

**Quelle:**

**BFG**

**2014**

**Übersicht Globalbudgets**  
 Aufwendungen und Erträge im Ergebnisvoranschlag und  
 Auszahlungen und Einzahlungen im Finanzierungsvoranschlag

UG	GB	Bezeichnung	Ergebnisvoranschlag			Finanzierungsvoranschlag		
			Aufwendungen	Erträge	Nettoergebnis	Auszahlungen	Einzahlungen	Nettogeldfluss
25	2501	<b>Familien und Jugend</b>						
	2502	FLAF	6.616,462	6.638,558	-22,096	6.708,560	6.708,559	0,001
		Familie / Jugend	96,643	442,899	-346,256	96,827	442,902	-346,075
30	3001	<b>Bildung und Frauen</b>						
	3002	Steuerung u. Services	1.098,423	40,623	1.057,800	1.080,538	36,183	1.044,355
	3003	Schule/ Lehrpersonal	6.998,789	105,498	6.893,291	6.917,546	45,461	6.872,085
	3004	Kunst und Kultur	26,337	0,994	25,343	26,412	0,965	25,447
	3005	Kultureinrichtungen	45,749	0,000	45,749	45,749	0,000	45,749
	3005	Frauen u. Gleichste.	8,458	0,002	8,456	8,458	0,002	8,456
31	3101	<b>Wissensch. u. Forsch.</b>						
	3102	Steuerung u. Services	54,101	0,615	53,486	53,387	0,368	53,019
	3103	Tertiäre Bildung	3.547,887	0,185	3.547,702	3.547,507	0,023	3.547,484
	3103	Forsch. u. Entwickl.	479,410	0,528	478,882	477,227	0,154	477,073
32	3201	<b>Kunst und Kultur</b>						
	3202	Kunst	76,409	0,010	76,399	76,977	0,010	76,967
	3203	Kultur	63,356	5,058	58,298	63,431	5,159	58,272
	3203	Kultureinrichtungen	228,178	0,001	228,177	228,178	0,001	228,177
33	3301	<b>Wirtschaft (Forsch.)</b>						
		Wirtschaft (Forsch.)	101,600	0,002	101,598	101,600	0,002	101,598
34	3401	<b>VIT (Forschung)</b>						
		FTI	427,696	0,005	427,691	424,200	2,008	422,192
40	4001	<b>Wirtschaft</b>						
	4002	Steuerung u. Services	82,984	1,251	81,733	78,890	1,457	77,433
	4003	Transfer. Wirtschaft	151,476	245,700	-94,224	151,142	273,627	-122,485
	4004	Eich-u. Vermessungsw.	86,048	7,816	78,232	82,076	7,939	74,137
	4004	Historische Objekte	80,538	10,385	70,153	48,619	10,403	38,216
41	4101	<b>Verk. Innov. u. Techn.</b>						
	4102	Steuerung u. Service	152,135	33,448	118,687	135,599	33,017	102,582
		Verk. - Nachricht w.	4.837,988	348,815	4.489,173	3.038,226	349,079	2.689,147
42	4201	<b>Land. Fort. u. Wasser</b>						
	4202	Steuerung u. Services	156,111	23,986	132,125	151,866	24,114	127,752
	4203	Landw. u. ldl. Raum	1.838,681	64,984	1.773,697	1.836,313	64,990	1.771,323
	4203	Forst, Wasser, Naturg.	246,041	142,750	103,291	238,093	142,697	95,396
43	4301	<b>Umwelt</b>						
	4302	Allg. U-Politik	245,361	213,367	31,994	245,437	213,367	32,070
		Abfall-, SWW u. Chemie	393,582	255,697	137,885	393,582	255,697	137,885
44	4401	<b>Finanzausgleich</b>						
	4402	Transfers	529,047	150,873	378,174	529,047	150,873	378,174
		Katastrophenfonds	484,956	484,956	0,000	484,956	484,956	0,000
45	4501	<b>Bundesvermögen</b>						
	4502	Haftungen des Bundes	176,299	420,834	-244,535	633,802	613,141	20,661
		Bundesverm. verwalt.	452,841	552,262	-99,421	906,470	601,393	305,077
46	4601	<b>Finanzmarktstabilit.</b>						
		Finanzmarktstabilit.	1.631,358	320,823	1.310,535	1.831,590	2.431,126	-599,536
51	5101	<b>Kassenverwaltung</b>						
		Kassenverwaltung	1,000	1.451,860	-1.450,860	1,000	1.451,860	-1.450,860
58	5801	<b>Finanzierungen WTV</b>						
		Finanzierungen WTV	7.168,195	0,000	7.168,195	6.903,514	0,000	6.903,514



**Quelle:**

**BFG**

**2014**



# Anhang B – Mustervorlage RZL-Plan

[Bundesministerium]  
UG XX [Bezeichnung]  
GB XX.YY [Bezeichnung]

**Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan n+1 bis n+4**  
**[Haushaltsführende Stelle]**  
**DB XX.YY.ZZ [Bezeichnung]**

## 1 Grundlagen

§ 45 Abs. 1 BHG 2013 sieht vor, dass zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung für jede haushaltsführende Stelle ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan zu erstellen ist, welcher

- die angestrebten Ziele der haushaltsführenden Stelle,
- die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen sowie
- die finanziellen und personellen Ressourcen

enthält.

