



Analyse des Budgetdienstes

Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 (86/BA)

Die Analyse des Budgetdienstes beginnt mit einem Überblick zum Stand der Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung, anschließend werden die Hauptergebnisse der Berichterstattung 2014 der Wirkungscontrollingstelle zusammengefasst. Im dritten Teil folgt eine Einschätzung der Gesamtergebnisse und der Aussagekraft der Berichterstattung durch den Budgetdienst. Zur Vorbereitung der Behandlung im Unterausschuss wurden eigene Detailanalysen zur Wirkungsorientierung des BMASK und des BMWFW erstellt.

Stand der Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung

Der Budgetdienst nimmt die gemeinsame Behandlung der Berichte zur Wirkungsorientierung 2013 und 2014 sowie des Berichts über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in einem Unterausschuss des Budgetausschusses zum Anlass, um aus seiner Sicht einen Überblick über den Stand der Umsetzung der Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung zu geben. Bereits mehrfach hat sich der Budgetdienst eingehend mit den bisherigen Erfahrungen zur Wirkungsorientierung auseinandergesetzt. Verwiesen wird insbesondere auf die Analysen zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform 2013 sowie zum Budget 2016. Nachfolgend sollen daraus einzelne zentrale Punkte nochmals zusammengefasst werden.

Im Fokus der Wirkungsorientierung stehen einige zentrale Fragen, die durch die Angaben zur Wirkungsorientierung zufriedenstellend beantwortet werden müssen:

- Welche wesentlichen und relevanten Wirkungen sollten in einem Politikfeld (in einer Budgetuntergliederung) bei der Bevölkerung erreicht werden und wie können die Ziele klar und verständlich definiert werden?
- Warum sollen diese Ziele erreicht werden und was sind die wesentlichen Umfeldbedingungen (Wirtschaftslage, Bevölkerungsentwicklung, Migrationsbewegungen, gesellschaftliche Entwicklungen, technologischer Fortschritt, etc.)?



- In welchem Zeitraum sollen diese Wirkungen erreicht werden?
- Mit welchen wesentlichen Maßnahmen sollen diese Wirkungen erreicht werden?
- Welche Ressourcen stehen dazu zur Verfügung?
- Mit welchen (Wirkungs-)Kennzahlen können die erzielten Wirkungen verlässlich gemessen werden?
- Welche Fortschritte wurden bei der Umsetzung des Wirkungszieles bereits erzielt und wie sieht der weitere Zielpfad aus?
- Erfüllt die Wirkungsinformation im Budget und in den Berichten zum Wirkungscontrolling die gesetzlichen Qualitätskriterien (in § 41 Abs. 1 BHG werden dafür Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit gefordert)?

Die diesbezügliche Verordnung zum BHG legt fest, dass für jede Untergliederung bis zu fünf Wirkungsziele festgelegt werden sollen, die die politischen Prioritäten und Kernaufgaben des jeweiligen Ressorts abdecken. Zur Messung der mit dem Ziel jeweils angestrebten Wirkung sind bis zu fünf Kennzahlen (Indikatoren) heranzuziehen.

Umsetzungsstand

Die Wirkungsorientierung wurde zwischenzeitlich in allen Ressorts und Obersten Organen eingeführt. Obwohl die Vorgangsweisen bei der Implementierung und die Intensität der Befassung mit der Thematik sehr unterschiedlich waren, konnten überall die erforderlichen Grundlagen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung geschaffen werden. Dies ist im Hinblick auf die erforderliche umfassende Systemumstellung durchaus positiv zu bewerten, obwohl die Praxis eine Reihe von Schwachstellen gezeigt hat. Trotz einer weiterhin generell positiven Einschätzung der Wirkungsorientierung wird am konkreten Entwicklungsstand vielfach Kritik geübt. Zentrale Punkte sind der hohe Aufwand in der Verwaltung und den Kontrolleinrichtungen (Bedarf an erheblichen Personalressourcen in den Ressorts und der Wirkungscontrollingstelle für die Erfüllung der Formalerfordernisse), der nicht im Einklang mit dem dadurch bewirkten Nutzen gesehen wird, die Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der Wirkungsinformation sowie die nicht ausreichende Befassung der politischen Ebene mit Fragen der Wirkungsorientierung. Zudem bestehen in wesentlichen Fragen der Ausgestaltung und der Berichterstattung noch sehr unterschiedliche Auffassungen und uneinheitliche Vorgangsweisen, was sich auch im Budget und den Berichten zur



Wirkungsorientierung widerspiegelt. In der Praxis der Ressorts wird der Wirkungsorientierung ein unterschiedlicher Stellenwert eingeräumt; sie wird im Hinblick auf die gesetzlichen Erfordernisse als Planungsinstrument eingesetzt, die Steuerungsrelevanz ist jedoch zumeist noch sehr begrenzt.

Eine Fokusstudie zum Stand der Implementierung der Wirkungsorientierung¹ in Österreich aus dem Jahr 2014 zeigte, dass der potentielle Nutzen dieses Instruments mit 54 % als „sehr hoch“ oder „hoch“, der realisierte Nutzen aber mit 72 % als „sehr gering“ oder „gering“ eingeschätzt wurde und dass die Stimmungslage zur wirkungsorientierten Steuerung in den Ressorts mit 57 % „sehr kritisch“ oder „kritisch“ gesehen wurde. In dieser Studie wurde 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. Die Wirkungscontrollingstelle startete für das Budget 2016 daher eine Qualitätsoffensive, die zu Änderungen in den Wirkungszielen oder bei den Kennzahlen führte (vgl. [Budgetanalyse 2016](#)).

