

IHS Working Paper 7

May 2019

Implementierung von  
Gleichstellungszielen in  
wirkungsorientierten  
Steuerungsprozessen: aktuelle  
Beispiele und Umsetzungserfahrungen

Edited by  
Angela Wroblewski



INSTITUTE FOR  
ADVANCED STUDIES  
VIENNA



All IHS Working Papers are available online:

[https://irihs.ihs.ac.at/view/ihs\\_series/ser=5Fihswps.html](https://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/ser=5Fihswps.html)

This paper is available for download without charge at:

<https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5046/>

---

### **Editor(s)**

Angela Wroblewski

### **Title**

Implementierung von Gleichstellungszielen in wirkungsorientierten Steuerungsprozessen: aktuelle Beispiele und Umsetzungserfahrungen

### **Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)**

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

T +43 1 59991-0

[www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

ZVR: 066207973

### **License**

This work is licensed under the Creative Commons: Attribution 4.0 License  
(<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

*All contents are without guarantee. Any liability of the contributors of the IHS from the content of this work is excluded.*

# **Implementierung von Gleichstellungszielen in wirkungsorientierten Steuerungsprozessen: aktuelle Beispiele und Umsetzungserfahrungen**

**Angela Wroblewski (Hg.)**

## **Abstract**

The Federal Constitution provides for outcome orientation and gender budgeting as principles of federal budget management. The Federal Government, the Länder and the municipalities are thus obliged to strive for actual equality between women and men in their budget management. This paper contains two articles that deal with the implementation of gender equality objectives within the framework of outcome-oriented budget management. On the one hand, it describes the process of outcome-oriented budget management in the province of Styria and, on the other hand, a concrete example of outcome-oriented gender equality goals and indicators in the field of science and research.

## **Zusammenfassung**

Die Bundesverfassung sieht als Grundsätze der Haushaltsführung des Bundes die Wirkungsorientierung sowie Gender Budgeting vor. Damit sind Bund, Länder und Gemeinden verpflichtet, bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben. Das vorliegende Reihenpaper enthält zwei Beiträge, die sich mit der Umsetzung von Gleichstellungszielen im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung auseinander setzen. Zum einen wird der Prozess der wirkungsorientierten Steuerung im Bundesland Steiermark beschrieben, zum anderen die Umsetzung der Zielsetzung der Erhöhung des Frauenanteils in Professuren und Laufbahnstellen im Wissenschaftsressort.

## **Keywords**

Outcome orientation, gender, gender equality, gender equality goals, steering mechanisms

## **Schlagwörter**

Wirkungsorientierung, Gender, Gleichstellung, Gleichstellungsziele, Steuerungsmechanismen

**Anmerkung**

Die Beiträge in diesem Reihentext wurden beim 19. Treffen des Arbeitskreises Gender Mainstreaming (AK GM) der DeGEval – Gesellschaft für Evaluationen e.V. zum Thema „Implementierung von Gender in wirkungs- oder leistungsorientierten Steuerungsprozessen: aktuelle Beispiele und Umsetzungserfahrungen“ diskutiert. Das Treffen fand am 24. Mai 2018 am IHS statt.

# Inhalt

1	Einleitung .....	1
	Angela Wroblewski.....	1
1.1	Hintergrund zur wirkungsorientierten Haushaltsführung .....	1
1.2	Die Beiträge in diesem Band .....	4
1.3	Literatur.....	5
2	Woran wollen wir gemessen werden? Von den Herausforderungen einer wirkungsorientierten Haushaltsführung und ihrer Gleichstellungsziele .....	7
	Magdalena Kleinberger-Pierer, Simon Pohn-Weidinger, Karin Grasenick .....	7
2.1	Einleitung .....	7
2.2	Erwartungen an die wirkungsorientierte Haushaltsführung.....	8
2.3	Ausgewählte Herausforderungen in der Praxis.....	9
2.3.1	Aushandlungsprozesse (Entwicklungsphase).....	10
2.3.2	Reflexionsprozesse (Umsetzungsphase).....	14
2.3.3	Gleichstellung als Querschnittsmaterie verstehen: Gleichstellung mitdenken und explizit machen .....	15
2.4	Schlussfolgerungen .....	18
2.5	Literatur.....	19
3	Einführung eines Kaskadenmodells in universitäre Leistungsvereinbarungen im Kontext der wirkungsorientierten Haushaltsführung .....	22
	Angela Wroblewski.....	22
3.1	Einleitung .....	22
3.2	Das Kaskadenmodell in Deutschland.....	25
3.3	Vorschlag für ein österreichisches Kaskadenmodell .....	26
3.4	Diskussion .....	31
3.5	Literatur.....	33



# 1 Einleitung

**Angela Wroblewski**

## 1.1 Hintergrund zur wirkungsorientierten Haushaltsführung

Die Bundesverfassung sieht als einen der Grundsätze der Haushaltsführung des Bundes ab dem Jahr 2013 die Wirkungsorientierung vor. Konkret schreibt Art.51(8) B-VG fest: *„Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“*

Damit werden angestrebte Wirkungen und Leistungen von Politik und Verwaltung in den Budgetprozess integriert. Ein wesentlicher Aspekt der Wirkungsorientierung ist auch das "Gender Budgeting", das mit der Haushaltsrechtsreform in Österreich eingeführt wird und dessen gesetzliche Grundlage bereits in der Bundesverfassung verankert ist. Bund, Länder und Gemeinden werden verpflichtet, bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.

Jedes Ressort formuliert im Rahmen der Budgetplanung ein bis maximal fünf Wirkungsziele, die sowohl die politischen Prioritäten als auch die Kernaufgaben des Ressorts abbilden.<sup>1</sup> Eines dieser Wirkungsziele ist aus dem Gleichstellungsziel des Ressorts abzuleiten.<sup>2</sup> Für die formulierten Wirkungsziele gelten die Kriterien der Relevanz, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit (BMF 2011a: 7f). D.h. die Wirkungsziele sind zu begründen, verständlich und nachvollziehbar zu formulieren. Zur Überprüfung der Zielerreichung sind für jedes Ziel Indikatoren zu formulieren.

Mit der wirkungsorientierten Haushaltsführung werden folgende Ziele verfolgt (BMF 2011: 39):

- Transparente Darstellung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit, welche Wirkungsziele angestrebt werden und welche Maßnahmen mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen gesetzt werden, um diese zu erreichen.
- Erleichterung von Prioritätensetzung auf Ebene der Politik und davon abgeleitet in der Verwaltung.
- Förderung einer stärkeren Ergebnisverantwortlichkeit der Ressorts und der einzelnen haushaltsführenden Stellen.

<sup>1</sup> Eine aktuelle Aufstellung der Wirkungsziele findet sich unter: [https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2018/BD\\_-\\_Wirkungsziel-Landkarte\\_BVA-E\\_2018\\_u.\\_2019.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2018/BD_-_Wirkungsziel-Landkarte_BVA-E_2018_u._2019.pdf)

<sup>2</sup> Eine gesonderte Zusammenstellung der Gleichstellungsziele findet sich unter: [https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2018/BD\\_-\\_Gleichstellungsziel-Landkarte\\_BVA-E\\_2018\\_u.\\_2019.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2018/BD_-_Gleichstellungsziel-Landkarte_BVA-E_2018_u._2019.pdf)

Im Rahmen der Umsetzung des Grundsatzes der Wirkungsorientierung hat jedes Ressort ein internes Wirkungscontrolling einzurichten. Den Kern dieses Controllings bilden die formulierten Indikatoren zur Zielerreichung. Eine ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle unterstützt die Ressorts bei der Einrichtung und Durchführung des internen Controllings und ist für die Qualitätssicherung des Prozesses zuständig (siehe Wirkungscontrolling-Verordnung, BGBl. II Nr. 245/2011).

Jedes Ressort formuliert bis Mai einen Bericht über die Erreichung der formulierten Wirkungsziele im Vorjahr. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle fasst diese Berichte aus den einzelnen Ressorts zu einem Gesamtbericht zusammen, der jeweils Ende Oktober dem Budgetausschuss des Nationalrats vorgelegt wird (z.B. BMOEDS 2018). Die Ergebnisse des jährlichen Wirkungsmonitorings sind auch über die Webseite [www.wirkungsmonitoring.gv.at](http://www.wirkungsmonitoring.gv.at) abrufbar.

Mit der Implementierung der wirkungsorientierten Haushaltsführung erfolgte eine Neuausrichtung des Verwaltungshandelns weg von der bisher vorherrschenden Inputorientierung in Richtung der Ergebnisse, die mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden (können). Dieser Zugang erfordert eine Steuerungslogik, die auf Zielvorgaben und expliziten Wirkungsannahmen basiert. Dadurch soll gleichermaßen der Mitteleinsatz effizienter erfolgen und Transparenz hergestellt werden.

Die Steuerungslogik der Wirkungsorientierung umfasst den gesamten mehrjährigen Budgetplanungsprozess und stellt sich wie folgt dar (BMF 2011b: 17f): Jedes Ressort und oberstes Organ erarbeitet jährlich im Frühjahr eine mehrjährige Strategie und legt diese im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz fest (1). Der Strategiebericht der Ressorts enthält eine Darstellung der Herausforderungen im jeweiligen Ressort, die Wirkungsziele und die wichtigsten laufenden und geplanten Maßnahmen und Reformen. Damit werden die prioritären Vorhaben und strategischen Zielsetzungen für die nächsten vier Finanzjahre dargestellt (siehe z.B. BMF 2018).

Die Strategie wird für das nächste Finanzjahr im jährlichen Bundesfinanzgesetz durch Wirkungsziele und Indikatoren zur Erfolgsmessung sowie Maßnahmen konkretisiert. Die Wirkungsziele (2) sind die Antwort auf die im Strategieprozess identifizierten Herausforderungen und beschreiben das angestrebte Ergebnis. Die Maßnahmen (3) stellen die politischen Schwerpunkte und Leistungen der Verwaltung dar, mit denen die Wirkungsziele erreicht werden sollen. Die Maßnahmen dienen dem Nationalrat und der interessierten Öffentlichkeit, aber insbesondere auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung als Orientierung, welche Schwerpunkte das jeweilige Ressort im kommenden Jahr verfolgen wird. Diese Schwerpunkte werden anschließend in Ressourcen-, Ziel und Leistungsplänen (4) für spezifische Verwaltungseinheiten konkretisiert. Diese Pläne bilden den konkreten operativen Arbeitsplan einer Verwaltungseinheit für die kommenden vier Jahre ab. Der Nutzen entsteht nicht nur durch die Zielsetzung auf unterschiedlichen

Ebenen, sondern insbesondere durch die Umsetzung der Ziele (5). In regelmäßigen Abständen sollte eine Beurteilung der tatsächlichen Maßnahmen (6) durchgeführt werden. Dadurch können Abweichungen frühzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Die Beurteilung der Leistungen alleine gibt noch keine Information darüber, ob ein Ressort oder oberstes Organ seine Wirkungsziele erfüllt. Hierzu ist eine Evaluierung der Wirkungen (7) erforderlich. Die Schlussfolgerungen aus der Evaluation der Wirkungen zeigen Optimierungspotenziale zur Steigerung der Effektivität und der Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung auf. Die Evaluierungsergebnisse finden schließlich Eingang in die künftige Strategie (1).

**Abbildung 1 Der Wirkungsorientierte Steuerungskreislauf**



Quelle: BMF 2011b: 17.

Das beschriebene Prozedere bezieht sich auf die Verankerung des Prinzips der Wirkungsorientierung auf Bundesebene. Bauer und Dearing (2013) zeigen, dass in fast allen Bundesländern Reformen der öffentlichen Verwaltung stattfinden. Auch hier spielen Wirkungsorientierung (Steiermark), Steuerung über Ziele und Leistungsvereinbarungen (Vorarlberg), vergleichende Leistungskennzahlen (Oberösterreich) oder Globalbudgets für Bezirkshauptmannschaften (Salzburg) oder einzelne Bereiche (Niederösterreich) eine Rolle. Sie sehen die Implementierung einer wirkungsorientierten Steuerung als einen Prozess, dessen zentrale Elemente die Formulierung von – im Idealfall ressortübergreifenden – Zielen und Indikatoren sind. „Auf Ebene der Bundesministerien überwiegt bei der Entwicklung der Wirkungsziele und Maßnahmen noch eine ressortzentrierte Sichtweise. Diese ist zwar verständlich, wird jedoch der Komplexität der Aufgabenstellung nicht gerecht.“ (Bauer, Döring 2013: 275). Eine ressortübergreifende Perspektive wäre insbesondere im Bereich der Gleichstellung erforderlich, um in einem ersten Schritt zu einer übergreifenden

Gleichstellungszielsetzung zu gelangen. „Insgesamt steckt die Umsetzung des Verfassungsgebots der Gleichstellung in Verwaltungs- und Haushaltsführung trotz der positiven Ansätze des neuen Haushaltsrechts noch in den Kinderschuhen.“ (Bauer, Döring 2013: 281).

