

**BUDGET**

**REFORM**

**Unser Steuergeld wirksam einsetzen.**

# **Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung in Österreich**

Friederike Schwarzenborfer  
Stellvertretende Sektionsleiterin, Budgetsektion  
Bundeministerium für Finanzen, Wien

11. Speyer Forum 4. Oktober 2011

# Die Haushaltsrechtsreform des Bundes

---



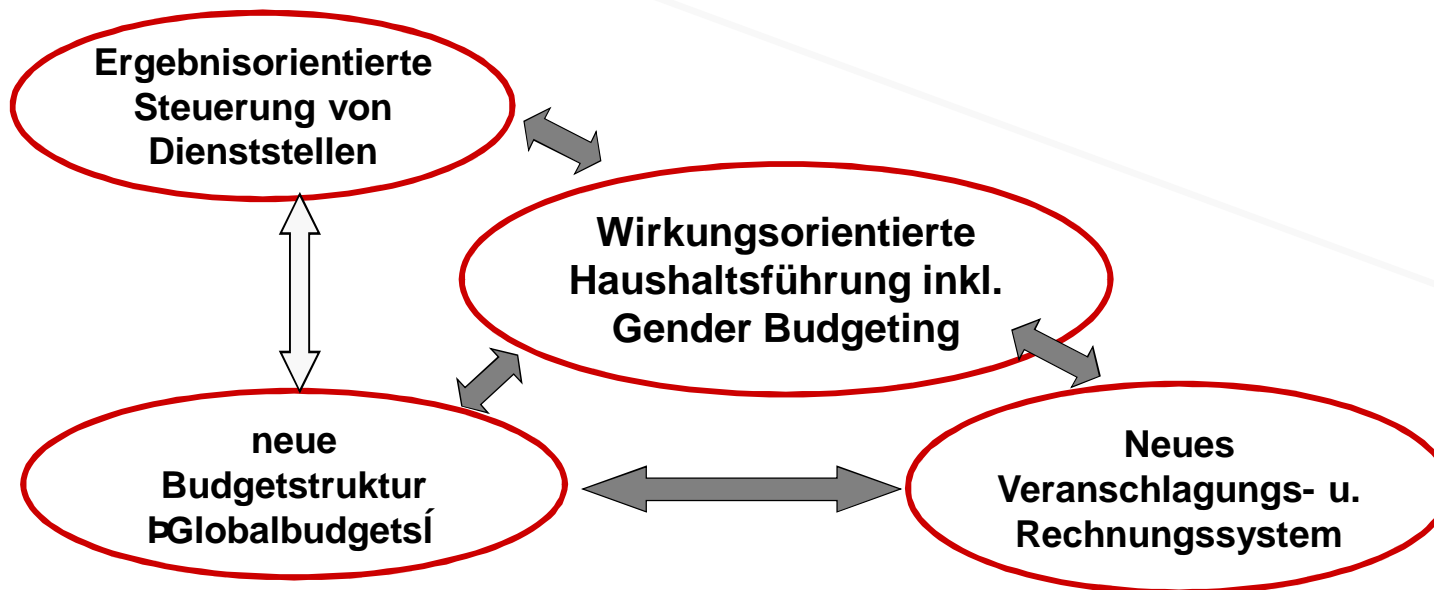
- **Grundanliegen: Besser steuern**
  
- **Adressiert Schwächen der derzeitigen Haushaltssteuerung:**
  - . Keine mehrjährige verbindliche Ausrichtung
  - . Inputorientierung weitgehend vorherrschend
  - . Steuerungsmonopol der Kameralistik
  
- **Budget als umfassendes Steuerungsinstrument für Ressourcen + Wirkungen/Leistungen**

# Übersicht 1. und 2. Etappe Haushaltsrechtsreform

➤ **↑ Budgetdisziplin, verbesserte Planbarkeit:**  
verbindlicher Finanzrahmen & Strategiebericht

- **↑ Flexibilität** für Ressorts durch volle Rücklagefähigkeit, in der Regel ohne Zweckbindung

ab 2009  
ab 2013



# 1. Etappe der Haushaltsrechtsreform

---

- **gilt seit 2009**
- **definiert Ausgabenobergrenzen rollierend für 4 Jahre (Bundesfinanzrahmen bis 30.4. an Parlament)**
- **jährliches Budget (normalerweise: Erstellung im Herbst) muss sich innerhalb des Bundesfinanzrahmens bewegen**
- **nicht ausgenützte Mittel und definierte Mehreinnahmen bleiben grundsätzlich den Ressorts dies hat sich bereits als effektives Steuerungsmittel in der Praxis bewährt.**

