



Analyse des Budgetdienstes

Grundsatz der Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung

Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 (47/BA)

1 Zusammenfassung

Die Wirkungscontrollingstelle des BKA übermittelt dem Nationalrat einen Bericht über die Ergebnisse des Wirkungscontrollings 2013. Dieser basiert auf den eigenen Einschätzungen und internen Evaluierungen der Ressorts bzw. Obersten Organe über den Erreichungsgrad der Wirkungsziele sowie der Messindikatoren. Diese haben demnach 58 % der Wirkungsziele (bezogen auf den im Jahr 2013 angestrebten Erfolg) sowie 69 % der Kennzahlen (Zielwerte) für das Jahr 2013 mit „überplanmäßig“ oder „zur Gänze erreicht“ bewertet. (vgl. Pkt. 2.1)

Der Bericht bietet eine umfassende grafische Darstellung der Wirkungsziele und Kennzahlen bezogen auf das Jahr 2013, die Aussagekraft ist jedoch noch beschränkt. Er ermöglicht nur eine Aussage darüber, ob die im BFG 2013 festgelegten Zielwerte der Indikatoren erreicht wurden. Da die Wirkungsziele mittelfristig (ein bis vier Jahr/e) angelegt sind, wäre für nachvollziehbare Aussagen zum Stand der Zielerreichung zumindest eine Mitbetrachtung des angestrebten zeitlichen Verlaufs der Zielwerte erforderlich. Durch die Form der Berichtsgestaltung und der Beurteilung der Wirkungsziele kann insgesamt eine zu positive Einschätzung und damit ein zu geringer Handlungsbedarf vermittelt werden. (vgl. Pkt. 2.2)

In seiner Analyse geht der Budgetdienst nicht nur auf den vorliegenden Bericht ein, sondern setzt sich im Hinblick auf die Evaluierung der Haushaltsrechtsreform auch mit wesentlichen Problemen der Wirkungsorientierung auseinander und zeigt Entwicklungsmöglichkeiten auf.



Eine aktuelle Fokusstudie zum derzeitigen Stand der Implementierung der Wirkungsorientierung¹ in Österreich zeigt, dass der potentielle Nutzen dieses Instruments mit 54 % als sehr hoch oder hoch, der realisierte Nutzen derzeit aber mit 62 % als sehr gering oder gering eingeschätzt wird und dass die Stimmungslage zur wirkungsorientierten Steuerung in den Ressorts mit 57 % sehr kritisch oder kritisch gesehen wird. In dieser Studie wird dazu aber auch festgehalten, dass die noch kurze Zeitspanne der Einführung berücksichtigt werden muss, dass die österreichische Bundesverwaltung in kurzer Zeit zu anderen Ländern aufschließen konnte und dass bereits erkennbare Defizite und Herausforderungen möglichst zeitnahe angegangen werden sollten, damit sich die Wirkungsorientierung als Steuerungsinstrument etablieren kann.

Aus dem bisherigen Implementierungsstand der Wirkungsorientierung sieht der Budgetdienst folgende Notwendigkeiten, um den erforderlichen Kulturwandel sowohl in der Verwaltung als auch auf der politischen Ebene voranzutreiben:

- Schärfung der Ausrichtung der Wirkungsorientierung (Pkt. 3.1)
- Stärkere Berücksichtigung der politischen Prioritäten und Schwerpunkte (vgl. Pkt. 3.2)
- Stärkere Berücksichtigung von ressortübergreifenden Zielsetzungen (vgl. Pkt. 3.3)
- Bessere Nachvollziehbarkeit und Konsistenz von Wirkungsinformationen und Dokumenten zur Wirkungsorientierung (vgl. Pkt. 3.4)
- Höhere Relevanz der Wirkungsinformationen (vgl. Pkt. 3.5)
- Stärkerer Bezug der Wirkungsorientierung zum Budget und Nutzung zur Ressourcensteuerung (vgl. Pkt. 3.6)
- Fokussierung statt Vollständigkeit und Kennzahlenflut (vgl. Pkt. 3.7)
- Bessere Eignung der Kennzahlen zur Messung der angestrebten Wirkungen (vgl. Pkt. 3.8)
- Höheres Ambitionsniveau bei den Angaben zur Wirkungsorientierung (vgl. Pkt. 3.9)

¹ Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Mag. Alexander Grünwald, MPA: Fokusstudie, Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, Erfolge – Potentiale – Perspektiven, Wien, 2014



Alle angeführten Punkte werden in dieser Analyse näher erläutert. Die Potentiale und Herausforderungen werden auch anhand von aus Sicht des Budgetdienstes gelungenen und richtungsweisenden Beispielen, aber auch von eher kritisch beurteilten Wirkungsinformationen dargestellt. Dadurch wird auch die aus Zeitgründen nur sehr eingeschränkt mögliche Analyse der Wirkungsorientierung im Rahmen der Budgetberatungen 2014 teilweise nachgeholt.

2 Bericht der Wirkungscontrollingstelle

Die Wirkungscontrollingstelle des BKA hat dem Nationalrat jährlich bis zum 31. Oktober einen Bericht über die Ergebnisse des Wirkungscontrollings des vorangegangenen Finanzjahres zu übermitteln. Der vorliegende erste Bericht fasst die Ergebnisse der Evaluierungen zu den Wirkungszielen aus dem Bundesvoranschlag 2013 zusammen. Basis des Berichts sind die Ergebnisse der internen Evaluierungen der Ressorts und obersten Organe. Eine eigenständige Bewertung durch die Wirkungscontrollingstelle erfolgte nicht, diese hatte im Vorfeld der Berichtserstellung jedoch die Möglichkeit, die Ergebnisse der Ressorts im Rahmen der Qualitätssicherung zu kommentieren.

