

Ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung auf Bundesebene

Chancen und Empfehlungen



Zusammenfassung

Die Einführung von ziel- und wirkungsorientierter Haushaltsführung hat sich in den letzten Jahren bereits in verschiedenen Gebietskörperschaften bewährt. Durch klare Zieldefinitionen, ein effektives Tagging-System, kontinuierliches Monitoring und regelmäßige Evaluierungen können Vorhaben effizienter umgesetzt und die Verwendung öffentlicher Mittel transparenter gestaltet werden. Auch in einem zukünftigen Digitalministerium auf Bundesebene wäre eine ziel- und wirkungsorientierte

Haushaltsführung ein entscheidender Schritt, um die digitale Transformation in Deutschland systematisch und transparent zu gestalten. Wobei sich zur Pilotierung dieser neuen Art von Haushaltsführung auf Bundesebene ein neues Ressort grundsätzlich anbietet. Das Digitalministerium hat damit ferner die Möglichkeit, eine verantwortungsbewusste Ressourcennutzung sicherzustellen, und seine Innovationsfähigkeit zu zeigen.



Hintergrund: Ziel- und Wirkungsorientierung in der Verwaltung

Ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung ist ein strategischer Ansatz, bei dem die beabsichtigten Ziele von Maßnahmen und Projekten im öffentlichen Sektor klar definiert und ihre tatsächlichen Auswirkungen mit geeigneten Indikatoren gemessen werden. Dieser Prozess steht im Gegensatz zur bisher vorherrschenden reinen Ausgabenorientierung. Er stellt sicher, dass öffentliche Mittel effizient eingesetzt werden, indem einerseits Ressourcen in jene Vorhaben fließen, welche politisch priorisiert werden und andererseits der Erfolg von Vorhaben nicht nur an der Umsetzung, sondern an den tatsächlichen Ergebnissen und der gesellschaftlichen Wirkung gemessen wird.

Wirkungsorientierung bietet erhebliche Vorteile, insbesondere für die öffentliche Verwaltung: Sie sorgt für mehr Transparenz, stärkt die Rechenschaftspflicht und fördert eine datengestützte, agile Steuerung. Best Practices aus Städten wie Hamburg und Ländern wie Österreich zeigen, wie eine solche Ausrichtung die Verwaltung optimieren kann.

In Hamburg z. B. wird die Zieldefinition sowohl top-down als auch bottom-up für den gesamten leistungsorientierten Haushalt vorgenommen, wodurch eine effektive gesamtstädtische Steuerung ermöglicht wird.

Ausgehend vom Gesamthaushalt der Stadt werden auf den haushälterischen Gliederungsebenen top-down die politischen Schwerpunktthemen abgeleitet. Die Ausrichtung der Ziele erfolgt dann bottom-up, indem ausgehend von Produktgruppen konkrete Ziele definiert und mit geeigneten Kennzahlen verknüpft werden.¹

Im Prozess zur Budgetierung der Stadt Hamburg ist die Zieldefinition stets der erste Prozessschritt, welcher noch vor der Aufstellung des Haushaltes geleistet werden muss. Dies stellt sicher, dass die Zielsetzung Grundlage für die Mittelverwendung ist.



Abbildung 1: Gliederungsebenen und Steuerungssystematik im Hamburger Haushalt

¹ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg: Hamburger Steuerungsmodell – Hamburg richtig steuern

Ähnlich wie der Hamburger Haushalt ist der Bundeshaushalt bis zur Ebene von Titelgruppen nach Aufgaben gegliedert. So sind beispielsweise im Einzelplan des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) im Kapitel 0602 "IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung" in der Titelgruppe 07 sämtliche Ausgaben des BMI für die Digitalisierung der Verwaltung und von Verwaltungsdienstleistungen verortet.

Unterhalb der Titelgruppen wird in den Titeln eine Kostenartengliederung vorgenommen, sodass sich die Ausgaben der Verwaltungsdigitalisierung auf dieser Ebene in Personal-, Dienstleistungsausgaben und weitere Kostenarten unterteilen. Der Hamburger Haushalt weist mit der Aufschlüsselung nach Produkten eine weitere aufgabenorientierte Gliederungsebene auf.

