BUNDESKANZLERAMT ÖSTERREICH

BUNDESMINISTERIN
FÜR FRAUEN UND ÖFFENTLICHEN DIENST

Handbuch Ziele und Indikatoren

auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene

BUNDESKANZLERAMT ÖSTERREICH

BUNDESMINISTERIN
FÜR FRAUEN UND ÖFFENTLICHEN DIENST

Wirkungsorientierung

Handbuch Entwicklung von Zielen und Indikatoren

Auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene

Wien, 2011

Impressum:

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

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

Text und Gesamtumsetzung: Abteilung III/9

Version 3.0, Dezember 2011

Fotonachweis:
photos.com: Cover

HBF: 3

Druck:
BM.I Digitalprintcenter

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

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

Rückmeldungen:
Ihre Überlegungen zu vorliegender Publikation übermitteln Sie bitte an monika.geppl@bka.gv.at.

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

Vorwort

Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung führt zu einer grundlegenden Neugestaltung der Verwaltungskultur: Anstelle der Orientierung an den zur Verfügung stehenden Ressourcen wird nun eine Frage in den Mittelpunkt gestellt: Was soll mit den eingesetzten Mitteln bewirkt werden?

Sie wird umso wichtiger, je knapper die zur Verfügung stehenden Ressourcen sind.

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt unterstützt die Ressorts bei diesem herausfordernden Prozess mit Handlungsanleitungen. Das vorliegende Handbuch dient dazu, den Führungs- und Fachkräften der Verwaltung die Funktionsweise von Zielen und Indikatoren näher zu bringen und bei deren Entwicklung methodisch-prozesshafte Unterstützung zu geben.

Die Entwicklung zukunftsweisender Ziele und aussagekräftiger Indikatoren stellt dabei einen zentralen Punkt für das Gelingen der wirkungsorientierten Steuerung dar. Ziele und Indikatoren geben innerhalb der Verwaltung ein klares Zeichen wo wir stehen und wohin wir wollen und stellen so für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine wichtige Leitlinie dar.

Alleine der Prozess der Zielbestimmung kann schon dabei helfen, ein für alle Beteiligten wesentlich klareres Bild der eigenen Organisation abzubilden. Die Indikatoren geben Antworten auf die Fragen der Zielerreichung und dienen so als Messlatte der eigenen Arbeit.

Mag. Angelika Flatz

Leiterin der Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation

Inhaltsverzeichnis

Die Wirkungscontrollingstelle des Bundes 7

Einleitung 9

1 Grundbegriffe 10

1.1 Wirkungsziele, Maßnahmen und RZL-Plan-Ziele 10

1.2 Indikatoren 11

1.3 Effektivität und Effizienz 14

2 Untergliederung: Wirkungsziele und Indikatoren 17

2.1 Formulierung von Wirkungszielen 17

2.2 Indikatoren zur Beurteilung des Wirkungsziels 19

2.3 Prozess zur Erarbeitung der Wirkungsziele 21

3 Globalbudget: Maßnahmen und Indikatoren 25

3.1 Formulierung von Maßnahmen 25

3.2 Indikatoren zur Beurteilung von Maßnahmen 27

3.3 Prozess zur Erarbeitung der Maßnahmen 29

4 Detailbudget: Ziele, Maßnahmen und Indikatoren 33

4.1 Formulierung von Zielen und Maßnahmen 33

4.2 Indikatoren zur Beurteilung von Maßnahmen 35

4.3 Prozess zur Erarbeitung von Zielen und Maßnahmen 36

5 Anforderungen an Ziele und Indikatoren 37

5.1 Gesetzliche Anforderungen an Ziele, Maßnahmen und Indikatoren 37

5.2 Kriterien zur Festlegung von guten Indikatoren 38

6 Zusammenfassende Fallstudie 43

6.1 Budget- und Zielstruktur 43

6.2 Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag auf Untergliederungsebene 44

6.3 Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag auf Globalbudgetebene 47

6.4 Angaben zur Wirkungsorientierung im RZL-Plan und im Teilheft auf Detailbudgetebene..... 49

7 Checklisten für die Erarbeitung von Zielen und Indikatoren..... 54

Die Wirkungscontrollingstelle des Bundes

Die Wirkungscontrollingstelle des Bundes stellt gemeinsam mit den wichtigen Stakeholdern (Parlament, Rechnungshof, Bundesministerium für Finanzen, oberste Organe, Ministerien und Dienststellen) die Umsetzung der Wirkungsorientierung sicher.

- Wir unterstützen und beraten die Ressorts bei der Einführung von leistungs- und wirkungsorientierten Steuerungsprozessen und -instrumenten. Dazu bieten wir Beratungsgespräche, Handlungsanleitungen und Schulungen.
- Die Wirkungscontrollingstelle fördert durch qualitätssichernde Maßnahmen die einheitliche Qualität von Zielen und Indikatoren. Der Nationalrat kann somit das Ambitionsniveau und Sinnhaftigkeit der Ziele diskutieren und nicht über methodische, betriebswirtschaftliche Fragestellungen.
- Darüber hinaus fordert die Wirkungscontrollingstelle von den Ressorts Berichte zur Zielerreichung ein und bringt die Ergebnisse dem Nationalrat in standardisierter Form zur Kenntnis. Durch die verstärkte Transparenz der Zielerreichung soll die Verantwortung in Politik und Verwaltung für erzielte Ergebnisse weiter gestärkt werden.

Bisher erschienen:

- **Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung:** Das Nachschlagewerk gibt einen Gesamtüberblick über den wirkungsorientierten Steuerungskreislauf und erste Empfehlungen zur Etablierung eines ressortinternen Wirkungscontrolling.
- **Handbuch Entwicklung von Zielen und Indikatoren:** Dieser Arbeitsbehelf zeigt praxisorientiert die erforderlichen Schritte zur Entwicklung von Zielen und Indikatoren und gibt Beispiele für Ziele und Indikatoren auf allen Ebenen der Budgetstruktur.
- **Handbuch Ressortinternes Wirkungscontrolling:** Das Handbuch enthält Handlungsanleitungen für Fach- und Führungskräfte der Verwaltung zur Gestaltung ressortinterner Steuerungsprozesse sowie das notwendige methodische Werkzeug zu deren Umsetzung.

Kontakt

Bei Fragen zum vorliegenden Handbuch stehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wirkungscontrollingstelle gerne zur Verfügung:

Mag. Ursula Rosenbichler
Leiterin der Abteilung III/9 –
Wirkungscontrollingstelle des Bundes,
Verwaltungsinnovation
Telefon: +43 1 531 15-207141
E-Mail: ursula.rosenbichler@bka.gv.at

Mag. Monika Geppl
Stv. Leiterin Abteilung III/9 –
Wirkungscontrollingstelle des Bundes,
Verwaltungsinnovation
Telefon: +43 1 531 15-207461
E-Mail: monika.geppl@bka.gv.at

Einleitung

Das Budget der Zukunft zeigt auf, welche gesellschaftspolitischen Wirkungen die Politik anstrebt, wie diese umgesetzt werden und wie der Erfolg gemessen werden kann.

Die Verwendung von Zielen und Indikatoren stellt eine wichtige Grundvoraussetzung dar, dass die in den Budgetunterlagen festgelegten Schwerpunkte ressortintern ergebnisorientiert umgesetzt werden, eine Diskussion über die tatsächlich erzielten Ergebnisse stattfindet und die daraus gewonnen Erkenntnisse wieder in zukünftige Planung einfließen.

Bei richtiger Verwendung sind Ziele ein einflussreiches Instrument:

- Ziele motivieren zur **gemeinsamen Festlegung von Schwerpunkten** in den Organisationseinheiten. Sie verdeutlichen, worauf sich die Anstrengungen der Organisation **konzentrieren**.
- Die Erarbeitung der Ziele schafft **standardisierte Planungs- und Steuerungsprozesse**, welche die Abstimmung zwischen Führungskräften erleichtert. Ein **gemeinsames Verständnis** über die Schwerpunkte wird gefördert.
- Durch die **Transparenz** der Ziele haben die Dienststellen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung die Möglichkeit, den Beitrag zu erkennen, den sie selbst zur Erreichung der Ziele leisten.
- Die Auswahl von 1-5 Indikatoren je Ziel führt zu einer konkreten Festlegung, wie die Zielerreichung beurteilt werden soll. Das verstärkt die **Ergebnisverantwortung** der Führungskräfte.

Das Handbuch wendet sich an alle **Fach- und Führungskräfte**, die in den Prozess zur Erarbeitung von Zielen und Indikatoren eingebunden sind. Es ist als **praktischer Leitfaden zur Erarbeitung von Zielen und Indikatoren** im Rahmen der Wirkungsorientierten Steuerung konzipiert und vertieft die im Handbuch „Wirkungsorientierte Steuerung“ angeführten Informationen.

Inhaltlich gliedert sich das Handbuch in 7 Teile. Kapitel 1 gibt Orientierung über wichtige Grundbegriffe. Die Kapitel 2, 3 und 4 beschreiben Ziele, Indikatoren und Prozesse zu deren Erarbeitung auf den unterschiedlichen Budgetebenen. Kapitel 5 nennt Anforderungen, die Ziele und Indikatoren erfüllen müssen. Kapitel 6 zeigt eine zusammenhängende Fallstudie auf. Kapitel 7 enthält Checklisten als Leitfaden für die Formulierung von Zielen und Indikatoren.

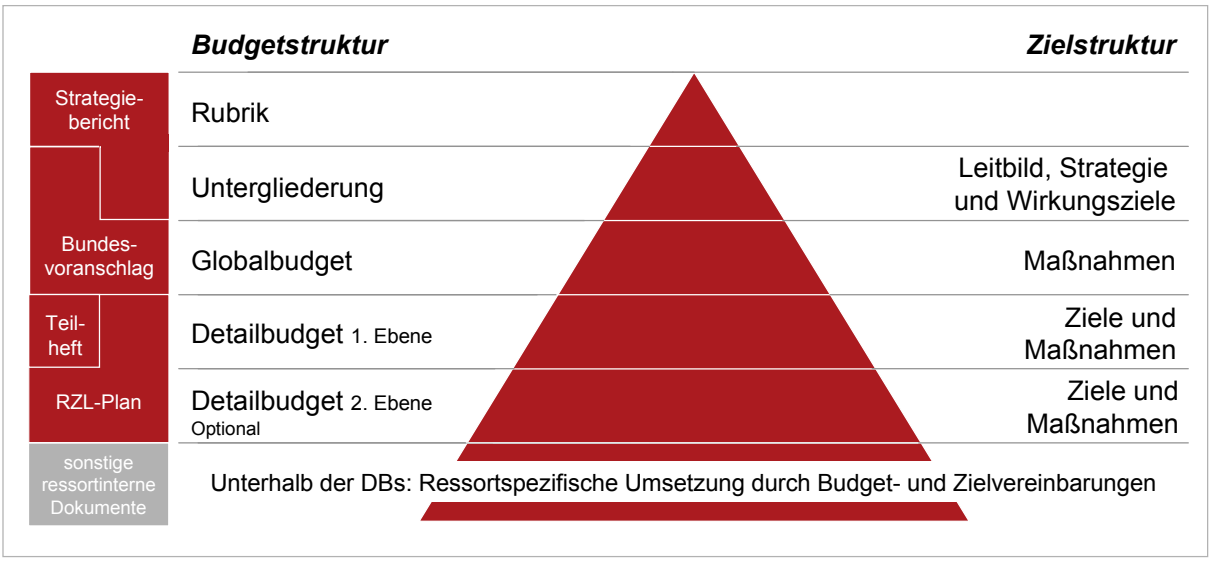
Alle **Beispiele** für Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren in diesem Handbuch wurden **fiktiv gewählt** bzw. aus anderen Ländern übernommen. Sie dienen rein methodisch der besseren Verständlichkeit und stellen inhaltlich keine Empfehlungen an die für den jeweiligen Fachbereich zuständigen Ressorts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

1 Grundbegriffe

1.1 Wirkungsziele, Maßnahmen und RZL-Plan-Ziele

Das neue Haushaltsrecht sieht Ziele bzw. Maßnahmen einschließlich Indikatoren auf drei Budgetebenen (im Falle von Detailbudgets zweiter Ebene auf vier Ebenen) vor:

Abbildung 1: Budget- und Zielstruktur



1. Auf Ebene der Untergliederung werden bis zu 5 **Wirkungsziele** formuliert. Die Wirkungsziele beschreiben einen angestrebten, zukünftigen Zustand im Kompetenzfeld eines Ressorts bzw. obersten Organs.

2. Auf Globalbudgetebene werden 1-5 **Maßnahmen** festgelegt. Die Maßnahmen auf Globalbudgetebene beschreiben verwaltungsinterne Leistungsschwerpunkte zur Erreichung der Wirkungsziele auf Untergliederungsebene.

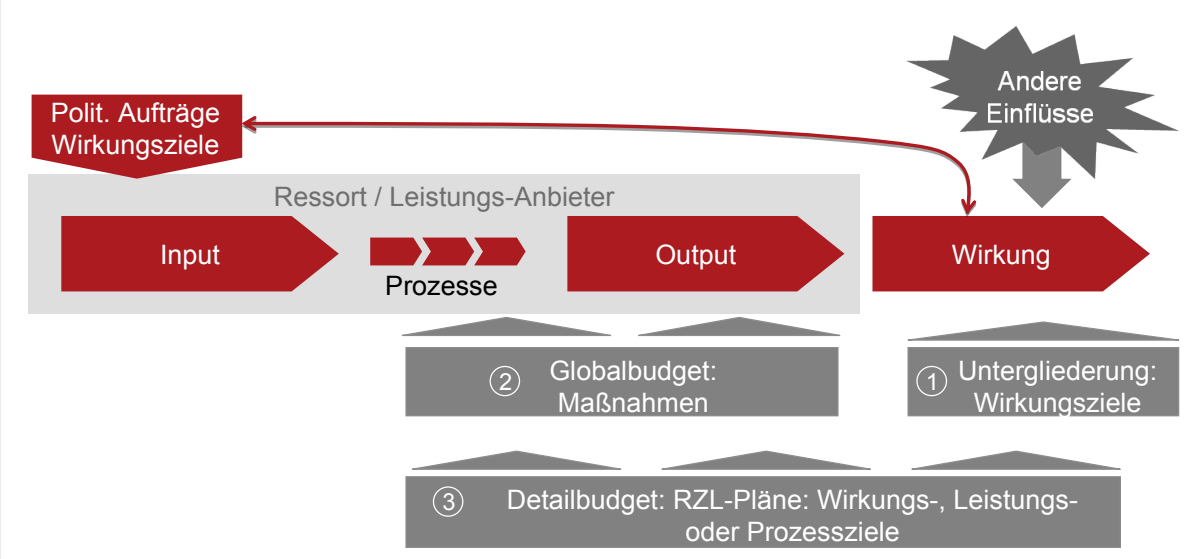
3. Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan) konkretisiert die gesetzten Schwerpunkte für spezifische Verwaltungseinheiten auf Detailbudgetebene. Er enthält gegliedert nach Detailbudgets **Ziele und Maßnahmen**.

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

Die Wirkungsorientierung als Grundsatz der Haushaltsführung umschließt auch das Ziel der **tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern**. Demzufolge ist bei der Festlegung der Ziele und Maßnahmen auf den verschiedenen Budgetebenen die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen.

Abbildung 2 stellt den Zusammenhang zwischen dem Wirkungsmodell und den Zielarten auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene grafisch dar. In den Kapiteln 2, 3 und 4 wird konkret auf die Ziele der einzelnen Budgetebenen eingegangen.

Abbildung 2 Zusammenhang zwischen Wirkungsmodell und Zielstruktur



1.2 Indikatoren

Indikatoren werden für den Zweck der Planung, Umsetzung und Beurteilung der Ziele und Maßnahmen eingesetzt. Sie erfüllen unterschiedliche Funktionen:

- **Motivationsfunktion**: Durch die Festlegung von Zielen wird der Beitrag der Dienststellen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu den Wirkungszielen des Ressorts sichtbar. Darüber hinaus erlauben Indikatoren präzise und herausfordernde Zielsetzungen.
- **Koordinationsfunktion**: Die Festlegung von Zielen und Indikatoren fördert die Konzentration auf das Wesentliche und eine organisationsinterne Abstimmung bezüglich zukünftiger Handlungsschwerpunkte.
- **Kontrollfunktion**: Indikatoren ermöglichen es, die tatsächlich erzielten Ergebnisse zu beurteilen, allfällige Abweichungen möglichst frühzeitig zu erkennen und Fehlentwicklungen entgegen zu wirken.
- **Entscheidungsfunktion**: Aussagekräftige Indikatoren stellen relevante und verdichtete Informationen für Entscheidungsprozesse zur Verfügung.
- **Kommunikationsfunktion**: Indikatoren ermöglichen eine sachliche Diskussion über umzusetzende Ziele und tatsächlich erzielte Ergebnisse. Zum einen dienen sie der organisationsinternen Steuerung, zum anderen der Information der interessierten Öffentlichkeit über die Leistungen der Verwaltung.

