

Fokusstudie II

Umsetzung der Wirkungsorientierten
Verwaltungssteuerung in der Bundesverwaltung

Erfolge – Potentiale – Perspektiven



Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Mag.^a Veronika Hopfgartner, MPA

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:
Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport (BMöDS)
Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation
Sektionschefin Mag.^a Angelika Flatz
Hohenstaufengasse 3, 1010 Wien

bmoeds.gv.at

Autorinnen und Autoren: Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Mag.^a Veronika Hopfgartner, MPA

Fotonachweis: Cover, BKA/Regina Aigner; Vorwort, Bohmann Verlag/Richard Tanzer
Layout: BMöDS/Raphael Van Loo
Druck: BM.I Digitalprintcenter

Wien, April 2019

Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind vorbehalten. Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung der Hertie School of Governance GmbH und des Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport sowie der Autorinnen und Autoren ausgeschlossen ist. Rechtsausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorinnen und Autoren dar und können der Rechtssprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgreifen.

Rückmeldungen:

Ihre Überlegungen zu vorliegender Publikation übermitteln Sie bitte an:
hammerschmid@hertie-school.org sowie iii9@bmoeds.gv.at

Bestellung von Druckexemplaren per E-Mail an: iii9@bmoeds.gv.at

Fokusstudie II

Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung
in der Bundesverwaltung

Erfolge - Potentiale - Perspektiven

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

Mag.^a Veronika Hopfgartner, MPA

Wien, 2019

Inhalt

I	Studienkonzept, Methodik und Aufbau	14
I.1	Studienkonzept	14
I.2	Methodik	15
I.3	Studienaufbau	17
II	Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung: Grundprinzipien und internationale Erfahrungen	19
II.1	Grundprinzipien der Wirkungsorientierung	19
II.2	Österreich im internationalen Vergleich	22
II.3	Internationale Umsetzungserfahrungen	27
II.4	Umsetzung der Wirkungsorientierung in der Schweiz	33
III	Wirkungsorientierte Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung	36
III.1	Die Verankerung der Wirkungsorientierung im Haushaltsrecht	36
III.2	Die Umsetzung der Wirkungsorientierung	39
III.2.1	Die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung	40
III.2.2	Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung	47
III.3	Umsetzungsmaßnahmen seit 2013	51
III.3.1	Akteure und Plattformen	51
III.3.2	Prozesse und Instrumente	53
III.3.3	Systemevaluierung und Weiterentwicklung	54
III.3.4	Personal und Kompetenzstärkung	56
IV	Umsetzungserfahrung mit der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in Österreich	58
IV.1	Grundsätzliche Einschätzungen	58
IV.2	Wirkarchitektur	62
IV.3	Prozesse, Berichte und Tools	66
IV.3.1	Prozesse (Planung, Monitoring und Evaluierung)	66
IV.3.2	Budgetunterlagen und Berichte	72
IV.3.3	Website www.wirkungsmonitoring.gv.at	76
IV.3.4	IT-Tool	76
IV.4	Zuständigkeiten und Akteure	78
IV.5	Führung und Steuerung	82
IV.6	Vergleich mit Erfahrungen der Schweizer Bundesverwaltung	88

V	Umsetzungserfahrungen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben	92
V.1	Grundsätzliche Einschätzungen	92
V.2	Qualität der Wirkangaben	95
V.3	Prozesse, Berichte und Tools	96
V.3.1	Erstellung der WFA	98
V.3.2	Monitoring, Evaluierung und Lernen	100
V.3.3	Berichte	101
V.3.4	Tools	102
V.4	Akteure und Zuständigkeiten	103
VI	Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Wirkungsorientierter Steuerung und Folgenabschätzung	106
VI.1	Verbesserungspotentiale und Empfehlungen zur Wirkungsorientierten Steuerung	106
VI.1.1	Bessere Integration in bestehende Steuerungssysteme	107
VI.1.2	Klare Verantwortlichkeiten und Stärkung der Ressortautonomie	110
VI.1.3	Vereinfachung und Flexibilisierung	113
VI.1.4	Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung	120
VI.1.5	Nutzung von Synergien und Gelegenheitsfenstern	123
VI.2	Empfehlungen zur Weiterentwicklung der WFA	127
VI.2.1	Systemvereinfachung und -verschlankeung	127
VI.2.2	Qualitätssicherung und -verbesserung	129
VI.2.3	Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung	131
VI.2.4	Nutzen von Synergien für Bereiche mit aktuellem Handlungsbedarf	132
VII	Fazit und Ausblick	136
	Literaturverzeichnis	142
	Abbildungsverzeichnis	146
	Abkürzungsverzeichnis	148
	Anhang	149
	Anhang 1: Empfehlungsübersicht (inklusive Detailempfehlungen)	149
	Anhang 2: Strukturierter Interviewleitfaden	152
	Anhang 3: Online Fragebogen	156

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

die Haushaltsführung der österreichischen Bundesverwaltung zeichnet sich durch vier im Bundes-Verfassungsgesetz und Bundeshaushaltsgesetz festgelegte Prinzipien aus: Transparenz, Effizienz, nachvollziehbare (möglichst getreue) Darstellung der finanziellen Lage des Bundes und Wirkungsorientierung. Diese sind auch in einem der weitreichendsten Modernisierungsprozesse der Verwaltung implementiert. Die Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform wurde für Führungskräfte und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Maßstab ihres Handelns.

Die Grundsätze der Steuerung wurden damit radikal verändert und der gesamte Bundesdienst in ein neues System der Wirkungsorientierung übergeleitet. Während bis dahin vor allem über Input und Ressourcen gesteuert und entschieden wurde, rückte ab sofort die Wirkung geplanter Vorhaben in den Vordergrund. Nunmehr werden bereits im Vorfeld Umfeldbedingungen und Einflussfaktoren beurteilt und die daraus folgenden, absehbaren Konsequenzen einer geplanten Maßnahme analysiert. Ziel dieses neuen Steuerungssystems war und ist es, Vorhaben nur bei erfolgversprechenden Aussichten umzusetzen und Irrläufer weitestgehend zu vermeiden. Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung unterstützt weiters die Führung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über klare Leistungsvereinbarungen mit messbaren Ergebnissen.

Die Einführung der Wirkungsorientierung als eine der wesentlichen Innovationen in der Haushaltsführung des öffentlichen Dienstes liegt erst wenige Jahre zurück. Bis 2018 war die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung etabliert genug, um die - sich selbst auferlegte - Evaluierung für das System selbst durchzuführen. Die vorliegende Studie wurde von der Hertie School of Governance erstellt. Bewusst griffen wir auf externes Know-how zurück, um jede denkbare Form der „Betriebsblindheit“ zu unterlaufen und die Expertise von außen vollumfänglich und wissenschaftlich zur Geltung kommen zu lassen.

Mein Dank gilt an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid und Frau Mag.^a Veronika Hopfgartner, MPA, (beide Hertie School of Governance) für ihre eingehende Auseinandersetzung mit den für die Bundesverwaltung so wesentlichen Entwicklungen.

Sektionschefin Mag.^a Angelika Flatz

Leiterin der Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation



Sektionschefin
Mag.^a Angelika Flatz

Executive Summary

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung ist neben der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes einer der vier neuen, 2013 im Bundesverfassungsgesetz (B-VG) sowie im Bundeshaushaltsgesetz (BHG 2013) festgelegten, Grundsätze der Haushaltsführung der österreichischen Bundesverwaltung. Damit einher geht einer der weitreichendsten Modernisierungs-Prozesse in der österreichischen Bundesverwaltung.

Studienkonzept

Die vorliegende Studie wurde von der Hertie School of Governance im Auftrag des Bundesministeriums für Öffentlichen Dienst und Sport (BMöDS) durchgeführt. Ziel der Studie ist es, nach mittlerweile fünf Jahren der Umsetzung zu untersuchen, wie sich die zwei wesentlichen Bereiche der Wirkungsorientierung (WO), die Wirkungsorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns und die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA), unter den Gesichtspunkten der Steuerungsrelevanz, der Akzeptanz, der Qualitätssicherung sowie der Funktionalität des Monitorings und der Evaluierung entwickelt haben. Aufbauend auf einer systematischen Analyse der bisherigen Umsetzungserfahrungen liefert die Studie praxisrelevante und konkrete Ansätze für die Weiterentwicklung und Verbesserung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der österreichischen Bundesverwaltung. Die Fokusstudie II versteht sich als Fortsetzung der zwischen Mai 2013 und November 2014 durchgeführten Fokusstudie I. Kern der Studie bildet die Befragung zentraler Akteure in der Wirkungsorientierten Steuerung der österreichischen Bundesverwaltung im Zeitraum vom 18.01.2018 bis zum 03.04.2018 sowie eine standardisierte und anonyme Online-Befragung in allen Bundesministerien. Aus der Anlage der Studie ergibt sich, dass ihr vorrangig die Perspektive und Erfahrungen der Fachressorts und obersten Organe zugrunde liegen. Zusätzlich wurden auch die Erfahrungen anderer wesentlicher institutioneller Akteure wie BMöDS, Bundesministerium für Finanzen, Rechnungshof und Parlament/Budgetdienst im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung mit einbezogen.

Ziel und Zweck

Besonderes Anliegen der Studie ist es darüber hinaus, die in Österreich gemachten Erfahrungen, die Umsetzungserfahrungen der internationalen Verwaltungspraxis und insbesondere die der Schweizer Bundesverwaltung zu vergleichen, welche mit dem „Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung“ (NFB) ein ähnliches Steuerungsmodell verfolgt. Eine vom Institut für Public Management and Governance der Wirtschaftsuniversität (WU) Wien im Frühjahr 2018 durchgeführte wissenschaftliche Studie hat dafür

die Umsetzung und aktuellen Entwicklungen der Wirkungsorientierung in der Schweizer Bundesverwaltung eingehend analysiert (vgl. Ebinger et al. 2018).

Die Fokusstudie II versteht sich als Ergänzung der vom Bundesministerium für Finanzen koordinierten und beauftragten externen Evaluation des Bundeshaushaltsgesetzes, die vom Internationalen Währungsfonds, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Universität Klagenfurt in den Jahren 2017 und 2018 durchgeführt wurde und deren Endbericht im Juni 2018 veröffentlicht wurde. Während die externe Evaluation einen starken Fokus auf die budgetären Prozesse und Strukturen legt, beleuchtet die vorliegende Fokusstudie II stärker die Fragen der Führungs- und Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in den Ressorts. Durch eine stärkere Einbindung der Perspektive der Anwenderinnen und Anwender in der Verwaltung auf unterschiedlichsten Hierarchieebenen soll die Fokusstudie einen weiteren Mehrwert für die externe Evaluierung leisten und die Weiterentwicklung des Systems der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung unterstützen.

Inhalte

Kapitel II gibt eine kurze konzeptionelle Einführung in die Grundprinzipien der Wirkungsorientierung und bietet einen Überblick über die internationalen Erfahrungen mit ergebnisorientierter Steuerung und Budgetierung sowie eine kurze Einordnung Österreichs im internationalen Kontext. Kapitel III zeigt, wie das Prinzip der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung umgesetzt wurde und wie die beiden Instrumente der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und der Wirkungsorientierten Folgeabschätzung ausgestaltet sind und seit 2013 weiterentwickelt wurden. Kapitel IV und V basieren auf den Ergebnissen der Online-Befragung sowie der qualitativen Interviews und stellen damit den zentralen Forschungsteil dieser Studie dar. Sie analysieren die Umsetzungserfahrungen der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Kapitel IV) und WFA (Kapitel V) im Hinblick auf wesentliche Analysebereiche. Kapitel VI präsentiert zusammenfassend die zentralen Empfehlungen zur Steigerung der Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung sowie der Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Folgeabschätzung. Im abschließenden Kapitel VII werden die wesentlichsten Ergebnisse und Empfehlungen mit Blick auf die zu involvierenden Akteure nochmals kurz zusammengefasst.

International betrachtet ist die Wirkungsorientierung kein neues Phänomen. Steuerungsmodelle, die sich primär an den Ergebnissen des Verwaltungshandelns und insbesondere den zu erzielenden Wirkungen orientieren, haben in der internationalen Verwaltungspraxis bereits seit über zwei Jahrzehnten unter unterschiedlichen Namen Eingang gefunden und sich zu einem wesentlichen Trend der internationalen Verwaltungsmodernisierung entwickelt. Durch die Implementierung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform (HHRR) seit dem Jahr 2013 hat sich Österreich vom ehemaligen Nachzügler zu einem internationalen Vorreiter der Anwendung ergebnisorientierter Haushaltsführung

und Wirkungsorientierter Steuerung entwickelt. Während Österreich zum Zeitpunkt der Einführung noch im Schlussfeld des *OECD-Performance-Budgeting-Index* lag, ist es heute im Spitzenfeld und war das Land mit dem stärksten Entwicklungssprung in der Periode von 2011 bis 2016.

Ergebnisse

Die Studie zeigt allerdings auch, dass eine solche umfassende Veränderung die Verwaltung und insbesondere Führungskräfte und Mitarbeiter vor erhebliche Herausforderungen stellt, die auch international beobachtbar sind. Die erfolgreiche Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung bedeutet einen umfassenden kulturellen Wandel und ist ein langfristiger und ressourcenintensiver Prozess, der selbst innovationsstarke Verwaltungen und Staaten, die bereits seit vielen Jahren nach Prinzipien der Ergebnis- und Wirkungsorientierung steuern, vor erhebliche Herausforderungen stellt. Von besonderer Wichtigkeit, aber auch besonders anspruchsvoll, ist insbesondere die konsequente Verbindung von Wirkungszielen und -daten mit der Budgetierung. Die internationalen Erfahrungen zeigen auch, dass es aufgrund sehr hoher Erwartungen an die Wirkungsorientierte Steuerung vielfach zu Ernüchterungen bei der Umsetzung kommt und die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Weiterentwicklung solcher Systeme besteht.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Bedeutung der Wirkungsorientierung und der WFA in der österreichischen Bundesverwaltung über die letzten Jahre klar gestiegen ist und dass das System sich mittlerweile in allen Ressorts etabliert hat. Planungs-, Berichts- und Evaluierungsprozesse haben sich zunehmend eingespielt, sodass eine gewisse Routine eingetreten ist. Sowohl die Interviews als auch die Online-Befragung bestätigen, dass Potentiale und Mehrwert der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung durchgängig erkannt werden, der Implementierungsprozess als unumkehrbar wahrgenommen und der Wirkungsorientierung auch zukünftig große Bedeutung in der Bundesverwaltung zugeschrieben wird. Gleichzeitig ist eine relativ kritische Stimmungslage im Hinblick auf die bisherige Umsetzung zu erkennen. Eine klare Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass die Ziele und Potentiale bisher noch nicht ausreichend realisiert wurden und sieht noch klaren Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Relevanz der Wirkungsorientierung aber auch der Reduktion des administrativen Aufwandes. Besonders kritisch gesehen wird die Einschätzung des Nutzens bzw. der Relevanz der Wirkungsorientierung für die Budgetsteuerung. Bezogen auf die WFA zeigt sich auch ein deutliches Verbesserungspotential im Hinblick auf die Qualität der Wirkangaben und Evaluierungsergebnisse sowie die weitere Reduktion des administrativen Aufwandes.

Empfehlungen

Insgesamt sind noch weitergehende Anpassungen von Prozessen und Strukturen sowie eine Führungs- und Personalentwicklung in den meisten Bundesministerien und sonstigen obersten Organen erforderlich, um die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung

nachhaltig erfolgreich zu verankern. Wesentlich für das Gelingen der Reform ist die Umsetzung der neuen Steuerungslogik durch die Führungskräfte sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung. Die Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ressorts entscheiden letztendlich, ob die Reform lediglich formalistisch umgesetzt wird und zu einem administrativen Mehraufwand verkommt oder von allen Ebenen der Verwaltung gelebt wird und einen tatsächlichen Mehrwert für die Bundesverwaltung, das Parlament sowie die Bürgerinnen und Bürger generiert. So wird es erforderlich sein, sich in den nächsten Jahren weiterhin verstärkt auf die Trägerinnen und Träger der Reform zu konzentrieren. Skeptikerinnen und Skeptiker sollten gehört und überzeugt, Anwenderinnen und Anwender durch konkrete Schritte unterstützt, Promotorinnen und Promotoren aufgebaut und Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Umsetzung der Reform befähigt werden.

Aufbauend auf die Ergebnisse der Interviews und Erhebungen und mit Blick auf die internationalen Erfahrungen insbesondere auf die Schweizer Bundesverwaltung wurden im Rahmen der Studie die Handlungsempfehlungen im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung und Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der österreichischen Bundesverwaltung identifiziert und ausgeführt. Konkret werden folgende 15 Handlungsempfehlungen in Kapitel VI vorgestellt:

Bessere Integration in bestehende Steuerungssysteme:

- Integration des Regierungsprogramms in die Wirkarchitektur
- Verstärkte Verknüpfung der Wirkungsorientierung mit bestehenden Strukturen und Systemen
- Verstärkte Koppelung von Wirkangaben und Budget

Klare Verantwortlichkeiten und Stärkung der Ressortautonomie:

- Stärkung des budgetären Handlungsspielraumes der Ressorts
- Zusammenführung von Ressourcen- und Leistungsverantwortung in den Ressorts
- Stärkung der Rolle institutioneller Aufsichts- und Kontrollmechanismen

Vereinfachung und Flexibilisierung:

- Verbesserung der Wirkarchitektur
- Verbesserung der Prozesse (Planung und Berichterstattung)
- Übersichtlichkeit der Budgetunterlagen und Berichte
- Weiterentwicklung und Öffnung der WO-IT-Tools

Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung:

- Wissensvermittlung und Lernen
- Stärkung einer ziel- und ergebnisorientierten Führungskultur in den Ressorts

Nutzung von Synergien und Gelegenheitsfenstern:

- Verstärkte Steuerung von Querschnittsbereichen mit der WO
- Systematische Verknüpfung von WO und Spending Reviews
- Nutzung des Systems für ein Gesamtcontrolling des Bundes

Im **Teilbereich der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung** konnten folgende zentrale Verbesserungspotentiale und 13 Handlungsempfehlungen identifiziert werden:

Systemvereinfachung und -verschlankeung

- Verschlankeung der ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse bei der Erstellung
- Entwicklung eines anwenderfreundlichen IT-Planungstools
- Weiterer Ausbau der WFA light und Bündelung
- Vereinfachte, zielgruppenspezifische Berichtslegung

Qualitätssicherung und -verbesserung

- Einheitliche Konzeption, Berechnung und Messung von Zielen und Kennzahlen
- Sicherstellung der inhaltlichen Qualität der Wirkungsdimensions-Planung
- Ressortunabhängige Evaluierung zur Sicherstellung der Evaluierungsqualität

Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung

- Sensibilisierung auf politischer Ebene
- Qualifizierung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern

Nutzen von Synergien für Bereiche mit aktuellem Handlungsbedarf

- Nutzung der WFA für Rechtsbereinigungs- und Deregulierungsinitiative
- Nutzung der WFA für die Beurteilung von Handlungsalternativen
- WFA als Planungs- und Evaluierungsinstrument für Fördermaßnahmen
- Nutzung der WFA-Evaluierungen für die Budgetplanung

Ausblick

Trotz unterschiedlicher Ausrichtung und stärkerer Fokussierung auf Themen des Haushaltswesens und der Rechnungslegung finden sich in der im Juni 2018 veröffentlichten externen Evaluation des Bundeshaushaltsgesetzes auch deutliche Übereinstimmungen im Hinblick auf die Empfehlungen zur Wirkungsorientierung. Auch dort werden eine bessere Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetdokumente, eine Straffung und Verbesserung der Wirkungscontrollingberichte, eine stärkere Verknüpfung von Wirkungsorientierung und Budgetierung sowie Regierungsprogrammen oder eine qualitative Weiterentwicklung der WFA Evaluierungen empfohlen.

Die österreichische Bundesverwaltung hat mit der bisherigen Implementierung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung einen beeindruckenden Schritt getan und viel Aufbauarbeit geleistet. Entscheidend wird es aber sein, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuverfolgen und gleichzeitig die im Bericht aufgezeigten Herausforderungen und Defizite konkret anzugehen. Die zunehmende Konsolidierung der Wirkungsorientierung nach fünf Jahren bedeutet die Chance einer Weiterentwicklung gerade auch angesichts der neuen Regierungskonstellation und der im Juni 2018 veröffentlichten Evaluation des BHG 2013, die gerade im Hinblick auf die Wirkungsorientierung sehr ähnliche Empfehlungen enthält. Diese Möglichkeiten gilt es in den

nächsten Jahren mit Einbindung aller relevanten institutionellen Akteure konsequent zu nutzen, um das österreichische System der Wirkungsorientierung zu einem dauerhaften und nachhaltigen Erfolg zu führen.

Die Autoren danken den beteiligten Bundesministerien und obersten Organen sowie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für den offenen und konstruktiven Erfahrungsaustausch sowie für die umfassende Unterstützung im Rahmen der Konzeption und Erstellung der vorliegenden Fokusstudie.

I Studienkonzept, Methodik und Aufbau

I.1 Studienkonzept

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung ist neben der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes einer der vier neuen, 2013 im Bundesverfassungsgesetz (B-VG) sowie im Bundeshaushaltsgesetz festgelegten, Grundsätze der Haushaltsführung der österreichischen Bundesverwaltung. Damit einher geht einer der weitreichendsten Modernisierungsprozesse auf der Bundesebene, der auf eine Veränderung der Steuerungskultur von einer ausgeprägten Inputsteuerung¹ hin zu einer verstärkten Orientierung an zu erzielenden Ergebnissen und Wirkungen abzielt.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, nach mittlerweile fünf Jahren der Umsetzung zu untersuchen, wie sich die zwei wesentlichen Bereiche der Wirkungsorientierung, die Wirkungsorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns und die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, unter den Gesichtspunkten der Steuerungsrelevanz, der Akzeptanz, der Qualitätssicherung sowie der Funktionalität des Monitorings und der Evaluierung entwickelt haben. Die Fokusstudie II basiert auf den Ergebnissen der im Zeitraum zwischen Mai 2013 und November 2014 durch die Hertie School of Governance durchgeführten Fokusstudie I, die bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Umsetzung den Status-quo des in Österreich gewählten Ansatzes der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung untersucht hat. Im Sinne eines kontinuierlichen Lernprozesses und einer umsetzungsbegleitenden Evaluation werden die bereits in der Fokusstudie I untersuchten Kernbereiche auch in der Fokusstudie II analysiert und im Hinblick auf neue Entwicklungen und Schwerpunkte etwa in den Bereichen Monitoring, Evaluation, Lernen sowie digitalisierte Berichterstattung stärker betont.

Zudem werden die in Österreich gemachten Erfahrungen und daraus abgeleiteten Ergebnisse mit den aktuellen Umsetzungserfahrungen in der Schweizer Bundesverwaltung verglichen, welche mit dem „Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung“ (NFB) ein ähnliches Steuerungsmodell verfolgt. Obwohl das NFB erst seit 2017 flächendeckend in Kraft getreten ist (vgl. Kapitel II.4), verfügt die Schweizer Bundesverwaltung über 20 Jahre gut dokumentierter und evaluierter Umsetzungserfahrungen mit der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, die gerade auch in der Anfangsphase der österreichischen Reformen als Vorbild dienen. Die Ausführungen basieren auf einer

1 Eine Verwaltungssteuerung, bei der die Steuerung über die Zuweisung von Input (finanzielle Ressourcen, personelle Ressourcen, etc.) erfolgt, ohne die angestrebten Resultate oder Wirkungen (Outputs und Outcomes) angemessen zu berücksichtigen.

vom BMöDS beauftragten wissenschaftlichen Studie zur Umsetzung und aktuellen Entwicklungen der Wirkungsorientierung in der Schweizer Bundesverwaltung, die vom Institut für Public Management and Governance der WU Wien im Frühjahr 2018 durchgeführt wurde (vgl. Ebinger et al. 2018).

Die Fokusstudie II versteht sich als Ergänzung der vom Bundesministerium für Finanzen koordinierten und beauftragten externen Evaluation des Bundeshaushaltsgesetzes², die vom Internationalen Währungsfond, der OECD und der Universität Klagenfurt in den Jahren 2017 und 2018 durchgeführt wurde und deren Endbericht im Juni 2018 unter <https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/externe-evaluierung-bundeshaushaltsrecht.html> veröffentlicht wurde. Während die externe Evaluation einen starken Fokus auf die budgetären Prozesse und Strukturen legt, beleuchtet die vorliegende Fokusstudie II stärker die Fragen der Führungs- und Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in den Ressorts. Durch eine stärkere Einbindung der Perspektive der Anwenderinnen und Anwender in der Verwaltung auf unterschiedlichsten Hierarchieebenen soll die Fokusstudie einen weiteren Mehrwert zur externen Evaluierung und Weiterentwicklung des Systems der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung leisten.

I.2 Methodik

Die Methodik basiert in Anlehnung an die Fokusstudie I auf einer Kombination von Dokumentenanalyse, Expertinnen- und Experten-Interviews sowie einer ergänzenden Onlinebefragung. Die Methodik orientiert sich konsequent an einem pragmatisch und nutzenorientierten Ansatz mit dem Ziel, innerhalb kurzer Zeit und mit beschränktem Ressourceneinsatz praxisrelevante und konkrete Ansätze für die Weiterentwicklung des Systems zu liefern.

Als Sekundärdaten wurden die gesetzlichen Grundlagen der Wirkungsorientierung sowie vorhandene Dokumente, Evaluierungs- und Prüfberichte zum Thema Wirkungsorientierung, zu den Teilbereichen der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung herangezogen. Ergänzt werden diese durch Berichte des parlamentarischen Budgetdienstes und des Rechnungshofes, einschlägige Literatur sowie internationale Forschungsergebnisse zu *Performance Budgeting* und *Performance Management*.

Ziel der Primärdatenerhebung (Expertinnen- und Experten-Interviews sowie Online-Erhebung) war es, eine gesamtheitliche, kritisch-objektive Betrachtung unter

2 Gemäß § 121 (24) BHG 2013 ist die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des BHG 2013, also spätestens 2017, verpflichtet, eine externe Evaluierung zu beauftragen.

Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven zu ermöglichen. Die „Nutzenfokussierte Evaluation“ nach Michael Quinn Patton (Patton 2008) bildet den entsprechenden methodischen Rahmen.

Durch die aktive Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer im Zuge des Evaluationsprozesses soll ein unmittelbarer Mehrwert für den beteiligten Personenkreis generiert werden, sodass die gewonnenen Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen von einer breiten Basis der Nutzerinnen und Nutzer mitgetragen werden und dadurch eine höhere Umsetzungsquote erreicht wird.

Expertinnen- und Experten-Interviews

Kern der Studie bildet die Befragung zentraler Akteure in der Wirkungsorientierten Steuerung der österreichischen Bundesverwaltung. Im Zeitraum vom 18.01.2018 bis zum 03.04.2018 wurden 35 rund einstündige qualitative Interviews mit insgesamt 41 Personen in allen Ressorts der Bundesverwaltung durchgeführt. In einer ersten Interviewrunde mit sechs besonders wichtigen Stakeholdern aus Parlament, Verwaltung, Rechnungshof und externer Wirtschaftsforschung wurden erste Einschätzungen erhoben sowie Anregungen für die weitere Interviewphase aufgenommen und relevante Interviewpartnerinnen und -partner identifiziert. Darauf aufbauend erfolgten teilstrukturierte Interviews mit Anwenderinnen und Anwendern unterschiedlicher Hierarchieebenen in der Verwaltung, die auf einem einheitlichen Interviewleitfaden³ basierten, der allerdings die Anpassung an unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Inhalte der Interviews ermöglichte. Analog zur Fokusstudie I wurden auch im Zuge dieser Leiterinnen und Leiter von Generalsekretariaten sowie Präsidial- und Fachsektionen, Abteilungsleiterinnen und -leiter, Referentinnen und Referenten von Budget- und Fachabteilungen sowie Wirkungscontrollerinnen und Wirkungscontroller (WICO) aller zwölf Bundesministerien, des Parlaments, des Rechnungshofes sowie der Volksanwaltschaft interviewt. Die Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wurde von den Studienautoren in Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen und Vertretern des BMöDS festgelegt und durch Empfehlungen aus den Interviews ergänzt.

Die Gespräche erfolgten ohne Beteiligung Dritter und wurden während der Durchführung protokolliert und in der Folge aufgrund der zugesicherten Vertraulichkeit nur in anonymisierter Form weiterverarbeitet. Im Zuge des Analyseprozesses wurden aus jedem Interview die zentralen Aussagen destilliert und in Themenbereiche geclustert. In einem nächsten Schritt wurden diese Themencluster aus allen Interviews zusammengefügt und daraus letztlich die zentralen Erkenntnisse und studienrelevanten Interviewergebnisse abgeleitet. Die protokollierten Interviewinhalte werden aus Vertraulichkeitsgründen nicht veröffentlicht. Wörtliche Zitate werden im Zuge dieser Studie kursiv und unter Anführungszeichen gekennzeichnet.

3 Siehe Anhang 2

Online-Fragebogen-Erhebung

Um eine höhere Anzahl an Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern zu erreichen und um die zentralen Erkenntnisse aus den qualitativen Interviews auch mit skalierten Einschätzungen zu untermauern, wurde eine standardisierte Online-Befragung mithilfe des Online-Umfragetools „Unipark“ durchgeführt und mit der statistischen Software R Vers. 3.5.1 ausgewertet. Der Fragebogen wurde mittels E-Mails an 419 Personen (alle Interviewpartnerinnen und -partner, die Mitglieder der Wirkungscontrollerinnen- und Wirkungscontroller-Plattform sowie ergänzende weitere Führungskräfte, Fachreferentinnen und -referenten mit Umsetzungserfahrung) ausgesandt. Der Fragebogen⁴ wurde im Erhebungszeitraum Mai 2018 213 Mal aufgerufen und von insgesamt 137 Personen aus allen Ministerien, dem Parlament sowie dem Rechnungshof beantwortet (entspricht einer Rücklaufquote von 32,7%). Das Sample ist damit deutlich höher als bei der Fokusstudie I im Jahr 2014.

Die Online-Befragung erfolgte anonymisiert. Alle Angaben wurden streng vertraulich behandelt und die Ergebnisse wurden nur auf einem aggregierten Datenniveau ausgewertet ohne Möglichkeit des Rückschlusses auf einzelne Personen oder Behörden.

Das Sample entspricht der Zielsetzung der Online-Befragung, eine möglichst hohe Aussagekraft zu generieren und ein breites Spektrum an Wissensträgerinnen und -trägern zu befragen. Der Fragebogen wurde neben den fachlich betrauten Wirkungscontrollerinnen und Wirkungscontrollern (WICO) (17,0% der Antworten) von einer erheblichen Anzahl an Fachreferentinnen und -referenten (39,5%) beantwortet. Zudem stammen 43,1% der Antworten von Führungskräften (Referats-, Abteilungs-, Gruppen-, oder Sektionsleitung). Insgesamt erlauben die Ergebnisse des quantitativen Fragebogens damit einen erhöhten Einblick in die Akzeptanz und Relevanz der Wirkungsorientierung bei Führungskräften sowie Fachreferentinnen und -referenten mit Umsetzungserfahrung. Angesichts der gewählten Methodik kann allerdings kein Anspruch auf Repräsentativität der Ergebnisse gestellt werden.

1.3 Studienaufbau

Kapitel II gibt eine kurze konzeptionelle Einführung in die Grundprinzipien der Wirkungsorientierung und bietet einen Überblick über die internationalen Erfahrungen mit *performance management* und *performance budgeting* sowie eine kurze Einordnung Österreichs im internationalen Kontext. Zudem wird am Beispiel Schweiz gezeigt, wie ein wirkungsorientierter Verwaltungsansatz sich über die Jahre verändern und entwickeln kann und welche Umsetzungserfahrungen in der Schweiz gemacht wurden.

4 Siehe Anhang 3

Kapitel III zeigt, wie das Prinzip der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung umgesetzt wurde und wie die beiden Instrumente der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und der Wirkungsorientierten Folgeabschätzung ausgestaltet sind. Zudem werden konkrete Umsetzungs- und Weiterentwicklungsmaßnahmen seit 2013 vorgestellt.

Kapitel IV und V basieren auf den Ergebnissen der Online-Befragung sowie der qualitativen Interviews und stellen damit den zentralen Forschungsteil dieser Studie dar. Sie reflektieren die Umsetzungserfahrungen der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Kapitel IV) und WFA (Kapitel V) in unterschiedlichen Analysebereichen:

- Grundsätzliche Einschätzungen;
- Wirkarchitektur (Kapitel IV) bzw. Qualität der Wirkangaben (Kapitel V);
- Führung und Steuerung (nur für Kapitel IV);
- Prozesse, Berichte und Tools;
- Zuständigkeiten und Akteure.

Darauf aufbauend werden abschließend die Ähnlichkeiten und Unterschiede des österreichischen und des schweizerischen Systems der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung analysiert, um Handlungsempfehlungen aus den Erfahrungen der Schweiz abzuleiten (Kapitel IV.6).

Kapitel VI präsentiert zusammenfassend die zentralen Empfehlungen für die Steigerung der Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung sowie der Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Folgeabschätzung. Im abschließenden Kapitel VII werden die wesentlichsten Ergebnisse und Empfehlungen mit Blick auf die zu involvierenden Akteure nochmals kurz zusammengefasst.

II Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung: Grundprinzipien und internationale Erfahrungen

Die grundlegenden Ideen der Wirkungsorientierung bzw. des Performance Management in der öffentlichen Verwaltung sind seit über 60 Jahren (1949/USA: Hoover Commission) in unterschiedlicher Tiefe und Breite in der öffentlichen Verwaltung präsent und haben sich kontinuierlich weiterentwickelt (van Dooren et al. 2015). Seit den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren lässt sich im Rahmen des New Public Management eine stark ansteigende Diffusion von ergebnisorientierter Steuerung und Wirkungsorientierung feststellen, was zunächst auf ideologische Konzepte eines „schlanken Staatswesens“ und einen zunehmenden Sparzwang im öffentlichen Sektor zurückzuführen war. Mitte der 90er-Jahre fokussierten die Konzepte zunehmend wachsende Anforderungen bezüglich Qualität, Transparenz und Effektivität der öffentlichen Leistungserbringung. Seit den 90er-Jahren hat auch die Idee einer systematischen Verknüpfung von Zielen, Leistungskennzahlen und Budgetierung unter dem Begriff *Performance Management* stark an Popularität gewonnen (Nguyen 2007; OECD 2017b). Der Fokus hat sich somit über die Jahre hinweg geändert, die Grundprinzipien einer Steuerung über Ziele und Leistungsmessung blieben jedoch bestehen (Bouckaert/van Dooren 2009).

Der folgende Abschnitt erklärt die Grundprinzipien einer Wirkungsorientierten Steuerung und stellt die in diesem Zusammenhang international angewandten Terminologien und Kategorisierungen vor. Des Weiteren werden die Position Österreichs im internationalen Vergleich dargestellt und wesentliche Erfahrungen aus der internationalen Praxis vorgestellt. Abschließend wird am konkreten Beispiel „Schweiz“ gezeigt, wie Wirkungsorientierte Steuerung im Nachbarland umgesetzt wurde und sich über die Jahre verändert und weiterentwickelt hat.

II.1 Grundprinzipien der Wirkungsorientierung

Während im traditionell-bürokratischen Modell primär über den Ressourceneinsatz, d.h. über den Input gesteuert wird, setzt die Wirkungsorientierung an den Ergebnissen an. Wirkungsorientierung basiert dabei auf einem Prozessmodell, das Input, Output und erzielte Wirkung in einen direkten Bezug zueinander stellt und in einen Regelungs- bzw. Steuerungskreislauf integriert.

Der Ausgangspunkt aller Überlegungen ist die zu erzielende Wirkung (Outcome) (1) staatlichen Handelns (vgl. Abbildung 1). Zur Erreichung dieses Endzustandes definiert die Politik Aufträge in Form von Wirkungszielen (2), zu deren Erreichung ein bestimmter Input (5) in Form von Personal-, Finanz- und Sachressourcen bereitgestellt wird. Durch Aktivierung dieser Ressourcen im Zuge des Prozesses der Leistungserstellung (6) werden Maßnahmen gesetzt (Output) (3), mit denen wiederum die gewünschte Wirkung (Outcome) (1) erzielt wird. Dabei gilt es zu beachten, dass Wirkungen auch von exogenen Faktoren (4) beeinflusst werden können und es somit selbst bei einem idealtypisch gestalteten Prozess zur Abweichung zwischen Planung und Praxis kommen kann. Maßstäbe für den Erfolg der Wirkungsorientierung sind die Effizienz der Prozesse (8) (die Dinge richtig tun) und die Effektivität der Maßnahmen in Bezug auf die beabsichtigte Wirkung (7) (die richtigen Dinge tun) (Seiwald et al. 2011; Van Dooren et al. 2015).

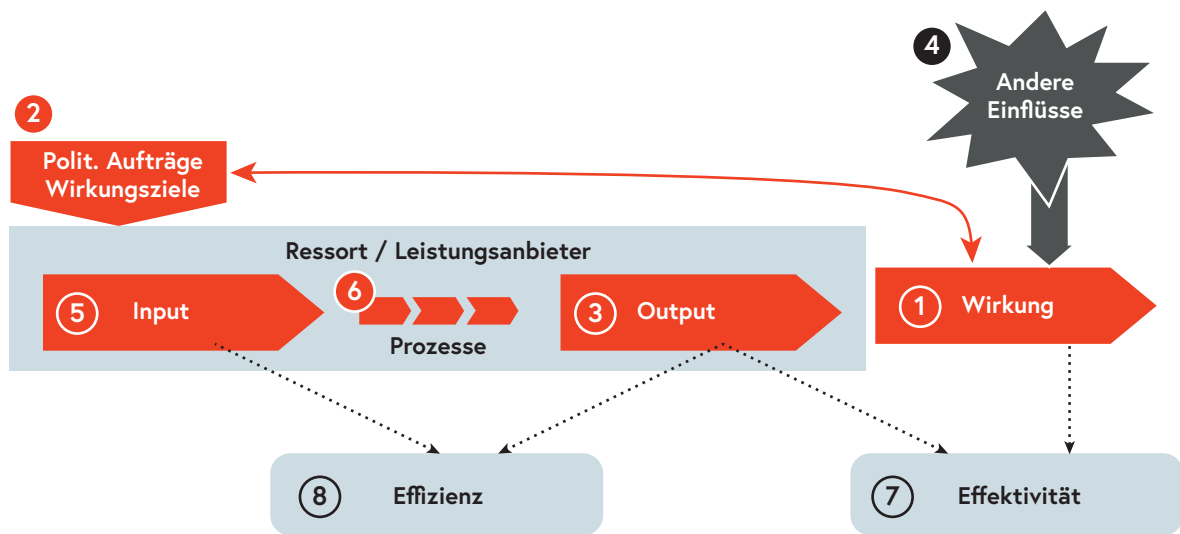


Abbildung 1: Wirkungsmodell der österreichischen Bundesverwaltung (Quelle Bundeskanzleramt)

Für die Umsetzung des wirkungsorientierten Ansatzes werden international eine Reihe unterschiedlicher Begrifflichkeiten angeführt: *Performance Oriented Management*, *Performance Based Budgeting*, *Results Oriented Management*, *Outcome/Output Based Management*, *Zero Based Budgeting*, *Programme Budgeting*, *Management by Objective*, *Managing for Results*, etc. Die OECD unterscheidet etwa zwischen *Performance Management* und *Performance Budgeting* (OECD 2005:59), wobei *Performance Budgeting* Teil eines umfassenden *Performance-Management-Systems* sein kann (Van Dooren 2015; Sapala 2018).

Wesentlich dabei ist, dass *Performance-Information* in die Steuerung und Budgetierung einfließt, wobei sich der Begriff *Performance* nach Definition der OECD ganz allgemein auf ergebnisrelevante Informationen bezieht. Hier kann es sich – wie in Österreich – um Wirkungen (Outcomes), aber auch um andere Leistungsinformationen (beispielsweise die Quantität von Produkten oder Leistungen bzw. Outputs) handeln

(OECD 2005; Rozner 2013). Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Stärken und Schwächen der Input-, Output-, und Outcome-Steuerung im Vergleich zueinander (Seiwald et al. 2013 in Anlehnung an OECD 2005).

	Stärken	Nachteile	Geeigneter Kontext
Input (Ressourcen-) Steuerung	Kurzfristig ausgerichtet; Einfach und ohne großen Aufwand umsetzbar; Stärkt Regelkonformität	Keine Berücksichtigung der Effizienz; Starrheit; Kaum Management-autonomie	Geringes Vertrauen und unbeständige Kompetenz
Output (Leistungs-) Steuerung	Kurzfristig ausgerichtet; Begünstigt Effizienz; Begünstigt die Kontrolle von Budgetbereichen; Ergebnisorientierung; Steuerung recht gut möglich, da gute Einflussmöglichkeiten auf Outputs	Messprobleme; Kann zu Verzerrungen führen (v.a. Quantität auf Kosten der Qualität); Informationsüberlastung; Umschichtungen von Ressourcen werden nicht unterstützt	Hohes Vertrauen; Fest etablierte Verantwortlichkeitsstrukturen; Hohe Professionalität
Outcome (Wirkungs-) Steuerung	Langfristig ausgerichtet; Unterstützt Politikentwicklung und Koordination; Langfristorientierung	Messprobleme; Verantwortlichkeitsprobleme; Steuerung aufgrund externer Einflussfaktoren nur bedingt möglich; Kosten; Informationsüberlastung	Wie oben plus Fähigkeit der Zielsetzung; Engagement der Politik

Abbildung 2: Input-, Output- und Outcome-Steuerung im Vergleich

Die Wirkungsorientierte Steuerung hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem Eckpfeiler der Modernisierung des öffentlichen Sektors entwickelt. Die OECD versteht Wirkungsorientierung als Steuerungskreislauf, in dem Wirkungsziele festgelegt werden, Führungskräfte die notwendigen Freiräume besitzen, um vordefinierte Leistungen zu erbringen, Zielerreichung gemessen und veröffentlicht wird und relevante Ergebnisse in die weitere Entscheidungsfindung, Zielsetzung, Steuerung und Führung Eingang finden (OECD 1995). Abbildung 3 stellt die wesentlichen Pfeiler einer Wirkungsorientierten Steuerung dar: Ausgehend von einer wirkungsorientierten Budgetierung (d.h. einer an politischen Zielen ausgerichteten Ressourcenallokation), werden die Wirkungsziele im Zuge des *Performance Managements* operationalisiert bzw. in Form einer „Wirkungsziel-Kaskadierung“ bis zur untersten Steuerungsebene hinuntergebrochen. Über den finalen Schritt der Evaluierung erfolgt eine Rückkoppelung an die Politik bzw. die steuernden Verwaltungseinheiten. Grundlage des gesamten Steuerungskreislaufes sind steuerungsrelevante Daten, denen im Zuge der Wirkungsorientierung größte Bedeutung zukommt und an welche erhebliche Anforderungen in Bezug auf Präzision, Aktualität, Abgrenzung, etc. gestellt werden.

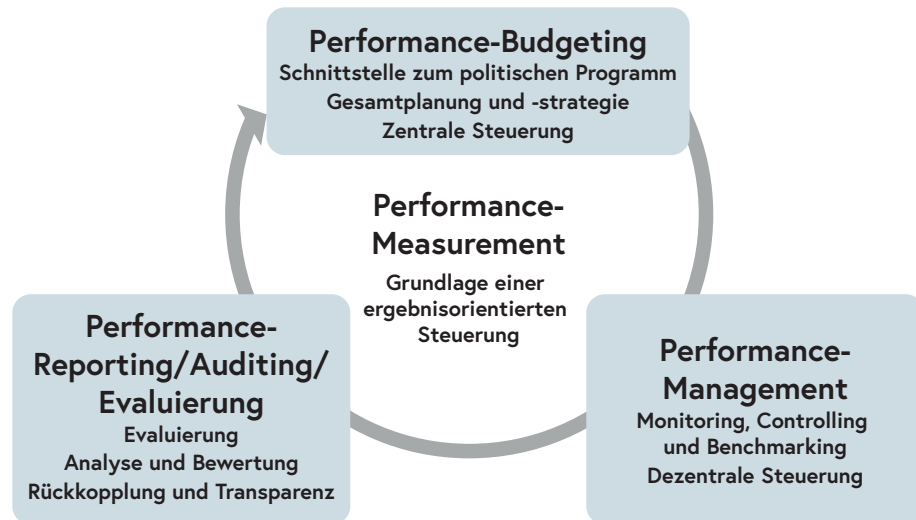


Abbildung 3: Regelungskreis Wirkungsorientierte Steuerung (Seiwald, et al., 2013)

II.2 Österreich im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich kann Österreich im Hinblick auf die Einführung und Umsetzung einer Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Budgetierung als „Spätstarter“ bezeichnet werden. Bereits in den 1990er Jahren hat im Zuge der New-Public-Management-Bewegung eine Vielzahl von Ländern entsprechende Initiativen und Maßnahmen eingeleitet: Neuseeland (New Zealand Treasury Public Finance Act 1989), Dänemark (Performance Contracts, Anfang der 1990er Jahre), USA (US Government Performance and Results Act 1993), Großbritannien (Public Service Agreements in Großbritannien Ende der 90er Jahre) oder unterschiedliche Projekte zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz (v.a. auf kantonaler Ebene seit 1990). In den vergangenen zehn Jahren waren es v.a. Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen, die ergebnisorientierte Budgetierung einführten (Moynihan et al. 2016; Sapala 2018). Nach einer aktuellen Untersuchung der OECD (2017) war *Performance Budgeting* bereits die Norm in den OECD-Staaten und auch im Budgetsystem der Europäischen Union hat die Idee der Ergebnisorientierung zunehmend Eingang gefunden (Sapala 2018). 2015 hat die Europäische Kommission eine entsprechende Initiative unter dem Titel „The EU budget focused on results“ vorgestellt um eine konsistente Umsetzung voranzutreiben.

Durch die Implementierung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 hat sich Österreich vom ehemaligen Nachzügler⁵ in die Vorreitergruppe des *OECD-Performance Budgeting-Index* katapultiert (OECD 2017a:127). Während Österreich zum Zeitpunkt der Einführung noch im Schlussfeld lag (Rang 27; OECD 2014), liegt Österreich

5 Gemeinsam mit Belgien, Spanien, Ungarn, Tschechien, Deutschland und Portugal

in der aktuellsten Untersuchung der Anwendung ergebnisorientierter Haushaltsführung in Zentralregierungen aus dem Jahr 2016 bereits auf Rang 4, nur knapp hinter Korea, Mexiko und Großbritannien. Vor allem aber war Österreich das Land, das in der Periode 2011 bis 2016 den stärksten Entwicklungssprung verzeichnen konnte (siehe Abbildung 4).

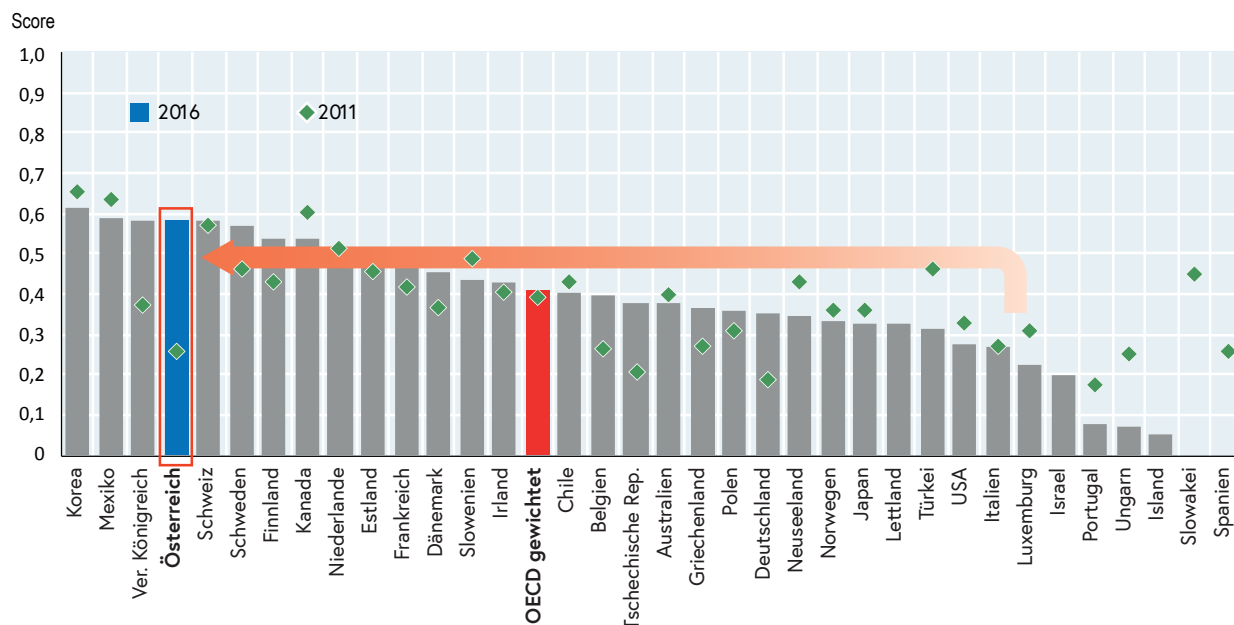


Abbildung 4: Anwendung von *Performance Budgeting* Praktiken auf Ebene der Zentralverwaltung in den Jahren 2011 und 2016 (Quelle OECD 2017a)

Auch in der von der europäischen Kommission 2017 veröffentlichten Publikation „Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners“ findet sich das österreichische System der Wirkungsorientierung als „Inspiring Example“.⁶ Und die externe Evaluation des BHG 2013 (Saliterer und Korac 2018) attestiert ebenfalls sehr positiv, dass Österreich im Hinblick auf die Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Haushaltsführung „als international führendes Beispiel angesehen“ wird (S. 37) und dass das System der WFA von der OECD „im internationalen Vergleich als weit entwickelt bewertet“ wird (S. 39).

Eine vergleichende Untersuchung der OECD (2017b) zeigt, dass mittlerweile ein Großteil der OECD-Staaten die Prinzipien der Wirkungsorientierung in Steuerungs- und Budgetierungsprozesse integriert hat⁷, dass aber auch einige wenige Länder wie Kanada oder Neuseeland die Systeme wieder etwas zurückführen. Grundlegende Motive für den allgemeinen Ausbau des *Performance Budgeting* sind v.a. die Notwendigkeit zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht (*accountability*), verstärkter Priorisierung in Zeiten knapper werdender Budgetmittel sowie der Wille, eine stärkere Evaluierungskultur

6 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>

7 26 der 35 untersuchten Länder (OECD 2017:126)

aufzubauen um die Effektivität und die Servicequalität der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen (OECD 2017a:126). Allerdings unterscheiden sich die Modelle in ihrer konkreten Umsetzung erheblich: So variieren etwa die Form und Enge der Kopplung von Budget und Ergebnisinformationen, die Form der Institutionalisierung (zentraler regierungsweiter Standard vs. dezentrale Lösungen auf Ebene der Fachministerien), die konkrete Nutzung ergebnisbezogener Daten in den Verhandlungen mit der zentralen Haushaltsbehörde sowie die Konsequenzen bei schlechten Ergebnissen (OECD 2017b:4).

Features of performance budgeting framework

Country	Design			Use	Consequences	
	Have compulsory performance budgeting framework	Systematically set targets for all programmes	Use key national indicators	Use operations data and performance info in budget negotiations	Management responses if targets are not met	Budgetary consequences if targets are not met
Australia	●	●	●	●	●	–
Austria	●	●	●	●	●	●
Canada	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●
Czech Rep.	●	●	●	●	●	●
Denmark	●	●	–	●	●	●
Estonia	●	●	●	●	●	●
Finland	●	●	●	●	●	●
France	●	●	●	●	●	●
Germany	●	●	●	●	●	–
Ireland	●	●	●	●	●	●
Italy	●	●	●	●	●	●
Korea	●	●	●	●	●	●
Latvia	●	●	●	●	●	●
Mexico	●	●	●	●	●	●
Netherlands	●	●	●	●	●	●
New Zealand	●	●	●	●	●	●
Norway	●	●	●	●	●	●
Poland	●	●	●	●	●	●
Slovenia	●	●	●	●	●	●
Sweden	●	●	●	●	●	●
Switzerland	●	●	●	●	●	●
Turkey	●	●	●	●	●	●
United Kingd.	●	●	●	●	●	●
OECD Total						
● Yes	24	11	11	18	10	3
● No	0	13	12	6	14	19
– No response	0	0	1	0	0	2

Quelle: (2016), OECD Survey of Performance Budgeting, OECD, Paris

Abbildung 5: Merkmale von Performance-Budgeting-Systemen im OECD-Vergleich

Einige der OECD-Länder (wie z.B. Österreich, Australien, Estland, Neuseeland, Korea) arbeiten systematisch und regierungsübergreifend mit Zielwerten, während andere Länder Zielwerte nur für einzelne, von der Regierung priorisierte, Programme und Projekte vorsehen (z.B. Kanada, Chile, Finnland, Schweiz, Lettland). Auf schlechte Zielwerterreichung (*poor performance*) wird in den meisten Ländern mit Managementkonsequenzen (operativen Konsequenzen⁸), nicht aber mit Budgetkonsequenzen reagiert. Abbildung 5 gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Ausrichtungen von *Performance Budgeting* in den OECD-Ländern.