# 1. Etappe: Strategiebericht

---

- **Schaufenster zentraler Vorhaben des Ressorts, Gliederung in Untergliederungen = Ressortbudgets.**
- **Prägnant und fokussiert darstellen: Vor welchen Herausforderungen steht das Ressort? Welche Ziele nimmt sich das Ressort daher vor? Mit welchen Schwerpunkten werden die Ziele verfolgt?**
- **Angaben müssen konsistent sein mit den dem Ressort zur Verfügung stehenden Mitteln, daher: Was macht das Ressort aus diesen Ressourcen?**
- **Nicht aber: Was macht das Ressort nicht, weil ihm die Mittel fehlen.**

# 1. und 2. Etappe: Strategiebericht neu



## Erläuterungen zur Untergliederung xx

Mio. €	Erfolg	BVA	Finanzrahmen			
	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4
Auszahlungen						
Abweichungen zum vorangegangenen BFRG						
Auszahlungen insgesamt						
fix						
variabel						

### Herausforderungen:

> ...

### Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziele:

> ...

### Wichtigste laufende und geplante Maßnahmen und Reformen:

> ...

### Auszahlungsschwerpunkte:

> ...

### Abweichungen zum vorangegangenen Bundesfinanzrahmengesetz:

> ...

### Risiken; erforderliche Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen

> ...