Jedes Ziel und jede Maßnahme muss nach Inhalt, Ausmaß und Zeit bestimmt werden. Die Detaillierung der Ziele erfolgt durch die Festlegung von Indikatoren und die Angabe des

angestrebten Zielzustandes. Der Begriff „**Indikator**“ wird in der wirkungsorientierten Steuerung als Synonym für **Kennzahlen** und **Meilensteine** verwendet.

Unter einer **Kennzahl** versteht man eine quantitative Messgröße, die Sachverhalte in verdichteter Form wiedergibt. Kennzahlen können unterschiedlich ausgestaltet werden:

- **Absolute Kennzahlen**: Absolute Zahlen sind Einzelwerte, Summen und Differenzen. (Beispiel: Anzahl an Wohnungseinbrüchen). Zu berücksichtigen ist, dass absolute Zahlen für sich alleine oftmals für die Beurteilung der Zielerreichung unzureichende Information enthalten. Ihre Aussagekraft wird erhöht, indem sie zu einer anderen Zahl in Bezug gesetzt werden.
- **Relative Kennzahlen**: Relative Zahlen werden gebildet, indem absolute Kennzahlen zueinander in Verhältnis gesetzt werden (Beispiel: Anzahl an Wohnungseinbrüchen pro tausend Einwohnerinnen und Einwohner).

(Fiktive) Beispiele für absolute und relative Kennzahlen

Absolute Kennzahl
Bundesland A: 1.500 Wohnungseinbrüche
Bundesland B: 1.200 Wohnungseinbrüche

Relative Kennzahl
Bundesland A: 1.500 Wohnungseinbrüche/200.000 Einwohnerinnen und Einwohner
Bundesland B: 1.200 Wohnungseinbrüche/170.000 Einwohnerinnen und Einwohner

Bundesland A: 7,5 Einbrüche/1.000 Einwohnerinnen und Einwohner
Bundesland B: 7,1 Einbrüche/1.000 Einwohnerinnen und Einwohner

Obwohl größtenteils relative Kennzahlen verwendet werden, ist es unerlässlich, stets auch die absoluten Werte zu betrachten. Nur wenn auch die absoluten Zahlen mit herangezogen werden, ist die effektive Veränderung der Werte erkennbar. Dies wird vor allem dann deutlich, wenn sich die beiden Zahlen, die zueinander in Bezug gesetzt werden, im gleichen Verhältnis geändert haben.

Wirkungsziele sind oftmals nicht einfach zu quantifizieren. Einige Wirkungsziele betreffen etwa die subjektive Wahrnehmung der Bevölkerung, welche individuelle Einschätzungen (z. B. Zufriedenheit, Vertrauen o.ä.) zum Inhalt haben. Das (fiktive) Wirkungsziel aus dem Gesundheitsbereich, das auf eine verbesserte würde- und respektvolle Behandlung von Patientinnen und Patienten und deren Angehörigen abzielt, kann zum Beispiel nicht direkt gemessen werden. Subjektive Wahrnehmungen können durch Befragungen quantifiziert werden.

Im Vergleich zu Kennzahlen sind **Meilensteine** ein qualitatives Kriterium zur Beschreibung von abgrenzbaren (Zwischen-) Ergebnissen eines zeitlich beschränkten Vorhabens oder Projektes. Dabei ist sowohl das zu erreichende Ergebnis, als auch der angestrebte Zeitpunkt bereits vorab eindeutig festzulegen. Ein Beispiel für einen Meilenstein wäre: Entwicklung eines neuen Lösungskonzepts zur Resozialisierung von jugendlichen Straftätern bis TT.MM.20JJ.

In diesem Handbuch wird allgemein der Begriff „Indikator“ verwendet und nur dann zwischen Kennzahlen und Meilensteinen differenziert, wenn auf die Unterschiede einer quantitativen und qualitativen Beurteilung der Zielerreichung eingegangen wird. Tabelle 1 gibt einen Überblick auf welcher Ebene der Budgetstruktur welche Indikatoren zur Anwendung kommen.

Tabelle 1 Ziele und Indikatoren

Budgetstruktur	Zielstruktur	Indikatoren
Untergliederung	Wirkungsziele	Kennzahlen
Globalbudget	Maßnahmen	Kennzahlen oder Meilensteine
Detailbudget	Ziele	Die Beurteilung der Zielerreichung erfolgt über Maßnahmen
	Maßnahmen	Kennzahlen oder Meilensteine

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

Die Abgrenzung von Inputindikatoren ist in der Praxis nicht immer eindeutig. Folgende **Leitlinien** der Wirkungscontrollingstelle geben bei der Prüfung von Inputindikatoren Orientierung:

Tabelle 2 Abgrenzung von Inputindikatoren

Indikatorentyp	Einordnung	Beispiele
Budgettreibende Inputindikatoren	● unzulässig	- Öffentliche Entwicklungshilfe in Prozent des BNE - Anpassung bestehender Pensionsleistungen in Relation zum Verbraucherpreisindex - Nettoersatzrate bei Neuzugang Alterspensionen ASVG; - 100% der Frauenberatungseinrichtungen mit Rahmenverträgen werden gefördert
Nicht-budgettreibende Inputindikatoren	● nicht empfohlen	- Anteil der Förderungen Spracherwerb an den Förderungen Integration gesamt
Finanzkennzahlen aus Rechenwerken von innerstaatlichen Organisationseinheiten im Einfluss- oder Nahebereich des Bundes (=keine Inputindikatoren)	● zulässig	- Negatives Reinvermögen der Gebietskrankenkassen

Bei der Auswahl und Festlegung der Indikatoren ist zu berücksichtigen, dass das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern nicht nur im Rahmen der Gleichstellungsziele und Gleichstellungsmaßnahmen umgesetzt wird. Die Wirkungsziele, Maßnahmen einschließlich der Indikatoren werden allgemein auf ein Gender Mainstreaming ausgerichtet. So sind etwa **auf Personen bezogene Kennzahlen** hinsichtlich des Zielwertes

nach Geschlecht darzustellen, sofern eine Auswirkung auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu erwarten und somit eine Differenzierung steuerungsrelevant ist (z. B. Arbeitslosenquote bei Frauen).

1.3 Effektivität und Effizienz

Zweck der öffentlichen Verwaltung ist die Erzielung von Wirkungen in der Gesellschaft. Maßnahmen dienen zur Umsetzung der Wirkungsziele. Maßstäbe für die wirkungsorientierte Verwaltung sind Effektivität und Effizienz.

- **Effektivität** bedeutet „die richtigen Dinge tun“ und gibt Auskunft über den Grad der Zielerreichung. Die Zentrale Fragestellung ist, ob die **richtigen Maßnahmen** zur Erreichung des Ziels eingesetzt wurden. Waren die Maßnahmen effektiv, so konnte das Ziel erreicht werden. Bei der Auswahl von Indikatoren sollte der Fokus auf jene Indikatoren gelegt werden, welche die umgesetzten Maßnahmen und die erzielte Wirkung gut zueinander in ein Verhältnis setzen.
- **Effizienz** hingegen bedeutet, „die Dinge richtig tun“ und gibt Aufschluss über die Produktivität von Verwaltungseinheiten. Anknüpfungspunkt ist das Verhältnis zwischen eingesetzten Ressourcen (Input) und erbrachten Leistungen (Output). Effizienz ist dann erreicht, wenn vorgegebene Wirkungen mit dem **kleinstmöglichen Ressourceneinsatz** erreicht werden.

(Fiktive) Beispiele für Effektivität und Effizienz

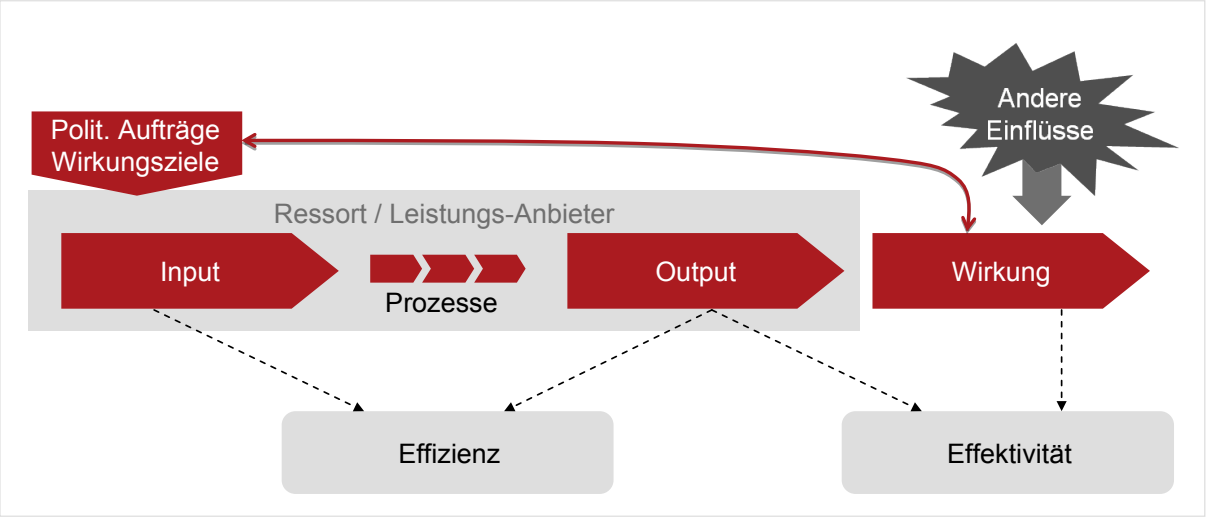
Aufklärungsquoten in der Kriminalitätsbekämpfung oder Trefferquoten in Prüfverfahren können zum Beispiel Hinweise geben, wie effektiv Maßnahmen zur Erreichung von Wirkungszielen beitragen. Je höher die Aufklärungsquoten, desto besser waren die gesetzten Maßnahmen dazu geeignet die Straftaten aufzuklären.

Die Effizienz von Maßnahmen kann zum Beispiel im Zeitverlauf oder zwischen Verwaltungseinheiten verglichen werden. So kann zum Beispiel die Dauer der Erstellung eines spezifischen Bescheides in zwei verschiedenen Ämtern stark differieren und über die Effizienz der internen Prozesse Auskunft geben.

Die Wirkungsorientierung als Grundsatz der Haushaltsführung umschließt auch das Ziel der **tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern**. Durch die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in allen Dimensionen des Wirkungsmodells (Input, Prozesse, Output, Wirkung) ergeben sich damit auch für die Ermittlung der Effektivität und Effizienz erweiterte Grundlagen.

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

Abbildung 3: Effektivität und Effizienz im Wirkungsmodell



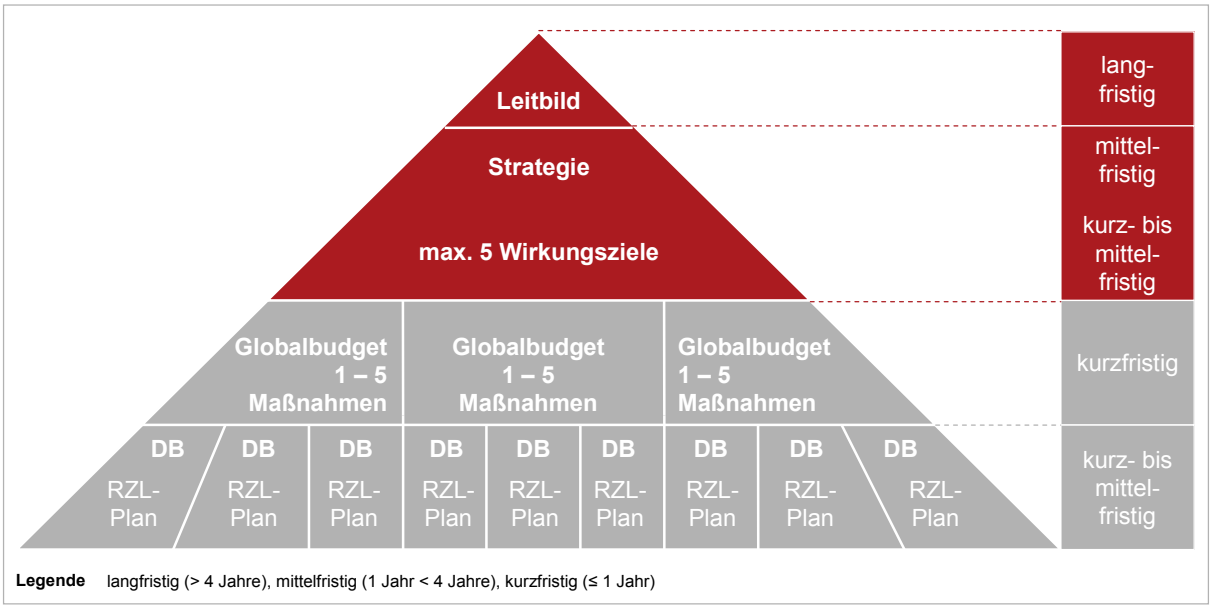
2 Untergliederung: Wirkungsziele und Indikatoren

2.1 Formulierung von Wirkungszielen

Ein Wirkungsziel auf Untergliederungsebene ist ein angestrebter, zukünftiger Zustand im Kompetenzfeld des Ressorts. Es beschreibt hoch aggregiert das Ergebnis, das die Untergliederung kurz- bis mittelfristig erzielen soll. Im jährlichen Bundesvoranschlagsentwurf werden je Untergliederung maximal 5 Wirkungsziele angegeben.

Die Wirkungsziele im Bundesvoranschlagsentwurf sind mit den Angaben im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz inhaltlich abzustimmen. Da auch die Wirkungsziele im Bundesvoranschlagsentwurf mittel- bis langfristig angelegt sind, können diese mit den Wirkungszielen im Strategiebericht übereinstimmen. Abbildung 4 zeigt den Zusammenhang auf.

Abbildung 4 Ableitung der Wirkungsziele



(Fiktive) Beispiele für Wirkungsziele auf Untergliederungsebene

- Steigerung des Anteils erneuerbarer Energie zur Sicherung der heimischen Energieversorgung
- Hebung der Akzeptanz und Chancengleichheit von anerkannten Flüchtlingen in der österreichischen Gesellschaft
- Sicherstellung einer raschen und effektiven Hilfe für Österreicherinnen und Österreicher in Notsituationen im Ausland
- Sicherung der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und Rohstoffen

Zumindest ein Wirkungsziel der Untergliederung ist aus dem Ziel der tatsächlichen **Gleichstellung** von Männern und Frauen abzuleiten. „Abgeleitet“ bedeutet, dass das Wirkungsziel **explizit** auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern ausgerichtet sein kann (z. B. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Frauen). Eine andere Möglichkeit ist, dass die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in einer sonstigen politischen Priorität **integriert i**st (z. B. nachhaltige Verringerung von Armut im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der Situation von Frauen und Männern).

Da sich die Wirkungsorientierung wie auch die gesamte öffentliche Leistungserbringung an die Bürgerinnen und Bürger richtet, sind Gleichstellungsziele auf Untergliederungsebene insbesondere auf **externe, gesellschaftspolitische Wirkungen** auszurichten (z. B. Vereinbarkeit von Familie und Beruf). Ist eine Ausrichtung an einer externen, gesellschaftspolitischen Wirkung nicht möglich, so können Gleichstellungsziele sich auch auf interne, verwaltungsspezifische Wirkungen beziehen (z. B. Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen).

(Fiktive) Beispiele für Gleichstellungsziele auf Untergliederungsebene[1]

- Steigerung der Anzahl von Nachwuchswissenschaftlerinnen in naturwissenschaftlich technischen Bereichen
- Verringerung der ungleichen Verteilung von Erwerbsarbeit zwischen Männern und Frauen
- Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Verbesserung der Gesundheitsvorsorge von Frauen und Männern
- Verminderung von Gender Gaps im Bereich der Ausbildungswahl und Bildungsabschlüsse

Darüber hinaus werden auch die übrigen Wirkungsziele der Untergliederung allgemein auf ein **Gender Mainstreaming** ausgerichtet. Es wird bei allen Wirkungszielen überlegt, ob gleichstellungsrelevante Aspekte vorkommen, ob noch weitere Maßnahmen zur Gleichstellung definiert werden können bzw. Indikatoren in Hinblick auf Gleichstellung festgelegt werden können.

Die Wirkungsziele der Untergliederung sind keine komprimierte allgemeine Beschreibung der Aufgaben des Ressorts. Gemeinsam mit den Maßnahmen bilden sie die Visitenkarte der Ressorts und obersten Organe. Die Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren sollten daher immer unter Berücksichtigung der zu erreichenden **Zielgruppen** (z.B. Nationalrat, interessierte Öffentlichkeit, Dienstellen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) festgelegt werden. Die Herausforderung bei der Formulierung von Wirkungszielen liegt darin, einerseits die

[1] Siehe auch: Beispielkatalog „Gleichstellungsziele im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung“, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst 2010
http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/IMAG GM - Gender Budgetingsubcoverpage.htm?channel=CH0561

Kernbereiche der Untergliederung abzubilden, andererseits konkrete Ziele und aussagekräftige Kennzahlen zu formulieren.