## 1.2 Die Beiträge in diesem Band

Das im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung verankerte Gender Budgeting stellt ein Analyse- und Steuerungsinstrument dar, das die Entwicklung und Umsetzung von Gleichstellungspolitiken in allen Ressorts unterstützen soll. Es stellt sich nun die Frage, wie Gleichstellungsziele im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung formuliert und operationalisiert werden und wie sie zur Steuerung von Gleichstellungspolitik beitragen. Diese Fragen werden anhand von zwei konkreten Fallbeispielen dargestellt.<sup>3</sup>

Magdalena Kleinberger-Pierer, Simon Pohn-Weidinger und Karin Grasenick beschreiben die Implementierung einer wirkungsorientierten Steuerung im Bundesland Steiermark. Sie beschreiben zunächst die Erwartungen an die wirkungsorientierte Haushaltsführung sowie die Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung. Darauf aufbauend skizzieren sie den Prozess für das Bundesland Steiermark und leiten daraus Kriterien für erfolgreiche Implementierungsprozesse ab.

Angela Wroblewski setzt sich mit dem vom Wissenschaftsressort formulierten Wirkungsziel der Erhöhung des Frauenanteils in Professuren und Laufbahnstellen auseinander. Sie schlägt zur Umsetzung des Ziels ein Kaskadenmodell vor, bei dem der Frauenanteil bei Berufungen in bestimmten Positionen dem Frauenanteil im Potential entsprechen soll. In dem Beitrag zur Einführung eines Kaskadenmodells wird zunächst das in Deutschland bereits implementierte Modell vorgestellt. Daran anschließend wird ein Vorschlag für Österreich vorgestellt. In der abschließenden Diskussion werden zentrale Herausforderungen für die Umsetzung des Kaskadenmodells an österreichischen Universitäten diskutiert.

Die beiden Beispiele verdeutlichen, dass es sich bei der Implementierung wirkungsorientierter Steuerungsprozesse um komplexe und voraussetzungsvolle Vorhaben handelt. Die Ausrichtung von Verwaltungshandeln an einer wirkungsorientierten Handlungslogik erfordert einerseits eine mehrjährige Perspektive (siehe dazu auch Hammerschmid, Grünwald 2014) und andererseits einen gleichstellungspolitischen Diskurs in den konkrete Vorhaben eingebettet sind. Sowohl die Entwicklung von Gleichstellungszielen als auch die Entwicklung von aussagekräftigen Indikatoren sollten in diskursive und reflexive Prozesse eingebettet sein, um zu einem gemeinsamen Verständnis

---

<sup>3</sup> Die Beispiele wurden im Rahmen einer eintägigen Veranstaltung zum Thema „Implementierung von Gender in wirkungs- oder leistungsorientierten Steuerungsprozessen: aktuelle Beispiele und Umsetzungserfahrungen“, die am 24. Mai 2018 am IHS stattfand, diskutiert. Die Veranstaltung wurde vom Arbeitskreis Gender Mainstreaming der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) organisiert.

aller AkteurInnen von Gleichstellung und der adäquaten Vorgehensweise zu führen. In diesem Prozess sollte auch Raum für Adaptierungen bestehen, wenn Ziele zu ambitioniert formuliert sind oder sich die den Zielen zugrunde liegenden Annahmen als unzutreffend herausgestellt haben.

In beiden Beispielen wird darüber hinaus auch deutlich, dass Indikatoren und Monitoring zentrale Elemente eines reflexiven Prozesses sind. Im Idealfall bilden Indikatoren die gleichstellungspolitischen Zielsetzungen ab, entsprechen den zentralen Annahmen über die Wirkungsweise von Maßnahmen und sind eindeutig definiert. Diese Voraussetzungen sind in der Praxis häufig nicht gleichzeitig erfüllt. So gibt es unterschiedliche Möglichkeiten das Potential für die Berufungen auf der nächsthöheren Karrierestufe zu definieren (siehe Kapitel 3). D.h. auch die (Weiter-)Entwicklung von Indikatoren soll in einem reflexiven Prozess einbezogen sein. Es gilt daher einen kritischen Blick auf Indikatoren zu wahren und auch bei einer technischen Diskussion den Gesamtprozess nicht aus den Augen zu verlieren. Wirkungsorientierte Ziele und Indikatoren können ihre Steuerungswirkung nur dann entfalten, wenn sie in reflexive Prozesse eingebunden sind.

### 1.3 Literatur

Bauer, Helfried; Dearing, Elisabeth (2013). *Bürgernaher aktiver Staat: Public Management und Governance*. Wien: ÖGB Verlag.

BMF (2011a). *Handbuch Wirkungsorientierte Haushaltsführung*, Wien [https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/Handbuch\_Wirkungsorientierte\_Haushaltsfuehrung.pdf?67rujw]

BMF (2011b). *Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkung*, Wien [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\_verwaltung/berichte\_service/Handbuch\_Wirkungsorientierte\_Steuerung\_Mai\_2013.pdf?6wd884]

BMF (2018). *Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2018-21 und zum Bundesfinanzrahmengesetz 2019-2011*, Wien [https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Strategiebericht\_2018-2021\_2019-2022.pdf?6djb6f]

BMOEDS (2018). *Bericht zur Wirkungsorientierung 2017*, Wien [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\_verwaltung/dokumente/Bericht\_zur\_Wirkungsorientierung\_2017.pdf?6wd8jl]

Friedl, Katharina (2016). *Wirkungsorientierte Verwaltung in Österreich. Ein Einblick in den Status Quo der Umsetzung wirkungsorientierter Steuerung in ausgewählten Bundesministerien und Bundesländern*, Masterarbeit, FH Oberösterreich, Linz [http://webopac.fh-linz.at/dokumente/Masterarbeit\_Friedl.pdf]

Hammerschmid, Gerhard; Grünwald, Alexander (2014). Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potentiale – Perspektiven, fokusstudie im Auftrag des BKA, Wien [[https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/berichte\\_service/Fokusstudie\\_Wirkungorientierung\\_barrierefrei.pdf?6wd897](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Fokusstudie_Wirkungorientierung_barrierefrei.pdf?6wd897)]

## 2 Woran wollen wir gemessen werden? Von den Herausforderungen einer wirkungsorientierten Haushaltsführung und ihrer Gleichstellungsziele

Magdalena Kleinberger-Pierer, Simon Pohn-Weidinger, Karin Grasenick<sup>4</sup>

### 2.1 Einleitung

In den letzten Jahren sind seitens des Bundes und der Länder umfangreiche Bestrebungen in Richtung einer wirkungsorientierten Haushaltsführung beobachtbar. Treibende Kraft dieser Entwicklung ist der in Österreich seit 2013 verankerte Grundsatz der Wirkungsorientierung im Bundeshaushaltsgesetz (BHG 2013). Die Verwaltungseinheiten des Bundes sind demnach verpflichtet, Wirkungsziele zu formulieren, wobei zumindest ein Ziel einen Gleichstellungsbezug aufweisen muss. Die Bundesinitiative hat auch auf Länderseite eine Reihe von Aktivitäten angestoßen.

Dieser **Grundsatz der Wirkungsorientierung** markiert eine Adaption staatlichen Handelns, das stärker als bisher auf Wirkungen ausgerichtet ist. Gleichzeitig tritt die traditionell inputorientierte Handlungslogik in den Hintergrund, bei der auf Basis der Frage „Welche Ressourcen stehen zur Verfügung?“ entschieden wird, welche Maßnahmen gesetzt und welche Leistungen erbracht werden sollen. Diese Herangehensweise ermöglicht nur eingeschränkt eine Erfolgsbeurteilung des eigenen Handelns (vgl. dazu z. B. Dearing 2005; Brandtner et al. 2013). Die relevante Kernfrage der Wirkungsorientierung lautet demgegenüber „Welche Ziele und Wirkungen sollen erreicht werden?“. Ausgehend davon werden (idealtypisch) entlang einer Interventionslogik entsprechende Leistungen/ Maßnahmen und Ressourcen festgelegt (vgl. dazu z. B. BKA 2013; Dearing 2005).

Ein erfolgreicher Übergang von einer inputorientierten Logik hin zu einer Wirkungsorientierung, die auch Gleichstellungsfragen adäquat berücksichtigt, stellt sicherlich einen **Kulturwandel** in der Verwaltung dar. Dieser Wandel braucht Zeit und hängt von einer Reihe von Faktoren ab.

Die Kernthese dieses Beitrages ist es, dass das Gelingen entscheidend davon abhängt, wie **Prozesse** der Entwicklung und Umsetzung einer wirkungsorientierten Haushaltsführung auf- bzw. umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für **Gleichstellungsziele**, u. a. weil in vielen Verwaltungseinheiten, die bisher nur im geringen Maße Gleichstellungsaspekte bearbeitet haben, derartige Ziele auf den ersten Blick nicht immer „auf der Hand“ liegen.

Der Beitrag basiert auf Erfahrungen, die die AutorInnen im Rahmen unterschiedlicher Projekte zum Themenbereich Wirkungsorientierung und Gleichstellung in den letzten Jahren

---

<sup>4</sup> Kontakt: Simon Pohn-Weidinger, [simon.pohn-weidinger@convelop.at](mailto:simon.pohn-weidinger@convelop.at)

gesammelt haben sowie auf verfügbaren Wirkungsberichten und Dokumenten auf Ebene des Bundes und der Bundesländer (v.a. der Steiermark) (vgl. u. a. BKA 2013; Land Steiermark 2018; Land Steiermark 2017).

## 2.2 Erwartungen an die wirkungsorientierte Haushaltsführung

Das Prinzip der Wirkungsorientierung ist es, Aufgaben, Tätigkeiten und Maßnahmen staatlichen Handelns konkret an Wirkungszielen auszurichten. Dabei soll transparent gemacht werden,

- welche Ziele verfolgt werden,
- welche Maßnahmen und Leistungen (Output) mit welchem Ressourceneinsatz (Input) gesetzt werden, um diese Ziele zu erreichen,
- und welche Ergebnisse und Wirkungen erreicht werden.

Durch eine kohärente Interventionslogik, die auf jeder Stufe mit aussagekräftigen Indikatoren zu hinterlegen ist, soll insgesamt die Transparenz staatlichen Handelns auf ein neues Niveau gehoben werden. Neben einer höheren Transparenz wird auch eine stärkere Ergebnisverantwortung, Außenorientierung der Verwaltung und die **Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern** erwartet. Es wird davon ausgegangen, dass eine wirkungsorientierte Herangehensweise einschließlich entsprechender Monitoring- und Steuerungsprozesse eine Voraussetzung für eine ganzheitliche Steuerung darstellt und zu erhöhter Effizienz und Effektivität in der Umsetzung von Verwaltungsaufgaben beiträgt (vgl. BKA 2013: 22f.).

Die Erwartungen an die Wirkungsorientierung (bzw. die wirkungsorientierte Haushaltsführung) sind damit hochgesteckt. Angesichts dieser hohen Ansprüche stellt sich die Frage, ob diese Erwartungen realistisch sind, was eine wirkungsorientierte Haushaltsführung konkret leisten kann und welche Herausforderungen sich für die praktische Umsetzung ergeben.

### **Aktuelle Entwicklung der wirkungsorientierten Haushaltsführung in den Bundesländern**

Die einzelnen Bundesländer wählen unterschiedliche Zugänge und Aktivitäten in Hinblick auf eine verstärkte Wirkungsorientierung: Teilweise ist die Wirkungsorientierung pragmatischer Teil der Verwaltungspraxis oder wird in Pilotprojekten erprobt (NÖ, Wien, Tirol). Andere Bundesländer legen den Fokus in erster Linie auf eine Haushaltsreform ohne unmittelbare Wirkungsorientierung (Burgenland, Salzburg). Systematische Reformprogramme mit Wirkungsorientierung als strategischem Überbau sind in Kärnten (derzeit Startphase), in Oberösterreich und in der Steiermark beobachtbar. Während Kärnten in diesem Prozess in der Startphase ist, blicken die beiden zuletzt genannten Länder bereits auf einige Jahre Umsetzungserfahrung zurück.

In **Oberösterreich** wurde das erste Konzept zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) bereits 2003 beschlossen. Aktuell gilt das WOV 2027 als langfristiges Management- und Unternehmenskonzept für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung. Es handelt sich um ein internes Zielvereinbarungs- und Planungssystem mit einem Stufenbau aus jeweils drei zeitlichen und organisatorischen Ebenen<sup>5</sup> (vgl. WOV 2027). Eine Integration der Ziele in das Budget ist dabei nicht vorgesehen (vgl. Friedl 2016).

Die **Steiermark** ist das erste Bundesland, das die Wirkungsorientierung in den Landesgesetzen und in einer eigenen Verordnung verankert hat und eine Integration ins Budget vorsieht. Dabei orientiert man sich hinsichtlich Begriffen und Struktur stark am Modell des Bundes, d.h. jede Abteilung formuliert Ziele, wobei mindestens eines ein Gleichstellungsziel sein muss. Während das erste wirkungsorientierte Landesbudget 2015 vorgelegt wurde, sind aktuell für das Jahr 2018 insgesamt 123 Wirkungsziele (davon 50 Gleichstellungsziele) und 257 Indikatoren definiert. Im jährlichen Wirkungsbericht werden die Fortschritte überprüft.

### **2.3 Ausgewählte Herausforderungen in der Praxis**

Die Entwicklung der Haushaltslogik in Richtung Wirkungsorientierung erfordert einen „Kulturwandel“, der mit einer Änderung des Selbstverständnisses der Verwaltung einhergeht. Lang gewachsene und vielfach in der Verwaltungspraxis bewährte Routinen und Logiken müssen überdacht und adaptiert werden. Derartige Änderungen und Prozesse lösen unter Beteiligten gewöhnlich Unsicherheiten aus. Neues muss gelernt werden. Die Implementierung einer Wirkungsorientierung ist daher alles andere als trivial und ist als

<sup>5</sup> Zeitliche Ebenen: Grundsatzebene (12 Jahre, WOV-Konzept & Teilkonzepte, Lebens- und Fachbereichsleitbilder), Strategische Ebene (6 Jahre, Strategien), Operative Ebene (1 Jahr, konkrete Zielvereinbarungen), Organisatorische Ebenen: gesamte Landesverwaltung, einzelne Lebensbereiche, Organisationseinheiten

umfassender Lernprozess zu verstehen, der – um erfolgreich zu sein – einen Zeitraum von mehreren Jahren benötigt.