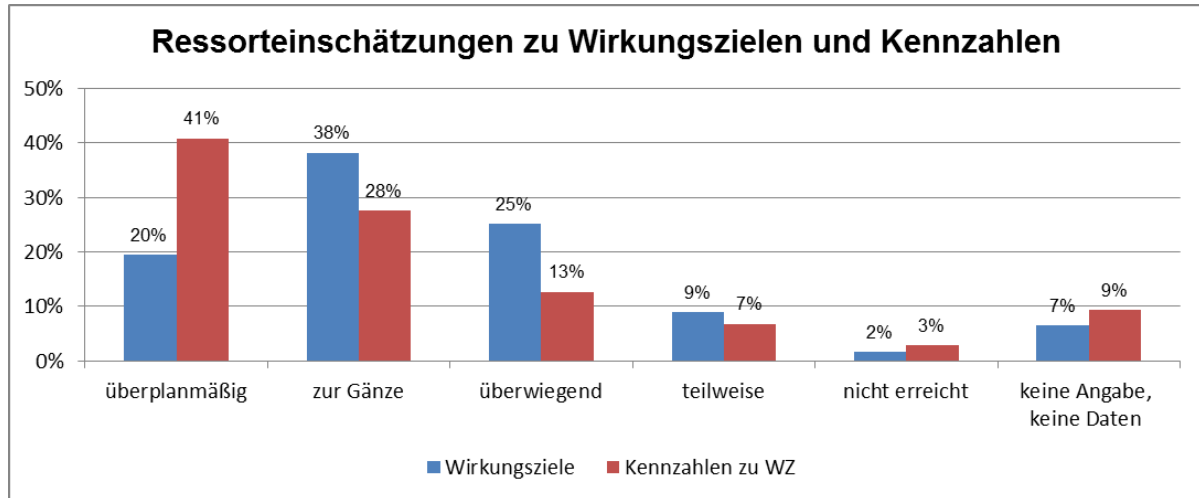
Der Bericht stellt mit Hilfe einer sogenannten Content Visualisierung den Erreichungsgrad der **Wirkungsziele** sowie der **Messindikatoren** bezogen auf das Jahr 2013 auf einer fünfteiligen Skala dar. Die Einschätzung über den Erreichungsgrad wurde von den Ressorts bzw. Obersten Organen selbst getroffen, die dazu Wirkungsziele, Messindikatoren und Maßnahmen jeweils gesondert bewerteten. Die Beurteilung der Umsetzung der **Maßnahmen** ist nur in den Anhängen zum Bericht ersichtlich, die im Internet abrufbar sind: [Anhänge Detaildaten](#).

2.1 Übersicht über die Gesamtergebnisse

Insgesamt umfasst der Bericht 123 Wirkungsziele und 323 Indikatoren zu deren Messung. In den Anhängen sind rd. 475 Indikatoren enthalten, die die Umsetzung der rd. 300 Maßnahmen betreffen. Unter Berücksichtigung von rd. 135 Doppelnennungen umfasst der Gesetzesbeschluss bis zur Globalbudgetebene somit insgesamt rd. 660 Kennzahlen zur Zielmessung.



Die Ressorts und Obersten Organe haben zu den Wirkungszielen und zu den Indikatoren folgende Einschätzungen getroffen:



Quelle: Bericht zur Wirkungsorientierung 2013, Eigene Darstellung

Die Ressorts und Obersten Organe haben mehr als die Hälfte der **Wirkungsziele** (58 %) bezogen auf den im Jahr 2013 angestrebten Erfolg mit „überplanmäßig“ oder „zur Gänze“, 25 % mit „überwiegend“ und 10 % mit „teilweise“ oder „nicht erreicht“ bewertet. Zu einigen Wirkungszielen wurden keine Angaben gemacht bzw. es lagen dazu keine Ist-Daten 2013 vor.

Die **Kennzahlen** (Zielwerte) für das Jahr 2013 wurden zu 69 % als „überplanmäßig“ bzw. „zur Gänze erreicht“ klassifiziert; 13 % wurden „überwiegend“ erreicht. 10 % der Kennzahlen wurde nur „teilweise“ bzw. „nicht erreicht“. Insgesamt 9 Kennzahlen wurden nicht erreicht, wobei dafür jeweils Begründungen gegeben wurden.

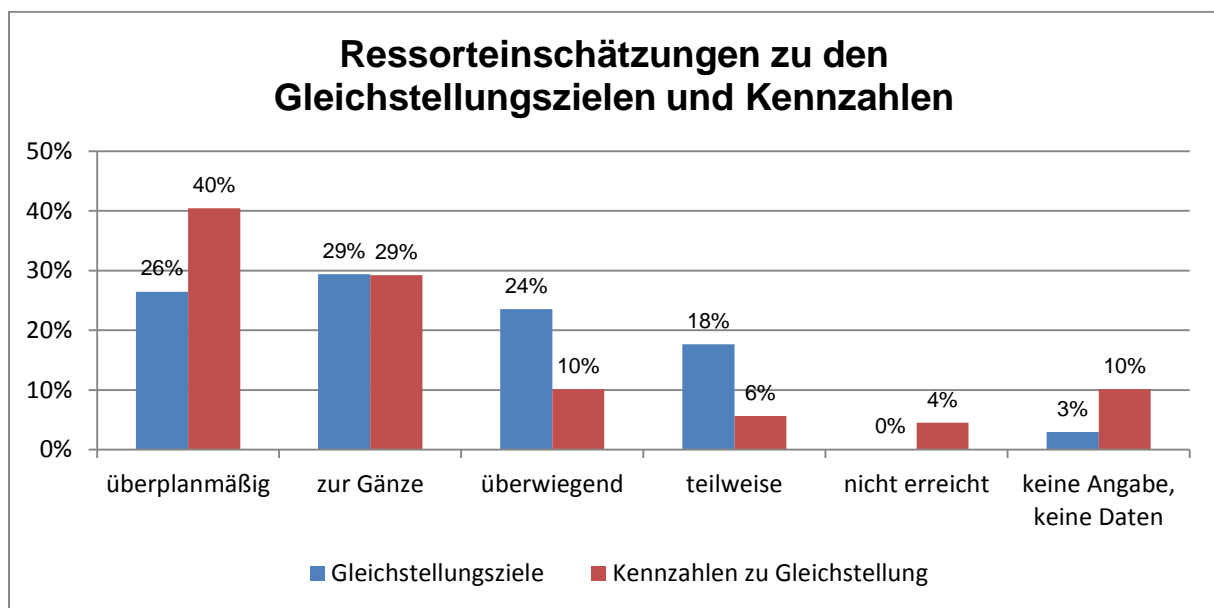
Der Großteil der Kennzahlen (41 %) wurde überplanmäßig erreicht. Dies lässt den Schluss zu, dass das Ambitionsniveau der Kennzahlen vielfach so gewählt wurde, dass eine Erreichung mit großer Wahrscheinlichkeit gegeben ist. Wurden Kennzahlen nicht zur Gänze erreicht, so kommt insbesondere der Begründung im Rahmen der Umfeldanalyse besondere Bedeutung zu. Diesbezüglich wird z.B. auf die Angaben bei der UG 20-Arbeit verwiesen. Die prozentuellen Unterschiede bei der Einschätzung der Erreichung von Wirkungszielen und Kennzahlen und die Analyse der Einzelgrafiken lassen zumindest teilweise auf eine differenzierte Betrachtung der Ressorts und Obersten Organe schließen, vielfach wurde Kennzahlenerreichung 2013 und Wirkungszielerreichung aber weitgehend gleichgesetzt.