Ziele und Kennzahlen werden im Hamburger Steuerungsmodell auf Ebene der Produktgruppen definiert. Für eine Umsetzung der Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt wäre eine Ausweitung der Aufgabenorientierung bis auf die Ebene der Titel im Bundeshaushalt möglich.

Die Definition und Verknüpfung von Zielen und Kennzahlen mit den Haushaltsbudgets sollte in Abhängigkeit der jeweiligen Volumina entweder auf Ebene der Titelgruppen oder auf Ebene der Titel erfolgen. Insbesondere, wenn die einer Titelgruppe zugehörigen Titel nur geringe Volumen aufweisen, ist es im Sinne der Aufwandsreduktion ratsam Ziele und Kennzahlen auf der höheren Betrachtungsebene der Titelgruppe festzulegen.



Abbildung 2: Implementierung einer Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt

Im vorangegangenen Beispiel der Titelgruppe Digitalisierung der Verwaltung und Verwaltungsdienstleistungen sollte in einem ersten Schritt die Ausweitung der Aufgabenorientierung angestrebt werden. Dies kann dadurch erfolgen, dass die Kostenartenorientierung auf Titelebene durch eine Aufgabenorientierung ersetzt wird. Hierzu kann bspw. die BundID als Titel definiert werden. Aufgrund des großen Umfangs des Vorhabens, empfiehlt sich dann eine Definition von Zielen und Kennzahlen für den Titel BundID (siehe unten).

Im Hinblick auf das Wirkungsmonitoring hat sich in Österreich beispielsweise eine Plattform² etabliert, welche die Ziele, die beabsichtigte Wirkung sowie die Zielerreichung anhand von Kennzahlen für die Bürgerinnen und Bürger transparent aufzeigt.³ Die Ressorts müssen im Zuge der Haushaltsaufstellung Ziele definieren, welche mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden sollen. Zudem müssen die Ressorts Kennzahlen festlegen, welche die Zielerreichung operationalisieren. Ziele und Kennzahlen werden auf der Plattform ausgewiesen und die Zielerreichung veröffentlicht. Bürgerinnen und Bürger können Ziele und Wirkungskennzahlen der Bundesverwaltung nach Themenbereichen wie bspw. Bildung, Kultur und Sport oder Umwelt und Lebensraum abrufen. Hierdurch lässt sich unter anderem nachvollziehen, ob das Ziel zur Erreichung eines hohen Nutzens der digitalen Informations- und Serviceleistungen eines Bundesressorts erreicht wurde. Zudem lassen sich die Wirkungskennzahlen wie der Anteil

von Anfragen, welche innerhalb von fünf Tagen beantwortet wurden, einsehen. Die Transparenz stärkt die effiziente Verwendung von Haushaltsmitteln.

Aktueller Stand und Herausforderungen

Deutschland hat in den letzten Jahren wichtige Schritte zur Umsetzung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung unternommen, wie die Einführung von „Spending Reviews“ und die Integration der SDGs in die Haushaltsplanung des Bundes.⁴ Diese Ansätze sind jedoch bisher nur punktuell. Besonders im Bereich der Digitalisierung gibt es Herausforderungen, aus welchen sich die nachfolgenden Empfehlungen ableiten lassen: Projekte wie der Breitbandausbau oder die Digitalisierung der Verwaltung bspw. im Zuge der Umsetzung des OZG sollten mit einer präzisen Zieldefinition, einem effektiven Monitoring, der Befähigung der Mitarbeitenden zur Verantwortungsübernahme sowie einem konsequenten Gegensteuern bei Zielabweichungen oder Wirkungsverfehlungen einhergehen.

Mittels einer klaren Zielorientierung, einer gezielten Ressourcennutzung und einer systematischen Überwachung der Ergebnisse kann die digitale Transformation effizient vorangetrieben werden.⁵ Ein klar definierter Haushaltsrahmen, welcher die Budgetmittel direkt mit den definierten Zielen und ihrer Wirkung verknüpft, ist dabei essenziell, um digitale Projekte wirkungsvoll umzusetzen.