Weiterentwicklungspotenziale

Um die mit der Einführung der Wirkungsorientierung im BHG 2013 intendierten Zielsetzungen voranzutreiben, sollten insbesondere die nachfolgenden Punkte aufgegriffen werden:

- **Schärfung der Ausrichtung der Wirkungsorientierung**

Mit der Einführung der Wirkungsorientierung in Österreich werden gemäß den Erläuterungen zum BHG 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.

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



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

Die praktische Implementierung der Wirkungsorientierung ist jedoch noch mit sehr unterschiedlichen Erwartungen und Zielsetzungen verknüpft. 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 politischen Prioritäten und Schwerpunkte der jeweiligen Regierung bzw. des Ressorts stärker und rascher als bisher berücksichtigen.

Ein wesentlicher Aspekt ist auch ein einheitliches Verständnis über den Zeithorizont von Wirkungszielen, weil dies wesentliche Implikationen auf die Interpretation und Qualifizierung von Ergebnissen im Rahmen der laufenden Evaluierung hat (z.B. Wie wird die Zielerreichung definiert? Ist diese schon gegeben, wenn lediglich die Indikatorenzielwerte eines bestimmten Jahres erreicht werden?). 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. Bei einer rechtlichen Weiterentwicklung des Systems sollte die Wirkungsorientierung aus Sicht des Budgetdienstes wesentlich stärker auf die Umsetzung des Regierungsprogramms abstellen und darüber Rechenschaft ablegen.

- **Höhere Relevanz der Wirkungsinformationen**

Eine entsprechende Resonanz des Instruments auf parlamentarischer Ebene setzt voraus, dass Ziele, Maßnahmen und Indikatoren herangezogen werden, denen in der aktuellen politischen Diskussion ausreichende Relevanz zukommt. Die Prioritäten können in den Wirkungszielen, in den Maßnahmen und in den herangezogenen Indikatoren zum Ausdruck kommen. 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. Die Umfeldanalyse und Gesamtbeurteilung von Wirkungszielen und Maßnahmen der Ressorts ermöglichen derzeit zumeist noch keine informierte Diskussion über Steuerungsmöglichkeiten und über Verantwortlichkeiten für die Ergebnisse.



In der bisherigen Diskussion und der Berichterstattung noch viel zu wenig beachtet wurden die Maßnahmen, durch die die Wirkungsziele umgesetzt werden sollen. Insbesondere wenn die Wirkungsziele sehr allgemein und statisch gehalten werden, wird die strategische Ausrichtung des Politikbereiches erst auf der Maßnahmenebene ersichtlich. 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 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.

▪ **Fokussierung statt Vollständigkeit und Kennzahlenflut**

Der Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 umfasst 127 Wirkungsziele und 362 Wirkungszielkennzahlen. In den Anhängen sind zu den 261 Maßnahmen 273 Maßnahmenkennzahlen und 213 Maßnahmenmeilensteine enthalten. Gegenüber dem Vorjahresbericht wurde damit die Anzahl der übermittelten Informationen weiter erhöht. Ähnliche Entwicklungen sind bei der Wirkungsinformation im Budget festzustellen.

Das derzeitige System der Wirkungsorientierung ist vielfach mit Informationen überladen und ist dadurch verwaltungsaufwändig und unübersichtlich. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein rascher Überblick über einen Bereich bzw. über die Strategie der Bundesregierung in einem Politikfeld notwendig ist.

Aus internationalen Beispielen können 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 Scheingenaugigkeit 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.

Aus Sicht des Budgetdienstes sollten die Angaben zur Wirkungsorientierung in den Budgetunterlagen daher gestrafft und stärker fokussiert sowie für die jeweilige Zielgruppe (wie Parlament, Öffentlichkeit, Verwaltung) differenziert werden.



- **Stärkerer Bezug der Wirkungsorientierung zum Budget und Nutzung zur Ressourcensteuerung**

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

Die Wirkungsorientierung könnte damit stärker für die Ressourcensteuerung eingesetzt werden. 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 (z.B. des Verteidigungsressorts) stehen in sehr engem Zusammenhang mit dem Ressourceneinsatz und müssen bei deutlich geringeren Ressourcen revidiert werden.

Der Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 erfolgt an den Budgetausschuss auf Basis der Budgetunterlagen, enthält aber keinerlei budgetbezogene Informationen. 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 zumindest grob vorhandene Zusammenhang bei den Ergebnissen vollständig getrennt. Es wären daher Formen der Ergebnisberichterstattung zu überlegen, die diesen Konnex wieder herstellen.

- **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.



Im aktuellen Regierungsprogramm ist vorgesehen, dass die Gleichstellungsaktivitäten von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle koordiniert werden sollen. Der Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 enthält dazu die ersten Ansätze und Ergebnisse. Es zeigt sich dabei jedoch, dass eine nachträgliche Zusammenstellung von vorher nicht ausreichend koordinierten Zielen, Kennzahlen und Maßnahmen zu keinen befriedigenden Ergebnissen führt.

Eine deutliche Verbesserung könnte es aus Sicht des Budgetdienstes darstellen, wenn die Regierung in Querschnittsmaterien ressortübergreifende Ziele und Wirkungsindikatoren festlegt, zu denen unterschiedliche Ressorts entsprechende Beiträge leisten und einem federführenden Ressort die Koordinationsfunktion zukommt.

