

SONDERDRUCK



t.

TRAUNER VERLAG

UNIVERSITÄT

SCHRIFTENREIHE
PUBLIC & NONPROFIT
MANAGEMENT
HERAUSGEBEN VON
REINBERT SCHAUER

REINBERT SCHAUER ■ NORBERT THOM ■
DENNIS HILGERS (HRSG.)

Innovative Verwaltungen

**Innovationsmanagement als Instrument
von Verwaltungsreformen**

**Internationales Forschungscolloquium
„Public Management“
(PUMA-Forschungscolloquium)
Johannes Kepler Universität Linz**

Eine Dokumentation

Impressum

Reinbert Schauer ■ Norbert Thom ■
Dennis Hilgers (Hrsg.)
Innovative Verwaltungen
Innovationsmanagement als Instrument
von Verwaltungsreformen
Internationales Forschungscolloquium
„Public Management“
(PUMA-Forschungscolloquium)
Johannes Kepler Universität Linz

© 2011

Alle Rechte beim Herausgeber
und den Referenten

Die Veröffentlichung erfolgt mit
finanzieller Unterstützung durch
die Wissenschaftshilfe der Wirt-
schaftskammer Oberösterreich
und den Verband der öffentlichen
Wirtschaft und Gemeinwirtschaft
Österreichs

Institut für Betriebswirtschafts-
lehre der gemeinwirtschaftlichen
Unternehmen
Johannes Kepler Universität Linz
4040 Linz
Österreich/Austria

Herstellung:
TRAUNER DRUCK GmbH & Co KG,
4020 Linz, Köglstraße 14,
Österreich/Austria

Kommissionsverlag:
TRAUNER
Verlag + Buchservice GmbH
4020 Linz, Köglstraße 14,
Österreich/Austria

ISBN 978-3-85499-850-1
www.trauner.at

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Grußadresse des Rektors	11
Grußadresse des Dekans	13

Hauptvorträge

<i>Norbert Thom, Bern:</i> Innovationsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Innovationswiderstand – Erfahrungen aus dem Schweizer Umfeld	15
<i>Hermann Hill, Speyer:</i> Von Innovationsmanagement und Management der Unsicherheit zur zukunftsfähigen Verwaltung	39
<i>Angelika Flatz, Wien:</i> Das Personalmanagement des Bundes – Schlüsselfaktor im Innovations- prozess	49
<i>Christoph Badelt, Wien:</i> Konzept und Praxis der „unternehmerischen Universität“	59
<i>Gabriele Löscher, Hamburg:</i> Ansätze zur Universitätsreform in Hamburg – ein Erfahrungsbericht	71
<i>Dennis Hilgers, Hamburg:</i> Ecclesia semper reformanda – Öffentliche Verwaltungen zwischen Restauration und Revolution	89

Allgemeines Innovationsmanagement

<i>Thomas Faust, Hagen:</i> Verwaltungsreformen als ethisch-normative Innovationen	117
<i>Nils Otter, Villach – Mike Weber, Berlin:</i> Die Bürokratie im Kontext des Triple-Helix-Ansatzes – Zu den Bestim- mungsgründen innovativen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung	133

<i>Ludwig Theuvsen – Ludwig Arens, Göttingen:</i> Kommunikation und innovatives Verwaltungsmanagement – Sektor- und grenzüberschreitender Informationsaustausch durch öffentliche Verwaltungen in Deutschland	151
<i>Philipp Alexander Zeeh, Münster:</i> Anforderungen an die Schaffung eines einheitlichen Informationszugangsgesetzes	165
<i>Ursula Giesen-Winkler – Burkhard Margies – Rudolf Fisch, Speyer:</i> Integration externen Wissens bei der Einführung einer verständlichen Verwaltungssprache	177

Leadership Innovation

<i>Caroline Brüesch – Laurence Kager, Winterthur:</i> Risikokultur als Grundlage für Innovationsmanagement in Verwaltungen	191
<i>Isabell Egger-Peitler – Renate Meyer, Wien:</i> Das Konzept der Public Service Motivation – empirische Ergebnisse und praktische Relevanz	205
<i>Christian Waldner, Bern:</i> Impression Management von Bewerbenden im öffentlichen Sektor	217
<i>Kathrin Prümm, Bremen:</i> Innovatives Personalmanagement und kommunale Integrationspolitik – Wege zu einer erfolgreichen Rekrutierung von Auszubildenden mit Migrationshintergrund	231
<i>Verena Ebmer, Linz:</i> Einflussfaktoren auf das strategische Management in öffentlichen Spitälern	245