Um die Kategorisierung zu erleichtern, unterscheidet die OECD zwischen drei grundlegenden Ausprägungstypen (OECD 2014:94):

- **Presentational:** Es erfolgt keine direkte Verknüpfung zwischen Ergebnis/Wirkinformation und Ressourcenallokation. Im Budget werden solche Informationen zusammen mit den Finanzaufweisungen aufgeführt, aber nicht unbedingt für Ausgabenentscheidungen herangezogen. Das System hat rein informativen Charakter.
- **Performance-informed Budgeting:** Es erfolgt eine indirekte Verknüpfung zwischen Ergebnis/Wirkinformation und Ressourcenallokation. Solche Informationen und andere Aspekte werden differenziert in der Entscheidungsfindung berücksichtigt, es erfolgt jedoch keine unmittelbare verbindliche Kopplung von Ressourcen und Wirkungszielen.
- **Direct/formula Performance Budgeting:** Es erfolgt eine direkte Verknüpfung zwischen Ergebnis/Wirkinformation und Ressourcenallokation. Die Budgetierung orientiert sich direkt an den erzielten Ergebnissen, Ressourcen werden Wirkungszielen unmittelbar zugeordnet. Dieses System findet nur in einigen Sektoren weniger OECD-Staaten Anwendung (z.B. Dänemark/Taxameter-System).

Das österreichische Haushaltsrecht sieht, wie die meisten Länder, ein System des „*Performance-informed Budgeting*“ vor, das folgendermaßen begründet wird: „Ein Eckpfeiler der für den Bund nunmehr vorgesehenen Umsetzung ist der bewusste Verzicht auf eine direkte, automatische Verknüpfung von Ressourcen und Wirkung/Leistungen. Diese ‚Taxameter‘-Philosophie hat [...], wenn überhaupt, dann nur in wenigen ausgewählten Politikclustern eine Chance auf erfolgreiche Umsetzung, dies aber wohl auch nur dann, wenn bereits eine gewisse Erfahrung im Umgang mit Wirkungs- und Leistungsorientierung vorhanden ist. Dies hat das BMF dazu bewogen, bis auf weiteres einen Ansatz auszuwählen, der Wirkungen und Leistungen in den Budgetkreislauf voll integriert, aber Ressourcen einerseits und Wirkungen/Leistungen andererseits einander gegenüberstellt und somit keine automatische, sondern nur eine mittelbare Verknüpfung beider Dimensionen vornimmt“ (Steger 2009).

Dass Wirkungs- und Ergebnisorientierung ein zentraler Reformtrend in den europäischen Verwaltungen bleibt, zeigt die bisher umfassendste Führungskräftebefragung in den Verwaltungen Europas (Teil des EU finanzierten COCOPS Forschungs-Projekts;

8 Wie etwa Publikation der Leistungen in der Öffentlichkeit, intensiveres Monitoring, Spending Reviews oder Schulungen und Trainings. Nicht selten hat verfehlte Zielerreichung aber auch keine Konsequenzen (OECD 2017:5).

www.cocops.eu) deutlich. Österreich hat im Hinblick auf die Relevanz dieser Reformen signifikant aufgeschlossen; die Wichtigkeit der Wirkungsorientierung im eigenen Politikfeld wird von den österreichischen Spitzenbeamtinnen und -beamten ähnlich hoch eingeschätzt wie in den 17 anderen untersuchten Ländern. Die Relevanz ist allerdings noch deutlich geringer als etwa in Großbritannien, den Niederlanden, Portugal oder auch Schweden (vgl. Abbildung 6).

Frage: Wie wichtig sind die folgenden Reformtrends in Ihrem Politikfeld?

(1 = gar nicht wichtig / 7 = sehr wichtig) (Befragung von 6.901 Führungskräften in 18 Ländern, Rücklaufquote 28 %)

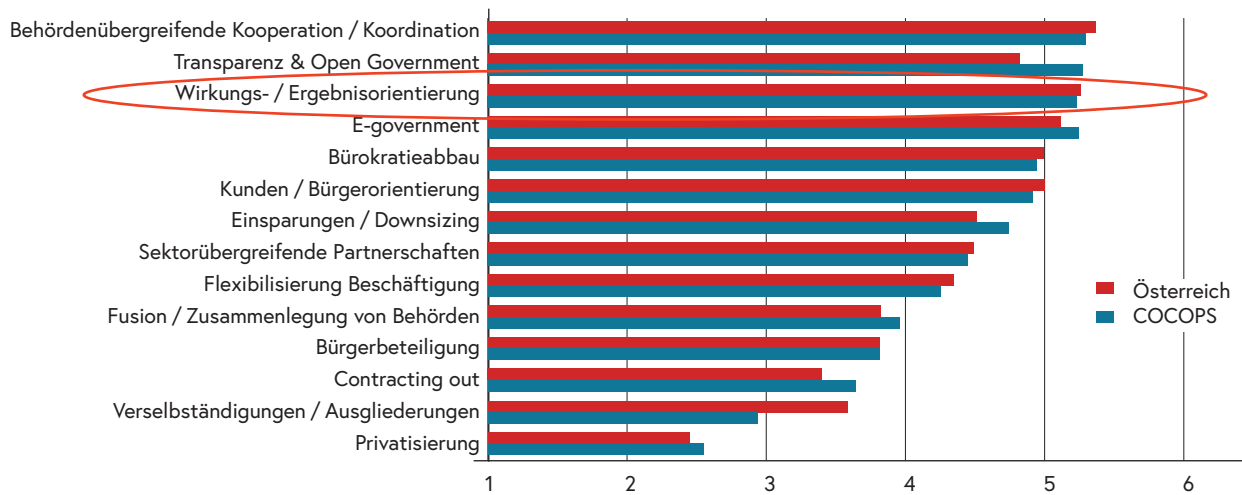


Abbildung 6: Wichtigkeit von Reformtrends in europäischen Verwaltungen

Angesichts der langjährigen Umsetzungserfahrungen in anderen OECD Ländern lohnt ein Blick auf die dortigen Lernerfahrungen. Im folgenden Abschnitt sollen daher die bisherigen internationalen Erfahrungen kurz beleuchtet werden, bevor am Beispiel Schweiz die Umsetzungserfahrung eines konkreten Landes ausführlicher vorgestellt wird.

II.3 Internationale Umsetzungserfahrungen

Die meisten Staaten stellten an ergebnisorientierte Budgetierungssysteme zwei unterschiedliche Erwartungen: Einerseits sollten sie zu mehr externer Transparenz und Rechenschaft (*accountability*) gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament führen (Schick 2014; Curristine 2005; OECD 2017), andererseits sollten sie als verwaltungsinterner Management- bzw. Steuerungsansatz⁹ zu Lernprozessen der Verwaltung und damit zu einer effizienteren und effektiveren Verwendung von öffentlichem Steuergeld führen (Bezzina et al. 2017; Sapala 2018; Public Policy Forum 2014). Die Erfahrung zeigt allerdings auch, dass die Vielzahl an Erwartungen an Wirkungsorientierte Steuerung nicht erfüllt werden kann, was vielfach zu Ernüchterungen bei der Umsetzung geführt hat (Shaw 2016:2).

Eine kürzlich veröffentlichte OECD-Untersuchung zeigt gemischte Einschätzungen der Vorteile, die die Einführung solcher Systeme für die Gebarung der öffentlichen Finanzen mit sich gebracht hat (OECD 2017:5).¹⁰ Abbildung 7 (Quelle OECD 2017b) fasst die Erwartungen zusammen, die OECD-Länder an ihre *Performance-Budgeting*-Systeme gestellt haben (*Rationale*) und zeigt, inwiefern diese tatsächlich umgesetzt werden konnten (*Effectiveness*). Einerseits haben bisherige Reformansätze dazu beigetragen, dass bei der Budgetierung verstärkt auf Ergebnisse geachtet wird und in einigen Ländern mehr Ressourcen für Analyse und Programmevaluationen geschaffen wurden; zudem hat sich die Definition und Dokumentation von Verwaltungsleistungen in den letzten Jahren erheblich gebessert (Schick 2014:7; Rozner 2013). Gleichzeitig wird von der Wissenschaft kritisiert, dass diese Entwicklungen vielfach nicht zu grundlegenden Änderungen von Budget-Erstellungsprozessen geführt haben und es nur wenige Belege dafür gibt, dass sie insgesamt zu einer effektiveren und effizienteren Mittelverwendung geführt haben (Moynihan et al. 2016:2). Im Ganzen entsteht der Eindruck, dass Wirkungsorientierte Steuerungssysteme bislang mehr zur transparenten Leistungskommunikation nach außen als zu einer Qualitätsverbesserung öffentlicher Dienstleistungen geführt haben (Schick 2014:12).

9 Diese Ansätze und die damit verbundenen Monitoring-Aktivitäten sollten die Führungskräfte dabei unterstützen, Prioritäten zu setzen, Ressourcen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens ideal einzusetzen, Mitarbeiter zu motivieren und ergebnisorientiert zu steuern.

10 Nur etwas mehr als die Hälfte der OECD-Staaten (15) bescheinigen, dass *Performance-Budgeting*-Mechanismen zu quantifizierbaren oder nicht quantifizierbaren Verbesserungen (Chile, Estland, Mexiko, Niederlande) ihrer Budgets beigetragen haben. Vier Länder stellen sogar fest, dass das System zu keiner wahrnehmbaren Verbesserung der öffentlichen Finanzen geführt hat (Tschechien, Israel, Italien, Polen) (OECD 2017:5).



Abbildung 7: Erwartungen (Rationale) und konkreter Nutzen von *Performance Budgeting*

Neben der Vielzahl nur schwer erfüllbarer Erwartungen gibt es eine Reihe weiterer Herausforderungen, mit denen Staaten bei der Umsetzung wirkungs- bzw. ergebnisorientierter Steuerung (*Performance Management*) konfrontiert sind (Van Dooren et al. 2015; Moynihan et al. 2016; Schick 2014; Bezzina et al. 2017; OECD 2017):

- **Grenzen der Ergebnismessung:** Nicht alles, was gemessen werden kann, ist wichtig – umgekehrt kann nicht alles, was wichtig ist, gemessen werden. Selbst wenn Wirkinformationen statt Output-Informationen erhoben werden, ist der eigene Beitrag zur Zielerreichung oft nicht eindeutig ersichtlich (Van Dooren et al. 2015).
- **Nicht beabsichtigte Nebeneffekte:** Der Fokus auf Kennzahlen und Zielwerte kann sowohl bei der Formulierung als auch bei der Ergebnismessung von Kennzahlen zu Datenmanipulation und problematischem Verhalten (*gaming*) führen¹¹ (Pollitt 2013). Die Veröffentlichung der Daten trägt zudem dazu bei, dass Daten oftmals „schöngefärbt“ werden (Shaw 2015:7).
- **Zeitliche Verzögerungen bei der Evaluierung:** Die zeitliche Verzögerung bei der Verfügbarkeit der Monitoring-Ergebnisse führt dazu, dass gemessene Wirkinformationen/-ergebnisse für die Politikgestaltung, Steuerungs- und Budgetprozesse nur beschränkt verwendet werden (OECD 2017).
- **Reduzierte Aussagekraft und überbordende Bürokratie durch Kennzahlenexplosion:** In vielen Ländern hat die Einführung von ergebnisorientierter Steuerung zu einer Daten- und Kennzahlenexplosion geführt. Dabei wird oft übersehen, dass Daten nur Indikatoren sind, nicht aber erklären können, warum bestimmte Zielsetzungen nicht erreicht wurden. Zudem brauchen unterschiedliche Zielgruppen ein unterschiedliches Set an Daten (World Bank 2016:19; Sapala 2018).

11 Tunnelblick, Kurzsichtigkeit, ratched effect, threshold effect, cherry-picking, output-distortion, hawthorne effect, goodhart's law, gaming (KPMG 2008; Sapala 2018).

- **Nicht alle Verwaltungsbereiche eignen sich gleichermaßen für Wirkungsorientierte Steuerung:** Während Umwelt, Soziales, Gesundheit und Bildung oft über Wirkinformationen gesteuert werden, werden interne Prozesse, sowie Themen wie Gleichstellung, Vertrauensbildung und Inklusion selten über Wirkinformationen gesteuert (OECD 2017b).
- **Integration von Wirkinformationen in Budgetplanung:** Eine der größten Herausforderungen ist die Frage, wie eng Wirkinformationen mit Ressourcenallokation gekoppelt werden sollen. Eindeutige Empfehlungen gibt es hierzu nicht¹² (Hawkesworth et al. 2013). Selbst wenn die Wirkinformationen im Budget stehen, bedeutet das nicht, dass sie für die Ressourcenzuteilung herangezogen werden. Zudem darf nicht unterschätzt werden, dass das Budgetdokument letztlich ein zutiefst politisches Dokument ist (Moynihan et al. 2016). Erschwerend kommt hinzu, dass es bei der Budgetplanung v.a. um Kontinuität und marginale Anpassungen geht, während *Performance Budgeting* eine regelmäßige grundlegende Hinterfragung erfordert, ob das Geld für die richtigen Angelegenheiten ausgegeben wird (Schick 2014:10).
- **Mangelnde politische Unterstützung und eingeschränkte Nutzung der Wirkinformationen durch Entscheidungsträgerinnen und -träger:** Nur selten werden Wirkinformationen als Entscheidungsgrundlage auf höchster Ebene verwendet, was dazu führt, dass die Entwicklung von Zielen und Indikatoren zu einer reinen Papierübung wird (Bezzina et al. 2017:19).¹³ *Performance Budgeting* erfordert konstante Unterstützung von oben, unabhängig von politischen Lebenszyklen (Sapala 2018:14).
- **Kapazitätsengpässe in der Verwaltung:** Die Etablierung eines Wirkungsorientierten Steuerungssystems erfordert signifikante personelle (quantitative und qualitative) und budgetäre Ressourcen sowie qualifiziertes Führungspersonal (Van Dooren et al. 2015). Hinzu kommen Veränderungswille und die Bereitschaft zur Eigenverantwortung vonseiten der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die durch ein entsprechendes kulturelles Umfeld bekräftigt werden müssen (Bezina 2017:30; OECD 2017b).
- **Strukturelle Einschränkungen und damit verbundene fehlende strategische Planungs- und Umsetzungskapazitäten:** Unklare Verantwortlichkeitsstrukturen, Silomentalität, mangelnde Koordination und Kommunikation, verbunden mit

12 Während manche argumentieren, dass Wirkinformationen nur ernst genommen werden, wenn sie direkt an das Budget gekoppelt sind, warnen andere davor und plädieren für eine kulturelle Veränderung, die nicht durch Zwang herbeizuführen ist (Kroll 2015).

13 Selbst Parlamente, die sich in den meisten Fällen für Wirkinformationen im Budget eingesetzt haben, verwenden die Wirkinformationen im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten nur selten. Eine Erklärung dafür ist, dass für die Politik zwar die Existenz eines solchen Systems wichtig ist, aber die dadurch erhaltenen Informationen nur dann verwendet werden, wenn es auch politisch opportun ist (Moynihan et al. 2016:30).

mangelnden Monitoring- und Kontrollmöglichkeiten führen zu strategisch mangelhafter Planung und Umsetzung von Wirkungsorientierten Systemen (Bezina 2017).

Zudem hat sich gezeigt, dass der Implementierungserfolg von wirkungsorientierten Reformen maßgeblich davon abhängt, wie die Systemvoraussetzungen im Land selbst sind: niedrige Korruptionsquote, qualifizierte und motivierte Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, starke interne und externe (Medien, NGOs) Kontrollmechanismen, Einhaltung der geplanten Budgets, effiziente und zugängliche öffentliche Leistungen und offene Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltungen erhöhen die Erfolgswahrscheinlichkeit erheblich (Schick 2014:10). „*Performance Budgeting cannot overcome or compensate for government failure*“, so Schick. Aber selbst günstige Rahmenbedingungen versprechen noch nicht automatisch Erfolg.

Expertinnen und Experten warnen allerdings davor, aus diesen Erkenntnissen den voreiligen Schluss zu ziehen, dass Wirkungsorientierte Steuerungssysteme überflüssig sind. Im Gegenteil, die größten Fortschritte wurden von jenen Ländern gemacht, die ihr System kritisch analysiert und schrittweise verändert und angepasst haben (Schick 2014)¹⁴. Länder wie Australien, die Niederlande, Neuseeland, Großbritannien, Estland, Frankreich, die USA, Kanada und vor allem die skandinavischen Länder haben in den vergangenen Jahren teils umfassende, gut dokumentierte Systemanpassungen vorgenommen, aus deren Erfahrungen man einiges lernen kann.

Trotz aller Unterschiedlichkeiten kristallisieren sich aus diesen Erfahrungen einige konkrete Stellschrauben für eine erfolgreiche Umsetzung heraus:

- **Klare Entscheidung**, wozu Wirkungsorientierte Steuerung verwendet werden soll (Transparenz und Rechenschaft nach außen, Management und Prioritätensetzung nach innen).
- **Verringerung der administrativen Belastung**: Reduktion bei sich überschneidenden Berichtspflichten (Niederlande, Estland), koordinierte Weiterbildung (auch in der Datenanalyse), Verringerung der Transaktionskosten durch Erhöhung der Budgetautonomie (Niederlande);
- **Reduktion der Kennzahlenflut** in den Budgetunterlagen und Berichten (Frankreich, Niederlande, Australien, Russland¹⁵)
- **Priorisierung einiger weniger politisch relevanter Ziele pro Ressort** (USA, Niederlande), bzw. Formulierung von ressortübergreifenden „Querschnittszielen“

14 The countries that appear to have made the greatest progress are those that were willing to adapt rather than abandon *performance budgeting*. They have made critical assessments from past experience that have informed incremental rather than dramatic change.

15 Frankreich: Reduktion von 1.173 auf 677 Kennzahlen zwischen 2010-13; Niederlande: ca. 2.000 auf 1.000 Kennzahlen.

(USA) verbunden mit der Ex-ante-Einschätzung, wie groß der eigene Ressortbeitrag zur Zielerreichung ist (Niederlande).

- **Qualitätsverbesserung bei der Kennzahlenformulierung und Datenerhebung** (Niederlande, Polen) u.a. durch die Definition von Qualitätsstandards bei der Kennzahlenformulierung und Prozessstandards bei der Datenerhebung, sowie Stärkung der Aufsichtsbehörden.
- **Nutzung von Wirkinformationen außerhalb des Budgetprozesses;** z.B. bei Programmevaluationen oder Spending Reviews (Australien), bei formellen und informellen Lern- und Reflexionsforen in den Ressorts (USA, Frankreich, Estland, Niederlande).
- **Erhöhung der Datenkompetenz** bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch Schulungen (Frankreich) und Veränderung der Einstellungspraktiken (USA).
- **Kultureller Wandel** durch konstanten Austausch, ressortübergreifendes Lernen und Systemkritik (USA, Niederlande, Frankreich). Neben einer glaubhaften rechtlichen Verankerung, ist dazu auch die Bereitschaft von ganz oben gefordert, das System weiterzuentwickeln und entsprechendes Leadership einzusetzen.

Der Trend geht dabei klar in Richtung Systemdifferenzierung und breiter angelegter Wirkungsorientierung: Bisherige Steuerungssysteme waren eng an den jährlichen Budgetprozess gekoppelt, waren für die gesamte Exekutive verpflichtend und wurden hauptsächlich von den zuständigen Budgetabteilungen implementiert. Die Wirkungsorientierung der Zukunft wird als Steuerungsansatz gesehen, der hauptsächlich die Verbesserung von Verwaltungsdienstleistungen und die effiziente und effektive Umsetzung von prioritären politischen Programmen fokussiert. Hierzu werden Wirkinformationen ganzjährig evaluiert, überwacht (*monitored*) und von vielen Anwenderinnen und Anwendern auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen verwendet (Moynihan et al. 2017:3).

Dies bedeutet nicht, dass Wirkungsorientierung und Performance-Informationen völlig losgelöst vom Budget zu sehen sind. Sie sollen nach wie vor in das Budget integriert sein (ob informativ oder eng verknüpft, ist dabei weniger relevant). Allerdings sind sich die Expertinnen und Experten einig: „*Governments cannot budget for results unless they manage for results*“ (Schick 2014:3). Um wirksam zu werden, braucht Wirkungsorientierung also eine umfassende Einbindung in Entscheidungs- und Steuerungsprozesse, was auch eine entsprechende Organisationskultur voraussetzt. In einer umfangreichen Gesamtevaluation hat das Management Advisory Committee des Australian Public Service (APS 2001) drei zentrale Erfolgsfaktoren identifiziert, die für die Einführung von wirkungsorientierten Managementsystemen unerlässlich sind (APS 2001; ergänzt mit Kühler-Stahn et al. 2010):

- **Anpassung:** *Performance-Management-Systeme* müssen an die gegebenen personellen, strukturellen, rechtlichen und kulturellen Rahmenbedingungen angepasst werden sowie systematisch evaluiert und kontinuierlich weiterentwickelt werden.
- **Glaubwürdigkeit:** Um glaubwürdig zu sein, braucht es einen kontinuierlichen und engagierten Führungsansatz, der klar kommuniziert, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbindet, konsistent in Aussagen und Realität ist und Konsequenzen angemessen anwendet.
- **Integration:** Wirkungsorientierung muss Teil der zentralen Strategieformulierung und Steuerungsprozesse einer Organisation sein und mit den zentralen Bereichen der Organisation (Personalplanung, Rekrutierung, Kapazitätsentwicklung) direkt verknüpft sein. Transparenz ist wesentlich, sodass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine klare Verbindung zwischen den Zielen der Organisation und ihrer täglichen Arbeit sehen.

Internationale Erfahrungen zeigen auch, dass es nicht um eine Ablösung der traditionellen Inputsteuerung durch Output- und Outcome-Steuerung geht, sondern um eine optimale Integration in bestehende politische und administrative Rationalitäten (Seiwald et al. 2013b; Küchler-Stahn et al. 2010). Wesentlich sind die konzeptionelle Verknüpfung der Ansätze und die systematische Verwendung auf den entsprechenden politischen und administrativen Führungsebenen (Van Dooren, et al. 2015; Robinson 2007).

Diese Weiterentwicklung führt dazu, dass sich die Grenze zwischen *Performance Budgeting* und *Performance Management* verschiebt: *Performance Budgeting* wird zu einem Instrument der Wirkungsorientierten Steuerung (Schick 2014, Moynihan et al. 2016:13). Wirkungsorientierte Steuerung umfasst dabei mehr als den jährlichen Budgetprozess (und das damit verknüpfte *Performance Budgeting*); sie ist ein umfassender Steuerungsansatz, dessen Instrumente sicherstellen, dass sich Regierungs- und Verwaltungshandeln an Ergebnissen (Outcomes, Outputs) orientiert (Sapala 2018:4.2). Basierend auf qualitativ hochwertigen Wirkinformationen, stehen je nach Zielsetzung, Zielgruppe und Zeithorizont eine Reihe unterschiedlicher, kombinierbarer Instrumente zur Verfügung, um eine Systemdifferenzierung zu ermöglichen (Abbildung 8).

Zweck	Öffentliche Leistungen kommunizieren, erklären, rechtfertigen	Beeinflussen und Gestalten von öffentlichen Leistungen	Verbessern von Politiken, Kapazitäten und/oder Aktivitäten
Fokus	Extern (Öffentlichkeit, Parlament)	Intern (Verwaltung)	Intern (Verwaltung)
Zeithorizont	Vergangenheit	Gegenwart	Zukunft
Instrumente	Ranglisten, Jahresberichte, Leistungsbeurteilungen	Leistungsvereinbarungen, ergebnisorientierte Haushaltsführung (<i>performance budgeting</i>), leistungsabhängige Bezahlung, <i>management by objectives</i>	Leistungsvergleiche, Wissensmanagement, <i>service mapping</i>

Abbildung 8: Unterschiedliche Ausrichtungen der Wirkungsorientierung

Letztlich gibt es im Bereich der Wirkungsorientierung keine *One-size-fits-all*-Ansätze, die schnelle Lösungen versprechen. Realismus und evidenzbasiertes Wissen über das Potential und systemimmanente Einschränkungen sind ebenso erforderlich wie ein differenzierter und nicht mechanischer Zugang, der Faktoren wie Kommunikation sowie Konsens- und Vertrauensbildung in den Vordergrund stellt. Die Wahl eines pragmatischen Ansatzes mit simplen Systemen, nutzenrelevanten Informationen und kontinuierlichen Verbesserungsschritten ist für den Erfolg eines Systems der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung wesentlich.

II.4 Umsetzung der Wirkungsorientierung in der Schweiz

Die Schweizer Bundesverwaltung verfügt über eine mittlerweile 20-jährige Erfahrung in der Umsetzung von Wirkungsorientierung und kann auf mehrere, durch begleitende Evaluationen unterstützte Umsetzungsphasen zurückblicken:

Bereits zwischen 1991 und 1995 hat sich die Schweizer Bundesverwaltung aufbauend auf ersten Erfahrungen auf kantonaler Ebene mit dem Gedankengut des New Public Managements auseinandergesetzt und zählt damit zu den Vorreitern im deutschsprachigen Raum. 1997 begannen zwei Pilotämter¹⁶ das durch NPM angeregte Führungsmodell FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) umzusetzen. Diese Pilotphase endete 2001 mit einem positiven Evaluationsbericht. Dieser führte dazu, dass FLAG im Jahr 2002 als vollwertiges Steuerungsprogramm integriert und auf 11 Verwaltungseinheiten erweitert wurde. Die Einführung des FLAG ging in der Schweiz

16 Das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie sowie das Bundesamt für Landestopographie.

einher mit umfassenden Veränderungen des Personalgesetzes (1997 und 2000¹⁷) sowie der Einführung der Schuldenbremse (2003¹⁸) und dem auf der Doppik basierenden „Neuen Rechnungsmodell des Bundes“ (NRM - 2007)¹⁹. Bis 2008 wurden insgesamt 23 Verwaltungseinheiten über FLAG geführt, was einem Sechstel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie 30% des Eigenaufwandes entsprach.

Nachdem 2009 eine weitere Evaluierung dem FLAG-System eine positive Bewertung aussprach – erhöhte Ergebnisorientierung, stärkeres Leistungsbewusstsein, bessere Mitarbeitermotivation und stärker ausgeprägtes Ressourcenbewusstsein – beschloss der Bundesrat 2011 die Einführung eines einheitlichen Steuerungsmodells für die Bundesverwaltung, welches das traditionelle Input-Steuerungsmodell ablösen sollte. Infolge dessen wurde das „Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung“ (NFB) ausgearbeitet, 2014 beschlossen und am 01.01.2017 flächendeckend eingeführt.

Durch das NFB sollten die Planung, Steuerung und der Vollzug des Haushalts verbessert werden, die Verwaltungsführung und -kultur mittels Leistungsvereinbarungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen weiterentwickelt werden und die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen vorangetrieben werden. Um diese Ziele zu erreichen, verfügt das NFB über folgende zentrale Instrumente:

- Der jährliche **Legislaturplan** dient als zentrale Steuerungsbasis; er gibt die Ziele des Bundesrates und des Parlamentes vor.
- Der neu gestaltete Voranschlag mit **integriertem Aufgaben- und Finanzplan** wird jährlich in einem Planungs- und Budgetprozess erarbeitet bzw. vorgelegt²⁰. Er dient einerseits der politischen Steuerung auf der Ebene der Verwaltungseinheiten durch das Parlament, den Bundesrat und die Departemente, andererseits ermöglicht

17 1997: Einführung von Führungsgrundsätzen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, die das Führen mittels Zielen und Prioritäten auf allen Stufen des Bundes vorsehen. 2000: Neues Bundespersonalgesetz

18 Auslöser waren die chronischen Defizite und der sukzessive Anstieg der Bruttoschulden. Die zehnjährige Erfahrung mit der Schuldenbremse hat gezeigt, dass die Schließung des „Verschuldungsventils“ den effizienten Mitteleinsatz begünstigt und damit indirekt zu einer vermehrten Ziel- und Ergebnisorientierung bei der Aufgabenerfüllung des Bundes beigetragen hat“ (Ebinger et al. 2018).

19 Beleuchtung der finanziellen Vorgänge aus der Finanzierungs- und Erfolgssicht. Wobei die Finanzierungssicht entscheidend ist für die strategisch-politische Gesamtsteuerung des Bundeshaushaltes und das Bindeglied zur Schuldenbremse darstellt. Die Erfolgssicht hingegen stellt den im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallenden Aufwand (Wertverzehr) und Ertrag (Wertzuwachs) dar; sie bildet die Grundlage für die operative Verwaltungs- und Betriebsführung und ist v.a. wesentlich für die Finanzberichterstattung (Ebinger et al. 2018).

20 Er enthält Informationen über Globalbudgets und Einzelkredite im Eigen- und Transferbereich, strategische Schwerpunkte je Verwaltungseinheit, Ziele, Aufwände und Erträge je Leistungsgruppe.

er der Direktorin oder dem Direktor die finanzielle Führung der Verwaltungseinheit und nimmt sie oder ihn dafür in Verantwortung (Ebinger et al. 2018).

- **Leistungsvereinbarungen** zwischen Departement-Vorsteherin oder -Vorsteher und den Amtsdirektoren. Sie sind das Instrument zur Erarbeitung und Vereinbarung der neuen Jahresziele einer Verwaltungseinheit.

Die Reformbewegungen in der Schweiz haben insgesamt zu einer verstärkten Eigenständigkeit und größeren Handlungsspielräumen auf Seiten der Verwaltungseinheiten bei gleichzeitiger Stärkung der Rechenschaftslegung geführt. Dem Parlament kommt dadurch verstärkt die Rolle der Oberaufsicht zu; es kann Planungsgrößen zu den Aufwänden und Erträgen sowie Ziele bei den Leistungsgruppen beschließen. Im Regelfall genügt die globale Steuerung über den Ressourcenbedarf, im Bedarfsfall kann aber auch eine differenzierte Steuerung über den Funktionsaufwand erfolgen.

Während das System in der Bundesverwaltung breiten Rückhalt genießt und als Steuerungsinstrument in der Verwaltung verwendet wird, scheint es auf politischer Ebene noch nicht gänzlich angekommen zu sein. Anstelle über Inhalte und Wirkungen wird auf politischer Seite immer noch ausschließlich über Budgetzahlen gesteuert (Ebinger et al. 2018). Hier scheint es – nach eineinhalb Jahren Implementierung – noch weiterhin starken Handlungsbedarf zu geben.

Das folgende Kapitel III widmet sich nun dem Aufbau der Wirkungsorientierten Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung. Auf die Auswirkungen des NFB in der Schweiz und den Vergleich zum österreichischen System wird in Kapitel IV.6 nochmals ausführlicher eingegangen.

III Wirkungsorientierte Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung

Wie einleitend erwähnt, hat Österreich Maßnahmen zur Implementierung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Budgetierung vergleichsweise spät eingeleitet. Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform und dem Einfließen der Wirkungsorientierung in das Budgetsystem hat Österreich allerdings einen weitreichenden Schritt in Richtung konsequenter Umsetzung gemacht.

Der folgende Abschnitt soll einen kurzen Einblick in den Aufbau und die Funktionsweise des Systems „Wirkungsorientierung“ in der österreichischen Verwaltung geben: Aufbauend auf der Verortung der Wirkungsorientierung in der Haushaltsrechtsreform werden die grundlegenden technischen Aspekte der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (WO) und der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) vorgestellt. In einem nächsten Schritt wird gezeigt, wie das System in den vergangenen Jahren seit der Einführung weiterentwickelt wurde.

III.1 Die Verankerung der Wirkungsorientierung im Haushaltsrecht

Mitte der 1990er-Jahre wurde u.a. durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ein erhöhter Konsolidierungsdruck sowie durch internationale Reformbewegungen ein gesteigener Reformbedarf diagnostiziert, wobei man die wesentlichen Defizite in drei Kernbereichen sah (Steger 2007; Schauer 2012; Meszarits et al. 2008):

- Input-Orientierung (Mangelnde Berücksichtigung der Auswirkungen von Verwaltungshandeln)
- Einjährigkeit (Fehlen einer mehrjährigen Budgetplanung und Ausrichtung) und budgetäre Kleinteiligkeit
- Kameralistik (Fehlende Berücksichtigung von Wertveränderungen und Bestandsgrößen)

Um diesem Reformbedarf Rechnung zu tragen, wurden vonseiten des österreichischen Finanzministeriums sukzessive Reformansätze und Pilotprojekte sowie

schlussendlich unter Einbindung der OECD das Konzept für eine umfassende Haushaltsrechtsreform entwickelt (Blöndal et al. 2007).

Als wesentliches Risiko bei der Umsetzung einer umfassenden Reform des Haushaltswesens sah man, dass diese aufgrund der Komplexität der notwendigen gesetzlichen Regelungen (einschließlich einer Novellierung der österreichischen Bundesverfassung) auf halber Strecke stecken bleibt. Um dies zu verhindern, entschied man sich, die Reform auch aufgrund notwendiger interprozessualer Anpassungen in zwei Schritten umzusetzen (vgl. Abbildung 9), diese jedoch gleichzeitig und mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf zu beschließen. So erfolgte im Dezember 2007 die Beschlussfassung über die Novelle zur Bundesverfassung für beide Etappen der Haushaltsrechtsreform (Art. 13 Abs. 2 und 3 B-VG; Art. 51 B-VG) sowie über die erste Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes. Die für die zweite Etappe der Reform notwendige Beschlussfassung über die zweite Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes erfolgte genau zwei Jahre später, womit die Reform zur Novellierung der Bundesverfassung de facto unumkehrbar war (Meszarits 2011).

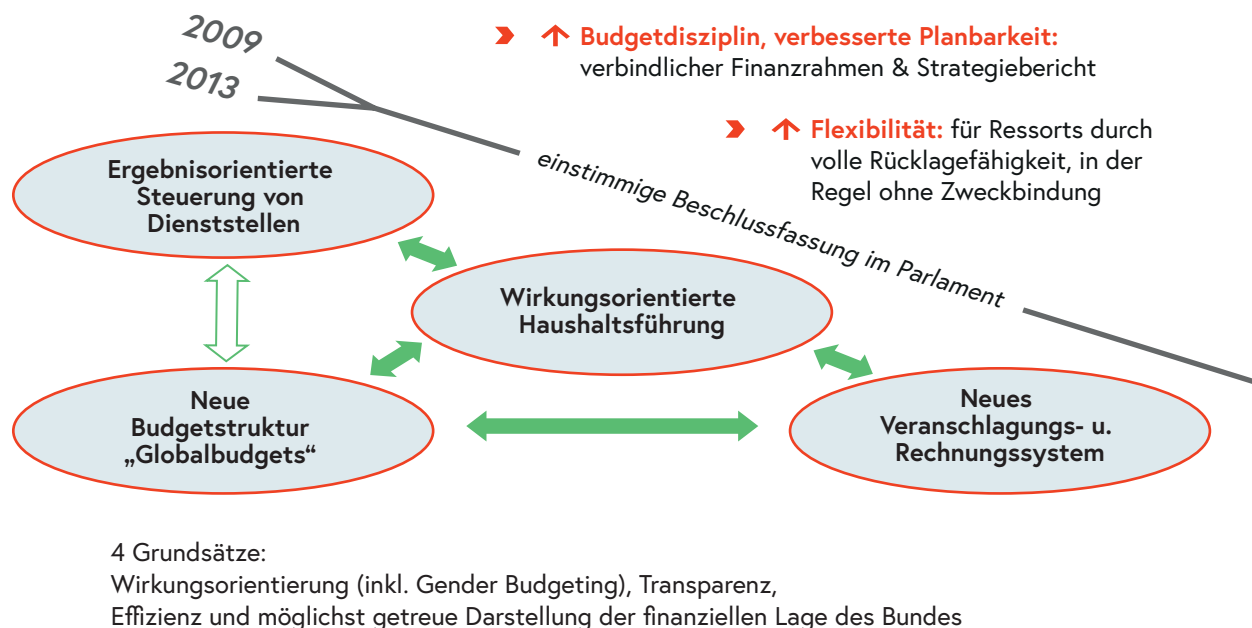


Abbildung 9: Zwei Etappen der Haushaltsrechtsreform (Quelle BMF)

Ziel der Haushaltsrechtsreform war es, Wirkungen und Leistungen in das Budget zu integrieren, die Transparenz im gesamten Budgetprozess zu erhöhen, Anreize zu einer effizienteren Mittelverwendung zu setzen und die Planbarkeit des Budgets unter Berücksichtigung der jeweiligen Konjunktorentwicklung zu stärken (Steger 2007:6; Budgetdienst 2015a:3). Dazu wurden „Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz und möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes“ als grundlegende Budgetprinzipien in der Bundesverfassung festgelegt (Art. 51 (8) B-VG).

Mit der ersten Etappe wurde die mehrjährige Budgetplanung durch das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)²¹ eingeführt und die Flexibilität der Ressorts durch volle Rücklagefähigkeit für nicht ausgenützte Mittel verbunden mit der Verwendungsmöglichkeit ohne Zweckbindung (BMFa).

Die Umsetzung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform am 01.01.2013 bildete den Startschuss für die Wirkungsorientierte Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung und brachte folgende weiträumige Veränderungen:

- **Einführung der neuen Budgetstruktur**²², bei der fünf Budgetebenen (Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets, Detailbudget erster und zweiter Ebene) systematisch aufeinander aufbauen (vgl. Abbildung 10). Dabei lösten 70 sachlich gegliederte Verwaltungsbereiche (Globalbudgets) die bisherige Struktur von über 1.000 rechtlich bindenden Budgetansätzen ab. Die rechtliche Bindungswirkung erstreckt sich auf die Ebene der Rubriken, Untergliederungen und Globalbudgets; Informationen zu den Detailbudgets erster Ebene sind öffentlich zugänglich, aber haben keine gesetzliche Bindungswirkung (§ 27 BHG 2013). Um budgetäre Verantwortung zweckmäßig zu übertragen, können Detailbudgets erster Ebene (DB1) in Detailbudgets 2. Ebene aufgeteilt werden (BGBl. I Nr. 139/2009). Auf unterster Ebene kann die Budgetstruktur in der Kosten-Leistungsrechnung noch weiter verfeinert werden, um eine auf die Besonderheiten der Ressorts angepasste Detailsteuerung der Budgets zu gewährleisten.

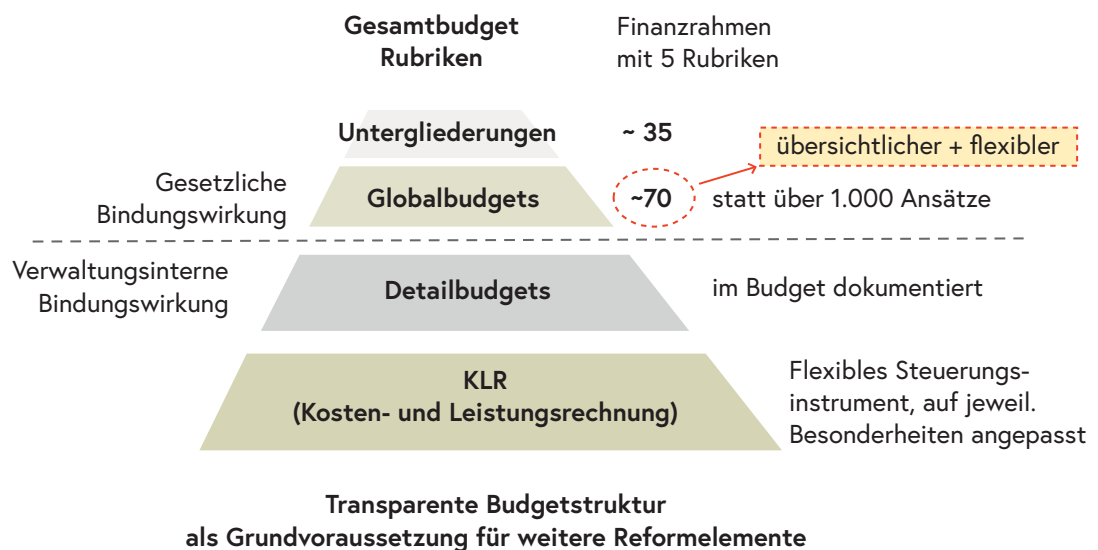


Abbildung 10: Neue Budgetstruktur im Rahmen der HHRR (Quelle BMF)

21 Einführung von Auszahlungsobergrenzen für die 5 zentralen Rubriken (verbindlich) und die UG (verbindlich für Jahr 1, dann indikativ) für nächsten 4 Jahre; BFRG enthält zudem Grundzüge des Personalplans und muss von einem Strategiebericht erläutert werden (BMFa)

22 Rubriken und Untergliederungen wurden bereits durch die erste Etappe der HHRR im Zuge des verbindlichen Bundesfinanzrahmengesetzes eingeführt (BMFa).

- **Neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem mit Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung:** Dieses auf der Doppik basierende System ermöglicht eine Budgetsteuerung mit zwei Perspektiven; einerseits über den periodengerecht erfassten Ressourcenverbrauch der Ergebnisrechnung (Erträge und Aufwendungen), andererseits über die in der Finanzierungsrechnung abgebildeten Zahlungsströme (Ein- und Auszahlungen). Hinzu kommt eine Vermögensrechnung im Sinne einer Bilanz des Bundes, die im Rechnungsabschluss dargestellt wird.
- **Ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen:** Einführung von verpflichtenden Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen (RZL-Pläne) zur verwaltungsinternen Steuerung von haushaltsführenden Stellen und nachgeordneten haushaltsführenden Dienststellen²³.
- **Wirkungsorientierte Haushaltsführung:** Im Rahmen der Wirkungsorientierten Budgetierung umfasst das Budget neben Inputs und Ressourcen auch die zu erzielenden Wirkungen und zugrundeliegenden Maßnahmen. Wichtig ist zu betonen, dass es sich hier um keine direkte Verknüpfung von Zielerreichung und Budgetierung handelt, sondern dass lediglich ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Wirkung hergestellt werden soll.

Die Integration von Wirkungen und Leistungen in das Budget gilt als das „Herzstück“ der Haushaltsrechtsreform (Steger 2007:7), um die „problematische Inputschlagseite des Budgets“ zu beseitigen. Im folgenden Abschnitt wird die konkrete der Umsetzung der Wirkungsorientierung kurz vorgestellt.

III.2 Die Umsetzung der Wirkungsorientierung

Alle Organe der Haushaltsführung sind gesetzlich dazu verpflichtet, den Grundsatz der Wirkungsorientierung unter besonderer Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern als integralen Bestandteil ihrer Haushaltsführung anzuwenden (Art 51 (8) B-VG; § 2 (1) BHG 2013).

Bei der Umsetzung der Wirkungsorientierung sind zwei grundlegende Ansätze voneinander zu unterscheiden, die auch unabhängig voneinander umgesetzt werden können:

- **Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung** mit dem Ziel einer effektiven und effizienten öffentlichen Verwaltung (diese umfasst insbesondere die mittelfristige und jährliche Haushaltsplanung, die Steuerung der haushaltsführenden Stellen mittels RZL-Plänen sowie das Wirkungscontrolling) (§ 2 (2) BHG 2013).

23 RZL-Pläne sind nicht Teil der Budgetdokumente (BMF 2010:11ff)

- **Wirkungsorientierte Folgenabschätzung** von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben sowie deren interne Evaluierung mit dem Ziel einer besseren Rechtssetzung/Vorhabensplanung.

Beide Themen sind nicht losgelöst voneinander zu betrachten, sondern stark miteinander verbunden. Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist Teil einer umfassenden Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Rosenbichler et al. 2015:10). So können etwa rechtssetzende Maßnahmen oder sonstige Vorhaben einem bestimmten Wirkungsziel dienen (Seiwald et. al 2011a:11).

Im Folgenden werden für das Verständnis dieser Studie relevante Ausgestaltungsmerkmale der Wirkungsorientierten Haushaltsführung und -steuerung (kurz Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung) sowie der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben vorgestellt. Detailliertere Informationen finden sich in den einschlägigen Handbüchern und Informationsmaterialien von BMöDS und BMF.²⁴

III.2.1 Die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung

Die Wirkungsorientierte Steuerung umfasst den ganzheitlichen Kreislauf der Planung, Umsetzung und Evaluation der Wirkungen und Maßnahmen der Verwaltung. Im Zentrum steht die Frage, welche Wirkungsziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden. Abbildung 11 gibt einen Überblick über den Wirkungsorientierten Steuerungskreislauf, wie er durch die Haushaltsrechtsreform in der österreichischen Bundesverwaltung etabliert wurde.



Abbildung 11: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf

24 Vgl. dazu https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/zweite-etappe-der-haushaltsrechtsreform.html#Handb_cher

- In der Phase der **Planung** werden die Prioritäten der Ressorts auf den unterschiedlichen Budgetebenen festgelegt. Die Ressorts, in Kooperation mit der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle und dem Finanzministerium, sind dabei für die Erarbeitung entsprechender Wirkangaben (Strategien, Ziele, Maßnahmen) zuständig, welche das Parlament im Zuge der mittelfristigen²⁵ und jährlichen²⁶ Haushaltsplanung gesetzlich verabschiedet.
- Im Rahmen der **Umsetzung** erfolgt die Realisierung der vorgegebenen Ziele durch die Verwaltung. Die Steuerung der Umsetzung ist kontextbezogen und erfordert eine Verbindung zwischen den Zielen und Maßnahmen auf den Budgetebenen und den Zielen von konkreten Organisationseinheiten (Sektionen, Abteilungen, Dienststellen), Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Seiwald et al. 2011:40ff). Ein ressortinternes, Ebenen übergreifendes und zielorientiertes Steuerungssystem ist die Voraussetzung dafür, dass sich der Nutzen der Wirkungsorientierung für das jeweilige Ressort entfalten kann.
- Die anschließende **Evaluierung** (von Maßnahmen und Wirkungszielen) soll zeigen, inwiefern die gesteckten Ziele erreicht wurden.²⁷ Die Zielerreichung wird durch die Ressorts und obersten Organe selbst beurteilt und bis spätestens 31.10. im Zuge eines jährlichen Berichts zur Wirkungsorientierung an den Nationalrat übermittelt. Der Berichtszeitraum ist somit das abgelaufene Finanzjahr.

25 Die mittelfristige Haushaltsplanung erfolgt durch das Bundesfinanzrahmengesetz (§12 BHG 2013), welches durch den Strategiebericht (§14 BHG 2013) erläutert wird. Das BFRG legt verbindliche Auszahlungsobergrenzen für die fünf Rubriken und die einzelnen Untergliederungen sowie den dazugehörigen Personalstand auf jeweils vier Jahre rollierend fest. Der Strategiebericht informiert über die wesentlichen budget- und wirtschaftspolitischen Ziele des BFRG und erläutert die Einnahmenentwicklung bzw. Einzahlungsentwicklung des Bundes. Außerdem gibt der Strategiebericht einen Überblick über die wirtschaftliche Lage und deren voraussichtliche Entwicklung.

26 Die einjährige Haushaltsplanung erfolgt durch das Bundesfinanzgesetz (§§ 23 und 39 BFG), das Bedeckungs- und Ermächtigungsregeln, den Bundesvoranschlag (BVA), den Personalplan und weitere Anlagen enthält. Seit 2013 setzt sich der Bundesvoranschlag aus dem Ergebnisvoranschlag (Aufwendungen und Erträge), dem Finanzierungsvoranschlag (Auszahlungen und Einzahlungen) und den Angaben zur Wirkungsorientierung zusammen. Verpflichtend ist des Weiteren die Erstellung der Teilhefte für jede Untergliederung; diese sind aber nicht Bestandteil des BVAs, sondern dienen dem Nationalrat und den Verwaltungsorganen als weiteres Hilfsmittel. Bei der einjährigen Haushaltsplanung werden die mit den Mitteln zu erzielenden Wirkungen im Bundesvoranschlagsentwurf (BVA) gemäß § 39 BHG 2013 angeführt. Zudem umfasst die einjährige Haushaltsplanung den Bundesfinanzgesetzentwurf (§ 42 BHG 2013), die Teilhefte (§ 43 BHG 2013) und den Personalplan (§ 44 BHG 2013).

27 Der Unterschied zwischen Monitoring und Evaluieren von Wirkungszielen: Zur finalen Beurteilung der Effektivität der gesetzten Maßnahmen (auf Globalbudgetebene) gilt es zu erörtern, ob die gesetzten Maßnahmen der Verwaltung zur Erreichung der angestrebten Wirkung beigetragen haben. Dadurch können Verbesserungspotentiale identifiziert werden. Im Gegensatz zum Monitoring (Messen, Kontrolle) beinhaltet die Evaluation eine Analyse und Empfehlungen zur Zielerreichung sowie zur Zieladaptierung.

Im Zuge der Planung werden die angestrebte Wirkung und damit die Zielstruktur eines Ressorts bzw. eines obersten Organes festgelegt. Im Folgenden werden die Grundbegrifflichkeiten der Wirkarchitektur und die verpflichtenden Elemente und Zuständigkeiten im Rahmen der Wirkungsorientierten Haushaltsführung vorgestellt:

Zielstruktur

Wie bereits erwähnt, wurde im Rahmen des österreichischen Modells bewusst auf eine direkte Verknüpfung von Wirkungsorientierung (Zielstruktur) und Budgetierung (Budgetstruktur) verzichtet. Dies bedeutet, dass keinem Ziel und keiner Maßnahme ein konkretes Budget zugewiesen wird. Vielmehr soll ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Wirkung hergestellt werden. Um diesen angestrebten Zusammenhang herstellen zu können, wird die Zielstruktur an der Budgetstruktur ausgerichtet (vgl. Abbildung 12).²⁸

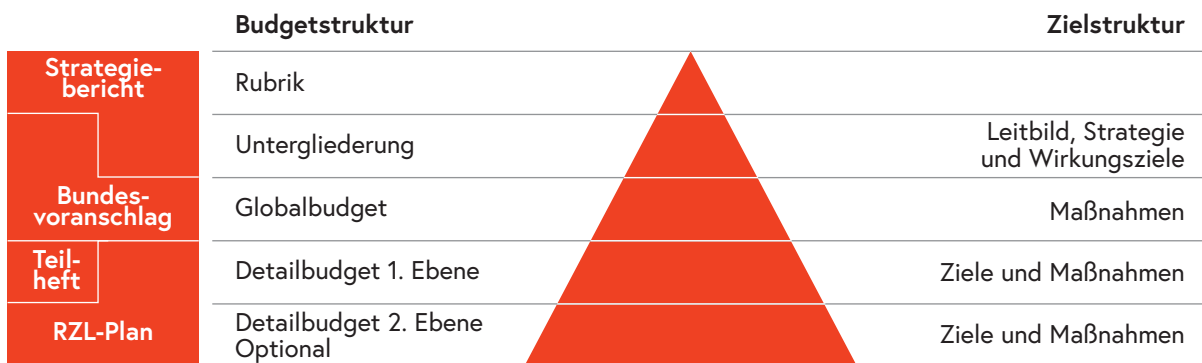


Abbildung 12: Gegenüberstellung Budget- und Zielstruktur

Die Ziele und Maßnahmen auf den unterschiedlichen Ebenen der Budgetstruktur besitzen einen unterschiedlichen Zeithorizont und sind inhaltlich aufeinander – idealerweise in Form einer „Zielkaskade“ – abzustimmen. Gem. § 41 Abs. 1 BHG 2013 müssen die Wirkangaben folgende sechs Qualitätskriterien erfüllen: Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit sowie Überprüfbarkeit.

Im Folgenden werden die zu konkretisierenden Planungsparameter auf den verschiedenen Budgetebenen vorgestellt:

²⁸ In weiterer Folge sind die haushaltsleitenden Organe angewiesen, auch einen Zusammenhang zwischen der Budget- und der internen Organisationsstruktur herzustellen (BMF 2010:11).

Ebene Untergliederung (UG):

Pro Ressort wird zumindest eine Untergliederung verwaltet. Jede dieser Untergliederungen verfügt über ein langfristiges Leitbild, das in 1-2 Sätzen die Kernaufgaben der Untergliederung darstellt. Darüber hinaus ist jedes Ressort und oberste Organ verpflichtet, eine vierjährige Strategie (auf rollierender Basis) zu erarbeiten, die durch maximal fünf Wirkungsziele konkretisiert und durch Kennzahlen beurteilbar gemacht wird.

Die Wirkungsziele sollen gezielt zur Priorisierung der kurz- und mittelfristigen Ressortagenden herangezogen werden und daher nicht das gesamte Aufgabenspektrum des Ressorts widerspiegeln (Seiwald et al. 2011a:23). Eines der fünf Wirkungsziele muss ein Gleichstellungsziel sein. Pro Wirkungsziel sind zumindest eine, maximal fünf Kennzahlen anzugeben. Die Kennzahlen wiederum müssen auf die erreichte Wirkung (und nicht auf die zur Zielerreichung eingesetzten Mittel) abzielen.

Ebene Globalbudget (GB):

Die Maßnahmen auf Globalbudgetebene zeigen die verwaltungsinternen jährlichen Handlungsschwerpunkte (Leistungen, Vorhaben, Projekte), die hoch aggregiert zur Erreichung der Wirkungsziele auf UG-Ebene gesetzt werden. Sie bilden das zentrale jährliche Steuerungselement der Ressorts. Die Zahl der Maßnahmen je Globalbudget ist auf fünf begrenzt, in zumindest einem Globalbudget der Untergliederung ist eine Gleichstellungsmaßnahme anzuführen. Der Erfolg einer Maßnahme soll mithilfe zumindest einer Kennzahl bzw. eines Meilensteins mess- bzw. beurteilbar gemacht werden.

Um die Verknüpfung zwischen Wirkungszielen und Maßnahmen sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die Wirkungsziele auch tatsächlich umgesetzt werden, muss jedes Wirkungsziel auf UG-Ebene mit zumindest einer Maßnahme auf Globalbudgetebene verknüpft sein.

Ebene Detailbudget (DB):

Bei den Detailbudgets handelt es sich um eine verwaltungsinterne Steuerungsebene, die keine gesetzliche Bindungswirkung entfaltet (nur Informationspflichten) (Seiwald, et al. 2011a; Thaller et al., 2013). Für jedes Detailbudget müssen anhand eines „Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans“ (RZL-P) die konkreten operativen Arbeitspläne der Verwaltung für die folgenden vier Jahre (auf rollierender Basis) festgelegt werden (vgl. § 45 BHG 2013). Die Ressorts sind in der Ausgestaltung weitestgehend autark, wobei der RZL-P zumindest Angaben zu den Zielen, den erforderlichen Maßnahmen und Leistungen sowie Informationen zu den finanziellen und personellen Ressourcen enthalten muss. Die Ziele des RZL-P sollten sich an den Zielen und Maßnahmen der UG- und GB-Ebene orientieren, sollten jedoch durch weitere Schwerpunkte im Bereich des jeweiligen Detailbudgets ergänzt werden.