- **Gestaltung der Wirkungsinformationen entsprechend den Nutzerbedürfnissen**

Die Wirkungsinformation in den Budgetunterlagen, den Wirkungscontrollingberichten sowie im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzungen (WFA) muss stärker an den Bedürfnissen der Adressaten der Unterlagen orientiert werden. Gemäß den bisherigen Erfahrungen mit Budgetdokumenten haben sich dabei insbesondere aussagekräftige Zusammenfassungen als wesentlich erwiesen, die die zentralen inhaltlichen Botschaften, wesentliche Abweichungen gegenüber dem Vorjahr bzw. geplante Änderungen für die Zukunft, relevante Hintergrundinformationen zum Verständnis der Unterlagen sowie außergewöhnliche Entwicklungen oder Umstände umfassen. Die Benutzerfreundlichkeit erfordert weiters eine einfache Orientierung in den Unterlagen und die Zusammenfassung der primär relevanten Informationen möglichst in einem Dokument.



Berichterstattung der Wirkungscontrollingstelle

Die Wirkungscontrollingstelle des BKA hat dem Nationalrat jährlich bis zum 31. Oktober einen Bericht über die Ergebnisse der ressortinternen Evaluierungen der Angaben zur Wirkungsorientierung des vorangegangenen Finanzjahres zu übermitteln.

Im vorliegenden Druckexemplar werden die Ergebnisse der Evaluierung der **Wirkungsziele** und **Kennzahlen** für das Jahr 2014 dargestellt. Die Evaluierung der Umsetzung der **Globalbudgetmaßnahmen** zu den Wirkungszielen finden sich auf der Internetseite der Wirkungscontrollingstelle des BKA² in Berichten zu den einzelnen Ressorts. In diesen Berichten werden die Maßnahmen und deren Kennzahlen/Meilensteine nach ihrem Zielerreichungsgrad klassifiziert. Die Internetseite über das Wirkungsmonitoring³ bereitet die gesamten Berichte zur Wirkungsorientierung grafisch auf und stellt zusätzlich die quantitativen Dimensionen (Werte für Ziel- und Istzustand) zur Verfügung.

Der Bericht basiert auf den Beurteilungen und internen Evaluierungen der Angaben zur Wirkungsorientierung der Ressorts und Obersten Organe. Dabei erfolgt für jedes Wirkungsziel anhand einer vorgegebenen fünfteiligen Skala eine Selbsteinschätzung durch das jeweilige haushaltsleitende Organ. Die Bewertung der Kennzahlen erfolgt seit 2014 teilweise automatisiert (Zuordnung des Zielerreichungsgrads⁴ gemäß der prozentuellen Zielabweichung, wobei jedoch die für die Berechnung herangezogenen Minimal- und Maximalwerte von den Ressorts jährlich neu festgelegt werden). Die Zielerreichung der Maßnahmen wird weiterhin von den Ressorts und Obersten Organen selbst anhand der Skala bewertet.

Die Wirkungscontrollingstelle stellt die Ergebnisse der Evaluierungen zusammen. Es erfolgt keine eigenständige Bewertung der Wirkungscontrollingstelle, sie hat im Vorfeld jedoch die Möglichkeit, die Ergebnisse der Ressorts im Rahmen einer Qualitätssicherung zu kommentieren.

² https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Ressortberichte2014.html

³ <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/>

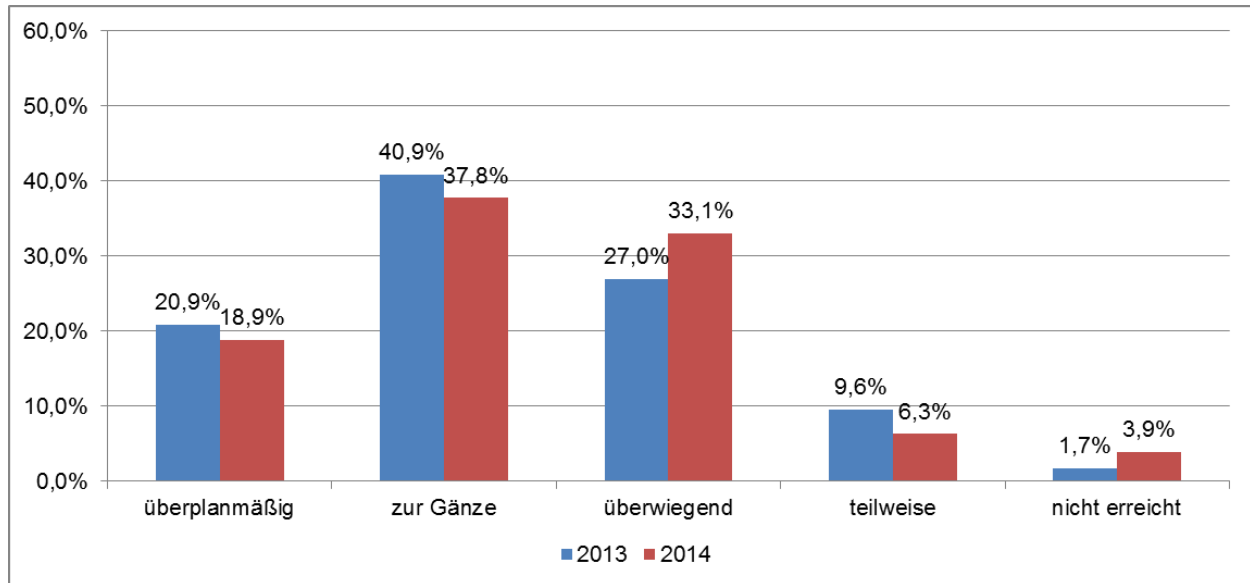
⁴ Erreichung überplanmäßig bei mehr als 105 %, zur Gänze bei 95-105 %, überwiegend 85-95 %, teilweise bei 80-85 % und nicht erreicht bei unter 80 %



Überblick über die Ergebnisse der Wirkungscontrolling-Berichte

Im Bericht werden die Evaluierungsergebnisse von 127 Wirkungszielen und 362 Kennzahlen für 2014 dargestellt. Die Erreichung der 261 Maßnahmen der Globalbudgetebene für die Wirkungsziele wird mit 273 Maßnahmenkennzahlen und 213 Maßnahmenmeilensteinen gemessen.