Service Innovation

<i>Jörn von Lucke, Friedrichshafen:</i> Innovationsschub durch Open Data, Datenportale und Umsetzungswettbewerbe	261
<i>Tino Schuppan, Potsdam:</i> Einheitliche Behördenrufnummern im Vergleich der EU-Staaten	273

Management Innovation

Volker Uhl, Hamburg:

Changemanagement in der Verwaltungsorganisation einer außer-universitären Forschungseinrichtung der Leibniz Gemeinschaft 289

Eckart Lantz, Buxtehude:

Gestaltungsempfehlungen zur Nutzung von Leistungserfassungsverfahren in der kommunalen Praxis 297

Alexander Kroll – Isabella Proeller – John Philipp Siegel, Potsdam:

Die Verwendung von Performance-Informationen: Eine Frage der Aufbau- oder Ablauforganisation? 309

Peter Reitinger, Linz:

Organisatorische Entwicklungen und Erneuerungen in der oberösterreichischen Landesverwaltung – Erfahrungen aus einem Reformprozess und dem Verwaltungsalltag 321

Christian Bayreder, Linz:

Innovative Managementwerkzeuge in der Wirtschaftskammer Oberösterreich 331

Veronika Meszarits, Wien:

Performance Budgeting in der österreichischen Bundesverwaltung 343

Rolf Ritsert – Mirjam Pekar, Münster:

Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes – eine empirische Analyse 357

Arndt Krischok, Berlin:

Die Einflüsse von Netzwerken auf Innovationsbemühungen im öffentlichen Sektor 371

Birgit Grüb, Linz:

Public Private Partnerships als innovative Netzwerke 385

Management Accounting

Günter Riegler, Graz:

Konsolidiertes Finanzcontrolling und konsolidierte Budgetierung – Reformansätze in der Stadt Graz 401

<i>Bernhard Hirsch – Dominik Hammer – Christian Nitzl – Joachim Schauß – Andreas Scherm, München:</i> Controlling in Kommunen – Empirische Erkenntnisse zum Status quo in deutschen Gemeinden	419
<i>Ulf Papenfuß, Hamburg:</i> Transparenz und inhaltliche Ausgestaltung im öffentlichen Beteiligungsreporting in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Empirische Analyse und Gestaltungsvorschläge	433
<i>Sönke E. Schulz, Kiel:</i> Wissensmanagement als staatliche Innovation, als Basis gesellschaftlicher und staatlicher Innovationen	447
<i>Michaela Schaffhauser-Linzatti, Wien:</i> Die Wissensbilanz als innovatives Managementinstrument im öffentlichen Bereich	461
<i>Ulrich Bergmoser, Düsseldorf:</i> Vitalisierung des Budgetrechts in sechs Entwicklungsfeldern – Innovationsbeitrag von Verwaltungsreformansätzen zugunsten einer erneuerten parlamentarischen Steuerung	477
<i>Michael Heike, Luzern – Theo Haldemann, Zürich – Martin Bachmann, Basel:</i> Balanced Scorecard als strategisches Steuerungsinstrument in öffentlichen Organisationen – Ergebnisse einer empirischen Studie in der Schweiz mit Anregungen und Zukunftsperspektiven	499
Accounting Innovation	
<i>Norvald Monsen, Bergen:</i> Rechnungen für Public Management: Finanzwirtschaftliche und erwerbswirtschaftliche Informationen	511
<i>René Geißler, Berlin:</i> Innovationsmanagement in der kommunalen Haushaltskonsolidierung	521
Moderatoren, Referenten und Co-Autoren	535

Performance Budgeting in der österreichischen Bundesverwaltung

Veronika Meszarits, Wien

1 Einleitung

Im Dezember 2007 und 2009 stimmte das österreichische Parlament einstimmig für eine Reform des Haushaltswesens des Bundes, welche als einen Schwerpunkt die Einführung einer **wirkungsorientierten Haushaltsführung** bundesweit ab dem Jahr 2013 vorsieht. Dabei handelt es sich nicht bloß um eine technische, inneradministrative Anpassung. Vielmehr soll das Budget zu einem integrierten Steuerungsinstrument für Ressourcen, Wirkungen und Leistungen werden. Ein integrierter Teil dieses Performance Budgeting Modells ist zudem die Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

Im Folgenden werden die wirkungsorientierte Haushaltsführung und das Gender Budgeting beschrieben. Da das Modell nur im Gesamtzusammenhang der Reform verständlich erklärt werden kann, wird zunächst die gesamte Haushaltsrechtsreform kurz skizziert. Für eine erfolgreiche Umsetzung ist aber der Prozess mindestens genauso wichtig wie die Inhalte. Aus diesem Grund beschreibt der zweite Teil dieses Aufsatzes die Herangehensweise an die Reform, die die Verankerung von so umfassenden Änderungen ermöglicht hat.

