

Evaluierung und Wirkungsorientierung in Österreich. Zur Rolle von Evaluierung im neuen Haushaltsrecht und in der Forschungsförderung

Rupert Pichler,¹ Mario Steyer²

Zusammenfassung: Die Bedeutung von Evaluierung auf der Bundesebene in Österreich hat sich mit der Einführung der wirkungsorientierten Haushalts- und Verwaltungsführung verändert. Da Wirkungsorientierung auf dem Prinzip der Nachprüfbarkeit beruht, gelten Monitoring- und Evaluierungsregeln nunmehr für verschiedene Ebenen des gesamten staatlichen Handelns. Der Breite dieses Ansatzes stehen Widersprüche zwischen einzelnen Anwendungsebenen und geringe Tiefenschärfe geforderter Evaluierungsmaßnahmen gegenüber. Am Beispiel der Forschungsförderung wird gezeigt, dass daher bestehende, stärker ausdifferenzierte Evaluierungssysteme weiterhin notwendig sind. Die Plattform Forschungs- und Technologieevaluierung, die als informelles Forum der Akteure bereits früh Einfluss auf die Formulierung von Standards für die Forschungs- und Technologiepolitik nahm, und die neuere Gesetzgebung zur Wirkungsorientierung haben zu einem Kulturwandel in Politik und Verwaltung in Richtung Transparenz und Rechenschaft beigetragen. Ein systematisches Feedback zur Reflexion außerhalb der Prozessschleifen der Budgetierung und Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA), fehlt jedoch.

Schlagwörter: Wirkungsorientierung, Evaluierung, Forschungsförderung, Verwaltungsinnovation

Evaluation and Performance Management in Austria: Principles of Evaluation within the New Budget Law 2013 and in Research Funding

Abstract: The introduction of performance management and impact-based budgeting in Austria has increased the relevance of evaluation at federal level. Impact orientation is based on the principle of verification. Therefore, a set of monitoring and evaluation provisions now applies to different levels of all public action. However, the comprehensiveness of this approach is accompanied by tensions between the respective levels subject to evaluation and low depth of the mandatory exercises. The case of research funding exemplifies that a more differentiated evaluation system remains essential. The influence of the respective players is demonstrated by the platform for research and technology. This and the legal framework of the impact orientation contribute to a cultural change within policy making and administration towards transparency and accountability.

Keywords: Performance Budgeting, Evaluation, Research Funding, Administrative Innovation

-
- 1 Leiter der Abteilung I2 – Forschungs- und Technologieförderung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien
 - 2 Referent in der Abteilung I2 – Forschungs- und Technologieförderung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien

1. Einleitung

Mit Einführung des neuen Bundeshaushaltsgesetzes (BHG 2013) in zwei Etappen – 2009 und 2013 – hat sich der Bund eine zeitgemäße Logik der Haushaltsführung gegeben, die erhebliche Bedeutung für die Entwicklung eines umfassenden Evaluierungsbewusstseins in der österreichischen Bundesverwaltung hat. Als wesentliche Veränderung ist die Umstellung von einer Input-orientierten, jährlichen Ausgabenlogik hin zu einer wirkungsorientierten, mehrjährigen Budgetplanung und -vollziehung zu nennen.

Dies bringt neben der tatsächlichen Änderung der budgetären Grundlagen auch geänderte Planungsdarstellungen und Kontrollen mit sich. Eine Ex-ante-Definition von Wirkungszielen soll dabei den Pfad für übergeordnete Budgetpositionen („Untergliederung“) genauso vorgeben und beschreiben, wie gering-aggregierte Ziele und Indikatoren für untergeordnete Detailbudgets. Die Ex-post-Darstellung und Messung von Erfolg mittels Kennzahlen und Meilensteinen soll es dem Bund erlauben, sein Verhalten, seine Leistungen und Ambitionen zu dokumentieren und zu überprüfen, um daraus wiederum die Definition zukünftiger Ziele zu unterstützen. Diese Grundsätze gelten aber nicht nur für die Ausgaben als solche, sondern für alle Regelungen und Vorhaben, die der Bund durchführt.

Der folgende Aufsatz zeichnet als Praxisbericht die Grundlagen und die Bedeutung des BHG 2013 (1), wesentliche Elemente des Aufbaus einer wirkungsorientierten Haushaltsführung (2) und Instrumente der Darstellung von Ergebnissen – Evaluierungen der Wirkungsorientierung und wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) im BHG (3) nach. Dabei gilt es ebenso die relevanten Akteure rund um das BHG 2013 sowie deren institutionell-organisatorische Dimension zu beleuchten (4) und allgemeine Elemente außerhalb des BHG festzumachen (5). Am Beispiel des Bereichs Forschung, Technologie und Innovation (FTI) sollen die Begriffe Monitoring, haushaltsrechtliche Evaluierung und Evaluierung zur Messung von Ergebnissen, Wirkungen und Outcomes in der Forschungspolitik kontrastiert werden (6). Abschließend (7) wird anhand der bisherigen Erfahrungen diskutiert, ob durch den Übergang zum BHG 2013 die Form oder der Inhalt als Gegenstand der Wirkungsmessung bis dato überwiegt und welche Rolle Evaluierungen spielen sollen und spielen können.

2. Grundlagen der Wirkungsorientierung im BHG 2013 und die Verankerung von Evaluierung in Österreich

2.1 Das Prinzip der Wirkungsorientierung als Grundlage für Evaluierung

Eine generelle Verpflichtung, die Wirkungen des Handelns staatlicher Organe regelmäßig und systematisch durch Evaluierungen zu überprüfen, kennt die österreichische Bundesverfassung nicht, wohl aber Bestimmungen, aus denen dies auf

Bundesebene abzuleiten ist. Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen einer wirkungsorientierten Haushalts- und Verwaltungsführung wurden mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes durch das Inkrafttreten der Verfassungsänderung 2009 (Art. 51 Abs. 8 und 9 B-VG, BGBl. I Nr. 1/2008) sowie des neuen Bundeshaushaltsgesetzes 2013 (BHG 2013, BGBl. I Nr. 139/2009, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 34/2016) festgelegt (vgl. Schilhan 2010). Maßgeblich ist dabei das Prinzip der Wirkungsorientierung, aus dem sich verschiedene Regeln für die Ex-ante-, Interim- und Ex-post-Überprüfung staatlicher Handlungen ergeben, die sich nun wesentlich umfassender und kohärenter als unter den vorherigen Rahmenbedingungen präsentieren (vgl. Irresberger 2005; Simma 2007; Pichler 2009).

Anders als die haushaltsrechtliche Verankerung vermuten lässt, reicht das Prinzip der Wirkungsorientierung weit über rein budgetäre Dimensionen hinaus und findet Anwendung auf alle Regelungs- und finanziell wirksamen Vorhaben, also Gesetze, Verordnungen, Förderungen, Beschaffungen. Da in Österreich die organisationsrechtliche Stellung des Bundes schwach ist – es sind nur seine Organe und Behörden institutionell definiert, nicht aber der Bund als gemeinsamer Rechtsträger – dienen als „Krücke“ die haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die als einzige Rechtsmaterie in irgendeiner Weise sämtliche Bestandteile des Bundes binden.

Das Prinzip der Wirkungsorientierung setzt prüfbare Tatbestände voraus. Die daraus resultierenden Überprüfungen der jeweils angestrebten Wirkung sieht das BHG 2013 an unterschiedlichen Punkten des Politikzyklus vor. Explizit von Evaluierung ist in den betreffenden Rechtsvorschriften aber nicht im Zusammenhang mit der Haushaltsführung, sondern hinsichtlich „Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben“ (§18 BHG 2013) die Rede.

