

Streubel, Falk et al.

Research Report

Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen: Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Streubel, Falk et al. (2024) : Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen: Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung, Deloitte, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/307988>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen

Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung

Berlin, den 02.02.2024



Der vorliegende Bericht ist eine Auftragsarbeit. Auftraggeber war das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Auftragnehmer war die Deloitte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft GmbH in Zusammenarbeit mit dem ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.



Impressum

© 2024

Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Kurfürstendamm 23,
10719 Berlin, Deutschland
www.deloitte.com/de

ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de

Autor:innen

Deloitte
Falk Streubel
Anna Susan Thomas
Natalia Kluger

ZEW
Prof. Dr. Friedrich Heinemann
Dr. Albrecht Bohne
Prof. Dr. Marc-Daniel Mössinger
Justus Nover

1 Executive Summary

Mit der Vergabeentscheidung zur „Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“ (zwoH) folgte das Bundesministerium der Finanzen 2022 einem wichtigen Auftrag aus dem aktuellen Koalitionsvertrag. Die vielfältigen und wachsenden aktuellen Herausforderungen an die öffentlichen Haushalte erfordern eine hohe Zielgenauigkeit im Einsatz öffentlicher Mittel. Etablierte Mechanismen des öffentlichen Haushaltshandelns müssen sich wandeln. Die Verantwortung dafür liegt klar bei der politischen und administrativen Führung im Bund.

Konstitutiv für die zwoH ist, dass die Ergebnisse der Politik in den Vordergrund treten sollen statt einer reinen Betrachtung der als Inputs eingesetzten Ressourcen. Damit wird das Engagement der Politik für ein bestimmtes Feld nicht mehr länger an den zugewiesenen Haushaltsmitteln bemessen, sondern an den (möglichst nachweisbaren) Wirkungen, die mit diesen Mitteln erzielt werden. Der Bund hat seit den 2010er-Jahren die Ziel- und Wirkungsorientierung seiner Haushaltsführung durch eine Reihe wichtiger Veränderungen und Innovationen kontinuierlich fortentwickelt und gestärkt. Gleichwohl hat Deutschland nicht zuletzt auch im Vergleich mit den zwoH-Pionieren in der OECD immer noch erheblichen Nachholbedarf. Diese Studie zeigt auf, wie die Ziel- und Wirkungsorientierung für den Bundeshaushalt weiter fortentwickelt werden kann.

Nach einleitenden Bemerkungen (Kapitel 2) und einem Kurzüberblick über das methodische Vorgehen (Kapitel 3) präzisiert Kapitel 4 die Begrifflichkeiten der zwoH. Zentral für das Verständnis der zwoH ist die Terminologie zur Wirkungskette, die durch den Einsatz von Haushaltsmitteln ausgelöst wird. Diese Wirkungskette beginnt mit den „Inputs“ und setzt sich über die „Outputs“ bis hin zum „Outcome“ und zum „Impact“ fort. Steuerungsansätze, die lediglich auf „Inputs“ (den Ressourceneinsatz) oder „Outputs“ (die öffentliche Leistungserbringung) abstellen, erfüllen noch nicht die Grundvoraussetzungen der zwoH. Erst mit der Betrachtung von „Outcomes“ (die mit einem Programm verbundenen unmittelbaren Wirkungen) und des „Impacts“ (die Wirkungen längerfristiger Natur, die über die unmittelbaren Adressaten eines Programms hinausgehen) kann von ziel- und wirkungsorientierten Ansätzen gesprochen werden.

Kapitel 5 legt nach diesen terminologischen Klärungen eine weitere konzeptionelle Grundlage und entwickelt die Anforderungen an ein zwoH-System aus einer umfassenden Perspektive. Das damit der gesamten Studie zugrunde gelegte Verständnis ist, dass eine überzeugende Ziel- und Wirkungsorientierung nur in einem ganzheitlichen Ansatz funktionieren kann und auch weitere Reformen für den Bundeshaushalt in Richtung von mehr Ziel- und Wirkungsorientierung umfassend konzipiert werden müssen. Die Dimensionen dieses umfassenden Ansatzes sind die folgenden: (i) das Vorliegen einer klaren Systemdefinition der zwoH, (ii) die breite Unterstützung durch maßgebliche Stakeholder, (iii) institutionelle und individuelle Anreize für wichtige Akteure der Haushaltspolitik zur stärkeren Internalisierung von Wirkungsbetrachtungen in die Entscheidungsfindung, (iv) die Abdeckung der Ziel- und Wirkungsorientierung in der Aus- und Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung, (v) die Berücksichtigung der sogenannten SMART-Anforderungen an die in der Ziel- und Wirkungsorientierung zu verwendende Indikatorik, (vi) die digitale und zeitnahe Verfügbarkeit relevanter und zuverlässiger Daten, (vii) ein hohes Maß an Evaluationskultur, (viii) die Verfügbarkeit von personellen, materiellen und infrastrukturellen Ressourcen sowie eine hohe Kostentransparenz. Die Grunderkenntnis

dabei ist, dass eine Reform, die nur isoliert einzelne Aspekte der Umfeldbedingungen aufgreifen würde, kaum Aussicht auf Erfolg hat.

Kapitel 6 bis 8 beinhalten eine umfassende Systematisierung und Bestandsaufnahme zum Entwicklungsstand der zwoH in der OECD und im deutschen Föderalismus. Diese empirischen Analysen zeigen, dass die zwoH ein „moving target“ ist und die Fortentwicklung immer unter Berücksichtigung aller Umfeldbedingungen länderspezifisch erfolgt. Gleichwohl bieten die internationalen und nationalen Analysen wertvolle Anregungen für die Reformüberlegungen zum Bundeshaushalt. In Kapitel 6 werden verschiedene Dimensionen ziel- und wirkungsorientierter Systeme für die OECD-Staaten über Scoring-Ansätze quantifiziert und in Kapitel 7 mit einigen Effizienzindikatoren in Beziehung gesetzt. Dabei zeigt sich, dass ein stärker ausgeprägtes zwoH-System mit einer höheren Effizienz im öffentlichen Sektor korreliert. Diese deskriptiven Befunde bestätigen, dass die zwoH zu einer besseren Mittelverwendung führen kann.

Kapitel 8 verlässt diese hohe Abstraktionsebene der quantifizierten Ländervergleiche und beleuchtet im Detail die zwoH-Systeme ausgewählter OECD-Länder (Kanada, Niederlande, Österreich, Vereinigtes Königreich) und Bundesländer (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen). Auf diese Weise werden Best Practices identifiziert, die unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Umfelds Hinweise auf wünschenswerte Reformen für den Bundeshaushalt liefern können. Zu diesen identifizierten Best Practices gehören: (i) eine Programmlogik, nach der der Haushalt in Übersichtsform nach übergeordneten Politikzielen gegliedert ist (Kanada und Vereinigtes Königreich); (ii) die intensive Einbindung aller Stakeholder durch öffentlichkeitswirksame Kampagnen, wie der des „Verantwortungstags“ in den Niederlanden; (iii) das Aufstellen von stichhaltigen Indikatoren direkt im zentralen Haushaltsdokument (Niederlande); (iv) die Schaffung von relevanter Infrastruktur für eine digitale Verfügbarkeit relevanter Daten (Kanada); (v) die Schaffung von Institutionen für unabhängige Evaluierungen und stichhaltiges Controlling (Vereinigtes Königreich); (vi) die Verbesserung der allgemeinen Evaluationskultur durch Instrumente wie Ex-ante-Analysen (Kanada) und Spending Reviews sowie (vii) interne Revisionen und Anpassungen des zwoH-Systems (Hamburg).

Kapitel 9 fasst die Einsichten aus der Status-quo- und Gap-Analyse zum Stand der zwoH im Bundeshaushalt und den immer noch bestehenden Defiziten zusammen. So zeigt sich, dass Deutschland regulatorisch bereits gut für die Fortentwicklung der zwoH aufgestellt ist, selbst wenn die entsprechenden Normen bisher nur unzureichend eingehalten werden. Auch werden zunehmende Digitalisierungsbestrebungen des Bundes künftig mehrere Möglichkeiten bieten, die zwoH digital zu begleiten und zu entwickeln, wenn alle relevanten Ressorts dazu zusammenarbeiten. Andererseits ist das Prinzip der zwoH in weiten Teilen der Verwaltung bisher wenig bekannt und damit kaum als Zielvorstellung etabliert. Es fehlt hier vor allem an einem gemeinsamen Verständnis zur zwoH bei der politischen und administrativen Führung. Politische Partikularinteressen und administratives Silodenken hemmen ein effizientes Haushaltshandeln, dass sich ressortübergreifend an den gleichen politischen Zielen ausrichten sollte. Inhalte der zwoH sind bisher auch noch zu wenig in Aus- und Fortbildung berücksichtigt. Indikatorgestützte Evaluationen schließlich, die maßgeblich dazu beitragen werden, die Wirkung finanzwirksamer Maßnahmen zu bemessen, sind bisher noch nicht die Regel, obwohl manche Bundesministerien hier bereits zukunftsweisende Standards setzen konnten. Zusammengefasst heißt dies für den Bundeshaushalt, dass Deutschland erste Schritte in Richtung einer zwoH bereits unternommen hat, diese aber noch keinem ganzheitlichen Ansatz folgen.

Diese Gap-Analyse mündet in die Handlungsempfehlungen von Kapitel 10. Dieses Kapitel entwickelt detaillierte Handlungsempfehlungen, die in ihrem Zusammenspiel dazu geeignet sind, die identifizierten Gaps zu schließen und die zwoH im Bundeshaushalt nachhaltig fortzuentwickeln. Diese umfassen:

- Die Anregung eines gemeinsamen Bekenntnisses der Regierung zur zwoH, das die Umsetzung ihrer Entwicklung mit einem starken politischen Signal unterstützt.
- Die Einführung von ressortinternen Programmklausuren, die jährlich entscheiden, wie politische Vorgaben in sinnvolle Zielsetzungen übersetzt und in entsprechende Programme überführt werden können.
- Die Veröffentlichung eines zentralen Dokumentes, dass eine einheitliche Systemdefinition der zwoH sowie deren Kerninhalte im Bund etabliert.
- Die Veröffentlichung und Verankerung eines Musterindikatorenleitfadens, der einen ressortübergreifenden Orientierungsrahmen zur Erstellung von Indikatoren schafft.
- Die Veröffentlichung eines Evaluationsleitfadens als ressortübergreifenden Orientierungsrahmen zur Durchführung von Evaluationen.
- Die Ausweitung des „Tagging“ auf Politikfelder außerhalb der SDGs und der zügige Beginn erster Maßnahmen des „Analysing“.
- Die Schaffung institutioneller Anreize, die geeignet sind, ein genuines Eigeninteresse betroffener Organisationseinheiten an der Umsetzung der zwoH zu fördern.
- Die Berücksichtigung der Inhalte der zwoH in Aus-, Fort- und Weiterbildungsunterlagen zum Haushaltsrecht.
- Die stärkere haushaltsbezogene Vernetzung der Datenlabore der Bundesministerien zur Förderung des interministeriellen Datenverkehrs für eine erleichterte Indikatorenbildung.
- Die stärkere haushaltsbezogene Begleitung und Mitwirkung an digitalen Vorhaben und Lösungen des Bundes.
- Die stärkere Einbindung der Kompetenzstelle für Evaluierung im Statistischen Bundesamt in Belangen von Evaluationen.
- Die Etablierung einer Qualitätssicherung von Fördervorhaben und -programmen durch ein dreistufiges Controlling-Konzept.
- Die stringente Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen.
- Die Berücksichtigung der „Bürokratiebremse“ zur Entlastung des Verwaltungspersonals bei der weiteren Entwicklung der zwoH.
- Die Einrichtung einer flexibel einsetzbaren Personaleinheit, die zu Beginn der zwoH-Reformen für eine bedarfsgerechte Unterstützung zur Verfügung steht.
- Die verstärkte Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung zur besseren Darstellung einer für die zwoH wesentlichen Kostentransparenz.

Zur Planung und Umsetzung der weiteren Entwicklungsschritte im Rahmen dieser Handlungsempfehlungen wird die Einrichtung einer Steuerungsgruppe zwoH empfohlen.

Glossar

Ansprechpartner:innen für Controlling

Dies sind Ansprechpartner:innen in den Ministerien, die künftig ein einheitliches und flächendeckendes Fördercontrolling sicherstellen sollen. Gleichzeitig sind die Ansprechpartner:innen für Controlling als Standardsetter und Instanz der Qualitätssicherung für Evaluationen ihres Ressorts vorgesehen.

Ausgabenprogramm

vgl. *Förderprogramm*

Datenökosystem

Hierbei handelt es sich um eine Vernetzung von Institutionen und Sektoren mit dem Ziel, Daten verantwortungsbewusst zu nutzen und Innovationen zu fördern. Dabei baut das Ökosystem auf bestehenden Dateninitiativen auf, vernetzt sie und initiiert dadurch neue Synergien. Im Sinne der zwoH zielt ein vernetztes Datenökosystem darauf ab, den Datenaustausch zwischen den Ressorts zu stärken um so, u. a., den Prozess der Indikatorenbildung zu vereinfachen.

Effektivität

Dieses Kriterium fokussiert sich auf die Fähigkeit einer Maßnahme oder eines Programms, die intendierten Ziele zu erreichen. Bei der Bewertung von Effektivität wird geprüft, ob eine bestimmte Maßnahme tatsächlich die gewünschten Ergebnisse erzielt. Die Effektivität einer Maßnahme wird durch die Einbeziehung von Outcome-Betrachtungen überprüft, um die tatsächliche Verbindung zwischen dem Einsatz von Ressourcen und der Zielerreichung zu bewerten.

Effizienz

Dieses Kriterium bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen (Inputs) und den erzielten Ergebnissen oder Leistungen (Outputs) einer Maßnahme oder eines Programms. Effizienzanalysen ermöglichen Vergleiche zwischen verschiedenen Programmen oder Maßnahmen und bieten Hinweise auf Effizienzreserven.

Evaluationsleitfaden

Dieses Dokument fungiert als strukturierte, wissenschaftlich fundierte Referenz sowie als ressortübergreifender Leitfaden für Evaluationsprozesse innerhalb der Bundesverwaltung. Dadurch wird angestrebt, ein gemeinsames Verständnis über die Bedeutung und die praktische Anwendung von Evaluationsverfahren innerhalb der entsprechenden Behörden zu etablieren. Der Hauptzweck dieses Referenzrahmens besteht darin, mithilfe der genannten Hilfsinstrumente und Mechanismen, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Evaluationsprozessen zu verbessern.

Evidenzportal

Dieses geplante Portal wird sowohl für Behörden als auch für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Es beinhaltet sowohl eine Funktion als Metadatenplattform für Evaluationsergebnisse sowie ein zwoH-Archiv, das Informationen wie Definitionen, Schulungsunterlagen, Leitfäden etwa zu Evaluations-Themen etc. anbietet.

Förderfall

Der Begriff des Förderfalls umfasst den einzelnen, fördermaßnahmenbezogenen Antrags- und Bewilligungsprozess. Eine Fördermaßnahme setzt sich aus der Gesamtheit der ihr zugeordneten Förderfälle zusammen.

Fördermaßnahme

Fördermaßnahmen sind Bestandteil eines Förderprogramms. Sie konkretisieren verschiedene förderfähige Module eines Programms oder stellen als Einzelmaßnahme ein eigenes Förderprogramm dar.

Förderprogramm

Ein Förderprogramm formuliert einen übergeordneten Förderschwerpunkt und setzt sich aus verschiedenen Fördermaßnahmen zusammen, die unterschiedliche Module des Förderprogramms bedienen. Es kann auch Förderprogramme geben, die nur aus einer einzelnen Fördermaßnahme bestehen.

Fördervorhaben

In der Zukunft liegende Förderprogramme, die noch nicht veröffentlicht worden und damit potentiellen Antragsteller:innen zugänglich sind.

Gemeinsames Bekenntnis

Dieser Begriff beschreibt ein konsensuales zwoH-Bekenntnis der Regierung, ggfs. unter Einbindung staatstragender Oppositionsparteien, das prominent veröffentlicht wird.

Individuelle Anreize

Diese Anreize sind individuell auf Mitarbeiter:innen ausgerichtet und sollen auf der persönlichen Ebene motivieren. Im Kontext der zwoH entstehen solche Anreize, wenn sich die fachgerechte Nutzung von zwoH-Instrumenten positiv auf Aspekte wie Leistungsbeurteilungen und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten in der Verwaltung auswirkt.

Input-Betrachtung

Dieser Begriff aus dem politischen Diskurs bewertet das Engagement für eine Aufgabe oder Initiative basierend auf der finanziellen Investition. Dabei wird der Grad des Engagements oder Interesses anhand der Haushaltsmittel (d. h. Inputs), die dafür aufgewendet werden, eingeschätzt.

Institutionelle Anreize

Hierbei handelt es sich um strukturelle Anreize, die eine Mittelverwendung im Sinne der zwoH honorieren, sodass Haushaltsmittel stärker in die Politikfelder gelenkt werden, für die Wirkungen und eine hohe Zielerreichung nachgewiesen werden können.

Musterindikatorenleitfaden

Dieses Dokument stellt eine wissenschaftlich ausgearbeitete Referenz zur Erstellung von Indikatoren dar. Es fungiert als Ratgeber, der dazu beiträgt, innerhalb der Bundesverwaltung und unter allen beteiligten Akteuren, wie Fachreferaten und Ansprechpartner:innen für Controlling, ein gemeinsames Verständnis für Indikatoren und ihre Verwendung zu schaffen. Das Ziel besteht darin, anhand des Leitfadens, einen einheitlichen Definitionsprozess zu etablieren und eine harmonisierte Herangehensweise bei der Indikatorenbildung zu fördern.

Programmklausur

Im Rahmen von Programmklausuren wird darüber befunden, wie politische Vorgaben der Ressorts in klare Ziele umgewandelt und in Programmen definiert werden können, die dann im Haushalt berücksichtigt werden. Die Ziele von Förderprogrammen, die aus politischen Vorgaben abgeleitet werden, werden hier zudem regelmäßig auf ihre Aktualität und Wirkung überprüft und ggfs. angepasst.

Regierungszielekatalog

Dieser Begriff beschreibt ein Verzeichnis, das auf der Systematik der SDGs basiert und auf alle politischen Ziele, die die Bundesregierung verfolgt, erweitert wird.

Steuerungsgruppe zwoH

Hierbei handelt es sich um eine Gruppe, die das Ziel hat, die erarbeiteten Handlungsempfehlungen aus dem vorgelegten Konzept umzusetzen und zu koordinieren. Sitzungen der Steuerungsgruppe zwoH können auch als Forum für den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den verschiedenen Ministerien dienen.

Umsetzungsmonitoring

Dieser Kontrollmechanismus bewertet, inwieweit die Empfehlungen aus den Evaluierungen umgesetzt wurden. Das Umsetzungsmonitoring stellt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einen unverzichtbaren Teil des Evaluationssystems dar. Es ermöglicht die Anerkennung von Evaluierungen.

Verteidigungslinien des Controllings

Hierbei handelt es sich um ein Modell, das sich an der Lehre der „drei Verteidigungslinien“ aus dem betriebswirtschaftlichen Controlling und Risikomanagement orientiert. Es beschreibt die Verantwortlichkeiten im Fördercontrolling des Bundes.

zwoH

Der Begriff „ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung“ meint ganz allgemein, dass bei

haushaltspolitischen Entscheidungen die messbaren Wirkungen der eingesetzten Finanzmittel stärker Beachtung finden. Dies soll gewährleisten, dass knappe Haushaltsmittel nachweisbar einen Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele leisten.

zwoH-Flexi-Unit

Hierbei handelt es sich um eine Personaleinheit, die zu Beginn der zwoH-Reform flexibel für eine bedarfsgerechte Unterstützung zur Verfügung steht. Die Unit setzt sich aus Mitarbeiter:innen der Bundesverwaltung zusammen.

Abkürzungsverzeichnis

A

Abs	Absatz
AG	Arbeitsgruppe

B

BaköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BfdH	Beauftragter für den Haushalt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise

C

CIO	Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik
COFOG	Classification of Functions of Government

D

d. h.	das heißt
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
Destatis	Statistisches Bundesamt
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

E

e.V.	eingetragener Verein
EKE	Erlöskosteneinheiten
etc.	et cetera
EU	Europäische Union

F

FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FITKO	Föderale IT-Kooperation

G

ggfs.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung

H

HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HR	Human Resources
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
HS Bund	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

I

i. S. d.	im Sinne des

i. S. v.	.....	im Sinne von
IKT	.....	Informations- und Kommunikationstechnologie
IWF	.....	Internationaler Währungsfonds
K		
KfW	.....	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KLR	.....	Kosten- und Leistungsrechnung
KPI	.....	Key Performance Indicator
kWh	.....	Kilowattstunde
L		
LHO	.....	Landeshaushaltsordnung
LKW	.....	Lastkraftwagen
N		
NHH	.....	Neues Haushaltswesen Hamburg
NKR	.....	Normenkontrollrat
NPM	.....	New Public Management
Nr.	.....	Nummer
NSI	.....	Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung
NVS	.....	Reform zur Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der Landesverwaltung
O		
o. g.	.....	oben genannt
ODP	.....	Outcome Delivery Plan
R		
RePro BW	.....	Restrukturierungs-Projekt Baden-Württemberg
S		
SDGs	.....	Sustainable Development Goals
SNA	.....	System of National Accounts
SNH	.....	Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg
sog.	.....	sogenannt
U		
u. a.	.....	unter anderem
UK	.....	Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland
V		
vgl.	.....	vergleiche
VV	.....	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	.....	Vollzeitäquivalent/Vollbeschäftigtenäquivalent
W		
WCS	.....	Wirkungscontrollingstelle des Bundes
WU	.....	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
Z		
z. B.	.....	zum Beispiel
ZwDB	.....	Zuwendungsdatenbank
zwoH	.....	ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: THEMEN DER STEUERUNGSGRUPPE ZWOH – ÜBERBLICK	112
TABELLE 2: OPTIMALE ZUSTÄNDIGKEITEN IM FÖRDERCONTROLLING DES BUNDES.....	143
TABELLE 3: ÜBERSICHT – FRAGEN AUS DEM 2018 PERFORMANCE BUDGETING SURVEY DER OECD NACH BERÜCKSICHTIGUNG IM SCORING-MODELL ZUR ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG.....	223
TABELLE 4: ÜBERSICHT – FRAGEN AUS DEM 2011 PERFORMANCE BUDGETING SURVEY DER OECD NACH BERÜCKSICHTIGUNG IM SCORING-MODELL ZUR ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG.....	225
TABELLE 5: DIE VIER OECD-TYPEN ZUR ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG	226
TABELLE 6: POLITIKBEREICHE UND JEWEILIGE BESTANDTEILE NACH COFOG	228
TABELLE 7: LISTE DER BEFRAGTEN INTERVIEWPARTNER:INNEN	321
TABELLE 8: LISTE DER TEILNEHMENDEN DES WORKSHOPS EVALUATION UND INDIKATORIK	325
TABELLE 9: LISTE DER TEILNEHMENDEN DES WORKSHOPS IT UND DATEN	327

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES ARBEITSABLAUFS DER PHASEN I UND II.	21
ABBILDUNG 2: SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES ABLAUFS DER PHASE I.	22
ABBILDUNG 3: SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES ABLAUFS DER PHASE II.	23
ABBILDUNG 4: WIRKUNGSORIENTIERUNG VON DEN INPUTS ZU DEN ERGEBNISSEN AM BEISPIEL ARBEITSMARKTPOLITIK.	30
ABBILDUNG 5: STREUDIAGRAMM – LÄNDERSELBSTEINSCHÄTZUNG NACH DEN VIER OECD-TYPEN UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	46
ABBILDUNG 6: STREUDIAGRAMM – EFFIZIENZ DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	50
ABBILDUNG 7: SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES ABLAUFS EINER WIRTSCHAFTLICHKEITSUNTERSUCHUNG.	69
ABBILDUNG 8: ABLAUF EINER SPENDING REVIEW.	73
ABBILDUNG 9: DARSTELLUNG DER AKTUELLEN EVALUATIONSPRAXIS.	102
ABBILDUNG 10: DARSTELLUNG DER AKTUELLEN EVALUATIONSPRAXIS MIT VERORTETEN PROBLEMFELDERN.	104
ABBILDUNG 11: IMPLEMENTIERUNGSSPIRALE.	109
ABBILDUNG 12: STREUDIAGRAMM – EFFIZIENZ DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS NACH POLITIKBEREICH UND ZENTRALITÄT DES ZWOH-SYSTEMS (SCORING-MODELL 2011).	230
ABBILDUNG 13: STREUDIAGRAMM – EFFIZIENZ DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS NACH POLITIKBEREICH UND HINDERNISSE BEI DER UMSETZUNG VON ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL 2011).	231
ABBILDUNG 14: STREUDIAGRAMM – HAUSHALTSSALDO UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	232
ABBILDUNG 15: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „ALLGEMEINE ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	234
ABBILDUNG 16: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „VERTEIDIGUNG“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	236
ABBILDUNG 17: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	238
ABBILDUNG 18: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „WIRTSCHAFTLICHE ANGELEGENHEITEN“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	240
ABBILDUNG 19: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „UMWELTSCHUTZ“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	242
ABBILDUNG 20: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „WOHNEN UND LOKALE ANGEBOTE“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	244
ABBILDUNG 21: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „GESUNDHEIT“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	246
ABBILDUNG 22: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „FREIZEIT, KULTUR UND RELIGION“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	248
ABBILDUNG 23: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „BILDUNG“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	250
ABBILDUNG 24: STREUDIAGRAMM – PRO-KOPF AUSGABEN IM BEREICH „SOZIALE SICHERUNG“ UND ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG IM HAUSHALT (SCORING-MODELL).	252
ABBILDUNG 25: WIRKUNGSKENNZAHLEN IM DEPARTMENTAL PLAN.	255
ABBILDUNG 26: IMPACT ASSESSMENT ANALYSE IM KANADISCHEN HAUSHALT.	256
ABBILDUNG 27: ÜBERSICHTSGRAFIK ÜBER DAS ERREICHEN VON WIRKUNGSKENNZAHLEN IN DER GC-INFOBASE.	257
ABBILDUNG 28: INDIKATOR IM BUDGET DES VERKEHRS MINISTERIUMS.	263
ABBILDUNG 29: ÜBERSICHTSSEITE ÜBER POLITIKEVALUATIONEN. IN DER ÜBERSETZUNG (UNTERES PANEL) IST DAS WORT „RUND“ IN DER STATUS-SPALTE MIT „BEENDET“ ZU INTERPRETIEREN.	264

ABBILDUNG 30: BUDGETSTRUKTUR. RZL-PLAN = RESSOURCEN-, ZIEL- UND LEISTUNGSPLAN; DBs = DETAILBUDGETS	269
ABBILDUNG 31: BEISPIELE FÜR KENNZAHLEN IM BUNDESFINANZGESETZ.....	270
ABBILDUNG 32: GREEN BUDGETING SCOREBOARD	272
ABBILDUNG 33: BEWERTUNG EINER KENNZAHL IM BERICHT DES BUDGETDIENSTES	274
ABBILDUNG 34: BEISPIELE FÜR KENNZAHLEN IM OUTCOME DELIVERY PLAN	277
ABBILDUNG 35: BEZUG ZU DEN PRIMÄRQUELLEN VON ANDEREN MINISTERIEN.....	278
ABBILDUNG 36: EXEMPLARISCHE DARSTELLUNG DER POLITISCHEN ZIELE AM BEISPIEL EINZELPLAN 13 – MINISTERIUM FÜR VERKEHR.	285
ABBILDUNG 37: EXEMPLARISCHE DARSTELLUNG DER OBERZIELE SOWIE WIRKUNGSKENNZAHLEN AM BEISPIEL EINZELPLAN 13 – MINISTERIUM FÜR VERKEHR.....	286
ABBILDUNG 38: FUNKTIONSÜBERSICHT ÜBER DIE IM STAATSHAUSHALTSPLAN 2023 UND 2024 VERANSCHLAGTEN EINNAHMEN UND AUSGABEN.....	287
ABBILDUNG 39: AUSZUG DER AUFGLIEDERUNG DER FUNKTION „BILDUNGSWESEN, WISSENSCHAFT, FORSCHUNG, KULTURELLE ANGELEGENHEITEN“.	288
ABBILDUNG 40: GRAFISCHE DARSTELLUNG DES LANDESHAUSHALT BADEN-WÜRTTEMBERG 2023/2024.	289
ABBILDUNG 41: STRUKTUR DES HAUSHALTSPLANS DER FHH	291
ABBILDUNG 42: WESENTLICHE REFORMSCHRITTE ZUR EINFÜHRUNG DES DOPPISCHEN PRODUKTHAUSHALTS IN DER FHH.....	292
ABBILDUNG 43: BUDGETPROZESS DER FHH	293
ABBILDUNG 44: SCHEMATISCHE GLIEDERUNG DER EINZELPLÄNE DES HAUSHALTS DER FHH.....	293
ABBILDUNG 45: EXEMPLARISCHE GLIEDERUNG DES EINZELPLANS 3.1 IN AUFGABENBEREICHE UND PRODUKTGRUPPEN.....	294
ABBILDUNG 46: EXEMPLARISCHE DARSTELLUNG DER BESCHREIBUNG UND ZIELE FÜR DIE PRODUKTGRUPPE „UNTERRICHT IN DEN VOR- UND GRUNDSCHULEN“	295
ABBILDUNG 47: AUSZUG VON KENNZAHLEN FÜR DIE PRODUKTGRUPPE „UNTERRICHT IN DEN VOR- UND GRUNDSCHULEN“	295
ABBILDUNG 48: SEGMENTE DES BERICHTSWESENS DER FHH	296
ABBILDUNG 49: BEISPIEL ZUR DARSTELLUNG VON KENNZAHLEN IM HALBJAHRESBERICHT 2022	297
ABBILDUNG 50: EXEMPLARISCHE DARSTELLUNG GLEICHSTELLUNGSWIRKSAMER KENNZAHLEN DES EINZELPLANS 3.1 – BEHÖRDE FÜR SCHULE UND BERUFSBILDUNG.....	297
ABBILDUNG 51: AUSZUG KENNZAHLENBUCH 2023/2024 FÜR DEN EINZELPLAN 3.1 – BEHÖRDE FÜR SCHULE UND BERUFSBILDUNG	298
ABBILDUNG 52: GESAMTBEWERTUNG DES ZIELERREICHUNGSGRADES DES SNH-GESETZES	300
ABBILDUNG 53: HAUSHALTSPLANUNGSPROZESS IN HESSEN	303
ABBILDUNG 54: PRODUKTÜBERSICHT FÜR DAS BEISPIEL KAPITEL 0452 – STAATLICHE SCHULAUFICHT IM EINZELPLAN 04	304
ABBILDUNG 55: AUSZUG PRODUKTÜBERSICHT 2023	305
ABBILDUNG 56: AUSZUG DER FUNKTIONSÜBERSICHT IM HESSISCHEN STAATSHAUSHALTSPLAN 2023 UND 2024.....	306
ABBILDUNG 57: BEISPIEL DARSTELLUNG DES PRODUKTS 065 – VERKEHRSSICHERHEIT UND UNFALLFORSCHUNG IN KAPITEL 07 15 – ALLGEMEINE BEWILLIGUNGEN VERKEHR – TEIL 1	307
ABBILDUNG 58: BEISPIEL DARSTELLUNG DES PRODUKTS 065 – VERKEHRSSICHERHEIT UND UNFALLFORSCHUNG IN KAPITEL 07 15 – ALLGEMEINE BEWILLIGUNGEN VERKEHR – TEIL 2	308
ABBILDUNG 59: BEISPIEL ZUR DARSTELLUNG VON FACHZIELEN UND KENNZAHLEN IM GESCHÄFTSBERICHT 2021	310
ABBILDUNG 60: BEISPIELHAFTE DARSTELLUNG EINES NACHHALTIGKEITSPROTOKOLLS	329

Inhaltsverzeichnis

1	EXECUTIVE SUMMARY	4
2	EINLEITUNG	19
3	METHODIK	21
3.1	ÜBERBLICK STUDIENDESIGN	21
3.2	INTERVIEWS UND WORKSHOPS.....	24
3.2.1	Strategische Interviews	24
3.2.2	Stakeholder-Interviews.....	24
3.2.3	Expert:innen-Workshops	25
4	BEGRIFFLICHKEIT UND GESCHICHTE	27
4.1	DEFINITIONEN ZWOH UND GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG	27
4.2	„INPUTS“, „OUTPUTS“, „OUTCOMES“ UND „IMPACT“	30
4.3	INTERNATIONALE VARIANZ UND DIE (GRENZEN DER) OECD-KLASSIFIKATION	32
5	UMFELDBEDINGUNGEN IN EINEM GANZHEITLICHEN ANSATZ.....	34
5.1	DIE NOTWENDIGKEIT EINER GANZHEITLICHEN BETRACHTUNG	34
5.2	SYSTEMDEFINITION	35
5.3	EINBEZUG UND UNTERSTÜTZUNG DURCH DIE MAßGEBLICHEN STAKEHOLDER.....	35
5.4	ANREIZSYSTEME, DIE ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG BEGÜNSTIGEN.....	36
5.5	AUS- UND FORTBILDUNG	37
5.6	SMART-INDIKATORIK	37
5.7	DATENVERFÜGBARKEIT UND DIGITALISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	38
5.8	EVALUATIONSSYSTEM UND -KULTUR.....	39
5.9	RESSOURCEN	40
6	KLASSIFIKATION INTERNATIONALER AUSPRÄGUNGEN	42
6.1	SCORING-MODELL ZUR ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG.....	42
6.2	GEGENÜBERSTELLUNG MIT DEN LÄNDERSSELBSTEINSCHÄTZUNGEN NACH DER OECD-KLASSIFIKATION.....	44
7	INTERNATIONALE VERGLEICHENDE EMPIRISCHE ANALYSE	48
7.1	EFFIZIENZMAßE	48
7.2	FISKALINDIKATOREN	51
8	LÄNDERFALLSTUDIEN UND BEST PRACTICES	53
8.1	VORGEHENSWEISE	53
8.2	OECD-LÄNDERPORTRAITS	53
8.2.1	Kanada	53
8.2.2	Niederlande	55
8.2.3	Österreich	56
8.2.4	Vereinigtes Königreich.....	57
8.3	BUNDESLÄNDER-PORTRAITS	58
8.3.1	Baden-Württemberg	58
8.3.2	Hamburg	59
8.3.3	Hessen	60

8.4	SYNTHESE UND BEST PRACTICES	61
8.4.1	Programmlogik: Kanada und Vereinigtes Königreich.....	61
8.4.2	Einbezug aller Stakeholder durch prominente Rolle der zwoH: Niederlande	62
8.4.3	Wirkungsindikatoren: Indikatorik Österreich	62
8.4.4	Digitale Datenverfügbarkeit: Österreich und Kanada	63
8.4.5	Unabhängigkeit von Controlling und Evaluation: Vereinigtes Königreich	64
8.4.6	Evaluationskultur: Ex-ante-Analysen, Spending Reviews, und übergeordnete zwoH-Einheiten	65
8.4.7	Regelmäßige interne Revisionen des zwoH-Systems: Hamburg.....	66
9	STATUS-QUO- UND GAP-ANALYSE	67
9.1	ZWOH AKTUELL IM BUNDESHAUSHALT	68
9.1.1	Rechtlicher Rahmen.....	68
9.1.2	Spending Reviews	72
9.1.3	Signaling, Tagging und Analysing	75
9.2	SYSTEMDEFINITION	78
9.3	MAßGEBLICHE STAKEHOLDER: KONSENS ZWISCHEN POLITIK UND VERWALTUNG	80
9.4	BESTEHENDE ANREIZSYSTEME ZUR FÖRDERUNG VON ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG.....	83
9.5	AUS-, FORT- UND WEITERBILDUNG.....	84
9.6	DEFINITION UND EINSATZ VON SMART-INDIKATOREN	86
9.7	DATENVERFÜGBARKEIT UND DIGITALISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	90
9.8	AKTUELLE EVALUATIONSKULTUR UND CONTROLLING	93
9.8.1	Rechtliche und politische Evaluationsgrundlagen	94
9.8.2	Wesentliche Interviewergebnisse.....	99
9.8.3	Kompetenzstelle für Evaluation.....	101
9.8.4	Darstellung der aktuellen Evaluationspraxis	102
9.9	RESSOURCENDISKUSSION	105
9.9.1	Personelle- und finanzielle Ressourcen.....	105
9.9.2	Kostentransparenz durch Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	107
10	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....	108
10.1	DIE ZWOH IM BUNDESHAUSHALT	110
10.2	SYSTEMDEFINITION	117
10.3	MAßGEBLICHE STAKEHOLDER: KONSENS ZWISCHEN POLITIK UND VERWALTUNG	119
10.4	ANREIZSYSTEME ZUR FÖRDERUNG VON ZIEL- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG.....	121
10.5	AUS-, FORT- UND WEITERBILDUNG.....	124
10.6	DEFINITION UND EINSATZ VON SMART-INDIKATOREN	126
10.7	DATENVERFÜGBARKEIT UND DIGITALISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	132
10.8	AKTUELLE EVALUATIONSKULTUR UND CONTROLLING	137
10.9	RESSOURCENDISKUSSION	154
11	LITERATURVERZEICHNIS.....	162
12	ANLAGEN	189
12.1	ZENTRALES DOKUMENT	189
12.2	EVALUATIONSLEITFADEN	196
12.3	MUSTERINDIKATORENLEITFADEN	210
13	ANHANG	222

13.1	ANHANG A: VARIABLENBESCHREIBUNG.....	222
13.1.1	Scoring-Modell zur Ziel- und Wirkungsorientierung.....	222
13.1.2	Länder-Selbsteinschätzung nach den vier OECD-Typen	226
13.1.3	Effizienz-Scores.....	227
13.1.4	Haushaltssaldo	228
13.1.5	Öffentliche Ausgaben nach Politikbereich.....	228
13.2	ANHANG B: STREUDIAGRAMME ZUR EFFIZIENZ NACH POLITIKBEREICHEN UND ZU AUSGABENINDIKATOREN	230
13.3	ANHANG C: DETAILLIERTE CASE STUDIES: OECD-LÄNDER.....	253
13.3.1	Kanada	253
13.3.2	Niederlande	260
13.3.3	Österreich	267
13.3.4	Vereinigtes Königreich.....	275
13.4	ANHANG D: DETAILLIERTE CASE STUDIES: BUNDESLÄNDER.....	282
13.4.1	Baden-Württemberg	282
13.4.2	Hamburg	290
13.4.3	Hessen	301
13.5	ANHANG E: INTERVIEWLEITFADEN (STRATEGISCH)	313
13.6	ANHANG F: INTERVIEWLEITFADEN (STAKEHOLDER)	315
13.7	ANHANG G: LISTE DER BEFRAGTEN INTERVIEWPARTNER:INNEN	321
13.8	ANHANG H: WORKSHOP ZU EVALUATION UND INDIKATORIK.....	325
13.9	ANHANG I: WORKSHOP IT UND DATEN.....	327
13.10	ANHANG J: WEITERE DOKUMENTE	329

2 Einleitung

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland stehen vor beträchtlichen Herausforderungen. Mit begrenzten Mitteln muss die Politik eine ambitionierte Transformationsagenda bewältigen, um Deutschland auf einen Kurs der ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit zu bringen. Diese Aufgaben sind in einem Umfeld zu bewältigen, in dem der demographische Wandel weitreichende Folgen für den Arbeitsmarkt und die Finanzierung von Sozialsystemen und öffentlichen Haushalten haben wird. In diesem Umfeld ist es ein vitales Interesse der Politik, Haushaltsmittel so einzusetzen, dass sie auch tatsächlich einen messbaren Beitrag zur Realisierung der gesellschaftlich verfolgten Ziele leisten. Es ist kein Zufall, dass daher gerade jetzt ein neuer Anlauf unternommen wird, um die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH) im Bundeshaushalt weiter fortzuentwickeln. Denn es ist das Kernanliegen der zwoH, eine Verbindung der eingesetzten Haushaltsmittel mit den Wirkungen der finanzierten Politikprogramme herzustellen. Somit geht die tieferliegende Motivation für mehr Ziel- und Wirkungsorientierung weit über ein enges, haushaltspolitisches Anliegen hinaus. Letztlich ist es für die Akzeptanz des demokratischen Systems essenziell, dass eine Regierung in der Lage ist, die Ziele zu erreichen, für die sie ein Mandat der Wählerschaft erhalten hat. Die zwoH kann insofern auch als Hilfsmittel der Politik verstanden werden, Zusagen an die Wähler:innen einzulösen und damit die Reputation des demokratischen Systems zu steigern.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind seit jeher für den Bundeshaushalt festgeschriebene Prinzipien (§ 7 BHO), dabei gibt es eine Bandbreite von Interpretationsmöglichkeiten, was genau unter „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ zu verstehen ist. Das Haushaltssystem des Bundes ist dabei durch eine Tradition geprägt, in der für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwei Aspekte im Vordergrund stehen: erstens ein ordnungsgemäßer Abfluss von Mitteln („Inputs“) entsprechend den Haushaltsansätzen bei Einhaltung aller Compliance-Regeln und zweitens die Wirtschaftlichkeit im Sinne einer Minimierung der Kosten für eine bestimmte öffentliche Leistungserstellung („Outputs“) bzw. einer Maximierung der Zielerreichung für einen bestimmten Mitteleinsatz.

Gerade mit dem Erfordernis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weisen die in der BHO angelegten Prinzipien bereits deutlich in Richtung einer zwoH. Denn die Frage nach der Wirtschaftlichkeit umschließt auch die Frage, ob eine öffentlich finanzierte Maßnahme tatsächlich ursächlich für die Zielerreichung ist.¹ Genau diese Perspektive ist essenziell für das Verständnis der zwoH, die den Fokus in Richtung der mit den Ausgaben verbundenen Ziele und der bewirkten Zielerreichung verlagert. Eine zwoH fragt nicht (nur), ob Haushaltsmittel ordnungsgemäß abgeflossen sind, sondern beurteilt zusätzlich, inwieweit diese Mittel auch die damit verbundenen Ziele erreicht haben.

Deutschland galt trotz der genannten bereits bestehenden substanziellen Ansatzpunkte lange Zeit als Nachzügler beim Thema zwoH.

¹ Die Zielerreichungskontrolle inklusive Überprüfung von Kausalitäten wird in VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO bereits explizit vorgeschrieben: „Die Erfolgskontrolle [...] dient dazu, [...] festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.“

Hier ist seit etwa einem Jahrzehnt eine erhebliche Fortentwicklung zu verzeichnen: Dazu zählen neben der genannten Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß §7 BHO die Top-down-Haushaltsaufstellung seit 2012, die seit 2015 durchgeführten themenbezogenen Haushaltsanalysen (Spending Reviews), die ebenfalls 2015 verankerten Subventionspolitischen Leitlinien und die aktuellen Bemühungen, die Titel des Bundeshaushalts in Bezug auf ihre Ausrichtung auf die Sustainable Development Goals (SDGs) zu klassifizieren („Tagging“). Des Weiteren gehört Deutschland heute zu den Staaten mit einer im OECD-Vergleich ausgeprägten Evaluationskultur. Dennoch stellt sich die Frage, inwieweit diese Fortschritte tatsächlich bereits ausreichen und sicherstellen können, die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes zu steigern.

Die aktuelle Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt, die Entwicklung weiter voranzutreiben.² Die im Koalitionsvertrag genannten Ziele sind einerseits ambitioniert, andererseits aber auch immer noch erkennbar einschränkend formuliert. Ambitioniert ist das Ziel einer umfassenden quantitativen Zielformulierung in Kombination mit Evaluationspflichten und Controlling. Einschränkend ist hingegen die Verengung der Betrachtung auf „Förder- und Ausgabeprogramme“ unter Ausschluss von Personal- und Verwaltungsausgaben, was dem umfassenden Grundgedanken der Ziel- und Wirkungsorientierung zuwiderläuft.

Ziel dieses Projekts ist es vor diesem Hintergrund, dem Prozess der stärkeren Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt eine Orientierungshilfe zu geben und Empfehlungen für die Implementation weiterer Schritte auszusprechen. Dabei ist eine realistische Bewertung der internationalen Erfahrungen essenziell. ZwoH-Ansätze schauen seit ihren Anfängen zum Beginn des 20. Jahrhunderts in den USA bereits auf eine lange Geschichte zurück, die durch regelmäßige Rückschläge und immer neue Anläufe gekennzeichnet waren und wo zweifelsfreie Nachweise der Wirksamkeit dieser „neuen“ Budgetsteuerung selten zu finden sind.³ Andererseits sind heute die Vorbedingungen für solche Ansätze durch die umfassendere Verfügbarkeit von Daten und digitaler Infrastruktur, die Fortschritte in kausalen Evaluationsmethoden sowie durch den Trend in Richtung einer evidenzbasierten Politik verbessert.

Die enthaltenen Handlungsempfehlungen greifen diese Erkenntnisse auf und beschreiben konkrete Entwicklungsfelder, wie die zwoH im Bundeshaushalt fortentwickelt werden kann.

² „Schrittweise werden wir den Bundeshaushalt (ohne Personal- und Verwaltungsausgaben) dazu auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung umstellen, in deren Rahmen die politisch-inhaltlichen Zielsetzungen aller Förder- und Ausgabeprogramme bereits bei der politischen Beschlussfassung in klar definierte, messbare und auf die beabsichtigte Wirkung ausgerichtete Indikatoren (zum Beispiel SMART-Ziele) übersetzt und mit festgelegten Evaluationsfristen versehen werden. Durch eine regelmäßige und umfassende Wirkungsprüfung, in Form eines einheitlichen Controllings, wollen wir die Effektivität und Effizienz von Maßnahmen bewerten und uns zusätzliche haushälterische Spielräume erarbeiten, um unsere politischen Ziele effektiver erreichen zu können.“

³ So die Bewertungen in umfassenden Bestandsaufnahmen wie Schick 2014 und Beschel et al. 2018.

3 Methodik

3.1 Überblick Studiendesign

Zur Erstellung des Konzepts einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundeshaushalts verfolgt diese Forschungsarbeit einen ganzheitlichen und übergreifenden Ansatz, der Forschungs- und Praxisergebnisse zielführend verbindet.



Abbildung 1: Schematische Darstellung des Arbeitsablaufs der Phasen I und II.

In Phase I des Projekts ist dabei die inhaltliche Fundierung durch die theoretische und empirische Ausarbeitung sowie die Analyse des Status quo bezüglich der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung in Deutschland und wichtigen OECD-Vergleichsländern entwickelt worden. Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Fachliteratur, der Recherche internationaler (OECD) und nationaler (Bundesländer) Beispiele, eigenen empirischen Analysen sowie Einsichten aus den vertiefenden Interviews mit Expert:innen aus Politik und Verwaltung sind dabei eng verzahnt worden. Den Abschluss dieser Phase bildet ein Soll-Ist-Abgleich in Bezug auf die Ziel- und Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts.

Aufbauend auf diesen Ergebnissen wurden in Phase II das Konzept sowie der Implementierungsvorschlag für die Weiterentwicklung der zwoH im Bundeshaushalt konkretisiert.

Die Grafik in **Abbildung 1** veranschaulicht dieses Vorgehen.

Phase I befasste sich mit der Analyse von Erfolgsmodellen ziel- und wirkungsorientierter Haushaltsführung. Dazu wurden in zwei parallellaufenden und methodisch eng verzahnten Bearbeitungslinien internationale und nationale Referenzmodelle erarbeitet, Forschung zur zwoH durchgeführt und eine Status-quo-Analyse des Bundeshaushalts in Bezug auf Ziel- und Wirkungsorientierung abgeschlossen. Das Vorgehen beider Arbeitspakete war methodisch eng aufeinander abgestimmt und durch einen regelmäßigen Ergebnistransfer zwischen den beiden Bearbeitungslinien geprägt. Hieraus resultierend erfolgte die Ableitung des Soll-Zustands für einen ziel- und wirkungsorientierten Bundeshaushalt (vgl. Kapitel 5) sowie die Soll-Ist-Analyse (vgl. Kapitel 9) des Bundeshaushalts in Bezug auf dessen Ziel- und Wirkungsorientierung.

Die nachstehende Grafik (vgl. **Abbildung 2**) bildet dieses Vorgehen ab.

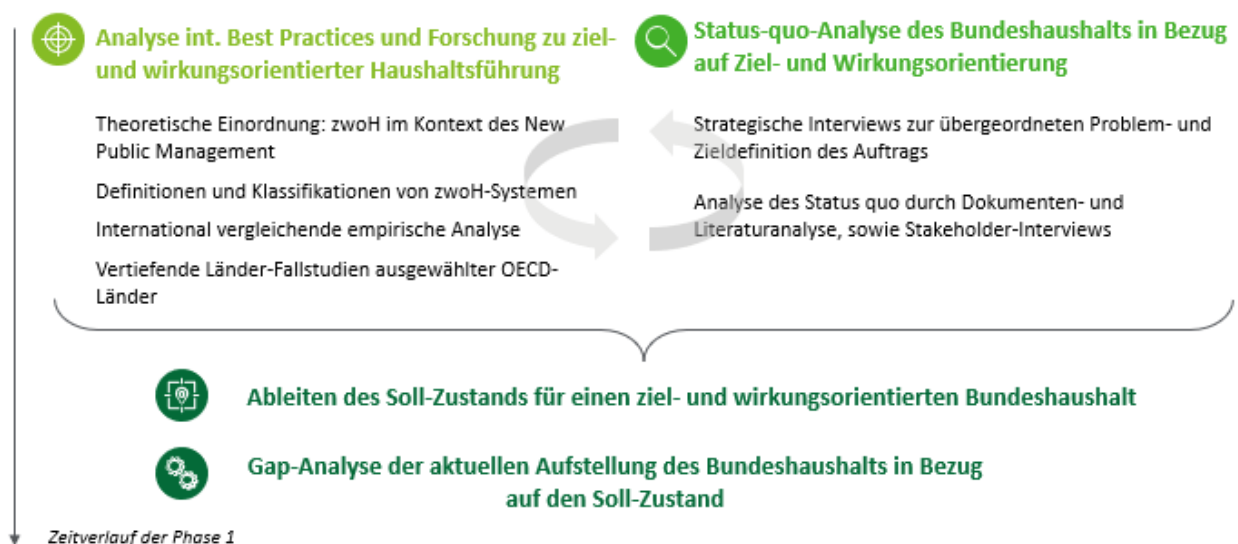


Abbildung 2: Schematische Darstellung des Ablaufs der Phase I.

Die Phase II hat, aufbauend auf den analytischen Ergebnissen der Phase I, ein Konzept sowie einen Implementierungsvorschlag für eine verbesserte Haushaltsführung des Bundeshaushalts entwickelt und diesen mit einem zentralen Dokument zur zwoH, einem Evaluationsleitfaden und einem Musterindikatorenleitfaden untersetzt.

Zu Beginn von Phase II wurde gemeinsam mit dem BMF ein Workshop zur Konzept-Schwerpunktsetzung durchgeführt, in dem die Ergebnisse der Phase I, insbesondere die Benchmark-Dimensionen sowie die Soll-Ist-Analyse, vorgestellt wurden. Der Workshop hat gemeinsam mit dem Auftraggeber die Schwerpunkte des Konzepts für eine optimierte Haushaltsführung ausgewählt und priorisiert.

Im Anschluss an die mit dem Auftraggeber vorgenommene Auswahl der Schwerpunkte wurde das Konzept konkretisiert.

Zusätzlich wurden in einem fortgeschrittenen Stadium der Ausarbeitung des Konzepts mehrere Expert:innenworkshops durchgeführt, um die bisher erhaltenen Ergebnisse zu diskutieren. Diese fanden zu den Schwerpunktthemen „Evaluation und Indiktorik“ und „Daten und IT“ statt. Die Teilnehmenden waren Teil eines ausgewählten Pools an Spezialist:innen (vgl. Anhang H in 13.8 sowie Anhang I in 13.9).

Im finalen Schritt des Projekts erfolgte die Verdichtung der Erkenntnisse zu einem Implementierungsvorschlag verschiedener Handlungsempfehlungen.

Die nachstehende **Abbildung 3** gibt einen schematischen Überblick über die Vorgehensweise der Phase II:

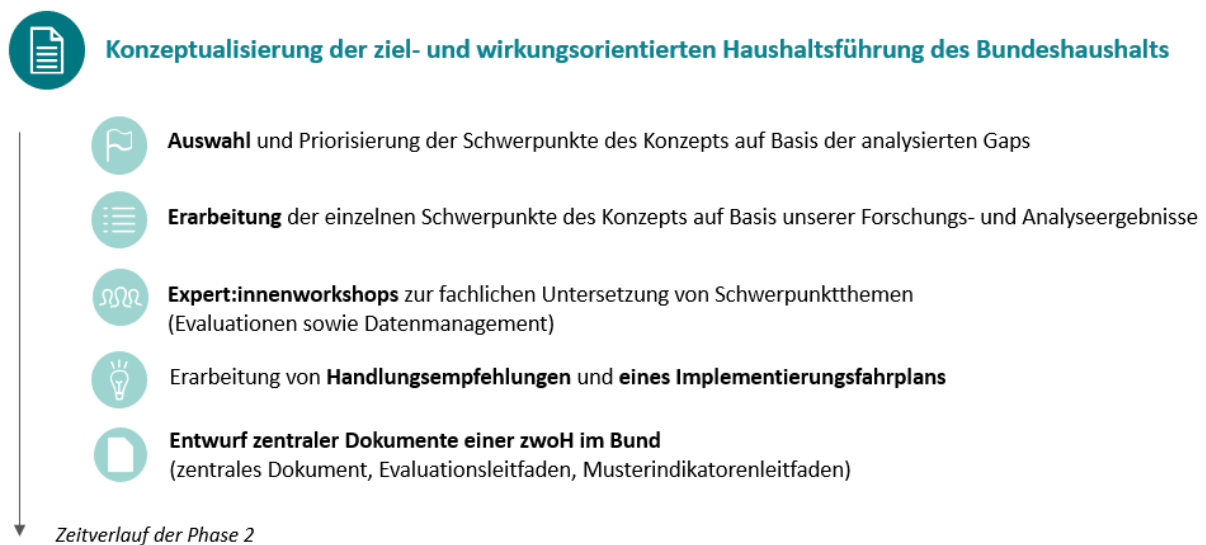


Abbildung 3 Schematische Darstellung des Ablaufs der Phase II

3.2 Interviews und Workshops

3.2.1 Strategische Interviews

Zu Beginn der Status-quo-Analyse wurden strategische Interviews durchgeführt, um eine übergreifende Einschätzung der im Haushaltsprozess beteiligten strategischen und politischen Entscheidungsträger:innen bezüglich der Ausgangslage, Ziele und Herausforderungen der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung zu erhalten.

