

2014

Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Bericht gemäß § 68 Abs. 5 BHG
2013 iVm §§ 6 und 9 Abs. 1
Wirkungscontrollingverordnung



Impressum

Medieninhaberin, Verlegerin und Herausgeberin:
Bundeskanzleramt Österreich
Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation
Ballhausplatz 2, 1010 Wien

Text und Gesamtumsetzung: Abteilung III/9

Druck: BM.I Digitalprintcenter

Wien, Mai 2014

Version 1.0, Mai 2014

Fotonachweis: BKA/Andy Wenzel (Cover), Johannes Zinner (S. 3)

Gestaltung Cover: BKA | ARGE Grafik

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 des Bundeskanzleramtes und der Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Recht-ausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtssprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgreifen.

Rückmeldungen:

Ihre Überlegungen zu vorliegender Publikation übermitteln Sie bitte an:

iii9@bka.gv.at

Bestellservice des Bundeskanzleramtes

1010 Wien, Ballhausplatz 2

Telefon: +43 1 53 115-202613

Fax: +43 1 53 115-202880

E-Mail: broschuerenversand@bka.gv.at

Internet: www.bundeskanzleramt.at/publikationen

Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Bericht gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013
iVm §§ 6 und 9 Abs. 1
Wirkungscontrollingverordnung

Wien, 2014

Vorwort



Die Steigerung des Gemeinwohles und die damit verbundene Organisation öffentlicher Dienstleistungen sind Ziel und Auftrag von Politik und Verwaltung. In Zeiten knapper werdender Ressourcen ist die Aufgabenkritik ein zentrales Instrument. Dabei wird einerseits der Frage nachgegangen, welche öffentlichen Dienstleistungen und Güter durch den Staat zu organisieren sind, bzw. welche Rahmenbedingungen zu schaffen sind, um deren Bereitstellung zu gewährleisten. Andererseits muss die Frage beantwortet werden, wie die Organisation dieser Dienstleistungen gestaltet wird.

Mit dem Instrument der wirkungsorientierten Folgenabschätzung wurde im Zuge der Haushaltsrechtsreform ein Instrument geschaffen, das ein effizientes, transparentes und wirkungsorientiertes Handeln in der Verwaltung zum Ziel hat.

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein Ansatz, der dabei unterstützen soll, zunehmend komplexer werdende Staatsaufgaben noch besser zu bewältigen und somit die Zukunftsfähigkeit staatlichen Handelns sicherzustellen und auszubauen. Die Wirkungsorientierung als Analyse- und Steuerungsinstrument für die Planung von Maßnahmen, zur Beseitigung oder zur Verminderung gesellschaftlicher Problemlagen liefert systematisch Informationen über Herausforderungen, über Handlungsmöglichkeiten sowie -alternativen und deren Auswirkungen. Sie orientiert sich an gesellschaftlichen und ökonomischen Notwendigkeiten und ist nach innen und außen so angelegt, dass Innovation und Entwicklung systematisch eingebaut sind und integrativ gedacht werden können.

Der nun vorliegende Bericht gibt einen ersten Einblick in ressortspezifische Regulierungs- und Maßnahmenpolitik sowie die dazugehörigen Verwaltungshandlungen. Auf diese Weise soll ein Beitrag zur Verbesserung der Qualität und der Nachvollziehbarkeit der öffentlichen Verwaltung geleistet werden. International wird Österreich hier große Aufmerksamkeit zuteil.

Dr. Josef Ostermayer

Bundesminister für Kunst und Kultur, Verfassung und öffentlichen Dienst

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1 Einleitung	7
2 Vorbemerkung und Grundsätzliches	9
3 Das System der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung und sein Rahmen	11
3.1 Ziele	12
3.2 WFA und wirkungsorientierte Steuerung	14
4 WFA-Evaluation und die Rolle der Wirkungscontrollingstelle des Bundes	17
4.1 WFA Evaluation 2013	17
4.1.1 Ausgangspunkt des Entwicklungsvorhabens `Implementierung Wirkungsorientierte Folgenabschätzung und Evaluierung´	17
4.1.2 Formale Durchführung der Evaluierung	18
4.1.3 Inhaltliche Ausgestaltung der ressortspezifischen Evaluierung	19
4.1.4 Untersuchungsmenge – WFA 2013	26
4.1.5 Ergebnisse der ressortinternen WFA-Evaluierung – Zusammenfassung	30
4.2 Rechtliche Grundlagen der internen Evaluierung und des dazugehörigen Berichtswesens.....	33
4.3 Wirkungscontrollingstelle des Bundes und interne Evaluierung	35
Exkurs: Evaluation – Grundverständnis.....	37
Wirkungsevaluation	39
Funktionen von Evaluation	40
5 Informationen zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern	43
6 Weiterentwicklung des Systems der wirkungsorientierten Folgenabschätzung	45

7	Fazit/Ausblick.....	47
8	Detailergebnisse Evaluierungen 2013	49

1 Einleitung

Mit dem nun vorliegenden Bericht können erste Ergebnisse der internen Evaluierungen der Ressorts von im Jahr 2013 durchgeführten Regelungs- und sonstigen Vorhaben in gesammelter Form an den Nationalrat übermittelt werden. Es handelt sich dabei um interne Bewertungen (Evaluierungen), durchgeführt von den haushaltsleitenden Organen, zusammengefasst und dargestellt durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundes im Rahmen eines sogenannten Wirkungsmonitorings.

Im vorjährigen Bericht der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle des Bundes zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA), der mit 31. Mai 2013 dem Parlament übermittelt wurde – also fünf Monate nach Einführung des Systems WFA, konnten noch keine Ergebnisse präsentiert werden. Stattdessen wurde damals die Gelegenheit genutzt, das Gesamtsystem der wirkungsorientierten Folgenabschätzung umfassend vorzustellen. Aus diesem Grund wird im vorliegenden Bericht auf eine weitere und nähere Befassung mit dem System der WFA verzichtet und nur ein Kurzabriss betreffend die allgemeinen Zielsetzungen der WFA und deren Bedeutung im Gesamtsystem der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in **Kapitel 3** dargestellt.

Das Kernthema dieses Berichts ist das WFA-spezifische System des Monitorings und der Evaluierung. 2014 wird nicht nur zum ersten Mal der Prozess eingeführt und umgesetzt, die ersten Evaluierungen im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung durch diesen Bericht vorgestellt, im Herbst 2014 steht auch zum ersten Mal die Reflexion der Angaben zum Bundesvoranschlag 2013 auf dem Arbeitsprogramm der Ressorts und der Wirkungscontrollingstelle des Bundes. Daher widmet sich **Kapitel 4** ausführlich dem Thema Monitoring und Evaluierung. Weiters werden rechtliche Grundlagen, Verantwortung und Verständnis der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle beschrieben und kommentiert. Es wird auch auf das dahinterliegende Verständnis von Monitoring und Evaluierung eingegangen. Diese werden praxisnah mit dem Thema der wirkungsorientierten Folgenabschätzung in Verbindung gesetzt. Und es gibt einen Blick von außen auf die österreichische Praxis im internationalen Vergleich.

Wie bereits ausgeführt, stellte das Jahr 2013 hinsichtlich der Evaluierung von WFAs eine Art Pilotjahr dar. Dies kommt der Weiterentwicklung des Gesamtsystems zu Gute. Galt es doch in einem ersten Schritt sowohl die – in der entsprechenden Verordnung formulierte – Methodik zu schärfen wie auch die Technik auszuwählen, um Monitoring und Evaluierungen abwickeln zu können. In **Kapitel 4.1** wird der hierbei gewählte Weg vorgestellt. Auch werden die nunmehr aufliegenden Ergebnisse der im Jahr 2013 evaluierten WFAs in zusammengefasster Form für die interessierten Leserinnen und Leser dargestellt. Die vollständigen Evaluierungsberichte der Ressorts stellen einen **Anhang** zum gegenständlichen Bericht dar.

Für sämtliche Berichte der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle ist gesetzlich vorgesehen, dass die Erreichung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern gesondert betrachtet wird – dieser Verpflichtung wird in **Kapitel 5** nachgekommen.

Abschließend werden – ausgehend vom **Kapitel 6** – die, aus diesem erstmals durchlaufenden Prozess der WFA-Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse in Hinblick auf Weiterentwicklungspotentiale erfasst und zukünftige, sinnvolle Adaptierungen des WFA-Systems in **Kapitel 7** vorgestellt.

2 Vorbemerkung und Grundsätzliches



Wirkungsorientierung in Politik und Verwaltung einzuführen und umzusetzen bedeutet dem damit verbundenen Kulturwandel positiv und bejahend gegenüberzutreten und das neue Leitprinzip im Verwaltungshandeln zum Bestandteil der eigenen Haltungen und Handlungen werden zu lassen. Dies sind voraussetzungsvolle und anspruchsvolle Unterfangen. Sie verlangen Ausdauer und Zeit, aber auch immer wieder den Mut, sich der Diskussion über Qualität, Sinn und Nutzen zu stellen – ohne das Gesamtsystem selbst in Frage zu stellen.

Nun ist die österreichische Verwaltung angetreten, diesen Weg zu gehen und gemeinsam mit ihren Partnerinnen und Partnern zu lernen, aus dem Prinzip der Wirkungsorientierung eine gemeinsame Basis für die Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen zu schaffen und die dazugehörigen Instrumente effizient und effektiv einzusetzen.

Mit 1.1.2013 ist die Wirkungsorientierung auf Makroebene in der Verwaltung und die wirkungsorientierte Folgenabschätzung auf Mikroebene des Verwaltungshandelns in den 'Echtbetrieb' übergegangen. Die Evaluierung kann als „Schlussstein“ im wirkungsorientierten Steuerungskreislauf betrachtet werden. Dieser Kreislauf ist nun zum ersten Mal erfolgreich durchlaufen: Strategien wurden erarbeitet, Wirkungsziele festgelegt, Maßnahmen formuliert und Indikatoren und Meilensteine erstellt. Nach erfolgter Umsetzung werden die getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf ihren Erfolg reflektiert.

Die Wirkungscontrollingstelle hat einen zusammenfassenden Bericht auf der Grundlage der einzelnen internen Evaluierungen der Ressorts erstellt. Die Anzahl der Evaluierungen der Ressorts hält sich in diesem ersten Jahr in noch überschaubarem Ausmaß. Dies war gut für diese Einführungsphase und den Aufbau des Gesamtsystems. Die Wirkungscontrollingstelle hat die Angaben der Ressorts auf Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Plausibilität überprüft. Analog zur Qualitätssicherung der wirkungsorientierten Folgenabschätzungen stellt dieses Vorgehen sicher, dass der Bericht vordefinierten Standards entspricht. Jährlich erstellte, vergleichbare und qualitätsvolle Angaben sind eine wichtige Voraussetzung, damit das Berichtswesen, das Wirkungsmonitoring auf ressortübergreifender Ebene zukünftig seine Funktion erfüllt, d. h. der Nationalrat und die interessierte Öffentlichkeit die Ergebnisse inhaltlich diskutieren und die gewonnenen Informationen für die Planung zukünftiger Vorhaben genutzt werden können.

Sektionschefin Mag. Angelika Flatz

Leiterin der Sektion „Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation“

3

Das System der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung und sein Rahmen

Abstract:

Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement baut auf zwei Instrumenten auf: (1) Der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Diese wird transparent und nachvollziehbar dokumentiert im Strategiebericht des Bundesfinanzrahmengesetzes (mittelfristiger Planungshorizont) und im Bundesvoranschlag der einjährigen Bundesfinanzgesetze (kurzfristiger, aktuelle und konkreter Planungsrahmen). (2) Der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung, die transparent und nachvollziehbar als Teil der Materien zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen festgehalten wird. Das Zusammenspiel beider Instrumente ist der Erfolgsfaktor für effiziente und effektive staatliche Handlungen.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist ein zentraler Bestandteil der Einführung der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung. Regelungsvorhaben (Gesetze, Verordnungen, über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen, Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG) und sonstige Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung (z. B. Infrastrukturprojekte, größere Beschaffungen,...) werden seit Beginn des Jahres 2013 anhand der erwünschten Wirkungen sowie der zu erwartenden nicht intendierten Auswirkungen analysiert, dargestellt und diskutiert.

Damit stellt die WFA auch ein zentrales Instrument bei der Umsetzung von Better-Regulation dar. Die Folgenabschätzung kann hierbei ihrem Inhalt nach als ein (Informations-) Instrument verstanden werden, welches dazu dient, Konzept, Vollzug und Wirkungen staatlichen Handelns zu identifizieren sowie diese, wenn möglich, zu messen und eine Bewertung vorzunehmen.

