



## Information des Budgetdienstes

# Wirkungsorientierung im Haushaltsrecht und im Bundesfinanzgesetz

## Wirkungsorientierung als neue Form der budgetpolitischen Steuerung

Mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) erfolgte die Verankerung des Grundsatzes der Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im gesamten Kreislauf der Haushaltsführung. Damit war auch eine völlige Neugestaltung der Budgetdokumente verbunden. Das Budget soll Auskunft darüber geben, welche Ziele sich die Politik setzt, wie sie diese erreichen will und woran die tatsächliche Umsetzung gemessen werden kann.

Das Budget umfasst damit nicht nur eine Zuordnung von finanziellen und personellen Ressourcen, sondern zeigt auch auf, welche inhaltlichen Schwerpunkte damit prioritär umgesetzt werden und welche gesellschaftspolitischen Wirkungen dadurch für die Bevölkerung erzielt werden sollen. Damit wurde für Politik und Verwaltung der Rahmen für einen Kulturwandel geschaffen.

Mit der Wirkungsorientierung ist somit die Intention verbunden, für die Politik ein Instrument zu schaffen, das

- die Zielsetzungen und Maßnahmen der Politikbereiche **transparent** macht,
- eine **Prioritätensetzung** fördert,
- einen nachvollziehbareren **Zusammenhang** zwischen **Ressourceneinsatz** (input), erbrachten **Leistungen** (output) und für die BürgerInnen erzielten **Wirkungen** (impact) ermöglicht,
- einen **Maßstab** bereitstellt, ob die angestrebten Ziele in einem Politikbereich auch erreicht werden (konnten),
- eine neue **Steuerungslogik** ermöglicht, die Gesetzgebung und Verwaltung umfasst,

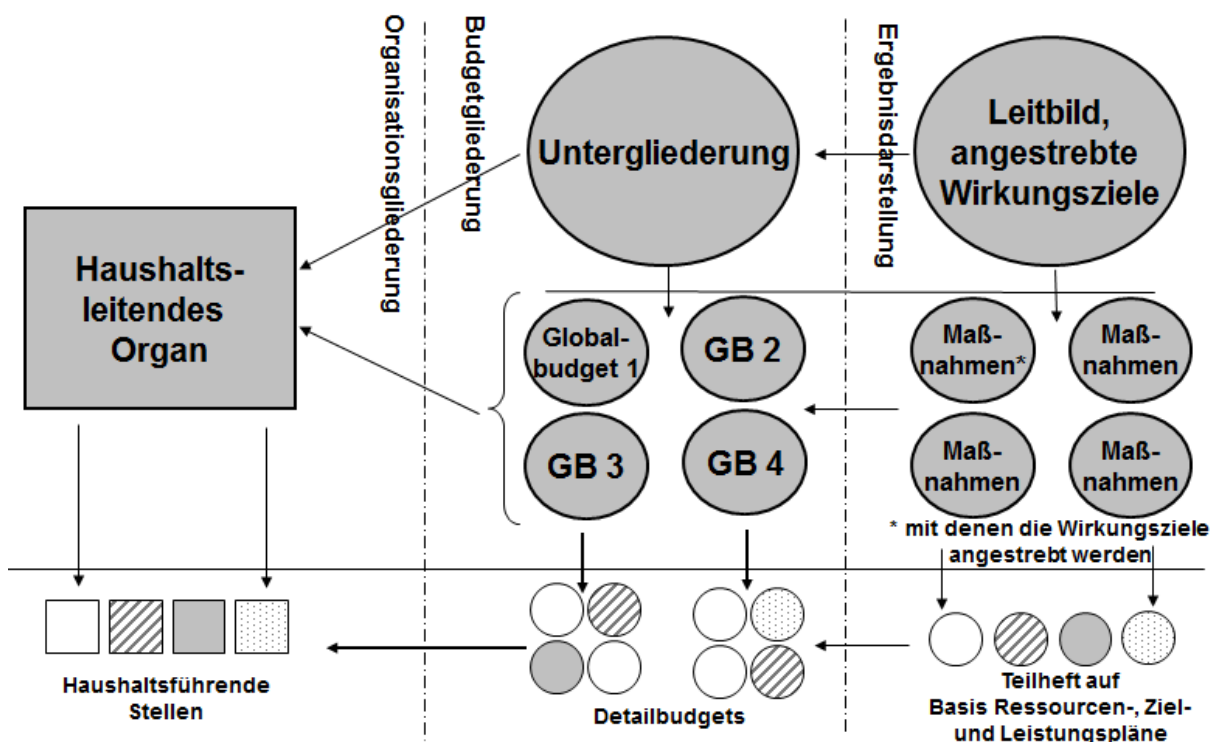


- die **Ergebnisverantwortlichkeit in der Verwaltung** für die Umsetzung der von der Politik vorgegebenen Ziele stärkt.