Der Fokus lag auf dem aktuellen Stand der zweiH, den zugehörigen systemischen, organisatorischen, inhaltlichen und strategischen Herausforderungen und Defiziten. Außerdem wurden in diesen Interviews bereits existierende Verbesserungsvorschläge erfragt.

Für die ca. 60-minütigen strategischen Interviews wurde ein standardisierter Interviewleitfaden erstellt (vgl. Anhang E in 13.5). Die Interviews sind entweder persönlich oder online in semi-strukturierter Weise durchgeführt worden.

Die Auswahl der Interviewpartner:innen erfolgte in Rücksprache mit dem Auftraggeber und berücksichtigte Vertreter:innen relevanter Institutionen aus Politik und Verwaltung. Dazu zählten Entscheidungsträger:innen des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesrechnungshofs (BRH), des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags und ausgewählter Fachministerien.

Die detaillierte Auflistung der Interviewpartner:innen können dem Anhang G in 13.7 entnommen werden.

3.2.2 Stakeholder-Interviews

Die Erarbeitung eines ziel- und wirkungsorientierten Haushaltskonzepts hängt gemäß dem dieser Studie zugrunde liegenden ganzheitlichen Ansatz in entscheidendem Maße von strategischen, inhaltlichen, organisationalen, operativen und rechtlichen Aspekten ab. Daher ist es zentral, die an der Erarbeitung, Implementierung und Überprüfung bzw. Bewertung der Haushaltsführung beteiligten Akteur:innen mit einzubeziehen und deren Sichtweisen hinsichtlich des aktuellen Stands sowie der Herausforderungen, aber auch zur zukünftigen Ausgestaltung einer zweiH in das Konzept (Phase II) einfließen zu lassen.

Insofern wurden als wesentlicher Bestandteil der Phase I Stakeholder-Interviews mit Fokus auf die Anwendung der Entwicklungen der Haushaltsprozesse in Richtung von mehr Ziel- und Wirkungsorientierung durchgeführt. Diese Interviews wurden entlang der im Zuge der vertiefenden Länderfallstudien erarbeiteten Dimensionen geführt.

Diese inhaltlich tiefgreifenden Interviews wurden auf operativer Arbeitsebene mit Vertreter:innen des BMF, der parlamentarischen Verwaltung und mit Vertreter:innen ausgewählter Ministerien durchgeführt. Die Ministerien wurden in Abstimmung mit dem BMF unter den Gesichtspunkten von großen Förder- und Ausgabenprogrammen ausgewählt, ebenso wurde die Beteiligung an der aktuellen 11. Spending Review berücksichtigt.

Mit einer Vertiefung der Trendanalyse aus den strategischen Interviews, Fragen zur Adaptionsfähigkeit des Bundeshaushalts in Bezug auf internationale Best Practices und der Möglichkeit der Interviewten, eigene Lösungsvorstellungen zur Einführung einer zwoH einzubringen, gliederten sich die ca. 90-minütigen Stakeholder-Interviews in drei wesentliche Themenblöcke. Der entsprechende Interviewleitfaden ist Anhang F in 13.6 zu entnehmen. Die Interviews sind online in semistrukturierter Weise durchgeführt worden.

Zur detaillierten Auflistung der Interviewpartner:innen wird erneut auf den Anhang G in 13.7 verwiesen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Interviewpartner:innen in der Regel um Akteur:innen handelt, deren Bewertungen auch durch die individuellen und institutionellen Eigeninteressen geprägt sind. Beispielsweise sind Positionierungen zur Bedeutung von Evaluationen oder Wünsche nach mehr Ziel- und Wirkungsorientierung dieser Gesprächspartner:innen natürlich auch durch die Anreize und Interessen geprägt, die dem Status quo der Ziel- und Wirkungsorientierung und Evaluationskultur entsprechen und die durch eine umfassende Reform letztlich auch verändert werden sollten. Auch wenn die Interviews somit ausgesprochen wertvolle Einsichten liefern, sind alle Aussagen in dieser Studie mit der gebotenen Vorsicht und Distanz zu interpretieren.

3.2.3 Expert:innen-Workshops

Neben der umfangreichen Dokumenten- und Literaturanalyse sowie der Innensicht der beteiligten Akteur:innen durch strategische sowie Stakeholder-Interviews in Phase I war es zentral für die Einordnung der Soll-Ist-Analyse sowie zur Schwerpunktsetzung der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung im Hinblick auf die erhaltenen Forschungsergebnisse, die Perspektive fachlicher Expert:innen auf den Prozess der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung zu erhalten.

Diese zusätzliche Sichtweise stellte sicher, dass die speziellen rechtlichen, organisationalen und weiteren Voraussetzungen des Bundeshaushalts angemessen berücksichtigt werden konnten.

Der fachliche Fokus der Workshops lag auf den Bereichen:

- Evaluation, Indikatoren und Controlling
- Datenverfügbarkeit, offene Daten und digitale Verwaltung

Thematisch wurde sich im Rahmen beider Workshops auf die Stärken-Schwächen-Bewertung für den Status quo der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung, die identifizierten Gaps, die ersten Handlungsempfehlungen und somit die bisher erhaltenen Ergebnisse fokussiert.

Das Ziel der Workshops bestand darin, die bisherigen Ergebnisse und Erkenntnisse gemeinsam mit den Expert:innen zu validieren. Der fachliche Erfahrungsaustausch ermöglichte das Nutzen von Synergien aus bestehendem Praxiswissen und vorhandenen Strukturen. Dies ließ zu, die Handlungsempfehlungen zu präzisieren und die theoretischen Erkenntnisse mit den Erfahrungen aus der Praxis rückzukoppeln.

4 Begrifflichkeit und Geschichte

4.1 Definitionen zwoH und geschichtliche Entwicklung

Unter einer zwoH⁴ werden in Übereinstimmung mit der Definition von Robinson und Brumby (2005) Prozeduren und Institutionen verstanden, die eine Verbindung zwischen den bereitgestellten Haushaltsmitteln und ihren Wirkungen herstellen, indem formalisierte Performance-Informationen in die Entscheidungen über die Budgetallokation einfließen (vgl. Box 1 für verschiedene Definitionen der zwoH).

Konstitutiv für die zwoH ist gemäß allen Definitionen, dass die Ergebnisse der Politik in den Vordergrund treten sollen statt einer reinen Betrachtung der als Inputs eingesetzten Ressourcen (OECD 2007, p. 11, 2019, p. 14). Damit wird das Engagement der Politik für ein bestimmtes Feld nicht mehr länger an den zugewiesenen Haushaltsmitteln bemessen, sondern an den (möglichst nachweisbaren) Wirkungen, die mit diesen Mitteln verbunden sind. Ein wesentliches Merkmal der Ziel- und Wirkungsorientierung ist außerdem, Haushalte stärker im Hinblick auf Politikziele zu betrachten und die auf das gleiche Ziel gerichteten Haushaltstitel gemeinsam als „Programme“ zu bewerten und dabei auch das Silodenken der separaten Ressorts zu überwinden.

Die Geschichte der Ziel- und Wirkungsorientierung reicht zurück bis in die USA zu Beginn des 20. Jahrhunderts und ist letztlich ein Reflex auf die Ausdehnung der Staatstätigkeit und die damit verbundene Besteuerung (vgl. Box 2 zur geschichtlichen Entwicklung). Damit einher ging das wachsende Bedürfnis, diese Staatstätigkeit transparent zu machen und eine effiziente Verwendung der Steuermittel zu fördern. Diese grundlegende Motivation, die bereits vor gut 100 Jahren zu ersten Ausprägungen des Performance Budgeting auf der kommunalen Ebene der USA geführt hat, hat bis heute Gültigkeit. Daher sind nicht nur Exekutive und Legislative Adressaten von zwoH-Systemen, sondern im Idealfall auch Medien und die allgemeine Öffentlichkeit. Schick (2014, p. 3) spricht in diesem Zusammenhang von „*participatory budgeting that empower citizens*“. Diese demokratiethoretische Sicht auf die zwoH darf wie in der Einleitung bereits erwähnt nicht unterschätzt werden, es geht letztlich auch heute darum, Bürger:innen die Leistung des Gemeinwesens zu belegen und dadurch die Akzeptanz und das Vertrauen in das demokratische System zu fördern (so auch Einschätzungen in den Expert:inneninterviews).

Zu den Reformen der öffentlichen Verwaltung, die unter dem Sammelbegriff des „New Public Management“ (NPM) zusammengefasst werden, besteht für das Performance Budgeting ein inhaltlicher und zeitlicher Zusammenhang. Allerdings sollten die unterschiedlichen Stoßrichtungen nicht übersehen werden: Während im NPM die leistungsorientierte Steuerung dezentraler Verwaltungseinheiten mit betriebswirtschaftlichen Managementmethoden im Zentrum steht, geht es der Ziel- und Wirkungsorientierung mit der Ausrichtung öffentlicher Ausgaben auf die Ziele der Politik um ein umfassenderes Anliegen (Box 3):

⁴ In diesem Gutachten werden die Begriffe der „ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“ und der englische Terminus des „Performance Budgeting“ als Synonym verwendet. Auch die deutsche Kurzform „Wirkungsorientierte Haushaltsführung“ findet Verwendung.

Box 1: Definitionen Performance Budgeting

Bereits 1949 definiert die Hoover Commission den Begriff des „performance budget“: *„Such an approach would focus attention upon the general characteristic and relative importance of the work to be done or upon the service to be rendered, rather than upon the things to be acquired, such as personal service, supplies, equipment and so on. Under performance budgeting, attention is centered on function or activity - on the accomplishment of, the purpose“* (zitiert nach: Nguyen 2007, p. 98).

Eine prägnante Kurzdefinition stammt von Alan Schick: *„a performance budget is any budget that presents information on what agencies have done or expect to do with the money provided to them“* (Schick 2003, p. 101).

Robinson und Brumby (2005, p. 5) formulieren präziser: *„performance budgeting refers to procedures or mechanisms intended to strengthen links between the funds provided to public sector entities and their outcomes and/or outputs through the use of formal performance information in resource allocation decision-making.“*

In umfassenderer Weise definiert die OECD den gegenwärtigen Begriffskonsens: *„Performance budgeting is the systematic use of performance information to inform budget decisions, either as a direct input to budget allocation decisions or as contextual information to inform budget planning, and to instil greater transparency and accountability throughout the budget process, by providing information to legislators and the public on the purposes of spending and the results achieved“* (OECD 2019, pp. 13–14).

Box 2: Geschichte des Performance Budgeting

Erstmalig haben US-Kommunen in New York und Chicago bereits in den 1900er/1910er-Jahren Ansätze des Performance Budgeting implementiert. Wichtige konzeptionelle Vorarbeiten dazu kamen vom New York Bureau of Municipal Research (Nguyen 2007). Bereits im Jahr 1912 ging es bei diesen Innovationen ausdrücklich um eine *„sorgfältige Betrachtung der erreichten Ergebnisse“* mit den im Vorjahr eingesetzten Budgetmitteln, um auf dieser Basis Schlussfolgerungen für zukünftige Haushaltsjahre zu ziehen (Nguyen 2007, p. 94).

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs erreichte die Ziel- und Wirkungsorientierung mit den Empfehlungen der Hoover-Kommission (vgl. auch Box 1) im Jahr 1949 den US-Bundeshaushalt. In der Literatur zur Geschichte der Ziel- und Wirkungsorientierung werden zum einen die Einführung der Einkommensteuer in den USA 1913 und zum anderen der New Deal der 1930er-Jahre als ursächlich betrachtet. Mit dieser Ausdehnung der Staatstätigkeit und dem stärkeren Steuerzugriff einher ging ein wachsender öffentlicher Druck in Richtung von mehr Transparenz und Effizienzorientierung des Staates. Die Einführung des Performance Budgeting kann als Antwort auf diesen Druck verstanden werden. Die Ziel- und Wirkungsorientierung in den USA wurde in den darauffolgenden Jahrzehnten in immer neuen Reformschüben modifiziert und fortentwickelt.

In der OECD waren zwischen den 1960er und 1980er-Jahren die angelsächsischen Länder Kanada, Vereinigtes Königreich, Australien und Neuseeland Pioniere der Ziel- und Wirkungsorientierung in den öffentlichen Haushalten (Ho 2018; OECD 2007). Erst in den 1990er-Jahren wurde die Hinwendung zur Ziel- und Wirkungsorientierung zur breiten

Tendenz mit einer Etablierung von Wirkungsbetrachtungen in den Haushaltssystemen bei einer Mehrheit aller OECD-Länder (OECD 2007, p. 20). Ganz allgemein waren fiskalische und ökonomische Krisensituationen mit starkem Konsolidierungsbedarf häufig der unmittelbare Anlass für die Implementation von zwoH-Systemen (OECD 2007, p. 24).

In Europa gelten außerdem der Maastrichter Prozess der 1990er-Jahre und die Vorgaben der Konvergenzkriterien zur Qualifikation für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion als wichtiger Anstoß zur Implementation erster zwoH-Systeme in Ländern wie Finnland, den Niederlanden und Spanien (van Nispen and Posseth 2009). Für die Staaten Mittel- und Osteuropas haben die Erfordernisse des Transformationsprozesses als Katalysator gewirkt (Schick 2003).

In der wissenschaftlichen Literatur wird immer wieder der „*Trial and Error*“-Prozess in der Etablierung und Fortentwicklung von zwoH-Systemen betont. Solche Systeme entwickeln sich graduell mit immer neuen Anpassungen (Schick 2014). Alan Schick, einer der führenden Forschenden zum Performance Budgeting, bringt diese Grunderfahrung auf folgende Formel: „*A performing state thus is one that continuously reads its environment and adjusts how and what it does in response to new information*“ (Schick 2003, p. 75).

Box 3: Ziel- und Wirkungsorientierung und New Public Management

Die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung wird oft in den Kontext des „*New Public Management*“ (NPM) gestellt (Sapala 2018). Der Sammelbegriff des NPM beschreibt vielfältige Reformtendenzen des öffentlichen Sektors, die seit den späten 1980er-Jahren in den angelsächsischen Ländern ihren Ausgang nahmen (Kajimbwa 2013) und die auf eine stärker betriebswirtschaftliche Steuerung in der öffentlichen Verwaltung wie etwa die Implementation eines kaufmännischen Rechnungswesens setzen. NPM-Reformen sind allgemein durch eine Tendenz zu mehr Dezentralisierung in Verbindung mit der Anwendung von privatwirtschaftlichen Managementpraktiken in der öffentlichen Verwaltung gekennzeichnet (Proeller and Krause 2023). Damit einher geht die Incentivierung dezentraler Verwaltungseinheiten durch Performancekennzahlen und Wettbewerbselemente. Zwischen NPM-Reformen und der zwoH besteht ein Zusammenhang im Hinblick auf das gemeinsame Interesse an der Performance-Orientierung, allerdings sollten die Ausrichtungen beider Reformrichtungen klar unterschieden werden (Schick 2014): Im Mittelpunkt des NPM stehen Fragen der Organisation und Anreizsetzung in der öffentlichen Verwaltung und somit der Versuch, die Effizienz in der Erstellung öffentlicher Leistungen („Outputs“) zu verbessern. Die Zielsetzung der zwoH ist durch den Bezug auf die mit den öffentlichen Leistungen erzielten Wirkungen umfassender. Durch dieses sehr viel weiter reichende Interesse an den Wirkungen öffentlicher Ausgaben ist die zwoH auch mitnichten auf betriebswirtschaftlich definierte Ziele verengt. Die zwoH ist vielmehr offen für den Einschluss sozialer, ökologischer und anderer gesellschaftlicher Ziele.

4.2 „Inputs“, „Outputs“, „Outcomes“ und „Impact“

Für die in dieser Studie verwendeten Konzepte sind dabei folgende begriffliche Differenzierungen für den Begriff der „Ergebnisse“ essenziell: **Abbildung 4** beschreibt die graduell vom Input bis zum Impact verlaufende Skala in Bezug auf öffentliche Leistungen und ihre „Ergebnisse“ (Begg et al. 2023).

Während der „Input“ für die eingesetzten (Finanz-)Ressourcen (Beispiel: Haushalt für aktive Arbeitsmarktpolitik) steht, steht der öffentliche „Output“ für die mit Hilfe dieser Mittel bereitgestellte Leistungseinheit (Beispiel: Anzahl der Arbeitslosen, die an einer Maßnahme teilnehmen). Die eigentliche Wirkungsbetrachtung fängt in der Kausalkette erst danach an, wobei der Begriff des „Outcome“ für die unmittelbar mit der öffentlichen Leistung erzielte Wirkung für die direkten Adressat:innen (Beispiel: erfolgreiche Job-Vermittlung nach Abschluss der Maßnahme) steht und der „Impact“ auf die umfassendere und längerfristige gesellschaftliche Zielerreichung (z. B. Teilhabe am Arbeitsleben über den Lebenszyklus, gesamtwirtschaftliche Folgen durch höheres Potenzialwachstum) abstellt. Anhand dieser Begrifflichkeit werden auch die Ambitionen einer „ziel- und wirkungsorientierten“ Haushaltsführung (so die Begrifflichkeit im Koalitionsvertrag) deutlich. Dieser Doppelbegriff der Ziel- und Wirkungsorientierung signalisiert den Anspruch, nicht bei den kurzfristigen Wirkungen („Outcome“) stehen zu bleiben, sondern auch die Erreichung von gesellschaftlichen Zielen zu bedenken.

Dabei ist zu beachten, dass es zwischen Anspruch und Operationalisierbarkeit einen wichtigen Zielkonflikt gibt. Eine wirkliche Impact-Orientierung ist oft mit dem Problem sehr langer zeitlicher Wirkungsketten und schwer nachweisbarer kausaler Beziehungen konfrontiert, während die kurzfristig am unmittelbaren Outcome ansetzende Ziel- und Wirkungsorientierung leichter implementierbar ist.

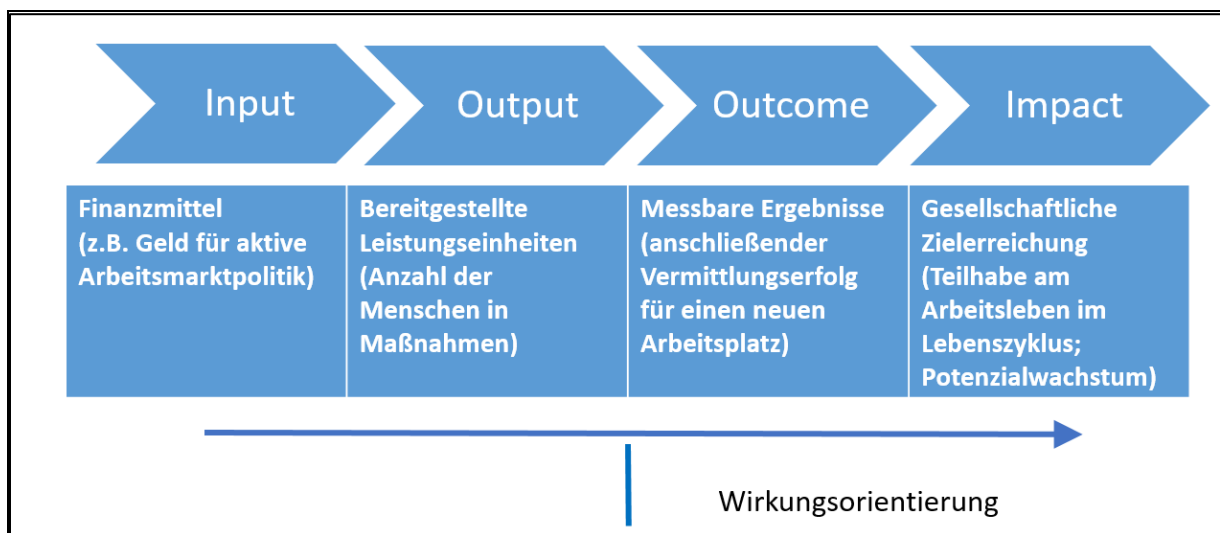


Abbildung 4: Wirkungsorientierung von den Inputs zu den Ergebnissen am Beispiel Arbeitsmarktpolitik

Quelle: Adaptiert von Freie und Hansestadt Hamburg (2021, p. 63).

Ein Budgetsystem, das in der Steuerung auf der in **Abbildung 4** dargestellten Skala von links nach rechts fortschreitet, entwickelt sich in Richtung Ziel- und Wirkungsorientierung. Für eine echte Ziel- und Wirkungsorientierung muss allerdings die Grenze zwischen „Output-“ und „Outcome“-Orientierung überschritten werden⁵. Diese Präzisierung hat eine hohe Relevanz für dieses Vorhaben etwa im Hinblick auf die für eine zwoH zu verwendende Indikatorik: Erst wenn Indikatoren zumindest auf Outcomes abstellen, kann mit Berechtigung von einer Ziel- und Wirkungsorientierung gesprochen werden.

Auch wenn eine Entwicklung von der Input- zur Outputorientierung noch nicht die Schwelle zur Ziel- und Wirkungsorientierung überschreitet, kann diese bereits einen erheblichen Fortschritt mit sich bringen. Mit der Betrachtung von Outputs kann die Kosteneffizienz in der Bereitstellung öffentlicher Güter beurteilt werden, weil – etwa im Rahmen von „Produkthaushalten“ – die Beziehung zwischen eingesetzten Mitteln und bereitgestellten öffentlichen Leistungen transparent gemacht wird. Die Begrenzung dieses Entwicklungsschritts liegt jedoch darin, dass ohne Einbezug der Wirkungen keine Aussagen zur „Effektivität“ möglich sind⁶. In diesem Sinne kann erst eine zwoH helfen, neben der Effizienz in der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen auch die Effektivität von Staatsausgaben zu beurteilen (Freie und Hansestadt Hamburg 2021, p. 65).

Demgegenüber können reine Inputbetrachtungen nicht als aussagefähig für die Frage gelten, was ein Haushalt zur Erreichung der im demokratischen Prozess vereinbarten Zielsetzungen beiträgt. In diesem Zusammenhang stehen Zielgrößen, die in prominenter Weise auf reine Ausgabequoten abstellen, ausdrücklich nicht im Einklang mit der Grundidee der zwoH. Derartige Ausgabequoten spielen inzwischen national und international eine bedeutsame Rolle in der Finanzpolitik (siehe Box 4). Auch wenn derartige Quoten, die lediglich auf die finanziellen Aufwendungen abstellen, eine gewisse Funktion für die Priorisierung von Ausgaben oder internationale Vereinbarungen spielen können, sind sie aus der Perspektive der zwoH problematisch. So ist es etwa für die Weiterentwicklung des Innovationssystems in Deutschland wenig aussagekräftig, ob das Ausgabevolumen für Forschung und Entwicklung eine bestimmte Zielmarke erreicht, wenn diese Ausgaben zum Beispiel in immer neuen bürokratischen Lasten für Forschungseinrichtungen versickern und nicht die wirklichen Engpässe für erfolgreiche Forschung adressieren. In der Verteidigungspolitik sind steigende Ausgaben kaum ein zwin- gender Beleg für eine wachsende Verteidigungsfähigkeit, wenn der Anstieg durch höhere Kosten oder auch Ineffizienzen in der Verwaltung und Beschaffung verursacht wird. Und auch für die Entwicklungshilfe ist ein ziel- und wirkungsorientierter Einsatz von Mitteln angesichts vieler wissenschaftlicher Befunde zur geringen kurz- oder langfristigen Wirksamkeit von Projekten viel bedeutsamer als die Frage, ob bestimmte Ausgabequoten erreicht werden oder nicht.⁷

⁵ Somit ist eine „outputorientierte Steuerung“ im engeren Sinne noch Variante der Ziel- und Wirkungsorientierung. Allerdings wird dieser Begriff oft auch in einem weiteren Sinne verwendet und bezieht sich nicht nur auf eine Betrachtung von Output sondern auch von Outcomes. Der Begriff der „outputorientierten Steuerung“ wird somit auch – etwas unscharf – als Synonym zum Begriff der outcomeorientierten Steuerung verwendet (Burth 2018).

⁶ Auch ist die Beurteilung der allokativen Effizienz eines Budgets ohne Wirkungsbetrachtung nicht möglich, weil die eingesetzten Mittel nicht in ihrer Wirkung relativ zu anderen Budgets oder sonstigen wirtschaftspolitischen Instrumenten verglichen werden können.

⁷ Günstiger sind hingegen solche Quotenbetrachtungen aus dem Blickwinkel der Ziel- und Wirkungsorientierung zu betrachten, wenn die der Quote zugrunde liegenden Indikatoren bereits auf Zukunftsorientierung und

Insofern bedürfen derartige Input-Quoten, wenn sie denn Verwendung finden, stets auch der Unterfütterung mit Ansätzen, die zumindest auch Outputs, möglichst aber auch die kürzer- (Outcomes) und längerfristigen Wirkungen (Impact) dieser Budgets betrachten.

Box 4: Inputquoten-Ziele

NATO-Quote: Unter den NATO-Mitgliedern wurde vereinbart, dass jedes Land eine Quote von Verteidigungsausgaben zum BIP von 2 % anzielen sollte.

Entwicklungshilfe: In der Entwicklungspolitik haben sich Geberländer im Rahmen der Vereinten Nationen auf das Ziel verständigt, ihre Entwicklungshilfe auf mindestens 0,7 % des BNE anzuheben.

Im aktuellen Koalitionsvertrag wird das Ziel formuliert, die gesamtstaatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3,5 % des BIP bis zum Jahr 2025 zu erhöhen.

4.3 Internationale Varianz und die (Grenzen der) OECD-Klassifikation

Die Analyse der Systemdetails (vgl. Kapitel 6 und 7) belegt, dass die Spielarten von existierenden zwoH-Systemen äußerst vielfältig sind. Die Verbindung von Budget und Performance-Betrachtung kann eng integriert in der Haushaltsaufstellung erfolgen oder auch eher als breiter Prozess verstanden werden, der Haushaltsplanungen und -entscheidungen begleitet (OECD 2019). In diesem weiten Verständnis sind Programmevaluationen und Spending Reviews, die nicht mit dem jährlichen Haushaltsdokument unmittelbar verbunden sind, als performance-verbessernde Prozesse ebenfalls Elemente eines zwoH-Systems (Schick 2014, p. 3).

Eine wichtige Unterscheidung ist außerdem, ob es tatsächlich eine strikte Verbindung zwischen (gemessener) Performance und Budgetallokation gibt oder ob die Verbindung zunächst informativ erfolgt, in der Erwartung, dass durch diese Darstellungen budgetäre Entscheidungen in eine gewünschte Richtung beeinflusst werden. Einflussreich ist vor dem Hintergrund dieser institutionellen Varianz die in Box 5 dargestellte Klassifikation der OECD geworden.

Im Hinblick auf diese OECD-Klassifikation sind allerdings einige Warnhinweise notwendig. Erstens ist diese Klassifikation im Hinblick auf viele wichtige Dimensionen eines funktionsfähigen zwoH-Systems recht pauschalisierend und nicht wirklich aussagekräftig für den Entwicklungsstand und die Leistungsfähigkeit eines nationalen Systems (vgl. dazu im Detail die Analysen in Kapitel 6). Zweitens darf diese Klassifikation nicht ohne Weiteres als wertende Aussage über die relative Überlegenheit von Systemen und als Rangfolge vom „schwächsten“ (Presentational) zum „stärksten“ (Direct) missverstanden werden. So ist es kontrovers, ob eine direkte Verbindung von Budgetallokationen und Performanceindikatoren im „Direct Performance Budgeting“ überhaupt prinzipiell wünschenswert sein kann, da sie letztlich den politischen

nachweisbare Wirkungen abstellen. Dies ist konzeptionell etwa für die vom ZEW entwickelte „Zukunftsquote“ der Fall, die für die öffentlichen Haushalte ermittelt, welche Ausgaben für Zukunftsaufgaben eingesetzt werden und bei deren Berechnung diejenigen Ausgaben eine höhere Gewichtung erfahren, für die umfassende wissenschaftliche Belege für eine hohe Wirksamkeit vorliegen 2021.

Entscheidungsspielraum und die Berücksichtigung vielfältiger politischer Kriterien negiert (Ho 2018). Drittens muss die Wahl eines zwoH-Systems immer die Historie und haushaltspolitischen Umfeldbedingungen des jeweiligen Landes beachten, sodass generelle Aussagen über „den“ optimalen Typ des zwoH-Systems nicht möglich sind.

Box 5: Die OECD-Klassifikation

„**Presentational Budgeting**“: Hier werden Wirkungsindikatoren separat zum zentralen Haushaltsdokument betrachtet. Dies eröffnet eine erste, vergleichsweise unverbindliche Möglichkeit, die Budgetallokationen in einen Zusammenhang mit den strategischen Politikzielen zu stellen. Hier werden derzeit zehn OECD-Staaten hinein klassifiziert, darunter neben Deutschland beispielsweise Belgien, Spanien, Italien und Polen.

„**Performance-Informed Budgeting**“: Wirkungsindikatoren werden in das Haushaltsdokument integriert und außerdem wird der Haushalt auf der Basis von übergreifenden Programmen strukturiert. Hier ist mit zwölf Staaten die größte Zahl der OECD-Mitglieder einzuordnen. Dazu zählen unter anderem Österreich, die Schweiz, Frankreich, die Niederlande und Schweden.

„**Managerial Performance Budgeting**“: Neben den Merkmalen des „performance-informed budgeting“ erfordert diese Stufe einen signifikanten Einfluss der Ziel- und Wirkungsorientierung auf das Management in der öffentlichen Verwaltung. Zudem betont die OECD die Bedeutung einer bereits bestehenden „Kultur der Wirkungsorientierung“, die sich einer objektiven Messbarkeit entziehen dürfte. Nur acht OECD-Länder werden dieser Entwicklungsstufe zugeordnet, darunter befinden sich Kanada und das Vereinigte Königreich.

„**Direct Performance Budgeting**“: Bei dieser am weitesten gehenden Variante werden Budgetallokationen in einem Kontraktansatz an die Bedingung geknüpft, bestimmte messbare Ziele zu erreichen. Bei Zielverfehlung kommt es zu budgetären Konsequenzen. Kein OECD-Land ordnet sich hier ein (OECD 2019, p. 15).

5 Umfeldbedingungen in einem ganzheitlichen Ansatz

5.1 Die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung

Das Verständnis dieser Studie ist von der Erkenntnis geprägt, dass es das einzig richtige und universell gültige Optimum für ein zwoH-System nicht gibt. Stetige Umfeldveränderungen, aber auch länderspezifische Traditionen und Charakteristika bedingen, dass es immer eine erhebliche institutionelle Varianz über die Zeit und im Länderquerschnitt geben wird. Wesentlich für den hier verfolgten Ansatz ist damit eine ganzheitliche Perspektive: Eine funktionsfähige Ziel- und Wirkungsorientierung fußt auf dem Zusammenspiel von budgetären Institutionen mit ihrem administrativen, infrastrukturellen, politischen und gesellschaftlichen Umfeld. Es ist in dieser Betrachtung unangebracht, von einzelnen und isolierten Reformen, wie etwa der Integration von Performance-Indikatoren in das Haushaltsdokument, bereits Verhaltensänderungen und Steigerungen von Effizienz und Effektivität in der Haushaltspolitik zu erwarten. Ein Konzept zur Verbesserung der Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt sollte immer als multidimensionale Strategie entwickelt werden, die möglichst simultan an mehreren Stellschrauben gleichzeitig ansetzt (*„Performance-based budgeting should not be seen as an isolated initiative. It should be viewed, rather, as part of a set of broader reforms“*, (Robinson and Last 2009, p. 2)). Diese Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der zwoH ist ein übergreifendes Leitmotiv der wissenschaftlichen Fachliteratur, in der die internationalen Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte ausgewertet wurden. Schick (2014) betont die „Managementkultur“⁸ im öffentlichen Sektor als wichtige Voraussetzung und sieht hier den Grund dafür, dass sich die zwoH in angelsächsischen Ländern früher entwickeln konnte als anderswo. Die Bedeutung einer umfassenden Unterstützung sowohl durch Exekutive und Legislative war schon in der US-Frühphase erkennbar geworden, als die Legislative mit dem Performance Budgeting um einen Machtverlust gegenüber der Exekutive fürchtete (Nguyen 2007). Ein starkes Handicap für die Ziel- und Wirkungsorientierung ist ein fehlender Grundkonsens über die Sinnhaftigkeit der Ergebnisorientierung (Ho 2018). Ein fehlender Rückhalt in der Verwaltung begünstigt alle Spielarten des „Gaming“, der kreativen Gestaltung und Umgehung von Performance-Indikatoren im öffentlichen Sektor (Besley and Ghatak 2005; Bischoff and Blaeschke 2012) bis hin zur Manipulation von Daten (Kalgin 2016). Für eine erfolgreiche Ziel- und Wirkungsorientierung ist zudem die zuverlässige und integre Evaluation von Wirkungsketten von Programmen hin zu den Outcomes und Impacts unerlässlich (Robinson and Last 2009). Dies erfordert nicht nur zuverlässige und rasch verfügbare Daten, sondern auch überzeugende kausale Methoden und Evaluationsprozesse, die durch ihre Unparteilichkeit unverzerrte Ergebnisse ermöglichen. Die Folge von Zielindikatoren ohne integre Daten- und Evaluationsprozesse wäre eine nutzlose bürokratische Belastung von Haushaltsprozessen durch zusätzliche Berichtspflichten ohne wirkliche Folgen. Unstrittig ist zudem, dass eine erfolgreiche zwoH-

⁸ Schick versteht unter „Kultur“ in diesem Zusammenhang die in der Verwaltung vorherrschenden Überzeugungen, Konventionen, Werte und Praktiken sowie auch die verwendeten Symbole und sprachlichen Begriffe. (Schick 2014, p. 12.)

Implementation zwingend an vorhandene Kapazitäten im Bereich Personal (Anzahl und Qualifikation) und Informationstechnologie geknüpft ist (Ho 2018, p. 749).

Die Identifikation der für den Bundeshaushalt angemessenen Schritte auf dem Weg zu mehr Ziel- und Wirkungsorientierung sollte zunächst einmal derartige ganzheitliche Erkenntnisse berücksichtigen. Wichtige Quellen mit Verdichtungen der jahrzehntelangen Erfahrungen sind u. a. : Robinson and Last 2009; OECD 2019; Ho 2018; Moynihan and Beazley 2016. Aus diesen Erfahrungen, die sowohl aus dem OECD- und dem weltweiten Kontext stammen, sind verschiedene Dimensionen in einer umfassenden Reformstrategie zu beachten, die in den nächsten Abschnitten detaillierter beschrieben werden und die auch das Raster für die in dieser Studie erarbeiteten Reformvorschläge darstellen. Diese Dimensionen umfassen:

- die Systemdefinition
- den Rückhalt durch maßgebliche Stakeholder
- die Anreizsysteme
- die Aus- und Fortbildung
- die SMART-Indikatorik
- die Datenverfügbarkeit und Digitalisierung
- das Evaluationssystem und die Evaluationskultur
- die Ressourcen
- die Kostentransparenz

5.2 Systemdefinition

Die OECD betont die Notwendigkeit einer klaren Systemdefinition gleich zu Beginn ihres Katalogs der „Good Practices“ der Ziel- und Wirkungsorientierung (OECD 2019, p. 21). Ein zwoH-System kann nur dann an alle Stakeholder kommuniziert werden und zum allgemeinen Verwaltungswissen avancieren, wenn es möglichst an prominenter Stelle klar definiert ist. Das kann im Haushaltsgesetz oder auch in einem programmatischen Dokument geschehen. Gerade in Ländern, in denen sich (wie in Deutschland) einzelne Elemente der Ziel- und Wirkungsorientierung in einem graduellen Prozess etabliert haben, könnte der unrichtige Eindruck entstehen, dass es noch kein Gesamtsystem gäbe. Dann kann eine wichtige Reform flankierender Schritte darin bestehen, das bereits Erreichte in einem prominenten Dokument niederzulegen und dadurch noch fester im Bewusstsein aller Stakeholder zu verankern. Gleichzeitig kann dieses Dokument den strategischen Plan für die Weiterentwicklung festschreiben. Eine solche Verankerung wäre Teil eines Informationsprozesses, der das Thema aus dem engen Zirkel der Haushaltsexpert:innen herausholen könnte.

5.3 Einbezug und Unterstützung durch die maßgeblichen Stakeholder

Unabdingbar für eine zwoH, die tatsächlich auch zur Priorisierung und Effizienzsteigerung von öffentlichen Ausgaben beiträgt, ist die breite Unterstützung durch die wichtigsten Stakeholder. Voraussetzung dafür ist, dass diese eine Weiterentwicklung der Ziel- und

Wirkungsorientierung als kompatibel mit den jeweiligen Interessen betrachten. Gerade in Ländern wie Deutschland, die erst eine vergleichsweise kurze Vorgeschichte der zwoH aufweisen, spielen möglicherweise immer noch konzeptionelle Missverständnisse eine Rolle, die als Hindernisse auszuräumen sind.

Tatsächlich lässt sich argumentieren, dass alle Beteiligten von einer Ziel- und Wirkungsorientierung profitieren können (OECD 2019, p. 16): Die Regierung erhält ein Instrument, Politikprioritäten besser zu steuern und gegenüber den Wähler:innen die erwarteten (und versprochenen) Ergebnisse zu liefern. Die Legislative kann bei ihren Entscheidungen besser den Zusammenhang zwischen den zu bewilligenden Mitteln und den Ergebnissen herstellen und gewinnt dadurch materiell an Steuerungsmöglichkeiten. In der Exekutive ist das haushaltspolitische Interesse des Finanzministeriums an der Ergebnisorientierung offensichtlich; darüber hinaus ist es für die Eigenverantwortung der Fachministerien förderlich, nicht nur Haushaltsmittel ordnungsgemäß zu verausgaben, sondern im Hinblick auf die Ergebnisse der Programme kontinuierlich zu optimieren. Die Fachministerien würden sich damit weiter von reinen Programmfinanciers zu Gestaltern entwickeln können. Für Medien und Öffentlichkeit ergibt sich die Aussicht auf mehr Transparenz und Bürgernähe für das ansonsten sehr abstrakte Thema der Haushaltspolitik.

Ein unabdingbarer erster Schritt zur breiten Konsensfindung im Reformkontext ist die prominente Unterstützung durch die politische Führung (Ho 2018). In einer Koalitionsregierung wie in Deutschland ist dabei ein klares Bekenntnis aller politischen Partner:innen wünschenswert, ideal wäre darüber hinaus ein in der Legislative erzielter übergreifender Konsens mit wichtigen Oppositionsparteien. Die Fortentwicklung der zwoH kann letztlich nur in Zeiträumen gedacht werden, die über eine Legislaturperiode hinausgehen, sodass dieser breite Konsens das Vertrauen in den Fortgang des zwoH-Reformprozesses auch über Wahltermine hinaus absichern kann.

5.4 Anreizsysteme, die Ziel- und Wirkungsorientierung begünstigen

Zu den maßgeblichen Umfeldbedingungen, die für den Erfolg von Ziel- und Wirkungsorientierung wesentlich sind, gehören die im öffentlichen Dienst und in der Budgetallokation verankerten Anreizsysteme. Dabei bedingen Anreize und „Verwaltungs-“ oder „Managementkultur“ einander. Das zu erwartende intrinsische Interesse an der Ziel- und Wirkungsorientierung wird konterkariert, wenn „Performance“ in Karrierepfaden nicht auch stärker in Termini der Ergebnisse der Mittelverwaltung berücksichtigt wird.

Hier kommen verschiedene Ansatzpunkte in Betracht, um die Anreize für ein ziel- und wirkungsorientiertes Denken in der Verwaltung zu erhöhen. Besonders sind Fragen der Personalführung berührt und hier z. B. Instrumente wie individuelle Zielvereinbarungen mit dem Leitungspersonal. Außerdem könnte in den Budgetgesprächen zwischen dem Finanz- und den Fachministerien Outcome- und Impact-Argumenten stärkere Beachtung geschenkt werden; dies würde das institutionelle Eigeninteresse der Fachministerien und Programmverantwortlichen für Wirkungsanalysen deutlich steigern. Noch weiter gehende Ansätze zur Veränderung von Anreizen wären Reorganisationen (innerhalb oder auch zwischen den Ministerien), die

der Zersplitterung von Budgets entgegenwirken, um auf diese Weise das Denken in übergreifenden Programmen zu fördern (Robinson and Last 2009; OECD 2019). Ein milderer Mittel, um das programmatische Denken zu fördern, wäre im ersten Schritt die Verbesserung des Informationsstandes darüber, welche Titel (über die Einzelpläne hinweg) auf dasselbe Politikziel zuordenbar sind. Dies kann beispielsweise durch Maßnahmen des „Tagging“ erfolgen (näher erläutert in Abschnitt 9.1.3), bei dem die auf die gleichen Zielsetzungen ausgerichteten Programme über alle Ressorts hinweg identifiziert werden und damit übergreifende Analysen im Haushalt erleichtert werden.

5.5 Aus- und Fortbildung

Eng mit der Beachtung von Anreizen verbunden ist der Einbezug von Grundlagen der Ziel- und Wirkungsorientierung in die Curricula der beruflichen und akademischen Ausbildungsangebote des öffentlichen Dienstes inklusive der berufsbegleitenden Ausbildungsangebote. Die intrinsische Motivation, sich auf eine stärker ergebnisorientierte Berufsausübung einzulassen, dürfte mit der Vertrautheit mit den Zielen und Instrumenten der zwoH wachsen. Für die breite Verankerung der zwoH in der Verwaltung ist daher unabdingbar, dass das Know-how der Ziel- und Wirkungsorientierung nicht auf das Finanzministerium oder die Haushaltsexpert:innen in den Fachministerien beschränkt sein darf. Eine Mindestanforderung wäre, dass ein Grundverständnis für Ziel- und Wirkungsorientierung zum unabdingbaren Anforderungsprofil an die Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung gehören sollte.

5.6 SMART-Indikatorik

Für eine wirksame und sinnvolle zwoH ist die Wahl geeigneter Indikatoren von zentraler Bedeutung (Liß 2022). Jegliche Indikatorenauswahl muss sich an den Zielen der Politik orientieren. Diese Ziele können nur durch die demokratisch gewählten Politiker:innen definiert werden. Mit diesem politisch gegebenen Ausgangspunkt lassen sich dann methodische Anforderungen zur Identifikation von geeigneten Indikatoren formulieren. Wie in Abschnitt 4.2 ausgeführt, erfüllen erst Indikatoren zu den unmittelbaren Politikfolgen („Outcomes“) und – nachgelagert – zu den umfassenderen Konsequenzen („Impact“) die Kriterien einer echten Ziel- und Wirkungsorientierung. Eine reine Betrachtung von Einheiten der öffentlichen Leistungserstellung („Outputs“) oder gar lediglich der eingesetzten Ressourcen („Inputs“) verfehlt bereits in der Grundausrichtung die Ziele der zwoH.

Die Bedingungen, die tendenziell für Ergebnisindikatoren erfüllt sein sollten, damit es überhaupt zur Ziel- und Wirkungsorientierung kommen kann, werden unter dem „SMART“-Begriff (specific: spezifisch, measurable: messbar, attainable: erreichbar, relevant, timely: zeitnah) zusammen gefasst (siehe z. B.: Shahin and Mahbod 2007; Robinson and Last 2009). Ungeeignet sind demnach: zu vage Indikatoren, bei denen der Zusammenhang zur konkreten Politik nicht ausreichend eng ist; Indikatoren, die sich einer objektiven oder zuverlässigen⁹

⁹ „Zuverlässig“ schließt die Verwendung von Schätzwerten nicht aus. Hier ist aber notwendig, dass diese in einem ausreichend engen Konfidenzintervall liegen und unverzerrt sind.

Quantifizierung¹⁰ entziehen; Zielwerte, deren Erreichung prinzipiell nicht möglich oder aufgrund von bestehenden Restriktionen nicht realistisch ist; Indikatoren, die in Bezug auf die zu betrachtende Politik keine ausreichende Relevanz haben; Indikatoren, welche eine Wirkung erst mit einer für die Entscheidungen zu langen Zeitverzögerung anzeigen. Der Bundesrechnungshof bringt das SMART-Prinzip auf eine prägnante Formel: *„Ohne steuerungsrelevante Information, kein Steuern“* (Bundesrechnungshof 2023a).

Bei der Auswahl geeigneter Indikatoren sind neben den politisch zu bestimmenden Zielvorgaben, Expertise und Unparteilichkeit für die Detailentscheidungen wichtig. Zu beachten ist hier auch die „Gaming“-Problematik (vgl. Abschnitt 5.1): Haushaltsverantwortliche haben einen Anreiz, Indikatoren für die Performance-Messung so zu wählen, dass in der Zukunft ein günstiges Bild wahrscheinlich ist. Insofern stellt sich die Frage, über welches Verfahren und mit Hilfe welcher Institutionen die Indikatorentscheidungen getroffen werden.

Unabdingbar bei der Auswahl der Indikatoren ist zudem ein Kosten-Nutzen-Bewusstsein zur Vermeidung unnötiger Bürokratiekosten. Alle Indikator-Berichtspflichten erhöhen den Verwaltungsaufwand (der allerdings entscheidend vom Stand der Digitalisierung, vgl. Abschnitt 5.7 abhängt) und müssen insofern durch einen gut belegbaren Steuerungsvorteil gerechtfertigt werden. Hier ist eine ökonomische Indikatorenwahl wünschenswert: Wenigen aussagefähigen Indikatoren ist der Vorzug vor einer langen Liste von diffusen Indikatoren zu geben. Auch ist kontinuierlich zu überprüfen, ob Indikatoren wirklich die in sie gesetzten Steuerungshoffnungen erfüllen oder nur zur Pflege unnützer „Datenfriedhöfe“ führen. Der IWF unterstreicht diese Herausforderungen in der Bestimmung der Performance-Informationen: *„The biggest challenge in the development of a basic model of performance-based budgeting is keeping this performance information simple, affordable, and usable“* (Robinson and Last 2009, p. 4).

Schließlich ist in einem umfassenden Reformkonzept auch die Frage zu beantworten, wo die ausgewählten SMART-Indikatoren am besten positioniert werden, ob integriert im Haushaltsdokument oder eher in begleitenden Dokumenten.

5.7 Datenverfügbarkeit und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Aus der SMART-Anforderung ergibt sich eine unmittelbare Brücke zur kritischen Umfeldbedingung der Datenverfügbarkeit. Auch wenn sich in der Theorie für die meisten Politikfelder SMART-Indikatoren spezifizieren lassen, schließt sich die Frage nach ihrer aktuellen Verfügbarkeit an. In der Corona-Pandemie ist erneut deutlich geworden, dass es um die zeitnahe Verfügbarkeit vieler entscheidungsrelevanter Daten in Deutschland nicht optimal bestellt ist und fehlende Digitalisierung oder auch extensive Datenschutzauslegungen gravierende Hindernisse darstellen (Riphahn 2022). Digitalisierung im öffentlichen Sektor im Allgemeinen und im Haushaltswesen im Besonderen sind somit hochgradig relevante Umfeldbedingungen für Fortschritte in der Ziel- und Wirkungsorientierung. Besonders bedeutsam ist dabei, dass Verwaltung, Parlament, aber auch Medien und allgemeine Öffentlichkeit auf digitalen

¹⁰ Dies schließt die Nutzung qualitativer Indikatoren nicht aus, wenn diese nachvollziehbar und objektiviert erhoben werden. Qualitative Indikatoren lassen sich in aller Regeln in quantitative Indikatoren überführen (z. B. im Rahmen von Klassifikationen oder einer Skalierung).

Informationssystemen während des gesamten Haushaltsprozesses Zugang zu Performance-Daten erhalten. Systeme, in denen Parlamentarier:innen erst über zeitraubende Anfragen Daten für ihre Entscheidungsgrundlage erhalten (und diese womöglich händisch und „auf Papier“ zusammengestellt werden müssen), müssen heute als Anachronismus gelten, der mit wirkungsorientiertem Entscheiden in „real time“ nicht vereinbar ist.

Eine zweiH-Reformstrategie für den Bundeshaushalt ist im Hinblick auf dieses Thema gut beraten, sorgfältig laufende Offensiven zur Verbesserung der digitalen Dateninfrastruktur zu berücksichtigen und ggfs. auf diese Offensiven aufzusetzen.

5.8 Evaluationssystem und -kultur

Selbst aus der Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Daten erfolgt noch nicht zwingend, dass diese Daten mit überzeugenden Methoden und in einem unparteiischen Evaluationsprozess beurteilt werden. Boockmann et al. (2014) haben wichtige Voraussetzungen für die evidenzbasierte Wirtschaftspolitik benannt und argumentiert, dass Deutschland und andere europäische Länder gegenüber den USA einen erheblichen Nachholbedarf in der Entwicklung einer umfassenden Evaluationskultur aufweisen, auch wenn sicherlich in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte zu verzeichnen waren.

Der Begriff der „Evaluationskultur“ beinhaltet dabei, dass zuallererst ein Grundkonsens bestehen sollte, dass politische Entscheidungen evidenzbasiert erfolgen sollten. Dazu gehören in einem entwickelten System Evaluationen über den gesamten Projektzyklus: erstens Ex-ante-Evaluationen zur Entscheidungsfindung über die Etablierung eines Programms; zweitens durante- (oder Zwischen-)Evaluationen während der Programmlaufzeit, um nachsteuern zu können, und drittens Ex-post-Evaluationen, die nach Abschluss die kurz- und längerfristigen Wirkungen (Outcome und Impact) messen und mit den anfänglichen Zielen abgleichen können. Dafür sind gesetzlich klar und umfassend definierte Evaluationspflichten, die auch in der Praxis befolgt werden, wichtig.

Darüber hinaus ist eine ausgeprägte Evaluationskultur durch hohe methodische Standards und Vorkehrungen gegen verzerrte Evaluationen gekennzeichnet. Hier geht es zum einen um institutionelle Absicherungen der Unabhängigkeit von Evaluationen: Eine rein interne Bewertung von Politik in den für die jeweiligen Programme verantwortlichen Ministerien (womöglich noch durch die unmittelbaren Programmverantwortlichen) ist mit offensichtlichen Gefahren für die Neutralität der Ergebnisse verbunden. Der Einbezug externer Expertise aus Wissenschaft und Beratung ist wünschenswert. Externe Evaluators:innen sollten dabei nicht finanziell in einer Abhängigkeit von einem einzelnen öffentlichen Auftraggeber stehen, um die Gefahr von Gefälligkeitsgutachten zu minimieren. Auch dürfen Vergabe und Abnahme von Projekten in keiner Weise davon abhängen, ob die Ergebnisse politisch opportun erscheinen. Methodisch wünschenswert sind Evaluationen, die auf Basis von Ex-post-Daten, kausale Wirkungen von Politikprogrammen untersuchen.

Bei internen Verwaltungsevaluationen kann das Modell der „drei Verteidigungslinien“ im betriebswirtschaftlichen Controlling und Risikomanagement eine Orientierung geben, wobei die erste Linie auf die Selbstverantwortung des Managements setzt, die zweite Linie vom Finanzcontrolling gebildet wird und die dritte Linie im Audit durch unabhängige Controller außerhalb

der Organisation besteht (Leech and Hanlon 2016). Übertragen auf die Bundesverwaltung würde sich dies auf die Selbstevaluation durch die Programmverantwortlichen (erste Linie), ein mögliches Controlling im Fachministerium (zweite Linie) und auf die Evaluation durch eine außerhalb des Fachministeriums angesiedelte Controlling-Instanz (dritte Linie) beziehen, wobei die Unparteilichkeit von der ersten bis zur dritten Linie ansteigen dürfte.

Weil Evaluationen nicht nur als Grundlage für Entscheider:innen, sondern auch über ihre Wirkungen auf die Öffentlichkeit einen positiven Einfluss ausüben können, ist die Publikation von Evaluationsergebnissen wichtig. Insofern zeichnet sich eine hohe Evaluationskultur auch dadurch aus, dass Evaluationsergebnisse immer auch veröffentlicht werden müssen, gerade auch dann, wenn die Ergebnisse auf einen Misserfolg eines Programms hindeuten. Evaluationsprozesse hinter verschlossenen Türen oder mit nur selektiven Veröffentlichungen würden die Ziel- und Wirkungsorientierung unterlaufen. Ein weiteres Element einer entwickelten Evaluationskultur ist zudem eine systematische Nachverfolgung, wie mit den Empfehlungen von Evaluationen umgegangen wurde. Auf diese Weise ist sicherzustellen, dass Evaluationsberichte nicht einfach als Pflichtübung unbeachtet ins Archiv wandern.

5.9 Ressourcen

Wichtige der zuvor genannten Bedingungen – z. B. digitale Infrastruktur, Ausbildung und Anreize in der öffentlichen Verwaltung, Evaluationskultur – verweisen auf die Frage der für eine zweiH-Weiterentwicklung notwendigen Ressourcen. Selbst wenn sich eine Weiterentwicklung der Ziel- und Wirkungsorientierung aufgrund der damit ausgelösten Effizienzgewinne in der Gesamtbetrachtung selbst finanzieren sollte (und darüber hinaus eine positive „Rendite“ abwirft), ist mit einem solchen Projekt immer auch die Notwendigkeit der Überprüfung von Engpässen verbunden. So stellen insbesondere ein unterentwickeltes E-Government, allgemeine Personalknappheit und insbesondere das Fehlen von Personal mit quantitativen analytischen Kompetenzen Hindernisse für Fortschritte auf dem Weg zu mehr Ziel- und Wirkungsorientierung dar. In diesem Fall ist der gezielte Kapazitätsaufbau auf diesen Gebieten eine weitere wichtige Dimension eines umfassenden Reformansatzes (Ho 2018). „Kapazitätsaufbau“ muss jedoch nicht Personalaufbau bedeuten. Im Wesentlichen geht es hier um die bereits unter Abschnitt 5.5 angesprochene Qualifizierungsaufgabe im Hinblick auf das vorhandene Personal. Insofern es gelingt, zweiH-Know-how immer mehr in die Ausbildung der Bediensteten zu integrieren, sollten sich wesentliche, derzeit noch existierende personelle Engpässe allmählich abmildern. Dennoch muss eine Reformstrategie auch Ideen entwickeln, wie vorläufig noch vorhandene Engpässe überwunden werden können.

Wie in Kapitel 4 dargelegt, will die zweiH einen Zusammenhang zwischen dem Einsatz von öffentlichen Ressourcen und deren Wirkungen herstellen. Für die Aussagekraft solcher Betrachtungen ist es wünschenswert, die eingesetzten „Ressourcen“ möglichst umfassend zu betrachten. Die Betrachtung lediglich der direkten Projektkosten ist dabei in aller Regel zu eng und würde auf eine Unterschätzung der für ein Politikziel eingesetzten Mittel hinauslaufen. Programme werden durch die Verwaltung ausgeführt, dies beinhaltet den Einsatz von Personalressourcen, wobei auch Rückstellungen für Pensionslasten zu berücksichtigen sind. Außerdem werden Investitionsgüter genutzt (Gebäude, IT-Ausstattung), deren Werteverzehr durch die Berücksichtigung von Abschreibungen zu beachten ist. Ein umfassender Kostenbegriff enthält

zudem kalkulatorische Kosten wie die Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Die Folge einer Nichtberücksichtigung dieser Kostenarten ist auch bei sorgfältiger Konstruktion eines zwoH-Systems eine systematische Überschätzung der mit jedem Euro realisierten Wirkungen: Weil die vollen Kosten von Programmen unterschätzt werden, fällt die Kosten-Nutzen-Betrachtung irreführend und zu positiv aus.