2 Überblick über die österreichische Reform des Haushaltswesens des Bundes

Durch die Haushaltsrechtsreform wird die Budgetsteuerung auf österreichischer Bundesebene grundlegend verändert. Aufgrund ihres großen Umfangs werden die einzelnen Teilbereiche in zwei Etappen, ab dem Jahr 2009 bzw. 2013, umgesetzt. Abbildung 1 zeigt einen Überblick über die Reform.

Aus rechtlicher Sicht beruht die Reform einerseits auf einer Novelle der österreichischen Bundesverfassung sowie des Bundeshaushaltsgesetzes. Da die zweite Etappe so umfangreich ist, wurde das Bundeshaushaltsgesetz hierfür nicht novelliert, sondern gänzlich neu verfasst.

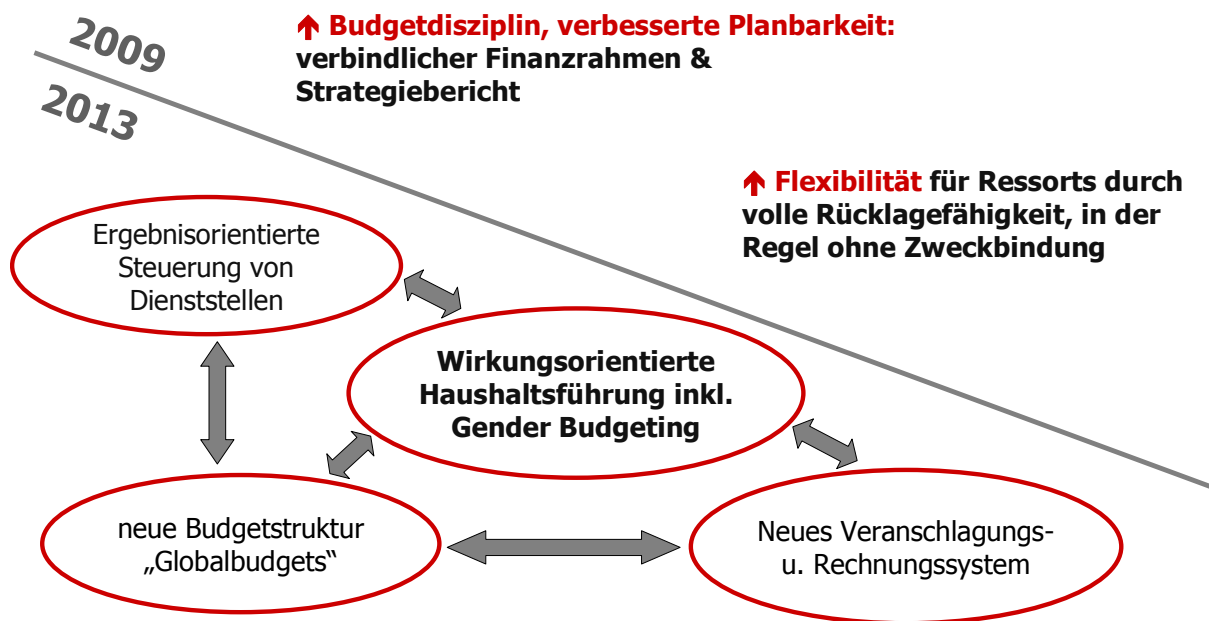


Abbildung 1: Überblick über die österreichische Haushaltsrechtsreform des Bundes

2.1 Die erste Reformetappe

In der ersten Etappe der Reform wurde ein Bundesfinanzrahmen mit gesetzlich verbindlichen Ausgabenobergrenzen für die fünf Rubriken des Bundeshaushalts für die jeweils folgenden vier Jahre eingeführt. Der Finanzrahmen wird jedes Jahr um ein weiteres ergänzt. Die dadurch verstärkte Budgetdisziplin auf aggregierter Ebene wird durch erhöhte Flexibilität im Budgetmanagement auf unterer Ebene kompensiert: Seit Beginn 2009 können Ministerien Budgetmittel, die bis Ende des Jahres nicht verbraucht wurden, sowie bestimmte unterjährig erzielte Mehreinnahmen ohne Zweckbindung einer Rücklage zuführen und in späteren Jahren einsetzen.