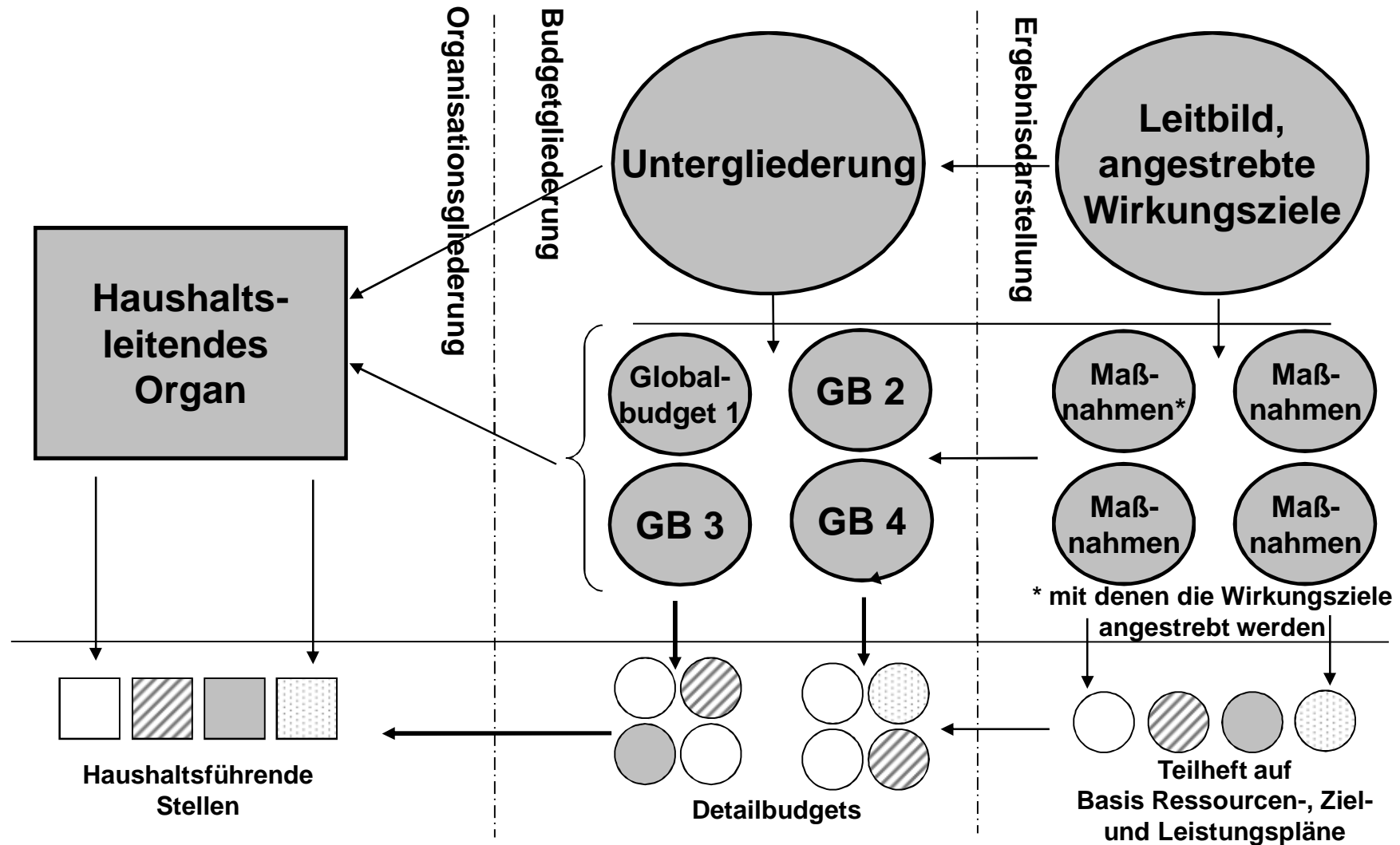
## 2. Etappe: Einleitung

---

### Zentrale Themen der 2. Etappe:

- neue Budgetstruktur (Zusammenhang mit Organisations- und Personalstruktur)
- neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem (von der Kameralistik zur Doppik)
- **wirkungsorientierte Haushaltsführung**
- **ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen**
- diese zentralen Themen spiegeln sich in den neuen Verfassungsgrundsätzen wieder: Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz, möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes

## 2. Etappe: Steuerungsarchitektur



## 2. Etappe: Wirkungsorientierung

---

### Ziele:

- Budget vom angestrebten Ergebnis her denken
- daher: Zusammenschau von Ressourcen und Wirkungen/Maßnahmen
- Budget wird zu integriertem Planungsdokument für beide Dimensionen
- strategischere Orientierung von Politik und Verwaltung
- Öffentlichkeit soll erkennen, was mit Steuergeld an Ergebnissen generiert wird

## 2. Etappe: Angaben zur Wirkungsorientierung

---

### ➤ Die wichtigsten Elemente:

- Wirkungsorientierte Budgetierung: Angaben zur Wirkungsorientierung im Strategiebericht, Bundesvoranschlag und in den Teilheften
- Wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben mit finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
- Wirkungscontrolling
- Berichtslegungs- und Informationspflichten
- Steuerung der haushaltsführenden Stellen mit Hilfe des Ressourcen-/Ziel- und Leistungsplans

### ➤ Ziele:

- Transparente Darstellung
- Erleichterung der Prioritätensetzung
- Stärkere Ergebnisverantwortlichkeit