Der gegenständliche Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan ist eine verwaltungsinterne Vereinbarung zwischen

### Bei Detailbudgets 1. Ebene

[Name] Haushaltsleitendes Organ und  
[Name] LeiterIn haushaltsführende Stelle

### Bei Detailbudgets 2. Ebene

[Name] LeiterIn übergeordnete haushaltsführende Stelle  
[Name] LeiterIn nachgeordnete haushaltsführende Stelle

Die Vereinbarung gilt für den Zeitraum 1. Jänner n+1 bis 31. Dezember n+4.

## 2 Steuerungsbereich

### Organisation

### Aufgaben

## 3 Ziele (inkl. Gleichstellungsziele)

### Entwicklung des Umfeldes

### Zielhierarchie

Ziele		Beitrag zu Wirkungsziel □
Z 1		
Z 2		
Z 3		
Z 4		
...		
...		
...		

## Q

## 5 Ressourcen

Finanzierungsvoranschlag Allgemeine Gebarung	Erfolg n-1	PLAN n	Zielwert n+1	Zielwert n+2	Zielwert n+3	Zielwert n+4
Einzahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers						
Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit						
Einzahlungen aus der Rückzahlung v. Darlehen sowie gewährten Vorschüssen						
<b>Einzahlung (Allgemeine Gebarung)</b>						
Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers						
Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit						
Auszahlungen aus der Gewährung v. Darlehen sowie gewährten Vorschüssen						
<b>Auszahlungen (Allgemeine Gebarung)</b>						
<b>Nettogeldfluss</b>						

Personal	Erfolg n-1	PLAN n	Zielwert n+1	Zielwert n+2	Zielwert n+3	Zielwert n+4
Personalstand – Planstellen						
Personal Controlling Punkte						
Personalstand – ausgabenwirksame VBÄ						
Frauenanteil in % (Köpfe)						

--

# Anhang C – Strukturierter Interviewleitfaden

## FOKUSSTUDIE zur Einführung der WIRKUNGSORIENTIERTEN VERWALTUNGSSTEUERUNG INTERVIEWLEITFADEN EXPERT/INNEN-INTERVIEWS

THEMEN	STICHWÖRTER & KONKRETE FRAGEN (ggf.)
<b>I. Gesprächseinstieg</b>	
I.a. Vorstellung Interviewer	
I.b. Vorstellung Experte/in	
<b>II. Eröffnungsfragen</b>	
II.a. Stimmungslage Ressort	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Stimmung nehmen Sie gegenüber der WO/WFA in Ihrem Ressort bzw. in Ihrem Umfeld wahr?</li> <li>- Sind diese Einschätzungen aus Ihrer Sicht gerechtfertigt?</li> </ul>
<b>III. Themenbereich Führung &amp; Steuerung</b>	
III.a. Ressort-Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veränderung der Ressort-Steuerung (Ebene Minister-Leitung/Ebene Leitung-Abteilungen)?</li> <li>- Auswirkung auf Steuerung Mitarbeiter/innen bzw. Personalgespräche?</li> </ul>
III.b. Führungskräfte	- Inwiefern fördert die WO die Ziel/Ergebnisverantwortung Führungskräfte?
III.c. Steuerungskreislauf	- Inwieweit sind Wirkungsziele, Maßnahmen, Wirkungsmessung, Berichtswesen und Konsequenzen im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Ressortsteuerung (Steuerungskreislauf) integriert?
III.d. Relevanz für Ressourcenallokation	- Welche Auswirkungen zeigt die Einführung der WO auf die Ressourcenallokation (Budget/Personalplanung)?
III.e. Vergleich Inputsteuerung	- Beurteilen Sie das Verhältnis zwischen WO und klassischer Budget/Inputsteuerung (Vorteile/Nachteile; Relevanz).
<b>IV. Themenbereich Prozesse &amp; Strukturen</b>	
IV.a. Ressortinterne Ausgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuständigkeiten/Ressourcen/Abläufe?</li> <li>- Strukturellen Veränderungen durch WO?</li> </ul>
IV.b. Ressortexterne Prozesse	- Zusammenspiel mit ressortexternen Akteuren (BKA; Parlamentsdienst, RH, andere Fachressorts)?
IV.c. Umfang & Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Angemessenheit Detaillierungsgrad der Regelungen?</li> <li>- Ausreichend flexibel: One size fits all“-Ansatz/Differenzierung?</li> </ul>
IV.d. Prozessqualität	- Geschwindigkeit/bürokratischer Aufwand (Implementierungs- & Umsetzungsphase)?
IV.e. Budgetunterlagen	- Qualität/Präsenz der WO in den Budgetunterlagen?
IV.f. WFA	- Erfahrungen mit WFA: Aufwand, Nutzen, Prozess?