2.2 Die zweite Reformetappe

Die zweite Etappe der Reform beruht auf einer Änderung der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltsführung des Bundes: Die klassischen Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit gehen in neuen vier Grundsätzen auf. Laut Art. 51 Abs. 8 B-VG lauten diese:

- Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern,
- Effizienz,
- Transparenz,
- möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage.

Zusätzlich ist die Berücksichtigung der Gleichstellung bei der Haushaltsführung auch im Art. 13 Abs. 3 der österreichischen Bundesverfassung verankert. Diese Bestimmung gilt zudem für alle drei Gebietskörperschaften und lautet:

„Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.“

Inhaltlich besteht die zweite Etappe der Reform, wie in Abbildung 1 dargestellt, aus vier Kernelementen. Wichtigste Grundlage ist eine neue Budgetstruktur, die

das Bundesbudget in etwa 70 sachlich gegliederte Politikbereiche, so genannte Globalbudgets, aufteilt. Damit wird die klassische Struktur mit weit über 1000 gesetzlich bindenden Budgetansätzen ersetzt und die Basis für eine ergebnisorientierte Steuerung geschaffen. Das Veranschlagungs- und Rechnungssystem wird zudem um doppische Elemente ergänzt, um mehr als nur die Geldfluss- bzw. Finanzierungssicht des Budgets und Rechnungsabschlusses darzustellen. Im Kern der zweiten Etappe, das ist auch graphisch absichtlich so dargestellt, steht jedoch die Wirkungsorientierung gemeinsam mit einer ergebnisorientierten Steuerung von Verwaltungsdienststellen. Die Wirkungsorientierung gilt dabei als Königsdisziplin, weil eine Umsetzung nicht nur budgettechnische Änderungen, sondern eine neue Denk- und Steuerungsphilosophie für Politik und Verwaltung mit sich bringt. Gender Budgeting ist ein integrierter Teil davon.

3 Wirkungsorientierte Haushaltsführung und Gender Budgeting

3.1 Überblick

Eine wirkungsorientierte Haushaltsführung erfordert eine Ausrichtung des gesamten Haushaltswesens auf zu erzielende Wirkungen. Diese ist in Planung, Vollzug und Kontrolle zu verankern und von allen betroffenen Akteuren auf allen hierarchischen Ebenen umzusetzen. Ausgangspunkt dafür bildet die Planung im Rahmen einer wirkungsorientierten Budgetierung. Dabei wird das Budget zu einem umfassenden Steuerungsinstrument. Neben den Inputs oder Ressourcen, werden hinkünftig auch die zu erzielenden Wirkungen und die Maßnahmen zu deren Umsetzung darin dargestellt. Wichtig ist, dass Finanz- und Wirkungsinformation nicht voneinander getrennt, sondern integriert dargestellt und gesteuert werden. Drei zentrale Ziele werden damit verfolgt:

- eine transparentere Darstellung für Parlament und Öffentlichkeit;
- die Prioritätensetzung auf politischer Ebene wird gefördert;
- die Ergebnisverantwortlichkeit in der Verwaltung wird gestärkt.

Aus dieser Zielsetzung ergibt sich, dass kein direkter Konnex zwischen Zielerreichung und Budgetzuweisung, d.h. keine so genannte „Taximeter-Budgetierung“, eingeführt wird. Es soll das Bundesbudget hinkünftig nicht durch Indikatoren gesteuert werden; Erfolg soll nicht automatisch zu Budgeterhöhungen, Misserfolg nicht automatisch zu Budgetkürzungen führen. Vielmehr steht im Mittelpunkt, einen inhaltlich nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Wirkung bzw. Ergebnissen für die Bürgerinnen und Bürger darzustellen.

Generell gilt, dass ein Teil der dargestellten Finanzinformationen im Bundesvoranschlag gesetzlich bindend ist. Die Wirkungsinformationen sind zwar vom Gesetzesbeschluss über den jeweiligen Haushalt mit umfasst, haben aber nur indikativen Charakter, um einen Normenkonflikt mit der materiellen Gesetzgebung zu vermeiden. Allerdings darf hier der Druck des Parlaments und der Öffentlichkeit nicht unterschätzt werden: Je transparenter und fokussierter die Darstellungsweise, umso politisch gestaltungsmächtiger werden die Wirkungsinformationen.

3.2 Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag

Abbildung 2 zeigt im Überblick die Darstellung von Wirkungsinformationen in den Budgetunterlagen.