Ressort einschätzung der Wirkungsziele 2013/2014

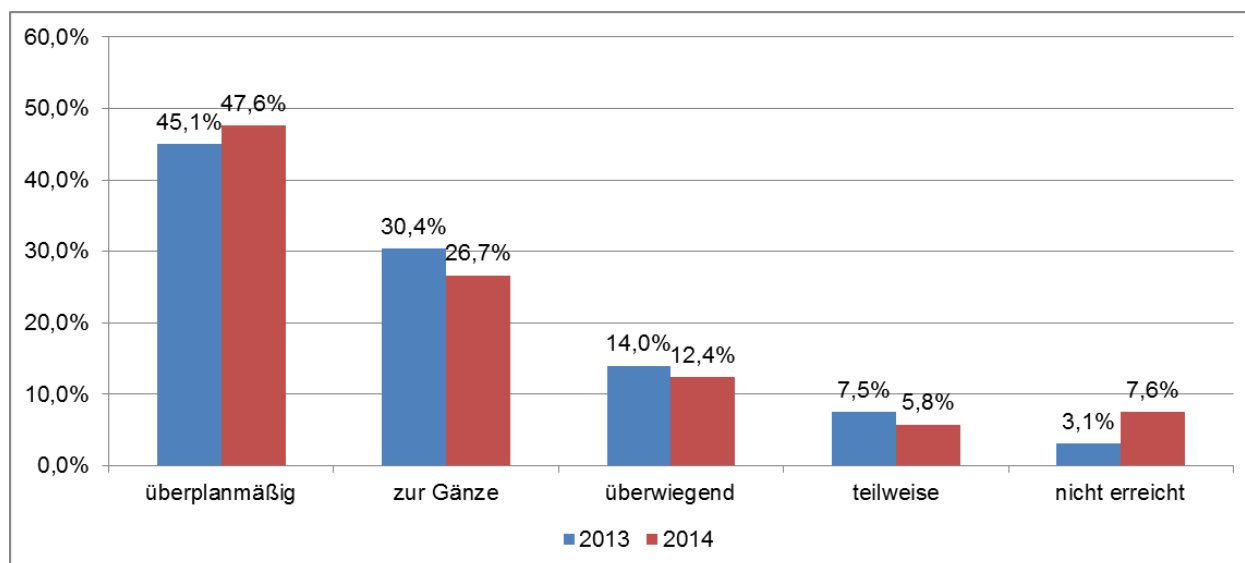


Quelle: Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 und 2014, eigene Darstellung

Wie im Vorjahr wurden auch im Bericht 2014 mehr als die Hälfte der Wirkungsziele (2014: 56,7 %; 2013: 61,8 %) als „überplanmäßig“ oder „zur Gänze“ erreicht bewertet. Der Anteil der „überwiegend“ erreichten Wirkungsziele erhöhte sich im Jahr 2014 um 6,1 %-Punkte. Nur 10,2 % der Wirkungsziele wurden 2014 „teilweise“ oder „nicht erreicht“.



Ressorteseinschätzung 2013 bzw. automatisierte Einschätzung 2014 der Kennzahlen zu den Wirkungszielen




Quelle: Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 und 2014, eigene Darstellung

Bei den Kennzahlen sind 2014 die Anteile der beiden Eckpunkte der Bewertungsskala angestiegen, wobei 2014 die Einordnung (nicht die Vorgabe der dafür erforderlichen Grenzwerte) automatisiert erfolgte. Im Jahr 2014 stieg der Anteil der als „überplanmäßig“ erreicht ausgewiesenen Kennzahlen (insgesamt 157) gegenüber dem Vorjahr (132 Kennzahlen) von 45,1 % auf 47,6 %, der Anteil der „nicht erreichten“ Kennzahlen von 3,1 % (9 Maßnahmen) auf 7,6 % (25 Maßnahmen). Die nicht erreichten Kennzahlen betreffen verschiedene Untergliederungen, wobei die Ressorts nicht für alle „nicht erreichten“ Kennzahlen Begründungen anführten.

Elektronisch verfügbares Wirkungsmonitoring

Die Wirkungscontrollingstelle hat die Daten des Berichts 2014 erstmals grafisch aufbereitet und im Internet unter <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/> zur Verfügung gestellt. Darstellungen auf dieser Seite werden mit allgemeinen Informationen zur Wirkungsorientierung in Österreich und künftig mit weiteren Berichten ergänzt.

Die Evaluierungsdaten können hier für jede Untergliederung nach Ressorts zusammengefasst abgerufen werden. Grundsätzlich werden die Daten nur für ein einzelnes Jahr dargestellt, der Abruf von Vergleichsdaten für 2013 ist derzeit nicht möglich. Auch die budgetierten Zielwerte sind nicht ersichtliche.