² Vgl. Österreich: Wirkungsmonitoring

³ Hinsichtlich der Visualisierungen und der Technik könnte für ein Wirkungsmonitoring ggf. auch an das Dashboard Digitale Verwaltung sowie Bundeshaushalt digital angeknüpft werden.

⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Spending Reviews im Bundeshaushalt

⁵ Vgl. Benedikt Göller: Wirkungsorientierung als Weg zu echten Digitalstrategien der Bundesregierung

Die gegenwärtige Haushaltsführung konzentriert sich häufig darauf, finanzielle Mittel korrekt zuzuweisen und die Einhaltung von Budgetvorgaben sicherzustellen. Mit dieser überwiegend inputorientierten Herangehensweise geht einher, dass der Erfolg von eingesetzten Mitteln hauptsächlich an der Budgettreue gemessen wird, anstatt sich auf die tatsächlich erzielten Ergebnisse zu fokussieren. Die fehlende Verknüpfung zwischen Mitteleinsatz und den angestrebten Zielen kann dazu führen, dass einerseits der Zweck des Mitteleinsatzes nicht nachvollziehbar ist und andererseits Ressourcen nicht optimal verwendet werden. Hierdurch bleiben mögliche Anreize zur Erreichung eines wirkungsmaximierenden und zeitgleich kosteneffizienten Einsatzes der eingesetzten Mittel ungenutzt.

Herausfordernd ist zudem der kamerale Grundsatz der Jährlichkeit und Jährigkeit, welcher einer periodengerechten Abgrenzung von Ressourcen über einen Zeitraum von mehreren Jahren verhindert. Insbesondere bei Vorhaben deren Umsetzung sich über mehrere Jahre streckt, kann aus der Kameralistik heraus keine periodengerechte Betrachtung eingesetzter Mittel erfolgen.

Die Bemühungen der vergangenen Jahre zur Etablierung einer stärkeren Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt haben bereits ein wichtiges Fundament gelegt.

Empfehlungen für die Umsetzung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung in einem zukünftigen Digitalministerium auf Bundesebene

Mit der Errichtung eines Digitalministeriums auf Bundesebene ergibt sich die Gelegenheit, ein umfassenderes System zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung im Sinne einer Pilotierung zu etablieren. Ein neues Ressort mit neu zu erstellendem Einzelplan im Bundeshaushalt bietet sich für solch ein Vorhaben grundsätzlich an. Weiterhin ist davon auszugehen, dass im Aufgabenbereich der Digitalisierung vergleichsweise viele Projektvorhaben mit definierten Zielen und Zeitplänen im Vergleich zu anderen Ressorts umgesetzt werden, welche sich bezüglich der Messung von Zielerreichung und Wirkung besonders eignen. Hierbei sollte von hoher Bedeutung sein, dass ein effektives und bürokratiearmes System geschaffen wird, welches von den Personen mit Haushaltsverantwortung mitgetragen wird. Um dies zu erreichen, sollten im Wesentlichen die fünf nachfolgenden Schritte etabliert werden.

Am Beispiel der BundID – dem zentralen Bürgerkonto des Bundes für digitale Verwaltungsleistungen – lässt sich außerdem aufzeigen, wie eine solche Ausrichtung praktisch umgesetzt werden könnte. Die BundID ist ein zentrales Vorhaben im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung und soll Bürgerinnen und Bürgern mit einem einzigen Konto den Zugang zu Online-Dienstleistungen ermöglichen.

1 Zieldefinition zur strategischen Ausrichtung

Die Festlegung von klaren, messbaren Zielen ist die Grundlage für den Erfolg der Digitalisierung. Dabei ist entscheidend, dass die grundsätzliche Zieldefinition von der politisch-strategischen Ausrichtung des Ressorts ausgeht. Eine übergreifende Zielsetzung, welche für den Gesamthaushalt Anwendung findet, und auf hoher Entscheidungsebene erlassen wird führt zu einer klaren Priorisierung der verfügbaren Mittel. Diese übergreifenden Ziele des Ressorts müssen sich durch alle Gliederungsebenen des Haushaltes niederschlagen, sodass die Haushaltsverantwortlichen ihren zu planenden Mitteleinsatz an dieser Zielsetzung ausrichten können.