Der rechtliche Rahmen für die WFA wurde in den Jahren 2008 bis Ende 2012 entwickelt. Das damalig geltende System der Gesetzesfolgenabschätzung wurde weiterentwickelt, systematisiert und das Anwendungsgebiet auf sonstige Vorhaben ausgedehnt. Aufbauend auf den im Bundeshaushaltsgesetz 2013 verankerten Eckpunkten wurde das System der wirkungsorientierten Folgenabschätzung und der internen Evaluierung in Verordnungen¹ definiert, in den Kompetenzbereich des Bundeskanzleramtes gestellt und ist mit 1.1.2013 in Kraft getreten.

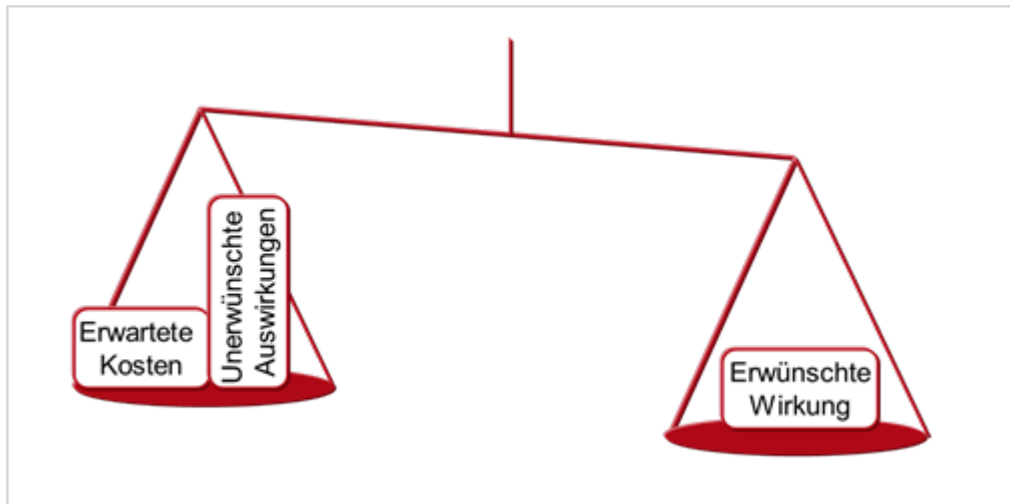
¹ Für eine Aufstellung der Verordnungen siehe:

https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/index.html

3.1 Ziele

Ziel der WFA ist ein nachvollziehbares, transparentes Bild über Vor- und Nachteile bzw. Kosten und Nutzen eines neuen Gesetzes oder eines Projektes darzulegen.

Abbildung 1 Abwägung von Kosten und Nutzen im Rahmen der WFA



Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

Der allgemeine Teil der WFA enthält die Problembeschreibung, Ziele und Maßnahmen. Der zweite Teil der WFA enthält die Abschätzung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben und Projekten. Gerade durch diesen zweiten Teil wird das politikübergreifende Ziel der Nachhaltigkeit zur zentralen Leitdimension. Es herrscht breite internationale Übereinstimmung darin, dass die große politische Herausforderung darin besteht, die der Nachhaltigkeit zugrundeliegenden Dimensionen (Ökonomie, Ökologie, Soziales) miteinander in Einklang zu bringen. Deshalb werden diese drei „Leitplanken“ für die Prüfung von Auswirkungen in anderen Politikfeldern verwendet.

Nachhaltigkeitsdimension	Politikfeld
Ökonomie	Finanzielle Auswirkungen
	Wirtschaftspolitische Auswirkungen
	Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen
Soziales	Auswirkungen in sozialer Hinsicht
	Auswirkungen auf Kinder und Jugend
	Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern
Ökologie	Umweltpolitische Auswirkungen
	Konsumentenschutzpolitische Auswirkungen

Die Abschätzung der Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen bzw. Politikfeldern dient nicht nur dazu, die intendierten, sondern auch die nicht-intendierten Wirkungen einzelner staatlicher Eingriffe in relevanten Bereichen sicht- und nachvollziehbar zu machen, da ansonsten keine umfassende Wirkungsbilanz angefertigt werden kann. Besonderes Augenmerk wird Themenbereichen und Fragestellungen geschenkt, die zur Verwirklichung einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Politik wichtig sind und die grundsätzlich Gefahr laufen, nicht oder nicht hinreichend im Planungs- und Entscheidungsfindungsprozess berücksichtigt zu werden. Durch die systematische Untersuchung, Bewertung und Aufbereitung wesentlicher Auswirkungen von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben in konkreten Wirkungsfeldern, wird die Kohärenz in den Politiken der Ressorts maßgeblich und flächendeckend gefördert.

Neben der Schärfung des Bewusstseins der Verwaltung für die Außenwirkungen ihres Handelns, wird auch die Transparenz der Ziele der Politik erhöht. Die Frage, welche Ziele, in welchem Ausmaß, bis wann angestrebt werden, rückt in den Vordergrund. Da die wirkungsorientierte Folgenabschätzung Teil der Materialien zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen ist, steht sie auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung. Das integrative Denken in komplexen Wirkungszusammenhängen zwischen Wirtschaft, Umwelt und Sozialem wird unterstützt. Die WFA schafft somit nicht nur die Voraussetzung für eine ganzheitliche Betrachtungsweise von Verwaltungshandeln und Gesetzgebung, sondern auch eine datengestützte (evidenzbasierte) Grundlage für rationale Politiksteuerung.

Ein zentraler Bestandteil der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ist die interne Evaluierung. Die Evaluierung dient der Verbesserung der Wirksamkeit einzelner staatlicher Eingriffe in Hinblick auf die strategischen Ziele der Bundesregierung und ist somit auf Lernen und Entwicklung ausgerichtet.

Die im Rahmen der Erstellung der WFA festgehaltenen Überlegungen zu Zielen, Maßnahmen und Auswirkungen werden nach spätestens fünf Jahren einer Überprüfung und Bewertung, der internen Evaluierung, durch die jeweiligen Ressorts unterzogen. In diesem rückschauenden Verfahren wird analysiert, ob und inwieweit die angestrebten Wirkungen erreicht wurden und welche Wirkungen in den Politikfeldern tatsächlich eingetreten sind. Die beobachteten intendierten wie nicht-intendierten Wirkungen werden mit den Annahmen aus der Folgenabschätzung verglichen. Dabei wird auch beleuchtet, ob Auswirkungen eingetreten sind, die ursprünglich nicht berücksichtigt wurden und von wesentlicher Bedeutung sind. Die interne Evaluierung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ist demnach ein Ex-post-Verfahren, das auf die Analyse der Zielerreichung und der tatsächlich eingetretenen Wirkungen abzielt. Zur Evaluierung werden im Zuge der vorab erstellten WFAs Ausgangs- und Zielwerte sowie Indikatoren, die die Zielerreichung beurteilbar machen, definiert. Im Hinblick darauf sind jene Indikatoren auszuwählen, durch welche eine Gesamtbeurteilung der intendierten Wirkungen zugelassen wird. Aus dieser Evaluierung gehen Verbesserungspotenziale und Empfehlungen zur Umsetzung hervor, welche Informationen liefern, die in die Planung zukünftiger Vorhaben einfließen. Nähere Informationen zum gewählten System der Evaluierung wirkungsorientierter Folgenabschätzungen finden Sie unter Punkt 4.1.2.

3.2 WFA und wirkungsorientierte Steuerung

Die Wirkungsorientierung, wie sie in Art. 51 Abs. 8 und 9 Z 1 B-VG als Grundsatz der Haushaltsführung festgehalten ist, wird auf Bundesebene durch zwei zentrale Instrumente umgesetzt:

- **Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung:** Effektiver und effizienter Einsatz öffentlicher Mittel durch eine an Wirkungen orientierte Verwaltung.
- **Wirkungsorientierte Folgenabschätzung:** Erhöhung von Effektivität und Effizienz staatlicher Eingriffe auf der Ebene einzelner Vorhaben (z. B. Gesetze, Verordnungen, Förderprogramme, Beschaffungsvorgänge).

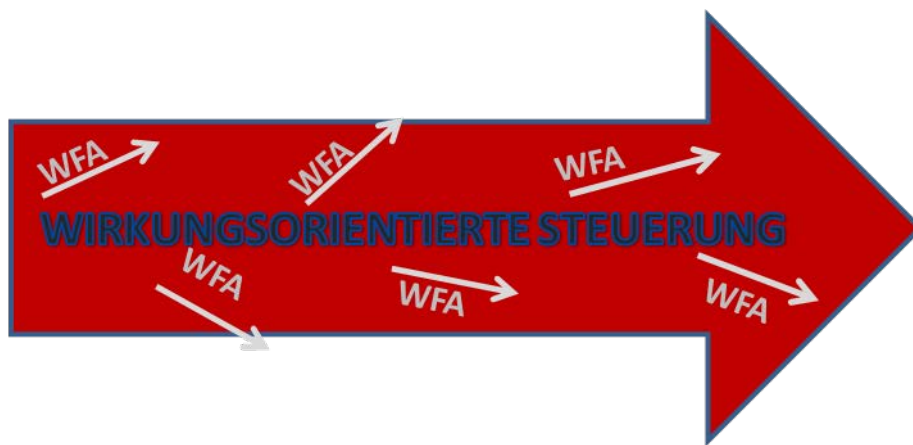
Während die wirkungsorientierte Steuerung Prioritäten ausweist und diese in eine ergebnisorientierte Steuerung der Ministerien und Dienststellen einbindet, knüpft die WFA auf der Ebene einzelner Vorhaben an. Regelungsvorhaben (z. B. Gesetze, Verordnungen) und sonstige Vorhaben (z. B. größere Projekte, Förderprogramme) werden – wie schon thematisiert – hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und wesentlichen Auswirkungen analysiert, dargestellt und diskutiert.

Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung und die WFA spielen insofern zusammen, als Ressorts bei der Umsetzung der Wirkungsziele häufig auf Regelungs- oder sonstige Vorhaben

zurückgreifen, welche einer WFA unterzogen werden. Um die strukturelle Verknüpfung zwischen beiden Systemen herzustellen, ist daher im Rahmen der WFA, bei der Zieldefinition anzugeben, ob das Vorhaben der Erreichung eines Wirkungszieles im Bundesvoranschlag dient oder einer Maßnahme in den Globalbudgets entspricht. Durch die Nennung von Untergliederung und Wirkungsziel oder Maßnahme wird der Konnex in der WFA transparent gemacht.

Darüber hinaus wird anhand dieser Verknüpfung die Kohärenz des staatlichen Verwaltungshandelns hervorgehoben (siehe **Abbildung 2**). Während der Beitrag zu den Wirkungszielen der eigenen Untergliederung mengen- und schwerpunktmäßig im Vordergrund steht, werden hier auch Beiträge zu Wirkungszielen anderer Ministerien angegeben. Da nur die wenigsten aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen von einem Ressort alleine bewältigt werden können, spiegeln sich diese großen horizontalen Themen auch in den WFAs und durch Verbindungen zu Angaben zur Wirkungsorientierung im Budget quer über die Ressorts wider. Beispiele sind etwa die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Forschung oder die Dämpfung der negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise. Weiters verdeutlicht die nachstehende Abbildung, dass die wirkungsorientierte Steuerung den großen Rahmen – die Gesamtausrichtung eines Ressorts – vorgibt (Makroebene). Die WFA, als feingliedrigeres Instrument, dient hingegen der Steuerung auf Mikroebene der Verwaltung.

Abbildung 2 Zusammenspiel der WFA mit der wirkungsorientierten Steuerung



Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

4 WFA-Evaluation und die Rolle der Wirkungscontrollingstelle des Bundes

Abstract:

Das Jahr 2013 war geprägt von der Einführung und dem Aufbau eines Evaluierungssystems für die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Damit sind Prozess und Strukturen für Reflexion im und am System geschaffen. Unterstützend für die sorgfältige und nachhaltige Implementierung war auch das vorherrschende Mengengerüst an, im Jahr 2013, zu evaluierenden Vorhaben. Mit 2016-2018 werden gewichtige und vielfältige Evaluierungsberichte der Ressorts erwartet – bis dahin wird sowohl die Adaptierung als auch die Konsolidierung des Systems tragfähig vorangeschritten sein.

Das folgende Kapitel beschreibt den bis dato eingeschlagenen Weg und stellt die ersten vorliegenden Evaluierungsergebnisse in zusammenfassender Form (Wirkungsmonitoring – dargestellt in den Berichten der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle) dar. Neben der Beschreibung der Funktion und Rolle der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle des Bundes und den zugrundeliegenden, rechtlichen Rahmenbedingungen, werden die hinter dem System stehenden, grundsätzlichen Überlegungen offen gelegt und eine Einschätzung des österreichischen Weges durch einen Blick von außen gegeben.