2.2 Indikatoren zur Beurteilung des Wirkungsziels

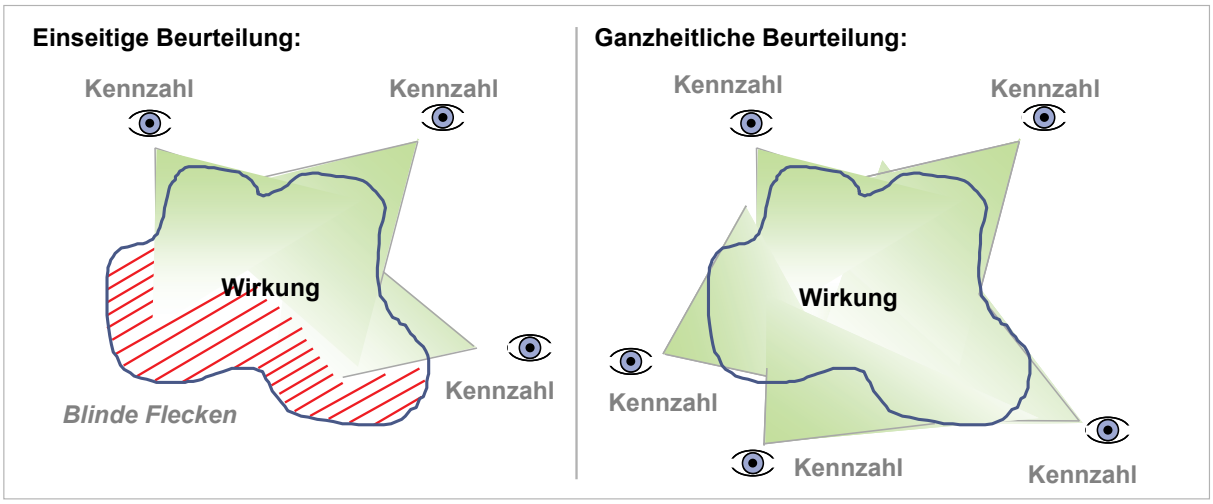
Wirkungsziele werden durch die Festlegung von **1 bis max. 5 Kennzahlen** beurteilbar gemacht.

Internationale Studien zeigen, dass die größte Herausforderung bei der Formulierung von Wirkungszielen in der Wahl von steuerungsrelevanten Kennzahlen liegt. In der Praxis wird man selten 1-5 Kennzahlen finden, die ein Wirkungsziel direkt messen. Zumeist ist es eine Illusion, Wirkungen direkt durch Kennzahlen messen zu können. Je komplexer das Umfeld, in dem die Wirkung erzielt werden soll, desto schwieriger gestaltet sich die Beeinflussbarkeit der Wirkung durch die Verwaltung und eine direkte Messung der erzielten Wirkung.

So kann zum Beispiel das (fiktive) Wirkungsziel eines ausgeglichenen Budgethaushalts der Bundesverwaltung über eine bestimmte Periode direkt über die jeweiligen Budgetdaten gemessen werden. Die Verbesserung der physischen und psychischen Gesundheit und Lebenserwartung der Bevölkerung kann im Gegensatz dazu nicht direkt gemessen werden. Die Gesundheit kann jedoch über einzelne indirekte Kennzahlen, wie zum Beispiel die Lebenserwartung, Mortalitätsraten usw. beurteilt werden.

Die Kunst liegt darin, einige wenige Kennzahlen auszuwählen, die das Wirkungsziel möglichst umfassend beleuchten, d.h. möglichst wenige „blinde Flecken“ erzeugen, über deren Zustand keine Information gesammelt wird. Abbildung 5 stellt diesen Schritt bildlich dar.

Abbildung 5 Einseitige versus ganzheitliche Betrachtung einer Wirkung



Insbesondere bei der Auswahl von Kennzahlen auf Untergliederungsebene sollte möglichst auf bereits vorliegende Datenquellen zurückgegriffen werden. Quellen können zum Beispiel OECD-Berichte, Daten der Eurostat oder Statistik Austria, Berichte von Forschungsinstituten, Bundesämtern u.ä. sein.

Im Bundesvoranschlags-Entwurf werden auf Untergliederungsebene die Wirkungsziele durch die Festlegung von geeigneten Kennzahlen („Wie sieht Erfolg aus?“) beurteilbar gemacht. Bei den Kennzahlen sind immer die **Datenquelle** und die **Berechnungsmethode** anzugeben. Dadurch wird die spezifische Definition der Kennzahl nachvollziehbar und eine periodisch konsistente Berechnung gewährleistet.

Fiktive Beispiele für die Beurteilung von Wirkungszielen auf Untergliederungsebene

Wirkungsziel:	**Sicherung eines konstant hohen Beschäftigungsniveaus**
Kennzahlen:	**Arbeitslosenquote:** Zielzustand 2013: < X% (Frauen: X%; Männer: X%); Istzustand 2011: Y% (Frauen: Y%; Männer: Y%) [Berechnungsmethode: nationale Definition; Quelle: Statistik Austria]
	Erwerbstätigenquote: Zielzustand 2013: < X% (Frauen: X%; Männer: X%); Istzustand 2011: Y% (Frauen: Y%; Männer: Y%) [Berechnungsmethode: Anteil der erwerbstätigen Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren an der Gesamtbevölkerung der Altersklasse; Quelle: Statistik Austria]
Wirkungsziel:	**Sicherstellung von qualitativ hochwertigen Asylverfahren**
Kennzahlen:	**Verfahrensdauer:** Zielzustand 2013: < X Tage; Istzustand 2011: Y Tage [Berechnungsmethode: Gesamtlänge der Verfahren ab Einbringung; Quelle: Bundesasylamt]
	Verfahrensrückstand: Zielzustand 2013: < X Verfahren; Istzustand 2011: Y Verfahren [Berechnungsmethode: Gesamtsumme aller anhängigen Verfahren mit Jahresende; Quelle: Bundesasylamt]
	Aufhebungen durch die II. Instanz (Asylgerichtshof): 2013: < X% der Entscheidungen; Istzustand 2011: Y% der Entscheidungen [Berechnungsmethode: Gesamtsumme der in einem Jahr aufgehobenen Entscheidungen; Quelle: Asylgerichtshof]

„Inputindikatoren“, das sind Kennzahlen, die ein bestimmtes Volumen an eingesetzten Mitteln in einer Prozentzahl oder als Absolutbetrag angeben und mit der Zielerreichung gleichsetzen, sind nicht geeignet um die Wirkungsziele zu beurteilen und daher grundsätzlich nicht zulässig (vgl. Kapitel 1.2)

Zeitverzögerte Wirkung einer Maßnahme

Die Wirkung einer Maßnahme der Verwaltung tritt oft erst mit einer zeitlichen Verzögerung ein. So wird etwa eine Veränderung der Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer erst langfristig Veränderungen in der Bildung der Schülerinnen und Schüler bewirken. Auch bei der Vergabe von Fördermittel sind Effekte oftmals erst nach langer Zeit spürbar. Diese Wirkungskette ist vergleichbar mit einem Wurf eines Steins ins Wasser, der nach und nach weitere Wellen zieht. Es kann daher, wie in Abbildung 6 verdeutlicht, sinnvoll sein, die Indikatoren über den Zeitverlauf an verschiedenen Wirkungsebenen anzusetzen.

Abbildung 6 Wellenschlag: Zeitliche Verzögerung von Wirkungen

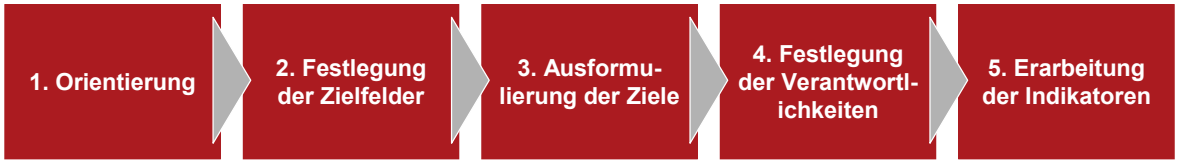
2.3 Prozess zur Erarbeitung der Wirkungsziele

Erarbeitung der Wirkungsziele

Da ein Wirkungsziel immer das Ressort in seiner Gesamtheit betrifft, sollte die Erarbeitung der Wirkungsziele in Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Sektionsleiterinnen und Sektionsleiter, Vertreterinnen und Vertreter des Ministerbüros erfolgen. Die Koordination des Prozesses erfolgt im Idealfall durch jene Stelle, welche sich für das ressortinterne Wirkungscontrolling verantwortlich zeichnet. Im Sinne einer ganzheitlichen Steuerung von Wirkungen, Leistungen und Ressourcen sollte dabei auf eine gute Abstimmung mit der Budget- und Personalabteilung Bedacht genommen werden. Weiters wird angeregt, dass zur Umsetzung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern die Gender Mainstreaming Arbeitsgruppen in den Ressorts einbezogen werden.

Nicht immer liegt bereits ein allgemeines Verständnis darüber vor, welche hoch aggregierte Wirkung durch das Verwaltungshandeln konkret erzielt werden soll. Zumeist wird sich ein solches Bild jedoch in gemeinsamen Abstimmungen entwickeln lassen. Die Wirkungsziele können modelltypisch wie folgt festgelegt werden:

Abbildung 7 Schritte zur Festlegung der Wirkungsziele



1. **Orientierung**: Anfangs sollten Leitplanken für die Wirkungsziele gesammelt werden. Leitplanken geben den Rahmen für mögliche Ziele vor. Sie können zum Beispiel aus dem Leitbild oder der Strategie gewonnen werden. Das aktuelle Regierungsprogramm ist jedenfalls zu berücksichtigen.

2. **Festlegung der Zielfelder**: Vor der Formulierung der Ziele sollte ein gemeinsames Verständnis vorhanden sein, welche Schwerpunkte durch die Wirkungsziele abgedeckt werden sollen. Insgesamt sind pro Untergliederung maximal 5 Wirkungsziele zu formulieren. Am Ende dieses Schrittes sollte feststehen, welcher Schwerpunkt in welchem Ziel gesetzt wird. Generell gilt: Ein Ziel – ein Zielfeld – ein Schwerpunkt.

3. **Ausformulierung der Ziele**: Wichtig bei der Zielformulierung ist der strikte Fokus auf die beabsichtigte Wirkung im Umfeld des Ressorts. Im Gegensatz dazu wird eine Maßnahme direkt durch das Ressort erbracht. Es sollten jedoch auch keine utopischen Ziele formuliert werden, die sich nicht realisieren lassen. Um das zu verhindern, sollten immer gleich Maßnahmen zur Umsetzung des Ziels mitgedacht werden, die sich unter den bestehenden Rahmenbedingungen realistisch durchführen lassen.

4. **Festlegung der Verantwortlichkeiten**: Zu jedem Ziel sollte eine konkrete Person benannt werden, die sich für die Umsetzung des Ziels verantwortlich zeichnet. Ohne eine klare Definition von Verantwortlichkeiten besteht die Gefahr, dass die Umsetzung der Ziele vernachlässigt wird.

5. **Erarbeitung der Indikatoren**: Auf diesen Schritt wird nachfolgend im Detail eingegangen.

Erarbeitung der Indikatoren

Ausreichend Zeit sollte jedenfalls auch für die Festlegung der Kennzahlen eingeplant werden. Folgende Prozessschritte sollten hierbei beachtet werden:

Abbildung 8 Schritte zur Erarbeitung der Indikatoren

1. **Identifikation der Inhalte**: In einem ersten Schritt sind aus der Zielformulierung Inhalte zu definieren, anhand derer das Ziel beurteilt werden kann.

2. **Sammlung möglicher Kennzahlen**: Als nächstes sind vorhandene Kennzahlen zu sammeln, welche die in Schritt 1 ermittelten Inhalte abbilden. Hier ist zu prüfen, ob sich dadurch tatsächlich die Dimensionen des Ziels messen lassen. Falls für Inhalte keine Kennzahlen vorhanden sind, sollten Ideen für mögliche neu zu entwickelnde Kennzahlen gesammelt werden.

3. **Prüfung der Kennzahlen**: Die in die engere Auswahl gefassten Kennzahlen sollten auf ihre Eignung hin kritisch überprüft werden (siehe Kapitel 7). Ist die Kennzahl in der Lage, die Wirkung oder einen wesentlichen Bereich des Wirkungszieles zu messen? Gibt es unerwünschte Steuerungseffekte? Wenn ja, wie kann diesen begegnet werden? Kann die

Kennzahl hinsichtlich der Wirkung durch andere Kennzahlen „ausbalanciert“ werden? Sind die Daten jährlich verfügbar?

4. **Auswahl der Kennzahlen**: Die Herausforderung liegt nun darin, einige wenige, dafür aussagekräftige Kennzahlen auszuwählen. Die Auswahl sollte anhand der in Kapitel 5 genannten Kriterien für gute Indikatoren erfolgen. Es wird empfohlen die Gründe, die für die Auswahl der Kennzahlen sprechen, ressortintern zu dokumentieren, um die Vorgehensweise etwa für die parlamentarische Debatte nachvollziehbar zu gestalten.

5. **Beschreibung der Kennzahlen**: Abschließend werden die Indikatoren näher beschrieben: Methodische Aspekte wie die verwendete Datenquelle und die Berechnungsmethode werden bestimmt.

Orientierung bei der Erarbeitung können auch Beispiele von Wirkungszielen und Kennzahlen aus anderen Ländern geben. Frankreich, Großbritannien, Australien, Irland oder Kanada veröffentlichen beispielsweise aktuelle Wirkungsziele ihrer Ministerien. Doch nicht immer sind Beispiele aus anderen Ländern „good practice“. Sie sollten daher keinesfalls unreflektiert übernommen werden. Aber auch auf nationaler Ebene existieren bereits einige Anknüpfungspunkte für Wirkungsziele und Kennzahlen wie beispielsweise die „Österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ oder Strategiepapiere in einzelnen Politikfeldern (z.B. „Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation“ oder „Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich“).

Insgesamt ist auf eine verwaltungsökonomische Ausgestaltung des ressortinternen Steuerungssystems zu achten. Der Aufwand sollte immer im Verhältnis zum geschaffenen Nutzen stehen.

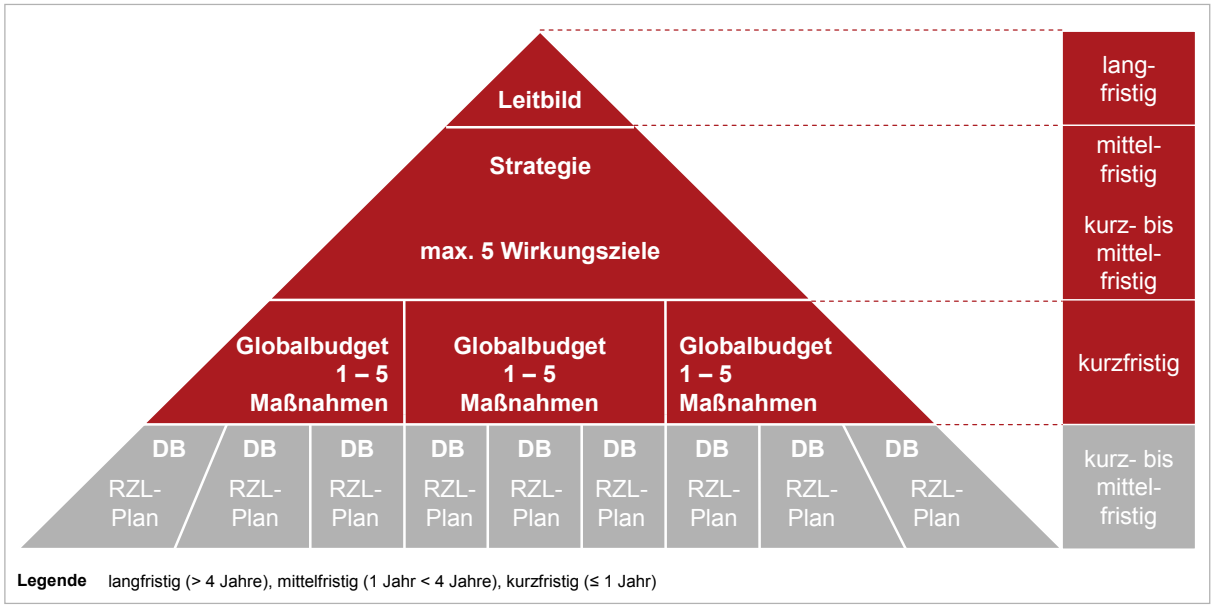
.