Empfehlung: Entwicklung eines standardisierten Zielkatalogs für alle Digitalisierungsprojekte, welcher SMART-Kriterien (specific, measurable, attainable, relevant, time-bound, engageable) erfüllt. Diese Ziele sollten ausgehend vom Gesamthaushalt des Digitalministeriums (und ggf. im Zusammenhang mit den Beschlüssen der IT-Steuerungsgremien) im ersten Schritt auf hoher Ebene bspw. durch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre diskutiert werden. Die somit definierten übergreifenden Ziele sollten sich in der weiteren

Gliederung des Einzelplans des Digitalministeriums top-down niederschlagen und auf Ebene der Titelgruppen mit konkreten Zielen und verknüpften Kennzahlen untersetzt werden.

Als zentrales Nutzerkonto für digitale Verwaltungsleistungen hat die BundID das strategische Ziel, eine effiziente, einheitliche digitale Identifikation für Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Die Operationalisierung dieses Ziels könnte eine Reihe von Kennzahlen umfassen, welche zu bestimmten Zeitpunkten angestrebt sind. Hierbei könnten u. a. die Anzahl der Nutzenden der BundID sowie die Anzahl der angebundenen Online-Dienste betrachtet werden. Ein konkretes Ziel für die BundID könnte bspw. die Anzahl wirklich aktiver (nicht nur registrierter) Konten bis 2027 sein. Die Ziele und die Kennzahlen müssen mit den entsprechenden Titelgruppen der BundID im Haushalt verbunden werden.

2 Tagging für Transparenz

Ein effektives Tagging-System stellt sicher, dass Digitalisierungsprojekte im Haushalt direkt mit den definierten Zielen verknüpft werden. Dies gewährleistet, dass Ressourcen zur Erreichung von Digitalisierungszielen in allen Ressorts klassifiziert werden und hierdurch ressortübergreifend ein Gesamtmonitoring des Ressourceneinsatzes zur Erreichung der definierten Ziele besteht.

Empfehlung: Erweiterung des bestehenden Tagging-Systems, welches Haushaltspositionen bisher nur mit Nachhaltigkeitszielen verbindet, um übergeordnete Ziele der Digitalisierung und Ausweitung der Anwendung auf alle Ressorts mit Zuständigkeiten im

Bereich der Digitalisierung. Hierdurch werden ressortübergreifend alle Digitalisierungsvorhaben mit Zielen, Prioritäten und erwarteter Wirkung klassifiziert. Dies ermöglicht, die Haushaltsmittel übergreifend den Zielen zuzuordnen, um eine effiziente Ressourcennutzung sicherzustellen.

Zur Ausweitung des Taggings kann bspw. das Ziel einer effizienten digitalen Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger formuliert werden. Dieses Ziel wird als Tag verwendet und bei Haushaltstiteln – wie bspw. der BundID – welche auf die Erreichung dieses Zieles einzahlen hinterlegt. Durch eine ressortübergreifende Ausweitung und Anwendung des Taggings entsteht hierdurch ein Gesamtbild der eingesetzten Mittel zur Zielerreichung.

3 Monitoring für Verbindlichkeit

Kontinuierliches Monitoring ist notwendig, um die Fortschritte der Digitalisierungsprojekte zu überwachen und sicherzustellen, dass sie im Einklang mit den festgelegten Zielen bleiben. Auch die Ausgaben müssen regelmäßig überprüft und ggf. an die Zielerreichung angepasst werden.

Empfehlung: Entwicklung eines Monitoring-Systems im Digitalministerium, das die Zielerreichung und die Wirkung aller Digitalisierungsvorhaben erfasst. Durch das Tagging aller relevanten Haushaltsmittel kann der Ressourceneinsatz der Zielerreichung und Wirkung gegenübergestellt werden. Die Einführung eines Tools zur Überprüfung der Mittelverwendung im Einklang mit den definierten Zielen ist entscheidend, um eine effiziente Budgetverwendung zu garantieren.