2.2 Individuelle Evaluierungsregeln

Unabhängig von den übergreifenden Regelungen enthalten und enthielten eine Fülle einzelner Gesetze, Verordnungen und Richtlinien individuelle Evaluierungsbestimmungen. So enthält auch das BHG 2013 selbst die Vorschrift, dass „eine externe Evaluierung [...] spätestens fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten“ zu beauftragen sei (§121 Abs. 24 BHG 2013; BMF 2015). Darüber hinaus sehen zahlreiche Materien-gesetze auch regelmäßige Berichterstattungspflichten der Bundesregierung an den Nationalrat vor, die Elemente einer Ex-post-Evaluierung enthalten können (vgl. Jetzinger 2007). Derartige Vorschriften sind allerdings häufig so allgemein gehalten, dass bestimmte Ausprägungen von Evaluierung in formeller oder materieller Hinsicht nicht determiniert werden. Seit dem BHG 2013 ist jedoch zu beobachten, dass bei gesetzlichen Evaluierungsbestimmungen in der Regel von „externer“ Evaluierung die Rede ist, wogegen die aus dem BHG 2013 erwachsenden Evaluierungspflichten „intern“ zu erfüllen sind.

Eine Konkretisierung erfährt eine solche Evaluierungsverpflichtung z.B. im Bereich der Förderungen im Rahmen der so genannten Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, die sehr breite Anwendung finden. Da bei einer privatrechtlichen Vorgangsweise keine gesetzlichen Ansprüche und daher ein größerer Spielraum der Verwal-

tung bei der Gestaltung entsprechender Maßnahmen gegeben ist, ist die Verwaltung angehalten, deren Wirkung besonders sorgfältig zu überprüfen. Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014, BGBl. II Nr. 208/2014) verpflichten daher die zuständigen Organe, „nach Abschluss einer geförderten Leistung eine Evaluierung, ob und inwieweit die mit der Förderungsgewährung angestrebten Vorhabensziele erreicht wurden, durchzuführen“, ebenso sind bei mehrjährigen Förderungen Zwischenevaluierungen durchzuführen. Diese Bestimmungen gelten explizit zusätzlich zu den haushaltsrechtlich erforderlichen „internen Evaluierungen“ (§44 ARR 2014).

Einen klassischen Anwendungsfall privatrechtlicher Förderungen bildet in Österreich die FTI-Politik. Von deren maßgeblichen Rechtsgrundlagen normiert insbesondere das Forschungs- und Technologieförderungsgesetz (FTF-G) auf gesetzlicher Ebene die Evaluierungsgrundsätze als Mindestanforderungen für die Richtlinien auf Basis dieses Gesetzes (§15 Abs. 2 FTF-G). Diese verlangen ein schriftliches Evaluierungskonzept für jedes Programm mit genauen Angaben über die anzuwendenden Evaluierungsverfahren und -indikatoren (Punkt 3.3 FTI-Richtlinien). Analog wird dies auch in anderen Richtlinien umgesetzt und eingefordert, wie in den FFG-Richtlinien (Punkt 3.3).

Die Handlungsrelevanz von Evaluierung kann durch solche Bestimmungen allein aber nicht gewährleistet werden. Für die FTI-Politik etwa spielt die Plattform Forschungs- und Technologiepolitikevaluierung eine besondere Rolle. Diese ist ein 2006 aus einer 1996 gegründeten Arbeitsgemeinschaft hervorgegangener Verein, dessen Mitglieder vorwiegend die zuständigen Bundesministerien, Förderungsorganisationen und Forschungsinstitute sind. Die Mitglieder haben sich zur Einhaltung der von der Plattform beschlossenen „Standards der Evaluierung in der Forschungs- und Technologiepolitik“ (vgl. Plattform Forschungs- und Technologiepolitikevaluierung 2012: 2) verpflichtet. Die faktische Verbindlichkeit dieser Standards ist im Gegensatz zu den gesetzlichen Vorgaben gering, ähnlich wie in Deutschland gilt, dass sowohl die Einhaltung der Standards kein gesondertes Diskussionsfeld darstellt als auch die Berücksichtigung eher impliziten Charakter hat (vgl. Konzendorf/Piesker/Reiter 2014: 17).

Die Evaluierungsplattform ermöglicht jedoch im Interesse einer zunehmend stärkeren Evaluierungskultur den Austausch zwischen allen betroffenen Akteuren im forschungs- und technologiepolitischen Prozess und stellt somit im Dreieck Politik–Intermediäre–Forschung einen wichtigen Balancefaktor dar. Gleichzeitig führt diese Konstellation aber dazu, dass sich keine dieser Akteurebenen die Evaluierungsfunktion als Governance-Instrument überwiegend aneignen kann, womit auch die Akzeptanz von Evaluierung sichergestellt bzw. erhöht werden kann. Umgekehrt schließen die damit gegebenen Interessenkonflikte der Plattformmitglieder eine direkte Mitwirkung der Plattform bei konkreten Evaluierungen aus. Programm- oder Institutionenevaluierungen werden daher so gut wie immer gemäß den vergaberechtlichen Vorgaben ausgeschrieben.

3. Aufbau der wirkungsorientierten Haushalts- und Verwaltungsführung

3.1 Grundzüge der neuen Haushaltslogik

Mit Einführung des neuen Haushaltsrechts des Bundes kam es zu einer grundsätzlichen Umstellung der Logik des Haushaltens. Nicht der Input in das System sollte die zentrale Kenngröße sein, vielmehr die erzielte Wirkung sollte – im Sinne des New Public Managements aus den 1980er Jahren – eine moderne und schlanke Verwaltung gewährleisten.

Das mit dem BHG 2013 eingeführte Prinzip der Wirkungsorientierung hat nicht nur in der Bundesverfassung die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit abgelöst, sondern reicht auch über die rein budgetäre Dimension hinaus: Während einerseits die wirkungsorientierte Haushaltsführung einen effizienten und effektiven Einsatz öffentlicher Mittel sicherstellen soll, werden diese Prinzipien andererseits durch die wirkungsorientierte Folgenabschätzung auf die mit diesen Mitteln durchgeführten Maßnahmen des Bundes angewendet (Regelungsvorhaben, finanziell relevante Vorhaben). Das BHG nimmt hier in Bezug auf den Bund somit auch eine organisationsrechtliche Funktion ein.

Dem alten Haushaltsrecht wurden im Zuge der Umstellung gravierende Schwächen attestiert, welche es zu beheben galt. „Die traditionelle öffentliche Verwaltung wird über Ressourcen gesteuert und geführt. Durch die Zuteilung verschiedener Inputs, wie finanzielle Mittel und Personal, wird erreicht, dass die Verwaltung in bestimmten Aufgabenfeldern tätig wird. Dieser Steuerungsmechanismus bringt einige negative Leistungsanreize mit sich. Eine effiziente (wirtschaftliche) Arbeitsweise führt zu Budgetkürzungen in der nächsten Haushaltsperiode. Effektives (wirksames) Verwaltungshandeln wird nicht honoriert, weil die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit kaum in die Diskussion mit einbezogen werden.“ (Pfau et al. 2016: 59f.). Mit der Einführung einer neuen Gliederungssystematik ab 2009 und der Umsetzung der Wirkungsbeschreibung und Wirkungsmessung ab 01.01.2013 ergab sich somit ein neues Bild des Bundeshaushalts.