3 Globalbudget: Maßnahmen und Indikatoren

3.1 Formulierung von Maßnahmen

Maßnahmen auf Globalbudgetebene dienen zur Umsetzung der Wirkungsziele auf Untergliederungsebene. Unter einer Maßnahme wird ein konkretes Bündel an Tätigkeiten verstanden, das durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ressorts bzw. durch das Ressort beauftragte Stellen erbracht wird (Output). Unabhängig davon, dass die Maßnahmen im Bundesvoranschlag jeweils für das nächste Finanzjahr festgelegt werden, können diese auch mehrjährig sein. Aufgrund der direkten Beeinflussbarkeit stellen die Maßnahmen auf Globalbudgetebene gemeinsam mit den Zielen und Maßnahmen auf Detailbudgetebene wichtige Steuerungselemente innerhalb der Ressorts dar.

Abbildung 9 Ableitung der Maßnahmen



Bei Wirkungszielen geht es um von der Politik angestrebte Veränderungen in der Gesellschaft. Veränderungen in der Gesellschaft herbeiführen zu wollen und damit die verbundene Komplexität zu meistern, gehört zu den anspruchsvollsten Managementaufgaben unserer heutigen Zeit. Die Wirkungsorientierung erweist sich dabei als ein geeignetes Instrument, um systematisch Informationen über gesellschaftliche Probleme, Handlungsalternativen und deren Auswirkungen zu generieren. Die Herausforderung liegt darin, jene Maßnahmen zu identifizieren, welche die intendierte Wirkung am effektivsten erreichen.

Die Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlag sind die Visitenkarte der Ressorts und obersten Organe. Analog zu den Wirkungszielen sollten daher auch die Maßnahmen und Indikatoren immer unter Berücksichtigung der zu erreichenden **Zielgruppen** (z.B. Nationalrat, interessierte Öffentlichkeit, Dienstellen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) festgelegt werden. Bei den Maßnahmen sollen nicht nur Routinetätigkeiten (z.B. Verfassen von Stellungnahmen),

sondern vor allem auch politische Schwerpunkte abgebildet werden. Die Herausforderung liegt darin, möglichst konkrete und selbsterklärende Maßnahmen zu formulieren. Zur besseren Verständlichkeit können bei den Maßnahmen der Globalbudgets Verweise auf Maßnahmen der Detailbudgets angeführt werden. Folgende (fiktive) Beispiele zeigen in etwa den Detaillierungsgrad von Maßnahmen auf Globalbudgetebene:

(Fiktive) Beispiele für Maßnahmen auf Globalbudgetebene

- Umsetzung des Nationalen Aktionsplans „Ernährung“
- Entwicklung einer energiepolitischen Gesamtstrategie
- Durchführung einzelner Exzellenzinitiativen im Bereich der Grundlagenforschung
- Durchführung einer Expertenoffensive im Bereich „Erneuerbare Energie“
- Ausbau des Angebots an ganztägigen Schulformen
- Einführung der E-Medikationsdatenbank

Bei der Festlegung der Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass zumindest eine Maßnahme in einem der Globalbudgets dem Gleichstellungsziel auf Untergliederungsebene beizutragen hat. So wird sich auch in den meisten Untergliederungen zumindest ein Globalbudget finden, welches einen unmittelbaren Beitrag zum Gemeinwohl leistet bzw. Schnittstellen zu den Bürgerinnen und Bürgern aufweist. Insbesondere in diesen Globalbudgets ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten für die Formulierung von Gleichstellungsmaßnahmen.

(Fiktive) Beispiele für Gleichstellungsmaßnahmen auf Globalbudgetebene[2]

- Entwicklung von Modellen zum Einbezug der Väter unmittelbar nach der Geburt
- Durchführung des Groß-Projektes „Girls-Day“
- Geschlechtsspezifische Analyse des Kunstförderungsbudgets
- Ausbau des Sprach- und Qualifizierungsangebotes für Frauen mit Migrationshintergrund
- Umsetzung der Gehaltstransparenz in Unternehmen

Darüber hinaus werden auch die übrigen Maßnahmen, die nicht direkt dem Gleichstellungsziel der Untergliederung beitragen, allgemein auf ein **Gender Mainstreaming** ausgerichtet. Es wird bei allen Maßnahmen überlegt, ob gleichstellungsrelevante Aspekte vorkommen, ob noch weitere Maßnahmen zur Gleichstellung definiert werden können bzw. Indikatoren in Hinblick auf Gleichstellung festgelegt werden können.

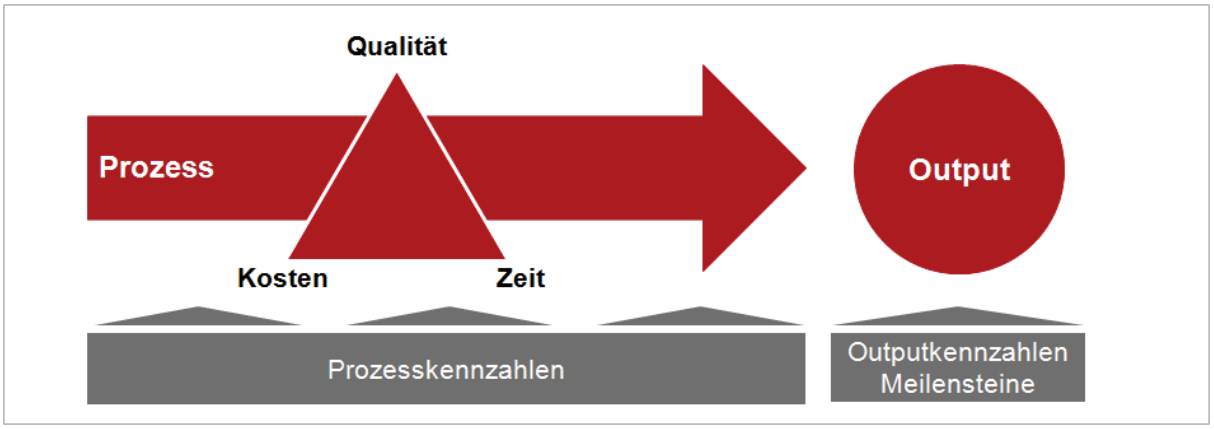
[2] Siehe auch: Beispielkatalog „Gleichstellungsziele im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung“, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst 2010
http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/IMAG GM - Gender Budgetingsubcoverpage.htm?channel=CH0561

3.2 Indikatoren zur Beurteilung von Maßnahmen

Indikatoren zur Beurteilung von Maßnahmen können sich, wie in Abbildung 10 dargestellt, auf den Prozess der Leistungserstellung oder direkt auf ein (Zwischen-) Ergebnis (Output) beziehen. Sowohl Kennzahlen als auch Meilensteine können verwendet werden.

- **Meilensteine** beschreiben abgrenzbare (Zwischen-) Ergebnisse eines zeitlich beschränkten Vorhabens oder Projektes. Dabei ist sowohl das zu erreichende Ergebnis als auch der angestrebte Zeitpunkt bereits vorab eindeutig festzulegen.
- **Kennzahlen** können sich zum einen auf den Output, d.h. die Ausbringungsmenge einer gewissen Leistung (z. B. Anzahl erlassene Bescheide) beziehen. Es ist jedoch auch möglich Kennzahlen zu definieren, die den Prozess zur Erstellung des Outputs beurteilen. Dabei lassen sich typischerweise die drei Dimensionen Qualität (z. B. Anteil der aufgehobenen Bescheide), Kosten (z. B. durchschnittliche Kosten eines Bescheides) oder Zeit (z. B. durchschnittliche Verfahrensdauer) unterscheiden. Augenmerk sollte vor allem auf den Dimensionen Qualität und Zeit liegen. Die Kosten einer Maßnahme bilden hingegen eine Rahmenbedingung für die Umsetzung der Maßnahme.

Abbildung 10 Ansatzpunkte zur Beurteilung von Maßnahmen



„Inputindikatoren“, das sind Kennzahlen, die ein bestimmtes Volumen an eingesetzten Mitteln in einer Prozentzahl oder als Absolutbetrag angeben und mit der Zielerreichung gleichsetzen, sind nicht geeignet um die Wirkungsziele zu beurteilen und daher grundsätzlich nicht zulässig (vgl. Kapitel 1.2)

Tabelle 3 enthält Beispiele für mögliche Indikatoren, die die Dimensionen Output und Prozess (Qualität, Zeit, Kosten) berücksichtigen.

Tabelle 3 Beispiele für Indikatoren

Dimension	Kategorie	Konkrete Ausformulierung (Beispiele
Output	Meilensteine zur Beurteilung des Outputs	Bis zum TT.MM.JJJJ liegt ein Konzept zu [Thema des Konzepts] vor, das insbesondere auf [inhaltliche Bereiche] eingeht, allgemein verständlich verfasst und mit [Personen bzw. Dienststellen] abgestimmt ist.
		Österreichische Verhandlungsposition ist im Entwurf der EU-Richtlinie zu [Thema] enthalten.
		Entwurf für [Gesetz] unter Einbindung von [Anspruchsgruppen] bis zum TT.MM.JJJJ erstellt.
		Kundmachung [Gesetzes-]Novelle bis TT.MM.JJJJ.
		Die nationale Stellungnahme zum Entwurf der Europäischen Kommission enthält die Position des [Ressorts].
		90% aller Projekte werden JJJJ nach Plan wie in der Roadmap [Name] beschrieben durchgeführt.
	Kennzahlen zur Messung des Outputs	70% der Daten sind verfügbar und kompatibel
		Anzahl an erledigten Fällen
		Anzahl an Beratungsgesprächen
		Anzahl an Netzwerkpartnern
		Zugriffe auf die Website (min. 6.500 Klicks im Monat)
Prozessqualität	Beanstandungen	Anzahl an Beschwerden
		Anzahl Unregelmäßigkeiten / Anzahl Kontrollen
	Toleranzwerte	10% Toleranzwert für Fehler wird nicht überschritten
	Zufriedenheit	KundenInnenzufriedenheitsindex Befragungen
Prozesszeit	Durchlaufzeiten	Zeitbedarf für [Tätigkeiten] JJJJ wurde um X Tage gesenkt
		Durchlaufzeit überschreitet X Tage nicht
	Einhaltung von Terminen	75% der Statistiken werden zeitgerecht veröffentlicht
	Höhe der Kosten	Entwicklung der Personalkosten
	Kosten im Verhältnis zum Ergebnis	Kosten / Anzahl an Geschäftsfällen
		Kosten / Anzahl Geschäftsfälle

Wenn möglich, ist es empfehlenswert Kennzahlen mit einzubeziehen, die eine Korrelation zwischen Output und Wirkung herstellen. Dadurch kann die Effektivität der konkreten Maßnahme direkt beurteilt werden.

3.3 Prozess zur Erarbeitung der Maßnahmen

Über die Auswahl der Wirkungsziele wird in der Regel ein gemeinsames Bild vorhanden sein. Bei der Wahl der Maßnahmen, welche sich die Verwaltung zur Erreichung des Wirkungsziels setzen soll, stehen oftmals mehrere Alternativen zur Wahl. Entscheidend für die Auswahl der konkreten Maßnahmen sollte daher sein, wie effektiv diese voraussichtlich zur Erreichung der Wirkung beitragen. Maßnahmen haben jedenfalls einen konkreten Bezug zu einem Wirkungsziel zu beinhalten (Kriterium der inhaltlichen Konsistenz). Folgender Prozess zur Erarbeitung von Maßnahmen kann Orientierung geben:

Abbildung 11 Prozess zur Erarbeitung von Maßnahmen

1. **Sammlung möglicher Maßnahmen**: Ausgehend vom konkreten Wirkungsziel sind Maßnahmen zu sammeln, die zur Erreichung der Wirkung beitragen. Meist sind ganz verschiedene Wege denkbar. Kreative Lösungsansätze sollten ohne sofortige Bewertung zugelassen werden. In komplexen Situationen kann es helfen ein Wirkungsmodell zu skizzieren, um ein vertieftes Verständnis über Zusammenhänge und Einflussfaktoren zu entwickeln und die richtigen Stellhebel zu identifizieren.

2. **Bewertung und Auswahl der Maßnahmen**: Erst in einem zweiten Schritt sollten die einzelnen Ideen für Maßnahmen bewertet werden. Die Bewertung hat sich einerseits am Beitrag, den die Maßnahmen zur Erreichung der Wirkung leisten, andererseits an dem durch die Maßnahme verursachten Aufwand zu orientieren. Je höher der Beitrag und je geringer der Aufwand, desto stärker sollte die Durchführung der Maßnahme in Erwägung gezogen werden.

3. **Festlegung von Verantwortlichkeiten**: Für jede Maßnahme ist eine konkrete Person zu nominieren, die sich für die Umsetzung der Maßnahme verantwortlich zeichnet. Keinesfalls sollten verschiedene Organisationseinheiten zu gleichen Anteilen verantwortlich sein – eine Person sollte die Federführung haben.

4. **Festlegung der Indikatoren**: In einem letzten Schritt wird die Maßnahme durch Meilensteine oder Kennzahlen mess- bzw. beurteilbar gemacht. Beispiele für Meilensteine oder Kennzahlen sind im Kapitel 3.2 angegeben. Eine Nennung der Berechnungsmethode und Datenquelle ist auf Globalbudgetebene im Bundesvoranschlag nicht erforderlich, da es sich hier zumeist um ressortinterne Kennzahlen handelt.

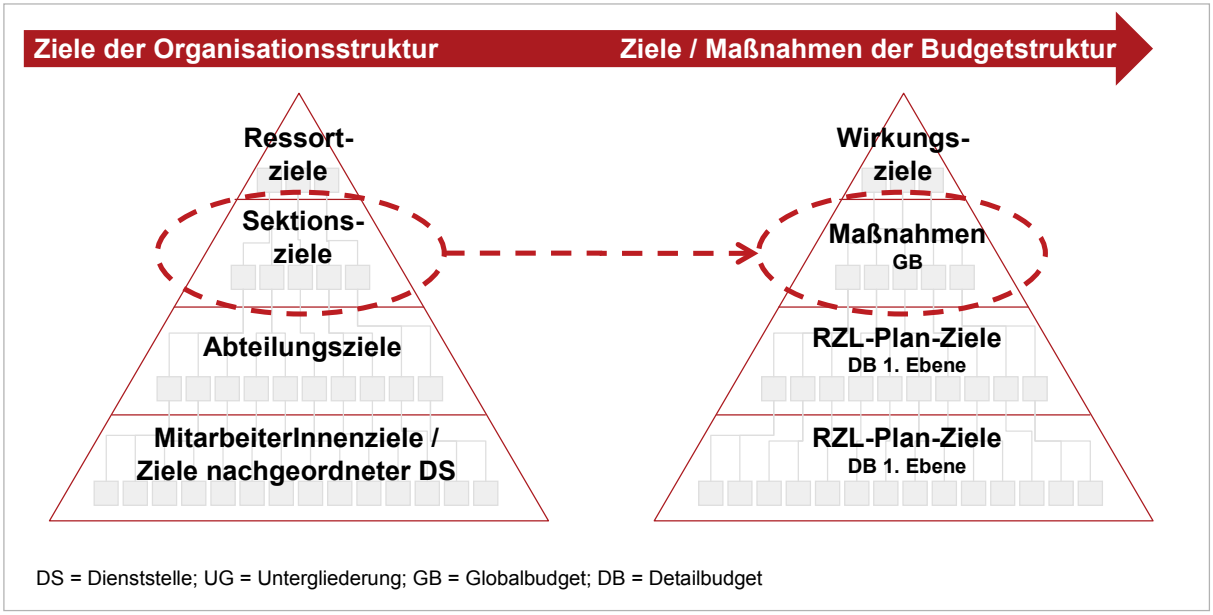
Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Organisationsstruktur

Die Globalbudgets, für die Maßnahmen zu formulieren sind, setzen je nach Ausgestaltung der Budgetstruktur auf **unterschiedlichen Organisationsebenen** an. Je nach Übereinstimmung der Organisationsstruktur mit der Budgetstruktur können daher **verschiedene Wege** zur Erarbeitung der Maßnahmen sinnvoll sein. Die nachfolgenden zwei Beispiele zeigen unterschiedliche Herangehensweisen zur Formulierung von Maßnahmen auf Globalbudgetebene:

Beispiel 1: Ableitung der Maßnahmen aus Sektionszielen, Transfer in die Budgetstruktur

In einem Ressort der Bundesverwaltung stimmt die Budgetstruktur in großen Teilen mit der tatsächlichen Organisationsstruktur überein. Eine oder zwei Sektionen entsprechen einem Globalbudget. Um die Maßnahmen zu erarbeiten, werden ausgehend von den Wirkungszielen des Ressorts für jede Sektion die Ziele und Maßnahmen für das kommende Jahr erarbeitet. Anschließend wird daraus eine Auswahl an Maßnahmen getroffen, die im Bundesvoranschlagsentwurf auf Globalbudgetebene abgebildet wird. Falls mehrere Sektionen an einem Globalbudget beteiligt sind, sind die Schwerpunkte der Organisationseinheiten aufeinander abzustimmen.