Wesentliche Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Zugangsweise ist u. a. die Formulierung von kohärenten Interventionslogiken sowie von messbaren Zielen und Indikatoren. Ein Screening aktueller Literatur zeigt, dass zu Fragen der Interventionslogiken, der Zielformulierung und Indikatoren umfassendes Unterstützungsmaterial vorhanden ist. Auch Qualitätskriterien für Ziele<sup>6</sup> und Indikatoren<sup>7</sup> werden in der Literatur breit diskutiert und sind bekannt. Damit liegen gut ausgearbeitete Grundlagen und Anleitungen zur Entwicklung und Umsetzung von Wirkungslogiken vor. (vgl. dazu z. B. BKA 2011; Kelle 2017; Meyer 2004 und 2017; Pimminger, Wroblewski 2017; Rossi et al. 2004).

In deutlich geringerem Ausmaß befasst sich die Literatur mit notwendigen **Kommunikationsprozessen** in der **Entwicklung** von Zielen und Indikatoren genauso wie in deren **Umsetzung**. Für einen erfolgreichen „Kulturwandel“ der Verwaltung ist unserer Einschätzung nach jedoch nicht nur das Wissen zu Interventionslogiken sowie zu „Qualitätskriterien“ für Ziele und Indikatoren notwendig. Das Gelingen dieses Wandels ist vielmehr mitbestimmt durch funktionierende Lern- und Aushandlungsprozesse, die im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung umgesetzt werden. Wir gehen von der These aus, dass Lerneffekte und Nutzen aus der Wirkungsorientierung dann ermöglicht werden, wenn sowohl in der **Entwicklungs- als auch Umsetzungsphase** geeignete Prozesse etabliert werden, die die inhaltliche Unterstützung ebenso umfassen wie Transferaspekte und Kommunikation.

### 2.3.1 Aushandlungsprozesse (Entwicklungsphase)

Startpunkt für die wirkungsorientierte Haushaltsführung ist die Entwicklung einer kohärenten Interventionslogik von Abteilungen (oder Ressorts). Diese Interventionslogiken entstehen nicht „am planerischen Reißbrett“, sondern sind Ergebnis eines Dialogs zwischen Politik und Verwaltung bzw. innerhalb der Verwaltung. Um diese dialogorientierten Entwicklungsprozesse erfolgreich durchzuführen, ist eine **Qualitäts- und Dialogkultur** erforderlich, in der Themen offen angesprochen werden können.

Entscheidend für den Erfolg von Zielformulierung und Indikatorenentwicklung ist, wer in diesen Prozess wie eingebunden ist. Dabei sollten alle relevanten Stakeholder berücksichtigt werden, insbesondere aber jene Personen, die die Wirkungsziele weiter operationalisieren und zu ihrer Umsetzung beitragen sollen.

<sup>6</sup> z. B. SMART: Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch, Terminiert (vgl. Frey, Pimminger 2012)

<sup>7</sup> z. B. CLEVER: Charakteristisch, Leistbar, Eingeordnet, Vergleichbar, Ergiebig, Reliabel (zuverlässig) und akzeptiert (vgl. BKA 2011). Reliabilität, Objektivität und Validität sind drei weitere häufig genannte Kriterien, die Indikatoren erfüllen sollten (vgl. z. B. Meyer 2017; Meyer 2004; Kelle 2017; Rossi et al. 2004).

Inhaltlich zu beachtende Aspekte sind u. a.:

### **Gemeinsames Themenverständnis**

Um ein gemeinsam getragenes Themenverständnis zu entwickeln, ist es für die AkteurInnen wichtig zu verstehen, wie Themen und Begriffe durch die Beteiligten definiert werden und welche Einflussfaktoren relevant erscheinen: Was verstehen die AkteurInnen in ihrem Kontext unter „wirtschaftlicher Prosperität“ oder „Wettbewerbsfähigkeit“? Was ist mit „Gleichstellung“ gemeint? Was trägt zur Wettbewerbsfähigkeit oder zur Gleichstellung bei? Nur wenn es gelingt, hier ein gemeinsames, kontextbezogenes Verständnis zu schaffen, kann dieses Verständnis auch transparent nach außen kommuniziert werden.

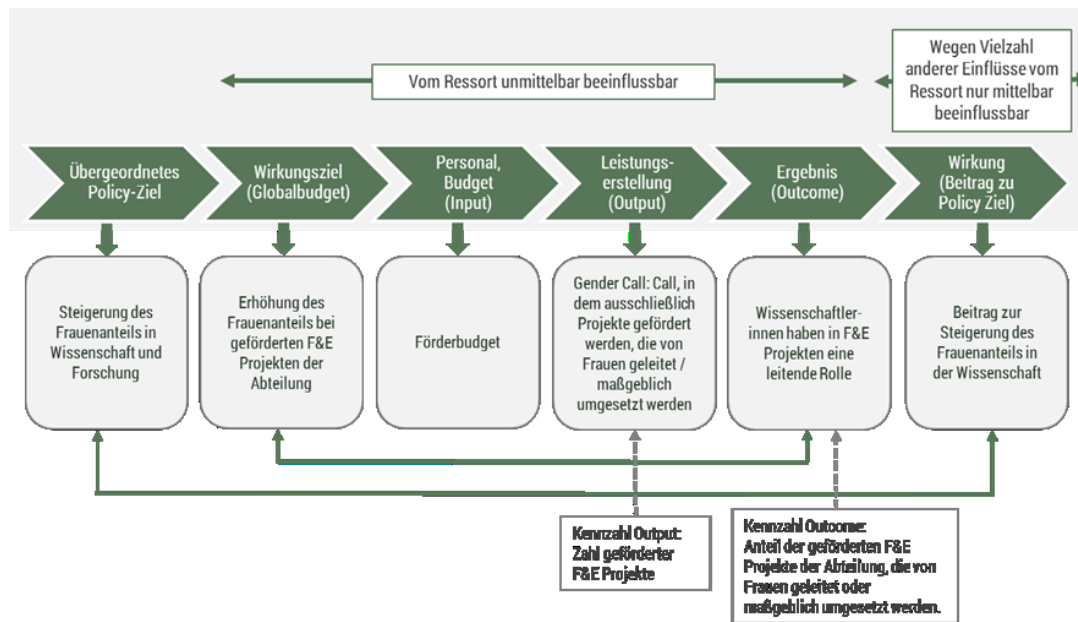
### **Gemeinsames Wirkungsverständnis**

Übergeordnete Politik-Ziele, die von der Politik vielfach „visionsartig“ vorgegeben werden, müssen für die operative Ebene der Verwaltung konkretisiert und operationalisiert werden. Für die Verknüpfung von angestrebten Wirkungen und den Maßnahmen, die gesetzt werden, müssen logische Ursache-Wirkungsbeziehungen diskutiert und transparent dargelegt werden. Dabei ist die **Interventionslogik** (bzw. **Handlungs- oder Wirkungslogik**) ein hilfreicher Analyserahmen. Sie hilft deutlich zu machen, dass – nicht zuletzt aufgrund vielfältiger externer Einflussgrößen und eingeschränkter Ressourcen – das Handeln einzelner Verwaltungseinheiten in der Regel nur einen Beitrag zur Erreichung übergeordneter Ziele leisten kann. Die Orientierung an einer Wirkungslogik unterstützt außerdem dabei, Ziele und Maßnahmen klar unterscheiden zu können. Die Erreichung der Ziele, aber auch die für die Leistungserbringung eingesetzten Mittel, werden schließlich mittels **Indikatoren** überprüft.

Kernelement der Entwicklungsphase ist die Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses über die Interventionslogik der eigenen Abteilung. Eine klare Interventionslogik „zwingt“ **zu einem Denkmodell, mit dem Reichweite und Wirkungsbeiträge strukturiert und festgelegt werden können**. Dementsprechend sollten auch Ziele und Indikatoren in Wirkungsberichten konsequent entlang der Wirkungskette dargestellt werden (vgl. als Beispiel dazu Abbildung 1). Der Blick auf den Gesamtkontext ermöglicht es, sich wichtige Fragen zu stellen, wie beispielsweise: Welcher Ausschnitt der gesamten Wirkungskette wird adressiert? Welche Zwischenschritte von Output zur möglichen Wirkung gibt es? Wie groß kann der eigene Beitrag zur Wirkung realistisch sein? Wer ist noch zum Erreichen des Zieles notwendig? Wer ist noch im Feld aktiv?

Basierend auf diesen grundsätzlichen Überlegungen liegt es letztendlich an den EntscheidungsträgerInnen aus Politik und Verwaltung zu entscheiden, von welchen Maßnahmen und für welche Zielgruppen sie die größte „Hebelwirkung“ zur Zielerreichung erwarten.

**Abbildung 2** Beispiel für eine mögliche Interventionslogik einer Abteilung anhand eines Gleichstellungsziels im Bereich Wissenschaft und Forschung



Quelle: adaptiert nach Gruber et al. 2010

### Richtige „Flughöhe“

Eng verbunden mit dem Wirkungsverständnis ist die Frage nach der adäquaten „**Flughöhe**“ bzw. **Zielebene** der gewählten Abteilungsziele. Hier ergibt sich in der Praxis häufig ein **Spannungsfeld** zwischen Politik und Verwaltung durch unterschiedliche Denk- und Handlungsmuster: Die **Politik** denkt in der Regel in Visionen. Die dazu formulierten übergeordneten **Politik-Ziele** sind langfristig und umfassend und dienen als Orientierungsrahmen („Metaziele“ - vgl. dazu Grasenick, Kupsa 2011)<sup>8</sup>. Die einzelnen **Verwaltungseinheiten** stehen vor der Herausforderung, dass Beiträge zur Erreichung von Politik-Zielen gefordert werden, welche nicht in ihrem unmittelbaren Einflussbereich liegen. Denn erreichbare, konkrete **Wirkungsziele** auf Ebene der Abteilungen bzw. Organisationseinheiten sollen sich zwar auf die übergeordneten Politik-Ziele und Strategien beziehen, können aber aufgrund des eingeschränkten Wirkungsbereiches häufig nur Teilbereiche davon abdecken. Um diesem Spannungsfeld zu begegnen, sind Zielebenen zu trennen: **Politik-Ziele** und große Visionen einerseits, und **erreichbare Wirkungsziele** der einzelnen Abteilungen und Organisationseinheiten andererseits. Einzelne Abteilungen können in der Regel maximal einen Beitrag zur Erreichung der Policy Ziele leisten. Die Herausforderung ist es also, Ziele auszuwählen, die unmittelbar durch die gesetzten

<sup>8</sup> Ein vielzitiertes Beispiel aus der FTI-Politik wäre beispielsweise, dass Österreich „von der Gruppe der Innovation Follower in die Gruppe der Innovation Leader“ aufschließt (vgl. FTI-Strategie 2011: 2) bzw. ausführlicher: „Wir wollen die Potenziale von Wissenschaft, Forschung, Technologie und Innovation in Österreich weiterentwickeln, um unser Land bis zum Jahr 2020 zu einem der innovativsten der EU zu machen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft zu stärken und den Wohlstand unserer Gesellschaft zu steigern.“ (FTI-Strategie 2011: 9)

Maßnahmen beeinflusst werden können. Bei der Zieldiskussion sind daher immer bereits mögliche Maßnahmen und Indikatoren mitzudenken, die sich innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen realistisch durchführen lassen.

### **Zeithorizont**

Die zeitliche Verzögerung stellt die Wirkungsmessung vor eine weitere Herausforderung. Veränderungen benötigen Zeit – nachhaltige Veränderungen sind daher bestenfalls in mehrjährigen Zeiträumen zu erwarten. Damit wird die Sichtbarkeit des direkten Wirkungszusammenhangs erschwert. Neben der Zielebene muss also auch ein passender **Zeithorizont** gewählt werden, der im Erstellungsprozess mit zu reflektieren ist.

### **Beispiele aus den Bundesländern**

An den Beispielen Oberösterreich und Steiermark lässt sich zeigen, dass in konzeptioneller Hinsicht viele der oben genannten Aspekte berücksichtigt sind: So finden sich Wirkungsmodelle in den Konzeptpapieren sowohl in Oberösterreich<sup>9</sup>, als auch der Steiermark<sup>10</sup>, mit jeweils leicht unterschiedlichen Definitionen der Wirkungsbegriffe. In der Steiermärkischen Verordnung zur Wirkungsorientierung sind auch Kriterien wie „Relevanz und Beeinflussbarkeit“<sup>11</sup> und „Inhaltliche Konsistenz und Nachvollziehbarkeit“<sup>12</sup> (VOWO 2014 § 2 Abs. 4) enthalten. Das Bewusstsein für Wirkungsketten und unterschiedliche „Flughöhen“ ist also prinzipiell gegeben.

In der Umsetzung versuchen die Bundesländer, den Dialog zu fördern. In Oberösterreich werden beispielsweise laut dem Konzept WOV 2027 alle betroffenen Ebenen in den Entwicklungsprozess der Verwaltung einbezogen.