## Wirkungsinformation als Teil des Budgetbeschlusses

### Wirkungsinformationen im Bundesfinanzgesetz

Wirkungsinformationen werden zum integralen Bestandteil des Budgets. Das bedeutet, dass im Bundesfinanzgesetz (BFG) nicht nur finanzielle Mittel und Personalkapazitäten veranschlagt werden, sondern auch dargelegt wird, wofür diese Mittel eingesetzt werden und welche gesellschaftspolitischen Ziele damit erreicht werden sollen. Für jede Budgetuntergliederung werden maximal fünf Wirkungsziele, darunter ein Gleichstellungsziel, festgelegt (zur besseren Übersicht über den letzten Bundesvoranschlag erstellte der Budgetdienst eine [Wirkungsziellandkarte](#) mit sämtlichen 123 Wirkungszielen). Bei jedem Wirkungsziel sind 1 bis 5 Maßnahmen anzugeben, um dieses Ziel zu erreichen (z.B. politische Schwerpunkte, Kernleistungen). Zur Überprüfbarkeit werden für alle Ziele Indikatoren angeführt, anhand derer die Zielumsetzung beurteilt werden kann. In einer schematischen Darstellung folgt das Budget dem nachfolgend dargestellten Aufbau:





Die mittelfristigen strategischen Zielsetzungen und die zentralen Vorhaben der Bundesregierung werden im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz erläutert. Für jede Untergliederung sind die umzusetzenden Ziele, Strategien und Wirkungen anzugeben. Über den gesamten Zeitraum des Finanzrahmens soll eine klare Strategie in den einzelnen Politikbereichen über die Darstellung im jährlichen Bundesfinanzgesetz hinaus erkennbar werden. Die wichtigsten laufenden und geplanten Maßnahmen und Reformen der Untergliederungen sollten diese Strategien unterstützen.

### **Debatte und Beschlussfassung im Nationalrat**

Der **Budgetbeschluss** des Nationalrats umfasst nicht nur die Mittelallokation, sondern **auch** die **Wirkungsinformation**. Dem Nationalrat stehen daher auch hinsichtlich der Wirkungsinformation grundsätzlich **alle parlamentarischen Instrumente** zur Verfügung (z.B. Abänderung, Ausschussfeststellung, Entschließungsantrag).

Der Nationalrat kann die effiziente Umsetzung des neuen Haushaltsrechts und der Wirkungsorientierung unterstützen, indem er die neuen Instrumente aufgreift und nutzt. Dies beinhaltet eine kritische Auseinandersetzung mit Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung im Rahmen der Budgetdebatte, aber auch die Nutzung der transparenteren Verknüpfung des Budgets mit den jeweiligen Politikbereichen im Rahmen der sonstigen parlamentarischen Arbeit.

Der Budgetbeschluss des Nationalrats über die Wirkungsinformation bedeutet letztlich auch einen Handlungs- und Umsetzungsauftrag an die Regierung. Zu beachten ist dabei, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesfinanzgesetz indikativ sind, um Normenkonflikte zwischen den Wirkungsinformationen im Bundesfinanzgesetz und materiellrechtlichen Vorschriften zu vermeiden.

### **Erfahrungen aus der Budgetdebatte 2013 zur Wirkungsorientierung**

Die erste Budgetdebatte zur Wirkungsorientierung erfolgte zum Bundesvoranschlagsentwurf 2013. Die Wirkungsorientierung wurde dabei generell als Fortschritt in der Entwicklung des Haushaltswesens gewürdigt.

Als **positive Aspekte** wurden insbesondere die verbesserten Informations- und Analysegrundlagen hervorgehoben. Sowohl im Budgetausschuss als auch im Plenum erfolgte eine intensive Befassung mit der Wirkungsinformation, wobei durch die Abgeordneten wiederholt Wirkungsziele als besonders wichtig hervorgehoben wurden. Einen hohen Stellenwert in den Budgetberatungen nahmen Gleichstellung und Gender Budgeting



ein. Die Bemühungen der Ressorts wurden anerkannt, vielfach aber auch die Weiterentwicklungsnotwendigkeiten betont. Dabei wurde eingeräumt, dass eine so umfassende Reform einen organisatorischen Lernprozess mit entsprechendem Zeitbedarf erfordert.