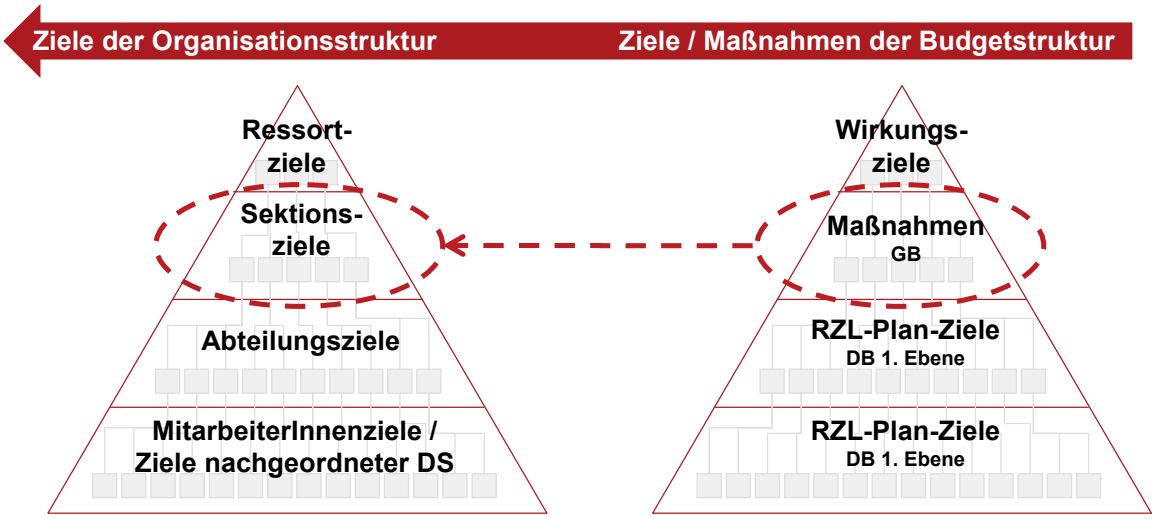
Abbildung 12 Beispiel 1 – Ableitung der Maßnahmen aus den Sektionszielen



Beispiel 2: Erarbeitung der Maßnahmen und Transfer in die Organisationsstruktur

In einem anderen Ressort wird die Erarbeitung der Maßnahmen aktiv dazu genutzt, um bisher durch die Organisationsstruktur getrennte Themen gemeinsam zu diskutieren und zu priorisieren. In einem Globalbudget sind in diesem Ressort mehrere Sektionen enthalten, die durch eine Abstimmung ihrer Leistungen eine höhere Wirkung erzielen können. In diesem Fall werden zuerst in einer gemeinsamen Abstimmung aller an einem Globalbudget beteiligten Sektionen die 5 wichtigsten gemeinsamen Maßnahmen erarbeitet. Anschließend wird festgelegt, welche Organisationseinheit welchen Beitrag zur Erfüllung der Maßnahmen leistet. Dies bildet wiederum den Ausgangspunkt für die Erarbeitung der Maßnahmen der Sektionen.

Abbildung 13 Beispiel 2 – Ableitung der Sektionsziele aus den Maßnahmen



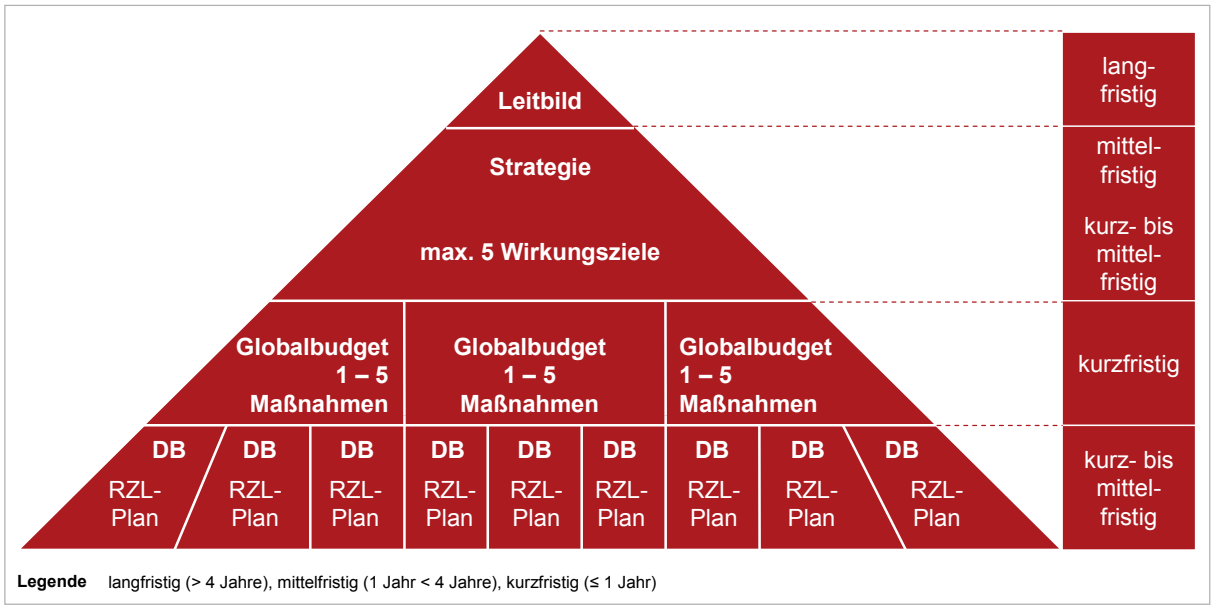
DS = Dienststelle; UG = Untergliederung; GB = Globalbudget; DB = Detailbudget

4 Detailbudget: Ziele, Maßnahmen und Indikatoren

4.1 Formulierung von Zielen und Maßnahmen

Auf Ebene der Detailbudgets werden die RZL-Pläne zur Steuerung spezifischer Verwaltungseinheiten sog. „haushaltsführender Stellen“ eingesetzt. Der RZL-Plan enthält die Ziele und Maßnahmen der haushaltsführenden Stelle gegliedert nach Detailbudgets. Diese orientieren sich einerseits an den Prioritäten, die auf Ebene der Untergliederungen und Globalbudgets gesetzt wurden. Andererseits soll der RZL-Plan als operatives Steuerungsinstrument für die haushaltsführende Stelle dienen und hat daher die operativ wichtigen Schwerpunkte der jeweiligen Organisationseinheit zu beinhalten.

Abbildung 14 Ableitung der Ziele und Maßnahmen



Insbesondere für nachgeordnete Dienststellen stellen RZL-Pläne und deren Ziele und Maßnahmen ein effektives Steuerungsinstrument dar, mit dem jährlich die erwarteten Ergebnisse zwischen Zentralstelle und nachgeordneter Dienststelle vereinbart werden können.

Detailbudgets betreffen in der Realität sehr unterschiedliche Handlungs- und Steuerungsfelder der öffentlichen Verwaltung. Diese reichen von Detailbudgets, die lediglich das Budget für Personal und Infrastruktur von Zentralstellen beinhalten, über solche, die Fördergelder beinhalten, bis hin zu Detailbudgets, die das gesamte Budget einschließlich des Budgets für Personal und Infrastruktur von nachgeordneten Dienststellen umfassen.

Im Unterschied zur Untergliederung, sind die Ziele auf Ebene der Detailbudgets nicht auf Wirkungsziele beschränkt. Folgende Zielarten können etwa abgebildet werden:

- **Wirkungsziele**: Wirkungsziele auf Detailbudgetebene beziehen sich auf eine spezifische Wirkung, die durch die Leistungen der vom Detailbudget umfassten Verwaltungseinheit(en) erzielt werden soll. Im Vergleich zu den Wirkungszielen der Untergliederung sind die Wirkungsziele der Detailbudgets spezifischer, da sie sich auf Zwischenwirkungen zur Erreichung der höher aggregierten Ressortziele beziehen.
- **Leistungsziele**: Leistungsziele stellen auf das unmittelbare Ergebnis der Verwaltungseinheiten ab.
- **Prozessziele**: Prozessziele beziehen sich auf den Prozess der Leistungserstellung. Prozessziele können sich auf die Qualität, den Zeitaufwand oder die Kosten beziehen. Sie geben typischerweise über die Effizienz der Leistungserstellung (eingesetzte Ressourcen bezogen auf die erbrachten Leistungen) Auskunft.
- **Qualitätsziele**: Qualitätsziele bewerten die Eigenschaften der Leistungen und deren Erstellung aus Sicht von Bürgerinnen und Bürgern, Kundinnen und Kunden, der Zentralstelle oder anderen Anspruchsgruppen. So könnte z. B. die Zufriedenheit von Kundinnen und Kunden ein Ziel darstellen.

(Fiktive) Beispiele für die verschiedenen Zielarten auf Detailbudgetebene

Wirkungsziele
- Erhöhung der Aufklärungsquote im Bundesland X
- Verbesserung des Sprachniveaus bei 4- bis 5-Jährigen

- **Leistungsziele**
- Ausbau des Serviceangebotes von help.gv.at
- Erhöhung der Kontrolle illegaler ArbeitnehmerInnenbeschäftigung

Prozessziele
- Konsolidierung und Zentralisierung von Support-Prozessen in Shared Service Centern
- Erhöhung der Auslastung von Seminaren/Lehrgängen

Qualitätsziele
- Zeitnahe und richtige Festsetzung, Einhebung und Erbringung der Steuerabgaben zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung
- Verstärkte Ausrichtung des Beratungsangebotes an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger

Wie bei der Darstellung auf Ebene der Untergliederung und Globalbudgets, ist zumindest ein **Gleichstellungsziel** in einem der Detailbudgets einer Untergliederung zu formulieren. Dieses ist vom Wirkungsziel der Untergliederung abzuleiten. Zusätzlich können auf Detailbudgetebene Gleichstellungsziele formuliert werden, die sich aus operativen Schwerpunkten ergeben. Die Gleichstellungsziele können dabei auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen oder auf interne, verwaltungsspezifische Wirkungen ausgerichtet sein. Verwaltungsspezifische Ziele fokussieren sich etwa personalpolitische Fragestellungen (Personalsuche, Personalbeurteilung, Personalentwicklung o.ä.) oder die Gestaltung einer gendergerechten Organisation (Familienvereinbarkeit, Führungskultur o.ä.).

(Fiktive) Beispiele für Gleichstellungsziele auf Detailbudgetebene

Wirkungsziele

- Gendergerechte Vergabe von Leistungsstipendien
- Erhöhung des relativen Schüleranteils an den hauptsächlich von Buben besuchten Schulen
- Erhöhung des Frauenanteils bei ausgewählten Qualifizierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung der Karrierechancen von Frauen
- Gewährung bestmöglicher Arbeitsbedingungen unabhängig von Geschlecht und Rollenzuschreibungen am Arbeitsplatz

Generell empfiehlt es sich, die Anzahl der Ziele im RZL-Plan auf max. 5 pro Detailbudget zu beschränken, um die Überschaubarkeit der Angaben sicherzustellen. Neben Zielen sind im RZL-Plan auch Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele anzuführen.

(Fiktive) Beispiele für Maßnahmen auf Detailbudgetebene

- Entwicklung eines Konzepts für ein frauenspezifisches Bildungsprogramm
- Beteiligung am Cross-Mentoring Projekt des Bundes
- Implementierung einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung
- Weiterentwicklung der elektronischen Verfahren und Setzen von Maßnahmen zur Erhöhung der Online-Quote

Die Ziele des Detailbudgets orientieren sich an den Wirkungszielen der Untergliederung und Maßnahmen des Globalbudgets. Die inhaltliche Konsistenz mit den übergeordneten Prioritäten ist insbesondere bei den Teilheften sicherzustellen, welche die Angaben im RZL-Plan zusammenfassend darstellen und dem Nationalrat ergänzend zum Bundesvoranschlags-Entwurf zur Information übermittelt werden. Im Vergleich zu den Teilheften dient der RZL-Plan als internes Steuerungsinstrument. Hier können auch sonstige operative Schwerpunkte abgebildet werden, die sich nicht unbedingt direkt aus den Wirkungszielen oder Maßnahmen im Bundesvoranschlags-Entwurf ableiten lassen. Die Angaben in den Teilheften werden der Wirkungscontrollingstelle zur Information übermittelt. Die Ressorts und obersten Organe haben dafür Sorge zu tragen, dass die in den Teilheften abgebildeten Ziele und Maßnahmen den Qualitätskriterien entsprechen.

4.2 Indikatoren zur Beurteilung von Maßnahmen

Die Ziele auf Detailbudgetebene werden durch Maßnahmen konkretisiert. Wie auf Globalbudgetebene, dienen Kennzahlen und Meilensteine als Indikatoren zur Beurteilung der Maßnahmen im RZL-Plan. Indikatoren für die Maßnahmen sind zweckmäßig für die nächsten 4 Jahre anzugeben, zumindest jedoch für das kommende Jahr. Die Empfehlungen aus Kapitel 3.2 sind daher auch auf dieser Ebene sinngemäß anzuwenden.

4.3 Prozess zur Erarbeitung von Zielen und Maßnahmen

Wie bereits im Kapitel 4.1 angeführt, betreffen RZL-Pläne verschiedene Verwaltungsebenen. Ein Detailbudget kann eine oder mehrere Sektionen der Zentralstelle umfassen, es kann aus einem Teil einer Sektion oder aus einer oder mehreren nachgeordneten Dienststellen bestehen. Diese Vielfalt macht die Darstellung eines konkreten Weges für die Erarbeitung des RZL-Plans schwierig. Folgende **Empfehlungen** können jedoch gegeben werden:

- **Nutzung bestehender Steuerungsinstrumente:** In einigen Ressorts existieren bereits integrierte Steuerungsansätze für Wirkungen, Leistungen und Ressourcen (z. B. Führen mit Zielen). Bei der Ausgestaltung der RZL-Pläne sollte auf bestehenden Ansätzen aufgebaut werden.
- **Erhöhung der Akzeptanz der Pläne durch Beteiligung**: In die Erarbeitung der Pläne sollten jedenfalls alle Führungskräfte eingebunden werden, welche die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen verantworten. Es sollten nur Ziele und Maßnahmen festgelegt werden, welche diese Führungskräfte auch zum Großteil beeinflussen können.
- **Zeitpunkt der Erarbeitung**: Die Erarbeitung der RZL-Pläne steht in einem zeitlichen Zusammenhang zur Formulierung der Maßnahmen auf Globalbudgetebene. Je nach Vorgehensweise ist die Erstellung der RZL-Pläne vor- oder nachgelagert. (vgl. Kapitel 3.3).
- **Iteratives Vorgehen:** Der RZL-Plan wird jährlich für 4 Jahre erstellt. Im ersten Jahr wird der RZL-Plan für 4 Jahre erarbeitet, wobei das nächstfolgende Jahr mit dem größten Detailgrad abgebildet wird. Die übrigen Jahre werden in einem Detailgrad entsprechend den Steuerungserfordernissen dargestellt. Im nächsten Jahr wird bei der Erarbeitung der RZL-Pläne das jeweils nächstfolgende Jahr präzisiert und die weiteren Jahre entsprechend angepasst. Zusätzlich wird das viertfolgende Jahr in die Planung aufgenommen.
- **Nachgeordnete Dienststellen**: Detailbudgets, die einer konkreten Organisationseinheit in der Verwaltung entsprechen, können den RZL-Plan direkt für deren strategische Planung und Steuerung nutzen. Insbesondere bei nachgeordneten Dienststellen sollte sich der RZL-Plan als das strategische Steuerungsinstrument zur Planung und Evaluation des Ressourceneinsatzes und der erzielten Leistungen und Wirkungen der Dienststelle etablieren.
- **Transfer in die Organisationsstruktur**: Wenn ein Detailbudget mehrere Organisationseinheiten umfasst (z. B. mehrere Sektionen), die in gleichen oder verwandten Fachbereichen tätig sind, so kann die Planung mittels RZL-Plan zur Abstimmung der Tätigkeiten genutzt werden und somit konkreten Nutzen stiften.

  Manchmal umfasst ein Detailbudget auch mehrere Organisationseinheiten, deren Aufgaben wenige Schnittpunkte aufweisen. In diesem Fall empfiehlt es sich, dass die Organisationseinheiten die jeweiligen Schwerpunkte zuerst getrennt voneinander festlegen und in einem zweiten Schritt die gemeinsame Darstellung im RZL-Plan abstimmen.

5 Anforderungen an Ziele und Indikatoren

5.1 Gesetzliche Anforderungen an Ziele, Maßnahmen und Indikatoren

Gemäß § 41 BHG 2013 müssen die Wirkungsziele bzw. Maßnahmen auf Globalbudgetebene und Indikatoren folgende Kriterien erfüllen.