Bei den in den Anhängen zum Bericht ausgewiesenen **Maßnahmen** wurden auf Basis der Zielindikatoren 71 % „überplanmäßig“ bzw. „zur Gänze“ beurteilt; 9 % als „überwiegend“, 9 % als „teilweise“ und 3 % als „nicht erreicht“ eingeschätzt.

2.2 Tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern

Eine weitere Anforderung an den Bericht war eine gesonderte Information zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Diese wurde von der Wirkungscontrollingstelle durch eine Zuordnung der Wirkungsziele zu Themenfeldern (wie Gleichstellung in Entscheidungsprozessen, Gewaltschutz, Beruf und Familie, Arbeitsmarkt, Rechte und Rechtssicherheit) ergänzt.



Quelle: Bericht zur Wirkungsorientierung 2013, Eigene Darstellung

Von den 34 Wirkungszielen in den Ressorts im Bereich der Gleichstellung wurden 55 % „überplanmäßig“ oder als „zur Gänze“ erreicht bewertet. 24 % wurden mit „überwiegend“ und 19 % wurden mit „teilweise“ erreicht klassifiziert.

Diese Darstellung zeigt die Problematik auf, dass durch die Form der Berichtsgestaltung und der Beurteilung von Wirkungszielen insgesamt eine zu positive Einschätzung und damit ein zu geringer Handlungsbedarf vermittelt werden kann.



2.3 Aussagekraft des Berichts

Der erste Bericht bietet eine umfassende grafische Darstellung der Wirkungsziele und Kennzahlen bezogen auf das Jahr 2013, die Aussagekraft ist jedoch noch beschränkt. Durch die statische Betrachtung ermöglicht dieser im Wesentlichen nur eine Aussage darüber, ob die im BFG 2013 festgelegten Zielwerte der Indikatoren erreicht wurden. Da die Wirkungsziele mittelfristig (ein bis vier Jahr/e) angelegt sind, wäre zumindest eine Mitbetrachtung des angestrebten zeitlichen Verlaufs der Zielwerte erforderlich, um nachvollziehbare Aussagen zum Stand der Zielerreichung treffen zu können. Die mittelfristigen Zielwerte sind jedoch nur dem BFG 2014 und 2015 zu entnehmen. Daher ist auch die durch Farben der Spinnennetzlinien ausgewiesene Zielerreichung des gesamten Wirkungsziels (bezogen auf den Erfolg 2013) missverständlich.

Dementsprechend unterschiedlich war offensichtlich auch die Vorgangsweise bei der Einschätzung der Ressorts und Obersten Organe zur Zielerreichung. Der RH (UG 06-Rechnungshof) bewertete beispielsweise die Wirkungsziele 3 (Erhöhung der Wirksamkeit der Prüfungs- und Beratungstätigkeit) und 4 (Erhöhung des Informationsstandes über die Verteilungswirkung öffentlicher Mittel im Bezug auf Frauen und Männer) bisher als „teilweise erreicht“, die Zielwerte sämtlicher Kennzahlen waren 2013 jedoch „überplanmäßig“ oder „überwiegend“ erreicht. Das BMLVS (UG 14-Militärische Angelegenheiten und Sport) sah das Wirkungsziel 4 (attraktiver Dienstgeber für Frauen und Männer) dagegen als „überplanmäßig erreicht“, von den fünf Indikatoren wurden 2013 zwei als „überplanmäßig“, zwei als „zur Gänze“ und ein Indikator als „nicht erreicht“ eingeschätzt. Bei den meisten anderen Ressorts korrelierte hingegen die Einschätzung der Erreichung von Wirkungszielen und Indikatoren in Jahr 2013 sehr stark.

Zu beachten sind auch die unterschiedlichen Skalierungen in den Grafiken für die Zielwerte, die optische Eindrücke verzerren können.

Um die Ziele in einen größeren Zusammenhang zu bringen und Beurteilung der Zielerreichung zu erleichtern, gab es die Möglichkeit zu einer Umfeldbeschreibung oder weiterführenden Hinweise zur Entwicklung der Zielwerte im Bericht. Diese haben die Ressorts sehr unterschiedlich genutzt: Für die UG 16-Öffentliche Abgaben wurden z.B. nur die Wirkungsziele und Indikatoren ohne bzw. minimaler Kommentierung dargestellt, andere Untergliederungen wie z.B. die UG 24-Gesundheit oder die UG 11-Inneres vermitteln dagegen ein nachvollziehbares Gesamtbild zum Kontext und zur Entwicklungen der Indikatoren. Besonders aussagekräftig sind Erläuterungen, wenn sie auch Informationen darüber enthalten, welche Maßnahmen das Ressort zur Zielerreichung umgesetzt hat.