Wirkungsziel 20.1

Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen (50+)

> zugeordnete Maßnahmen

> Kennzahlen des Wirkungsziels

- 1 Beschäftigungsquote Ältere (50-64 Jahre)
- 2 Arbeitslosenquote Ältere 50+

Quelle: <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/2014-BMASK-UG-20-W0001.html?style=color> (Abruf: 12.1.2016)

Jedes Wirkungsziel einer Untergliederung wird mit seinen Kennzahlen und den zugeordneten Globalbudgetmaßnahmen abgebildet. Diese Angaben werden mit den konkreten Werten hinterlegt und die jeweiligen Beurteilungen und Entwicklungen kurz erläutert.



Einschätzung der Gesamtergebnisse und Aussagekraft der Berichterstattung

Die Berichterstattung wurde gegenüber dem Vorjahr weiterentwickelt (z.B. durch die Darstellung von Querschnittsmaterien) und über das Internet werden umfassende interaktive und ansprechend gestaltete Möglichkeiten zur vertieften Information bereitgestellt. Das BKA ist sichtlich bemüht, die diesbezüglichen Instrumente zu erweitern und zu verbessern, was durchaus auch auf internationaler Ebene Beachtung findet. Die Berichterstattung weist aus Sicht des Budgetdienstes aber noch erhebliche Schwachstellen auf, die weiterbearbeitet werden sollten.

- Die Darstellung der Evaluierungsergebnisse einer Untergliederung erfolgte stufenweise in unterschiedlichen Medien. Der gedruckte Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 beinhaltet die Darstellung der Wirkungsziele und ihrer Kennzahlen mit Erläuterungen. Die Globalbudgetmaßnahmen der Wirkungsziele finden sich klassifiziert (ohne dazugehörige Werte) auf der Internetseite der Wirkungscontrollingstelle im jeweiligen Ressortbericht. Die konkreten Werte zu den Kennzahlen auf Wirkungsebene und die Indikatoren/Meilensteine der Globalbudgetmaßnahmen können auf der Seite www.wirkungsmonitoring.gv.at abgerufen werden. Für die budgetierten Zielwerte der Folgejahre müssen die Budgetunterlagen herangezogen werden. Ein aussagekräftiger Gesamtüberblick über eine Untergliederung kann damit nur sehr aufwendig aus einer Mehrzahl an Unterlagen gewonnen werden (oft müssen dazu auch noch das Regierungsprogramm und der Strategiebericht herangezogen werden).
- Für die Berichterstattung wurden ausschließlich die Ergebnisse aus dem Jahr 2014 zusammengestellt. Der Bericht ist dadurch statisch auf ein Jahr ausgerichtet und ein Vergleich mit dem Vorjahr 2013 wird erschwert. Für den Blick auf die Strategie des Ressorts in den einzelnen Bereichen wäre auch die Darstellung künftiger Werte erforderlich, die derzeit nur im jeweiligen BFG zu finden sind. Die statische Ausrichtung der Darstellung berücksichtigt daher die mittelfristige Perspektive der Wirkungsorientierung nicht.



- Für das Jahr 2014 wurde für die Klassifizierung der Kennzahlen zu den Wirkungszielen in die fünfteilige Skala („überplanmäßig“ bis „nicht erreicht“) ein automatisiertes Bewertungsschema entwickelt: Dabei erfolgt die Berechnung einer Abweichung, die in weiterer Folge den Zielerreichungsgrad⁵ bestimmt, nach folgender Formel:

$$\text{Abweichung} = \left(\frac{(\text{Istzustand} - \text{Zielzustand})}{(\text{MAX Wert} - \text{MIN Wert})} \right) * 100$$

Der Zielerreichungsgrad hängt bei dieser Methode wesentlich von der Höhe der bei der Kennzahl zu erreichenden maximalen Werte (MAX-Wert) und minimalen Werte (MIN-Wert) ab. Die Festsetzung der MIN- und MAX-Werte erfolgte jährlich zum Evaluierungszeitpunkt durch die Ressorts bzw. Obersten Organe nach deren jeweiliger Einschätzung, womit zu diesem Zeitpunkt damit auch der Zielerreichungsgrad beeinflusst werden konnte. Laut Auskunft der Wirkungscontrollingstelle wurden für das BFG 2016 den Ressorts und Obersten Organen die Möglichkeit gegeben, die MIN- und MAX-Werte schon mit dem BFG 2016 zu planen, die aber nicht von allen Ressorts genutzt wurde. Zudem können die konkret herangezogenen MIN- und MAX-Werte der vorliegenden Berichterstattung nicht entnommen werden.

- Keine ausreichende Klarheit besteht aus Sicht des Budgetdienstes darüber, wie der Zielerreichungsgrad der Wirkungsziele mit ihrer mittelfristigen Dimension im Verhältnis zur Erreichung der dazugehörigen jährlichen Kennzahlenwerte beurteilt wird (ist z.B. das Gleichstellungsziel erreicht, wenn sich der Gender Pay Gap geringfügig auf den geplanten Jahreswert verbessert). Laut Bericht der Wirkungscontrollingstelle wurden 2014 57 % der Wirkungsziele und 74 % der Kennzahlen „überplanmäßig“ bzw. „zur Gänze“ erreicht. Teilweise wurden Wirkungsziele als noch „nicht erreicht“ qualifiziert, auch wenn die Kennzahlen für ein bestimmtes Jahr erreicht oder überschritten wurden. Aus Sicht des Ressorts bildet dann die Erreichung der jährlichen (und möglicherweise schwankenden) Kennzahlen, die vielfach einen mehrjährigen Entwicklungspfad vorgeben sollen, noch nicht die Zielerreichung des mittelfristigen Wirkungsziels ab. Die Vorgangsweise der

⁵ Erreichung überplanmäßig bei mehr als 105 %, zur Gänze bei 95-105 %, überwiegend 85-95 %, teilweise bei 80-85 % und nicht erreicht bei unter 80 %



Ressorts ist dabei jedoch offensichtlich nicht einheitlich. Eine einheitliche Sichtweise und entsprechende Vorgaben würden die Evaluierungsdaten vergleichbarer machen.