Der Bundeshaushalt ist fortan in 5 Rubriken unterteilt, welche die staatlichen Aufgaben thematisch gliedern, die weitere Unterteilung erfolgt in Untergliederungen (UG), Globalbudgets (GB) und Detailbudgets (DB), welche optional eine 2. Ebene vorsehen. Für jede Ebene des neuen Systems sind Ziele zu definieren und Kennzahlen (quantitativ) oder Meilensteine (qualitativ) festzulegen, um den Output und in weiterer Folge die Wirkung nachvollziehbar zu machen (Thaller/Geppl 2011). Doch schon hier ergeben sich die ersten Schwierigkeiten in der Er- und Befüllung dieses Systems. Bei der Definition von Zielen, insbesondere auf übergeordneter Ebene kommt es zur (sach-)politischen Weltenrettung, weil die politische Ebene einen umfassenden Gestaltungsanspruch signalisieren möchte. Das Zielniveau entspricht daher oftmals nicht den tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der fachlich zuständigen Ressorts und entzieht sich einer echten Überprüfung. Bei der Bewertung und Gewichtung von Indikatoren bzw. den zu erreichenden Kennzahlen im angegebene-

nen Zeitraum ergibt sich wie in jeder Output-orientierten Logik die Frage nach den Möglichkeiten der Zielerreichung, aber auch den Konsequenzen der Nicht-Erreichung als entscheidende Dimensionierung des Ziels selbst. Ambition kann mitunter der Feind des eigenen Erfolgs werden.

Die Grundsätze der neuen Welt regelt das Bundesverfassungsgesetz nunmehr wie folgt: „Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“ (Art. 51 Abs. 8 B-VG). Neben den selbstgewählten Themen und zuordenbaren Indikatoren gibt es zumindest auch eine *a priori* vereinheitlichte thematische Pflichterfüllung bei der Ausgestaltung eines Indikatorensets: so ist die tatsächliche Gleichstellung bzw. in den meisten Fällen der Weg zu dieser fortan nicht nur eine zusätzliche Indikatoren-Kür, sondern vielmehr eine notwendige und erforderliche Pflicht, welche auch im Querschnitt darstellbar und kontrastierbar geworden ist.³

3.2 Parallelwelten der Wirkungsorientierung: Haushalt und „Vorhaben“

Wenn allgemein von der Einführung der Wirkungsorientierung gesprochen wird, geht dabei meist unter, dass dies zwei unterschiedliche Elemente umfasst, nämlich die wirkungsorientierte Haushaltsführung und die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA). Die Trennung zwischen den Wirkungen einer Finanzierung und den Wirkungen von Maßnahmen, die letztlich ja nur durch Ausgabe eben dieser Finanzierungen durchgeführt werden können, erscheint nicht nur artifiziell, sondern ist auch in der Praxis Gegenstand von Abgrenzungsproblemen.

Das gilt insbesondere für Bereiche wie jenen der Forschungsförderung, dessen Instrumentarium nicht in hoheitlichen Anordnungen besteht, sondern in der finanziellen Anreizsetzung. Hier werden die Gegenstände von wirkungsorientierter Haushaltsführung und Folgenabschätzung nahezu deckungsgleich, da es in beiden Fällen um die Wirkung finanzieller Zuwendungen an Dritte geht (dies gilt letztlich für alle Bereiche mit Transferleistungen). In den hoheitlichen Kernbereichen dient die Finanzierung dagegen der Bereitstellung staatlicher Ressourcen (v.a. Personal), mit denen Maßnahmen umgesetzt werden, die sich in der Regel eines nicht finanziellen Instrumentariums bedienen (können).

3 Seit 2016 wird zur besseren Darstellung der Entwicklung des „Genderziels“ im jährlich erscheinenden Bericht zur Wirkungsorientierung gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 das Kapitel „Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ thematisch geclustert abgebildet.

3.3 Form oder Inhalt als Gegenstand der Wirkungsorientierung?

Insbesondere die WFA geht von einer eher eindimensionalen Sicht auf die betreffenden Maßnahmen aus: Es wird z.B. eine Verordnung erlassen oder ein Vertrag abgeschlossen, um bestimmte Ziele zu erreichen. In so einem Fall würde die formale Gestalt einer Maßnahme von deren Inhalt bestimmt. Tatsächlich kann es aber weit komplexer aufgebaute Vorhaben geben, wie etwa die Schaffung eines neuen institutionellen Rahmens, innerhalb dessen dann in weiterer Folge einzelne Maßnahmen umgesetzt werden.

Das hat zur Folge, dass insbesondere ausgegliederte Organisationen schlecht abgebildet werden können: So stellt sich z.B. in der FTI-Politik die Frage, ob eine Förderungsagentur wie die Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) als solche, oder die von ihr abgewickelten Programme, Gegenstand der WFA sein sollen. Folglich muss man sich zwischen Form und Inhalt entscheiden, da niemand „verdoppelte“ WFAs haben möchte. Darüber hinaus sind für eine einzige Maßnahme oft mehrere Rechtsgrundlagen gleichzeitig notwendig, also etwa Förderungsrichtlinien *und* Beauftragungsverträge für *eine* abwickelnde Agentur. In diesem Fall sind pragmatische Lösungen erforderlich, die jeweils zusammengehörende Regelungen in einer WFA zusammenfassen. Die Funktion der FFG wird damit dennoch nicht oder unzureichend erfasst, die WFA würde mit oder ohne Abwicklung durch die FFG praktisch in gleicher Form ausfallen.

4. Evaluierung in der Wirkungsorientierung und erste Folgen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung

4.1 Haushaltsrechtliche Grundlagen von Evaluierung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Evaluierungen im Sinne des neuen Haushaltsrechts sind vielfältig und basieren sowohl unmittelbar auf dem BHG 2013 selbst als auch auf Verordnungen von Bundeskanzleramt (BKA) und Finanzministerium (BMF) zu grundsätzlichen sowie von den Fachressorts zu bestimmten inhaltlichen Wirkungsdimensionen. Diese betreffen die Angaben zur Wirkungsorientierung im Zuge der Haushaltsführung⁴ sowie die Angaben im Zuge der wirkungsorien-

4 Vgl. §7 Wirkungscontrollingverordnung (BGBl. II Nr. 245/2011, geändert mit BGBl. II Nr. 68/2015).

tierten Folgenabschätzung und deren interne Evaluierung.⁵ Dies stellte die meisten Bundesministerien vor die grundlegende Notwendigkeit der Neuentwicklung einer Indikatorensystematik, der Abgrenzung von Zielen und Maßnahmen zueinander und der Bewertung und Definition von „Vorhaben“, sowohl im handlungstechnischen als auch im haushaltsrechtlichen Wortsinn. Anders lässt sich die Ausgangssituation in der FTI-Politik darstellen: Die Multiakteursproblematik und vor allem die Integration bestehender Indikatorensysteme werden nachfolgend thematisiert.

4.2 Koordination mit anderen Ressorts am Beispiel FTI-Politik

Die Zuständigkeit für Forschung, Technologie und Innovation als Querschnittsmaterien ist in Österreich auf mehrere Ressorts verteilt, aktuell hauptsächlich auf das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) und das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT), wobei auch weitere Bundesministerien in ihrem Wirkungsbereich geringfügig mit Forschungsangelegenheiten befasst sind. Besonders auffällig dabei sind nahezu deckungsgleiche Kompetenztatbestände und geteilte Eigentümerschaften ausgelagerter Organisationen (vgl. Pichler 2014). Dies führt unweigerlich zu einem gewissen Abstimmungsaufwand zwischen den betroffenen Ministerien, der auch vielfach insbesondere bei der Implementierung des neuen Rechtsrahmens kritisiert wurde.