3 Analyse des Budgetdienstes

Der Budgetdienst nimmt den vorliegenden Bericht und die anstehende Evaluierung der Haushaltsrechtsreform zum Anlass, um sich inhaltlich auch mit wesentlichen Fragen und Problemstellungen der Wirkungsorientierung auseinanderzusetzen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Trotz generell positiver Einschätzung der Wirkungsorientierung wird am konkreten Entwicklungsstand vielfach Kritik geübt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Verankerung der Wirkungsorientierung sowohl in der Verwaltung als auch in den politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen Zeit benötigt. Aus dem bisherigen Gesamtprozess (Strategiebericht, Bundesfinanzgesetze, Berichte der Wirkungscontrollingstelle, Diskussionen im Parlament und mit den haushaltsleitenden Organen) können jedoch bereits Schwachstellen in der Umsetzung aufgezeigt, aber auch positive Beispiele als richtungsweisend für künftige Entwicklungen hervorgehoben werden. Um seine Argumente möglichst transparent und nachvollziehbar zu gestalten, verweist der Budgetdienst wiederholt auf gute und auch auf weniger gelungene Beispiele.

3.1 Schärfung der Ausrichtung der Wirkungsorientierung

In der Literatur und in der praktischen Umsetzung in den verschiedenen Ländern lassen sich unterschiedliche Varianten der Ausrichtung der Wirkungsorientierung finden, wobei grundsätzlich zwei unterschiedliche Konzeptionen unterschieden werden können. An einem Ende des Spektrums werden Wirkungsinformationen direkt mit einer Ressourcenallokation verbunden, am anderen Ende dient die Wirkungsorientierung lediglich als wirkungsbezogenes Informationsinstrument im Budgetprozess, das primär der Außendarstellung dient, durch das allenfalls auch Verantwortlichkeiten transparenter gemacht werden können. In der Staatenpraxis sind die eingesetzten Modelle zumeist zwischen diesen Polen angesiedelt.

Mit der Einführung der Wirkungsorientierung in Österreich werden gemäß den Erläuterungen zum Bundeshaushaltsgesetz 2013 folgende Ziele verfolgt:

- Transparente Darstellung gegenüber dem Nationalrat und der Öffentlichkeit, welche Wirkungsziele angestrebt werden und welche Maßnahmen mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen gesetzt werden, um diese Wirkungsziele zu erreichen.
- Erleichterung in der Prioritätensetzung auf Ebene der Politik und davon abgeleitet in der Verwaltung.



- Förderung einer stärkeren Ergebnisverantwortlichkeit der Ressorts und der einzelnen haushaltführenden Stellen.

Aus dieser Zielsetzung ergibt sich, dass in Österreich kein direkter Konnex zwischen Zielerreichung und Budgetzuweisung intendiert war, aber doch ein inhaltlich nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Wirkung bzw. Ergebnis angestrebt wurde. Die Wirkungsorientierung ist zudem ein Instrument zur Beurteilung, welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit werden diese umgesetzt wurden und stellt damit auf Verantwortlichkeiten („Accountability“) und öffentliche Diskussion ab.

Die praktische Implementierung der Wirkungsorientierung ist jedoch noch mit sehr unterschiedlichen Erwartungen und Zielsetzungen verknüpft. Aus den bisherigen Budgetunterlagen sind noch sehr unterschiedliche Zugänge der Ressorts und Obersten Organe ersichtlich. Nach Ansicht des Budgetdienstes sollte die konkrete Ausrichtung der Wirkungsorientierung in Österreich weiter geschärft werden. Je klarer die Zielsetzungen formuliert werden, umso besser kann das Instrument darauf ausgerichtet werden.

Die Erhebung und Bereitstellung von Wirkungsinformationen ist mit einem beträchtlichen Ressourcenaufwand verbunden. Die Wirkungsorientierung sollte daher verstärkt als politisches Steuerungsinstrument eingesetzt und auch bei Veränderungen von Ressourcenallokationen berücksichtigt werden. Wirkungsinformationen sollten so gestaltet sein, dass daran Verantwortlichkeiten für konkrete und politisch relevante Resultate festgemacht werden können.

3.2 Stärkere Berücksichtigung der politischen Prioritäten und Schwerpunkte

Gemäß den rechtlichen Vorgaben sollen die Wirkungsziele sowohl die Prioritäten der Untergliederung als auch die Kernaufgaben des haushaltsleitenden Organs abdecken. Die Wirkungsinformation im BFG 2013 ist vielfach so gestaltet, dass diese primär auf die zentralen Aufgaben der Ressorts und Obersten Organe fokussiert ist. Diese Aufgaben sind im Regelfall sehr stabil und stehen nicht in Frage. Damit die Wirkungsorientierung eine stärkere politische Steuerungsfunktion erhält, muss diese nach Meinung des Budgetdienstes auch die sich im Zeitablauf ändernden politische Prioritäten und Schwerpunkte der jeweiligen Regierung oder eines Ressorts mehr und rascher als bisher berücksichtigt werden.

Das Regierungsprogramm vom Dezember 2013 mit neuen oder zusätzlichen Schwerpunkten hatte kaum Einfluss auf die Wirkungsziele, Maßnahmen und sonstigen Wirkungsinformationen, die von 2013 auf 2014/2015 zum größten Teil gleich geblieben sind und nur aktualisiert wurden. Diese Vorgehensweise entspricht dem Grundsatz der



Kontinuität, politische Prioritäten und Schwerpunkte werden dadurch nicht transparent. Einerseits sind die Wirkungsziele so allgemein gehalten, dass sie praktisch unbefristet weitergelten, wie z.B. in der UG 10-Bundeskanzleramt (Wirkungsziel 1: Koordination der allgemeinen Regierungspolitik und der EU-Angelegenheiten. Hohes Vertrauen der NutzerInnen in die Ergebnisse der Statistik Österreich), in der UG 13-Justiz (Wirkungsziel 1: Gewährleistung der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens) oder in der UG 14-Militärische Angelegenheiten und Sport (Wirkungsziel 1: Gewährleistung der staatlichen Souveränität). Andererseits haben einzelnen Schwerpunkte des Regierungsprogramms und insbesondere beabsichtigte konkrete neue Maßnahmen bisher keinen oder nur indirekt Eingang in die Wirkungsinformation gefunden (wie z.B. Föderalismusreform, möglichst hoher Güterverkehrsanteil auf der Schiene, Amt der Bundesregierung).