4.1 WFA Evaluation 2013

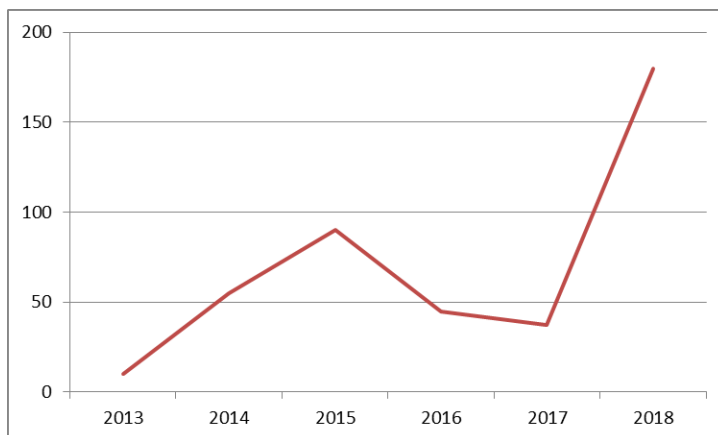
4.1.1 Ausgangspunkt des Entwicklungsvorhabens `Implementierung Wirkungsorientierte Folgenabschätzung und Evaluierung`

Hinsichtlich der Evaluierung wirkungsorientierter Folgenabschätzungen handelt es sich beim Jahr 2013 – wie schon öfters erwähnt – um eine Sonderkonstellation. Es ist das erste Jahr, in welchem WFAs mittels eines neu geschaffenen Systems intern evaluiert werden. Die Anzahl der evaluierten Vorhaben ist überschaubar.

Dies macht dieses erste Jahr zu einem Pilotjahr. Für das Aufsetzen und Testen eines neuen Systems herrschen ideale Bedingungen. Dies kommt der Weiterentwicklung des Gesamtsystems zu Gute. Galt es doch in einem ersten Schritt sowohl eine anzuwendende Methodik sowie die Technik aufzubauen, um die Evaluierungen abwickeln zu können und ein Gesamtmonitoring für die interessierte Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Die Anzahl der zu evaluierenden Vorhaben wird in den kommenden Jahren ansteigen. Die in der Wirkungscontrollingstelle des Bundes geführten Statistiken zeigen, dass die Anzahl der zu evaluierenden Vorhaben nach dzt. Stand (April 2014) im Jahr 2018 ihren ersten Höchststand erreichen wird (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3 Ausblick Entwicklung interne Evaluierungen



Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

Hinsichtlich des Werts im Jahr 2018, ist anzumerken, dass zu den für dieses Jahr ausgewiesenen Evaluierungen (rd. 200) noch weitere Vorhaben der Jahre 2014 – 2018 hinzukommen werden. Aus diesem Grund ist die genaue Anzahl an durchzuführenden Evaluierungen noch nicht exakt abschätzbar – es wird jedoch von rd. 500 zu evaluierenden Vorhaben ausgegangen.

Der langsame Anstieg an zu evaluierenden Vorhaben wird sich als vorteilhaft für das Gesamtsystem der Evaluierung erweisen. Der Evaluierungsansatz an sich sowie die Erfahrungen mit Evaluationen und die Fähigkeit Ergebnisse übergreifend zu interpretieren werden sich schrittweise verbessern.

Im Jahr 2013 wurden rd. 450 WFAs von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle erfasst. In 10 Fällen wird im selben Jahr eine interne Evaluierung durchgeführt. Da zwischen der Durchführung eines Vorhabens und den sich daraus resultierenden und messbaren Wirkungen eine adäquate Zeitspanne liegt, ist der Anteil von nur rd. 2% an evaluierten Vorhaben im Jahr 2013 wenig überraschend. Auch die Art der Vorhaben ist der Kürze der Zeitspanne angemessen. Insgesamt zeigt sich, dass es den haushaltsleitenden Organen ein Anliegen ist, Evaluierungen zeitlich dann durchzuführen, wenn die ergiebigsten und aussagekräftigsten Ergebnisse (iSv. entfalteteten Wirkungen) zu erwarten sind.

4.1.2 Formale Durchführung der Evaluierung

Wie in weiterer Folge noch detailliert dargestellt wird, ist es Ziel der internen Evaluierungen, alle intendierten und nicht intendierten Auswirkungen eines Vorhabens umfassend zu beleuchten. Dadurch können die Erkenntnisse der Evaluierung auch für übergeordnete Zwecke, wie

rationale Steuerung, „Lernende Organisation“, Transparenz, Kontrolle und Legitimität herangezogen werden. Bei den Vorgaben betreffend die Evaluierungen von WFAs für das Jahr 2013, welche seitens der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Finanzen entwickelt wurden, wurden die gesetzlichen Vorgaben zum einen, als auch die oa. Zielsetzungen zum anderen berücksichtigt.

Um den administrativen Aufwand in den Ressorts möglichst gering zu halten, wurde ein Excel Formular für die Durchführung der Evaluierungen des Jahres 2013 entwickelt, welches mit den Inhalten der zugrundeliegenden WFAs (durch das BKA) vorbefüllt wurde. Hintergrund dieser gewählten Vorgangsweise war es, die Akzeptanz der Anwenderinnen und Anwender für dieses neue Instrument zu erhöhen und einen formalen Rahmen für die Evaluierung zu schaffen, welcher für das zu veröffentlichen Wirkungsmonitoring Vergleichbarkeit herstellt. Gleichzeitig wurden bei dem Konzept Leitfragen mitgedacht, welche die Evaluatorinnen und Evaluatoren dazu anleiten, möglichst offen an die Evaluierungen heranzugehen, um Auswirkungen eines Vorhabens umfassend identifizieren zu können.

4.1.3 Inhaltliche Ausgestaltung der ressortspezifischen Evaluierung

Nachstehend werden die Inhalte der Evaluierung 2013 dargestellt.² Der Fokus der Evaluierung wurde auf nachstehende Punkte gelegt:

- Ziele und Maßnahmen
- Finanzielle Auswirkungen
- Wesentliche Auswirkungen in den Subdimensionen³
- Weitere wesentliche Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen
- Beurteilung des Erfolgs des Gesamtvorhabens
- Verbesserungspotentiale, Folgeevaluierungen

² Zumal der vorliegende Bericht einen Berichtszeitraum umfasst, in welchem erstmalig WFA-Evaluierungsergebnisse vorliegen, wird die gewählte Vorgangsweise exakt beschrieben. Vorbehaltlich allfälliger Änderungen in der Methodik der WFA-Evaluierung entfällt diese Darstellung in Folgeberichten.

³ Subdimensionen stellten Teilbereiche von Wirkungsdimensionen dar. So umfasst die Wirkungsdimension „Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ unter anderem die Subdimensionen „Direkte Leistungen“, „Unbezahlte Arbeit“ und „Bildung, Erwerbstätigkeit und Einkommen“.

Ziele und Maßnahmen

Ziel 1	Bezeichnung Ziel				
	Wie sieht Erfolg aus				
Indikator 1	Datenquelle Indikator	-Auswahl-	Ziel-Zustand 2013	Ist-Zustand 2013	Abweichung
	-Auswahl-				

Maßnahme 1	Kurzbezeichnung Maßnahme				
	Langbezeichnung Maßnahme				
	Wie sieht Erfolg aus				
Indikator 1	Datenquelle Indikator	-Auswahl-	Ziel-Zustand 2013	Ist-Zustand 2013	Abweichung
	-Auswahl-				

Bei der Überprüfung der Erreichung der Ziele und Maßnahmen handelt es sich um einen Soll-Ist-Vergleich der verwendeten Indikatoren. Der Fokus der Betrachtung liegt auf einer möglichen Abweichung. Entscheidend für die Aussagekraft der Darstellung ist, ob im Rahmen der WFA relevante Indikatoren abgebildet wurden, bzw. wie hoch das Ambitionsniveau bei diesen Indikatoren gewählt wurde. Allfällige Abweichungen (ob positiv oder negativ) sind jedenfalls bei der Gesamtbeurteilung des Vorhabens zu berücksichtigen.

Die Erfahrungen der letzten 1,5 Jahre, in Hinblick auf das System der Wirkungsorientierung, haben gezeigt, dass es bei der Auswahl von Indikatoren hinsichtlich ihrer Aussagekraft und Verlässlichkeit Weiterentwicklungspotentiale gibt. Im Zuge der Evaluierung wird daher in einem ersten Schritt – bezogen auf die Weiterentwicklung – erfasst, ob den gewählten Indikatoren externe (iSv. öffentlichen Statistiken, Berichten) oder interne (iSv. internen Aufzeichnungen) Datenquellen zu Grunde liegen und angeregt, die Nutzung des zugrundeliegenden Systems WFA zu analysieren und weiterzuentwickeln.

Neben der Auswahl relevanter Indikatoren ist bei der Evaluierung auch eine klare Formulierung der Ziele und Maßnahmen hilfreich. Grund hierfür ist, dass unklare Formulierungen viel Auslegungsspielraum bei der Beurteilung des Erfolgs zulassen.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass nicht nur die Vorhabensentwicklung selbst, sondern auch die Nutzung des Instrumentes einer Reflexion und damit der Weiterentwicklung zugeführt werden kann.

Finanzielle Auswirkungen

Erwartete und tatsächlich eingetretene finanzielle Auswirkungen			
In Tsd. €	Plan	2013	
		Ist	Abw.
Erträge	0	0	0
Personalaufwand	1.500	1.500	0
Betrieblicher Sachaufwand	1.000	3.500	2.500
Werkleistungen	1.000	1.000	0
Transferaufwand	1.000	1.000	0
Aufwendungen gesamt	4.500	7.000	2.500
Nettoergebnis	-4.500	-7.000	
Begründung und Erläuterung für wesentliche finanzielle Abweichungen			
Kurzbeschreibung im Fall von Abweichungen			

Abweichung liegt über 100.000 EUR. Bitte befüllen Sie den Block 'Begründung und Erläuterung für wesentliche finanzielle Abweichungen'

Bei den finanziellen Auswirkungen werden die tatsächlich eingetretenen Auswirkungen dargestellt und Abweichungen beschrieben bzw. begründet. Eine Begründung ist lediglich bei wesentlichen finanziellen Abweichungen vorgesehen. Eine Abweichung gilt erst dann als wesentlich⁴, wenn sie in einer der ausgewiesenen Aufwandsgruppen, oder bei den Erträgen 100.000 EUR übersteigt.

Sofern dies der Fall ist, sind bei der Begründung die Beantwortung nachstehender Leitfragen zu berücksichtigen:

- Warum ergaben sich Abweichungen zum in der WFA geschätzten Wert?
- Sind unerwartete Probleme aufgetreten? Welche?
- Haben sich Rahmenbedingungen maßgeblich verändert, sodass unerwartete Aufwendungen/Erträge aufgetreten sind?
- Sind die Ziele mit minimalem Kostenaufwand erreicht worden? Gibt es Verbesserungspotential?

Weiters wird dargestellt, ob sich aus dem Vorhaben weitere finanzielle Auswirkungen in der Zukunft ergeben werden. Ist dies der Fall, werden weiterführende Leitfragen gestellt:

- Wie entwickeln sich die finanziellen Auswirkungen in Zukunft?
- Sind Veränderungen der Rahmenbedingungen zu erwarten, die wesentliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Aufwendungen/Erträge haben werden?

⁴ Diese Fokussierung auf das Wesentliche ist einer der Grundgedanken im System der WFA.

- Sind Abweichungen auf Basis der bereits erfolgten Abschätzung der finanziellen Auswirkungen zu erwarten?

Sofern weitere finanzielle Auswirkungen mit dem Vorhaben verbunden sind, kann dies auch ein Indiz dafür sein, dass der Evaluierungszeitpunkt zu früh gewählt wurde. In diesen Fällen empfiehlt es sich, eine weitere Evaluierung des Vorhabens (zu einem späteren Zeitpunkt) durchzuführen.

Wesentliche Auswirkungen in den Subdimensionen und Auswirkungen in den weiteren Wirkungsdimensionen

Erwartete wesentliche Auswirkungen innerhalb der Wirkungsdimension (1)	Kinder und Jugend	Subdimension	Unterhaltsversorgung, Ausgleich für Kinderkosten, Betreuung von Kindern (bis 18 Jahre)
Inhalte aus der WFA			

Tatsächlich eingetretene wesentliche und nicht erwartete Auswirkungen innerhalb der Subdimension (1)	Unterhaltsversorgung, Ausgleich für Kinderkosten, Betreuung von Kindern (bis 18 Jahre)
Beschreibung der tatsächlich eingetretenen wesentlichen Auswirkungen (insbesondere Analyse der Abweichungen, Quantifizierung, Änderungen des Umfelds etc.)	
Innerhalb der Subdimension sind die erwarteten Auswirkungen	positiven
Innerhalb der Subdimension wurden nicht erwartete Auswirkungen festgestellt	zur Gänze eingetreten
	Ja

Beschreibung der nicht erwarteten Auswirkungen sofern solche festgestellt wurden

Die neuerliche Beschäftigung mit den (zum Zeitpunkt der Erstellung der WFA) prognostizierten Auswirkungen in den Subdimensionen, stellt einen der Kernpunkte der Evaluierung dar. Hierbei werden den abgeschätzten, wesentlichen Auswirkungen innerhalb der Wirkungsdimensionen, die tatsächlich eingetretenen Auswirkungen gegenübergestellt. Zudem wird eine Bewertung vorgenommen. Bei der Beschreibung der eingetretenen Auswirkungen werden die Anwenderinnen und Anwender durch methodische Hinweise unterstützt.