Die tatsächliche Umsetzung bleibt jedoch herausfordernd, wie beispielsweise eine Analyse der Wirkungsberichte in der Steiermark zeigt (vgl. Land Steiermark 2016, 2017 und 2018). In vielen Fällen lässt sich aus den Formulierungen der Wirkungsziele nur eingeschränkt Bezug zu einer kohärenten Interventionslogik entlang der Kette Politik-Ziel – Wirkungsziel – Input – Output – Ergebnis erkennen. Ziele und Indikatoren bewegen sich teils in großer „Flughöhe“, die von den Abteilungen nicht beeinflussbar ist, und / oder sind nicht eindeutig definiert. Auch werden Ziele und Maßnahmen nicht immer klar voneinander unterschieden.

<sup>9</sup> Input – Output – Outcome – Impact, vgl. WOV 2027

<sup>10</sup> Input – Prozesse – Output und drei Wirkungsebenen: Effect, Impact, Outcome, vgl. Erläuterungen zur VOWO 2014

<sup>11</sup> „Relevanz und Beeinflussbarkeit: Ziele und Maßnahmen müssen im Verantwortungsbereich des jeweiligen haushaltsleitenden Organs liegen und die Prioritäten abbilden.“ (VOWO 2014 § 2 Abs. 4 Z 6)

<sup>12</sup> „Inhaltliche Konsistenz und Nachvollziehbarkeit: Ziele und Maßnahmen müssen mit den übergeordneten Zielsetzungen in einem logischen Zusammenhang stehen. Es ist darauf hinzuwirken, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung über die Bereiche und Budgetebenen hinweg inhaltlich abgestimmt werden, um Zielkonflikte zu vermeiden. Änderungen von Zielen und Indikatoren müssen begründet und nachvollziehbar sein.“ (VOWO 2014 § 2 Abs. 4 Z 7)

Die tatsächliche Einbeziehung der Betroffenen in der Praxis bleibt ebenfalls unklar. In ihrer Masterarbeit berichtet Katharina Friedl unter anderem von VerwaltungsmitarbeiterInnen, die auf die rasche Kulturänderung mit Stressmustern und Widerständen reagieren (Friedl 2016). Aus einer Change-Management Perspektive ist diese Reaktion bekannt und nachvollziehbar: Veränderungen lösen Unsicherheit aus und stoßen insbesondere dann auf nachhaltigen Widerstand, wenn die Vorhaben nicht in einen gut strukturierten und kontinuierlichen Changeprozess eingebettet sind. Umso wichtiger für erfolgreiche Veränderungsprozesse ist daher die gezielte Prozessgestaltung (vgl. dazu z. B. Grasenick et al. 2014). Friedl (2016) weist in diesem Zusammenhang auch auf das notwendige Commitment der Politik hin. Wenn Strategieklausuren in Abteilungen mit geringer Beteiligung und Interesse der Politik abgehalten werden und Wirkungsziele vor allem auf Ebene der Verwaltung beschlossen werden, besteht die Gefahr einer geringeren Verbindlichkeit und Motivation.

### 2.3.2 Reflexionsprozesse (Umsetzungsphase)

Mit der Entwicklung einer wirkungsorientierten Handlungslogik und entsprechender Indikatoren ist jedoch erst der erste Schritt getan. Ebenso wie die Entwicklungsphase benötigt die Umsetzungsphase regelmäßige Reflexionsprozesse, die ein offenes Diskutieren ermöglichen, beispielsweise in Form (halb-)jährlicher Reviews. Kern dieses Prozesses ist die Reflexion des eigenen Handelns, des Erreichten bzw. auch Nichterreichten.

In diesem Diskurs bilden die erhobenen Indikatorenwerte eine wichtige Grundlage, geben Orientierung und ermöglichen eine gezielte Diskussion über Abweichungen und deren Gründe. Die Herausforderung ist jedoch, die Reflexion nicht nur auf die Indikatoren-Diskussion zu beschränken, da wichtige Entwicklungen und Herausforderungen im Handeln nicht über Indikatoren ablesbar sind. Vielmehr ist eine **vertiefende qualitative Analyse** notwendiger Bestandteil des Lernprozesses.

Das **Gesprächsklima** derartiger Reflexionen ist entscheidend dafür, ob die Beteiligten bereit sind, sich einzubringen. Das Gelingen hängt davon ab, ob es tatsächlich eine Kultur der gemeinsamen Reflexion von Indikatoren im Kontext aller Einflussgrößen gibt, die einer Verbesserung dient und nicht der allfälligen Suche nach Schuldigen (vgl. Dearing 2005). Insbesondere muss gewährleistet sein, dass bei Nichterreichen der Ziele keine ad-hoc Konsequenzen für die Betroffenen zu erwarten sind.

Ergänzend sei erwähnt, dass (auch methodisch korrekt erhobene) Indikatoren unterschiedlich interpretiert werden können. Beispielsweise ist das Erreichen bestimmter Zielgrößen nicht unbedingt ein Indiz für die tatsächliche Wirkung<sup>13</sup>. Das kann zu

<sup>13</sup> Beispielsweise kann eine Drop-Out-Rate in der Bildung auch dadurch sinken, dass die Ansprüche geringer werden und dadurch die Qualität und Wirksamkeit von Berufs- oder Studienabschlüssen wesentlich gesenkt werden.

Missverständnissen, Konflikten und Fehlentscheidungen führen, etwa indem Indikatorwerte immer wieder in Frage gestellt werden. Meyer (2017) betont besonders die Notwendigkeit eines korrekten Umgangs mit Indikatoren, um kontroversiell diskutierte und emotional und ideologisch aufgeladene Diskussionen versachlichen zu können. Um „korrekt“ mit Indikatoren umzugehen und dadurch ein zielgerichtetes, faktenbasiertes Handeln und Entscheiden zu ermöglichen, muss auf der **Sachebene** und der **emotionalen Ebene** Verständnis geschaffen werden:

- Auf der **Sachebene** geht es darum, Bewusstsein über die Stärken und Schwächen von Indikatoren allgemein und konkret für die eingesetzten bzw. ausgewählten Indikatoren zu schaffen und über Erhebung und Verarbeitung (Aggregation) der Indikatoren Bescheid zu wissen. (vgl. dazu auch Kelle 2017)
- Auf der **emotionalen Ebene** ist es wichtig, bereits zu Beginn einen Konsens darüber zu finden, wie ein Indikator zu verstehen ist und in welchem Zusammenhang er mit den Wirkungszielen steht. Ad-hoc Konsequenzen von Zielabweichungen ohne Diskussionen sollten vermieden werden.

Durch einen laufenden, positiv-kritischen Diskurs kann insgesamt...

- eine realistische Einschätzung des eigenen Handelns gefördert werden. Diese Einschätzung verwendet Indikatoren als Orientierung, beschränkt sich jedoch nicht darauf, sondern integriert qualitative Aspekte.
- die Akzeptanz einer wirkungsorientierten Handlungslogik einschließlich der verwendeten Indikatoren erhöht werden.
- die Gefahr einer reinen „Pflichtübung“ vermieden werden. Damit verbunden entsteht ein gefühlter Nutzen bei den handelnden AkteurInnen aus der Umsetzung der wirkungsorientierten Logik.

### 2.3.3 Gleichstellung als Querschnittsmaterie verstehen: Gleichstellung mitdenken und explizit machen

Die diskutierten Herausforderungen im Entwicklungs- und Reflexionsprozess von Zielen und Indikatoren stellen sich im Prinzip für alle Arten von Wirkungszielen. Gleichstellungsziele sind jedoch in der Regel mit zusätzlichen Herausforderungen konfrontiert:

- In „gender- und diversitätsfernen“ Abteilungen ist das Verständnis zu Gleichstellungsfragen vielfach anders als in Abteilungen mit langjähriger Expertise in diesen Feldern.
- Dies führt dazu, dass Gleichstellungsziele, -maßnahmen und -indikatoren nicht unmittelbar „auf der Hand“ liegen, sondern gezielt erarbeitet werden müssen.
- Mehr als andere Themen werden Fragen zu Gleichstellung und Diversität emotional diskutiert. Dieser Umstand erleichtert eine akkordierte Zieldefinition keineswegs.

Wir gehen davon aus, dass für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung aufgrund der Breite der in Budgets angesprochenen Themen ein **weites Verständnis von Gleichstellung** adäquat ist. Dieses umfasst nicht nur das Geschlecht, sondern unterschiedlichste Diversitätsdimensionen (wie Alter, Herkunft, psychische und physische Fähigkeiten, Einkommenssituation etc.).

### **Gleichstellungsziele am Beispiel Steiermark**

Am Beispiel der Steiermark zeigt sich, dass ein derartiges weites Verständnis von Gleichstellung handlungsleitend ist. In der Verordnung zur Wirkungsorientierung (VOWO) ist festgelegt: *„Gleichstellungsziel: ein Wirkungsziel, das der **Gleichstellung in unterschiedlichen Diversitätsdimensionen einschließlich Gender** dient. Es umfasst die Auswirkung auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern und die Erhöhung der Chancengleichheit oder die Aufhebung von Diskriminierungen bestimmter Anspruchsgruppen.“* (VOWO 2014 § 3 Z 2 lit. d, eigene Hervorhebung). In den Erläuterungen heißt es dazu noch ergänzend: *„[...] Neben der Gleichstellung von Frauen und Männern hat sich der Landtag Steiermark und die Steiermärkische Landesregierung zur „Charta des Zusammenlebens“ bekannt. Gleichstellungsaspekte werden in Zukunft in unterschiedlichen Dimensionen (z. B. Geschlecht, Alter, Herkunft) in allen Phasen des Verwaltungshandelns von der Zielformulierung über die Umsetzung der Ziele bis hin zur Evaluierung der Zielerreichung berücksichtigt.“*

In der Umsetzung zeigt sich anhand der bisher veröffentlichten Wirkungsberichte sowie Zielindikatoren des Landes Steiermark (vgl. Land Steiermark 2018, 2017 und 2016), dass die in der Verordnung festgeschriebenen Grundsätze zu Gleichstellung zumindest teilweise umgesetzt werden konnten. In den Berichten werden Gleichstellungsziele in allen Ressorts formuliert. Diese beziehen sich u. a. auf Barrierefreiheit, bedarfsgerechte Angebote für unterschiedliche Zielgruppen oder Zugang zu Infrastruktur und Dienstleistungen „für alle Steirerinnen und Steirer“ / „für alle BürgerInnen“. Der Blick auf die Berichte zeigt jedoch auch, dass bei einer Reihe von Zielen, die als Gleichstellungsziele gekennzeichnet sind, kein Gleichstellungsaspekt erkenntlich ist.

Gerade bei einem umfassenden Verständnis von Gleichstellung ist die Auswahl von geeigneten, mess- und differenzierbaren Indikatoren eine Herausforderung. Wenn es beispielsweise um die Entwicklung von bedarfsgerechten Angeboten für **alle** Menschen geht, müssen Indikatoren eine differenzierte Betrachtung nach einzelnen Zielgruppen (Geschlecht, Alter, Behinderung etc.) ermöglichen. Durchschnittswerte alleine können hier gerade die Gleichstellungsaspekte nicht darstellen.

Die Beispiele unterstreichen die These, dass die Entwicklung einer Handlungslogik mit entsprechend unterlegten Indikatoren einen herausfordernden Entwicklungsprozess

darstellt, der sowohl Zeit und Ressourcen, als auch einen entsprechenden Begleit- und Lernprozess benötigt.

### **Gleichstellung als integrierte Querschnittsmaterie**

Eine Besonderheit von Gleichstellungszielen ist häufig ihre „Sonderstellung“ im gesamten Monitoringsystem einer Organisationseinheit – sie werden separat behandelt (z. B. als eines von 5 Ressortzielen), statt als Querschnittsmaterie betrachtet zu werden. Diese „Sonderstellung“ führt in der Praxis vielfach zu „ablehnenden“ Grundhaltungen. Um die Gefahr der „Schubladisierung“ zumindest einzuschränken, wäre grundsätzlich ein integrierter Ansatz vielversprechend, wobei **Gleichstellung** als integrierte **Querschnittsmaterie** und nicht als „Sonderthema“ berücksichtigt wird. In diesem Zugang würden „Gleichstellungsziele“ nicht als solche gekennzeichnet werden. Stattdessen kann für jedes einzelne Ziel und Themenfeld überlegt und begründet werden, welche Gleichstellungsaspekte relevant sind. Als Hilfestellung zur Erarbeitung kann dazu die bewährte **4-R-Methode** (siehe Exkurs unten) eingesetzt werden.