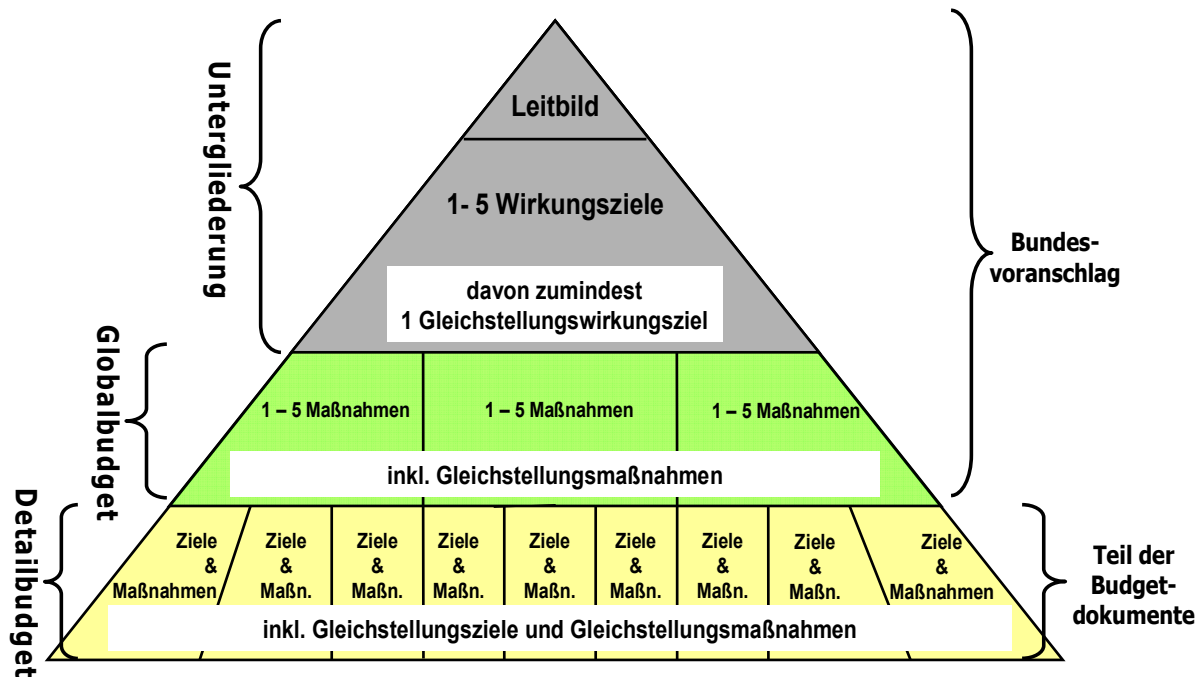


Abbildung 2: Überblick über die Darstellung der Wirkungsinformationen im Bundesvoranschlag und weiteren Budgetdokumenten

Die oberste Ebene stellt die Untergliederung dar. Das Bundesbudget ist in rund 30 Untergliederungen eingeteilt, wobei ein Ressort immer jeweils eine oder mehrere Untergliederungen verwaltet.

Auf Untergliederungsebene werden ein Leitbild sowie maximal fünf Wirkungsziele dargestellt. Von den fünf Wirkungszielen muss zumindest eines davon die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern betreffen. Abbildung 3 zeigt die Darstellung von Wirkungsinformationen im Bundesvoranschlag je Untergliederung.

Leitbild:

1 Leitbild je Untergliederung: strategische Ausrichtung/Orientierungsrahmen/Kernaufgaben

Wirkungsziel:

1 bis 5 Wirkungsziele je Untergliederung – zumindest eines davon ein Gleichstellungsziel; politische Prioritäten/Kernaufgaben; kurz- bis mittelfristig

Warum dieses Wirkungsziel:

Begründung für Handlungsbedarf

Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt:

Aufzählung von Maßnahmen, die kurz- bis mittelfristig zur Zielerreichung umgesetzt werden

Wie sieht Erfolg aus:

Kennzahl/en, die kurz- oder mittelfristig den Beitrag der gesetzten Maßnahmen zum Erfolg anzeigt/en

Abbildung 3: Darstellung von Wirkungsinformationen im Bundesvoranschlag je Untergliederung

Die nächste Ebene unter den Untergliederungen stellen die sogenannten Globalbudgets dar. Diese stellen sachlich zusammengehörige Politikbereiche dar, wie beispielsweise Polizei, allgemeinbildende höhere Schulen, Gerichtswesen, Umweltförderung. Eine Untergliederung wird im Regelfall in bis zu fünf Globalbudget unterteilt, wodurch sich etwa 70 Globalbudgets für das rund 70 Milliarden umfassende Bundesbudget ergeben. Die gesetzliche Bindungswirkung des Budgets liegt dabei auf der Summe der Auszahlungen und Aufwendungen je Globalbudget.