Die Evaluatorinnen und Evaluatoren werden angeleitet, die tatsächlich eingetretenen wesentlichen Auswirkungen nach der Methodik der WFA festzustellen und zu analysieren, ob es zu Abweichungen gegenüber der Darstellung in der Ausgangs-WFA kommt. Nachstehende Leitfragen / Stichworte dienen hierbei als Anleitung:


- Was waren die Gründe für das Nichteintreten der erwarteten wesentlichen Auswirkungen?
- Zielgruppen, die vom Vorhaben betroffen waren
- Beschreibung der Zielsetzungen bei den ausgewählten Zielgruppen

- Zielerreichungsgrad
- Nachteile, die den Zielgruppen aus dem Vorhaben entstehen
- Beschreibung anderer Gruppen, denen das Vorhaben zusätzlich zu Gute kommt
- Nachteile, die den Nicht-Zielgruppen aus dem Vorhaben entstehen
- Weiterentwicklung des Vorhabens

Sofern, im Rahmen der Evaluierung, Auswirkungen innerhalb einer Subdimension festgestellt wurden, welche bei der Erstellung der WFA nicht berücksichtigt wurden, sind auch diese Auswirkungen zu beschreiben.

Dies gilt nicht nur für Auswirkungen in ausgewählten Subdimensionen, sondern auch für alle weiteren Wirkungsdimensionen. Stellt sich im Rahmen der Evaluierung bspw. heraus, dass das Vorhaben wesentliche Auswirkungen in der Wirkungsdimension „Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ mit sich gebracht hat und diese Auswirkungen in der WFA nicht prognostiziert wurden, hat die Darstellung jedenfalls im Rahmen der Evaluierung zu erfolgen.

Beurteilung des Erfolgs des Gesamtvorhabens

Beurteilung des Erfolgs des gesamten Vorhabens	
Die erwarteten Wirkungen des Gesamtvorhabens sind	zur Gänze eingetreten
Narrative Gesamtbeurteilung des Erfolgs des Vorhabens	
Frage 1: Haben sich durch externe Einflussfaktoren positive oder negative Auswirkungen auf die Erreichung der gewünschten Wirkungen ergeben?	
Frage 2: Welche Ursachen, betreffend Abweichungen beim gewünschten Erfolg des Vorhabens lassen sich identifizieren	
Frage 3: Wie will man weiter vorgehen?	
 Sonstiges	

Auf Basis der durchgeführten Untersuchungen wird anschließend eine Gesamtbeurteilung des Vorhabens vorgenommen. Das haushaltsleitende Organ gibt hierbei an, ob die erwarteten Wirkungen des Gesamtvorhabens

- überplanmäßig,
- zur Gänze,
- überwiegend,
- teilweise, oder
- nicht eingetreten sind.

Diese Vorgangsweise soll den an den Evaluationsergebnissen interessierten Personen einen raschen Überblick über den Erfolg bzw. Misserfolg von durchgeführten Vorhaben verschaffen.

Neben dieser Quantifizierung beinhaltet die Gesamtbeurteilung auch einen narrativen Teil. Je Vorhaben ist hierbei verbindlich dazustellen:

- Ob sich durch externe Einflussfaktoren positive oder negative Auswirkungen auf die Erreichung der gewünschten Wirkungen ergeben haben.
- Welche Ursachen sich betreffend Abweichungen beim gewünschten Erfolg des Vorhabens identifizieren lassen.
- Wie geplant ist, weiter vorzugehen.

Weitere Leitfragen sollen die Anwenderinnen und Anwender bei der Beurteilung unterstützen:

- Welche Inputfaktoren (bspw. Personal, Budget, Sachmittel, Know-how, oder Infrastruktur) waren für den Grad der Zielerreichung ausschlaggebend? Wie beurteilen Sie das Verhältnis zwischen eingesetztem Input und den erreichten Wirkungen?
- Waren die Maßnahmen, rückblickend betrachtet, die Passenden, um die gewünschte Wirkung zu erzielen?
- Gibt es aus heutiger Sicht Verbesserungspotentiale, betreffend die Formulierung der Ziele (bezogen auf Klarheit, Messbarkeit, Erreichbarkeit)?
- Welche positiven Nebeneffekte (zum Erstellungszeitpunkt der WFA nicht formulierte Ziele) sind eingetreten?
- Erweist sich der Evaluierungszeitpunkt als passend (Ja, Nein, Warum nicht)?

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen (und dies gilt für alle in der internen Evaluierung angewandten Leitfragensysteme), dass Leitfragensysteme selbstverständlich von großer Relevanz sind, wenn es um die Entwicklungs- und Lerneffekte, die Reflexion gemachter Erfahrungen geht (evidence based practice). Selbstverständlich ist dieses System aber auch – und hier wird in die Kompetenz der Ressorts rückverwiesen – sowohl methodisch als auch inhaltlich ausbaufähig. Nicht immer sind die Leitfragen aus einer (individuellen) Perspektive heraus alleine beantwortbar und oft verlangen Antworten auch Fakten gestützte Analysen. Doch diese Tiefschärfung ist nicht die Aufgabe des Wirkungsmonitoring.

Entwicklung des strategischen Umfelds (Wirkungsorientierung, Ressortstrategie)

Wie auch unter Kapitel 3.2 dargestellt wurde, stellt die WFA, gegenüber der wirkungsorientierten Steuerung, das feingliedrigere Instrument der Steuerung auf einem untergeordneten Abstraktionsniveau dar. Umso wichtiger ist es, im Zuge der Evaluierung, die Zusammenhänge mit den großen Ausrichtungen der Ressorts darzulegen.

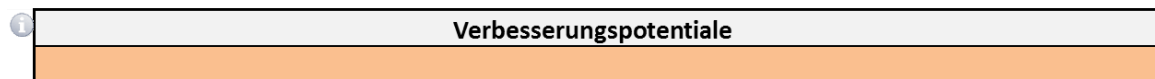
Diesbezüglich wird im Rahmen der Evaluierung dargestellt, ob und inwieweit ein Zusammenhang des jeweiligen Vorhabens mit:

- Wirkungszielen des Ressorts bzw. des obersten Organs,
- Globalbudgetmaßnahmen des Ressorts bzw. des obersten Organs,
- Wirkungszielen anderer Ressorts bzw. obersten Organen,
- Mittel- und langfristigen Strategien des Ressorts bzw. des obersten Organs, bzw. der Bundesregierung

besteht.

Besteht ein solcher Zusammenhang, wird er für die Leserinnen und Leser erläutert. Das Zusammenspiel zwischen wirkungsorientierter Steuerung und wirkungsorientierter Folgenabschätzung, im Gefüge einer Politikfeldsteuerung wird somit greifbarer.

Verbesserungspotentiale, Folgeevaluierungen



Abschließend werden die, im Zuge der Evaluierung festgestellten, Verbesserungspotentiale dokumentiert. Diese Verbesserungspotentiale können vielfältig sein. So kann beispielsweise ein Ergebnis der Evaluierung sein, dass Zielsetzungen in der WFA (bezogen auf Klarheit, Messbarkeit, Erreichbarkeit) anders formuliert sein müssen. Auch kann die Evaluierung Verbesserungspotential, betreffend das Prozess- und/oder Projektmanagement bei der Abwicklung von Vorhaben, aufzeigen.

Grundsätzlich gilt, dass von einem haushaltsleitenden Organ identifiziertes Verbesserungspotential sehr hilfreich für den Weg hin zu einer „Lernenden Organisationen“ sein kann. Es geht an dieser Stelle nicht darum, auszuweisen, ob ein Vorhaben „gut“ oder „schlecht“ abgewickelt wurde. Vielmehr muss die gemeinsame Verbesserung des Gesamtsystems im Vordergrund stehen. Eine Vielzahl von Vorhaben, welche seitens der österreichischen Bundesverwaltung abgewickelt wird, ähnelt sich in der einen oder anderen Weise. Eine transparente und konstruktive Fehlerkultur hilft, diese Vorhaben zukünftig noch effizienter und effektiver abwickeln zu können und Verwaltung nachhaltig aufzustellen. Dass diese Reflexion gleichzeitig öffentlich kommuniziert und transparent gestaltet wird, kann als besonders mutig und als außerordentliche Herausforderung gesehen werden.

Neben dem Verbesserungspotential wird festgehalten, ob die Durchführung einer weiteren Evaluierung geplant ist. Dies ist insbesondere in jenen Bereichen sinnvoll, in welchen sich Wirkungen von Vorhaben erst längerfristig zur Gänze entfalten (bspw. Bildung, Gesundheit, Pensionen).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Entwicklung der Qualität der Wirkungsfolgenabschätzungen selbst von außerordentlicher Bedeutung ist für die Qualität interner Evaluierungen und dem darauf aufgesetzten und mit den internen Evaluierungen gut verbundenem System des Wirkungsmonitoring durch die Wirkungscontrollingstelle.

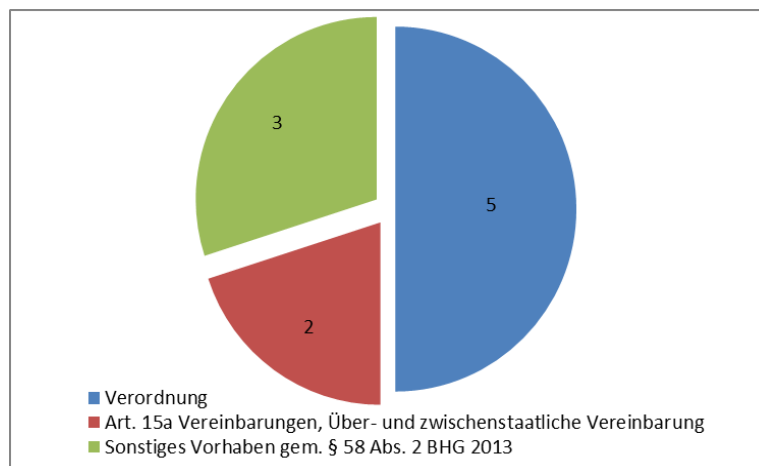
4.1.4 Untersuchungsmenge – WFA 2013

Anzahl und Kategorie der Vorhaben

Wie bereits unter dem Punkt. 4.1.1 dargestellt wurde, wurden im Jahr 2013 10 Vorhaben (von 8 Ressorts) evaluiert. Die Vorhaben an sich waren höchst unterschiedlicher Natur – von der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge über sonstige Vorhaben gemäß § 58 Abs. 2 BHG.

Abbildung 4 zeigt eine Übersicht zu den Kategorien der Vorhaben, welche 2013 evaluiert wurden:

Abbildung 4 Arten von Vorhaben – Evaluierung 2013



Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

Es zeigt sich, dass die Hälfte der Vorhaben Verordnungen sind. Unter den Überbegriff der „Artikel 15a Vereinbarungen sowie über- und zwischenstaatliche Vereinbarung“ fallen zwei Vorhaben, welche inhaltlich denselben Gegenstand behandeln (Unterschrift und Ratifikation eines völkerrechtlichen Übereinkommens). Die restlichen Vorhaben (3) stellen Vorhaben gemäß § 58 Abs. 2 BHG 2013 dar.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick, welche konkreten Vorhaben im Jahr 2013 evaluiert wurden:

Evaluierendes Ressort⁵	Vorhaben	Kategorie
BMASK	Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz für die befristete Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Sommertourismus	Verordnung
BMeiA	Beitritt zum Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption	Art. 15a Vereinbarungen, Über- und zwischenstaatliche Vereinbarung
BMeiA	Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption	Art. 15a Vereinbarungen, Über- und zwischenstaatliche Vereinbarung
BMF	Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Schlussbesprechung von Sozialversicherungsprüfungen	Verordnung
BMLFUW	Förderungsvorhaben "Altlast O76 Kokerei Linz – Teil 4 Räumung Sanierungsteilfläche STF 1"	Sonstiges Vorhaben gem. § 58 Abs. 2 BHG 2013
BMUKK	Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur, betreffend die Anerkennung der Anhänger der islamisch-alevitischen Glaubensgemeinschaft als Religionsgesellschaft	Verordnung
BMVIT	Ausstellung der Gefahrgutlenkerberechtigung im Scheckkartenformat	Verordnung