- Gegenüber dem Jahr 2013 war 2014 der Grad der „zur Gänze erreichten“ Kennzahlen höher, obwohl es laut Bericht der Wirkungscontrollingstelle bei der Mehrzahl (bei 119 von 227 möglichen Vergleichen) der Kennzahlen zu einer Anhebung der Zielwerte im BFG 2014 kam. Aus Sicht des Budgetdienstes kann damit die Annahme, dass die Kennzahlen vielfach so gewählt wurden, dass eine Erreichung mit großer Wahrscheinlichkeit gegeben ist, für 2013 bestätigt werden. Auch im Jahr 2014 wurden (selbst bei Erhöhung der Werte) 74,3 % der Kennzahlen „überplanmäßig“ oder „zur Gänze“ erreicht, wobei ein Grund auch in der automatisierten Berechnung liegen könnte.
- Für den Evaluierungsbericht werden die Wirkungsziele der Untergliederungen und deren zugehörige Kennzahlen sowie die Maßnahmen auf Globalbudgetebene herangezogen. Die Maßnahmen auf Untergliederungsebene, die in § 41 BHG auch nicht explizit vorgesehen sind, werden nicht evaluiert. Diese Maßnahmen sind bei einigen Ressorts ident, oftmals sind jedoch nur in den Maßnahmen der Untergliederung die wesentlichen Bereiche aus dem Regierungsprogramm der UG abgebildet. Diese wesentlichen Maßnahmen werden im derzeitigen System damit aber nicht evaluiert.
- Der Abgleich der Daten zwischen den unterschiedlichen Dokumenten gestaltet sich schwierig, weil diese teilweise nicht konsistent sind. Zum einen ändern sich beispielsweise Ziel- und/oder Istzustände der Kennzahlen der Wirkungsziele im Nachhinein und sind damit in den unterschiedlichen Jahresberichten verschieden angegeben (z.B. für Kennzahl (KZ) 31.1.1 Akademikerinnen- und Akademikerquote in der Altersgruppe der 30-34jährigen wurden im Evaluierungsbericht 2013 und im BVA 2016 unterschiedliche Ist- und Zielzustände für das Jahr 2013 angegeben; im Evaluierungsbericht 2014 wird dazu erläutert, dass der höhere Zielwert von 40 % auf die EU 2020-Strategie zurückgeht) und zum anderen sind die Daten im Berichtswesen zur Evaluierung 2014 nicht konsistent. Der Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 wurde dem Nationalrat am 30. Oktober 2015 vorgelegt, der Entwurf zum BVA 2016 fast zeitgleich am 14. Oktober 2015. Dennoch stimmen einige Istwerte sowie einige Zielwerte nicht überein (vgl. z.B. in der UG 33-Wirtschaft (Forschung) bei KZ 33.2.1 wurde im Evaluierungsbericht 2014 kein Istzustand, im BFG 2016 wurde ein Istzustand angegeben). In einigen Fällen ergeben sich Inkonsistenzen bei den Werten im Evaluierungsbericht 2013 (z.B.



genderdisaggregierte Daten und Gesamtdaten sind nicht abgestimmt). Auch ergeben sich einige Differenzen bei der Anführung von Maßnahmen und deren Kennzahlen zwischen den Ressortberichten und der Internetseite www.wirkungsmonitoring.gv.at.

- Im Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 ist erstmals auch eine Darstellung von drei Querschnittsmaterien enthalten, bei der die Ergebnisse aus unterschiedlichen Untergliederungen thematisch geclustert wurden.

Darstellung von Querschnittsmaterien

Vorgangsweise

In den Angaben zur Wirkungsorientierung sind viele ressortübergreifende Themenstellungen enthalten. Dies betrifft nicht nur offensichtliche Themen wie Gleichstellung und Forschung, sondern auch Bereiche wie Bildung, Gesundheit, Beschäftigung oder Klimaschutz. Die Leistungen des einen beeinflussen die Zielerreichung anderer Ressorts und oftmals kann ein Ressort allein ein Ziel nicht ausreichend erreichen (wie z.B. Reduktion des Gender Pay Gap).