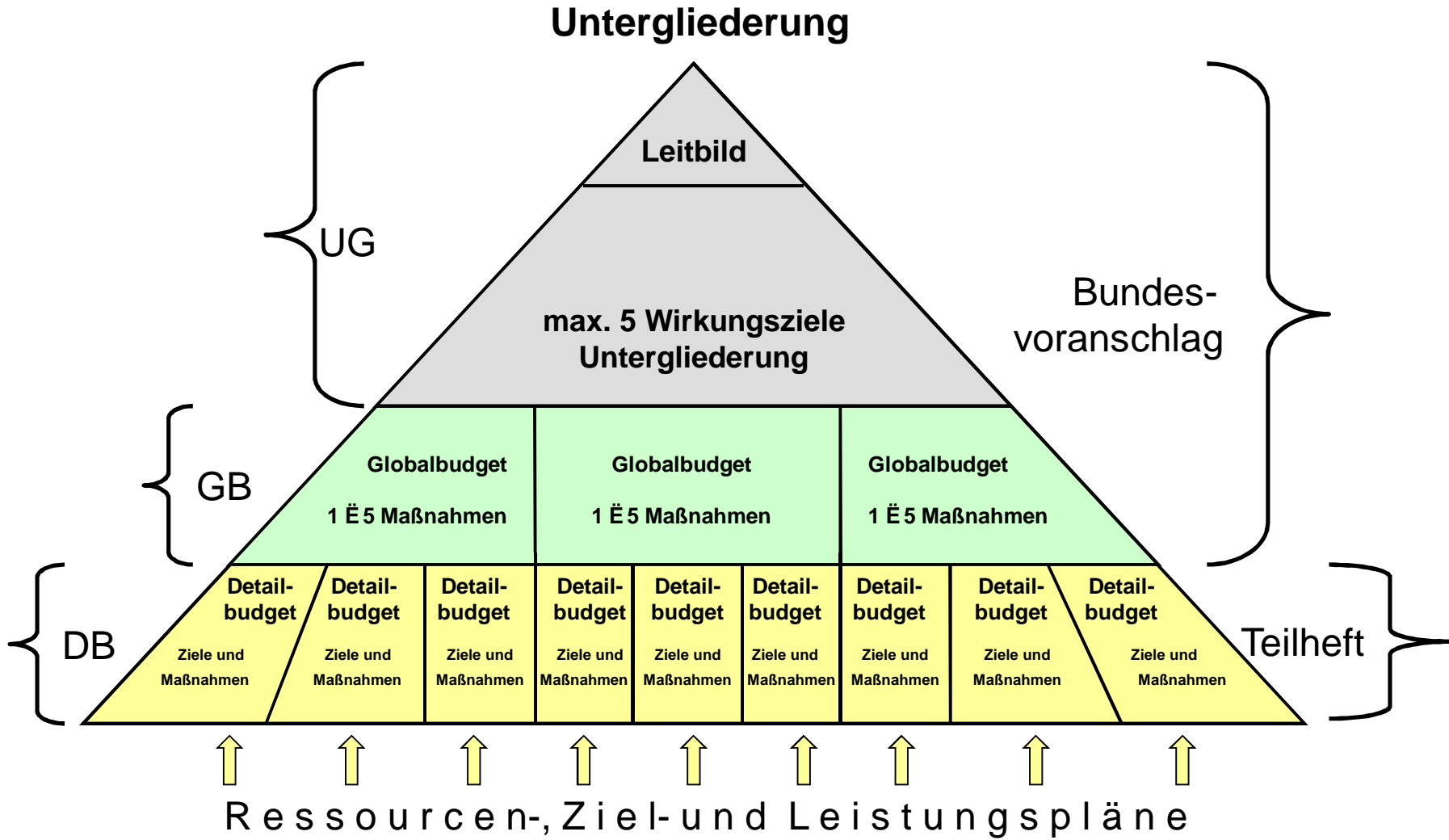
## 2. Etappe: Angaben zur Wirkungsorientierung

---

- **Strategiebericht:** Fokus auf gesamtbudgetärem Rahmen, Einseiter je Untergliederung mit qualitativer Zusammenfassung
- **Bundесvoranschlag je Untergliederung (UG):** Leitbild, max. 5 Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziel
- **Bundесvoranschlag je Globalbudget (GB):** max. 5 Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme, jüngste Empfehlungen des Rechnungshofs und haushaltsleitendes Organ
- **Teilheft je Untergliederung** mit Zielen und Maßnahmen

**Wirkungsinformationen: *indikativ* Bestandteil des BFG**

# Zielhierarchie ab 2013



## 2. Etappe: Wirkungsorientierung - Bundesvoranschlag je UG

Leitbild:

Finanzierungsvoranschlag	Obergrenze	BVA n+1	BVA n	Erfolg n-1
<b>Allgemeine Gebarung</b>	<b>BFRG</b>			
Einzahlungen				
<b>Auszahlungen fix</b>				
<b>Auszahlungen variabel</b>				
<b>Summe der Auszahlungen</b>				
Nettofinanzierungsbedarf				

Gesetzlich bindend

Ergebnisvoranschlag	BVA n+1	BVA n	Erfolg n-1
Erträge			
Aufwendungen			
Nettoergebnis			

Anmerkungen:

- 1) Die gesetzliche Bindungswirkung liegt auf Ebene der Untergliederung ausschließlich auf den (fixen und variablen) Auszahlungen des Finanzierungsvoranschlag.
- 2) BFRG = Bundesfinanzrahmengesetz

## 2. Etappe: Wirkungsorientierung - Bundesvoranschlag je UG

Wirkungsziel 1:

Warum dieses Wirkungsziel:

Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt:

Wie sieht Erfolg aus:

- **Max. 5 Wirkungsziele je Untergliederung (UG)**
- Zumindest 1 Wirkungsziel je UG direkt aus **Gleichstellungsziel** abgeleitet
- Ziel: **Kompakte Zusammenschau** von Finanzmitteln und Wirkungsinformationen