Die Wirkungsziele sollen einen mittelfristigen Horizont von bis zu vier Jahren aufweisen. Dies erscheint als ein sinnvoller zeitlicher Rahmen, um Ergebnisse und (Aus)Wirkungen zu beurteilen und Verantwortlichkeiten geltend zu machen. In einigen Fällen (z.B. im Pensions-, Gesundheits-, Forschungs- und Bildungsbereich) werden auch längere Fristen erforderlich sein. Klare und konkrete Schwerpunkte haben überdies den Vorteil, dass man mit wenigen, oft sogar mit einer Kennzahl die zentral angestrebte Wirkung abbilden kann.

Die Wirkungsorientierung bietet mehrere Ansatzpunkte, um den jeweiligen Fokus der Ressorts klarer erkennbar zu machen. Die Prioritäten können in den Wirkungszielen, in den Maßnahmen und in den herangezogenen Indikatoren zum Ausdruck kommen. Gerade in der Anfangsphase der Wirkungsorientierung sollten Lerneffekte und Weiterentwicklungspotenziale möglichst rasch genutzt werden, weil ansonsten die Gefahr besteht, dass die Wirkungsorientierung rasch an Bedeutung verliert.

3.3 Stärkere Berücksichtigung von ressortübergreifenden Zielsetzungen

In den Angaben zur Wirkungsorientierung sind viele ressortübergreifende Themenstellungen enthalten. Dies betrifft nicht nur augenscheinliche Querschnittsbereiche wie die Gleichstellung und Forschung sondern auch Themen wie beispielsweise Bildung und Beschäftigung sowie Klimaschutz, Gesundheit oder Deregulierung. Die Leistungen unterschiedlicher Ressorts beeinflussen dabei die Zielerreichung eines anderen Ressorts. Umgekehrt kann ein Ressort alleine oft gar nicht die Zielerreichung ausreichend beeinflussen.

Die Abstimmung bei ressortübergreifenden Themen erfolgt weiterhin nur sehr eingeschränkt und ist zumeist nicht transparent und nachvollziehbar. Ein Mindestfordernis ist, dass in der



Wirkungsorientierung eine Abstimmung gemeinsamer Zielsetzungen erfolgt, wie sie beispielsweise in bestimmten jüngeren Strategiedokumenten (z.B. Nationaler Aktionsplan Gewaltschutz, Gesundheitsförderungsstrategie) grundsätzlich vorgesehen ist. Im aktuellen Regierungsprogramm ist nunmehr auch explizit vorgesehen, dass die Gleichstellungsaktivitäten von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle koordiniert werden sollen.

Eine deutliche Verbesserung würde es aus Sicht des Budgetdienstes jedoch darstellen, wenn die Regierung in Querschnittsmaterien ressortübergreifende Ziele und Wirkungsindikatoren festlegt, zu denen unterschiedliche Ressorts entsprechende Beiträge leisten. Diese können in unterschiedlichen Maßnahmen bestehen, die dem übergeordneten Ziel dienen. Beispiele für solche Ziele wären etwa die Reduzierung des Gender Pay Gap, Klimaziele oder die Reduktion von Verkehrsunfällen mit Verletzungs- oder Todesfolgen.

Dadurch könnte die Anzahl der Wirkungsziele reduziert und deren Relevanz erhöht werden. Erforderlichenfalls könnten für die Beiträge der einzelnen Ressorts gesonderte Leistungsziele festgelegt werden.

3.4 Bessere Nachvollziehbarkeit und Konsistenz von Wirkungsinformationen und Dokumenten zur Wirkungsorientierung

Nachvollziehbarkeit und inhaltliche Konsistenz stellen darauf ab, dass die gesetzlichen Vorgaben sowie das Regierungsprogramm, die Regierungsbeschlüsse, die wesentlichen Strategien des dargestellten Politikfelds und die zentralen Ressortvorhaben die inhaltliche Grundlage der Angaben zur Wirkungsorientierung bilden. Zwischen den unterschiedlichen Dokumenten (Regierungsprogramm, Strategiebericht, BFG, Teilhefte) sowie zwischen den verschiedenen Budgetebenen (Untergliederung, Globalbudget und Detailbudget) ist eine inhaltliche Abstimmung und ein nachvollziehbarer Zusammenhang erforderlich.

Dies wurde nicht in allen Untergliederungen umgesetzt. Beispielsweise fehlen Reformvorhaben aus dem Regierungsprogramm wie die Föderalismusreform oder die gerechte Entlohnung für kreatives Schaffen (Reform des Urheberrechts). in den Angaben zur Wirkungsorientierung. Zudem sind die Ziele und Maßnahmen im Regierungsprogramm z.B. im Pflegebereich, Verkehrsbereich oder bei den öffentlichen Abgaben deutlich konkreter als die Angaben zur Wirkungsorientierung im BFG.

Weiters finden sich Angaben zur Wirkungsorientierung im Strategiebericht teilweise nicht in den Budgetunterlagen oder werden in den Teilheften auf Detailbudgetebene nicht mehr weitergeführt (z.B. UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie: Entwicklung eines



vertakteten Grundangebots im Nahverkehr). Vom Ressort genannte Mittelaufbringungen und Mittelverwendungen von besonderer Budget- und Steuerungsrelevanz (Teilheft II.E) fehlen im Bereich der Wirkungsorientierung (z.B. UG 16-Öffentliche Abgaben). In einigen Bereichen ist dies hingegen gut gelungen (z.B. UG 31-Wissenschaft und Forschung).