V. Themenbereich Wirkungsziele & Indikatoren	
V.a. Wirkungsziele	- Prozess der Wirkungsziel-Entwicklung? - Qualität der Wirkungsziele?
V.b. Indikatoren	- Qualität und Steuerungsrelevanz der Indikatoren? - Ressourceneinsatz Datengenerierung/Bereitstellung?
V.c. Genderdimension	- Prozess der Wirkungsziel-Entwicklung? - Qualität/Relevanz der Genderziele?
VI. Themenbereich Support & Evaluierung	
VI.a. Informationsunterlagen	- Qualität Informationsunterlagen, Kommunikation, IT-Systeme?
VI.b. Evaluierung	- Qualität Evaluierungsmaßnahmen? - Aufbau Evaluationskultur?
VI.c. Peer Learning	- Erfahrungen Wissenstransfer bzw. „Peer Learning“?
VII. Wrap-Up	
VII.a. Mehrwert	- Gesellschaftlicher Nutzen/Mehrwert - Transparenz Politik-Ziele - Interne Steuerung/Außenwirkung bzw. Optimierungs- bzw. Differenzierungsbedarf
VII.b. Erfolgskriterien	- WO/Verwaltungsreform
VII.c. Offene Punkte	
VII.d. Anregungen	





# Anhang D – Auswertung qualitativer Interviews

Welche Faktoren haben sich negativ auf den Wirkungsorientierung-Implementierungsprozess ausgewirkt?	BEFRAGTE (S)	BEFRAGTE (%)	RESSORTS (%)
Mit der Wirkungsorientierung verbundene Mehrarbeit	11	31%	80%
Einführung/Umsetzung strengerer Richtlinien für die RL-Verwendung	13	36%	80%
Mangelnde budgetäre Planbarkeit	7	19%	40%
Fehlendes Management Know-how	1	3%	10%
Zeitpunkt budgetärer Knappheit	3	8%	20%
Wirkungsorientierung-Prozess im Zuge der Doppelbudgeterstellung 2014/2015 (Doppelbudget, Fristsetzungen, etc.)	7	19%	40%
Vorerfahrungen der Ressorts wurden bei Einführung der Wirkungsorientierung nicht berücksichtigt	4	11%	40%
Zweite Etappe der HHRR (01.01.2013) war ein zu großer Reformschritt (Ressorts überfordert)	6	17%	40%
Ressorts wurden bei Einführung der Wirkungsorientierung von den zentralen Stellen unzureichend unterstützt	4	11%	30%

RESSORTINTERNE PROZESSE & STRUKTUREN	BEFRAGTE (S)	BEFRAGTE (%)	RESSORTS (%)
RZL-P werden nicht genutzt bzw. es erfolgt keine Ziel-Kaskadierung	10	28%	60%
Wirkungsorientierung wird nicht zur Priorisierung genutzt	7	19%	50%
Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf ist vorhanden	4	11%	30%
Wirkungsorientierung hat bisher zu keinem Wandel in der Ressort-Steuerung geführt	9	25%	60%
Wirkungsorientierung ist noch nicht Bestandteil der MA-Führung	11	31%	60%
Es besteht geringes Commitment der politischen Leitung zur Wirkungsorientierung	8	22%	60%
Es besteht kein bzw. geringes Commitment der Führungskräfte der Verwaltung zur Wirkungsorientierung	4	11%	40%
Wirkungsorientierte Steuerung erweist sich in Transferbereichen als problematisch	4	11%	40%

WIRKUNGSZIELE & INDIKATOREN	BEFRAGTE (S)	BEFRAGTE (%)	RESSORTS (%)
Breite der Ressortziele spiegelt sich (tlw.) in Wirkungsziele wider	5	14%	40%
Mangelhafte Koordination/Berücksichtigung von (ressortübergreifenden) Querschnittsbereichen	4	11%	40%
Nicht-Prioritäten derzeit politisch nicht kommunizierbar	4	11%	40%
Qualität der Wirkungsziele gut	2	6%	20%
Qualität der Wirkungsziele durchschnittlich bzw. leicht verbesserungswürdig	6	17%	50%
Qualität der Wirkungsziele stark verbesserungswürdig	2	6%	20%
Einfluß exogener Faktoren auf Wirkungsziele und Indikatoren problematisch	8	22%	60%
Ambitionsniveau der Wirkungsziele verbesserungswürdig (zu sehr bzw. zu wenig ambitioniert)	7	19%	40%
Ambitionsniveau der Wirkungsziele (zur Steuerung) gut geeignet	1	3%	10%
Nichterreichung von Wirkungsziele war bisher folgenlos	3	8%	30%
Hoher Ressourceneinsatz für Generierung geeigneter Kennzahlen	3	8%	30%
Qualität der Indikatoren verbesserungswürdig	9	25%	70%
Genderziele tragen zur Gleichstellung bei	6	17%	50%