Die Integration der Wirkinformationen in die Haushaltsführung

Die Wirkungsorientierung ist einer der vier Grundsätze der Haushaltsführung; dementsprechend sind die Wirkinformationen in die Haushaltsführung des Bundes zu integrieren (§ 2 (1,2) BHG 2013).

Die Integration in die mittelfristige Haushaltsplanung erfolgt gemäß § 14 BHG 2013 im Rahmen des Strategieberichts, welcher den Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) und dessen Zielsetzungen erläutert. Neben budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen erläutert der Strategiebericht auch die durch die haushaltsleitenden Organe umzusetzenden Ziele und Strategien. Die Vorlage an den Nationalrat erfolgt zeitgleich mit der Vorlage des Entwurfs des Bundesfinanzgesetzes (bis spätestens 22. Oktober).

Bei der einjährigen Haushaltsplanung werden die mit den Mitteln zu erzielenden Wirkungen und umzusetzende Maßnahmen im Bundesvoranschlagsentwurf (BVA) gemäß § 39 BHG 2013 angeführt. Der BVA setzt sich zusammen aus dem Ergebnisvoranschlag, dem Finanzierungsvoranschlag und den Angaben zur Wirkungsorientierung. Weitere Wirkangaben auf Global- und Detailbudgetebene werden in den Teilheften und den verwaltungsinternen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen dargestellt. Die Vorlage an den Nationalrat hat bis 22.10. zu erfolgen.

Der jährliche Bericht zur Wirkungsorientierung an den Nationalrat zeigt auf, inwieweit im vorangegangenen Finanzjahr die Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlag umgesetzt worden sind. Der Bericht dient einerseits der verwaltungsinternen Evaluierung, andererseits dem Controlling und Reporting gegenüber dem Nationalrat. Der Bericht liegt nahezu gleichzeitig mit dem Budgetentwurf für das nächste Finanzjahr vor (31.10.) und kann gemeinsam mit diesem diskutiert werden.

Die folgende Tabelle, Abbildung 13, gibt einen Überblick über die verpflichtenden Wirkungsorientierten Elemente, Prozesse und Zuständigkeiten in der Haushaltsführung:

	Verpflichtende Dokumente, Unterlagen und Berichte (BHG)	Betroffene Budgetebene	Wirkinformationen	Zuständigkeiten und Prozesse (WO)
Mittelfristige Haushaltsplanung (4 Folgejahre)	Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) (§ 12 und 13 BHG 2013) Strategiebericht (§ 14 BHG 2013)	Rubriken ²⁹ Untergliederung	Strategiebericht – Erläuterungen zu den einzelnen Untergliederungen: <ul style="list-style-type: none"> • Herausforderungen; • Zu erreichende Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziele; • Wichtigste geplante Maßnahmen und Reformen; • Zudem: Auszahlungsschwerpunkte; Abweichungen zum vorangegangenen Bundesfinanzrahmengesetz; erforderliche Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen. 	Ressorts und oberste Organe: Erarbeitung der Strategie BMF: Konsolidierung Strategiebericht Vorlage Entwurf des BFRG und Strategiebericht an den Nationalrat durch die Bundesregierung bis spätestens 22.10.
Einjährige Haushaltsplanung	Bundesfinanzgesetz (BFG) (§ 23 und 42 BHG 2013) <ul style="list-style-type: none"> • Anlage: Bundesvoranschlag (§ 24, 25, 40) • Anlage: Personalplan (§ 44) • Weitere Anlagen Detaildokumente pro UG: <ul style="list-style-type: none"> • Teilhefte (§ 43) • Verzeichnis veranschlagter Konten (§ 26 BHG 2013) • Arbeitsbehelfe Personalplan Budgetbericht (§ 43(3) BHG 2013)	Untergliederung Globalbudget Detailbudget 1. Ebene (letztere ohne gesetzliche Bindungswirkung) ³⁰	Bundesvoranschlag – ist Teil des Bundesfinanzgesetzes und setzt sich zusammen aus dem Ergebnisvoranschlag, Finanzierungsvoranschlag und den Angaben zur WO. Letztere umfassen: <ul style="list-style-type: none"> • Ebene Untergliederung: Leitbild, maximal 5 Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziel(e), Kennzahlen mit Zielzustandsangabe (Zeitraum 1-4 Jahre); • Ebene Globalbudget: 1-5 Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme(n), Definition Meilensteine/ Kennzahlen (Zeitraum 1 Jahr). Teilhefte sind nicht Bestandteil des BVA und enthalten Detailinformationen zu den einzelnen Untergliederungen, u.a. zur Budgetstruktur und den Angaben zur Wirkungsorientierung: <ul style="list-style-type: none"> • Ebene Detailbudget 1: Ziele, Maßnahmen, Kennzahlen (Konsistenz mit den Angaben UG und GB-Angaben im BVA, aufbauend auf den verwaltungsinternen RZL-Plänen- siehe unten) 	BMF und WCS: Vorgabe Darstellung WO im BVA und in den Teilheften ³¹ ; Festlegung des Stichtags für die Übermittlung der Wirkinformationen an die WCS Ressorts und oberste Organe: Erstellung der Angaben zur WO im BVA und in den Teilheften (Top-down-, Bottom-up-Prozess) WCS: Qualitätssicherung der WO-Angaben im BVA Zudem: Empfehlungen des Rechnungshofes ³² . Ressorts und oberste Organe: Empfehlungen können abschließend von den Ressorts adaptiert werden. Finale Erstellung des BVA-Entwurfs durch BMF. Erstellung der Teilhefte durch die Ressorts/ oberste Organe. Vorlage an den Nationalrat durch die Bundesregierung bis spätestens 22.10.

Ressortinterne Planung/Umsetzung	Ressourcen- Ziel und Leistungsplan (RZL-P) § 45 BHG 2013	Detailbudget 1. Ebene Detailbudget 2. Ebene (Lediglich verwaltungsinterne Bindungswirkung).	RZL-P für den Zeitraum des geltenden BFRGs (n+4): enthält Informationen über finanzielle und personelle Ressourcen sowie: <ul style="list-style-type: none"> • Die angestrebten Ziele der haushaltsführenden Stelle; • Die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen; • Die dazugehörigen Zielwerte bzw. Meilensteine (n+4). 	Ressorts und oberste Organe: <ul style="list-style-type: none"> • Jede haushaltsführende Stelle in den Ressorts erstellt einen RZL-P. • Haushaltsleitendes Organ verwendet in Folge die Angaben für die mittelfristige und jährliche Haushaltsplanung, insb. Erstellung Teilhefte Prozess gilt sinngemäß für über- und nachgeordnete haushaltsführende Stellen. Da RZL-Pläne ein ressortinternes Steuerungsinstrument sind, wird deren Inhalt weder an die WCS noch an das BMF weitergeleitet.
Controlling, Evaluierung, Reporting (laufendes Finanzjahr)	Bericht zur Wirkungsorientierung § 68(5) BHG 2013, § 7(5) Wirkungscontrolling-VO Bundesrechnungsabschluss § 119 BHG 2013 Beteiligungs- und Finanzcontrollingbericht § 67 (4) BHG 2013	Untergliederung	Bericht zur Wirkungsorientierung: <ul style="list-style-type: none"> • Ebene Untergliederung: Leitbild, narrative Gesamtbeurteilung, Überblick über Wirkungsziele und Kennzahlen. • Pro Wirkungsziel: Darstellung Evaluierungsergebnis, Umfeldanalyse, Kennzahlenentwicklung und Erläuterung, narrative Gesamtbeurteilung; www.wirkungsmonitoring.gv.at zusätzlich zu obigen Angaben <ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen: Evaluierungsergebnis, Verknüpfung zu Wirkungsziel, Erläuterung 	WCS: Ressortübergreifendes Wirkungscontrolling (methodische und prozesshafte Begleitung). Ressorts/oberste Organe: Übermittlung Bericht über Zielerreichung der Wirkangaben im BVA an die WCS bis 31.05. WCS: Zusammenfassung und Berichtsvorlegung an den Nationalrat (Budgetausschuss) bis spätestens 31.10.

Abbildung 13: Elemente, Prozesse und Zuständigkeiten in der Haushaltsführung

- 29 Rubriken sind gem. § 12 (1) BHG 2013 fixiert: 1. Recht und Sicherheit; 2. Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie; 3. Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; 4. Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt sowie 5. Kassa und Zinsen
- 30 Detailbudgets 1. Ebene sind mittels Ergebnis- und Finanzierungsvorschlag im Gesamthaushalt darzustellen, unterliegen aber gemäß § 27 BHG 2013 lediglich einer verwaltungsinternen Bindungswirkung.
- 31 Die diesbezügliche Ausführungsverordnung ist die „Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften (Angaben zur Wirkungsorientierung-VO)“. Anders als bei der Wirkungscontrollingverordnung ist eine bloße Anhörung des BMöDS vorgesehen. Bei sämtlichen VO des BMöDS im Bereich der WO ist jeweils das „Einvernehmen“ mit dem BMF herzustellen.
- 32 Das BMF hat bei der inhaltlichen Qualitätssicherung keine Kompetenz. Allerdings prüft das BMF, ob die in den Teilheften verankerten Maßnahmen auch finanzierbar sind; auf dieser Ebene besteht also sehr wohl eine Qualitätssicherungskompetenz des BMFs, die auch gelebt wird.

III.2.2 Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Wie bereits einleitend ausgeführt, erfolgt die Umsetzung des Grundsatzes der Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung durch die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung und die WFA. Während die Wirkungsorientierung den grundlegenden Rahmen schafft, Prozesse gestaltet und die Grundausrichtung des Verwaltungshandelns festlegt, vervollständigt die WFA das System, indem sie die einzelnen Vorhaben (Regelungsvorhaben: Gesetze, Verordnungen, etc.; sonstige Vorhaben: Projekte, Förderprogramme, etc.) dem Prinzip der Wirkungsorientierung unterwirft.³³ Konkret wird die Verbindung der beiden Systembestandteile durch die mögliche Angabe eines Bezugs der WFA zu einem Wirkungsziel im BVA bzw. einer Maßnahme in den Globalbudgets bei der WFA-Erstellung sichtbar gemacht.

§ 17 (1) BHG 2013 sieht die Durchführung der WFA für Regelungsvorhaben des Bundes (Gesetze, Verordnungen, über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen, 15a-Vereinbarungen), sonstige rechtssetzende Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung (z.B. Richtlinien) und Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung (z.B. Bauprojekte, große Beschaffungen) vor. Damit sollen die Abgeordneten ein Instrument zur Hand bekommen, welches die umfassende Abwägung von Kosten und Nutzen unterstützt. Da lt. BHG 2013 nur die Verwaltung zur Durchführung der WFA verpflichtet ist, sind Abgeordnete, die Gesetzesvorschläge als Initiativanträge der Gesetzgebung einbringen, nicht zur Erstellung einer WFA verpflichtet (BKA & BMF 2013:47)³⁴.

WFA Erstellung

Zuständig für die Erstellung der WFA ist jenes Ressort, in dessen Wirkungsbereich lt. Bundesministeriengesetz das Vorhaben fällt. Die WFA besteht aus den Schritten der Problemanalyse, der Ziel- und Maßnahmenformulierung, der Abschätzung der Auswirkungen, der Planung der Evaluierung sowie der abschließenden Ergebnisdarstellung (BKA & BMF 2013:35ff).

Die Problemanalyse erläutert, warum staatliches Handeln notwendig ist und warum der vorgeschlagene Lösungsweg gewählt wurde (BKA & BMF 2013:57). Darauf aufbauend wird durch die Zielformulierung die beabsichtigte, nach außen gerichtete Wirkung der Maßnahme formuliert. Dabei soll ein direkter Link zur Wirkungsorientierten

33 Bereits vor Einführung der WFA wurden Gesetzesfolgen berücksichtigt, jedoch war dieser Prozess weder einheitlich gestaltet, noch umfasste er die Berücksichtigung vordefinierter Dimensionen, oder sah eine verpflichtende Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben vor.

34 In diesem Falle ist das zuständige Fachressort, in dessen Wirkungsbereich die beschlossene Regelung fällt, dennoch zur Durchführung einer internen Evaluierung verpflichtet, da diese in § 18 BHG 2013 unabhängig von der wirkungsorientierten Folgenabschätzung geregelt ist. Es wird daher von Seiten des BMöDS und BMF empfohlen, eine der wirkungsorientierten Folgenabschätzung entsprechende Unterlage durch das betroffene Ressort zu erstellen und einen Zeitpunkt für die interne Evaluierung festzusetzen (BKA & BMF 2013:47).

Verwaltungssteuerung über die WZ auf UG-Ebene oder einer Maßnahme auf GB-Ebene hergestellt werden (BKA & BMF S.61). Je Ziel sind ein bis fünf Indikatoren zur Messung der Zielerreichung anzuführen, die auch als Grundlage für die interne Evaluierung heranzuziehen sind.

Die darauffolgende Abschätzung der Auswirkungen aufgrund des Vorhabens dient insbesondere dazu, nicht intendierte wesentliche Auswirkungen in relevanten Politikbereichen (Wirkungsdimensionen) sicht- und nachvollziehbar zu machen (BMF und BKA 2013:69). § 17 (1) BHG 2013 legt fest, dass jedenfalls folgende Dimensionen berücksichtigt werden müssen:

- Finanzielle Auswirkungen,
- Wirtschaftspolitische Auswirkungen (gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Auswirkungen auf Unternehmen),
- Umweltpolitische Auswirkungen,
- Konsumentenschutzpolitische Auswirkungen,
- Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen,
- Auswirkungen in sozialer Hinsicht,
- Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche,
- Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern.

Um den Verwaltungsaufwand auf ein vertretbares Maß zu beschränken, erfolgt die Befassung mit den Wirkungsdimensionen in einem zweistufigen Prozess nach einem vorgegebenen Fragenkatalog: Zunächst wird geprüft, ob eine Wirkungsdimension betroffen ist. Wird diese Frage mit „Ja“ beantwortet, erfolgt eine Wesentlichkeitsprüfung nach Subdimensionen³⁵. Im Falle einer Wesentlichkeitsüberschreitung muss eine vertiefende Abschätzung in der betroffenen Subdimension erfolgen. Finanzielle Auswirkungen erfüllen grundsätzlich das Kriterium der Wesentlichkeit und müssen analysiert werden.

Zudem muss die WFA Auskunft darüber geben, wie und wann eine interne Evaluierung durch das jeweilige Ressort erfolgen soll (§ 5 (8) WFA-GV). Regelungs- und sonstige Vorhaben müssen nach längstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten (insbesondere Regelungsvorhaben) oder dem Beginn der Umsetzung intern evaluiert werden, um mögliche Verbesserungspotentiale und Empfehlungen der Umsetzung aufzuzeigen (BKA & BMF 2013:80).

35 Anlage 1 zu § 6 (1) der WFA-GV definiert für jede Wirkungsdimension Subdimensionen (z.B. besteht die Wirkungsdimension Umwelt aus den Subdimensionen Luft oder Klima, Wasser, Ökosysteme/Tiere/Pflanzen/Boden, Energie oder Abfall). Zu jeder dieser Subdimensionen werden Wesentlichkeitskriterien definiert. Im Falle einer Überschreitung dieser Kriterien durch ein Gesetzesvorhaben oder sonstiges Vorhaben, muss die betroffene Subdimension in der WFA näher analysiert werden. Die methodischen Vorgaben zur vereinfachten und vertiefenden Abschätzung der Auswirkungen von Regelungsvorgaben und sonstigen Vorhaben in den einzelnen Wirkungsdimensionen sind in mehreren WFA-Spezialverordnungen einheitlich geregelt.

Die abschließende Ergebnisdarstellung bietet einen gerafften und standardisierten Überblick über die einzelnen Schritte der WFA. Die Angaben zur Wirkungsorientierung werden den Gesetzesvorschlägen und Verordnungen als Teil der Materialien angeschlossen. Ein einheitliches IT-Tool stellt sicher, dass aus den Angaben der WFA ein e-rechtsfähiges Dokument wird, das direkt mit dem Regelungs- oder sonstigen Vorhaben mitgeschickt werden kann (BKA & BMF 2013:83).

Die WFA im Gesetzgebungsprozess und in der Vorbereitung von Vorhaben

Die WFA muss sowohl bei der Erstellung eines Gesetzesvorschlags als auch sonstiger Vorhaben so früh wie möglich erstellt werden, hat mit dem Regelungsvorhaben Schritt zu halten und soll ggf. für die maßgeblichen Verfahrensstadien aktualisiert werden (§ 9 (1) & § 10 (1) WFA-GV). Dieser Prozess ist unterschiedlich ausgestaltet, je nachdem, ob es sich um ein Gesetz, eine Verordnung, eine Art.-15a-B-VG-Vereinbarung oder ein sonstiges Vorhaben handelt (BKA & BMF 2013:40). Im Begutachtungsverfahren selbst unterliegt die WFA derselben Publizität wie das Regelungsvorhaben selbst. Abbildung 14 zeigt den Weg einer WFA für ein Gesetz als Regierungsvorlage:

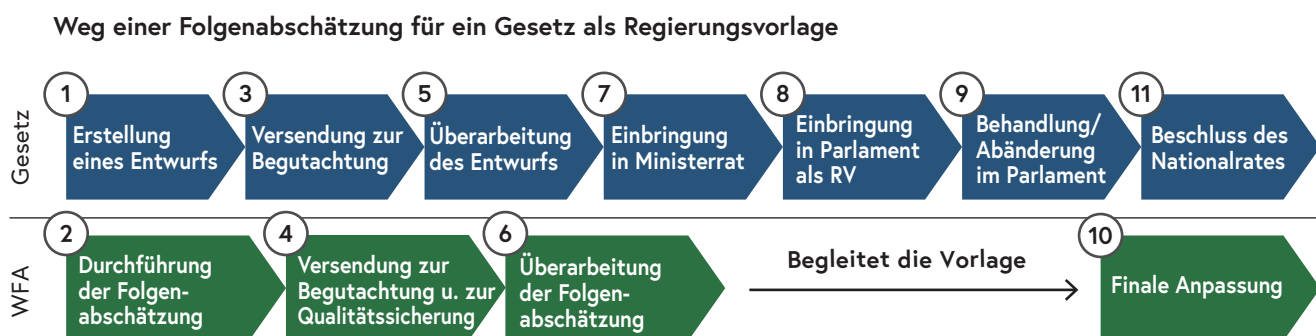


Abbildung 14: WFA-Prozess für ein Gesetz

Im Zuge der Begutachtung erfolgt die formale Qualitätssicherung der WFA (in Bezug auf Problemanalyse, Ziel- und Maßnahmendefinition und Indikatoren) bei Gesetzesvorhaben und bei Vorhaben über 20 Mio. Euro durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle. Die inhaltliche Qualitätssicherung der Wirkungsdimensionen erfolgt durch das mit der jeweiligen Dimension betraute Wirkungsdimensionen-Ressort (BKA & BMF 2013:101). Jedenfalls (also auch bei Vorhaben unter 20 Mio. Euro) ist bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben mit finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt eine Einvernehmensherstellung mit dem Bundesministerium für Finanzen

durchzuführen³⁶. Abbildung 15 zeigt die Feedbackschleifen und Zuständigkeiten im Rahmen des vorparlamentarischen Gesetzesprozesses.

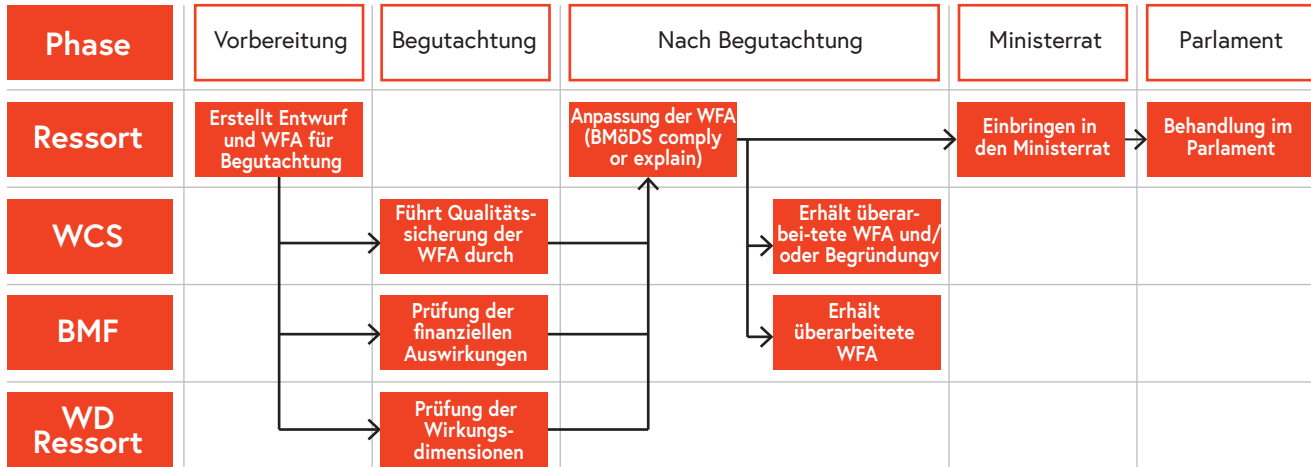


Abbildung 15: WFA im Rahmen des Gesetzesprozesses (Quelle BKA 2017)

Interne Evaluierung

Nach spätestens fünf Jahren hat eine interne Evaluierung durch das jeweilige Ressort zu erfolgen, welche selbst durchgeführt oder extern vergeben werden kann. Die Ergebnisse der Evaluierung sollen in eine allfällige Überarbeitung des Regelungsvorhabens einfließen, wodurch eine ständige Weiterentwicklung der Politikfelder gefördert wird.

Die interne Evaluierung erfolgt systematisch auf Basis der in der ursprünglichen WFA festgelegten Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen entlang der folgenden Leitfragen:

- Konnte das Ziel erreicht werden?
- Wurden geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung gewählt?
- Sind die erwünschten und unerwünschten Auswirkungen im erwarteten Ausmaß aufgetreten?
- Sind andere als die erwarteten Auswirkungen aufgetreten?
- Gibt es Verbesserungspotentiale?

Diese internen Evaluierungen werden von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle qualitätsgesichert, zu einem Bericht konsolidiert und jährlich bis spä-

³⁶ Bei Vorhaben gem. § 58 Abs. 2 BHG 2013 und sonstigen Maßnahmen grundsätzlicher Art, für die Gesamtaufwendungen unter 20 Mio. Euro veranschlagt sind, wird die Qualitätssicherung im Zuge der Einvernehmensherstellung mit dem Finanzministerium direkt vom Finanzministerium durchgeführt (BKA & BMF 2013:101f). Das BMF ist gleichzeitig Wirkungsdimensionensressort und zeichnet sich für die Qualitätssicherung von WFAs bei sonstigen Vorhaben (Bündelungen und vereinfachten WFAs) aus.

testens 31.05. dem Budgetausschuss des Nationalrats vorgelegt (Seiwald et al. 2012, BKA & BMF 2013:88).

III.3 Umsetzungsmaßnahmen seit 2013

Die österreichische Haushaltsrechtsreform wird oft als eine „Jahrhundertreform“ bezeichnet, da sie neben den Veränderungen der zentralen budgetären Systemarchitektur und den dazugehörigen Prozessen auch einen kulturellen Wandel auf unterschiedlichsten Verwaltungs- und Politikebenen hervorrufen soll. Insgesamt sind rund 130.000 Bedienstete der Bundesverwaltung betroffen.

Die Umsetzung derartig weitgreifender Veränderungen erfordert Maßnahmen und kontinuierliches Anpassen auf unterschiedlichen Ebenen durch unterschiedliche Akteure. Im Folgenden werden die zentralen Entwicklungen in Bezug auf die Wirkungsorientierung der letzten Jahre aufgezeigt:

III.3.1 Akteure und Plattformen

Neben den Ressorts und den obersten Organen sind die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BMöDS³⁷, das Bundesministerium für Finanzen, der Nationalrat mit seinem Budgetdienst sowie der Rechnungshof die zentralen Akteure im System der Wirkungsorientierung (Seiwald et al. 2011:51ff). An wesentlichen Schnittstellen wurden in den vergangenen Jahren Plattformen/Dienste eingerichtet, welche die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren erleichtern und vertiefen sollen und damit für die WO eine gewisse Katalysatoren- und Multiplikatorenfunktion aufweisen:

- **Budgetdienst:** Der unabhängige Budgetdienst des Parlaments, der im Zuge der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform eingeführt wurde, erstellt regelmäßig Expertisen und Berichtsanalysen zur Wirkungsorientierung und der WFA und fördert den Informations- und Wissenstransfer gegenüber den Abgeordneten (Budgetdienst Produkt- und Leistungskatalog). Er soll den Nationalrat durch fundierte regierungsunabhängige Fachexpertisen bei der Budgetgenehmigung und der Ausübung seiner Kontrollfunktion gegenüber der Regierung unterstützen (Budgetdienst 2015a:37).

37 Die Rolle der WCS ist die Qualitätssicherung und die unterstützende Begleitung der Ressorts. Sie kommuniziert mit den Fachressorts, berät sie und gestaltet ressortübergreifende Prozesse und Abläufe effizienter. Die WCS sammelt alle von den Ressorts erstellten WFAs und wertet sie aus. Zudem ist die WCS gemeinsam mit dem BMF verantwortlich für die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen und unterstützenden IT-Applikationen (BKA 2017b:17).

- **Budgetunterausschuss:** Mit dem 16.11.2015 wurde vom Budgetausschuss im Nationalrat ein eigener ständiger Budgetunterausschuss eingerichtet, der sich u.a. mit den Berichten zur Wirkungsorientierung und zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung beschäftigt³⁸ (Krainer et al. 2017:1). Die Beratungen im Budgetunterausschuss eröffnen die Möglichkeit einer eingehenden Befassung mit den Berichtsinhalten, da der Unterausschuss in kleinerer Form als der Budgetausschuss tagt, die Beratungen nicht öffentlich sind und technische Fragen direkt an die inhaltlich befassten Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter gestellt werden können³⁹. Die Behandlung erfolgt anhand einzelner Untergliederungen. Die Enderledigung der Berichte erfolgt wiederum im Budgetausschuss (Berger 2017:7). Seit seiner Einführung hat der Budgetunterausschuss neunmal getagt⁴⁰, mit dem 13.09.2017 erfolgte ein eingehender gemeinsamer schriftlicher Bericht über die Wirkungsorientierung und die WFA an den Budgetausschuss (Krainer et al. 2017).
- **Wirkungscontrolling-Plattform:** Seit Mai 2010 finden rund 4 Mal im Jahr seitens der ressortübergreifenden WCS initiierte Vernetzungstreffen mit sämtlichen WCS der Ressorts und obersten Organe statt. Neben der ressortübergreifenden Koordination dienen diese Treffen auch dem Praxisaustausch. Im Jänner 2018 fand das 26. diesbezügliche Treffen statt.
- **Koordinierungsplattform für die tatsächliche Gleichstellung für Frau und Mann:** Unter der Koordination der ressortübergreifenden WCS treffen sich regelmäßig zuständige Vertreterinnen und Vertreter aller Ressorts, um das ressortübergreifende Know-how in diesem Querschnittsthema zu bündeln, das Engagement der einzelnen Ressorts aufeinander abzustimmen und die Qualität der Wirkangaben in dem Bereich zu erhöhen (BKA 2017a:418). Die Koordinierung basiert auf einem horizontal-partizipativen Prozess, welcher der freiwilligen Beteiligung und der Ressorthoheit einen besonders hohen Stellenwert einräumt (BKA 2017b:12).
- **Strategisches Netzwerk mit Stakeholdern auf nationaler und internationaler Ebene:** Mit nationalen Stakeholdern (BMF Sektion II, Budgetdienst, Rechnungshof, Sozialpartner insb. WKÖ – Wirtschaftskammer Österreich, AK – Arbeiterkammer, externe Forschungs-Institutionen wie z.B. das WIFO – Institut für Wirtschaftsforschung) finden in regelmäßigen Abständen Vernetzungstreffen zu aktuellen Themen statt, die von der ressortübergreifenden WCS initiiert werden. Auch am internationalen wissenschaftlichen und verwaltungspraktischen Diskurs wird an

38 Der Unterausschuss zum Budgetvollzug wurde mit dem Ziel eingesetzt, eine Plattform zu schaffen, um in jenen Monaten, in denen der Budgetausschuss nicht tagt, Berichte zum Budgetvollzug wie z.B. jene zum Wirkungs- oder Beteiligungscontrolling oder zu Monats-erfolgen und Budgetvollzug zeitnah (vor-)behandeln zu können (Krainer und Vogl 2017).

39 Eine Teilnahme der Fachministerinnen oder Fachminister bzw. der Finanzministerin oder des Finanzministers ist nicht vorgesehen, kann jedoch in begründeten Fällen erfolgen (Krainer und Vogl 2017).

40 In der alten Legislaturperiode 5 Mal, in der neuen Legislaturperiode 4 Mal.

relevanten Netzwerkplattformen (OECD Regulatory Policy Committee, OECD Senior Budget Officials Network, EU Better Regulation Initiativen) teilgenommen (BKA 2017:13).

III.3.2 Prozesse und Instrumente

Die flächendeckende Implementierung der Wirkungsorientierung und WFA, verbunden mit den entsprechenden Evaluierungs- und Berichtspflichten an den Nationalrat, erfordert ressortübergreifende Qualitätsvorgaben und Prozessdefinitionen. Hierfür sind v.a. das BMöDS (durch die ressortübergreifende WCS) und das BMF zuständig (Rechnungshof 2016b:31f)⁴¹.

Neben der Schaffung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen durch den Erlass von Verordnungen und Richtlinien⁴² und die Verbreitung von vertiefenden Check-Lists und Handbüchern⁴³, sind in den vergangenen Jahren v.a. folgende Aktivitäten zur Prozessoptimierung unternommen worden:

- **Digitalisierung Datenmanagement und Reporting:** Im Jahr 2014 wurde die Applikation „eWO“ geschaffen, die ressortübergreifend neben der digitalen Datenerfassung eine halbautomatisierte Berichtslegung inkl. interaktiver Visualisierungen ermöglicht. Eine wesentliche Funktionalität ist die Verwirklichung des Prinzips „Ein Datum – eine Eingabe“⁴⁴: Sie verbindet die im Bundesvoranschlag geplanten Wirkangaben mit den jeweiligen im Zuge der Evaluierung generierten Analyseergebnissen. Darüber hinaus können durch den laufend aktualisierten Datenpool Zeitreihen von Kennzahlen zentral gespeichert und Veränderungen, wie etwa Wachstumskurven, über größere Zeiträume hinweg graphisch dargestellt werden (Flatz 2017:200).
- **Berichtswesen:** Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle legt dem Nationalrat zu den Stichtagen 31.05. (WFA) und 31.10. (Wirkangaben

41 BMöDS: Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle ist gemäß § 68 BHG 2013 für die Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf verantwortlich und für die Koordination des ressortübergreifenden Wirkungscontrollingprozesses (Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA und Angaben über die interne Evaluierung von Regelungsvorhaben). Der Bundeskanzler (bzw. seit 2018 der Vizekanzler) ist dem Budgetausschuss des Nationalrates gegenüber, im Rahmen des ressortübergreifenden Wirkungscontrollings, berichtspflichtig.

Das BMF ist lt. § 14 BHG 2013 für die Angaben zur Wirkungsorientierung im Strategiebericht und den Teilheften verantwortlich. Es legt formale und prozedurale Rahmenbedingungen fest, um zeitgerecht eine standardisierte Darstellung der Wirkungsorientierung zu ermöglichen (Seiwald et al. 2011a:52).

42 https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Rechtliche_Grundlagen.html

43 https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/handbuecher.html

44 Die von den Ressorts geplanten Wirkangaben werden im Zuge des wiederkehrenden Monitorings zentral zur Verfügung gestellt, für das Reporting aufbereitet und stellen die Grundlage für zukünftige Planungen dar (Flatz 2017:200).

im BVA) Evaluierungsberichte vor. Neben den Druckberichten und den dazugehörigen downloadbaren elektronischen Formaten können seit 30.10.2015 auf www.wirkungsmonitoring.gv.at aktuelle Evaluationsergebnisse und Zeitreihenvergleiche anhand von interaktiven Grafiken und narrativen Beurteilungen jederzeit abgefragt werden. Es werden neben den historischen Daten der Ziele und Kennzahlen auch zukünftige Plandaten dargestellt.

- **Ressortübergreifende Koordination von Querschnittsthemen:**
 - Gleichstellung von Frauen und Männern: Methodisch werden die Gleichstellungsziele aller Ressorts und obersten Organe in Themenclustern zusammengefasst und im Wirkungscontrollingbericht sichtbar gemacht. Für beinahe jedes Themencluster wurden zwischen den Ressorts akkordierte Metaindikatoren entwickelt, die den ressortübergreifenden Fortschritt der Gleichstellung im jeweiligen Bereich messen (BKA 2017a:419f). Mit dem Faktenatlas wurde zudem eine Datenbasis zu unterschiedlichen regionalen Lebensrealitäten geschaffen, die als Informationsplattform für Verwaltung, Politik und die interessierte Öffentlichkeit dienen soll (BKA 2017a:419).
 - Beitrag der österreichischen Bundesregierung zu den SDGs⁴⁵: Im Bereich der SDGs wurde in einem Pilotprojekt die webbasierte Datenbank eWO für das Monitoring und die Evaluierung der Wirkungsorientierung und der wirkungsorientierten Folgenabschätzung verwendet, um anzugeben, welche Wirkungsziele, Maßnahmen und Einzelvorhaben einen Beitrag zur Erreichung der SDGs leisten (BKA et al. 2017:10).

III.3.3 Systemevaluierung und Weiterentwicklung

Die Wirkungsorientierung und die damit verbundenen Strukturen und Prozesse sind regelmäßig aus einer Metaperspektive heraus zu evaluieren, um eine Weiterentwicklung sicherzustellen. Folgende Maßnahmen stehen dabei im Vordergrund:

- **Evaluierungsberichte und Studien:** Das BMF hat im 2. Halbjahr 2014 unter Einbindung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle (WCS) und der Fachressorts die bisherigen Erfahrungen mit der HHRR gesammelt und evaluiert. Der Bericht wurde im Februar 2015 vorgelegt. Eine externe zweite Evaluierung

45 Die Sustainable Development Goals (SDGs) sind ein Katalog von 17 Zielen und 169 Unterzielen für nachhaltige Entwicklung, zu dessen Erreichung bis 2030 sich die Staats- und Regierungschefs im Rahmen der UN Generalversammlung 2015 verpflichtet haben. Unter Mitwirkung aller Länder sollen die globalen und komplexen Herausforderungen der heutigen Zeit, wie z.B. Armut, Hunger, Ungleichheiten, Krisen und Konflikte sowie der Klimawandel gemeinsam bewältigt werden. Die Ziele sind festgehalten in der „Agenda 2030“, die neben den Zielen eine entsprechende politische Erklärung, ein Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Ziele und ein System zur Messung und Fortschrittskontrolle enthält.

des Bundeshaushaltsgesetzes wurde vom BMF 2017 in Auftrag gegeben und die Ergebnisse wurden im Juni 2018 unter <https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/externe-evaluierung-bundeshaushaltsrecht.html> veröffentlicht⁴⁶. Ergänzend dazu hat die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle (WCS) durch die Fokusstudie I (2014) und die hier vorliegende Fokusstudie II (2018) die Umsetzungserfahrungen der Wirkungsorientierung und WFA in der internen Verwaltungssteuerung evaluiert.

- **Prüfberichte Rechnungshof:** Beginnend mit Juni 2014 hat der Rechnungshof seine Prüftätigkeit auf die Wirkungsorientierung ausgeweitet. Während der Budgetdienst durch seine Analysen die Kontrolle des laufenden Finanzjahres durch das Parlament unterstützt, sind die Rechnungshofanalysen Ex-post-Berichte. Zudem gibt der RH im laufenden Finanzjahr Stellungnahmen zu den finanziellen Auswirkungen der WFAs und zu den Wirkangaben im BVA ab (Rechnungshof 2014:33). Zum Zeitpunkt der Studiererstellung hat der Rechnungshof drei dezidierte Berichte über die Implementierung der Wirkungsorientierung auf Bundesebene veröffentlicht; einzelne Wirkungsziele und Maßnahmen werden im Rahmen von Prüfungen laufend mitgeprüft.
- **Qualitätsoffensive** für den BVA-Entwurf 2016 von Seiten der WCS (Budgetdienst 2015b:81): Im Gegensatz zu der sonst erwünschten Kontinuität in Wirkungszielen und Kennzahlen über eine längere Periode, wurden die Ressorts und obersten Organe eingeladen, die Angaben zur Wirkungsorientierung nach den ersten drei Jahren „Einführungsphase“ zu überarbeiten. Diese Offensive wurde durch Schulungsmaßnahmen begleitet und die Ressorts von der WCS durch Service und Qualitätssicherung unterstützt⁴⁷. Die neuen Ziele sind nach Ansicht des Budgetdienstes „als steuerungsrelevant zu bewerten“ und „decken die jeweiligen Politikfelder nunmehr fokussierter ab“ (Budgetdienst 2015b:83).
- **Weiterentwicklung der WFA:** Da bei einer nicht unwesentlichen Zahl an Verwaltungsvorhaben die Durchführung und Evaluierung der WFA keine steuerungsrelevanten Erkenntnisse brachte, sich der Verwaltungsaufwand aber als immens herausstellte (Rosenbichler et al. 2015:14f), wurde zum 01.04.2015 die Möglichkeit der vereinfachten Wirkungsfolgenabschätzung und der Bündelung eingeführt:

46 Gemäß § 121 BHG 2013 hat der Bundesminister für Finanzen eine externe Evaluierung des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 spätestens fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten zu beauftragen. Die Beauftragung ist erfolgt, die Evaluierung – welche in drei Arbeitspakete unterteilt ist – wurde parallel von der OECD, dem IWF und der Universität Klagenfurt durchgeführt.

47 Sie prüft aus methodischer Perspektive die Einhaltung der im BHG 2013 vorgesehenen Qualitätskriterien (Relevanz, Inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit).

- Die vereinfachte WFA (vgl. § 10a WFA-GV): Unter bestimmten Voraussetzungen⁴⁸ erfordert sie lediglich die Erstellung eines geringfügig erweiterten Vorblatts bestehend aus Problemanalyse, Ziele ohne Indikatoren, Maßnahmen, Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesfinanzgesetz und finanzielle Auswirkungen. Zudem ist keine Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende WCS im BMöDS vorgesehen.
- Die Bündelung (vgl. § 5a WFA-GV): Regelungsvorhaben oder sonstige Vorhaben mit einem gemeinsamen Ziel⁴⁹ (z.B. regelmäßige, routinemäßige Beschaffungsvorhaben), können gebündelt werden und die damit verbundenen Auswirkungen im Rahmen einer einzigen vollinhaltlichen Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (bedingt damit nur eine Evaluierung) abgeschätzt werden (Rosenbichler et al. 2015:17f).

Seit ihrer Einführung wurden rund 2.200 WFAs durchgeführt. Im Jahr 2017 wurde für rund 60 % aller WFAs (rund 180) eine vereinfachte Durchführungsverpflichtung bei der ressortübergreifenden WCS im BMöDS beantragt. Auch von der Bündelung wird zunehmend Gebrauch gemacht.

III.3.4 Personal und Kompetenzstärkung

Wissens-, Informations- und Kompetenzdefizite zählen zu den wesentlichen Gründen, warum Veränderungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen blockiert werden⁵⁰ (Thom und Ritz 2017). Um ein entsprechend geschultes Verwaltungspersonal und ein möglichst breites Verständnis des Themas Wirkungsorientierung zu haben, wurden in den vergangenen Jahren unterschiedlichste Maßnahmen gesetzt:

- Start der „School of Data Public Services“ 2017: Dieses Lehrveranstaltungsprogramm an der Verwaltungsakademie des Bundes unterstützt die Mitarbeitenden entlang des Kreislaufes der Entwicklung, Erhebung, Evaluierung und

48 Die vereinfachte WFA ist bei allen Vorhaben zulässig, sofern diese keine Förderungen gemäß ARR 2014 (Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014); BGBl. II Nr. 208/2014) zum Inhalt haben, und

- keine wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen gemäß § 6 (1) WFA-GV mit sich bringen und
- keine finanziellen Auswirkungen über 20 Millionen Euro (5 Jahre bzw. Gesamtlaufzeit) auslösen sowie keine langfristigen finanziellen Auswirkungen gemäß § 9 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung,
- in keinem direkten substantiellen inhaltlichen Zusammenhang mit Maßnahmen auf Globalbudgetebene des Bezug habenden Bundesfinanzgesetzes stehen (Rosenbichler et. al 2015:16f).

49 V.a. in sachlicher Hinsicht, aber auch in legislativer, organisatorischer oder budgetärer Hinsicht (BKA 2017c:7)

50 Neben systemischen, ressourcenabhängigen, gesetzlichen und motivationalen Barrieren.

Kommunikation von Indikatoren, Kennzahlen und Kennzahlensystemen und beleuchtet die damit verbundenen komplexen Herausforderungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Ziel ist die Vermittlung einer umfassenden „Datenkompetenz“ bei der Vermessung von Politikfeldern (Flatz 2017:203f).⁵¹

- Intensive Schulungsmaßnahmen in der Verwaltungsakademie des Bundes (VAB-Seminare) und bei Bedarf direkt vor Ort in den einzelnen Ressorts durch Inhouse-Seminare und Support im Zuge der Qualitätssicherung von der WCS⁵², manchmal im Zusammenarbeit mit dem BMF veranstaltet (Flatz 2017:19).
- Verankerung der Wirkungsorientierung im Instrument „Mitarbeitergespräch“ (BKA 2017b:13).
- Erfahrungsaustausch im Rahmen der regelmäßigen Plattformtreffen Wirkungscontrolling (siehe oben) und einschlägiger Veranstaltungen (100 Tage WFA, Stakeholder Workshop WO).
- Nationale und internationale Vernetzung: Mitgliedschaften in relevanten Arbeitsgruppen (insbesondere OECD Regulatory Policy Committee und OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results, EUPAN – European Public Administration Network), Vortragstätigkeit und Beratungsaufträge (Bremen, Berlin, Kroatien, Land Steiermark, Land Kärnten) und Peer Reviews für andere Länder mit ähnlichen Systemen.

51 Siehe auch <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab/seminarprogramm/school-of-data-public-services/272431.html>

52 Allein in den Ressorts hat es bislang ca. 500 Qualitätssicherungen pro Jahr zu der WFA gegeben (BKA 2017b:16).

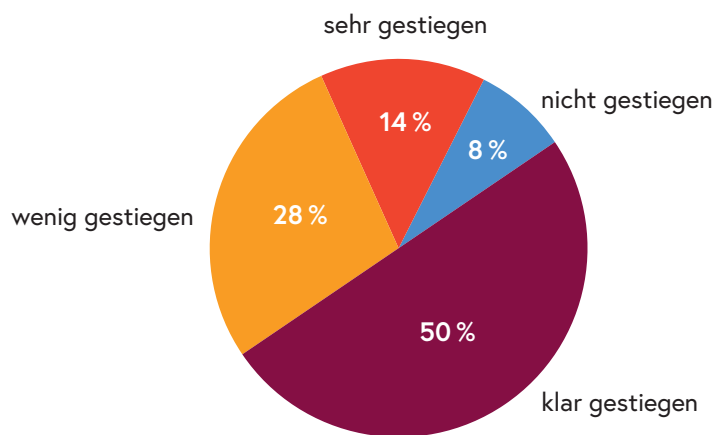
IV Umsetzungserfahrung mit der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in Österreich

Das vorangegangene Kapitel hat die gesetzlich-konzeptionellen Grundlagen der Wirkungsorientierung in Österreich aufgezeigt und die wesentlichen Implementierungs- und Weiterentwicklungsmaßnahmen seit der Einführung der WO im Jahr 2013 vorgestellt. Im folgenden Kernbereich der Studie soll analysiert werden, welche Auswirkungen diese Maßnahmen auf die tatsächliche Akzeptanz und Relevanz der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung hatten bzw. haben. Dazu werden die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Umfragen anhand von fünf unterschiedlichen Analysebereichen vorgestellt.

IV.1 Grundsätzliche Einschätzungen

Die Ergebnisse der Online-Erhebung zeigen, dass die Bedeutung der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung über die letzten Jahre klar gestiegen ist (vgl. Abbildung 16). Mit dem „Doppelbudgetbeschluss“ 2018/19 wurde das insgesamt siebente Budget mit Wirkinformationen erstellt. Das System der Wirkarchitektur scheint in allen Ressorts und auch in den (meisten) nachgeordneten Dienststellen umgesetzt zu sein. Die Planungs-, Berichts- und Evaluierungsprozesse haben sich zunehmend eingespielt, sodass eine gewisse Routine eingetreten ist. Die Wirkungsorientierung in Österreich scheint damit nach der anfänglichen Pionierphase (vgl. Fokusstudie I) nun in eine Konsolidierungsphase überzugehen, was auch in den qualitativen Interviews klar bestätigt wurde. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass von knapp einem Drittel der Befragten kein bzw. nur ein sehr geringer Bedeutungsanstieg seit der Einführung wahrgenommen wird.

**Wie sehr ist die Bedeutung der Wirkungsorientierung in Ihrem Ressort/
Ihrer Behörde seit der Einführung gestiegen?**

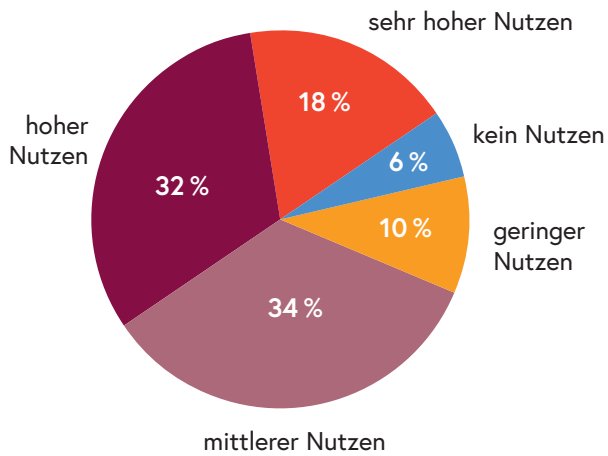


Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 133

Abbildung 16: Klar gestiegene Bedeutung der Wirkungsorientierung

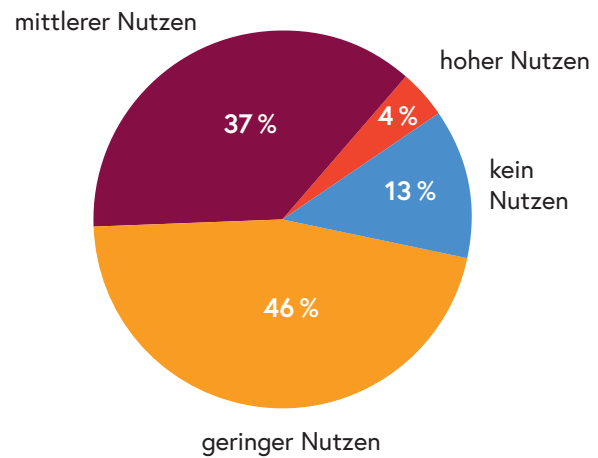
Wie auch in der Fokusstudie I zeigt sich eine grundsätzlich positive Einstellung der meisten Befragten im Hinblick auf das grundsätzliche Potential der Wirkungsorientierung, das von einer klaren Mehrheit der Befragten gesehen wird. Gleichzeitig gibt eine klare Mehrheit der Befragten (knapp 70 %) an, dass der bislang realisierte Nutzen der Wirkungsorientierung wesentlich unter seinem potentiellen Nutzen liegt. Im Vergleich zur Fokusstudie I hat sich die Einschätzung sowohl hinsichtlich des potentiellen Nutzens sowie des realisierten Nutzens nur wenig geändert.

Wie beurteilen Sie die Wirkungsorientierte Steuerung im Hinblick auf den potentiellen Nutzen?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 135

Wie beurteilen Sie die Wirkungsorientierte Steuerung im Hinblick auf den bisherigen realisierten Nutzen?



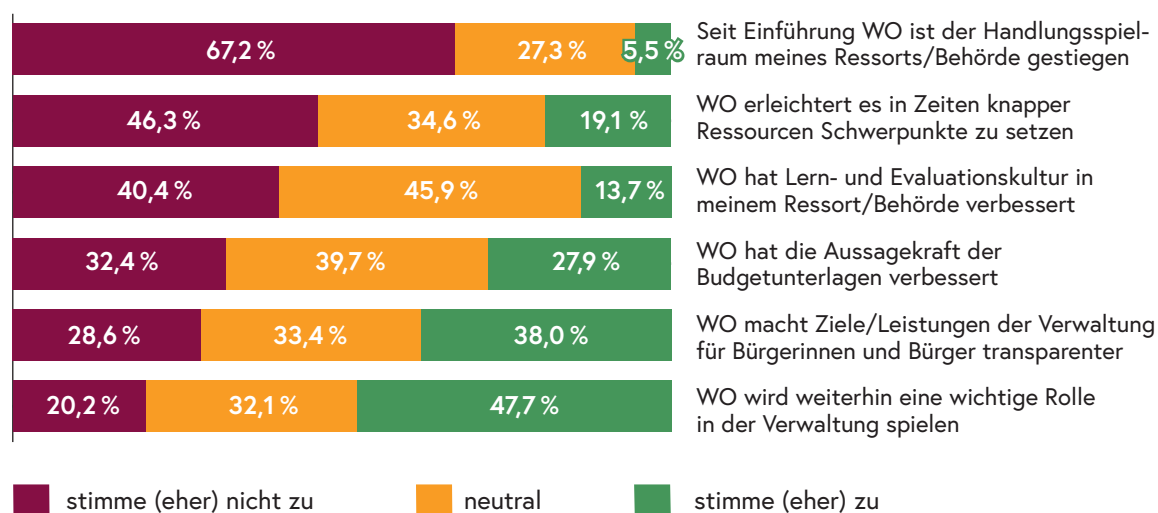
Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 131

Abbildung 17: Potentieller und bisher realisierter Nutzen der Wirkungsorientierung

Die Einschätzung des Nutzens der Wirkungsorientierung in der Verwaltungspraxis variiert erheblich, was sich insbesondere in den qualitativen Interviews zeigte: „Die Stimmung ist unterschiedlich, man kann das nicht an Sektionen festmachen. Es gibt Bereichsabteilungen, die das verstanden haben und auch verwenden. Aber von denen hört man weniger, die liefern einfach nur.“ Andere wiederum konstatieren, „dass die unterste Ebene das immer noch als mühsam empfindet und als eine zusätzliche bürokratische Belastung“. „Der Nutzen wird nicht gesehen, es wird als Arbeit gesehen“. Grundsätzlich kann man sagen, dass dort, wo die Wirkungsorientierung auch auf der obersten Verwaltungsebene relevant ist und als (eine) Informationsgrundlage für die Steuerung eingesetzt wird, die Stimmung besser ist, als in jenen Verwaltungsbereichen, in denen Wirkungsziele und die dazugehörige Wirkarchitektur nicht genutzt oder nur als reines Kommunikationsinstrument nach außen genutzt werden. Gerade bei Letzterem ist die Frustration sehr groß und man sieht die WO „als relativ aufwendiges PR-Instrument“.

Trotz klar festgestellter Umsetzungsschwierigkeiten und vielfach noch nicht realisierter Potentiale wird die Wirkungsorientierung nicht grundsätzlich hinterfragt. Knapp die Hälfte der Befragten (47,7%) ist der Meinung, dass die Wirkungsorientierung weiterhin eine wichtige Rolle in der Verwaltung spielen wird (vgl. Abbildung 18). Die aktuelle österreichische Bundesregierung hat die Wirkungsorientierung als eine zentrale Maßnahme für die Umsetzung einer umfassenden Verwaltungsreform in ihr Regierungsprogramm integriert und die Installation einer neuen Generalsekretärsbene in jedem Ministerium erscheint vielen Befragten als ein *Window-of-opportunity*, um die Wirkungsorientierung auf eine nächste Stufe zu heben und damit noch stärker zu verankern.

Im Hinblick auf die Errungenschaften der Wirkungsorientierung wird die erhöhte Transparenz von Verwaltungsleistungen gegenüber dem Parlament und der interessierten Öffentlichkeit vergleichsweise positiv beurteilt (vgl. Abbildung 18). Deutlich kritischer wird der Nutzen im Hinblick auf die Priorisierung von Ressourcen, die Etablierung einer Lern- und Evaluationskultur oder die Aussagekraft der Budgetunterlagen gesehen. Und Hauptkritikpunkt an der Umsetzung ist bereits wie in der Fokusstudie I der geringe Handlungsspielraum der Ressorts/Behörden, der seit der Einführung der WO nach Ansicht von zwei Dritteln der Befragten klar gesunken ist.