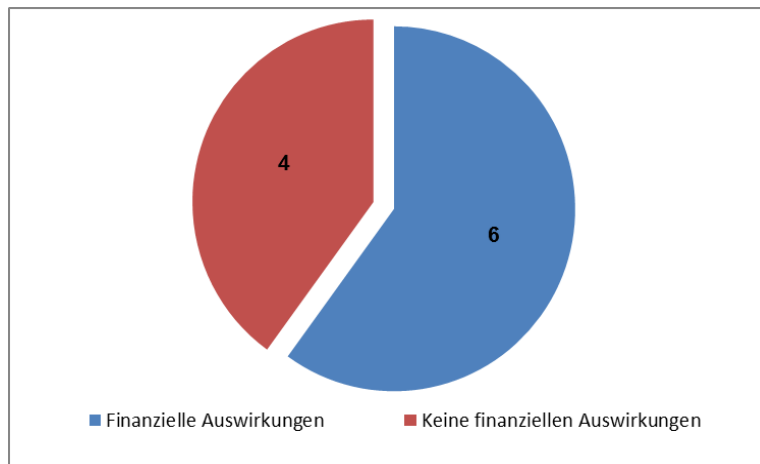
⁵ Ausgewiesen wird die im Jahr 2013 gültige Kurzbezeichnung des federführenden Ressorts

Evaluierendes Ressort ⁵	Vorhaben	Kategorie
BMWF	Verordnung über die Wahltag und die sich daraus ergebenden Fristen sowie über die Zahl der von den Universitätsvertretungen, Pädagogischen Hochschulvertretungen und Fachhochschul-Studienvertretungen zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter in die Bundesvertretung der Studierenden für die Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftswahlen 2013	Verordnung
BMWFJ	Förderung von Gründung und Aufbau junger innovativer und technologieorientierten Unternehmen	Sonstiges Vorhaben gem. § 58 Abs. 2 BHG 2013
BMWFJ	Programme zur Unterstützung und Verbesserung des Technologietransfers (proTRANS – Programm zur Förderung von Produktfindungsstrategien und Technologietransfer, evolve/impulse , Innovationsschutzprogramm, Begleitmaßnahmen und Wettbewerbe, wie Staatspreis Innovation und Jugend Innovativ)	Sonstiges Vorhaben gem. § 58 Abs. 2 BHG 2013

Auswirkungen in ausgewählten Politikfeldern (Wirkungsdimensionen gemäß § 17 BHG 2013)

Wie bereits unter Punkt 4.1.1 festgehalten, ist es als positiv zu bewerten, dass es den hauseleitenden Organen ein Anliegen ist, Evaluierungen dann durchzuführen, wenn sich die beabsichtigten Wirkungen zur Gänze entfaltet haben. Ergebnis dieses Anliegens ist nicht nur die geringe Anzahl an Evaluierungen aus dem Jahr 2013, sondern auch eine Folgewirkung, dass bei der Erstellung der WFAs für diese Vorhaben nur in einem geringen Teil der Fälle wesentliche Auswirkungen innerhalb der definierten Wirkungsdimensionen festgestellt wurden.

Abbildung 5 Vorhaben 2013 – Finanzielle Auswirkungen (finA)

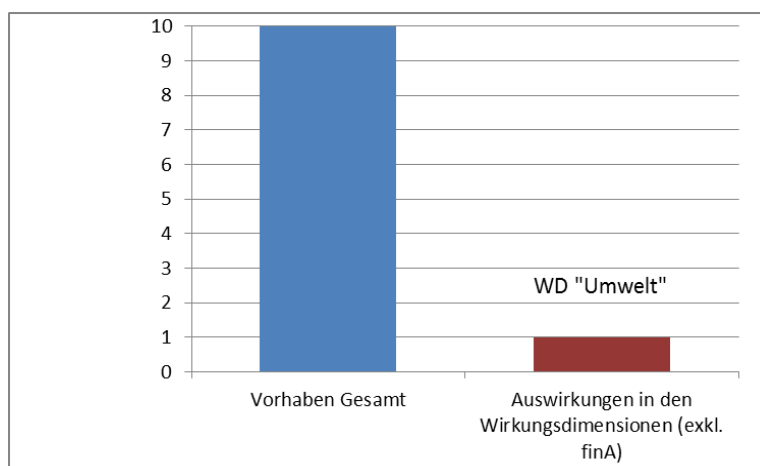


Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

Aus den Erfahrungen mit dem System der WFA zeigt sich, dass unter den bestehenden Wirkungsdimensionen die „Finanziellen Auswirkungen“ am häufigsten betroffen sind. Das ergibt sich daraus, dass finanzielle Auswirkungen immer als wesentlich zu betrachten sind (es gibt keine Wesentlichkeitsgrenzen, wie in den weiteren Wirkungsdimensionen).

Unter den 10 Vorhaben sind 6 Vorhaben mit Aufwendungen verbunden. Dies ist bei 3 Verordnungen der Fall, wobei die für das Jahr 2013 prognostizierten finanziellen Auswirkungen jeweils unter 100.00 EUR lagen. Bei den 3 Vorhaben gemäß § 58 Abs. 2 BHG 2013 liegt es im Wesen der Vorhaben, dass die prognostizierten Aufwendungen deutlich höher sind (rd. 6 bzw. 16, bzw. 17 MIO EURO).

Abbildung 6 Wesentliche Auswirkungen (exkl. FinA)



Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

Weiters wurden bei einem Vorhaben (Altlast O76 Kokerei Linz – Teil 4 Räumung Sanierungsteilfläche STF 1) wesentliche Auswirkungen in der Wirkungsdimension Umwelt (Subdimensionen „Wasser“ und „Energie oder Abfall“) prognostiziert.

4.1.5 Ergebnisse der ressortinternen WFA-Evaluierung – Zusammenfassung

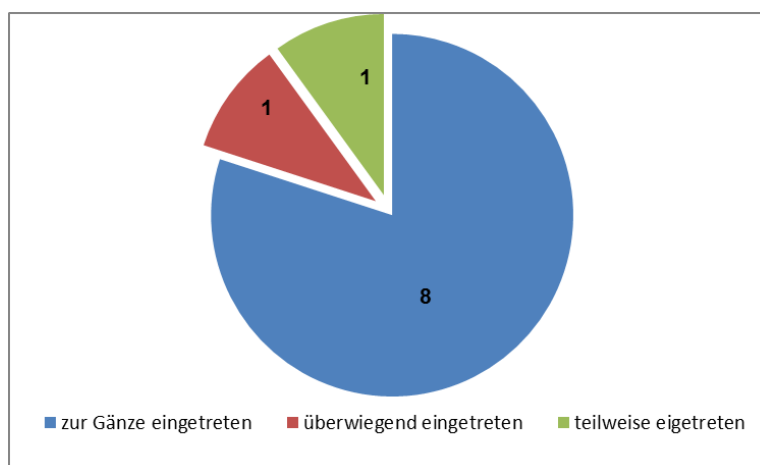
Mit 2016-2018 werden gewichtige und vielfältige Evaluierungsberichte der Ressorts erwartet. Diese Annahme begründet sich zum einen im Anstieg des Mengengerüsts in den Folgejahren und zum anderen in der bis dahin vorangeschrittenen Adaptierung und Konsolidierung des Evaluierungssystems.

Im aktuell vorliegenden Evaluierungsbericht dürfen nachstehend die Ergebnisse ausgewählter Bereiche der durchgeführten 10 Evaluierungen zusammenfassend dargestellt werden – betreffend die **Detailergebnisse**, darf auf den **Anhang zum Bericht** verwiesen werden.

Beurteilung des Erfolgs des Gesamtvorhabens

Bei 8 der 10 Vorhaben sind nach Einschätzung der evaluierenden Ressorts die erwarteten Wirkungen des Gesamtvorhabens zur Gänze eingetreten. In einem weiteren Fall (Verordnung über die Schlussbesprechung von Sozialversicherungsprüfungen) sind die erwarteten Wirkungen überwiegend eingetreten. Lediglich in einem Fall (Altlast O76 Kokerei Linz – Teil 4 Räumung Sanierungsteilfläche STF 1) sind die prognostizierten Wirkungen zum Zeitpunkt der internen Evaluierung nur teilweise erreicht worden.

Abbildung 7 Beurteilung Gesamterfolg – Vorhaben 2013



Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

Nach durchgeführter Qualitätssicherung der Evaluierungsberichte schließt sich das BKA (ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle) den folgenden Einschätzungen der Ressorts an. In 90% der Vorhaben sind die erwarteten Wirkungen des Gesamtvorhabens zur Gänze bzw. überwiegend eingetreten. Dieser hohe Wert ergibt sich aus Sicht der Wirkungscontrollingstelle

in erster Linie aus der Art der, den Evaluierungen zugrundeliegenden, Vorhaben. Betrachtet man bspw. die 6 Verordnungen, welche evaluiert wurden, ergibt sich, dass es sich bei 2 Verordnungen um regelmäßig wiederkehrende rechtssetzende Maßnahmen (Befristete Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Sommertourismus; Wahltag für die Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftswahlen) handelt. Die Wirkungen, welche sich aus den beiden Vorhaben entfalten, sind verhältnismäßig gut abzuschätzen ('evidenced based practice'), was einer gänzlichen Erreichung der intendierten Wirkungen zuträglich ist. Auch bei den weiteren Verordnungen (bspw. „Anerkennung der Anhänger der islamisch-alevitischen Glaubensgemeinschaft als Religionsgesellschaft“, oder „Ausstellung der Gefahrgutlenkerberechtigung im Scheckkartenformat“) ist die Eingriffsintensität an sich eher gering. Insofern ist, bei den oa. Vorhaben, auch der **gewählte Evaluierungszeitpunkt** als **passend** zu bewerten.

Eingetretene Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen gemäß § 17 BHG 2013

Finanzielle Auswirkungen

Betreffend die finanziellen Auswirkungen, kann festgehalten werden, dass bei jenen Vorhaben, für welche zum Zeitpunkt der Erstellung der WFA keine Aufwendungen prognostiziert wurden, im Zuge der Evaluierung auch tatsächlich keine finanziellen Auswirkungen festgestellt wurden. Dies spricht auch für die Qualität der Durchführung der zugrundeliegenden wirkungsorientierten Folgeabschätzungen.

Bei einem Vorhaben (Ausstellung der Gefahrgutlenkerberechtigung im Scheckkartenformat) wurde der prognostizierte Transferaufwand überschritten. Hingegen wurde bei den Programmen zur Unterstützung und Verbesserung des Technologietransfers der prognostizierte Aufwand für Werkleistungen unterschritten. Beide Abweichungen liegen unter der Wesentlichkeitsgrenze von 100.000 EUR und waren im Rahmen der Evaluierung somit nicht begründungspflichtig.

Lediglich bei einem Vorhaben (Altlast O76 Kokerei Linz – Teil 4 Räumung Sanierungsteilfläche STF 1) liegt eine wesentliche Abweichung bei den Gesamtaufwendungen vor. Vom für das Jahr 2013 prognostizierten Transferaufwand in der Höhe von rd. 6 MIO EURO, ist lediglich ein Bruchteil (rd. 300.000 EURO) angefallen. Das BMLFUW erklärt die Abweichung damit, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der WFA (Juni 2013), aus Gründen einer vereinfachten Darstellung, die gesamte Transferaufwandssumme des Vorhabens gleichmäßig auf die Kalenderjahre 2013 – 2015 aufgeteilt wurde. Ergänzend dazu wird seitens des BMLFUW angemerkt, dass der nunmehrige verringerte tatsächliche Transferaufwand dem tatsächlichen Kostenzeitplan des Projektes (Oktober 2013 – Juni 2015) entspricht.

Wirkungsdimension Umwelt

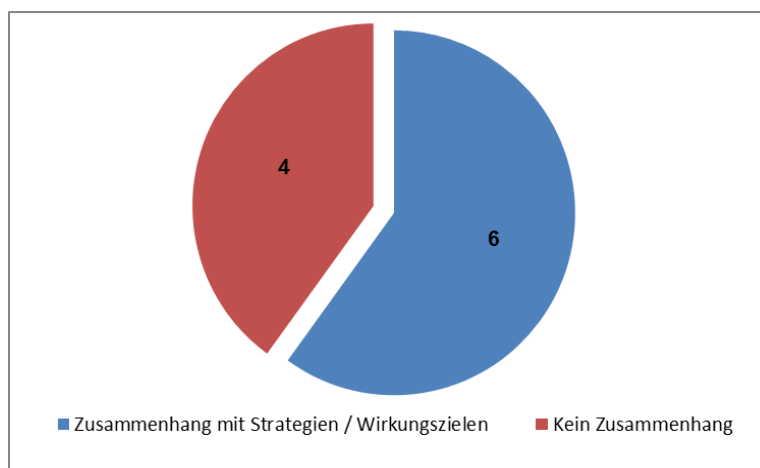
Wie unter Punkt 4.1.4 ausgeführt, wurden bei einem Vorhaben (Altlast O76 Kokerei Linz – Teil 4 Räumung Sanierungsteilfläche STF 1) wesentliche Auswirkungen in der Wirkungsdimension Umwelt (Subdimensionen „Wasser“ und „Energie oder Abfall“) prognostiziert. Im Zuge der Evaluierung wurde jedoch festgestellt, dass die tatsächlich eingetretenen wesentlichen Auswirkungen noch nicht beschrieben werden können, da die notwendigen Maßnahmen gemäß

Projektzeitplan erst im Jahr 2015 abgeschlossen sein werden. Seitens des BMLFUW wurde die Durchführung einer weiteren Evaluierung für das Jahr 2015 festgelegt.