1. **Relevanz**: Die Wirkungsziele und Maßnahmen beinhalten wesentliche und bedeutsame Aufgabenbereiche der Untergliederung. Ressorts und oberste Organe müssen in der Lage sein, die Relevanz gegenüber dem Rechnungshof und Nationalrat zu begründen.
2. **Inhaltliche Konsistenz**: Die Wirkungsziele stellen die Prioritäten der Untergliederung dar. Alle Schwerpunkte auf den nachgeordneten Budgetebenen werden an den Wirkungszielen der Untergliederung ausgerichtet. Die Maßnahmen auf Globalbudgetebene werden mit den Wirkungszielen abgestimmt und in einen logischen Zusammenhang gebracht. Diese Konsistenz muss gegenüber dem Rechnungshof und Nationalrat begründbar sein.
3. **Verständlichkeit**: Die Wirkungsziele und Maßnahmen werden so formuliert, dass diese von allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern verstanden werden können. Fachbegriffe bzw. nicht allgemein verständliche Begriffe sind zu vermeiden. Zur besseren Verständlichkeit können bei den Maßnahmen der Globalbudgets Verweise auf Maßnahmen der Detailbudgets angeführt werden.
4. **Nachvollziehbarkeit**: Die Grundlage für den Inhalt der Wirkungsziele und Maßnahmen bilden Gesetze und Vorgaben von Politik und Regierung (z.B. Strategiepapiere, Regierungsprogramme). Ein Zusammenhang zwischen Grundlage und Ziel muss gewährleistet sein. Ebenso ist darauf zu achten, dass der Zusammenhang zwischen Wirkungsziel und Maßnahme für Außenstehende nachvollziehbar ist.
5. **Vergleichbarkeit**: Um eine Vergleichbarkeit über mehrere Jahre zu gewährleisten und Entwicklungen nachvollziehen zu können, ist auf eine Vergleichbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung, insbesondere bei den Wirkungszielen und deren Kennzahlen, hinzuwirken. Wirkungsziele und deren Kennzahlen sollten nicht jedes Jahr ohne zugrunde liegende maßgebliche strategische Änderungen gewechselt werden. Auf Maßnahmenebene wird man im Zeitverlauf unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Aber auch hier gilt: Weder Maßnahmen noch deren Indikatoren sollten von Jahr zu Jahr beliebig abgeändert werden.
6. **Überprüfbarkeit**: Die Erreichung eines jeden Wirkungszieles muss mithilfe 1 bis max. 5 Indikatoren mess- oder beurteilbar sein. Um eine periodisch konsistente Berechnung und eine Verlässlichkeit der Daten sicherzustellen, sind bei jeder Kennzahl die Berechnungsmethode und die Datenquelle anzugeben. Bei der Auswahl der Kennzahl ist darauf zu achten, dass die Daten jährlich zur Verfügung stehen. Ähnliches gilt für Maßnahmen. Die

Beurteilung des Umsetzungsfortschrittes erfolgt durch zumindest 1 Kennzahl oder Meilenstein.

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

Für eine detaillierte Darstellung der Qualitätskriterien wird auf das Handbuch wirkungsorientierte Steuerung, Kapitel 2.2 (Wirkungsziele; Untergliederung), 2.3 (Maßnahmen; Globalbudget), 2.4 (RZL-Plan; Detailbudget) sowie Kapitel 4.1 (Qualitätssicherung) verwiesen.

Weiters ist auf allen Budgetebenen bei Formulierung von Zielen und Maßnahmen das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen.

5.2 Kriterien zur Festlegung von guten Indikatoren

Neben den oben genannten gesetzlichen Anforderungen, empfiehlt es sich vor allem bei der Formulierung von Indikatoren gewisse Kriterien einzuhalten. In der Praxis hat sich die „Clever"-Regel bewährt.

Gute Indikatoren sind demzufolge

C – Charakteristisch

L – Leistbar

E – Eingeordnet

V – Vergleichbar

E – Ergiebig

R – Reliabel (Zuverlässig)

…und **akzeptiert.**

C – Charakteristisch

Der Indikator sollte das Ziel gut charakterisieren, d. h. an derselben Ebene ansetzen wie das Ziel selbst. Inputindikatoren, die nur die eingesetzten Mittel bewerten, widersprechen dem Grundgedanken der Wirkungsorientierung und sind nicht zulässig.

L – Leistbar

Es sollte ein vertretbares Verhältnis zwischen dem Nutzen der Daten und den Kosten bzw. dem Zeitaufwand der Datenbeschaffung gegeben sein. Auf bestehende Indikatoren ist wenn möglich zurückzugreifen.

Insbesondere auf Ebene der Wirkungsziele der Untergliederung werden in vielen Politikfeldern von den unterschiedlichsten Institutionen (OECD, Eurostat, Statistik Austria, Nationalbank, Forschungseinrichtungen etc.) eine Fülle an Daten erhoben, aus denen jene auszuwählen sind, die jeweils Steuerungsrelevanz besitzen. Zudem wird man bei der Indikatorenfindung manchmal Neuland betreten und teilweise neue Kennzahlen entwickeln. Insbesondere hier ist darauf zu achten, dass der für die Steuerung gewonnene Nutzen der Kennzahl den bei der Erhebung entstandenen Aufwand nicht übersteigt. Meilensteine sollten üblicherweise mit wenig Aufwand erhoben werden können.

E – Eingeordnet

Der Indikator sollte keine pro forma-Größe sein, die im Bundesvoranschlag dargestellt wird, sondern von der Ressortleitung verantwortet und durch Zielvereinbarungen mit den Führungskräften der Verwaltung in die Steuerungsprozesse der Organisationseinheit integriert sein.

Sinnvoll kann auch eine konsistente Verknüpfung von Indikatoren auf Globalbudget- und Detailbudgetebenen sein, insbesondere dann, wenn es sich um standardisierte Tätigkeiten handelt. So könnte zum Beispiel die Dauer einer Bescheiderstellung einerseits auf Detailbudgetebene 1. Ebene und für einzelne Regionen auf Detailbudget 2. Ebene gemessen werden.

V – Vergleichbar

Ziele und Maßnahmen werden durch die Festlegung von Indikatoren und Definition eines angestrebten Zielzustandes beurteilbar gemacht. Insbesondere bei den Wirkungszielen und deren Kennzahlen ist auf eine Kontinuität hinzuwirken, damit Entwicklungen im jeweiligen Bereich nachvollzogen werden können. Neben dem Vergleich von Ziel- und Istzustand sind auch andere Vergleiche denkbar, die als Entscheidungsgrundlage für die konkrete Steuerung der Verwaltung dienen können:

1. Periodenvergleiche: Ermittlung der Veränderungen zum Vorjahr bzw. zu einer definierten Vergleichsperiode.
2. Benchmarking: Vergleich mit anderen Ländern (Untergliederungsebene) und anderen Dienststellen (Detailbudgetebene).

Ein Benchmarking wird vor allem durch relative Kennzahlen erleichtert. Die absolute Zahl an Wohnungseinbrüchen eines Bundeslandes zum Beispiel ist wenig aussagekräftig und kann nicht mit der eines anderen Bundeslandes verglichen werden. Die Zahl an Wohnungseinbrüchen pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner würde einen solchen Vergleich jedoch ermöglichen.

E – Ergiebig

Die zentrale Frage ist, ob der Indikator den Erfolg des Wirkungsziels oder der Maßnahme misst. Die Indikatoren sollten möglichst alle wesentlichen Dimensionen des Ziels bzw. der Maßnahme abbilden. Der Indikator darf jedenfalls keine falschen Anreize setzen. Bei der Aus-

wahl des Indikators ist zu überlegen, ob dieser nicht ein Verhalten begünstigt, das den eigentlichen Zweck des Ziels konterkariert. So ist zum Beispiel in Großbritannien die Wartezeit in Ambulanzen in öffentlichen Spitälern im Zeitverlauf zurückgegangen. Der Vorteil, weniger Minuten in Ambulanzen warten zu müssen, wurde allerdings mit dem Nachteil erkauft, dass sich die Wartezeit auf einen Termin in öffentlichen Spitälern deutlich verlängert hat. Das eigentliche Ziel wurde daher nicht erreicht.

R – Reliabel (Zuverlässig)

Ein Indikator muss auf eine Weise berechnet oder erhoben werden, die eine Überprüfung der Richtigkeit der Informationen ermöglicht. Aus diesem Grund sind im Bundesvoranschlag auf Untergliederungsebene jedenfalls die Berechnungsmethode und die Datenquelle des Indikators anzugeben. Doch auch die Zuverlässigkeit der Kennzahl verdient eine nähere Beachtung. Eine Kennzahl sollte nicht unreflektiert aus Studien übernommen werden. Es empfiehlt sich zu prüfen, ob die Berechnungsmethode der Kennzahl auch bei wiederholten Erhebungen unter genau gleichen Bedingungen zu denselben Ergebnissen kommen würde. Kennzahlen, die auf geringen Fallzahlen beruhen, werden tendenziell hohe jährliche Fluktuationen zeigen.

Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern

Das neue Haushaltsrecht regelt Mindestanforderungen für die Integration des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in das Verwaltungshandeln. Beispiele sind etwa die Gleichstellungsziele und Gleichstellungsmaßnahmen oder die Darstellung von personenbezogenen Indikatoren nach Geschlecht, sofern eine Auswirkungen auf die Situation von Frauen und Männern zu erwarten ist.

Darüber hinaus wird empfohlen, auch die übrigen Ziele und Maßnahmen allgemein auf ein Gender Mainstreaming auszurichten. Dies gilt auch für die Indikatoren. So wird bei allen Indikatoren geprüft, ob gleichstellungsrelevante Aspekte vorkommen und ob noch weitere Indikatoren im Hinblick auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern festgelegt werden können.

Akzeptanz als Grundvoraussetzung

Ein Indikator muss von den Führungskräften und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern der Organisationseinheit, die an der Umsetzung des zugehörigen Ziels mitwirken, akzeptiert werden. Nur so kann eine wirksame Anwendung garantiert werden. Um eine Akzeptanz zu erreichen, sollte die betroffene Organisationseinheit in die Erarbeitung bzw. die Auswahl des Indikators mit eingebunden sein.

Ein wesentlicher Faktor für die Schaffung von Akzeptanz ist außerdem die Beeinflussbarkeit des Indikators durch die Organisationseinheit. Das heißt, dass der Indikator durch Leistungen der Organisationseinheit zumindest zu wesentlichen Teilen verändert werden kann.

Grenzen von Indikatoren

Nicht alle Wirkungen der Verwaltung lassen sich mit verhältnismäßigem Aufwand quantifiziert darstellen. Ad absurdum wird die Messung zum Beispiel dann geführt, wenn unter Nutzung von vielen Einzelkennzahlen ein „Public Value“ für die Wirkung der Verwaltung errechnet wird, dessen Aussagekraft in Zweifel gezogen werden darf.

Gerade weil sich nicht alles leicht messen lässt, braucht die öffentliche Verwaltung Führungskräfte, welche die Ergebnisse des Verwaltungshandelns unter Nutzung der vorhandenen Daten interpretieren und beurteilen.

Aussagekräftige Ziele und Indikatoren bieten die Grundlage für eine effektive wirkungsorientierte Steuerung in einem Politikfeld. Sie ersetzt jedoch nicht die Überlegungen wer welchen Beitrag zur Erreichung der Ziele leistet sowie die Umsetzung der Ziele bzw. die Steuerung der Zielerreichung.

6 Zusammenfassende Fallstudie

Das vorliegende Kapitel enthält eine zusammenfassende Fallstudie, anhand der die Umsetzung der Wirkungsorientierung für den **Bereich der öffentlichen Sicherheit beispielhaft** veranschaulicht wird. Dargestellt werden Ziele und Indikatoren auf Ebene der Untergliederung, Global- und Detailbudgets. Alle enthaltenen **Angaben** wurden dabei **fiktiv** gewählt**,** aus internationalen Beispielen abgeleitet bzw. der Fachliteratur[3] entnommen und stellen in keiner Weise Empfehlungen an das zuständige Fachressort dar.

6.1 Budget- und Zielstruktur

Aus der Budgetstruktur ergeben sich die Vorgaben für die Zielstruktur im neuen Haushaltsrecht. Ausgangspunkt für die ressortinterne Erarbeitung der Ziele und Maßnahmen ist demnach die Gliederung des Budgets.

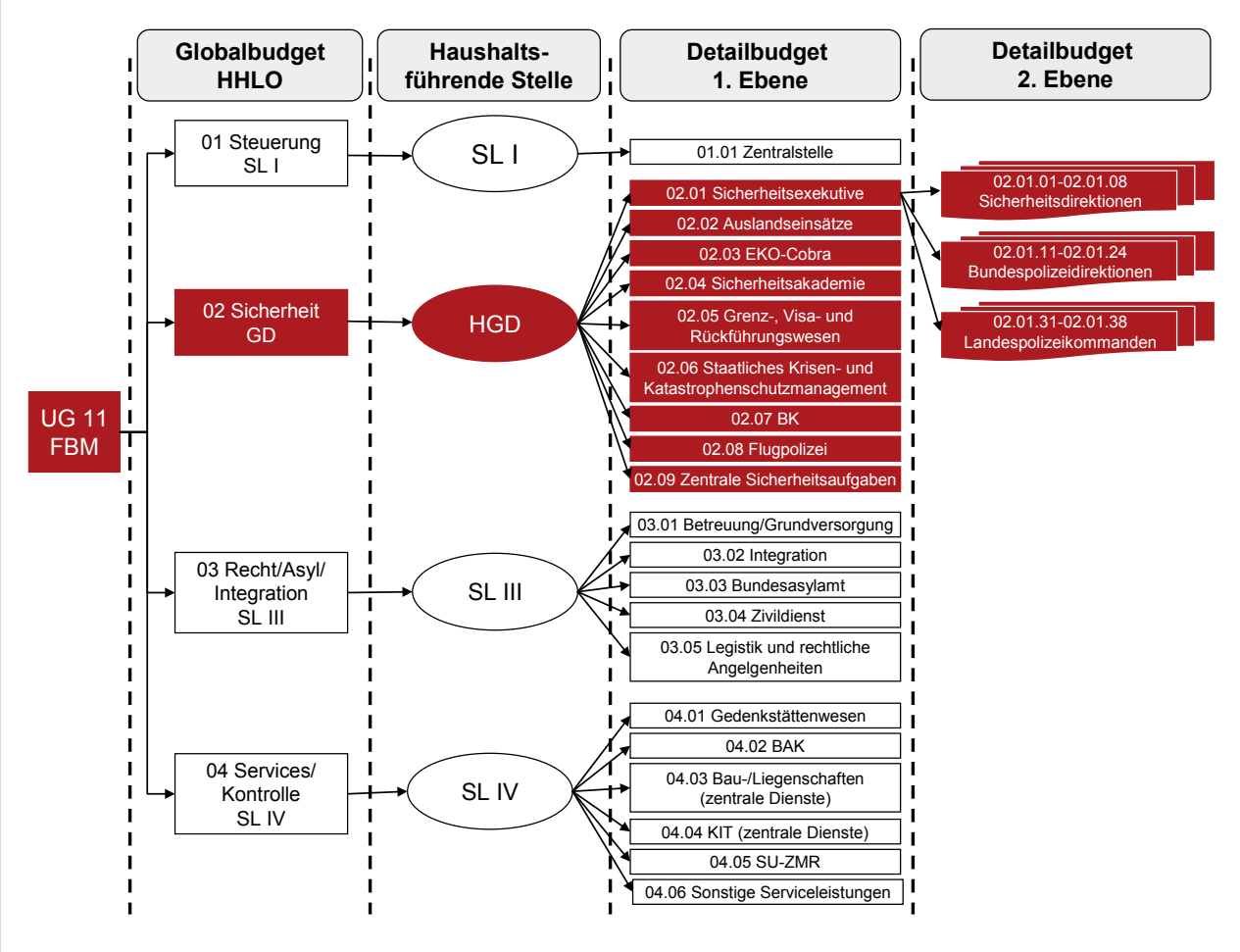
Für den Bereich der öffentlichen Sicherheit ist die **Untergliederung 11 Inneres** maßgeblich. Das neue Haushaltsrecht sieht vor, dass die Globalbudgets innerhalb einer Untergliederung nach sachlichen Gesichtspunkten gebildet werden. Wie Abbildung 15 zeigt, wurde dies in der Untergliederung Inneres umgesetzt. In der dargestellten Budgetstruktur entspricht der Fachbereich Sicherheit einem von insgesamt vier Globalbudgets der Untergliederung.

Die Globalbudgets werden wiederum in Detailbudgets gegliedert. Die Detailbudgets werden organorientiert nach sachlichen Kriterien gebildet. Das **Globalbudget Sicherheit** umfasst insgesamt **9 Detailbudgets 1. Ebene**. Diese reichen von der Sicherheitsexekutive, über das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement bis hin zu zentralen Sicherheitsaufgaben. Weiters sieht das neue Haushaltsrecht optional die Möglichkeit vor Detailbudgets 2. Ebene einzurichten. Aus Steuerungsgründen ist die Einrichtung von Detailbudgets 2. Ebene insbesondere in Ressorts bzw. in Untergliederungen mit einem großen nachgeordneten Bereich zweckmäßig. In der UG 11 Inneres wurde das Detailbudget „Sicherheitsexekutive“ in insgesamt **30 Detailbudgets 2. Ebene** unterteilt. Diese bilden die Sicherheitsdirektionen, die Bundespolizeidirektionen und die Landespolizeikommanden ab.