Das BHG 2013 trifft für diese Situation keine spezifischen Vorkehrungen, da aufgrund des monokratischen Ressortprinzips Untergliederungen und Budgets überwiegend immer nur *einem* Ministerium zuordenbar sind und zugeordnet wurden. Dasselbe gilt für Regelungsvorhaben und Maßnahmen, die der WFA unterliegen. Aufgrund der genannten Parallelzuständigkeiten ergibt sich jedoch beispielsweise, dass das BMWFW in „seiner“ Untergliederung (UG) 33 und das BMVIT in „seiner“ UG 34 z.T. die gleichen Ziele verfolgen (müssen), insofern damit dieselben

5 Exemplarisch und mit stärkster Bedeutung für Evaluierung zu nennen wären hier: §18 BHG 2013: Interne Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (nicht der Haushaltsführung); Näheres in der WFA-Grundsatz-VO (BGBl. II Nr. 489/2012, geändert mit BGBl. II Nr. 67/2015):

WFA-GV §4 Abs. 2: „Die interne Evaluierung ist ein rückschauendes Verfahren, das auf die Analyse der Zielerreichung und der tatsächlich eingetretenen Wirkungen abzielt. Untersucht wird, ob ein ausgeführtes Regelungsvorhaben oder Vorhaben die erwarteten Wirkungen oder wesentliche unerwartete Wirkungen zur Folge hat.“

WFA-GV §11 Abs. 1: „Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben sind nach längstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten oder Wirksamwerden intern zu evaluieren, um mögliche Verbesserungspotenziale und Empfehlungen zur Umsetzung aufzuzeigen.“

WFA-GV §11 Abs. 3: „Es ist zu prüfen, ob die seinerzeitigen Annahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung über Wirkungszusammenhänge zwischen dem Regelungs- oder Vorhabensziel und den gesetzten Maßnahmen und den jeweiligen Indikatoren tatsächlich zutreffend sind. Hiefür sind jedenfalls die gleichzeitig mit den Zielen und Maßnahmen festgelegten Indikatoren und die angegebenen Datenquellen heranzuziehen.“

WFA-GV §12. Abs. 1: „Als Methoden und Instrumente zur Ermittlung der Auswirkungen gemäß den Verordnungen zu Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 3 Z 3 BHG 2013 kommen quantitative und qualitative in Betracht, die die Zusammenhänge der Auswirkungen transparent darlegen.“
Abs. 2: „Wenn möglich und sinnvoll, sind quantitative Methoden vorrangig gegenüber qualitativen Methoden der Abschätzung zu wählen.“

Maßnahmen gemeinsam finanziert werden, wie etwa Forschungsförderungsprogramme der FFG. Gleiches gilt für die Erstellung von WFAs hinsichtlich der dafür erforderlichen Richtlinien beider Ressorts und somit schließlich auch der Evaluierung von Vorhaben, die gemeinsam umgesetzt werden.

In der Praxis geschieht die diesbezügliche Abstimmung wie bisher, d.h. in der Regel informell. Das BHG 2013 setzt keine Anreize, diesen Vorgang verbindlicher oder nach bestimmten Maßstäben zu gestalten. Zwar kommt dem BKA und dem BMF dabei eine gewisse Koordinationsfunktion zu, doch ist diese schwach ausgeprägt und kann sich meist nur auf Appelle und gewisse Formen der Mediation beschränken. Das gilt auch für den Nationalrat, dessen Budgetdienst im jährlichen Rhythmus auf die Problematik gleichartiger Ziele hinweist, jedoch selbst keine Aktion zu einer verstärkten Koordination setzt.

4.3 Sonderfall Forschungsförderungseinrichtungen

Die FTI-Politik bedient sich zur Umsetzung ihrer Maßnahmen in der Regel intermediärer Organisationen, d.h. außerhalb der unmittelbaren staatlichen Verwaltung stehender Einrichtungen (vgl. Braun 1997; Braun/Guston 2003). Die Gründe dafür sind weniger budgetärer Natur, sondern in der Notwendigkeit zu suchen, externe Expertise institutionell zu integrieren. Hinsichtlich der Angaben zur Wirkungsorientierung des Budgets macht es de facto keinen Unterschied, ob der Bund die betreffenden Mittel über eine ausgelagerte Organisation oder selbst ausgibt. Daher sind durch das BHG 2013 die rein budgettechnischen Anreize, Ausgliederungen vorzunehmen, gesunken.

Auf der WFA-Ebene zeigt sich, dass intermediäre Organisationen praktisch nur dann Niederschlag finden, wenn sie neu eingerichtet oder abgeändert werden. Dies wäre als ein neues Regelungsvorhaben anzusehen. WFAs sind beispielsweise nicht auf die Tätigkeit der FFG als Organisation bezogen, sondern auf die einzelnen von ihr umzusetzenden Programme. Dabei stehen die inhaltlichen Dimensionen der Förderung im Vordergrund, während es für die Darstellung in einer WFA nahezu keine Rolle spielt, ob die Programme vom Ressort oder der FFG umgesetzt werden.

Dies ist insofern bemerkenswert, als die Konstruktionsprinzipien u.a. von FFG und AWS sehr stark der New-Public-Management-Logik jüngerer Ausgliederungen entsprechen (vgl. Pichler/Strimitzer 2013). Das dafür vorgesehene Instrumentarium wie Mehrjahres- und Arbeitsprogramme besteht aber weiterhin parallel zu den Wirkungsorientierungsvorgaben des BHG 2013. Folglich rief die Einführung der Wirkungsorientierung bei den verschiedenen Förderungs- und Forschungsorganisationen eine gewisse Verunsicherung hervor. Einerseits benötigen die Ressorts deren Daten und systematisierte Informationen, um Angaben zur Wirkungsorientierung machen zu können, andererseits sollen diese Organisationen die betreffenden Budgets und Maßnahmen umsetzen ohne selbst unmittelbar Gegenstand der Wirkungsorientierung zu sein, da dies ja nur der Bund selbst ist. Dies ruft zwangsläufig einen weiteren Koordinationsaufwand, zusätzlich zu den bereits vorhandenen Koordinationser-

forderungen u.a. gegenüber FFG und AWS, hervor, einschließlich der Koordination der beiden zuständigen Ressorts untereinander.

4.4 Zusammenwirken der Wirkungsorientierungsdimensionen

Das Zusammenwirken von wirkungsorientierter Haushaltsführung und Folgenabschätzung am Beispiel der UG 34, insbesondere das Detailbudget 34.01.03 als hierarchisch untergeordnete Gliederungsebene, lässt sich in Bezug auf die Forschungsförderung schematisch wie folgt darstellen.

Auf der niedrigsten Kumulationsebene in der haushaltsrechtlichen Darstellung entspricht in weiten Teilen das Detailbudget 3 (DB 34.01.03) den Vorhaben, welche mittels der FFG abgewickelt werden. Für das Detailbudget gelten aus den übergeordneten Wirkungszielen abzuleitende Ziele und Indikatoren. Die genannten Vorhaben (de facto Förderungsprogramme, die wiederum der WFA mit ähnlichen, aber doch nicht identen Zielen und Indikatoren unterliegen) tragen damit zu übergeordneten Maßnahmen bei oder stellen diese dar, um den Zielen auf höchster Darstellungsebene (Wirkungsziele) gerecht zu werden. Eine Zielkaskade von „oben nach unten“ muss daher primär einer konsistenten Darstellung und ableitbaren Aggregationsebene entsprechen, um eine sinnvolle Dimensionierung von allgemeinen Zielen hin zu konkreten Maßnahmen und Vorhaben zu gewährleisten. Dies unterscheidet sich jedoch kaum von der bisherigen „Gliederung“ vertikaler Natur, sei es von europäischen hin zu nationalen Forschungsagenden oder nationalen Strategien (z.B. der FTI-Strategie des Bundes) hin zu konkreten Forschungsförderungsmaßnahmen.