**Kritik** erfolgte in der ersten Nationalratsdebatte zur wirkungsorientierten Budgetierung insbesondere

- am Ambitionsniveau der Ziele („Zielwerte schreiben teilweise Istzustand fest oder bleiben dahinter zurück“),
- am Konkretisierungsgrad der Ziele („sehr allgemein, schreiben nur Selbstverständlichkeiten fest“),
- an der Eignung von Indikatoren zur Wirkungsmessung,
- an fehlenden Wirkungszielen in bedeutenden Sachmaterien (z.B. Unterricht, Kunst und Kultur; Verkehr, Innovation und Technologie) oder nicht angesprochenen Problembereichen.

Trotz der Kritik erfolgten jedoch keine Abänderungsbeschlüsse, Entschließungsanträge oder Ausschussfeststellungen zur Wirkungsinformation.

Nachfolgend werden die wesentlichen Grundlagen für eine fundierte Befassung mit der Wirkungsorientierung im Rahmen der Budgetdebatte zusammengefasst.

## **Ansprüche des Nationalrats an die Wirkungsinformation im Bundesvoranschlagsentwurf**

Die Angaben zur Wirkungsorientierung müssen den im BHG 2013 normierten Erfordernissen entsprechen. Diese umfassen die

- Relevanz (wesentliche und bedeutsame Aufgabenbereiche),
- inhaltliche Konsistenz (Abstimmung und logischer Zusammenhang),
- Verständlichkeit (Vermeidung nicht allgemein verständlicher Fachbegriffe),
- Nachvollziehbarkeit (erkennbarer Zusammenhang zwischen Zielen und Maßnahmen),
- Vergleichbarkeit (beobachtbare Entwicklung im Zeitablauf) und
- Überprüfbarkeit (Mess- und Beurteilbarkeit der Zielerreichung durch maximal 5 Kennzahlen; auf Globalbudgetebene auch Meilensteine).



Die Einhaltung dieser im BHG 2013 vorgesehenen Kriterien überprüft die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt im Rahmen der vorgesehenen Qualitätssicherung, insbesondere aus methodisch-prozesshafter Perspektive.

Darüber hinaus soll die im Bundesvoranschlag bereitgestellte Wirkungsinformation auch eine politische Diskussion über die mittelfristige Agenda eines Fachbereichs und die prioritären politischen Ziele und Indikatoren sowie eine verstärkte parlamentarische Kontrolle der Zielerreichung ermöglichen. Die Regierung legt damit Meilensteine für wichtige Regelungsvorhaben und gibt eine Messlatte für die Erreichung von politischen Zielsetzungen vor. Es sollte daher ein inhaltlicher Zusammenhang mit den grundlegenden Strategien und Ergebnisberichten eines Politikbereichs klar erkennbar sein.

### **Schwerpunkte der parlamentarische Debatte zur Wirkungsinformation**

Im Nationalrat fachlich und politisch zu beurteilen sind insbesondere die folgenden relevanten inhaltlichen Fragestellungen, die nicht von der Qualitätssicherung der Wirkungscontrollingstelle umfasst sind:

- Welche Ziele setzt sich die Politik und inwieweit werden diese tatsächlich umgesetzt?
- Wie sind die Ziele, Maßnahmen und Indikatoren politisch zu beurteilen?
- Decken die Ziele die wesentlichen Problemstellungen der Untergliederung ab?
- Sind die angegebenen Maßnahmen zur Umsetzung der Wirkungsziele geeignet?
- Wie ambitioniert sind die Zielwerte (z.B. im Vergleich zu den bereits erreichten IST-Werten)?
- Sind die angegebenen Zielwerte realistisch?
- Können mit den Maßnahmen unerwünschte Steuerungseffekte ausgelöst werden?
- Werden übergeordnete Vorgaben (z.B. EU 2020-Strategie, Vereinbarungen mit Ländern, Regierungsübereinkommen) ausreichend berücksichtigt?

Dazu nachfolgend einige konkrete Hinweise, die die Behandlung und Beurteilung dieser Fragestellungen erleichtern sollen.



## Qualität von Zielen

Die Wirkungsziele sollen die Kernaufgaben und politischen Schwerpunkte der Untergliederung abdecken, indem sie strategische Prioritätensetzungen der einzelnen Politikbereiche aufzeigen und nicht etwa bloße Aufgabenbeschreibungen enthalten. Geeignet sind Wirkungsziele, aus denen der konkrete öffentliche Handlungsbedarf und der konkrete Nutzen für die BürgerInnen klar hervorgehen. Die Wirkungsziele sollten keine Selbstverständlichkeiten abbilden und nicht so allgemein gehalten sein, dass erst durch Einbeziehung der Maßnahmen und Vorhaben ein konkretes Bild gewonnen werden kann. Auch Wirkungsziele, die lediglich die gesetzeskonforme oder ordnungsgemäße Durchführung von Aktivitäten zum Gegenstand haben (zuletzt z.B. für die Pensionsauszahlungen in der Untergliederung 23<sup>1</sup>), sollten vermieden werden. Die Ziele im BFG sollten einen unmittelbaren Bezug zum eingesetzten Budget aufweisen.