Im Rahmen der Wirkungsorientierung sind je Globalbudget maximal fünf Maßnahmen darzustellen, mit denen die Wirkungsziele auf Untergliederungsebene verfolgt werden. Maßnahmen stellen dabei einen übergeordneten Sammelbegriff für Leistungen, Vorhaben, Aktivitäten und Projekte dar. Jede Maßnahme ist mit zumindest einer Kennzahl oder einem Meilenstein zu versehen. Dies soll ermöglichen, ex post den tatsächlichen Erfolg feststellen zu können. Ein Meilenstein ist definiert als ein abgrenzbares Ergebnis im Verlauf der Umsetzung einer Maßnahme, eine Kennzahl stellt eine quantitativ und objektiv messbare Größe dar.

Jedes Wirkungsziel der Untergliederung muss zumindest in einem der Globalbudgets mit einer Maßnahme hinterlegt sein. Damit wird sichergestellt, dass keine Ziele formuliert werden, die in der Praxis nicht umgesetzt werden. Diese Regelung gilt in gleicher Weise auch für das Gleichstellungswirkungsziel.

Die Darstellung der Wirkungsinformationen im Bundesvoranschlag ist durchgehend im Umfang beschränkt. Dies soll einerseits die Prioritätensetzung fördern und verhindern, dass wesentliche Informationen in der Masse verschwinden und der Bundesvoranschlag unübersichtlich wird. Eine Übersicht über die Darstellung von Wirkungsinformationen im Bundesvoranschlag je Globalbudget zeigt Abbildung 4.

Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme/n

Beitrag zum/ zu den Wirkungsziel/en	Wie werden die Wirkungsziele verfolgt? Maßnahmen	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für das Jahr n+1	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für das Jahr n
zB 1, 4	Definition Maßnahme: Sammelbegriff für Leistungen, Vorhaben, Aktivitäten, Projekte...; Angabe von 1 bis 5 Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme/n	Kennzahl: quantitativ und objektiv messbare Größe; Meilenstein: abgrenzbares Ereignis im Verlauf der Umsetzung	Analog zu Budgetdaten: Wird eine Maßnahme aus dem Vorjahr fortgeführt, Übernahme der Angaben aus dem vorangegangenen Bundesvoranschlag

Abbildung 4: Darstellung von Wirkungsinformationen im Bundesvoranschlag je Globalbudget

3.3 Wirkungsorientierung in weiteren Budgetdokumenten

Die nächst tiefere Ebene in der Budgetstruktur nach den Untergliederungen und Globalbudgets stellen so genannte Detailbudgets dar. Deren Obergrenzen werden nicht mehr gesetzlich, sondern verwaltungsintern festgelegt. Sie werden jedoch dem Parlament im Detail mitgeteilt. Analog zum Bundesvoranschlag erfolgt auch hier eine Darstellung der Ressourcen, d.h. Budget und Personal, so-

wie auch der Ziele und Maßnahmen. Ebenso wie auch auf den höher aggregierten Budgetebenen, sind Gleichstellungsziele und -maßnahmen anzugeben.

3.4 Näheres zu Gleichstellungszielen und -maßnahmen

Gleichstellungsziele und -maßnahmen können generell auf externe, gesellschaftspolitische Ziele sowie auf interne, ressortspezifische Ziele ausgerichtet werden. Ein Gleichstellungsziel für die Bildungs- oder Gesundheitspolitik beispielsweise stellt ein externes, eines für die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im jeweiligen Ressort stellt ein internes Ziel dar. Da sich die Wirkungsorientierung wie auch die gesamte öffentliche Leistungserstellung an die Bürgerinnen und Bürger richtet, ist das Gleichstellungswirkungsziel auf Ebene der Untergliederungen primär auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten. Fiktive Beispiele dafür sind:

- **Wirkungsziel:** Verringerung der ungleichen Verteilung der Erwerbsarbeit zwischen Männern und Frauen; Erhöhung des Anteils der Frauen unter den Vollbeschäftigten
Maßnahme: Erhöhung der Anzahl von Kinderbetreuungsplätzen für Unterdreijährige bis 2015 auf xx bzw. um xx % gegenüber dem Ausgangswert von xx im Jahr 2012
- **Wirkungsziel:** Verbesserung des Gesundheitszustands der männlichen Bevölkerung über 50 Jahre
Maßnahme: Durchführung einer Gesundheitskampagne für Vorsorgeuntersuchungen, die im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung gedeckt sind
- **Wirkungsziel:** Erhöhung des Anteils weiblicher Studierender in technischen und naturwissenschaftlichen Studienfächern
Maßnahme: Einführung von gendersensiblen Lehrmethoden in allgemeinen und berufsbildenden höheren Schulungen in technischen und naturwissenschaftlichen Fächern