Daraus ergibt sich die Frage: Bleibt alles beim Alten und gibt es keine Vorteile durch die Darstellung von Wirkung und a-priori-Definition von Kennzahlen und Meilensteinen im Haushaltsrecht für den Politikbereich FTI? Eine angestrebte Komplexitätsreduktion mittels „Einpressens“ zahlreicher FTI-relevanter Sachverhalte in eine vorgegebene (vereinfachte) Form kann funktionieren, entscheidend wird aber neben der realen Zielerfüllung schließlich sowohl die Messung der Zielerfüllung als auch deren Bewertung. Dies kann neben den organisationalen Gliederungseinheiten auch die einzelnen (mit Entscheidungen betrauten und somit verantwortlichen) Personen betreffen. „Verantwortungszurechnung ist also mehr als die bloße Erklärung von Ereignissen (kommt aber ohne eine solche nicht aus). Es handelt sich zugleich um einen sozialen Mechanismus der Komplexitätsreduktion, weil angenommen wird, dass die ‚verantwortlichen‘ Personen ihrer Rollenerwartung auch gerecht werden und die entsprechenden Aufgaben erfüllen können – ganz ohne dass noch in die Kommunikation eingehen muss, wie genau die zu geschehen habe.“ (Kuhn 2014: 47).⁶

6 Obwohl Kuhn generell die Verantwortungszurechnung für die Finanzkrise beschreibt, bilden insbesondere das Kapitel „Attribution von Verantwortung“ und das Unterkapitel „Der Sinn der Verantwortung“ eine grundsätzliche Darstellung, welche auch bei einer Wirkungsmessung und Ergebnisverantwortung unmittelbar anwendbar sind.

5. Institutionell-organisatorische Verankerung von Wirkungscontrolling und Evaluierung im BHG 2013

Für die Evaluierungsdimension des neuen Haushaltsrechts ist von Bedeutung, dass die verantwortlichen Ressorts dabei nicht sich selbst überlassen sind, sondern eine gewisse institutionelle Verankerung gegeben ist. Dieses sogenannte ressortübergreifende Wirkungscontrolling ist im Bundeskanzleramt (Abteilung III/9) angesiedelt, das zur genaueren Regelung die Wirkungscontrollingverordnung erlässt (§68 BHG 2013). Diese Verordnung (BGBl. II Nr. 245/2011, geändert mit BGBl. II Nr. 68/2015) bildet die (einzige) Klammer über die Wirkungsorientierung von Haushalt und Vorhaben. Die damit eingerichtete Wirkungscontrollingstelle des Bundes (§3 Wirkungscontrolling-VO) ist u.a. dafür zuständig, sowohl die WFA-Evaluierungen – also Evaluierungen von Regelungs- und sonstigen Vorhaben – als auch jährlich die Erreichung der für die Haushaltsplanung gemachten Wirkungsziele zu überprüfen. Da sich in der gelebten Praxis die Wirkungscontrollingstelle auch als erste Anlaufstelle zur Einarbeitung in die neuen Darstellungs- und Evaluierungserfordernisse und deutlich verstärkt mit Verwaltungsinnovation betrauten Kompetenzstellen (Einführung von e-tools und innovativen Prozessen) entwickelte, kann vom Wirkungscontrolling durchaus als sozialem und nicht bloß normativem Prozess gesprochen werden.

Während sich die Rolle des BMF im Rahmen der Einvernehmensherstellungen gegenüber prä-BHG-2013-Zeiten de facto kaum verändert hat, ist die Involvierung des BKA neu. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Ressourcen des BKA zur Prüfung der Angaben zur Wirkungsorientierung, der WFAs und der Evaluierungen (§68 BHG 2013, Wirkungscontrolling-VO) bei weitem unter jenen des BMF liegen, da nur eine einzige Abteilung für den gesamten Bund zuständig ist.

Die parallele Befassung von BMF und BKA⁷ bedeutet für die fachlich zuständigen Ministerien nicht nur einen Zusatzaufwand, sondern vor allem bis dato einen Unsicherheitsfaktor. Zwar sind formell die jeweiligen Prüfbereiche klar abgegrenzt, in der Praxis jedoch muss man nicht nur mit zeitlich auseinanderklaffenden Rückmeldungen rechnen, sondern auch mit unterschiedlichen Detaillierungsgraden, wenn nicht sogar Widersprüchen. Wenn BMF und BKA nicht aufeinander abgestimmt antworten, liegt es u.U. sogar am Initiator des betreffenden Prozesses, diese Abstimmung herbeizuführen. Eine Verbesserung der Koordination zwischen BKA als methodischem Prüfer und dem BMF als finanzieller Prüfstelle wird jedoch bereits angestrebt.

Darüber hinaus stellt das Parlament einen grundsätzlich zentralen Akteur dar, weil dem Nationalrat der Beschluss von Bundesfinanzrahmen- und Bundesfinanzgesetz (BFRG und BFG) obliegt. Wirkungsorientierung und entsprechende Evaluierung sind damit keine reine Angelegenheit der Verwaltung. In diesem Sinn sollte die Haushaltsrechtsreform auch dazu dienen, die Informations- und Entscheidungs-

7 Außer bei Vorhaben nach vereinfachter WFA, d.h. unter 20 Mio. €, bestehen keine vertieften Abschätzungen und kein substanzieller inhaltlicher Zusammenhang mit Angaben zur Wirkungsorientierung und somit ist hier nur das BMF zu befassen.

grundlagen des Gesetzgebers zu verbessern. Dementsprechend hat das Parlament begonnen, dafür eigene Ressourcen aufzubauen und für die Abgeordneten Analysen auszuarbeiten. Bisher finden die Ergebnisse des Wirkungscontrollings aber nur zögerlich Eingang in die parlamentarische Debatte, was möglicherweise als Indiz für ein zu hohes Maß an Komplexität und Abstraktion gewertet werden könnte.

6. Institutionell-organisatorische Dimensionen von Evaluierung außerhalb des BHG

6.1 Der Rechnungshof

Das BHG 2013 brachte eine, wenn auch schwache, bundesweite Institutionalisierung von Evaluierungselementen *innerhalb* der Verwaltung mit sich. Demgegenüber gibt es keine Institution, die für Evaluierung im engeren Sinn auf Bundesebene zuständig wäre. Allerdings weist die Tätigkeit des Rechnungshofes Elemente einer Evaluierungsfunktion auf, die auch in die Wirkungsorientierung integriert wurde. Die Aufgaben des durch das Bundesverfassungsgesetz eingerichteten Rechnungshofs (Art. 121-128 B-VG) werden durch das Rechnungshofgesetz 1948 (RHG, BGBl. Nr. 144/1948, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 143/2015) konkretisiert. Dabei wird auch der Gesichtspunkt der klassischen Rechnungs- und Gebarungskontrolle geschärft. In §2 Abs. 1 RHG wird ausdrücklich festgehalten: „Keinesfalls darf er [der Rechnungshof, Anm.] sich auf die bloß ziffernmäßige Nachprüfung beschränken.“ Nicht zuletzt gestützt auf diese Bestimmungen versteht sich der Rechnungshof daher immer wieder auch als Berater und Evaluator der geprüften Stellen. Darüber hinaus kann der Rechnungshof nunmehr zu den Wirkungsorientierungsangaben im Bundesvoranschlag Stellung nehmen (§41 Abs. 3 BHG 2013), die Bundesministerien wiederum müssen zu den Empfehlungen des Rechnungshofs Stellung nehmen (§10 Angaben zur Wirkungsorientierung-VO, BGBl. II Nr. 244/2011). Der Rechnungshof ist somit ein extern institutionalisiertes Element der Wirkungsorientierung.

6.2 Beispiel Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz

In einzelnen Materien bestehen stärkere institutionelle Ausprägungen von Evaluierungsfunktionen, die ebenso wie der Rechnungshof und im Gegensatz zur internen Evaluierung gemäß BHG 2013 außerhalb der betroffenen Stellen liegen. Historisch sind diese Funktionen dort stark ausgeprägt, wo der Staat zur Wahrnehmung seiner Aufsichtspflicht unabhängige Prüfkompetenz benötigt, wie etwa im Lebensmittel- und Gesundheitsbereich. Bei den entsprechenden Organisationen wird man aber nicht von Evaluierung im engeren Sinn sprechen können. Wo hingegen nicht Sicherheits- sondern Qualitäts- und Erfolgsaspekte im Vordergrund stehen, ist dies eher der Fall.