Zusammenhang mit der Entwicklung des strategischen Umfelds (Wirkungsorientierung, Ressortstrategie)

Bei 6 Vorhaben wurde durch die evaluierenden Ressorts ausgewiesen, dass die jeweiligen Vorhaben in Zusammenhang mit Wirkungszielen der Ressorts bzw. mittel- und langfristigen Strategien der Ressorts bzw. der Bundesregierung stehen.

Abbildung 8 Verbindung zum strategischen Umfeld



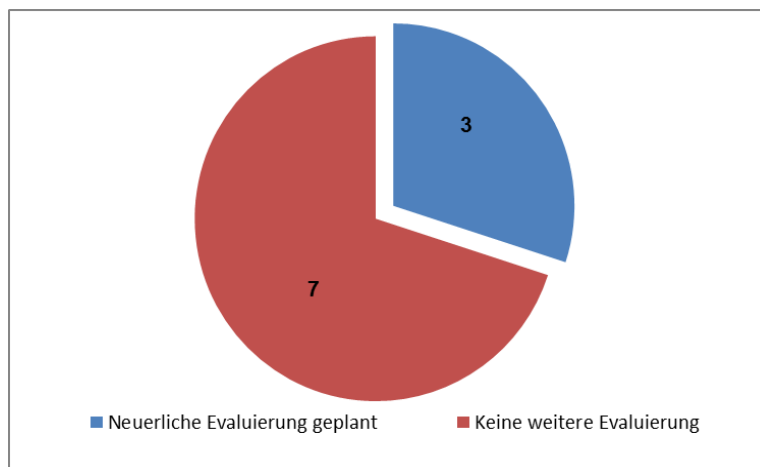
Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

Hinsichtlich des Zusammenhangs mittel- und langfristiger Strategien wird seitens des BMeiA (Völkerrechtliche Verträge, betreffend Strafrechtsübereinkommen über Korruption [2]) die Mitwirkung an der Korruptionsbekämpfung herausgestrichen. Das BMWFJ (Sonstige Vorhaben gemäß § 58 Abs. 2 BHG 2013 [2]) führt an, dass die Steigerung der Zahl der F&E-aktiven Unternehmen sowie die Steigerung der Gründungen junger innovativer und technologieorientierten Unternehmen Ziele der FTI-Strategie darstellen.

Das BMLFUW gibt an, dass das Vorhaben „Altlast O76 Kokerei Linz“ in Zusammenhang mit dem übergeordneten Wirkungsziel 4 der Untergliederung 43 „Nachhaltige Nutzung von Ressourcen und Sekundärrohstoffen, Entkoppelung des Anteils an zu beseitigenden Abfällen vom Wirtschaftswachstum“ steht. Auch das BMVIT führt aus, dass eine verbesserte Fälschungssicherheit von Bescheinigungen, Gefahrgutbeförderungen durch Lenker ohne erforderliche Ausbildung verhindert und das Vorhaben „Ausstellung der Gefahrgutlenkerberechtigung im Scheckkartenformat“ damit dem Wirkungsziel 1 der Untergliederung 41 „Verbesserung der Verkehrssicherheit“ beiträgt.

Folgeevaluierungen

Abbildung 9 Planung weitere Evaluierungen für Vorhaben 2013



Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

Neben dem Vorhaben des BMLFUW (neuerliche Evaluierung im Jahr 2015) werden zwei weitere Vorhaben von den zuständigen haushaltsleitenden Organen einer weiteren Evaluierung unterzogen. Sowohl das BMF, als auch das BMWFJ (Programme zur Unterstützung und Verbesserung des Technologietransfers) werden die betreffenden Vorhaben im Jahr 2014 nochmalig evaluieren.

Diese Bereitschaft der haushaltsleitenden Organe, Vorhaben mehrmalig einer Evaluierung zu unterziehen, lässt den Rückschluss zu, dass die Grundgedanken von Evaluationen durchaus Zuspruch finden.

4.2 Rechtliche Grundlagen der internen Evaluierung und des dazugehörigen Berichtswesens

Die ersten internen Evaluierungen von WFAs wurden nunmehr von den jeweils federführenden Ressorts durchgeführt und die diesbezüglichen Ergebnisse mit 28. Februar 2014 an das Bundeskanzleramt (ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle) übermittelt. Unter Punkt 4.1 konnten somit erstmals Ergebnisse aus den internen Evaluierungen von WFAs präsentiert und eine Rückschau auf den Evaluierungsprozess geboten werden.

Im System der WFA wird vor Beschluss des jeweiligen (Regelungs-) Vorhabens eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung durchgeführt, welche spätestens nach fünf Jahren ab Inkrafttreten der Norm bzw. nach der Durchführung des Vorhabens auf die (nicht) eingetretenen Auswirkungen durch die interne Evaluierung analysiert wird. Dabei gilt, je umfangreicher und detaillierter eine WFA ursprünglich erstellt wurde, desto geringer ist der Aufwand bei der Evaluation und umso präziser sind die Auswertungsergebnisse. Demzufolge bilden qualitativ voll formulierte WFAs die Basis aussagekräftiger interner Evaluierungsergebnisse.

An die interne Evaluierung selbst werden Anforderungen hinsichtlich bestimmter Qualitätskriterien, wie etwa Glaubwürdigkeit der Evaluierenden, Zeitnähe, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit etc. gestellt. Der in Österreich gewählte Weg hinsichtlich der internen Evaluierung von WFAs setzt sich aus der Wirksamkeits-, Prozess-, und Kostenevaluation zusammen. Dabei betrachtet die Wirksamkeitsevaluation den Grad der Zielerreichung, wohingegen die Prozessevaluation die Maßnahmenumsetzung überprüft. Die jeweiligen finanziellen Auswirkungen eines Vorhabens werden im Rahmen der Kostenevaluation analysiert.

Die interne Evaluierung stellt ferner eine wichtige Phase im Gesamt-WFA-System dar. Sie schließt den Steuerungskreis, deckt Verbesserungspotentiale auf und greift im besten Fall als Grundlage in die nächste Planung über. Letztendlich soll aus der Evaluierung auch hervorgehen, ob am Ende des Prozesses die Ressorts durch ihre Vorhaben einen erfolgreichen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme, in Form eines Beitrages zum Wirkungsziel bzw. zum Globalbudget, geleistet haben.

Folgende rechtlichen Bestimmungen, auf die in der Folge näher eingegangen wird, stellen die gesetzlichen Grundlagen der internen Evaluierung dar:

- §§ 6, 7, 18 und 68 Abs. 5 BHG 2013,
- § 11 WFA-GV,
- § 6 Wirkungscontrollingverordnung und
- § 13 WFA-FinAV.

Die WFA von Regelungsvorhaben und Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung sowie deren interne Evaluierung, fallen in den Aufgabenbereich jener haushaltsleitenden Organe bzw. der LeiterInnen haushaltsführender Stellen, in deren Zuständigkeit auch die Regelung bzw. das Vorhaben fällt (§ 18 iVm § 6 Abs. 2 Z 12 und § 7 Abs. 2 Z 4 lit. h BHG 2013).

Die detaillierten Regeln zur internen Evaluierung sind der WFA-Grundsatzverordnung zu entnehmen. Demnach sind die internen Evaluierungen längstens nach fünf Jahren, ab dem Inkrafttreten oder Wirksamwerden, intern durchzuführen und die tatsächlich eingetretenen wesentlichen Auswirkungen mittels gesammelter Daten und im Vergleich zu den in der WFA getroffenen Annahmen, rückschauend zu analysieren und zu bewerten. Zur Überprüfung sind die jeweiligen Indikatoren der Ziele und Maßnahmen sowie die angegebenen Datenquellen heranzuziehen (§ 11 WFA-GV).

Der Bericht zur internen Evaluierung, welcher an die Wirkungscontrollingstelle zu übermitteln ist, hat unter anderem folgende Inhalte aufzuweisen (§ 18 Abs. 3 Z 1-3 BHG 2013 iVm § 11 Abs. 3 Z 1-5 WFA-GV iVm § 6 Abs. 2 und § 7 Abs. 1 Wirkungscontrollingverordnung):

- Gegliedert nach Regelungs- und Vorhabenszielen, eine Beschreibung, wie diese Ziele verfolgt wurden, ein Vergleich des Ziel- und Ist-Zustandes sowie eine Erfolgsbeurteilung,
- Darstellung des Ziel- und Ist-Zustandes der gewählten Maßnahmen samt einer Beurteilung des Erfolgs,

- Ausmaß der tatsächlichen finanziellen Auswirkungen. Diesbezüglich ist zu ermitteln, auf welche Höhe sie sich belaufen und ob sie mit den Annahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung übereinstimmen (§ 13 Abs. 1 WFA-FinAV). Wesentliche Abweichungen sind je Aufwands- und Ertragsgruppe darzustellen (§ 13 Abs. 2 WFA-FinAV).
- Kurzdarstellung der tatsächlich eingetretenen sonstigen wesentlichen Auswirkungen, im Vergleich zu den im Rahmen der wirkungsorientierten Abschätzung ermittelten voraussichtlichen Auswirkungen sowie
- allfällige Verbesserungspotenziale

Ergibt sich aus der internen Evaluierung, dass zur Überprüfung, ob Maßnahmen zur Zielerreichung geeignet waren, eine erneute interne Evaluierung erforderlich ist, ist dies anzugeben und ein neuerlicher Evaluierungstermin in der internen Evaluierung zu bestimmen (§ 11 Abs. 4 WFA-GV). Dies ist auch in jenen Bereichen sinnvoll, in welchen davon auszugehen ist, dass sich die intendierten Wirkungen nicht binnen 5 Jahren vollständig entfalten werden (siehe auch Punkt 4.1.2).

4.3 Wirkungscontrollingstelle des Bundes und interne Evaluierung

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundes (Bestandteil der Abteilung III/9 Wirkungscontrollingstelle des Bundes und Verwaltungsinnovation im Bundeskanzleramt) begleitet und berät die Ressorts bei der Implementierung der Wirkungsorientierung. Darüber hinaus zeigt sie sich verantwortlich für die Ausarbeitung und Weiterentwicklung des Konzepts des Wirkungsorientierten Verwaltungsmanagements, also der wirkungsorientierten Steuerung und der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung sowie der damit verbundenen Evaluierungen.

Im Rahmen der WFA und der diesbezüglichen internen Evaluierung tritt die Wirkungscontrollingstelle als Servicecenter auf und bietet den einzelnen Ressorts und zuständigen Organisationseinheiten in diesem Zusammenhang Informationen, Begleitung, Beratung und Schulung. Die Angebote der Wirkungscontrollingstelle sind:

- begleitende Unterstützung,
- Beratungsgespräche zu inhaltlichen Fragen und Fragen zur methodischen Umsetzung und Gestaltung der Prozesse für die Ressorts,
- Schulungen zur Umsetzung der WFA und der internen Evaluierung und
- durch das zur Verfügung stellen von Checklisten und Arbeitshilfen, wie etwa Empfehlungen, Handbücher und Standards, die sowohl Entwicklung als auch Umsetzung der WFA unterstützen sowie

- über Angebote, für Erfahrungsaustausch und Benchlearning, wie etwa ressortübergreifende Plattformen oder Workshops mit ExpertInnen zu Spezialthemen.

Um diese Angebote in bester Qualität erbringen zu können, ist die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle beständig bestrebt, vorhandenes ExpertInnenwissen weiter auszubauen und zu vertiefen. Dies erfolgt zum einen durch die Befassung mit wissenschaftlicher Literatur, der Organisation von Workshops mit anerkannten ExpertInnen verschiedenster Fachbereiche, als auch durch die Teilnahme an Fachtagungen. die Wirkungscontrollingstelle legt in allen Arbeitsbereichen besonderen Wert auf die enge Zusammenarbeit mit den Akteurinnen und Akteuren im System der Wirkungsorientierung, um die Erfahrungen der Anwenderinnen und Anwender in die konzeptionelle Weiterentwicklung wesentlich miteinfließen lassen zu können.

Qualitätsvolle Evaluierungen sind für den Steuerungsprozess der WFA von wesentlicher Bedeutung. Diesbezüglich verantwortet die Wirkungscontrollingstelle, neben den bereits genannten Aufgaben, auch die Prüfung der internen Evaluierungen aus horizontaler Qualitätssicherungsperspektive. Sie gibt dabei den großen Rahmen vor, indem sie einheitliche Standards für das WFA-Gesamtsystem gegenüber den Ressorts definiert und deren Einhaltung sichert. Die Berichte und Angaben zur internen Evaluierung werden nach Übermittlung an die Wirkungscontrollingstelle von dieser, in Hinblick auf Plausibilität und Vollständigkeit, einer Qualitätssicherung unterzogen. Die Durchführung der internen Evaluierungen an sich liegt indes im Verantwortungsbereich der Ressorts und wird von diesen durchgeführt.