## 2. Etappe: Wirkungsorientierung - Bundesvoranschlag je GB

Gesetzlich bindend

<b>Globalbudget xx.01 <i>Bezeichnung: Ergebnisvoranschlag</i></b>	<b>BVA n+1</b>	<b>BVA n</b>	<b>Erfolg n-1</b>
Ertrag aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers			
Finanzertrag			
<b>Ertrag</b>			
Personalaufwand			
Betrieblicher Sachaufwand			
Transferaufwand			
Finanzaufwand			
<b>Aufwand</b>			
<i>...hievon variabel</i>			
<b>Nettoergebnis</b>			

<b>Globalbudget xx.01 <i>Bezeichnung: Finanzierungsvoranschlag</i></b>	<b>BVA n+1</b>	<b>BVA n</b>	<b>Erfolg n-1</b>
Einzahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers			
Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit			
Einzahlungen aus der Rückzahl. v. Darl. u. gewährten Vorschüssen			
<b>Einzahlungen</b>			
Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit			
Auszahlungen aus Transfers			
Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit			
Auszahlungen aus der Gewährung v. Darl. u. gewährten Vorschüssen			
<b>Auszahlungen</b>			
<i>...hievon variabel</i>			

## 2. Etappe: Wirkungsorientierung - Bundesvoranschlag je GB

Maßnahmen (max. 5 inkl. Gleichstellungsmaßnahmen)

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

**Kommentar zu Maßnahmen aus dem vorangegangenen Bundesvoranschlag, die im gegenständlichen Bundesvoranschlag nicht mehr unter den fünf wichtigsten Maßnahmen angeführt sind**

**Jüngste Empfehlungen des Rechnungshofs**

**Stellungnahme des haushaltsleitenden Organs zu den Empfehlungen des Rechnungshofs**

## 2. Etappe: Wirkungsorientierung - Teilheft

### ► je Untergliederung ein Teilheft mit Informationen

- zur Untergliederung und Globalbudgets: Budgetstruktur inkl. Verantwortlichkeiten, Budget, Personal, Erläuterungen
- zu Detailbudgets: Budget, Personal, **Angaben zur Wirkungsorientierung**, Erläuterungen

#### Ziele

Ziel 1:

Ziel 2:

...

Beitrag zum Ziel	Wie werden die Ziele verfolgt? Wesentliche Maßnahmen	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für das Jahr n+1	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für das Jahr n

## 2. Etappe: Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan



### Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan...

- ist ein **ressortinternes** Steuerungsinstrument
- ist nicht Teil der Budgetdokumente, bildet aber die **Grundlage** für die Erstellung der **Teilhefte**
- wird analog zum Bundesfinanzrahmen für **vier** Jahre erstellt und jährlich aktualisiert
- wird von der **HHF Stelle** erstellt und vom HHLO bzw. der übergeordneten HHF Stelle genehmigt
- muss mit den Wirkungszielen der Untergliederung und Maßnahmen des Globalbudgets **abgestimmt** sein (inhaltliche Konsistenz)

## 2. Etappe: Wirkungsorientierung - Gender Budgeting



- **Integration ins Budget** auf allen Steuerungsebenen: Strategiebericht, Untergliederung, Globalbudget, Detailbudget etc.
- **Analyse- und Steuerungsinstrument:**

**ist insbesondere auszurichten auf...**

- **externe/gesellschaftspolitische Wirkungsziele;** dh. Ziele und Maßnahmen aus Ressortfachbereichen, die der Gleichstellung dienen;

wenn dies nicht möglich ist, Ausrichtung auf:

- **interne/ressortspezifische Wirkungsziele;** dh. Ziele und Maßnahmen für die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die der Gleichstellung dienen