Inwieweit für diese Kostentransparenz die umfassende Umstellung von öffentlichen Haushalten ein System der Doppik notwendig ist, ist strittig (Diamond 2002; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016). Unabweisbar ist jedoch auch in Systemen der erweiterten Kameralistik die Notwendigkeit einer entwickelten Kosten- und Leistungsrechnung, welche es erlaubt, den jeweiligen Programmen, als finalen Produkten die vollen Leistungen zuzurechnen.

6 Klassifikation internationaler Ausprägungen

Kapitel 6 und 7 haben das Ziel, einen fundierten Überblick zum Stand der Ziel- und Wirkungsorientierung im internationalen Kontext zu liefern. Das ermöglicht ein besseres Verständnis zur Frage, wie weit das Thema international vorangeschritten ist und welche Unterschiede es bei der Umsetzung der nationalen Strategien gibt. Ein solcher Überblick hilft außerdem, das Zusammenspiel von zwoH und Umfeldbedingungen (z. B. digitale Infrastruktur, Evaluationskultur und Personal) im Sinn der zuvor eingeführten ganzheitlichen Betrachtung zu vertiefen. Des Weiteren liefert ein solcher Überblick erste Hinweise auf Länderbeispiele, die möglicherweise als Best Practices eine Orientierung für Deutschland und den Bundeshaushalt geben können.

Für einen quantitativen Vergleich wird eine Klassifikationssystematik benötigt, welche den Umsetzungsstand von zwoH-Strategien auf nationaler Ebene erfasst und vergleichbar macht. Wie in Abschnitt 4.3 dargelegt, wurde eine einflussreiche Systematik mit den vier Typen „Presentational“, „Performance-Informed“, „Managerial“ und „Direct“ (Box 5) von der OECD entwickelt. Im Rahmen einer Umfrage im Jahr 2018 wurden die OECD-Staaten gebeten, die nationale Situation zur Ziel- und Wirkungsorientierung anhand dieser OECD-Systematik einzuordnen (OECD 2018a) (vgl. Anhang A in 13.1). Demnach lässt sich der deutsche Ansatz als „Presentational Approach“ (Typ 1) beschreiben.

Die sehr allgemein gehaltenen Typendefinitionen offenbaren jedoch bereits, dass es sich bei der OECD-Systematik um einen wenig trennscharfen Klassifikationsansatz handelt. Es ist daher davon auszugehen, dass sich Länder des gleichen zwoH-Typen mitunter deutlich in ihrer Strategie zur Ziel- und Wirkungsorientierung und der Umsetzung derselben unterscheiden (vgl. Diskussion in Abschnitt 4.3 zu den Einschränkungen der OECD-Klassifikation). Das erschwert einen internationalen Vergleich. Im nächsten Schritt wird daher ein, im Vergleich zum OECD-Ansatz detaillierterer, Klassifikationsansatz entwickelt und transparent kommuniziert, der als Grundlage für die folgende international vergleichende empirische Analyse dient.

6.1 Scoring-Modell zur Ziel- und Wirkungsorientierung

Vor dem Hintergrund, dass die OECD-Klassifikation mit den vier zwoH-Typen zwar eine hilfreiche erste Einschätzung bietet, jedoch gleichzeitig wesentliche Unterschiede zwischen den Ländern nicht erfassen kann, stellt dieser Abschnitt einen alternativen Klassifikationsansatz (Scoring-Modell) vor, der die Situation in den Ländern stärker im Detail beleuchtet. Insbesondere werden Aspekte wie die Effektivität der zwoH-Strategien, die Evaluationskultur oder die nationalen Rahmenbedingungen in Form von Hindernissen im Bereich der Ziel- und Wirkungsorientierung miteinbezogen, die in der OECD-Systematik keine Berücksichtigung finden (bei der OECD-Systematik handelt es sich um eine nicht validierte Selbsteinschätzung der Länder in die vier von der OECD vorgeschlagenen Typen). Datengrundlage für diesen Klassifikationsansatz ist wiederum die OECD-Umfrage aus dem Jahr 2018. Darin wurden die Länder nicht nur nach einer Selbsteinschätzung zur Vierer-Systematik der OECD gebeten, sondern haben Auskunft

über eine ganze Reihe von Details zum Stand der Ziel- und Wirkungsorientierung auf zentral-staatlicher Ebene gegeben (OECD 2018b). Aufbauend auf den Antworten wurde für diesen Bericht ein Scoring-Modell entwickelt, um die Situation in den OECD-Staaten quantitativ zu erfassen. Inhaltlich wurden dafür fünf Indikatoren definiert, die wesentliche Aspekte der Ziel- und Wirkungsorientierung abdecken und gleichzeitig durch Fragen in der OECD-Umfrage erfasst sind. Die Einzelindikatoren decken die folgenden fünf Themen ab:

- Zentralität des zwoH-Systems
- Wirksamkeit des zwoH-Systems
- Entwicklung der Indikatorik
- Ausmaß und Unabhängigkeit der Evaluation
- Hindernisse

Nähere Details zu den Einzelindikatoren sind nachfolgend aufgeführt. Die zugrundeliegende Methodik für das Scoring-Modell ist in Box 6 kurz zusammengefasst (Details können Anhang A in 13.1 entnommen werden).

Box 6: Methodik des Scoring-Modells zur Ziel- und Wirkungsorientierung

Für das Scoring-Modell wurden zunächst alle Fragen (insgesamt 44 mit weiteren Teilfragen) der OECD Performance Budgeting Umfrage von 2018 gesichtet und den fünf Einzelindikatoren zugeordnet. Fragen, die inhaltlich nicht die Themen der Einzelindikatoren abdecken, wurden nicht berücksichtigt.

Für jede Frage wurde ein Bewertungssystem eingeführt, das allen Antworten eine Punktzahl zuordnet. Eine höhere Punktzahl steht dabei für die stärkere Ausprägung eines Indikators (z. B. eine vergleichsweise weit entwickelte und umfassende Indikatorik). Daraufhin wurden die Punktzahlen normiert: Für Fragen, bei denen eine Punktzahl größer eins erreicht werden konnte, wurden die erreichten Punkte relativ zur Maximalausprägung auf das Intervall [0,1] normiert. Das arithmetische Mittel über alle Fragen zu einem Indikator bildet dann jeweils den erreichten Score für die fünf Einzelindikatoren. Dieser Score ist durch die verwendete Methodik auf die Skala [0,1] normiert. Ein Land würde mit 1 (0) bewertet, wenn es bei allen Fragen jeweils den höchsten (niedrigsten) Punktwert erreichen würde. Eine Auflistung der verwendeten Fragen ist Anhang A in 13.1 zu entnehmen.

Die fünf Indikatorthemen sind folgendermaßen spezifiziert:

I1) Zentralität des zwoH-Systems: Wie zentral ist das System und sind weite Teile des Zentralstaats erfasst? Existieren richtungsgebende Vorgaben, die zu einem einheitlichen und mitunter standardisierten Vorgehen und damit zu einer breiten Anwendung von zwoH beitragen? Ein höherer Zentralisierungsgrad wird in diesem Score positiv bewertet, weil er helfen kann, einen klaren Rahmen zu schaffen.

I2) Wirksamkeit des zwoH-Systems: Wie effektiv ist das zwoH-System bei der Erreichung verschiedener Ziele? Inwiefern fließen Performance-Informationen in Haushaltsdebatten ein? Welche Auswirkung haben Evaluationsergebnisse (positiv und negativ) auf die Mittelverwendung und -verteilung? Dieser Score gibt somit darüber Auskunft, inwieweit das zwoH-System in den jeweiligen OECD-Staaten bereits Einfluss auf budgetäre Entscheidungen hat.

I3) Entwicklung der Indikatorik: Wie weit entwickelt ist die Indikatorik? Existiert eine einheitliche und zielführende Auswahl beziehungsweise Genehmigung der Indikatoren? Sind die Indikatoren präzise definiert und erfassen sie die relevanten Aspekte? Werden Themen umfangreich abgedeckt? Dieser Score greift somit einige der in Abschnitt 5.6 diskutierten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ziel- und Wirkungsorientierung im Bereich der Indikatorik auf.

I4) Ausmaß und Unabhängigkeit der Evaluation: Wie unabhängig, objektiv und zielführend sind Evaluationen? Werden Evaluationsergebnisse genutzt? Gibt es rechtliche Rahmenbedingungen für Evaluationen (ex-ante, durante oder ex-post), die eingehalten werden müssen oder ist das zweiH-System durch umfangreiche Spielräume für Anpassungen und Interpretationen geprägt? Dieser Score deckt somit Elemente der in Abschnitt 5.8 diskutierten Merkmale einer entwickelten Evaluationskultur ab.

I5) Hindernisse (IKT, Personal, Daten, Gaming): Existieren Hindernisse in den Bereichen IKT (fehlende oder unzureichende Infrastruktur), Personal (mangelnde Personalkapazitäten), Daten (unzureichend genaue oder aktuelle Daten für die Performance-Messung) oder Gaming (Auswahl von Zielgrößen, welche die Leistungserfassung bewusst verzerren)? Dieser Score greift somit zusammenfassend eine Reihe, der in Kapitel 5 diskutierten, kritischen Umfeldbedingungen auf.

Gesamtindikator: Der Gesamtindikator umfasst alle fünf Einzelindikatoren. Diese werden ungewichtet zu einem Gesamtindikator aggregiert. Die ersten vier Indikatoren fließen dabei als „Positivindikatoren“ unverändert in den Gesamtindikator ein. Der Einzelindikator I5 zu den Hindernissen wurde für die Berechnung des Gesamtindikators neu skaliert, sodass ein niedriger Wert für eine reibungslosere Umsetzung von Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt steht. Da die Stärke des Scoring-Modells der detaillierte Blick auf die fünf einzelnen Themenbereiche ist, wird der Fokus in den nachfolgenden vergleichenden empirischen Analysen auf den fünf Einzelindikatoren und weniger auf dem Gesamtindikator liegen.

6.2 Gegenüberstellung mit den Länderselbsteinschätzungen nach der OECD-Klassifikation

Nachfolgend werden die Ergebnisse des Scoring-Modells mit der Einteilung der OECD-Staaten in die vier OECD-Typen zur Ziel- und Wirkungsorientierung verglichen (vgl. **Abbildung 5**). Das liefert auf der einen Seite Aufschluss darüber, inwieweit die beiden Klassifikationssysteme übereinstimmende Ergebnisse präsentieren. Auf der anderen Seite wird durch die Gegenüberstellung die Heterogenität zwischen Ländern des gleichen OECD-Typen sichtbar.

Für die beiden Einzelindikatoren 1 (Zentralität) und 2 (Wirksamkeit) sowie für den Gesamtindikator zeigt **Abbildung 5** weitestgehend übereinstimmende Ergebnisse für das Scoring-Modell und die OECD-Klassifikation. Länder, die in diesen Themenbereichen laut Scoring-Modell vergleichsweise weit sind, sind auch einem höheren OECD-Typen zugeordnet. Gleichzeitig bestehen jedoch deutlich erkennbare Unterschiede zwischen Ländern des gleichen OECD-Typen, wenngleich diese Heterogenität im Vergleich mit den anderen Einzeldiagrammen in **Abbildung 5** relativ gering ausfällt.

Bei den drei übrigen Einzelindikatoren 3 (Indikatorik), 4 (Ausmaß und Unabhängigkeit der Evaluation) und 5 (Hindernisse) bestehen häufig große Unterschiede zwischen den Ländern des gleichen OECD-Typen. Der Einzelindikator zur Indikatorik (**Abbildung 5c**) zeigt des Weiteren, dass auch Länder wie Island, Finnland oder Kanada, die laut Selbsteinschätzung in die OECD-Klassifikation Vorreiter beim Thema zwoH sind, noch großes Verbesserungspotential im Bereich der einheitlichen und zielführenden Auswahl beziehungsweise Genehmigung der Performance-Indikatoren haben. Beim Indikator Hindernisse (**Abbildung 5e**) sticht Kanada als Negativbeispiel hervor. Das Land berichtet in seiner Fortschrittlichkeit vor allem von Hindernissen in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), Personal und Daten. Auf das Beispiel Kanada wird im nachfolgenden Abschnitt 8.2.1 noch im Detail eingegangen. Nicht zuletzt zeigt **Abbildung 5**, dass keines der Länder in die höchste OECD-Kategorie der „direkten Wirkungsorientierung“ mit einem festen Zusammenhang von Performance und Budgetallokation (Typ 4) eingruppiert ist. Dies unterstreicht die Zweifel (vgl. Abschnitt 4.3), ob dieser Typus tatsächlich ein realistisches Entwicklungsziel darstellt.

Insgesamt zeigt die Gegenüberstellung der beiden Klassifikationsansätze einen positiven Zusammenhang zwischen den fünf Einzelindikatoren aus dem Scoring-Modell und der Länder-Selbsteinordnung in die vier OECD-Typen. Die einzelnen Streudiagramme offenbaren dabei, dass es große Unterschiede zwischen Ländern innerhalb einer OECD-Kategorie gibt, sodass die OECD-Klassifikation lediglich als grobe Einordnung dienen kann. Das entwickelte Scoring-Modell bietet in diesem Kontext ein detaillierteres Bild zur Ziel- und Wirkungsorientierung in den OECD-Staaten. Die identifizierten Unterschiede zwischen den Ländern finden in der nachfolgenden vergleichenden empirischen Analyse Berücksichtigung und ermöglichen einen detaillierten Vergleich.

Ein kurzer Blick auf die Position Deutschlands bestätigt schließlich, dass sich das Land im Bereich zwoH trotz vieler Entwicklungen in Richtung Ziel- und Wirkungsorientierung immer noch in einem eher frühen Stadium befindet. Bei den ersten drei Indikatoren zur Zentralität des zwoH-Systems, der Wirksamkeit des zwoH-Systems und der Entwicklung der Indikatorik weist Deutschland vergleichsweise niedrige Werte im Bereich 0,3 bis 0,45 auf der Skala von 0 bis 1 des Scoring-Modells auf. Ein günstigeres Bild zeichnet sich in **Abbildung 5d** zum Ausmaß und der Unabhängigkeit von Evaluationen ab. Bei diesem Thema steht Deutschland vergleichsweise gut da. Mit einem Durchschnittswert von lediglich 0,47 (DE: 0,58) besteht hier jedoch für alle betrachteten OECD-Staaten noch Handlungsbedarf. Bei Indikator 5 zu den Hindernissen liegt Deutschland schließlich im Mittelfeld und weist sogar etwas weniger Hindernisse im Kontext der zwoH auf als der Durchschnitt. Da das Vorliegen von Hindernissen jedoch unweigerlich an die Fortschrittlichkeit und Ausgestaltung der nationalen zwoH-Strategie gebunden ist, sind niedrige Werte für Indikator 5 nicht automatisch positiv zu bewerten. Erst die Berücksichtigung der Umfeldbedingungen erlaubt eine Gesamteinschätzung. Die bisher vergleichsweise geringe Konzentration auf zwoH in Deutschland mag vor diesem Hintergrund ein Grund für den relativ geringen Wert für Indikator 5 sein.

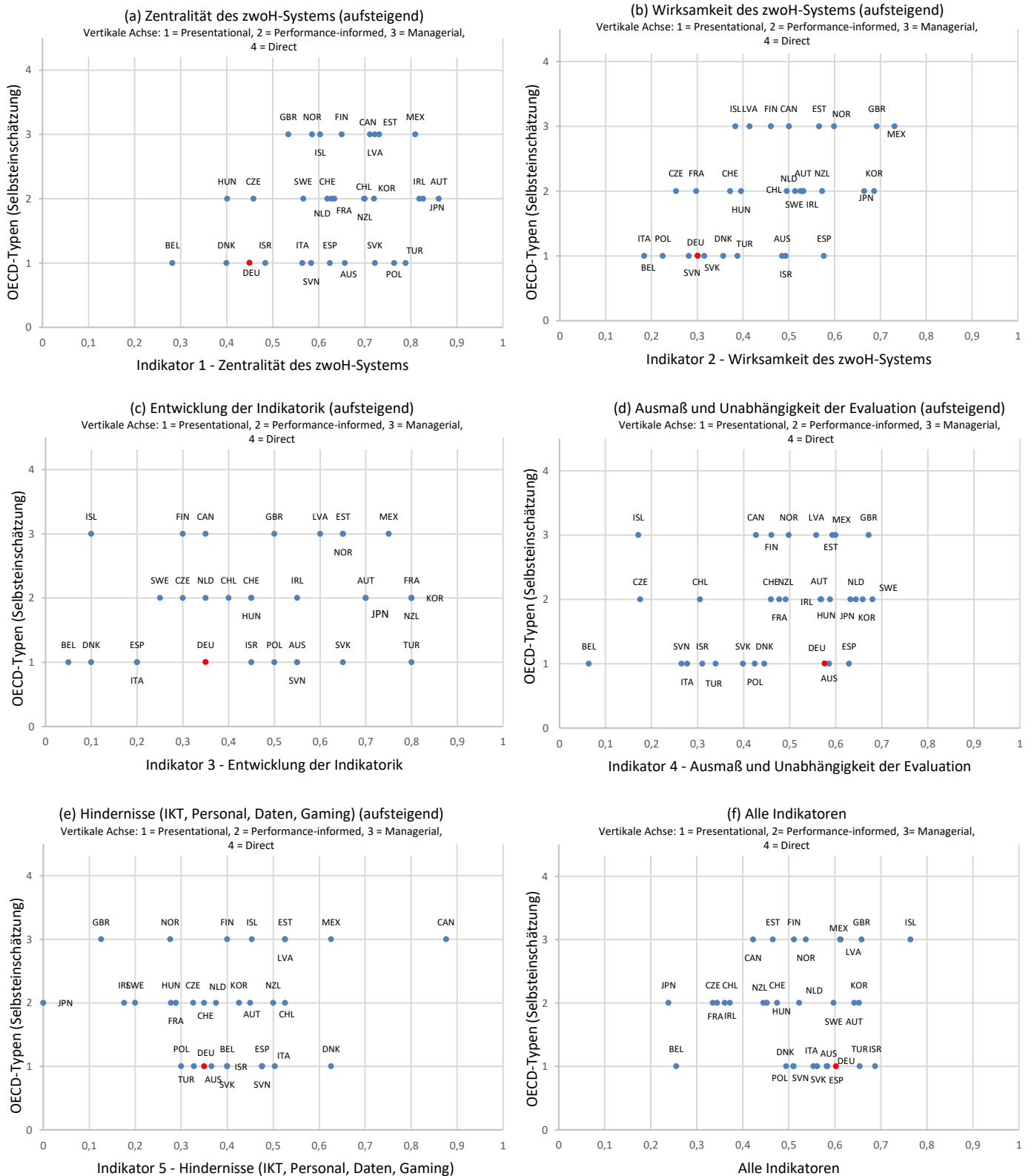


Abbildung 5: Streudiagramm – Länderselbsteinschätzung nach den vier OECD-Typen und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Bei der Einordnung in die vier OECD-Typen (vertikale Achse) handelt es sich um eine Selbsteinschätzung der Länder. Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a)

7 Internationale vergleichende empirische Analyse

In diesem Kapitel wird der Zusammenhang zwischen Ziel- und Wirkungsorientierung und nationalen Charakteristika empirisch untersucht. Diese Analyse verfolgt das Ziel, Hinweise auf den Beitrag der zweiH für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors zu finden. Eine Korrelation zwischen dem Entwicklungsstand der Ziel- und Wirkungsorientierung auf der einen Seite und der Effizienz- oder Fiskalindikatoren auf der anderen kann als Indiz für den Nutzen einer solchen Reform gewertet werden.

Methodisch werden für die vergleichende empirische Analyse einfache Korrelationen berechnet. Dies erlaubt Aussagen darüber, ob ein statistischer Zusammenhang zwischen einer ausgeprägten Ziel- und Wirkungsorientierung und beispielsweise der Effizienz im öffentlichen Sektor besteht. Aussagen zu kausalen Zusammenhängen wie etwa, dass eine stärkere Ziel- und Wirkungsorientierung einen direkten Einfluss auf die Effizienz im öffentlichen Sektor hat, sind basierend auf den Korrelationsanalysen hingegen nicht ohne weiteres möglich. Für eine anschauliche Wiedergabe der Ergebnisse werden die einzelnen Auswertungen in Form von Streudiagrammen präsentiert. Dadurch werden sowohl der allgemeine statistische Zusammenhang als auch die Lage in den einzelnen Ländern unmittelbar sichtbar.

7.1 Effizienzmaße

Für eine erste Gegenüberstellung von nationaler Ziel- und Wirkungsorientierung und Performance im öffentlichen Sektor wird der Effizienz-Aspekt untersucht. Dazu wird auf die Ergebnisse eines wissenschaftlichen Artikels von Afonso und Koautoren zurückgegriffen, die sich der herausfordernden Aufgabe der Berechnung von Effizienz-Scores für eine Reihe von OECD-Ländern angenommen haben (Afonso et al. 2022). Herausfordernd ist dies mitunter deshalb, da die Messung von Effizienz bei der Bandbreite an öffentlichen Aufgaben nicht trivial ist und eine international vergleichbare Datenbasis zu Input- und Output-Faktoren für den öffentlichen Sektor verfügbar sein muss.

Mittels etablierter statistischer Methoden und unter Rückgriff auf mehrere Datenquellen haben Afonso et al. (Afonso et al. 2022) unter anderem für das Jahr 2018 Effizienz-Scores für 31 OECD-Staaten berechnet, die eine Gegenüberstellung mit dem Scoring-Modell zur Ziel- und Wirkungsorientierung für 2018 ermöglichen. Die Methodik und Datenbasis sind in Anhang A in 13.1 näher beschrieben. Zusammenfassend ist der Grundgedanke hinter dem methodischen Ansatz, basierend auf verschiedenen beobachtbaren Input- und Output-Niveaus, eine Effizienzgrenze („efficient frontier“) zu berechnen, welche die Länder bestmöglich kombiniert. Der Effizienz-Score eines jeden Landes lässt sich anschließend von der Distanz der nationalen Input- beziehungsweise Output-Niveaus zur Effizienzgrenze ableiten.

Die Gegenüberstellung mit den fünf Einzelindikatoren zeigt, dass zwischen der Zentralität des zweiH-Systems (**Abbildung 6a**), der Entwicklung der Indikatorik (**Abbildung 6c**) und dem Vorhandensein von Hindernissen im Kontext der Ziel- und Wirkungsorientierung (**Abbildung 6e**) kein oder nur ein geringer statistischer Zusammenhang mit der Effizienz im öffentlichen Sektor

besteht. Eine deutlich positive Korrelation ist hingegen in **Abbildung 6b** zur Wirksamkeit des zweiH-Systems dokumentiert. Dieser Indikator misst, wie effektiv das zweiH-System bei der Erreichung verschiedener Ziele ist und inwiefern Performance-Informationen in Haushaltsdebatten einfließen. Den Ergebnissen nach sind Länder, die bei diesen Themen vergleichsweise weit sind, auch besonders effizient in der Verwendung öffentlicher Mittel. Das kann als positive Nachricht verstanden werden, da Investitionen in die Ziel- und Wirkungsorientierung demnach womöglich auch die effiziente Mittelverwendung verbessern. Ob dies tatsächlich zutrifft, müssen jedoch weitere Studien mit kausalem Identifikationsdesign zeigen. Eine ähnliche Schlussfolgerung legt **Abbildung 6d** nahe. Auch hier besteht eindeutig ein positiver Zusammenhang zwischen Ziel- und Wirkungsorientierung und Effizienz, wobei der Fokus hier auf dem Ausmaß und der Unabhängigkeit von Evaluationen liegt. Dieses Ergebnis deckt sich mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Thema Evaluationskultur, wonach eine größere Unabhängigkeit bei der Performance-Messung zu einer konsequenteren und zielführenderen Umsetzung führt (vgl. auch die Diskussion in Abschnitt 5.8).

Um die Effizienz des öffentlichen Sektors etwas mehr im Detail beleuchten zu können, wird im nächsten Schritt auf die Daten von Afonso and Kazemi (2016) zurückgegriffen. Die Autoren berechnen in ihrer Studie nach der gleichen Methode wie in dem Artikel von Afonso et al. (2022) Effizienz-Scores für eine etwas kleinere Stichprobe von 20 OECD-Ländern als Durchschnitt über den Zeitraum 2009 bis 2013 (vgl. Anhang A in 13.1). Der wesentliche Unterschied zum aktuelleren Artikel aus dem Jahr 2022 ist, dass Effizienz-Scores für einzelne Politikbereiche berechnet wurden.

Da der Vergleich von Effizienz-Scores für das Jahr 2009 mit der Situation zur Ziel- und Wirkungsorientierung in den einzelnen Ländern zum Zeitpunkt 2018 einige Probleme mit sich bringen würde, wurde das Scoring-Modell für 2018 (vgl. Abschnitt 6.1) auch auf die OECD-Umfrage zum Performance Budgeting aus dem Jahr 2011 angewendet. Da die Fragen aus der 2011er Umfrage jedoch ein Stück weit anders formuliert waren beziehungsweise mitunter andere Teilaspekte adressiert haben, konnten lediglich Scores für die beiden Einzelindikatoren I1 (Zentralität des zweiH-Systems) und I5 (Hindernisse (IKT, Personal, Daten, Gaming)) erstellt werden (vgl. Anhang B in 13.2). Die Effizienz-Scores für die vier Politikbereiche unterscheiden sich teilweise deutlich weniger zwischen den Ländern, als die Effizienz-Scores zum öffentlichen Gesamthaushalt. Des Weiteren sind die Korrelationen meist gering, was darauf zurückzuführen sein könnte, dass für 2011 nur die Indikatoren I1 (Zentralität des zweiH-Systems) und I5 (Hindernisse (IKT, Personal, Daten, Gaming)) ausgewertet werden können und diese bereits in der Analyse in **Abbildung 6** keine nennenswerten Korrelationen zeigen. Eine Ausnahme ist die Auswertung zur Effizienz im öffentlichen Gesundheitswesen und der Gegenüberstellung mit der Zentralität des zweiH-System. Hier ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von + 0,37 (**Abbildung 12** in Anhang B in 13.2). Die Effizienz-Scores der betrachteten Länder befinden sich jedoch ausnahmslos auf einem sehr hohen Niveau, sodass die Zentralität des nationalen zweiH-Systems kein differenzierender Faktor ist.



Abbildung 6: Streudiagramm – Effizienz des Öffentlichen Sektors und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Effizienz-Score (vertikale Achse): ein Wert von 0,8 ist so zu interpretieren, dass ein Land mit diesem Wert bei gleichbleibendem Input-Niveau 20 % ($= 1 - 0,8$) mehr Output generieren könnte (Afonso et al. 2022). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

7.2 Fiskalindikatoren

In diesem Abschnitt werden die wesentlichen Ergebnisse der weiteren vergleichenden empirischen Analyse zusammengefasst. Das betrifft die Auswertungen zum Haushaltssaldo sowie die Pro-Kopf-Ausgaben für verschiedene Politikbereiche, klassifiziert nach einer international vergleichbaren Systematik, die als Classification of Functions of Government (COFOG) bekannt ist. Die Datenbasis inklusive Quellenangaben sind für die jeweiligen Variablen in Anhang A in 13.1 zu entnehmen.

Die Analyse zu den Fiskalindikatoren unterscheidet sich insofern von den vorangegangenen empirischen Vergleichen, als nicht unmittelbar ersichtlich ist, ob von einer positiven oder negativen Korrelation zwischen Ziel- und Wirkungsorientierung und den einzelnen Fiskalindikatoren auszugehen ist. Eine stärkere Fokussierung auf die Wirkung, die mittels öffentlicher Ressourcen erzielt wird, kann je nach bisherigem Stand der Zielerreichung, der Effektivität der gewählten Politikmaßnahmen oder auch je nach Ausgabenfeld zu einer Erhöhung oder Verringerung des Pro-Kopf-Budgets führen. Demnach haben die Auswertungen zu den Fiskalindikatoren einen stark explorativen Charakter.

Abbildung 12 bis **Abbildung 24** in Anhang B in 13.2 dokumentieren die einzelnen Streudiagramme zur Gegenüberstellung mit dem Scoring-Modell zur Ziel- und Wirkungsorientierung. Die Korrelationen zwischen dem Haushaltssaldo und den fünf Einzelindikatoren zur Ziel- und Wirkungsorientierung sind relativ gering. Eine Ausnahme ist **Abbildung 14a** zur Zentralität des zweiH-Systems, welche eine negative Korrelation von -0,28 dokumentiert. Dieser Wert ist allerdings zum Großteil von Luxemburg getrieben, das mit einem Haushaltsüberschuss von über 2 % des BIP (Durchschnitt für 2017 bis 2019) vergleichsweise gut dasteht, jedoch kaum zentrale Vorgaben und Richtlinien zur Ziel- und Wirkungsorientierung aufweist. Demnach besteht nur ein geringer und teilweise leicht negativer Zusammenhang zwischen dem Haushaltssaldo und der Ziel- und Wirkungsorientierung auf zentralstaatlicher Ebene.

Für die zehn Ausgabenbereiche nach Politikfeld zeigt sich in einigen Fällen eine negative Korrelation zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben und der Ziel- und Wirkungsorientierung. Das trifft insbesondere auf die Ausgabenbereiche „Allgemeine öffentliche Leistungen“, „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ sowie „Freizeit, Kultur und Religion“ zu. Mehr Ziel- und Wirkungsorientierung geht in diesen drei Bereichen mit tendenziell niedrigeren Pro-Kopf-Ausgaben im internationalen Vergleich einher. Im Gegensatz dazu ist für die Politikfelder „Verteidigung“ sowie „Gesundheit“ meist eine positive Korrelation zu beobachten. Mehr Ziel- und Wirkungsorientierung geht in diesen beiden Bereichen daher mit tendenziell höheren Pro-Kopf-Ausgaben einher. Zuletzt sind für die Politikfelder „Wirtschaftliche Angelegenheiten“, „Umweltschutz“, „Wohnen und lokale Angebote“, „Bildung“ und „Soziale Sicherung“ keine konsistenten

Korrelationen zu beobachten, die auf einen allgemeingültigeren Zusammenhang hindeuten würden.

Insgesamt hat die vergleichende empirische Analyse einige der erwarteten Zusammenhänge offengelegt – etwa zur Effizienz im öffentlichen Sektor (höhere Effizienz bei höherer Wirksamkeit des zweiH-Systems). Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die dokumentierten Zusammenhänge häufig nicht besonders stark ausgeprägt sind. Das führt zu der Schlussfolgerung, dass die Ziel- und Wirkungsorientierung in den betrachteten Ländern, gemessen durch das Scoring-Modell, nur einen geringen Einfluss auf die Performance eines Landes hat. Gleichzeitig wird in den Auswertungen deutlich erkennbar, dass bisher kein Land die Ziel- und Wirkungsorientierung vollumfänglich umgesetzt hat. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die nationale Ziel- und Wirkungsorientierung mit einer zunehmend breiteren Umsetzung in den öffentlichen Haushalten an Einfluss sowohl auf die Performance als auch auf die Durchsetzungskraft der Politikmaßnahmen gewinnen wird.

8 Länderfallstudien und Best Practices

8.1 Vorgehensweise

Nach der international vergleichenden Analyse erfolgt im nächsten Schritt die Fokussierung auf die zweiH-Systeme ausgewählter OECD-Länder und deutscher Bundesländer. Die Fallstudienanalyse erlaubt eine deutlich detailliertere Betrachtung der Systemdetails. Ein Erkenntnisziel ergibt sich aus der Aufgabe dieser Studie, für den Bundeshaushalt ein Reformkonzept zur Fortentwicklung der Ziel- und Wirkungsorientierung zu erarbeiten. Zu diesem Zweck werden auf Basis der Fallstudien einige „Best Practices“ identifiziert. Dabei handelt es sich um institutionelle Lösungen, die sich im internationalen Vergleich als relativ überzeugend darstellen und für eine deutsche Reformstrategie eine wichtige Beispielfunktion übernehmen könnten, auch wenn sie dabei möglicherweise für die deutschen Umfeldbedingungen zu adaptieren wären.

Die Auswahl der Länder für die detaillierten Fallstudien erfolgte mit Blick auf die Identifikation von Ländern, aus denen sich für Deutschland relevante Best Practices ableiten lassen können. Somit sollten zum einen Länder identifiziert werden, welche in der zweiH besonders fortschrittlich waren, zum anderen auch Länder, welche strukturelle Ähnlichkeiten mit dem deutschen System aufweisen. Im Ergebnis dieses Findungsprozesses, auch mit Absprache des Auftraggebers, wurden zwei angelsächsisch geprägte Länder mit einer stark ausgeprägten Ziel- und Wirkungsorientierung identifiziert: das Vereinigte Königreich und Kanada. Mit den Niederlanden und Österreich wurden zwei weitere Länder identifiziert, welche neben einer direkten geographischen Nachbarschaft mit Deutschland vor allem durch ähnliche institutionelle Rahmenbedingungen hervorstechen. Schließlich hat sich die Studie noch mit drei Bundesländern aus Deutschland (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen) befasst, welche alle durch mehrfache Reformbestrebungen hinsichtlich einer zweiH auffielen. Im Ergebnis bilden diese Länderfallstudien ein umfangreiches Informationsgerüst, um für Deutschland relevante Best Practices abzuleiten.

8.2 OECD-Länderportraits

8.2.1 Kanada

Das öffentliche Ausgabesystem Kanadas legt seit langem großen Wert auf regelmäßige Evaluationen von wichtigen Programmen. Hierzu gab es viele Reformvorhaben, die letzten großen Reformen erfolgten im Jahr 2016 mit der „Policy on Results“-Verordnung und im Jahr 2019 mit dem „Impact Assessment Act“. Im kanadischen System sind besonders das ausgeprägte Evaluationssystem, die detaillierten Wirkungskennzahlen, sowie Ex-ante-„Impact Assessments“ nennenswert.

Ein wesentliches Merkmal des kanadischen öffentlichen Sektors ist die ausgeprägte Evaluationskultur. Hierbei wird grundsätzlich zwischen „Evaluations“ und „Internal Audits“ unterschieden. Internal Audits zielen auf die rechtmäßige Nutzung der Gelder ab, und werden meistens intern durch eine zentrale Instanz innerhalb des Ministeriums durchgeführt (in manchen Fällen auch vom Auditor General, vgl. Bundesrechnungshof). Evaluationen hingegen messen, inwiefern ein gegebenes Programm zur Erreichung des beabsichtigten politischen Ziels beigetragen hat. Solche Evaluationen werden extern beauftragt (dazu gibt es viele spezialisierte Firmen), müssen eine Reihe von Qualitätskriterien einhalten und enthalten konkrete Verbesserungsvorschläge. Hierbei müssen Ausgabenprogramme regelmäßig (meist alle fünf Jahre) evaluiert werden und bei der Neuaufsetzung eines Programms muss eine Evaluationsstrategie mit vorgestellt werden. Im Übrigen ist jedes Ministerium verpflichtet, eine übergeordnete Evaluationsagenda aufzustellen, nach der in regelmäßigen Abständen wichtige Programme evaluiert werden.

Mit der „Policy on Results“-Verordnung aus dem Jahr 2016 wurde der Einsatz von Wirkungskennzahlen in zentralen ministeriellen Dokumenten vorangetrieben. Jedes Ministerium muss zum Anfang des Finanzjahres ein „Departmental Plan“ und zum Ende ein „Departmental Results Report“ veröffentlichen. Diese Dokumente enthalten konkrete Wirkungsindikatoren, welche die Erreichung vorab definierter Wirkungsziele messen. Diese vielen und sehr detaillierten Indikatoren, allein im Finanzjahr 2021–2022 waren es 2.698 verschiedene, müssen bestimmte Qualitätskriterien erfüllen und die Datengrundlage muss vorab definiert werden. Allerdings ist die tatsächliche Messung von Outcomes versus Inputs in den Indikatoren sehr heterogen und hängt unter anderem von der Datenverfügbarkeit zu einem gegebenen Thema ab. Die Aufstellung der Indikatoren steht vor dem Zielkonflikt, zum einen möglichst nachprüfbar Zielmarken zu haben, zum anderen aber Handlungsfreiräume der Ministerien nicht einzuschränken. Zusätzlich zu den Indikatoren enthalten die Dokumente unter dem Stichwort „Gender Based Analysis Plus“ Angaben dazu, inwiefern sich Maßnahmen auf Geschlechter und weitere Diversitätsmerkmale auswirken. Außerdem müssen Ministerien darin erklären, inwiefern sie die Sustainable Development Goals (SDGs) mittragen.

Ein weiterer relevanter Punkt aus dem kanadischen System sind neu eingeführte Ex-ante-Analysen unter dem Stichwort „Impact Assessments“. Darin werden Politikvorhaben vorab hinsichtlich ihrer erwarteten Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen und Lebensbereiche analysiert. So werden Auswirkungen nach Geschlecht, Alter, Einkommen, Stadt-/Land-Bevölkerung unterschieden sowie Lebensbereiche wie Wohlstand, Gesundheit und Umwelt definiert.

Außerdem betreibt Kanada, ähnlich wie das Vereinigte Königreich, ein Übersichtsbudget, welches nach Politikfeldern gegliedert ist. Dazu kommt ein weiteres klassisches, nach Ministerien aufgeteiltes Budget („Main Estimates“). In der praktischen Regierungsarbeit erweist es sich jedoch als schwierig, eine genaue Zuordnung von Programmen im Übersichtsbudget zum detaillierten Budget vorzunehmen.

Das Treasury Board mit dem dazugehörigen Treasury Board Secretariat überwacht den gesamten Budget- und Ausgabeprozess und begutachtet u. a. die Evaluationsstrategien der Ministerien. Das Finanzjahr in Kanada läuft vom 1. April bis zum 31. März. Im allgemeinen Buchungssystem stützt sich Kanada auf die Doppik, wobei die detaillierten Main Estimates in einem modifizierten kameralistischen System angegeben werden. In der Selbstdarstellung Kanadas sieht es sich dem „Managerial Performance Approach“ zugehörig.

Kanada wurde als Fallstudie vor allem wegen des Vorbildcharakters in der OECD bezüglich der Umsetzung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung ausgewählt. Obwohl das Land aufgrund des angelsächsisch geprägten politischen Systems teilweise deutlich unterschiedliche Verwaltungsstrukturen aufweist, sind die allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten hinsichtlich des Entwicklungsstands und der Bevölkerung gut mit Deutschland vergleichbar.

8.2.2 Niederlande

In den Niederlanden gab es seit der Ausbreitung des New Public Managements immer wieder Ansätze der zwoH, so bereits mit der Einführung von sog. „W-Fragen“ im Budget im Jahr 1999. Diese Ansätze wurden häufig reformiert (zuletzt 2022), wobei die „Verantwortungsvolle Budgetierung“-Verordnung den Grundstein des jetzigen Systems bildet. Zu den Hauptmerkmalen des niederländischen zwoH-Systems gehören ein prägnanter Budgetzyklus, häufige und stichhaltige Evaluationen sowie detaillierte Abschlussberichte der Ministerien.

Der Budgetzyklus in den Niederlanden spielt in der Umsetzung der Ziel- und Wirkungsorientierung eine besondere Rolle. Obwohl die meisten Länder ähnliche zyklische Elemente in der Planung und Durchführung des Budgets vorweisen, sind in den Niederlanden bestimmte Termine besonders öffentlichkeitswirksam gestaltet. Nach umfangreichen vorbereitenden Terminen wird im September unter dem Titel des „Prinztags“ das Budget feierlich dem Parlament vorgestellt. Jeden Mai hingegen muss die Regierung am „Verantwortungstag“ dem Parlament einen Abschlussbericht vorlegen, welcher die Aktivitäten der Regierung in der vorangegangenen Periode beschreibt. Beide Termine sind fest im holländischen Kalender verankert und werden medial stark aufgegriffen. Die dadurch entstandene öffentliche Bühne verleiht den zwoH-Ansätzen besonderes Gehör.

Ein weiterer integraler Bestandteil der Ziel- und Wirkungsorientierung in den Niederlanden stellt die häufige Durchführung umfangreicher Evaluationen dar. Bereits im Budgetdokument ist eine strategische Evaluationsagenda verankert, in der jedes Ministerium die bereits durchgeführten und geplanten Evaluationen aufzeigen muss. Diese müssen bestimmte Qualitätskriterien erfüllen, welche vom Finanzministerium in Leitfäden und Schulungen verbreitet werden. Zu den Evaluationen gehören Ex-ante-, Durante-, und Ex-post-Evaluationen und es müssen zwingend externe Expert:innen mit eingebunden werden. Die Evaluationstätigkeit ist für jedes Ministerium verpflichtend und es gibt eine zentrale Website, welche alle Evaluationsberichte in einer klaren Strukturierung veröffentlicht.

Bei der Wirkungsindikatorik betreiben die Niederlande einen auf Freiwilligkeit der Ministerien aufbauenden Ansatz. Die Ministerien können selbst entscheiden, ob sie Indikatoren einsetzen möchten. Viele führen stichhaltige (oft dem SMART-Ideal entsprechende) Indikatoren direkt im Budget auf, aber bei weitem nicht alle. Ein weiterer Aspekt der zwoH betrifft die Berichtspflichten der Ministerien. Am Ende des Jahres muss jedes Ministerium einen „Jahresbericht und Schlussakte“ vorlegen, welcher vom Rechnungshof einem verpflichtenden Controlling unterzogen wird. Das Finanzministerium erstellt daraus einen übergeordneten Bericht, welcher am bereits erwähnten Verantwortungstag dem Parlament vorgelegt und dort diskutiert wird.

In der Eigeneinschätzung betreiben die Niederlande einen „Performance-informed Approach“ in der Ziel- und Wirkungsorientierung. Im Gegensatz zu den meisten vom NPM geprägten Ländern nutzt die Niederlande ein kameralistisches Buchungssystem und es gibt zurzeit keine Bestrebungen zu einem Wechsel hin zur Doppik.

Die Auswahl der Niederlande erfolgte vor allem aufgrund seiner Vorreiterrolle in der Umsetzung von zwoH-Ansätzen sowie der Tatsache, dass diese in einem kameralistischen Buchungssystem eingebettet sind. Darüber hinaus zeichnet sich das direkte Nachbarland zu Deutschland durch eine hohe Ähnlichkeit in der Struktur der Wirtschaft und Bevölkerung aus.

8.2.3 Österreich

Die Ziel- und Wirkungsorientierung in Österreich ist seit mehrstufigen Reformen in den Jahren 2009 und 2013 fest im Haushaltssystem verankert. Die wesentlichen Bestandteile der zwoH in Österreich umfassen eine eigene Institution zur Ziel- und Wirkungsorientierung (die „Wirkungscontrollingstelle des Bundes“), die Aufstellung von klar definierten Wirkungszielen mit quantitativen Indikatoren direkt im Haushalt sowie thematisch eng definierte Spending Reviews mit quantitativen Analysen.

Die treibende Kraft hinter der zwoH in Österreich ist die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundes (WCS), welche alle Aspekte der Ziel- und Wirkungsorientierung überwacht und qualitätssichernde Maßnahmen durchführt. Eine Aufgabe besteht in der Aufarbeitung der für die Ziel- und Wirkungsorientierung notwendigen Leitlinien und die Durchführung von Schulungen für die Erstellung von Indikatoren in den Fachressorts. Daneben wirkt die WCS beratend und gibt Ministerien Feedback zu den gewählten Indikatoren. Letztlich übt die WCS wichtige Kontrollfunktionen zur zwoH aus. Alle Ministerien müssen immer bis zum 31. Mai eines Jahres einen Bericht über das vorangegangene Haushaltsjahr einreichen und die WCS legt immer zum 31. Oktober dem Parlament einen zusammenfassenden Bericht zur Ziel- und Wirkungsorientierung vor.

Der zentrale Mechanismus zur Durchsetzung der Ziel- und Wirkungsorientierung in Österreich besteht aus detaillierten quantitativen Indikatoren, welche direkt im zentralen Haushaltsdokument integriert sind. Der österreichische Haushalt besteht aus 32 Einzelplänen, welche in Ministerien zusammengefasst sind. Für jeden Einzelplan werden bis zu fünf übergeordnete Wirkungsziele definiert, deren Auswahl fachlich begründet werden muss (Beispiel aus dem Verkehrsressort: „Sicherung der Mobilität von Menschen und Gütern unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit“). Für jedes dieser Wirkungsziele werden mehrere quantitative Indikatoren mit aktuellen Ist- und erhofften Sollzuständen erstellt (Beispiel: „Anteil schadstoffarmer Lastkraftwagen (LKW) an der Gesamtfahrleistung“). Diese Indikatoren müssen eigens erstellte „CLEVER“-Qualitätskriterien erfüllen und dürfen nicht budgetgetrieben sein, d. h. sie dürfen sich nicht direkt aus dem Haushalt ableiten (z. B. x % des Haushalts). Schließlich werden die Indikatoren und deren Erreichung mit einem einfach verständlichen Ampelsystem auf der Website der WCS publik gemacht.

Zum institutionellen Umfeld der Ziel- und Wirkungsorientierung in Österreich ist vor allem das im Jahr 2013 eingeführte doppelte Buchungssystem erwähnenswert sowie eine bereits im Jahr 1999 eingeführte „Flexibilisierungsklausel“, welche Ministerien mehr Freiraum bei der

Nutzung ihres Haushalts erlaubt, z. B. Einbehaltung von Mehrergebnissen. Darüber hinaus führt Österreich thematisch eng definierte Spending Reviews mit einem Fokus auf quantitativen Analysen zur Wirkung der Staatsausgaben in einem bestimmten Politikbereich durch. Schließlich gibt es in Österreich noch die unabhängige Institution des Budgetdienstes, welche im Auftrag des Parlaments eigene Analysen zu den Staatsausgaben, inklusive der Ziel- und Wirkungsorientierung, durchführt. Laut der Selbsteinschätzung Österreichs gehört es zur OECD-Kategorie „Performance-informed“.

Österreich stellt als direktes Nachbarland mit gleicher Sprache und großen Parallelen in der Verwaltungsstruktur einen offensichtlichen Vergleichskandidaten zu Deutschland dar. Darüber hinaus war Österreich stets Vorreiter bei vielen Ansätzen der Ziel- und Wirkungsorientierung, insbesondere bezüglich des Aufbaus von Indikatoren.

8.2.4 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich nimmt bereits seit den 1990er-Jahren eine Vorreiterrolle bei Ansätzen des New Public Managements ein und hat somit auch die Ziel- und Wirkungsorientierung am Anfang der 2010er-Jahre stark vorangetrieben. Besonders erwähnenswerte Merkmale des britischen Systems sind kurze Übersichtsbudgets in der Programmlogik, detaillierte Wirkungskennzahlen, welche in einem Ressort-übergreifenden Prozess erstellt werden, und eine ausgeprägte Controlling- und Evaluationskultur.

Das zentrale Budgetdokument im Vereinigten Königreich ist relativ kurz (ca. 110 Seiten) und enthält nur eine rudimentäre globale Auflistung der Staatsausgaben nach Ministerien. Der überwiegende Teil des Dokuments widmet sich der Einteilung der Staatsausgaben in übergeordnete Politikfelder, welche meistens mehrere Ministerien umfassen. Zusätzlich zu diesem Überblicksbudget gibt es noch ein detailliertes Budget („Supply Estimates“), welches alle Ausgabenposten nach Ministerien angibt und dem deutschen Haushaltsdokument ähnlicher ist. Im Laufe des Haushaltsjahres (1. April bis 31. März) wird der Haushalt im Herbst durch ein „Autumn Statement“ aktualisiert.

Obwohl das zentrale Budgetdokument keine Kennzahlen zur Wirkungserreichung enthält, spielt die Ziel- und Wirkungsorientierung im Vereinigten Königreich eine große Rolle. Innerhalb des Prozesses zur Erstellung der mehrjährigen Spending Reviews (allgemein, nicht politikfeldbezogen) werden im übergeordneten „Priority Outcomes and Metrics“-Dokument zentrale Wirkungsziele pro Ministerium und dazugehörige Wirkungskennzahlen festgelegt. Diese werden von jedem Ministerium in einem detaillierten „Outcome Delivery Plan“ (vormals „Single Department Plan“) am Anfang des Haushaltsjahres für alle Aktivitäten des Ministeriums konkretisiert. Zum Ende des Haushaltsjahres müssen die Ministerien ein „Annual Reports and Accounts“-Dokument erstellen, in welchem über die vergangene Leistung, inklusive des Erreichens der Wirkungsziele, berichtet wird. In diesem Dokument werden die Ausgaben außerdem in Bezug zu den Sustainable Development Goals (SDGs) und den „Greening Government Commitments“ gesetzt.

Bei der Organisation der Haushaltstätigkeiten im Vereinigten Königreich wird großer Wert auf ein einheitliches Controlling- und Evaluationssystem gelegt. Die vorab beschriebenen „Annual Reports and Accounts“ eines jeden Ministeriums müssen zwingend vom National Audit Office

abgenommen werden und dieses muss einen Kontrollbericht verfassen, der wiederum Bestandteil des Dokuments wird. Darüber hinaus werden immer wieder Ad-hoc-Evaluationen verschiedener Regierungsprogramme durchgeführt. Dazu gibt es eine eigene „Evaluation Task Force“, welche direkt dem Cabinet Office (Pendant in Deutschland: Bundeskanzleramt) unterstellt ist. Darüber hinaus werden verschiedene zentrale Dokumente gepflegt, z. B. ein „Magenta Book“ zur Evaluationsmethodik, und ein „Green Book“ zur einheitlichen Festlegung der Wirkungsziele.

Das sonstige institutionelle Umfeld im Vereinigten Königreich ist stark von der Tradition des New Public Managements geprägt. So erhalten ca. 7 % der Angestellten im öffentlichen Bereich Bonuszahlungen, welche an Zielerreichung geknüpft sind. Das Buchungssystem wurde in den 1990er-Jahren auf Doppik umgestellt und in der Eigeneinschätzung wird die Ziel- und Wirkungsorientierung dem „Managerial Performance Approach“ zugeschrieben. Außerdem betreibt das Vereinigte Königreich ein internes Buchungssystem namens „OSCAR“, welches die informationstechnische Grundlage für die Haushalts- und Wirkungsdatenbank liefert.

Das Vereinigte Königreich ist schon seit langem ein Pionier in der Umsetzung neuer Steuerungsmöglichkeiten im Öffentlichen Dienst. Neben seiner Rolle in der Einführung des New Public Managements (NPM) nahm es auch immer eine Vorreiterrolle in der Ziel- und Wirkungsorientierung ein und bietet somit einen hohen Lernpotenzial. Darüber hinaus weist das Land als häufiger Handelspartner eine hohe Vergleichbarkeit mit Deutschland hinsichtlich Entwicklung, Wirtschaft und Bevölkerung auf.

8.3 Bundesländer-Portraits

8.3.1 Baden-Württemberg

Regelungen zur zwoH im Bundesland Baden-Württemberg haben ihren Ursprung in dem im Jahr 2000 begonnenen Projekt zur „Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung“ (NSI). Die wesentlichen Bestandteile der Ziel- und Wirkungsorientierung sind die Formulierung politischer Ziele und daraus abgeleitete Ober- und weitere Ziele, sowie deren Konkretisierung mittels Wirkungskennzahlen, die seit dem Jahr 2017 als haushaltsrechtliche Erläuterungen im Vorheft des Staatshaushaltsplans sowie jeweils zu Beginn eines Einzelplans abgebildet werden.

Der Haushalt in Baden-Württemberg wird traditionell in Einzelpläne nach Ministerien und innerhalb der Einzelpläne nach Kapiteln und Titeln gegliedert. Eine Gliederung nach Produkten existiert nicht. Das Buchungssystem entspricht der Kameralistik, wird jedoch um eine Vermögensrechnung nach doppischen Grundsätzen erweitert.

Ziele und Kennzahlen entsprechen grundsätzlich dem SMART-Ideal. Die Qualität der Kennzahlen unterscheidet sich jedoch innerhalb und auch zwischen den Einzelplänen: Es werden sowohl Output-orientierte Kennzahlen mit einem klaren Bezug zur angestrebten Wirkung aufgeführt (z. B. Anzahl Publikationen, Erfindungsmeldungen, Beschäftigungsquote von Behinderten) als auch Input-orientierte Kennzahlen, die rein auf die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel abzielen (Gesamtkosten Forschung, Landeszuschüsse zu Programmen,

Fördervolumen). Für jede Wirkungskennzahl sind Soll- und Ist-Werte für die beiden der Haushaltsaufstellung vorangehenden Jahre sowie Soll-Werte für das Jahr der Haushaltsaufstellung und die jeweiligen Haushaltsjahre angegeben.

Zum institutionellen Umfeld der Ziel- und Wirkungsorientierung sind insbesondere die seit dem Jahr 2014 umgesetzte dezentrale Budgetverantwortung (Stärkung der Eigenverantwortung der Verwaltungsbehörden und flexibilisierte Mittelbewirtschaftung) und die ab dem Jahr 2017 eingeführte Vermögensrechnung sowie der seitdem veröffentlichte produktorientierte Haushalt zu nennen.

Entsprechend der OECD-Klassifizierung könnte die Haushaltsführung in Baden-Württemberg dem Presentational Performance Budgeting zugeordnet werden: Ziele und Wirkungskennzahlen sind Teil des Staatshaushaltsplans, jedoch ist keine direkte Verknüpfung von Zielerreichung und Zuteilung der Haushaltsmittel gegeben. Das Nichterreichen gesetzter Ziele eines Programmes hat keine direkten Konsequenzen für dessen Finanzierung.

8.3.2 Hamburg

Der Reformprozess zur Einführung der Doppik und zweiH der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) reicht in die frühen 2000er-Jahre zurück. Die Anpassung des Rechnungswesens sowie der Planung, Steuerung und Bewirtschaftung des Haushaltsplans an die staatliche Doppik erfolgten im Jahr 2003. Mit der Umsetzung der Reform zur „Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg“ (SNH) wurden ab dem Jahr 2013 Regelungen zum Produkthaushalt und zur zweiH in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen. Die wesentlichen Bestandteile der Ziel- und Wirkungsorientierung sind die auf Produktgruppenebene formulierten Ziele und Kennzahlen.

Der Haushalt der FHH wird in Einzelpläne, Aufgabenbereiche, Produktgruppen und Produkte gegliedert. Für jede Produktgruppe werden der Ergebnisplan, Ziele und Kennzahlen, Stelleninformationen sowie Verpflichtungsermächtigungen angegeben.