Die Wirkungscontrollingstelle stellt dabei an sich selbst den besonderen Anspruch, Metadaten für die Ressorts zu gewinnen, um für diese eine Verbesserung der Steuerung zu ermöglichen. Außerdem kann durch die gewonnenen Metadaten eine gesamthafte kontinuierliche Weiterentwicklung der wirkungsorientierten Steuerung und der WFA eingeleitet werden.

Als weiterer Aufgabenbereich der Wirkungscontrollingstelle ist das Berichtswesen (Wirkungsmonitoring) zu nennen. Die Wirkungscontrollingstelle erstellt auf Basis der bis spätestens 28./29. Februar übermittelten Berichte der Ressorts zu den internen Evaluierungsergebnissen, zusammenfassenderweise den Bericht. Dieser wird dem, mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen befassten, Ausschuss des Nationalrates und der/dem Bundesminister/in für Finanzen jährlich, bis spätestens 31. Mai übermittelt.

Exkurs: Evaluation – Grundverständnis

Abstract:

Nachstehend werden die hinter dem System stehenden, grundsätzlichen Überlegungen offengelegt und jene Elemente benannt, auf welchem das nunmehr ausgewählte und erstmals erprobte Monitoring- und Evaluierungssystem (M+E) der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung referenziert. Die Angaben sind nicht vollständig und werden in den nachfolgenden Berichten weiter konkretisiert und detailliert dargelegt.

Hier, in diesem Bericht, beschränken wir uns auf Begriff und Grundverständnis, die Differenz zwischen Monitoring und Evaluierung, die unterschiedlichen Funktionen / Aufgaben, welche Evaluierung erfüllen kann, und die Spezifika und Bedeutung von Wirkungsevaluierung⁶.

Für die Messung und Bewertung von Wirkungen kommen in der Regel zwei Instrumente zum Einsatz. (1) Dem Monitoring obliegt die Aufgabe, möglichst alle relevanten, im Zeitverlauf auftretenden Wirkungen kontinuierlich zu erfassen. Aufgabe des Monitorings ist es, das Management kontinuierlich mit Daten über den Programmablauf (Kontrolle des planmäßigen Vollzugs) und die Zielerreichung sowie über weitere Wirkungsdaten zu versorgen. (2) Die Evaluation hat eine darüber hinausreichende Aufgabe: Unter Verwendung empirischer (zumeist sozialwissenschaftlicher) Methoden und anhand intersubjektiv nachprüfbarer Kriterien, wird der Nutzen einer Regelung, eines Programms oder generell einer Maßnahme bewertet und zudem geklärt, welche Ursachen für das Auftreten der gemessenen Wirkungen verantwortlich sind.

Beide Instrumente kommen im österreichischen System zum Einsatz:

- das Wirkungsmonitoring und
- die darüber hinausgehende Wirkungsevaluation.

Bezogen auf die gesetzlichen Vorgaben fokussiert das ressortübergreifende Wirkungscontrolling der WFAs auf das Wirkungsmonitoring. Für die Ressorts selbst bietet sich darüber hinaus auch das Instrument der vertiefenden Wirkungsevaluierung an, das von einigen schon länger und erfolgreich genutzt wird.

⁶ Im Zuge der Konzeption des WFA – Evaluierungssystems fand seitens des BKA eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Evaluation statt, wobei speziell der partizipative Evaluierungsansatz des Instituts CEval der Universität des Saarlandes aufgegriffen wurde. Vgl. hierzu Stockmann, 2007, S. 25; Stockmann, Meyer, 2014, S. 73.

Dem Controlling ähnlich, stellt das Wirkungsmonitoring demnach darauf ab, eintretende Wirkungen zu erfassen und im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs zu überprüfen, ob ein vorgegebenes Ziel (die in der WFA determinierten intendierten und nicht intendierten Wirkungen) im vorgegebenen Zeitraum und mit den dafür geplanten Ressourcen erreicht werden konnte. Die Wirkungsevaluation setzt auf den, im Zuge des Wirkungsmonitoring generierten Daten auf, geht allerdings noch einen Schritt weiter in die Tiefe. Im Zuge der Wirkungsevaluation findet eine Bewertung statt, welcher Nutzen durch die veranlasste Regelung oder durchgeführte Maßnahmen erzielt wurde und in welchem Ausmaß die tatsächlich eingetretenen intendierten und nicht intendierten Wirkungen, auf die im Rahmen des Vorhabens gesetzten Maßnahmen zurückzuführen sind. Erst auf der Basis einer solchen Analyse kann festgestellt werden, ob die staatlich erlassenen Regeln oder durchgeführten Maßnahmen einen Beitrag zur Realisierung einer nachhaltigen Politik leisten konnten.

Für die Etablierung professioneller M+E Systeme (= Monitoring und Evaluationssysteme) ist nach Stockmann (2014) notwendig:

1. ein kausales Wirkungsmodell (Programmtheorie) mit daraus abgeleiteten Maßnahmen zu entwickeln, das die angenommenen Zusammenhänge bezüglich der Wirksamkeit der Maßnahmen transparent und nachvollziehbar macht,
2. operationale Indikatoren zu entwickeln, anhand derer Veränderungen gemessen werden können,
3. eine klare M+E Struktur zu entwickeln. Dies bedeutet u. a., dass
 - ▶ die M+E Ziele klar formuliert und transparent gemacht werden,
 - ▶ die Bewertungskriterien offen gelegt werden und intersubjektiv nachprüfbar sind,
 - ▶ die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Akteuren klar festgelegt ist,
 - ▶ personelle und finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden,
 - ▶ die Schnittstelle zu internen und externen Evaluationen definiert wird,
4. das Personal auf allen Ebenen einer Organisation für diese Aufgaben zu qualifizieren,
5. durchgängig auf allen Organisationsebenen Akzeptanz zu schaffen, u. a. dadurch, dass
 - ▶ allen Beteiligten Sinn und Zweck eines M+E Systems vermittelt wird,
 - ▶ sie an der Entwicklung des M+E Systems beteiligt werden,
 - ▶ offene und konstruktive Kritik möglich ist (Etablierung einer Lernkultur).
6. gute Nutzungsvoraussetzungen geschaffen werden, indem u. a.
 - ▶ Baselinedaten erhoben werden,
 - ▶ methodisch angemessene Datenerhebungsverfahren und systematisch vergleichende Auswertungsverfahren eingesetzt werden,
 - ▶ zuverlässige und valide und brauchbare Ergebnisse zeitnah geliefert werden und
7. die M+E Befunde tatsächlich zur politischen Steuerung verwendet werden.

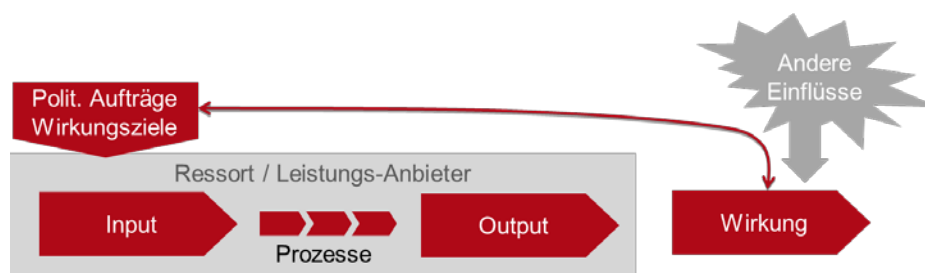
Evaluationen können grundsätzlich von der Organisation intern oder durch externe Expertinnen und Experten durchgeführt werden. In beiden Fällen sind Evaluationen auf Akzeptanz aller Beteiligten angewiesen, um erfolgreich zu sein. Externe Evaluationen können durch ihren „Blick von außen“ für neue Sichtweisen und Erkenntnisse sorgen, die die Produktivität und Qualität einer Organisationsleistung steigern können.⁷ Interne Evaluationen setzen auf dem Wissen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – als ausgewiesene Expertinnen und Experten für das eigene Handeln – auf, und schaffen durch gelungene Auswertungen dieser internen Blickwinkel eine Basis für konstruktive und nachhaltige Weiterentwicklung in Organisationen.

Der in Österreich gewählte Ansatz lässt grundsätzlich beide Evaluationsformen (intern und extern) zu. Im Sinne eines abgestuften Verfahrens macht es Sinn, Evaluierungen von Vorhaben, welche mit einer Vielzahl von Wirkungen verbunden sind (hohe Ursache Wirkungs-Komplexität) und/oder für die eine hohes Maß an Glaubwürdigkeit erzeugt werden soll, extern oder zumindest mit externer Begleitung durchzuführen. Dies entspricht – bspw. bei Evaluierungen zu vergebenen Förderungen im Forschungsbereich – bereits der gelebten Praxis. Bei „kleineren“ Vorhaben ist davon auszugehen, dass die durchzuführenden Evaluierungen mit dem, in den Organisationen vorhandenen Wissen, zu aussagekräftigen Ergebnissen führen werden, die das Lernen in der eigenen Organisationseinheit nachhaltig anstoßen.

Wirkungsevaluation

Wirkungsevaluationen gehen, im Vergleich zu (leistungs-)zielorientierten Evaluation, einen Schritt weiter und überprüfen mittels empirischer Verfahren neben der Zielerreichung auch das Eintreten von intendierten und nicht intendierten Wirkungen einer Intervention.⁸ Innerhalb einer Organisation wird eine Leistung, welche ´von außen nachgefragt wird´, produziert. Mittels Wirkungsevaluationen kann überprüft werden, ob die Leistungserstellung nachhaltige bzw. dauerhafte Wirkungen im sozialen System ´Gesellschaft´ erzeugt hat.

Abbildung 10 Logik der wirkungsorientierten Steuerung



Quelle: Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation)

⁷ Vgl. ebda, S. 61f.

⁸ Vgl. ebda, S. 65; Stockmann, Meyer, 2014, S. 77.

Es gilt also auch, festzustellen, ob die eingetretenen Wirkungen auf die durchgeführten Maßnahmen zurückgeführt werden können. Hierfür ist es notwendig, Wirkungszusammenhänge umfassend darzustellen. Dies ist eine besondere methodische Herausforderung. Zwar sieht das österreichische System bis dato dies nicht vor, dennoch muss hier darauf verwiesen werden, dass solche methodisch anspruchsvollen Evaluationen bereits vielfach von Ressorts durchgeführt werden. Hier ist mit großem Respekt und mit Achtsamkeit vorzugehen, gilt es doch diese Evaluations`inseln´ für das Gesamt – M+E -System zu nutzen (Synergieeffekte statt Verdoppelung der Aktivitäten).

Funktionen von Evaluation

Evaluationen verfolgen die unterschiedlichsten Ziele, doch ist allen gemeinsam, ein bestimmtes Maß an Informations- und Reflexionspotenzial systematisch herzustellen und zur Verfügung zu stellen, um einerseits die Ziel- bzw. Wirkungserreichung zu messen und andererseits Arbeitsprozesse steuern und beeinflussen zu können, die letztendlich aufgrund von Lernprozessen ihr Optimum an Effizienz und Effektivität erreichen sollen.

Evaluationen generieren Wissen und ermöglichen organisationales Lernen

Wesentlicher Zweck von Evaluationen ist es, Auswirkungen von Vorhaben und Vorhaben an sich, wie etwa jene, die dem WFA-System unterliegen, zu steuern und zu kontrollieren. Im Vordergrund steht dabei die Informationsgenerierung darüber, ob die in der Planung definierten Ziele erreicht, bzw. in welchem Umfang diese erreicht werden konnten.

Diese Kontrolle wird anhand bestimmter Kriterien, die sich in Kategorien wie Effektivität, Effizienz, Akzeptanz oder Nachhaltigkeit einordnen lassen, ausgeübt. Dabei wird der Fokus darauf gelegt, die Ergebnisse dahingehend zu bewerten und (gegebenenfalls) Defizite, wie etwa unerwartete finanzielle Auswirkungen oder nicht intendierte Auswirkungen auf bestimmte Wirkungsdimensionen wie Umwelt oder Kinder und Jugend, aufzudecken und Aufschluss über ihre Ursachen zu geben. Auf Basis dieser Erkenntnisse ist es folglich möglich, Lernprozesse für das bestehende oder für zukünftige (Regelungs-) Vorhaben einzuleiten. So bilden diese Evaluationen wiederum die Grundlage dafür, zukünftig ähnliche (Regelungs-) Vorhaben professioneller und qualitativ hochwertiger als bisher durchführen zu können. Dadurch lernt die Organisation im Prozess über den Prozess, diesen zu gestalten und weiter zu entwickeln.⁹

Evaluationen schaffen Legitimität und ermöglichen Kontrolle

Evaluationen stellen nachprüfbar Ergebnisse bereit, die darlegen, auf Grundlage welches Einsatzes von Ressourcen welcher Output produziert wurde. So wird auch im Zuge der WFA-

⁹ Ebda, S. 35ff; Stockmann, Meyer, 2014, S. 76f; Stockmann, Meyer, 2014, S. 82.