SUPPORT & BUDGETUNTERLAGEN	BEFRAGTE (S)	BEFRAGTE (%)	RESSORTS (%)
Strategiebericht von hoher Qualität und Aussagekraft bzw. Relevanz	2	6%	20%
Teilhefte fördern Transparenz noch nicht	4	11%	40%
Budgetunterlagen fördern Transparenz noch nicht	15	42%	80%
Darstellung der Wirkungsziele in den Budgetunterlagen ungeeignet bzw. unübersichtlich	4	11%	30%
Schulungen zur Wirkungsorientierung werden von zentraler Stelle in geeigneter Menge/Qualität angeboten	5	14%	30%
Peer-Learning nicht vorhanden bzw. wenig ausgeprägt	8	22%	50%

MEHRWERT Wirkungsorientierung	BEFRAGTE (S)	BEFRAGTE (%)	RESSORTS (%)
Großer Mehrwert durch Wirkungsorientierung gegeben	4	11%	40%
Mehrwert Wirkungsorientierung wird noch nicht erkannt bzw. wahrgenommen	4	11%	40%
Wirkungsorientierung fördert den effizienten Umgang mit Ressourcen	5	14%	40%
Wirkungsorientierung fördert die Einbindung der Mitarbeiter/innen	2	6%	20%
Wirkungsorientierung fördert das ökonomische Denken	2	6%	20%
Wirkungsorientierung fördert die Ergebnisverantwortung der Führungskräfte	1	3%	10%
Wirkungsorientierung fördert die Autonomie nachgeordneter Dienststellen	3	8%	30%
Strukturelle Probleme werden durch Wirkungsorientierung offensichtlich	1	3%	10%
Input-Logik nach wie vor dominant	12	33%	80%

VERBESSERUNGSPOTENTIALE & EMPFEHLUNGEN Wirkungsorientierung	BEFRAGTE (S)	BEFRAGTE (%)	RESSORTS (%)
Um die Potentiale der Wirkungsorientierung nutzen zu können ist eine Anpassung von Budget- und Orga-Struktur erforderlich	12	33%	80%
Ziel- & Fehlerkultur müssen weiterentwickelt werden	10	28%	80%
Wirkungsorientierung sollte verstärkt zur Priorisierung genutzt werden	11	31%	60%
Wirkungsorientierung erfordert eine stärkere Einbindung bzw. größeres Commitment der politischen Ebene	10	28%	60%
Zentrales IT-Tool zur Wirkungsorientierung bzw. Integration bestehender Tools wünschenswert	10	28%	60%
Parlament stärken (Information, Einbindung, etc.)/stärkere Wahrnehmung der Wirkungsorientierung durch Parlament erforderlich	9	25%	60%
Übereinstimmung relevanter Strategiedokumente erforderlich	9	25%	60%
Förderung der Wahrnehmung/Nutzenkommunikation (intern/extern) der Wirkungsorientierung wesentlich	8	22%	60%
Verfügbare Ressourcen sollten bei der Definition von Wirkungszielen Berücksichtigung finden	8	22%	60%
Hilfestellung zur besseren Lesbarkeit der Budgetunterlagen erforderlich	7	19%	60%
Stärkeres Bekenntnis der Leitung erforderlich	6	17%	60%
Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierung sollte gestärkt werden	6	17%	50%
Wirkungsorientierung sollte verstärkt ressortübergreifend ausgerichtet werden	6	17%	50%
Unterschiede (Transferressorts, Oberste Organe, etc.) sollten bei Wirkungsorientierung stärker berücksichtigt werden	6	17%	50%
Stärkeres Peer-Learning zwischen Ressorts erforderlich	6	17%	50%
Mehr Eigenverantwortung der Ressorts wünschenswert	6	17%	50%
BKA sollte verstärkt koordinativ (organisatorisch & inhaltlich) tätig sein	5	14%	50%
Strategiebericht sollte gemeinsames (gleichberechtigtes) Dokument aller Ressorts sein	5	14%	50%
BKA soll Austausch zwischen Ressorts fördern	6	17%	40%
"Watchdogs" (Parlament, Rechnungshof) stärken bzw. stärkere Nutzung der vorhandenen Spielräume	6	17%	40%
Regelmäßige objektive Evaluierung der Wirkungsorientierung von entscheidender Bedeutung	6	17%	40%
Wirkungsorientierung verlangt nach mehr Kontinuität	5	14%	40%
Bessere Abstimmung zwischen BKA & BMF wünschenswert	5	14%	40%
Übersichtlichkeit der Wirkungsorientierung (Prozesse, Strukturen, Verordnungen, etc.) sollte erhöht werden	5	14%	40%
Bessere Qualifikation der Führungskräfte (im Bereich Wirkungsorientierung) erforderlich	4	11%	40%
Mehr Support zu Kennzahlen & Indikatoren von BKA wünschenswert	4	11%	30%
Stärkeres qualitatives Feedback durch BKA & BMF wünschenswert	4	11%	30%