Ziele und Kennzahlen entsprechen dem SMART-Ideal. Die in der Haushaltspraxis verwendeten Kennzahlen orientieren sich grundsätzlich an einer Output-orientierten Beschreibung des Leistungszwecks. Allerdings erfolgt durch die Ermächtigung auf Kontenbereiche und in der Planungspraxis häufig eine Steuerung auf Basis von Mittelarten („Input-Steuerung“), bei der der Leistungszweck und die möglichen Wirkungen in den Hintergrund treten. Für jede Produktgruppe wird im Haushaltsplan eine kurze Beschreibung sowie eine Übersicht der Ziele und Kennzahlen abgebildet. Kennzahlen werden mit einer Soll-Vorgabe für die folgenden vier Jahre und einem Ist-Vergleich für die zwei vorausgegangenen Jahre in den Haushaltsplan aufgenommen.

Mit dem SNH wurde ein umfassendes Berichtswesen etabliert. Für die laufende Evaluation von besonderer Bedeutung sind die Quartalsberichte, die die Bürgerschaft über die unterjährige Haushaltsentwicklung informieren. Während die Berichte des ersten und dritten Quartals nur wesentliche Eckdaten zum Mittelabfluss enthalten, ist der Halbjahresbericht strukturell zum Haushaltsplan aufgebaut und bildet alle Ebenen inklusive der Produktgruppen ab.

Besonders erwähnenswert ist hierbei die interaktive Darstellung des Haushalts: Mittels einer dynamischen Gliederung können zielgerichtet Informationen zu Aufgaben- und Produktbereichen abgerufen werden. Das Zusammenspiel von Produkten, Zielen und Kennzahlen ist deutlich erkennbar und wird klar herausgestellt. Zusätzlich wird für jeden Einzelplan ein Kennzahlenbuch bereitgestellt, das detaillierte Informationen (u. a. Zielbezug, Berechnungsmethode, Auswertungsfrequenz) zu den einzelnen Kennzahlen enthält.

Hinsichtlich des institutionellen Umfelds nimmt die FHH eine Pionierrolle im Bereich des NPM in Deutschland ein. Die FHH war im Jahr 2006 das erste deutsche Bundesland, das einen doppelischen Jahresabschluss vorgelegt hat.

Nach Selbsteinschätzung der Finanzbehörde der FHH lässt sich die Leistungsbudgetierung entlang der OECD-Klassifikation als Presentational Performance Budgeting einordnen. Zum Erreichen der nächsten Entwicklungsstufe Managerial Performance Budgeting müsste insbesondere die Budgetierung gestärkt werden, was von der FHH angestrebt wird.

8.3.3 Hessen

Regelungen zur zweH im Bundesland Hessen lassen sich auf die „Reform zur Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der Landesverwaltung“ (NVS) aus dem Jahr 1998 zurückführen. Neben der Umstellung von der Kameralistik zu Doppik und der Einführung eines produktorientierten Produkthaushaltes umfasste das Projekt die Steuerung der Landesverwaltung durch Zielvorgaben. Die wesentlichen Bestandteile der Ziel- und Wirkungsorientierung sind die auf Produktebene eingeführten Mengen- und Qualitätskennzahlen.

Der Haushalt des Landes Hessen ist in Einzelpläne, Kapitel und Produkte gegliedert. Für jedes Kapitel eines Einzelplans wird eine Aufstellung zu dem jeweils zugeordneten Produkt mit Erläuterungen und Kennzahlen (Soll/Ist-Vergleich) abgebildet.

Ziele und Kennzahlen entsprechen grundsätzlich dem SMART-Ideal. Die Qualität der Kennzahlen unterscheidet sich jedoch innerhalb und auch zwischen den Einzelplänen: Es werden sowohl Output-orientierte Kennzahlen mit einem klaren Bezug zur angestrebten Wirkung aufgeführt (z. B. Anzahl der durchgeführten Verkehrskontrollen zur Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer oder Anzahl geförderter Bürgerbusse) als auch Input-orientierte Kennzahlen, die rein auf die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel abzielen (z. B. ausgeschöpftes Bewilligungsvolumen von Fördermitteln). Die Kennzahlen werden mit einer Soll-Vorgabe für die Haushaltsjahre und einem Ist-Vergleich für vergangene Jahre in den Haushaltsplan aufgenommen.

Zum institutionellen Umfeld der Ziel- und Wirkungsorientierung ist die seit dem Jahr 2009 umgesetzte Doppik erwähnenswert: Als erstes deutsches Flächenbundesland hat Hessen eine an den Grundsätzen kaufmännischer Buchführung orientierte Eröffnungsbilanz vorgestellt und nimmt damit eine Pionierrolle zu NPM-Ansätzen in Deutschland ein.

Entsprechend der OECD-Klassifizierung könnte die Haushaltsführung im Bundesland Hessen dem Presentational Performance Budgeting zugeordnet werden: Ziele und Wirkungskennzahlen sind Teil des Staatshaushaltsplans, jedoch ist keine direkte Verknüpfung von Zielerreichung

und Zuteilung der Haushaltsmittel gegeben. Das Nichterreichen gesetzter Ziele eines Programmes hat keine direkten Konsequenzen für dessen Finanzierung.

8.4 Synthese und Best Practices

Dieser Abschnitt dient der Synthese der vorangegangenen Länderfallstudien. Im Fokus steht dabei die Erarbeitung gemeinsamer Trends und die Identifikation möglicher Best Practices in der Umsetzung von ziel- und wirkungsorientierter Haushaltspolitik. Gerade die Best Practices sollen anhand konkreter Beispiele die Grundlage für mögliche Handlungsempfehlungen bieten. Hierbei ist jedoch gemäß dem dieser Studie zugrunde liegenden ganzheitlichen Ansatz zu beachten, dass alle Ansätze zur Umsetzung einer zwoH immer sehr kontextspezifisch sind, da sie jeweils stark von dem gegebenen institutionellen, juristischen sowie wirtschaftlichen Umfeld abhängen. Dies spiegeln auch schon die vorherigen theoretischen Überlegungen in Kapitel 5 zur Wichtigkeit der Umfeldbedingungen wider. Darüber hinaus wurden die identifizierten Best Practices meistens im Kontext eines ganzen Reformbündels umgesetzt, sodass die isolierte Betrachtung immer nur begrenzte Erkenntnisse erlaubt. Daher sind diese Best Practices nicht als sichere Blaupausen für eine erfolgreiche Ziel- und Wirkungsorientierung zu verstehen. Sie sollen jedoch zusammen mit der nachfolgenden Status-quo-Analyse für Deutschland die Grundlage für eine Diskussion möglicher Reformansätze bilden. Trotzdem werden an dieser Stelle bereits wesentliche Anknüpfungspunkte im deutschen System diskutiert. Eine abschließende Diskussion über die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten für den Bundeshaushalt wird allerdings auf die nachfolgenden Abschnitte zum Status-Quo sowie den erarbeiteten Handlungsempfehlungen vertagt.

8.4.1 Programmlogik: Kanada und Vereinigtes Königreich

In den vorangegangenen Abschnitten wurde bereits die Wichtigkeit der ganzheitlichen Perspektive eines zwoH-Systems verdeutlicht, welches neben den institutionellen Rahmenbedingungen auch alle relevanten Stakeholder mit einbezieht. Ein wichtiger Mechanismus, um Unterstützung gerade auch von prominenter politischer Führung zu garantieren, ist die Erstellung eines Bezugs zu übergeordneten politischen Zielen. Hierbei dienen prägnante programmatische Budgetdokumente im Vereinigten Königreich und in Kanada als Beispiele. Beide Länder erstellen Übersichtsbudgets, welche die Staatsausgaben nicht nach Ressorts, sondern nach übergeordneten politischen Zielen einordnen. Die gewählten Ziele sind oft ressortübergreifend und spiegeln politische Akzente der aktuellen Regierung wider (UK Government 2023a). Neben diesen relativ kurzen Übersichtsbudgets werden jeweils natürlich auch noch herkömmliche, detaillierte und umfassende Budgetdokumente nach einzelnen politischen Einheiten erstellt.

Die in den Übersichtsbudgets erstellte Zuordnung von Ausgaben zu politischen Zielen kann als eine erste einfache Ziel- und Wirkungsorientierung in „Globalperspektive“ verstanden werden. Der Fokus dabei liegt nicht in der Erfolgsmessung jedes einzelnen Ausgabenprogramms, sondern vielmehr in der Herstellung eines allgemeinen Bewusstseins für die Wichtigkeit der Wirkungsmessung des gesamten staatlichen Handelns. Durch die Fokussierung auf

übergeordnete politische Ziele wird außerdem die höchste politische Entscheidungsebene mit eingebunden, sowie das kritische Interesse der Medien und Öffentlichkeit geweckt.

Es gibt in Deutschland bereits Anknüpfungspunkte zu den oben beschriebenen Ansätzen einer Programmlogik. Dazu gehört das vom BMF erfolgreich eingesetzte „Tagging“ der Ausgaben hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Sustainable Development Goals (SDGs) sowie die beschlossenen Koalitionsverträge und Regierungsprogramme. Beide Ansätze erlauben einen von der reinen Ressortaufteilung abweichenden Blickwinkel auf die Finanzen des Bundes.

8.4.2 Einbezug aller Stakeholder durch prominente Rolle der zwoH: Niederlande

Wie bereits im vorherigen Beispiel diskutiert, sollte für eine erfolgreiche Ziel- und Wirkungsorientierung die Einbindung aller relevanten Stakeholder erreicht und gleichzeitig das gewählte System der zwoH im politischen und administrativen System klar definiert werden (vgl. dazu auch die Abschnitte 5.2 und 5.3). Wobei das vorherige Beispiel auf die Erstellung eines zusätzlichen Übersichtsdokuments abzielt, ist es von genauso großer Bedeutung, gegebene zwoH-Prozesse und Dokumente gezielt und salient in die politischen und administrativen Abläufe zu platzieren.

Als Beispiel in diesem Zusammenhang wird der streng definierte Budgetzyklus in den Niederlanden genommen. Wobei viele Länder (inklusive Deutschland) klar definierte Budgetzyklen haben, wird der in den Niederlanden praktizierte Budgetzyklus besonders öffentlichkeitswirksam und prägnant im politischen Geschehen umgesetzt. Dabei stechen vor allem zwei konkrete Termine heraus: Erstens wird an einem, in der breiten Öffentlichkeit vertrauten, „Prinztage“ (*Prinsjesdag*) jeden September, neben der feierlichen Eröffnung des parlamentarischen Sitzungsjahrs, das Budget durch die amtierende Regierung vorgestellt. Zweitens muss am Ende des Budgetzyklus im Mai jeden Jahres die Regierung einen jährlichen Bericht über das abgeschlossene Finanzjahr zeremoniell dem Parlament präsentieren. Die Bezeichnung des zweiten Termins mit „Verantwortungstag“ (*Verantwoordingsdag*) verdeutlicht bereits die Tatsache, dass hier die Regierung für das staatliche Handeln geradestehen muss. Hier werden Evaluationsergebnisse präsentiert und die Erreichung von konkreten Zielvorgaben kritisch diskutiert. Wobei solche Ereignisse auch immer aus historischen Gepflogenheiten erwachsen sind, kann insbesondere durch eine geschickte Verknüpfung mit z. B. der Zielerreichung von Indikatoren oder der Evaluation von Politikmaßnahmen das mediale und politische Interesse und damit die allgemeine Wirksamkeit des gesamten zwoH-System erhöht werden.

8.4.3 Wirkungsindikatoren: Indikatorik Österreich

Ein zentraler Mechanismus zur Umsetzung einer Ziel- und Wirkungsorientierung in allen Haushaltsbereichen ist die Einsetzung stichhaltiger Wirkungsindikatoren. Solche Wirkungsindikatoren sollten eine quantitative Bewertung des Erreichens eines bestimmten Politikziels erlauben. Dabei gibt es viele wichtige Fragen zu beantworten (vgl. Abschnitt 5.6): Nach welchen Grundsätzen werden die Indikatoren erstellt (vgl. vorherige Diskussion zur „SMART“-

Indikatorik) und findet eine Qualitätssicherung statt? Wer ist für die Erstellung verantwortlich? Wie werden die Indikatoren mit dem Haushalt und den darin enthaltenen Ausgaben verknüpft? Wo werden die Indikatoren und ggfs. deren nachfolgende Bewertung öffentlich zugänglich gemacht?

Als Beispiel für einen gelungenen Einsatz von Wirkungsindikatoren wird in diesem Bericht die Indikatorik in Österreich vorgestellt. Zunächst ist festzuhalten, dass die Indikatoren in Österreich direkt im zentralen Haushaltsdokument eingepflegt werden. Dies ermöglicht ein konkretes Gegenüberstellen von Ausgaben, der erhofften Wirkung und dem gewählten Indikator zur Messung der Zielerreichung. Außerdem müssen die Indikatoren bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen (sog. „CLEVER“-Kriterien, welche den vorher beschriebenen „SMART“-Kriterien sehr ähnlich sind). Als ein konkretes Beispiel wäre das übergeordnete Ziel zur „Sicherung der Mobilität von Menschen und Gütern unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer u. wirtschaftl. Nachhaltigkeit“ zu nennen, welches durch verschiedene Indikatoren gemessen wird, z. B. „Personenkilometer im Schienenverkehr“ oder „Anteil schadstoffarmer LKWs an der Gesamtfahrleistung“. Diese Indikatoren werden durch eine eigene administrative Einheit (Wirkungscontrollingstelle des Bundes, vgl. Abschnitt 8.4.6) und eine öffentliche Website (vgl. Abschnitt 8.4.4) untermauert.

Die von Österreich umgesetzte Aufstellung der Indikatorik bietet vor allem aufgrund der Ähnlichkeit des österreichischen Haushalts und zentralen Haushaltsdokuments mehrere Anknüpfungspunkte mit Deutschland. Näheres zur möglichen Umsetzung von Indikatoren ist Bestandteil der nachfolgenden Handlungsempfehlungen.

8.4.4 Digitale Datenverfügbarkeit: Österreich und Kanada

Ein wichtiger Faktor für die Umsetzung und Wirksamkeit eines zweiH-Systems ist die Datenverfügbarkeit und Digitalisierung, sowohl innerhalb der öffentlichen Verwaltung (vgl. Abschnitt 5.7) als auch in der öffentlichen Darstellung. Im Allgemeinen entfalten quantifizierbare Indikatoren besonders dann eine starke Lenkungswirkung, wenn diese auch von allen Stakeholdern leicht eingesehen und nachgeprüft werden können. Beispielsweise hat Österreich diesbezüglich eine eigene Website etabliert, welche alle Wirkungsindikatoren auflistet und nach Politikfeldern sortiert (Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport 2021). Zudem wird die Erreichung der Indikatoren jeweils mit einem einfachen Ampelsystem, wie z. B. auch in Teilen der Bundesverwaltung praktiziert, bewertet.

Genauso wichtig ist es, allgemeine Daten des öffentlichen Haushalts der interessierten Öffentlichkeit möglichst leicht zugänglich zu machen. Etliche Länder (darunter auch Deutschland) betreiben Websites mit leicht übersichtlichen Darstellungen des Haushalts. Das Budget von Kanada ist ein besonderes Beispiel dafür, welches eine interaktive Darstellung aller Ausgaben und der Wirkungsindikatoren bietet (Department of Finance, Canada 2023).

Die von der Bundesregierung betriebene Website www.bundeshaushalt.de liefert bereits einen exzellenten Überblick über die Ausgaben des Bundes und stellt einen idealen Anknüpfungspunkt dar, um öffentlich zugängliche Daten zu erweitern und in einem ansprechenden Format darzustellen.

8.4.5 Unabhängigkeit von Controlling und Evaluation: Vereinigtes Königreich

Wie bereits in Abschnitt 5.8 beschrieben, ist eine entwickelte Evaluationskultur ein zentraler Baustein einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung. Evaluationen können grundsätzlich ex-ante, durante, oder ex-post erfolgen, wobei die methodisch überzeugendsten Evaluationsansätze meist im Nachhinein (ex-post) ausgefertigt werden. In allen untersuchten Ländern wurden immer wieder Evaluationen unterschiedlicher Art durchgeführt. In dieser Best Practice soll auf die Wichtigkeit des Etablierens unabhängiger Controlling- und Evaluationsstrukturen eingegangen werden.

Als Beispiel soll das britische System dienen, welches die institutionalisierte „Abnahme“ eines Abschlussberichts jedes Ministeriums beinhaltet. Dort müssen alle Ministerien zum Ende des fiskalischen Jahres einen Bericht („Annual Reports and Accounts“) über all ihre Aktivitäten ablegen. Dieser Bericht wird einem expliziten Controlling durch das National Audit Office (Pendant in Deutschland: Bundesrechnungshof) unterzogen. Als Teil dieses Controllings muss ein Mitglied des National Audit Office einen Kontrollbericht über die Aktivitäten des Ministeriums verfassen und diesen unterzeichnen. Solch eine wiederkehrende und institutionell verankerte Controlling- und Evaluationspflicht kann die Verantwortlichkeit eines Ministeriums für das eigene Handeln erhöhen.

Darüber hinaus wurden im Vereinigten Königreich diverse Strukturen geschaffen, welche unabhängige Evaluationen und die einhergehende Evaluationskultur fördern. Somit wurde im Jahr 2020 eine „Evaluation Task Force“ etabliert, welche direkt dem Cabinet Office (vgl. Bundeskanzleramt) unterstellt ist. Diese Einheit erarbeitet eine unabhängige Evaluationsstrategie aller staatlichen Aktivitäten, besitzt weitreichenden Zugang zu Daten und Informationen und erhält die notwendige politische Unterstützung. Hierbei ist vor allem auch auf eigens erstellte methodische Grundsätze zu verweisen. In dem allgemein öffentlichen Dokument „Magenta Book“ werden z. B. die Grundsätze unabhängiger Evaluation definiert und auf die Bedürfnisse von Evaluationen im Vereinigten Königreich zugeschnitten.

Schließlich ist auf die institutionalisierten Evaluationen in den Niederlanden hinzuweisen. Hier sind alle Ministerien verpflichtet, eine konkrete Evaluationsagenda aufzubauen und zu pflegen, welche auf der häufigen Durchführung von Evaluationen unter Einbezug von externen Expert:innen beruht. Eine Website, welche die Evaluationsberichte aller Ministerien bündelt, sorgt für eine öffentliche Evaluationskultur.

Es gibt auch in Deutschland eine Reihe unabhängiger Institutionen, welche im breiteren Sinne mit der Evaluation oder einem Controlling der staatlichen Aktivitäten beauftragt sind. Dazu gehören der Bundesrechnungshof (BRH) und die Gesellschaft für Evaluation e. V. Besonders hervorzuheben ist das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DE-val), welches im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) deren Evaluationsstrategie vorantreibt. Hinzu kommen die gesetzlichen Pflichten nach § 7 BHO, insbesondere in Bezug auf die Erfolgskontrolle und Wirtschaftlichkeitsprüfung.

8.4.6 Evaluationskultur: Ex-ante-Analysen, Spending Reviews, und übergeordnete zweiH-Einheiten

Bei der vorherigen Diskussion der für die zweiH wichtigen Umfeldbedingungen wurden insbesondere Evaluationssystem und -kultur angesprochen (vgl. Abschnitt 5.8). Während die vorherigen Beispiele auf konkrete Controlling- und Evaluationsmethoden abzielen, sollen an dieser Stelle weitere Beispiele zur Förderung einer allgemeinen Evaluationskultur beleuchtet werden.

Zunächst dient Kanada als Beispiel für umfangreiche Ex-ante-Analysen geplanter Vorhaben. Die meisten Ausgabenprogramme werden beschlossen, bevor deren gesamte Wirkung absehbar oder überprüfbar ist. In Kanada werden deshalb Politikmaßnahmen vorab anhand einer eigenen Methodik evaluiert. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die erwarteten Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen gelegt. Die erwarteten Effekte werden nach Alter, Geschlecht, Einkommen oder Lebensbereich (Wohlstand, Gesundheit, Umwelt, Gesellschaft, gute Regierungsführung) differenziert und anhand einer einfachen Punkteskala bewertet. Ein einfach zugänglicher Bericht über diese Ex-ante-Evaluation wird außerdem mit jeder Beschreibung des geplanten Ausgabenprogramms verlinkt.

Als weiteres Beispiel für eine lebendige Evaluationskultur dienen häufige und umfangreiche programmatische Spending Reviews. Viele Länder (darunter auch Deutschland) führen solche Spending Reviews durch, jedoch mit unterschiedlichen Akzenten. Ein Beispiel liefert Österreich, wo umfangreiche Spending Reviews (teils mehrere pro Jahr) zu klar definierten Politikzielen mit quantitativen Zielmarken und deren Erreichung verknüpft werden. Im Vereinigten Königreich hingegen werden allgemeine (nicht politikfeldbezogene) Spending Reviews genutzt, um zukünftige Wirkungsziele festzulegen.

Diese Beispiele von wiederkehrenden und institutionalisierten Ex-ante- und Ex-post-Evaluationen verdeutlichen die Wichtigkeit, politische Vorhaben einer stetigen Kontrolle zu unterwerfen. Darüber hinaus kann ein zielführendes zweiH-System nur innerhalb eines Systems mit einer allgemein hohen Evaluationskultur die komplette Wirkung entfalten.

Ein letztes Beispiel für eine gelungene Integration der zweiH in das allgemeine politische System ist durch die Wirkungscontrollingstelle des Bundes in Österreich gegeben. Diese unabhängige politische Einheit ist für alle Belange rund um die Wirkungsindikatorik zuständig. Dazu gehören die Überwachung des Aufstellens der Indikatoren, die Beurteilung zur Zielerreichung und das Aufarbeiten der Ergebnisse für das Parlament und die Öffentlichkeit. Durch diese Instanz wird neben der praktischen Durchsetzung der zweiH-Aktivitäten die allgemeine Evaluationskultur erheblich gefördert.

Die Wichtigkeit von Evaluationen ist auch im deutschen Verwaltungskontext keine Neuigkeit und wird durch zahlreiche Initiativen gestärkt. Besonders nennenswert sind die Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses von 2013 und 2019, die Subventionspolitischen Leitlinien sowie die Arbeitshilfe des Bundeskanzleramts und Destatis zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung 2022. Weitere Empfehlungen hinsichtlich der deutschen Evaluationspraxis werden in den nachfolgenden Abschnitten besprochen.

8.4.7 Regelmäßige interne Revisionen des zwoH-Systems: Hamburg

Wie bereits in Kapitel 5 erläutert, kommt es bei der Umsetzung eines zwoH-Systems sowohl auf die ganzheitliche Betrachtung als auch auf eine kritische Würdigung der eingesetzten Ressourcen an. Hierbei ist vor allem auf die kontinuierliche Anpassung und die graduellen Verbesserungen eines gegebenen Systems hinzuweisen. In Hamburg wurde beispielsweise vor kurzem das eingesetzte zwoH-System an sich evaluiert und einer kritischen Würdigung unterzogen. In einer sehr transparenten Selbsteinschätzung stellen die Autor:innen des Berichts fest, dass Hamburg noch erheblichen Verbesserungsbedarf hin zu einem stichhaltigen zwoH-System hat. Insbesondere bescheinigen sie Hamburgs Indikatoren zwar eine Messung des Outputs (z. B. wie viele Kinder in Ganztagschulen), nicht aber eine stichhaltige Messung von Outcomes (z. B. Beispiel Bildungserfolg). Trotzdem verfügt Hamburg aus Sicht dieses Berichts über das mitunter am weitesten fortgeschrittene zwoH-System innerhalb Deutschlands, mit vielen erfolgversprechenden Ansätzen in der Etablierung von Indikatoren. Eine solche kritische Würdigung und interne Revision entfaltet die Möglichkeit, ein gegebenes zwoH-System kontinuierlich zu verbessern und immer an neue institutionelle und politische Gegebenheiten anzupassen und untermauert die Sicht, dass die Etablierung eines zwoH-Systems ein gradueller politischer Prozess ist.

Die Ziel- und Wirkungsorientierung wurde in Deutschland seit den 2010er-Jahren in einer Reihe von kontinuierlichen Reformschritten gestärkt. Dazu gehören die Einführung des Top-Down-Verfahrens, die Erarbeitung der Spending Reviews, die Einführung von relevanten Vorworten in den Einzelplänen sowie ein politischer Grundkonsens, veranschaulicht durch die Nennung unterschiedlicher Aspekte der zwoH in den letzten drei Koalitionsverträgen. Diese Reformschritte verdeutlichen den graduellen Prozess der Einführung einer Ziel- und Wirkungsorientierung und bieten außerdem viele Anknüpfungspunkte für die nachfolgenden Handlungsempfehlungen.

9 Status-quo- und Gap-Analyse

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Abschnitte kann resümiert werden, dass eine *zwoH* als Verknüpfung von Ressourcen-, Leistungs- und Wirkungsperspektiven definiert wird (Polzer 2018). Im Rahmen der Haushaltsgrenzen werden dabei Mittel auf die politischen Ziele ausgerichtet und der Beitrag dieses Ressourceneinsatzes zur Zielerreichung über vorher definierte Indikatoren gemessen und evaluiert. Die Einsichten aus diesen Wirkungsanalysen fließen wiederum in die Anpassungen der Programme und künftige Haushaltsentscheidungen ein. Auf einer strategischen Ebene wird somit eine evidenzbasierte Form der Haushaltsplanung eingeführt (Holtkamp 2019).

Im Haushaltsdokument werden Höhe und Zweck von Ausgaben bereits sehr deutlich dokumentiert. Jedoch mangelt es an der Überprüfung der Zielerreichung, die durch die jeweiligen Ausgaben bewirkt wurde.

Die Bundesregierung hat sich mit ihrer Zielformulierung im Koalitionsvertrag (vgl. Fußnote 2 in der Einleitung) zum Ziel gesetzt, hier nachhaltige Veränderungen herbeizuführen.

Auffällig ist, dass der Fokus des den Formulierungen im Koalitionsvertrag zugrunde gelegten *zwoH*-Begriffs eine Begrenzung auf Förderprogramme vorsieht. Warum gesetzliche Pflichtaufgaben sowie Personal- und Verwaltungsausgaben als eminente öffentliche Finanzposten keine Berücksichtigung finden sollen, erklärt sich nur vor dem Hintergrund, dass der Fokus auf Förderprogramme und -vorhaben eine Prioritätensetzung für die weitere *zwoH*-Entwicklung ausdrückt, ohne auf Dauer eine noch umfassendere Anwendung ausschließen zu wollen. Für eine gelungene *zwoH* ist das gesamte Haushaltssystem mit all seinen Mitteln zu betrachten. Eine Ausweitung der ziel- und wirkungsorientierten Betrachtung auf alle öffentlichen Finanzbereiche sollte daher zumindest langfristig ein Ziel sein, auch wenn sich die nächsten Reformschritte möglicherweise zunächst auf Förderprogramme und -vorhaben konzentrieren.

Die folgende Status-quo-Analyse zeigt vor diesem Hintergrund auf, wo Deutschland in seinen Bemühungen zur Einführung einer *zwoH* steht und wo es „Gaps“, oder Lücken, in der Implementierung eines *zwoH*-Systems gibt.

9.1 ZwoH aktuell im Bundeshaushalt

Im Hinblick auf eine direkte Verankerung von zwoH-Ansätzen im Bundeshaushalt wird zunächst geprüft, welche rechtlichen Voraussetzungen bereits existieren. Ergänzend dazu werden die Spending Reviews untersucht, die explizit die Ziel- und Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts steigern sollen. Den Abschluss bildet die Bewertung der geplanten Maßnahmen zum „Signaling“ und „Tagging“, die zur Umsetzung einer zwoH in Deutschland aktuell erarbeitet werden.

9.1.1 Rechtlicher Rahmen

Auch wenn die Grundidee der zwoH über das traditionelle Verständnis von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinausgeht, werden diese beiden in § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und § 6 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) festgeschriebenen Prinzipien die weitere Entwicklung einer zwoH in Deutschland nachhaltig prägen.

§ 7 BHO sollte vor diesem Hintergrund als die zentrale Norm einer aktuellen und künftigen zwoH in Deutschland bewertet werden.

Ein genauer Blick in die Entwicklung dieses prominenten Paragraphen der BHO zeigt, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im gesamten bundesdeutschen Haushaltszyklus eine lange Tradition haben. Seit der Haushaltsreform von 1969 genießen sie Verfassungsrang in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG (Bundesministerium der Finanzen 2019; Lewinski & Burbat 2013). Eine noch höhere rechtliche Verankerung beider Grundsätze ist damit im rechtlichen Sinne nicht möglich. Dies unterstreicht die zentrale Bedeutung beider Grundsätze für das Haushaltshandeln des Bundes. Gemeinhin gilt insbesondere die Wirtschaftlichkeit als Leitprinzip des gesamten Haushaltsrechts (Lewinski & Burbat 2013; Mandelartz 2008). Insofern ist sie auch fester Bestandteil der Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts (Bundesministerium der Finanzen 2011).

Ein wesentliches Instrument, die Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit zu gestalten, besteht in der Durchführungsverpflichtung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU). Eine WU trifft die erforderlichen Überlegungen zur Durchführung einer finanzwirksamen Maßnahme und versucht dabei, Transparenz über alle vorhandenen Entscheidungsmöglichkeiten, den Entscheidungsumfang, die finanziellen Auswirkungen der Entscheidung und die Abhängigkeiten des Entscheidungsvorschlages von Annahmen und Rahmenbedingungen zu geben. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen erforderlich (ex-ante in der Planungsphase) als auch während der Abwicklung (durante: im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (ex-post: im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) (Bundesministerium der Finanzen 2015, 2011; Leibinger and Blau 2021) durchzuführen. Einige Ministerien verwenden Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, um den Prozess der WU zu standardisieren (Bundesministerium für Digitales und Verkehr 2013).

Die jeweiligen Erfolgskontrollen werden dabei in VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO nochmals unterschieden. Von einer Zielerreichungskontrolle wird gesprochen, wenn untersucht wird, ob und in welchem Ausmaß (Zielerreichungsgrad) die angestrebten Ziele erreicht worden sind. Die Wirkungskontrolle hingegen untersucht, ob die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war. Ob eine Maßnahme wirtschaftlich war, leitet sich aus den Ergebnissen der beiden zuvor genannten Kontrollformen ab und wird im Rahmen der Wirtschaftlichkeitskontrolle (nicht -untersuchung) festgestellt. Damit die Erfolgskontrollen aber überhaupt erst aussagekräftig durchgeführt werden können, sind, soweit die formulierten politischen Ziele nicht bereits selbst messbar sind, von den Zielen Indikatoren abzuleiten und festzulegen. Diese Indikatoren werden als zwingend erforderlich betrachtet, um eine Maßnahme zu bewerten. Alle Formen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befasst ist (Bundesministerium der Finanzen 2015, 2011). Die folgende Darstellung aus der entsprechenden Arbeitsanweisung des BMF zur WU gibt dazu einen schematischen Überblick (vgl. **Abbildung 7**).

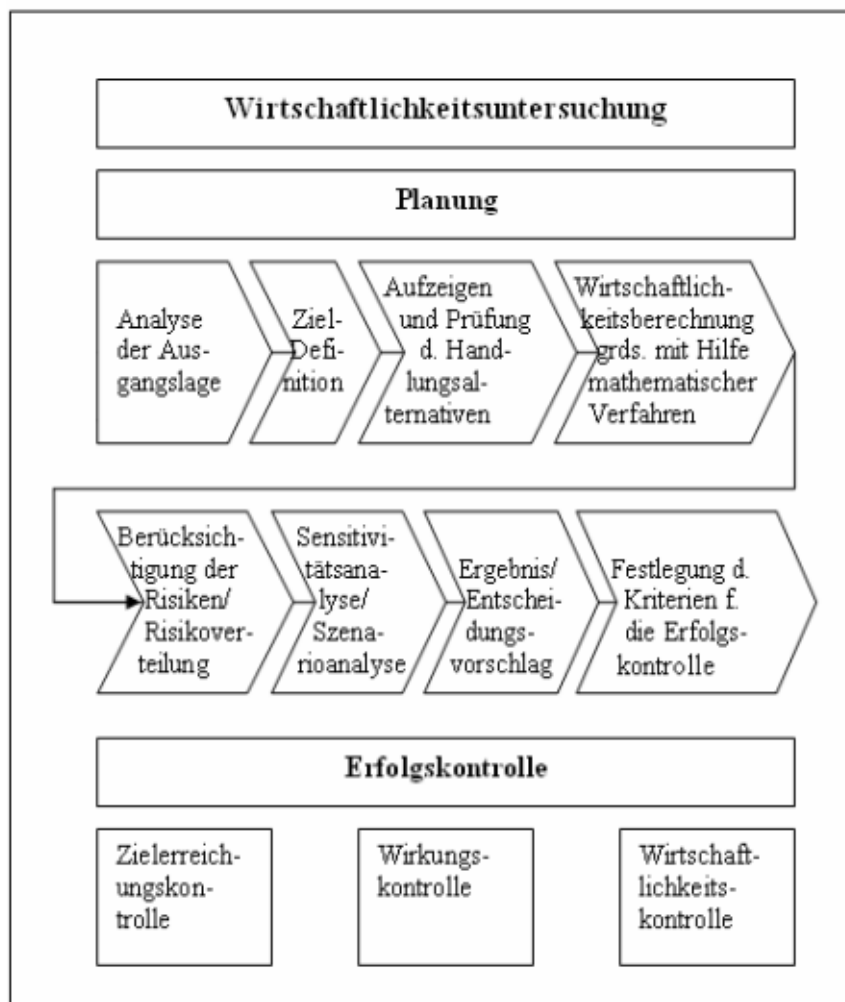


Abbildung 7 : Schematische Darstellung des Ablaufs einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Quelle: (Bundesministerium der Finanzen 2011).

Damit findet sich in Deutschland mit § 7 BHO und dessen weiterer Konkretisierung in den Verwaltungsvorschriften ein ausdifferenziertes Geflecht rechtlicher Regelungen und deren Auslegung, das bereits wesentliche Elemente für die erfolgreiche Etablierung einer zwoH in Deutschland enthält. Der Norm können grundsätzlich folgende zentrale Aspekte entnommen werden:

- Die Pflicht, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen, so auch bei Förderprogrammen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Form verschiedener Kontrollen durchzuführen, die dem Sinn nach mit Ex-ante- und Ex-post-Evaluationen zu vergleichen sind, die für eine zwoH als wesentlich gelten.
- Die Pflicht, dabei aussagekräftige und messbare Indikatoren zu verwenden, wie sie für eine zwoH von zentraler Bedeutung sind.
- Die Pflicht, Programme anhand der Ergebnisse zu verändern oder zu beenden.

Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Interviews. Hier kam man einhellig zu der Einschätzung, dass § 7 BHO und dessen weitere Konkretisierung in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften alle rechtlichen Voraussetzungen verbindlich definiert, die zur Vertiefung einer zwoH in Deutschland nötig sind. Trotz dieser Einschätzung ging ein Großteil der Interviewten allerdings davon aus, dass im Bundeshaushalt aktuell kaum bewährte Aspekte zur Messung einer Ziel- und Wirkungsorientierung existieren.

Das mag wie ein verblüffender Widerspruch erscheinen, doch kann daraus ein zentraler Schluss abgeleitet werden. Es ist aktuell keine Frage, *was* gemäß der aktuellen Normenlage zu tun ist, um Wirkung zu messen, sondern vielmehr, *wie* die rechtlich vorhandenen Regularien der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen richtig eingesetzt werden können (Vertiefung in Abschnitt 9.8).

Es gibt Fachressorts, die die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen tatsächlich als bloße Formalie betrachten, um den Ansprüchen des § 7 BHO zu genügen. Andere Ministerien hingegen haben beispielsweise ein Ampelsystem zur Beurteilung von Förderprogrammen eingeführt. Fachreferate und Verwaltungsführung entscheiden unter Einbindung von bestehenden Controlling-Referaten innerhalb dieses Systems indikatorbasiert über ziel- und wirkungsorientierten Erfolg oder Misserfolg von Förderprogrammen. Wiederum andere Ressorts sind in der Definition und Anwendung von Indikatoren sehr weit und erreichen einen hohen Betrachtungsgrad von entsprechenden Wirksamkeiten. In der Anwendung des § 7 BHO bestehen daher aktuell noch erhebliche Unterschiede. Künftige Bemühungen, die zwoH in Deutschland zu stärken, sollen nach Angaben der Interviews daher eine gewisse Harmonisierung und Standardisierung der Verfahren fördern.

Dabei könnte der Beauftragte für den Haushalt (BfdH) eine entscheidende Rolle spielen. Nach § 9 Abs. 1 BHO muss grundsätzlich in allen Dienststellen, die Einnahmen und Ausgaben bewirtschaften, ein Beauftragter für den Haushalt bestellt werden. Zu den Aufgaben des BfdH zählen nach § 9 Abs. 2 BHO und VV Nr. 2 zu § 9 BHO die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und der Unterlagen für den Entwurf des Haushaltsplans sowie die Ausführung des Haushaltsplans. Dabei sollen nicht nur die haushaltswirtschaftlichen Interessen der jeweiligen Dienststelle des BfdH berücksichtigt, sondern auch die Gesamtbelange des Bundeshaushalts zur Geltung gebracht werden (VV Nr. 5.1 zu § 9 BHO).

Bezüglich der Finanzplanung hat der BfdH bereits an der Aufgabenplanung mitzuwirken. Außerdem hat er dafür zu sorgen, dass die Beiträge zu den Unterlagen für die Finanzplanung und den Entwurf des Haushaltsplans (Voranschläge) nach Form und Inhalt richtig aufgestellt und rechtzeitig vorgelegt werden (VV Nr. 2.1, 2.2 zu § 9 BHO). Insbesondere soll er dabei laut Gröpl BHO/ Gröpl BHO § 9 Rn. 12–13. sicherstellen, dass die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen möglichst realitätsnah prognostiziert und die Grundsätze der Notwendigkeit (§ 6 BHO) sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 BHO) bei der Aufstellung berücksichtigt werden. Folglich hängt die Verlässlichkeit des Haushaltsplans unmittelbar von den fachlichen Einschätzungen des BfdH ab (Gröpl 2019). Dies wird auch bei den zunehmenden Maßnahmen zur Stärkung einer zwoH relevant sein.

Weitere Aufgaben des BfdH sind in VV Nr. 3.3 zu § 9 BHO geregelt. Gemäß VV Nr. 3.3.1 zu § 9 BHO muss der BfdH die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze bei der Bewirtschaftung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie der Planstellen und anderen Stellen überwachen. Insbesondere muss der BfdH darauf achten, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. Beim Jahresabschluss hat der BfdH gemäß VV Nr. 3.3.5 zu § 9 BHO festzustellen, in welcher Höhe übertragbare Ausgaben des Haushaltsplans nicht geleistet worden sind, um zu entscheiden, ob und in welcher Höhe Ausgabereste gebildet werden sollen. Zudem hat er die Unterlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung aufzustellen und die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofs zu erledigen oder an der Erledigung mitzuwirken.

Im Übrigen ergibt sich aus § 9 Abs. 2 BHO die Verpflichtung, den BfdH bei allen Vorhaben von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Unter dem Begriff Beteiligung i. S. d. § 9 Abs. 2 BHO versteht man laut Gröpl BHO/ Gröpl BHO § 9 Rn. 20 die bloße Benachrichtigung mit der Gelegenheit zur Anhörung (sog. Benehmen), welche grundsätzlich bei allen Vorgängen, die unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf Einnahmen oder Ausgaben haben könnten, erforderlich ist. Durch die weite Auslegung des Begriffs würde allerdings nahezu jedem Verwaltungshandeln finanzielle Relevanz zukommen, sodass die vorherrschende Rechtsmeinung vertritt, § 9 Abs. 2 dahingehend zu reduzieren, dass der BfdH lediglich bei allen wesentlichen Maßnahmen mit Finanzrelevanz zu beteiligen ist (Gröpl 2019). Insbesondere Fördervorhaben und -programme, die finanziell umfangreich oder von besonderer aktueller politischer und gesellschaftlicher Bedeutung sind, dürften diese Relevanz besitzen. Unabhängig davon ist der BfdH jederzeit zu einer freiwilligen Beteiligung berechtigt und darf von seinem, sich aus der Beteiligungspflicht ergebendem Recht, Auskunft zu verlangen (vgl. VV Nr. 5.2 zu § 9 BHO), Gebrauch machen (Gröpl 2019). Überdies berechtigt VV Nr. 5.4 zu § 9 BHO den BfdH zur Erhebung eines Widerspruchs gegen die Ausführung des Haushaltsplans sowie gegen andere Maßnahmen von finanzieller Bedeutung.

Damit sind dem BfdH bereits heute weitreichende Befugnisse überantwortet, die maßgeblich zum Gelingen einer zwoH beitragen können. Der BfdH ist an allen wesentlichen Vorgängen und Entscheidungen im Hinblick auf finanzwirksame Maßnahmen beteiligt und nimmt eine zentrale und verantwortungsvolle Stellung im Rahmen des Haushaltshandelns seiner Behörde ein. In dieser Funktion sollte er auf Basis der aktuellen Rechtslage auch zur weiteren Etablierung einer zwoH einen zentralen Beitrag leisten.

In den meisten obersten und oberen Bundesbehörden können diese Funktionen nicht durch eine Einzelperson als Amtswalter:in wahrgenommen werden. Hier wird regelmäßig von dem Recht Gebrauch gemacht, dass, wenn es der Geschäftsumfang erfordert, dem BfdH ein(e)

Haushaltsabteilung, -unterabteilung, -gruppe oder -referat zur Aufgabenerledigung unterstellt wird (vgl. VV Nr. 1.1 zu § 9 BHO). Die angegliederten Organisationseinheiten erfüllen sodann die entsprechenden Pflichten des BfdH für das ihnen zugewiesene Sachgebiet in eigener Verantwortung. Vor diesem Hintergrund haben einige Bundesministerien bereits Controlling-Referate eingeführt, die explizit für ein Fördercontrolling zuständig sind. Diese Referate sind entscheidende Treiber für die Fortentwicklung der zwoH, in dem sie maßgeblich zu Qualität indikatorbasierter Evaluationen beitragen (vgl. Abschnitt 9.8).

Neben den geschilderten wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrollen und zum BfdH existieren mit den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung und den Beschlüssen zu Verfahrens- und Methodenfragen im Bereich Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau weitere Regierungsdokumente (Bundeskanzleramt 2021a), die eine zwoH in Deutschland befördern können. Der Schwerpunkt dieser Dokumente liegt maßgeblich im Bereich der adäquaten Durchführung von Evaluationen (vgl. Abschnitt 9.8).

9.1.2 Spending Reviews

Seit 2012 hat sich der Bundeshaushalt in ersten graduellen Schritten von der bisherigen Inputorientierung losgelöst und in Richtung von mehr Ziel- und Wirkungsorientierung bewegt. Ein wichtiger Bestandteil dabei war die Einführung des Top-Down-Verfahrens, welches dem BMF mehr Kontrolle über die Verteilung der finanziellen Mittel gibt, während die Ministerien an Schichtungsfreiheiten gewannen. Dies ist eine effektive Maßnahme, da die Ministerien das Fachwissen und die Informationen haben, wo und in welcher Höhe Fördermittel benötigt werden (Bundesministerium der Finanzen 2017). Diese höhere Flexibilität allein führt noch nicht zur Ziel- und Wirkungsorientierung, sie ist aber eine der Grundvoraussetzungen dafür, dass sich neue Anreize zur zwoH entfalten können.

Zusammen mit den Vorschriften zur Wirtschaftlichkeit und den Subventionspolitischen Leitlinien gehören die Spending Reviews zu den im aktuellen Koalitionsvertrag verabredeten Elementen zur Stärkung der zwoH (Koalitionsvertrag 2021). Seit 2015 werden Spending Reviews im Sinne von themenbezogenen Haushaltsanalysen genutzt, um das Top-Down-Verfahren der Haushaltsaufstellung der Regierung zu vervollständigen. In diesem Kontext verfolgen Spending Reviews den Zweck, Antworten auf Fragen zu finden, welche Ziele bestimmte Ausgaben verfolgen, ob diese Ziele erreicht werden und ob dies auf eine wirtschaftliche Weise erfolgt (Zielsetzung, Effektivität und Effizienz) (Bundesministerium der Finanzen 2023a).

Spending Reviews erfolgen in Zyklen, die bis zu einem Jahr andauern. Der Ablauf wird in **Abbildung 8** dargestellt.

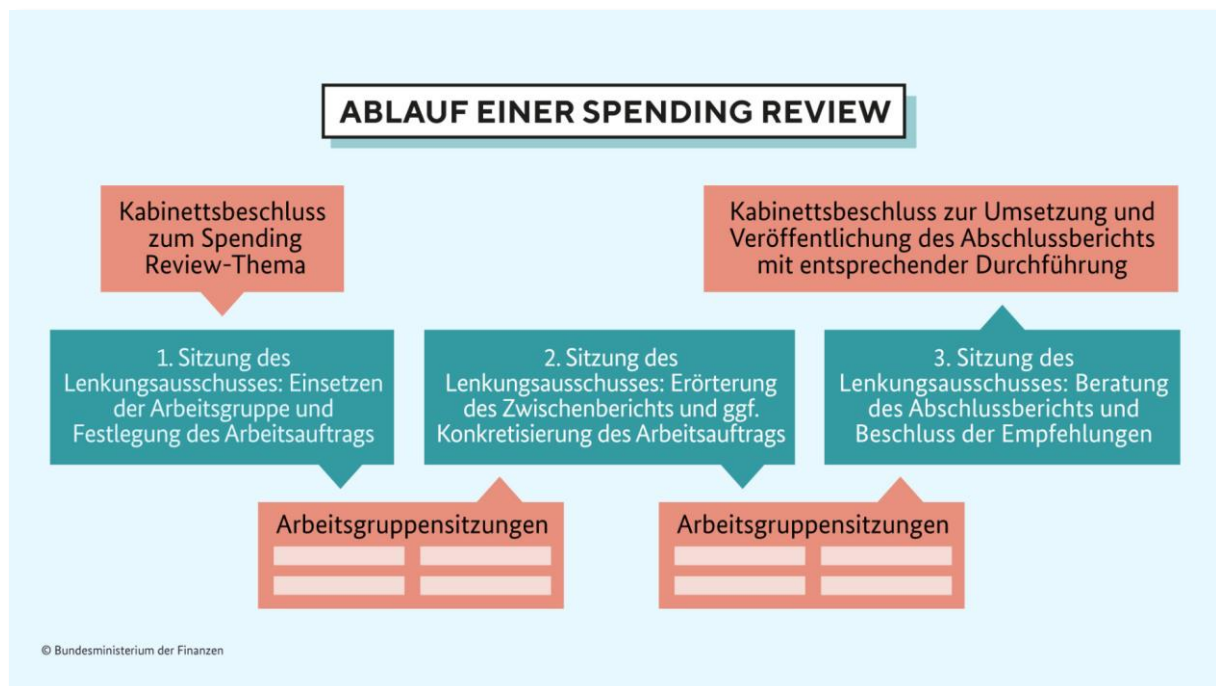


Abbildung 8: Ablauf einer Spending Review

Quelle: (Bundesministerium der Finanzen 2023a)

Die Themen werden durch das Bundeskabinett beschlossen, während der Prozess durch einen entsprechenden Lenkungsausschuss gesteuert wird. Dieser bestimmt eine Arbeitsgruppe (AG), bestehend aus Vertreter:innen des BMF und der von der Spending Review betroffenen Fachministerien. Ferner legt er die Grundsätze und die Dauer des Verfahrens zur Erstellung von Arbeitsaufträgen fest. Die entsprechenden Ergebnisse münden in einem gemeinsamen Beschluss und Abschlussbericht, der nach Billigung des Bundeskabinetts veröffentlicht wird. Im besten Fall schließt sich daran eine Umsetzung der Empfehlungen durch die jeweiligen Adressaten an (Bundesministerium der Finanzen 2023c).

Seit 2015 wurden insgesamt zehn Spending Reviews durchgeführt. Dabei sind beispielsweise Themen wie Personalhaushalt, Klima/Energie und Wohnungswesen oder Forderungsmanagement behandelt worden. Zuletzt wurde eine Spending Review über die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt abgeschlossen. Der aktuelle Zyklus für 2023/2024 behandelt das Thema Verbesserung der Ziel- und Wirkungsorientierung mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit im Bundeshaushalt (Bundesministerium der Finanzen 2023c).

Das Instrument der Spending Reviews wird in den durchgeführten Interviews im Hinblick auf eine Verbesserung der Ziel- und Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts kontrovers bewertet.

Relativ unstrittig ist, dass die Ergebnisse der vergangenen zehn Spending Reviews detaillierte Informationen zu ausgewählten, haushaltsrelevanten Politikfeldern liefern konnten und daraus Handlungsempfehlungen resultierten, die die jeweiligen Ergebnisse berücksichtigten. Auch gelten die Spending Reviews als Folge der Einführung des Top-down-Verfahrens als

insofern etabliert, als sie Erkenntnisse über die Mittelbewirtschaftung im Bundeshaushalt gewinnen können, die im Rahmen der mit der Schichtungsfreiheit einhergehenden Budgethoheit der Ressorts sonst nicht in der Detaillierung abgebildet hätten werden können. Auch zeigt sich, dass die Spending Reviews erste Auswirkungen auf das Haushaltshandeln zeigen. Themen wie „Fördereffizienz“ und „Zielfestlegung“ rücken seit Einführung der Spending Reviews vermehrt in den Fokus neuer Fördervorhaben. Das Institut für den öffentlichen Sektor berichtete zudem in der Art über die Ergebnisse der ersten beiden Spending Reviews „kombinierter Verkehr“ und „MobiPro-EU“ von 2015/2016, dass im Ergebnis erfolgreich Empfehlungen an das Kabinett bezüglich des Haushaltsplans ausgesprochen worden sind. Daraufhin wurde das Programm „MobiPro-EU“ eingestellt und für den kombinierten Verkehr wurden Umschichtungen innerhalb des Projektes veranlasst (Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2015).

Das BMF hat zudem bei dem sogenannten Follow-up-Prozess Handlungsbedarf erkannt. Ab dem Jahr 2021 fand eine Review der Reviews statt und seitdem wurde der Prozess weiterentwickelt. So werden für die Handlungsempfehlungen des Abschlussberichtes Verantwortlichkeiten und Termine festgelegt. In regelmäßigen Follow-up-Prozessen werden die verabredeten, zu erreichenden Ergebnisse nachgehalten und regelmäßig der Stand bei den Ressorts durch das BMF abgefragt. Der Follow-up-Prozess folgt dabei dem „Comply or Explain“-Prinzip.

Aus den Interviews geht jedoch auch hervor, dass der praktische Nutzen der bisherigen Spending Reviews überschaubar war. Zwar konnten jeweils fundierte und interessante Handlungsempfehlungen formuliert werden, doch mangelte es an deren forcierter Umsetzung. Selbst wenn es zu vereinzelt Umsetzungen von Maßnahmen gekommen sein sollte, erfolgte danach keine Berichterstattung mehr, ob die in den Spending Reviews unterstellte Wirkung so dann überhaupt erzielt werden konnte.

Insgesamt, so lässt sich aus den Interviews schlussfolgern, sind die Spending Reviews in ihrer aktuellen Form zwar ein etabliertes und geschätztes Informationsformat, aber noch kein Instrument, das eine zwoH nachhaltig unterstützen wird. Dazu greifen die Spending Reviews zu kurz, da sie aktuell nur punktuell angelegt sind und keine messbare Ziel- und Wirkungsorientierung bzw. Outcome- / Input-Messung stattfindet. Aus derart punktuellen Gutachten konnten bisher kaum wirksame und dauerhafte Impulse für stärkere ziel- und wirkungsorientierte haushaltspolitische Entscheidungen erwachsen. Als erste Ausnahme wird vor diesem Hintergrund allerdings die letzte Spending Review zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt bewertet. Deren Empfehlungen sollen im Kontext der aktuellen Spending Review zur Verbesserung der Ziel- und Wirkungsorientierung mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit zur Pilotreife im Bundeshaushalt gebracht werden (näher in Abschnitt 9.1.3).

Kritisiert wird der Aufwand der Erarbeitung von Spending Reviews. Damit lässt sich auch die eher zögerliche Motivation der Ressorts erklären, an den Spending Reviews mitzuwirken. In vereinzelt Interviews ist daher sogar die Abschaffung der Spending Reviews gefordert worden.

9.1.3 Signaling, Tagging und Analysing

Am 14. Dezember 2022 hat das Bundeskabinett den Abschlussbericht der 10. Spending Review zum Thema „Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt“ und die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen zur Kenntnis genommen (Bundesministerium der Finanzen 2022d). Diese sehen ein „Signaling“, „Tagging“ sowie „Analysing“ von Nachhaltigkeitszielen im Bundeshaushalt vor.

Hintergrund dieser Vorhaben ist die Agenda 2030 der Vereinten Nationen, die 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals – SDGs) für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung gesetzt hat. Mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) hat sich Deutschland eine nationale Strategie zur Umsetzung der Agenda 2030 in Deutschland gegeben. Die Einhaltung der DNS wird durch vielfältige Maßnahmen der unterschiedlichen Ressorts angestrebt, die zumeist Ausgaben bedingen und damit im Bundeshaushalt verankert sind.

Beim „Signaling“ sollen bei der Aufstellung des Bundeshaushalts die Bezüge zu den 17 SDGs sowie der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) klarer und systematischer in den Vorworten und Vorbemerkungen der Fachkapitel herausgestellt werden. In diesem Zusammenhang wurden auch konkrete Änderungsvorschläge für die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) erarbeitet (Bundesministerium der Finanzen 2022a). Um die Bezüge zu den internationalen und nationalen Nachhaltigkeitszielen für die Umsetzung der Agenda 2030 systematisch zu identifizieren, kann, laut den Empfehlungen der 10. Spending Review, dabei die elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP) der E-Gesetzgebung eine Hilfestellung leisten.

Die Ergänzung um und die Herausstellung der Nachhaltigkeitsziele ermöglicht, dass der bereits bestehende Zusammenhang zu den haushaltspolitischen Maßnahmen in kompakter Form im Bundeshaushalt dargestellt werden kann. Dies steigert auch die Transparenz des Bundeshaushalts im Hinblick auf seinen Beitrag zur Umsetzung der SDGs. Eine weitere Maßnahme für die Transparenz bei der Verknüpfung mit den Nachhaltigkeitszielen stellt das Verfahren des „Tagging“ dar. Das „Tagging“ erfolgt auf der Ebene der 17 SDGs. Den SDGs werden die Titelausgaben des Bundeshaushalts zugeordnet, sofern sie zu mindestens einem der SDGs konkret beitragen und als nachhaltig im Sinne der Agenda 2030 bzw. deren Umsetzung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) anzusehen sind.