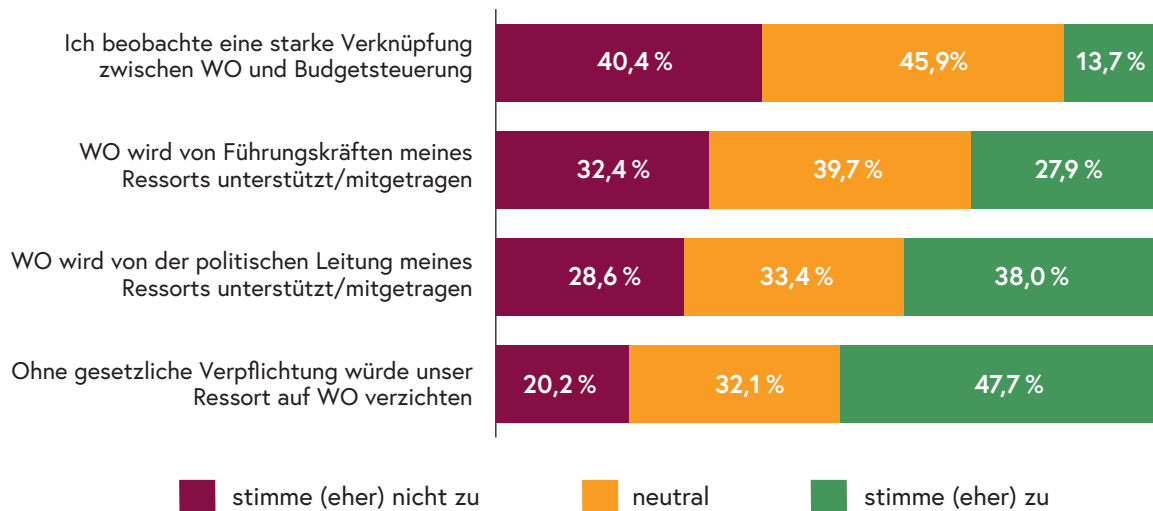


Quelle: Online Befragung Hertie School of Governance 2018; n=128-134

Abbildung 18: Mehrwert der Wirkungsorientierung aus Sicht der Ressorts

In den Interviews wurde aber auch hervorgehoben, dass die Wirkungsorientierung eine langsame Bewusstseinsänderung in Richtung evidenzbasierter Ergebnisverantwortung hervorgerufen habe: „Die wichtigste Errungenschaft der WO in der Verwaltung ist das Bewusstsein, dass Menschen in Zielen denken können und dass man über Ziele führen sollte. Und dass es Messinstrumente geben sollte, (die zeigen) ob man die Ziele erreicht hat. Das klingt nach wenig, ist aber in Wahrheit enorm viel. Die Evidenzbasiertheit wird von allen anerkannt – das ist schon der Erfolg der Wirkungsorientierung.“

Relativ kritisch ist auch die Einschätzung des Nutzens bzw. der Relevanz der Wirkungsorientierung für die Budgetsteuerung (vgl. Abbildung 19). Wirkungsorientierung und Budget sind weiterhin nur in geringem Ausmaß miteinander verknüpft. Der vierjährige Bundesfinanzrahmen hat noch nie gehalten und die jährliche Budgetsteuerung wird nach wie vor nicht über Wirkinformationen realisiert. Hinzu kommt, dass viele der Ansicht sind, dass gerade in Zeiten budgetärer Knappheit die Wirkungsorientierung nicht unbedingt das Setzen von Schwerpunkten erleichtert.



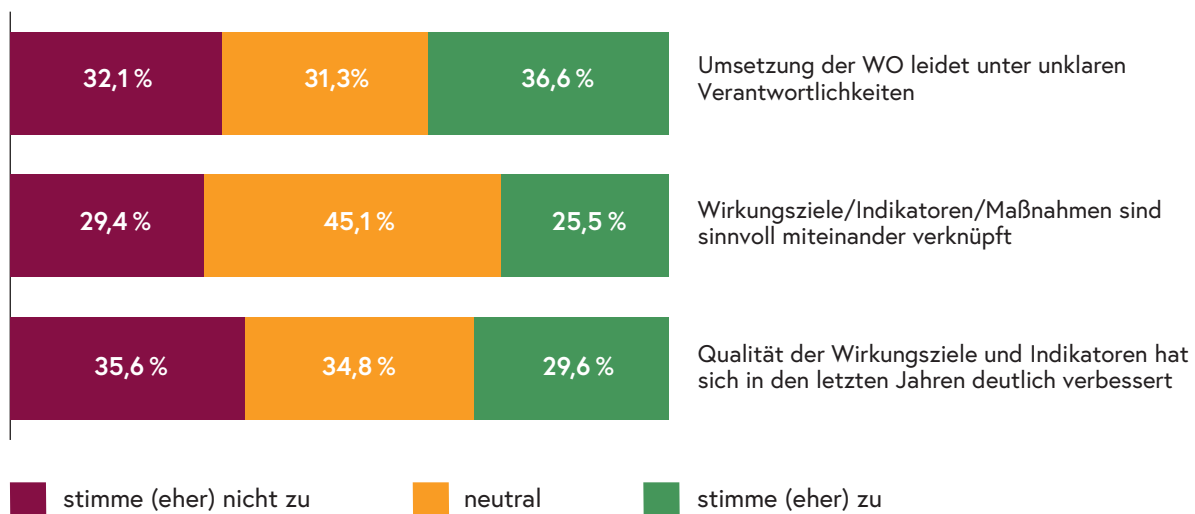
Quelle: Online Befragung Hertie School of Governance 2018; n=123-128

Abbildung 19: Verankerung der Wirkungsorientierung

Insgesamt kritisch und als Warnzeichen zu sehen ist auch, dass fast die Hälfte der Befragten der Meinung ist, dass das Ressort ohne gesetzliche Verpflichtung auf die Wirkungsorientierung verzichten würde. Der gesetzliche Rahmen ist somit unumgängliche Voraussetzung einer dauerhaften Verankerung der WO in der österreichischen Bundesverwaltung. Einer der Gründe dafür ist, dass die Wirkungsorientierung nach Ansicht der Online-Befragten nur unzureichend von der politischen Leitung des Ressorts bzw. den Führungskräften des Ressorts mitgetragen wird.

IV.2 Wirkarchitektur

Die zunehmende Erfahrung mit der Wirkungsorientierung in den Verwaltungseinheiten sowie die Qualitätsoffensive bei den Wirkungszielen und Kennzahlen, die von der ressortübergreifenden WCS nach der Erstellung des Doppelbudgets 2014/15 initiiert und koordiniert wurde, zeigen klare Wirkung, allerdings nicht in allen Verwaltungsbereichen. Während etwas über ein Viertel der Befragten angibt, dass sich die Qualität der Wirkungsziele und Indikatoren in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat und dass die Wirkungsziele/Indikatoren/Maßnahmen in ihrem Ressort sinnvoll miteinander verknüpft sind, wird das von rund einem Drittel der Befragten nicht gesehen (vgl. Abbildung 20). Ebenso unterschiedlich wird eingeschätzt, inwieweit die WO unter unklaren Verantwortlichkeiten leidet.



Quelle: Online Befragung Hertie School of Governance 2018; n=131-133

Abbildung 20: Ausgestaltung der Wirkungsorientierung in den Ressorts/Behörden

Auch die qualitativen Interviews bestätigen, dass die Erarbeitung der Wirkangaben mittlerweile automatisierter und damit weniger aufwändig geworden ist. Eine solide, regelmäßig aktualisierte Ressortstrategie ist dabei die Grundvoraussetzung für eine hochwertige Wirkungsplanung. Allerdings scheint es bei der Formulierung und Erhebung von Kennzahlen noch Verbesserungsbedarf zu geben: Oftmals werden Kennzahlen ressortintern geplant und erhoben; hier wird eine große Fehleranfälligkeit gesehen. „Teilweise werden die gleichen KZ unterschiedlich erhoben. Da ist die Aussagekraft dann null.“ Es bräuhete „zunächst ein Gesamtkonzept, um die Methodik zugrunde zu legen, wie man überhaupt zu einem Indikator kommt. Nur so kann ich Vergleiche über die Ressorts hinweg ziehen.“ Zudem wird der Bedarf an Mitarbeiterschulungen bzgl. Konzeption, Erhebung und Interpretation von Kennzahlen immer wieder erwähnt.

Im ressortübergreifenden Themenbereich „Gleichstellung“ ist es der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zudem gelungen, die verschiedenen Wirkungsziele und Kennzahlen der Ressorts in Themenclustern zu bündeln und diese – beginnend mit dem Bericht zur WO 2015 – separat darzustellen. Dies wird verwaltungsintern als ein wichtiger Fortschritt gesehen. Gleichzeitig wird auch angemerkt, dass durch die Ex-post-Koordination noch kein abgestimmter Handlungsansatz erreicht wurde und die Clusterung folglich nur ein erster wichtiger Schritt in Richtung ressortübergreifende Koordination sein könne.

Neben diesen durchaus positiven Entwicklungen manifestierten sich im Rahmen der Interviews fünf immanente Spannungsfelder, die der Konzeption und dem Design der Wirkarchitektur in der Bundesverwaltung zugrunde liegen. Die aufgezeigten Spannungs-

felder sind nicht neu und spiegeln internationale Erfahrungen gut wider. Die Erfahrung zeigt, dass diese Spannungsfelder systemimmanent sind und ständiges Abwägen und Ausbalancieren erfordern, aber nicht gänzlich zu lösen sind.

- **Spannungsfeld Ambitionsniveau: Außendarstellung vs. Mitarbeitermotivation:** Das Ambitionsniveau der Wirkungsziele, insbesondere der Kennzahlen, wird auch verwaltungsintern des Öfteren als zu niedrig angesehen. Sowohl im Bericht zur WO 2015, im Bericht 2016, als auch im Bericht 2017 sind ein Großteil der Ziele und Maßnahmen als überplanmäßig erfüllt angegeben. Die Ziele werden so formuliert, dass die Ministerin oder der Minister bei der Rechenschaftslegung im Nationalrat Erfolge vorweisen kann. Zu niedrige Zielsetzungen wirken sich allerdings negativ auf die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus und führen dazu, dass Verwaltungsleistungen unter ihrem Potential bleiben. In der internationalen Diskussion ist dieses Problem des *gamings* ein wohlbekanntes Phänomen, das in den Interviews klar bestätigt wurde. *„Wir dürfen nicht anpatzbar sein, eine entsprechende Fehlerkultur – auch auf politischer Ebene – gibt es nicht. Es fehlen auch die Anreize dafür.“* *„Der Beamte hat Angst, dass es eine Frage gibt. Deswegen bleibt er vage, so dass es keine Nachfragen gibt. Intern nennen wir das „Beamtenmikado“.* *„Die Ziele sind so formuliert, dass man sie nicht immer nachprüfen kann oder so, dass sie leicht erreichbar sind. [...] Aber wenn man Ziele zu niedrig ansetzt aus Angst geprügelt zu werden, dann ist die WO nutzlos.“* *„Es ist paradox: Eigentlich braucht man den Druck von außen, damit sich intern etwas bewegt – andererseits bleibt man genau deshalb an der Oberfläche und versucht Wahrheiten zu verdecken.“*

Einige Ministerien haben neben den Zielwerten, die nach außen kommuniziert werden, auch noch interne Zielwerte, die auf den ersteren aufbauen, allerdings umfassender und ambitionierter sind. *„Wir schauen, dass es integriert ist, was in der WO drinnen steht, ist auch in unseren internen Zielen abgedeckt, es gibt keine Widersprüche. [...] Wirkungsorientierung kann helfen, das was wir nach außen tragen wollen auf einer Ebene höher zu kommunizieren. Aber man trägt das nach außen, von dem man weiß, dass man vom Parlament nicht geprügelt wird. Nach außen schauen wir, dass wir überall grün sind. Intern gibt es grüne und rote Ampeln.“*

- **Spannungsfeld Kennzahlentiefe: Kennzahlendickicht vs. zu wenige konkrete unterstützende Kennzahlen:** In zahlreichen Interviews wird darauf hingewiesen, dass die Anzahl der Kennzahlen auf der Untergliederungs- und Globalbudgetebene zu hoch ist. Dafür sind es dann auf der Detailbudgetebene oftmals zu wenige Kennzahlen um intern steuern zu können. *„Weniger ist mehr: wir haben 126 Ziele und über 380 Indikatoren allein auf der UG Ebene. Ich brauche nicht 700 Kennzahlen, um Österreich zu steuern – so viele gute Kennzahlen gibt es gar nicht. Intern da braucht man das schon – da haben wir noch mehr. ... Je weiter oben ich in der Hierarchieebene bin, umso weniger Kennzahlen sollte ich eigentlich haben*

und je weiter unten, umso detailliertere Kennzahlen. Die 5/5/5-er Regel im BHG ist gut für die Außendarstellung, aber für die interne Steuerung....“

Die Anforderungen, die das Parlament an die Anzahl der Kennzahlen stellt, sind andere als jene der Verwaltung. *„Wir haben ein Datendilemma: für das Parlament haben wir zu viele Daten, für die Verwaltung zu wenig. Zudem wird kritisiert, dass durch die Starrheit des Systems jeder Verwaltungsbereich auf DB angehalten ist, fünf Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen zu formulieren, unabhängig seines inhaltlichen Handlungsspielraumes. Wir haben DBs, wie Raumausstattung, Strom, Büromöbel - was will ich da für Wirkungsziele haben? Da gibt es überhaupt keine Differenzierung.“*

- **Spannungsfeld Flexibilität: Möglichkeit zeitlichen Längenvergleichs vs. politische Relevanz:** Um den auf vier Jahre angelegten Planungshorizont evaluieren zu können, ist es wesentlich, dass die Wirkungsziele und Indikatoren über die Jahre hinweg konstant bleiben. *„Die Kunst ist es, Ziele zu finden, die stabil sind. Stabilität ist sehr wichtig. Denn wenn ich keine Ziele habe, dann ist jeder Hafen richtig. Ziele brauchen eine stabile Verankerung, dazu ist Strategie wichtig“.* Damit spiegeln die Wirkungsziele und Indikatoren allerdings die (politischen) Prioritäten von vor ein paar Jahren wider, die in der Ressortstrategie verankert sind. Kurzfristige politische Prioritätenänderungen im Regierungsprogramm werden in der Regel nur bedingt bzw. wenig sichtbar (z.B. über Maßnahmen) integriert. Damit verliert die WO an Relevanz für die politische Steuerungsebene. *„Der letzte Bericht zur Wirkungsorientierung ist Ende Mai 2017 verfasst worden; 2016 hatten wir eine Regierungskrise und 2017 Neuwahlen – warum sehe ich das da nicht in dem Bericht?“*
- **Spannungsfeld Output- vs. Wirkangaben:** Wirkungskennzahlen sind oft nicht direkt ansteuerbar und unterliegen externen Einflüssen. Sie sind zudem problematisch, weil ihnen eine politische Entscheidung zugrunde liegt, die die Verwaltung in der Implementierung nicht treffen kann (*„eine höhere Akademikerquote ist durchaus eine politische Entscheidung“*). Gerade wenn es um die Steuerung von Detailbudgets geht, präferieren viele Ressorts deshalb Outputkennzahlen, die *„als Symptomträger für gewisse Zustände im Hintergrund (Wirkungen) verwendet werden.“* (z.B. Zahl der prüfungsrelevanten Studierenden-Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten, Anzahl der Auslandseinsätze des Bundesheers). Gleichzeitig sind es oft einige wenige Wirkungskennzahlen, an denen Ministerinnen und Minister gemessen werden, selbst wenn sie diese gar nicht kausal durch Ministeriumsmaßnahmen beeinflussen können (z.B. PISA-Ergebnisse und Bildungsministerium, Gender-Pay-Gap und Frauenministerium). Die operative Verknüpfung dieser beiden Ebenen ist wesentlich für die Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierung.
- **Spannungsfeld Anwendungsbreite: Flächendeckende Anwendung vs. Anwendung für ausgewählte Handlungsschwerpunkte in einem Ressort:** Vielfach wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass die Wirkungsorientierung nicht

für alle Verwaltungsbereiche gleich geeignet sei. Ressourcensensible Bereiche mit hoher Außenwirkung seien leichter über Wirkungsziele steuerbar als ressortinterne Dienstleistungen und Aktivitäten. Es wird kritisiert, dass das gegenwärtige System der Wirkarchitektur keine Differenzierungen nach Aufgabenspektren zulässt. *„Jede Abteilung fühlt sich bemüßigt, Wirkungsziele zu definieren. [...] das Einzige was definiert worden ist, ist dass wir in der Darstellung nach außen, auf UG-Ebene, Wirkungsziele haben müssen. [...] Die Bereiche, die nach innen arbeiten, brauchen keine Wirkungsziele, aber sie können einem Wirkungsziel zuarbeiten [...] mit der Leistung, die sie erbringen. [...] Sie können sich intern Qualitätsziele oder Leistungsziele geben, aber müssen letztlich schon wissen, zu welchem Wirkungsziel diese Leistung im Endeffekt beiträgt.“*

IV.3 Prozesse, Berichte und Tools

IV.3.1 Prozesse (Planung, Monitoring und Evaluierung)

Wie bereits anfangs erwähnt, sind sechs Jahre nach der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung die entsprechenden Planungs-, Monitorings- und Evaluierungsprozesse in den Ressorts zunehmend in der Verwaltungspraxis verankert.

„... wir haben [...] Prozesse, Informationseinheiten und Datenbanken geschaffen, sechs Jahre Erfahrungen gesammelt und nachgebessert. Wir könnten jetzt in eine Weiterentwicklungsphase eintreten.“

Neben der WCS im BMöDS werden in den Interviews aber auch in der Onlinebefragung die ressortinternen Wirkungscontrollingstellen als wichtiger Motor für die Planung, Koordinierung und Weiterentwicklung der Planungs- und Evaluierungsprozesse in den Ressorts gesehen. Die Ressorts geben auch durchgängig an, dass sie mehr Zeit für die Planung als für das Monitoring und die Evaluierung im Rahmen der Wirkungssteuerung aufwenden.

Trotz der Etablierung des Systems gibt der Großteil der Befragten an, dass die administrative Belastung durch die Wirkungsorientierte Steuerung im Vergleich zu den Einführungsjahren nochmals deutlich gestiegen ist (vgl. Abbildung 21). Die Interviews und die Befragung zeigen aber auch deutlich, dass dies weniger ein Spezifikum der Wirkungssteuerung, sondern ein generelles Problem des allgemeinen Budgetprozesses ist, dessen administrative Belastung für die Fachressorts durch zunehmende Regulierungsdichte und kleinteilige Genehmigungsprozesse in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist.

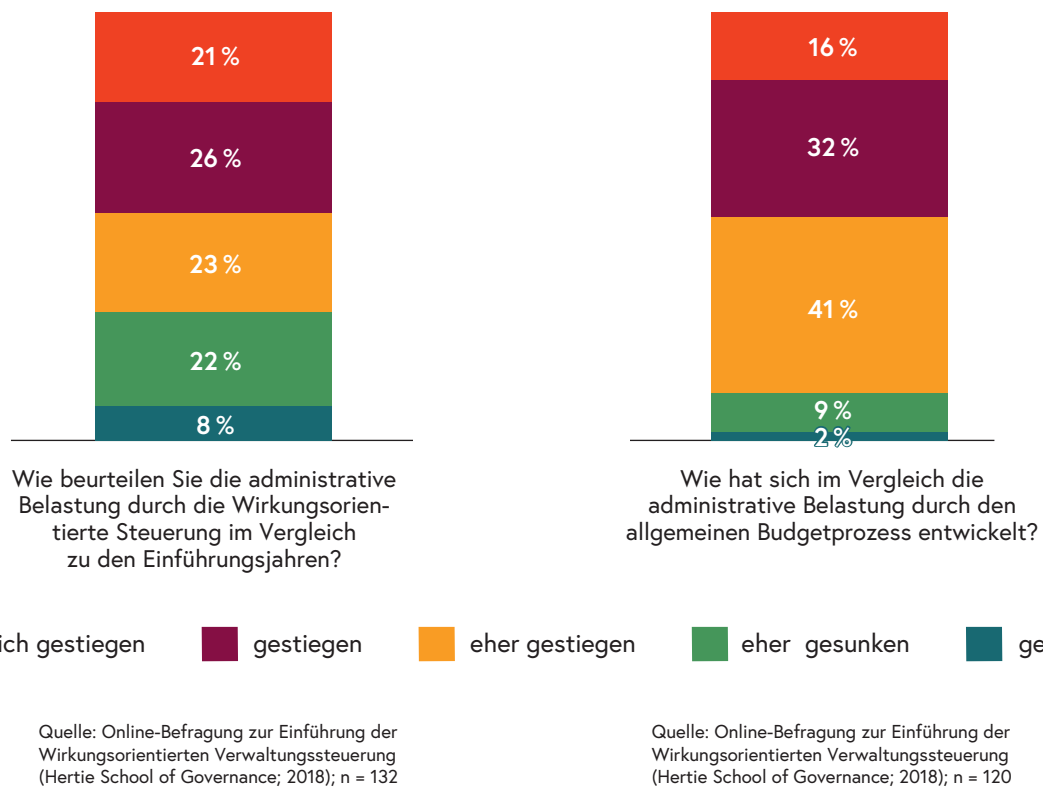


Abbildung 21: Deutlicher Anstieg der administrativen Belastung

Planung

Die Planung umfasst die Erarbeitung und Formulierung von Wirkungszielen, Zielen, Kennzahlen und Maßnahmen für die mittelfristige (Strategiebericht) und einjährige (Bundesvoranschlag, Teilhefte) Haushaltsplanung sowie die ressortinterne Operationalisierung durch die Formulierung der RZL-Pläne. Bei der mittelfristigen Haushaltsplanung geht es um die Formulierung der Ziele auf UG-Ebene für den auf vier Jahre konzipierten Strategiebericht.

Für die jährliche Haushaltplanung machen die internen WCS auf Basis der aktuellen Ressortstrategie einen Erstentwurf und stimmen diesen innerhalb des Ressorts ab. Die abgestimmten Wirkinformationen werden anschließend zur Qualitätssicherung an das BMöDS übermittelt. Die von dort übermittelten Empfehlungen werden dann wiederum intern abgestimmt, wobei die Ressorts nicht zur Umsetzung der Empfehlungen verpflichtet sind, allerdings müssen sie das „Nicht-Umsetzen“ sehr wohl gegenüber der

WCS im BMöDS begründen⁵³. Die finale Erstellung des BVA-Entwurfs erfolgt durch das BMF. Die Teilhefte werden von den Ressorts/obersten Organen eigenständig auf Basis der RZL-Pläne erstellt (siehe Kapitel III.2.1).

Zentrale Herausforderungen im Planungsprozess sehen viele Interviewpartner in folgenden Faktoren:

- **Die Nicht-Einhaltung des Bundesfinanzrahmens und damit einhergehende budgetäre Planungsunsicherheit:** Das Abstecken des mittelfristigen finanziellen Rahmens war ursprünglich dafür gedacht, den Ressorts einen finanziellen Rahmen für die Planung der Politikziele, Maßnahmen und Indikatoren zu geben. Die vielfache Nicht-Einhaltung des Bundesfinanzrahmens⁵⁴ hat allerdings dazu geführt, dass die einjährige Planungsperspektive die zentrale Steuerungsperspektive ist. Die erst kürzlich erfolgte Zusammenlegung der mittelfristigen und jährlichen Budgetplanung verstärkt diese Tendenz und verhindert letztlich eine längerfristige Planung der Wirkungsorientierung in der ursprünglich angedachten Form: *„Die Trennung beider Ebenen sollte hinsichtlich der Wirkungsorientierung Folgendes bewirken: Im Frühjahr Abstecken des finanziellen Rahmens, Zeit bis zum Herbst (jährliche Budgeterstellung) nutzen, um in Kenntnis des finanziellen Rahmens Politikziele, Indikatoren und Maßnahmen zu kalibrieren. Das Zusammenlegen beider Prozesse lässt nicht ausreichend Zeit für die sorgsame Planung der Wirkungsorientierung“.*
- **Unzureichend koordinierte Prozesse im jährlichen Budgetprozess:** Aufgrund der erforderlichen Zeit, die für die Qualitätssicherung und die darauf folgende Abstimmung bleibt, müssen die Wirkangaben im Rahmen des jährlichen Budgetierungsprozesses festgelegt werden, noch bevor das zur Verfügung stehende Budget bekannt ist. Das wird von vielen Interviewpartnern kritisiert, da es zu einer budgetunabhängigen, allgemeinen Formulierung der Wirkangaben führt und damit zu einer weiteren Entkoppelung von Budget- und Wirkangaben beiträgt. Nach Vorliegen der konkreten Budgetwerte kommt es kaum mehr zu Anpassungen oder Veränderungen der vorab festgelegten Wirkungsziele.

53 Lt. § 4 (6) Wirkungscontrollingverordnung müssen nicht umgesetzte Empfehlungen des BMöDS schriftlich begründet werden, werden aber derzeit nicht veröffentlicht. Zudem kann jedes haushaltsleitende Organ zu den im BVA veröffentlichten Empfehlungen des RHs einen Auszug der Stellungnahmen, die in den entsprechenden Prüfberichten veröffentlicht wurden, anfügen (§10 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften (Angaben zur Wirkungsorientierung-VO)).

54 Vgl. dazu etwa auch den Rechnungshofbericht zur „Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes“ (Rechnungshof 2016), der zu dem Schluss kommt, dass die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes „im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit“ mangelhaft ist (S.24). Es wird festgestellt, dass aufgrund von erheblichen Veränderungen (z.B. 6,4 Mrd. EUR im Jahr 2012) weder für BMF noch für die anderen Ressorts eine Planungssicherheit gegeben sei.

- **Die zu starke Entkoppelung von Budgetplanung und Wirkungsplanung:** Obwohl gemeinsam im BVA ausgewiesen, werden Budget- und Wirkarchitektur weitgehend unabhängig voneinander geplant. Die Steuerungslogik der Budgetplanung ist eine rein politische, das Budget gilt als das „in Zahlen gegossene Regierungsprogramm“. „Das BMF hat eine andere Steuerungslogik; die sehen den Cash und die Ressorts geben den Cash aus. Ob das im Bereich A oder Bereich B besser ausgegeben wäre, das ist eine politische Logik. Das hat mit Wirkungen nichts mehr zu tun.“ Die Wirkinformationen sind zwar qualitätsgesichert, allerdings wird kaum darauf geachtet, dass die angegebenen Informationen und Maßnahmen auch entsprechend budgetär gedeckt sind.
- **Der ressortexterne Qualitätssicherungsprozess:** Zahlreiche Ressorts bezeichnen den ressortexternen Qualitätssicherungsprozess und die daraufhin notwendigen ressortinternen Abstimmungsprozesse als sehr zeitaufwendig und kleinteilig. Nicht nur das BMöDS, auch der RH und das BMF (über die Ressortstrategien im Zuge des BFRG sowie über die Überprüfung der Finanzierbarkeit der Maßnahmen) kommentieren die Planungswerte und geben unter Umständen unterschiedliche Empfehlungen.
- **Kurzfristige strategische und strukturelle Änderungen,** z.B. durch Regierungsumbildungen und politische Diskussionen. Damit verbundene Prioritätenverschiebungen in Sektionen führen zu einer Veränderung in den Ressortstrategien und damit u.U. auch zu einer Veränderung in den Wirkangaben (auf Global- und Detailbudgetebene). Die dafür erforderliche unterjährige Flexibilität in der Wirkarchitektur und den dazugehörigen Strukturen und Prozessen ist kaum gegeben.

Aus den Interviews lassen sich aber auch zentrale Erfolgsfaktoren für die Planung erkennen:

- **Eine aktualisierte strategische Planungsbasis** (aktuelle Ressortstrategien, abgestimmt zwischen Minister und GS) ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Planung der Wirkarchitektur effizient und entsprechend den strategischen Prioritäten der Ressorts erfolgen kann. Der Einbezug der einzelnen Sektionen und Abteilungen in die strategischen Planungsprozesse (bottom-up vs. top-down) wird allerdings sehr unterschiedlich gehandhabt, wobei sich vielfach ein gemischter Top-down- und Bottom-up-Ansatz positiv auf die spätere Implementierung auswirkt. Die meisten Ressorts hatten im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung einen Strategieprozess, der in den Folgejahren allerdings wieder an Bedeutung verlor. Wesentlich ist es, dass sich die, durch die neue Bundesregierung erfolgten, politischen Schwerpunktänderungen auch in den strategischen Dokumenten der Ressorts entsprechend widerspiegeln.
- **Ein etabliertes Netzwerk und entsprechender Erfahrungsaustausch und Diskussionen in den Sektionen** erleichtern ressortinterne Planungs- und Ab-

stimmungsprozesse wesentlich. Ob für die Planung dezidiert Wirkungscontrolling-beauftragte in den Sektionen benötigt werden oder ob das Kontaktpersonen in den Abteilungen sind, gibt es unterschiedliche Meinungen und wird in den Ressorts auch unterschiedlich gehandhabt.

- **Interesse und Unterstützung von den Führungskräften:** Damit die Wirkungszielkaskade sinnvoll geplant und für die einzelnen Bereiche operationalisiert und in Folge implementiert werden kann, sind die Einbindung und das Verständnis der zuständigen Führungskräfte wesentlich, je ranghöher die Unterstützung und Einbindung, umso besser. Ein Ressort verfügt etwa über eine „strategische Arbeitsgruppe Wirkungsorientierung“, die sich aus den Sektionsleitungen, deren Stellvertretungen, der Stabstelle Gender, interne Revision und Statistik, sowie Vertreterinnen und Vertretern der ressortinternen WCS zusammensetzt und das Leitungsgremium für die Wirkungsorientierung darstellt.

Monitoring, Evaluierung und Lernen

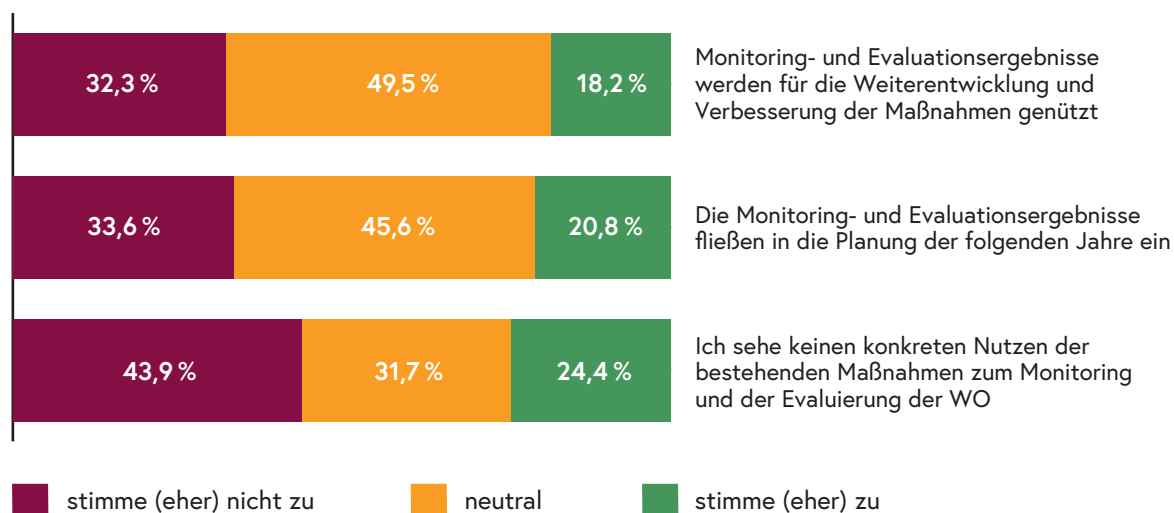
Während Monitoring das Erheben der im Zuge der Wirkungsplanung festgelegten Kennzahlendaten beschreibt, wird im Zuge der Evaluierung ein auf den Monitoring-Daten aufbauender Erkenntnisgewinn generiert. Darauf aufbauend sollte es dann zu weiterführenden Handlungen bzw. Konsequenzen, wie etwa Prozessoptimierung, Ressourcenentscheidung, Anpassung der Maßnahmen oder die Entwicklung neuer Messgrößen, kommen. Diese Konsequenzen aus Monitoring und Evaluierung gelten als eigentlicher Lernschritt und sollten systematisch aus dem Erkenntnisgewinn durch vorheriges Monitoring und Evaluieren abgeleitet werden.

Die Monitoring- und Evaluierungsprozesse für die offizielle Berichtslegung haben sich zunehmend eingespielt und wie auch bei der Wirkungsorientierten Planung gilt die ressortinterne Wirkungscontrollingstelle auch beim Monitoring und der Evaluierung als zentraler Motor und Koordinierungsstelle in den Ressorts.

Unterschiede gibt es in den Ressorts in der Regelmäßigkeit des Monitorings (pro Quartal, pro Halbjahr, etc.), in der Bündelung des Wirkungscontrollings mit dem Ressort- und Personalcontrolling und in der Verwendung der Monitoring- und Evaluierungsergebnisse für die weiterführende Steuerung. Es gibt Ressorts, in denen das Wirkungscontrolling parallel zum Budget- und Personalcontrolling erfolgt und Teil des quartalsmäßigen Controlling-Termins mit der obersten politischen Führungsebene ist. Einige Ressorts setzen für die ressortinterne Steuerung vor allem auf ein Maßnahmencontrolling: *„Statt Wirkungscontrolling haben wir oft ein Maßnahmencontrolling, da Steuerung über (hochaggregierte) Wirkungsziele bei uns nicht möglich ist.“*

Der konkrete Nutzen bzw. die Funktionalität von Monitoring und Evaluierung wird in der Praxis aber vielfach noch als unzureichend erachtet. So nehmen lediglich ein Fünftel der Online-Befragten für ihren Bereich wahr, dass die Ergebnisse des Wirkungs-

controllings für die Weiterentwicklung und Verbesserung von Maßnahmen genutzt werden bzw. in die Planung der nächsten einfließen (siehe Abbildung 22). Ein deutlich höherer Teil der Befragten sieht hingegen keinerlei solche Konsequenzen und über 40% sehen insgesamt keinen konkreten Nutzen der bestehenden Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen im Rahmen der WO. Und insgesamt sind fast 40% der Online-Befragten der Ansicht, dass die Wirkungsorientierung die Lern- und Evaluationskultur im eigenen Ressort nicht gestärkt hat (vgl. Abbildung 18).



Quelle: Online Befragung Hertie School of Governance 2018; n=132

Abbildung 22: Beurteilung von Monitoring und Evaluierung im Rahmen der WO

Verwaltungsinternes Lernen auf Basis der Monitoring- und Evaluierungsberichte findet somit kaum statt. Als zentrale Ursachen, die das verwaltungsinterne Lernen aufgrund des Evaluierungsberichtes erschweren, wurden in den Interviews wiederholt folgende Aspekte genannt:

- **Zeitpunkt des Berichtes:** Die Übermittlung der Monitoring-Daten an die WCS und die darauffolgende Berichtslegung im Nationalrat finden zu einem Zeitpunkt statt, in dem die internen Planungen für das darauffolgende Jahr bereits abgeschlossen sind. Die Informationen stehen erst zu spät zur Verfügung.
- **Verfügbarkeit der Kennzahlen:** Dort wo Kennzahlen regelmäßig erhoben werden können und die ressortinterne Weitergabe der Daten unkompliziert ist, werden Wirkinformationen mehr genutzt als in jenen Ressorts, in denen Kennzahlen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung vorliegen oder nur schwer zugänglich sind. Hinzu kommt bei manchen Ressorts, dass der Erhebungszeitraum ihrer Kennzahlen aufgrund externer Faktoren nicht mit dem offiziellen Evaluierungszeitraum übereinstimmt (so orientieren sich Studierendenzahlen etwa am akademischen Jahr und nicht am kalendarischen Jahr).

- **Zeitliche Verzögerungen bei der Wirkung:** Die Wirkung von unterjährig veranlassten Maßnahmen lässt sich oft erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren feststellen. Aufgrund der jährlichen Evaluationsverpflichtung und dem Rechenschaftsdruck gegenüber dem Parlament ist man aber darauf angewiesen, dass sich intendierte Wirkungen bereits nach kurzer Zeit in den Kennzahlen widerspiegeln. Präventiv wird deswegen das Ambitionsniveau der Zielwerte niedrig angesetzt, was einem Lernen nur begrenzt förderlich ist.
- **Maßnahmenebene wird vernachlässigt:** Der Fokus der Evaluation im Bericht zur Wirkungsorientierung liegt auf den Wirkungszielen und Kennzahlen auf UG-Ebene. Die aus Sicht der Ressortsteuerung deutlich wichtigeren Maßnahmen auf der GB-Ebene werden nicht bzw. nur sehr begrenzt (in der narrativen Gesamtbeurteilung zum Wirkungsziel) berücksichtigt.

Zwar wird in allen Interviews bestätigt, dass negative Evaluationsergebnisse im Wirkungsorientierungsbericht analysiert werden und gegebenenfalls Maßnahmen entwickelt werden, verwaltungsinternes Lernen findet aber weitgehend entkoppelt von der WO statt. *„Lernen findet statt in den Ressorts, halt nicht auf der Roman-Ebene (auf dem Papier). Das findet statt, wenn die Ergebnisse mit den Beteiligten gemeinsam durchgegangen werden. [...] Evaluierung muss laufend passieren. Wenn man das irgendwann machen muss, dann wird das ein Papiertiger.“* In einigen Ressorts werden Informationen aus der WO allerdings positiver gesehen und für Verbesserungen konkret genutzt: *„... unsere Kennzahlen sagen, ob das gut oder schlecht ist. [...] Dann muss jede Organisationseinheit überlegen, wie gehe ich damit um, wenn wieder ein Problem auftaucht, und wie muss ich mich darauf vorbereiten. Wir reagieren oft erst, wenn etwas schon passiert ist. Das geht gar nicht anders. Aber was man sicherstellen kann, ist, dass die Prozesse gut funktionieren. Und dass wir aus den Erfahrungen aus der Vergangenheit was zurechtgelegt haben.“*

Damit evidenzbasiert gearbeitet werden kann, ist eine zeitnahe Verfügbarkeit von entsprechenden Monitoring-Daten sowie eine entsprechende Diskussions- und Transparenzkultur in der Behörde entscheidend. Zudem ist die Integration und Übersetzung der hochaggregierten Wirkungsziele auf die operative Steuerungsebene (Wirkungskaskade) unabdingbar, um Lernen und damit Optimierungsschritte im konkreten Verwaltungskontext zu ermöglichen.

IV.3.2 Budgetunterlagen und Berichte

Insgesamt wird festgestellt, dass der Umfang der Berichte und Unterlagen an das Parlament massiv zunimmt. Im Sinne der mit der Haushaltsrechtsreform bezweckten höheren Transparenz gegenüber dem Parlament ist der vermehrte Informationsfluss auf den ersten Blick positiv zu beurteilen, allerdings wird diese Entwicklung von vielen

Befragten auch hinterfragt. Zwar erhält das Parlament mehr Informationen, gleichzeitig gehen wesentliche Aussagen in der Fülle an Informationen unter.

Einige Interviewpartner sehen diese Entwicklung sehr kritisch: Dadurch wird erreicht, dass im Nationalrat über einzelne Kennzahlen und Buchungssätze und nicht über das „große Ganze“ diskutiert wird. Der Nationalrat sollte sich auf strategische Diskussionen und Entscheidungen fokussieren und nicht in der Diskussion von Einzelkennzahlen verlieren. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass darauf in der Gestaltung und Informationsaufbereitung der Berichte für das Parlament stärker Rücksicht genommen werden müsse. Einen Grund, warum der Informationsumfang inflationär zunimmt, sehen die Befragten vor allem in der Verwaltung selbst: *„Jeder schaut, was der andere macht und reagiert drauf. Der Papiermoloach wird immer größer und größer.“*

Allgemein sehr geschätzt werden die Berichte des Budgetdienstes zum Budgetbericht und zum Wirkungsorientierungsbericht. Allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass die Abgeordneten (und damit die eigentliche Zielgruppe) damit die Unterlagen aus der Verwaltung selbst nicht mehr lesen. Auch hier besteht Optimierungsbedarf, denn *„irgendjemand produziert an der Zielgruppe vorbei. Der Abgeordnete muss letztlich zwei Berichte lesen; zur Vorbereitung eines Ausschusses sind zwei Berichte extrem aufwendig.“*

Aus einer systemischen Perspektive wird der durch die Unterlagen und Berichte generierte Rechenschaftsdruck der Ministerinnen und Minister gegenüber dem Parlament vielfach sehr positiv gesehen: *„Die dort festgelegten Ziele und Maßnahmen sind wichtig. Als Beamter kann ich dadurch meinen Politiker festnageln. Dadurch, dass das im Parlament abgesegnet wird, kann ich später auch sagen „ihr wolltet das ja“. [...] Wenn ihr das wegsparen wollt, dann müsst ihr das zumindest argumentieren.“* Die meisten Interviewpartner sprechen sich daher klar gegen eine Abschaffung des Berichts zur Wirkungsorientierung aus: *„Der Bericht zur Wirkungsorientierten Steuerung ist der notwendige Stachel im Fleisch der Bürokratie. Der Bericht muss bleiben, in dem Moment wo man den Druck mit dem Bericht wegnimmt, ist es vorbei.“*

Budgetunterlagen

Ob die Aussagekraft der Budgetunterlagen (BVA, Budgetbericht, Strategiebericht, Teilhefte) durch das Einfügen der Wirkinformationen verbessert wurde, wird in der quantitativen Online-Befragung sehr unterschiedlich gesehen (vgl. Abbildung 18): 27,9% die das klar bestätigen stehen 32,4% gegenüber, die keine Verbesserung sehen.

Die qualitativen Interviews bestätigen dieses differenzierte Bild. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Budgetunterlagen zwar informativer, aber gleichzeitig auch schwieriger lesbar sind: *„Es ist transparenter [...]. Ich finde mich gut zurecht. Ich finde es nicht schlecht, dass man bis in die Detailbudgets hinuntergeht. Ja, es ist viel. Aber insgesamt würde ich das mit einem leichten Plus bewerten.“*

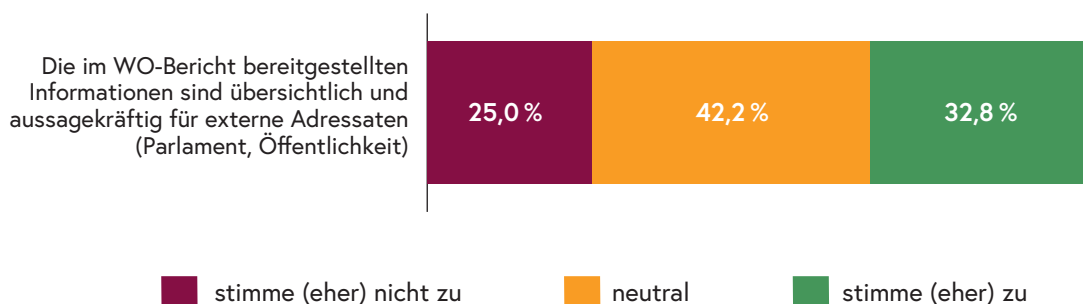
Positiv hervorgehoben wird, dass die Abgeordneten durch die Integration von Wirkinformationen in das Budget gute Anhaltspunkte für eine inhaltliche Debatte erhalten. Gleichzeitig wird kritisiert, dass nicht ersichtlich wäre, für welche Wirkungen und Prioritäten welche budgetären Ressourcen aufgewendet würden. Obwohl in ein Dokument (den BVA) integriert, stehen budgetäre und inhaltliche Informationen parallel nebeneinander, und gerade bei größeren Vorhaben und Maßnahmen ist nicht ersichtlich, welche finanziellen Mittel genau dafür budgetiert sind.

Insgesamt lässt sich die klare Notwendigkeit einer weiteren Verbesserung der Budgetunterlagen herauslesen. „Die Budgetunterlagen wurden als Schaufenster der Ressorts gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament konzipiert. Da besteht noch erheblicher Nachholbedarf.“ Es geht darum, die Unterlagen zu kondensieren, wesentliche (politische) Schwerpunkte hervorzuheben und zielgruppengerecht aufzubereiten. Ein Kritikpunkt der dabei immer wieder kommt, ist, dass die Abgeordneten selbst nie gefragt wurden, was sie brauchen würden, um ihre Funktion als parlamentarische Steuerungs- und Kontrollinstanz besser wahrnehmen zu können.

Berichte

Eine Mehrheit der Interviewpartner findet die im Bericht zur Wirkungsorientierten Steuerung an das Parlament vorgestellten Informationen informativ und aussagekräftig. „Wenn sich jemand wirklich informieren will, was wir machen, dann bekommt er/sie damit wirklich einen guten Einblick. Wir schreiben da durchaus Fakten rein. Die narrativen Teile haben Sinn, das ist mit Hirn gemacht worden. Wenn man was wissen will, findet man das da drin. Dass es die interessierte Öffentlichkeit nicht nutzt und die Parlamentarier das nicht kennen, ist auch eine Frage, wie die Volksvertreter das Volk vertreten. Aufbereitet ist es gut. Den Old-school-pdf-Bericht kann man gut nutzen, wenn man es täte.“

Etwas kritischer wird das in der Online-Befragung gesehen, wo knapp ein Drittel der Befragten klar zustimmt, dass der WO-Bericht für externe Adressaten aussagekräftig und übersichtlich ist. Rund ein Viertel der Befragten beurteilt das allerdings deutlich kritischer (vgl. Abbildung 23).



Quelle: Online Befragung Hertie School of Governance 2018; n=132

Abbildung 23: Beurteilung der WO-Berichte für externe Adressaten

Insgesamt überwiegt die Ansicht, dass die Fülle an Informationen und Kennzahlen im Bericht zu umfangreich für den Nationalrat als primären Adressaten des Berichts ist. Viele plädieren für einen zielgruppenspezifischeren Ansatz in der Berichtslegung, der auf die Notwendigkeiten der Parlamentarier stärker Rücksicht nimmt. Zudem werden in den Interviews auch einige weitere Faktoren aufgezeigt, die die Relevanz der Berichte im Nationalrat schmälern:

- Es besteht mittlerweile die Tendenz, dass auf vier Jahre angelegte Zielwerte bereits im ersten Jahr als erreicht eingestuft werden (siehe auch Ambitionsniveau Ziele). Vor allem bei den Kennzahlen auf Wirkungsebene ist diese Entwicklung markant (2016 wurden 51% der Kennzahlen „überplanmäßig“ erreicht, 27% „zur Gänze erreicht“). Das wirkt sich negativ auf die Aussagekraft der Berichte gegenüber dem Parlament aus.
- Der Bericht zur WO beschränkt sich auf die Wirkungsziele und damit verbundenen Kennzahlen auf UG-Ebene. Die Maßnahmen auf GB-Ebene werden maximal im narrativen Teil ergänzt, budgetäre Angaben fehlen komplett. Dies fördert einerseits die strategische Makrodebatte im Parlament, gleichzeitig schmälert es aber auch die Aussagekraft des Berichtes. Der Erfolg von politischen Großvorhaben und Schwerpunktprojekten lässt sich dadurch kaum beurteilen.
- Insgesamt wird auch kritisiert, dass der WO-Berichterstattung sowie der (nicht gleichzeitig stattfindenden) Rechnungsabschlussdebatte im Parlament zu wenig Gewicht beigemessen wird. Dadurch sinkt der Rechtfertigungsdruck gegenüber dem Parlament, was sich letztlich negativ auf den gesamten Planungs- und Steuerungsprozess (Budget, Personal und Wirkungsorientierung) auswirkt.

IV.3.3 Website www.wirkungsmonitoring.gv.at

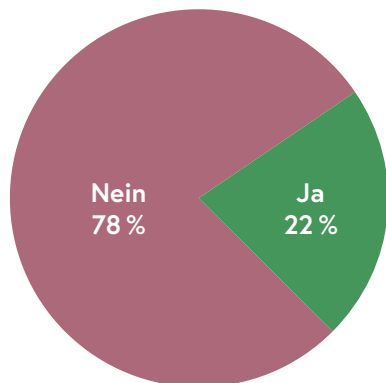
Parallel zum Wirkungsorientierungsbericht wurde mit der Website www.wirkungsmonitoring.gv.at ein unterjähriges Berichtstool installiert, über das externe Zielgruppen differenzierte, nutzerrelevante und aktuelle Informationen aus dem Wirkungsmonitoring-Datenpool abrufen können. Alle Interviewpartner unterstreichen die Notwendigkeit dieses Ansatzes und sehen das Potential einer derartigen Weblösung für die externe Kommunikation der Verwaltungsdienstleistungen. Gleichzeitig sind sich die Befragten einig, dass es gerade bei der Visualisierung „viel Luft nach oben“ gäbe. Selbst für die erfahrenen WICOs scheint die Website nicht immer klar bedienbar. Es bedarf weniger einer grundsätzlichen Neukonzeption der Website, sondern vielmehr seien „kleinere Verbesserungen, die man leicht durchführen könne“ nötig. Auch hier scheint die Nutzereinbindung bei der Weiterentwicklung eine zentrale Rolle zu spielen.

IV.3.4 IT-Tool

Für die ressortübergreifende Planung und das ressortübergreifende Monitoring werden zwei unterschiedliche elektronische Tools verwendet, einerseits das vom BMF entwickelte SPSS-Tool, das die geplanten Angaben zum Budget und der Wirkungsorientierung integriert, andererseits das vom BMöDS entwickelte eWO-IT Tool, in dem die Monitoringdaten für die Wirkungsorientierung laufend aktualisiert werden und als Grundlage für die Website www.wirkungsmonitoring.gv.at verwendet werden. Zudem generiert es den Wirkungsorientierungsbericht an den Nationalrat. Daneben haben einige Ressorts für die ressortinterne operative Planung, Steuerung und Evaluierung IT-Tools entwickelt (z.B. AutoRZL im BMI, prevero im BMASGK). Diese auf die Ressorts zugeschnittenen Tools vereinen auf operativer Ebene die budgetäre Perspektive (Ergebnisrechnung, Kosten- und Leistungsrechnung), die Personalperspektive und die Perspektive der Wirkungsorientierung (AutoRZL – BMI, prevero – BMASGK) und werden für die operative Steuerung in den Ressorts verwendet, stellen aber die Ausnahme dar: lediglich 22% der Online-Befragten gaben an, dass ihr Ressort ein eigenes internes IT-Tool für die Wirkungsorientierte Steuerung umgesetzt hat (vgl. Abbildung 24).

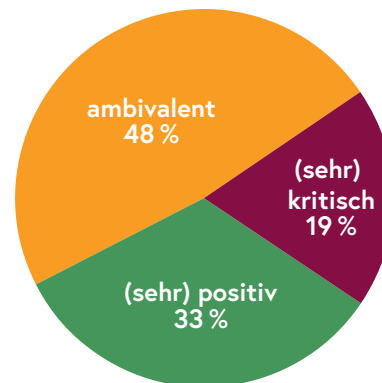
Die Qualität des ressortübergreifenden IT-Tools des BMF, mit welchem die Wirkangaben geplant werden, wird relativ positiv beurteilt. Knapp ein Drittel der Befragten sieht es als klar positiv und lediglich 19% sehen es kritisch, was im Hinblick auf allgemein kritisch gesehene IT-Tools auf eine relativ gute Akzeptanz des Instruments schließen lässt (vgl. Abbildung 24).

Verfügt Ihre Organisation über ein zusätzliches eigenes internes IT-Tool für die Wirkungsorientierte Steuerung?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 111

Wie beurteilen Sie die Qualität des bundeseinheitlichen Planungstools zur Erstellung der WO Budgetunterlagen?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 110

Abbildung 24: Bundesweites WO-Planungstool und behördeneigenes IT-Tool für die WO

Die Interviews bestätigen das ebenfalls. So wird etwa die Datenspiegelung im Rahmen der Erstellung des Doppelbudgets als sehr hilfreich angesehen. Allerdings scheint vor allem die Funktionalität des Planungstools in Spitzenzeiten (Budgeterstellungprozess) aufgrund der hohen Auslastung nicht immer gewährleistet zu sein. „Wir haben die Schwierigkeit, dass das dauernd abstürzt. Man muss zwischenspeichern, das dauert ewig. Wenn man große Änderungen bei den Zielen/Maßnahmen vornehmen will, muss man das öfters eingeben, weil das nicht sofort gespeichert wird.“

Viele der Interviewpartner sehen in den Planungs- und Evaluierungstools und den dahinterliegenden Datenbanken ein erhebliches Potential für die Weiterentwicklung und Verbesserung des Gesamtsystems:

- Datenaufbereitung: Gewünscht wird eine bessere Nutzung der im Tool vorhandenen Monitoringdaten für Visualisierungen und Aufzeigen von Zusammenhängen, um ressortinternes Lernen zu verstärken und die Ressortsteuerung letztlich effektiver zu machen. Damit einher geht die Öffnung des Tools für die Ressorts, sodass die Ressorts keine teuren Neuanschaffungen machen müssen und gleichzeitig eigene Leistungen nach Bedarf hinzu entwickeln können (Beispiel Open-source-Technologie).
- Zur-Verfügung-Stellung eines operativen Planungstools für die Ressorts (in Anlehnung an die bereits entwickelten Tools in einzelnen Ressorts), das die Ressorts dann nach ihren Bedürfnissen weiter anpassen und gestalten können.

- Integration von Budgetplanungstool und eWO: die weitere Integration der beiden Systeme sollte dazu führen, dass budgetäre Planung und Wirkungsorientierte Planung und Evaluierung aus einer Hand erfolgen (*one-stop-shop* für Beamte).
- Damit einher geht die Schaffung von Schnittstellen zu den ressortinternen Tools: die Kennzahlen müssen bisher von den Ressorts händisch eingetragen werden, was einen erheblichen Mehraufwand bedeutet.

IV.4 Zuständigkeiten und Akteure

Wesentlich für die erfolgreiche Implementierung, Erhaltung und Weiterentwicklung des Systems der Wirkungsorientierung ist das Netzwerk an involvierten Verwaltungseinheiten im Bereich der Exekutive und der Legislative und insbesondere eine gute Abstimmung und Koordination zwischen diesen. Im Folgenden werden die Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner zu den wesentlichsten Akteuren kurz dargestellt.