Aus Sicht des Budgetdienstes wäre ein einheitlicher qualitätssichernder Abstimmungsprozess über die verschiedenen Budgetunterlagen und Budgetebenen hinweg notwendig.

3.5 Höhere Relevanz der Wirkungsinformationen

Damit die Wirkungsorientierung dauerhaft im Prozess der Haushaltsführung verankert werden kann, muss diese von einem Planungsinstrument zu einem Steuerungsinstrument weiterentwickelt werden, das sowohl die politische Ebene als auch die Verwaltung umfasst. Eine entsprechende Resonanz des Instruments auf parlamentarischer Ebene setzt voraus, dass Ziele, Maßnahmen und Indikatoren herangezogen werden, denen nicht nur für die interne Verwaltungssteuerung, sondern auch in der aktuellen politischen Diskussion ausreichende Relevanz zukommt. Dazu müssen insbesondere auch die politisch bedeutsamen Zielsetzungen und Kennzahlen in die Wirkungsinformation aufgenommen werden. Solche Kennzahlen sind vielfach nicht zur Gänze von einem Ressort steuerbar und werden von einer Reihe externer Effekte beeinflusst. Gerade die Angaben zur Wirkungsorientierung bieten hier aber den Raum, durch eine Umfeldanalyse die unterschiedlichen Einflussfaktoren näher zu analysieren. Damit wird eine informierte Diskussion über Steuerungsmöglichkeiten und über Verantwortlichkeiten für Ergebnisse ermöglicht. Aus Sicht des Budgetdienstes sind Beispiele für relevante Wirkungsinformationen im BFG 2013, die politische Schwerpunkte umfassen z.B.

- UG 20-Arbeit: Wirkungsziele wie Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen, Dämpfung negativer Auswirkungen einer abgeschwächten Konjunktur auf die Arbeitslosigkeit und in weiterer Folge langfristige Senkung der Arbeitslosigkeit
- UG 40-Wirtschaft: Wirkungsziele wie Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmen (Fokus KMU und Tourismus), Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes, Stärkung der österreichischen Außenwirtschaft

Weniger relevant sind hingegen Wirkungsinformationen, denen keine politische Steuerungsrelevanz zukommt und die primär auf eine gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung



von Ressorts und Obersten Organen abstellen. Beispiele dafür sind

- Wirkungsziele wie z.B. UG 15-Finanzverwaltung, Wirkungsziel 3 (Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Bedienstete) mit der Maßnahme Erweiterung des Kreises der Nutzerinnen und Nutzer für mobile Arbeitsgeräte
- Kennzahlen wie z.B. in der UG 23-Pensionen – Beamtinnen und Beamten, Wirkungsziel 1 (angemessene Altersversorgung und finanzielle Absicherung bei Pflegebedürftigkeit der Beamtinnen und Beamten im Ruhestand): „Bereitstellung der Mittel für die rechtzeitige Auszahlung“ und „Bereitstellung der Mittel für die Auszahlung in voller Höhe“

In der bisherigen Diskussion noch viel zu wenig beachtet wurden die Maßnahmen, durch die die Wirkungsziele umgesetzt werden sollen. Insbesondere wenn die Wirkungsziele nicht auf Schwerpunkte abstellen, sondern sehr allgemein und statisch gehalten werden, kommt der Relevanz der Maßnahmen zur Umsetzung der Wirkungsziele besondere Bedeutung zu. Denn dann wird die strategische Ausrichtung des Politikbereiches vielmehr auf Maßnahmenebene ersichtlich, die eine gute Grundlage für die parlamentarische Diskussion darstellen kann. Die angeführten Umsetzungsmaßnahmen weisen vielfach noch deutliche Schwächen auf. Die ausgewählten Maßnahmen sind ebenfalls oft ständige Aufgaben der Verwaltung, die häufig nicht die jeweiligen konkreten Prioritäten der jeweiligen Globalbudgets darstellen.

Es muss aber auch plausibel und nachvollziehbar erscheinen, dass die angegebenen Maßnahmen zur Umsetzung des Wirkungsziels geeignet sind und insgesamt eine ausreichende Gewähr für die Erreichung der Ziele bieten. Positive Beispiele für eine entsprechende Zuordnung von relevanten Maßnahmen finden sich etwas in der UG 24-Gesundheit und in der UG 42-Land-, Forst- und Wasserwirtschaft.

Sind hingegen nur punktuelle Maßnahmen angeführt, die nur wenige Teilaspekte des Wirkungsziels abdecken und wesentliche Aspekte aus der Strategie des Bereiches in den Maßnahmen fehlen, erscheint nicht plausibel, dass (alleine) dadurch das Wirkungsziel erreicht werden kann (z.B. UG 12–Äußeres, für das Integrationswirkungsziel wurde als einzige Maßnahme „Förderung der sprachlichen (Deutsch als Fundament), der beruflichen und der gesellschaftlichen Integration (Werte und Engagement für Österreich)“ genannt, die sicherlich nicht alleine ausreicht, um das Wirkungsziel umzusetzen.



3.6 Stärkerer Bezug der Wirkungsorientierung zum Budget und Nutzung zur Ressourcensteuerung

Das BHG 2013 sieht keine direkte Verknüpfung zwischen Ressourcen, Leistungen und Wirkungen (keine Programmbudgets) vor. Vielmehr werden die gesamten Ressourcen den genannten Wirkungszielen und Prioritäten gegenübergestellt. Es würde jedoch die Aussagekraft und den Informationsgehalt der Budgetunterlagen deutlich erhöhen, für bestimmte zur Umsetzung von Wirkungszielen vorgesehene Maßnahmen konkrete Angaben über den damit verbundenen Ressourceneinsatz bereitzustellen (z.B. für geplante Informationskampagnen oder Förderungen).