Durch das „Tagging“ soll künftig perspektivisch je Ressort oder auch zusammengefasst für den gesamten Bundeshaushalt dargestellt werden können, wie viele Haushaltsmittel welchen SDGs zuzurechnen sind. Konkret soll in den Einzelplänen des Bundeshaushalts ein „Tagging“ zu allen Titeln der Hauptgruppe 6 in den Kapiteln 01 bis 10 verpflichtend sein. Fakultativ können zusätzlich ausgewählte Titel der Hauptgruppen 5 und 8 der Kapitel 01 bis 10 getaggt werden, die einen wesentlichen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten. Als buchbare Kategorien auf Basis der Haushaltsdatenbank sollen zunächst nur die SDG-Oberziele, nicht jedoch die Unterziele herangezogen werden. Die Entscheidung über das „Tagging“ der Titel der Hauptgruppen 5 und 8 und die sachgerechte Auswahl der Nachhaltigkeitsziele liegt im Ermessen der jeweiligen Fachministerien.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass aufgrund der inhaltlichen Breite einzelner Maßnahmen viele oder sogar alle SDGs betroffen sind. Wenn ein gegebenes Ausgabenprogramm jedoch mehrere Ziele betrifft, müssen diese Ziele prozentual gewichtet werden. Um dann noch eine aussagekräftige Zuordnung vornehmen zu können, empfiehlt das BMF, die Titelsebene des Bundeshaushalts zu verlassen und auf die Ebene der einzelnen Vorhaben bzw. Maßnahmen abzustellen, um erforderliche Konkretisierungen vorzunehmen. Die Entscheidung dazu liegt ebenfalls in der Ressortverantwortung. Für repräsentative Titel des Bundeshaushalts ist der Roll-out zum Haushaltsaufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2025 im Jahr 2024 vorgesehen.

Das hier geschilderte Verfahren greift konkrete Elemente einer zwoH auf. Haushaltspositionen über die Maßnahmen eines „Signaling“ und „Tagging“ zu sortieren, ermöglicht erste Erkenntnisse darüber, welche Haushaltsmittel welchem übergeordneten politischen Ziel dienen. Damit kann künftig übersichtlich dargestellt werden, wie der Bundeshaushalt politische Schwerpunkte finanziell untersetzt. Eine derartige Übersicht kann als Fortschritt zur aktuellen Transparenz des öffentlichen Haushalts gewertet werden und erfüllt damit erste Anforderungen einer zwoH, über relevante Haushaltspositionen nachvollziehbar und leicht zugänglich zu berichten. Ebenso kann aus dem Verfahren im besten Fall geschlossen werden, wie viele der ursprünglich veranschlagten Mittel innerhalb eines Haushaltsjahres tatsächlich für ein politisches Ziel ausgegeben worden sind. Dies eröffnet zumindest auf einer strategischen Ebene Möglichkeiten der Umsteuerung in folgenden Haushaltsjahren.

Die voranschreitenden Planungen zum „Signaling“ und „Tagging“ sind auch in den Interviews begrüßt worden. Die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt ist erstmals ein konkreter strategischer Ansatz, der in Folge einer Spending Review merklich vorangetrieben wird. Von dem Verfahren verspricht man sich eine zunehmende Systematisierung des Haushalts. Informationsbedarfe den Bundeshaushalt betreffend können dadurch deutlich leichter eingegrenzt und transparenter befriedigt werden. Die ressortübergreifende Zusammenschau auf Teile des Haushalts, die auf die gleichen Ziele ausgerichtet sind, entspricht einem zentralen Grundgedanken der zwoH.

Auch der BRH befürwortet das Vorhaben, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass eine mit dem Verfahren gesteigerte Transparenz das parlamentarische Haushaltsrecht stärken würde, weil das Parlament auf dieser Grundlage die Nachhaltigkeitspolitik der Regierung besser bewerten, kontrollieren und im Rahmen der Haushaltsberatungen mitgestalten könnte (Bundesrechnungshof 2023a). Diese höhere Flexibilität allein führt noch nicht zur Ziel- und Wirkungsorientierung, sie ist aber eine der Grundvoraussetzungen dafür, dass sich neue Anreize zur zwoH entfalten können.

Trotz dieser Beurteilung müssen die Grenzen dieser Ansätze im Licht der Anforderungen an aussichtsreiche zwoH-Indikatoren gemäß den SMART-Grundsätzen benannt werden (vgl. Abschnitt 5.6). Diesen Grundsätzen zufolge sollte eine ziel- und wirkungsorientierte Steuerung, besonders auf Outcome- und Impact-Indikatoren basieren, die in einem engen und möglichst kausalen Zusammenhang zum konkreten Politikinstrument stehen und die im Erfolgsfall ohne lange Wirkungsverzögerungen beeinflussbar sind. Außerdem sollte die Indikatorentwicklung Rückschlüsse erlauben, ob die jeweiligen Politikinstrumente erfolgreich waren, indem sie messbare Wirkungen erzielt haben. Die SDGs erfüllen diese Anforderungen noch nicht einmal ansatzweise, weil sie zu aggregiert sind und kaum einen Hinweis auf die Wirksamkeit von einzelnen Programmen liefern können. Es ist somit schwer zu sehen, wo die Steuerungsrelevanz

der SDGs im Licht einer zweiH liegen könnte. Somit leisten sie zwar einen Beitrag, die Zuordnung von Mitteln auf Politikziele transparent zu machen. Diese Verbesserung führt aber nicht aus einem Ansatz hinaus, bei dem die Güte der Politik letztlich lediglich über den Mitteleinsatz und -abfluss und damit aus einer Input-Perspektive bewertet wird. Ein überzeugender Schritt zur Ziel- und Wirkungsorientierung wird somit weder mit dem „Signaling“ noch dem „Tagging“ vollzogen. Auch wäre für das „Tagging“, so wie es der BRH vorschlägt (Bundesrechnungshof 2023a), zu überlegen, nicht nur auf die SDGs abzustellen, sondern von vornherein weitere Kriterien zu definieren, die die Gesamtheit der politischen Ziele und staatlichen Pflichtaufgaben abdecken.

Insofern stellt das Vorhaben des „Signaling“ und „Tagging“ bisher nur eine erste Vorarbeit zur weiteren Etablierung einer zweiH in Deutschland dar. Diese Vorarbeit ist keineswegs gering zu schätzen, da die geplante Systematisierung des Bundeshaushalts wesentlich für die folgenden Schritte sein dürfte. Jedoch sollte das Verfahren zügig um Aspekte des geplanten „Analysing“ ergänzt werden, um tatsächlich Aussagen über die Wirkung von Maßnahmen zu treffen.

Dazu sollte an zentraler Stelle in den Haushaltsdokumenten geklärt werden, welche Maßnahmen das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele wie beeinflussen und mit welchen messbaren Indikatoren dies unterlegt werden kann.

Das „Analysing“, welches ebenfalls im Abschlussbericht der 10. Spending Review vorgestellt wurde, verfolgt die Frage, an welchen Stellen die begrenzten Haushaltsmittel des Bundes ihre größte Nachhaltigkeitswirkung entfalten. Des Weiteren wird anhand der Instrumente des „Analysing“ erörtert, wie die Verknüpfung von dem Bundeshaushalt mit Nachhaltigkeitszielen für die Messung der Effektivität und Effizienz der Zielerreichung von haushaltsfinanzierten Maßnahmen genutzt werden kann. Laut der 10. Spending Review ist ein fundiertes Wissen über die Wirkungen von Ausgaben unabdingbar, um Ausgabenentscheidungen zielgenau(er) treffen zu können. Die Limitationen und Herausforderungen, wie bspw. die methodischen Komplexitäten in der Ermittlung kausaler Zusammenhänge zwischen politischen Maßnahmen bzw. Haushaltstiteln und bestimmten Nachhaltigkeitsindikatoren sowie die Abbildung kontrafaktischer Situationen etc., werden im Abschlussbericht näher durchleuchtet.

Das „Analysing“ ist kein einziges, einheitliches Verfahren, dass die Messung von Effektivität und Effizienz der Zielerreichung ermöglicht. Stattdessen setzt es sich zusammen aus verschiedenen Instrumenten:

- Um künftig eine bessere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sicherzustellen, hat die AG der 10. Spending Review eine Präzisierung der bestehenden Regelungen in der „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ empfohlen.
- Die AG der 10. Spending Review ist auch der Ansicht, dass die Fachministerien, aufgrund der erhobenen Daten und entwickelten Methoden, in eine strategisch bessere Position versetzt werden, Wirkungsberichte für die Erreichung der von ihnen verfolgten Nachhaltigkeitsziele zu erstellen. Umgekehrt können nach einem erfolgreichen Roll-out über die Ressorts gezielt Ad-hoc-Berichte zu Querschnittsthemen der Nachhaltigkeitsziele durch z. B. den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages angefordert werden.
- Es wird eine Verknüpfung der Ergebnisse der Spending Review mit dem Prozess zur Verbesserung der Ziel- und Wirkungsorientierung empfohlen.

- Die bereits bestehende Nachhaltigkeitsprüfung des Subventionsberichts soll gestärkt und als Anwendungsbeispiel für Wirkungskontrollen generell genutzt werden.
- Es ist bedeutsam, eine übergreifende regulatorische Verankerung nachhaltiger Entwicklung in der BHO in Bezug auf sowohl die Aufstellung als auch die Ausführung des Bundeshaushalts vorzunehmen. Denn eine derartige Ergänzung kann die Hebelfunktion der öffentlichen Finanzen für die Erreichung der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung regulatorisch verankern.

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 1 – ZwoH aktuell im Bundeshaushalt

- Das Haushaltsrecht ist für die weitere Einführung einer zwoH in Deutschland gut geeignet und verfügt über einschlägige Normen. Der Regelungsgehalt des § 7 BHO fand vor diesem Hintergrund bisher kaum Anwendung.
- Die Spending Reviews sind eine gute Informationsbasis zu ausgewählten haushalts-spezifischen Themenschwerpunkten. Sie haben bisher allerdings kaum Einfluss auf eine tatsächliche Ziel- und Wirkungsorientierung.
- Das geplante „Signaling“ und „Tagging“ der SDGs ist eine erste Vorarbeit in Richtung einer stärkeren zwoH. Es fehlt dabei jedoch an Indikatoren und Mechanismen, die geeignet sind, tatsächliche Wirkungsbeziehungen herzustellen.

9.2 Systemdefinition

Wie in Abschnitt 5.2 dargelegt, ist eine klare Systemdefinition der Ziel- und Wirkungsorientierung, die einen guten Bekanntheitsgrad unter allen maßgeblichen Stakeholdern aufweist, eine der Grundvoraussetzungen dafür, dass ein zwoH-System Wirkungen entfalten kann. Hier besteht im Status quo ein erheblicher Nachholbedarf.

Wie bereits in vorangegangenen Abschnitten erläutert, ist dem Bundeshaushalt das Prinzip der Ziel- und Wirkungsorientierung zwar nicht (mehr) neu. Allerdings geht die Annahme zu weit, dass die Ziel- und Wirkungsorientierung ein über Jahrzehnte gewachsener und tradierter Leitgedanke des öffentlichen deutschen Haushaltswesens ist. Vielmehr ist ein Prozess zu erkennen, der eine zwoH in den letzten 15 Jahren seitens Politik und Verwaltung vermehrt mitzudenken versuchte.

Die aktuelle Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, dass sie den Bundeshaushalt auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung umstellen wolle. Zur Erreichung dessen sollen künftig die politisch-inhaltlichen Ziele aller Programme in bspw. SMARTer Formulierung erstellt werden und auf Effektivität und Effizienz geprüft werden (Koalitionsvertrag 2021). Jedoch sah nicht erst der aktuelle Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien (Koalitionsvertrag 2021) eine zwoH für Deutschland vor. Auch die Koalitionsverträge der vorherigen Legislaturperioden sprachen sich 2013 (Koalitionsvertrag 2013) und 2017 (Koalitionsvertrag 2018) für eine zwoH aus. Der so formulierte politische Anspruch schlug sich mit Ausnahme von 2019 (Bundesregierung 2019) in allen Finanzplänen (Bundesministerium der Finanzen 2022c) des Bundes seit 2015 nieder (Bundesregierung 2015, 2016, 2017, 2018, 2020, 2021, 2022). Es fällt auf, dass die zwoH dabei regelmäßig im Zusammenhang mit den Spending Reviews und den Subventionspolitischen Leitlinien genannt wird.

Die öffentlichen Informationen zu den Spending Reviews auf der Internetpräsenz des BMF (Bundesministerium der Finanzen 2023b) greifen den Gedanken der zwoH hierbei am stärksten bzw. am publikumswirksamsten auf. Hier ist bereits eine erste gute Hinleitung zu dem Thema der zwoH enthalten. Die öffentliche Darstellung der Subventionspolitischen Leitlinien (Bundesministerium der Finanzen 2023b) verwendet die zwoH zwar nicht begrifflich, lässt aber in ihrer Definition ebenfalls Rückschlüsse auf zentrale Elemente einer zwoH, bspw. zur Evaluationskultur, zur zeitlichen Befristung von Maßnahmen und zum Transparenzgedanken, zu. Daneben ist die zwoH Gegenstand vieler weiterer Auseinandersetzungen. Sie findet sich als Prüfgegenstand von BRH-Berichten (Bundesrechnungshof 2023a) ebenso wieder wie als Aufhänger kommender politischer Vorhaben, wie etwa bei der Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt (Bundeskabinett 2022).

Um dem deutschen zwoH-Begriff einen rechtlichen Rahmen und damit eine erste Definition zu geben, griff man richtigerweise auf bereits bestehende Prinzipien des Bundeshaushalts, wie die aus § 7 BHO folgenden Maßgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, zurück, die ihrerseits schon seit jeher als zentrale Prämissen öffentlichen Haushaltshandelns gelten. Eine derartige Verbindung der Ziele einer zwoH mit den etablierten Vorgaben der Haushaltsführung ist nur folgerichtig, da sich der relativ neue Gedanke einer zwoH so gut in das etablierte Haushaltsrechtsgefüge einbetten ließ. Die bekannten Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit allein garantieren jedoch noch keine prominente und umfängliche Definition der zwoH. Aktuell ließe sich diese Definition eher aus einer heterogenen Fülle an Dokumenten zusammensetzen, die weiter oben bereits exemplarisch benannt worden sind und die in ihrer Gesamtheit bereits ein gewisses öffentliches Verständnis zur zwoH, zumindest für ein politisches und verwaltungsspezifisches Publikum, erkennen lassen. Die Befassung mit der zwoH im Kontext des Bundes wirkt dadurch zwar insgesamt vielfältig, ist aber nur über das Zusammentragen der verschiedenen programmatischen Dokumente möglich. Eine zentrale, von Politik und Verwaltung im Konsens erarbeitete, klare Systemdefinition, wie sie die OECD als wesentliche Notwendigkeit (OECD 2019, p. 21) betrachtet, existiert bisher nicht.

Dies zeigte sich nicht zuletzt auch in den Ergebnissen der verschiedenen Interviews. Die zwoH ist als Begriff sowohl Entscheidungsträger:innen in Politik und Verwaltung als auch der parlamentarischen und ministeriellen Arbeitsebene bekannt. Zur Frage, wozu die zwoH im Detail dient und was sie grundsätzlich bezweckt, zeichnete sich jedoch eine stark heterogene Auffassung ab. Ebenso wurde die Frage nach einer zentralen Informations- und Dokumentationsstelle verneint. Eine signifikante Zahl der Einschätzungen aus den Interviews zeigte ein tendenziell sehr detailliertes und im internationalen Vergleich auch für Deutschland tragfähiges Verständnis zur Definition der deutschen zwoH. Jedoch kann dieser Schluss nicht für die Gesamtheit gezogen werden. Auch ist zu betonen, dass die Interviewpartner:innen nicht repräsentativ für Akteur:innen in Politik und Verwaltung sind, weil sie allesamt über eine hohe haushaltspolitische Expertise verfügen. Somit ist davon auszugehen, dass das Grundverständnis zur zwoH im Bundeshaushalt insgesamt in der Bundesverwaltung und -politik eher gering ausgeprägt ist.

Die Begründung dafür dürfte nicht zuletzt darin liegen, dass es bisher kein zentrales Dokument zur zwoH gibt. Im Vergleich zu den internationalen Best Practices existiert in Deutschland aktuell weder im Koalitionsvertrag, im Bundeshaushalt, in den Finanzplänen des Bundes noch an anderer prominenter Stelle eine klare Systemdefinition zur zwoH, die im Einvernehmen zwischen Politik und Verwaltung ein gemeinsames Bekenntnis zur zwoH darstellt.

Damit mangelt es auch an einer Dokumentation relevanter Ziele der zwoH. Es ist unbestritten, dass Hintergründe und Ziele, bspw. der Spending Reviews, der Subventionspolitischen Leitlinien, aber auch der zum Teil bereits existierenden fortgeschrittenen Lösungen zur Verbesserung einer zwoH in den Fachministerien für das jeweils betroffene Instrument bzw. Vorgehen, gut definiert sind. Sie betten sich allerdings nicht in ein übergeordnetes zwoH-System ein, verfolgen parallel unterschiedliche Ansätze für ähnliche Problemstellungen und verfestigen den Eindruck der den Interviews zu entnehmenden heterogenen Darstellung auch in der Praxis.

Zusammenfassend bedarf es an dieser Stelle eines deutlich strategischeren Vorgehens aller Beteiligten. Ein harmonischer und allgemeingültiger Informationsansatz zur zwoH ist eine wesentliche Voraussetzung für eine maßnahmen- und instrumentengestützte Weiterentwicklung des zwoH-Systems in Deutschland.

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 2 – Systemdefinition

- Unter Fachexpert:innen aus Politik und Verwaltung existiert eine Grundvorstellung zur zwoH.
- Diese kann aus verschiedenen öffentlich zugänglichen Dokumenten und Informationen abgeleitet werden.
- Das existierende zwoH-System ist bisher nicht umfassend oder an einer prominenten Stelle beschrieben.
- Die für jedes zwoH-System essenziellen politischen Ziele, anhand derer die Performance zu messen ist, sind bisher allenfalls ansatzweise und dezentral definiert.
- Zudem werden die Ziele des zwoH-Systems bisher eher eindimensional betrachtet. Sie beinhalten bisher nur eine „Vogelperspektive“ für übergreifende Ziele der Politik insgesamt, aber kaum spezifische Ziele für die jeweiligen Politikbereiche.

9.3 Maßgebliche Stakeholder: Konsens zwischen Politik und Verwaltung

Der Erfolg der weiteren Einführung einer zwoH in Deutschland hängt maßgeblich davon ab, dass die wichtigsten Stakeholder (Regierung, Parlament, Verwaltung und Öffentlichkeit) gleichermaßen ihre Umsetzung anstreben und fördern (vgl. Abschnitt 5.3). Das Interesse aller Beteiligten dafür sollte, so darf angenommen werden, groß sein.

Wie in Abschnitt 5.3 ausgeführt, sollten Exekutive, Legislative, Medien und Öffentlichkeit ein genuines Interesse an mehr Ziel- und Wirkungsorientierung haben. Die Bundesregierung will ihre Staatsführung zielgerichteter steuern und ihre Ziele messbar machen, um eine nachvollziehbare, glaubhafte und bürgernahe Politik zu gewährleisten. Die Legislative benötigt eine evidenzbasierte Form der Haushaltsplanung, um Aufgaben der Bewilligung und Kontrolle von Bundesmitteln zu erleichtern und die parlamentarische Beteiligung im Haushaltsprozess anhaltend zu stärken. Das Interesse der Bundesverwaltung dürfte in einem flexibleren Gestaltungsrahmen liegen. Die Aussicht, den Haushalt nicht nur sachgemäß zu verausgaben, sondern damit zielgerichtet und nachhaltig politische und gesellschaftliche Interessen nachweisbar zu fördern, erscheint reizvoll und erstrebenswert. Insbesondere in Zeiten schwindenden

gesellschaftlichen Vertrauens in staatliche Institutionen (Statista Research Department 2023; dbb beamtenbund und tarifunion 2022; Tretbar 2023) könnten Maßnahmen einer zwoH in Deutschland, die zur Priorisierung und Effizienzsteigerung von öffentlichen Ausgaben beitragen, das öffentliche Vertrauen in die Verwaltung steigern. Insofern das gesamte Verfahren zum öffentlichen Mitteleinsatz somit deutlich bürgerfreundlicher und transparenter gestaltet würde als bisher, könnten Medien und Öffentlichkeit die Verwendung „ihrer“ Haushaltsmittel deutlich besser nachvollziehen.

Wahrscheinlich verwundert es jedoch nicht, dass die so dargestellte Idealvorstellung ineinandergreifender Zuständigkeiten und Interessen bisher noch keine Realität ist. Aus den Interviews geht hervor, dass in weiten Teilen bereits die Vorstellung einer starken zwoH den Interessen der oben genannten Stakeholder zuwiderläuft. Interessanterweise ist diese Auslegung antagonistisch geprägt. Innerhalb der gleichen Stakeholdergruppe werden klar Vorteile einer zwoH für die eigene Stakeholdergruppe gesehen. Rollenmissverständnisse und Hindernisse zur weiteren Einführung einer zwoH werden hingegen oftmals beim Gegenüber verortet. In den Interviews entstand somit der Eindruck, dass Politik und Verwaltung beim Thema zwoH zum Teil gegeneinander agieren würden, obwohl größtenteils betont wurde, dass die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative im haushaltspolitischen Prozess im Allgemeinen als gut zu bewerten ist. Die entsprechenden Prozeduren haben sich über die Jahrzehnte als erprobt und tragfähig erwiesen und die Kooperation aller Beteiligten stößt auf eine breite gegenseitige Akzeptanz. Das lässt den Schluss zu, dass es sich hierbei weniger um ein strategisches und viel mehr um ein kulturelles Problem handelt.

Dieses Problem soll anhand des folgenden Beispiels verdeutlicht werden. Aus den Interviews ging hervor, dass eine ziel- und wirkungsorientierte Förderpolitik zwingend die Bereitschaft einschließen muss, ineffiziente oder veraltete Förderprogramme zu beenden, um die somit frei gewordenen Mittel an günstigerer Stelle einzusetzen. Darin sind sich Politik, Verwaltung und Kontrollorgane einig. Ebenfalls bestand durchgehende Einigkeit darin, dass die Beendigung oder Modifizierung von Förderprogrammen oder zumindest einzelner Fördermaßnahmen bisher deutlich weniger stattgefunden habe als angezeigt gewesen wäre. Die Gründe dafür werden zwischen den beteiligten Stakeholdergruppen allerdings äußerst unterschiedlich bewertet.

Die Politik unterstellt der Verwaltung, dass finanzielle Ressortinteressen der Besitzstandswahrung über Sachbewägungen gestellt werden. Das bedeutet in diesem Zusammenhang, dass während der jährlichen Haushaltsverhandlungen von den Fachministerien neben „neuen“ Mitteln für aktuelle Ziele regelmäßig ebenfalls „alte“ Mittel für bereits lang bestehende Maßnahmen angemeldet werden, wobei letztere ggfs. gar nicht mehr notwendig sind und nur noch dazu dienen, entsprechendes Personal (weiter) zu beschäftigen. Die Anmeldung erfolgt trotzdem, da es für die jeweilige Verwaltungseinheit als Reputations- und mithin Machtverlust interpretiert wird, weniger Mittel zu erhalten bzw. anzumelden als im Vorjahr.

Als Entgegnung unterstellt die Verwaltung der Politik, dass eine derart vorgetragene Beendigung von Programmen nur politisch gewollt sein muss, damit die Verwaltung entsprechend verfährt. Hier fehlt es allerdings an dem nötigen politischen Druck. Dieser ist seitens des Parlaments und sogar in Teilen seitens der eigenen Hausleitung nicht zu erwarten. Vor allem im Bereich der Förderprogramme und -vorhaben sind nicht nur Ziele der Regierung, sondern auch Partei-, Partikular- und Wahlkreisinteressen von Relevanz für den Fortbestand der Förderungen. Insofern werden diese trotz entsprechend gegenteiliger Auffassung der Fachabteilungen weiterlaufen, weil es politisch opportun erscheint. Gegen diese Art politischer Widerstände verfängt nach Ansicht der Verwaltung auch keine fachlich-inhaltliche Diskussion. Die Verwaltung handele stets rechtmäßig.

Die Situation erscheint unversöhnlich und kann wahrscheinlich nur durch einen tiefgreifenden Kulturwandel in Politik und Fachressorts aufgelöst werden. Anstoß dazu muss die politische und administrative Führung (Ho 2018) liefern. Für die Verwaltung stehen hier die Hausleitungen der Ministerien in der Verantwortung. Nur sie können vorleben, welche Ziele verfolgt werden sollen. Weiterhin den eigenen Einfluss primär über möglichst unveränderte oder sogar steigende Haushaltsmittel zu messen, lässt kaum Raum für die notwendige Entwicklung einer zwoH.

In der Politik sollte zudem idealerweise ein Konsens zwischen den Regierungsparteien und den wesentlichen Oppositionsparteien angestrebt werden. Erst ein über Parteigrenzen hinweg bestehendes gemeinsames Verständnis zur zwoH kann diese politisch nachhaltig prägen, weil nur so eine Fortentwicklung über die Zeiträume mehrerer Legislaturen gewährleistet werden kann. Ein solches gemeinsames Bekenntnis zu einem zielorientierten und maßvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln sollte insbesondere vor dem Hintergrund verantwortungsvollen Handelns gegenüber dem Staatsvolk auf mehr Zustimmung stoßen als im Parteiproporz begründete, öffentlich ausgetragene Konflikte zur Mittelverteilung. Dieser Ansatz wurde auch in den Interviews vertreten. Wenn das Parlament parteiübergreifend handelt und die Ressortleitungen zeigen, dass die realen Wirkungen von Programmen die Meinungsbildung prägen, dann steht in Aussicht, dass die Ressorts sich schnell auf die neuen Bedingungen einstellen.

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 3 – Maßgebliche Stakeholder

- Die zwoH ist politisch gefordert, erfreut sich allerdings nicht im hinreichenden Maße der prominenten Unterstützung der politischen und administrativen Führung.
- Es fehlt oft an politischen Vorbildern, die den Ansatz der zwoH nicht nur fordern, sondern durch ihre Äußerungen und Entscheidungen konsequent prägen und durchsetzen.
- Aspekte vermeintlicher Besitzstandswahrung in den Ministerien und parteibezogene Zuteilungskonflikte überlagern einen notwendigen gesellschaftsübergreifenden Konsens zur zwoH. Die bislang etablierten Elemente der zwoH haben daher bisher kaum dazu geführt, Ressortdenken in der Haushaltspolitik zugunsten eines stärkeren Denkens in ressortübergreifenden Programmen umzuwandeln.
- Die zwoH ist bisher weitgehend nur ein Thema der am Haushaltszyklus beteiligten Stakeholder (Berichterstatter der jeweiligen Fraktionen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags, BMF, BfD und Förderreferate der Fachministerien). Die zwoH ist medial weder präsent noch relevant.
- Die Vorgabe, dass Ausgaben alle formalen Vorgaben erfüllen müssen, ist verbreiteter als die Einsicht, dass Ausgaben messbare Wirkungen auf Politikziele haben sollten.
- In der Bundesverwaltung herrscht bei den Haushaltsexpert:innen bereits ein guter Informationsstand über die Intentionen, die eine zwoH verfolgt. Der Begriff der zwoH hat sich jedoch noch nicht flächendeckend etabliert.
- Dieses Grundwissen in der Bundesverwaltung kann jedoch selten positive Auswirkungen zeigen, solange es an einer Umsetzungs- und Anpassungsbereitschaft der politischen und administrativen Führung mangelt.

9.4 Bestehende Anreizsysteme zur Förderung von Ziel- und Wirkungsorientierung

Ein wichtiges Element eines ganzheitlich ausgerichteten zwoH-Systems sind Anreize, ziel- und wirkungsorientiert zu denken und zu handeln. Diese sind auch maßgeblich durch die vorherrschende Verwaltungs- und Managementkultur in den jeweiligen Behörden determiniert.

In der öffentlichen Verwaltung gibt es seit den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts eine anhaltende Diskussion über das Konzept des New Public Managements, eine aus der Betriebswirtschaftslehre abgeleitete Reformstrategie, die u. a. auf eine Überwindung des Silodenkens hin zur Förderung von Agilität abzielt. Allerdings zeigt sich die Verwaltung oft resistent gegenüber diesen neuen Impulsen, was zur Wahrnehmung einer starren Verwaltungskultur beiträgt. Dieses Phänomen wurde bisher mit dem starken Hang zur legislativ-bürokratischen Prägung erklärt (Heinrich Böll Stiftung - KommunalWiki 2023). Tatsächlich bestehen in der Verwaltungspraxis Spielräume, die Agilität in den Strukturen der Verwaltung ermöglichen könnten. Dennoch wird die Verwaltungskultur oft durch das Denken in Zuständigkeiten, das Bedürfnis nach Sicherheit, einfache Strukturen, Kontinuität und die starke Risikoaversion der Mitarbeiter daran gehindert, einen umfassenden Wandel hin zu fortschrittlichem Denken und Flexibilität zu

vollziehen (Klenk et al. 2020, p. 144).

Von struktureller Bedeutung wäre hier zunächst, dass das Haushaltssystem von sich aus Anreize setzt, Mittel effizient und zielgerichtet einzusetzen. Denn eine ordnungsgemäße Verwendung von Mitteln für eine finanzwirksame Maßnahme zu honorieren, die tatsächlich die politisch intendierte Wirkung entfaltet, sollte einen tragfähigen Anreiz darstellen, zweiH-konform zu handeln. Als Bewertungsmaßstab bedarf es dafür allerdings eines umfassenden Überblicks über eingesetzte Mittel in einem Politikfeld und deren jeweiliger Wirkung. Diese wesentlichen Informationen sind derzeit nur selten gegeben.

Ein Grundgedanke der zweiH ist es auch, eine bessere Bewertung von Programmen zu ermöglichen. Gelingt dies, stellt sie für den hier geschilderten Fall ein gutes Lenkungsinstrument dar, dass bei der optimalen Zuordnung von Mitteln hilft. Bisher sind entsprechende Erkenntnisse aber kaum abrufbar, da es an zentralen und einheitlichen Methoden einer „echten“ Programmbewertung fehlt.

Daher wäre es im Sinne eines validen Informationsstandes zu begrüßen, überhaupt zu erkennen, welche Titel (über die Einzelpläne hinweg) demselben Politikziel zuzuordnen sind. Das aktuelle „Signaling“ und „Tagging“ wird dazu erste Vorarbeiten leisten können, sollte dafür künftig aber auch die Verengung auf die SDGs aufgeben.

Generell profitieren diese Umsetzungsintentionen von einer Verwaltungskultur, die im Sinne einer gemeinwohlorientierten Ausgabenpolitik fähig ist, nicht verausgabte Mittel anderen Haushaltsstellen außerhalb der eigenen Verantwortung zuzugestehen, wenn dies als Ergebnis eines „Tagging“ und „Analysing“ im Sinne einer effektiven Steuerung angezeigt wäre. Dies gelingt nur, durch den im vorherigen Abschnitt angeregten Kulturwandel, der durch ein Bekenntnis der politischen und administrativen Führung zur zweiH die bisherige Praxis des Silodenkens überwindet.

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 4 – Anreizsysteme

- Institutionelle Anreize, den Mitteleinsatz im Haushaltssystem effizient zu gestalten, fehlen.
- Weil Wirkungen des Haushalts (durch überzeugenden Wirkungsanalysen – flächendeckende Evaluationen) noch nicht in allen Ressorts konsequent gemessen werden, können sie auch noch nicht als Kriterium für die Mittelvergabe herangezogen werden.

9.5 Aus-, Fort- und Weiterbildung

Eine der Voraussetzungen für mehr „Wirkungskultur“ ist ein Grundverständnis in der gesamten Bundesverwaltung für die Ziele und Instrumente eines zweiH-Systems. Insofern sollte der Komplex Aus-, Fort- und Weiterbildung in einer ganzheitlichen Reformstrategie beachtet werden (vgl. dazu Abschnitt 5.5). Die meisten Länder, welche eine Ziel- und Wirkungsorientierung in ihrem Haushalt implementiert haben, haben dann auch dazu umfangreiche Leitfäden für den internen Verwaltungsgebrauch verfasst und sehen entsprechende Module in der Ausbildung künftigen Verwaltungspersonals vor.

Mit der Veröffentlichung „Das System der öffentlichen Haushalte“ verfügt auch die Bundesverwaltung über ein umfangreiches Dokument zum Haushaltsrecht, das in der Aus- und Fortbildung eingesetzt werden kann. Mit Stand von 2015 sind darin bereits Passagen zum Top-down-Verfahren, zu den Spending Reviews und zur WU und Erfolgskontrollen enthalten. Fragen zur Indikatorik oder zum „Signaling“ und „Tagging“ fehlen jedoch ebenso wie überhaupt eine allgemeine Definition zur zwoH und was diese bewirken soll (Bundesministerium der Finanzen 2015).

Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV) hat „Das Haushaltsrecht des Bundes – Eine Einführung“ als umfangreiches Studienskript herausgegeben. Mit Stand von 2021 finden sich darin noch keine Bezüge zu einer zwoH. Weder wird der Begriff einer Ziel- und Wirkungsorientierung benannt, noch sind Module zu den 2021 bereits längst etablierten Spending Reviews enthalten. Allein dem Top-down-Verfahren wird ein eigenes Unterkapitel gewidmet (Leibinger and Blau 2021).

Zum Thema der Evaluierungen und in Teilen auch der Indikatoren-Definition ist gemäß den Beschlüssen zu Verfahrens- und Methodenfragen im Bereich Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau (Bundeskanzleramt 2021a) beim Statistischen Bundesamt die Kompetenzstelle für Evaluierung eingerichtet worden (Statistisches Bundesamt 2023b). Neben Schulungen für die Bundesministerien bietet sie ein umfangreiches Beratungsangebot an und unterstützt von Beginn der Planung bis zur Fertigstellung eines Evaluierungsberichtes in allen Phasen der Evaluierung. Dazu ist die Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung (Statistisches Bundesamt 2022a) publiziert worden, die als sehr gut bewertet werden kann. Hier berät das Statistische Bundesamt zu Kernelementen einer zwoH (Evaluierungen und Indikatoren). Dies geschieht zwar primär in Bezug auf Evaluierungen des Erfüllungsaufwands von Gesetzen und Verordnungen, dennoch sind die Überlegungen zum „Warum?“ und „Wie?“ von Evaluierungen sehr gut dargestellt und damit auch bei der Konzeption von Evaluierungen von Fördervorhaben und -programmen adaptierbar und hilfreich (vgl. dazu Abschnitt 9.8.1).

Insgesamt verdichtet sich der Eindruck, dass eine zwoH in aktuellen Leitfäden und Dokumenten für den internen Verwaltungsgebrauch eher dürftig berücksichtigt wird. Dies wird durch die Interviews bestätigt. Fortbildungsangebote zur zwoH sind ebenso wenig bekannt. Ohnehin erfolgt der Aufbau haushaltsrechtlichen Anwenderwissens eher über die Einarbeitung in die jeweiligen Themen durch die Führungskräfte als über explizite Fortbildungsangebote. Andererseits scheinen erste Bezüge der zwoH Einzug in die Curricula der beruflichen und akademischen Ausbildungsangebote des öffentlichen Dienstes gehalten haben. Aus den Interviews ging hervor, dass neues Personal zum Teil erste akademische Berührungspunkte zur zwoH hatte.

Der Nachholbedarf zu einer flächendeckenden Verankerung von Inhalten einer zwoH in Leitfäden für den internen Verwaltungsgebrauch und Modulen in der Ausbildung künftigen Verwaltungspersonals ist noch hoch. Allerdings macht es auch erst Sinn diesen Weg forciert zu verfolgen, sobald das politische und administrative Bekenntnis zur zwoH (vgl. Abschnitt 9.3) gestärkt worden ist. Die beste Ausbildung und Informationen laufen ins Leere, wenn sie vom Management als nicht nützlich betrachtet werden.

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 5 – Aus- und Fortbildung

- Die zwoH ist kaum Thema bestehender verwaltungsinterner Leitfäden.
- „Haushaltswissen“ wird maßgeblich durch Führungskräfte vermittelt und vorgelebt.
- Erste Aspekte der zwoH fließen langsam in die haushaltsrechtlichen Vorlesungen der Verwaltungsstudiengänge der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung HS Bund ein. In die Bundesverwaltung neueintretendes Personal ist in Teilen über erste Kerninhalte einer zwoH informiert.
- Zu Themen der Evaluierung und in Teilen Indikatorik verfügt das Statistische Bundesamt über Expertise. Das scheint jedoch wenig bekannt zu sein.
- Die zwoH ist aktuell noch nicht Gegenstand aktueller Fortbildungsmöglichkeiten des Bestandspersonals des Bundes.

9.6 Definition und Einsatz von SMART-Indikatoren

Ein wichtiges Instrument einer zwoH sind geeignete Performance-Indikatoren (Liß 2022). Letztlich müssen die politischen Ziele eines Gesetzesvorhabens durch die demokratisch gewählten Parlamente und Regierungen definiert werden. Jedoch lassen sich methodische Maßstäbe anlegen, wie diese politisch vorgegebenen Ziele über geeignete Indikatoren gemessen werden können.

Den in der Wirkungskette (vgl. Abschnitt 4.2) dem Mitteleinsatz folgenden Wirkungen der unmittelbaren Politikfolgen („Outcomes“) und darauffolgend der umfassenden Konsequenzen („Impact“) sind dabei geeignete Indikatoren zuzuordnen. Die Betrachtung lediglich des Mitteleinsatzes („Inputs“) oder der öffentlichen Leistungserstellung („Outputs“) über Indikatoren erfüllt nicht die Anforderungen der zwoH. Eine echte Wirkungslogik macht die Nutzung von Indikatoren notwendig, die Wirkungen und nicht lediglich den Mitteleinsatz oder die öffentliche Leistungserbringung quantifizieren.

Abschnitt 5.6 fasst die Anforderungen an die SMART-Indikatorik zusammen. Diese Erkenntnisse sind für die Bundesebene teilweise rezipiert worden. So formuliert die Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Bundesministerium der Finanzen 2011) wichtige Anforderungen an die Indikatorik. Zu beachten bei der Formulierung aussagekräftiger Indikatoren sind demnach bestimmte Mindestanforderungen wie Validität und Verlässlichkeit. Der Indikator muss dazu geeignet sein, die tatsächliche Zielerwartung zu messen. Außerdem sollte sich die Aussagekraft des Indikators über die Wirkung einer Maßnahme im Laufe der Zeit nicht verändern. Daraus geht auch die Empfehlung hervor, *„einen auf das oder die zu erreichende(n) Ziel(e) klar zugeschnittenen Indikatorenkatalog zu erstellen“* (Bundesministerium der Finanzen 2011). Dieser sollte so umfassend sein, dass eine spätere Erfolgskontrolle durchführbar ist. Neben methodischen Anforderungen sollten die Indikatoren auch pragmatischen Ansprüchen genügen. Die Auswahl sollte so erfolgen, dass sie mit den vorhandenen Mitteln und Kapazitäten praktikabel umsetzbar sind. Des Weiteren sollte auf die Akzeptanz der beteiligten Personen geachtet werden.

Der OECD-Bericht Best Practices for Performance Budgeting für Deutschland enthält zwar Empfehlungen für den Einsatz von Leistungsindikatoren, die bislang allerdings nur von einigen wenigen Ministerien angewendet werden (Organisation for Economic Co-operation and Development 2018). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) kann hier als deutsches Best Practice Beispiel dienen. Entwicklungshilfe wird in einem von der OECD vorgegebenen System erfasst und klassifiziert. Alle Förderprogramme des BMZ sind mit Indikatoren und Schlüsseln versehen. Das BMZ kann deshalb sehr gut ausführen, welche seiner Mittel auf welche Ziele verwendet werden. Darüber hinaus nutzt das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), ein vor zehn Jahren durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gegründetes unabhängiges Evaluierungsinstitut, die SMART-Kriterien für die Bewertung von Entwicklungszusammenarbeit-Programmen (DEval 2023a). Die Grundsätze zu Evaluierung und Indikatorik des DEval werden nach und nach auch von weiteren Fachministerien aufgegriffen und angewandt. Das ist eine gute Entwicklung. Ein weiteres Beispiel ist das Monitoringkonzept „Managing for Results“ mit dem Förderprogramme aus Mitteln des BMZ für den Deutschen Akademischen Auslandsdienst (DAAD) evaluiert werden. Beim BMZ hat sich die Wirkungsoptimierung also schon erkennbar in Richtung von „SMART-Indikatoren“ entwickelt. Für andere Ministerien gilt dies in weiten Teilen jedoch noch nicht. Deutschlands Haushaltsdokumentation enthält insgesamt zwar viele Details über finanzielle Zuweisungen und Zwecke, aber keine spezifischen Informationen, die Haushaltsprogramme mit strategischen Zielen oder Leistungsindikatoren in Beziehung setzen (Organisation for Economic Co-operation and Development 2014). Die geführten Interviews bestätigen das und reißen drei Problemfelder an:

Problemfeld 1: Es gibt kaum Indikatoren zur Ziel- und Wirkungsorientierung.

In weiten Teilen mangelt es oft an Indikatoren, die über das Messinstrument „Mittelabfluss“ hinausgehen. Mangels anderer Key Performance Indikatoren (KPI) existiert aktuell für die Bewertung von Förderprogrammen und -maßnahmen nur der ausreichende Mittelabfluss – auch wenn dies im Sinne einer zwOH kein ausreichendes Erfolgskriterium ist. Dieser Ansatz greift zu kurz und gibt keinerlei Auskunft über die Effizienz und die Wirkung verwendeter Finanzmittel. Zwar ist das Thema „Wirkungsindikatoren“ grundsätzlich bekannt und die Vorteile einer effizienten Verzahnung zwischen Zielen und Ausgaben ist offensichtlich, jedoch fehlt es an einheitlichen bzw. übergeordneten messbaren strategischen Indikatoren. Das führt zu den Problemfeldern 2 und 3.

Problemfeld 2: Die Indikatoren innerhalb eines Ministeriums sind nicht einheitlich.

Aktuell werden Indikatoren noch zu oft uneinheitlich verwendet. Die Indikatoren für gleiche Politikziele unterscheiden sich mitunter im gleichen Ministerium, da sie von den einzelnen Fachreferaten selbst definiert werden. Das wird in den Häusern vermieden, die über eigene Controlling-Referate verfügen, die in die Indikatoren-Definition der Fachreferate bereits frühzeitig einbezogen werden. Es hat sich gezeigt, dass im Zuge der Indikatoren-Entwicklung auch harte Kriterien (Mindestkonfiguration) angemessen wären, um Förderprogramme oder zumindest einzelne Fördermaßnahmen gezielt beenden zu können. Erfolgt die Indikatoren-Definition im alleinigen Ermessen des Förderreferates kann das Risiko eines zu hohen Selbsterhaltungsinteresses des Förderreferates bestehen. Die Indikatoren-Definition ist hier anfällig für eine zu kreative Gestaltung. Auch hier können die Ministerien als gute Beispiele dienen, deren Controlling-Referate derartige Prozesse durch Inhouse-Beratung gar nicht erst entstehen lassen. Die Gefahr, dass Ziele in Gesetzesentwürfen und Fördervorhaben bewusst zu

niedrig angesetzt werden, um später leichter eine Zielerfüllung darzustellen, besteht aber im Grunde nicht, da zu niedrige Ziele das parlamentarische Verfahren nicht positiv durchlaufen. Abschließend sollten politische Ziele mit den gleichen, möglichst quantitativen, Indikatoren versehen sein, um eine Vergleichbarkeit von Maßnahmen zwischen verschiedenen Titeln auch über Ressortgrenzen hinweg herzustellen. Zwar können derartige Rohmodelle die Gefahr aufweisen, dass Indikatoren auf scheinbar ähnliche Vorgänge angewendet und damit verfälschte Annahmen und Ergebnisse getroffen werden, jedoch ist, wie sich im nächsten Punkt zeigt, ein bundesweit strategischer Indikatoren-Ansatz in den Interviews als deutlich zielführender betrachtet worden als gar keine Orientierung.

Problemfeld 3: Die Indikatoren über Ministerialgrenzen hinweg sind uneinheitlich, obwohl sie das gleiche Politikfeld betreffen.

Gerade im Rahmen der interministeriellen Zusammenarbeit werden oft konkrete Beispiele gefordert, wie Ziele und Indikatoren definiert und wie Evaluationen durchgeführt werden sollen. Im Zuge dessen wurde auf die Problematik verwiesen, dass die Indikatoren zur Wirkungsbeurteilung abhängig von der jeweiligen Förderrichtlinie sind und diese fach- und ressortbezogen stark variieren. Jedoch herrschte Einigkeit darüber, dass es künftig wünschenswert und notwendig ist, einen einheitlichen und verbindlichen Indikatoren-Katalog für bestimmte politische Ziele über Ressortgrenzen hinweg zu entwickeln. Niemand kann derzeit verstehen und der Öffentlichkeit ist auch schwer zu vermitteln, weshalb unterschiedliche Ressorts mit der gleichen Zielsetzung uneinheitliche Indikatoren verwenden. Sollte das Projekt eines einheitlichen Indikatoren-Katalogs scheitern, wäre zumindest ein allgemeinverbindlicher Methodenleitfaden wünschenswert, der zentral regelt, wie Indikatoren definiert werden.

Bei allen Interviewpartner:innen besteht daher der Wunsch, Lösungen zu finden und Indikatoren einfach und schnell zu entwickeln, um eine Aussagekraft zu entfalten, die möglichst nicht manipulierbar (i. S. v. wenig Interpretationsspielraum eröffnen) ist. Gängige Ansicht und auch gesetzlich vorgesehen nach § 7 BHO ist, dass Ziele und Indikatoren bereits zu Beginn einer Maßnahme definiert werden müssen. So gestaltet sich die Evaluierung hinterher einfacher. Unterschiedliche Ideen bestehen hierzu, wie dies genau ausgestaltet werden kann.

Die Mehrheit der Interviewpartner:innen schlug vor, die Ziele und Wirkungsindikatoren bereits im Rahmen der Berichterstattungsgespräche über die haushaltsbegründenden Unterlagen zu definieren. Dort können sie als Konsens zwischen Politik und Verwaltung definiert und nachgehalten werden. Der BRH kann diese verbindliche Basis später als Maßstab etwaiger Prüfvorhaben verwenden. Theoretisch müssen die Ziele und Wirkungsindikatoren ja schon derzeit in die haushaltsbegründenden Unterlagen einfließen. In jedem Fall sollte hier in einem standardisierten und formalen System auf Ziele Bezug genommen werden. Das variiert von Ministerium zu Ministerium. Eine weitere Idee ist die Implementierung von Indikatoren in den Vorworten der Einzelpläne. Alle Ideen haben gemeinsam, dass auch ein stärkeres Interesse der Öffentlichkeit am Haushaltshandeln der Bundesverwaltung besteht. Im Sinne der Transparenzschaffung gegenüber Bürgern können darüber hinaus Leitziele als verbindliche Erklärung in den Haushaltsplan eingeführt werden. Von einer dezidierten Verortung im eigentlichen Haushaltsdokument ist abzusehen, um es nicht künstlich aufzublähen. Derzeitige Erläuterungen im Haushaltsplan können, so wurde vorgeschlagen, in Teilen aber auch durch die Darstellung einer geeigneten Indikatorik ersetzt werden. Zusätzlich sollen die Indikatoren von Maßnahmen künftig auf der Website www.bundeshaushalt.de nachgehalten werden, um Bürger transparent zu informieren, so wie es auf der österreichischen Website zum

Wirkungsmonitoring gehandhabt wird (Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport 2020, 2021).

Die Idee, Zielindikatoren im eigentlichen Haushaltsdokument wie in Österreich festzuschreiben, ist bisher verworfen worden. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Implementierung von wirksamen und aussagekräftigen Indikatoren in Fördervorhaben oder bestehenden Förderprogrammen ein langwieriger Prozess ist. Aus den Interviews ergab sich, dass den Spiegelreferaten im BMF auch die fachlich-inhaltliche Kompetenz fehlt, um zu beurteilen, ob Indikatoren der Förderprogramme der Fachressorts anspruchsvoll und robust sind oder nicht. Die entsprechend dahinterstehenden politischen Ziele werden auch nicht vom BMF, sondern von den Fachressorts bestimmt, d. h. fördermittelausreichende Referate müssen dazu ertüchtigt werden, Indikatoren zu definieren, die den politisch formulierten Zielen entsprechen. Zwar findet eine vorgelagerte Zieldefinition (aus Koalitionsvertrag, politischen Programmen etc.) statt, diese steht in der Regel aber nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Haushaltsaufstellungsprozess. Das heißt: der Haushaltsaufstellungsprozess findet auf der Grundlage bzw. vor dem Hintergrund bestehender politischer Zieldefinitionen statt, entwickelt diese aber nicht selbst. Zu beachten ist auch, dass die Qualität der haushaltsbegründenden Unterlagen im Haushaltsaufstellungsverfahren variiert, da die Haushaltsreferate der Fachressorts ihre begrenzten Kapazitäten nicht durchgehend nur für ein Monitoring der Fördervorhaben und -programme ihres Hauses einsetzen können.

In welche Richtung sich der Einsatz von Indikatoren im Rahmen der weiteren Einführung der zwoH auch entwickeln wird, so sollten Regeln, die zwoH-Indikatorik auch intern turnusgemäß prüfen, in jedem Fall von vornherein mitgedacht werden. Für diese regelmäßige Überprüfung bietet Hamburg ein gutes Beispiel.

Bereits heute fordern die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB), dass grundsätzlich jedem Einzelplan ein Vorwort voranzustellen ist. In den Vorworten sind die wesentlichen Politikbereiche des Geschäftsbereichs mit ihren wesentlichen Zielen darzustellen. Auch sollen hier die bedeutsamsten sowie aktuelle, politisch wichtige oder neue Politikbereiche mit Zielen konkret beschrieben werden. Ferner bestimmen die HRB, dass den Kapiteln ...01 bis ...09 eines jeden Einzelplans grundsätzlich Vorbemerkungen voranzustellen sind. Auch hier lautet die Anforderung, dass die wesentlichen Ziele, die mit den veranschlagten Mitteln im Rahmen der benannten finanzwirksamen Schwerpunkte erreicht werden sollen, hinreichend konkret zu beschreiben sind. Die Ziele in den Vorbemerkungen sind so weit wie möglich auch durch Messgrößen zur Zielerreichung zu unterlegen. Derart formulierte Anforderungen zwingen nachgeordnet zu einer frühen Auseinandersetzung mit den vorgesehenen Zielen eines konkreten Haushaltsbereichs. Der Weg, diese Ziele sodann in Indikatoren zu übersetzen, sollte dann nicht mehr weit sein.

Mit der Frage, wie Indikatoren vor dem Hintergrund der Zielerreichung von Förderprogrammen bzw. einzelner Fördermaßnahmen evaluiert werden können, befasst sich Abschnitt 9.8.

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 6 – Definition und Einsatz von SMART-Indikatoren

- Immer noch werden zu oft Input-Indikatoren verwendet. Der Mittelabfluss ist aber in keiner Weise als Erfolgskriterium für die Wirkung von Förderprogrammen geeignet.
- Manche Ministerien haben nach eigenen Angaben bereits begonnen, Indikatoren zu den unmittelbaren Politikfolgen („Outcomes“) und zu den umfassenderen Konsequenzen („Impact“) zu definieren.
- Aktuell genutzte Indikatoren sind heterogen und werden selbst für gleiche Politikziele unterschiedlich definiert.
- Es fehlt an einem einheitlichen Methodik-Leitfaden zur Erstellung von Indikatoren.
- Die Verknüpfung von politischen Zielen mit den entsprechenden Indikatoren erfolgt nicht zwingend im Konsens zwischen Politik und Verwaltung, obwohl mit den HRB ein erster Orientierungsrahmen dazu besteht.

9.7 Datenverfügbarkeit und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Die Datenmengen von privaten und öffentlichen Haushalten sind in jüngsten Jahren exponentiell angestiegen. Während bis 2010 weltweit zwei Zettabyte an Daten produziert wurden, hat sich die Datenmenge bis 2022 verfünffacht. Wer in der Lage ist, qualitativ hochwertige Daten auszulesen und zu nutzen, kann damit erhebliche Mehrwerte stiften. Bisher wird ein Großteil der Daten in Deutschland jedoch nicht weiterverwendet. Ungefähr 80 % der Datensätze bleiben ungenutzt (Bundesministerium für Digitales und Verkehr et al. 2023).

Die Datenstrategie der Bundesregierung verfolgt vor diesem Hintergrund das Ziel einer effizienteren Nutzung von Daten, um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und den Wohlstand in der Bundesrepublik zu sichern. Gleichzeitig sollen diese Daten verantwortungsvoll genutzt werden, um eine Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu bezwecken (Bundeskanzleramt 2021b). Dafür wurde ein nationales Dateninstitut gegründet, welches ein Datenökosystem bereitstellen soll, dass Institutionen und Sektoren vernetzt und Innovation fördert. Das Ziel ist es, auf den bereits bestehenden Dateninitiativen aufzusetzen, zu vernetzen, und dadurch neue Projekte anzustoßen (Bundesministerium des Innern und für Heimat 2023a). Diese Vorhaben sind sehr dazu geeignet eine fortschreitende Reform der zwoH zu begünstigen. Insbesondere zur Bildung aussagekräftiger Indikatoren (vgl. Abschnitt 9.6) werden Daten benötigt, die, so gilt es anzunehmen, bereits ausreichend vorliegen, aber noch nicht verwertbar gemachten werden können.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich der außergewöhnlich große Konsens aller Interviewten, das Haushaltshandeln dringend digitaler und datenorientierter zu gestalten. Dieser Konsens verwundert insofern nicht, als der Bedarf zur Digitalisierung des Haushalts offenkundig ist. Deutschland verfügt mit der Website www.bundeshaushalt.de über eine moderne und leicht übersichtliche Darstellung des Haushalts. Diese macht wesentliche Dokumente des gesamten Haushaltszyklus öffentlich und enthält statistische Daten etwa zur Mittelverteilung öffentlicher Gelder auf die verschiedenen Ressorts oder zu ressortspezifischen Aufgliederungen von

Haushaltsmitteln nach großen Politikfeldern. Im Rahmen des geplanten „Signaling“ und „Tagging“ ist künftig vorgesehen, diese Darstellung weiter aufzugliedern und die einzelnen Positionen des Bundeshaushalts den SDGs und deren Unterzielen zuzuordnen. Ebenfalls sollen künftig auch Ziele und Indikatoren von Maßnahmen auf der Website transparent nachgehalten werden.