Unterscheidung zwischen internen & externen Indikatoren empfehlenswert bzw. Nutzung ergänzender interner Indikatoren	4	11%	30%
Personalplanung sollte in Wirkungsorientierung integriert werden	3	8%	30%
Flexiblere Vorgaben bei Genderzielen wünschenswert	3	8%	30%
Genderziele sollten integrativer Bestandteil der Wirkungsziele sein	3	8%	30%
Einbindung der Bundesländer in die Wirkungsorientierung wünschenswert	3	8%	20%
Diversity-Ansatz wünschenswert	2	6%	20%
<b>WFA - Status Quo &amp; Verbesserungspotentiale</b>	<b>BEFRAGTE (S)</b>	<b>BEFRAGTE (%)</b>	<b>RESSORTS (%)</b>
Erheblicher administrativer Mehraufwand durch WFA	15	42%	80%
Kosten/Nutzen-Effekt im Bereich WFA (noch) nicht gegeben	2	6%	20%
Folgen von Gesetzesvorhaben sind langfristig nicht bzw. schwer abschätzbar	2	6%	20%
WFA-Prozesse gegenwärtig zu inflexibel	4	11%	30%
WFA-Verordnungen unübersichtlich ("Verordnungssflut")	9	25%	60%
WFA wird lediglich formalistisch umgesetzt	4	11%	40%
WFA-Erstellung (Qualität) leidet unter erheblichem politischen Zeitdruck	6	17%	50%
BMF nimmt über WFA inhaltlich auf Fachressorts Einfluß	12	33%	70%
WFA grundsätzlich sinnvoll (Verbesserung ggü. bisheriger Gesetzesfolgenabschätzung)	6	17%	40%
Dimensionen fördern den fachlichen Austausch zwischen Ressorts (noch) nicht	12	33%	80%
Expertise zu Wirkungsdimensionen nicht gegeben	3	8%	20%
Wirkungsorientierung-Dimensionen sind grundsätzlich sinnvoll	3	8%	30%
Qualitative WFA-Evaluierung nicht sichergestellt (Prinzipien guter wissenschaftlicher Praxis)	3	8%	20%
Auswahl der Indikatoren (stark) verbesserungswürdig	6	17%	40%
Differenzierung bei WFA dringend erforderlich	17	47%	100%
WFA IT-Tool verbesserungswürdig	6	17%	50%
Zentrale Administration der WFA (IT-Tool) wünschenswert	4	11%	40%

# Anhang E – Online-Fragebogen

<p style="text-align: center;"><b>Wie beurteilen Sie den Arbeitsaufwand für die wirkungsorientierte Steuerung?</b></p> <p> <input type="radio"/> Sehr gering  <input type="radio"/> Eher gering  <input type="radio"/> Durchschnittlich  <input type="radio"/> Eher hoch  <input type="radio"/> Sehr hoch         </p>	<p style="text-align: center;"><b>Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zum Einführungsprozess der Wirkungsorientierung zu?</b></p> <p>Der Zeitpunkt der Einführung der Wirkungsorientierung (Budgetäre Engpässe, Sparzwang, etc.) hat sich negativ auf den Implementierungs-Prozess ausgewirkt.</p> <p>Die gesetzlichen Vorgaben zur Wirkungsorientierung sind ausreichend flexibel und nehmen auf die sozialen Bedürfnisse meines Verantwortungsbereichs/Ressorts ausreichend Rücksicht.</p> <p>Die Wirkungsorientierung wird von der politischen Leitung meines Ressorts unterstützt und angetragen.</p> <p>Die Wirkungsorientierung wird von Führungskräften meines Ressorts unterstützt und mitgetragen.</p> <p>Die Einführung der Wirkungsorientierung hat zu einer Verankerung der Ressort-Steuerung in meinem Ressort geführt (z.B. durch die Abteilungsleiterin &amp;g; Referentin) geführt.</p> <p>Wirkungsziele, Maßnahmen, Wirkungsmessung, Berichtswesen und Konsequenzen sind in meinem Ressort sinnvoll miteinander verknüpft.</p> <p>Die Ziele meines Ressorts werden systematisch und regelmäßig mit den Zielen des Verantwortungsbereichs meines Ressorts ab (Ressort &amp;g; Sektion &amp;g; Abteilung &amp;g; Mitarbeiterin bzw. Personalgespräch).</p> <p>Der Handlungsspielraum zur Steuerung des eigenen Ressorts ist mit Einführung der Wirkungsorientierung gestiegen.</p> <p>Ich beobachte in meinem Bereich eine deutliche Verknüpfung zwischen Wirkungsziel-Steuerung und der Budgetsteuerung.</p> <p>Bisher aufgetretene Probleme der Umsetzung sind vor allem natürliche Begrenzungen eines umfassenden Veränderungsprozesses und werden sich mit der Zeit lösen.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Wie beurteilen Sie die Stimmung zur wirkungsorientierten Steuerung in Ihrem Ressort?</b></p> <p> <input type="radio"/> Sehr kritisch  <input type="radio"/> Eher kritisch  <input type="radio"/> Durchschnittlich  <input type="radio"/> Eher positiv  <input type="radio"/> Sehr positiv         </p>
+	+	+
<p style="text-align: center;"><b>Wie beurteilen Sie insgesamt den Informationsstand in Ihrem Ressort zur wirkungsorientierten Steuerung?</b></p> <p> <input type="radio"/> Sehr gering  <input type="radio"/> Eher gering  <input type="radio"/> Ausreichend  <input type="radio"/> Eher hoch  <input type="radio"/> Sehr hoch         </p>	<p style="text-align: center;"><b>Wie beurteilen Sie die Stimmung zur wirkungsorientierten Verwaltungsteuerung</b></p> <p> <input type="radio"/> Sehr kritisch  <input type="radio"/> Eher kritisch  <input type="radio"/> Durchschnittlich  <input type="radio"/> Eher positiv  <input type="radio"/> Sehr positiv         </p>	<p style="text-align: center;"><b>Wie beurteilen Sie die Stimmung zur wirkungsorientierten Verwaltungsteuerung</b></p> <p> <input type="radio"/> Sehr kritisch  <input type="radio"/> Eher kritisch  <input type="radio"/> Durchschnittlich  <input type="radio"/> Eher positiv  <input type="radio"/> Sehr positiv         </p>
+	+	+
+	+	+