#### **Exkurs: Gleichstellung als Querschnittsmaterie mitdenken**

Die **4-R-Methode** (vgl. EIGE 2016) ist eine praxiserprobte Möglichkeit, Aufgaben und Maßnahmen vor dem Hintergrund übergeordneter Politik-Ziele zu reflektieren. Eigenständige Wirkungsziele können so hinsichtlich ihrer Wirkung auf unterschiedliche Anspruchsgruppen überprüft werden und begleitende gleichstellungsorientierte Wirkungsziele und Maßnahmen können abgeleitet werden. Während diese Methode ursprünglich für Analysen zur Gleichstellung von Männern und Frauen entwickelt wurde, lassen sich die einfachen Fragen auch problemlos auf weitere Diversitätsfragen anwenden. Die 4-R-Methode enthält folgende Fragestellungen:

- **Repräsentanz** (wer ist sichtbar, wer entscheidet?): Wie setzen sich Gremien, Arbeitsgruppen etc. hinsichtlich der als relevant erachteten Anspruchsgruppen zusammen? Bestehen Ungleichheiten bei der Einbindung?  
Wer sind die Nutzer bzw. Nutzerinnen von Dienstleistungen?
- **Ressourcen** (wie sind die Ressourcen verteilt?): Wie verteilen sich finanzielle Mittel und Möglichkeiten (Zeit, Zugang zu Information, Raum) auf die Anspruchsgruppen (z. B. Nutzerinnen und Nutzer)?
- **Rahmenbedingungen**, (geschlechtsspezifische) Werte und Normen als Ursache ungleicher Verteilung? Wo gibt es Ansätze für Veränderung?
- **Rechtliche Situation** (welche Grundlagen sind notwendig?): Berücksichtigen rechtliche Rahmenbedingungen unterschiedliche Realitäten von Männern und Frauen bzw. Anspruchsgruppen? Welche Grundlagen müssten geschaffen werden, um Gleichstellung zu gewährleisten?

## 2.4 Schlussfolgerungen

Wirkungsorientierte Haushaltsführung hat in den letzten Jahren zu Veränderungen in der Verwaltung, sowohl auf Seiten des Bundes als auch der Bundesländer geführt. Die (umfangreich vorhandene) Literatur stellt gut ausgearbeitete Manuals zur Entwicklung von Handlungslogiken, Zielen und Indikatoren zur Verfügung. Vernachlässigt wird jedoch der Aspekt, dass eine Wirkungsorientierte Haushaltsführung vor allem einen Lern- und Veränderungsprozess in der Verwaltung und Politik darstellt. Wirkungsorientierung ist damit eine **herausfordernde Praxis** und muss sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die notwendigen Prozesse in der Entwicklung und Umsetzung gut überlegt sein. Um die (hohen) Erwartungen wie Transparenz, Ergebnisverantwortung, Außenorientierung oder die Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu erfüllen, ist eine entsprechende Prozessarchitektur notwendig.

- Die **Gestaltung der Prozesse** und die Einbindung aller betroffenen Stakeholder sind wesentlich für die Akzeptanz und erfolgreiche Nutzung der vereinbarten Ziele und Indikatoren. Lerneffekte und Nutzen aus der Wirkungsorientierung entstehen nur durch gemeinsame Kommunikations- und Lernprozesse und deren Kontinuität sowohl in der Entwicklungs- als auch Umsetzungsphase. Derartige Prozesse verknüpfen inhaltliche Aspekte und den gezielten internen Know-how Aufbau (beispielsweise durch Trainings) mit strukturierten Austausch-, Abstimmungs- und Bearbeitungsformaten. So kann Vertrauen, Offenheit und damit die Möglichkeit der Weiterentwicklung geschaffen werden.
- Aktuelle Beispiele aus den Bundesländern (beispielsweise Steiermark) zeigen, dass erste Schritte zur Implementierung einer wirkungsorientierten Haushaltsführung erfolgreich umgesetzt werden konnten. In Bezug auf die Kohärenz und Akzeptanz sind allerdings noch Entwicklungspotenziale sichtbar. Zu beachten ist auch, dass Entwicklungsprozesse wie diese mit einem Kulturwandel der Verwaltung verbunden sind, die nicht „über Nacht“ erfolgreich umgesetzt werden können, sondern mehrere Jahre benötigen. Für den Changeprozess ist daher eine **Politik des langen Atems** nötig, die auf einer offenen Diskussionskultur basiert, ebenso wie auf der Wertschätzung für die bisherigen Handlungs- und Verwaltungsroutinen.
- **Gleichstellungsziele** werden oft als eigenständige, zusätzliche Ziele formuliert und sind nicht im Sinne des Mainstreamings Bestandteil jedes zu formulierenden Ziels. In einer **integrierten Betrachtungsweise** sollte Gleichstellung als Querschnittsmaterie bei jedem einzelnen Ziel und Indikator in der Operationalisierung mitgedacht, umgesetzt und transparent dargestellt werden. Dazu ist ein weites Verständnis von Gleichstellung hilfreich und notwendig, das nicht nur Frauen und Männer umfasst, sondern unterschiedliche Diversitätsdimensionen (wie Alter, Herkunft, psychische und physische Fähigkeiten, Einkommenssituation etc.) berücksichtigt. So kann sich das Bewusstsein vertiefen, um

gleichstellungsrelevante Aspekte im eigenen Tätigkeitsbereich zu entdecken und Aufgaben dementsprechend umzusetzen.

- Aus dem bisher Gesagten folgt, dass eine wirkungsorientierte Haushaltsplanung weniger ein „Steuerungsinstrument“ per se ist. Auch eine kohärente Handlungslogik mit adäquaten Indikatoren kann einen offenen Reflexionsprozess nicht ersetzen. Wirkungsorientierte Haushaltsführung kann jedoch ein hilfreiches Tool darstellen um **Steuerungsprozesse zu unterstützen**.

## 2.5 Literatur

BHG (2013). Bundeshaushaltsgesetz. Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes. [download unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006632>] zuletzt abgerufen am 17.9.2018

BKA (2011). Handbuch Entwicklung von Zielen und Indikatoren. Auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene [download unter: [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/berichte\\_service/Handbuch\\_Ziele\\_und\\_Indikatoren\\_Mai\\_2013.pdf?63hw8s](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Ziele_und_Indikatoren_Mai_2013.pdf?63hw8s)] zuletzt abgerufen am 17.9.2018

BKA (2013). Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Arbeitsunterlage. [download unter: [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/berichte\\_service/Handbuch\\_Wirkungsorientierte\\_Folgenabschaetzung.pdf?63hw8f](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Wirkungsorientierte_Folgenabschaetzung.pdf?63hw8f)] zuletzt abgerufen am 5.5.2018

Brandtner, Christof; Kinschner, Markus; Polzer, Tobias (2013). „Unternehmen Österreich?“ Wirkungsorientierung am Grat zwischen Technokratie und Demokratie. In: momentum QUARTERLY – Zeitschrift für Sozialen Fortschritt, Vol. 2, No. 4, S.208-230

Dearing, Elisabeth (2005). Wirkungsindikatoren – Chancen und Grenzen auf dem Weg zu Public Governance. In: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Dearing, Elisabeth (Hrsg.). Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern, Wien/Graz 2005, S.101-122 [download unter: <https://www.kdz.eu/sites/default/files/documents/MPF/Public%20Management/Politik%20und%20Verwaltungsmodernisierung/Wirkungsindikatoren.pdf>], zuletzt abgerufen am 5.5.2018

EIGE – European Institute for Gender Equality (2016). Gender Mainstreaming Methods & Tools: 3R/4R, [download unter: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-and-tools/sweden/3r-4r>] zuletzt abgerufen am 24.07.2018

Frey, Regina; Pimminger, Irene (2012). Gleichstellungsziele und Gleichstellungsbenchmarks - Eine Arbeitshilfe für den ESF, Berlin. [download unter: [http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/arbeitshilfe\\_ziele\\_benchmarks.pdf](http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/arbeitshilfe_ziele_benchmarks.pdf).] zuletzt abgerufen am 17.9.2018

Friedl, Katharina (2016). Wirkungsorientierte Verwaltung in Österreich. Ein Einblick in den Status Quo der Umsetzung wirkungsorientierter Steuerung in ausgewählten Bundesministerien und Bundesländern. Masterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades Master of Arts in Business, FH Oberösterreich Studiengang: Services of General Interest, Linz.

FTI-Strategie (2011). Der Weg zum Innovation Leader. Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation. [download unter: [https://www.bmvit.gv.at/innovation/publikationen/forschungspolitik/downloads/fti\\_strategie.pdf](https://www.bmvit.gv.at/innovation/publikationen/forschungspolitik/downloads/fti_strategie.pdf)] zuletzt abgerufen am 06.07.2018

Grasenick, Karin, Kupsa, Stephan (2011). Everything you always wanted to know about evaluation, but were never told. In: Newsletter der Plattform Forschungs- und Technologieevaluierung, Nr. 37, 12/2011.

Grasenick, Karin; Pierer, Magdalena; Gruber, Markus (2014). Evaluierung und Veränderung: Lernen um zu wissen, lernen um zu handeln? In: fteval Journal for Research and Technology Policy Evaluation, Nr. 40, December 2014, S.45-52

Gruber, Markus; Hummelbrunner, Richard; Melidis, Konstantin; Pohn-Weidinger, Simon (2010). Wirkungsmonitoring „Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007-2013“, unveröffentlichter Abschlussbericht, Graz.

Kelle, Udo (2017). Präzise messbar, zuverlässig ... und gültig? Statistische und methodische Probleme von Gender- und Gleichstellungsindikatoren. In: Wroblewski, Angela; Kelle, Udo; Reith, Florian (Hrsg.). Gleichstellung messbar machen. Grundlagen und Anwendungen von Gender- und Gleichstellungsindikatoren, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.81-102

Land Steiermark (2016). Wirkungsbericht 2015. Bericht über die Ergebnisse des Wirkungscontrollings für das Finanzjahr 2015 (gemäß § 53 Abs. 4 StLHG iVm § 16 VOWO). [download unter: [https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12552353\\_134442530/2cb6135a/Wirkungsbericht%202015\\_final\\_Beschluss%20%28inkl.%20Deckblatt%29.pdf](https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12552353_134442530/2cb6135a/Wirkungsbericht%202015_final_Beschluss%20%28inkl.%20Deckblatt%29.pdf)] zuletzt abgerufen am 24.7.2018

Land Steiermark (2017). Wirkungsbericht 2016. Bericht über die Ergebnisse des Wirkungscontrollings für das Finanzjahr 2016 gemäß § 53 Abs. 4 StLHG iVm § 10 VOWO 2017. [download unter: [https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12552353\\_134442530/b9a61428/31052017\\_Wirkungsbericht%202016\\_gesamt\\_Druckversion\\_final.pdf](https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12552353_134442530/b9a61428/31052017_Wirkungsbericht%202016_gesamt_Druckversion_final.pdf)] zuletzt abgerufen am 17.07.2018

Land Steiermark (2018). Überblick über die Wirkungsziele 2018. Budget 2018. [download unter:

[https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12552353\\_134442530/88a6ed25/%C3%9Cberblick%20Wirkungsziele%202018.pdf](https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12552353_134442530/88a6ed25/%C3%9Cberblick%20Wirkungsziele%202018.pdf)] zuletzt abgerufen am 17.7.2018.

Meyer, Wolfgang (2004). Indikatorenentwicklung: Eine praxisorientierte Einführung. 2. Auflage. CEval-Arbeitspapiere 10. Saarbrücken.

Meyer, Wolfgang (2017). Einführung in die Grundlagen der Entwicklung von Indikatoren. In: Wroblewski, Angela; Kelle, Udo; Reith, Florian (Hrsg.). Gleichstellung messbar machen. Grundlagen und Anwendungen von Gender- und Gleichstellungsindikatoren, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.15-38

Pimminger, Irene & Wroblewski, Angela (2017). Von geschlechtsdifferenzierten Daten zu Gender- und Gleichstellungsindikatoren. In: Wroblewski, Angela; Kelle, Udo; Reith, Florian (Hrsg.). Gleichstellung messbar machen. Grundlagen und Anwendungen von Gender- und Gleichstellungsindikatoren, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.61-80

Rossi, Peter H., Lipsey, Mark W.; Freeman, Howard E. (2004). Evaluation. A Systematic Approach 7th ed., Thousand Oaks / London / New Delhi: SAGE Publications.

VOWO (2014). Steiermärkische Verordnung zur Wirkungsorientierung (VOWO) samt Erläuterungen. Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung über die Angaben zur Wirkungsorientierung, das Wirkungscontrolling und die Berichtspflichten. [download unter:

[https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11683880\\_74836439/b1ca25b1/VOWO%20samt%20Erl%C3%A4uterungen.pdf](https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11683880_74836439/b1ca25b1/VOWO%20samt%20Erl%C3%A4uterungen.pdf)] zuletzt abgerufen am 11.7.2018

WOV (2027). Management- und Unternehmenskonzept. Das langfristige Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung. [download unter: [https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteAbt\\_Praes/WOV2027\\_Konzept\\_Stand\\_05-01-2016.pdf](https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteAbt_Praes/WOV2027_Konzept_Stand_05-01-2016.pdf)] zuletzt abgerufen am 11.7.2018

Wroblewski, Angela; Kelle, Udo; Reith, Florian (Hrsg.) (2017). Gleichstellung messbar machen. Grundlagen und Anwendungen von Gender- und Gleichstellungsindikatoren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

### **3 Einführung eines Kaskadenmodells in universitäre Leistungsvereinbarungen im Kontext der wirkungsorientierten Haushaltsführung**

**Angela Wroblewski**<sup>14</sup>

#### **3.1 Einleitung**<sup>15</sup>

In Österreich hat Gleichstellungspolitik an Universitäten eine bis in die frühen 1990er Jahre zurückreichende Tradition, die ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen umfasste, die drei Zielsetzungen adressierten: Die Förderung des Zugangs von Frauen zum Studium und zur universitären Beschäftigung, die Schaffung von Antidiskriminierungsstrukturen sowie die Förderung und Institutionalisierung von Frauenforschung (Wroblewski et al. 2017). In der Folge nahmen immer mehr Frauen ein Universitätsstudium auf und seit mehr als 20 Jahren stellen sie die Mehrheit unter Studierenden und AbsolventInnen. Allerdings blieb die geschlechtsspezifische Segregation der Studienwahl bestehen (d.h. Frauen sind in technischen Studienrichtungen nach wie vor unterrepräsentiert, dominieren aber die Geisteswissenschaften und die Pädagogik) und der Zugang in Spitzenfunktionen (Professuren und Management) blieb Frauen weiterhin verwehrt.