Dies sind zunächst alles Maßnahmen, die geeignet sind, einen gesteigerten Informationsbedarf der Öffentlichkeit und der am Haushaltsverfahren beteiligten Stakeholder zu befriedigen. Zwei wesentliche Aspekte sind bisher allerdings weder implementiert noch in Planung. Zum einen würde die Umsetzung und Wirksamkeit eines deutschen zwoH-Systems von einem digitalen Zugriff über digitale Informationssysteme auf digitale Performance-Daten profitieren. Dies würde insbesondere im Rahmen der Findung geeigneter Indikatoren relevant werden. Eine konsolidierte Datenlage kann, so lautet die Einschätzung aus den Interviews, bspw. unter Einbezug von Daten des Statistischen Bundesamtes, Daten der beauftragten Ausführungs- und Bewilligungsbehörden, Daten beteiligter Verbände, Daten wissenschaftlicher Institutionen, Daten eigener Statistikreferate oder Open Data die Definition von Indikatoren maßgeblich positiv beeinflussen.

Das öffentliche Haushaltshandeln ist aktuell bereits durch die Verwendung, Neukonzipierung und Planung verschiedener Digital- und Datenlösungen geprägt. Die meisten dieser Anwendungen sind Datenbanken, welche die Bearbeitung aller Haushaltsdaten und von Förderdaten im Speziellen ermöglichen.

So enthält die Haushaltsdatenbank sämtliche Informationen über die Einzelpläne der Bundesregierung sowie die zugehörigen Daten der Zuwendungsempfänger und der jeweiligen Wirtschaftspläne. Im Rahmen eines Modernisierungsprozesses wird bis Ende 2028 das bestehende Verfahren durch eine neue Web-Anwendung ersetzt, die erweiterte Funktionen umfassen soll, die aktuell noch nicht abschließend definiert sind.

Das BMF ist gemäß VV Nr. 9.1 zu § 44 BHO dazu verpflichtet, die Verwendung von Zuwendungen zu überwachen. Dafür wird aktuell die Zuwendungsdatenbank (ZwDB) genutzt. Sie bildet die Grundlage für die Auswertung von Förderfällen und den Mittelabfluss innerhalb von Förderprogrammen und -maßnahmen. Die Zugriffsrechte werden von der Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörde bestimmt. Bisher werden hier allerdings keine Wirkungsindikatoren erfasst oder ausgewertet. Darüber hinaus ist in Frage zu stellen, warum zwar Förderreferate innerhalb des BMF zugriffsberechtigt sind, aber nicht die Haushaltsabteilung des BMF. Als zentral zuständige Organisationseinheit mit Verantwortung über den Bundeshaushalt, wäre der Zugriff an dieser Stelle nicht nur im Sinne einer zwoH angezeigt.

Für das Management von Fördermitteln wird das Bewirtschaftungssystem profi verwendet, das ressortübergreifend genutzt wird und über Schnittstellen zur Zuwendungsdatenbank verfügt. Somit sind Informationen zu Förderfällen über das System abrufbar. Bisher berücksichtigt profi ebenfalls keine Wirkungsindikatoren. Allerdings werden Daten aus profi in Verbindung mit weiteren Datenquellen regelmäßig im Rahmen der Erfolgskontrolle und zunehmend auch in externen Evaluationsaufträgen zu Förderprogrammen und -maßnahmen genutzt, wodurch Formen des „Analysing“ künftig gestützt werden könnten. Ein Zugang für die Haushaltsabteilung des BMF fehlt auch hier.

Die Digitalstrategie der Bundesregierung sieht bis 2025 die Einrichtung von Datenlaboren in den Ressorts vor. Diese werden durch die Behörden eigenständig aufgebaut und fachlich unabhängig sein. Ihre Aufgabe besteht in der Datenaufbereitung und -analyse, um eine evidenzbasierte Entscheidungsfindung innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu fördern (Ganterer 2023). Damit kommt den Datenlaboren auch im Rahmen der Fortentwicklung der zwoH eine wesentliche Bedeutung zu, deren Markenkern eben ein evidenzbasiertes Haushaltshandeln ist.

Im Rahmen der IT-Konsolidierung unter Federführung des BMI sollen einheitliche, leistungsstarke und sichere IT-Lösungen für die unmittelbare Bundesverwaltung entwickelt werden. Davon sind auch Maßnahmen betroffen, die das öffentliche Haushaltshandeln verändern werden. Neben weiteren sind dies vor allem die Entwicklung einer dezentralen Haushalts-IT und des Controlling Bundes (Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik 2023).

Das Projekt der dezentralen Haushalts-IT umfasst IT-Lösungen der Bundesverwaltung für das Planungs- und Rechnungswesen im Bereich des Haushalts- und Finanzmanagements. Das System soll das Einsehen in verschiedene Dienste wie Haushaltsplanung, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) etc. ermöglichen. Häufig sind Prozesse der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzugs in den Bundesbehörden heute noch nicht vollkommen digitalisiert. Ende-zu-Ende-Prozesse sind so nur schwer abbildbar und nicht medienbruchfrei. Vor diesem Hintergrund sollen im Rahmen der dezentralen Haushalts-IT künftig alle haushaltsrelevanten Bearbeitungsvorgänge digitalisiert werden (Bundesministerium des Innern und für Heimat 2023b).

Beim Controlling Bund handelt es sich um das Vorhaben, eine einheitliche IT-Softwarelösung für das Controlling innerhalb der Bundesverwaltung einzuführen. Zurzeit werden hier noch viele verschiedene Systeme genutzt. Das Controlling ist jedoch ein wichtiges Element zur Unterstützung in der Haushaltsverwaltung (vgl. Abschnitt 9.8) aber auch im Personalwesen, Facility-Management, beim Projektcontrolling oder auch Prozesscontrolling. Jedoch gibt es auch einen Controlling-Bedarf in weiteren Bereichen, z. B. im Performance-Controlling oder der strategischen Steuerungsunterstützung, bei denen keine oder nur ansatzweise Controlling-Lösungen vorhanden sind und innerhalb der Ressorts auch unterschiedlich intensiv genutzt werden. Ziel des Controlling Bundes ist es daher, eine moderne IT-Controlling-Lösung für sämtliche Bundesbehörden zu schaffen, bei der vor allem Effizienz in der Informationsbeschaffung und -aufbereitung erzielt werden soll, sowie die Durchlaufzeit durch den Abbau von Medienbrüchen und den Zugriff auf aktuelle Informationen zu verkürzen.

All diese Vorhaben tragen heute schon in Ansätzen zur Fortentwicklung der zwoH bei und werden vor allem künftig auch auf weitere Reformbemühungen einer zwoH einzahlen (müssen).

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 7 – Datenverfügbarkeit und Digitalisierung

- Es mangelt an der zeitnahen Verfügbarkeit entscheidungsrelevanter Daten für SMART-Indikatoren. Daten, die möglichst aktuelle Bewertungen laufender Programme zuließen, liegen bisher nicht vor. Die Möglichkeit zum digitalen Zugriff über digitale Informationssysteme auf digitale Performance-Daten fehlt bisher in weiten Teilen.
- Für die Zukunft sind mehrere Maßnahmenprojekte geplant, die die zweiH nachhaltig unterstützen könnten. Bisher erschwert eine eher schleppende Digitalisierung des öffentlichen Sektors jedoch eine zeitnahe Verfügbarkeit entscheidungsrelevanter Daten.
- Die Anforderungen der Ziel- und Wirkungsorientierung sind aktuell noch nicht ausreichend in den laufenden Daten- und Digitalisierungsvorhaben des Bundes berücksichtigt.

9.8 Aktuelle Evaluationskultur und Controlling

Evaluationen sind ein effektives Instrument zur Schaffung von Transparenz und Reflexion über die tatsächlich erzielte Wirkung von Förderprogrammen. Durch eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Evaluierungsarbeit öffentlicher Politiken sollen drei zusammenhängende Funktionen erzielt werden: Die Evaluierungspraxis soll Erkenntnisse generieren, handlungsrelevante Einsichten zur Verbesserung laufender Programme und der Budgetallokation geben sowie die Rechenschaftslegung stärken (DEval 2023a). Eine unabhängige, umfassende und methodisch anspruchsvolle Evaluationskultur ist für eine zweiH unverzichtbar (vgl. Abschnitt 5.8). Fraglich ist, ob der deutsche Evaluationsprozess bereits durch ausreichend überzeugende Methoden und Unabhängigkeit gekennzeichnet ist, sodass eine „evidenzbasierte“ öffentliche Haushaltspolitik und -verwaltung sichergestellt werden kann.

Aus den Interviewgesprächen ging hervor, dass evidenzbasierte Politik ein Paradoxon in sich birgt, das gerade durch diese Formulierung konkretisiert wird. Es ist zu beachten, dass politische Ziele interessengeleitet sind. Dabei spielen Machtaspekte und unterschiedliche Interessen der Stakeholder eine maßgebliche Rolle in der Zielformulierung. Der Begriff der „Evidenz“ stammt hingegen aus der Wissenschaft. Die generelle Herausforderung, mit welcher der Ansatz der Ziel- und Wirkungsorientierung konfrontiert ist, besteht darin, dass der politische Prozess keinem wissenschaftlichen Prozess gleicht. Bis auf wenige Ausnahmen fehlen Kernelemente, wie eine evaluierbare Forschungsfrage, bzw. Verfahren, die einen Evaluationsprozess begünstigen. Inwieweit und in welchem Umfang eine evidenzbasierte Haushaltspolitik betrieben werden kann, bleibt in den Bewertungen aus den Interviews umstritten.

Wie bereits in Abschnitt 5.8 erwähnt, deuten Boockmann et al. (2014) auf einen Nachholbedarf in der Entwicklung einer umfassenden Evaluationskultur in Deutschland hin. So mangelt es weiterhin an einer ausgeprägten Evaluationskultur im Vergleich etwa zu Kanada (vgl. Abschnitt 8.2.1), wo seit Jahrzehnten Programme umfassend und mit entwickelten Daten und Methoden evaluiert werden.

Gleichzeitig gab es in den vergangenen Jahren in Deutschland jedoch auch erkennbare Bemühungen hin zu einer umfassenderen Evaluationspraxis. Die Evaluierungsunternehmungen beschränken sich nicht allein auf einzelne Programme, sondern es werden auch Politiken in umfassender Weise im Rahmen der Spending Reviews (vgl. Abschnitt 9.1.2) auf ihre Wirkungen untersucht. Des Weiteren haben unterschiedliche Ressorts diverse erste Evaluierungskonzepte formuliert und umgesetzt, die sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden. Dabei handelt es sich bspw. um geplante oder bereits etablierte Fördergremien, die evidenzbasiert über Förderprogramme in ihren Häusern entscheiden, sowie um die Gründung des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

9.8.1 Rechtliche und politische Evaluationsgrundlagen

Für einen Grundkonsens zu den Aspekten der Evaluation und ein gemeinsames, einheitliches Verständnis zur Begrifflichkeit der „Evaluationskultur“ sind gesetzlich klar und umfassend definierte Evaluationspflichten, die auch in der Praxis befolgt werden, wichtig. Vor diesem Hintergrund wurden die bereits bestehenden Vorschriften und entsprechenden Bestrebungen betrachtet.

Die Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gemäß § 7 Abs. 2 BHO beinhaltet die Untersuchung über die Zielerreichung, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023) (vgl. auch Abschnitt 9.1). Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO ist es erforderlich, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für sämtliche finanzwirksame Maßnahmen durchzuführen. Diese Anforderung gilt sowohl für die Planung von neuen Maßnahmen als auch für Modifikationen bereits begonnener Vorhaben. Zusätzlich ist sie als Mittel zur Erfolgskontrolle sowohl während der Umsetzung als auch nach Abschluss der Maßnahmen zu verstehen. Hierbei soll festgestellt werden, ausgehend von der ursprünglichen Planung, ob und in welchem Umfang die beabsichtigten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme als geeignet und ursächlich für die Zielerreichung betrachtet werden kann (Wirkungskontrolle) und ob sich die Maßnahme als wirtschaftlich sinnvoll erwiesen hat (Wirtschaftlichkeitskontrolle) (Bundesministerium der Finanzen 2022a).

In § 7 BHO wird jedoch nicht explizit festgelegt, wie oft diese Evaluierungen durchgeführt werden müssen oder in welchem Intervall. Die Häufigkeit der Evaluierung hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie z. B. der Dauer des Fördervorhabens oder -programms, der Höhe der Fördermittel und der Art des geförderten Vorhabens. Außerdem sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase nach VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO verpflichtend, jedoch wurde durch die Interviews widerspiegelt, dass es sich hierbei um keine Ex-ante-Evaluationen per se handelt, sondern, abhängig vom jeweiligen Fachressort, entweder um umfangreiche Untersuchungen oder nur um formale, wenig umfangreiche Pflichtaufgaben.

Der Bundesrechnungshof (BRH) und der Rechnungsprüfungsausschuss sind unabhängige Institutionen, die über die Rechtmäßigkeit des finanziellen Verwaltungshandelns u. a. gemäß § 7 BHO befinden. Nach Art. 114 Abs. 2 GG ist der BRH ein unabhängiges Organ der Rechnungsprüfung.

Die Prüfungshoheit des Bundesrechnungshofs erstreckt sich gemäß § 88 BHO auf die Gesamtheit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Dem Bundesrechnungshof kommt hier auch eine mögliche beratende Funktion zu. Die Prüfungselemente sowie der Umfang der Prüfungen werden durch § 89 BHO bestimmt. Ferner konkretisiert § 90 BHO den Inhalt der Prüfungen. Näheres regelt die Prüfordnung des BRH (Bundesrechnungshof). Der spezielle Fokus des BRH liegt auf dem Haushaltskreislauf, bei dem der BRH in allen Phasen, vom Haushaltsentwurf bis zur Berichterstattung über die Entlastung, mitwirkt (Bundesrechnungshof 2023b). Des Weiteren regelt § 94 BHO die Zeit und Art der Prüfung.

Der Rechnungsprüfungsausschuss ist ein parlamentarischer Ausschuss, dessen Aufgaben sich im Rahmen des Entlastungsverfahrens gemäß Art. 114 Abs. 1 GG bewegen. In diesem Rahmen übernimmt er Tätigkeiten wie das Nachvollziehen der Ausgaben des Bundes, die Überprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Vorbereitung der Entlastung der Bundesregierung auf Basis der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes (Deutscher Bundestag 2023).

Damit bestehen mit dem BRH und dem Rechnungsprüfungsausschuss zwei Institutionen, die bereits heute mit starken rechtlichen Befugnissen ausgestattet sind, Prüfungen zu ziel- und wirkungsorientiertem Handeln durchzuführen.

Auf Bundesebene können zudem die Ressorts eigenständig entscheiden, ob eine Evaluierung für ihre Förder- und Ausgabenprogramme intern oder extern stattfinden soll. Dazu hat das statistische Bundesamt für beide Optionen Handlungsschritte im Rahmen einer Arbeitshilfe entwickelt, die durch die Durchführung der Evaluationen führen (Statistisches Bundesamt 2022a). Auch wenn die Arbeitshilfe primär in Bezug auf Evaluierungen des Erfüllungsaufwands von Gesetzen und Verordnungen abstellt, bietet sie für die Evaluierung von Förderprogrammen wertvolle Hinweise. Die Arbeitshilfe führt eingehend zu allen Stufen einer Evaluation von der Planung über die Durchführung, Veröffentlichung und den Umgang mit den Ergebnissen aus und informiert dabei über methodische Ansätze etwa für Interviews und Umfragen und über den typischen Aufbau eines Evaluationsberichts, der den Grundsätzen der Transparenz genügt.

Bei den Subventionspolitischen Leitlinien, die mit Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015 eingeführt worden sind, handelt es sich um eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung. Diese Selbstverpflichtung verlangt, dass diese Leitlinien bei jeder Neueinführung oder Änderung von Subventionen, die als besondere Fördervorhaben einer guten Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle bedürfen (Bundesministerium der Finanzen 2023b), beachtet werden (Bundesministerium der Finanzen 2021). Zur Begriffsklärung: Bei Subventionen handelt es sich um Zuwendungen in Form von Zuschüssen an Betriebe und Unternehmen, die der Staat zugunsten der Wirtschaft vergibt. Die Leitlinien sollen Transparenz, Steuerungsmöglichkeiten und Rechtfertigungsdruck im Bereich der Subventionen erhöhen (Thöne 2019). Alle Subventionen sollen regelmäßig evaluiert werden – insbesondere auf Effizienz, Transparenz und Grad der Zielerreichung. Dadurch sollen ein unkontrolliertes und unwirksames Ausufern von Subventionen sowie Fehlallokationen vermieden werden. Durch die Aufnahme strenger Evaluierungspflichten verbuchen insofern auch die Subventionspolitischen Leitlinien für sich, dass sie die Ziel- und Wirkungsorientierung öffentlicher Ausgaben stärken (Bundesministerium der Finanzen 2021).

Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung hat mit der Festsetzung der „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ (Bundeskanzleramt 2021a)

im Jahr 2013 eine verpflichtende Evaluierung jedes wesentlichen Gesetzes bzw. jeder wesentlichen Rechtsverordnung nach drei bis fünf Jahren beschlossen. Als wesentlich gilt ein Regelungsvorhaben, wenn der Erfüllungsaufwand pro Jahr eine Million Euro beträgt oder der anfallende Aufwand für Bürger:innen eine Million Euro oder 100.000 Stunden übersteigt (Deutscher Bundestag 2020). Die Wesentlichkeit ist auch gegeben, wenn die sonstigen anfallenden Kosten sehr hoch sind, eine hohe politische Bedeutung besteht oder über die Wirkung des Regelungsvorhabens Unsicherheit besteht. Ebenfalls kann von einer Evaluierung eines wesentlichen Regelungsvorhabens abgesehen werden, wenn der Aufwand dafür unverhältnismäßig ist. Dieser Fall tritt ein, wenn beispielsweise durch EU-Richtlinien oder Gerichtsentscheidungen kein Umsetzungsspielraum gewährleistet wird oder die Fragen bereits durch ähnliche Berichtspflichten beantwortet wurden (Statistisches Bundesamt 2022a). Es wurde in diesem Zusammenhang auch beschlossen, dass bei allen wesentlichen Regelungsvorhaben in der Begründung zum Regelungsentwurf gemäß § 44 Abs. 7 GGO Aussagen zur Durchführung oder Nicht-Durchführung von Evaluierungen aufzunehmen sind. Aufgrund der Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses gibt es folglich eine Teilmenge an Förderungen, die evaluierungspflichtig sind.

Im Rahmen der Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gilt die Zielerreichung (Outcome) als das wichtigste Evaluierungskriterium. Somit kann dieser Evaluierungsansatz als ein Schritt in Richtung zwoH betrachtet werden. Der Fokus sollte neben der Outcome-Erfassung allerdings auch auf der Erfassung der direkten Wirkungen (Impact) liegen.

Der Beschluss aus dem Jahr 2013 besagt auch, dass es sich bei der Evaluierung nicht notwendigerweise um eine monetäre Betrachtung handeln muss. Eine Abwägung der Vor- sowie Nachteile der Regelungsvorhaben wäre somit ausreichend. Des Weiteren wird durch die Konzeption weder die Tiefe der Evaluierung noch der Umfang präeterminiert, stattdessen wird dem jeweils zuständigen Ressort ein Freiraum darüber gelassen. Es ist fraglich, ob diese Freiräume, die durch den Beschluss für die zu evaluierenden Stellen geschaffen wurden, zugunsten der zwoH stehen, zumal sich die Tendenz ergeben könnte, lediglich eine qualitative Betrachtung der Wirkung gegenüber einem quantitativen Verfahren zu präferieren. Des Weiteren wäre es ratsam, eine Mindestanforderung an die Tiefe und den Umfang einer Evaluierung festzulegen. Diese könnte dem hohen Grad der Heterogenität des Evaluierungsstils in den Ressorts entgegenwirken. Über den Zeitpunkt der Evaluierung entscheidet nach fachlichem Ermessen das zuständige Ressort.

Im Jahr 2019 hat der Staatssekretärsausschuss die Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben vom 23. Januar 2013 konkretisiert und ergänzt. Wesentliche Aspekte dieser Weiterentwicklung beinhalten die Erstellung einer Arbeitshilfe durch die Bundesregierung, in der die Arbeitsschritte und Methoden einer Evaluierung (u. a. Fragestellung der Evaluierung, Datenerhebung und -auswertung, Qualitätssicherung, Aufbereitung der Ergebnisse im Evaluierungsbericht) dargestellt sind (Statistisches Bundesamt 2022b). Die Arbeitshilfe ist ausführlich, detailliert und unterstützt den praktischen Einstieg in die Evaluierungspraxis.

Zudem wurden die Ressorts im Zuge des Beschlusses aus dem Jahr 2019 aufgefordert, eine zentrale Arbeitseinheit als Ansprechpartner:in für Evaluierungen von Regelungsvorhaben intern zu benennen. Im Rahmen der zahlreichen Interviewgespräche wurde diese interne Stelle nicht erwähnt, sodass die Umsetzung dieser Beschlüsse fraglich bleibt.

Des Weiteren wurde beschlossen, dass die Ressorts des Statistischen Bundesamts (Destatis) frühzeitig in die Planung von Evaluierungen einbinden können. Dies würde eine sinnvolle Verzahnung der Nachmessung des Erfüllungsaufwands und der Evaluierung fördern und gewährleisten. In diesem Zusammenhang wurde beim Statistischen Bundesamt eine entsprechende Kompetenzstelle eingerichtet. Diese soll sowohl Schulungen und Workshops für die Ressorts sowie Beratungsangebote für verschiedene Phasen der Evaluierung anbieten (Statistisches Bundesamt 2023b).

Vor diesem Hintergrund lohnt auch ein Blick auf den Rechtscharakter der im Zentrum dieses Berichts stehenden Förderprogramme. Ein Großteil der Zuwendungen aus aktuellen Förderprogrammen wird auf Grundlage von Förderrichtlinien gewährt. Diese sollen im Sinne einer Selbstbindung der Verwaltung „ein einheitliches Verwaltungshandeln für eine Vielzahl von Förderfällen sicherstellen.“ (Anlage zu VV Nr. 15.7 zu § 44 BHO) und unterliegen allen bisher beschriebenen Evaluationspflichten. Nur wenige Förderprogramme basieren tatsächlich auf entsprechenden Gesetzen. Insbesondere für diese Fördergesetze ist zusätzlich festgelegt, dass bereits vor Inkrafttreten eines Gesetzes die Eckpfeiler der Evaluierung im Gesetzentwurf darzustellen sind, dies gilt auch für Verordnungen. Evaluierungspflichtige Gesetze oder Verordnungen enthalten zumeist bereits sogar im entsprechenden Abschnitt der Gesetzesentwurfsbegründung eine Evaluierungsklausel, die die Festlegung von quantifizierbaren Zielen, geeigneten Indikatoren und einer entsprechenden Datengrundlage fordert. In manchen Fällen sind die Evaluierungspflicht und ihr Inhalt auch im Gesetzes- oder Verordnungstext selbst verankert. Das vereinfacht die spätere Durchführung einer Evaluierung erheblich.

Eine ergänzende Methode zur Evaluation ist die Gesetzesfolgenabschätzung. Sie kommt mit dem Entwurf eines Gesetzes zustande und wurde bisher vor allem ex-ante verwendet. Das Ziel ist es, die voraussichtlichen Gesetzesfolgen darzustellen, indem gewollte und ungewollte Wirkungen, der Erfüllungsaufwand und weitere Kosten analysiert werden. Gemäß § 44 Abs. 7 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) wird mit dem Entwurf festgelegt ob, wann und wie eine Evaluation des Gesetzes stattfinden soll.

Im Rahmen der Interviews wurde auch der Vorschlag gebracht, dass eine saubere Evaluierung Vergleichsstudien enthalten soll, um Aussagen über unterschiedliche Wirkungen von Förderung und Nicht-Förderung zu treffen.

Art. 91d GG, „Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen“, wurde im Rahmen der Föderalismusreform II neu geschaffen und trat am 29.07.2009 in Kraft. Er geht auf den annähernd unveränderten Vorschlag der Föderalismuskommission II (Deutscher Bundestag 2009) zurück. Ursprünglich war er als eine Soll-Vorschrift ausgelegt, doch die Kommission selbst änderte ihn in eine Kann-Vorschrift ab, womit er nichts weiter als eine politische Absichtserklärung darstellt (Dreier 2018). Diese soll, nach der Gesetzesbegründung, das Zusammenwirken von Bund und Ländern verstärken. Die notwendige Zweidrittel-Mehrheit wurde mit den Stimmen der damals regierenden Großen Koalition (Merkel I) und der oppositionellen FDP erreicht. In der Debatte des Bundestages über die Einführung des besagten Paragraphen wurde er nicht namentlich erwähnt (Deutscher Bundestag 2009).

Art. 91d GG stellt in der Hinsicht ein Novum dar, als dass er die eher im angelsächsischen Raum verbreitete Form des „Benchmarkings“ in die deutsche Verwaltung einführt. Diese föderalen Leistungsvergleiche sollen einen Prozess der Verbesserung und Modernisierung in Gang

setzen und ebenso durch die dadurch entstehende Transparenz die Kontrollfunktion des Bundestages erhöhen. Deutschland stellt den ersten und einzigen Föderalstaat weltweit dar, der Leistungsvergleiche in seiner Verfassung verankert hat (Kämmerer 2021; Mangoldt 2010; Dreier 2018). Einschränkend muss angemerkt werden, dass alle Standardkommentare des GG die Einführung des Art. 91d als unverhältnismäßig und überflüssig kritisieren (Dreier 2018; Mangoldt 2010; Kämmerer 2021).

Auf Europaebene hat die Europäische Kommission die Förderung von Evaluationen in verschiedenen Bereichen stark vorangetrieben. Dies trifft vor allem auf Programmevaluationen zu, die durch die Bezuschussung von Politik- und Förderprogrammen geprägt wurden (Veit et al. 2019). Diese Entwicklung beeinflusst ebenfalls die Evaluierung auf Bundesebene, da nationale Förderprogramme häufig durch die EU mitfinanziert werden und somit verpflichtend evaluiert werden müssen. Jedoch ist die praktische Umsetzung weitaus weniger effektiv als in der Theorie vorgesehen. Zum einen mangelt es an hochwertigen qualitativen Daten und einer wegweisenden Zielsetzung. Zum anderen wird von kurzfristigen Ergebnissen ausgegangen, obwohl die Wirkung der Förderung langfristig zu erwarten ist (Johann Heinrich von Thünen-Institut 2023). Potenzielle Reformen des aktuellen Evaluierungsstandes sollten auf diese EU-Vorgaben jedoch Rücksicht nehmen, sodass es für die Verwaltung nicht zu doppelten Berichtspflichten kommt, wenn Fördervorhaben und -programme aus EU-Töpfen finanziert werden.

Mit den Better Regulation Guidelines der EU-Kommission wurden 2021 Richtlinien für die Evaluation von u. a. Förderprogrammen beschlossen. Es wurden fünf Kriterien festgelegt, die bei der Evaluierung befolgt werden sollten: Effektivität, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und die Schaffung eines Mehrwertes auf EU-Ebene. Darüber hinaus ist eine Ex-ante-Evaluation für alle Projekte zu ergänzen, die eine Ausgabengrenze von fünf Millionen Euro überschreiten oder einen wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaft, die Umwelt oder die Gesellschaft haben (Europäische Kommission 2021).

Im Rahmen des EU-Beihilferechts kommt Evaluationen ebenso eine besondere Bedeutung zu. Die Vergabe von Beihilfen unterliegt strengen Regeln, mit dem Ziel, den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt nicht durch unzulässige Subventionen an Unternehmen oder Wirtschaftszweige zu verzerren. Die EU-Staaten sind gegenüber der EU-Kommission für die rechtmäßige Vergabe von Beihilfen verantwortlich und berichtspflichtig (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg 2023). Gleichzeitig soll bereits bei der Planung der Beihilferegelung ein Evaluierungsplan erstellt werden, welcher von der Kommission genehmigt werden muss und stringent durchgeführt werden sollte. Grundlegende Inhalte eines solchen Plans sind beispielsweise die Darlegung der sogenannten Interventionslogik, bei der die Ziele, Probleme, erwartete Auswirkung und Adressaten der Subvention erläutert werden. Weitere Richtlinien sind z. B. über die Wahl der Evaluierungsfragen, der Erhebung der Daten einschließlich Monitoring und des zu evaluierenden Zeitraumes erhoben worden. Darüber hinaus ist die Evaluation von einem mindestens funktional unabhängigen Gremium mit ausreichend qualifiziertem Personal durchzuführen (Europäische Kommission 2014).

Folglich sind Evaluationen und Vergleichsstudien sowohl nach nationalem als auch nach europäischem Recht verpflichtend und durch weitere politische Beschlüsse untersetzt. Die Status-quo-Analyse sowie die Interviewstatements deuten jedoch auf eine Diskrepanz zwischen den bestehenden regulatorischen Vorschriften und der Praxis hin.

9.8.2 Wesentliche Interviewergebnisse

Es ging unisono aus den Interviewgesprächen hervor, dass es im Bundeshaushalt an einem vollumfänglichen, validen System für die Durchführung von Evaluationen mangelt. De facto folgen die existierenden Ansätze gemäß diesen Einschätzungen keinen verbindlichen, strukturierten Maßgaben und reichen in ihrer Ausgestaltung von einer wissenschaftlich fundierten Analyse bis hin zu einem profanen Meinungsbeitrag. Zudem wird uneinheitlich evaluiert, weil alle Ressorts über eigene, hausinterne Leitfäden verfügen. Somit mangelt es an einem ressortübergreifenden und allgemeinverbindlichen Orientierungsrahmen für Evaluationen. Dieser würde gewährleisten, dass ein gemeinsamer Standard und ethische Intentionen als Anspruch an Evaluationen gelten.

Ebenfalls fehlt es an der Regelmäßigkeit der Durchführung. Auch ist wenig erkennbar, dass über Misserfolge offen berichtet wird oder gar daraus Schlussfolgerungen durch Anpassungen des Haushalts gezogen werden. Im Zusammenhang mit der Regelmäßigkeit sollen Fördervorhaben laut den Interviewten auch Evaluationen mit unterschiedlichen zeitlichen Abständen unterliegen, so wie sie auch § 7 BHO vorschreibt, sodass auch langfristige Wirkungen gemessen werden können. Manche Vorhaben benötigen einen gewissen Entfaltungszeitraum, der auch über Wahlperioden hinaus gehen kann. Vorschläge zur zeitlichen Befristung von Fördervorhaben und -programmen über eine gesetzliche Regelung (sog. Sunset Legislation) sowie zum verpflichtenden Auslaufen eines Programmes ohne positives Evaluationsergebnis wurden befürwortet. Eine Sunset Legislation würde Rücknahme- bzw. Mitnahmeeffekte eliminieren. Gleichzeitig soll eine gewisse Balance angestrebt werden, hieß es, denn zu viele Kennzahlen hemmen die Effektivität der Erfolgskontrolle, wenn der Fokus allein in der Erreichung der vielen Kennzahlen liegt. Sinnvoller wäre es, sich auf weniger Zahlen zu konzentrieren, die quartalsmäßig betrachtet werden können, sodass eine unterjährigste Nachsteuerung möglich ist. Gleichzeitig sei zu erörtern, ob durch eine übergreifende und umfassende jährliche Berichterstattung zum Bundeshaushalt ein Mehrwert für das parlamentarische Verfahren generiert werden kann, der den zusätzlichen Personalaufwand dafür rechtfertigen würde.

Hingegen wurden Evaluationen des Bürokratieaufwands, die von den jeweils zuständigen Ministerien im Vorfeld einer Maßnahme ermittelt werden, durch einen Teil der Interviewten gute Beurteilungen gegeben. Dies allein ist aber noch keine Ziel- und Wirkungsorientierung.

Die Interviewpartner:innen stimmten größtenteils darin überein, dass Evaluierungen in Teilen von der Programmverantwortung zu trennen sind, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Dies würde ein Mindestmaß an Unparteilichkeit garantieren. Der „Goldstandard“ wäre, ergebnisoffene Evaluationen durch externe Evaluatoren auf wissenschaftlicher Grundlage durchführen zu lassen. Am weitesten entfernt vom „Goldstandard“ wurden Selbstevaluationen der Programmverantwortlichen nach eigenen methodischen Entscheidungen bewertet.

Die Ergebnisse aus den Interviews zeigen, dass ein Spannungsfeld zwischen internem Knowhow und erforderlichen Unabhängigkeiten existiert. Fachreferate betreuen den gesamten Lebenszyklus der Projekte und verfügen über Fachwissen, wodurch die Inhalte und Daten einer Evaluation durchaus an Qualität gewinnen können. Gleichzeitig kann jedoch die Objektivität bei internen Evaluationen sinken. Bezüglich der Frage, ob, wie und wann interne oder externe Evaluationen auf Ministeriumsebene angesetzt werden, ergibt sich ein gemischter Eindruck. Evaluierungen zu sich jährlich wiederholenden und ähnlichen Vorgängen sollten, so

wurde teilweise vorgeschlagen, grundsätzlich intern erfolgen. Die Verwaltung muss dafür entsprechenden Kompetenzen aufbauen. Für Sondermaßnahmen oder Maßnahmen mit großem Volumen erscheinen in geeigneten Zeitabständen eher externe Evaluationen angebracht zu sein. Auch könnten notwendige Evaluationen durch wirtschaftswissenschaftliche Institute oder geeignete Beratungsunternehmen erfolgen.

Zwar gab es geteilte Meinungen dazu, inwieweit und in welchem Umfang externe Evaluationen und Selbstevaluationen eingesetzt werden sollen, jedoch herrscht eine weitgehende Übereinstimmung, dass ein hausinternes Instrument, das frei berichten kann, d. h. eine Controlling-Instanz, zur Pflicht werden sollte. Diese Controlling-Instanzen sollten dafür auch mit den entsprechenden Vollmachten (d. h. Rückmeldung der Staatssekretäre) und dem Equipment (d. h. Personal und IT) ausgestattet werden. Direkte, unmittelbare Berichtspflichten sollten gewährleistet sein.

Aus den Interviewergebnissen wurde des Weiteren ersichtlich, dass kein Grundkonsens darüber besteht, dass politische Entscheidungen evidenzbasiert erfolgen sollen und Ex-ante- sowie Ex-post-Evaluationen selbstverständliche Elemente von Politik im Allgemeinen und Haushaltspolitik im Besonderen sein sollen. Über Ex-ante-Analysen herrscht eine gespaltene Meinung, die möglicherweise auf ein begrenztes Wissen über die Möglichkeiten moderner Evaluationstechniken oder auch betreffende Anreize zurückzuführen ist: Zum einen werden Ex-ante-Analysen von klassischen Fördervorhaben von einigen Gesprächspartner:innen als schwierig erachtet, da stets ein Grad der Ungewissheit im Vorfeld besteht und eine Einbindung in den ohnehin engen Takt des Haushaltsaufstellungsverfahrens fraglich ist. Aus diesem Grunde sind Ex-post-Evaluierungen naheliegender als Ex-ante-Evaluierungen, da Programme zunächst laufen müssen, um eine Wirkung zu beurteilen. Andererseits gibt es Stimmen, die eine Ex-ante-Analyse im Haushaltsaufstellungsverfahren als denkbar und wünschenswert erachten. Der konkrete Vorschlag besteht darin, dass entsprechende Ergebnisse der Ex-ante-Analysen in die ohnehin vorzubereitenden haushaltsbegründenden Unterlagen der jeweiligen Ressort-Beauftragten für den Haushalt (BfdH) an das BMF ergehen könnten.

Des Weiteren ging aus den Interviews hervor, dass Ergebnisse von Evaluationen bspw. meist in Empfehlungen für die Programmverantwortlichen bzw. die durchführenden Organisationen bestehen. Diese Empfehlungen können neben Verbesserungsvorschlägen und Lernimpulsen auch konkrete Aufgabenstellungen und Umsetzungsschritte zur Behebung der im Rahmen der Evaluation identifizierten Defizite beinhalten. Sie können auch die Einstellung eines Programms fordern.

Im Kontext der deutschen Entwicklungszusammenarbeit setzen sich die adressierten Organisationen, wie etwa die KfW und die GIZ, im Rahmen der Umsetzungsplanung, die nach Abschluss der Evaluierung erfolgt, mit den Empfehlungen auseinander. Es werden Entscheidungen darüber getroffen, inwieweit die Empfehlungen realisierbar sind und wie sie umgesetzt werden können. Das DEval führt etwa anderthalb bis zwei Jahre nach der Umsetzungsplanung durch die beteiligten Organisationen das sogenannte „Umsetzungsmonitoring“ durch. Dabei wird beurteilt, in welchem Umfang die abgegebenen Empfehlungen umgesetzt wurden. Daher ist das Umsetzungsmonitoring ein unverzichtbarer Teil des Evaluationssystems in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Das Umsetzungsmonitoring bietet die Gelegenheit zur Optimierung von Lernprozessen und -kultur sowie zur Steigerung der Wertschätzung von Evaluationen. Die Erkenntnisse und Feststellungen aus der Pilotphase des Umsetzungsmonitorings wurden erstmals in einem Synthesebericht festgehalten und im Jahr 2023 veröffentlicht

(DEval 2023a). Dieser Bericht zielt nicht darauf ab, eine einmalige Momentaufnahme darzustellen, sondern soll vielmehr dazu beitragen, das Monitoring der Empfehlungsumsetzung kontinuierlich fortzusetzen. Des Weiteren ist zukünftig geplant, regelmäßig umfassende Einsichten zum Stand der Umsetzung von DEval-Empfehlungen zu veröffentlichen. Im Bericht wird des Weiteren der explizite Wunsch geäußert, dass diese Art der Berichterstattung zur Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen auch außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit Beachtung findet. Dieses Verfahren ist mutig, wegweisend und vor allem auch zielführend im Sinne einer zwoH.

9.8.3 Kompetenzstelle für Evaluation

Die Gründung der Kompetenzstelle für Evaluation im Statistischen Bundesamt geht auf die Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses im Jahr 2013 zurück. Die Hauptaufgabe der Kompetenzstelle besteht darin, bei Evaluierungsvorhaben der Bundesregierung beratend zur Seite zu stehen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) 11/27/2019). Der beabsichtigte Zweck der Stelle ist es, die Qualität von Evaluierungen zu verbessern. Dafür wurden im Staatssekretärsbeschluss 2019 ihre Aufgaben auf Schulungsangebote, Begleitung bei Evaluierungsvorhaben sowie die Erstellung einer Arbeitshilfe inklusive Anleitung festgelegt. Letztere wurde vom Statistischen Bundesamt und dem Bundeskanzleramt erarbeitet und ist 2022 erschienen. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass die Bundesministerien das Statistische Bundesamt in die Planung von Evaluierungsvorhaben einbinden sollen, um eine Verzahnung von Nachmessung und Evaluierung zu ermöglichen. Außerdem müssen seit 2019 Selbstevaluationen durch eine Stelle gegengeprüft werden, um die Qualität und Unabhängigkeit der Ergebnisse zu fördern. In diesem Sinne ist die Kompetenzstelle als Qualitätssicherer für das Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) ernannt worden. Seit 2019 erhielt die Kompetenzstelle 40 Anfragen aus verschiedenen Bundesministerien. Der Normenkontrollrat (NKR) übernimmt ebenfalls Aufgaben der Qualitätssicherung (Bundesregierung 2/27/2019). Für die Zukunft ist geplant, weitere Evaluierungskonzepte, wie das Nachmessprogramm, mit verschiedenen Ministerien zu entwickeln. Des Weiteren soll das Schulungsangebot weiter ausgebaut werden, u. a. durch dauerhafte Online- und Präsenzs Schulungen, da hier ein hoher Bedarf aus den Ministerien gemeldet wurde (Behre et al. 2023).

9.8.4 Darstellung der aktuellen Evaluationspraxis

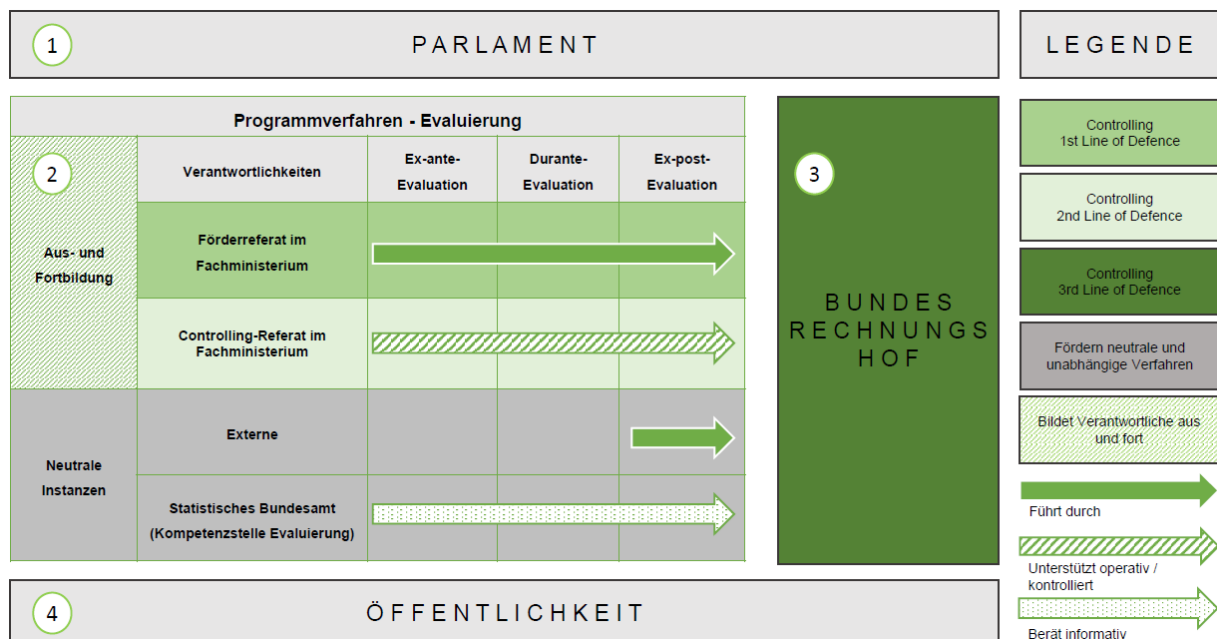


Abbildung 9: Darstellung der aktuellen Evaluationspraxis

Quelle: Eigene Darstellung

Aus der aktuell gültigen Rechtsgrundlage für Evaluationen, den bestehenden Evaluierungsansätzen, den bisherigen Interviewergebnissen sowie den Ergebnissen aus der deskriptiven Analyse lässt sich das „Ist“ des Evaluationszustands im Bundeshaushalt im Wesentlichen durch **Abbildung 9** darstellen.

Folgende zentrale Akteur:innen, deren Aufgaben und Rollen im Nachgang kurz zusammengefasst werden, sind in der Evaluationsszene dargestellt:

- Block 1: das Parlament,
- Block 2: die Bundesverwaltung,
- Block 3 der Bundesrechnungshof,
- Block 4: die Öffentlichkeit.

Block 1: Das Parlament bewilligt Haushaltsmittel und will deren erfolgreiche Verwendung für das bezweckte politische Ziel kontrollieren. Dafür hat der Gesetzgeber entsprechende Vorschriften (§ 7 BHO/Art. 91d GG) vorgesehen, die eine notwendige gesetzliche Klarheit über die Evaluationspflichten im Haushaltshandeln festlegen. Jedoch deuten die Analyseergebnisse der vorliegenden Untersuchung darauf hin, dass diese Verpflichtungen von der Bundesverwaltung nicht flächendeckend und konsistent eingehalten werden (Problemfeld 1).

Block 2: Wie in Abschnitt 9.1.1 dargelegt, sind innerhalb eines Ministeriums aktuell die Fachreferate, die Fördermittel ausreichen, für die Ex-ante-, Durante-, oder Ex-post-Evaluierung ihrer entsprechenden Förderprogramme im Sinne der WU des § 7 BHO verantwortlich. Es besteht derzeit bis auf wenige positive Ausnahmen jedoch keine Evidenz darüber, dass alle federführenden Fachressorts regelmäßig und konsistent Ex-ante-, Durante- sowie Ex-post-

Evaluationen für ihre Förderprogramme oder Fördervorhaben durchführen. Damit wird bereits die erste Verteidigungslinie eines Controllings, die auf die Selbstverantwortung der Programmverantwortlichen setzt, gemäß dem in Abschnitt 5.8 dargelegten Modell der „drei Verteidigungslinien“ im betriebswirtschaftlichen Controlling und Risikomanagement (Leech and Hanlon 2016) durchbrochen (Problemfeld 2).

Controlling-Referate als Teil der Verantwortlichkeiten des BfdH sind in manchen Bundesministerien bereits Standard. Jedoch erfüllen diese vor dem Hintergrund der Beratung zu und Kontrolle von ziel- und wirkungsorientierten Förderprogrammen bisher in weiten Teilen noch nicht die Controlling-Funktion, die einige wenige sehr gute Beispiele innerhalb der Bundesverwaltung bereits vorleben. Im Idealfall unterstützen Ansprechpartner:innen für Controlling ab der Indikatoren-Definition über Ex-ante-Wirkungsuntersuchungen bis zu Ex-post-Erfolgskontrollen und halten entsprechende Ergebnisse für die Hausleitung nach. Dies ist trotz entsprechender gesetzlicher Vorgaben bisher kein flächendeckender Ansatz. Insofern ist aktuell auch die zweite Verteidigungslinie eines Controllings im oben genannten Sinne als permeabel zu bezeichnen (Problemfeld 3).

Sowohl das Personal der Fach-Referate als auch die Ansprechpartner:innen für Controlling würde vor diesem Hintergrund von einer umfangreicheren und besseren Aus-, Fort- und Weiterbildung profitieren. Wie in Abschnitt 9.5 dargelegt, sind entsprechende Infrastrukturen allerdings noch unterentwickelt (Problemfeld 4).

Bereits heute stehen den Fachreferaten in den Ministerien Möglichkeiten offen, die gesetzlich geforderten Evaluationen über neutrale Instanzen unabhängiger zu gestalten. Ein übliches Verfahren ist der Einsatz externen Sachverständs. Dieser erfolgt, so zeigte sich in der vorliegenden Analyse, bisher maßgeblich im Bereich von Ex-post-Betrachtungen. Ex-ante- und Durante-Evaluierungen, werden, sofern sie überhaupt stattfinden, extern allerdings nicht unterstützt (Problemfeld 5). Vor diesem Hintergrund wäre eine künftige Ausweitung externer Unterstützung auch in diesen Bereichen einzuführen.

Im Zuge der Einführung der Evaluationspflicht wesentlicher Regelungsvorhaben wurde zur Unterstützung der Bundesregierung im Statistischen Bundesamt eine Kompetenzstelle für Evaluierung eingerichtet und die Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung (Statistisches Bundesamt 2022a) veröffentlicht. Diese zielt zwar primär auf die Evaluierung des Erfüllungsaufwands von Gesetzen und Verordnungen ab, liefert aber eine Fülle an anwendbaren Hinweisen zur Konzeption von Evaluierungen, die auch auf die Begutachtung von Fördervorhaben Anwendung finden können (vgl. dazu Abschnitte 9.5 und 9.8.1). Das entsprechende Beratungsangebot ist bisher aber relativ unbekannt (Problemfeld 6).

Block 3: Der BRH prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Mit einem Schwerpunkt auf den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fallen darunter auch Betrachtungen von Förderungen im Rahmen entsprechender Prüfungen. Daraus folgt jedoch keine systematische Prüfung aller geplanten Fördervorhaben oder aller laufenden und abgeschlossenen Förderprogramme. Insofern fließen derzeit einige Förderprogramme bereits über Prüfungen des BRH in dessen Feststellungen ein. Eine flächendeckende, von den Fachministerien unabhängige, dritte Verteidigungslinie eines Controllings im oben genannten Sinne ist damit jedoch noch nicht gegeben (Problemfeld 7).

Block 4: Die Publikation von Evaluationsergebnissen ist für eine zwoH essenziell. Eine hohe Evaluationskultur zeichnet sich dadurch aus, dass Evaluationsergebnisse gerade auch dann veröffentlicht werden, wenn die Ergebnisse auf einen Misserfolg eines Programms hindeuten. Aktuell erfolgt eine derartige Transparenz allenfalls dezentralisiert und ist nur über eine gezielte Recherche auf den Websites der federführenden Ressorts oder des BRH in Erfahrung zu bringen. Ein zentrales Verfahren bzw. ein zentraler Ort zur Veröffentlichung von Evaluationen existiert daher aktuell nicht, obwohl Evaluierungen sowie entsprechende Stellungnahmen der Bundesregierung grundsätzlich bereits heute auf einer zentralen Online-Plattform einsehbar sein sollten (Problemfeld 8).

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die genannten Problemfelder unter Anpassung der **Abbildung 9**.

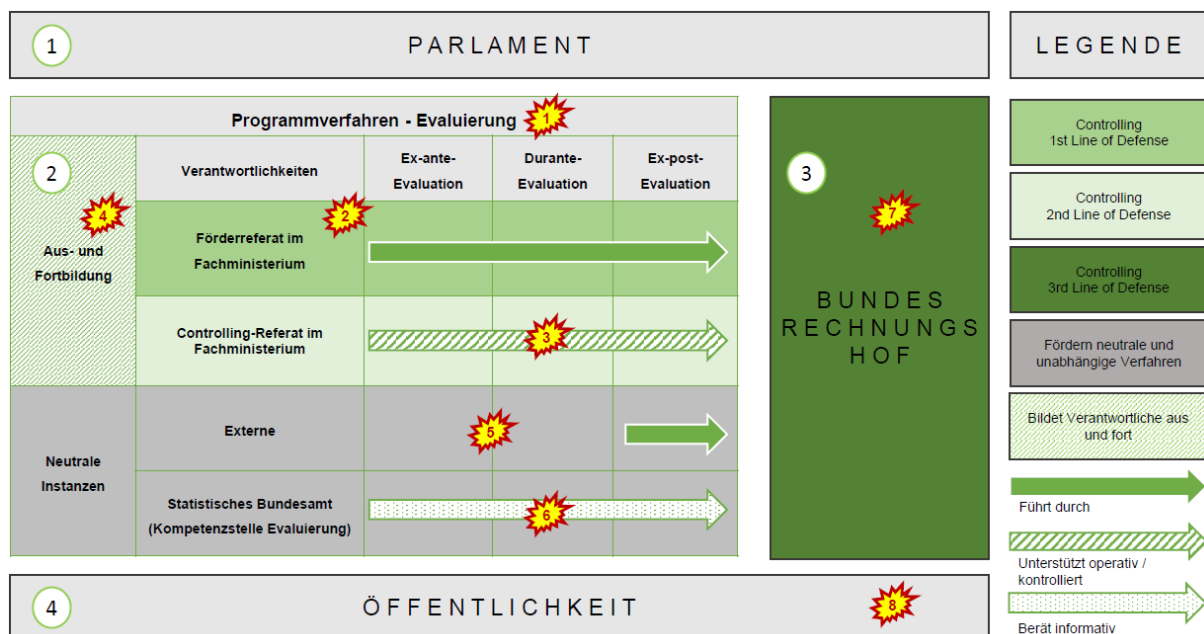


Abbildung 10: Darstellung der aktuellen Evaluationspraxis mit verorteten Problemfeldern

Quelle: Eigene Darstellung

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 8 – Evaluationskultur und Controlling

- Es bestehen bereits umfassende rechtliche Verpflichtungen zur Durchführung von Evaluationen, die durch politische Beschlüsse ergänzt werden.
- Diese Verpflichtungen scheinen nur in Teilen eingehalten zu werden. Evaluationen finden nur in begrenztem Ausmaß statt.
- Es gibt unter den Fachministerien bereits Vorreiter, die Evaluierungen umfassend durchführen, Wirkungen messen und somit gewonnene Ergebnisse in die Entscheidung über Förderprogramme einfließen lassen. Dies ist aber bisher nicht flächendeckend der Fall.
- Es mangelt an einem vollumfänglichen, validen System für die regelmäßige Durchführung von Evaluationen. Eine zentrale Harmonisierung, ggfs. verbunden mit einer Durchführungsverpflichtung, existiert nicht.
- Einige Ministerien verfügen bereits über Kontrollinstanzen, wie ein Controlling-Referat. Die Einbindung dieser Organisationseinheiten in Evaluations-Prozesse variiert erheblich.
- Ex-ante-Evaluationen (Impact Assessments) und Wirkungsabschätzungen finden auf Bundesebene deutlich weniger Anwendung als im EU-Haushalt.

9.9 Ressourcendiskussion

9.9.1 Personelle- und finanzielle Ressourcen

Eine Reform hin zu einer zwoH erfordert eine Ressourcenüberprüfung (vgl. dazu Abschnitt 5.9). Unter Ressourcen sind in diesem Zusammenhang alle Mittel zu verstehen, die für die Durchführung von Prozessen der zwoH notwendig sind. Dazu zählen bspw. aussagefähige Informationsquellen, ausreichend qualifiziertes und mit der zwoH vertrautes Personal, definierte Ansprechpartner:innen für zwoH-bezogene Anfragen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung, die Möglichkeit, entsprechende Aus- und Fortbildungen zu besuchen, oder ein intuitiver Digitalstandard, der Zugriff auf Umfeldinformationen, Indikatoren und sonstige relevante Daten ermöglicht.

Zu vielen dieser Aspekte führten bereits vorherige Abschnitte im Detail aus. Die Kernergebnisse seien hier zur Vollständigkeit noch einmal zusammengefasst.

Informationsquellen:

- Das zwoH-System ist bisher nicht umfassend oder an einer prominenten Stelle beschrieben.
- In der Bundesverwaltung herrscht auf einigen Ebenen bereits ein guter Informationsstand über die Intentionen, die eine zwoH verfolgt. Der Begriff der zwoH hat sich dafür jedoch noch nicht flächendeckend etabliert.

Aus- und Fortbildung:

- Die zwoH ist kaum Thema bestehender verwaltungsinterner Leitfäden.
- Die zwoH ist aktuell noch nicht Gegenstand aktueller Fortbildungsmöglichkeiten des Bestandspersonals des Bundes.
- Erste Aspekte der zwoH fließen langsam in die haushaltsrechtlichen Vorlesungen der Verwaltungsstudiengänge der HS Bund ein.

Digitalstandard:

- Die Website www.bundeshaushalt.de macht einen modernen Eindruck und lädt erfolgreich dazu ein, sich zu informieren.
- Es fehlt an einem zentralen digitalen Zugriff auf Daten, die zur Definition von Indikatoren benötigt würden.

Die weitere Ressourcenüberprüfung erfolgt in diesem Abschnitt mit Blick auf die Finanznöte und den allgemein vorherrschenden Personalmangel im öffentlichen Dienst.

Selbst wenn sich die zwoH in der Gesamtbetrachtung eigenfinanziert und darüber hinaus weitere Effizienzgewinne einfahren sollte, braucht es zunächst für den Ausbau der digitalen Infrastruktur, die veränderten Anforderungen an die Ausbildung und die Stärkung der Evaluationskultur mehr bzw. andere Kapazitäten. Der Ausbau von Personal- und Finanzressourcen stellt daher eine weitere wichtige Dimension eines umfassenden Reformvorhabens dar (Ho 2018).