<p style="text-align: center;"><b>Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zu den Wirkungszielen und Indikatoren zu?</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: 0.8em; margin-bottom: 10px;"> <span>Stimme gar nicht zu</span> <span>Stimme eher nicht zu</span> <span>Neutral</span> <span>Stimme eher zu</span> <span>Stimme vollkommen zu</span> </div> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 80%;">Die Wirkungsziele meines Ressorts sind von hoher Qualität und Aussagekraft.</td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Die Wirkungsziele meines Ressorts decken die Aufgabenbreite des Ressorts weitgehend ab.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Die Wirkungsziele meines Ressorts sind von großer Steuerungsgewinnung für die Ressorientierung bzw. für die Führungskraft.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Um die Erfüllung der Wirkungsziele zu messen, greift mein Ressort auf geeignete Indikatoren zurück.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Der Arbeitsaufwand bzw. Ressourceneinsatz für die Berechnung der relevanten Indikatoren ist zu hoch.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Wirkungsziele sind für mein Ressort kein geeignetes Instrument.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> </table>	Die Wirkungsziele meines Ressorts sind von hoher Qualität und Aussagekraft.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Die Wirkungsziele meines Ressorts decken die Aufgabenbreite des Ressorts weitgehend ab.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Die Wirkungsziele meines Ressorts sind von großer Steuerungsgewinnung für die Ressorientierung bzw. für die Führungskraft.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Um die Erfüllung der Wirkungsziele zu messen, greift mein Ressort auf geeignete Indikatoren zurück.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Der Arbeitsaufwand bzw. Ressourceneinsatz für die Berechnung der relevanten Indikatoren ist zu hoch.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Wirkungsziele sind für mein Ressort kein geeignetes Instrument.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<p style="text-align: center;"><b>Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit der Einführung eines zentralen bundeseinheitlichen IT-Tools, das die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung unterstützt?</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: 0.8em; margin-bottom: 10px;"> <span>Nicht erforderlich</span> <span>Wenig erforderlich</span> <span>Erforderlich</span> <span>Sehr erforderlich</span> </div> <p><input type="radio"/> Nicht erforderlich</p> <p><input type="radio"/> Wenig erforderlich</p> <p><input type="radio"/> Erforderlich</p> <p><input type="radio"/> Sehr erforderlich</p>	<p style="text-align: center;"><b>Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit der Einführung gemeinsamer bundeseinheitlicher IT-Standards, die die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung unterstützen?</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: 0.8em; margin-bottom: 10px;"> <span>Nicht erforderlich</span> <span>Wenig erforderlich</span> <span>Erforderlich</span> <span>Sehr erforderlich</span> </div> <p><input type="radio"/> Nicht erforderlich</p> <p><input type="radio"/> Wenig erforderlich</p> <p><input type="radio"/> Erforderlich</p> <p><input type="radio"/> Sehr erforderlich</p>
Die Wirkungsziele meines Ressorts sind von hoher Qualität und Aussagekraft.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Die Wirkungsziele meines Ressorts decken die Aufgabenbreite des Ressorts weitgehend ab.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Die Wirkungsziele meines Ressorts sind von großer Steuerungsgewinnung für die Ressorientierung bzw. für die Führungskraft.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Um die Erfüllung der Wirkungsziele zu messen, greift mein Ressort auf geeignete Indikatoren zurück.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Der Arbeitsaufwand bzw. Ressourceneinsatz für die Berechnung der relevanten Indikatoren ist zu hoch.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Wirkungsziele sind für mein Ressort kein geeignetes Instrument.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
<p style="text-align: center;"><b>Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zur Unterstützung bei der Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung zu?</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: 0.8em; margin-bottom: 10px;"> <span>Stimme gar nicht zu</span> <span>Stimme eher nicht zu</span> <span>Neutral</span> <span>Stimme eher zu</span> <span>Stimme vollkommen zu</span> </div> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 80%;">Die von zentraler Stelle bereitgestellten Informationsunterlagen (Hilfsbücher, Informationsblätter, Lesehilfen, etc.) sind sehr hilfreich.</td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Von zentraler Stelle werden ausreichend Workshops und Informationsveranstaltungen zur Wirkungsorientierung angeboten.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Die von zentraler Stelle bereitgestellten individuellen bzw. ressortspezifischen Beratungsleistungen sind sehr hilfreich.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Der Austausch zwischen den Ressorts wird von Seiten des BKA ausreichend unterstützt (Plattformen, etc.).</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>Es besteht ein konstruktiver Wissenstransfer (Best-Practice, etc.) zwischen den Ressorts.</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> </table>	Die von zentraler Stelle bereitgestellten Informationsunterlagen (Hilfsbücher, Informationsblätter, Lesehilfen, etc.) sind sehr hilfreich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Von zentraler Stelle werden ausreichend Workshops und Informationsveranstaltungen zur Wirkungsorientierung angeboten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Die von zentraler Stelle bereitgestellten individuellen bzw. ressortspezifischen Beratungsleistungen sind sehr hilfreich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Der Austausch zwischen den Ressorts wird von Seiten des BKA ausreichend unterstützt (Plattformen, etc.).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Es besteht ein konstruktiver Wissenstransfer (Best-Practice, etc.) zwischen den Ressorts.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<p style="text-align: center;"><b>Verfügt Ihre Organisation über ein eigenes IT-Tool für die wirkungsorientierte Steuerung?</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: 0.8em; margin-bottom: 10px;"> <span>JA</span> <span>NEIN</span> </div> <p><input type="radio"/> JA</p> <p><input type="radio"/> NEIN</p>	<p style="text-align: center;"><b>Wie beurteilen Sie die Qualität des in Ihrem Ressort genutzten IT-Tools für die wirkungsorientierte Steuerung?</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: 0.8em; margin-bottom: 10px;"> <span>Sehr kritisch</span> <span>Eher kritisch</span> <span>Durchschnittlich</span> <span>Eher positiv</span> <span>Sehr positiv</span> </div> <p><input type="radio"/> Sehr kritisch</p> <p><input type="radio"/> Eher kritisch</p> <p><input type="radio"/> Durchschnittlich</p> <p><input type="radio"/> Eher positiv</p> <p><input type="radio"/> Sehr positiv</p>						
Die von zentraler Stelle bereitgestellten Informationsunterlagen (Hilfsbücher, Informationsblätter, Lesehilfen, etc.) sind sehr hilfreich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Von zentraler Stelle werden ausreichend Workshops und Informationsveranstaltungen zur Wirkungsorientierung angeboten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Die von zentraler Stelle bereitgestellten individuellen bzw. ressortspezifischen Beratungsleistungen sind sehr hilfreich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Der Austausch zwischen den Ressorts wird von Seiten des BKA ausreichend unterstützt (Plattformen, etc.).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	
Es besteht ein konstruktiver Wissenstransfer (Best-Practice, etc.) zwischen den Ressorts.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																	