Die Darstellung des Fallbeispieles orientiert sich im Folgenden an der Zielstruktur des neuen Haushaltsrechts (Untergliederung, Globalbudgets, Detailbudgets).

[3] Promberger Kurt, Koler Daniel, Koschar Dagmar: Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei. Grundlagen und internationale Fallstudien, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Graz 2005; Kuno Schedler (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei, Haupt, Bern/Wien 1998

Abbildung 15 Budgetgliederung UG 11 Inneres



Quelle: Bundesministerium für Inneres (Stand September 2010)

6.2 Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag auf Untergliederungsebene

Der jährliche Bundesvoranschlag enthält auf Ebene der Untergliederung ein Leitbild und 1-5 Wirkungsziele.

Das **Leitbild** ist von langfristiger Natur und beschreibt in kurzen Sätzen den Beitrag, den die Untergliederung zum Wohl der Gesellschaft leistet. Die Untergliederung 11 umfasst neben dem Globalbudget Sicherheit auch Bereiche wie Recht, Asyl und Integration. Diese Kernbereiche

sollten sich auch im Leitbild wiederfinden. Abbildung 16 enthält ein fiktives Beispiel für ein mögliches Leitbild[4] der Untergliederung 11.

Abbildung 16 Fiktives Beispiel für ein Leitbild der UG 11 Inneres

Leitbild:

Wir arbeiten an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, an einem bedarfsorientierten Zuwanderungssystem, an einem fairen und effizienten Asylwesen sowie an der Integration anerkannter Flüchtlinge in die österreichische Gesellschaft.

Die **Wirkungsziele** auf Untergliederungsebene beschreiben auf einer hohen Abstraktionsebene das Resultat, das die Untergliederung kurz- bis mittelfristig erzielen soll. Im jährlichen Bundesvoranschlag werden auf Ebene der Untergliederung bis zu 5 Wirkungsziele formuliert. Im Idealfall bilden die Wirkungsziele die relevanten Aufgabenbereiche der Untergliederung ab. Zumindest ein Wirkungsziel hat dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern beizutragen.

Im Bundesvoranschlag sind je Wirkungsziel folgende Angaben zu machen: eine Begründung des Wirkungsziels („Warum dieses Wirkungsziel"?), eine kurze Aufzählung der wichtigsten Maßnahmen („Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?"), sowie geeignete Kennzahlen und der angestrebte Zielzustand („Wie sieht Erfolgt aus?") zur Beurteilung der Wirkungsziele. Bei den Kennzahlen der Wirkungsziele sind immer die Datenquelle und die Berechnungsmethode anzuführen, um die Kennzahlen nachvollziehbar zu gestalten und eine periodisch konsistente Berechnung zu gewährleisten.

Folgende Wirkungsziele könnten etwa für den Fachbereich **öffentliche Sicherheit** von Relevanz sein:

Das **Wirkungsziel 1 „Erhöhung der objektiven Sicherheit in Österreich"** bildet die Kernaufgabe der Sicherheitsexekutive ab. Ein alternatives Wirkungsziel wäre die Erhöhung der subjektiven Sicherheit. Dieses Ziel erscheint allerdings wenig zweckmäßig, da es dazu führen könnte, dass die Präsenz der Polizei in öffentlichen Bereichen erhöht wird, um das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zu steigern, die Personalressourcen jedoch nicht an jener Stelle verfügbar sind, wo sie tatsächlich z. B. für die Kriminalitätsbekämpfung benötigt werden, und somit die objektive Sicherheit insgesamt darunter leiden könnte. In dem in Abbildung 17 dargestellten Beispiel wird die objektive Sicherheit durch drei Kennzahlen beleuchtet: Die Kriminalität gibt Auskunft über die Gesamtheit der Vergehen und Verbrechen, die Aufklärungsquote bildet den Erfolg der Polizeiarbeit ab, die Anzahl der Verkehrsunfälle mit Personenschaden gibt Auskunft über die Verkehrssicherheit. Hierbei handelt es sich insgesamt um Kennzahlen, von denen die meisten nicht zusätzlich ermittelt werden müssen, sondern

[4] Die Formulierung des Leitbildes erfolgte in Anlehnung an die Angaben für die UG 11 im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2011-2014 https://www.bmf.gv.at/Budget/Budgetsimberblick/Sonstiges/Bundesfinanzrahmeni_11557/Bundesfinanzrahmen2_11567/Strategiebericht_2011_Internet.pdf

bereits veröffentlicht sind. Da die Wirkungsziele im Bundesvoranschlag eine kurz- bis mittelfristige Geltungsdauer haben, kann ergänzend zum Zielzustand für das nächste Finanzjahr auch der mittel- bis langfristig angestrebte Zielzustand angegeben werden. Des Weiteren wird bei jeder Kennzahl der aktuelle Istzustand angegeben, um Vergleiche anstellen und das Ambitionsniveau besser beurteilen zu können.

Abbildung 17 Wirkungsziel 1 der Untergliederung 11 Inneres (fiktives Beispiel)

Wirkungsziel 1:

Erhöhung der objektiven Sicherheit in Österreich

Warum dieses Wirkungsziel?

Die Sicherheit im öffentlichen und privaten Raum ist ein Menschenrecht und bildet eine unverzichtbare Voraussetzung von Lebensqualität. Österreich zählt im internationalen Vergleich zu den sichersten Ländern der Welt. Diese Sicherheit muss laufend konsequent erarbeitet und erweitert werden.

Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?

- Ausbau und Ausweitung der Präventions- und Aufklärungsarbeit
- effektive und effiziente Bekämpfung der Kriminalität unter Einsatz neuer technischer Hilfsmittel und Methoden
- Ausbau der Schulungen im Kriminaldienst
- Verringerung der Interventionszeiten
- bedarfsgerechter Einsatz der Sicherheitsexekutivbediensten
- Lokalisierung und Untersuchung von neuralgischen Verkehrsunfallpunkten

Wie sieht Erfolg aus?

Kriminalität: Zielzustand 2013: <XX; Istzustand 2011: YY [Berechnungsmethode: Gesamtheit der Vergehen und Verbrechen; Quelle: Kriminalstatistik BMI];
Aufklärungsquote: Zielzustand 2013: >XX%; Istzustand 2011: YY% [Berechnungsmethode: Verhältnis von aufgeklärten zu angezeigten Fällen; Quelle: Kriminalstatistik BMI];
Anzahl der Verkehrsunfälle mit Personenschaden: Zielzustand 2013: <X; Istzustand 2011: Y [Berechnungsmethode: Verkehrsunfälle mit Verunglückten insgesamt; Quelle: Statistik Austria].

Das **Wirkungsziel 2 „Schutz von Frauen, Kindern und Jugendlichen vor häuslicher Gewalt“** wird aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern abgeleitet und bezieht sich auf eine externe gesellschaftspolitische Wirkung. Der öffentliche Handlungsbedarf („Warum dieses Wirkungsziel?“) ergibt sich unter anderem aus diversen Berichten und Studien[5] und ist auch explizit im aktuellen Regierungsprogramm (Kapitel 7 „Gesellschaft, Frauen, Familie und Chancenpolitik“) angeführt. Unter dem Punkt „Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?“ werden die Maßnahmen der Globalbudgets angeführt, die zur Umsetzung des Wirkungsziels als geeignet scheinen bzw. im nächsten Jahr bzw. in den

[5] Siehe etwa: Haller Birgit: Beziehungsgewalt gegen Frauen, in: Bundeskanzleramt (Hrsg.) Frauenbericht 2010. Teil II: Berichte zu ausgewählten Themen zur Entwicklung der Situation von Frauen in Österreich, 2010 http://www.bka.gv.at/site/7207/default.aspx

nächsten Jahren umgesetzt werden. Im Vergleich zur objektiven Sicherheit lässt sich der Schutz vor häuslicher Gewalt nur schwierig quantifizieren. Das erhebliche Dunkelfeld lässt keine verlässlichen Aussagen zur Gesamtzahl der Opfer häuslicher Gewalt zu. Wenig zielführend sind auch Kennzahlen wie die „Anzahl der angezeigten Fälle aufgrund häuslicher Gewalt“, da weder eine Erhöhung der angezeigten Fälle (z. B. aufgrund einer tatsächlichen Zunahme der häuslichen Gewalt) noch eine Senkung der Fälle (z. B. Rückgang der Anzeigen trotz gleichbleibenden oder erhöhten Gewaltniveaus) wünschenswert ist. Im vorliegenden Beispiel wurde deshalb unter anderem die Anzahl der Wiederholungstäter als Kennzahl gewählt, da diese unmittelbar den Erfolg der Präventionsarbeit abbildet.

Abbildung 18 Wirkungsziel 2 der Untergliederung 11 Inneres (fiktives Beispiel)

Wirkungsziel 2:

Schutz von Frauen, Kindern und Jugendlichen vor häuslicher Gewalt

Warum dieses Wirkungsziel?

Die Folgen häuslicher Gewalt sind vielfältig, oftmals nicht ohne weiteres zu erkennen und für die betroffenen Frauen, Kinder und Jugendlichen sehr belastend. Um der Gewalt im häuslichen Bereich zu entrinnen, brauchen Frauen, Kinder und Jugendliche Unterstützung von außen. Die Gewaltprävention wird damit zur öffentlichen Angelegenheit.

Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?

- Durchführung Gewaltpräventionsprogrammen an Pflichtschulen (z.B. „Nicht mit mir!“)
- verstärkte Vernetzung aller beteiligten Ressorts und Institutionen
- Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutivbediensteten zum Thema „häusliche Gewalt“
- Untersuchung von „Täter-Opfer“-Beziehungen
- verstärkte Überprüfung des Rückkehrverbotes

Wie sieht Erfolg aus?

Wiederholungstäter: Zielzustand 2013: <X; Istzustand 2011: Y [Anzahl der in einem Jahr ermittelten Täter, die bereits wegen eines Vorfalls häuslicher Gewalt in den letzten 3 Jahren in Erscheinung getreten sind; Quelle: BMI].

Die **Verantwortung für die Erreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen** im Bundesvoranschlag trägt das haushaltsleitende Organ bzw. die Ressortleitung. Die Verwaltung verantwortet gegenüber der Ressortleitung die operative Umsetzung.

6.3 Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag auf Globalbudgetebene

Die **Maßnahmen** auf Globalbudgetebene konkretisieren die Wirkungsziele der Untergliederung. Bei den Maßnahmen kann es sich um auf einen bestimmten Zeitraum beschränkte Vorhaben, Aktivitäten und Projekte handeln, ebenso können aber auch Kernleistungen dargestellt werden. Um die Prioritäten je Globalbudget sichtbar zu machen, werden maximal 5

Maßnahmen formuliert. Zumindest eine Maßnahme in einem der Globalbudgets der Untergliederung hat dem Gleichstellungsziel auf Untergliederungsebene beizutragen.

Folgende Maßnahmen erscheinen beispielsweise geeignet, die in Kapitel 6.2 dargestellten fiktiven Wirkungsziele umzusetzen.

Abbildung 19 Maßnahmen im Globalbudget 11.02. Sicherheit (fiktives Beispiel)

Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme/n

Beitrag zu Wirkungsziel/en	Wie werden die Wirkungsziele verfolgt? Maßnahmen:	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für 2013	Istzustand (Ausgangspunkt der Planung für 2013)*
WZ 1, WZ 2	Bedarfsgerechter Einsatz der Exekutivbediensteten	Die Abweichung von der durchschnittlichen Belastung [(Delikte + Verkehrsunfälle)/VBÄ] in Österreich beträgt maximal X %-Punkte	Die Abweichung von der durchschnittlichen Belastung [(Delikte + Verkehrsunfälle)/VBÄ] in Österreich beträgt Y %-Punkte
WZ 1, WZ 2	Verringerung der Interventionszeiten	X % der Interventionen liegen unter 10 Minuten	Ein bundesweit einheitliches Einsatzleitsystem ist flächendeckend in Österreich eingeführt
WZ 1, WZ 2	Ausbau der Schulungen im Kriminaldienst	Ausweitung der Personentage bei kriminalpolizeilichen Schulungen auf min. X; der Anteil der geschulten PolizistInnen im Kriminaldienst beträgt min. Y %.	Ein Schulungskonzept für den Ausbau der kriminalpolizeilichen Schulungen wurde erstellt
WZ 1, WZ 2	Ausweitung der Präventions- und Aufklärungsarbeit	Das Präventionsprogramm „Nicht mit mir“ zur Vorbeugung von häuslicher Gewalt wurde X mal an Schulen durchgeführt.	Das Präventionsprogramm „Nicht mit mir“ zur Vorbeugung von häuslicher Gewalt wurde Y mal an Schulen durchgeführt.
WZ 1	Lokalisierung und Untersuchung von neuralgischen Verkehrsunfallpunkten	Die Verkehrsunfälle an neuralgischen Verkehrsunfallpunkten wurden durchschnittlich um X % gesenkt.	Eine österreichweite Statistik über neuralgische Verkehrsunfallpunkte und deren Ursachen wurde bis auf Bezirksebene erstellt.

* Sobald der erste Bericht zur Wirkungsorientierung gem. § 68 Abs. 5 BHG 2013 vorliegt, ist der Istzustand aus dem letzten Bericht nach § 7 Wirkungscontrolling-Verordnung anzugeben.

Um die inhaltliche Konsistenz zu den Wirkungszielen sicherzustellen, werden die Maßnahmen einem oder mehreren Wirkungsziel/en zugeordnet („Beitrag zu Wirkungsziel/en“). Die Beurteilung des Umsetzungsfortschrittes der Maßnahmen erfolgt über Kennzahlen und Meilensteine („Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen“). Die Anführung der Berechnungsmethode und Datenquelle ist auf Maßnahmenebene nicht verpflichtend vorgesehen, da hier vorwiegend ressortinterne Kennzahlen angeführt werden oder auf eine qualitative Beschreibung zurückgegriffen wird. Um dem Qualitätskriterium der Verständlichkeit Genüge zu tragen, sollten dennoch Begriffe wie „durchschnittliche Belastung“ näher definiert werden. Bei den Kennzahlen und Meilensteinen ist der angestrebte Zielzustand für 2013 anzugeben. Des Weiteren wird der aktuelle Istzustand angegeben, um Vergleiche anstellen und das Ambitionsniveau besser beurteilen zu können.

Ergänzend zu den Maßnahmen im Globalbudget Sicherheit sind noch Maßnahmen in anderen Globalbudgets wie „Steuerung“, „Services/Kontrolle“ zu berücksichtigen, die ebenso den Wirkungszielen „Erhöhung der objektiven Sicherheit in Österreich“ und „Schutz von Frauen, Kindern und Jugendlichen vor häuslicher Gewalt“ beitragen.

Die Darstellung der Maßnahmen im Bundesvoranschlag beinhaltet weiters eine **Kurzzusammenfassung durch den Rechnungshof** mit Empfehlungen aus bereits veröffentlichen Prüfberichten, welche das Ressorts bzw. obersten Organe kommentieren kann. Für den Bereich der öffentlichen Sicherheit wäre etwa der Rechnungshofbericht zum Polizeinotruf (Reihe Bund, 2010/6) von Relevanz. Die darin enthaltenen Empfehlungen des Rechnungshofes wurden beispielsweise bei der Formulierung der Maßnahmen („Verringerung der Interventionszeiten“) bereits berücksichtigt.

Die **Verantwortung für die Erreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen** im Bundesvoranschlag trägt das haushaltsleitende Organ bzw. die Ressortleitung. Die Verwaltung verantwortet gegenüber der Ressortleitung die operative Umsetzung. Wie aus Abbildung 15 hervorgeht, wurde in der Untergliederung 11 Inneres die Verantwortung für das Globalbudget Sicherheit an den mit der Dienst- und Fachaufsicht betrauten Generaldirektor für öffentliche Sicherheit übertragen.

6.4 Angaben zur Wirkungsorientierung im RZL-Plan und im Teilheft auf Detailbudgetebene

Die im Bundesvoranschlag festgelegten Schwerpunkte werden schließlich auf Detailbudgetebene in **RZL-Plänen** konkretisiert. Der RZL-Plan ist ein verwaltungsinternes Instrument zur Steuerung spezifischer Verwaltungseinheiten (sogenannte „haushaltsführende Stellen“).