Zur Messung der Zielerreichung der BundID müssten die definierte Kennzahlen, wie bspw. die Anzahl der Nutzenden sowie die Anzahl der angebundenen Online-Dienste, fortlaufend betrachtet werden. Ein Dashboard mit Echtzeitdaten und einem Ampelsystem könnte Abweichungen sichtbar machen und zuvor ausgearbeitete Maßnahmen vorschlagen, falls gesetzte Ziele nicht erreicht werden.

4 Veränderungsmanagement für Verantwortung

Strategisches Veränderungsmanagement ist ein wesentlicher Faktor zur Förderung von Verantwortungsbewusstsein und -übernahme in wirkungsorientierten Organisationen. Während Zieldefinition und Monitoring zentral für transparente Strukturen und Verbindlichkeit top-down sorgen, befähigt ein strategisches Veränderungsmanagement das Personal bottom-up, die Auswirkungen ihrer individuellen Handlungen im Kontext der übergeordneten Ziele zu erkennen und abzuschätzen.

Empfehlung: Die Formulierung und konsequente Planung einer Umsetzungsstrategie entlang der strategischen Ziele des Hauses, um den Zusammenhang von Ist-Zustand, Maßnahmen und Wirkung greifbar zu machen. Implementierung von Standardschulungen in den Bereichen Wirkungsorientierung und -kontrolle sowie Kommunikation und agile Zusammenarbeit, um die notwendige Bereitschaft dezentraler Verantwortungsübernahme im Sinne der Zielerreichung organisationsweit zu verankern.

Für die BundID bedeutet dies, Verantwortung gezielt zu verankern – etwa bei der Anbindung neuer Online-Dienste und der Optimierung nutzerfreundlicher Prozesse.

Eine klare Umsetzungsstrategie kann den Zusammenhang zwischen aktuellen Herausforderungen, geplanten Maßnahmen und angestrebten Wirkungen sichtbar machen. Schulungen zu Wirkungssteuerung und agiler Zusammenarbeit stärken zudem die eigenverantwortliche Umsetzung und fördern eine nachhaltige Weiterentwicklung.

5 Evaluation zur kontinuierlichen Verbesserung

Die fortlaufende Evaluierung von Digitalisierungsprojekten stellt sicher, dass festgelegte Ziele erreicht werden, und liefert eine fundierte Grundlage für mögliche zukünftige Zielanpassungen. Eine transparente Evaluierung der Ausgaben sorgt ebenfalls für Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Es ermöglicht zudem ein frühzeitiges Gegensteuern, sollten Vorhaben nicht die beabsichtigte Wirkung erzielen. Den Entscheidungstragenden wird somit eine Grundlage für die Festlegung des weiteren Umgangs mit Vorhaben bereitgestellt. Auf dieser Basis kann die Anpassung einzelner Parameter wie bspw. im Bereich des Personaleinsatzes, abgewogen werden.

Empfehlung: Einführung einer strukturierten Evaluierungskultur auf Grundlage des Monitoring-Systems, die sowohl die Wirkung der Projekte als auch die Verwendung der Haushaltsmittel regelmäßig überprüft und gegenüberstellt. Hierdurch wird ein proaktiveres Steuern des Fortschritts der Digitalisierung ermöglicht, da die Mittelverwendung stärker an der Zielerreichung und Wirkung ausgerichtet werden kann.

Die Ergebnisse sollten öffentlich zugänglich gemacht werden, um Transparenz und Vertrauen in die Digitalisierung der Verwaltung zu stärken. Regelmäßige Erfolgskontrollen stellen sicher, dass die BundID tatsächlich zu einer effizienteren Verwaltung führt. Befragungen der Nutzenden helfen Schwachstellen frühzeitig zu erkennen.