Der Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen in Professuren ist eine jener Zielsetzungen, die in die hochschulpolitischen Steuerungsinstrumente, wie z.B. die zwischen Universitäten und dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen, aufgenommen wurden. Dabei werden im Rahmen der Leistungsvereinbarungen jeweils konkrete Zielsetzungen mit den Universitäten vereinbart. Der Grad der Zielerreichung wird in den Wissensbilanzen thematisiert und die entsprechenden Indikatoren in das Monitoring des BMBWF (unidata)<sup>16</sup> aufgenommen.

Die Zielsetzung der Erhöhung des Frauenanteils in Professuren ist sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene in hochschulpolitische Strategien eingebettet. Sie ist beispielsweise in die österreichische ERA Roadmap (BMBWF 2015) integriert und ist damit auch mit der europäischen Gleichstellungspolitik im Bereich Wissenschaft und Forschung kompatibel. Darüber hinaus wird die Zielsetzung im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung aufgegriffen.

---

<sup>14</sup> Kontakt: wroblews@ihs.ac.at

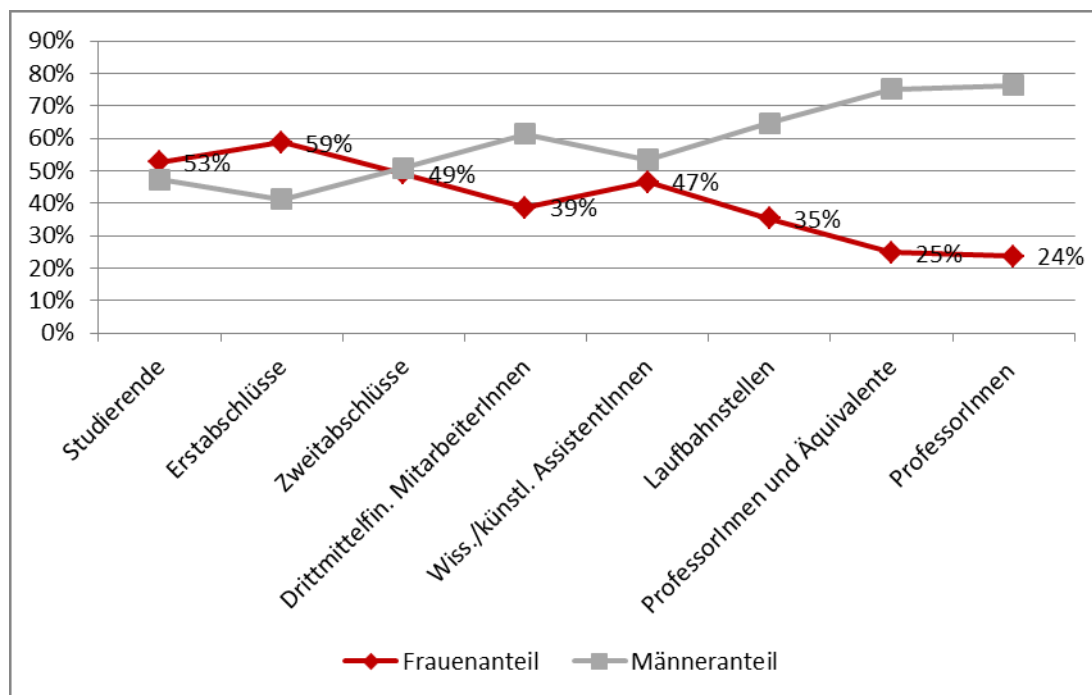
<sup>15</sup> Der vorliegende Beitrag ist eine Kurzfassung eines im Auftrag des BMBWF erstellten Gutachtens zur Einführung eines Kaskadenmodells (Wroblewski 2018).

<sup>16</sup> unidata ist das hochschulstatistische Informationssystem des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Hauptaufgabe von unidata ist die Bereitstellung von aktuellen Zahlen und Fakten über den österreichischen Hochschulbereich. unidata ermöglicht je nach Berechtigung ständigen Zugriff auf statistische Informationen der Bereiche Budget, Studierende, AbsolventInnen, Personal & Raum sowie auf Lehr- und Forschungskennzahlen der Universitäten und Fachhochschulen.

Das Wissenschaftsressort hat im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung fünf Wirkungsziele formuliert. Wie in den anderen Ressorts auch, stellt eines dieser Ziele ein Gleichstellungsziel dar (BMBWF 2018). Dieses sieht konkret die Erhöhung des Frauenanteils in Professuren sowie in Laufbahnstellen vor. Für Professuren wird ein Zielwert von 23,5% für 2017 festgelegt, der bis 2021 auf 28,1% ansteigt (Professuren). Bei den Laufbahnstellen ist für 2017 ein Zielwert von 35% vorgesehen, der bis 2021 auf 38,2% ansteigt (Laufbahnstellen).<sup>17</sup>

Diese Zielsetzungen leiten sich aus der Leaky Pipeline ab, die das Phänomen abbildet, dass der Frauenanteil in der Wissenschaft sinkt je höher die hierarchische Position ist. Im Jahr 2016 liegt der Frauenanteil unter Studierenden bei 53% und bei Erstabschlüssen sogar bei 59%. Ab den Zweitabschlüssen sinkt jedoch der Frauenanteil auf unter 50%. Bei den Laufbahnstellen liegt der Frauenanteil nur noch bei 35%, bei Professuren bei 24%.

**Abbildung 3: Leaky Pipeline 2016 (Universitäten gesamt)**



Erstabschlüsse: Bachelor- und Diplomstudien

Zweitabschlüsse: Master- und Doktoratsstudien

Drittmittelfinanzierte MitarbeiterInnen: BidokVUni Verwendungsgruppe 24 und 25

Wiss./künstl. AssistentInnen: BidokVUni Verw. 16, 21, 26, 27, 84:

Laufbahnstellen: BidokVUni Verw. 82 und 83

ProfessorInnen und Äquivalente: BidokVUni Verw. 11, 12, 81, 14, 82

ProfessorInnen: BidokVUni Verw. 11, 12, 81

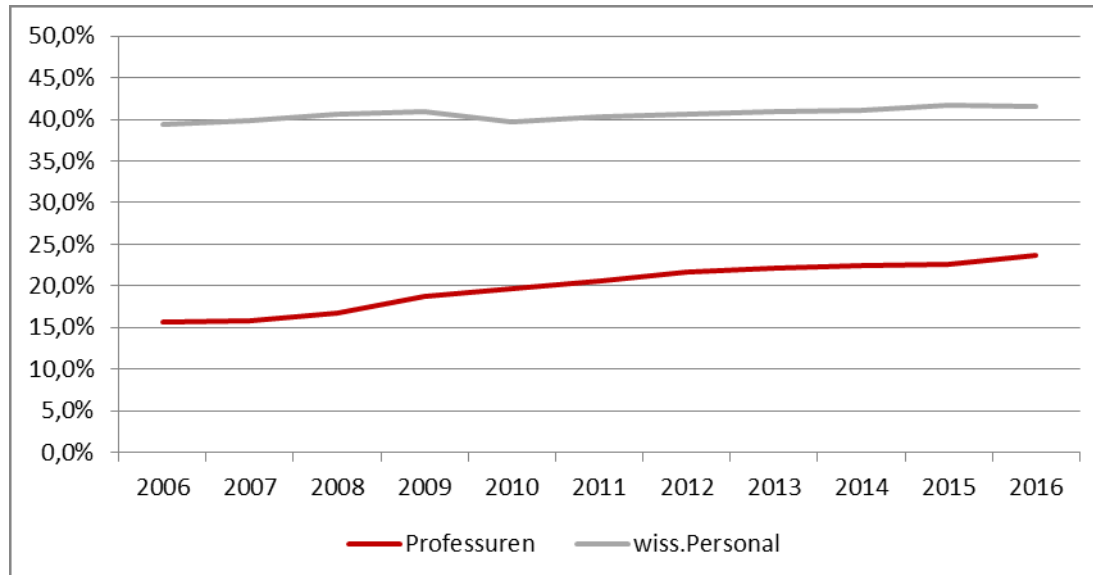
Quelle: unidata

<sup>17</sup> Siehe Wirkungsziele aller Ressorts unter:  
[https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/wirkungsziele/Bundesfinanzgesetz\\_2018.pdf](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/wirkungsziele/Bundesfinanzgesetz_2018.pdf)

Diese Darstellung zeigt zum einen, dass bei der Formulierung der Zielsetzung im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung bereits mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden konnte, dass die Vorgabe im Jahr 2017 erreicht werden. Gleichzeitig wird damit aber auch deutlich, dass trotz der in den letzten Jahren erzielten Erfolge im Hinblick auf die Erhöhung des Frauenanteils in Professuren ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in absehbarer Zeit nicht realisiert werden wird.

Insgesamt zeigt sich ein deutlicher Anstieg des Frauenanteils in Professuren von 12,7% im Jahr 2006 auf 24% (2016). Damit ist der Frauenanteil in Professuren seit 2006 jährlich um durchschnittlich 4% gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Geht man für die nächsten Jahre im Schnitt von einer konstanten jährlichen Zuwachsrate von 4% aus, so liegt der Frauenanteil in Professuren im Jahr 2021 bei 27%. Verändert sich nichts an der Entwicklung, so dauert es 19 Jahre bis der Frauenanteil in Professuren 50% erreicht. Für das wissenschaftliche Personal (ohne Professuren) liegt die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate bei 1%, d.h. auch wenn der Ausgangswert mit 41,6% im Jahr 2016 deutlich höher liegt als bei Professuren, dauert es ebenfalls 19 Jahre bis der Frauenanteil im wissenschaftlichen Personal 50% erreicht. Bei einer Fortschreibung der Entwicklung ist mit einem Frauenanteil von 43,5% im Jahr 2021 zu rechnen.

**Abbildung 4 Frauenanteil in Professuren und im wissenschaftlichen Personal 2006-2016 (Universitäten gesamt)**



Anmerkung: Wiss./künstlerisches Personal gesamt ohne ProfessorInnen (BidokVUni Verw. 11, 12, 81)  
Quelle: unidata

Es ist also nicht davon auszugehen, dass sich das Problem der Unterrepräsentanz von Frauen in den höheren Hierarchieebenen aufgrund der bisherigen Entwicklung „von alleine“ lösen wird. Vielmehr sind gezielte Schritte zu setzen, die zu einer Erhöhung des Frauenanteils in Professuren führen. Dazu zählt auch, den Frauenanteil beim Einstieg in

eine akademische Karriere zu erhöhen, konkret den Frauenanteil in Laufbahnstellen. Bereits hier wird offensichtlich das Potential nicht ausgeschöpft.

Eine Möglichkeit, um die Entwicklung zu beschleunigen, ist die Formulierung von expliziten und ambitionierten Zielen den Frauenanteil in Neuberufungen betreffend. Eine mögliche Formulierung, die auf die unterschiedliche Ausgangssituation von Disziplinen oder Universitäten Rücksicht nimmt, ist die Zielsetzung, dass Frauen bei Neuberufungen zumindest entsprechend ihrem Anteil im Potential zum Zuge kommen sollen. Damit soll langfristig die Zielsetzung ausgeglichener Aufstiegschancen von Frauen (ein Glass Ceiling Index von 1) erreicht werden. Auch beim Einstieg in die „traditionelle“ akademische Karriere (Laufbahnstellen) sollten Frauen zumindest entsprechend ihrem Anteil am Potential vertreten sein. Beides würde eine deutliche Verstärkung der Anstrengungen der Frauenförderung bzw. eine Reflexion der Zugangswege zu Laufbahnstellen erfordern, um möglicherweise im Prozedere grundlegende Barrieren für Frauen zu identifizieren und diesen gegenzusteuern.

Eine Möglichkeit, die Entwicklung voranzutreiben, ist die Formulierung von verbindlichen Wirkungszielen, wie dies beispielsweise in Deutschland (NRW) der Fall ist. Im Folgenden wird zunächst das Kaskadenmodell aus Deutschland vorgestellt. In einem weiteren Schritt wird eine österreichische Variante des Kaskadenmodells vorgeschlagen. Abschließend werden die damit verbundenen Herausforderungen diskutiert.

### **3.2 Das Kaskadenmodell in Deutschland**

Das für Österreich vorgeschlagene Modell orientiert sich am Kaskadenmodell, das in Deutschland im außeruniversitären Bereich wie auch an Hochschulen Anwendung findet. Zunächst wurde das Kaskadenmodell als analytischer Ansatz verwendet, um die Unterrepräsentanz von Frauen in Professuren aufzuzeigen. So verwendet Andrea Löther das Kaskadenmodell im Hochschulranking nach Gleichstellungsaspekten seit 2003 (CEWS 2003; Löther 2017). Seit einigen Jahren wird das Kaskadenmodell auch als politisches Steuerungsinstrument verwendet. So wird beispielsweise im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für Deutschland aus dem Jahr 2013 der Begriff der Zielquote aufgegriffen (Bundesregierung 2013: 103) „Generell werden wir den Frauenanteil im Wissenschaftssystem durch am Kaskadenmodell orientierte Zielquoten nachhaltig erhöhen.“ Großes Gewicht kommt dabei den „Forschungsorientierten Gleichstellungsstandards“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zu, die u. a. Zielwerte für die Beteiligung von Frauen auf allen wissenschaftlichen Karrierestufen vorsieht (DFG 2017b). Eine Analyse der Umsetzung der Gleichstellungsstandards zeigt, dass die Konzeption der Gleichstellungsberichte an die DFG anhand des Kaskadenmodells ein wichtiges Steuerungsinstrument darstellt (DFG 2017a).