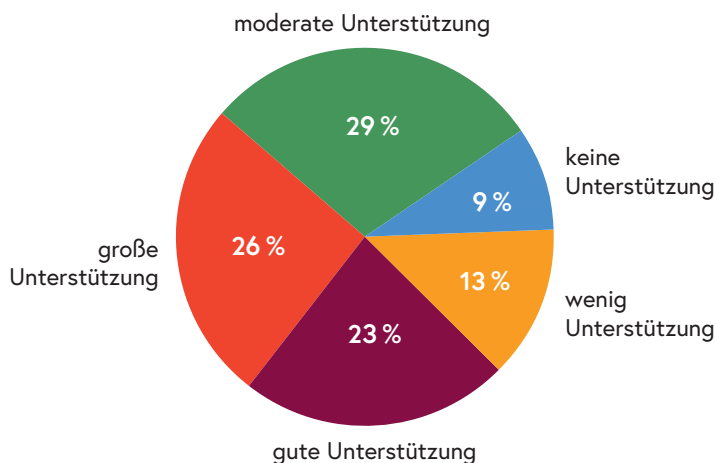
An der Umsetzung der Wirkungsorientierung in der österreichischen Bundesverwaltung ist eine Vielzahl an Akteuren und Institutionen in unterschiedlichen Funktionen beteiligt. Als zentrale Unterstützung für die Umsetzung der WO in den Ressorts/ Behörden werden von den Befragten insbesondere die ressortübergreifende WCS im BMöDS sowie die ressortinternen WCSn in den einzelnen Ressorts gesehen. Insbesondere letztere werden von den Online Befragten als mehrheitlich unterstützend wahrgenommen (vgl. Abbildung 25).

Ressortinterne Wirkungscontrollingstellen: Alle Ressorts haben eine ressortinterne WCS, die in der Präsidiale oder beim Generalsekretär angesiedelt ist. Zumeist ist sie dort in die Budget- oder Controllingabteilung integriert, in einzelnen Ressorts ist sie beim Personalbereich bzw. bei der ressortinternen Innovationsabteilung angesiedelt. Unterschiede gibt es v.a. in den personellen Kapazitäten und in dem damit einhergehenden Aufbau des ressortinternen Wirkungscontrolling-Netzwerks. Einige Ressorts haben WO-Beauftragte bzw. eine eigene sektionsweite WCS, in anderen kommuniziert die zentrale WCS direkt mit den Fachabteilungen. Das hat Vor- und Nachteile: Die Qualität der Wirkinformationen ist insbesondere in jenen Ressorts als besser eingeschätzt, in denen es eine entsprechend mit Ressourcen versehene zentrale sektionsübergreifende WCS mit dazugehörigen Kontaktstellen in den Sektionen gibt. Es gibt aber auch Warnungen, dass die Wirkungsorientierung dadurch zu einem Parallelsystem wird, das von den WICOs unabhängig von den strategischen Planungszuständigkeiten im Ressort betrieben wird. Wirkungscontrollingbeauftragte in den Sektionen sollten deswegen zentral bei der Sektionsleitung angesiedelt sein.

Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle - WCS: Insgesamt wird die Arbeit der WCS mehrheitlich geschätzt (vgl. Abbildung 25). Hingewiesen wird etwa auf

die Sachkompetenz und das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie das Bemühen um eine partnerschaftliche Begegnung auf Augenhöhe. „Es ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit, ich habe nicht das Gefühl, mir sitzt das BKA (jetzt BMöDS) im Nacken.“ Die Aufgaben der WCS sehen viele in der generellen ressortübergreifenden Koordination (Termine, Formulare, ressortübergreifende Prozesse), in der Zur-Verfügung-Stellung und Optimierung der Tools, Bereitstellung von Schulungen und Know-how, internes Consulting und innerbetriebliche Beratung bei der Umsetzung der WO, sowie der Qualitätssicherung. Die WCS wird auch als Schnittstelle der Verwaltung zum Parlament gesehen, die die Ergebnisse aus den parlamentarischen Budgetausschüssen direkt an die zuständigen ressortinternen WICOs berichtet. Allerdings wird die von der WCS angedachte Veröffentlichung der Empfehlungen zu den Wirkangaben (diese wurden bislang nicht veröffentlicht) von den Befragten weitgehend kritisch gesehen: „Sie geben oft dieselben Empfehlungen, ohne zu hinterfragen, warum das nicht umgesetzt wurde“. Vielmehr wünschen sich einige vermehrt inhaltliche Unterstützung: „Die Kommentare der WCS sind zu kleinteilig und nur auf die Wirkangaben begrenzt. Die WCS sollte bei der Feststellung der ressortübergreifenden Kohärenz unterstützen und weiße Flecken in der Wirkungslandschaft im Hinblick auf wichtige strategische Dokumente aufzeigen.“ Das würde auch die Arbeit der ressortinternen Wirkungscontrollingstellen unterstützen „Es geht um Koordinationsthemen: Wenn ich im eigenen Haus nicht gehört werde, vielleicht nützt es dann, wenn es von der WCS kommt.“

Wie unterstützend nehmen Sie die Wirkungscontrolling-Stelle im BMöDS für die Umsetzung der WO in Ihrem Ressort wahr?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 126

Abbildung 25: Wahrnehmung der Wirkungscontrollingstelle im BMöDS

Bundesministerium für Finanzen: Insgesamt scheint über die letzten Jahre die Hauptpromotorenfunktion für die WO vom BMF (das insbesondere bei der Konzeption und Einführung der HHRR eine klare Promotorrolle einnahm) zumindest teilweise an die ressortübergreifende WCS des BMöDS übergegangen zu sein. In vielen Interviews wird betont, dass seit dem Weggang des ehemaligen Leiters der Budgetsektion im BMF, *„die treibende Kraft im Finanzministerium für die Wirkungsorientierung“* fehlt und das Verständnis für die Wirkungsorientierung nur mehr beschränkt ist. Dementsprechend wird das BMF von den Befragten nur als wenig unterstützend wahrgenommen. In den Interviews wurde vielfach auf die im BMF weiterhin dominierende Inputsicht hingewiesen. *„Das BMF hat eine andere Steuerungslogik: Die sehen den Cash und die Ressorts geben den Cash aus. Ob das im Bereich A oder im Bereich B besser ausgegeben wäre, das ist eine politische Logik. Das hat mit Wirkungen nichts mehr zu tun.“* Wobei in den Ressorts durchaus Verständnis dafür herrscht, dass das Hauptaugenmerk des BMFs darauf liegt, das Budgetdefizit in Grenzen zu halten; zumal das BMF nach wie vor als Hüterin der Effektivität und Effizienz in der Mittelverwendung gesehen wird und sich die mittelfristige Haushaltsplanung als nur bedingt verbindlich herausgestellt hat. Es wird allerdings kritisiert, dass die Budgetsteuerung des BMFs ganz im Gegensatz zur Intention der HHRR und Wirkungsorientierung sehr kleinteilig ist bzw. in den letzten Jahren noch kleinteiliger geworden ist und das BMF auch inhaltliche Vorgaben an die zuständigen Fachressorts macht. *„In den berühmten Kuchenstückbriefen vom Finanzminister stehen nicht drei Zahlen für das Globalbudget drinnen. Da steht sehr genau, wie viel Geld wofür zu verwenden ist. Wir sind nicht sehr frei, was die Verwendung der Mittel betrifft. Da tun wir uns dann auch schwer, die Ergebnisverantwortung und die Ressourcenverantwortung herzustellen, wenn alles schon vorgegeben ist.“* Einige Interviewpartner äußerten ihre Kritik noch deutlicher: *„Die Grenze der Wirkungsorientierung liegt beim BMF: Wenn das einen Deckel definiert, dann ist das ein Deckel; da nützt auch die beste Wirkungsorientierung nichts mehr.“*

Der Exekutive gegenüber stehen das Parlament inklusive Budgetdienst und der Rechnungshof, die von der Verwaltung als „Watchdogs“ gesehen werden und für die Funktion und Relevanz der WO im Rahmen des demokratischen Systems wesentliche *Check-and-balance*-Funktionen übernehmen.

Budgetdienst des Parlaments: Neben der ressortübergreifenden WCS gilt der Budgetdienst als wesentlicher Promotor und Systemerhalter der Wirkungsorientierung, der als *„Übersetzer von Verwaltungshandeln zum Parlament und umgekehrt“* umfassend geschätzt wird. Als zentrale Aufgabe wird einerseits die Übersetzungsfunktion gesehen, die er an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Parlament innehat. Zu seinen Services zählen u.a. die Erstellung der Budgetanalysen, der Wirkungsziellandkarte, der Erläuterungshefte pro UG, sowie der Follow-up-Bericht aus den parlamentarischen Diskussionen (Multiplikatorfunktion). Andererseits tragen seine Schulungen und Informationsveranstaltungen wesentlich dazu bei, dass Parlamentarier das Instrumentarium und System der Wirkungsorientierung besser verstehen und damit in weiterer

Folge im Nationalrat darauf Bezug nehmen können. Im Unterschied zu den Rechnungshofberichten erfolgen die Berichte des Budgetdienstes nicht ex-post, sondern im Zuge des laufenden Budgetprozesses; damit sind sie zukunftsgerichteter, aber auch politischer und bieten Parlamentariern konkrete Ansatzpunkte für Nachfragen. Von vielen Interviewpartnern wird der Budgetdienst deswegen „als der größte Hebel für Veränderung“ gesehen. Verbesserungsbedarf wird allenfalls noch in der stärkeren Einweisung der Parlamentarier in die Wirkungsorientierung gesehen. So hat die gestiegene Zahl an neuen Parlamentariern im Zuge der vergangenen Nationalratswahl den Handlungsbedarf stark erhöht.

Der Nationalrat und der Budgetunterausschuss: Neben der Kontrollfunktion (viele Befragte verwenden das Wort „Aufsichtsrat“) hat der Nationalrat auch die Aufgabe der politischen Makrosteuerung. Der Nationalrat hat eine besonders hohe systemische Relevanz, weil er die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Verwaltung mit der Wirkung ihres Handelns konfrontiert und einen Rechtfertigungsdruck erzeugen kann. In der Praxis wird das laut den Befragten allerdings noch zu wenig gelebt: *„Zwar haben einige wenige Abgeordnete aus dem Unterausschuss Fragen in die Fachausschüsse gebracht und so die Minister mit der Wirkungsorientierung konfrontiert, dieses Hinaustragen müsste man allerdings verstärken.“* In den vergangenen Jahren hat sich die Kenntnis der Wirkungsorientierung bei den Abgeordneten erhöht, allerdings gibt es zwischen den Fraktionen und dort selbst zwischen den Abgeordneten unterschiedlich hohes Interesse. Positiv im Hinblick auf die Gesamtrelevanz wird etwa eine erste Anfrageserie über die Wirkinformationen von den Neos im Jahr 2017 gesehen.

Die Einrichtung des Budgetunterausschusses wird von vielen begrüßt, da die Abgeordneten in diesem Rahmen mit den fachlich zuständigen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern ausführlicher über die inhaltliche Arbeit sprechen können und dies der sachlichen Diskussionsführung dient; gleichzeitig wird aber auch kritisiert, dass die Diskussion teilweise zu kleinteilig wird und sich an einzelnen Kennzahlen aufhängt. *„Das hängt halt auch davon ab, was man den Abgeordneten vorlegt. Wenn das kleinteilige Kennzahlen sind, dann wird man darüber diskutieren.“* Um notwendige Verständnisfragen bereits im Voraus zu klären und damit der inhaltlichen Diskussion im Ausschuss mehr Raum zu geben, hat das Wissenschaftsministerium etwa vorab eine Veranstaltung für die Wissenschaftssprecherinnen und -sprecher aller Parteien organisiert, um technische und Verständnisfragen zu klären. *„Dies ist bei den Teilnehmerinnen gut angekommen“* und könnte auch als Modell für andere Ressorts dienen. Wesentlich für die Qualität der Diskussionen im Budgetunterausschuss erscheint auch, dass die fachlich zuständigen Ressorts zu den jeweiligen Wirkungszahlen befragt werden, da die koordinierenden Stellen wie BMF und BMöDS inhaltlich nur bedingt Rede und Antwort stehen können.

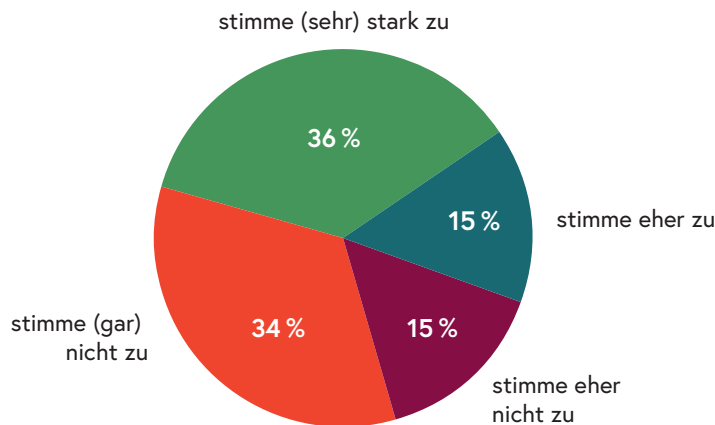
Rechnungshof: Der Rechnungshof wird von vielen Befragten in Bezug auf die Wirkungsorientierung als sehr marginal wahrgenommen. Die veröffentlichten Stellungnahmen des RHs im BVA zu den Globalbudgets werden von vielen als wenig hilfreich, sehr allgemein und „mit wenig Neuigkeitswert“ beschrieben. Es sind vielfach lediglich Auszüge aus den bereits bekannten Prüfberichten, die wenig Bezug zu den jeweiligen Globalbudgets haben. *„Teilweise weiß ich gar nicht, was die damit meinen. [...] Unsere Antworten sind entsprechend allgemein gehalten, es ist nicht greifbar. Dementsprechend ist das nur noch eine Schreibübung.“* In einigen Interviews wurde angeregt, diese Kommentarmöglichkeit konsequenterweise wieder abzuschaffen. Auch die bislang getätigten Prüfberichte seien sehr spezifisch ausgelegt; die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter unterstreichen allerdings auch, dass *„die Außensicht [...] ja gewünscht (ist), wir brauchen diese Berichte. Das hilft uns bei der Weiterentwicklung.“* Und weiter: *„Der Rechnungshof soll sich lösen von seinen Formalprüfungen“, „ich will, dass der Rechnungshof hier Empfehlungen ausspricht im Hinblick auf die Wirkungsstruktur, also mehr strategisch analysiert.“*

IV.5 Führung und Steuerung

In den vergangenen Kapiteln wurden der Aufbau der Wirkarchitektur, die Prozesse und Tools sowie die Zuständigkeiten und Akteure der Wirkungsorientierung ausführlich analysiert. Dieses Kapitel widmet sich nun abschließend einer der zentralen Fragen dieser Studie: der „Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierung“ in der österreichischen Bundesverwaltung. Es soll dabei vor allem die Relevanz der Wirkungsorientierung für die Steuerung im Exekutivbereich, d.h. für die verwaltungsinterne Steuerung sowie die politische Steuerung im Exekutivbereich (Minister und Kabinette) in den Fokus genommen werden.

Während die Mehrheit der Befragten insgesamt angibt, dass die Bedeutung der Wirkungsorientierung seit ihrer Einführung in den Ressorts/Behörden wesentlich gestiegen ist (vgl. Abbildung 16), ergibt die Online-Befragung im Hinblick auf die Relevanz für die ressortinterne Führung und Steuerung ein wesentlich differenzierteres Bild (vgl. Abbildung 26).

In meiner täglichen Praxis sehe ich keine Auswirkungen der Wirkungsorientierten Steuerung



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 136

Abbildung 26: Praktische Relevanz in der täglichen Praxis

Die Online-Befragung bestätigt, dass die Wirkungsorientierte Steuerung durch die politische Leitung der Ressorts vielfach klar mitgetragen und unterstützt wird (vgl. Abbildung 19), auch wenn das von einem Viertel der Befragten weiterhin nicht gesehen wird. Deutlich geringer fällt die Einschätzung der Unterstützung durch die Führungskräfte des Ressorts aus (hier ist der Anteil Befragter, die das nicht sehen, höher als derer, die das sehen). Knapp die Hälfte der Befragten ist der Meinung, dass ihr Ressort ohne gesetzliche Verpflichtung auf die WO verzichten würde. Einer der zentralen Kritikpunkte ist, dass die WO nur ungenügend mit der Budgetsteuerung verknüpft ist, was sich auf die Relevanz im Ressort klar negativ auswirkt. Budgetsteuerung erfolgt immer noch stark nach anderen Kriterien, als in der Wirkungsorientierung vorgesehen.

Die Interviews verstärken dieses Bild einer noch deutlich ausbaufähigen Relevanz. So wird hingewiesen, dass die WO vor allem auf politischer Ebene vielfach noch als etwas gesehen wird, „*das die Verwaltung für sich macht*“, zumal die Ziele und Maßnahmen aus der Verwaltung kommen und Wirkungsziele oft über Legislaturperioden hinaus konstant bleiben (siehe Kapitel IV.2). Das mangelnde politische Interesse für Planung, Monitoring und Evaluation der Wirkungsorientierung wird in den Interviews auch als wesentlicher Hindernisgrund angeführt, warum die Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierung hinter ihren Möglichkeiten bleibt.

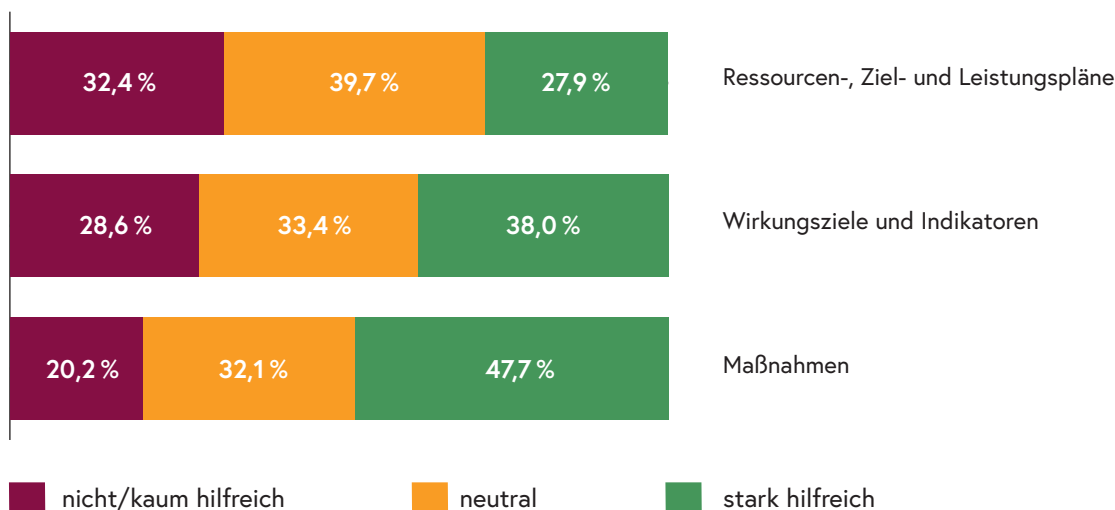
Der Großteil der befragten Führungskräfte sieht in der Wirkungsorientierung trotzdem ein wichtiges ressortinternes Führungs- und Kommunikationsinstrument. „*Als Ressortleiter bin ich davon abhängig, dass meine Führungskräfte wissen, wofür sie Mitarbeiter und Ressourcen investieren. Wenn ich klare Ziele formuliere, dann können*

Mitarbeiter besser Maßnahmen für ihr Handeln zuordnen. [...] Es ist ein Kommunikationsinstrument: Management braucht so etwas, um Commitment bei den Mitarbeitern zu bekommen“. Und die Wichtigkeit grundlegender Ziele wird auch allgemein anerkannt: „Ohne Ziele ist jeder Hafen richtig“.

Wie vielfach in der internationalen Verwaltungspraxis beobachtbar, stimmen Idee der Wirkungsorientierung und die gelebte Praxis nur teilweise überein. Ressortintern wird hauptsächlich über Budget- und Personalmaßnahmen gesteuert, Wirkinformationen sind dabei oft nur von sekundärer Bedeutung.

- **Personalsteuerung:** Für die Relevanz der WO bei der operativen Personal- und Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterführung ist es wesentlich, dass es den Führungskräften gelingt, die abstrakten Wirkungsziele in konkrete Leistungs- und Ergebnisziele zu übersetzen und diese in das Mitarbeitergespräch einzubinden. Die Interviews haben gezeigt, dass hierbei nicht nur zwischen den Ressorts, sondern auch zwischen einzelnen Sektionen und Abteilungen große Unterschiede festzustellen sind, inwiefern das gelingt.
- **Budgetsteuerung:** In keinem der befragten Ressorts sind Wirkungsergebnisse ausschlaggebend für ressortinterne Ressourcenumschichtungen. Es gibt allerdings sehr wohl Ressorts, die die Ergebnisse des Wirkungscontrollings bei der Budgetplanung berücksichtigen. Aufgrund des *Performance-informed-budgeting*-Ansatzes, den Österreich gewählt hat, ist eine direkte Allokationsverknüpfung mit den Wirkinformationen auch nicht zu erwarten. Dadurch dass die Ressorts ihre Wirkinformationen und Maßnahmen allerdings möglichst ressourcenunabhängig formulieren, verlieren diese aber an wesentlicher Aussagekraft für die budgetäre Steuerung.

Die Online-Befragung zeigt, dass für die ressortinterne Steuerung primär Maßnahmen und etwas weniger Wirkungsziele/Indikatoren hilfreich sind, während die RZL-Pläne von einem Drittel der Befragten als kaum/nicht hilfreich eingestuft werden (vgl. Abbildung 27). Dies steht in klarem Gegensatz zur Konzeption der WO, nach der die RZL-Pläne als ressortinterne Basis für die Verknüpfung zwischen Wirkungen, budgetären und personellen Ressourcen in die operative Steuerung integriert sind. Von Führungskräften wird hingegen argumentiert, dass RZL-Pläne „auf einer Ebene (sind), die kann man nicht für die operative Steuerung verwenden“ und dass es „bei den RZL-Plänen ja eher um die Strategie geht, um Highlights, Prioritäten - und dass das natürlich nicht die operative Projektplanung abdecken kann. Auf Grundlage der RZL-Pläne muss man eine zusätzliche Projektplanung machen, die dann Details abdeckt“. Dies sind dann etwa interne Personal- und Budgetkonkretisierungen mit konkreter Leistungsverpflichtung.



Quelle: Online Befragung Hertie School of Governance 2018; n=128

Abbildung 27: Hilfreiche Elemente der WO für die Ressortsteuerung

Ähnlich wie auch international gesehen (vgl. Kapitel II.3), bestätigen die Interviews auch die Notwendigkeit einer Systemdifferenzierung in Bereiche, die sich besser und andere Bereiche, die sich weniger für eine Steuerung über Wirkungen und Ergebnisse eignen. Vor allem in folgenden Bereichen wird die Relevanz der Wirkungsorientierten Steuerung als deutlich höher gesehen:

- **Ressourcenintensive Dienstleistungen der Verwaltung:** d.h. Bereiche, in denen die Bundesverwaltung mit konkreten Dienstleistungen nach außen in Erscheinung tritt (Polizei, Asyl, Migration, Strafvollzug, Arbeitsinspektion, Verkehr, Gesundheit, etc.),
- **Nachgeordnete Dienststellen und staatliche Beteiligungen:** d.h. Bereiche, wo Ziele und Prioritäten anhand von Leistungs- bzw. Ergebnisvereinbarungen in die Steuerung von nachgeordneten Einheiten integriert werden können (z.B. Hochschulen und Universitäten, Justizanstalten oder ausgegliederte Verwaltungseinheiten etwa im Bereich Forschungsförderung),
- **Verwaltungseinheiten mit mittel- bis langfristigem Planungshorizont:** d.h. Bereiche, die politikferner und weniger von tagespolitischen Prioritätenänderungen betroffen sind,
- **Vorhandener gesetzlicher und budgetärer Gestaltungsspielraum:** Ein geringer Steuerungsspielraum aufgrund klarer gesetzlicher und/oder budgetärer Vorgaben (z.B. bei den obersten Organen, Bereichen mit hohen Personalaufwendungen und Transferzahlungen) wirkt sich negativ auf die Wirkungsorientierte Steuerungslogik aus.

- **Beeinflussbarkeit der Wirkungsziele bzw. Kennzahlen:** Wirkangaben, die durch Verwaltungshandeln klar ansteuerbar sind, steigern die operative Steuerungsrelevanz erheblich.

Eine wesentliche Rolle für die teilweise geringe Relevanz der WO spielen auch die Rahmenbedingungen bzw. fehlenden Anreize für Führungskräfte, Wirkungsorientierung in die Steuerung ihrer Behörde/Ressort/Abteilung zu integrieren. Folgende Themenfelder haben sich aus den Interviews herauskristallisiert, die dafür verantwortlich sind, dass die Wirkungsorientierung in ihrer Steuerungsrelevanz weiterhin hinter den Erwartungen hinterherhinkt:

- **Geringe Relevanz für politische Leitungsebene und damit geringe Unterstützung:** Die politischen Prioritäten finden sich, wenn überhaupt, dann nur begrenzt (über die Maßnahmen) in der Wirkarchitektur wieder. Hinzu kommt, dass es letztlich einige wenige, oft in der Wirkarchitektur gar nicht präsente, Kennzahlen sind, anhand derer ein Ressort gemessen wird. Dies hat unterschiedliche Gründe, führt aber insgesamt dazu, dass die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger die Wirkungsorientierung nicht ernst nehmen bzw. nicht als relevant für ihre politischen Prioritäten erachten.
- **Mangelnde Verknüpfung von Budget- und Wirkung:** Primär steuerungsrelevant für die Ressorts ist weiterhin das jährliche Budget, das als „*das in Zahlen gegossene Regierungsprogramm*“ gesehen wird. Obwohl beide im BVA ausgewiesen werden, ist das jährliche Budget kaum mit den Wirkungszielen, -kennzahlen und Maßnahmen verknüpft. Dadurch dass der mittelfristige Budgetrahmen vielfach nicht hält, kann auch dieser nicht als finanzieller Rahmen für die Wirkungssteuerung herangezogen werden. Die Konsequenz ist, dass Budget und Wirkung parallel nebeneinander existieren und damit ein zentrales Ziel der HHRR nicht umgesetzt ist.
- **Die ungenügende Zusammenführung von Ressourcen- und Leistungsverantwortung in den Ressorts:** unklare Verantwortlichkeiten zwischen den Ressorts als auch innerhalb der Ressorts führen dazu, dass sich die Steuerungsspielräume für Führungskräfte erheblich verringern. Die Existenz von Gestaltungsräumen ist aber letztlich wesentlich, damit die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung ihr Potential als Steuerungs- und Optimierungsinstrument entfalten kann.
- **Fehlende Anreize durch Abkehr von der Möglichkeit der Rücklagenbildung:** Die budgetäre Ressortautonomie und das im Zuge der 1. Etappe der HHRR eingeführte Rücklagesystem mit der Verwendungsmöglichkeit ohne Zweckbindung (siehe Kapitel III.2) ist wesentlich zurückgegangen. Das Finanzministerium budgetiert mittlerweile wieder sehr kleinteilig und hat sich ein vielfältiges Mitspracherecht eingeräumt, was die Budgetautonomie der Ressorts maßgeblich einschränkt. „*Wir haben beim Budget überhaupt keine Eigenverantwortung, sondern müssen*

wegen jeder Kleinigkeit zum Finanzministerium. Wenn das so laufen würde, wie [...] angekündigt, dann würde das viel runder laufen. So läuft es mittlerweile wie damals in der Kameralistik. Dabei haben wir ja ein umfassendes internes Controlling. Wir haben moderne Instrumente, aber wir dürfen nichts.“ Da Rücklagen sofort eingezogen werden, gibt es keinen Anreiz welche zu bilden. „Aus dem Dezemberfieber ist ein Ganzjahresfieber geworden“ obwohl „die Budgetfreiheit eine super Karotte wäre, um Verwaltungseinheiten dazu zu motivieren, sich selbst zu organisieren.“

- **Unklare ressortinterne Verantwortlichkeiten:** Dort wo Ressourcen- und Fachverantwortung der Ressorts übereinstimmen, entstehen klare Verantwortlichkeiten, was wiederum die Wirkungsorientierte Steuerung erleichtert. Oft greifen allerdings unterschiedliche Ressortbereiche oder sogar ausgelagerte Dienststellen auf das gleiche Detailbudget zu. Auch ressortinterne koordinierende Einheiten haben oft keine Budgetverantwortung und sehen in der Verwendung von Wirkangaben keinen klaren Mehrwert.
- **Ressortübergreifende Zusammenarbeit im Bereich Gleichstellung:** Dadurch, dass im Bereich Gleichstellung kein gesondertes Budget zur Verfügung steht, ist der Anreiz, die Aktivitäten vorab ressortübergreifend zu koordinieren bzw. zu steuern nicht vorhanden. „Wir haben ein strukturelles Problem: Die Frauenministerin ist Impulsgeberin ohne zusätzlichen Euro. Ein Frauenministerium darf lästig sein, aber wenn es kein Geld verteilen kann, dann bewegt es nicht viel. [...] Wir brauchen Programmbudgets. [...] Sonst geben wir am Ende das rein in den Bericht, was wir eh schon in dem Bereich gemacht haben. Aber es wird nichts Zusätzliches entwickelt. Was wir da haben, ist Koordination mit einem schönen Mascherl drauf.“
- **Mangelndes Systemverständnis und Führungskräftequalifikationen:** Wesentliche Probleme, die immer wieder aufgezeigt wurden, sind die mangelnde Managementqualifikation und das unzureichende Verständnis einer ergebnisorientierten Steuerung vieler Führungskräfte. „Leadership fehlt vollkommen. Wir haben fachlich gute Leute, auch in Führungspositionen, aber wir haben keine Führungskräfte.“ Letztlich ist es gerade die Aufgabe der Führungskräfte, Ressortstrategien weiterzuentwickeln, die aggregierten Wirkungsziele für die operativen Einheiten zu übersetzen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch unterjährig ergebnisorientiert zu führen. „Es ist ganz einfach – wenn ich keine Führungsleistung habe, dann steuere ich nicht. Wir haben die Systeme, aber die muss man nutzen.“

IV.6 Vergleich mit Erfahrungen der Schweizer Bundesverwaltung

Ähnlich wie auch in Österreich, wird in der Schweiz die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung flächendeckend in der gesamten Bundesverwaltung angewendet. Auch die grundsätzlichen Instrumente sind denen in Österreich sehr ähnlich: Der „Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan“ entspricht dem BVA und den dazugehörigen Teilheften, die Leistungsvereinbarungen entsprechen den RZL-Plänen, und in beiden Ländern wird mit Globalbudgets gearbeitet. Unterschiede gibt es allerdings in der Art und Form der Berichterstattung: Während in Österreich der Bericht zur Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und der Bundesrechnungsabschluss getrennt voneinander erstellt werden, werden in der Schweiz die Kreditverwendung und Erträge sowie Zielerreichung in der „Staatsrechnung“ integriert dargestellt.

Beide Systeme stehen vor sehr ähnlichen Herausforderungen einer solch umfassenden Neugestaltung des Steuerungssystems, die auch in der internationalen Verwaltungspraxis gut dokumentiert sind (vgl. Kapitel II.3). In beiden Ländern wird vor allem noch die mangelnde Nutzung bzw. Relevanz des Systems auf der politischen Ebene beklagt und nur eine vergleichsweise schwache Verknüpfung von Wirkinformationen und den finanziellen Mitteln bei politischen Budgetentscheidungen. In Österreich wurde durch die Einführung des Budgetunterausschusses und Budgetdienstes des Parlaments bereits auf diese Herausforderung reagiert und eine entsprechende parlamentarische Plattform für die systematische Aufbereitung der WO geschaffen. Auch in der Schweiz sieht man erste Veränderungen der politischen Kultur. So wurde im Zuge des Budgetprozesses vom Parlament im Bereich Außenpolitik ein Ziel inhaltlich ergänzt und eine entsprechende neue Messgröße definiert (vgl. Ebinger et al. 2018:57).

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Ländern ist jedoch in der Akzeptanz und verwaltungsinternen Steuerungsrelevanz festzustellen: während in Österreich ein Großteil der Befragten angibt, dass die Wirkungsorientierung nur wenig direkte Auswirkungen auf den Verwaltungsalltag hat (siehe Kapitel IV.5), scheint das System in der Schweiz bereits deutlich besser verankert und akzeptiert zu sein (Ebinger et al. 2018:72). In der Schweiz lässt sich ein klarer Trend hin zu einer intensiveren Nutzung der Messgrößen und Zielvorgaben für Steuerungszwecke v.a. an der Spitze der Verantwortlichkeitspyramiden erkennen (Ebinger et al. 2018:59).

Die Gründe für diesen – erst eineinhalb Jahre nach der umfassenden Einführung des Systems – positiven Befund, lassen sich basierend auf einer aktuellen Untersuchung (Ebinger et. al. 2018) wie folgt zusammenfassen:

- **Klares Commitment und struktureller Einbezug der Verantwortungsträger:**
Anders als in Österreich, wurden die Führungskräfte in die Gestaltung des Systems aktiv und regelmäßig miteingebunden. Das hat bereits von Beginn an dazu beigetragen, Interessen zu harmonisieren und auf vorhandenen Strukturen aufzubauen.

- **Große Handlungsspielräume in den Verwaltungseinheiten:** einerseits können die Ämter selbst bestimmen, welche Management-Systeme sie intern verwenden und in wie weit sie die Zielorientierung und das betriebswirtschaftliche Denken in den Alltag einbringen. Unterschiede werden bewusst zugelassen. Andererseits haben sie – anders als in Österreich – eine sehr hohe unternehmerische und vor allem budgetäre Freiheit und können innerhalb ihrer Globalbudgets fast uneingeschränkt über die zugeteilten Ressourcen verfügen⁵⁵. Dem gegenüber steht ähnlich wie in Österreich ein stärkerer Rechenschaftsdruck nach außen mit einem gesetzlich vorgesehenen Controlling und Qualitätsmanagement sowie einer jährlichen (schlanken) Berichterstattung an das Parlament.
- **Ausgeprägte sachorientierte Diskussions- und Fehlerkultur:** Fehler werden innerhalb der Verwaltung als Möglichkeit der Weiterentwicklung anerkannt. Abweichungen von Soll-Werten werden offen angesprochen und analytisch erörtert. In sämtlichen Ämtern gibt es zudem fest integrierte Prozesse, die sich im Speziellen mit der Optimierung der Verwaltungseinheiten beschäftigen. Diese Prozesse sind ähnlich auch in der österreichischen Bundesverwaltung etabliert; allerdings scheint eine nicht ausgeprägte Fehlerkultur⁵⁶ zu verhindern, dass das fehlerimmanente Lernpotential genutzt wird und vielfach die Rechtfertigung nach außen dominiert.
- **Schlanke Struktur und Berichtswesen:** Bei der Ausgestaltung des Systems und insbesondere der Berichterstattung wird konsequent versucht, die Verwaltungseinheiten durch eine schlankere Form zu entlasten. Das betrifft sowohl die Regelmäßigkeit der Berichte als auch deren Umfang.

Die Autoren einer aktuellen Untersuchung der Schweizer Erfahrungen von der Wirtschaftsuniversität Wien (Ebinger et al. 2018) präsentieren in ihrer Untersuchung auch Befunde zur Ausgestaltung und Implementierung einer Wirkungsorientierten Steuerung mit Blick auf den österreichischen Kontext und leiten daraus folgende Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Systems der Wirkungsorientierten Steuerung bzw. Führung ab:

- **Umsetzung eines schlanken und flexiblen Systems:** Im Hinblick auf den in Österreich vielfach wahrgenommenen hohen administrativen Aufwand lassen sich interessante Anregungen insbesondere im Hinblick auf eine schlankere Form der Berichterstattung finden. So schreibt die offizielle Botschaft zum NFB (2013: 807)

55 1. Möglichkeit der relativ freien Reservenbildung und -entnahme bei Projektverzögerungen, bei Wirtschaftlichkeitsverbesserungen oder leistungsinduzierten Nettomehrerträgen.
2. Möglichkeit der Kreditüberschreitung unter gewissen Bedingungen.
3. Möglichkeit der Kreditverschiebung im Rahmen eines Globalbudgets, zukünftig sollen sogar Kreditverschiebungen zwischen Verwaltungseinheiten möglich sein.

56 „In Österreich könnte man von einer Hygienekultur sprechen: man ist stets darauf bedacht nicht derjenige zu sein, der etwas falsch macht“.

„Das Berichtswesen wird bewusst knapp gehalten und nur minimal standardisiert, sodass die Führungstiefe optimal auf die unterschiedlichen Aufgaben der Verwaltung und die daraus resultierenden unterschiedlichen Führungsrhythmen abgestimmt werden kann.“ Die schlankere Darstellungsform führte sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch der Politik zu einer deutlich gesteigerten Akzeptanz des Systems. Bei der Ausgestaltung des Systems in der Schweiz setzte man auch auf eine hohe Flexibilität und damit verbunden auf eine möglichst bedürfnisorientierte Anpassung der Prozesse. Bereits der gesetzliche Rahmen sah eine Vielzahl an Gestaltungsfreiräumen für die Verwaltungseinheiten vor. Des Weiteren hielt man Vorgaben flexibel. Als letzten wesentlichen Ansatz zur Reduktion des Mehraufwands versuchte man in der Konzeptionierung des NFB auf die bereits vorhandene Basis aufzubauen.

- **Qualitätssicherung und Kontrolle:** Ein wesentlicher Bestandteil der generellen Qualitätskontrolle ist zum einen die Installation einer starken Kontrollinstanz in Form der Finanzverwaltung, und zum anderen das konsequente Bestreben, das ausgewiesene Ambitionsniveau der Zielvorgaben hochzuhalten und die Ressorts zu einer höheren Leistungsbereitschaft zu animieren. In der Schweiz adressierte man das Problem zu geringer Ambitionsniveaus bewusst und traf in der Weiterentwicklung eine Reihe von Maßnahmen zur Abmilderung. So verzichtete man auf formelle Sanktionen und erlaubt es den Ämtern, bereits bei einer 2/3-Zielerfüllung im Rahmen des Anreizsystems Reserven zu bilden. Des Weiteren praktiziert man einen „weichen“ Umgang (*soft use*) mit den Indikatoren, wodurch auch andere Mittel der Beurteilung zum Einsatz kommen und nicht allein die Indikatoren ausschlaggebend sind. Zusätzlich versucht man eine offene Fehlerkultur zu installieren und mit Hilfe des Dialogs eine Basis zu schaffen, in der man Fehlentwicklungen besser erklären und gemeinsam an Lösungen arbeiten kann.
- **Fokus auf Ergebnissen, nicht Wirkungen:** Im Unterschied zu Österreich wird der Begriff „Wirkungsorientierung“ in der Schweiz zurückhaltend und flexibler verwendet. Der Grund dafür ist, dass mit dem System die Ziel- und Ergebnisorientierung auf allen Ebenen in den Vordergrund gerückt werden soll. Dies erfordert, dass neben Wirkungs-Indikatoren vermehrt Output- bzw. Leistungs-Indikatoren Verwendung finden, was die Praktikabilität und Relevanz des Systems deutlich erhöht und es erleichtert, Zielkaskaden bis zu den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hin zu entwickeln. So ist der Mehrwert des Systems auch bei den mittleren Führungskräften und einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern deutlich wahrnehmbar.
- **Wissenstransfer und Lernen:** In der Schweiz stellt das *Peer-Learning*, das in verschiedenen Facetten ausgeübt wird, eine wichtige Maßnahme zum Wissenstransfer dar. Die Ergebnisse zeigen, dass *Peer-Learning*-Maßnahmen eine positive Wahrnehmung des Systems und eine stärkere Nutzungsrelevanz fördern. Neben

dem klassischen Austausch der Ämter zeigte sich die Erzeugung eines internen Wettbewerbs als effektives Mittel. So werden Ranglisten erstellt und erfolgreiche Ämter bekamen im Rahmen der *Peer-Learnings* besonders viel Aufmerksamkeit und Zusprache. Eine andere Fassade des *Peer-Learnings* liegt im fachinternen Austausch. So haben im Schweizer Modell beispielsweise auch Personalverantwortliche oder Controllerinnen und Controller die Möglichkeit, sich untereinander auszutauschen und Kritik offen zu äußern.

- **Externe Experten und Expertinnen:** In der Schweiz bewährte sich der Einbezug externer Expertinnen und Experten zur Kontrolle der bottom-up entwickelten Indikatoren. Zur Sicherung der Qualität ist ein Blick von außen oft hilfreich, um Betriebsblindheit und inhärente Interessenskonflikte zu minimieren, wie auch spezifische Fachkenntnisse kostengünstig in die Verwaltung zu tragen.
- **Partizipative Weiterentwicklung:** Die Schweizer Bundesverwaltung setzte bei der Weiterentwicklung des Systems auf eine intensive Zusammenarbeit und Mitsprache bei der Ausgestaltung. Die tragenden Akteure wurden hierzu zuerst identifiziert und im Rahmen eines offenen Dialoges einbezogen. Das führte in weiterer Folge zu einer Reduktion von potentiellen Konflikten und zur Übergabe der Verantwortung an die Akteure, die das System innerhalb ihrer Verwaltungseinheiten zum Leben bringen sollen und müssen.

V Umsetzungserfahrungen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben

Das vorangegangene Kapitel hat sich mit den Umsetzungserfahrungen der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der österreichischen Bundesverwaltung beschäftigt. Der folgende Abschnitt widmet sich nun der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA). Wie bereits in Kapitel II.1 ausgeführt, ist die WFA ebenso wie die Wirkungsorientierte Steuerung und die Wirkungsorientierte Haushaltsführung im Rahmen der HHRR als Instrument für die Umsetzung der Wirkungsorientierung zu sehen (BKA 2013:15). Die Instrumente sind miteinander verknüpft bzw. ergänzen sich: *„Die WFA stellt gegenüber der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung das feingliedrigere Instrument der Steuerung auf einem untergeordneten Abstraktionsniveau dar. Während die Wirkungsorientierte Steuerung Prioritäten ausweist, [...] knüpft die WFA auf der Ebene einzelner Vorhaben an“* (BKA 2014:14) und ist inhaltlich dem Reformbereich der Besseren Rechtssetzung (*Better Regulation*) zuzuordnen.⁵⁷

Analog zur Analyse der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung wird im Folgenden die WFA anhand der Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Interviews im Hinblick auf vier Bereiche analysiert und kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie eine kürzlich veröffentlichte Analyse von Dr. Fraydenegg (2018).

V.1 Grundsätzliche Einschätzungen

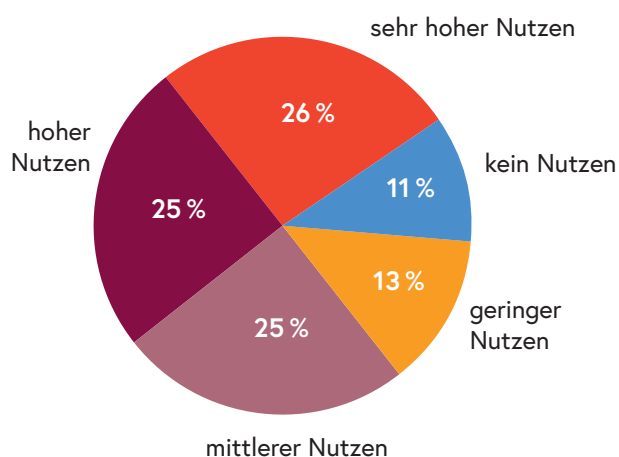
Die Bedeutung der WFA ist seit ihrer Einführung deutlich gestiegen. Im parlamentarischen Prozess wird die WFA in den Ausschüssen gelegentlich thematisiert, sie spielt allerdings eine wesentlich größere Rolle bei den vorparlamentarischen Abstimmungsprozessen neuer Regelungsvorhaben. Im Unterschied zur WO erkennt auch die Politik zunehmend, dass die WFA relevante Informationen und Argumente für Gesetzesinitiativen liefern kann. Die Ressorts selbst sind unterschiedlich intensiv mit der Erstellung von WFAs konfrontiert. Während einige Ressorts bereits ausgiebig Erfahrungen mit der WFA

57 Vgl. z.B. die Better-Regulation-Agenda der Europäischen Kommission: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de

gesammelt haben (ein Ressort hat z.B. bereits über 260 WFAs erstellt), haben andere bisher nur relativ wenige WFA-relevante Vorhaben zu verzeichnen.

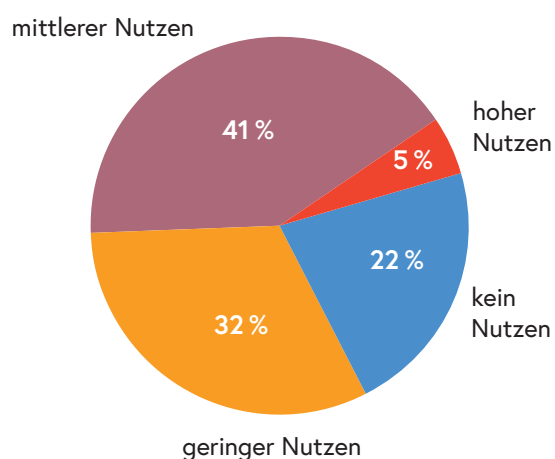
Die Einschätzung des Nutzens der WFA durch die Verwaltungspraxis ist allerdings durchwachsen und zeigt eine erhebliche Skepsis. Die Online-Erhebung zeigt, dass ähnlich wie bei der Wirkungsorientierten Steuerung lediglich die Hälfte der Befragten einen klaren potentiellen Nutzen der WFA erkennt (vgl. Abbildung 28). Und der bisher realisierte Nutzen bleibt nach Einschätzung der Befragten ebenfalls deutlich hinter dem potentiellen Nutzen zurück. Lediglich 5%, die einen hohen Nutzen sehen stehen fast 60% gegenüber, die keinen oder nur einen geringen Nutzen der WFA erkennen. Diese Einschätzung deckt sich stark mit der der Wirkungsorientierten Steuerung und ist auch weitgehend stabil wie im Jahr 2014 bei der Fokusstudie I.

Wie beurteilen Sie die WFA im Hinblick auf den potentiellen Nutzen?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance, 2018); n = 131

Wie beurteilen Sie die WFA im Hinblick auf den bisher realisierten Nutzen?

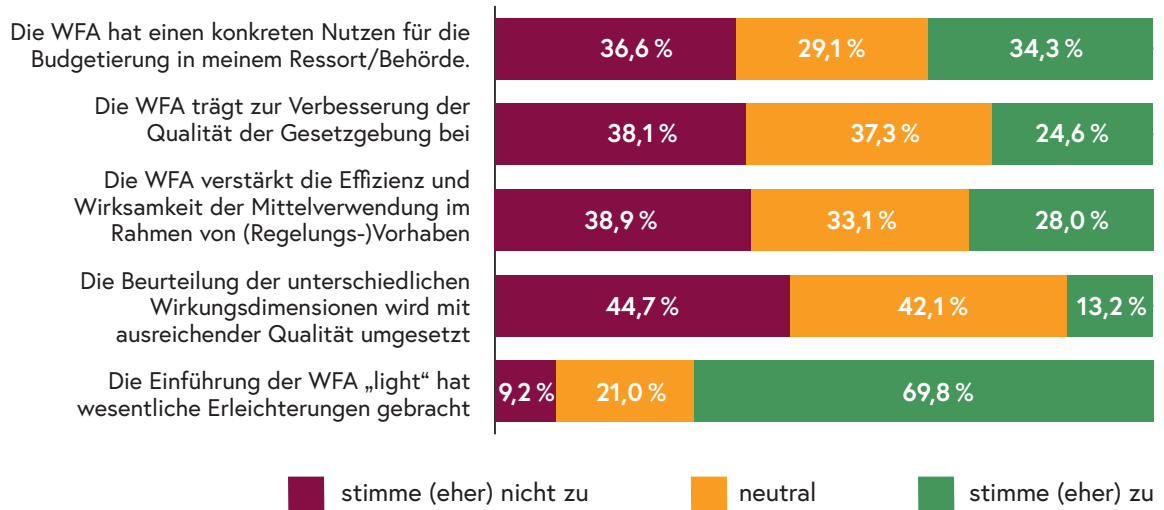


Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance, 2018); n = 131

Abbildung 28: Potentieller und bisher realisierter Nutzen der WFA

Abbildung 29 lässt erkennen, was die wesentlichen Kritikpunkte für diese kritische Einschätzung sind. Zum einen wird die Qualität der Beurteilung der Wirkungsdimensionen stark angezweifelt. Zum anderen werden aber auch der Nutzen im Hinblick auf die Effizienz und Wirksamkeit der Mittelverwendung bei Vorhaben sowie generell die Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung vergleichsweise kritischer beurteilt. Lediglich rund ein Viertel der Befragten beurteilt dies positiv. Vergleichsweise positiv wird der konkrete Nutzen für die Budgetierung in den Ressorts gesehen. Hier wird die WFA sogar positiver als die Wirkungsorientierte Steuerung eingeschätzt, wenn auch auf

sehr geringem Niveau. Ein klarer Konsens besteht einzig hinsichtlich der Tatsache, dass die 2015 umgesetzte „WFA light“ wesentliche Erleichterungen gebracht hat, nachdem der hohe administrative Aufwand in der Fokusstudie I als größte Schwäche des Systems diagnostiziert wurde.



Quelle: Online Befragung Hertie School of Governance 2018; n=128-134

Abbildung 29: Beurteilung der WFA

Die Interviews spiegeln allerdings auch positive Erfahrungen wider. So zählt nach Ansicht vieler Interviewter die Standardisierung der Gesetzesfolgenabschätzung, die Vorhaben vergleichbar macht und damit die Transparenz gegenüber dem Parlament erhöht, als klare Stärke des Systems. Außer Zweifel stehen bei den meisten Befragten die grundsätzliche Notwendigkeit der Erstellung einer Wirkungsfolgenabschätzung und die damit einhergehende kulturelle Veränderung. *„Der bewusste Kulturschock der WFA ist unbedingt notwendig. Es geht um die Änderung der Denkweise hin zu ‚warum mach ich das, was bringt mir das‘.“* Es wird plädiert, die WFA *„bitte nicht ab(zu)schaffen, da die Alternative dann Initiativen wären, die aus reiner politischer Idee ohne entsprechende faktenbasierte Argumente heraus entstehen.“*

Zwischen der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und der WFA gibt es grundsätzliche Synergien, die allerdings bisher kaum genutzt werden: *„Die Ziele sind meistens so breit formuliert, dass die WFAs zuordenbar sind, das wird auch angegeben. Aber direkter substantieller inhaltlicher Zusammenhang besteht selten.“* Das hängt auch damit zusammen, dass die Wirkungsziele unabhängig von den politischen Präferenzen formuliert sind. *„Die Wirkungsorientierung ist sozusagen ein Verwaltungsdokument, die WFA ein politisches Dokument. Auf das Zusammenspiel legt in der Praxis niemand wert.“* Unter ihrem Potential bleibt die WFA auch in ihrer Funktion als Instrument zur

Alternativensondierung im Rahmen der Planung von Vorhaben: *„Die WFA als Planungsinstrument und als Instrument zur Abwägung von Alternativen – das funktioniert noch nicht.“* Die Gründe für diesen Befund sind vielfältig und werden in den folgenden Kapiteln noch näher beleuchtet.

V.2 Qualität der Wirkangaben

Obwohl die Einführung der WFA zu einer gewissen Standardisierung und ressortübergreifenden Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Vorhaben geführt hat, variiert die Qualität der WFAs beträchtlich. Inhaltliche und formale Unterstützung der Ressorts bei der Erstellung der WFA wirken sich dabei positiv aus: *„Je mehr man unterstützt und serviziert, umso besser sind die Ergebnisse, und auch die Akzeptanz steigt“.*

Verbesserungspotential hinsichtlich der insgesamt relativ kritisch beurteilten Qualität der WFAs sehen die Interviewten bei der WFA vor allem in folgenden Bereichen:

- **Die Zielvorgaben und die damit verbundene Definition der Kennzahlen und Zielwerte:** Ähnlich wie bei der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (siehe Kapitel IV.2) kann auch bei der WFA beobachtet werden, dass einerseits die Qualität der Kennzahlen deutlich variiert und das Ambitionsniveau vielfach niedrig gehalten oder politisch vorgegeben wird. *„Auch bei der WFA ist es so, dass man aus politischen Verkaufsgründen die Ziele bewusst niedriger ansetzt.“* *„Bei einer vollinhaltlichen WFA ist jedem klar, dass diese später verpflichtend zu evaluieren ist. Und damit setzt man sich Ziele, die erreichbar sind.“*
- **Die Beurteilung der gesetzlichen Auswirkungen durch die Analyse der Wirkungsdimensionen:** Sowohl die qualitative als auch die quantitative Befragung ergeben, dass die Beurteilung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen sehr oberflächlich und mit nicht ausreichender Qualität erfolgt. Gründe dafür sind, dass während die finanziellen Auswirkungen eines Vorhabens meistens hinreichend dargestellt werden können, für die Beurteilung der anderen Dimensionen klare Berechnungsstandards jedoch fehlen und die Komplexität sehr hoch ist. Angesichts des Zeitdruckes vieler Vorhaben bleibt keine Zeit für eine seriöse Beurteilung, und es dominiert vielfach eine sehr formalistische Beurteilung bzw. die Tendenz, „keine Auswirkungen“ festzustellen. Insgesamt variiert die Qualität bei der Beurteilung der nichtfinanziellen Wirkungsdimensionen erheblich: *„Die Qualität hängt (dabei) nicht immer mit der Bedeutung des Vorhabens, sondern mit der Nähe des Ressorts zu der Wirkungsdimension ab. [...] Es geht um die Frage, „wo fühlt sich jemand kompetent“? Bei finanziellen Auswirkungen fragt man sich durch und kriegt spätestens bei seiner Budgetabteilung Antworten. Bei anderen Vorhaben wird geraten; Dimensionen, bei denen man sich nicht auskennt, ein-*

fach nicht weiter zu beurteilen.“ Das Netzwerk der Wirkungsdimensionen-Ressorts, das bei der Beurteilung der Wirkungsdimensionen unterstützen soll, scheint in der Praxis nur selten konsultiert zu werden (siehe auch Kapitel VI.4). Hinzu kommt, dass das Zeitfenster für die WFA-Erstellung oft extrem knapp bemessen ist, was sich klar negativ auf die Qualität der Beurteilungen auswirkt.