<div style="text-align: center;">+      +      +</div> <p><b>Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)</b></p> <p><b>Wie beurteilen Sie die Stimmung zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) in Ihrem Ressort?</b></p> <p> <input type="radio"/> Sehr kritisch  <input type="radio"/> Eher kritisch  <input type="radio"/> Durchschnittlich  <input type="radio"/> Eher positiv  <input type="radio"/> Sehr positiv         </p>	<div style="text-align: center;">+      +      +</div> <p><b>Wie beurteilen Sie die Qualität des IT-Tools zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA)?</b></p> <p> <input type="radio"/> Sehr kritisch  <input type="radio"/> Eher kritisch  <input type="radio"/> Durchschnittlich  <input type="radio"/> Eher positiv  <input type="radio"/> Sehr positiv         </p>	<div style="text-align: center;">+      +      +</div> <p><b>Mehrwert &amp; Entwicklungspotential - Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung</b></p> <p><b>Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zum Mehrwert der Wirkungsorientierung zu?</b></p>
<p>Die Rolle und das Involvement des BMF soll in Zusammenhang mit der WFA gestärkt werden.</p>	<p>Die Wirkungsorientierung erleichtert die Priorisierung und ermöglicht es somit – in Zeiten knapper Ressourcen – Schwerpunkte zu setzen.</p>	<p>Die Wirkungsorientierung erhöht die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung.</p>
<p>Die WFA verstärkt die Effizienz und Wirksamkeit der Mittelverwendungen im Rahmen von Regierungsvorhaben sowie des Budgetvollzugs wesentlich.</p>	<p>Die WFA verstärkt die Transparenz in Hinblick auf die zu erzielenden Wirkungen von Vorhaben.</p>	<p>Die Wirkungsorientierung ist ein geeignetes Instrument für mehr Verantwortlichkeit.</p>
<p>Die WFA fördert die Kohärenz von Verwaltungshandeln und Gesetzgebung.</p>	<p>Die im Rahmen der WFA zu bedrückenden Wirkungsdimensionen fördern den Austausch zwischen den Ressorts.</p>	<p>Die Wirkungsorientierung verstärkt die Transparenz über die Ziele der Politik und macht die Leistungen der Verwaltung für die Bürgerinnen transparenter.</p>
<p>Der Arbeitsaufwand für die Erstellung der WFA ist unverhältnismäßig hoch.</p>	<p>Der voraussichtliche Arbeitsaufwand für die Evaluierung der WFA ist unverhältnismäßig hoch.</p>	<p>Die Wirkungsorientierung hat die Aussagekraft der Budgetanteile verbessert.</p>
<p>Die WFA nimmt auf die Unterschiede zwischen verschiedenen Regelungsvothaben zu wenig Rücksicht (keine Differenzierung).</p>	<p>Die WFA erschwert den legislativen Prozess erheblich.</p>	<p>Die Wirkungsorientierung ist ein Instrument, um das Parlament besser einzubinden.</p>
<p>Die Rolle und das Involvement des BKA soll in Zusammenhang mit der WFA gestärkt werden.</p>		<p>Die Potenziale der Wirkungsorientierung wurden bisher nur zu einem geringen Teil genutzt.</p>
		<p>Ich bin der Überzeugung, dass die Wirkungsorientierung zukünftig eine wichtige Rolle in der Verwaltung spielen wird.</p>
		<p>Wirkungsorientierung eignet sich nur gering für Aufgabenbereiche mit einem hohen Anteil von Transferaufgaben.</p>
+      +      +	+      +      +	+      +      +