In Nordrhein-Westfalen wurde das Kaskadenmodell 2014 gesetzlich verankert (MIWF 2014a+b) – konkret in § 37 Hochschulgesetz „Gewährleistung der Chancengleichheit von

Frauen und Männern bei der Berufung von Professorinnen und Professoren“.<sup>18</sup> Der Gesetzgeber begründet die Regelung mit den Erkenntnissen der Genderforschung, die einen Gender-Bias in Berufungsverfahren aufzeigen sowie dem Selbstbild von Berufungskommissionen, das sich ausschließlich auf Exzellenzkriterien beruft. Die Idee hinter dem Kaskadenmodell ist es, Hochschulen zu einer Ausgestaltung des Berufungsverfahrens zu ermutigen, das einen Gender-Bias vermeidet. § 37 regelt daher folgendes Prozedere: Das Rektorat setzt in Einvernehmen mit den DekanInnen für Fächergruppen eine angestrebte Gleichstellungsquote für die nächsten drei Jahre fest. Die Gleichstellungsquote bildet das Verhältnis zwischen Frauen und Männern ab, die in der jeweiligen Fächergruppe innerhalb einer Ausgangsgesamtheit die Einstellungs Voraussetzungen für eine Professur erfüllen.<sup>19</sup> Aus Ministeriumssicht stellt das System der Gleichstellungsquoten mit seiner Transparenz und dem Anspruch an Selbstkontrolle ein Element der Qualitätssicherung in Berufungsverfahren dar (MIWF 2017b: 2). Es wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass das Verfahren zur Festsetzung der Gleichstellungsquote einen hochschulinternen Gleichstellungsdiskurs auslöst, an dem sich sowohl die Statusgruppen der Hochschule wie auch die Leitungsebene beteiligen. Dieser Diskurs soll einerseits Bewusstsein für die Problematik schaffen und andererseits in konkrete Maßnahmen münden, die das gesamte Berufungsverfahren gleichstellungsorientiert adaptieren. Wird die Zielquote nicht erreicht, so werden lt. MIWF (2014a: 6) „Maßnahmen überlegt, mit denen die Hochschulen sich in ihrer Berufungspraxis zielquotenorientiert verbessern kann“.

Bei der formulierten Zielquote handelt es sich also um eine Selbstverpflichtung der Universität, die entsprechend eines festgelegten Prozedere erfolgt. Die gesetzliche Regelung sieht keine unmittelbaren Sanktionen für Nicht-Erfüllung vor. Für den Fall der Nichterreicherung der Zielsetzung sind jedoch eine Analyse der zugrundeliegenden Ursachen sowie eine Nachjustierung des Berufungsverfahrens vorgesehen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit des Ministeriums als übergeordnete Dienststelle weitere Berufungen an die Universität von seiner Zustimmung abhängig zu machen (Papier & Heidebach 2014). Nachdem die erste Periode der Zielvereinbarung noch nicht abgelaufen ist, liegen derzeit keine Informationen über die Zielerreichung vor.

### 3.3 Vorschlag für ein österreichisches Kaskadenmodell

Im Folgenden wird ein konkreter Vorschlag für die Formulierung von Zielsetzungen und Indikatoren für das Wirkungsziel 4 des Wissenschaftsressorts präsentiert.

<sup>18</sup> Für Kunsthochschulen wurde mit § 30a Kunsthochschulgesetz eine ähnliche Regelung geschaffen.

<sup>19</sup> Zur Unterstützung der Universitäten wurde ein Online-Statistiktool zur Verfügung gestellt. Siehe [http://www.genderreport-hochschulen.nrw.de/no\\_cache/statistikportal/](http://www.genderreport-hochschulen.nrw.de/no_cache/statistikportal/)

## Professuren

Eine mögliche Zielformulierung für ein österreichisches Kaskadenmodell könnte wie folgt lauten: „Der Frauenanteil in Neuberufungen eines Kalenderjahres soll zumindest dem Frauenanteil im Potential des Vorjahres entsprechen solange bis ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in Professuren erreicht ist.“

Dem Vorschlag liegen folgende Definitionen zugrunde (für nähere Informationen zu den einzelnen Kategorien siehe BMWFW 2017):

- Professuren: Frauenanteil in Köpfen bei den Professuren gemäß § 98 und § 99 UG 2002 (BidokVUni Verwendungsgruppen 11, 12 und 81)
- Potential: habilitierte wissenschaftliche und künstlerische MitarbeiterInnen (UniversitätsdozentInnen, BidokVUni Verwendungsgruppe 14), wissenschaftliche und künstlerische MitarbeiterInnen mit selbstständiger Lehre und Forschung und Entwicklung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste (BidokVUni Verwendungsgruppe 16), Senior Scientist/Artist (KV, BidokVUni Verwendungsgruppe 26), UniversitätsassistentIn (KV, BidokVUni Verwendungsgruppe 27); Assoziierte ProfessorInnen (KV, BidokVUni Verwendungsgruppe 82); AssistenzprofessorInnen (KV, BidokVUni Verwendungsgruppe 83) und Senior Lecturer (KV, BidokVUni Verwendungsgruppe 84). Für die Medizinischen Universitäten werden auch Ärztinnen und Ärzte in Facharztausbildung (BidokVUni Verwendungsgruppe 23) berücksichtigt.

Die unterschiedlichen Funktionsgruppen sollten – sowohl bei den Professuren wie auch beim Potential – gleichgewichtig verwendet werden. Es wird vorgeschlagen auf eine Gewichtung zu verzichten, da für Österreich keine Informationen über die Berufungschancen von unterschiedlichen Gruppen von BewerberInnen vorliegen.

Um die Aufstiegschancen von Frauen in Professuren abzubilden wird ein adaptierter Glass Ceiling Index (GCI) herangezogen. Dieser setzt den Frauenanteil in Professuren in Relation zum Frauenanteil im wissenschaftlichen und künstlerischen Personal. Es werden jedoch Kopffzahlen anstelle der üblicherweise verwendeten Vollzeitäquivalente herangezogen. Diese Vorgangsweise erscheint aufgrund der Zielsetzung den Frauenanteil unter Neuberufungen zu erhöhen angemessen.

Der adaptierte GCI – Indikator für Aufstiegschancen von Frauen in Professuren – liegt etwas niedriger als der traditionelle GCI lt. unidata, da drittmittelfinanzierte Beschäftigte sowie LektorInnen und TutorInnen nicht berücksichtigt werden und nicht für Teilzeitbeschäftigung korrigiert wird.

Der adaptierte GCI liegt im Jahr 2016 bei 0,59 und ist damit noch weit von Chancengleichheit im Zugang zu Professuren (wäre bei einem Wert von 1 gegeben) entfernt. Die Jahre 2013 bis 2015 zeichnen sich durch eine stabile Situation aus.

**Tabelle 1 Frauenanteil in Professuren in Relation zum Frauenanteil im Potential**

	2016	2015	2014	2013
Frauenanteil Professuren	23,7%	22,6%	22,5%	22,1%
Frauenanteil Potential	41,2%	40,9%	40,3%	39,6%
GCI adaptiert	0,59	0,55	0,56	0,56
GCI lt. unidata	0,65	0,62	0,63	0,63

Quelle: eigene Berechnung, unidata

Für die folgende Abschätzung wird von den Professuren per 31.12.2017<sup>20</sup> ausgegangen (623 Professorinnen und 1.924 Professoren), von den erwarteten Pensionierungen gegenüber dem Stichtag 31.12.2017 für die Jahre 2018 bis 2020 sowie vom Frauenanteil in Neuberufungen der letzten drei Jahre (im Durchschnitt lag der Frauenanteil bei 31%).

Die erwarteten Pensionierungen für die nächsten Jahre zeigen, dass der Generationenwechsel in Professuren schon am Abklingen ist (Wroblewski & Leitner 2011). In den nächsten Jahren werden im Durchschnitt 100 ProfessorInnen emeritieren. Die Zahl der Neuberufungen wird aber vermutlich darüber liegen, da weitere Nachbesetzungen infolge von Wegberufungen, Selbstkündigung oder aus anderen Gründen erfolgen werden und einige Universitäten in ihren aktuellen Entwicklungsplänen eine Ausweitung der Anzahl an Professuren vorsehen.

Für die folgenden Berechnungen wird in einem ersten Schritt davon ausgegangen, dass die Gesamtzahl an Professuren konstant bleibt, d.h. Neuberufungen und Abgänge in demselben Ausmaß erfolgen. Für die Neuberufungen in den Jahren 2019 und 2020 wird potentialorientiert mit einem Frauenanteil von 41% gerechnet und es wird davon ausgegangen, dass 117 neue Professuren geschaffen werden. Für die Neuberufungen 2018 wird ein Frauenanteil von 31% angenommen (das entspricht dem Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016).

<sup>20</sup> Der Frauenanteil in Professuren per 31.12.2017 wurde vom BMBWF gesondert zur Verfügung gestellt, da er zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens noch nicht über unidata verfügbar war. Alle anderen Personaldaten beziehen sich auf den 31.12.2016 und wurden über unidata bezogen.

**Tabelle 2 Beitrag zur Erhöhung des Frauenanteils in Professuren**

	Frauen	Männer	Gesamt	FA
ProfessorInnen per 31.12.2017	623	1.924	2.547	24,5%
erwartete Pensionierungen 2018	26	153	179	14,5%
Neuberufungen (FA 31%)	55	124	179	31,0%
ProfessorInnen geschätzt per 31.12.2018	652	1.895	2.547	25,6%
erwartete Pensionierungen 2019-2020	24	139	163	14,7%
Neuberufungen nach Pensionierungen (FA 41%)	67	96	163	41,2%
zusätzliche Professuren lt. BMBWF (2019-2020)	48	69	117	41,2%
ProfessorInnen geschätzt per 31.12.2020	744	1.920	2.664	27,9%

Verwendungskategorie 11 (BidokVUni); FA = Frauenanteil

Quelle: Datenmeldungen der Universitäten auf Basis BidokVUni (aufbereitet durch BMBWF), eigene Berechnungen

Bei einem Frauenanteil von 41% in Neuberufungen und den genannten Rahmenbedingungen steigt der Frauenanteil in Professuren bis 2020 um 13% oder 3,3 Prozentpunkte an. Für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode ist damit eine Steigerung des Frauenanteils von 24,5% auf 27,9% zu erwarten.

### Laufbahnstellen

Eine mögliche Zielformulierung für den Bereich der Laufbahnstellen könnte folgendermaßen lauten: „Bei der Vergabe von Laufbahnstellen soll der Frauenanteil zumindest dem Frauenanteil im Potential des Vorjahres entsprechen solange bis ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis unter wissenschaftlichen MitarbeiterInnen erreicht ist.“<sup>21</sup>

Diesem Vorschlag liegen folgende Definitionen zugrunde:

- Laufbahnstellen an Universitäten (tenure track): Assoziierte ProfessorInnen (BidokVUni Verwendungsguppe 82) und AssistenzprofessorInnen (BidokVUni Verwendungsguppe 83).
- Potential: AbsolventInnen eines Doktorats- oder PhD-Studiums.

<sup>21</sup> Würde die Zielsetzung auf das Geschlechterverhältnis in Laufbahnstellen abstellen wäre eine Diskriminierung außerhalb der Laufbahnstellen weiterhin möglich.

Der Indikator für Zugangschancen von Frauen in Laufbahnstellen für das Jahr 2016 liegt bei 0,84, d.h. Frauen sind gegenüber ihrem Anteil in der Potentialgruppe unterrepräsentiert. Der Indexwert ist in den letzten Jahren tendenziell angestiegen, weist jedoch auch Schwankungen auf.

**Tabelle 3 Frauenanteil in Laufbahnstellen in Relation zum Frauenanteil im Potential**

	2016	2015	2014	2013
Frauenanteil Laufbahnstellen	35,3%	33,8%	32,9%	33,4%
Frauenanteil Potential	41,9%	43,4%	41,7%	43,7%
Zugangschancen-Index	0,84	0,78	0,79	0,76

Absolutzahlen siehe Anhang  
Quelle: unidata

Das würde erfordern, dass in den Folgejahren 42% aller Laufbahnstellen an Frauen vergeben werden. Da in den letzten Jahren die absolute Zahl an Laufbahnstellen gestiegen ist (von 944 im Jahr 2013 auf 1.378 im Jahr 2016) und in den Entwicklungsplänen bis 2020 eine Ausweitung um insgesamt 233 Laufbahnstellen angestrebt wird, besteht auch ein Potential für die Erhöhung des Frauenanteils.

Die Zahl der Laufbahnstellen hat sich von 2013 auf 2014 um 10% erhöht, im Jahr darauf um 20% und von 2015 auf 2016 um 11%. Von 2016 auf 2017 stieg die Zahl der Laufbahnstellen nur noch um 3% an. Laut Schätzung des BMBWF werden bis 2020 233 zusätzliche Laufbahnstellen eingerichtet, was ein durchschnittliches jährliches Wachstum von rund 5% ergibt.