- **Eine mangelnde Gesamtbetrachtung:** In den Interviews wird vielfach kritisiert, dass Vorhaben immer noch zusammenhangslos beurteilt werden und die Gesamtbetrachtung und Verknüpfung mit anderen Vorhaben und politischen Strategien fehlt. *„Es geht um einzelne Gesetze – aber es fehlt der Gesamtzusammenhang. Das System setzt an Einzelmaßnahmen an. Die Wechselwirkung zwischen den Maßnahmen oder zu größeren Reformen oder gar den SDGs, die sieht man nicht.“* Das vermindert die Aussagekraft und damit auch die Qualität der WFAs erheblich.

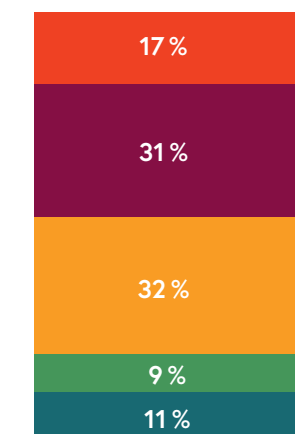
Auf die Frage hin, ob es überhaupt möglich wäre, eine Wirkungsdimension seriös abzuschätzen, wird in den Interviews mehrmals der ehemalige Leiter der Budgetsektion erwähnt, der die Ansicht vertrat, dass, wenn man den Nutzen bzw. die Wirkung eines Vorhabens nicht messen kann, dieses nicht beschlossen werden sollte. In der politischen Praxis und politischen Realität ist das aber nicht umsetzbar. In der Praxis fehlt vielfach aber auch der Wille sich mit den Wirkungen von Vorhaben kritischer auseinanderzusetzen. *„Aus meiner Erfahrung kann ich sagen, dass in 80-90% der Fälle, wo jemand sagt, „das weiß man nicht“ oder „kann man nicht beurteilen“, dann will er/sie sich nicht damit beschäftigen.“*

Eine weitere Herausforderung ist zudem der Anspruch, eine WFA so zu formulieren, dass sie nicht nur von den Fachexperten, sondern auch von der breiteren Öffentlichkeit und dem Parlament verstanden wird. Das erhöht den Schwierigkeitsgrad bei der Formulierung noch weiter und hat zur Konsequenz, dass die Qualitätsbeurteilung und Anwenderfreundlichkeit oft sehr unterschiedlich beurteilt wird.

V.3 Prozesse, Berichte und Tools

Analog zur Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, haben sich die Verfahren und Prozesse für die Erstellung und Evaluierung der WFAs mittlerweile etabliert. Allerdings werden sie trotz bereits umgesetzter „WFA light“ weiterhin als administrativ sehr aufwendig erlebt. Knapp 50% der Online-Befragten beurteilen den Arbeitsaufwand in ihren Ressorts/ihrer Behörde für die WFA als zu hoch bzw. sogar unangemessen hoch (vgl. Abbildung 30). Lediglich rund 20% halten den Aufwand für angemessen. Dies deckt sich mit den Aussagen der qualitativen Interviews, wobei viele darauf hinweisen, dass es weniger die Formulierung der WFA selbst, sondern die ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse mit BMF und WCS im BMöDS sind, die zu erheblichem Mehraufwand führen. Insbesondere neue WFAs gelten als sehr aufwendig. Die immer wiederkehrenden

WFAs sind Routine und können mit sehr wenig Zeitaufwand erledigt werden⁵⁸, allerdings stellt sich hier auch die Frage der Notwendigkeit. Einige Interviewpartner relativieren diese Feststellung und meinen, dass „man [...] schon vorher eine Abschätzung (hat) machen müssen, das ist nicht neu. Den Aufwand, den sich die Leute nicht machen wollen, den machen sie sich auch nicht. Feedbackschleifen gibt es deshalb meistens nur bei der finanziellen Dimension.“



Wie beurteilen Sie den Arbeitsaufwand in Ihrem Ressort/Ihrer Behörde für die WFA?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 121

Abbildung 30: Hoher Arbeitsaufwand durch die WFA

Die Einführung der WFA light und die Möglichkeit der Bündelung haben, wie oben bereits ausgeführt, nach allgemeiner Ansicht enorme Verbesserungen gebracht. Sie werden von allen Befragten äußerst positiv bewertet und auch sehr häufig eingesetzt und verwendet⁵⁹. Dennoch wird vielfach angemerkt, dass selbst die reduzierte WFA in einigen Fällen noch viel zu aufwendig sei und in keiner Relation zum Nutzen des Vorhabens stehe: „[...] der erzieherische Effekt tritt bei den kleinen WFAs kaum ein. Man könnte vermutlich auch diese noch mal [...] reduzieren“. Von der Möglichkeit der Bündelung von Vorhaben wird bislang nur sehr selten Gebrauch gemacht. Allerdings scheinen laut jüngstem Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung viele haushaltsleitende Organe im laufenden Evaluierungsjahr 2018 davon zunehmend Gebrauch machen zu wollen (vgl. BMöDS 2018:12).

58 Zudem sind die Ressorts unterschiedlich intensiv von den WFAs betroffen.

59 Im Jahr 2017 wurden rund 60% (180) der WFAs zwecks Prüfung der Zulässigkeit als vereinfachte WFA an die ressortübergreifende WCS übermittelt (BMöDS 2018:13).

V.3.1 Erstellung der WFA

Wie bereits in Kapitel III.2.2. beschrieben, ist der Ausgangspunkt für die Erstellung einer WFA der entsprechende politische Auftrag. Dieser erfolgt laut den Angaben der Befragten allerdings vielfach relativ spät: *„Die WFA Grundsatzverordnung sagt zwar ‚so früh wie möglich‘, dies ist aber bei der Mehrzahl der Fälle nicht so. Die WFAs werden immer erst relativ spät (im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess) ausgeführt.“* Dies führt dazu, dass *„die WFA als Planungsinstrument und als Instrument zur Abwägung von Alternativen kaum eingesetzt“* und vielfach lediglich bereits Beschlossenes argumentativ untermauert wird.

Die Erstellung der WFA erfolgt durch die Legistinnen und Legisten in den zuständigen Fachabteilungen, manchmal unter Zuziehung von weiteren Fachexpertinnen und -experten wenn es um die Beurteilung bestimmter Wirkungsdimensionen/-ziele geht. Die ressortinterne WCS ist in die Erstellung unterschiedlich involviert: In manchen Ressorts ist sie für die Qualitätssicherung der WFAs zuständig, in anderen ist sie überhaupt nicht involviert. Es hat sich gezeigt, dass sich die Einbindung der ressortinternen WCS positiv auf die Qualität der WFAs auswirkt. *„Man merkt einen großen Qualitätsunterschied zwischen jenen Ressorts, bei denen die ressortinterne WCS miteinbezogen wurde, und bei jenen, die das ohne Unterstützung von dort machen.“*

Bei der Planung von WFAs lassen die Interviews drei zentrale Herausforderungen erkennen:

- **Langwierige Abstimmungsprozesse:** Die Abstimmungsprozesse mit dem BMF, BMöDS (bei Vorhaben über 20 Mio. €) und den Wirkungsdimensionen-Ressorts werden als komplex und langwierig bezeichnet und von vielen Seiten kritisiert. *„Projekte werden oft wegen Kleinigkeiten zurückgeschmissen, das geht alles über Brief und Gegenbrief und ist somit sehr aufwendig“.* *„Man ist gefangen im Formalismus“.* Letztlich führt das zu keinem Mehrwert, sondern zu einer unnötigen Prozessverlängerung und Abstimmungsschleifen. Einige gehen sogar so weit zu behaupten, dass diese Prozesse oft missbraucht werden, um Projekte *„abzumoderieren“:* *„Wenn der politische Wille für ein Vorhaben da ist, die errechneten Kosten aber vom BMF nicht freigegeben werden, dann wird die Kostenabschätzung der WFA einfach passend gemacht. So verhindert man eine Patt-situation im Ministerrat zwischen zuständigen Minister und Finanzminister. Aber das fällt auf das System zurück, da die zuständige Abteilung ohne Geld nichts umsetzen kann.“*
- **Mangelnde Qualitätssicherung:** Als ein Manko wird auch gesehen, dass die zuständigen Abteilungen im BMF und BMöDS inhaltlich wenig mit den WFAs anfangen können. *„Man ist weit weg vom Inhalt [...] und beschäftigt sich auf einer Formalebene“* mit dem Thema. Das Netzwerk der Wirkungsdimensionen-Ressorts, das bei der Erstellung Unterstützung liefern könnte, wird nur sehr selten kontak-

tiert (die Gründe dafür werden in Kapitel V.4 erläutert). Dies wirkt sich besonders negativ auf die Qualität der WFAs aus, zumal auch in den erstellenden Fachressorts das notwendige inhaltliche Know-how zur Beurteilung der Wirkungsdimensionen vielfach fehlt.

- **Überlagerung durch politische Notwendigkeiten:** *„Dort wo es politisch wird, muss es schnell gehen.“* *„Die Politik denkt nicht in Alternativszenarien. Es ist von Anfang an klar, was gemacht werden muss. Die WFA soll den politischen Auftrag legislativ abbilden. Da kommt es zu Unzulänglichkeiten.“* Dabei bleibt Evidenzbasiertheit vielfach auf der Strecke: *„de-facto ist Evidenzbasiertheit ein weiterer Begriff: die Dimensionen sind so weit formuliert, dass man Kausalitäten dehnbar formulieren kann.“* Problematisch ist auch, dass wenn es im Parlament zu maßgeblichen Veränderungen der Gesetzesvorschläge kommt, die WFA in vielen Fällen nur unangemessen oder auch gar nicht angepasst wird. Es besteht daher die Möglichkeit, dass einige WFAs nicht alles abbilden, was im Parlament beschlossen wurde, was sich wiederum auf die spätere Evaluation der Gesetze negativ auswirkt.
- **Budgetäre Restriktionen:** Kritisiert wird auch, dass die durch die WFA bewerteten Maßnahmen vielfach nichts kosten dürfen, um die Zustimmung nicht zu gefährden und damit die budgetäre Realität verzerrt wird. *„Wenn ein Fachressort einen Bedarf ankündigt, dann ist das möglichst ressourcenneutral darzustellen; wenn alles den Ressorts nichts kosten darf, dann bringt die WFA nichts. Dann ist das Instrument sinnlos. Dann reduzieren sich Vorhaben auf die budgetäre Relevanz. Damit passiert performance-informed budgeting nicht, es geht nur ums Geld. Das ist dann nur Bürokratieaufbau.“* Dennoch sind nicht alle Ressorts gleich betroffen und es finden sich auch sehr positive Beurteilungen: *„Der Fokus liegt bei den WFAs tatsächlich bei den Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen. Finanzielle Auswirkungen werden auch berücksichtigt, aber es ist kein Finanzinstrument. Es wird primär auf den Inhalt geschaut.“*

Zudem wird angemerkt, dass aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Notwendigkeiten vorab nicht eindeutig ersichtlich ist, welchen Prozess das Vorhaben zu durchlaufen habe: *„Es ist vielschichtig und kompliziert: muss ich für XY eine WFA machen? Wenn ja, eine WFA light oder nicht? Muss das durch das BMöDS durch oder nicht?“*. Für eine Fachabteilung, die nur vergleichsweise wenig Vorhaben plant, ist das vielfach kaum beurteilbar.

V.3.2 Monitoring, Evaluierung und Lernen

Die Ressorts sind verpflichtet, die WFA-Angaben regelmäßig zu überwachen (*monitor*) und intern zu evaluieren. Vollinhaltliche WFAs müssen dem Nationalrat spätestens nach fünf Jahren nach Inkrafttreten offiziell berichtet werden. Zudem können haushaltsleitende Organe, in Abstimmung mit dem BMöDS, bei Vorhaben mit vereinfachter WFA von einer Berichtslegung an den Nationalrat absehen. Folglich ist von den jährlich für die Evaluierung in Frage kommenden Vorhaben immer nur ein Teil berichtsrelevant.⁶⁰

Zuständig für die Evaluierung ist letztlich jenes Ressort, das die WFA erstellt hat. Dies wird auch innerhalb der Verwaltung als bedenklich gesehen. *„Es ist schon bedenklich, dass der, der das schreibt, auch selbst evaluiert. [...] Natürlich habe ich einen Spielraum für Gaming. Wenn ich demjenigen, der das gemacht hat, die Möglichkeit gebe, dazu Stellung zu geben.“* Selbst bei der Evaluierung großer WFAs werden externe Experten nur selten eingebunden. In den meisten Ressorts ist die ressortinterne WCS die treibende Kraft und holt sich die notwendigen Informationen aus den Fachabteilungen. Die ressortübergreifende WCS im BMöDS überblickt und initiiert die fälligen Evaluierungsvorhaben und koordiniert die Berichtslegung an den Nationalrat. Zudem übermittelt sie die Evaluierungsergebnisse mit den finanziellen Auswirkungen an das BMF, wo die jeweiligen Spiegelabteilungen die Istwerte gegenprüfen. Eine wirklich kritische inhaltliche Evaluierung ist dadurch allerdings nicht sichergestellt.

- **Lernen durch Evaluation:** „Ziel der WFA-Evaluierung ist es, die tatsächlich erfolgten Kosten dem tatsächlich realisierten Nutzen einer bestehenden Maßnahme gegenüberzustellen, zu beurteilen und ggf. Gegenmaßnahmen zu entwickeln“ (BKA & BMF 2013:17). Gleich wie beim Bericht zur Wirkungsorientierung, zeigt sich auch beim Bericht über die WFA, dass der Bericht verwaltungsintern wenig Verwendung findet. Zwar wurden bei über 50 % der Evaluierungen im vergangenen WFA-Bericht Verbesserungspotentiale aufgezeigt (BMöDS 2018:15), aber die Aussagekraft ist unterschiedlich und bedeutet noch keine entsprechenden Konsequenzen. *„Es passiert, dass man eine zusätzliche Maßnahme in die Wege leitet. Aber dass man etwas abschafft, das passiert nicht.“* *„Dass aufgrund von Evaluierungsergebnissen die Landkarten neu gezeichnet werden, das habe ich noch nicht erlebt.“* Dies hat mehrere Gründe:
- **Die zeitliche Distanz:** Viele sind der Ansicht, dass Evaluieren und Lernen laufend passieren und in die bestehenden Prozesse miteingebunden werden müssen. *„Eigentlich muss das laufend passieren; wenn man das irgendwann machen muss, wird das ein Papiertiger.“*

60 Von den für die Evaluierung 2017 in Frage kommenden 101 Vorhaben sind nunmehr 32 Vorhaben (31,7%) berichtsrelevant (BMöDS 2018).

- **Politische Logik:** Was vor fünf Jahren ein drängendes Thema war, ist vielfach politisch nicht mehr relevant und bleibt damit unter dem Aufmerksamkeitsradar. Zudem *„will derselbe Minister nach 2-3 Jahren ja nicht hören, dass er etwas falsch gemacht hat“*. Die Folge ist, dass Evaluierungen vielfach sehr zahnlos und weitgehend bestätigend sind.
- **Unambitionierte Zielsetzungen** tragen weiter dazu bei, dass verwaltungsintern die Notwendigkeit zu Konsequenzen und Veranlassungen aus der Evaluierung nicht gesehen wird. So wurden im vergangenen Bericht zur WFA über 80% der Vorhaben als zur Gänze oder überplanmäßig erreicht eingestuft (vgl. BMöDS 2018:14).
- **Mangelnde Maßnahmenkritik:** Der offizielle Evaluierungsbericht beurteilt die Kosten/Nutzen eines Vorhabens primär auf der Ziel- und Kennzahlenebene, und auch die Maßnahmen werden nur sehr allgemein im Hinblick auf umgesetzt/nicht umgesetzt beurteilt, ohne sie aber kritischer zu durchleuchten. Für internes Lernen wäre aber eine fundierte Prozess- und Maßnahmenkritik erforderlich, die so im Rahmen der WFA nicht erfolgt.

Folglich wird der Bericht zur Evaluierung der WFA – gleich wie der Bericht zur WO – von der Verwaltungsseite nicht als Lerninstrument, sondern primär als Instrument für die externe Berichterstattung an das Parlament und die interessierte Öffentlichkeit gesehen. Es dominiert daher klar die Tendenz einer möglichst positiven Außendarstellung. Im Weiteren wurde angemerkt, dass der Bericht auch im Nationalrat noch nicht ausreichend genutzt wird. *„Daraus könnte man wirklich sehr viel lernen und ablesen und auch breitere Veränderungen anstoßen. Aber das passiert nach meiner Wahrnehmung kaum. Im Budgetausschuss wird durchaus kritisch diskutiert, aber das dringt nicht nach außen. Das müsste dann zurück an die Ressorts gespiegelt werden, die sich in den gleichen oder ähnlichen Bereichen entschließen, etwas anderes zu machen.“*

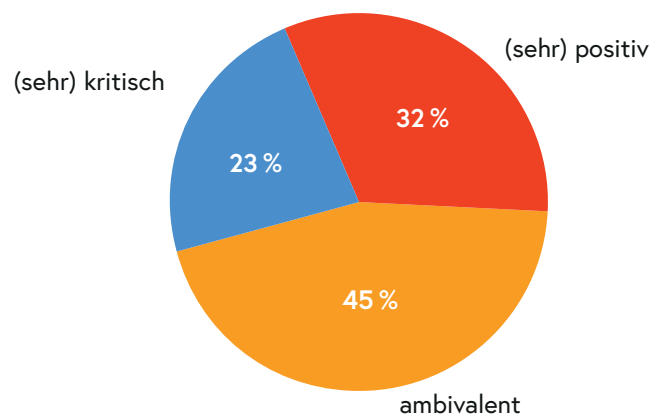
V.3.3 Berichte

Der kürzlich veröffentlichte Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2017 ist der fünfte Bericht seit der Einführung der Wirkungsorientierung in Österreich. Die Befragten sehen hinsichtlich der zielgruppenspezifischen Aufbereitung des Berichtes noch klaren Verbesserungsbedarf: *„Die Berichte sind immer noch viel zu lang. Alleine wie er gegliedert ist. Es ist unübersichtlich und geht zu sehr ins Detail. [...] Als Abgeordneter würde ich verzweifeln - ich kenne mich ja selbst schon fast gar nicht mehr aus in all den Informationen. Und ich arbeite in dem System.“* Das Instrument der narrativen Gesamtbeurteilung, das bereits jetzt in den Berichten verwendet wird, wird hingegen von den Befragten als gute Möglichkeit angesehen, komplexe Detailinformationen zusammenzufassen und in einen strategischen Zusammenhang zu stellen.

V.3.4 Tools

Für die Planung und Evaluierung der WFA werden zwei verschiedene Tools verwendet. Während auf das Evaluierungstool eWO-WFA in den Interviews wenig eingegangen wurde, wurde das WFA-IT-Tool, das den Behörden zur Erstellung der WFA dient, auffallend häufig kritisiert und als eine der größten Stellschrauben für Verbesserungen gesehen. Im Zuge der quantitativen Online-Befragung bestätigt sich das: Lediglich ein Drittel der Befragten sieht die Qualität des IT-Tools zur WFA-Planung als eindeutig positiv (vgl. Abbildung 31).

Wie beurteilen Sie die Qualität des Tools zur Planung von WFAs (WFA-IT-Tool)?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 112

Abbildung 31: Beurteilung der Qualität des WFA-IT-Tools

Das derzeitige Tool stammt aus dem Jahr 2012, sodass die Kritik nicht verwundert. Es war ein erster Schritt, um Vorblatt und Wirkungsdimensionen zu standardisieren. Aber es wird „*inhaltlich, strukturell und vom Design her als nicht mehr zeitgemäß*“ angesehen. Vor allem geht es darum, das Tool benutzerfreundlicher und integrierter zu gestalten. Folgende Kritikpunkte wurden in den Interviews geäußert:

- Die IT-Einzelplatzlösung bei der WFA-Erstellung erlaubt keine Prozess- und Rollendefinitionen. Damit ist nicht gesichert, dass die WFAs von den ressortinternen WCS vor der Übermittlung an das BMöDS qualitätsgesichert werden.
- Die Dokumentationsfunktion in der WFA-Erstellung fehlt. Man sieht lediglich die aktuelle Version, kann aber nicht auf ältere Versionen zurückgreifen.
- Es ist nicht möglich, dass zwei Leute gleichzeitig an einer WFA von verschiedenen Arbeitsplätzen aus arbeiten. Deshalb schickt man sich „WFA-Dateien“, die dann wiederum nur von einer Person weiterbearbeitet werden können.

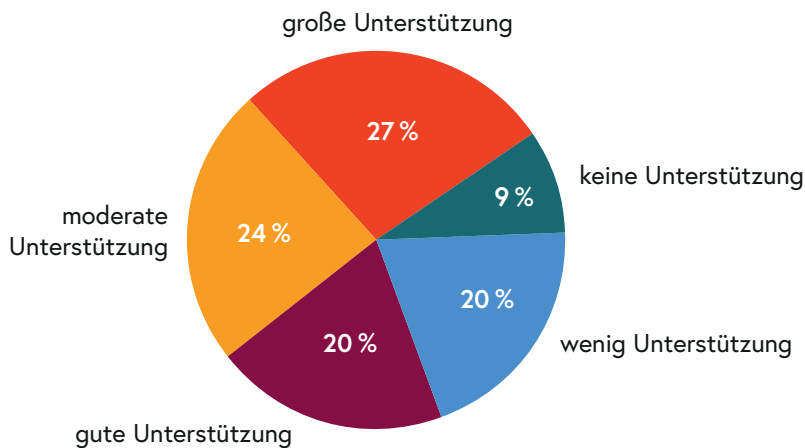
- Einzelne Wirkungsdimensionen kann man mit einer Exportdatei verschicken. Aber eine einzige Wirkungsdimension allein ist unbrauchbar. Und wenn man die gesamte WFA-Datei verschickt, dann kann man selbst nicht mehr daran arbeiten.

Zudem müsste auch bei den Zahlenwerten (und damit beim Monitoring) besser überprüft werden, welche Zahlenwerte von den Ressorts verwendet werden und inwiefern eine Konsistenz bei gleichen Kennzahlen besteht. So wurde darauf hingewiesen, dass „manchmal verschiedene Ressorts für dieselben Kennzahlen unterschiedliche Zahlenwerte verwenden“.

V.4 Akteure und Zuständigkeiten

Abbildung 32 zeigt, dass wie schon bei der Wirkungsorientierten Steuerung auch bei der WFA das BMöDS als besonders unterstützend für die Umsetzung der WFA in den Ressorts wahrgenommen wird. In den Interviews wird vor allem auch auf die Wichtigkeit der Dienste der ressortinternen Wirkungscontrollingstellen hingewiesen. Das BMF⁶¹ wird nur bedingt als unterstützend, sondern stärker als kontrollierend wahrgenommen, was der vorgesehenen Rolle des BMF im Zuge der budgetären Einvernehmensherstellung mit den Ressorts auch entspricht.

Wie unterstützend nehmen Sie die Wirkungscontrolling-Stelle im BMöDS für die Umsetzung der WFA in Ihrem Ressort wahr?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n=111

Abbildung 32: Wahrnehmung der Wirkungscontrollingstelle im BMöDS

61 Zuständigkeit BMF: Feedback zu den finanziellen Wirkungsdimensionen sowie Einvernehmensherstellung im Rahmen des Budgets. Alleinzuständig für die Einvernehmensherstellung für Vorhaben unter 20 Mio. €. Zuständigkeit BMöDS: Gesamtsteuerung der WO, insbesondere Evidenz für die Evaluierung und Qualitätssicherung bei Gesetzen und großen Vorhaben über 20 Mio. €.

Auffallend ist, dass fast 80% der Befragten angeben, dass das Netzwerk der Wirkungsdimensionen-Ressorts eher wenig bis keine Unterstützung bei der Umsetzung der WFA leistet. Dies wird von einem Befragten wie folgt erklärt: *„Das ressortübergreifende Spezialistennetzwerk funktioniert nicht – die Kontaktpersonen haben zwei Funktionen gleichzeitig zu erfüllen. Dazu müsste ich einen ganzen Gesetzesvorschlag bereits einem anderen Ressort vor der Begutachtung schicken. Dazu gibt es zu viel Misstrauen; das ist schon innerhalb der Sektionen schwer, geschweige denn zwischen Ressorts mit unterschiedlichen Farben.“* Die Folge ist, dass die zuständigen Kontaktpersonen in den Wirkungsdimensionen-Ressorts nicht angeschrieben werden und die Beurteilung einzelner Wirkungsdimensionen sehr oberflächlich oder überhaupt nicht passiert. Die inhaltliche Qualitätssicherung bleibt damit vielfach auf der Strecke.

Auch der Rechnungshof beschränkt seine Prüfungsaktivitäten weitestgehend auf die Begutachtung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorschlägen. *„[...] beim Rechnungshof ist es die höchste Kernkompetenz, auf die Wirtschaftlichkeit und Transparenz zu achten. Andere Dimensionen fallen da durch das Raster. Die interessieren sich für die Zahlen, ein anderes Spektrum ist nicht wichtig.“* Einige Befragte würden eine umfassendere Begutachtung des Rechnungshofes im Hinblick auf die Qualität der anderen Wirkungsdimensionen begrüßen und ihn auch in die Evaluierung von großen Gesetzesvorhaben mehr einbinden.

Als Manko wird auch gesehen, dass der Verfassungsdienst nicht mehr in die Weiterentwicklung des Systems der WFA miteingebunden wird. *„Es ist ein Versäumnis, dass der Verfassungsdienst als der Hüter der Legistik, der auch immer die legislativen Richtlinien schreibt, nicht mehr eingebunden ist.“*

Auch das Parlament beschäftigt sich nach Meinung der Befragten mit den WFAs noch zu wenig. Bei der Gesetzesverabschiedung ist die WFA nachrangig. Obwohl der Bericht im Budgetunterausschuss diskutiert wird, gelangen daraus resultierende Empfehlungen nicht zurück in die Verwaltung.

Neben den involvierten Verwaltungseinheiten und Organisationen sind die zuständigen Legistinnen und Legisten bzw. Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter in den Fachabteilungen federführend für die Erstellung und Evaluierung der WFAs verantwortlich. Aus den Interviews ist klar ersichtlich, dass mehrere Quellen für die qualitativen Mängel der WFAs existieren.

- **Mangelnde inhaltliche Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter:**

Die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die WFAs erstellen, haben einen juristischen Hintergrund. Sie sind zwar Expertinnen und Experten in ihrem Fach und kennen auch die technischen Details der WFA, allerdings mangelt es an entsprechender Fachkenntnis, um auch andere Wirkungsdimensionen kompetent zu beurteilen v.a. auch angesichts der Tatsache, dass es keine klaren methodischen Vorgaben zur Beurteilung der nichtfinanziellen Wirkungsdimensionen gibt.

- **Misstrauen gegenüber anderen Ressorts:** *„Diejenigen, die die WFA machen, sind es nicht gewohnt, sich von außen oder anderen Stellen Hilfe zu holen. Oder sie wissen teilweise gar nicht, dass sie jemanden anders auch noch kontaktieren können“.*
- **Druck, den politisch richtigen Prognosewert zu ermitteln:** Die Verwaltung steht vielfach unter dem Druck politisch gewünschte Ergebnisse und Wirkungen zu bestätigen und gleichzeitig gegenüber dem BMF für eine möglichst geringe Budgetbelastung zu argumentieren. Das führt dazu, dass der Druck bei der WFA-Vorbereitung enorm steigt und die Diskussion um Kennzahlen enorm kleinteilig wird.

Zusammenfassend lässt sich für den Stand der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung in Österreich folgender Befund ableiten: Die Akzeptanz des Instrumentes an sich ist gestiegen, die Notwendigkeit der Beantwortung des „Warums“ sowie der Abwägung der verursachten Kosten und des generierten Nutzens eines Vorhabens wird in der Verwaltung als legitim und zielführend anerkannt. Der größte erreichte Mehrwert der WFA wird in der Standardisierung und damit einheitlichen Dokumentation von Gesetzesvorschlägen und anderen Vorhaben gesehen. WFAs werden zunehmend auch von politischer Seite als wichtige Elemente in der Gesetzesvorbereitung erachtet, mit der Konsequenz, dass die WFA mehr als die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung ein politisches Dokument ist, gleichzeitig aber auch entsprechendem Erwartungsdruck ausgesetzt ist.

Die Zustimmung zu dem konkret umgesetzten Instrument der WFA in der Verwaltung ist allerdings sehr durchwachsen und das liegt an mehreren Gründen: komplexe und langwierige Abstimmungsprozesse vor dem Hintergrund eines hohen Zeitdrucks, mangelnde Qualität, v.a. bei der Beurteilung nichtfinanzieller Wirkungsdimensionen, politische Notwendigkeiten und Einschränkungen, unzureichende Nutzung der Evaluierungsergebnisse sowohl in Verwaltung wie auch Parlament, Fehlen einer klaren Methodik und fehlende Expertise von Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern sowie ungenügende Nutzung als Planungsinstrument und fehlende Möglichkeit Handlungsalternativen zu beurteilen.

Die Ergebnisse der Studie zeigen einen klaren Handlungsbedarf für die WFA auf, um den generierten Mehrwert zu erhöhen und damit die Relevanz der WFA insgesamt zu steigern. Mögliche Maßnahmen und Handlungsempfehlungen werden im abschließenden Kapitel VI.2 vorgestellt.

VI Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Wirkungsorientierter Steuerung und Folgenabschätzung

VI.1 Verbesserungspotentiale und Empfehlungen zur Wirkungsorientierten Steuerung

Der folgende Abschnitt enthält 15 zentrale Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der österreichischen Bundesverwaltung, untergliedert nach fünf Gestaltungsbereichen „Integration in bestehende Steuerungssysteme“, „Klare Verantwortlichkeiten und Stärkung der Ressortautonomie“, „Vereinfachung und Flexibilisierung“, „Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung“, sowie „Nutzung von Synergien“. Die unterschiedlichen Maßnahmen stehen miteinander zum Teil in direktem Bezug und sollten daher ganzheitlich Berücksichtigung finden, richten sich aber schwerpunktmäßig an unterschiedliche Akteure.

Diese Empfehlungen basieren auf einer systematischen Auswertung der geführten Interviews im Hinblick auf die von den Interviewpartnerinnen und -partnern angesprochenen Defizite und Handlungsempfehlungen, aber auch auf den Ergebnissen der Dokumentenanalyse sowie den Erfahrungen der internationalen Verwaltungspraxis und insbesondere der Schweizer Bundesverwaltung (vgl. Ebinger et al. 2018). Im Rahmen der Online-Erhebung wurde in weiterer Folge die Zustimmung oder Ablehnung zentraler bzw. besonders häufig genannter Empfehlungen quantifiziert, was erste Ansatzpunkte für eine Priorisierung gibt.

Der folgende Abschnitt konzentriert sich ausschließlich auf Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Weitere 13 Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung finden sich im darauffolgenden Studienteil.

VI.1.1 Bessere Integration in bestehende Steuerungssysteme

Kapitel IV.5 hat aufgezeigt, dass mangelnde politische Unterstützung, eine fehlende Verknüpfung mit dem Budget sowie eine geringe Integration in bestehende Strukturen und Systeme die wesentlichen Ursachen sind, warum die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung als Steuerungsinstrument in der Umsetzung klar hinter ihrem Potential zurückbleibt.

Empfehlung WO 1: Integration des Regierungsprogramms in die Wirkarchitektur

Äquivalent zum Bundesbudget, das als das „in Zahlen gegossene Regierungsprogramm“ gilt, sollte auch die Wirkarchitektur „das in Zielen und Maßnahmen gegossene Regierungsprogramm“ darstellen. Die wesentlichen Inhalte zukünftiger Regierungsprogramme müssten schneller und systematischer in das System der WO mittels Zielen, Maßnahmen und Zuständigkeiten übersetzt werden. Damit hätte die politische Führung neben dem finanziellen auch ein inhaltliches Steuerungsinstrument zur Verfügung, das einen gesamten Überblick über die Umsetzung und Auswirkung des Regierungsprogramms erlaubt. Letztlich würde das auch im Parlament zu einer verstärkten Makrodiskussion der Inhalte anstelle der Diskussion von (budgetären und wirkungsorientierten) Einzelkennzahlen führen. Obwohl politische Zielsetzungen „nur zeitversetzt in Regelprozesse reinkommen können“, könnten durch die „Einspeisung in das System“ letztlich Reibungsverluste vermieden werden und die Implementierung von politischen Vorhaben beschleunigt werden.

Aufgrund der systemimmanenten Flexibilitätsbeschränkungen (siehe Kapitel V.2),⁶² empfiehlt sich die Integration des Regierungsprogramms mittels dreier Möglichkeiten der Wirkarchitektur:

- **Ziele:** Durch die Formulierung von „Metaregierungszielen“ mit dazugehörigen Maßnahmen könnte das Regierungsprogramm über die Zielsetzungen in das System einfließen. Dies bietet sich insbesondere für klare politische Schwerpunktsetzungen in den unterschiedlichen Ressorts an. Wobei für den Erfolg maßgeblich ist, dass ressortspezifische Ergebnisbeiträge von Anfang an definiert werden. Alternativ wäre auch die Einbindung über die Formulierung von Rubriken-Zielen denkbar.
- **Maßnahmen:** Über Maßnahmen können Regierungsvorhaben sowohl auf Globalbudgetebene wie auch auf Detailbudgetebene in konkrete Handlungsansätze übersetzt werden. Die Wirkungsziele auf UG-Ebene sollten nur in Ausnahmefällen

⁶² Um intendierte Wirkungen evaluieren und ggf. anpassen zu können, ist es notwendig, dass das System soweit wie möglich konstant bleibt. Dies betrifft insbesondere die Wirkungsziele auf UG Ebene und die dazugehörigen Kennzahlen.

verändert werden⁶³. Gleichzeitig wäre es notwendig, die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahmen wahrheitsgemäßer zu berechnen und sie ins Budget zu integrieren (siehe unten).

- **Ressortübergreifende Leuchtturmprojekte als WO Maßnahmen:** Die von der Regierung formulierten Leuchtturmprojekte zur Digitalisierung, Energieeffizienz oder auch anderen ressortübergreifenden Prioritäten bieten sich als Pilotbereiche für die Verknüpfung von Regierungsschwerpunkten (im Sinne von Maßnahmen) und der Wirkungsorientierung an. Wesentlich für den Erfolg erscheint, dass die Projekte auch mit den notwendigen monetären Mitteln ausgestattet sind (siehe dazu auch Empfehlung WO 3).

Die externe Evaluation des BHG 2013 empfiehlt ebenfalls eine stärkere Verknüpfung von Wirkungsorientierung und Erstellung von Regierungsprogrammen (Saliterer und Korac 2018:37).

Empfehlung WO 2: Verstärkte Verknüpfung der Wirkungsorientierung mit bestehenden Strukturen und Systemen

Die Wirkungsorientierung darf nicht als paralleles Dokumentationssystem gesehen werden, sondern sollte bestmöglich in bestehende Planungs- und Steuerungsansätze integriert werden und diese nutzbringend ergänzen. Dabei muss das Verständnis dafür geschärft werden, dass Wirkungsziele und -angaben strategische Vorgaben abbilden, die anhand von Maßnahmen konkretisiert und erst durch Ergebnisvorgaben (Output-Ziele, Qualitätsziele, Vorgaben von Meilensteinen) operationalisiert werden. Den Führungskräften kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Gemäß den Schweizer Erfahrungen empfiehlt sich auch in Österreich, den Ressorts bei der Umsetzung etwas mehr Freiräume zu lassen, um das System an die ressorteigenen Notwendigkeiten anpassen zu können. Insbesondere muss das System der Wirkungsorientierung an bestehende interne Zielsteuerungsinstrumente (wie etwa das in einigen Verwaltungseinheiten bereits verwendete MbO-Tool) anknüpfen. Allerdings erscheint es wesentlich:

- dass das System der Wirkungsorientierung auf der obersten Steuerungsebene im Ressort (**Generalsekretariate und Sektionsleitungen**) aktiv für Planung, Monitoring und Controlling verwendet wird. Dies verstärkt das Engagement in den darunterliegenden Verwaltungseinheiten.
- dass **neben Wirkungszielen auch auf Ebene der UG feingliedrigere Leistungsziele** (Quantität und Qualität von Leistungen und Maßnahmen) zur ergebnisorientierten Steuerung zulässig sind. Das Verständnis für die bereits existierende Kaskadierung von Wirkungszielen in Leistungsziele und Maßnahmen scheint

63 Aufgrund der strategisch-langfristigen und damit auch sehr umfassenden Ausrichtung der Wirkungsziele auf UG-Ebene ist eine Änderung ohnehin nicht oft notwendig.

nicht überall gegeben zu sein und ist ähnlich der Harmonisierung der Ziele in der Schweiz voranzutreiben.

- dass Wirkungsorientierung und Ziele stärker in die **ergebnisorientierten Mitarbeitergespräche integriert** werden: Da Wirkungsziele vielfach zu abstrakt für die Führung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind, ist es wesentlich, dass diese ihre Aufgaben und Tätigkeiten in der strategischen Ausrichtung ihres Ressorts verorten können. Erst wenn es gelingt, die Wirkungsorientierung in für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter relevante Ziele und Schwerpunkte zu übersetzen, findet WO umfassende Verankerung und Relevanz in den Ressorts. Der WCS des BMöDS kommt hier eine wichtige Rolle als Unterstützer dieser Übersetzungsarbeit zu.

Empfehlung WO 3: Verstärkte Koppelung von Wirkangaben und Budget

Damit die Wirkangaben im Bundesvoranschlag nicht parallel zu den Budgetangaben stehen, sondern diese sinnvoll ergänzen und damit die Aussagekraft der Budgetunterlagen insgesamt erhöhen, bedarf es einer stärkeren Verknüpfung dieser beiden Elemente. Eine stärkere Verbindung von Wirkungsorientierung und Budgetierung findet sich auch in den Empfehlungen der externen Evaluation des Bundeshaushaltsgesetzes (Saliterer und Korac 2018:36). Konkret muss aus den Budgetunterlagen stärker ersichtlich werden, mit welchen Mitteln welche Wirkungen erzielt werden sollen bzw. umgekehrt, für welche intendierten Wirkungen welche budgetären Mittel zur Verfügung stehen. Es wird empfohlen, dabei nicht nur bei den Wirkungszielen auf UG-Ebene anzusetzen, sondern auch bei wesentlichen Maßnahmen konkrete Angaben über den damit verbundenen Ressourceneinsatz bereitzustellen (vgl. auch Budgetdienst 2018). Damit dies möglich ist, bedarf es folgender Maßnahmen:

- **Anpassung der Zeitschienen:** Oftmals müssen die Wirkangaben noch vor der Bekanntgabe des zur Verfügung stehenden Budgets an das BMöDS zur Qualitätssicherung übermittelt werden. Um realistische und konkretere Einschätzungen hinsichtlich der Wirkangaben treffen zu können, bedarf es einer besseren Verknüpfung der Zeitschienen beider Systeme.
- **Sicherstellung einer verbindlichen mittelfristigen Haushaltsplanung** und damit Erhöhung der Planungssicherheit, um im Gegenzug die Budgetautonomie der Ressorts wieder zu stärken. Verbindliche Auszahlungsobergrenzen auf UG-Ebene geben den Ressorts klare Rahmenvorgaben. Gleichzeitig entsteht dadurch genügend Zeit für eine sorgsame Planung der Wirkungsstruktur.
- **Verknüpfung Wirkungsorientierungsberichterstattung und Bundesrechnungsabschluss:** Die Integration von Evaluierungsergebnissen der Wirkungsorientierung in den Rechnungsabschluss würde die Relevanz der WO im Sinne eines Jahresabschlusses ähnlich wie in den Annual Reports der Ministerien im angelsächsischen Raum und auch die Kosten/Nutzen-Beurteilung von finanziellen Aufwendungen verbessern.

Die von der Regierung definierten ressortübergreifenden Leuchtturmprojekte könnten auch hier als Pilotprojekte fungieren, anhand derer eine unmittelbare Verknüpfung zwischen budgetären Mitteln und Wirkinformationen in den Budgetunterlagen (und dem Rechnungsabschluss) dargestellt wird. Zudem gilt es, Informationen aus der Wirkungsorientierten Steuerung vermehrt für die Argumentation in den Budgetverhandlungen einzubeziehen.

VI.1.2 Klare Verantwortlichkeiten und Stärkung der Ressortautonomie

Klare Verantwortlichkeiten, im Sinne einer eindeutigen Verschraubung der Fach- und Ressourcenzuständigkeit, sind eine wichtige Voraussetzung, um das Potential der Wirkungsorientierung als Steuerungsinstrument nutzen zu können. Hier besteht, wie in Kapitel V dargestellt wurde, in mehrerlei Hinsicht Verbesserungsbedarf. Gleichzeitig besteht in einem demokratischen System auch die Notwendigkeit von effektiven *Checks-and-Balances* und Kontrollmechanismen, wo ebenfalls die Möglichkeit einer besseren Justierung besteht.

Empfehlung WO 4: Stärkung des budgetären Handlungsspielraumes der Ressorts

Durch die Einführung des flexiblen Rücklagensystems und die Möglichkeit der Mittelumschichtungen im Zuge der HHRR, sollte die Ressourcenverantwortung bei den Ressorts gesteigert und gleichzeitig der Gestaltungsspielraum erhöht werden⁶⁴. Der Anspruch und das Versprechen waren, dass jeder Minister sein eigener Finanzminister werden sollte und entsprechend hohe Budgetautonomie in den Ressorts umgesetzt wird. Der seit 2014 eingeleitete restriktive Budgetvollzug führte im Gegensatz dazu zu einer strikteren und kleinteiligeren Anwendung von Kontroll- und Genehmigungsverfahren durch das BMF und hat in der Praxis zum Einfrieren des Rücklagensystems geführt, da es aus der Sicht der Ministerien unsicher ist, ob ihre Rücklagen zukünftig tatsächlich entnommen werden können. Gleichzeitig gestaltet sich der einzelfallbezogene Genehmigungsprozess bei Mittelumschichtungen mit dem BMF als enorm aufwendig und langwierig. Um die Eigenverantwortung der Ressorts zu stärken und damit Anreize für eine ergebnisorientierte Haushaltsführung und effizientere Mittelverwendung zu setzen, sollte angedacht werden:

- **Das Rücklagensystem neu aufzusetzen**, sodass es mit den übergeordneten Finanzziele vereinbar ist und den Ressorts gleichzeitig Handlungsspielräume verschafft.

⁶⁴ Ziel war es, Anreize für eine ergebnisorientierte Haushaltsführung und eine effizientere Mittelverwendung zu setzen.

- **Mittelumschichtungen zu erleichtern:** Innerhalb bestimmter deutlich erhöhter Beitragsgrenzen sollten die Ressortfreiheiten gestärkt werden.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Ressorts die ihnen gegebenen finanziellen Rahmenvorgaben konsequent einhalten müssen (Budgetdisziplin). Dafür sind wiederum gute Planungskapazitäten in den Ressorts wesentlich, sowie eine wesentlich verbindlichere mittelfristige Finanzplanung unter Verwendung realistischer Annahmen.

Das Beispiel Schweiz zeigt deutlich, dass mehr finanzielle Autonomie verbunden mit der Abwesenheit formaler Sanktionsmechanismen nicht automatisch zu größeren Defiziten führt (Ebinger et al. 2018:25). Innerhalb eines Globalbudgets können dort Eigenmittel frei nach Bedarf umverteilt werden; zudem können durch Projektverzögerungen, Wirtschaftlichkeitsverbesserungen oder nicht budgetierte Nettomehrerträge verursachte Reserven gebildet und abgerufen werden, Kredite unter bestimmten Bedingungen überschritten und innerhalb des Globalbudgets verschoben werden⁶⁵ (Ebinger et al. 2018:26).

Empfehlung WO 5: Zusammenführung von Ressourcen- und Leistungsverantwortung in den Ressorts

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung aber auch des Public Management generell impliziert die dezentrale Verknüpfung von Budget- und Personalverantwortung mit einer entsprechenden Verantwortung für Ziele, Maßnahmen und Leistungen. Ohne eine entsprechende Anpassung der Budget-, Wirkungs- und Organisationsstruktur oder die Entwicklung sinnvoller Transmissionsmechanismen ist eine Wirkungsorientierte Ressortsteuerung nur schwer umsetzbar. Bereits in der Fokusstudie I wurden zwei mögliche Umsetzungsvarianten vorgestellt (vgl. Hammerschmid et al. 2014:83ff): beim Modell der Vollintegration entsprechen die ressortinternen Budgetstrukturen den ressortinternen Organisationsstrukturen.⁶⁶ Aufgrund von überschneidenden Zuständigkeiten auf einzelnen Budgetebenen ist die Umsetzung des vollintegrierten Modells allerdings nicht vollumfänglich möglich. Es empfiehlt sich das Umsetzungsmodell der Systemintegration, bei dem über die bestehende Organisationsstruktur gesteuert wird und die Verknüpfung mit

65 Zukünftig wird es sogar möglich sein, in begrenztem Umfang Kreditverschiebungen zwischen den Globalbudgets einer Verwaltungseinheit durchzuführen.

66 Dies bedeutet in der konkreten Umsetzung, dass beispielsweise pro Sektion ein Globalbudget (mit 1-5 Maßnahmen), pro Abteilung (bzw. nachgeordnete Dienststelle) ein Detailbudget der Ebene 1 oder 2 (inkl. RZL-P) geschaffen wird. Alternativ können auch mehrere thematisch und budgetär zusammenhängende Abteilungen in einem Detailbudget und einem RZL-P (unter Federführung einer Abteilung und klaren Zielvereinbarungen zwischen den Abteilungen) zusammengefasst werden. In einem weiteren Entwicklungsschritt wäre eine Integration zentral verwalteter Ressourcen (insb. Personal) zielführend.

der Budgetstruktur über ein Transmissions- oder Ableitungssystem erfolgt⁶⁷ (Thaller et al. 2013; Seiwald et al. 2012). Letztlich wäre es im Sinne der Eigenverantwortung sinnvoll, dass jede Sektion über ein eigenes Budget verfügt. Folgende Maßnahmen würden das erleichtern:

- **Verstärkte Nutzung von Detailbudgets 2. Ebene innerhalb der Ressorts:** Damit könnte man klare Verantwortlichkeiten herstellen; zudem müssten sich die einzelnen Abteilungen stärker mit ihren Leistungszielen (Output-Ziele, Qualitätsziele, etc.) auseinandersetzen. Gleichzeitig müssen DB2 nicht in den Teilheften dargestellt werden, könnten also ausschließlich zur inneren Steuerung verwendet werden.
- **Stärkere Verwendung der RZL-Pläne für die Steuerung auf Detailbudgetebene (DB1 und DB2):** RZL-Pläne dienen dazu, aggregierte Wirkungsziele in operative Ziele zu übersetzen und sie mit Budget- und Personalangaben zu verbinden. Sie sind nicht als operatives Projektmanagementinstrument konzipiert, sondern dienen dem strategischen Überblick und der Zuteilung von Ressourcen und Leistungen. Derzeit werden sie für die ressortinterne Steuerung allerdings nur unzureichend verwendet. Wesentlich für eine zweckmäßige Umsetzung ist, dass sich RZL-Pläne nicht auf UG Ebene beziehen, sondern dort eingesetzt werden, wo sie mit der Ressourcen- und Leistungsverantwortung in Einklang stehen (dh. DB1 und DB2).
- **Programmbudgets für ressortübergreifende Handlungsfelder (z.B. Gleichstellung):** Steuerung, und damit koordinierte Weiterentwicklung, kann bei ressortübergreifenden Themenfeldern nur dann erfolgen, wenn sie mit entsprechendem Budget ausgestattet sind. Auch hier gilt es, Ressourcen und Leistungen zusammenzuführen und mit einem entsprechenden Programmbudget zu hinterlegen.

Empfehlung WO 6: Stärkung der Rolle institutioneller Aufsichts- und Kontrollmechanismen

Das Zulassen von mehr Eigenverantwortung auf der Seite der haushaltsleitenden Organe erfordert im Gegenzug eine Stärkung der Aufsichts- und Kontrollmechanismen. Neben der Qualitätssicherung durch das BMöDS und der Steuerung der finanziellen Gebarung durch das BMF, sind das Parlament und der Rechnungshof jene Akteure, die im System

67 Die Zuteilung der personellen und finanziellen Ressourcen erfolgt über einen Katalog vordefinierter Ressort-Kernleistungen; sie decken 100% der vordefinierten Ressortleistungen ab. Ein horizontales/vertikales Ableitungssystem stellt sicher, dass sie Kernleistungen mit den Zielen und Maßnahmen, welche nur die Prioritäten der Ressorts (aber nicht das gesamte Tätigkeitsspektrum) widerspiegeln, verknüpft sind. Hierzu werden die Maßnahmen zunächst den Zielen und dann den Kernleistungen eindeutig zugeordnet.

für die Aufsicht, Makrosteuerung und Kontrolle der Wirkungsorientierung zuständig sind (siehe auch Kapitel V.4). Diese Rolle sollten sie zukünftig deutlich stärker wahrnehmen und auf eine Überarbeitung des relativ zahnlosen Instruments des „comply or explain“ hinwirken:

- **Stärkung der inhaltlichen Makrosteuerung im Parlament:** Die Wirkinformationen sollten stärker in die inhaltlichen Diskussionen im Parlament Eingang finden und neben den Budgetzahlen als inhaltliche Informationsgrundlage für die politische Makrosteuerung dienen. Dafür ist bei der Verabschiedung des Budgets Rücksicht zu nehmen und mehr Zeit für die Debatte einzuplanen. Wirkinformationen sollten insbesondere auch außerhalb des Budgetunterausschusses für die Diskussionen verwendet werden. Eine stärkere und systematischere Einweisung der Abgeordneten und deren parlamentarischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch den Budgetdienst wäre dafür erforderlich. Im Zuge der Haushaltssteuerung sollte das Parlament mehr seiner Aufsichts-Funktion durch Diskussion grundlegender Schwerpunkte und gesellschaftlicher Notwendigkeiten nachkommen und sich nicht in kleinteiligen Diskussionen einzelner Indikatoren verlieren.
- **Stärkere systemkritische Rolle des Rechnungshofes:** Neben den Einzelprüfungen sollte der Rechnungshof verstärkt überprüfen, inwieweit das System der Wirkungsorientierten Haushaltsführung die grundsätzlichen Zielsetzungen und Anforderungen des Bundeshaushaltsrechtes erfüllt und ggf. Verbesserungspotentiale aufzeigen.
- **Sensibilisierung der interessierten Öffentlichkeit:** Neben dem Parlament sollte auch die interessierte Öffentlichkeit sowie die Medien für die Wirkungsorientierung stärker sensibilisiert werden. Es geht darum, einen umfassenderen Kommunikationsansatz zu entwickeln und in der Interaktion mit Vertreterinnen und Vertretern von Forschungseinrichtungen, Gebietskörperschaften und Sozialpartnern, NGOs und den Medien die Wirkangaben stärker zu nutzen und transparenter zu machen.

VI.1.3 Vereinfachung und Flexibilisierung

Obwohl das System der Wirkungsorientierung in den meisten Ressorts mittlerweile als etabliert gilt und sich die Prozesse zu einem gewissen Grad eingespielt haben, zeigen die Umfrageergebnisse, dass es klaren Verbesserungsbedarf im Hinblick auf eine qualitative Verbesserung, aber insbesondere auch eine Vereinfachung und Verschlankung sowie Flexibilisierung des Systems gibt. Gleichzeitig bedarf es einer Qualitätssteigerung bei den bestehenden Elementen und Prozessen. Um dies zu erreichen, empfiehlt sich eine fallspezifische kritische Abwägung zwischen dem generierten Mehrwert und dem dafür notwendigen Aufwand.