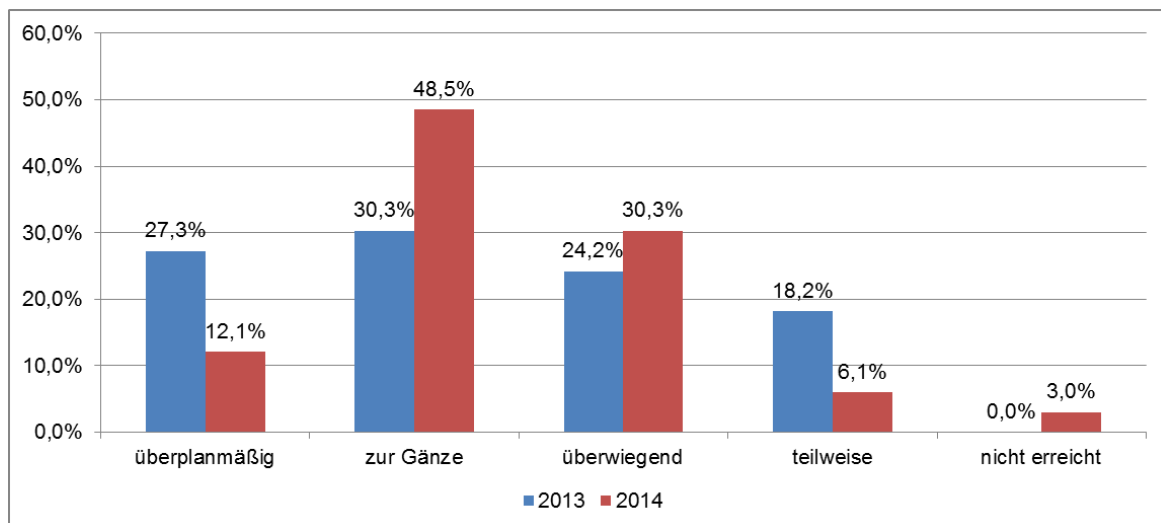
Die Abstimmung ressortübergreifender Themen erfolgte bisher nur sehr eingeschränkt und zumeist nicht transparent und nachvollziehbar. Im Regierungsprogramm wurde für die Wirkungsorientierung die zentrale Koordinierung für den Themenbereich Gleichstellung durch die Wirkungscontrollingstelle festgelegt. Zudem wurde im Bericht zur Wirkungsorientierung 2014 auch die ressortübergreifende Darstellung der Querschnittsbereiche „Wirkungsorientierte Forschungs-, Technologie und Innovationspolitik“ und „Wirkungsorientierte Verwaltung und Jugend“ vorgenommen.



Gleichstellung

Für die ressortübergreifende Koordinierung und Darstellung des Gleichstellungsziels von Frauen und Männern wurden Themencluster gebildet, die sich an den EU-Aktionsplan „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010 – 2015“ anlehnen und ergänzt wurden. Diesen Clustern wurden die entsprechenden Wirkungsziele der Ressorts und Obersten Organe zugeordnet. Zu jedem Themencluster wurden ausgewählte Perspektiven (z.B. wesentliche Indikatoren) auch in einen internationalen Kontext gestellt und erläutert. Die einzelnen Ressorts hatten zudem die Möglichkeit, ihr Umfeld und ihren Beitrag dazu darzustellen.

Ressort einschätzungen der Gleichstellungsziele Vergleich 2013, 2014



Quelle: Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 und 2014, eigene Darstellung

2014 wurden insgesamt 60,6 % der Wirkungsziele im Bereich der Gleichstellung „überplanmäßig“ bzw. „zur Gänze“ erreicht (2013: 57,6 %). Damit war der Grad der Zielerreichung etwas besser als bei den übrigen Wirkungszielen (insgesamt wurden 57 % der Wirkungsziele als „zur Gänze“ bzw. „überplanmäßig“ erreicht beurteilt). Dies zeigt aber, dass bei der Beurteilung der Zielerreichung bei Gleichstellung sehr positive Einschätzungen vorgenommen wurden. Die gewählte Form der Evaluierung und Berichterstattung könnte damit aber auch unzutreffend einen eher geringen Handlungsbedarf vermitteln.



Wirkungsorientierte Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik

Dem Querschnittsbereich „Wirkungsorientierte Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik“ liegt die 2011 verabschiedete Strategie für Forschung, Technologie und Innovation (FTI) zugrunde, die auch im Regierungsprogramm angesprochen wird. Den einzelnen Schwerpunkten der FTI-Strategie (Kapitel) werden Wirkungsziele zugeordnet und die Entwicklung dieser Ziele erläutert. Es wird zum Teil darauf eingegangen, wie künftige Schritte aussehen und das Umfeld erläutert. Nach Ansicht des Budgetdienstes wird damit die übergeordnete FTI-Strategie der Regierung auch in der Wirkungsorientierung deutlich und nachvollziehbar abgebildet.

Wirkungsorientierte Verwaltung und Jugend

Unter der Überschrift „Wirkungsorientierte Verwaltung und Jugend“ wird erläutert, dass junge Menschen in den Wirkungszielen verschiedener Ressorts direkt oder indirekt als Zielgruppe erkannt werden. Auf der Internetseite des BMFJ werden die Jugendstrategie sowie jene Wirkungsziele, die diesen Themenbereich ansprechen, dargestellt. Ein konkreter Zusammenhang zwischen der Jugendstrategie und der Wirkungsorientierung wird dabei jedoch nicht hergestellt, beispielsweise wie die Wirkungsziele die Jugendstrategie unterstützen. Im Wirkungscontrollingbericht wird dieser Zusammenhang ebenfalls nicht hergestellt und der Zielerreichungsgrad dieser Ziele bzw. das Umfeld dieses Bereichs nicht erläutert.

Gesamtergebnisse und Aussagekraft

Die Koordinierung der Gleichstellung erfolgt derzeit durch die nachträgliche Clusterung der zumeist bereits bestehenden Gleichstellungsziele durch die Wirkungscontrollingstelle. Eine vorherige Abstimmung der Ziele erfolgt kaum und auch eine Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung wird nicht dargestellt.

Die Zusammenfassung der Ziele zu den einzelnen Clustern vermittelt teilweise ein unklares Bild. So referenziert der Cluster „Sensibilisierung und Kompetenzentwicklung“ in seinen ausgewählten Perspektiven hauptsächlich auf den Bildungsbereich, tatsächlich sind von den zugeordneten 9 Wirkungszielen nur 2 aus der UG 30-Bildung und Frauen. Die Themen in den verbleibenden 7 Wirkungszielen betreffen eine sehr breite Themenpalette (z.B. Stärkere Verankerung der Kunst und Kultur in der Gesellschaft, Erhaltung und Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität und Biodiversität). Damit ergibt dieser Cluster ein wenig konsistentes Bild.