Evaluierung betrachtet, welche finanziellen Ressourcen mit der Umsetzung eines (Regelungs-) Vorhabens verbunden sind. Im nächsten Schritt werden dann, vom jeweiligen Output ausgehend, die in der Gesellschaft erreichten Wirkungen analysiert und bewertet. Besonders in Bereichen, wo Ressourcen eng bemessen sind, liegt in der Evaluation die Möglichkeit, einerseits Aktionen zu rechtfertigen und andererseits darzulegen, wie sorgsam mit den jeweiligen Finanzmitteln umgegangen wurde.¹⁰ Die Bedeutung dieses Faktors nimmt speziell im öffentlichen Sektor, aufgrund der immer strenger werdenden Budgetknappheit, an Wert zu.

Kontrolle und Legitimierung ist auch mit Transparenz verbunden. Transparenz erhöht das Vertrauen in Politik und ihre Gestaltungsfähigkeit.

Prof. Dr. Reinhard Stockmann: Österreich im internationalen Vergleich

Wirkungsfolgenabschätzungen verbunden mit Wirkungsevaluationen zur Steigerung der Effektivität und der Effizienz des Regierungshandelns finden zunehmend Verbreitung, doch sie stellen bisher keinesfalls Standardinstrumente dar. Ausgehend von einer Reihe angelsächsischer Länder (USA, Canada, United Kingdom, Australien, Neuseeland u. a.) hat sich diese Idee einer rationaleren, auf Evidenzen basierenden Politiksteuerung weltweit verbreitet. Gemeinsamer Kern dieser, mit unterschiedlichen Titeln benannten Systeme, sind folgende Arbeitsschritte:

Jede Behörde definiert ihre strategischen Ziele, einschließlich Folgewirkungen und benennt Maßnahmen zur Zielerreichung.

Darauf aufbauend wird ein Performanceplan mit, anhand von Indikatoren überprüfbar Zielen, erstellt.

Die Zielüberprüfung erfolgt entweder mit Hilfe eines einfachen „Soll-Ist-Vergleichs“ oder im Rahmen aufwendiger Wirkungsevaluationen. Die Ergebnisse werden in Performance Reports oder Wirkungsberichten veröffentlicht.

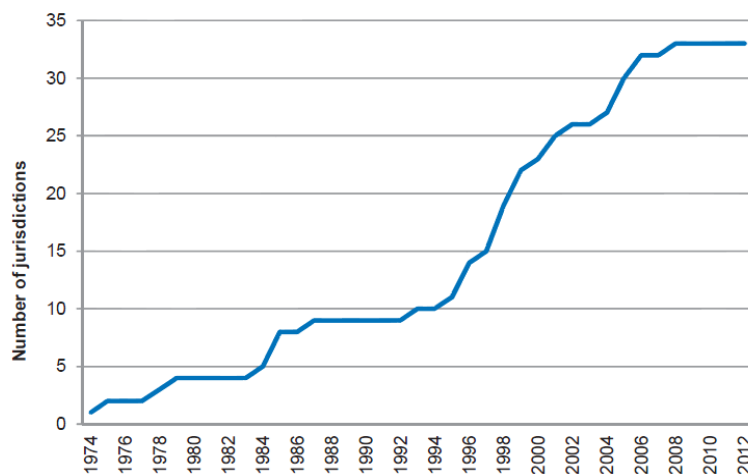
Eines der ersten Länder, die dieses Verfahren gesetzlich verankert haben, waren die USA (Government Performance and Results Act, GPRA: 1993). Evaluierungen haben ergeben, dass die Anwendung des GPRA tatsächlich zu einer rationaleren Verwaltungsführung beiträgt und eine ergebnisorientierte Performanceplanung, -messung und -berichterstattung ermöglicht, doch dass dies insgesamt nicht zu einer rationaleren Politik geführt hat (U.S. Government Accountability Office 2013). In den USA haben diese Evaluationserkenntnisse zu einer Überarbeitung, dem GPRA Modernization Act, geführt. International ist man gut beraten, aus diesen Erfahrungen anderer Länder, bei der Einführung solcher Systeme, zu lernen.

¹⁰ Ebda, S. 38f; Stockmann, Meyer, 2014, S. 82.

Bisher stellt die Einführung von Systemen der Wirkungsfolgenabschätzung, Performance- oder Wirkungsüberprüfungen etc. eher eine Seltenheit dar. Eine Analyse der OECD zeigt, dass eine Regulatory Impact Analysis (RIA), definiert als ein systematischer Ansatz, um die positiven und negativen Effekte einzuschätzen, die durch geplante oder vorhandene Regelungen eintreten, seit Mitte der 90er Jahre sprunghaft zugenommen hat (vgl. Abbildung 11). Zudem belegen die OECD-Analysen, „that conducting RIA within an appropriate systematic framework can underpin the capacity of governments to ensure that regulations are efficient and effective (...)“ (OECD 2012).

Nach wie vor gibt es erst eine kleine Anzahl von Ländern, die über ein in der Gesetzgebung verankertes System der Wirkungsfolgenabschätzung und/oder ein Wirkungsevaluationssystem verfügen. Deshalb ist zu konstatieren, dass Österreich mit seiner in der Haushaltsrechtsreform eingeführten Regelung zur wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung nicht nur im Trend liegt, sondern zu den Vorreitern dieser Entwicklung zählt.

Abbildung 11 Trend in RIA adoption across OECD jurisdictions (1974-2012)



Quelle: OECD 2013: 50

5 Informationen zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern

Die Verankerung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in der Haushaltsrechtsreform findet sich in der Verfassung, im Bundeshaushaltsgesetz 2013 und in den darauf basierenden Verordnungen. Die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern ist damit das gesellschaftliche Handlungsfeld, das durch die Etablierung der Wirkungsorientierung am deutlichsten in den Vordergrund der Budgetgestaltung gerückt wurde. Die WFA ist, als ein Element der Wirkungsorientierung, ein zentraler Bestandteil der Haushaltsführung des Bundes¹¹. In Verbindung mit Art. 51 Abs. 8 B-VG ergibt sich hieraus die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der WFA und damit der Politikgestaltung im Rahmen rechtssetzender und bei Planung und Durchführung größerer Projekte zu berücksichtigen.

Für sämtliche Berichte der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle an den Nationalrat ist gesetzlich vorgesehen, dass die Erreichung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, gesondert betrachtet wird¹².

Betreffend den nunmehr vorliegenden Bericht, wird festgestellt, dass keines der Vorhaben, für welche im Jahr 2013 eine Evaluierung durchgeführt wurde, mit wesentlichen Auswirkungen in der Wirkungsdimension „Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“, verbunden war. Somit kann mit vertiefenden Analysen in diesem Bereich erst im Rahmen von Folgeberichten gerechnet werden.

¹¹ § 2 Abs. 3 BHG 2013

¹² Siehe dazu § 68 Abs 5 BHG 2013

6 Weiterentwicklung des Systems der wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Wie unter **Punkt 4.1.2** dargelegt, wird die Anzahl der durchzuführenden Evaluierungen in den Folgejahren stark ansteigen. Dies macht sowohl eine technisch Weiterentwicklung als auch eine methodische Weiterentwicklung des Systems WFA notwendig.

Technische Weiterentwicklung

Für die Erstellung wirkungsorientierter Folgenabschätzungen steht den Anwenderinnen und Anwendern ein IT-Tool zur Verfügung. Das seitens des BKA und BMF zur Verfügung gestellte IT-Tool deckt in seiner derzeitigen Ausgestaltung den Bereich der Evaluierung jedoch nicht ab. Mit der unter dem **Punkt 4.1.2** vorgestellten MS-Excel Lösung wird sich die Durchführung einer hohen Anzahl von Evaluierungen, aus verwaltungstechnischer Sicht, nur erschwert bewältigen lassen. Es ist daher die Schaffung einer umfassenden IT-Lösung anzudenken, welche den Bereich der Evaluierung vollinhaltlich abdeckt. Diese Lösung sollte spätestens für die Evaluierungen des Jahres 2015 zur Verfügung stehen.

Methodische Weiterentwicklung

Die zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der im Jahr 2013 durchgeführten Evaluierungen (**siehe Punkt 4.1.5**) sowie die Detailergebnisse (**siehe Anhang zum Bericht**) zeigen, dass sich nicht aus allen Evaluierungsergebnissen steuerungsrelevante Informationen ableiten lassen. Grund hierfür ist der sehr breite Ansatz des derzeitigen WFA Systems.

Das BHG 2013 sieht keine Ausnahmebestimmungen hinsichtlich der Erstellung von WFAs vor (**siehe auch Punkt 4.2**). Daher ist jedem Regelungsentwurf eine WFA anzuschließen (§ 17 Abs. BHG 2013). Zudem sind auch hinsichtlich der internen Evaluierungen keine Ausnahmen vorgesehen: „Jedes haushaltsleitende Organ hat (...) intern zu evaluieren.“ (§ 18 Abs. 1 BHG 2013).

Die geltenden Regelungen führen zu dem Ergebnis, dass der bestehende Verwaltungsaufwand in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den aus den WFAs bzw. den diesbezüglichen Evaluierungen generierten Erkenntnissen steht. Ein Ziel der methodischen Weiterentwicklung muss daher, im Sinne der Verwaltungsökonomie, sein, (Regelungs-) Vorhaben, bei welchen sich aus der WFA an sich bzw. aus der Evaluierung kein Gewinn steuerungsrelevanter Informationen erwarten lässt, von der Durchführungsverpflichtung auszunehmen bzw. die Tiefe der Abschätzung zu reduzieren.

Ein solches Vorgehen hat wiederum direkte Auswirkungen auf das System der Evaluierung (iSe. Reduktion durchzuführender Evaluierungen).

Unterstützung findet dieser Vorschlag im aktuellen Regierungsprogramm (Kapitel Moderner Staat / Seite 95).

Das BKA arbeitet derzeit, unter Einbindung der haushaltsleitenden Organe, intensiv an der Erstellung von Vorschlägen, unter welchen Umständen für Vorhaben keine WFA zu erstellen ist, bzw. die WFA nicht in vollem Umfang durchgeführt werden muss. Bei den Vorschlägen wird mitbedacht, welche Vorhaben von der Verpflichtung zur Evaluierung ausgenommen werden sollten. Die diesbezüglichen Arbeiten werden noch im Jahr 2014 abgeschlossen werden.

7 Fazit/Ausblick

Ansatzpunkt

Empfehlung

Das Jahr 2013 stellte ein Test-Jahr hinsichtlich der Evaluierung wirkungsorientierter Folgenabschätzungen dar. Für die Qualität der Ergebnisse in den Folgejahren ist es wichtig, dass die Expertise zum Thema „Evaluation“ seitens aller handelnden Akteure weiter ausgebaut wird.

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle bietet diesbezügliche Beratungsangebote an. Bereits im Februar 2014 wurde eine Großveranstaltung zum Thema Evaluierung unter Beiziehung eines internationalen Experten organisiert (Anm. Zur Veranstaltung wurden alle haushaltsleitenden Organe eingeladen, es haben rd. 120 Personen daran teilgenommen).

Eine effiziente und effektive Abwicklung einer hohen Anzahl von Evaluierungen ist derzeit aus verwaltungstechnischer Sicht, mangels eines verfügbaren IT-Tools, nur erschwert möglich.

Das BKA (ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle) strebt in Zusammenarbeit mit dem BMF die Schaffung einer umfassenden IT-Lösung an, welche den Bereich der Evaluierung vollinhaltlich abdeckt.

Das BHG 2013 sieht keine Ausnahmebestimmungen hinsichtlich der Erstellung von WFAs vor. Dies wird in den nächsten Jahren zu einem massiven Anstieg an zu evaluierenden Vorhaben führen. Gleichzeitig zeigt sich, dass sich nicht aus allen WFAs bzw. daraus resultierenden Evaluierungsergebnissen steuerungsrelevante Informationen ableiten lassen.

Das BKA (ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle) erarbeitet, unter Einbindung der haushaltsleitenden Organe, Vorschläge, unter welchen Umständen für Vorhaben keine WFA zu erstellen ist, bzw. die WFA nicht in vollem Umfang durchgeführt werden muss. Bei den Vorschlägen wird mitbedacht, welche Vorhaben von der Verpflichtung zur Evaluierung ausgenommen werden sollten.

8 Detailergebnisse Evaluierungen 2013

Als Ergänzung zu **Punkt 4.1.5** beinhaltet der gegenständliche Bericht gem. § 68 Abs. 5 BHG 2013 die seitens der haushaltsleitenden Organe erstellten Evaluierungsberichte für deren Vorhaben aus dem Jahr 2013.

Auch aufgrund des Umfangs der internen Evaluierungsberichte erfolgt die Darstellung als Anhang zum nunmehr vorliegenden Gesamtbericht.