Empfehlung WO 7: Verbesserung der Wirkarchitektur

Um die Steuerungsrelevanz der Wirkarchitektur zu erhöhen, bedarf es neben der bereits erwähnten besseren Integration des Regierungsprogramms in den Wirkangaben (siehe Kapitel VI.1.1) und der verstärkten Koppelung zwischen Wirkangaben und Budget (siehe Kapitel VI.1.1) vor allem auch einer Weiterentwicklung und Verbesserung der Wirkarchitektur selbst. Empfohlen wird dabei insbesondere:

- **Flexibilisierung der Ziele und Kennzahlen und damit einhergehend Reduktion der Kennzahlen auf UG-Ebene:** Die durch die Angaben zur Wirkungsorientierung-Verordnung festgelegte Regel der maximal 1-5 Wirkungsziele/Maßnahmen/Kennzahlen auf der Ebene der UG, der GB, und der DBs (vgl. Angaben zur Wirkungsorientierung-VO §§ 4-6) führt in der Praxis zu erheblichen Herausforderungen. Im BVA 2017 wurden etwa 840 Indikatoren (340 auf UG Ebene und 450 auf GB Ebene) festgelegt was in etwa den bereits reduzierten Systemen der Niederlande (ca. 1.000 Kennzahlen) und Frankreichs (ca. 700 Kennzahlen) entspricht. Bei den Kennzahlen besteht aber weiterhin der Trend pro Ziel/Maßnahme möglichst viele Kennzahlen zu definieren. Dabei zeigt sich gerade auf UG-Ebene, dass für die Makrosteuerung oft nur einzelne wenige Kennzahlen relevant sind: *„Ich brauche nicht 700 Kennzahlen, um Österreich zu steuern“*. Hier gilt es anzusetzen und gemeinsam mit den verantwortlichen Führungskräften im Sinne eines KPI (Key Performance Indicator)-Systems jene Kennzahlen zu identifizieren, die für die Steuerung eines Ressorts wesentlich sind. Für die interne Steuerung auf GB und DB Ebene hat sich hingegen herausgestellt, dass die Limitierung auf 5 Maßnahmen/Ziele/Kennzahlen oft zu restriktiv ist. Sofern als hilfreich erachtet, sollten v.a. auf DB1 und DB2 Ebene mehr Angaben möglich sein, unter der Voraussetzung, dass sie konsistent in die Wirkungszielkaskade eingebettet sind.
- **Unterjährige Änderungen von Zielen/Maßnahmen/Kennzahlen bei Regierungsumbildungen:** In begründeten Fällen sollte es die Möglichkeit geben, Wirkangaben auch unterjährig zu ändern. So soll sichergestellt werden, dass wesentliche politische Prioritätenverschiebungen angemessen abgebildet werden können und das System auf höchster Ebene steuerungsrelevant bleibt (siehe auch Kapitel VI.1.3). Allerdings gilt es sicherzustellen, dass diese Möglichkeit nicht dazu genutzt wird, bei absehbarer Nicht-Erreichung der Ziele das Zielniveau einfach zu senken. Zudem soll in der Berichtslegung durch die Verwendung von „Wirkungsziellandkarten“ (wie sie bereits der Budgetdienst erstellt)⁶⁸ auf solche Veränderungen explizit hingewiesen werden.
- **Qualitätsverbesserungen insbesondere bei ressortübergreifenden Kennzahlen:** Die Qualitätsinitiativen der WCS über die letzten Jahre haben bereits zu

68 Vgl. mit der Wirkungsziellandkarte 2018/19 des Budgetdienstes unter https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2018/BD_-_Wirkungsziel-Landkarte_BVA-E_2018_u._2019.pdf

einer qualitativen Verbesserung der Wirkangaben beigetragen. Die Studie zeigt aber klar auf, dass hier weiterhin Handlungsbedarf besteht (siehe auch Kapitel IV.1 und IV.2). Einerseits geht es darum, eine einheitliche Methodik für die Entwicklung der Indikatoren zu entwickeln (Anforderungen, Design, Messbarkeit, Überprüfbarkeit, Verwendung von internationalen Benchmarks), andererseits muss sichergestellt werden, dass Indikatoren, die von mehreren Ressorts angesteuert werden, einheitlich berechnet werden.⁶⁹ Die ressortübergreifende Nutzung von digitalen Simulationstools (wie etwa das Soresi-Tool bei der Berechnung der Einkommensarbeit), könnte bereits bei der Planung sicherstellen, dass die Ressorts einheitliche Wirkungsannahmen verwenden.

- **Stärkere Fokussierung auf Output-Angaben bei fehlender Beeinflussbarkeit von Wirkungen:** In begründeten Fällen sollte die Möglichkeit bestehen auch Output-Ziele und Indikatoren zu verwenden. Dadurch soll die Operationalisierung und die Integration in bestehende Systeme erhöht werden (siehe auch Kapitel VI.1.2). § 7 (2) der Angaben zur Wirkungsorientierung-VO sieht bereits jetzt für die Ebenen der DBs vor, dass die „angestrebten Ziele nicht auf Wirkungsziele beschränkt, sondern [...] beispielsweise auch Leistungs-, Qualitäts- und Prozessziele angeführt werden“ können. Auch in der Schweiz wurde vom starken Wirkungsfokus abgegangen und wurden vermehrt Leistungsindikatoren zugelassen, um die Nutzungsrelevanz des Systems zu steigern (vgl. Ebinger et al. 2018:33).
- **Steigerung des Ambitionsniveaus der Zielvorgaben:** Im Hinblick auf den Mehrwert für die ressortinterne Steuerung und die politische Entscheidungsebene, sollte das Ambitionsniveau der Zielvorgaben bei den Kennzahlen erhöht werden. Dazu braucht es v.a. eine kulturelle Änderung und die Etablierung einer Fehlerkultur in Verwaltung und Politik (siehe Empfehlung WO 12). Die Schweiz hat dies durch einen zusätzlichen Anreizmechanismus versucht zu fördern. So können die Ämter bereits bei 2/3 der Zielerfüllung Reserven bilden. Alternativ könnte man insbesondere in Bereichen mit geringer Beeinflussbarkeit der Wirkungen auf die Angabe von Zielwerten im BVA verzichten und lediglich mit den „Ist-Werten“ operieren. Das Schweizer System spricht diesbezüglich von „informativen Indikatoren“. Dies könnte u.U. auch im Parlament zu einer verstärkten inhaltlichen Debatte der Verbesserung und weniger der konkreten Zielwerte und v.a. deren Erfüllung bzw. Nicht-Erfüllung führen.
- **Entwicklung eines Wirkungsorientierung-light-Modells für oberste Organe:** Die Interviews haben klar ergeben, dass der derzeitige *one-size-fits-all*-Ansatz nicht in allen Verwaltungsbereichen einen Mehrwert bringt. Insbesondere von obersten Organen, mit klarem gesetzlichem Auftrag, wenig Steuerungsfreiheiten und bereits vorhandenen Berichtspflichten wird die Wirkungsorientierung als zu-

⁶⁹ Die Kennzahl „Gender Pay Gap“ wurde beispielsweise in der Vergangenheit von zwei Ressorts unterschiedlich berechnet.

sätzliche bürokratische Hürde empfunden, ohne dass ein Mehrwert gesehen wird. Hier wäre, analog zur vereinfachten Wirkungsfolgenabschätzung, die Entwicklung einer WO-light für die obersten Organe anzudenken. Es sollte allerdings weiterhin gewährleistet sein, dass die budgetären Ausweisungen in den Budgetunterlagen dennoch mit entsprechenden Erläuterungen ergänzt werden.

- **Stärkung der ressortinternen Wirkungscontrollingstellen:** Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass die Installation einer starken internen Kontrollinstanz (dort in Form der Finanzverwaltung sowie der Departemente) eine auffallend positive Wirkung darauf hat, das Qualitätsniveau zu steigern und die Nutzungsrelevanz zu erhöhen (vgl. Ebinger et al. 2018:82). In Österreich gilt es analog, neben der Stärkung der ressortübergreifenden WCS im BMöDS insbesondere die Kapazitäten der ressortinternen WCSn zu erhöhen, damit Qualitätsverbesserungen und Wirkungsstrukturoptimierungen direkt im Ressort stattfinden können.

Empfehlung WO 8: Verbesserung der Prozesse (Planung und Berichterstattung)

Die Prozesse zur Planung und Evaluierung der Wirkungsorientierung sind weitgehend etabliert. Dennoch besteht ein klarer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine qualitative Weiterentwicklung der Planungs- und Berichtsprozesse (vgl. Kapitel V.3). Folgende Maßnahmen könnten zu einer von vielen Akteuren gewünschten Vereinfachung beitragen:

- **Planung: Verringerung des Planungsdrucks durch unterjährige qualitative Weiterentwicklung der Wirkangaben:** In Zusammenarbeit mit der ressortübergreifenden WCS könnte unterjährig an der qualitativen Weiterentwicklung der Wirkangaben (insb. der Ziele und Kennzahlen) gearbeitet werden. Dadurch könnten aufwendige Feedbackschleifen im unmittelbaren Budgetplanungsprozess verringert und der Planungsdruck auf die Ressorts reduziert werden.
- **Planung: Vermehrte Überprüfung der ressortübergreifenden Kohärenz durch die ressortübergreifende WCS:** Es wäre sinnvoll, dass sich die ressortübergreifende WCS vermehrt auch auf die Feststellung der ressortübergreifenden Kohärenz der Wirkangaben (z.B. in den Bereichen Forschung, Innovation, Gleichstellung) sowie das Aufzeigen von weißen Flecken in der Wirkungslandschaft, wie etwa fehlender wesentlicher politischer Ziele oder Projekte und Maßnahmen, konzentriert.
- **Planung: Bessere Verankerung einer strategischen Planung in den Ressorts:** Damit die Wirkarchitektur die Prioritäten eines Ressorts abbilden und für die Steuerung verwendet werden kann, benötigt sie entsprechend aktualisierte Strategiedokumente auf allen Ebenen (Ministeriumsstrategie, Sektionsstrategie, Abteilungsstrategie). Ohne vorhandene Strategie kann Führung nicht wirkungs-

orientiert erfolgen. Idealerweise werden bereits die Strategiedokumente wirkungsorientiert aufgesetzt und entsprechende Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen definiert. Dies erleichtert in Folge die Planung für den BVA enorm. Bei der Erarbeitung der Strategien empfiehlt sich ein gemischter Top-down-/Bottom-up-Ansatz unter Einbindung der ressortinternen WCS.

- **Berichterstattung: Reduktion der jährlichen Berichterstattungspflichten, dafür vertiefende Berichterstattung alle 3-5 Jahre:** Vor dem Hintergrund des hohen wahrgenommenen administrativen Aufwandes, der parlamentarischen Notwendigkeiten sowie der Tatsache, dass manche Wirkungen erst nach einer Vorlaufzeit in Erscheinung treten, ist anzudenken, den Informationsumfang der jährlichen Berichterstattung in Form eines schlanken Monitoringberichts (inkl. Budget- und Rechnungsabschlusszahlen) deutlich zu reduzieren. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit bestehen, einzelne Politikfelder tiefergehend zu analysieren um eine umfassendere Debatte im Parlament zu ermöglichen. Eine Verknüpfung mit den entsprechenden budgetären Zahlen im Rechnungsabschluss würde die Aussagekraft zudem steigern. Durch die Integration der Ist-Werte in den jährlichen BVA soll sichergestellt werden, dass trotz verringerter Berichtspflichten ressortintern weiterhin Monitoring betrieben wird. Der umfassende WO Bericht in seiner bestehenden Form könnte dann ergänzend lediglich alle 3-5 Jahre erstellt werden. Die externe Evaluation des Bundeshaushaltsgesetzes empfiehlt ebenfalls die jährlichen Wirkungscontrollingberichte zu straffen und mit Executive Summaries zu ergänzen (Saiterer und Korac 2018, S. 36).
- **Berichterstattung: Verstärkte Nutzung digitaler Möglichkeiten** etwa in Form eines „print on demand“ wo die Leserin bzw. der Leser selbst entscheiden kann wie tief er in die bestehenden Informationen einsteigen möchte.
- **Evaluierung: Verstärkte Einbindung von externen Expertinnen und Experten.** Gerade bei umfänglichen Evaluierungen von Maßnahmen im Zuge der Berichterstattung (siehe oben) ist der Blick von außen wesentlich. Hierzu könnten einerseits der Rechnungshof, andererseits externe Expertinnen und Experten einbezogen und bei ausgewählten und besonders maßgeblichen Vorhaben stärker genutzt werden.

Empfehlung WO 9: Übersichtlichkeit der Budgetunterlagen und Berichte

Wie auch in der externen Evaluation des Bundeshaushaltsgesetzes empfohlen, erfordern sowohl die Budgetunterlagen wie auch die Wirkungsorientierungsberichte eine stärker nutzeroptimierte Ausrichtung. Da das Parlament die Hauptzielgruppe für die Budgetunterlagen und Berichte ist, gilt es, die Dokumente unter Einbindung des Budgetdienstes und der Parlamentarier nutzenrelevanter zu gestalten. Zudem braucht es eine Weiterentwicklung der Webseite www.wirkungsmonitoring.gv.at. Aus den Schweizer Erfahrungen lassen sich vielfältige Anregungen für die Verbesserung der

Übersichtlichkeit in den Budgetunterlagen und die Verschlinkung der Berichterstattung finden (Ebinger et al. 2018:80f) und auch die genannte externe Evaluation enthält zwei entsprechende Empfehlungen zur Verbesserung der Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetdokumente und Wirkungscontrollingberichte (Saliterer und Korac 2018:26f; 35) aber auch zur Weiterentwicklung des www.wirkungsmonitoring.gv.at Tools (Saliterer und Korac 2018:35). Folgende Vereinfachungen werden vorgeschlagen:

- **Budgetunterlagen: Bessere Manövrierbarkeit zwischen den einzelnen Budgetdokumenten:** Die Verbindungen zwischen den Budgetdokumenten, insbesondere was die Darstellung der Wirkinformationen im BVA und den Teilheften betrifft, sind schwer nachvollziehbar. Eine grafisch ansprechendere Aufbereitung und die Integration von Wirkungsübersichten, wie etwa die vom Budgetdienst bereits erstellten Wirkungsziellandkarten, würden die Orientierung erleichtern.
- **Budgetunterlagen: Verzicht auf die Darstellung der Empfehlungen des Rechnungshofs:** Die Empfehlungen des Rechnungshofes auf Globalbudgetebene wurden bereits durch Rechnungshofberichte veröffentlicht und sind daher nicht immer aktuell. Sie werden weder bei den Budgetverhandlungen noch in der parlamentarischen Debatte verwendet. Dem Erstellungsaufwand steht kein Mehrwert gegenüber und eine Abschaffung würde auf breite Zustimmung stoßen.
- **Budgetunterlagen: Stärkere Verknüpfung von Budget und Wirkung bei der Darstellung von ausgabenintensiven Bereichen:** In ausgabenintensiven Bereichen sollte besser ersichtlich sein, welche Wirkungsziele und Maßnahmen mit welchen budgetären Mitteln hinterlegt sind. Dafür könnte man für andere Bereiche (unter einer bestimmten Betragsgrenze, oder WO-light-Berichte – siehe oben) auf die Darstellung von weiteren Wirkinformationen verzichten.
- **Berichte: Zielgruppenorientierte Fokussierung der Angaben:** Für die Berichterstattung an das Parlament ist ein anderer Informationsumfang notwendig als für die verwaltungsinterne Evaluierung. Die Angaben der Wirkungsorientierung sollten deshalb gestrafft werden und die für die politische Makrosteuerung notwendigen Prioritäten darstellen. Die laufende Berichterstattung sollte dann stärker die narrative Gesamtbeurteilung der Wirkungsziele sowie die übersichtliche Darstellung der Wirkungsziele und dazugehörigen Maßnahmen und den aktuellen Istwert fokussieren. Dafür sollen einzelne relevante Bereiche vertiefend beleuchtet werden (siehe oben – Evaluationsprozesse) und idealerweise mit den Angaben im Bundesrechnungsabschluss verknüpft werden.
- **Bedarfserhebung im Nationalrat und Erwirkung einer Ausschussfeststellung:** Die Weiterentwicklung von Budgetunterlagen und Bericht sollte gemeinsam mit den Abgeordneten und dem Budgetdienst erfolgen. Dazu sollte eine Bedarfs-

erhebung im Nationalrat über die Notwendigkeiten der Budgetunterlagen und Berichte erfolgen, die in weiterer Folge in einer gemeinsamen Ausschussfeststellung mündet.

- **Wirkungsmonitoring.gv.at: Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit und der Einsatzmöglichkeiten:** Dieses in den letzten Jahren entwickelte und nicht nur für Abgeordnete, sondern auch für die interessierte Öffentlichkeit konzipierte Tool bietet interessante Perspektiven der Weiterentwicklung. Es wäre hilfreich, wenn zukünftig Hintergrundinformationen und grafische Elemente noch verständlicher und nutzerfreundlicher dargestellt würden. Zudem sollte die Einführung einer *Print-on-demand*-Funktion für die Erstellung individualisierter Berichte angedacht werden. Auch hier ist die Einbindung der Nutzerinnen und Nutzer bei der Weiterentwicklung wesentlich.

Empfehlung WO 10: Weiterentwicklung und Öffnung der WO-IT Tools

Sowohl die Ergebnisse der Interviews wie auch der Onlinebefragung bestätigen, dass die Eingabe der Wirkinformationen im Zuge der Budgetplanung nicht immer reibungslos und vor allem sehr zeitintensiv ist. Hier scheint es konkreten Verbesserungsbedarf des bestehenden Systems zu geben. Daneben ergeben sich konkrete Weiterentwicklungspotentiale, die teilweise mit erheblichen ressortinternen und ressortübergreifenden Prozessanpassungen einhergehen müssten, um einen deutlichen Mehrwert zu realisieren:

- **Nutzung der eWO-Daten für weitere Analysen und Visualisierungen:** Neben der grafischen Aufbereitung der Daten für die Berichterstattung könnten diese auch für eine Reihe weiterer Visualisierungen verwendet werden. Damit könnten ressortübergreifende Zusammenhänge dargestellt werden, Längsschnittanalysen angestellt werden, und Argumente für Planungsentscheidungen ansprechend aufbereitet werden. Eine Zusammenarbeit mit bestehenden Akteuren und Wissens-trägerinnen und -trägern in der Bundesverwaltung (z.B. BRZ) ist ratsam.
- **Öffnung des eWO-Tools für ressortinterne Steuerung und Projektmanagement:** Für die interne Steuerung und das Projektmanagement könnte den Ressorts ein Tool zur Verfügung gestellt werden, das über die notwendigen Schnittstellen zum eWO-Tool des BMöDS sowie dem SPSS-Planungstool des BMF verfügt. Gleichzeitig sollte das Tool offen sein, sodass die Ressorts es nach ihren eigenen ressortinternen Notwendigkeiten weiterprogrammieren können. Einige Ressorts verfügen bereits über funktionierende Tools (AutoRZL, prevero), sodass eine kostengünstigere Weiterentwicklung einer Neueinführung vorzuziehen wäre.
- **„One-stop-shop“ für Wirkungsorientierung und Budget:** Planung und Controlling von Budget und Wirkungsorientierung erfolgen aufgrund der zwei ge-

trennten IT-Tools und sind daher „nicht aus einer Hand“.⁷⁰ Eine weitergehende Verknüpfung bzw. Integration dieser beiden Tools könnte zu einer deutlichen Systemvereinfachung führen und die zunehmende Verknüpfung von Budget und Wirkungsorientierung nicht nur bei der Planung, sondern auch im Controlling und Rechnungsabschluss unterstützen.

In der Schweiz wurde durch die Finanzverwaltung etwa ein IT-Tool entwickelt, das es den Ämtern ermöglicht, Leistungsziele, Leistungsindikatoren und Leistungsergebnisse für den internen Bedarf sowie für den Leistungsnachweis im Departement als auch für das Parlament in nur einem Tool zu bedienen. Allerdings steht das Instrument aufgrund der fehlenden Benutzerfreundlichkeit ebenfalls in der Kritik (Ebinger et al. 2018:85). Falls es in Österreich zu einer Weiterentwicklung kommt, ist die frühe und systematische Einbindung der Anwenderinnen und Anwender in den Entwicklungsprozess unbedingt anzustreben.

VI.1.4 Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung

Damit Wirkungsorientierung nicht nur auf dem Papier existiert, sondern vermehrt zur Steuerung der Zentralstellen zum Einsatz kommt, bedarf es neben den bereits vorgestellten Maßnahmen v.a. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Führungskräfte. Sie sind es, die das System zum Leben erwecken und dadurch letztlich dessen Mehrwert zu Tage fördern. Um die Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, aber auch den Führungskräften zu erhöhen, bedarf es einerseits entsprechender Wissensvermittlung und Lernens, andererseits einer weitreichenden Veränderung der bestehenden Führungskultur.

Empfehlung WO 11: Wissensvermittlung und Lernen

Obschon in den vergangenen Jahren zahlreiche Schulungen stattgefunden haben und sich das Wissen um die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung beständig weiterentwickelt hat, ist das Systemverständnis der Wirkungsorientierung, insbesondere dessen Zusammenhang mit bestehenden Instrumenten, noch nicht umfassend etabliert. Neben dem weiteren Ausbau des instrumentellen Wissens sind es v.a. die Führungskräfte, die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung tragen und es stärker in ihre laufende Arbeit integrieren sollten. Hier besteht noch erheblicher Verbesserungsbedarf:

70 Derzeit existiert das BMF Planungstool für die Budgetplanung, in das auch die Wirkangaben integriert werden. Das BMöDS ist für das Evaluierungstool zuständig, das gleichzeitig die Monitoring-Daten für die Berichterstattung an das Parlament enthält und dessen Datenbank die Basis für die Webseite www.wirkungsmonitoring.gv.at ist.

- **Führungskräfteschulungen und Ausbau der „School of Data Public Services“:** Die Führungskräfte sind der Schlüssel zu einer ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung. Ein entsprechendes Systemverständnis der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung sowie dazugehörige Managementqualifikationen und -kompetenzen sollten zukünftig an Bedeutung gewinnen. (Angehende) Führungskräfte sollten von Beginn an mit dem System ziel- und ergebnisorientierter Steuerung vertraut gemacht werden. Neben Schulungen, Coachings und anderen Formen der Wissensvermittlung gilt es, vermehrt in die Datenkompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu investieren (Standards, konkrete Messinstrumente, Dateninterpretation, etc.). Die bereits eingerichtete „School of Data Public Services“ ist ein guter Anfang, sollte aber weiter ausgebaut werden.
- **Einrichtung von ressortübergreifenden Sharing-Plattformen für Peer-Learning und Entwicklung:** Ressortübergreifender Erfahrungsaustausch und Vernetzung trägt wesentlich zur Steigerung der Kenntnis des Systems bei und ist ein starker Hebel für die stärkere Nutzung des Systems. Diesen Austausch sollte es nicht nur wie bisher für WICOs sowie für Budgetverantwortliche geben, sondern gerade auch für Führungskräfte. Insbesondere empfohlen wird die Organisation eines regelmäßigen Erfahrungsaustausches unter den obersten Verwaltungsführungskräften etwa auf Ebene der Generalsekretariate.⁷¹ Wichtig ist aber auch der Aufbau eines entsprechenden Erfahrungsaustausches innerhalb der Ressorts. Dort sollten für Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Räume geschaffen werden, in denen außerhalb der Alltagshektik über Führung und Steuerung reflektiert werden kann, um Maßnahmen der Weiterentwicklung zu initiieren.
- **Begleitung und Beratung der Ressorts durch die ressortübergreifende WCS:** Die ressortübergreifende WCS sollte ihre Dienstleistungsfunktion als Beratungsstelle für die Ressorts bei der Planung und Evaluierung der Wirkangaben und der Verknüpfung mit den Ressortstrategien noch weiter ausbauen. Neben dem technischen Know-how geht es vor allem auch um die Beratung und Begleitung von Ressorts und Sektionen im Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung der Wirkungsorientierten Steuerung.
- **Aktive Kommunikation der Wirkungsziele und des Mehrwertes der WO im Verwaltungsallday:** Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung sollten wissen, wozu ihre einzelne Arbeitsleistung im Endeffekt beiträgt. Das fördert das Systemverständnis und letztlich auch die Motivation des einzelnen. Gleichzeitig geht es darum, dass den Mitarbeitern der Mehrwert einer ergebnisorientierten Steuerung, die sich auf oberster Ebene in Wirkungsziele niederschlägt, aktiv zu kommunizieren ist. Das alljährliche Mitarbeitergespräch ist dafür nicht aus-

71 In der Schweiz treffen sich beispielsweise die Amtsdirektoren drei Mal pro Jahr, um über Ausbildung, Vernetzung und Erfahrungsaustausch im laufenden Betrieb, die Kenntnis des Systems und die Möglichkeiten des Systems zu erfahren.

reichend; eine regelmäßige Kommunikation der Wirkungsziele und aktuellen Prioritäten im Verwaltungsalltag ist von großer Bedeutung. Auch hier scheint es in der Schweiz gut zu gelingen, über Workshops, Seminare, Veranstaltungen und Dialoge mit Mitarbeitern den Mehrwert besser zu kommunizieren.

Empfehlung WO 12: Stärkung einer ziel- und ergebnisorientierten Führungskultur in den Ressorts

Der Wandel in Richtung einer stärker ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungskultur wird nicht nur in der österreichischen Bundesverwaltung, sondern auch in der internationalen Praxis immer wieder als zentrale Herausforderung für die erfolgreiche Umsetzung der Wirkungsorientierten Steuerung gesehen. Zwar hat die Wirkungsorientierung bereits eine Bewusstseinsänderung in Richtung Ergebnisorientierung eingeleitet, jedoch scheinen Faktoren wie „*macht-mikropolitischen Denken und negative Koordination, gepaart mit einer stark ausgeprägten Konsenskultur*“⁷² wesentlich dazu beizutragen, dass das notwendige Vertrauen zwischen den Ressorts, aber auch innerhalb der Ressorts noch vergleichsweise gering ist und einer neuen Führungskultur gegenübersteht. Hier gilt es anzusetzen, denn Wirkungsorientierung verlangt eine entsprechende Fehler-, Diskussions-, und Lernkultur, die von den Führungskräften maßgeblich getragen wird. Auch hier bieten die Erfahrungen der Schweizer Bundesverwaltung interessante Einblicke, wie so etwas gelingen kann.

- **Etablierung einer Kultur der kontinuierlichen Weiterentwicklung:** Grundlage einer neuen Führungskultur sollte das Bestreben sein, bestehende Programme, Strukturen, Maßnahmen, Abläufe und Ergebnisse ständig im Hinblick auf mögliche Verbesserungen zu hinterfragen. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist kein Selbstzweck, sondern bietet die Möglichkeit, solche Verbesserungen und Weiterentwicklungen dann auch erfolgreich umzusetzen.
- **Toleranz und Offenheit gegenüber Fehlern,** basierend auf einer Kommunikations- und Dialogkultur, die auf direktem Austausch und Vertrauen fußt. Das Nichterreichen von Zielen und Fehler sollten nicht zu Schuldzuweisungen führen, sondern als Möglichkeit zur Weiterentwicklung anerkannt und offen angesprochen (das Ampelsystem hilft dabei) werden, um Konsequenzen zur Verbesserung zu erreichen. Sanktionen sind hier klar kontraproduktiv. Das Schweizer System baut etwa auf dem expliziten Bekenntnis zu einer Dialogkultur auf, die direkte Kontakte und offenen Austausch als wesentliche Bedingung für eine lernende Verwaltung sieht (Ebinger et al. 2018:49). Zu viele schriftliche und formalisierte Protokolle,

72 Konsenskultur im Sinne einer Harmoniekultur untergräbt die sachorientierte Auseinandersetzung und Interessensbalancierung. Konsens ist dort wichtig, wo es um Grundausrichtungen geht. Dort wo es aber um strukturell und systemisch bedingten Interessensausgleich geht, führt Konsens zu oberflächlichen und damit letztlich wirklosen Kompromissen.

Berichte und Dokumente zeugen hingegen von einem gewissen Misstrauen im System, das sich negativ auf die Dialogkultur niederschlägt.

- **Schaffung von Räumen für die Anerkennung von Erfolgen:** Neben Phasen der Reflexion und Planung, sowie der Produktion und Implementierung bedarf es auch der Räume für Anerkennung und das Feiern von Erfolgen auf allen Ebenen. Der österreichische Verwaltungspreis könnte auch als Plattform für die Auszeichnung von besonders erfolgreichen Einheiten auf höchster Ebene gelten. Daneben gilt es, auch in den einzelnen Sektionen und Abteilungen Räume für das Anerkennen von Erreichtem zu schaffen. In der Schweiz gibt es auf höchster Ebene etwa auch ein Ranking für die Ämter, im Rahmen dessen Ämter mit besonders guten Leistungen im Rahmen von Veranstaltungen präsentiert und immer wieder ins Gespräch gebracht werden (vgl. Ebinger et al. 2018:53).

Damit all dies gelingen kann, sollten Führungskräfte auf allen Ebenen ihre Rolle als Katalysatoren des kulturellen Wandels stärker wahrnehmen und sich zu einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung in ihrer Verwaltungseinheit bekennen. Zudem ist es wichtig, dass die Wirkinformationen auf oberster Führungsebene (Generalsekretariate und Sektionsleitung) Anwendung finden (siehe auch VI.1.5): Ein wesentlicher Erfolgsfaktor in der Schweiz ist, dass die NFB auf der obersten Führungsebene mitentwickelt und getragen wird. Für Österreich sind insbesondere die Generalsekretärinnen und -sekretäre sowie die Sektionsleiterinnen und -leiter gefordert; sie sind es, die Wirkinformationen in die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse integrieren sollten⁷³ und damit eine Vorbildwirkung für alle anderen in der Hierarchie ausüben.

VI.1.5 Nutzung von Synergien und Gelegenheitsfenstern

Wie gerade die internationalen Erfahrungen unterstreichen, ist Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung weniger als Kommunikationsinstrument nach außen zu sehen, sondern vor allem innerhalb der Verwaltung zu nutzen. Wichtig ist es dabei, Synergien mit anderen Handlungsfeldern und insbesondere derzeit in Diskussion stehende Reformentwicklungen im Sinne eines „Gelegenheitsfensters“ (*window of opportunity*) zu nutzen.

Empfehlung WO 13: Verstärkte Steuerung von Querschnittsbereichen mit der WO

Regierungen in aller Welt stehen vor komplexen Herausforderungen (Digitalisierung, Bildung, Gesundheit, Klimawandel), denen sie nur durch orchestrierte Handlungsansätze in verschiedensten Politikbereichen und unter Einbindung unterschiedlichster Akteure begegnen können. Solche ressortübergreifenden Prozesse erfordern klare Zielsetzungen,

73 Dabei geht es nicht nur um die Planung, sondern auch um die Umsetzungs-, Controlling- und die Evaluierungsprozesse.

die das große Ganze nicht aus den Augen verlieren, sowie integrative Strategien, umfassendes Monitoring sowie Evaluieren und Anpassen der eingeleiteten Maßnahmen. Genau hierbei kann Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung einen deutlichen Mehrwert liefern:

- **Integration der Wirkungsziele und Maßnahmen in den Planungsprozess von Politikfeldstrategien:** Bereits bei der Strategieerarbeitung sollten involvierte Stakeholder sich auf die von ihnen beabsichtigten Wirkungsziele und die dazugehörigen Maßnahmen und Kennzahlen einigen. Dies trägt wesentlich dazu bei, Prioritäten festzulegen, die Strategien für die Verwaltungspraxis zu operationalisieren und so letztlich die Implementierung zu erleichtern. Zudem ist dadurch sichergestellt, dass Strategien an bestehende Prioritäten in der Wirkarchitektur anknüpfen und dadurch Synergien schnell identifiziert und genutzt werden können.
- **Programmbudgets für Querschnittmaterien:** Um ressortübergreifende Themenbereiche (wie etwa Gleichstellung oder Digitalisierung) ex-ante zu gestalten und durch koordinierte Handlungen gezielten Mehrwert zu generieren, sollten besonders wichtige Querschnittsbereiche mit entsprechenden ressortübergreifenden Programmbudgets versehen werden. Nur so besteht für die Ressorts ein Anreiz, ihre Aktivitäten abzustimmen und ggf. anzupassen und Neues zu entwickeln. Als Beispiel könnte etwa die „*Programme Budgeting Methodology*“ der britischen Verwaltung dienen.⁷⁴
- **Nutzung für das Monitoring von Querschnittsbereichen wie etwa den SDGs (Sustainable Development Goals):** Durch die Verwendung der WO und insbesondere des eWO-Tools für das Monitoring der SDGs könnte es besser gelingen, auszuweisen welchen Beitrag die österreichische Bundesverwaltung für das Erreichen der SDG-Ziele leistet. Voraussetzung wäre allerdings, dass die Ressorts die Konnexen zu den SDGs konsequenter vermerken und in den eWO Angaben integrieren. Diese Möglichkeit gilt es auch für andere internationale und europäische Benchmarks (z.B. EU 2020) zu nutzen. Daneben sollte das eWO-Tool neben dem Monitoring der Aktivitäten im Gleichstellungsbereich auch vermehrt für das Monitoring von weiteren ressortübergreifenden Themenbereichen eingesetzt werden.

Empfehlung WO 14: Systematische Verknüpfung von WO und Spending Reviews

Spending Reviews und Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung sollten aufgrund der ähnlichen Ziele (Effektivierung des Ressourceneinsatzes, um Wirkungen zu erzielen)

74 Vgl. <https://www.gov.uk/government/publications/overview-of-the-programme-budgeting-methodology--2>

integriert gedacht werden; Spending Reviews stellen eine wichtige Ergänzung der Wirkungsorientierung dar, indem sie vertiefende Analysen erlauben. Die Aufgabe der Spending Reviews ist es, die Effektivität und Effizienz in der Verwaltung zu steigern indem sie Aufgabenkritik (müssen wir das machen?) und Prozesskritik (machen wir das, was wir machen, so effizient wie möglich?) vereint. Es geht um die Beurteilung der Kosten-Nutzen-Relationen von Verwaltungstätigkeit. Und insbesondere im Hinblick auf die Beurteilung der Wirkungsseite können die Evaluationsergebnisse der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (aber auch der WFA) einen wesentlichen Beitrag liefern. Damit die verstärkte Verknüpfung gelingen kann, braucht es:

- **Wirkinformationen als Grundlage für Spending Reviews:** Das System der Wirkungsorientierten Steuerung mit der Konkretisierung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren zur Zielbeurteilung bietet umfassende Informationen für die Durchführung von Spending Reviews, und im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollte das weitgehend genutzt werden.
- **Gemeinsame Methodenausarbeitung für die Spending Reviews zwischen BMF und BMöDS:** Um eine umfassende Methode der Kosten-Mengen-Abschätzung zu entwickeln, die auf den letztlich von politischen Programmen und Verwaltungshandeln erzielten Wirkungen basiert, bedarf es einer umfassenden Expertise in beiden Bereichen. Die vorhandenen Expertisen des BMFs im Bereich der effizienten Mittelverwendung und des BMöDS im Bereich der Wirkungsorientierung sollten dazu genutzt und integriert werden.
- **Integration von Spending Reviews in die Berichte zur Wirkungsorientierung:** Wie oben ausgeführt (vgl. Empfehlung WO 8), wird eine Reduktion der jährlichen Berichterstattungspflichten für die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung und dafür eine vertiefende Berichterstattung alle 3-5 Jahre für auszahlungsintensive Schwerpunktbereiche vorgezogen. Durch die Integration der Ergebnisse der Spending Reviews in die WO-Berichterstattung könnte ein erheblicher Informationsmehrwert generiert werden und gleichzeitig zusätzlicher Berichterstattungs Aufwand für die Ressorts vermieden werden. Voraussetzung dafür ist eine stärkere Koppelung von finanziellen Angaben und Wirkinformationen sowohl bei der WO-Berichterstattung wie auch bei den Spending Reviews.

Empfehlung WO 15: Nutzung des Systems für ein Gesamtcontrolling des Bundes

Für Regierungen stellt das System der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung ein zweckmäßiges Monitoring-Instrument dar, um die tatsächliche Umsetzung des Regierungsprogrammes sowie dessen Auswirkungen zu überwachen. Damit erhalten sie neben Budget- und Personalcontrolling auch ein inhaltliches Controlling-Instrument, welches die politische Entscheidungsgrundlage wesentlich erweitert. Wirkungs-, Budget- und Personalcontrolling müssen als zusammenhängende Monitoring-Instrumente

gesehen werden und als solche auch möglichst zeitnah zueinander behandelt werden. Um für die Regierung bzw. Exekutive relevant zu sein, sollten folgende Voraussetzungen stärker umgesetzt werden:

- **Integration der aktuellen politischen Schwerpunkte in die Wirkarchitektur:** Die Schwerpunkte der Regierung müssen in der Wirkarchitektur reflektiert sein. Dies bedeutet einerseits die Integration der prioritären Zielsetzungen und Maßnahmen, aber andererseits auch die Reduktion der Kennzahlen auf politisch relevante.
- **Stärkere Nutzung durch die Generalsekretariate:** Wirkungsorientierte Steuerung und Wirkungscontrolling muss in jedem Ressort ganz oben angesiedelt sein. Es empfiehlt sich eine zentrale Ansiedelung in den Generalsekretariaten, die einerseits durch das Wirkungsmonitoring einen guten Überblick über den Umsetzungsstatus ihrer veranlassten Aktivitäten in ihrem Haus erhalten und gleichzeitig in Form der GS-Runden zentraler Hebel für eine ressortübergreifende Steuerung sein können.
- **Zeitnahe Monitorings- und Reporting-Mechanismen:** Um politisch relevant zu sein braucht es zeitnahe und übersichtliche Informationen. Dies muss durch das ressortinterne Controlling gewährleistet sein. Dort wo die Beschaffung von aktuellen Daten nicht regelmäßig möglich ist, bedarf es eines qualitativen Reportings, das jüngste Entwicklungen und Tendenzen in einer für die politische Entscheidungsebene relevanten Form narrativ darstellt.
- **Verknüpfung mit der Idee eines Wirkungsbarometers im Bundeskanzleramt:** Anzustreben wäre auch eine enge Verknüpfung mit den Bestrebungen des Bundeskanzleramts, im Rahmen des „Think Austria“ ein Wirksamkeitsbarometer mit Benchmarking, Best Practice Analysen und Impact Assessments, sicherzustellen.

Die Ergebnisse der Online-Befragung stützen die im Zuge der Interviews gewonnenen Erkenntnisse weitgehend, wobei die Befragten die folgenden Maßnahmen zur Verbesserung der Wirkungsorientierung als besonders relevant einschätzen, was als erste Anregung für eine Priorisierung der Empfehlungen dienen kann. Abbildung 33 zeigt, dass aus Sicht der Befragten bei einer Weiterentwicklung der WO insbesondere die stärkere Relevanz für die politische Ebene, eine Verschlanung durch Fokussierung auf besonders wichtige Bereiche, klarere Verantwortlichkeitsstrukturen, bessere Lesbarkeit der Budgetunterlagen, eine stärkere Sensibilisierung der Politik sowie eine Stärkung der Budgetautonomie der Fachressorts im Vordergrund stehen sollten.

Welche Maßnahmen können Ihrer Ansicht nach einen höheren Beitrag zu einer stärkeren Relevanz der WO leisten?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2018); n = 106–130

Abbildung 33: Priorisierung von WO Verbesserungsmaßnahmen aus Sicht der Online-Befragung

VI.2 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der WFA

VI.2.1 Systemvereinfachung und -verschlankeung

Im Kapitel V wurde aufgezeigt, dass die WFA trotz der Einführung der vereinfachten WFA und der Bündelung sowie der Entwicklung des eWO-Evaluierungstools sowohl in der Planung als auch in der Evaluierung immer noch als zu komplex und aufwendig gesehen wird. Weitere Maßnahmen zur Vereinfachung und Reduktion des Verwaltungsaufwandes sollten konsequent umgesetzt werden. Konkret werden folgende Optimierungsempfehlungen vorgeschlagen:

Empfehlung WFA 1: Verschlankeung der ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse bei der Erstellung

Formale und inhaltliche Qualitätssicherung sowie budgetäre Einvernehmensherstellung mit dem BMF sollten nach Ansicht nahezu aller Interviewpartner schneller, weniger bürokratisch und weniger kleinteilig erfolgen. Es geht darum, die Feedbackschleifen zwischen den WFA-Akteuren (BMF, BMöDS, Wirkungsdimensionen-Ressorts) zu verkürzen und soweit wie möglich zu verringern, ohne einen Qualitätsverlust in Kauf nehmen zu müssen. Ein integriertes WFA-Planungstool könnte wesentlich dazu beitragen, Feedbackschleifen zu verkürzen (siehe Empfehlung WFA 3). Zudem gilt es, in die Qualität bei der Erstellung der WFA zu investieren. Je besser geplant die WFAs sind, umso weniger Bedarf gibt es für aufwendige Feedbackprozesse im Nachgang.

Empfehlung WFA 2: Entwicklung eines anwenderfreundlichen IT-Planungstools

Das aktuelle *stand-alone* WFA-Planungstool soll durch ein integriertes webbasiertes eWFA-Planungstool ersetzt werden, das idealerweise mit dem existierenden eWFA-Evaluierungstool verknüpft ist. Damit könnte man die Entwicklungsschritte einer WFA transparent dokumentieren, parallel an WFAs arbeiten und durch Rollendefinitionen sicherstellen, dass verwaltungsinterne Stakeholder zur richtigen Zeit in den Prozess eingebunden werden. Ressortübergreifende Abstimmungsprozesse könnten automatisiert, weniger formal und letztlich weniger zeitaufwendig werden. Wesentliche Unsicherheiten, die es derzeit vonseiten der WFA-Ersteller bei Prozessbeginn gibt (Welche WFA? Welche Feedbackschleifen? Ist Bündelung möglich? etc. – siehe auch Kapitel V.3) ließen sich durch eine entsprechende Einstiegsmaske rasch beheben. Zudem wäre es möglich, den Beitrag der jeweiligen WFA zu anderen Gesetzesinitiativen, übergeordneten Maßnahmen, Politikstrategien oder gar internationalen Zielsetzungen (wie den SDGs) zu markieren und damit zur Gesamtbetrachtung eines Vorhabens/einer Gesetzesinitiative beitragen. So könnte z.B. zukünftig die Erfassung schon ex-ante erfolgen und damit alle geplanten und laufenden Aktivitäten systematisch in den Konnex zu den SDGs gestellt werden.

Empfehlung WFA 3: Weiterer Ausbau der WFA light und Bündelung

Die Umfrageergebnisse zeigen deutlich, dass die vereinfachte WFA und die Möglichkeit der Bündelung wesentlich zur Reduktion des Verwaltungsaufwands beigetragen haben. Dennoch besteht weiterhin der starke Wunsch nach einer weitergehenden Erleichterung, um insbesondere auch die Qualität der verbleibenden vollinhaltlichen WFAs zu erhöhen.

- Bei der WFA-light geht es um eine weitere Anhebung der Zulässigkeitskriterien, die bewirken soll, dass mehr Vorhaben die Voraussetzungen für eine WFA light erfüllen.

- Einführung einer „Bündelung light“ nach dem Vorbild der WFA light, sodass auch bei Vorhabenbündel unter bestimmten Voraussetzungen und in Absprache mit dem BMöDS die Evaluierungsverpflichtung entfällt. Vielfach geäußert wurde der Wunsch, dass eine Bündelung auch für vereinfachte WFAs möglich sein sollte.⁷⁵

Empfehlung WFA 4: Vereinfachte, zielgruppenspezifische Berichtslegung

Ziel sollte es sein, parlamentarischen Abgeordneten „wesentliche“ WFAs besser sichtbar zu machen und unwesentliche WFAs gar nicht oder nur in sehr reduzierter Form darzustellen. Das Wesentlichkeitskriterium müsste mit den parlamentarischen Entscheidungsträgern allerdings noch spezifiziert werden. Unabhängig davon könnte durch die Verknüpfung des eWFA-Tools mit der Website www.wirkungsmonitoring.gv.at Außenstehenden und Nationalratsabgeordneten stets die Möglichkeit gegeben werden, Einblick in den Implementierungsstatus von beschlossenen Gesetzesvorschlägen und Vorhaben zu geben und damit auch die Abgeordneten stärker für das Instrument der WFA zu sensibilisieren.

VI.2.2 Qualitätssicherung und -verbesserung

Die Untersuchung ergibt, dass es einer Qualitätsverbesserung einerseits bei den Zielangaben (Ziele, Kennzahlen) und andererseits bei der Bewertung der Wirkungsdimensionen sowie bei der Bewertung der finanziellen Auswertungen bedarf. Zudem gilt es auch bei der Evaluation von wesentlichen Gesetzesvorhaben, die Qualität sicherzustellen. Folgende Handlungsfelder ergeben sich konkret:

Empfehlung WFA 5: Einheitliche Konzeption, Berechnung und Messung von Zielen und Kennzahlen

Ähnlich wie bei der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, sollte die Qualität der Ziele und der Kennzahlen, welche die Basis für die spätere Evaluierung der Vorhaben sind, sichergestellt werden.

Einerseits braucht es methodische Standards, an denen sich WFA-Ersteller bei der Entwicklung von Kennzahlen orientieren. Die Evaluierungsperspektive darf dabei nicht vernachlässigt werden, es müssen vorab durchführbare Monitoring-Ansätze geplant werden.

Es gilt sicherzustellen, dass dieselben Kennzahlen von unterschiedlichen Ressorts einheitlich erhoben werden.

⁷⁵ Darüber gibt es in der Verwaltung unterschiedliche Meinungen. Ein Interviewpartner sagt: „Ich muss erst einmal einen inhaltlich passenden Regelungskomplex finden, um fünf kleine Dinge zusammenzunehmen. Und wenn ich fünf kleine Sachen in eine relativ kleine Sache eindampfe, dann ist die Gefahr groß, dass wesentliche Informationen verloren gehen.“

- Arbeiten mit Bandbreiten bei Kennzahlen: Das Zulassen von Bandbreiten und Kennzahlen würde den Druck reduzieren, zum Erstellungszeitraum exakte Zahlenwerte zu prognostizieren. Bei Zielwertangaben könnte das u.U. dazu beitragen, das Ambitionsniveau der Angaben zu steigern.
- Stärkung der ressortinternen WCS: Neben einer entsprechenden Offensive vonseiten der WCS im BMöDS geht es vor allem um eine Stärkung der entsprechenden Expertise in den Ressorts. Hier spielen Mitarbeiterschulungen und v.a. die stärkere Einbindung des fachlichen Know-hows der ressortinternen WCSn eine große Rolle.

Empfehlung WFA 6: Sicherstellung der inhaltlichen Qualität der Wirkungsdimensionen-Planung

Dies scheint verwaltungsintern eine der größten und auch am schwierigsten zu lösenden Herausforderungen bei der Optimierung der WFA zu sein. Die Interviews ergeben eindeutig, dass die Qualität der Beurteilung der Wirkungsdimensionen verbesserungswürdig ist und das bestehende Netzwerk der Wirkungsdimensionen-Kontakte nicht ausreichend kontaktiert wird. Darauf aufbauend werden folgende Maßnahmen zur Verbesserung vorgeschlagen:

- **Stärkung der WFA-Kompetenz in den Ressorts:** Die WFAs sollen nicht mehr von einzelnen (juristischen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sondern von – idealerweise interdisziplinär besetzten – Teams erstellt werden, um vor allem die inhaltliche Qualitätsprüfung der WFAs zu stärken.
- **Weiterführend wäre die Einführung von WFA Abteilungen/Einheiten/Teams** in den Ressorts denkbar, um die juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Erstellung der WFA zu unterstützen und WFA-Wissen und Kompetenzen zu bündeln. Diese WFA-Einheiten sollten interdisziplinär besetzt und auf die Erstellung von WFAs, insbesondere aber die Abschätzung von Wirkungsdimensionen spezialisiert sein. Organisatorisch empfiehlt sich eine enge Zusammenarbeit mit der ressortinternen WCS.
- **Neukonzeption der inhaltlichen Qualitätssicherung bei großen Vorhaben:** Neben der formalen Qualitätssicherung (durch das BMöDS bzw. BMF) muss auch die inhaltliche Qualität der WFA-Vorhaben beurteilt werden. V.a. bei großen Vorhaben empfiehlt sich dabei die Einbindung von externen Expertinnen und Experten mit Evaluationserfahrung.
- **Kostenwahrheit bei der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen:** Budgetäre Restriktionen und politische Notwendigkeiten führen u.U. dazu, dass Kostenabschätzungen „passend gemacht werden“, was wiederum die Implementierung wesentlich erschweren kann. Hier empfiehlt sich eine kostenwahre Darstellung der abgeschätzten finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt

- **Verstärkte Thematisierung der Wirkungsdimensionen in der vorparlamentarischen Debatte:** Die Diskussion der Gesetzesfolgen im Ministerrat, im Parlament und in der Öffentlichkeit sollte über die budgetäre Argumentation hinausgehen. Dies erhöht die Relevanz der außerfinanziellen Auswirkungen für die politische Argumentation und erhöht damit den Druck, die Qualität der entsprechenden Abschätzung in der WFA zu erhöhen.

Empfehlung WFA 7: Ressortunabhängige Evaluierung zur Sicherstellung der Evaluierungsqualität

Die Evaluierung durch jene Ressorts, die die WFA erstellt haben, führt zu klaren Interessenkonflikten, qualitativen Verzerrungen und trägt zusätzlich dazu bei, dass die Gesetzesevaluierung im Parlament keinen hohen Stellenwert hat. Neben der Reduktion der WFA-Evaluierung auf das Wesentliche (siehe oben), empfiehlt sich eine tiefergehende Evaluierung für relevante, auszahlungsintensive Maßnahmen unter Einbindung des Rechnungshofes oder einer unabhängigen Forschungsstelle/externer Experten mit Evaluierungsexpertise. Um die Relevanz zu steigern, könnten etwa bei großen Vorhaben WFA Evaluierungen durch parlamentarische Entschließungsanträge veranlasst werden.

VI.2.3 Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung

Damit die WFA ihr volles Potential entfalten kann, muss sie von den mit ihr arbeitenden Akteuren noch besser verstanden und gelebt werden. Handlungsfelder ergeben sich dabei sowohl bei den politischen Führungskräften als auch bei den Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern.

Empfehlung WFA 8: Sensibilisierung auf politischer Ebene

- **Sensibilisierung der politischen Führung:** Die WFA wird zwar vermehrt auch von den politischen Führungskräften als wichtiges Dokument gesehen, um Gesetzesvorschläge faktenbasiert zu begründen, allerdings noch zu wenig. Immer wieder werden Gesetzesvorschläge und andere Vorhaben über nicht begutachtungspflichtige Initiativanträge im Parlament eingebracht und das Potential, über die WFA für eigene politische Vorhaben faktenbasiert zu argumentieren (und im Parlament zu diskutieren) wird verkannt.
- **Unterstützung der Abgeordneten:** Entsprechende Nachfragen im Parlament können wesentlich dazu beitragen, dass die Exekutiveebene mehr für die WFA sensibilisiert wird. Gleich wie bei der Wirkungsorientierten Steuerung ist die bessere Kommunikation und Einführung der Abgeordneten deshalb wesentlich und der Budgetdienst ein wesentlicher Multiplikator.

Empfehlung WFA 9: Qualifizierung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern

- **Schulungen und Trainings von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern** vor allem in den Legistikbereichen: Wie bereits oben ausgeführt, braucht es zur Umsetzung der WFA nicht nur Legistinnen und Legisten, sondern auch Fachexpertinnen und Fachexperten, die gemeinsam an einer WFA arbeiten. Diese Diversifizierung kann erreicht werden durch entsprechende Trainings und Schulungen im Hinblick auf die WFA, aber auch durch vermehrtes Zusammenarbeiten gemeinsam mit den Fachexperten in interdisziplinären Teams.
- **Wissenstransfer durch Erfahrungsaustausch zwischen erfahrenen und neuen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen:** Das Erstellen einer WFA ist verwaltungsintern vielfach nicht sehr beliebt und wird wenig geschätzt. Um den Wissensaufbau zu fördern und gleichzeitig die Qualität zu steigern, sollte sichergestellt werden, dass WFAs immer unter Einbindung erfahrener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stattfinden.
- **Förderung von „Peer-Learning“:** Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten bewusst angeregt werden, sich bei WFAs auch mit anderen Ressorts vermehrt auszutauschen. Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sind es vielfach nicht gewohnt, Hilfe von außen zu holen. Teilweise wissen sie nicht, dass es Hilfe gäbe, teilweise besteht ein großes Misstrauen gegenüber anderen Einheiten und anderen Ressorts. Entsprechende Sensibilisierungen, vertrauensbildende Maßnahmen und das Aufbauen einer Fehlerkultur (man darf auch Dinge nicht wissen) sind notwendig.

VI.2.4 Nutzen von Synergien für Bereiche mit aktuellem Handlungsbedarf

Das Instrument WFA sowie die im Zuge einer WFA-Erstellung und Evaluierung generierten Informationen können in vielen Bereichen, in denen es um die Festlegung von Zielen sowie um die Abschätzung und Evaluierung der damit verbundenen Auswirkungen geht, verwendet werden. Im jüngsten Regierungsprogramm ist oftmals von objektivierbaren Qualitätskriterien, Effizienz sicherstellungen und Evaluierung die Rede. Hier könnte die WFA einen wichtigen Beitrag leisten.

Empfehlung WFA 10: Nutzung der WFA für Rechtsbereinigungs- und Deregulierungsinitiative

Die WFA könnte die Umsetzung der vom BMVRDJ gesteuerten Reformvorhaben zur Rechtsbereinigung und Deregulierung, wesentlich unterstützen.

- Einerseits sollten die Ergebnisse der WFA-Evaluierungen herangezogen werden, um die Effektivität und Effizienz der bestehenden Rechtssetzungen zu evaluieren. Insbesondere könnte man aufgrund der WFA-Evaluierungen beurteilen, ob und warum *gold-plating* stattgefunden hat, und ob damit ein Mehrwert verbunden ist.
- Andererseits sollte das Instrument bei evtl. Neukodifikationen verwendet und ggf. weiterentwickelt werden. Insbesondere bei angedachten Maßnahmen wie „*gold plating*“, „*one-in one-out*“ oder „*sunset legislation*“ könnten die Informationen aus dem WFA System umfassend genutzt werden.

Empfehlung WFA 11: Nutzung der WFA für die Beurteilung von Handlungsalternativen

Entgegen der Bestimmungen im § 9 (1) der WFA Grundsatzverordnung, werden die WFAs zumeist erst sehr spät im Rechtssetzungsprozess erstellt. Das führt dazu, dass WFAs zwar die Folgen einer geplanten Gesetzesinitiative mehr oder weniger umfassend abbilden, aber das Potential der WFA als Instrument zur Abwägung von Handlungsalternativen nicht genutzt wird. Dies ist v.a. bei großen gesetzlichen Regelungsvorhaben problematisch, da dadurch Entscheidungen für oder gegen ein bestimmtes Regelungsvorhaben oft auf nur unzureichender oder einseitiger Entscheidungsbasis getroffen werden. Um die WFA als Instrument für die Abwägung von Alternativen zu verwenden, muss folgendes sichergestellt werden:

- **Problemdefinition und Entscheidung über das letztlich dem Nationalrat vorgeschlagene Instrument bleibt bei der Politik:** Die WFA dient als Informationsgrundlage, aber Initiative und Letztentscheidung liegen bei den politischen Verantwortungsträgerinnen und -trägern.
- **Durchführung der WFA bereits vor der eigentlichen Gesetzeserstellung:** Damit eine solche Durchführung einen Mehrwert bringt, muss die Ergebnisoffenheit der politischen Verantwortungsträgerinnen und -träger bestehen. Gleichzeitig wäre es sinnvoll, die WFA enger mit den vorangehenden Politikformulierungsprozessen zu koppeln und als Teil einer politischen Gesamtstrategie zu sehen.
- **Better regulation durch die Einbindung von externen Stakeholdern bei der Abschätzung von Wirkungsfolgen:** Um den eigentlichen Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen und wesentliche Argumente und Stakeholder-Meinungen bereits bei der Wahl des letztlich vorgeschlagenen Gesetzesinstrumentes zu berücksichtigen, ist der Ausbau von transparenten vorgelagerten Konsultationsmechanismen ratsam. Beispielhaft hat z.B. die Europäische Kommission bereits umfassende Beteiligungsmöglichkeiten entlang des Politik- und Gesetzstellungsprozesses installiert.