+

### Mehrwert & Entwicklungspotential - Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung

Welchen Beitrag könnten Ihrer Ansicht nach die folgenden  
Maßnahmen zu einer Verbesserung der Wirkungsorientierung  
leisten?

	Kein Beitrag	Geringer Beitrag	Höher Beitrag
Stärkere Koordination und Abstimmung zwischen den relevanten Steuerungsebenen (Kooperationsvertrag, Regierungsstrategie, Ressortstrategie).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bundeseinheitlich konkretere Vorgaben zur Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung (Ebene: Universitätsstrategie/Globalbudget/ Ebene: Detailbudget).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verbündete Verknüpfung von Budget- und Organisationsstruktur der Ressorts.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entwicklung durchgängiger und einheitlicher Steuerungsketten (Ressort Sg.; Sektoren Sg.; Abteilung Sg.; Mitarbeiter:in).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stärkung partizipativer Elemente bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Intensivierter Austausch zwischen den Ressorts zur Wirkungsorientierung im Rahmen von regelmäßigen Veranstaltungen (Austausch von Best Practices, Begleiten, gemeinsame Entwicklung von Lösungsansätzen, etc.).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stärkeres Bewusstsein der politischen Ebene zur Wirkungsorientierung bzw. Handeln nach den Grundätzen der Wirkungsorientierung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stärkung der Rolle des BKA (Koordination, Qualitätssicherung, Support).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stärkung der Rolle des BWF (Koordination, Qualitätssicherung, Support).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stärkung der Rolle der Fachressorts (inhaltliche Ausrichtung, Controlling, Qualitätssicherung).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verstärkte Diskussion im Parlament und Stärkung der Rolle des Budgets.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stärkung des Rechnungshofes als unabhängige Kontrollinstanz.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bessere Lesbarkeit bzw. Strukturierung der Budgetunterlagen in Bezug auf die Wirkungsorientierung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7

+

+

+

### Mehrwert & Entwicklungspotential - Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung

Haben Sie noch weitere Empfehlungen zur Verbesserung der  
wirkungsorientierten Steuerung sowie der wirkungsorientierten  
Folgebewertung (WFA)?

#### Statistische Informationen

Diese Online-Befragung ist anonymisiert und die Ergebnisse werden absolut vertraulich behandelt. Um die  
Aussagekraft der Online-Befragung zu erhöhen und konkretisierte Handlungsempfehlungen abzuleiten,  
würden wir Sie ersuchen, noch einige optionale Angaben zu tätigen.  
Selbstverständlich behandeln wir auch diese Daten absolut vertraulich.

#### Funktionsstufe

- ☐ Selbstverwaltung  
☐ Gruppenleitung  
☐ Abteilungsleitung  
☐ Referatsleitung  
☐ Referent/in oder Sachbearbeiter:in  
☐ Wirkungscontroller:in  
☐ Sonstiges (bitte konkretisieren) |

#### Ressort bzw. Organisation

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an diesem Online-Panel und Ihren Beitrag zur  
Verbesserung und Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung in der österreichischen  
Bundesverwaltung.

Ihre Angaben wurden gespeichert. Sie können dieses Fenster schließen

Prof. Dr. Gerhard Hammer-Schmid  
Mag. Alexander Grünwald

8

+

Besuchen Sie uns auf der Website  
[www.oeffentlicherdienst.gv.at](http://www.oeffentlicherdienst.gv.at)