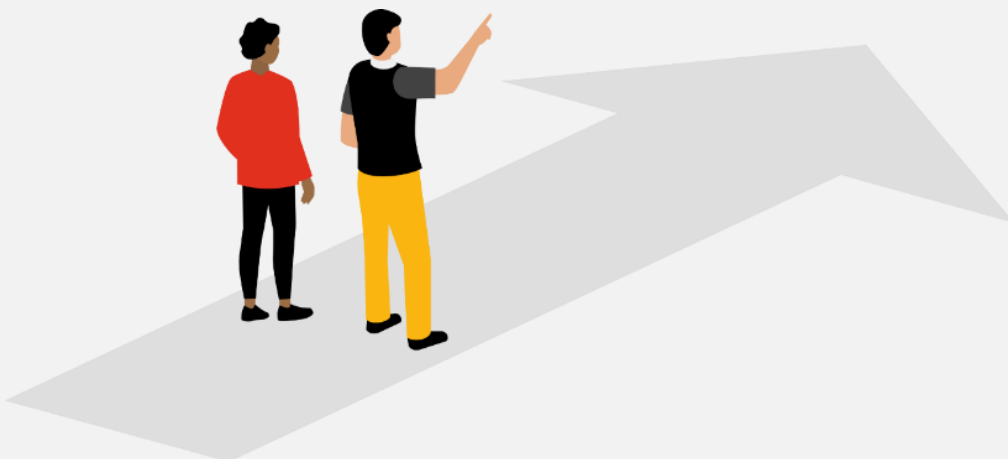
Neben Verwaltungsmitarbeitenden sollten auch externe Expertinnen und Experten, im Falle der BundID bspw. aus der Wissenschaft mit Arbeitsschwerpunkt Verwaltungsdigitalisierung, in die Evaluationen einbezogen werden. Evaluationsergebnisse sollten direkt in Optimierungsmaßnahmen einfließen, um die BundID weiterhin stetig zu verbessern.

Ausblick

Eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung besitzt den großen Vorteil, dass Vorhaben, wie Großprojekte des Bundes, mittels klarer Zielvorgaben und kontinuierlichem Monitoring ihrer Wirkung effizienter umgesetzt werden. Hierdurch wird die Verwendung öffentlicher Mittel transparenter gestaltet. Wie im Allgemeinen sowie am Beispiel der BundID geschildert wird die Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung in fünf Schritten empfohlen.

Trotz der Vorteile dieser Vorgehensweise bleiben andere Herausforderungen im Haushaltswesen zunächst ungelöst. Hierzu zählt der Grundsatz einer periodengerechten

Abgrenzung bei mehrjährigen Ausgaben sowie die Abschreibung von Investitionen in Vermögensgegenständen über ihre Nutzungsdauer. Die doppelte Buchführung (Doppik), anstelle des aktuellen Vorgehens (Kameralistik), wirkt genau diesen Herausforderungen entgegen. Perspektivisch sollte eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung daher mit einer doppelischen Haushaltsführung einhergehen, um insgesamt Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, welche ein besseres Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes berücksichtigen.



Autoren und Ansprechpartner

Dr. Nicolai Bieber

Partner
Head of Public Sector Consulting
bieber.nicolai@pwc.com

Volker Halsch

Senior Advisor
Public Sector Consulting
volker.halsch@pwc.com

Weitere Autorinnen und Autoren

Dr. Jan Porth

Manager
Public Sector Consulting

Nino Murtas

Senior Associate
Public Sector Consulting

Paula Betzing

Associate
Public Sector Consulting

Vielen Dank auch an Marnie Ridderbusch, Lisa Baumstark und Emma-Luisa Sachse.

Über uns

Unsere Mandanten stehen tagtäglich vor vielfältigen Aufgaben, möchten neue Ideen umsetzen und suchen unseren Rat. Sie erwarten, dass wir sie ganzheitlich betreuen und praxisorientierte Lösungen mit größtmöglichem Nutzen entwickeln. Deshalb setzen wir für jeden Mandanten, ob Global Player, Familienunternehmen oder kommunaler Träger, unser gesamtes Potenzial ein: Erfahrung, Branchenkenntnis, Fachwissen, Qualitätsanspruch, Innovationskraft und die Ressourcen unseres Expert:innennetzwerks in 149 Ländern. Besonders wichtig ist uns die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit unseren Mandanten, denn je besser wir sie kennen und verstehen, umso gezielter können wir sie unterstützen.

PwC Deutschland. Über 15.000 engagierte Menschen an 20 Standorten. Knapp 3,05 Mrd. Euro Gesamtleistung. Führende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft in Deutschland.