Der Cluster „Familie und Beruf“ enthält drei Wirkungsziele aus drei verschiedenen Untergliederungen zur „Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, die nebeneinander dargestellt sind und drei unterschiedliche Ergebnisse liefern („überplanmäßig erreicht“, „zur Gänze erreicht“ und „überwiegend erreicht“). In den Anmerkungen wird Vereinbarkeit hauptsächlich vom BMFJ erläutert. Die gleichlautenden Gleichstellungsziele der UG 03-Verfassungsgerichtshof und UG 04-Verwaltungsgerichtshof, die auf Telearbeitsplätze ausgerichtet sind, werden nicht miteinbezogen. Zudem wird nicht dargestellt, weshalb die „Nachhaltige Finanzierbarkeit des Beamtenpensionssystems“ ebenfalls dem Cluster „Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ zugerechnet wird.

Für den Cluster „Schutz vor Gewalt“ werden lediglich zwei Wirkungsziele angeführt, die beide ebenso wie die Kennzahlen zur Gänze erreicht wurden. Dazu gibt es keine weiterführenden Erläuterungen. Damit wird aber nicht klar, welche Botschaft aus der Darstellung vermittelt werden soll (ob z.B. damit alle angestrebten Zielsetzungen bei der Gewalt gegen Frauen bereits erreicht sind bzw. ob und wie der Themenbereich politisch weiter verfolgt werden soll). Das gleiche Wirkungsziel der UG 30-Bildung und Frauen „Forcierung und Koordination umfassender Gleichstellungsmaßnahmen sowie Weiterentwicklung der Antidiskriminierung und Eindämmung von Gewalt“ wurde auch dem Querschnittsbereich FTI dem Bereich „Talente entfalten, Leidenschaften wecken“ zugeordnet und hier wird vermutlich ein anderer Aspekt dieses Ziels angesprochen. Es wird angeführt, dass hier zwar alle Ziele und Maßnahmen umgesetzt wurden, eine Gleichstellung jedoch noch nicht erreicht wurde und in den kommenden Jahren weithin verstärkt Maßnahmen in diese Richtung gesetzt werden.

Die ressortübergreifende Darstellung der Querschnittsthemen erfolgte bisher nur im Bericht zur Evaluierung der Wirkungsorientierung der Wirkungscontrollingstelle. In der Planung (insbesondere im BVA) wurde eine Koordinierung und Darstellung von Querschnittsthemen (z.B. Forschung, Bildung oder Gesundheit) bisher (noch) nicht vorgenommen. Dies wäre nach Ansicht des Budgetdienstes für eine inhaltlich abgestimmte und konsistente Vorgangsweise jedoch notwendig und könnte federführend von jenem Ressort übernommen werden, das auch inhaltlich für die Koordinierung und Strategiefestlegung des Politikbereichs zuständig ist.



Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) sind Vorhaben nach längstens fünf Jahren ab Inkrafttreten verwaltungsintern zu evaluieren. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundes legt dem Nationalrat zu den Evaluierungen des Vorjahres jährlich Ende Mai einen zusammenfassenden Bericht vor.

Der umfassende und nicht differenzierte Anwendungsbereich der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) wurde durch Verordnungen des BKA und des BMF mit April 2015 durch die Einführung einer vereinfachten WFA, für die erheblich geringere inhaltliche Anforderungen bestehen, deutlich eingeschränkt. Ist eine vereinfachte WFA zulässig, entfällt gemäß der Verordnung rückwirkend auch die Verpflichtung zur internen Evaluierung des Vorhabens. Damit wird sich die Anzahl der vollinhaltlichen WFAs und der internen Evaluierungen künftig deutlich reduzieren.

Aus Sicht des Budgetdienstes erscheint es sinnvoll, bei der Berichterstattung über die Wirkungsorientierung auch die Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen eines Ressorts zu betrachten. Nachdem die Umsetzung der Wirkungsziele häufig durch Regelungsvorhaben oder sonstige Vorhaben erfolgt, ist eine Verknüpfung der Berichte über die Wirkungsorientierung und die internen Evaluierungen sinnvoll. Die Evaluierungen sollen dem Nationalrat wichtige Informationen zur Umsetzung und den tatsächlichen Auswirkungen insbesondere der legislatischen Vorhaben liefern. Sie sollen dazu beitragen, die tatsächliche Zielerreichung zu überprüfen, allfällige nichtintendierte Auswirkungen sichtbar zu machen und Verbesserungspotentiale aufzuzeigen.

Als Vorausschau werden daher in den nachfolgenden Detailanalysen wichtige Regelungsvorhaben, die seit 2013 vom Parlament beschlossen und die vorgesehenen Zeitpunkte der internen Evaluierung angeführt.

Einzelanalyse der im Ausschuss behandelten Untergliederungen

Für die Detailanalyse der für die Ausschussbehandlung vorgesehenen Untergliederungen hat der Budgetdienst alle Informationen zur Wirkungsorientierung (insbesondere auch die Informationen in den Budgetunterlagen) herangezogen, weil die statische Betrachtung für ein oder zwei Jahre kaum relevante Aussagen ermöglicht. Zur besseren Übersicht wurden entsprechende Tabellen aus den unterschiedlichen Unterlagen zusammengestellt. Diese Detailanalysen finden sich pro Ressort in gesonderten Dokumenten.