Wie Abbildung 15 zeigt, wurde im Globalbudget Sicherheit **eine haushaltsführende Stelle** eingerichtet, welche **9 Detailbudgets 1. Ebene** bewirtschaftet. Grundsätzlich ist für jede haushaltsführende Stelle ein RZL-Plan zu erstellen. Dies gilt auch für den Fall, dass eine haushaltsführende Stelle mehrere Detailbudgets bewirtschaftet, allerdings sind dann die Angaben im RZL-Plan gegliedert nach Detailbudgets darzustellen. Es wird deshalb in der Praxis sinnvoll sein, je Detailbudget einen RZL-Plan zu erstellen, welcher dann in den übergeordneten RZL-Plan der haushaltsführenden Stelle aufgeht.

Der RZL-Plan wird von der haushaltsführenden Stelle erstellt und gemeinsam mit dem haushaltsleitenden Organ (Ressortleitung) vereinbart. Zum **Leiter der haushaltsführenden Stelle** wurde der Generaldirektor für öffentliche Sicherheit bestimmt. Er trägt somit auch die Verantwortung für die Umsetzung des RZL-Plans der haushaltsführenden Stelle. Als Leiter der übergeordneten haushaltsführenden Stelle obliegt es ihm auch die RZL-Pläne mit den nachgeordneten haushaltsführenden Stellen (Sicherheitsdirektionen, Bundespolizeidirektionen, Landespolizeikommanden) zu vereinbaren und die nachgeordneten haushaltsführenden Stellen zu steuern.

Im Nachfolgenden wird exemplarisch dargestellt, welche Angaben etwa ein RZL-Plan für das Detailbudget der **Sicherheitsakademie (SIAK)** enthalten könnte. Für diesen Zweck wurde vom Bundesministerium für Inneres ein fiktives Fallbeispiel zur Verfügung gestellt, welches auf den nächsten Seiten leicht adaptiert abgebildet wird. Als Vorlage diente dabei das im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe entwickelte Muster für einen RZL-Plan[6], welches neben verpflichtenden Inhalten (Ziele, Maßnahmen, finanzielle und personelle Ressourcen) auch fakultative Elemente wie etwa die Beschreibung der wichtigsten Veränderungen im Umfeld des Detailbudgets enthält.

Bei der Zielformulierung ist es zunächst wichtig zu wissen, welche Entwicklungen sich im Umfeld der haushaltsführenden Stelle bzw. des Detailbudgets abzeichnen und wie sich diese auf die Aufgabenerfüllung auswirken. Um die Zielformulierung nachvollziehbar zu gestalten und die Zielerreichung besser einschätzen zu können, empfiehlt es sich diese Veränderungen zu beschreiben. Bei der SIAK könnte eine **Beschreibung der Umfeldentwicklung** etwa folgendermaßen aussehen:

Abbildung 20 SIAK – Beschreibung der Umfeldentwicklung (fiktives Beispiel)

Entwicklung des Umfeldes

Die Sicherheitsakademie versteht sich als Kompetenzzentrum für Bildungsleistungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Die Anforderungsprofile der Bediensteten des BM.I stehen sowohl in der primären Dienstausführung, als auch im Bereich der Managementaufgaben. Der Bedarf an Ausbildungskapazitäten steigt bis Ende des Jahrzehnts kontinuierlich um über + 60%. Die Formen der Sicherheitsgefährdung nehmen an Komplexität zu, in der Ausbildung sind die erforderlichen Antworten zu finden und von Fachexpertinnen und Fachexperten der neueste Stand der Technik zu schulen. Spezifische Bildungsleistungen sind nicht nur für die Bediensteten des BM.I relevant, sondern werden zunehmend auch von außerhalb nachgefragt.

Auf Detailbudgetebene sind sowohl Wirkungs-, Leistungs-, Qualitäts-, als auch Prozessziele möglich. Es empfiehlt sich die Ziele auf max. 5 je Detailbudget zu beschränken, um eine fokussierte operative Steuerung sicherzustellen. Zumindest ein Ziel in einem der Detailbudgets ist aus dem Gleichstellungsziel der Untergliederung abzuleiten.

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

[6] Für die Mustervorlage RZL-Plan samt Erläuterungen siehe das Bundesintranet öffentlicher Dienst: http://oeffentlicher-dienst.intra.gv.at/wo/wo_wc.htm

Maßnahmen des übergeordneten Globalbudgets leisten, und zum anderen die wichtigsten operativen Schwerpunkte.

Folgende Ziele könnten beispielsweise für das Detailbudget der SIAK von Relevanz sein:

Abbildung 21 SIAK – Ziele (fiktives Beispiel)

Ziele inkl. Gleichstellungsziel/e

Nr.	Ziele	Beitrag zu Maßnahme/n des GB	Beitrag zu Wirkungsziel/en der UG
Z 1	Optimierung der Grundausbildungen in Bezug auf Inhalt, Kosten und Praxisbezug		Erhöhung der objektiven Sicherheit in Österreich; Schutz von Frauen, Kindern und Jugendlichen vor häuslicher Gewalt
Z 2	Ausweitung und Optimierung der Schulungen im Kriminaldienst	Ausbau der Schulungen im Kriminaldienst	Erhöhung der objektiven Sicherheit in Österreich; Schutz von Frauen, Kindern und Jugendlichen vor häuslicher Gewalt
Z 3	Ausweitung und Verbesserung der psychologischen Schulung und Beratung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter		Erhöhung der objektiven Sicherheit in Österreich; Schutz von Frauen, Kindern und Jugendlichen vor häuslicher Gewalt
Z 4	Intensivierung der Kooperationen im internationalen Bereich		Erhöhung der objektiven Sicherheit in Österreich; Schutz von Frauen, Kindern und Jugendlichen vor häuslicher Gewalt

Um die inhaltliche Konsistenz zu den übergeordneten Schwerpunkten sicherzustellen, werden die Ziele auf Detailbudgetebene, die zur Erreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlag dienen, zu diesen in Bezug gesetzt. Die in Abbildung 21 dargestellten fiktiven Ziele der SIAK arbeiten alle mindestens einem Wirkungsziel der Untergliederung zu. Dies ist unter anderem auch auf den Umstand zurückzuführen, dass das Wirkungsziel 1 der Untergliederung „Erhöhung der objektiven Sicherheit in Österreich“ eher breit formuliert ist bzw. der gesamte Bereich der öffentlichen Sicherheit einen Beitrag zur Realisierung des Wirkungsziels leistet. In der Mustervorlage für einen RZL-Plan sind bei den Zielen aufgrund des hohen Detaillierungsgrades keine Indikatoren vorgesehen. Die Beurteilung der Zielerreichung erfolgt über die Maßnahmen und deren Kennzahlen oder Meilensteine.

Wie auf Globalbudgetebene handelt es sich bei den **Maßnahmen** auf Detailbudgetebene um auf einen bestimmten Zeitraum beschränkte Vorhaben, Aktivitäten und Projekte. Es können aber auch Kernleistungen dargestellt werden, die in der Kosten- und Leistungsrechnung abgebildet werden.

Folgende Maßnahmen (keine abschließende Darstellung) könnten beispielsweise eingesetzt werden, um die Ziele der Sicherheitsakademie umzusetzen:

Abbildung 22 SIAK – Maßnahmen (fiktives Beispiel)

Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme/n

Beitrag zu Ziel/en	Wie werden die Ziele verfolgt? Maßnahmen:	Istzustand 2011	Meilensteine/ Kennzahlen 2013	Meilensteine/ Kennzahlen 2014	Meilensteine/ Kennzahlen 2015	Meilensteine/ Kennzahlen 2016
Z 1	Durchführung der Grundausbildungen	320.000 Personentage	300.000 Personentage	422.970 Personentage	382.735 Personentage	387.810 Personentage
		Bewertung Praxisbezug durch Kursteil-nehmerInnen 2,5	Bewertung Praxisbezug durch Kursteil-nehmerInnen 2,2	Bewertung Praxisbezug durch Kursteil-nehmerInnen 2,0	Bewertung Praxisbezug durch Kursteil-nehmerInnen 1,8	Bewertung Praxisbezug durch Kursteil-nehmerInnen 1,8
		Gesamt-bewertung durch Kursteil-nehmerInnen 2,5	Gesamt-bewertung durch Kursteil-nehmerInnen 2,2	Gesamt-bewertung durch Kursteil-nehmerInnen 2,0	Gesamt-bewertung durch Kursteil-nehmerInnen 1,8	Gesamt-bewertung durch Kursteil-nehmerInnen 1,8
Z 1	Umsetzung Programm Grundausbildung NEU	A-Lehrgänge wurden umgestellt	E2c-Lehrgänge wurden umgestellt	Das neue Grundaus-bildungs-programm wurde evaluiert		
Z 2	Durchführung Kriminalpolizeiliche Schulungen	5.500 Personentage	7.000 Personentage	6.000 Personentage	6.000 Personentage	4.000 Personentage
Z 2	Umsetzung Spezialprogramm neue Technologien und Methoden zur Kriminalitäts-bekämpfung	5.000 Personentage	4.500 Personentage	4.000 Personentage	3.000 Personentage	3.000 Personentage
Z 1, Z 2	Erstellung von elektronischen/ audiovisuellen Unterrichtsmedien	12 erstellte Module	12 erstellte Module	10 erstellte Module	10 erstellte Module	10 erstellte Module
		Lernzeit 191 h/Woche	Lernzeit 150 h/Woche	Lernzeit 180 h/Woche	Lernzeit 210 h/Woche	Lernzeit 240 h/Woche
Z 3	Schulung und Beratung psychologischer Dienst	197 Beratungen und Betreuungen	120 Beratungen und Betreuungen	145 Beratungen und Betreuungen	150 Beratungen und Betreuungen	150 Beratungen und Betreuungen

Die Darstellung der Maßnahmen auf Detailbudgetebene erfolgt nach dem gleichen Prinzip wie im Bundesvoranschlag. Jede Maßnahme wird einem oder mehreren Zielen des Detailbudgets zugeordnet. Der Umsetzungsfortschritt wird durch die Festlegung von Kennzahlen und Meilensteinen feststellbar gemacht. Analog zur Vorgehensweise auf Globalbudgetebene empfiehlt es sich, auch die Maßnahmen der Detailbudgets aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. So bilden etwa die Indikatoren „Personentage“ und die „Bewertung des Seminars durch die Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer“ verschiedene Dimensionen (Output und Qualität) der Maßnahme „Durchführung der Grundausbildung“ ab. Anders als beim jährlichen Bundesvoranschlag, beträgt der Planungshorizont beim RZL-Plan 4 Jahre. Daraus ergibt sich, dass für die nächsten vier Finanzjahre Meilensteine und Kennzahlen anzugeben sind. Bei der Erstellung der RZL-Pläne für den Zeitraum 2013 bis 2016 empfiehlt es sich zusätzlich auch den aktuellen Istzustand abzubilden bzw. Zeitreihen anzuführen, die es erlauben das Ambitionsniveau einzuschätzen.

Die RZL-Pläne bilden die Grundlage für die Erstellung der **Teilhefte**. Das Teilheft gibt einen Überblick über die Untergliederung und enthält eine detaillierte Darstellung der **Detailbudgets 1. Ebene**. Verantwortlich für die Erstellung des Teilhefts ist grundsätzlich das für die Untergliederung jeweils zuständige haushaltsleitende Organ (Ressortleitung) in Zusammenarbeit mit den haushaltsführenden Stellen. Die Teilhefte enthalten gegliedert nach Detailbudgets neben den finanziellen und personellen Ressourcen insbesondere auch Ziele und Maßnahmen, wobei diese nach Art und Umfang weniger detailliert dargestellt werden als im RZL-Plan. So werden etwa in den Teilheften nur die wesentlichen Maßnahmen abgebildet und Meilensteine/Kennzahlen lediglich für das nächste Finanzjahr angegeben.

Die Ziele und Maßnahmen der **Detailbudgets 2. Ebene** werden nicht in den Teilheften veröffentlicht. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit würde dies etwa die Sicherheitsdirektionen, Bundespolizeidirektionen und Landespolizeikommanden betreffen (vgl. Abbildung 15). Da aber die Detailbudgets 2. Ebene in das übergeordnete Detailbudget 1. Ebene (Sicherheitsexekutive) aufgehen, ist davon auszugehen, dass etwa die Ziele und Maßnahmen des übergeordneten Detailbudgets auch für die nachgeordneten Detailbudgets gelten bzw. auch durch diese umgesetzt werden.

7 Checklisten für die Erarbeitung von Zielen und Indikatoren

Tabelle 4 und Tabelle 5 enthalten Leitfragen als Unterstützung für die Ressorts bei der Erarbeitung von Zielen, Maßnahmen und Indikatoren auf allen Steuerungsebenen des Budgets (Untergliederung, Globalbudgets, Detailbudgets). Die Leitfragen sollen sicherstellen, dass die Ziele, Maßnahmen und Indikatoren den in Kapitel 5 beschriebenen Anforderungen entsprechen.

Tabelle 4 Checkliste für Ziele und Maßnahmen

Kriterium	Leitfragen	✓
Relevanz	Bilden die Ziele und Maßnahmen **wesentliche** und **bedeutsame** Aufgabenbereiche der Ressorts und obersten Organe ab? Werden die Ziele und Maßnahmen vom jeweiligen Ressort / obersten Organ überwiegend **beeinflusst**?	
Inhaltliche Konsistenz	Ist das Ziel oder die Maßnahme mit den übergeordneten Zielen **abgestimmt** und in einen logischen **Zusammenhang** gebracht?	
Verständlichkeit	Sind die Ziele und Maßnahmen allgemein **verständlich** formuliert, so dass diese von der interessierten Öffentlichkeit verstanden werden können?	
Nachvollziehbarkeit	Lässt sich der Inhalt des Ziels aus Gesetzen und Vorgaben von Politik und Regierung (Regierungsprogramm, Strategiepapiere) **ableiten**?	
Überprüfbarkeit	Ist jedes Ziel bzw. eine Maßnahme durch 1-5 Indikatoren **messbar- oder beurteilbar** gemacht?	
Gleichstellung von Frauen und Männern	Wurde die **Gleichstellung** von Frauen und Männern bei der Formulierung der Ziele und Maßnahmen auf den verschiedenen Steuerungsebenen des Budgets (Untergliederung, Globalbudgets, Detailbudgets) berücksichtigt? Wurden die Ziele und Maßnahmen allgemein auf ein **Gender Mainstreaming** ausgerichtet?	
Umsetzung	Sind die Personen, die die **Umsetzung** der Ziele bzw. Maßnahmen **verantworten** in den Erstellungsprozess eingebunden? Ist jeweils eine **verantwortliche Person** klar für die Umsetzung von Zielen und Maßnahmen benannt?	

Tabelle 5 Checkliste für Indikatoren

Kriterium	Leitfragen	✓
C - Charakteristisch	Bildet der Indikator die **relevanten Aspekte** des Ziels bzw. der Maßnahme ab? Ist der Indikator klar formuliert, so dass er für alle relevanten Zielgruppen **verständlich** ist?	
L - Leistbar	Steht der Aufwand für die Erstellung des Indikators in einem **Verhältnis** zu dem Nutzen, den der Indikator erzeugt? Gibt es bereits **bewährte** Indikatoren, die übernommen werden können?	
E - Eingeordnet	Ist der Indikator in die tatsächlichen **Steuerungsprozesse** der Organisation (etwa in Strategieklausuren) eingebunden? Wird auf unterschiedlichen Ebenen dieselbe **Steuerungslogik** (Konsistenz der Inhalte) angewandt?	
V - Vergleichbar	Wurde bei jedem Indikator der angestrebte **Zielzustand** definiert? Wurde der aktuelle **Istzustand** angeführt, um Vergleiche anstellen und das Ambitionsniveau besser einschätzen zu können? Sind die Daten jährlich **zeitgerecht** verfügbar?	
E - Ergiebig	Misst der Indikator wirklich die angestrebte **Wirkung** bzw. umzusetzende **Maßnahme**? Beleuchten die ausgewählten Indikatoren das Ziel aus verschiedenen **Blickwinkeln**? Kann durch den Indikator ein **nicht beabsichtigtes** Verhalten hervorgerufen werden?	
R- Reliabel	Führt die Berechnung des Indikators bei wiederholter Messung des gleichen Zustands zum **gleichen Ergebnis**? Wurde eine **verlässliche** Datenquelle gewählt (z.B. OECD, Statistik Austria)? Ist das Ergebnis der Messung nicht manipulierbar? (Vorsicht bei der Erhebung der subjektiven Zufriedenheit) Sind bei den Kennzahlen der Wirkungsziele die **Berechnungsmethode** und die **Datenquelle** benannt?	
Gleichstellung von Frauen und Männern	Werden auf **Personen bezogene Indikatoren** bei Gleichstellungsrelevanz nach Frauen und Männern getrennt dargestellt? Wurden die Indikatoren allgemein auf ein **Gender Mainstreaming** ausgerichtet?	
Akzeptanz	Ist der Indikator bei jenen Führungskräften akzeptiert, die für die **Umsetzung** des zugehörigen Ziels oder der Maßnahme verantwortlich sind? Ist der Indikator durch die für das Ziel verantwortliche Organisationseinheit überwiegend **beeinflussbar**?	