Empfehlung WFA 12: WFA als Planungs- und Evaluierungsinstrument für Fördermaßnahmen

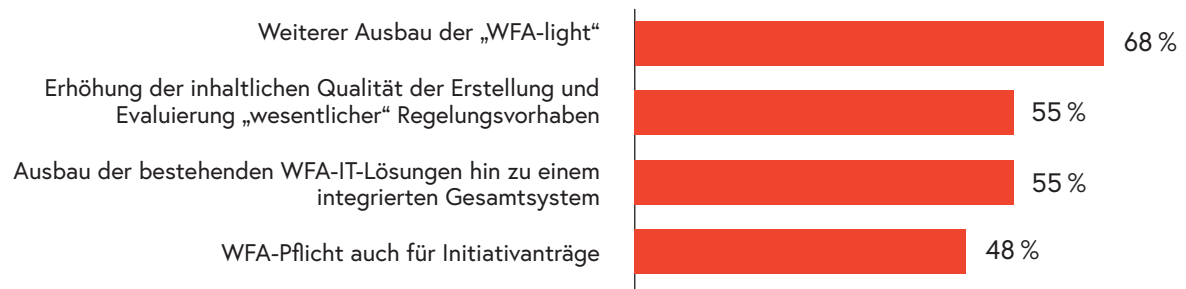
Durch den einheitlichen Einsatz der WFA bei der Planung von Fördermaßnahmen, könnten Förderungsschwerpunkte und Ziele besser definiert werden, Förderauswirkungen abgeschätzt und deren Überschneidungen mit anderen Förderprogrammen analysiert werden. Gleichzeitig wird dadurch ein Schritt in Richtung einheitlicher Evaluierung gemacht. Durch die einheitliche Aufbereitung der WFA könnten Förderprogramme besser vergleichbar gemacht und ohne zusätzlichen Mehraufwand in die Transparenzdatenbank des Bundes integriert werden. Die Integration der WFA in die von der Bundesregierung geplante bundesweit gemeinsame Förderstrategie (Bundesregierung 2018:14) ist ebenfalls anzustreben.

Empfehlung WFA 13: Nutzung der WFA-Evaluierungen für die Budgetplanung

Um Planungsprämissen der Budgetierung großer Vorhaben realistischer zu gestalten und damit letztlich die Verbindlichkeit des vorgegebenen Budgetrahmens zu erhöhen, sollte angestrebt werden, die Ergebnisse von WFA-Evaluierungen, aber auch die Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen zur mittelfristigen und jährlichen Budgetplanung heranzuziehen.

Die Ergebnisse der Online-Befragung stützen die im Zuge der Interviews gewonnenen Erkenntnisse weitgehend, wobei die Befragten die folgenden Maßnahmen zur Verbesserung der WFA als besonders relevant einschätzen, was als erste Anregung für eine Priorisierung der Empfehlungen dienen kann. Abbildung 34 zeigt, dass aus Sicht der Befragten bei einer Weiterentwicklung der WFA insbesondere ein weiterer Ausbau der „WFA light“, die Erhöhung der inhaltlichen Qualität sowie der Ausbau der bestehenden IT-Lösungen im Vordergrund stehen sollten.

Welche Maßnahmen können Ihrer Ansicht nach einen hohen Beitrag zu einer stärkeren Relevanz der WFA leisten?



Quelle: Online-Befragung zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Hertie School of Governance; 2918); n=117-121

Abbildung 34: Priorisierung von WFA Verbesserungsmaßnahmen aus Sicht der Online-Befragung

VII Fazit und Ausblick

Die österreichische Haushaltsrechtsreform hat mit Einführung der Wirkungsorientierten Steuerung und Wirkungsorientierten Folgenabschätzung auf allen Ebenen der Bundesverwaltung eine weitreichende Veränderung der Steuerungslogik angestoßen. Konkrete Wirkungen und Maßnahmen sollen die Verwaltung in der Umsetzung der Ziele der Politik anleiten und zu einer stärkeren Transparenz und Außenorientierung der Verwaltung führen. Zudem sollen die Ergebnisverantwortung der Führungskräfte und die Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern gefördert und die Voraussetzungen für eine ganzheitliche Steuerung der Verwaltung geschaffen werden.

Durch die Implementierung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform seit dem Jahr 2013 hat sich Österreich vom ehemaligen Nachzügler zu einem internationalen Vorreiter der Anwendung ergebnisorientierter Haushaltsführung und Wirkungsorientierter Steuerung entwickelt. Dass diese weitreichenden Ziele nicht innerhalb weniger Jahre umzusetzen sind, liegt auf der Hand. Wie internationale Erfahrungen zeigen, nimmt ein solcher kultureller Wandel Jahre in Anspruch und stellt Verwaltungen vor vielfältige Herausforderungen. Wichtig ist es, über einen so langen Zeitraum die grundlegende Zielsetzung nicht aus den Augen zu verlieren und konsequent an der Prozessoptimierung zu arbeiten. Probleme und Spannungen sind im Verlauf eines derartigen Veränderungsprozesses nicht zu vermeiden. Es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, dass bestehende Defizite auf der konzeptionellen Ebene wie auch auf Ebene der Anwenderinnen und Anwender in einem transparenten und integrierten Evaluierungsprozess erhoben und analysiert werden und unter Einbindung aller relevanten institutionellen Akteure in der laufenden Weiterentwicklung der Strukturen und Prozesse Berücksichtigung finden.

Ziel der vorliegenden Studie war es, nach mittlerweile fünf Jahren der Umsetzung zu untersuchen, wie sich die zwei wesentlichen Bereiche der Wirkungsorientierung, die Wirkungsorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns und die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, unter den Gesichtspunkten der Steuerungsrelevanz, der Akzeptanz, der Qualitätssicherung sowie der Funktionalität des Monitorings und der Evaluierung entwickelt haben. Ähnlich wie schon in der Fokusstudie I kurz nach Einführung des Systems unterstreichen auch die aktuellen Ergebnisse das Potential und den möglichen Mehrwert der Wirkungsorientierung, bestätigen jedoch auch vielfältige Herausforderungen der Umsetzung dieser ambitionierten und weitreichenden Veränderung. So sind noch weitere Anpassungen von Prozessen und Strukturen in den meisten Bundesministerien und sonstigen obersten Organen erforderlich, um die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung nachhaltig erfolgreich zu verankern. Dies kann nur gelingen, wenn alle zentralen institutionellen Promotoren der Reform geschlossen hinter dem Projekt stehen und die Fachressorts und obersten Organe partnerschaftlich bei der Implementierung relevanter Maßnahmen unterstützen.

Das Schaffen des strukturellen Rahmens ist jedoch nur die Grundvoraussetzung und der erste Schritt. Wesentlich für das Gelingen der Reform ist die Umsetzung der neuen Steuerlogik durch die Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung. Die Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ressorts entscheiden letztendlich, ob die Reform nur formalistisch und technokratisch umgesetzt wird und zu einem administrativen Mehraufwand verkommt oder von allen Ebenen der Verwaltung gelebt wird und einen tatsächlichen Mehrwert für die Bundesverwaltung, das Parlament sowie die Bürgerinnen und Bürger generiert. So wird es erforderlich sein, sich in den nächsten Jahren weiterhin verstärkt auf die Trägerinnen und Träger der Reform zu konzentrieren. Skeptikerinnen und Skeptiker sollten gehört und überzeugt, Anwenderinnen und Anwender durch konkrete Schritte unterstützt, Promotorinnen und Promotoren aufgebaut und Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Umsetzung der Reform befähigt werden.

Aufbauend auf einer umfassenden Dokumentenanalyse, Berücksichtigung der Erfahrungen der internationalen Verwaltungspraxis sowie insbesondere der Schweizer Bundesverwaltung (vgl. Ebinger et al. 2018) und einer systematischen Auswertung von 41 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Hierarchieebenen in allen Bundesministerien und einer ergänzenden Online-Befragung (mit 137 Antworten) wurden im Rahmen der Studie die aktuellen Herausforderungen analysiert sowie konkrete Anregungen für die Verbesserung sowohl der Wirkungsorientierten Steuerung (15 Handlungsempfehlungen) als auch der WFA (13 Handlungsempfehlungen) herausgearbeitet, die in Anhang 3 im Überblick dargestellt sind.

Die nachfolgende Übersicht fasst die zentralen Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und der WFA zusammen. Für die erfolgreiche Implementierung und Weiterentwicklung des Systems ist es unerlässlich, die relevanten institutionellen Akteure, insbesondere die politische Führungsebene in den verschiedenen Ressorts, möglichst frühzeitig einzubinden und sie für einen Weiterentwicklungsprozess zu gewinnen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen systematischen Überblick, welche Anspruchsgruppen bei den unterschiedlichen Handlungsempfehlungen vordringlich einzubinden sind.

Nr.	Handlungsempfehlungen	Regierung	Führungskräfte	Personalbereiche	Ressortinterne WCS	WCS im BMöDS	BMF	Parlament/Budgetdienst	Rechnungshof
	WIRKUNGSORIENTIERTE STEUERUNG								
	Bessere Integration in bestehende Steuerungssysteme								
WO 1	Integration des Regierungsprogramms in die Wirkarchitektur	●	●		●	●	●		
WO 2	Verstärkte Verknüpfung der Wirkungsorientierung mit bestehenden Strukturen und Systemen		●	●	●	●	●		
WO 3	Verstärkte Koppelung von Wirkangaben und Budget	●				●	●		
	Klare Verantwortlichkeiten und Stärkung der Ressortautonomie								
WO 4	Stärkung des budgetären Handlungsspielraumes der Ressorts	●					●		
WO 5	Zusammenführung von Ressourcen- und Leistungsverantwortung in den Ressorts		●		●	●	●		
WO 6	Stärkung der Rolle institutioneller Aufsichts- u. Kontrollmechanismen							●	●
	Vereinfachung und Flexibilisierung								
WO 7	Verbesserung der Wirkarchitektur	●	●		●	●			
WO 8	Verbesserung der Prozesse (Planung und Berichterstattung)				●	●			
WO 9	Übersichtlichkeit der Budgetunterlagen und Berichte	●				●	●	●	
WO 10	Weiterentwicklung und Öffnung der WO-IT-Tools					●	●		
	Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung								
WO 11	Wissensvermittlung und Lernen		●	●	●	●			
WO 12	Stärkung einer ziel- und ergebnisorientierten Führungskultur in den Ressorts		●	●		●			
	Nutzen von Synergien und Gelegenheitsfenstern								
WO 13	Verstärkte Steuerung von Querschnittsbereichen mit der WO	●	●			●			
WO 14	Systematische Verknüpfung von WO und Spending Reviews					●	●		
WO 15	Nutzung des Systems für ein Gesamtcontrolling des Bundes	●	●			●	●	●	

Nr.	Handlungsempfehlungen	Regierung	Führungskräfte	Personalbereiche	Ressortinterne WCS	WCS im BMöDS	BMF	Parlament/Budgetdienst	Rechnungshof
	WIRKUNGSORIENTIERTE FOLGENABSCHÄTZUNG								
	Systemvereinfachung und -verschlanung								
WFA 1	Verschlanung der ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse bei der Erstellung				●	●	●		
WFA 2	Entwicklung eines anwenderfreundlichen IT-Planungstools				●	●	●		
WFA 3	Weiterer Ausbau der WFA light und Bündelung				●	●			
WFA 4	Vereinfachte, zielgruppenspezifische Berichtslegung				●	●	●	●	
	Qualitätssicherung und -verbesserung								
WFA 5	Einheitliche Konzeption, Berechnung und Messung von Zielen und Kennzahlen		●		●	●			
WFA 6	Sicherstellung der inhaltlichen Qualität der Wirkungsdimensionen-Planung		●		●	●			
WFA 7	Ressortunabhängige Evaluierung zur Sicherstellung der Evaluierungsqualität		●		●	●	●	●	
	Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung								
WFA 8	Sensibilisierung auf politischer Ebene	●						●	●
WFA 9	Qualifizierung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern		●	●	●	●			
	Nutzen von Synergien für Bereiche mit aktuellem Handlungsbedarf								
WFA 10	Nutzung der WFA für Rechtsbereinigungs- und Deregulierungsinitiative	●				●	●	●	
WFA 11	Nutzung der WFA für die Beurteilung von Handlungsalternativen		●		●	●			
WFA 12	WFA als Planungs- und Evaluierungsinstrument für Fördermaßnahmen					●	●		
WFA 13	Nutzung der WFA-Evaluierungen für die Budgetplanung		●		●		●		

Abbildung 35: Gesamtüberblick Handlungsempfehlungen zu WO und WFA

Trotz unterschiedlicher Ausrichtung und stärkerer Fokussierung auf Themen des Haushaltswesens und der Rechnungslegung finden sich in der im Juni 2018 veröffentlichten externen Evaluation des Bundeshaushaltsgesetzes (Saliterer und Korac 2018) auch deutliche Übereinstimmungen im Hinblick auf die Wirkungsorientierung. So finden sich auch in der externen Evaluation sehr ähnliche Empfehlungen im Hinblick auf die bessere Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetdokumente, einer Straffung und Verbesserung der Wirkungscontrollingberichte, einer stärkeren Verknüpfung von Wirkungsorientierung und Budgetierung sowie Regierungsprogrammen oder eine qualitative Weiterentwicklung der WFA Evaluierungen.

Entscheidend für den zukünftigen Erfolg dieses zentralen Modernisierungsansatzes der österreichischen Bundesverwaltung wird es sein, dass ein Wandel in der Steuerungsphilosophie und Führungskultur stattfindet und die politische Ebene sowohl in Exekutive wie auch Legislative die Wirkungsorientierung als hilfreiches und machtvolleres Zielsetzungs- und Steuerungsinstrument erkennt und nutzt. Die österreichische Bundesverwaltung hat mit der bisherigen Implementierung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung einen beeindruckenden Schritt getan und viel Aufbauarbeit geleistet. Entscheidend wird es aber sein, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuerfolgen und gleichzeitig die im Bericht aufgezeigten Herausforderungen und Defizite konkret anzugehen. Die zunehmende Konsolidierung der Wirkungsorientierung nach fünf Jahren bedeutet die Chance einer Weiterentwicklung gerade auch angesichts der neuen Regierungskonstellation und der im Juni 2018 veröffentlichten Evaluation der Haushaltsrechtsreform, welche gerade im Hinblick auf die Verbesserung der Wirkungsorientierung eine sehr ähnliche Grundrichtung aufzeigt. Diese Möglichkeiten gilt es in den nächsten Jahren konsequent zu nutzen, um das österreichische System der Wirkungsorientierung zu einem dauerhaften und nachhaltigen Erfolg zu führen.

Literaturverzeichnis

- Berger, Helmut. 2017. „Diskussion der Wirkungsorientierung im Nationalrat.“
https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Praesentationen/BD_-_Diskussion_der_Wirkungsorientierung_im_Nationalrat.pdf
- Bezzina, Frank, Colin Borg, und Vincent Cassar. 2017. *The Public Service as a „Performing Organisation.“*
http://www.eupan.eu/files/repository/2017070582246_Public_Service_as_a_Performing_Organisation.pdf
- BKA. 2017a. *Bericht zur Wirkungsorientierung 2016.* Wien.
www.wirkungsmonitoring.gv.at
- BKA. 2017b. Kernkompetenzen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle. Wien.
- BKA. 2017c. Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2016. Wien.
www.bundeskanzleramt.at/publikationen
- BKA. 2014. *Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2013.* Wien.
https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/Wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/WFA-Bericht_2014.pdf?63hw8o
- BKA, und BMEIA. 2017. Beiträge der Bundesministerien zur Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung durch Österreich; Darstellung 2016. Wien.
www.sdg.gv.at.
- BKA, und BMF. 2013. „Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung - Arbeitsunterlage.“
www.oeffentlicherdienst.gv.at
- Blöndal, Jón R, und Daniel Bergvall. 2007. „Budgeting in Austria.“ *OECD Journal on Budgeting* 7(3).
<https://www.oecd.org/austria/40961371.pdf>
- BMFa. „Hauptsächliche Neuerungen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform, 1. Etappe.“
https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/HHR_Neuregelungen.pdf?63xgt0
- BMFb. „Hauptsächliche Neuerungen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform, 2. Etappe.“
https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/Hauptsaechliche_Neuerungen_im_Rahmen_der_Haushaltsrechtsr_2.pdf?67ruii
- BMF. 2015. *Evaluierung der Haushaltsrechtsreform gemäß Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018.* Wien.
https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/BMF-Evaluierungsbericht_1_0.pdf?67rujj
- BMF. 2010. „Handbuch - Organisation der Haushaltsführung und Dienststellensteuerung (OHD) ab 2013.“
https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/Handbuch_Organisation_der_Haushaltsfuehrung_und_Dienstste_3.pdf?67rujv
- BMöDS. 2018. *Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2017.* Wien.
https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/Wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/WFA-Bericht_2017_WEB_2.pdf?6h1gdz

- Bouckaert, Geert, und Wouter Van Dooren. 2009. „Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations.“ In *Public Management and Governance*, eds. Tony Bovaird und Elke Löffler. London: Routledge, 151–63.
- Budgetdienst. 2015a. Bericht des Budgetdienstes zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform. Wien. https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2015/BD_-_Evaluierung_der_Haushaltsrechtsreform.pdf
- Budgetdienst. 2015b. *Budgetanalyse 2016*. Wien.
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. 1949. *A Report to the Congress*. Washington DC.
- Committee, APS - Management Advisory. 2001. *Performance Management in the Australian Public Sector*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Curristine, Teresa. „Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire.“ *OECD JOURNAL ON BUDGETING* 5(2): 1608–7143. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43480959.pdf>
- Flatz, Angelika. 2017. „Bessere Politik Durch Evaluation? Faktenbasierte Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung.“ *Zeitschrift für Evaluation* 16(2): 197–204.
- Fraydenegg, Andreas. 2018. „Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) - Perspektiven und Potentiale aus Verwaltungspraktischer Sicht.“ *ÖHW - Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 59(1–3): 41–50.
- Ebinger, Falk, Maurice Cisneros und Markus Höllerer. 2018. *Wirkungsorientierung in der Schweizer Bundesverwaltung: Implementationserfahrungen und Entwicklungen*. Interne Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Wien Mai 2018.
- KPMG. 2008. Holy Grail, or, Achievable Quest?: International Perspectives on Public Sector Performance Management. KPMG's Global Public Sector Practice.
- Krainer, Jan, und Markus Vogl. 2017. *Gemeinsamer Schriftlicher Bericht des Unterausschusses des Budgetausschusses an den Budgetausschuss*. Wien. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/KOMM/KOMM_00433/fname_670456.pdf
- Kroll, Alexander. 2015. „Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research.“ *Public Performance & Management Review* 38(3): 459–86.
- Küchler-Stahn, Nicole, und John Philipp Siegel. 2010. „Fünf Thesen zur Weiterentwicklung der Kommunalen Haushaltssteuerung.“ *Verwaltung & Management (VM) - Zeitschrift für moderne Verwaltung* 16(6).
- Mesarits, Veronika. 2011. „Performance Budgeting in der österreichischen Bundesverwaltung.“ In *Innovative Verwaltungen – Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen*, eds. Norbert Thom, Dennis Hilgers, und Reinbert Schauer. Linz: Trauner Verlag, 343–56.
- Mesarits, Veronika, und Johann Seiwald. 2008. „Budgetary Reform in Austria: Towards Tighter Coupling Within the Financial and Management System.“
- Moynihan, Donald, und Ivor Beazley. 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Washington, DC: The World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

- Nguyen, Phuong Hoang. 2007. „Performance Budgeting - It's Rise and Fall.“ *Maxwell Review - A Journal for Scholarship and Opinion*.
https://mpra.ub.uni-muenchen.de/9415/1/MPRA_paper_9415.pdf.
- OECD. 2017a. *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-eN
- OECD. 2017b. *Highlights of the 2016 OECD Performance Budgeting Survey - Integrating Performance and Results in Budgeting*. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>
- OECD. 2014. *Government at a Glance 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2005. *Modernising Government - The Way Forward*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- Parlamentarischer Budgetdienst. 2015. Bericht des Budgetdienstes zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform. Wien.
- Patton, Michael Quinn. 2008. *Utilization Focused Evaluation*. 4th ed., London: Sage Publications.
- Public Policy Forum. 2014. *Changing the Game - Public Sector Productivity in Canada*. Ottawa.
- Rechnungshof. 2014. „Themen der Öffentlichen Finanzkontrolle - Die Rolle des RH im Hinblick auf die Wirkungsorientierung gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013.“ Reihe Bund 2014/18, Wien.
- Rechnungshof 2016b. „Bericht des Rechnungshofes - Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes.“ Reihe Bund 14/2016, Wien.
- Rechnungshof. 2016b. „Bericht des Rechnungshofes - Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien.“ Reihe Bund 5/2016, Wien.
- Robinson, Marc. 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Palgrave Macmillan UK.
- Rosenbichler, Ursula, Stefan Kranabetter, und Roland Schneider. 2015. „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung - Diversifizierung der Prüfdichte.“ In *Schriftenreihe des Landes Oberösterreich - Linzer Legistengespräche 2015*, eds. Karl Innesberger, Wolfgang Steiner, und Thomas Uebe. Linz: Land Oberösterreich - Direktion Verfassungsdienst, 9–19.
- Rozner, Steve. 2013. „Developing and Using Key Performance Indicators - A Toolkit for Health Sector Managers.“
<https://www.hfgproject.org/wp-content/uploads/2014/10/03-Developing-Key-Performance-Indicators.pdf>
- Saliterer, Iris, Sanja Korac. 2018. Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017: Endbericht, Bericht der Alpen-Adria Universität, April 2018. https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/Endbericht_Externe_Evaluierung_Bundeshaushaltsgesetz_April_2.pdf?6i61yf
- Sapala, Magdalena. 2018. *Performance Budgeting - A Means to Improve EU Spending*. Brüssel: Europäisches Parlament - Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst.
- Schauer, Reinbert. 2012. *Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen*. 2nd ed. Linde.

- Schick, Allen. 2014. „The Metamorphoses of Performance Budgeting.“ *OECD Journal on Budgeting* 13(2): 49–79.
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-metamorphoses-of-performance-budgeting_budget-13-5jz2jw9szgs8
- Seiwald, Johann, Monika Geppl, und Elisabeth Schindler. 2012. „Wirkungsorientierte Budgetunterlagen, Lesehilfe.“
www.bundestkanzleramt.at/publikationen
- Seiwald, Johann, Monika Geppl, und Andreas Thaller. 2011a. „Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung.“ https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/Wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Wirkungsorientierte_Steuerung_Mai_2013.pdf?63hw8r
- Seiwald, Johann, Monika Geppl, und Andreas Thaller. 2011b. „Handbuch Entwicklung von Zielen Und Indikatoren - Auf Untergliederungs-, Globalbudget- Und Detailbudgetebene.“ https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/Wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Ziele_und_Indikatoren_Mai_2013.pdf?63hw8s
- Seiwald, Johann, Renate Meyer, Gerhard Hammerschmid, Isabell Egger-Peitler, Markus Höllner. 2013. *Neue Wege des Haushaltsmanagements: Internationale Erfahrungen, Herausforderungen Und Trends*. Berlin: Edition Sigma.
- Shaw, Trevor. 2016. „Performance Budgeting Practices and Procedures.“ *OECD Journal on Budgeting* 15(3): 65–136.
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-practices-and-procedures_budget-15-5jz6rhqdvhh
- Steger, Gerhard. 2010. „Austria’s Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules.“ *OECD Journal on Budgeting* (1).
<https://www.oecd.org/austria/48168584.pdf>
- Steger, Gerhard. 2009. „Die Haushaltsrechtsreform des Bundes.“ *Journal für Rechtspolitik* 17(1): 23–36.
- Steger, Gerhard. 2007. „Ziele und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes.“ *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 48(1–2): 5–9.
- Thaller, Andreas, und Monika Lichtenberger. 2013. „Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.“
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert, und John Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*. 2nd ed., London und New York: Routledge.
- Van Dooren, Wouter, und Nick Thijs. 2010. „Paradoxes of Improving Performance Management (Systems) in Public Administration.“ *EIPA Scope* (02): 13–18.
- Verwaltungsakademie des Bundes. 2012. „Die Österreichische Staatsrechnung.“
- von Kerssenbrock, Franziskus. 2016. *Zukunft Neu Denken - Die Wirkungsorientierte Verwaltung bringt Österreich weiter*. Wien: BKA und Holzhausen Verlag.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell der österreichischen Bundesverwaltung (Quelle Bundeskanzleramt)	20
Abbildung 2: Input-, Output- und Outcome-Steuerung im Vergleich	21
Abbildung 3: Regelungskreis Wirkungsorientierte Steuerung (Seiwald, et al., 2013)	22
Abbildung 4: Anwendung von <i>Performance Budgeting</i> Praktiken auf Ebene der Zentralverwaltung in den Jahren 2011 und 2016 (Quelle OECD 2017a)	23
Abbildung 5: Merkmale von <i>Performance-Budgeting</i> -Systemen im OECD-Vergleich	24
Abbildung 6: Wichtigkeit von Reformtrends in europäischen Verwaltungen	26
Abbildung 7: Erwartungen (Rationale) und konkreter Nutzen von <i>Performance Budgeting</i>	28
Abbildung 8: Unterschiedliche Ausrichtungen der Wirkungsorientierung	33
Abbildung 9: Zwei Etappen der Haushaltsrechtsreform (Quelle BMF)	37
Abbildung 10: Neue Budgetstruktur im Rahmen der HHRR (Quelle BMF)	38
Abbildung 11: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf	40
Abbildung 12: Gegenüberstellung Budget- und Zielstruktur	42
Abbildung 13: Elemente, Prozesse und Zuständigkeiten in der Haushaltsführung	46
Abbildung 14: WFA-Prozess für ein Gesetz	49
Abbildung 15: WFA im Rahmen des Gesetzesprozesses (Quelle BKA 2017)	50
Abbildung 16: Klar gestiegene Bedeutung der Wirkungsorientierung	59
Abbildung 17: Potentieller und bisher realisierter Nutzen der Wirkungsorientierung	60
Abbildung 18: Mehrwert der Wirkungsorientierung aus Sicht der Ressorts	61
Abbildung 19: Verankerung der Wirkungsorientierung	62
Abbildung 20: Ausgestaltung der Wirkungsorientierung in den Ressorts/Behörden	63
Abbildung 21: Deutlicher Anstieg der administrativen Belastung	67
Abbildung 22: Beurteilung von Monitoring und Evaluierung im Rahmen der WO	71
Abbildung 23: Beurteilung der WO-Berichte für externe Adressaten	74
Abbildung 24: Bundesweites WO-Planungstool und behördeneigenes IT-Tool für die WO	77
Abbildung 25: Wahrnehmung der Wirkungscontrollingstelle im BMöDS	79

Abbildung 26: Praktische Relevanz in der täglichen Praxis	83
Abbildung 27: Hilfreiche Elemente der WO für die Ressortsteuerung	85
Abbildung 28: Potentieller und bisher realisierter Nutzen der WFA	93
Abbildung 29: Beurteilung der WFA	94
Abbildung 30: Hoher Arbeitsaufwand durch die WFA	97
Abbildung 31: Beurteilung der Qualität des WFA-IT-Tools	102
Abbildung 32: Wahrnehmung der Wirkungscontrollingstelle im BMöDS	103
Abbildung 33: Priorisierung von WO Verbesserungsmaßnahmen aus Sicht der Online-Befragung	127
Abbildung 34: Priorisierung von WFA Verbesserungsmaßnahmen aus Sicht der Online-Befragung	135
Abbildung 35: Gesamtüberblick Handlungsempfehlungen zu WO und WFA	139

Abkürzungsverzeichnis

BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMöDS	Bundesministerium für den öffentlichen Dienst und Sport
BMVRDJ	Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
COCOPS	Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future
DB	Detailbudget
FLAG	Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GB	Globalbudget
HHRR	Haushaltsrechtreform
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RH	Rechnungshof
RZL-P	Ressourcen-, Ziel und Leistungsplan
SDGs	Sustainable Development Goals
SC	Sektionschef bzw. Sektionschefin
UG	Untergliederung
VA	Voranschlag
WCS	Wirkungscontrollingstelle
WFA	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung
WFA-GV	WFA Grundsatzverordnung
WICO	Wirkungscontrollerinnen und Wirkungscontroller
WO	Wirkungsorientierung
WZ	Wirkungsziel

Anhang

Anhang 1: Empfehlungsübersicht (inklusive Detailempfehlungen)

Nr.	Handlungsempfehlungen
	WIRKUNGSORIENTIERTE STEUERUNG
	Bessere Integration in bestehende Steuerungssysteme
WO 1	Integration des Regierungsprogramms in die Wirkarchitektur
	<i>Über Ziele (Metaregierungsziele, Rubrikenziele)</i>
	<i>Über Maßnahmen</i>
	<i>Über ressortübergreifende Leuchtturmprojekte</i>
WO 2	Verstärkte Verknüpfung der Wirkungsorientierung mit bestehenden Strukturen und Systemen
	<i>Verwendung des Systems der Wirkungsorientierung auf der obersten Steuerungsebene, insb. den Generalsekretariaten</i>
	<i>Vermehrtes Zulassen von Leistungszielen, insb. auf den unteren Budgetebenen</i>
	<i>Integration der Wirkungsorientierung in die Mitarbeitergespräche</i>
WO 3	Verstärkte Koppelung von Wirkangaben und Budget
	<i>Anpassung der Zeitschienen</i>
	<i>Sicherstellung einer verbindlichen mittelfristigen Haushaltsplanung</i>
	<i>Verknüpfung von Wirkungsorientierungsberichterstattung und Bundesrechnungsabschluss</i>
	Klare Verantwortlichkeiten und Stärkung der Ressortautonomie
WO 4	Stärkung des budgetären Handlungsspielraumes der Ressorts
	<i>Neukonzeption des Rücklagensystems</i>
	<i>Erleichterung von Mittelum-schichtungen</i>
WO 5	Zusammenführung von Ressourcen- und Leistungsverantwortung in den Ressorts
	<i>Verstärkte Nutzung von Detailbudgets 2. Ebene innerhalb der Ressorts</i>
	<i>Stärkere Verwendung der RZL-Pläne für die Steuerung auf Detailbudgetebene</i>
	<i>Programmbudgets für ressortübergreifende Handlungsfelder</i>
WO 6	Stärkung der Rolle institutioneller Aufsichts- und Kontrollmechanismen
	<i>Stärkung der inhaltlichen Makrosteuerung im Parlament</i>
	<i>Stärkere systemkritische Rolle des Rechnungshofes</i>
	<i>Sensibilisierung der interessierten Öffentlichkeit</i>
	Vereinfachung und Flexibilisierung
W 7	Verbesserung der Wirkarchitektur
	<i>Flexibilisierung der Ziele und Kennzahlen und damit einhergehend Reduktion der Kennzahlen auf UG Ebene</i>
	<i>Unterjährige Änderungen von Zielen/Maßnahmen/Kennzahlen bei Regierungsumbildungen</i>
	<i>Qualitätsverbesserungen insbesondere bei ressortübergreifenden Kennzahlen</i>
	<i>Stärkere Fokussierung auf Output-Angaben bei fehlender Beeinflussbarkeit von Wirkungen</i>
	<i>Steigerung des Ambitionsniveaus der Zielvorgaben</i>
	<i>Entwicklung eines Wirkungsorientierung-light Modells für oberste Organe</i>

Nr.	Handlungsempfehlungen
	<i>Stärkung der ressortinternen Wirkungscontrollingstellen</i>
WO 8	Verbesserung der Prozesse (Planung und Berichterstattung)
	<i>Planung: Verringerung des Planungsdrucks durch unterjährige qualitative Weiterentwicklung der Wirkangaben</i>
	<i>Planung: Vermehrte Überprüfung der ressortübergreifenden Kohärenz durch die ressortübergreifende WCS</i>
	<i>Planung: Bessere Verankerung einer strategischen Planung in den Ressorts</i>
	<i>Berichterstattung: Reduktion der jährlichen Berichterstattungspflichten, dafür vertiefende Berichterstattung alle 3-5 Jahre</i>
	<i>Berichterstattung: Stärkere Nutzung digitaler Möglichkeiten</i>
	<i>Evaluierung: Verstärkte Einbindung von externen Expertinnen und Experten</i>
WO 9	Übersichtlichkeit der Budgetunterlagen und Berichte
	<i>Budgetunterlagen: Bessere Manövrierbarkeit zwischen den einzelnen Budgetunterlagen</i>
	<i>Budgetunterlagen: Verzicht auf die Darstellung der Empfehlungen des Rechnungshofs</i>
	<i>Budgetunterlagen: Stärkere Verknüpfung von Budget und Wirkung bei ausgabenintensiven Bereichen</i>
	<i>Berichte: Zielgruppenorientierte Fokussierung der Angaben</i>
	<i>Bedarfserhebung im Nationalrat und Erwirkung einer Ausschussfeststellung</i>
	Wirkungsmonitoring.gv.at : Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit und Einsatzmöglichkeiten
WO 10	Weiterentwicklung und Öffnung der WO-IT-Tools
	<i>Nutzung der eWO-Daten für weitere Analysen und Visualisierungen</i>
	<i>Öffnung des eWO-Tools für ressortinterne Steuerung und Projektmanagement</i>
	<i>„One-stop-shop“ für Wirkungsorientierung und Budget</i>
	Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung
WO 11	Wissensvermittlung und Lernen
	<i>Führungskräfteschulungen und Ausbau der „School of Data Public Services“</i>
	<i>Einrichtung von ressortübergreifenden Sharing-Plattformen für Peer-Learning und Entwicklung</i>
	<i>Begleitung und Beratung der Ressorts durch die ressortübergreifende WCS</i>
	<i>Aktive Kommunikation der Wirkungsziele und des Mehrwertes der WO im Verwaltungsalltag</i>
WO 12	Stärkung einer ziel- und ergebnisorientierten Führungskultur in den Ressorts
	<i>Etablierung einer Kultur der kontinuierlichen Verbesserung</i>
	<i>Toleranz und Offenheit gegenüber Fehlern</i>
	<i>Schaffung von Räumen für Anerkennung von Erfolgen</i>
	<i>Stärkere Öffnung der Verwaltung nach Außen</i>
	Nutzung von Synergien und Gelegenheitsfenstern
WO 13	Verstärkte Steuerung von Querschnittsbereichen mit der WO
	<i>Integration der Wirkungsziele und Maßnahmen in den Planungsprozess von Politikfeldstrategien</i>
	<i>Programmbudgets für Querschnittsmaterien</i>
	<i>Nutzung für das Monitoring von Querschnittsbereichen wie den SDGs (Sustainable Development Goals)</i>
WO 14	Systematische Verknüpfung von WO und Spending Reviews
	<i>Gemeinsame Methodenausarbeitung für Spending Reviews zwischen BMF und BMöDS</i>
	<i>Wirkinformationen als Grundlage für Spending Reviews</i>

Nr.	Handlungsempfehlungen
WO 15	Nutzung des Systems für ein Gesamtcontrolling des Bundes
	<i>Integration der politischen Schwerpunkte in die Wirkarchitektur</i>
	<i>Stärkere Nutzung durch die Generalsekretariate</i>
	<i>Zeitnahe Monitoring- und Reporting-Mechanismen</i>
	<i>Verknüpfung mit der Idee eines Wirkungsbarometers im Bundeskanzleramt</i>

WIRKUNGSORIENTIERTE FOLGENABSCHÄTZUNG	
	Systemvereinfachung und –verschlankung
WFA 1	Verschlankung der ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse bei der Erstellung
WFA 2	Entwicklung eines anwenderfreundlichen IT-Planungstools
WFA 3	Weiterer Ausbau der WFA light und Bündelung
WFA 4	Vereinfachte, zielgruppenspezifische Berichtslegung
	Qualitätssicherung und -verbesserung
WFA 5	Einheitliche Konzeption, Berechnung und Messung von Zielen und Kennzahlen
	<i>Arbeiten mit Bandbreiten bei Kennzahlen</i>
	<i>Stärkung der ressortinternen WCS</i>
WFA 6	Sicherstellung der inhaltlichen Qualität der Wirkungsdimensions-Planung
	<i>Stärkung der WFA-Kompetenz in den Ressorts</i>
	<i>Einführung von WFA-Einheiten in den Ressorts</i>
	<i>Neukonzeption der inhaltlichen Qualitätssicherung bei großen Vorhaben</i>
	<i>Verstärkte Thematisierung der Wirkungsdimensionen in der vorparlamentarischen Debatte</i>
	<i>Kostenwahrheit bei der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen</i>
WFA 7	Ressortunabhängige Evaluierung zur Sicherstellung der Evaluierungsqualität
	Kultureller Wandel und Kapazitätsentwicklung
WFA 8	Sensibilisierung auf politischer Ebene
	<i>Sensibilisierung der politischen Führung</i>
	<i>Unterstützung der Abgeordneten</i>
WFA 9	Qualifizierung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern
	<i>Schulungen und Trainings</i>
	<i>Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch zwischen erfahrenen und neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern</i>
	<i>Förderung von „Peer-Learning“</i>
	Nutzen von Synergien für Bereiche mit aktuellem Handlungsbedarf
WFA 10	Nutzung der WFA für Rechtsbereinigungs- und Deregulierungsinitiative
WFA 11	Nutzung der WFA für die Beurteilung von Handlungsalternativen
WFA 12	WFA als Planungs- und Evaluierungsinstrument für Fördermaßnahmen
WFA 13	Nutzung der WFA-Evaluierungen für die Budgetplanung

Anhang 2: Strukturierter Interviewleitfaden

Interviewleitfaden Expertinnen- und Experten-Interviews

VIII. GESPRÄCHSEINSTIEG	
IX. ERÖFFNUNGSFRAGEN	
Stimmungslage Ressort	<ul style="list-style-type: none">• Welche Stimmung nehmen Sie gegenüber der WO in ihrem Ressort bzw. in Ihrem Umfeld wahr? Wie hat sich das in den letzten fünf Jahren verändert. Welchen Einfluss vermuten Sie durch das aktuelle Regierungsprogramm, in welchem die Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung sehr prominent verankert wurde?• Wie ist die Stimmung im Hinblick auf die WFA? Welchen Einfluss vermuten Sie durch das Regierungsprogramm, in welchem Instrumente der Better Regulation (WFA oder Gold-Plating) sehr prominent verankert wurde?
X. THEMENBEREICH FÜHRUNG & STEUERUNG	
III.a. Ressort- Steuerung	<ul style="list-style-type: none">• Welche Relevanz hat die WO für die Ressort-Steuerung? Woran zeigt sich das? (Ebene Minister-Leitung/Ebene Leitung-Abteilungen/Ebene Abteilung-Mitarbeiter)?• Relevanz Führungskräfte: Inwiefern fördert die WO die Ziel-/Ergebnisverantwortung der Führungskräfte?• Relevanz Ressourcenallokation: Welche Auswirkungen hat die WO auf die Ressourcenallokation (Budget/Personalplanung)?• Relevanz Maßnahmenentwicklung: Welche Auswirkungen hat die WO auf die Maßnahmenentwicklung?
III.b. Steuerungs- kreislauf	<ul style="list-style-type: none">• Planung, Umsetzung, Monitoring, Anpassungen sind die typischen Phasen eines Steuerungskreislaufes. Wie sehr spielt die WO in diesen vier Phasen eine Rolle?• Inwiefern werden Erkenntnisse aus der Wirkungsorientierung aus dem Vorjahr bei der Planung des nächsten Steuerungszyklus berücksichtigt?

XI. THEMENBEREICH PROZESSE & STRUKTUREN

IV.a. Ressort-interne Ausgestaltung WO	<ul style="list-style-type: none">• Wie ist die WO in Ihrem Ressort organisiert? Wer sind die zentralen Akteure?• Basieren die Wirkungsziele, Indikatoren und Maßnahmen auf einer Gesamtstrategie eines Ressorts? Erfolgt ihre Erarbeitung über einen Top-down- oder einem Bottom-up-Prozess?• Wie hat sich das System seit der Einführung weiterentwickelt? Was waren die wesentlichsten Veränderungen? (Verortung in Pionierphase, Konsolidierungsphase, Weiterentwicklungsphase)• Was sind aus Ihrer Sicht die zentralen Herausforderungen in der Anwendung des Systems? Wo besteht Änderungsbedarf?
IV.b. WFA	<ul style="list-style-type: none">• Erfahrungen mit WFA: Aufwand, Nutzen, Herausforderungen und Änderungsbedarf?

XII. THEMENBEREICH MONITORING, EVALUIERUNG & LERNEN

	<ul style="list-style-type: none">• Wie ist die Evaluation im Rahmen der WO/WFA in Ihrem Ressort organisiert?• Inwieweit werden Evaluationsergebnisse für die Weiterentwicklung und Verbesserung von Maßnahmen genutzt?• Gibt es Strukturen/Prozesse, um Lernen in diesem System zu ermöglichen? Was braucht es, um eine lernende Evaluationskultur zu etablieren?
--	--

XIII. EXTERNE UNTERSTÜTZUNG DURCH DIE RESSORTÜBERGREIFENDE WIRKUNGSCONTROLLINGSTELLE UND BMF

- Welche externe Unterstützung bei der Einführung und Umsetzung von WO/WFA war für Sie am wichtigsten?
- Welche zusätzliche Unterstützung wäre aus Ihrer Sicht notwendig?
- Wie schätzen Sie die Berichte der WICO ein? Wie wichtig und hilfreich sind die aus Ihrer Sicht?
- Wie sehen Sie die Rolle des Rechnungshofes im System der WO?
- Wie sehen Sie die Rolle des parlamentarischen Budgetdienstes im System der WO?

XIV. WRAP-UP

VII.a. Gesamtbeurteilung	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenfassend: Wie würden Sie jetzt nach fünf Jahren den Erfolg des Systems der WO/WFA beurteilen? Wie beurteilen sie die Aussagekraft der Budgetunterlagen für Externe (Öffentlichkeit, Politik)?
VII.b. Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Empfehlungen haben Sie für die Verbesserung und Weiterentwicklung des Systems der WO/der WFA?
VII.c. Offene Punkte	<ul style="list-style-type: none"> • Welche aus Ihrer Sicht wichtigen Punkte wurden im Rahmen dieses Interviews nicht behandelt bzw. möchten Sie noch ansprechen?
VII.d. Anregungen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Anregungen möchten Sie uns für unsere noch zu führenden Interviews mit auf den Weg geben?

Anhang 3: Online Fragebogen

I. GENERELLE EINSCHÄTZUNG DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

1. Wie sehr ist die Bedeutung der Wirkungsorientierung in ihrem Ressort/Ihrer Behörde seit der Einführung gestiegen? *[Skala von 1 (nicht gestiegen) bis 6 (sehr gestiegen)]*
2. Wie beurteilen sie die Wirkungsorientierte Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung im Hinblick auf
 - den potentiellen Nutzen?
 - den bisher realisierten Nutzen?*[Skala von 1 (kein Nutzen) bis 6 (sehr großer Nutzen)]*
3. Wie beurteilen Sie die administrative Belastung durch die Wirkungsorientierte Steuerung in Ihrem Ressort/Ihrer Behörde im Vergleich zu den Einführungsjahren? *[Skala von 1 unangemessen hoch bis 6 angemessen]*
4. Wie hat sich im Vergleich die administrative Belastung durch den allgemeinen Budgetprozess entwickelt? *[Skala von 1 (stark zugenommen) bis 6 (stark reduziert)]*
5. Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zum Mehrwert der Wirkungsorientierung in Ihrem Ressort/Behörde zu? *[Skala von 1 (stimme gar nicht zu) bis 6 (stimme vollkommen zu)]*
 - Die Wirkungsorientierung erleichtert die Priorisierung und ermöglicht es somit – in Zeiten knapper Ressourcen – Schwerpunkte zu setzen.
 - Die Wirkungsorientierung verstärkt die Transparenz über die Ziele der Politik und macht die Leistungen der Verwaltung für die BürgerInnen transparenter.
 - Die Wirkungsorientierung hat die Aussagekraft der Budgetunterlagen verbessert.
 - Der Handlungsspielraum zur Steuerung meines Ressorts/meiner Behörde ist mit Einführung der Wirkungsorientierung gestiegen.
 - Die Wirkungsorientierung hat die Evaluationskultur in meinem Ressort verbessert.
 - Ich bin der Überzeugung, dass die Wirkungsorientierung weiterhin eine wichtige Rolle in der Verwaltung spielen wird.
6. In meiner täglichen Praxis sehe ich keine Auswirkungen Wirkungsorientierter Steuerung *[Skala von 1 (stimme gar nicht zu) bis 6 (stimme vollkommen zu)]*

II. STEUERUNGSRELEVANZ, AUSGESTALTUNG UND PROZESSE

7. Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zur Steuerungsrelevanz der Wirkungsorientierung zu? *[Skala von 1 (stimme gar nicht zu) bis 6 (stimme vollkommen zu)]*
- Die Wirkungsorientierung wird von der politischen Leitung meines Ressorts/meiner Behörde unterstützt und mitgetragen.
 - Die Wirkungsorientierung wird von Führungskräften meines Ressorts/meiner Behörde unterstützt und mitgetragen.
 - Ich beobachte für meinen Bereich eine starke Verknüpfung zwischen Wirkungsorientierung und der Budgetsteuerung.
 - Ohne gesetzliche Verpflichtung würde unser Ressort auf die Wirkungsorientierung verzichten.
8. Inwieweit sind folgende Elemente für die Führung und Steuerung Ihres Ressorts hilfreich? *[Skala von 1 (überhaupt nicht hilfreich) bis 6 (sehr hilfreich)]*
- Wirkungsziele und Indikatoren
 - Maßnahmen
 - Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne
 - Andere (bitte konkretisieren)
9. Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zur Ausgestaltung und Organisation der Wirkungsorientierung in Ihrem Ressort/Ihrer Behörde zu? *[Skala von 1 (stimme gar nicht zu) bis 6 (stimme vollkommen zu)]*
- Die Qualität der Wirkungsziele und Indikatoren in meinem Ressort/meiner Behörde hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert.
 - Die Wirkungsziele/Indikatoren/Maßnahmen in meinem Ressort/meiner Behörde sind sinnvoll miteinander verknüpft.
 - Die Umsetzung der Wirkungsorientierung in meinem Ressort/meiner Behörde ist nur unzureichend organisiert.

10. Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zu Monitoring und Evaluierung der Wirkungsorientierung zu? *[Skala von 1 (stimme gar nicht zu) bis 6 (stimme vollkommen zu)]*
- Die im WO-Bericht bereitgestellten Informationen sind übersichtlich und aussagekräftig für externe Adressaten (Parlament, interessierte Öffentlichkeit).
 - Die Wirkungsorientierung ermöglicht eine stärkere evidenzbasierte Politik.
 - Monitoring- und Evaluierungsergebnisse werden für die Weiterentwicklung und Verbesserung der Maßnahmen genützt.
 - Die Monitoring- und Evaluierungsergebnisse fließen in die Planung der nachfolgenden Jahre ein.
 - Ich sehe keinen konkreten Nutzen der bestehenden Maßnahmen zum Monitoring und der Evaluation der Wirkungsorientierung.
11. Wie beurteilen Sie die Qualität des zentralen bundeseinheitlichen Planungstools zur Erstellung der Budgetunterlagen mit wirkungsorientierter Haushaltsführung? *[Skala von 1 (sehr kritisch) bis 6 (sehr positiv)]*
12. Verfügt Ihre Organisation über ein zusätzliches eigenes internes IT-Tool für die wirkungsorientierte Steuerung? *[wenn ja] Welches? [Ja/Nein – wenn Ja, mit Textfeld]*
13. Wie unterstützend nehmen Sie folgende Akteure für die Umsetzung der WO in ihrem Ressort/Ihrer Behörde wahr? *[Skala von 1 (keine Unterstützung) bis 6 (große Unterstützung)]*
- Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BMöDS
 - BMF
 - Budgetdienst
 - Rechnungshof
 - Andere [falls angeklickt, Textfeld]

III. WIRKUNGSFOLGENABSCHÄTZUNG (WFA)

14. Wie beurteilen Sie insgesamt die Einführung der WFA im Hinblick auf
[Skala von 1 (kein Nutzen) bis 6 (sehr großer Nutzen)]
- den potenziellen Nutzen?
 - den bisher realisierten Nutzen?
15. Wie beurteilen Sie den Arbeitsaufwand in Ihrem Ressort für die WFA?
[Skala von 1 unangemessen hoch bis 6 angemessen]
16. Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zur WFA zu?
[Skala von 1 (stimme gar nicht zu) bis 6 (stimme vollkommen zu)]
- Die WFA verstärkt die Effizienz und Wirksamkeit der Mittelverwendungen im Rahmen von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (Projekte).
 - Die WFA trägt zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung bei.
 - Die Beurteilung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen Folgen und Auswirkungen (Wirkungsdimensionen) werden mit ausreichender Qualität umgesetzt.
 - Die Einführung der WFA light hat wesentliche Erleichterungen gebracht.
 - Die WFA hat keinen konkreten Nutzen für den Budgetvollzug in meinem Ressort/meiner Behörde.
17. Wie beurteilen Sie die Qualität des Tools zur Planung von WFAs (WFA-IT-Tool)?
[Skala von 1 (sehr kritisch) bis 6 (sehr positiv)]
18. Wie unterstützend nehmen Sie folgende Akteure für die Umsetzung der WFA in ihrem Ressort wahr?
[Skala von 1 (keine Unterstützung) bis 6 (große Unterstützung)]
- Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BMöDS
 - BMF
 - Budgetdienst
 - Rechnungshof
 - Wirkungsdimensionen-Ressorts
 - Andere

IV. ENTWICKLUNGSPOTENZIAL

19. Welchen Beitrag könnten Ihrer Ansicht nach die folgenden Maßnahmen zu einer Erhöhung der Relevanz der Wirkungsorientierung in der internen Ressortsteuerung leisten?

[3fach Skala (Kein Beitrag/Geringer Beitrag/Hoher Beitrag)]

- Stärkere Sensibilisierung der Abgeordneten im Parlament für die WO und die WFA.
- Stärkere Einbeziehung der politischen Ebene durch bessere Verknüpfung von Regierungsprogramm und Wirkungsorientierung.
- Stärkere Verknüpfung von Wirkungsorientierung und Verantwortlichkeitsstrukturen in den Ressorts
- Stärkung der Ergebnis- und Ressourcenverantwortung der Fachressorts. (Budgetautonomie)
- Reduktion der Wirkungskennzahlen auf wenige, dafür aber aussagekräftige Zahlen auf der UG-Ebene.
- Reduzierte WO für haushaltsführende Stellen, die ein gewisses Budgetvolumen nicht überschreiten (v.a. oberste Organe) bzw. primär verwaltungsinterne Aufgaben wahrnehmen.
- In den Ressorts, Reduktion der flächendeckenden Wirkungsorientierung auf besonders ressourcenintensive, steuerungswirksame Schwerpunktbereiche.
- Lesbarkeit und Übersichtlichkeit der Budgetunterlagen verbessern.
- Weiterentwicklung des eWO-Tools.
- Stärkung der ressortübergreifenden Koordinierung von Querschnittsthemen im Rahmen der Wirkungsorientierung.
- Reduktion des Berichts zur Wirkungsorientierung auf wesentliche für die politische Makrodebatte relevante Kernbereiche.
- Verschränkung der Wirkungsorientierung mit den Spending Reviews um eine fundierte Aufgaben- und Prozesskritik zu ermöglichen.
- Sonstiges (bitte konkretisieren):

20. Welchen Beitrag könnten Ihrer Ansicht nach die folgenden Maßnahmen zu einer Weiterentwicklung der WFA leisten? [3fach Skala (Kein Beitrag/Geringer Beitrag/Hoher Beitrag)]

- WFA-Pflicht auch für Initiativanträge.
- Weiterer Ausbau der WFA light.
- Erhöhung der inhaltlichen Qualität der Erstellung und Evaluierung „wesentlicher“ Regelungsvorhaben.
- Ausbau der bestehenden IT-Lösungen (WFA-IT-Tool und eWO-WFA) von Einzelplatzlösungen hin zu einem integrierten Gesamtsystem.

21. Haben Sie noch weitere Empfehlungen zur Weiterentwicklung der wirkungsorientierten Steuerung sowie der WFA? [Freitext]

V. STATISTISCHE INFORMATIONEN

22. Diese Online-Befragung ist anonymisiert und die Ergebnisse werden absolut vertraulich behandelt. Um die Aussagekraft der Online-Befragung zu erhöhen und konkretisierte Handlungsempfehlungen abzuleiten, würden wir Sie aber abschließend noch um einige optionale Angaben bitten. Selbstverständlich behandeln wir auch diese Daten absolut vertraulich.
23. Meine derzeitige Funktionsstufe [*Multiple Choice mit anklicken – Mehrfachnennung möglich*]
- Sektionsleitung
 - Gruppenleitung
 - Abteilungsleitung
 - Referatsleitung
 - Referent/in oder Sachbearbeiter/in
 - Wirkungscontroller/in
 - sonstige [bitte konkretisieren] [falls angeklickt, mit Freitext]
24. Ressort bzw. Organisation [*Freitext*]