- **Wirkungsziel:** Verringerung der Einkommensschere zwischen Männern und Frauen (gender pay gap)
Maßnahme: Erhöhung der steuerlichen Anreize für eine Aufteilung von Elternkarenz zwischen beiden Partnern

Diese fiktiven Beispiele zeigen, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Wirkungsorientierung inklusive Gender Budgeting nicht auf die Verwaltung beschränkt sein kann. Alle diese Wirkungsziele sind zutiefst politischer bzw. strategischer Natur und müssen daher auch von der politischen Ebene festgesetzt und mitgetragen werden. Die praktische Umsetzung liegt in der Folge bei der Verwaltung. Auch kann und soll die Verwaltung bei der Problemanalyse und Ideen- und Maßnahmenfindung einen wertvollen Beitrag leisten. Ohne Unterstützung von politischer Seite ist die Umsetzung der Wirkungsorientierung sowie des Gender Budgeting jedoch nicht oder nur wenigen Randbereichen möglich.

3.5 Wirkungsorientierung und Gender Budgeting im Vollzug: Wirkungscontrolling

Die Wirkungsorientierung inklusive des Gender Budgeting hört jedoch nicht bei der Planung auf. Für den Vollzug ist generell festgelegt, dass jedes Ressort ein Wirkungscontrolling einzurichten hat. Damit soll sichergestellt werden, dass die geplanten Wirkungsziele und Maßnahmen ressortintern handlungsleitend werden und in der Praxis umgesetzt werden.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der Reform eine ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt gegründet. Zentrale Aufgabe dieser Stelle ist eine halbjährliche Berichterstattung an den Budgetausschuss des Nationalrats zur Wirkungsorientierung. Das Berichtswesen ist so angelegt, dass der Budgetausschuss rechtzeitig zur Budgetdebatte für das folgende Finanzjahr den Bericht über die Ergebnisse zur Wirkungsorientierung des abgelaufenen Finanzjahres erhält. Somit kann der Budgetkreislauf geschlossen werden und die Parlamentarierinnen und Parlamentarier können Erfahrungen aus der Vergangenheit, inklusive jenen im Rahmen der Gleichstellung, in die Budgetdebatte einfließen lassen.

4 Vorgangsweise bei der Reform

4.1 Die Reform unumkehrbar machen

Viele gute Reformideen beginnen und enden auch mit dem Konzept dazu. Ganz besonders groß ist dieses Risiko bei Reformen großen Umfangs, die nicht rasch in einem Schritt umgesetzt werden können, was auch auf die Haushaltsrechtsreform zutrifft.

Damit die Haushaltsrechtsreform nicht in der ersten Etappe stecken bleibt, lautete die Devise: „Zuerst Beschluss der Eckpunkte für die gesamte Reform, Details zu einem späteren Zeitpunkt“. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, beruht sowohl die erste als auch die zweite Etappe auf einer Novelle der Bundesverfassung. Um die Umsetzung der gesamten Reform sicherzustellen, wurde die Verfassungsnovelle für beide Etappen gleichzeitig ausgearbeitet und dem Parlament, gemeinsam mit der Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes für die erste Etappe, zum Beschluss vorgelegt. Dieser erfolgte einstimmig im Dezember 2007. Damit wurde auch die Einführung des Gender Budgeting gesetzlich verbindlich. Der Beschluss für das Bundeshaushaltsgesetz 2013 erfolgte fast genau zwei Jahre später, im Dezember 2009. Auch dieser Beschluss wurde einstimmig gefasst.

4.2 Einbindung der betroffenen Akteure inklusive der Politik

Die Vorgehensweise bei der Beschlussfassung sowie die einstimmige Verabschiedung war nur durch ein umfassendes Kommunikationskonzept möglich, welches nicht nur die verschiedenen Akteure innerhalb der Verwaltung, sondern auch auf politischer Ebene umfasste.

Einen wesentlichen Erfolgsfaktor stellte die Gründung eines parlamentarischen Beirats zur Haushaltsrechtsreform dar. Dieser Beirat wurde bereits im Jahr 2004, dh. zum Zeitpunkt der Konzepterstellung gegründet, und besteht bis zum heutigen Tag. In diesem Gremium sind alle Parlamentsparteien mit Abgeordneten und Expert/innen sowie Bundeskanzleramt, Rechnungshof und das Finanzministerium vertreten. Der Beirat wird seit seiner Gründung regelmäßig von Vertreter/innen des Finanzministeriums unter der Leitung des höchstrangigen Beamten

für das Bundesbudget über den Stand der Reform informiert. Durch diese Vorgehensweise wurde nicht nur der Kommunikationsfluss zwischen Politik und Verwaltung gestärkt, sondern es konnten auch die Anforderungen und Wünsche des Parlaments in die Reform einfließen.