**Tabelle 4 Beitrag zur Erhöhung des Frauenanteils in Laufbahnstellen**

	Frauen	Männer	Gesamt
Laufbahnstellen 2017	499	926	1.425
Zusätzliche Laufbahnstellen bis 2020	98	135	233
Laufbahnstellen 2020, geschätzt	597	1.061	1.658

Ohne Donauuniversität Krems.  
Quelle: unidata und Datenmeldungen der Universitäten (aufbereitet durch BMBWF), eigene Berechnungen.

Bei einer Ausweitung der Laufbahnstellen um 233 und einem Frauenanteil von 42% unter neu vergebenen Laufbahnstellen würde der Frauenanteil bis 2020 von 35,3% auf 36% steigen.

Zu beachten ist, dass nicht alle Universitäten Laufbahnstellen eingerichtet haben und an einigen Universitäten auch nach dem Ausbau der Laufbahnstellen nur wenige entsprechende Stellen eingerichtet sind. Dies trifft u. a. die Veterinärmedizinische Universität sowie die meisten Kunstuniversitäten. Zu beachten ist weiters, dass in fünf Universitäten der Zugangschancen-Index bei 1 oder darüber liegt, d. h. an diesen Universitäten sind Frauen

überproportional in Laufbahnstellen zu finden und es kann davon ausgegangen werden, dass es aktive Frauenförderung in diesem Kontext gibt (Universitäten Klagenfurt und Linz, Wirtschaftsuniversität, Montanuniversität Leoben, Technische Universität Graz und Universität für Musik und darstellende Kunst). Für diese Universitäten wären spezifischere Zielsetzungen zu vereinbaren.

### 3.4 Diskussion

Der Transfer der Zielsetzungen an die Universitäten stellt die zentrale Herausforderung bei der Umsetzung des Kaskadenmodells dar. Dies verlangt die Integration der Zielvorgaben in die Leistungsvereinbarungen, die zwischen dem BMBWF und den Universitäten abgeschlossen werden. In der Leistungsvereinbarung wird ein Zielwert vereinbart, der von den Universitäten dann zu erreichen ist. Diese Vorgangsweise weicht von der Zielvorgabe des Kaskadenmodells ab, da diese dynamisch ist – z.B. wenn das Ziel ist, dass der Frauenanteil unter neu besetzten Laufbahnstellen, dem Frauenanteil unter PhD-AbsolventInnen entspricht. Wird die Zielquote für Neuberufungen oder die Vergaben von Laufbahnstellen auf eine Ergebnisquote für die einzelnen Universitäten umgelegt, kommt es also zu einer Veränderung der Zielsetzung. Dies beinhaltet die Gefahr von Fehlinterpretationen. Der Unterschied zwischen der Zielquote und der berechneten Ergebnisquote, die im Zuge der Verhandlung der Leistungsvereinbarungen für die Periode 2019-2021 auf die Universitäten umgelegt wird, muss daher sorgfältig kommuniziert werden.

Der vorliegende Vorschlag der Formulierung einer Zielquote für Neuberufungen von Professuren bzw. Neubesetzungen von Laufbahnstellen folgt drei zentralen Prinzipien:

1. Die Zielquote soll so einfach wie möglich formuliert sein.
2. Die Zielsetzung soll ambitioniert sein (d.h. über dem Status Quo liegen).
3. Die Erreichung der Zielquote soll durch die Universität beeinflussbar sein.

Aus diesem Grund wurde in dem Gutachten für das BMBWF (Wroblewski 2018) das Potential auf Ebene der Universität berechnet, d.h. es erfolgt eine Orientierung am Frauenanteil im wissenschaftlichen Personal bzw. den AbsolventInnen eines Doktoratsstudiums an der jeweiligen Universität und nicht am österreichischen Durchschnitt oder dem Wert vergleichbarer Universitäten. Dies deshalb, da die Orientierung am Gesamtösterreichischen Durchschnitt oder am Durchschnitt vergleichbarer Universitäten (z.B. Technische Universitäten, Medizinische Universitäten) für einzelne Universitäten eine Zielquote unter dem Status Quo der jeweiligen Universität ergeben würde. Mit der Orientierung an dem Potential für die jeweilige Universität ist somit eine ambitioniertere Zielsetzung verbunden.

Bei der Interpretation des Potentials ist zu berücksichtigen, dass das so berechnete Potential für Professuren bzw. Laufbahnstellen nur eine Annäherung darstellt. BewerberInnen für Professuren oder Laufbahnstellen rekrutieren sich vermutlich nicht nur aus der eigenen

Universität sondern auch von anderen Universitäten in Österreich, aus dem außeruniversitären Bereich, aus dem deutschsprachigen Raum (Deutschland, Schweiz) oder aus der internationalen scientific community.

Für Universitäten, die bereits ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in Professuren erreicht haben oder die Zielquote bei Neuberufungen bereits erfüllen, ist gesondert eine spezifische Zielsetzung zu vereinbaren. Diese kann entweder darauf abzielen, den Status Quo zu erhalten, sie kann aber auch ambitionierter formuliert sein. Ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in Professuren weist derzeit nur eine Universität auf (Akademie der bildenden Künste). Die Zielquote bei Neuberufungen (gemessen am durchschnittlichen Frauenanteil bei Berufungen in den letzten drei Jahren) erfüllen bereits die Medizinische Universität Wien, die Montanuniversität Leoben und die Universität für Bodenkultur. Laufbahnstellen werden von einigen Universitäten gezielt zur Frauenförderung genutzt, d.h. hier erfüllen mehrere Universitäten bereits die Zielquote.

Die Erfüllung der angestrebten Zielquote führt nur bei gleichbleibendem Frauenanteil im Bestand an Professuren bzw. Laufbahnstellen zur Erreichung des berechneten Zielwertes. Kommt es jedoch durch unvorhergesehenes und überdurchschnittliches Ausscheiden von Frauen aus Professuren (z. B. durch Wegberufungen, vorzeitige Pensionierungen oder aus anderen Gründen) so wird auch bei einer Erfüllung der Zielquote bei Neuberufungen der angestrebte Zielwert 2020 nicht erreicht werden können.

Ein wichtiger Aspekt des vorliegenden Vorschlags ist die Koppelung von zwei Zielquoten – jene für Neuberufungen von Professuren und jene für Laufbahnstellen. Damit kann der Gefahr der diskriminierenden Wirkung von Zielquoten entgegengewirkt werden. Heidebach (2015: 7) formuliert die Gefahr von Zielquoten in Abhängigkeit des Frauenanteils auf der nächsttieferen Ebene wie folgt: „Bei dieser Vorgehensweise ist zu befürchten, dass sich der Effekt der so genannten gläsernen Decke verstärkt. Die jeweils höhere Führungsebene könnte die Anwendbarkeit einer Quotenregelung schon dadurch unterlaufen, dass sie keine Angehörigen des bislang weniger vertretenen Geschlechts in die nächsttiefere Führungsebene aufsteigen lässt.“

Im Zusammenhang mit Zielquoten stellt sich immer auch die Frage nach Konsequenzen für die Nichterfüllung der Zielsetzungen bzw. eines fehlenden Engagements bei der Verfolgung der Zielvorgabe. Die gesetzliche Zielquote für NRW ist mit Sanktionen insofern gekoppelt als die übergeordnete Stelle (das zuständige Bundesministerium) sich vorbehält bei Nichterfüllung der Zielquote weitere Stellenbesetzungen auszusetzen oder von Verfahrensänderungen abhängig zu machen (Papier & Heidebach 2014: 35f). Eine vergleichbare Regelung ist in Österreich aufgrund der Autonomie der Universitäten nicht vorstellbar. In Österreich sind die Leistungsvereinbarungen bislang nicht mit Sanktionen gekoppelt. Überlegt werden sollte, ob die Zielerreichung in der Leistungsvereinbarungsperiode 2019-2021 mit zusätzlichen Budgets für

Gleichstellungsmaßnahmen in der folgenden Leistungsvereinbarungsperiode gekoppelt werden könnte, um Anreize für die Zielerreichung zu schaffen.

Abschließend bleibt noch anzumerken, dass die Implementierung des Kaskadenmodells in den Leistungsvereinbarungen mit Universitäten nur ein erster Schritt sein sollte. Wie auch in Deutschland sollte auch der außeruniversitäre Bereich einbezogen werden – jedenfalls jener Bereich, mit dem ebenfalls Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden, wie z. B. das IST Austria oder die ÖAW.

### 3.5 Literatur

BMBWF (2018). Angaben zur Wirkungsorientierung aus den Bundesfinanzgesetzen 2018 und 2019. Untergliederung 31 Wissenschaft und Forschung, Wien [download unter: [https://bmbwf.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/2018/Dossier\\_WiOr\\_2018\\_19\\_kopie\\_-\\_Kopie.pdf](https://bmbwf.gv.at/fileadmin/user_upload/Publikationen/2018/Dossier_WiOr_2018_19_kopie_-_Kopie.pdf)] zuletzt abgerufen am 16.4.2019

BMWF (2017). Arbeitsbehelf zur Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten (BidokVUni), Version 07, Stand: 28. Juni 2017, Wien.

BMWF (2015). Austrian ERA Roadmap. Wien [download unter: <https://www.era.gv.at/object/document/2581>] zuletzt abgerufen am 16.4.2019

Bundesregierung (2013). Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin [download unter: <http://is1-ev.de/attachments/article/1048/koalitionsvertrag-FINAL.pdf>] zuletzt abgerufen am 16.4.2019

CEWS [Kompetenzzentrum Frauen in Wissenschaft und Forschung] (2003). Hochschulranking nach Gleichstellungsaspekten, cews.publik.no5, Bonn [download unter: [http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/23339/ssoar-2003-hochschulranking\\_nach\\_gleichstellungsaspekten.pdf?sequence=1](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/23339/ssoar-2003-hochschulranking_nach_gleichstellungsaspekten.pdf?sequence=1)] zuletzt abgerufen am 16.4.2019

DFG [Deutsche Forschungsgemeinschaft] (2017a). Die Forschungsorientierten Gleichstellungsstandards der DFG: Umsetzung und Wirkungsweisen, Bonn [download unter: [http://www.dfg.de/download/pdf/dfg\\_im\\_profil/geschaeftsstelle/publikationen/studien/studie\\_gleichstellungsstandards.pdf](http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/geschaeftsstelle/publikationen/studien/studie_gleichstellungsstandards.pdf)] zuletzt abgerufen am 16.4.2019

DFG [Deutsche Forschungsgemeinschaft] (2017b). Forschungsorientierte Gleichstellungsstandards der DFG, Bonn [download unter: [http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/grundlagen\\_dfg\\_foerderung/chancengleichheit/forschungsorientierte\\_gleichstellungsstandards\\_2017.pdf](http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/grundlagen_dfg_foerderung/chancengleichheit/forschungsorientierte_gleichstellungsstandards_2017.pdf)] zuletzt abgerufen am 16.4.2019

- Heidebach, Martin (2015). Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst u. a., im Auftrag des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München [download unter: <https://www.bundestag.de/blob/360924/c07d289b9ebd38fb6d3746165eeb2661/18-13-43c-data.pdf>] zuletzt abgerufen am 16.4.2019
- Löther, Andrea (2017). Hochschulranking nach Gleichstellungsaspekten 2017, cews.publik.no21, Köln: GESIS [download unter: [http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/52104/ssoar-2017-lother-Hochschulranking\\_nach\\_Gleichstellungsaspekten\\_2017.pdf?sequence=1](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/52104/ssoar-2017-lother-Hochschulranking_nach_Gleichstellungsaspekten_2017.pdf?sequence=1)] zuletzt abgerufen am 16.4.2019
- MIWF [Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen] (2014a). Das Kaskadenmodell des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes in der Hochschulpraxis, Düsseldorf [download unter: [https://www.uni-siegen.de/gleichstellung/documents/abhandlung\\_kaskadenmodell\\_-\\_e1.pdf](https://www.uni-siegen.de/gleichstellung/documents/abhandlung_kaskadenmodell_-_e1.pdf)] zuletzt abgerufen am 16.4.2019
- MIWF [Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen] (2014b). Die Gleichstellungsquote nach § 37 A Hochschulgesetz NRW. Ein Rechtsinstrument zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit in Berufungsverfahren, Leitfaden für die Praxis, Düsseldorf [download unter: [https://www.mkw.nrw/sites/default/files/media/document/file/handreichung\\_gleichstellungsquote\\_ohne\\_logos.pdf](https://www.mkw.nrw/sites/default/files/media/document/file/handreichung_gleichstellungsquote_ohne_logos.pdf)] zuletzt abgerufen am 16.4.2019
- Papier, Hans-Jürgen; Heidebach, Martin (2014). Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst sowie zur Verankerung von Sanktionen bei Nichteinhaltung, im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Bundesministerium für Inneres und Kommunales, Düsseldorf.
- Wroblewski, Angela (2018). Indikatoren für die Umsetzung des Kaskadenmodells im Rahmen des BMBWF Gender Monitorings, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des BMBWF, Wien.
- Wroblewski, Angela; Gindl, Michaela; Leitner, Andrea; Pellert, Ada; Woitech, Birgit (2007). Wirkungsanalyse frauenfördernder Maßnahmen im bm:bwk, Materialien zur Förderung von Frauen in der Wissenschaft, Bd. 21, Wien: Verlag Österreich.
- Wroblewski, Angela; Leitner, Andrea (2011). excellentia. Evaluationsbericht, Studie im Auftrag des BMWF, Wien.