Ob der zu erwartende Mehraufwand im Verhältnis zum erhofften Gewinn steht, hängt stark von der Art und Anzahl der Maßnahmen ab, die für die Reform angestoßen werden. In den Interviews wurde mehrfach die Befürchtung geäußert, dass die Personal- und Finanzressourcen der Verwaltung nicht auf die vermuteten erheblichen Mehrbelastungen im Rahmen der Einführung einer zwoH ausgelegt sind. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass Fördervorhaben bei ihrer Finanzierung bereits Evaluationen und Gutachten berücksichtigen. Im Bundeshaushalt (Bundesministerium der Finanzen 2022b) sind dafür explizit Gelder einkalkuliert. Hier sind folglich kaum Mehrbelastungen zu vermuten und eine finanzielle Untersetzung für ein Kernelement der zwoH ist somit vorhanden.

Die steigende Personalknappheit ist auch für Beschränkungen einer zwoH-Reform zu betrachten. Allerdings fehlt es laut den Interviews insbesondere den Fachressorts oftmals nicht an Personal an sich, sondern an einer konsequenteren Prioritätensetzung in der Budget- und Personalsteuerung. Vorgetragene Personal- und Finanznöte bestehen demnach nicht zwingend, wenn das Potenzial flexibilisierter Ausgaben ausgeschöpft und Personal effizienter eingesetzt werden würde.

9.9.2 Kostentransparenz durch Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Der Bundeshaushalt bewegt sich aus nachvollziehbaren Gründen in einem System der erweiterten Kameralistik. Dabei besteht gemäß § 7 Abs. 3 BHO der Auftrag, „in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen“. Bislang ist eine umfassende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) nicht erfolgt. Der Bundesrechnungshof hat zwar angemerkt, dass die Einführung der KLR insgesamt unverbindlich geblieben ist und es beispielsweise an der Definition „geeigneter Bereiche“ mangelt (Bundesrechnungshof 2020), aber mit Blick auf die Vielfalt der organisatorischen Ausgestaltung und der Aufgaben in den Geschäftsbereichen ist die Abgrenzung „geeigneter Bereiche“ zielführender im Rahmen der Ressorthoheit und unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu treffen. Mit dem KLR-Handbuch in der Fassung von 2013 werden einheitliche Grundsätze für behördenspezifische KLR-Systeme in der unmittelbaren Bundesverwaltung festgelegt, um eine Einheitlichkeit der Verfahren sicherzustellen. Sie beziehen sich zudem auf die Standards staatlicher Doppik und den Verwaltungskontenrahmen, die als Bund-Länder-abgestimmte Regelwerke einer turnusmäßigen Fortentwicklung unterliegen. Zusammengenommen bilden sie ein Grundgerüst für die Konzeption einer ressortspezifischen KLR. Damit bieten sich vielfältige Möglichkeiten der Ausgestaltung (veröffentlicht als Anlage zu VV Nr.4 zu § 7 BHO). Die Nutzung der KLR ist bisher hauptsächlich dort notwendig, wo Gebühren kalkuliert oder Drittmittel eingenommen werden. Gleichwohl hat sie das Potenzial, Daten für eine zwoH zur Verfügung zu stellen. Hier geht es darum, Förderprogrammen neben den direkten Programmkosten auch die mittelbaren Kosten (Abschreibung auf eingesetzte Kapitalgüter, Personalkosten inklusive Pensionsrückstellungen, sonstige Rückstellungen) und Leistungserbringungen zwischen Behörden verursachungsgerecht zu rechnen zu können. Nur so könnte der mit der öffentlichen Leistung einhergehende Werteverzehr erfasst werden.

Insofern gilt, je transparenter alle Kosten sind, die eine Förderung betreffen, desto aussagekräftiger gelingen die gebotenen Effizienz- und Wirkungsbetrachtungen.

Übersicht – Kernaussagen zu Gap 9 – Ressourcen

- Der Bundeshaushalt deckt mit den Evaluationsbudgets ein wichtiges Element einer zwoH finanziell bereits ab.
- Eine zwoH-Reform wird die Anmeldung von Personalstellen in der Verwaltung zur Folge haben, dem allerdings durch Priorisierungen und Umsetzungen begegnet werden kann, ohne dass sich daraus zwingend ein höherer Personalbedarf ergibt.
- Die zwoH würde durch eine konsequentere Nutzung der KLR im kameralen System der Haushaltsführung des Bundes aufgrund der höheren Kostentransparenz profitieren.
- Der generelle Informationsstand zur zwoH ist bisher außerhalb von Expertenkreisen noch zu gering (vgl. Abschnitte 9.2 und 9.3).
- Die zwoH ist in Fragen der Aus- und Fortbildung unterrepräsentiert (vgl. Abschnitt 9.5).
- Der Stand der Haushaltsdigitalisierung ist auszubauen und kann bisher nur in Teilen dazu beitragen, eine zwoH in Deutschland zu fördern (vgl. Abschnitt 9.7).

10 Handlungsempfehlungen

Das vorliegende Handlungskonzept setzt sich aus insgesamt 17 Handlungsempfehlungen und einer Implementierungslogik zusammen. Das Konzept ergibt sich aus den in Phase I und Phase II dieses Projektes zutage getretenen Erkenntnissen.

Abbildung 11 enthält den Vorschlag für den Implementierungsprozess der im weiteren Verlauf aufgeführten Handlungsempfehlungen. Diese sind in der Abbildung als farbige Punkte markiert und in insgesamt 51 Umsetzungsschritte unterteilt. Die entsprechenden Zahlen auf den Punkten geben die jeweilige Reihenfolge der Einzelempfehlungen innerhalb einer Handlungsempfehlung an.

Die auf der Spirale positionierten Handlungsempfehlungen bauen aufeinander auf und sind miteinander verknüpft. Handlungsfelder, die in ferner Zukunft liegen, sollten demnach nicht vorweggenommen werden. Um das Vorgehen sicherzustellen und zu monitoren, bedarf es ab dem Startpunkt der Implementierung eines Prozessmanagements. Diese Verantwortung soll künftig durch die Steuerungsgruppe zwoH (vgl. Handlungsempfehlung 10.1A) übernommen werden.

Ferner erfolgt der gesamte Umsetzungsprozess entlang zweier Rahmenkomponenten: der prozessualen und der kulturellen Komponente. Für eine erfolgreiche Umsetzung der zwoH sind kontinuierliche Entwicklungen in den infrastrukturellen und prozessualen Elementen, wie bspw. einheitliche rechtliche Grundlagen oder Daten und Digitalisierung, von entscheidender Bedeutung. Gleichmaßen relevant ist auch die Berücksichtigung des Faktors „Mensch“. Eine Fortentwicklung der zwoH ist ohne eine gute Aus- und Fortbildung sowie Anreize für einen Kulturwandel, z. B. durch die Institutionalisierung der zwoH-Themen, nur schlecht zu erreichen.

Die Implementierungsphase wird in **Abbildung 11** entlang der Y-Achse dargestellt (dieser Zeitansatz gibt einen möglichen Ablauf wider, unterliegt in der Umsetzung allerdings den terminlichen Entscheidungen der Verwaltung). Die Implementierungsspirale ist jedoch in der Darstellung nach oben hin pointiert, was darauf hindeuten soll, dass die zwoH ein sich stetig weiterentwickelndes Ziel ist. Daher ist die Darstellung der Handlungsempfehlungen in diesem Konzept nicht abschließend. Es müssen kontinuierlich die Erkenntnisse aus der Praxiserfahrung, der Forschung und dem internationalen Kontext berücksichtigt und ggfs. umgesetzt werden.

Die folgenden Handlungsempfehlungen wurden konzipiert, um die im Rahmen der Statusquo-Analyse identifizierten Gaps zu schließen (vgl. Kapitel 9). Der Grad der Gap-Schließung hängt jedoch maßgeblich vom Umfang und der Qualität der Umsetzung ab, denn erst das Zusammenspiel vieler der genannten Handlungsempfehlungen kann das Vorhaben der Fortentwicklung der zwoH gelingen lassen.

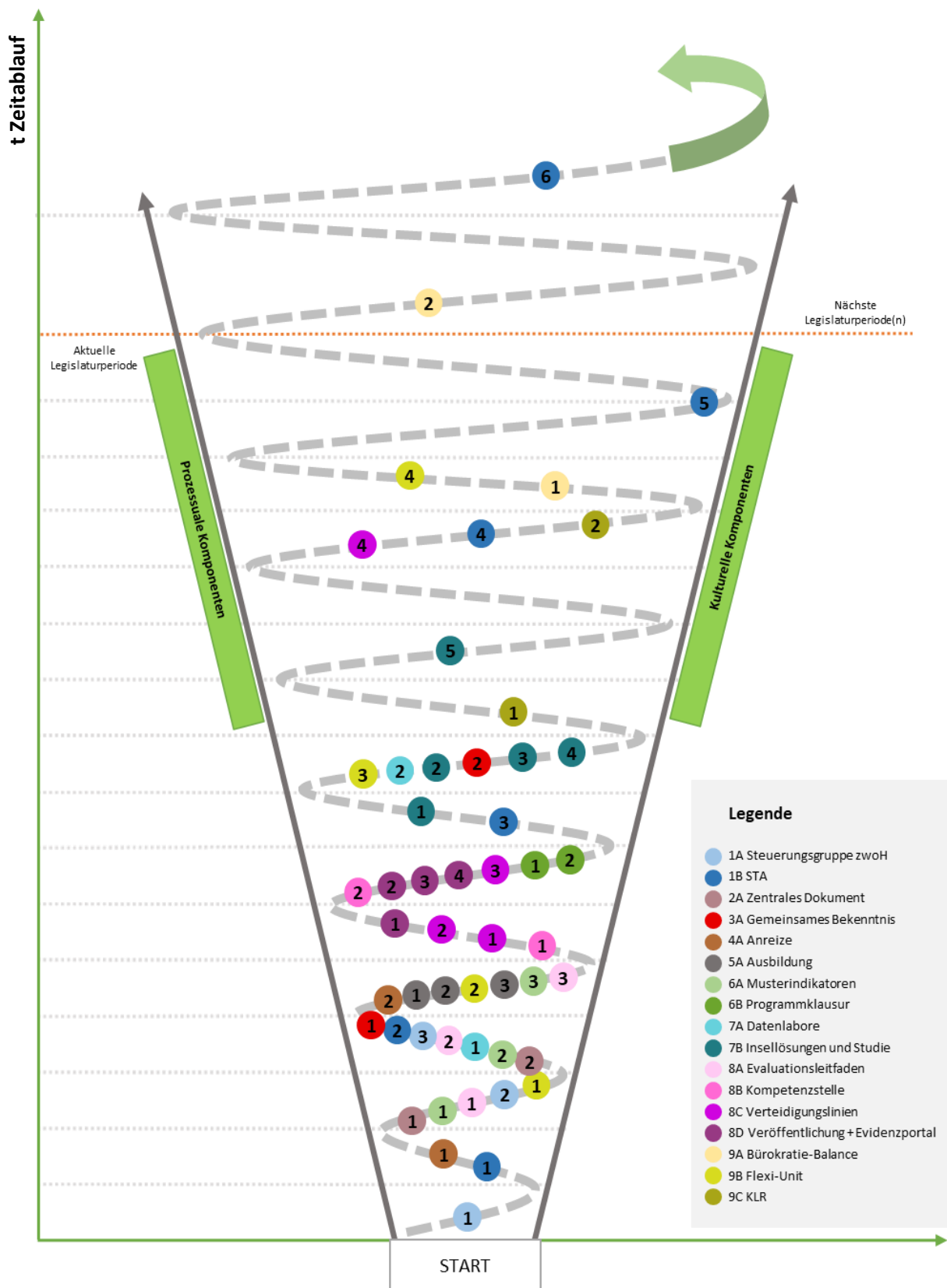


Abbildung 11: Implementierungsspirale

Quelle: Eigene Darstellung

10.1 Die zwoH im Bundeshaushalt

1A: Steuerungsgruppe zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundes (Steuerungsgruppe zwoH)

Übersicht

Ziel	Einrichtung einer Steuerungsgruppe zwoH, die das Konzept zur Einführung einer zwoH vorstellt, umsetzt und künftige Arbeitsschritte themenbezogen koordiniert.
Zuständigkeit	BMF (Federführung)
Umsetzung	Beschluss über Gründung und Konstituierung der Steuerungsgruppe zwoH durch die Leitung des Bundesministeriums der Finanzen.

Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen, für die Vorstellung, Umsetzung und weitere Begleitung des vorliegenden Konzepts eine Steuerungsgruppe zwoH einzurichten. Diese Steuerungsgruppe zwoH wird das Ziel verfolgen, die im hier vorgelegten Konzept erarbeiteten Handlungsempfehlungen allen beteiligten Akteuren vorzustellen, sie umzusetzen und zu koordinieren. Die Sitzungen der Steuerungsgruppe zwoH können auch als übergreifendes Forum zum Informations- sowie Erfahrungsaustausch dienen.

Begründung

Die Einführung einer zwoH ist in mehrfacher Hinsicht ein ressortübergreifendes Thema. Einerseits sind von den Vorhaben und Entwicklungen alle Ministerien betroffen, die selbst Förderprogramme verantworten. Andererseits erfordert die fortschreitende Umsetzung der zwoH die Beteiligung von Behörden, die zur fachlichen Fortentwicklung der zwoH beitragen können. Unter der Federführung des BMF sollten diese Behörden künftig anlassbezogen zusammenarbeiten.

Dabei erfüllt die Steuerungsgruppe zwoH zwei wesentliche Aufgaben:

- Die Steuerungsgruppe zwoH bietet einen Rahmen, um Umsetzungsbedingungen für die Handlungsempfehlungen zu schaffen. So können durch die Steuerungsgruppe zwoH Handlungsempfehlungen priorisiert, deren Fortschritte beobachtet und gemeinsame Vorgaben zur zwoH abgestimmt werden. Damit übernimmt die Steuerungsgruppe zwoH im weiteren Verlauf der Fortentwicklung der zwoH auch die Aufgabe des Prozessmanagements.
- Die Sitzungen der Steuerungsgruppe zwoH können ein Forum darstellen, das einen aktiven Austausch der Erfahrungen unter den relevanten Akteuren fördert. Neben Fakten und Daten ist vor allem der interpersonelle Erfahrungsaustausch eine wesentliche Komponente für den Erfolg und die nachhaltige Umsetzung neuer Maßnahmen und Veränderungen. Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch dient so dazu, die

methodischen Herausforderungen in der Umsetzung zu identifizieren, zu verstehen und gemeinsam nach den besten Lösungsansätzen zu suchen.

Vorgehen

Schritt 1

Zunächst sollte die Haushaltsabteilung des BMF über eine Entscheidungsvorlage die Gründung der Steuerungsgruppe zwoH anregen.

Schritt 2

Die konstituierende Sitzung sollte durch die Leitung des Bundesministeriums der Finanzen eingeleitet werden, um dem Anliegen der zwoH das nötige politische Gewicht zu verleihen. Im Folgenden liegt die Federführung der Steuerungsgruppe zwoH bei der Haushaltsabteilung des BMF.

Schritt 3

Als fachlicher Kick-off bietet sich hier zunächst eine umfassende Informationsveranstaltung an, zu der neben den ständigen Vertreter:innen in der Steuerungsgruppe zwoH auch alle weiteren betroffenen Ministerien geladen werden. So können, vergleichbar zur Veranstaltung des BMF zum „Signaling“ und „Tagging“ im Januar 2023, alle beteiligten Akteure auf einen gemeinsamen Wissensstand gebracht, die Akteure über die finanz- sowie wirtschaftspolitische Relevanz des Vorhabens informiert und sie in die anstehenden Aufgaben eingebunden werden. Damit wird gleich zu Beginn der weiteren Fortentwicklung der zwoH eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen den relevanten Kooperationspartnern des Vorhabens vermieden.

In der Steuerungsgruppe zwoH könnten die folgenden Behörden ständig vertreten sein:

- Bundesministerium der Finanzen (BMF): Federführung
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) für die Themen: Fördercontrolling, Indikatorik und Evaluation
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) für die Themen: Fördercontrolling, Indikatorik und Evaluation
- Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) für die Themen: Verwaltungsmodernisierung, Offene Daten, Datenpolitik des Bundes und IT-Konsolidierung
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) für das Thema: Förderdatenbank
- Bundesrechnungshof (BRH) für das Thema: Ordnungsgemäßes Haushaltshandeln
- Vertreter:innen der Kompetenzstelle im Statistischen Bundesamt (Destatis) für das Thema: Evaluation

Zusätzlich zu der festen Besetzung der Steuerungsgruppe zwoH wäre zum fachlichen Kick-off-Termin und abhängig von der erforderlichen fachlichen Expertise auch anlassbezogen in weiteren Sitzungen der Steuerungsgruppe zwoH die Einbindung der folgenden Institutionen und Stellen zu empfehlen:

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die Themen: Indikatorik und Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit, Signaling und Tagging mit Nachhaltigkeitsbezug
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) für die Themen: Indikatorik und Evaluation, Signaling und Tagging mit Nachhaltigkeitsbezug
- Vertreter:innen der Haushaltsabteilungen aller weiteren Bundesministerien
- Ansprechpartner:innen für Controlling aller weiteren Bundesministerien
- Vertreter:innen der Datenlabore aller weiteren Bundesministerien

Die folgende Tabelle liefert eine Übersicht zu den zu behandelnden Themen und skizziert einen möglichen Ablauf.

Tabelle 1: Themen der Steuerungsgruppe zweiH – Überblick

Themen	Vgl. Handlungsempfehlung
Konstituierende Sitzung	1A – Schritt 2
Informationsveranstaltung für alle betroffenen Ressorts (fachlicher Kick-off)	1A – Schritt 3
Vorstellung der zweiH – Wissensaspekte	5A – Schritt 2
Vorstellung der zweiH-Flexi-Unit	9B – Schritt 2
Vorstellung – Dimension „Evaluation“	8B – Schritt 2
Deep Dive – „Drei Verteidigungslinien“	8C – Schritt 1
Deep Dive – Veröffentlichung von Evaluationen und das Konzept „Evidenzportal“	8D – Schritt 1
Deep Dive – „Ansprechpartner:innen für Controlling“	8C – Schritt 3
Deep Dive – „Programmklausur“	6B – Schritt 1
Vorstellung und Vernetzung der Datenlabore in der Bundesverwaltung	7A – Schritt 2
Deep Dive – „Bürokratie-Balance-Messung“	9A – Schritt 1

1B: „Signaling“, „Tagging“ und „Analysing“**Übersicht**

Ziel	Das geplante „Tagging“ soll auch außerhalb der SDGs zum Tragen kommen und zeitnah um Maßnahmen zum „Analysing“ ergänzt werden.
Zuständigkeit	Alle Ressorts; Pilotbereiche der 11. Spending Review, perspektivisch alle titelbewirtschaftende Facheinheiten der Bundesverwaltung
Umsetzung	Das BMF forciert die weitere Umsetzung von „Signaling“ und „Tagging“ und setzt sich für erste Anwendungsfälle des „Analysing“ ein.

Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen, die aktuellen Verfahren zum „Tagging“ im Kontext der Nachhaltigkeitsziele beizubehalten und perspektivisch über erste Pilotverfahren auch auf politische Ziele außerhalb der SDGs und DNS zu übertragen. Dafür käme die Konzipierung eines „Regierungszielkatalogs“ in Frage. Zudem ist ein erstes „Analysing“ (in Form von Evaluationen) von Haushaltstiteln mit Förderprogrammen und -maßnahmen, die in der Pilotphase der 11. Spending Review getaggt wurden, durchzuführen.

Begründung und Vorgehen zu „Signaling“ und „Tagging“

Das Vorhaben der 10. Spending Review, die Nachhaltigkeitsaspekte mit dem Bundeshaushalt zu verknüpfen, stellt eine Form der Stärkung der zwoH dar. Denn die Zuordnung von Haushaltsmitteln zu den jeweiligen SDGs kann die Transparenz über die gemeinsame Ausrichtung verschiedener Ressorts auf die gleichen Ziele steigern und kann über die daraus resultierende Steuerfunktion einen initialen Beitrag zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Finanzen leisten. Zur konkreten Umsetzung dieser Verknüpfung sowie Effektivitätssteigerung wurden das „Signaling“, „Tagging“ sowie das „Analysing“ als Handlungsentscheidungen in der 10. Spending Review empfohlen. Das „Signaling“ sowie das „Tagging“ wurden im Rahmen der aktuell laufenden 11. Spending Review begonnen zu pilotieren.

Wie zuvor (vgl. Abschnitt 9.1.3) dargestellt, führen weder das „Signaling“ noch das „Tagging“ allein zu einer tatsächlichen Messung der Wirkung im Sinne der in diesem Vorhaben dargestellten Kernelemente einer zwoH. Sie leisten jedoch die Vorarbeit, um die Ziele zu ordnen und dann entsprechende Maßnahmen dieser Ziele zu analysieren.

Daher wird empfohlen, das „Signaling“ und „Tagging“ in ihrer aktuellen Form beizubehalten und das „Tagging“ nach einer ersten Pilotphase zu erweitern. Diese Erweiterung sollte einerseits eine Ausweitung der aktuell in Erprobung befindlichen Maßnahmen auf die gesamten obersten Bundesbehörden beinhalten, so wie sie derzeit zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 vorgesehen ist. Andererseits sollten für die Aufstellung des Bundeshaushalts perspektivisch auch politische Ziele außerhalb der SDGs und der DNS (bspw. Verteidigung, Verwaltungsmodernisierung, sozialer Wohnungsbau etc.) in den Fokus rücken.

Es bedarf dafür einer gewissen Vorarbeit, bis eine Vergleichbarkeit der Wirkungen unter den Titeln, die auf ihre Politikziele getaggt werden, ermöglicht werden kann. Die Herausforderung

besteht darin, übergeordnete Politikziele die ggfs. dem Koalitionsvertrag, dem Jahreswirtschaftsbericht oder den Nationalen Aktionsplänen zu entnehmen sind, in eine vollständige Übersicht zu übergeordneten politischen Zielen zu überführen, wie sie etwa die Zusammenfassung der SDGs samt ihren Indikatoren darstellt.

Vor diesem Hintergrund sollte durch die Steuerungsgruppe zweiH ein haushaltsbezogener „Regierungszielekatalog“ entwickelt werden, der die Systematik der SDGs aufgreift und um die restlichen politischen Ziele, die der Bund verfolgt, sinnvoll ergänzt. Im Rahmen der weiteren Ausweitung auf diesen Zielekatalog sind die Erfahrungen aus der Anwendung des aktuellen „Signaling“ und „Tagging“ wertvoll. Gemessen daran, sollte aus pragmatischen Erwägungen ein „Tagging“ außerhalb der SDGs künftig zunächst auf eine erste Auswahl politischer Ziele begrenzt sein, um die Akzeptanz bei den beteiligten Verwaltungsstellen zu erhöhen und die Kommunikation in den öffentlichen Raum zu erleichtern. Beim Signaling ist eine Begrenzung nicht sinnvoll, da das Signaling bereits die umfassenden politischen Zielsetzungen der Vorworte und Vorbemerkungen des Haushaltsplans ergänzt. Quelle dafür könnten die oben genannten Dokumente oder eine Auswertung aller im Jahr 2023 durchgeführten und für 2024 vorgesehenen finanzwirksamen Maßnahmen sein. Damit könnte künftig nicht nur in Bezug auf Themen der Nachhaltigkeit, sondern ein auf alle Belange mit gesellschaftlicher Relevanz ausgerichtetes „Tagging“ erfolgen. Insgesamt wird mit dieser Ausweitung beider Maßnahmen das Ziel verfolgt, den Haushalt auch stärker im Hinblick auf übergreifende Politikziele zu betrachten und die auf das gleiche Ziel gerichteten Titel gemeinsam als „Programmpakete eines übergeordneten Ziels“ zu verstehen, um Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen und -programmen im ressortübergreifenden Vergleich zu ermöglichen, wenn sie denn dem gleichen politischen Ziel dienen. Entsprechende Erkenntnisse können dann direkt in künftige Mittelallokationen fließen und im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren berücksichtigt werden. Dies trüge nicht zuletzt dazu bei, das Silodenken zwischen den einzelnen Ministerien zu überwinden, da sich das Verständnis von Förderungen vom „Ressortdenken“ lösen und zu einem gemeinsamen „Programmdenken“ avancieren würde. Denn den Haushalt stärker im Hinblick auf gemeinsame Politikziele zu betrachten, ist ein wesentliches Merkmal der Ziel- und Wirkungsorientierung (vgl. Anlage 12.1: Zentrales Dokument). Dies gelingt jedoch letztendlich nur, wenn der übergreifende Ansatz des „Tagging“ regelmäßig analysiert wird.

Begründung und Vorgehen „Analysing“

Bereits im Abschlussbericht der 10. Spending Review“ wurde vereinbart, das „Signaling“ und „Tagging“ um ein „Analysing“ zu erweitern. Das Thema „Analysing“ wird im Rahmen der 11. Spending Review vertieft.

Da sich das „Analysing“ im Kern mit der Wirkungsmessung befasst, sollte der Fokus darauf liegen, eine einheitliche Evaluationskultur in der Bundesverwaltung zu etablieren (vgl. Handlungsempfehlung 10.8). Diese sollte sich nicht nur auf die SDGs beschränken, sondern sukzessiv auf alle Politikbereiche ausgeweitet werden, sodass künftig alle Fördervorhaben und -programme abgedeckt sind. Darauf sollte die Haushaltsabteilung des BMF in ihrem Aufgabenbereich und in der Federführung der Steuerungsgruppe zweiH den Schwerpunkt ihrer Bemühungen legen.

Dabei sollte das „Analysing“ künftig zweistufig verstanden werden. Das erste „Analysing“ erfolgt auf der Ebene einzelner Fördermaßnahmen oder -programme als Evaluation. Hier werden Erkenntnisse gewonnen und Empfehlungen ausgesprochen. Der Vergleich verschiedener

Evaluationen innerhalb eines getaggtten Politikziels stellt dann das zweite „Analysing“, als steuerungsrelevante Entscheidungshilfe zur Entwicklung und zum Fortbestand von Förderungen, dar. Dieses steuerungsrelevante Analysing auf Ebene von Politikzielen wird in sinnvoller Weise aber erst dann möglich sein, wenn die methodischen Grundlagen in Bezug auf Indikatorik und Evaluationen auf Ebene der finanzwirksamen Maßnahmen möglichst flächendeckend gelegt sind. Bis dahin wird ein steuerungsrelevantes Analysing auf Ebene der Politikziele mit inhaltlichen Unsicherheiten belastet sein. Daher sollte der Fokus zunächst auf der Betrachtung der einzelnen Fördermaßnahmen bzw. -programme liegen. Gleichwohl sind durch die Steuerungsgruppe zweiH zeitig erste geeignete Pilotbereiche festzulegen, das steuerungsrelevante „Analysing“ zu erproben. Hier bieten sich Titel an, deren Förderprogramme bereits einen guten Evaluierungsstand aufweisen.

Die im Abschlussbericht der 10. Spending Review aufgeführten Maßnahmen zum „Analysing“ müssen dafür nicht zwingend angepasst oder ausgeweitet werden, sondern sollten vielmehr in einem zentralen Evaluierungsverfahren aufgehen. Zu Beginn kann sich dieses Verfahren noch aus den verschiedenen Maßnahmen zusammensetzen, um weiterhin erste Schritte zu Wirkungsbetrachtungen zu machen, ehe sich die Empfehlungen zu den Evaluations- und Controlling-Verfahren eingespielt haben (vgl. Handlungsempfehlung 10.8).

Zu den in der 10. Spending Review aufgeführten Instrumenten:

- Die Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollte weiterhin ihre Gültigkeit behalten.
- Wenn Wirkungsberichte der Fachministerien und Ad-hoc-Berichte zu Querschnittsthemen explizit gefordert sind, sind diese ebenfalls weiterhin anzufertigen. Die dafür genutzten Erkenntnisse aus Quellen, Erhebungen und ggfs. abgeschlossenen Evaluationen können dann direkt in die fachliche Untersetzung von Evaluationen im Sinne der zweiH fließen, um Doppelaufwände möglichst zu vermeiden. Aufgrund der Ressourcenknappheit in der Bundesverwaltung ist es sinnvoll, möglichst alle Aktivitäten, die das Ziel der Wirkungsmessung sowie -Berichterstattung verfolgen, sukzessiv zu bündeln (vgl. Handlungsempfehlung 10.9A). Insofern sollte die Steuerungsgruppe zweiH in Zukunft eruieren, ob die Berichtsanforderungen auch in Form entsprechender Evaluationen erfüllt werden können, sodass ein Format mehreren bürokratischen Anforderungen genügt.
- Im Fokus der ex post indikatorgestützten Nachhaltigkeitsprüfung zur Messung der Zielerreichung im Rahmen der Subventionsberichte steht die Abwägung der Auswirkungen der Maßnahmen aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Perspektive. Damit erfolgt zwar in diesem Kontext nur eine Prüfung dieser „bestimmten“ Wirkungen, doch lassen sich aus dem Verfahren gute Hinweise zur Durchführung „klassischer“ Evaluationen im Sinne der zweiH ableiten. Insofern sollte darüber befunden werden, ob die Nachhaltigkeitsprüfungen oder zumindest ihre Mechanismen zur Wirkungsbetrachtung für alle finanzwirksamen Maßnahmen herangezogen werden könnten. Bis zur vollständigen Umsetzung der Empfehlungen zu den Evaluations- und Controlling-Verfahren sollten auch Nachhaltigkeitsprüfungen als vollwertige Wirkungsberichte im Sinne der zweiH anerkannt werden dürfen.

Die Überführung der beschriebenen Maßnahmen in die einheitliche Form der Evaluierungen (Analysing) liegt im Ermessen der Steuerungsgruppe zweiH und ist abhängig von den jeweiligen Fortschritten in der Durchsetzung konsequenter Evaluationen durch sie zu bestimmen.

Schritt 1

Wie im Abschlussbericht der 10. Spending Review vorgeschlagen, sollte der Roll-out des „Signaling“ sowie „Tagging“ für Haushaltstitel mit Nachhaltigkeitsbezug mit der Aufstellung des Bundeshaushalts für das Jahr 2025 erfolgen.

Schritt 2

Gemeinsam mit der Steuerungsgruppe zweiH ist unter den Piloten für das SDG-„Tagging“ aus 2023 abzustimmen, welche Politikziele für eine erste Erprobung des ressortübergreifenden steuerungsrelevanten „Analysing“ herangezogen werden sollten. In Vorbereitung dieser Erprobung eines ressortübergreifenden steuerungsrelevanten „Analysing“ sind ausgewählte Einzelmaßnahmen aus den gewählten SDG-„Tagging“-Piloten aus 2023 zu evaluieren („Analysing“ auf Ebene der Einzelmaßnahme), um für verschiedene Förderungen, die das gleiche Politikziel bedienen, eine erste Datenlage zur Wirkung dieser Maßnahmen zu schaffen.

Schritt 3

Um eine Ausweitung der aktuell in Erprobung befindlichen Maßnahmen auf alle obersten Bundesbehörden zu ermöglichen, sollte durch die Steuerungsgruppe zweiH die Erstellung des sog. „Regierungszielekatalogs“ erfolgen.

Schritt 4

Nach Erstellung des Regierungszielekatalogs kann mit Aufstellung des darauffolgenden Bundeshaushalts mit der Pilotierung des „Signaling“ und „Tagging“ dieses gesamten Zielekatalogs begonnen werden.

Schritt 5

Das entsprechende steuerungsrelevante „Analysing“ unter Schritt 2 sollte erprobt werden. Es ist davon auszugehen, dass dafür dann die ersten methodischen Grundlagen in Bezug auf Indikatorik und Evaluationen auf Ebene der finanzwirksamen Maßnahmen in ausgewählten Bereichen geschaffen worden sein dürften.

Schritt 6

Nach einer erfolgreichen Pilotierungsphase, in der auch die Herausforderungen bei der Erweiterung des „Tagging“ auf alle Politikziele des Bundes betrachtet werden konnten, kann der Roll-out des „Signaling“, „Tagging“ sowie des „Analysing“ (i. S. d. der Steuerungsfunktion über Politikziele) erfolgen. Die Handreichung zum „Tagging“ ist dazu anzupassen.

10.2 Systemdefinition

2A: Zentrales Dokument zur Definition der zwoH

Übersicht

Ziel	Die Veröffentlichung eines zentralen Dokumentes soll eine einheitliche Systemdefinition der zwoH sowie von deren Kerninhalten im Bund etablieren.
Zuständigkeit	Haushaltsabteilung in Abstimmung mit den Ressorts
Umsetzung	Inhalt und Veröffentlichungsabsicht des zentralen Dokuments wird per Entscheidungsvorlage bei der Hausleitung erwirkt und nach positivem Votum an die Bundesministerien verteilt sowie zentral veröffentlicht.

Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen, ein strukturiertes und offizielles Dokument zur zwoH in der gesamten Bundesverwaltung prominent zu verankern. Dieses zentrale Dokument soll künftig dazu beitragen, dass ein einheitliches Verständnis über die zwoH und ihre Dimensionen geschaffen und gefördert wird (vgl. Anlage 12.1: Zentrales Dokument).

Begründung

Wie bereits in Abschnitt 5.2 betont, kann nur durch eine klare, allgemein bekannte und an prominenter Stelle verankerte Systemdefinition gewährleistet werden, dass der Begriff und das Konzept der zwoH zum allgemeinen Verwaltungswissen avanciert und langfristig sowie nachhaltig in die Kultur der Bundesverwaltung integriert wird. Das Fehlen einer klaren Systemdefinition hat ansonsten künftig zur Folge, dass das zwoH-System, welches bereits sukzessiv im Laufe der Jahre implementiert wurde, seine Wirkungen nicht umfänglich entfalten kann.

Das zentrale Anliegen der zwoH, das durch die Frage „Tragen die eingesetzten Haushaltsmittel wirksam dazu bei, die mit dem jeweiligen Programm verfolgten Ziele zu erreichen?“ zusammengefasst wird, kann nicht eindeutig und hinreichend beantwortet werden, sofern die beteiligten Akteure ein heterogenes – fast divergentes – Verständnis vom Begriff selbst haben.

Das angehangene zentrale Dokument fasst die zentralen Inhalte einer zwoH zusammen und formuliert so eine klare und prägnante Systemdefinition, es könnte als Ausgangspunkt für ein solches zentrales Dokument dienen.

Vorgehen

Schritt 1

Zur Etablierung des zentralen Dokuments wird empfohlen, dass Dokument einem möglichst breiten Adressatenkreis zugänglich zu machen. Dazu muss das zentrale Dokument zunächst der Hausleitung des BMF durch die Haushaltsabteilung in einer Entscheidungsvorlage zur

Abnahme vorgelegt werden. Diese Entscheidungsvorlage sollte einen Vorschlag zu den Veröffentlichungsmöglichkeiten enthalten.

Dazu kämen grundsätzlich die folgenden vom BMF, der Bundesregierung und weiteren Stellen verantworteten Webseiten infrage:

- Publikationen des BMF:
[Bundesfinanzministerium – Publikationen](#)
- Informationen des BMF zum Bundeshaushalt:
[Bundesfinanzministerium – Bundeshaushalt](#)
- Dokumente zum Download auf Bundeshaushalt.de:
[Bundeshaushalt – Download-Portal](#)
- Offene Finanzdaten und frei nutzbare Produkte
[Datenportal des BMF – Datenportal \(bundesfinanzministerium.de\)](#)
- Webseite der Bundesregierung:
[Publikationen: Download- und Bestellservice | Bundesregierung](#)
- Webseite von Destatis:
[Publikationen - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](#)
- Künftige Veröffentlichung des Leitfadens auf der Seite des empfohlenen Evidenzportals (vgl. Handlungsempfehlung 10.8D)

Schritt 2

Der Vorschlag zum Ort der Veröffentlichung sollte zweitens um weitere Kommunikationskanäle ergänzt werden, die geeignet sind, das zentrale Dokument nicht nur abzulegen, sondern vor allem in der Verwaltung und den öffentlichen Ausbildungseinrichtungen bekannt zu machen. Hier kämen grundsätzlich folgende Veröffentlichungswege infrage:

- Initiale Bekanntmachung durch ein Leitungsschreiben an die Fachressorts mit dem zentralen Dokument im Anhang und einem Hinweis zum Veröffentlichungsort
- Vorstellung des zentralen Dokuments mit den Kerninhalten im Rahmen des fachlichen Kick-off-Termins der Steuerungsgruppe zwoH (vgl. Handlungsempfehlung 10.1A)
- Versand des zentralen Dokuments mit dem nächsten Haushaltsführungs Rundschreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden
- Abteilungsleitungsschreiben oder höher, das um Berücksichtigung des zentralen Dokuments in Human Resources (HR) Onboarding-Unterlagen für Dienstposten in Haushalts- und Förderreferaten sowie in entsprechenden Controlling-Instanzen (bspw. Ansprechpartner:innen für Controlling) wirbt
- Abteilungsleitungsschreiben oder höher, das um Berücksichtigung des zentralen Dokuments in der Ausbildung (BAköV, HS Bund, Bundeswehruniversitäten etc.) wirbt und explizit um Aufnahme in den Veröffentlichungen „Das System der öffentlichen Haushalte“ und „Das Haushaltsrecht des Bundes – Eine Einführung“ bittet

Grundsätzlich gilt, dass je präsenter und prominenter das zentrale Dokument zugänglich ist und je formalisierter es dem Adressatenkreis, also den für die zwoH relevanten Stellen (d. h. Förderreferate, Ansprechpartner:innen für Controlling, BfdH etc.), zugeführt wird, desto besser kann seine Botschaft transportiert werden.

10.3 Maßgebliche Stakeholder: Konsens zwischen Politik und Verwaltung

3A: Gemeinsames Bekenntnis

Übersicht

Ziel	Die zwoH ist durch politische Entscheidungsträger:innen prominent zu würdigen.
Zuständigkeit	Initiierung: BMF – Haushaltsabteilung
Umsetzung	Es wird ein Kabinettsbeschluss verabschiedet, der ein klares Bekenntnis zur und ein Erfordernis der zwoH enthält. Der Kabinettsbeschluss wird in der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs zum Bundeshaushalt öffentlich im Bundestag bekräftigt.

Empfehlung

Empfohlen wird ein Kabinettsbeschluss zur zwoH. Ein gemeinwohlorientiertes, zielgerichtetes, wirtschaftliches und sparsames Wirtschaften mit Steuergeldern sollte der Regierung und den staatstragenden Oppositionsparteien nicht nur Anspruch, sondern auch Verpflichtung sein. Solch ein konsensuales Bekenntnis der Regierung zur zwoH, das im Rahmen der Haushaltsaufstellung den Erläuterungen im Bundestag vorangestellt wird, könnte symbolisch auch der häufig oft zitierten „Spaltung der Gesellschaft“ entgegenwirken. Eine Abstimmung mit staatstragenden Oppositionsparteien ist dabei in Erwägung zu ziehen.

Begründung

Die aktuelle politische Forderung nach einer zwoH ist bisher nicht durch einen breiten gesellschaftlichen Konsens in Politik und Verwaltung getragen. Es fehlt an einer prominenten Unterstützung der politischen und administrativen Führung und einem gemeinsamen Bekenntnis zur zwoH. Des Weiteren verhindert dieser Mangel einer konsensualen Vorbildwirkung eine ausreichende Wahrnehmung der zwoH in der Öffentlichkeit. Ebenfalls würde das gemeinsame Streben nach einer zwoH sehr im Interesse der Öffentlichkeit und aller beteiligten Akteure sein. Nur das Zusammenwirken der Regierung und ggfs. der staatstragenden Oppositionsparteien, kann die nachhaltige Realisierung der zwoH bewirken, auch über die kommenden Legislaturperioden hinaus. Dies würde die ressortübergreifende Zusammenarbeit stärken und vermeintlicher Besitzstandswahrung in den Ministerien und parteibezogenen Zuteilungskonflikten entgegenwirken.

Vorgehen

Schritt 1

Um ein gemeinsames Bekenntnis der Regierung zu erwirken, wird das zentrale Dokument (vgl. Anlage 12.1: Zentrales Dokument) per Vorlage des BMF in einer Kabinettsitzung vorgestellt und als Leitbild einer gemeinsamen und zukunftsweisenden Politik in Form eines Kabinettsbeschlusses gewürdigt.

Schritt 2

Im Rahmen der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs zum Bundeshaushalt sollte dieser Kabinettsbeschluss öffentlich, in Anlehnung an den niederländischen Verantwortungstag, bekräftigt werden. Dadurch ließe sich der Grundkonsens der Regierung zur zwoH noch einmal deutlich bestärken, der, sofern staatstragende Oppositionsparteien diesen Beschluss ebenfalls mittragen, die Fortentwicklung der zwoH über das Enddatum einer Legislaturperiode ermöglicht.

10.4 Anreizsysteme zur Förderung von Ziel- und Wirkungsorientierung

4A: Institutionelle Anreize

Überblick

Ziel	Es sollen institutionelle Anreize geschaffen werden, die eine Ziel- und Wirkungsorientierung im Rahmen der Haushaltsaufstellung und -führung forcieren. Ordnungsgemäße Verfahren sollen eine entsprechende Würdigung erfahren können.
Zuständigkeit	BMF – Haushaltsabteilung
Umsetzung	Voranschläge für den Bundeshaushalt, die durch Maßnahmen der zweiH begründet sind, könnten eher berücksichtigt werden als Maßnahmenanmeldungen ohne entsprechende Begründung. Gleiches gilt für ressortinterne Verfahren im Rahmen der Programmklausuren (vgl. Handlungsempfehlung 10.6B).

Empfehlung

Es wird empfohlen, zentrale Maßnahmen der zweiH, die wirkungsbezogene Aussagen zu geplanten Fördervorhaben und laufenden Förderprogrammen treffen, bei Entscheidungen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens zu würdigen.

Begründung

Die tragfähigsten Anreize, die zweiH fortzuentwickeln, bestehen darin, dass eine ordnungsgemäße Verwendung der Mittel für eine Maßnahme honoriert wird. Wenn die Verantwortlichen in den Fachreferaten und -abteilungen ressortintern und die Ressorts selbst bundesweit verinnerlicht haben, dass sich ziel- und wirkungsorientiertes Handeln lohnt und die Wahrscheinlichkeit damit wächst, dass die eigenen Maßnahmen im Rahmen der Haushaltsanmeldung eher berücksichtigt werden, dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Vorgaben der zweiH beachtet werden. Dies fördert die Bereitschaft, diese Maßnahmen anzuwenden und die zweiH als Ganzes zu fördern, insbesondere dann, wenn die Förderprogramme insgesamt spätestens nach drei bis fünf Jahren auf dem Prüfstand stehen (Sunset Legislation). Den regelmäßigen Wettbewerb um Ressourcen dergestalt um einen gesunden Wettbewerb der effizienten Programme zu ergänzen, bietet Vorteile.

Vor diesem Hintergrund sollte sowohl bei ressortinternen als auch bei interministeriellen Mittelentscheidungen folgende Abwägung gelten:

- Nachweisbar wirkungsbegründete Programme sind Programmen ohne Begründung in der Mittelvergabe vorzuziehen bzw. zumindest mit einem höheren Anteil zu bedenken.

- Alle Fördervorhaben und -programme sind grundsätzlich auf drei bis fünf Jahre zu befristen (Sunset Legislation). Einer Fortführung der Förderung wird nur dann stattgegeben, wenn sich die Förderprogramme als wirkungsvoll erwiesen haben. Im Rahmen der Programmkláusuren (vgl. Handlungsempfehlung 10.6B) kann ressortintern darüber beraten werden, welche Förderungen generell erneut für das nächste Haushaltsjahr vorgeschlagen werden. Haushaltsanmeldungen könnten vor diesem Hintergrund verschlankt werden, wenn die Aussicht auf eine entsprechende Berücksichtigung ohnehin als gering eingestuft wird.
- Wohlwissend, dass es Programme geben wird, deren Förderung politisch strikt angezeigt ist oder die gesetzliche Pflichtaufgaben abdecken und damit nicht unter die oben genannten Abwägungen fallen können, sollte das Verfahren ansonsten Anwendung finden.

Vorgehen

Dazu werden Änderungen an künftigen Haushaltsaufstellungsroundschreiben und an den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) empfohlen.

Schritt 1

Dazu ist im Detail eine Änderung des aktuellen Punkts 3 des Haushaltsaufstellungsroundschreibens „Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei Einnahmen und Ausgaben“ (Bundesministerium der Finanzen 2023d) anzustreben.

Der bestehende Passus: *„Für die Ausgaben bedeutet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Damit BMF dies auch im Rahmen des Eckwerte Haushaltsaufstellungsverfahrens stichprobenweise nachvollziehen und hinterfragen kann, sind den haushaltsbegründenden Unterlagen für finanzwirksame Maßnahmen von größerer Bedeutung, wie bisher, entsprechende Nachweise beizufügen. Ausgaben für Zuwendungen zur Projektförderung sind im Rahmen der Haushaltsaufstellung möglichst anhand wirkungsorientierter Kontrollen zu begründen“*, sollte um die folgende Aussage ergänzt werden:

„Ausgaben für Zuwendungen zur Projektförderung, die diese ziel- und wirkungsorientierten Kontrollen durchgeführt haben, sind entsprechend zu kennzeichnen. Sie werden im Rahmen der Prüfung der haushaltsbegründenden Unterlagen priorisiert begutachtet und in der Mittelentscheidung den nicht begründeten Ausgaben vorgezogen.“

Des Weiteren sind künftig alle mehrjährigen Ausgaben für Zuwendungen zur Projektförderung spätestens im dritten bis fünften Jahr des Förderprogramms zur Durchführung einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verpflichtet. Eine Nichtvorlage oder ein negatives Ergebnis dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führt zur Beendigung der entsprechenden Projektförderung. Die Fünfjahresfrist kann in begründeten Fällen auf Antrag beim BMF verlängert werden.“

Die Haushaltsabteilung des BMF sollte vor diesem Hintergrund darauf hinwirken, dass im Rahmen der Unterarbeitsgruppe Erfolgskontrolle ressortübergreifend definiert wird, was „angemessene“ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind und wann eine finanzwirksame Maßnahme „von größerer Bedeutung“ ist.

Schritt 2

Die Haushaltsabteilung des BMF regt des Weiteren eine Änderung der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) an. Hier könnte eine Detaillierung in Kapitel 11 erfolgen.

Abschnitt 11.3 *„Ausgaben für Zuwendungen zur Projektförderung können ebenfalls unter übergeordneten Zweckbestimmungen zusammen veranschlagt werden. Soweit zweckmäßig, können diese Ausgaben in den Sammeltiteln der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger/Einrichtungen gemäß § 26 Absatz 3 BHO veranschlagt werden. Die Erläuterungen sind gemäß Beispiel 21 auszubringen.“* sollte analog zu Abschnitt 11.5 wie folgt ergänzt werden:

„Als Anlage zur Förderrichtlinie ist eine Erklärung beizufügen, ob und falls ja welche Wirkungsbetrachtung im Sinne des § 7 BHO für die künftige Steuerung der geplanten oder fortlaufenden Maßnahme angewendet worden ist.“

Zur Vereinfachung des Verfahrens wird empfohlen, dass das BMF dazu ein entsprechendes Formblatt entwickeln lässt.

10.5 Aus-, Fort- und Weiterbildung

5A: Berücksichtigung der zwoH in der Ausbildung und in internen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen

Übersicht

Ziel	Inhalte der zwoH werden Gegenstand der künftigen Ausbildung von Verwaltungspersonal des Bundes. Zudem ist die zwoH in internen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für den mittleren, gehobenen und höheren Dienst zu implementieren.
Zuständigkeit	Initial: BMF – Haushaltsabteilung Umsetzung: Ausbildungsinstitutionen des Bundes und Fachressorts
Umsetzung	Das BMF tritt an wesentliche Akteure der aktuellen Aus-, Fort- und Weiterbildung heran und bittet um Berücksichtigung entsprechender Inhalte der zwoH in künftigen Curricula und Schulungsunterlagen.

Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen, die Inhalte der zwoH in den Lehrplänen der HS-Bund, der Bundeswehruniversitäten in Hamburg und München, der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, der Deutschen Hochschule der Polizei, der Akademie für Verfassungsschutz und ggfs. weiterer Bildungseinrichtungen unter Bundesbeteiligung zu implementieren, um künftiges Personal in verschiedenen Verwendungen des Bundes mit ziel- und wirkungsorientiertem Haushaltshandeln vertraut zu machen.

Es wird zudem empfohlen, die Inhalte der zwoH in internen Strukturen der Wissensvermittlung und innerhalb von Onboarding-Unterlagen und -Veranstaltungen zu implementieren.

Begründung

Die Aus-, Fort- und Weiterbildung angehenden Personals der Haushalts-, Finanz- und Förderverwaltung früh auch auf die Inhalte einer zwoH auszurichten, würde nicht nur der fachlichen Ausbildung, sondern künftig auch dem Abbau von Ressort- und Silodenken geprägten Entscheidungen dienen.

Als Vorbild kann hier die Digitalakademie des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) gelten (Bundesministerium des Innern und für Heimat 2023c), die im Rahmen der digitalen Qualifizierung der Bundesverwaltung digitale Kompetenzen fördern, einen notwendigen Kulturwandel unterstützen und wesentliche Vernetzung schaffen will. Nicht nur die Digitalisierung des Bundes, sondern auch die Fortentwicklung der zwoH würde von einem derart vernetzten und interdisziplinären Vermittlungsansatz von Wissen profitieren.

Für eine nachhaltige Verankerung der zwoH in der Verwaltung reichen prozessuale und infrastrukturelle Fortschritte daher allein nicht aus. Schlussendlich ist es das Personal, das das

zwoH-System verwalten, leiten und fortentwickeln muss. Daher kann ein Wandel im System nur dadurch vorangetrieben werden, wenn auch die Ressource „Mensch“ angesprochen wird. Dafür bedarf es eines Kulturwandels und eines Umdenkens in der Bundesverwaltung, der auch auf die intrinsische Motivation des Personals eingeht.

Die Basis für den notwendigen breiten Konsens zur zwoH beginnt bei der Ausbildung neuer Mitarbeiter:innen an den verschiedenen Verwaltungshochschulen des Bundes. In den Haushaltsrechtlichen Grund- und Vertiefungsstudiengängen sollte dem Prinzip der zwoH eine zentrale Stellung eingeräumt werden. Ebenfalls sollten interne Schulungen und Onboarding-Maßnahmen eine entsprechende Wissensvermittlung für das Bestandspersonal sicherstellen. Die intrinsische Motivation, sich auf eine stärker ergebnisorientierte Berufsausübung einzulassen, dürfte mit der Vertrautheit mit den Zielen und Instrumenten der zwoH deutlich wachsen (vgl. Anlage 12.1: Zentrales Dokument).

Vorgehen

Schritt 1

Zunächst entwickelt die Haushaltsabteilung des BMF aus den Inhalten und Anlagen dieser Studie eine Übersicht der wesentlichen Wissensaspekte der zwoH. Diese kann das BMF intern direkt zur Schulung des eigenen Personals heranziehen. Hier wäre ebenfalls eine Informationskampagne im Intranet denkbar.

Schritt 2

Zeitgleich schlägt das BMF diese zusammengefassten Wissensaspekte zunächst im Rahmen einer Sitzung der Steuerungsgruppe zwoH den anderen dort teilnehmenden Ministerien zur gleichen Beachtung und Verwendung vor. Als Anlage kann die vollständige Studie beigelegt werden.

Schritt 3

Ebenfalls tritt die Haushaltsabteilung des BMF mittels eines Schreibens der Abteilungsleitung an die BAKöV und die Dekane der HS-Bund, der Bundeswehruniversitäten in Hamburg und München, der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, der Deutschen Hochschule der Polizei, der Akademie für Verfassungsschutz und ggfs. weitere Bildungseinrichtungen unter Bundesbeteiligung heran und bittet hier, unter Rückgriff auf die Bedeutung der zwoH für das künftige Haushaltshandeln des Bundes, um Berücksichtigung der Inhalte in den entsprechenden Curricula. Es liegt im Ermessen der Haushaltsabteilung des BMF, dazu eine gesonderte Informationsveranstaltung durch die Steuerungsgruppe zwoH abzuhalten. Grundsätzlich sind den Bildungseinrichtungen alle relevanten Dokumente dieser Studie zu übermitteln, sodass die Einbettung der relevanten Erkenntnisse in künftige Ausbildungsinhalte auf einer möglichst breiten Basis erfolgen kann.

10.6 Definition und Einsatz von SMART-Indikatoren

Die bisherigen Analysen zeigen, dass der Mittelabfluss für Förderprogramme im Rahmen einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung keine adäquate und angemessene Messgröße für ein erfolgreiches Haushaltshandeln darstellt. Um eine effektive Wirkungsmessung zu ermöglichen, sollten Performance-Indikatoren innerhalb eines Ressorts oder einer Ressortzuständigkeit und über Ministerialgrenzen hinweg eingeführt werden, die einheitlichen wissenschaftlichen Ansprüchen und den Anforderungen an die SMART-Systematik genügen.

Die im weiteren Verlauf dargestellten Handlungsempfehlungen für Indikatoren im Bundeshaushalt werden in der vorgeschlagenen, chronologischen Reihenfolge zur Implementierung empfohlen.

6A: Die Etablierung eines ressortübergreifenden Referenzrahmens für Indikatoren

Übersicht

Ziel	Die Veröffentlichung und Verankerung eines Musterindikatorenleitfadens soll einen ressortübergreifenden Orientierungsrahmen zur Erstellung von Indikatoren schaffen und die drei Kernfragen beantworten: <i>Was wird gemessen? Wie wird gemessen? Wer misst?</i>
Zuständigkeit	BMF – Haushaltsabteilung in Abstimmung mit den Ressorts
Umsetzung	Der Entwurf des Musterindikatorenleitfadens wird zwischen dem BMF und den Ressorts abgestimmt und anschließend veröffentlicht.

Handlungsempfehlung

Es wird die Veröffentlichung und zentrale Publikation eines wissenschaftlich erarbeiteten Musterindikatorenleitfadens als Referenz zur Erstellung von Indikatoren empfohlen. Dieser Ratgeber soll dazu beitragen, dass künftig innerhalb der Bundesverwaltung und unter allen relevanten Akteuren (d. h. Fachreferate, Ansprechpartner:innen für Controlling etc.) ein einheitliches Verständnis über Indikatoren und ihren Zweck besteht und sich ein harmonisierter Definitionsprozess etabliert. Dieser Leitfaden bietet Programmverantwortlichen somit die notwendigen Kerninformationen, um schlüssige Indikatoren für ihre Programme zu entwickeln und zu pflegen.

Begründung

Aussagekräftige Indikatoren sind ein zentraler und unabdingbarer Bestandteil einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung. Sie sind ein Erfordernis für eine ergebnisorientierte Betrachtung staatlicher Aktivitäten sowie eine evidenzbasierte Politik, um eine angemessene Beurteilung von Ziel- und Wirkungserreichung zu gewährleisten.