Die Festlegung von Wirkungszielen erfordert eine Prioritätensetzung und kann daher auch als Grundlage für eine Aufgabenkritik genutzt werden.

## Qualität von Indikatoren

Die gewählten Indikatoren müssen für die Wirkungsmessung geeignet sein (Wirkungskennzahlen) und die angestrebte Wirkung unter Umständen auch aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten. Der bloße Umsetzungsstand vorgesehener Maßnahmen (z.B. X-Plan ist zu 30 % umgesetzt) entspricht diesem Erfordernis nicht. Hinterfragt werden könnte etwa auch, warum bestimmte verfügbare Kennzahlen aus einem Bereich nicht als Indikator gewählt wurden. Auch internationale Vergleiche und Rangverbesserungsziele (z.B. Verbesserung der relativen Position im internationalen Vergleich) wären zur Fortschrittmessung in vielen Teilbereichen relevant.

Gute Indikatoren sollen den sogenannten CLEVER-Kriterien entsprechen:<sup>2</sup> C-Charakteristisch, L-Leistbar (Kosten-Nutzen-Verhältnis der Datenerhebung), E-Eingeordnet (in Steuerungsprozesse integriert), V-Vergleichbar, E-Ergiebig (Messung der Wirkung) und R-Reliabel (Zuverlässig).

---

<sup>1</sup> Die Pensionsauszahlungen werden durch das BMF geleistet, die materiell-rechtliche Regelungskompetenz für das Pensionsrecht fällt jedoch anderen Ressorts zu. Das BMF legte daher lediglich Formalkriterien (z.B. gesetzeskonforme, zeitgerechte Auszahlung) als Wirkungsziele fest (Alternativen wären z.B. eine gemeinsame Festlegung von Wirkungszielen mit den materiell-rechtlich zuständigen Ressorts oder die Reduktion des Ressourceneinsatzes als Wirkungsziel).

<sup>2</sup> Vergleiche dazu das vom BKA herausgegebene [Handbuch Ziele und Indikatoren](#), Wien 2011



## **Ambitionsniveau der Zielsetzung**

Aus von den Ressorts vorgeschlagenen Zielwerten sollte ersichtlich und nachvollziehbar sein, dass besondere Anstrengungen erforderlich sind, um diese prioritären Ressortschwerpunkte zu erreichen. Bei der Festlegung ambitionierter Zielwerte sind daher der bisherige Entwicklungspfad und allfällige Vergleichswerte zu berücksichtigen. Bei Zielwerten, die hinter dem bereits erreichten Istzustand zurückbleiben, sollte jedenfalls erläutert werden, weshalb ein so definiertes Ziel vom Ressort trotzdem als ambitioniert angesehen wird.

Für die Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung ist es wesentlich, dass ambitionierte Wirkungsziele und Zielindikatoren, auch wenn sie möglicherweise nicht oder nicht sofort erreicht werden, stärker gewürdigt werden, als sehr leicht und ohne besondere Anstrengungen umsetzbare Zielsetzungen. Bei ambitionierten Wirkungszielen ist überdies selten eine vollständige Beeinflussbarkeit durch Ressortleitung und Verwaltung gegeben. Die Zielerreichung wird durch externe Faktoren und andere Akteure (z.B. andere Ministerien, NGOs etc.) mitbeeinflusst. Eine sachliche Beurteilung der Zielerreichung berücksichtigt auch externe, vom jeweiligen Ressort nicht beeinflussbare Effekte entsprechend.

Umgekehrt muss auch plausibel dargelegt werden, dass die Erreichung der Zielwerte realistisch ist (z.B. wenn sehr ambitionierte Zielwerte in Querschnittsmaterien nur im Rahmen einer einzigen Untergliederung mit beschränkten Umsetzungsmöglichkeiten verfolgt werden).

## **Eignung der Maßnahmen zur Zielumsetzung**

Die vorgesehenen Maßnahmen müssen insgesamt geeignet sein, um die Erreichung der Wirkungsziele ausreichend zu unterstützen. Singuläre oder punktuelle Einzelmaßnahmen, aus denen nicht plausibel hervorgeht, wie diese in Summe die Zielerreichung ermöglichen sollen, reichen daher nicht aus. Führt die Umsetzung von Maßnahmen zu Zielkonflikten mit anderen Wirkungszielen, so ist dies zumindest offenzulegen.