Ein Beispiel dafür stellt die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ) dar, die mit dem Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 46/2015) eingerichtet wurde. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und integrierte z.T. vorher bestehende Einrichtungen wie den Fachhochschul- und den Akkreditierungsrat. Ihre Aufgabe ist v.a. die Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen der gesetzlich eingerichteten Universitäten sowie die Akkreditierung von Privatuniversitäten und Fachhochschulstudiengängen. Hinsichtlich dieser zentralen Tatbestände ist im Gesetz nicht von Evaluierung, sondern von *externer* Qualitätssicherung die Rede, wobei es sich um „formelle, durch unabhängige und externe Gutachterinnen und Gutachter durchgeführte Verfahren“ (§2 Abs. 2 HS-QSG) handelt. Dies kommt ‚Evaluierung‘ sehr nahe, allerdings wird die Durchführung von Evaluierungen auch explizit als Teilbereich der Qualitätssicherungsaufgaben der AQ angeführt (§3 Abs. 3 Z. 8 HS-QSG). Darüber hinaus enthält auch dieses Gesetz eine Evaluierungsbestimmung, wonach die AQ selbst „sich regelmäßig einer externen Evaluierung nach internationalen Standards zu unterziehen [hat]“ (§3 Abs. 4 HS-QSG).

6.3 Die Plattform Forschung und Technologiepolitikevaluierung FTEval

Für die FTI-Politik spielt die Plattform Forschungs- und Technologiepolitikevaluierung eine besondere Rolle. Diese ist ein 2006 aus einer 1996 gegründeten Arbeitsgemeinschaft hervorgegangener Verein, dessen Mitglieder vorwiegend die zuständigen Bundesministerien, Förderungsorganisationen und Forschungsinstitute sind. Die Mitglieder haben sich zur Einhaltung der von der Plattform beschlossenen „Standards der Evaluierung in der Forschungs- und Technologiepolitik“ (vgl. Plattform 2012: 2) verpflichtet. Die faktische Verbindlichkeit dieser Standards ist im Gegensatz zu den gesetzlichen Vorgaben gering, ähnlich wie in Deutschland gilt, dass sowohl die Einhaltung der Standards kein gesondertes Diskussionsfeld darstellt als auch die Berücksichtigung eher impliziten Charakter hat (vgl. Konzendorf/Piesker/Reiter 2014: 17).

Die Plattform entspricht keiner Standesorganisation im engeren oder weiteren Sinn und entstand aufgrund eines zugrundeliegenden Verständnisses für Qualität und Rahmensetzung bei der aufkommenden Bedeutung von Forschungs- und Technologieförderung in Österreich seit den 1990er Jahren. Dies könnte als Schwäche ausgelegt werden, da ihre Verankerung labil und zugleich auf den (finanziellen) Willen der mit FTI betrauten Bundesministerien angewiesen ist, ermöglicht aber zugleich ihre Stärken auszuspielen: Die Evaluierungsplattform kann im Interesse einer zunehmend stärkeren Evaluierungskultur den Austausch zwischen allen betroffenen Akteuren im forschungs- und technologiepolitischen Prozess weitgehend sicherstellen und stellt somit im Dreieck Politik–Intermediäre–Forschung einen wichtigen Balancefaktor dar. Gleichzeitig führt diese Konstellation aber dazu, dass sich keine dieser Akteurebenen die Evaluierungsfunktion als Governance-Instrument überwiegend aneignen kann, womit auch die Akzeptanz von Evaluierung allgemein und ein

Gewicht der Plattform (eben aufgrund der freiwilligen Zugehörigkeit) sichergestellt bzw. erhöht werden kann. Umgekehrt schließen die damit gegebenen Interessenkonflikte der Plattformmitglieder eine direkte Mitwirkung der Plattform bei konkreten Evaluierungen aus.

Programm- oder Institutionenevaluierungen werden daher so gut wie immer gemäß den vergaberechtlichen Vorgaben ausgeschrieben, der Austausch zu aktuell laufenden Ausschreibungsverfahren ist die formellen und gesetzlichen Gegebenheiten respektierend (Transparenz vs. Verschwiegenheit) nicht erwünscht.

7. Messung, Monitoring, Evaluierung – das BHG und die Praxis in der FTI-Politik

7.1 Evaluierung ist nicht gleich Evaluierung

Wie bereits ausgeführt, bieten die haushaltsrechtlichen Grundlagen Definitionen und Bestimmungen zu den Methoden einer Form von Evaluierung an. Das ist, wie die haushaltsrechtliche Evaluierungsverpflichtung überhaupt, für zahlreiche Politikbereiche zweifellos ein großer Fortschritt. Andererseits wurden in mehreren Politikfeldern in den vergangenen zwei Jahrzehnten Standards etabliert, die über die nun vorhandenen haushaltsrechtlichen Normen weit hinausreichen. Ein – jedoch nicht das einzige – Beispiel ist die FTI-Politik mit der Plattform FTEval als partiell institutionalisiertem Mediator und Bewahrer von Mindeststandards.

Offenbar aus Sorge vor überbordenden Beratungsaufträgen und Überforderung der Verwaltung waren die Evaluierungsvorkehrungen bewusst einfach gehalten worden, sodass Evaluierungen von den betroffenen Stellen selbst durchgeführt werden können. Daher lautet auch die gesetzliche Bezeichnung „interne Evaluierung“, auch wenn jede von einem Ressort beauftragte (und ausschließlich ihm zur Verfügung stehende) Evaluierung rechtlich ebenso als intern zu qualifizieren wäre bzw. keinen Widerspruch dazu erzeugen würde. In diesem Sinn wurde (quantitativer) Breite der Vorrang vor (qualitativer) Tiefe von Evaluierung eingeräumt. Einer Organisation wie der DeGEval könnte daher zukünftig eine stärkere Rolle in der Bewusstseinsbildung über die notwendige Qualität von Evaluierungen zukommen.

Davon abgesehen laufen Evaluierungen gemäß BHG 2013 de facto auf einen bloßen Vergleich von Kennzahlen hinaus, was bestenfalls als Monitoring bezeichnet werden kann. Dies trifft sowohl auf die Überprüfung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Zuge der jährlichen Erstellung des Bundesvoranschlags, als auch die längstens nach fünf Jahren durchzuführenden WFA-Evaluierungen zu. Tiefergehende, methodisch fundierte Analysen von Ursache-Wirkungszusammenhängen werden damit nicht geleistet werden können, was vorerst auch nicht gewünscht ist und vor allem die institutionellen Ausstattung der relevanten Player (Wirkungscontrollingstelle des Bundes, BMF) massiv überlasten und überfrachten würde.

7.2 Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen – Die Verbindung von Parallelwelten

Mit dem BHG 2013 wurden einige frühere, wirkungsorientierungsähnliche Vorschriften ersetzt, indem diese in neue Regelungen integriert wurden. Dazu zählen u.a. die Gesetzesfolgenabschätzung und das Standardkostenmodell. Im Bereich der FTI-Politik – in dem die beiden vorgenannten Materien von geringer Bedeutung sind – bestehen frühere Regelungen weiter.

So sind die Verwendung von Zielen und Indikatoren sowie das Instrument ‚Evaluierung‘ schon wesentlich länger fester Bestandteil der entsprechenden Maßnahmen als durch das BHG 2013 vorgeschrieben. Das betrifft insbesondere die sogenannten Programmdokumente, welche die inhaltliche Grundlage konkreter Förderungsprogramme darstellen. Die dort verankerten Elemente einer Wirkungsorientierung passen oft nicht in die übergeordnete Systematik des BHG 2013, scheinen aber meist für ihren eigenen Zweck besser geeignet. Als Konsequenz wurden die ursprünglichen Elemente von Evaluierung zumeist nicht aufgegeben und für die Wirkungsorientierung im BHG neue Indikatoren gefunden oder wenige, aussagekräftige bestehende ausgewählt. Zwar wird insgesamt versucht, hier eine möglichst große Schnittmenge zu erzielen, bisher jedoch mit bescheidenem Erfolg hauptsächlich deswegen, weil die Programmdokumente in letzter Zeit selbst insgesamt schlanker wurden.