Kontakte mit dem Rechnungshof fanden nicht nur im Rahmen des Beirates, sondern auch darüber hinaus statt. Ein weiterer wichtiger Akteur ist das Bundeskanzleramt. Der Bundeskanzler hat in Österreich zwar keine Richtlinienkompetenz, ist jedoch der Regierungskordinator und hat daher in einem funktionierenden wirkungsorientierten Steuerungssystem eine zentrale Funktion. Durch die Übertragung der Funktion des ressortübergreifenden Wirkungscontrolling an das Bundeskanzleramt konnte eine den Kernkompetenzen entsprechende Verteilung der Aufgaben im Rahmen der Wirkungsorientierung erreicht werden.

Ebenso wurden die Ressorts sowie die Obersten Organe regelmäßig über den Umsetzungsstand der Reform durch Veranstaltungen und die Veröffentlichung von Konzepten und Materialien informiert. In diesen Kreisen war die gesamte Palette an möglichen Emotionen vorhanden; von Widerstand über Unglauben über die tatsächliche Realisierung bis hin zur Witterung von Chancen. Erfreulich ist, dass sich – je näher die Budgeterstellung für das Jahr 2013 rückt – zeigt, dass die neuen Steuerungsmöglichkeiten in vielen Ressorts als eine Chance gesehen werden. Viele Reformideen, die in früheren Jahren nicht über das Konzeptstadium hinaus gelangt sind, können nun in angepasster Form verwirklicht werden.

4.3 Innovation durch und aus der Verwaltung

Ein weiteres Charakteristikum der Reform ist, dass sie eine Innovation aus der Verwaltung heraus darstellt und von dieser auch erarbeitet wurde. Die Beratungsbranche kam bzw. kommt im Finanzministerien nur sehr selektiv in spezifischen Teilbereichen, wie der IT-Umsetzung oder in bestimmten Bereichen des Rechnungswesens zum Einsatz. Die starke Involvierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat sich in zweierlei Hinsicht als sehr positiv herausgestellt. Erstens hat die Verwaltung selbst ein langfristiges Interesse an einem funktionierenden Gesamtsystem und kennt auch die Schwächen am besten bzw. hat ein Gefühl für praktikable Lösungen. Zweitens wird damit den Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern Wertschätzung vermittelt, die Verankerung des Wissens gesichert und die Weiterentwicklung gefördert.

Das Jahr 2010 wurde einem umfassenden Schulungsprogramm für den gesamten Bundesbereich gewidmet, wobei die Schulungen wiederum größtenteils durch Trainerinnen und Trainer aus dem Budget- und IT-Bereich des Finanzministeriums und des Bundeskanzleramts gestellt wurden.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Wie eingangs erwähnt stellt die Haushaltsrechtsreform, insbesondere durch die Wirkungsorientierung, eine grundlegende Änderung in der Steuerung der Leistungserstellung auf österreichischer Bundesebene dar. Die erfolgreiche Umsetzung wird dabei sowohl von der Verwaltung als auch von der politischen Leitung abhängen. Wichtig ist, dass sich die Verwaltung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb dieses neuen Systems bewusst wird.

Einerseits ist sie für die Umsetzung der politischen Vorgaben zuständig, andererseits spielt sie jedoch mit ihrer langfristig ausgerichteten Expertise eine wichtige Rolle in der Problem- und Ursachenanalyse sowie in der Ideen- und Maßnahmenfindung.

Die Herausforderung liegt nun an einer gezielten Umsetzung in der Praxis. Dabei wird nicht eine große Masse an Wirkungszielen und -maßnahmen über den Erfolg entscheiden. Vielmehr gilt es Prioritäten zu definieren, die tatsächlich gesellschaftspolitische Effekte, sprich Wirkungen, nach sich ziehen. Nicht nur für die Umsetzung der Reform, sondern auch für die Gleichstellung insgesamt gilt, dass eine Änderung der Denkweise und -handlungsweise die schwierigste Disziplin ist. Soweit das bisher beobachtbar ist, scheint diese Herausforderung erfolgreich angenommen zu werden.

Weiterführende Informationen zur Wirkungsorientierung sowie zur gesamten Haushaltsrechtsreform finden sich auf der Internetseite des Bundesministeriums für Finanzen unter: <https://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform>.