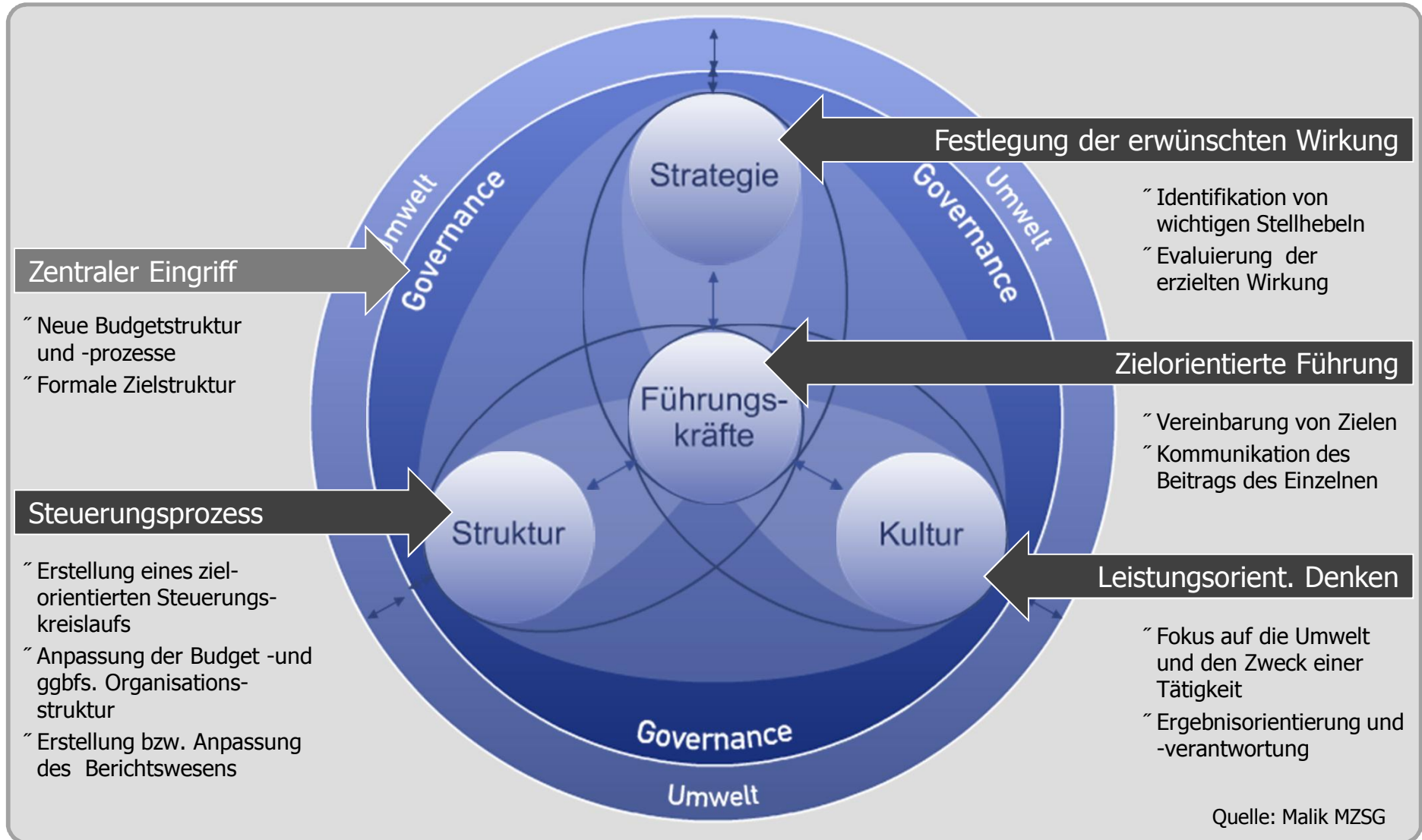
**wird umgesetzt im Rahmen der...**

- **Wirkungsziele** auf Ebene der Untergliederungen
- **Maßnahmen** auf Ebene der Globalbudgets
- **Ziele und Maßnahmen** auf Ebene der Detailbudgets

## 2. Etappe: Kriterien für Angaben zur Wirkungsorientierung

- **Relevanz:** wesentliche und bedeutsame Inhalte, Prioritäten
- **Inhaltliche Konsistenz:** Abstimmung zwischen den Angaben für die Untergliederung, Globalbudgets, Detailbudgets
- **Verständlichkeit:** für Parlament und interessierte Öffentlichkeit
- **Nachvollziehbarkeit:** Klarer Zusammenhang mit Ressortkompetenz und Regierungsauftrag
- **Vergleichbarkeit:** insbesondere zeitlich, dh. über mehrere Jahre, um Entwicklungen nachvollziehen zu können
- **Überprüfbarkeit:** Objektiv messbar/Erfolg feststellbar