Die als „WFA light“ projektierte und als vereinfachte WFA umgesetzte Maßnahme (2015: §§10a-d in der WFA-GV) von BKA und BMF kann retrospektiv als erstes Feedback aus dem gesamten System gesehen werden. Neben der gewaltigen Quantität an vorliegenden WFAs aus allen Ministerien scheint auch die Sinnhaftigkeit von „Evaluierung“ bzw. Monitoring in einem ersten Zugang des Haushaltsrechts als zu überreguliert beurteilt worden zu sein. Durch die vereinfachte Darstellung wurde eine Trennung nach Relevanz anhand monetärer Ausprägung (Erhöhung von 10 Mio. € Vorhabensvolumen auf 20 Mio. € für die Erstellung einer vollinhaltlichen WFA) und Verbindlichkeit in Bezug auf thematische Breite (Zusammenhang mit den Wirkungsangaben der Untergliederungen) und Tiefe (Wesentlichkeitskriterien in so genannten Wirkungsdimensionen) vorgenommen. Das wesentlichste Merkmal einer vereinfachten WFA ist die fehlende Verpflichtung zur WFA-Evaluierung, was sich mit Erkenntnissen der FTI-Politik mitunter deckt: nicht alles kann evaluiert werden, nicht alles *muss* evaluiert werden.

8. Evaluierung und Attribution von Verantwortung – bisherige Erfahrungen in der „neuen“ Welt

8.1 Erste institutionelle Wirkungen

Primär waren Effekte der Einführung der wirkungsorientierten Haushaltsführung bzw. Folgenabschätzung nicht auf die dadurch zu steuernden Maßnahmen selbst, sondern auf Veränderungen institutioneller Verhaltensweisen in den damit befassten Bereichen zu beobachten. Diese fielen am stärksten in jenen Politikfeldern aus, die noch über keine ausgeprägte Evaluierungskultur verfügten. In der FTI-Politik, insbesondere im Bereich Innovation des BMVIT, bedeutete die flächendeckende Einführung der Wirkungsorientierung trotz bereits langjähriger Vertrautheit mit deren Grundprinzipien eine beträchtliche Herausforderung, wie den Beteiligten spätestens durch die umfangreichen Schulungsmaßnahmen des BMF klar wurde. Als erster Schritt erfolgte die Definition der Wirkungsziele auf UG-Ebene im Rahmen eines extern moderierten Prozesses im gesamten BMVIT. Die davon herunterzubrechenden Ziele, Maßnahmen und Indikatoren auf Global- und Detailbudgetebene erforderten daher ein gewisses Maß an interner Koordination der fachlich zuständigen Organisationseinheiten. Der damit etablierte Austausch konnte dann umgehend bei den ersten Anwendungsfällen der WFA genutzt werden. Die schon bei den Angaben zur Wirkungsorientierung zum BFG und BFRG federführenden beiden Querschnitts-abteilungen konnten ihre inzwischen erworbene Kompetenz in Angelegenheiten der Wirkungsorientierung den anderen Abteilungen als Service anbieten, als die Durchführung der WFA u.a. für die Programmdokumente und Beauftragungen der FFG anstand. Dadurch entstand ein höheres Maß an interner Transparenz und Vergleichbarkeit, wodurch die einzelnen Programmverantwortlichen bei der Reflexion über ihre geplanten Maßnahmen die Herangehensweisen benachbarter Programme stärker miteinbeziehen. Die Einführung der Wirkungsorientierung hat somit durchaus zu organisationsinternen Verhaltensänderungen geführt, die als Relativierung bisheriger „Versäulungen“ gedeutet werden können.

Die Evaluierungskultur, -frequenz und -qualität blieb von den haushaltsrechtlichen Veränderungen generell unberührt. „Nahezu all FTI relevanten Maßnahmen in Österreich werden regelmäßig evaluiert, wobei der Trend zunehmend in Richtung begleitende Evaluationen und Wirkungsanalysen geht“ (Astor et al. 2014: 141). Die Tendenz der Übernahme bestehender Evaluierungsfragen, Ergebnisse und Kennzahlen ist jedoch anhaltend. Die schwierigste Aufgabe dabei ist naturgemäß die Auswahl der ‚richtigen‘ Betrachtungsebenen und Kennzahlen, liefert doch eine typische FTI-Evaluation eine Fülle an Informationen und Daten, welche a priori so nicht zugänglich waren bzw. genau aus diesem Grund die Evaluierung stattgefunden hat.

Auch in Bezug auf die Nicht-Erfüllung gewünschter Ziele und Erwartungen bzw. das Nicht-Erreichen von Zielwerten hat sich durch die neue Welt der Haushaltsevaluierung wenig geändert. Mit negativen Ergebnissen wird eher indifferent verfahren, Sanktionen sind weder monetär im Haushaltsrecht noch unmittelbar durch Evaluierungen im FTI-Bereich vorgesehen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass

gefundene Ergebnisse ignoriert werden, vielmehr werden diffuse Deutungen durch vermeintlich eindeutige Ergebnisse ermöglicht.

„Erwartungsenttäuschung bildet für das System eine Art namenlosen Schrecken [...], auf den es durch eigene Konstruktion reagieren muss. Von der Erwartungsstruktur aus existieren dafür genau zwei Möglichkeiten, nämlich die kontrafaktische Beibehaltung der enttäuschten Erwartung oder ihre Umformung, das ‚Lernen‘.“ (Kuhn 2014: 50) Dies führt zur Frage nach der Weiterentwicklung der organisationalen Struktur. Ermöglicht die haushaltsrechtlich vorgegebene Form der Evaluierung bzw. Wirkungsmessung der jeweiligen Organisation (i.e. haushaltführenden Stelle) überhaupt ein „Lernen“ im systemischen Sinn? Dies bleibt zu bezweifeln, da es zu einer von zwei jeweils komplexen Situationen kommt. Erfolgt in einem Fall die Zielvorgabe von außen (z.B. vom BMF) werden relevante Betrachtungsebenen mitunter nicht ausreichend beachtet und es kommt zu einer – wie auch immer gearteten – Ex-ante-Umformung der betroffenen haushaltführenden Stelle. Wird andererseits lediglich ein Ist-Soll-Vergleich der selbst definierten Ziele vorgenommen fehlen externe Einflüsse mitunter komplett, wodurch sich bei haushaltsrechtlichem „Erfolg“ schon überhaupt kein Bedarf an Lernen einstellen kann.

8.2 Im Zweifel jede(r) für sich: Hierarchie oder Governance?

Der feststellbare Widerspruch zwischen der Governance-Rhetorik der Haushaltsrechtsreform und der formalrechtlich notwendigen Dominanz des hierarchischen Prinzips wird vor allem bei Querschnittsthematiken wie Forschung, Technologie und Innovation sichtbar. Genau dort, wo ressortübergreifende Aktivitäten der gesamten Bundesregierung gefordert werden (vgl. Bundesregierung 2011: FTI-Strategie), erschwert das BHG 2013 die Definition und Umsetzung ressortübergreifender Ziele. Auch in der ersten Evaluierung der Haushaltsrechtsreform (BMF 2015) werden diese Themen überhaupt nicht aufgegriffen, eine notwendige Reflexion findet nicht statt. Diese Betrachtungen zweiter Ordnung bleiben fragmentarisch, aber kontinuierlich; ob das Gesamtprojekt BHG 2013 dadurch eine Weiterentwicklung im evaluativen Sinne erfahren kann bleibt fraglich, ebenso ob dies gewünscht oder nötig ist.