Die Darstellung des Ressourceneinsatz für die zur Umsetzung des Wirkungsziels vorgesehenen Maßnahmen könnte auch eine bessere Einschätzung der Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung bzw. der Erreichung der Messindikatoren ermöglichen. Einzelne Zielwerte stehen (z.B. des Verteidigungsressorts) stehen in sehr engem Zusammenhang mit dem Ressourceneinsatz und müssen bei deutlich geringeren Ressourcen revidiert werden.

Durch einen stärkeren Konnex zu Inputfaktoren könnte die Wirkungsorientierung auch zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung beitragen (z.B. gesetzeskonforme oder gleichbleibende Erfüllung von Aufgaben mit einem geringeren Mitteleinsatz).

Die Wirkungsorientierung könnte dann stärker für die Ressourcensteuerung eingesetzt werden, wenn der Strategiebericht deutlich ausgebaut und verbessert und dadurch eine fundiertere Diskussion über die Mittelallokation (zumindest über zusätzliche Mittelverwendungen oder Mittelkürzungen) ermöglichen würde. Neu vorgesehene Maßnahmen, die politische Prioritäten darstellen bzw. die Ressourcenallokation ändern, wären für die politische Diskussion interessanter.

Durch die derzeit sowohl in der Berichterstattung über die Wirkungsorientierung als auch im Bundesrechnungsabschluss vorgesehene vollständige Trennung von Wirkungsinformation und Ressourceneinsatz wird der im Budget in der Planung immerhin noch vorhandene Zusammenhang bei den Ergebnissen vollständig getrennt. Es wäre daher Formen der Ergebnisberichterstattung zu überlegen, die diesen Konnex wieder herstellen.

3.7 Fokussierung statt Vollständigkeit und Kennzahlenflut

Der Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 umfasst 123 Wirkungsziele und 323 Indikatoren. In den Anhängen sind zu den rd. 300 Maßnahmen rd. 475 Indikatoren enthalten. Unter Berücksichtigung der Doppelnennungen umfasst der Gesetzesbeschluss bis zur Globalbudgetebene somit insgesamt rd. 660 Kennzahlen.



Auf der Ebene der Detailbudgets finden sich in den Teilheften insgesamt rd. 800 Indikatoren, wobei der Zugang in den Teilheften sehr unterschiedlich ist. Teilweise werden die Wirkungsinformationen aus dem BFG wiederholt (z.B. UG 13-Justiz, UG 20-Arbeit) oder es sind in Teilbereichen sogar weniger Informationen aufgenommen (z.B. UG 25-Familien und Jugend), teilweise sind neue und zusätzliche Wirkungsinformationen mit einem stärker operativen Bezug enthalten (z.B. UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie).

Im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform wird zu klären sein, mit welcher Granularität die Wirkungsorientierung in die Budgetunterlagen Eingang finden soll. Die im Bundesfinanzgesetz und in den Teilheften angeführten Kennzahlen sind oftmals sehr differenziert und gehen tief ins Detail der Sachmaterien. Von den Ressorts wird vielfach auf den hohen Verwaltungsaufwand zu deren Erhebung hingewiesen, der nicht im Einklang mit dem Nutzen gesehen wird.

Aus Sicht des Budgetdienstes sollten die Angaben zur Wirkungsorientierung in den Budgetunterlagen generell eher gestrafft und stärker fokussiert und für die jeweilige Zielgruppe (wie Parlament, Öffentlichkeit, Verwaltung) differenziert werden. Beispielsweise wird das Spannungsfeld der Wirkungsorientierung zu anderen Steuerungsinstrumenten sowie die Nutzung als internes Steuerungsinstrument oder zur Außendarstellung der Leistungen der Ressorts zu analysieren sein.

Weniger Angaben könnten durchaus mehr Nutzen auch für die parlamentarische Debatte bedeuten, wenn die Qualität und Relevanz dafür steigt. Die Budgetunterlagen sollten auf Ziele, Maßnahmen und Indikatoren mit großer Steuerungsrelevanz oder wesentlicher politischer und fachlicher Bedeutung abstellen. Welche verwaltungsinternen Zielsetzungen zu deren Erreichung gesetzt werden müssen, könnte der ressortinternen Steuerung und Erfassung vorbehalten bleiben.

Aus internationalen Beispielen können diesbezüglich folgende Erkenntnisse abgeleitet werden:

- Der Effekt der Wirkungsorientierung ist höher, wenn zunächst auf weniger Ziele fokussiert wird, diese aber gründlich und nachhaltig verfolgt werden.
- Zu viele Ziele, Maßnahmen und Indikatoren können zu einer Scheingenauigkeit und mangelnden Qualität der Informationen führen.
- Die Übersicht und Ableitbarkeit der Wirkungsinformation kann verloren gehen, wenn diese zu umfassend und zudem noch in verschiedenen Dokumenten enthalten ist.



- Die Wirkungsorientierung muss auch als Steuerungsinstrument genutzt werden.

3.8 Bessere Eignung der Kennzahlen zur Messung der angestrebten Wirkungen

Eine zentrale Problematik der Wirkungsorientierung ist die Fragestellung, ob die Kennzahlen die angestrebte Wirkung ausreichend abbilden und messen und ob sie daher entsprechend aussagekräftig sind und einen Rückschluss auf die Zielerreichung zulassen. Damit verknüpft ist auch die Frage nach der Beeinflussbarkeit von Indikatoren durch die haushaltsführenden Stellen.