# Wirkungsorientierung



## 2. Etappe: ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen



### Ziele:

- Dienststellen sollen ihre finanziellen und fachlichen Ziele bestmöglich erfüllen und damit
- bestmöglich zum erfolgreichen Agieren des gesamten Ressorts beitragen.
- Es geht also darum, die Haushaltsrechtsreform vor Ort „auf die Straße“ zu bringen

## 2. Etappe: ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen

- Dienststellen bekommen **globalen Ressourcenrahmen und Leistungsziele** vorgegeben und sind für deren Einhaltung verantwortlich
- Auf Dienststellenebene findet daher eine **mehrfährige Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanung** statt (Erstellung rollierender 4-jähriger Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne)
- **Anreizmechanismen:** ab 2013 werden die Rücklagen zwingend bei den für die jeweiligen Mittel zuständigen haushaltsführenden Stellen gebildet; Prämien an Bedienstete bei Zielerfüllung und Einhaltung der finanziellen Limits möglich
- **Sanktionen:** bei Verstößen gegen haushaltsrechtliche Vorschriften hat BMF zwei Sanktionsmöglichkeiten: Bindungen (Ressorts werden Mittel entzogen; Bedachtnahme auf Verhältnismäßigkeit) und Herabsetzung der Grenzen für die Mitbefassung des BMF bei Vorhaben mit budgetären Auswirkungen

## 2. Etappe: Wirkungscontrolling

### Wirkungscontrolling:

#### 1. Ressortintern:

- umfasst UG, GB, DB, RZL-Pläne
- Einrichtung ist Aufgabe des HHLO
- BKA: bietet methodische/prozesshafte Unterstützung

#### 2. Ressortübergreifend:

- umfasst Angaben zur Wirkungsorientierung auf UG- und GB-Ebene, dh. Wirkungsziele und Maßnahmen ( § 41)
- vom BKA durchgeführt
- dient der Qualitätssicherung
- umfasst die interne Evaluierung von Regelungsvorhaben und von sonstigen Vorhaben ( § 18)

#### Berichtspflicht des BKA:

- zwei mal jährlich Bericht an den Budgetausschuss:  
Stichtage 30. 4. und 30. 9. innerhalb eines Monats
- Vorlage bzw. Koordinierung durch BKA

# Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (1)

- **zentrales Instrument der Wirkungsorientierung**
- **gilt für Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben**
- **Formulierung von Zielen und Maßnahmen**
- **Abschätzung der Auswirkungen in ausgewählten Wirkungsdimensionen wie etwa:**

- “ finanzielle Auswirkungen
- “ wirtschaftspolitische Auswirkungen
- “ umweltpolitische Auswirkungen
- “ konsumentenpolitische Auswirkungen
- “ Verwaltungskosten für BürgerInnen
- “ Verwaltungskosten für Unternehmen
- “ Auswirkungen in sozialer Hinsicht
- “ geschlechtsspezifische Auswirkungen

# Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (2)

## Klare Handlungsanleitung

- **zweistufiges, pragmatisches Vorgehen – schlankes System: nur wesentliche Auswirkungen**
- **finanzielle Auswirkungen sind jedenfalls abzuschätzen**
- **einfaches, anwenderfreundliches Instrumentarium ermöglicht die Durchführung innerhalb der Verwaltung**
- **Übersichtliche Darstellungen der Ergebnisse**

# Interne Evaluierung

- **gilt für Rechtsnormen und durchgeführte Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung**
- **Zeitpunkt: spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten bzw. Durchführung**
- **Evaluierung der Zielerreichung und der tatsächlich eingetretenen Auswirkungen**
- **Ergebnisse werden der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA gemeldet**

## 2. Etappe: Fazit

- ändert nicht nur einzelne Steuerungselemente, sondern strebt auf Bundesebene **umfassende neue Haushaltssteuerung an**
- geht weit **über Haushaltsangelegenheiten hinaus**
- bedingt **Kulturwandel**
  - in der gesamten Bundesverwaltung
  - aber auch in der Politik  
(Prioritätensetzung, Transparenz der Entscheidungen)

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Friederike Schwarzenhofer  
Bundesministerium für Finanzen  
1030 Wien, Hintere Zollamtsstraße 2b  
e-mail: [friederike.schwarzenhofer@bmf.gv.at](mailto:friederike.schwarzenhofer@bmf.gv.at)  
Telefon: 0043 1 51433-502200