Stattdessen bestehen eher Anreize für jedes einzelne Ressort, sich exklusiv zu-rechenbare Ziele zu setzen und womöglich in Wettbewerb zu anderen Ministerien zu treten. Das mag im Sinn der Vermeidung eines *moral hazard* von Koordination überlegenswert sein, ist aber so nicht explizit dargelegt und widerspricht im Übrigen auch den üblichen Annahmen über den Nutzen von Koordination in Querschnittsmaterien.

8.3 Fazit

Die kurzfristig konstatierbaren Effekte der Einführung der Wirkungsorientierung auf das Verhalten der Bundesverwaltung bestehen vor allem in einem erhöhten Ausmaß an Bewusstseinsbildung und Selbstreflexion, zwar flächendeckend, aber gemessen an den Ansprüchen des *state of the art* von Evaluierung (insbesondere von FTI-Politik) auf niedrigem Niveau. Durch den vorgestellten äußeren Druck durch das BHG 2013 entstand ein gewisser Vereinheitlichungsdruck und damit höhere interne Transparenz. Gleichzeitig lernte die Verwaltung – und insbesondere das mit Evaluation schon beinahe im Tagesgeschäft konfrontierte Subsystem Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik – schnell, sich den neuen Anforderungen anzupassen, sodass durch anreizkompatibles Verhalten spürbare Verhaltensänderungen eher ausbleiben. Einer der Gründe dafür mag sein, dass unklar bleibt, was mit diesen vielen Informationen, die nunmehr produziert werden müssen, eigentlich geschieht. Ein systematisches Feedback außerhalb der unmittelbaren Prozessschleifen von Budgetierung und WFA fehlt jedenfalls. Evaluierung müsste nunmehr den Schritt von grundsätzlicher Akzeptanz zur Handlungsrelevanz und damit höheren Qualitätsansprüchen gehen, wofür die institutionellen Ausprägungen von Evaluierung derzeit noch zu schwach sind.

Ein weiterer Aspekt lässt sich wohl anhand der bestehenden Strukturen und daraus abgeleiteten Betrachtung und des Nutzens von Evaluierung festhalten. Der Glaube alleine, die Welt entwickle sich selbständig und ohne Reflexion permanent weiter und werde ‚besser‘, muss heute dokumentierbar sein und dokumentiert werden („Messen, ob die Welt mit Wissenschaft besser wird“: Die Presse 07.02.2015). Dass sich ein System jedoch trotz nicht erfüllter Ziele und einer selbstständig weiterzuentwickelnden reflexiven Forschung entwickeln kann, zeigt gerade die österreichische FTI-Politik. „[There can be distinguished] between two trends, one ‘bad’, the other ‘good’. The bad one [...] traces back to Herbert Spencer who tried to make evolution into a doctrine of progress, from the weak to the strong and from the not so good to the better. The main representative of the good trend is said to have been Darwin himself, to whom evolution was ‘a directionless process, going nowhere rather slowly’.“ (Kurz 2006: 465)

9. Literatur

- Astor, Michael/Fischl, Iris/Hoffmann, Judith/Koglin, Gesa/Kulicke, Marianne/Sheikh, Sonja/Wessels, Jan/Whitelegg, Katy (2014): Evaluation von Forschungs-, Technologie und Innovationspolitik in Deutschland und Österreich – ein Überblick. In: Böttcher, Wolfgang/Kerlen, Christiane/Maats, Peter/Schwab, Oliver/Sheikh, Sonja (Hg.): Evaluation in Deutschland und Österreich. Stand und Entwicklungsperspektiven in den Arbeitsfeldern der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation. Münster: Waxmann, S. 139-149.
- Biegelbauer, Peter (2013): Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: Springer.

- BJA (2016): Bericht zur Wirkungsorientierung 2015. Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation. Verfügbar unter: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Bericht_zur_Wirkungsorientierung_2015.pdf?5te1dr [02.06.2017].
- BMF (2015): Evaluierung der Haushaltsrechtsreform gemäß Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018. Verfügbar unter: https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/BMF-Evaluierungsbericht_1_0.pdf?5i7zix [02.06.2017].
- Braun, Dietmar (1997): Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum „kooperativen Staat“. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Braun, Dietmar/Guston, David H. (2003): Principal-Agent Theory and Research Policy: An Introduction. *Science and Public Policy*, 30 (5), S. 302-308.
- Bundesregierung (2011): Der Weg zum Innovation Leader. Potenziale ausschöpfen, Dynamik steigern, Zukunft schaffen. Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation. Wien: Bundeskanzleramt u.a.
- Die Presse (07.02.2015): Messen, ob die Welt mit Wissenschaft besser wird. Verfügbar unter: <http://diepresse.com/home/science/4657106/Messen-ob-die-Welt-mit-Wissenschaft-besser-wird> [30.01.2017].
- Irresberger, Karl (2005): Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung – Erfahrungen und Leistungen. In: Schäffer, Heinz (Hg.): Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland. Wien: Manz, S. 75-89.
- Jetzinger, Daniela (2007): Ex-post-Evaluierung von Rechtsnormen, und die Mitwirkung von Consulting-Unternehmen im Prozess der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung. In: Schäffer, Heinz (Hg.): Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II). Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft. Wien: Manz, S. 21-46.
- Konzendorf, Gottfried/Piesker, Axel/Reiter Renate (2014): Evaluation in der öffentlichen Verwaltung. In: Böttcher, Wolfgang/Kerlen, Christiane/Maats, Peter/Schwab, Oliver/Sheikh, Sonja (Hg.): Evaluation in Deutschland und Österreich. Stand und Entwicklungsperspektiven in den Arbeitsfeldern der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation. Münster: Waxmann, S. 15-19.
- Kuhn, Oliver E. (2014): Alltagswissen in der Krise. Über die Zurechnung der Verantwortung für die Finanzkrise. Wiesbaden: Springer.
- Kurz, Heinz Dieter (2006): Whither the History of Economic Thought? Going Nowhere Rather Slowly? *The European Journal of the History of Economic Thought*, 13 (4), S. 463-488.
- Pfau, Christina/Gamillschegg, Benedikt/Gschiel, Petra/Schindler-Scholz, Elisabeth/Walter-Klimkeit, Sandra (2016): Grundzüge des Haushaltswesens. BKA III/6 (4. Auflage).
- Pichler, Rupert (2009): Institutionelle Dimensionen von Evaluierung in Österreich. In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo (Hg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40-51.
- Pichler, Rupert (2014): Delegierte Koordination. Zur Koordinationsfunktion intermediärer Organisationen in der österreichischen Forschungsförderung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 43 (4), S. 329-346.
- Pichler, Rupert/Strimitzer, Eugen (2013): Ausgliederungen als Instrument eines modernen Verwaltungsmanagements: Grundlagen, Probleme, Praxis. In Strimitzer, Eugen/Thewanger, Erich/Bauer, Johannes/Nayer, Michael (Hg.): Handbuch des modernen Verwaltungsmanagements. Wien: Linde, S. 99-135.
- Plattform Forschungs- und Technologiepolitikevaluierung (2012): Standards der Evaluierung in der Forschungs- und Technologiepolitik. Wien: FTEval.
- Schilhan Christina (2010): Das neue Bundeshaushaltsrecht. Rechtliche Grundlagen. Wien: BMF.
- Simma, Angelika (2007): Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich. In: Schäffer, Heinz (Hg.): Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II). Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft. Wien: Manz, S. 47-61.
- Thaller, Andreas/Geppel, Monika (2011): Handbuch Ziele und Indikatoren auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene, Wien: Bundeskanzleramt. Verfügbar unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42634> [02.06.2017].