## **Darstellung des Zusammenhangs zwischen Regierungsprogramm, EU 2020-Zielen und weiteren Strategiedokumenten mit den Budgetunterlagen**

Die Basis für die Ziele/Maßnahmen/Indikatoren der Wirkungsorientierung bilden unterschiedlichste Programme und Zielsetzungen der Politik (z.B. Regierungsprogramm, ressortübergreifende Strategien und Programme wie die FTI-Strategie, Verkehrssicherheitsprogramme und Nationale Aktionspläne, Europa 2020-Strategie, internationale Vorgaben zum Klimaschutz, etc.). Wirkungsziele auf Ebene der Untergliederungen sind Ausdruck politischer Zielsetzungen und Vorstellungen der einzelnen Ressorts. Die Darstellungen sollten jedoch auf den größeren Zusammenhang referenzieren und mit diesen Dokumenten abgestimmt sein.

### **Querschnittsmaterien**

Eine effektive Steuerung von Querschnittsmaterien (wie z.B. Gender Budgeting, Arbeitsmarkt, Forschung, Klimaschutz, Klein- und Mittelunternehmungen), für die sich in mehreren Budgetuntergliederungen Anknüpfungspunkte finden, muss ressortübergreifend, teilweise sogar auf gesamtstaatlicher Ebene erfolgen. Die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern ist z.B. eine durchgängige Zielsetzung, die von allen Ressorts in allen Untergliederungen berücksichtigt werden muss. Dies erfordert eine entsprechende Koordinierung und Abstimmung der (Wirkungs-)Ziele und der Umsetzungsmaßnahmen zwischen den Ressorts (z.B. durch ressortübergreifende Wirkungsziele), um eine Umsetzung sicherzustellen und Reibungsverluste zu vermeiden. Eine ressortübergreifende Gesamtstrategie sollte festlegen, welche Ressorts an gleichen Zielen arbeiten, ob Synergien zu heben sind oder ob allenfalls Zielkonflikte bestehen. Bislang fehlten in den Budgetdokumenten aussagekräftige Gesamtdarstellungen zu Querschnittsthemen.

### **Erreichung von Zielwerten**

In den Budgetunterlagen für 2014 und 2015 wird die Entwicklung der Indikatorenwerte kontinuierlich ab 2010 dargestellt, so dass entsprechende Trends teilweise bereits erkennbar sein müssten. Für die Jahre 2013 bis 2015 sind Zielzustände anzugeben, weil Istwerte für 2013 noch nicht durchgängig verfügbar sind. Zusätzlich kann für 2013 jedoch auch bereits der Istwert angeführt werden. Entsprechend einer Empfehlung des Budgetdienstes, ist auch eine für die Einschätzung der angestrebten Entwicklung besonders relevante mittelfristige Perspektive (Zielzustand 2018) vorgesehen.





Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des BKA führt ein regelmäßiges ressortübergreifendes Wirkungscontrolling durch und hat dem Budgetausschuss erstmals im Oktober 2014 einen Bericht über die Ergebnisse vorzulegen.

### **Verknüpfung von Zielen und Ressourcen**

Die Budgetunterlagen ermöglichen keine direkte Verknüpfung zwischen Ressourcen und Leistungen, weil keinem Ziel und keiner Maßnahmen ein konkretes Budget zugewiesen wird. Vielmehr werden die gesamten Ressourcen allen genannten Wirkungszielen und Prioritäten gegenübergestellt. Als mittelfristige Ausbauperspektive sollten für abgrenzbare Umsetzungsmaßnahmen (z.B. Förderungsmaßnahmen, Informationskampagnen) Informationen über den Ressourceneinsatz (eingesetzte Budgetmittel oder Personal) bereitgestellt werden.

### **Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung**

Aus Sicht des Budgetdienstes kann die Wirkungsorientierung nur dann dauerhaft im Prozess der Haushaltsführung verankert werden, wenn es gelingt, diese von einem Planungsinstrument zu einem Steuerungsinstrument weiterzuentwickeln, das sowohl die Gesetzgebung als auch die Vollziehung umfasst. Dazu werden sowohl im Rahmen der parlamentarischen Prozesse als auch in den Verwaltungsabläufen weitere Umsetzungsschritte und Optimierungsstrategien erforderlich sein. Für eine erfolgreiche Implementierung muss der dafür notwendige Zeitbedarf (auch für die eingehende Analyse im Rahmen der parlamentarischen Beratungen) berücksichtigt werden.