Vielfach müssen die ersten Erfahrungen mit dem Instrument abgewartet werden, bei einigen Indikatoren ist jedoch die Relevanz für die Wirkungsmessung oder die Sinnhaftigkeit bereits jetzt zu hinterfragen. Aus Sicht des Budgetdienstes erscheint dies etwa bei folgenden Beispielen fraglich:

- UG 12-Äußeres, Wirkungsziel 1 (Optimierung der Hilfestellung für in Not geratene ÖsterreicherInnen im Ausland sowie der Betreuung der ständig im Ausland lebenden ÖsterreicherInnen) - Kennzahl: „Aufrufe von relevanten Webinhalten für AuslandsösterreicherInnen/österreichische Reisende“
- UG 14-Militärische Angelegenheiten und Sport, Wirkungsziel 5 (Förderung von Breiten- und Spitzensport) - Indikator „Sportlich inaktive Bevölkerung“ ist erst im Jahr 2020 verfügbar, wenn die Erhebung durch die Statistik Austria stattfinden wird.
- UG 30-Bildung und Frauen, Wirkungsziel 3 (Forcierung der Gleichstellung sowie Eindämmung von Gewalt durch frauen- und gleichstellungspolitische Strategien der Bundesregierung) - Kennzahl: „Abweisungsrate von Frauen in den Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie“
- UG 23-Pensionen – Beamtinnen und Beamte, Wirkungsziel 1 (Angemessene Altersversorgung und finanzielle Absicherung bei Pflegebedürftigkeit der Beamtinnen und Beamten im Ruhestand) - Kennzahl: „rechtzeitige Bereitstellung der Mittel für die Auszahlung“

Als geeignet sieht der Budgetdienst hingegen folgende Beispiele:

- UG 40-Wirtschaft, Wirkungsziel 3 (Stärkung der österreichischen Außenwirtschaft) Kennzahlen: „Erhöhung der Exportquote“ und „Anzahl der exportierenden österreichischen Unternehmen steigern“



- UG 24-Gesundheit, Wirkungsziel 2 (Gewährleistung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zur Gesundheitsversorgung) Kennzahlen: „Teilnahme an Vorsorgeuntersuchungen gesamt“ sowie „Aufteilung in Frauen und Männer“

Vielfach wurden Indikatoren gewählt, die weitestgehend von den haushaltsführenden Stellen beeinflusst werden können. Diese Indikatoren bilden die angestrebte Wirkung jedoch nicht immer bestmöglich ab. Aus Sicht des Budgetdienstes sollte Zielen und Indikatoren, die die angestrebte Wirkung in den Fokus stellen, der Vorzug eingeräumt werden, wobei eine Beeinflussbarkeit aber nicht vollständig gegeben sein muss. Gerade die vorgesehene Erläuterung des Umfelds im Rahmen der Budgetunterlagen und der Evaluierung bietet ausreichend Raum und sollte daher genutzt werden, um ein Gesamtbild zu vermitteln und externe Effekte sowie die eigenen Einflussmöglichkeiten darzustellen.

3.9 Höheres Ambitionsniveau bei den Angaben zur Wirkungsorientierung

Das Ambitionsniveau der Zielsetzungen steht im engen Zusammenhang mit der Beeinflussbarkeit und dem Risiko der Nichterreichung. Wesentlich für die Formulierung der Angaben zur Wirkungsorientierung ist das Denken in Potentialen und zukunftsweisenden Strategien in dem Politikbereich.

Zu berücksichtigen ist, dass Wirkungsziele grundsätzlich mittelfristig angelegt sind und daher der mittelfristigen Perspektive besondere Bedeutung zukommt. Zu hinterfragen sind insbesondere Zielwerte, die hinter dem Ausgangszustand zurückbleiben oder die über Jahre konstant gehalten werden, so dass aus der Kennzahlenentwicklung keine Strategie abgeleitet werden kann. Als Beispiel für solche Kennzahlen sieht der Budgetdienst z.B.

- UG 31-Wissenschaft und Forschung, Wirkungsziel 1 (Erhöhung der Anzahl der Bildungsabschlüsse an Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten, unter Berücksichtigung der Kapazitäten in den Studien, wobei die soziale Herkunft der Studierenden die soziale Struktur der Bevölkerung widerspiegeln soll) - Kennzahl: „Anteil der StudienbeihilfebezieherInnen an Universitäten, die zumindest zwei Semester Studienbeihilfe bezogen haben im Verhältnis zu den Absolventen des Wintersemesters (Ist 2009/2010: 32,1 %, Ist 2011: 31,9 %, Ist 2012: 30,3 %, Ziel 2013: mind. 30 %, Ziel 2014: mind. 30 %, Ziel 2015: min. 30 %)“

Das Halten von bestimmten Zielwerten kann im Hinblick auf das Umfeld durchaus auch ein ambitioniertes Ziel darstellen. Dann muss die Wirkungsorientierung jedoch ausreichende qualitative Informationen zum gewählten Ambitionsniveau bieten (z.B. wie würde sich ein Indikator entwickeln, wenn keine Maßnahmen gesetzt werden; Angabe von Gründen für eine



Revision der Zielwerte nach oben oder nach unten). Mittelfristig sollte jedenfalls beurteilt werden können, ob eine angestrebte Entwicklung auch eingetreten ist. Ein Beispiel für ein Ziel unter erschwerten Rahmenbedingungen wäre etwa zu nennen:

- UG 20-Arbeit, Wirkungsziel 4 (Gewährleistung eines garantierten Lehr- oder Ausbildungsplatzes für Jugendliche an der Schnittstelle Schule/Arbeitsmarkt (zur Absicherung ihrer Integration in den Arbeitsmarkt)) - Kennzahl: „Arbeitslosenquote Jugendliche (15 bis 24 Jahre): Ist 2010: 7,6 %, Ist 2011: 7,3 %, Ist 2012: 7,6 %, Ziel 2013: $\leq 7,0$ %, Ziel 2014: ≤ 8 %, ≤ 8 %“

Wesentlich ist dabei jedoch, dass die Erreichbarkeit (zumindest im Zusammenhang mit Maßnahmen anderer Ressorts) jedenfalls möglich und nicht unplausibel erscheint. Andernfalls wäre ein Ziel nicht ambitioniert, sondern unrealistisch. Die stärkere Heranziehung internationaler Vergleiche und Rangverbesserungsziele (z.B. Verbesserung der relativen Position im internationalen Vergleich) könnte die Aussagekraft der Wirkungsorientierungsangaben in einzelnen Bereichen verstärken.