Die Herausforderungen und Komplexitäten liegen im Allgemeinen jedoch darin, zu determinieren, *was* man messen möchte und *wie* die Indikatoren zu konzipieren sind. Zwar gibt es innerhalb der Bundesverwaltung verschiedene Vorreiter, die nach eigenen Angaben bereits damit begonnen haben, fortgeschrittenere Indikatoren zu definieren, die nicht nur die eingesetzten Inputs sowie unmittelbaren Outputs, sondern auch Outcomes und Impacts erfassen können. Dennoch ist dies innerhalb der Bundesverwaltung nicht flächendeckend der Fall. Weder innerhalb der Ministerien noch über die Ministerialgrenzen hinweg sind Indikatoren nach einheitlichen und vergleichbaren Methoden gebildet, selbst wenn sie sogar das gleiche Politikfeld bedienen.

Daher bedarf es eines einheitlichen Verständnisses und Vorgehens bei der Aufstellung von Indikatoren. Zu diesem Zweck wurde in diesem Projekt der Entwurf für einen Musterindikatorenleitfaden erarbeitet (vgl. Anlage 12.3: Musterindikatorenleitfaden), dessen Inhalt zum besseren Verständnis anhand ausgewählter Beispiele an Maßnahmen der Klimapolitik illustriert wird.

Indikatoren sind eine relationale Komponente im zweiH-System. Sie entfalten ihre volle Wirkung erst in Zusammenhang mit weiteren Aspekten einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung. Hier ist insbesondere auf die Integration der Indikatoren in eine umfassende Evaluationsstrategie (vgl. Abschnitt 10.8) hinzuweisen.

Daher ist es wichtig, dass Indikatoren für jedes Programm an zentraler Stelle einsehbar sind. Denkbar wäre hier ein eigener Abschnitt in der Förderrichtlinie. Dies hätte den Vorteil, die Indikatoren als Bewertungsmaßstab allen Stakeholdern gleichermaßen zu eröffnen und damit Transparenz zu schaffen. Alternativ wäre ein verwaltungsinternes Papier denkbar, das zumindest für die verschiedenen Kontrollinstanzen die Definition der Indikatoren nachvollziehbar macht. Ein derartiges Formblatt könnte in Vorbereitung auf künftige Evaluationen durch die Ansprechpartner:innen für Controlling nachgehalten werden, die die durch die Fachreferate verbindlich aufgestellten Indikatoren nachhalten, um deren nachträgliche Veränderung zu prüfen (vgl. Abschnitt 10.8).

Die Anzahl an Indikatoren, die zur Bewertung eines Fördervorhabens oder -programms vorgesehen sind, wird variieren. Eine abschließende Vorgabe sollte hier nicht getroffen werden und abhängig vom Charakter der Förderung sein. Masse bedeutet nicht gleich Klasse und Qualität ist Quantität vorzuziehen. Genauere Anforderungen an Indikatoren sind dem Musterindikatorenleitfaden zu entnehmen. Anhaltspunkte können ebenfalls die Indikatoren der SDGs geben, auch wenn diese noch sehr aggregiert sind.

Ziel sollte in jedem Fall sein, dass Fördervorhaben und -programme Schritt für Schritt mit Indikatoren zur Wirkungsmessung versehen werden. Begonnen werden sollte hier mit jenen Haushaltstiteln mit neuen Fördermaßnahmen, die im Rahmen der 11. Spending Review getaggt worden sind. Hier kann dann nämlich zeitnah ein steuerungsrelevantes „Analysing“ (vgl. Handlungsempfehlung 10.1B) erprobt werden. Dazu sollten in der Steuerungsgruppe zweiH unter Einbindung der Datenlabore (vgl. Handlungsempfehlungen 10.1A und 10.7B) zwei bis drei Nachhaltigkeitsbereiche festgelegt werden, die im „Analysing“ in einer ersten Erprobung gegenübergestellt werden könnten.

Vorgehen

Die Nutzung eines Musterindikatorenleitfadens gewährleistet wie auch beim Evaluationsleitfaden (vgl. Handlungsempfehlung 10.8A) noch keine vollständige Adaption und Umsetzung der Inhalte in der Bundesverwaltung. Damit der Leitfaden ressortübergreifend ein- und umgesetzt wird, ist es von zentraler Bedeutung, dass dieser im Konsens zwischen BMF und den Ressorts beschlossen und anschließend veröffentlicht wird.

Schritt 1

Dazu muss der Entwurf des Musterindikatorenleitfadens zunächst im Mitzeichnungsverfahren zwischen dem BMF und den Ressorts abgestimmt werden. Der abgestimmte Entwurf wird der Hausleitung des BMF durch die Haushaltsabteilung in einer Entscheidungsvorlage zur Abnahme vorgelegt. Dieser Entscheidungsvorlage sollte ein Vorschlag zur zentralen Veröffentlichung des Musterindikatorenleitfadens zu entnehmen sein. Dazu kämen grundsätzlich die folgenden Webseiten infrage:

- Publikationen des BMF:
[Bundesfinanzministerium – Publikationen](#)
- Informationen des BMF zum Bundeshaushalt:
[Bundesfinanzministerium – Bundeshaushalt](#)
- Dokumente zum Download auf Bundeshaushalt.de:
[Bundeshaushalt – Download-Portal](#)
- Offene Finanzdaten und frei nutzbare Produkte
[Datenportal des BMF – Datenportal \(bundesfinanzministerium.de\)](#)
- Webseite der Bundesregierung:
[Publikationen: Download- und Bestellservice | Bundesregierung](#)
- Webseite von Destatis:
[Publikationen - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](#)

Schritt 2

Der Entscheidungsvorlage ist der Entwurf eines Informationsschreibens beizufügen, das die künftigen Anwender:innen in den Fachministerien adressiert und zur künftigen Berücksichtigung des angehängenen Musterindikatorenleitfadens in den jeweiligen Ministerien samt Geschäftsbereich aufruft. Es sollte hier aufgezeigt werden, dass das Dokument sowohl für die mittelbewirtschaftenden Fachbereiche als auch für die Ansprechpartner:innen für Controlling relevant ist. Die zuvor festgelegte Webseite, auf der der Musterindikatorenleitfaden zentral zum Download abgelegt worden ist, ist ebenfalls zu nennen.

Schritt 3

Optional ist als dritte Anlage ein weiteres Schreiben denkbar, das bei Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Bundes (HS-Bund, BAKÖV etc.) darum wirbt, die Erkenntnisse des Musterindikatorenleitfadens in aktuelle und künftige Curricula einzuarbeiten.

6B: Die Einführung von „Programmklausuren“

Übersicht

Ziel	Die sich aus politischen Vorgaben ableitbaren Programmziele von Fördervorhaben und -programmen sind regelmäßig zu prüfen und ggfs. anzupassen.
Zuständigkeit	Initial: BMF Umsetzung: alle Bundesministerien
Umsetzung	Der Vorschlag des BMF zur Durchführung von Programmklausuren wird per Entscheidungsvorlage bei der Hausleitung erwirkt und nach positivem Votum an die Bundesministerien kommuniziert.

Handlungsempfehlung

Es wird die Durchführung einer jährlichen Programmklausur in allen Bundesministerien, die Förderprogramme zu verantworten haben, empfohlen.

Begründung

Ziele sind der Ausgangspunkt jeder zweiH-Überlegung, denn nur mit klaren Zielvorgaben ist eine Erfolgsüberprüfung konzeptionell überhaupt erst denkbar (vgl. Anlage 12.1: Zentrales Dokument).

Die Intention der empfohlenen Programmklausuren liegt folglich darin, konkret zu entscheiden, wie politische Vorgaben durch die Ressorts in sinnvolle Zielsetzungen übersetzt und in entsprechende Programme überführt werden können, die sodann in die Haushaltsaufstellung eingebracht werden. Regelmäßige, idealerweise jährliche Überprüfungen dieser Entscheidungen sollen sicherstellen, dass öffentliche Mittel effektiv genutzt werden, um demokratisch festgelegte Ziele bestmöglich und gemeinwohlorientiert zu erreichen.

Ohne konkrete Zielvorgaben kann auch keine aussagekräftige Bildung von Indikatoren gelingen, an denen später der Erfolg oder Misserfolg einer Förderung bemessen werden muss. Daher ist es entscheidend, dass sich die mittelverwaltenden Ressorts über die von der Politik verfolgten Ziele im Klaren sind und Programmdefinition und Mittelverwendung im Einklang mit diesen Zielen stehen.

Es ist zudem wichtig, dass die entsprechenden Entscheidungen in Abstimmung mit der Hausleitung der jeweiligen Ressorts und nicht einzeln in den Förderreferaten erfolgen, sodass ein allgemeingültiger Beschluss der Amtsleitung vorliegt, wie sich die künftige Mittelverteilung gestaltet, damit kaum Raum für interne Verteilungskämpfe bleibt.

Vorgehen

Schritt 1

Im Rahmen der Arbeit der Steuerungsgruppe zweiH sollte das BMDV gebeten werden, über die Erfahrungen mit Programmklausuren zu referieren. Als Best Practice sollte dafür geworben werden, dass die weiteren Bundesministerien ähnliche Verfahren einführen. Dieses Anliegen könnte zunächst als Arbeitsergebnis aus der Steuerungsgruppe zweiH formuliert werden.

Schritt 2

Für die Durchführung der Programmklausur ist die Gründung eines eigenständigen Gremiums nicht erforderlich. Jedes Ministerium kann erörtern, in welchem Rahmen die erforderlichen Abstimmungen erfolgen sollten. Empfohlen wird, dass die folgenden Organisationseinheiten an den Klausuren teilnehmen: Hausleitung, Abteilungen, die Förderprogramme verantworten, und die Ansprechpartner:innen für Controlling. Die initiale Haushaltsklausur sollte sich mit einer Erhebung aller Förderungen im Verantwortungsbereich befassen. So kann festgestellt werden, welche Förderungen noch zeitgemäß sind und den aktuellen politischen Zielen entsprechen. Dergestalt eröffnen sich unter Umständen ungeahnte Spielräume für zukünftige Mittelallokationen.

10.7 Datenverfügbarkeit und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Im Verlauf dieser Studie wurde aufgezeigt, dass der Digitalisierungsgrad im deutschen Bundeshaushalt noch nicht in allen Teilen ausreichend ist, um eine zwoH-Reform nachhaltig und abseits bestehender Insellösungen zu begünstigen. Gleichwohl sind in den kommenden Jahren diverse IT-Optimierungsmaßnahmen geplant, die das öffentliche Haushaltshandeln digitaler gestalten und damit auch die Fortentwicklung der zwoH unterstützen können. Vor allem ein tragfähiges Datenmanagement wird für eine Verbesserung der Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushaltswesen auch im Zuge anderer Handlungsempfehlungen unumgänglich sein. Je smarter die Indikatoren definiert werden (müssen), desto höher sind die Ansprüche an Umfang und Qualität der Daten. Dafür werden wiederum effektive Prozesse benötigt. Folglich ist im Allgemeinen ein höherer Digitalisierungsgrad notwendig (Bundesministerium für Digitales und Verkehr et al. 2023). Der Prozess der Digitalisierung für die zwoH sollte im Sinne einer innovativen und chancenorientierten Umsetzung an den Strukturen der Digitalisierungsstrategie des Bundes anknüpfen. Es wird vor diesem Hintergrund eine Kombination von kurzfristigen Handlungsoptionen und einer langfristigen, forschungsgestützten Digitalisierungsstudie empfohlen.

7A: Haushaltsbezogene Vernetzung der Datenlabore

Übersicht

Ziel	Die Datenlabore der Bundesministerien sind aufgerufen, sich vermehrt zum Austausch haushaltsbezogener Daten zu vernetzen, um den interministeriellen Datenverkehr zu fördern, von den Vorteilen eigener und künftig gemeinsam zu schaffender Datenpools zu profitieren und somit Synergien im Sinne einer zwoH zu schaffen
Zuständigkeit	BMF (in Zusammenarbeit mit Datenlabor und IT des BMF), sukzessive Beteiligung weiterer Ressorts
Umsetzung	Das Datenlabor des BMF wird durch die Haushaltsabteilung des BMF ermutigt (ggfs. im Rahmen der Steuerungsgruppe zwoH), gemeinsam mit anderen Datenlaboren erste zwoH-Use-Cases zu entwickeln.

Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen, eine Vernetzung der Datenlabore der Bundesministerien zu initiieren und zu fördern.

Begründung

Wie in Abschnitt 9.7 erläutert, sind die Datenlabore für die Datenaufbereitung und -analyse in ihren Ressorts verantwortlich und verfügen mehr als andere Bereiche über einen Zugang zu entscheidungsrelevanten Daten. „Gute“ Daten bilden die Basis für eine effektive Indikatorenbildung und stellen eine wertvolle Ressource für die jeweiligen Fachreferate dar, die in der Pflicht sind, Förderrichtlinien zu verfassen. Folglich sollten Synergien zwischen den Behörden geschaffen werden, indem der interministerielle Datenverkehr über die haushaltsbezogene Vernetzung der Datenlabore ermöglicht wird. So kann gewährleistet werden, dass bereits bestehende Infrastrukturen noch mehr im Sinne der zwoH genutzt werden können.

Dies ist insbesondere auch deswegen wichtig, weil Daten zur Indikatorenbildung nicht einfach nur dezentral vorliegen und koordiniert abgerufen werden müssen, sondern jedes Förderprogramm und jede Fördermaßnahme eine neue Suche nach den relevanten und „richtigen“ Daten erfordert. Die Vernetzung der Datenlabore kann hier im Wesentlichen drei zentrale Leistungen bieten:

- Sie kann die Förderreferate bei der behördenübergreifenden Kommunikation und Datenbereitstellung unterstützen.
- Sie können für ihre Ressorts die identifizierten Daten, Datenquellen und Datenurheber systematisieren und für künftige Anfragen speichern.
- Sie können ressortübergreifende Datenpools bilden, die politikfeldbezogene Daten nachhalten und für mehrere Ministerien von Relevanz sein dürften.

Dergestalt kann ein vernetztes Datenökosystem geschaffen werden, dass den künftigen Datenaustausch zwischen den Ressorts stärkt und die Indikatorenbildung vereinfacht.

Vorgehen

Schritt 1

Zunächst sollte die Haushaltsabteilung des BMF das Datenlabor des BMF über die Relevanz von ressortübergreifender Datennutzung zur Fortentwicklung der zwoH aufklären und um entsprechende Mitwirkung bitten. Ein Schwerpunkt sollte hier auf der Bedeutung qualitativ valider Daten vor dem Hintergrund der Indikatorenbildung liegen.

Schritt 2

In einer Sitzung der Steuerungsgruppe zwoH wird sodann festgestellt, welche Ressorts derzeit an neuen Förderrichtlinien arbeiten. Aus diesen Planungen sind zwei bis drei Fördervorhaben oder -programme auszuwählen, die als erste Use-Cases zur Erprobung der Nutzenstiftung für die geplante Zusammenarbeit der Datenlabore dienen.

7B: Nutzung bestehender Insellösungen und Forschungsauftrag „digitale zwoH“**Übersicht**

Ziel	Bereits vorhandene digitale Infrastrukturen und Lösungen des Bundes sollen zur Fortentwicklung der zwoH identifiziert, bewertet und ggfs. nach interner Abwägung genutzt werden. Tiefere Erkenntnisse soll eine Studie zur digitalen Umsetzung der zwoH liefern.
Zuständigkeit	BMF – Haushaltsabteilung (in Zusammenarbeit mit Datenlabor und IT des BMF), sukzessive Beteiligung weiterer Ressorts
Umsetzung	Bestehende Daten- und Digitallösungen des Bundes werden in Bezug auf die Anwendbarkeit auf die öffentliche Haushaltsführung geprüft. Erste Erkenntnisse können auf Grundlage von Empfehlungen der Steuerungsgruppe zwoH unter Einbindung zuständiger und betroffener Ressorts umgesetzt werden. Eine Begleitstudie soll die ersten praxisbezogenen Entscheidungen wissenschaftlich untersetzen.

Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen:

1. den Modernisierungsprozess der Haushaltsdatenbank auch auf die Erfordernisse der zwoH auszurichten,
2. der Haushaltsabteilung des BMF (zumindest lesenden) Zugriff auf die Zuwendungsdatenbank des Bundes und die Förderdatenbank profi zu gewähren,
3. die Entwicklungen zur dezentralen Haushalts-IT unter Bezugnahme auf die Erfordernisse der zwoH zu begleiten,
4. bei der Entwicklung der Maßnahmen „Controlling Bund“ die Handlungsempfehlungen zum Controlling von Fördermitteln (vgl. Handlungsempfehlungen 10.8C) zu berücksichtigen und
5. eine externe Studie in Auftrag zu geben, die die umfänglichen Erkenntnisse und aktuellen Vorhaben zur Digitalisierung und Datenverwaltung im Bund konkret auf die Belange des Bundeshaushalts und der zwoH untersucht, um weitere wesentliche Handlungsempfehlungen in diesem Themenbereich zu definieren.

Begründung

Vorhandene digitale Ressourcen sollten kurzfristig mobilisiert werden, um bereits innerhalb der aktuellen Legislaturperiode verfügbares Synergiepotenzial zu nutzen. Um zukünftige Umsetzungsrisiken zu verringern und die zwoH zu stärken, sollten bereits heute vorhandene technische Möglichkeiten im Sinne der zwoH genutzt werden. Zudem sollten zukünftige Lösungen unter Berücksichtigung der Umsetzungs Herausforderungen auf die zwoH ausgerichtet werden. Da Vielseitigkeit und Schnelligkeit dieses Themenkomplexes an dieser Stelle nicht abschließend betrachtet werden können, sollte zudem ein ergänzendes Gutachten in Auftrag gegeben werden, das alle aktuellen und geplanten Maßnahmen des Bundes in dieser Hinsicht vertiefend betrachtet.

Vorgehen

Schritt 1

Die Haushaltsabteilung des BMF bemüht sich in der internen Kommunikation um Beteiligung an der Arbeitsgruppe, die die Haushaltsdatenbankmodernisierung im BMF bzw. ressortübergreifend verantwortet. Die Ergebnisse der Arbeiten zur Entwicklung einer zwoH sollten in die Arbeitsgruppe einfließen. Neben sehr vielen Maßnahmen sollte so bspw. entschieden werden, welche Schnittstellen zur Zuwendungsdatenbank und zu profi relevant sind, um später medienbruchfrei zu arbeiten. Des Weiteren ist darüber zu befinden, wie das derzeit losgelöst von der Haushaltsdatenbank konzipierte „Signaling“ und „Tagging“ intuitiv eingebunden und wie Performance-Daten möglichst titelgenau hinterlegt werden können.

Schritt 2

Die Haushaltsabteilung des BMF erwirkt gemäß VV Nr. 9.2 zu § 44 BHO bei der Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden innerhalb des dortigen regulären Abstimmungsverfahrens das Recht, zumindest lesenden Zugriff auf die ZwDB zu erhalten. Daten sind für die zwoH im Allgemeinen und für deren Fortentwicklung und Administrierung im Besonderen sehr wichtig. Vor diesem Hintergrund sollte die Haushaltsabteilung hier ebenfalls auf die entscheidenden Daten und Informationen Zugriff erhalten. Die Schichtungsfreiheit der Ressorts wäre davon nicht betroffen, denn das BMF wäre nur in die Lage versetzt, die Entscheidungen und Ergebnisse der Schichtungsfreiheit besser nachzuvollziehen.

Schritt 3

Das BMF bemüht sich beim CIO des Bundes beim BMI um Mitwirkung an der weiteren Entwicklung von Maßnahmen, die den Haushalt und den künftigen Erfolg der zwoH betreffen, innerhalb der IT-Konsolidierung des BMI. Insbesondere die Konzipierung der dezentralen Haushalts-IT sollte begleitet werden. Implementierung, Sichtbarmachung und Nutzung von „Signaling“ und „Tagging“, von Performance-Daten, Evaluationsergebnissen, Schnittstellen zu Datenbanken und aktueller Haushalts-IT etc. sind hier zentrale Aspekte, die durch die Haushaltsabteilung in den weiteren Prozess eingebracht werden können. Dies kann aus dem eigenen Kenntnisstand heraus erfolgen oder auf Beschlusslage der Steuerungsgruppe zwoH.

Schritt 4

Für das künftige Verfahren „Controlling Bund“ wird ebenfalls der Vorgang unter Schritt 3 genutzt. Es wird insgesamt ein Schreiben an den CIO Bund verfasst.

Schritt 5

Zur Unterstützung und weiteren fachlichen Untersetzung der o. g. Empfehlungen und zur Identifizierung weiteren Synergiepotenzials sollte ein Forschungsvorhaben ausgeschrieben werden, dass Möglichkeiten zur engeren Verzahnung von „Haushalt“, zwoH und den Daten- und Digitallösungen des Bundes klärt.

10.8 Aktuelle Evaluationskultur und Controlling

Aus der bisherigen Analyse ist ersichtlich geworden, dass regelmäßige, ergebnisoffene und methodisch zuverlässige Evaluationen für eine zwoH unverzichtbar sind, zumal sie ein effektives Instrument zur Schaffung von Transparenz und Reflexion über die tatsächlich erzielten Wirkungen und den Nutzen von Förderprogrammen darstellen. Neben den beabsichtigten Effekten können mittels Evaluationen ggfs. auch nicht intendierte Effekte identifiziert werden. Darüber hinaus sind Evaluationen wichtige Mittel, um gerechtere und nachhaltigere Ergebnisse zu erzielen (OECD 2021).

Wie eingangs erläutert (vgl. Abschnitt 5.8), ist für eine erfolgreiche Ziel- und Wirkungsorientierung die zuverlässige und integre Evaluation von Wirkungsketten von Programmen bis hin zu den Outcomes und Impacts unerlässlich (Robinson and Last 2009). Dafür sind neben zuverlässigen und zeitnah verfügbaren Daten auch überzeugende aussagefähige Methoden und Evaluationsprozesse, die durch ihre Unparteilichkeit unverzerrte Ergebnisse ermöglichen, erforderlich. Neben effektiven und modernen Evaluationsprozessen bedarf es auch einer ausgeprägten Evaluationskultur innerhalb der Bundesverwaltung, die im Laufe der Zeit gefördert und gleichermaßen, mit Rücksicht auf sowohl exogene als auch endogene Faktoren und Umweltbedingungen, entwickelt werden muss.

Um eine Evaluationskultur innerhalb der Bundesregierung zukünftig zu etablieren und zu verbessern, wird sich ihre Entwicklung auf zwei Säulen stützen müssen. Eine der Säulen ist die Kapazitätsentwicklung. Dieser Begriff umfasst die Bereitstellung von Hilfestellungen sowie die Durchführung von Workshops, um so die Fähigkeiten und Kompetenzen in der Durchführung von Evaluationen zu stärken und auszubauen. Als zweite Säule müssen adäquate Anreize helfen, eine Evaluationskultur nachhaltig zu stärken und zu festigen. Eine ausgeprägte Evaluationskultur ist letzten Endes auch durch die Merkmale der Ergebnisoffenheit sowie die Bereitschaft, aus den Erfahrungen Konsequenzen für den zukünftigen Mitteleinsatz zu ziehen, gekennzeichnet (vgl. Anlage 12.1: Zentrales Dokument).

Für den Bundeshaushalt existieren bereits erste Ansätze zur Erfolgskontrolle. Auch stechen einige Fachministerien als Vorreiter heraus, die Evaluierungen akribisch durchführen, Wirkungen messen und folglich die Möglichkeit eröffnen, die gewonnenen Ergebnisse in die Entscheidung über künftige Fördervorhaben einfließen zu lassen oder Förderprogramme zu verbessern.

Die im weiteren Verlauf dargestellten Handlungsempfehlungen für die Verbesserung der Evaluationsprozesse, -methodik sowie -kultur im Bundeshaushalt werden in der vorgeschlagenen, chronologischen Reihenfolge zur Implementierung empfohlen.

8A: Die Etablierung eines ressortübergreifenden Orientierungsrahmens für Evaluationen

Übersicht

Ziel	Die Veröffentlichung eines Evaluationsleitfadens soll einen ressortübergreifenden Orientierungsrahmen zur Durchführung von Evaluationen etablieren.
Zuständigkeit	BMF – Haushaltsabteilung
Umsetzung	Inhalt und Veröffentlichungsabsicht des Evaluationsleitfadens wird per Entscheidungsvorlage bei der Hausleitung erwirkt und nach positivem Votum an die Bundesministerien verteilt sowie zentral veröffentlicht.

Handlungsempfehlung

Es wird die Veröffentlichung eines strukturierten, wissenschaftlich belegten Evaluationsleitfadens als Referenz für Evaluationen empfohlen, der in den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung künftig dazu beitragen soll, ein einheitliches Verständnis über Nutzen und Anwendung von Evaluationen zu liefern. Im Rahmen dieses Projekts ist dafür ein Entwurf erarbeitet worden (vgl. Anlage 12.2: Evaluationsleitfaden). Für gesetzliche Regelungen existiert bereits eine Arbeitshilfe der Bundesregierung (Statistisches Bundesamt 2022a), auf den der Entwurf des Evaluationsleitfadens Bezug nimmt.

Begründung

Die erste Handlungsempfehlung im Rahmen der Dimension „Evaluation“ zielt auf die Säule der Kapazitätsentwicklung ab. Bevor größere infrastrukturelle Projekte oder kulturelle Veränderungen angestoßen werden, ist es wichtig, dass alle Stakeholder, d. h. in diesem Fall vorrangig die evaluierenden Fachreferate innerhalb der Ministerien, eine homogene und konsistente Knowledge Base zum Thema Evaluierung, den rechtlichen Verpflichtungen, der Methodik etc. besitzen. Evaluationen müssen gewissen Kriterien und wissenschaftlichen Standards genügen. Diese müssen den zuständigen Stellen bekannt sein.

Ein erster Schritt zur Vereinheitlichung der bestehenden Prozesse, Ansätze und Methoden – und der somit heterogenen Evaluationsszene innerhalb der Bundesverwaltung – besteht folglich darin, einen ressortübergreifenden Orientierungsrahmen zu schaffen, indem ein für die Bundesverwaltung einheitlich geltender Evaluationsleitfaden zentral veröffentlicht und an alle Bundesministerien kommuniziert wird. Dies fördert nicht nur einen einheitlicheren methodischen Umgang mit Evaluationen in den Ministerien, sondern trägt zudem zu Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Evaluationen bei.

Hinsichtlich der Evaluationsmethodik sei, wie auch im Evaluationsleitfaden detailliert, betont, dass eine pauschale Vorgabe der Methodik aufgrund der vielfältigen Natur von Evaluationen nicht ratsam ist. Bereits 2012, im Rahmen des Frühjahrstreffen des Arbeitskreises „Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik“ der Deutschen Gesellschaft für Evaluation e. V. wurde verdeutlicht, dass eine weitreichende Standardisierung der Methoden angesichts der unterschiedlichen Maßnahmen nicht sinnvoll sein kann (Kulicke et al. 2012). Die Methodik sollte stets so gehalten sein, dass auch auf die Spezifika der zu evaluierenden Programme

hinreichend eingegangen werden kann. Die Unterschiede in den Vorgehensweisen haben jedoch zur Konsequenz, dass der Vergleichbarkeit von Förderprogrammen und -maßnahmen wiederum gewisse Grenzen gesetzt sind. Auch die Arbeitshilfe der Bundesregierung (Statistisches Bundesamt, 2022a) zur Evaluation gesetzlicher Regelungen sollte auf diesen Umstand hin untersucht werden. Ohnehin wäre im Weiteren zu prüfen, ob die Arbeitshilfe der Bundesregierung mit anderen Handreichungen zu Evaluation in ein umfassenderes Gesamtkonzept integriert werden könnte.

Der Evaluationsleitfaden greift diese Abwägungen auf und liefert eine Handreichung, die dem Ziel dient, der Bundesverwaltung eine Hilfestellung zu geben und somit zur holistischen Kapazitätsentwicklung beizutragen. Die Konzepte im Evaluationsleitfaden sind am Beispiel der Klimapolitik gespiegelt. Zudem werden praktische Herausforderungen und mögliche Lösungsansätze dargestellt.

Vorgehen

Schritt 1

Die Erstellung eines Orientierungsrahmens allein garantiert jedoch noch keine signifikante Kapazitätsentwicklung. Damit der Leitfaden ressortübergreifend ein- und umgesetzt wird, ist es von zentraler Bedeutung, dass dieser durch das BMF veröffentlicht und kommuniziert wird.

Dazu muss der Evaluationsleitfaden zunächst der Hausleitung des BMF durch die Haushaltsabteilung in einer Entscheidungsvorlage zur Abnahme vorgelegt werden. Dieser Entscheidungsvorlage sollte ein Vorschlag zur zentralen Veröffentlichung des Evaluationsleitfadens zu entnehmen sein. Dazu kämen grundsätzlich die folgenden Webseiten infrage:

- Publikationen des BMF:
[Bundesfinanzministerium – Publikationen](#)
- Informationen des BMF zum Bundeshaushalt:
[Bundesfinanzministerium – Bundeshaushalt](#)
- Dokumente zum Download auf Bundeshaushalt.de:
[Bundeshaushalt – Download-Portal](#)
- Webseite der Bundesregierung:
[Publikationen: Download- und Bestellservice | Bundesregierung](#)
- Webseite von Destatis:
[Publikationen - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](#)

Schritt 2

Der Entscheidungsvorlage ist auch der Entwurf eines Leitungsschreibens beizufügen, der die Fachministerien adressiert und zur künftigen Berücksichtigung des angehängten Evaluationsleitfadens in den jeweiligen Ministerien samt Geschäftsbereich aufruft. Es sollte hier aufgezeigt werden, dass das Dokument sowohl für die mittelbewirtschaftenden Fachbereiche als auch für die Ansprechpartner:innen für Controlling und den BfdH der jeweiligen Behörde relevant ist.

Schritt 3

Optional ist als dritte Anlage ein weiteres Leitungsschreiben denkbar, dass bei Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Bundes (HS-Bund, BAKöV und weitere, vgl. Handlungsempfehlung 10.5A) darum wirbt, die Erkenntnisse des Evaluationsleitfadens in aktuelle und künftige Curricula einzuarbeiten.

8B: Prominenz der Kompetenzstelle für Evaluierung im Statistischen Bundesamt**Übersicht**

Ziel	Die Möglichkeit, sich durch die Kompetenzstelle für Evaluierung im Statistischen Bundesamt in Fragen zu Evaluationen beraten zu lassen, soll bekannter gemacht und durch Evaluationsverantwortliche in den Ministerien stärker wahrgenommen werden.
Zuständigkeit	Kompetenzstelle für Evaluierung im Statistischen Bundesamt; BMF – Haushaltsabteilung; Ansprechpartner:innen für Controlling
Umsetzung	Die Kompetenzstelle ist in Sitzungen der Steuerungsgruppe zwoH einzubinden. Von dort ist das Unterstützungsangebot der Kompetenzstelle bekannter zu machen und in die jeweiligen Ressorts zu kommunizieren.

Handlungsempfehlung

Die Kompetenzstelle für Evaluierung beim Statistischen Bundesamt hat in Bezug auf den Erfüllungsaufwand von Regelungsvorhaben durch ihr breites Schulungsangebot, die Begleitung von Evaluierungsvorhaben (von Ex-ante- bis hin zu Ex-post-Betrachtungen) sowie die Erstellung einer Arbeitshilfe wesentliche Beiträge zur Kapazitätsentwicklung im Rahmen der Evaluation innerhalb der Bundesverwaltung geschaffen. Es wird empfohlen, diese Unterstützungsleistungen bekannter zu machen und mit weiteren Maßnahmen zur Stärkung der zwoH zu verbinden.

Begründung

Die Kompetenzstelle für Evaluierung beim Statistischen Bundesamt bietet neben Schulungen für die Bundesministerien ein umfangreiches Beratungsangebot an und unterstützt von Beginn der Planung bis zur Fertigstellung des Evaluierungsberichts in allen Phasen der Evaluierung vor allem in Bezug auf den Erfüllungsaufwand von Regelungsvorhaben. Zudem erfüllt sie Aufgaben der Qualitätssicherung, indem sie Evaluierungen meta-evaluert. Diese Unterstützungsleistungen sind bei Evaluationsverantwortlichen in den Ministerien jedoch noch nicht flächendeckend bekannt. Vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung der zwoH ist es unerlässlich, die hier bereits existierenden Lösungen sowie Strukturen dem relevanten Adressatenkreis bekannter zu machen und Synergiemöglichkeiten intensiver auszuschöpfen. Auch wäre eine Ausweitung der Beratungsleistung auf Evaluationen von Fördervorhaben und -programmen zu begrüßen. Vor diesem Hintergrund ist die Kompetenzstelle für Evaluierung beim Statistischen Bundesamt bereits in den Evaluationsleitfaden (Handlungsempfehlung 10.8A) aufgenommen worden.

Vorgehen

Schritt 1

Die Kompetenzstelle sollte zu Sitzungen der Steuerungsgruppe zwoH eingeladen werden. In der Steuerungsgruppe zwoH sollte die Kompetenzstelle ihr Unterstützungsangebot kommunizieren.

Schritt 2

Die Ansprechpartner:innen für Controlling der Ministerien sollten als Multiplikatoren für das Unterstützungsangebot der Kompetenzstelle adressiert werden, da diese ohnehin als beratende Stellen für Evaluierungen in ihren Ressorts zuständig sind. Dergestalt können die Leistungen der Kompetenzstelle bis zur Arbeitsebene bekannt gemacht und die Verantwortlichen ermutigt werden, von den Beratungsleistungen Gebrauch zu machen und ihre Evaluierungsvorhaben besser zu planen.

8C: Die Etablierung der drei Verteidigungslinien des Controllings

Übersicht

Ziel	Durch die Etablierung des Modells der drei Verteidigungslinien des Controllings soll eine regelmäßige, umfassende und unabhängige Wirkungsprüfung in der Bundesverwaltung verstetigt und sichergestellt werden.
Zuständigkeit	Einführung: BMF – Haushaltsabteilung über Steuerungsgruppe zweiH Umsetzung: Fachreferate ggfs. mit Bewilligungsbehörden, Ansprechpartner:innen für Controlling der Ministerien, BRH
Umsetzung	Für die Umsetzung müssen zunächst die Aufgaben und Rollen an die relevanten Gruppen der drei Verteidigungslinien kommuniziert und Detailfragen ausgearbeitet werden. Parallel dazu wird empfohlen, Ansprechpartner:innen für Controlling zu benennen.

Handlungsempfehlung

Für das Controlling von Förderprogrammen des Bundes werden vor dem Hintergrund der „drei Verteidigungslinien“ des Controllings die folgenden Zuständigkeiten empfohlen (vgl. **Tabelle 2**).

Tabelle 2: Optimale Zuständigkeiten im Fördercontrolling des Bundes

Linie	Zuständigkeit	Merkmale	Instrument
1.)	Fachreferat, ggfs. mit Bewilligungs- oder Ausführungsbehörde	Starkes Themenwissen, starke Methodenexpertise	Evaluation von kleinen Programmen ohne nennenswerte Erkenntnisprobleme
2.)	Ansprechpartner:innen für Controlling (ggf. BfdH)	Allgemeines Themenwissen, starke Methodenexpertise, stärkerer Abstand zu den Begünstigten und Projektverantwortlichen	Evaluationen größerer Programme, Meta-Evaluation, interner Standardsetter

3.)	BRH (externe Behörde)	Compliance	Stichprobe Prüfung
	Externe Evaluator:innen	Starkes Themenwissen, Starke Methodenexpertise, Unabhängigkeit, Ergebnisoffenheit, maximaler Abstand zu den Begünstigten und Projektverantwortlichen	Ggf. externe Evaluation erbeten durch Ansprechpartner:innen für Controlling in Abstimmung mit den Fachreferaten

Begründung

Im Abschnitt 5.8 wurde das Modell der „drei Verteidigungslinien“ des Controllings (Leech & Hanlon, 2016) aufgeführt. Das Modell ist ein Rahmenwerk, das zu einem effektiven Risikomanagement sowie Controlling innerhalb von privaten und öffentlichen Organisationen beitragen soll. Dabei setzt die erste Linie auf die Selbstverantwortung des Managements, die zweite Linie wird vom Finanzcontrolling gebildet und die dritte Linie besteht im Audit durch unabhängige Controller außerhalb der Organisation.

Die empfohlenen Zuständigkeiten im Fördercontrolling des Bundes übersetzen das Modell der „drei Verteidigungslinien“ auf die Fördermittelverwaltung des Bundes und sollen zur Stabilisierung und Harmonisierung von Prozessen und Verantwortlichkeiten innerhalb eines ganzheitlichen Fördercontrollings beitragen.

Begründung zur „ersten Verteidigungslinie“

Zunächst sei folgende Prämisse vorangestellt: Je näher eine evaluierende Stelle an der Konzeption und Durchführung der Förderung beteiligt ist, desto granularer kennt sie die intendierten fachlichen Ziele und kann diese im Rahmen einer Evaluation bewerten. Dem steht aber ein fehlender Abstand und eine fehlende Unabhängigkeit als Nachteil gegenüber.

Es liegt oftmals im Interesse der zuständigen Fachreferate, dass verantwortete Förderungen positiv bewertet werden, weil davon bspw. die Reputation des Referats oder künftige Mittelentscheidungen abhängen können. Im Hinblick auf Evaluationen ist folglich der Vorteil der fachlichen Expertise um die Gewährleistung einer unabhängigen Bewertung zu ergänzen, um schon dem bloßen Vorwurf von Manipulation entgegenzutreten. Ein ähnliches Problem mutmaßlich fehlender Neutralität besteht, wenn die Fachreferate die Evaluation den mit der Förderung betrauten Bewilligungs- oder Ausführungsbehörden überantworten. Vor diesem Hintergrund sollten Fachreferate nur dann in eigener Verantwortung evaluieren, wenn es sich um kleinere und bekannte Programme ohne nennenswerte Erkenntnisprobleme handelt.

Folgende Aufgaben der Fachreferate erleichtern künftige Evaluationen und machen diese transparenter und damit weniger anfällig für diverse Spielarten des „Gaming“:

- Bereits während des Verfassens der Förderrichtlinie werden die politischen Ziele in messbare Indikatoren übersetzt. Dazu sollte ein neues Fördervorhaben entlang der sechs OECD-Evaluationskriterien (Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Auswirkung und Nachhaltigkeit – vgl. Anlage 12.1: Zentrales Dokument) begründet und

entwickelt werden. Die Programmverantwortlichen wären dadurch bereits zu Beginn dazu aufgefordert, sich mit diesen Dimensionen eines Fördervorhabens – die auch für die spätere Evaluation von Relevanz sind – zu beschäftigen.

- Dazu wird festgelegt, welche Daten zur Bildung der Indikatoren benötigt werden. Im günstigsten Fall kann hier auf eine bestehende fachliche Datenlage zurückgegriffen werden. Falls nicht, ist die Konzeption des Bewilligungsverfahrens so zu gestalten, dass für die Evaluation erforderliche Daten bereits bei Antragstellung mit erhoben werden. Die ggfs. zuständigen Bewilligungs- und Ausführungsbehörden sind an diesem Prozess zu beteiligen.
- Im Ermessen des Fachreferats kann je nach Umfang und Bedeutung der Maßnahmen durch eine Ex-ante-Evaluation überprüft werden, welche Wirkung durch die Förderung erzielt werden kann („Counterfactual – Analysis“).
- Bei all diesen Maßnahmen ist die Expertise von Ansprechpartner:innen für Controlling einzubinden (vgl. dazu „zweite Verteidigungslinie“). Dies umfasst maßgeblich die Beratung zur Indikatorenbildung, zur Unterstützung beim Vor- und Durchdenken des Fördervorhabens „von A bis Z“ und zur Methodik künftiger Evaluationen.
- Antizipierte Indikatoren und Bewertungsgrößen sind vor Beginn des Förderprogramms mit den Ansprechpartner:innen für Controlling abzustimmen und von diesen nachzuhalten, sodass im Rahmen späterer Evaluationen eine Änderung von Indikatoren nicht im alleinigen Entscheidungsspielraum des Fachreferats liegt, sondern nur begründet im Einvernehmen mit den Ansprechpartner:innen für Controlling erfolgen kann.
- Die Ansprechpartner:innen für Controlling evaluieren vor allem große oder neue Programme mit nennenswerten und initialen Erkenntnisunsicherheiten. Die Fachreferate sind in diese Evaluationen der Ansprechpartner:innen für Controlling einzubinden.
- Evaluationen können extern durch die Ansprechpartner:innen für Controlling in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten vergeben werden.
- Abgeschlossene Evaluationen mit einer Zusammenfassung der Handlungsempfehlung werden den Ansprechpartner:innen für Controlling zur Kenntnis übermittelt.
- Nach Entscheidung der Abteilungs- oder Hausleitung werden die Empfehlungen der Evaluationen durch das Fachreferat umgesetzt.

Begründung zur „zweiten Verteidigungslinie“

Eine gesunde Evaluationskultur in einem Ministerium kann sich gerade dann gut entwickeln, wenn die Selbstevaluation der Fachreferate möglichst geringgehalten wird und durch eine weitere, unabhängigere, aber gleichwohl interne Evaluation und Qualitätssicherung ergänzt wird. Diese Aufgabe sollte im Sinne einer Qualitätssicherung Ansprechpartner:innen für Controlling zufallen. Mehrere Bundesministerien verfügen bereits heute über Controlling-Referate als eine den BfD unterstützende Organisationseinheit, der im Rahmen dieser Handlungsempfehlung eine zentrale Rolle als interne, zweite Verteidigungslinie des Controllings zukommt. Sofern noch nicht existent, wird die Benennung von entsprechenden Ansprechpartner:innen für Controlling nachdrücklich empfohlen. Der Abschlussbericht der Spending Review von 2021/2022 geht zu Recht davon aus, dass erst ein einheitliches, also flächendeckendes Controlling die Effektivität und Effizienz von Förderprogrammen bewerten kann. Gleichzeitig sind die Ansprechpartner:innen für Controlling als Standardsetter für Evaluationsvorgänge im Ressort vorgesehen.

Folgende Aufgaben der Ansprechpartner:innen für Controlling werden daher als zentral angesehen, die Funktion als zweite Verteidigungslinie im Rahmen des Fördercontrollings des Bundes wahrzunehmen:

- Die Ansprechpartner:innen für Controlling unterstützen die Fachreferate vor Veröffentlichung einer Förderrichtlinie bei der Auswahl und Konzipierung relevanter Indikatoren. Die antizipierten, für das Fördervorhaben initial festgelegten Indikatoren halten sie nach, um zum Zeitpunkt späterer Evaluationen prüfen zu können, ob die Fachreferate weiterhin die vereinbarten Indikatoren zur Bewertung der Förderung heranziehen. Unter Abwägung aktueller Entwicklungen und neuer Erkenntnisse können sie der Anpassung von Indikatoren nach eingehender Prüfung zustimmen. So werden Evaluationen weniger anfällig für Manipulations- und Umdeutungsversuche.
- Die Ansprechpartner:innen für Controlling sind für die Evaluationen größerer, neuer und wichtiger Programme verantwortlich, wobei Schwellenwerte und Kriterien für die Evaluationsverantwortung der Ansprechpartner:innen für Controlling (statt der Fachreferate) hausintern festgelegt werden können. Leitend für die Abgrenzung ist der Gedanke, dass die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der Evaluation mit der Verlagerung aus dem Fachreferat zunimmt und dies umso wichtiger ist, je höher der finanzielle Einsatz eines Programms ist und je offener dessen Erfolg (zum Beispiel bei neuartigen Ansätzen) ist.
- Die Ansprechpartner:innen für Controlling sind für die Qualitätskontrolle der Evaluationen der Fachreferate zuständig. Dazu synthetisieren sie nach eigenem Ermessen Evaluationen der Fachreferate und prüfen deren Daten, Methoden und Schlussfolgerungen. Ausschlaggebend für eine Prüfung können gesellschaftliche Relevanz und finanzieller Umfang der Förderung, sowie der Zeitpunkt einer letztmaligen Prüfung sein. Das Prüfungsergebnis wird dem Förderreferat und dessen Abteilungsleitung zur Kenntnis vorgelegt. Neben der Prüfung einzelner Evaluationen führen die Ansprechpartner:innen für Controlling außerdem Meta-Evaluationen durch, bei denen Evaluationsansätze im Haus umfassend durchleuchtet werden. Solche Meta-Evaluationen sind in einem mehrjährigen Abstand sinnvoll, um immer wieder Anstöße für Verbesserungen der Evaluationsprozesse und -methoden zu liefern.
- In Zusammenarbeit mit den Ansprechpartner:innen für Controlling erarbeiten die Fachreferate eine Stellungnahme, die festlegt, wie die Empfehlungen der Evaluation umgesetzt werden und legt diese der Hausleitung vor. Im Rahmen eines „Umsetzungsmonitorings“ verfolgen die Ansprechpartner:innen für Controlling sodann den Status der in der Stellungnahme festgelegten Beschlüsse. So kann sichergestellt werden, dass die Ergebnisse aufwendiger Evaluationen nicht in der Versenkung verschwinden und einen Einfluss auf künftige Haushaltsentscheidungen haben. Ebenfalls Teil des „Umsetzungsmonitorings“ wird es sein, nachzuhalten, welche Förderprogramme vor dem Hintergrund der Sunset Legislation (vgl. Handlungsempfehlung 10.4A) im nächsten Haushaltsjahr zwingend evaluiert werden müssen. Es wird dem Ermessen der jeweiligen Hausleitung überlassen, alle Umsetzungsstände intern transparent zu machen, so dass jeder Fachbereich einen institutionellen Anreiz hat, schnell und verantwortungsvoll zur Umsetzung der Empfehlungen beizutragen. Gesunder Wettbewerb steigert die Qualität. Künftig sollten Ergebnis und Umsetzungsstand von Evaluationen ohnehin auf dem Evidenzportal (vgl. Handlungsempfehlung 10.8D) veröffentlicht werden, um andere Behörden und die Öffentlichkeit als wesentliche Stakeholder einer zwoH abzuholen.

- Die Ansprechpartner:innen für Controlling organisieren ferner auf Abteilungsleitungsebene unter Beteiligung der Hausleitung einmal im Jahr eine Programmklausur (vgl. Handlungsempfehlung 10.6B). Diese Klausur soll im Rahmen der Schichtungsfreiheit der Ressorts der verbindlichen und im Konsens priorisierten Aufteilung zur Verfügung stehender Mittel dienen. Die festgelegten Beschlüsse werden zur späteren Kontrolle nachgehalten. Die Ansprechpartner:innen für Controlling werden bei entsprechenden abteilungsinternen Vorbereitungssitzungen beteiligt. Solche festen Absprachen, durch die Hausleitung bestätigt, stärken die Identifikation mit internen Budgetentscheidungen und vermeiden interne Verteilungskämpfe. Ergo sind die Anreize geringer, Evaluationsergebnisse in eine gewünschte Richtung zu steuern. Die erste Programmklausur sollte sich zwingend damit befassen, welche Förderungen aus aktuellen Gesichtspunkten beendet werden sollten.
- Die Ansprechpartner:innen für Controlling vernetzen sich untereinander und mit den Datenlaboren der Ressorts, um aktuelle Fragen zur Indikatorik und Methodik von Evaluationen zu klären und im günstigsten Fall zu harmonisieren. Sie kommunizieren die Erkenntnisse als Multiplikatoren in ihr Ressort. Das Format kann auch dem Austausch zu ressortübergreifenden, aber fachnahen Themen (bspw. Klima, Digitalisierung etc.) dienen und somit Silodenken überwinden.
- Die Ansprechpartner:innen für Controlling verfolgen die Fortentwicklung der IT-Maßnahme Controlling Bund und bringen hier zwoH-bezogene Initiativen ein.
- Alle zuvor genannten Aspekte legen die Ansprechpartner:innen für Controlling in einer ressortspezifischen Evaluierungsstrategie fest. Dabei geben sie genau vor, wie Evaluierungen durchzuführen sind. Des Weiteren empfehlen sie der Amtsleitung im Rahmen der Programmklausuren (vgl. Handlungsempfehlung 10.6B), welche Fördervorhaben und -programme im aktuellen und künftigen Haushaltsjahr durch Evaluationen abzudecken sind, und legen letztlich fest, wie häufig Evaluationen durchzuführen sind.
- Die Ansprechpartner:innen für Controlling unterstützen bei der Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen (vgl. Handlungsempfehlung 10.8D).

Insgesamt erfüllen die Ansprechpartner:innen für Controlling damit zentrale Aufgaben, die nach der BHO dem BfD überantwortet sind. Vor allem die Unterstützung bei einer soliden haushalterischen Aufgabenplanung, die Gewährleistung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sowie die Beteiligung an wesentlichen Maßnahmen mit Finanzrelevanz werden so vor dem Hintergrund von Förderprogrammen erfüllt.

Begründung zur dritten Verteidigungslinie

Die dritte Verteidigungslinie soll sicherstellen, dass die Bemühungen der ersten und zweiten Linie den Erwartungen an das System entsprechen. Der Hauptunterschied zwischen dieser dritten Verteidigungslinie und den ersten beiden Linien ist das hohe Maß an organisatorischer Unabhängigkeit und Objektivität. Die Institutionen der dritten Verteidigungslinie können zwar keine Prozesse anordnen oder umsetzen, dafür aber Ratschläge, Empfehlungen, Kritik und Rügen zu Prozessen äußern.

Als verfassungsrechtlich festgelegtes, unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle (Leibinger and Blau 2021) besitzt der BRH innerhalb der Bundesverwaltung alle Kompetenzen, die ihn zur Ausübung einer Kontrollfunktion als dritte Verteidigungslinie prädestinieren und die er in geübter Tradition im Rahmen seiner gesetzlichen Pflichten regelmäßig ausschöpft.

Darüber hinaus operiert der BRH völlig unabhängig von den Abläufen der ersten beiden Verteidigungslinien. Es wird daher empfohlen, den BRH als dritte Verteidigungslinie des Fördercontrollings des Bundes zu betrachten.

Durch seine aktuellen Prüftätigkeiten legt der BRH bereits heute den Fokus seiner Prüfungen auf Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeiten. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit gelegt, um festzustellen, ob das beste Verhältnis zwischen dem beabsichtigten Ziel und dem verwendeten Input erreicht wurde. Dies beinhaltet implizit auch die Bewertung der Effektivität und Zweckmäßigkeit von Verwaltungstätigkeiten sowie die Beurteilung der Zielerreichung (Erfolgskontrolle) (Leibinger and Blau 2021). Dabei hat der BRH die Befugnis, die Schwerpunkte seiner Prüfung selbst festzulegen. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, dass der BRH in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit von Ressourcen seine Prüfungen in den nächsten Jahren verstärkt auch auf geplante Fördervorhaben sowie laufende und abgeschlossene Förderprogramme und damit auch auf die Funktionalität des Fördercontrollings legt. Insbesondere Fragen zur sachgemäßen Anwendung des § 7 BHO, zu adäquaten Evaluationen (ex ante, durante sowie ex post) und zu tatsächlichen Wirkungskontrollen sollten verstärkt kritisch geprüft werden, um vor allem zu Beginn der Fortentwicklung der zwoH eine engmaschige Prüfungsbegleitung zu ermöglichen.

Zudem räumt die Bundeshaushaltsordnung (§ 88 Abs. 2 BHO) dem Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit in verschiedener Form eine eigenständige Beratungsmöglichkeit ein. So kann der BRH die Exekutive und Legislative durch Empfehlungen in Prüfungsmitteilungen und Bemerkungen, Beratungsbeiträgen zu aktuellen Themen oder im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung beraten. Prüfungsmitteilungen mit Ergebnissen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung werden auch dem Bundesministerium der Finanzen zugeleitet (§ 96 Abs. 2 BHO). Sowohl der Umfang als auch die Intensität der Beratungen haben in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Die Beratung umfasst nicht nur Feststellungen, sondern beinhaltet auch konkrete Vorschläge für Qualitätsverbesserungen, Einsparungen oder Mehreinnahmen. Auch hier wird empfohlen, den Prüf- und Beratungsfokus in den nächsten Jahren auf Maßnahmen zur Entwicklung der zwoH zu lenken.

Neben dem BRH sollte die dritte Verteidigungslinie auch außerhalb der Bundesverwaltung besetzt sein. Fachreferate und Ansprechpartner:innen für Controlling sollten für Evaluationen in ihrem Verantwortungsbereich daher vermehrt auch auf externe Dienstleistungsunternehmen zurückgreifen. Diese verfügen ebenfalls über ausgereifte Fach- und Methodenkenntnisse und zeichnen sich als unabhängige und ergebnisoffene Evaluierende mit einem maximalen Abstand zu den Begünstigten und Projektverantwortlichen aus.

Die Vorteile, die sich daraus ergeben, wenn Verantwortliche der ersten und zweiten Verteidigungslinie Evaluationen über eine öffentliche Vergabe an externe Dienstleistungsunternehmen der dritten Verteidigungslinie übergeben, sind:

- Die Organisationseinheiten der ersten und zweiten Verteidigungslinie bleiben in der Endverantwortung, werden aber stark entlastet.
- Mit der Vergabe wird direkt das Evaluationsvorgehen mit der höchsten Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit gewählt. Weitere Prüfungen durch das beschriebene Controlling können sodann entfallen.
- Externe Dienstleistungsunternehmen sind routiniert und methodenstark, sodass Ergebnisse deutlich schneller vorgelegt werden dürften als bei durch die Verwaltung in

Eigenverantwortung durchgeführten Evaluierungen, die neben dem Alltagsgeschäft zu bewältigen wären.

- Externe Dienstleistungsunternehmen können auf ein breites fachliches Benchmark-Wissen zurückgreifen, dass der Verwaltung nicht immer sofort zur Verfügung steht. So können Evaluationen in einem umfassenderen Umfeld durchgeführt werden. Vor allem bei Ex-ante-Evaluationen ist damit eine gute Indikatorenbildung mittels Best Practices und einer vernetzten Datenlage möglich.

Vorgehen

Die Umsetzung der vorgestellten Empfehlungen muss auf Basis einer breiten Akzeptanz der beteiligten Akteure erfolgen. Diese Akzeptanz ist grundsätzlich zu unterstellen, da das empfohlene Konzept eines Fördercontrollings des Bundes auf bestehender Rechtslage fußt, aktuelle Best Practices berücksichtigt, nur mit wenigen organisatorischen und infrastrukturellen Veränderungen verbunden ist und im Ergebnis bereits bestehende Ansätze des Controllings systematisch miteinander verzahnt.

Schritt 1

Die schrittweise Einführung und praxisnahe Umsetzung dieses Systems wird eine zentrale Aufgabe der Steuerungsgruppe zwoH sein. Zunächst sollte das Konzept im Rahmen des fachlichen Kick-off-Termins im Zuge der Bekanntgabe der Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens vorgestellt werden.

Schritt 2

Der BRH könnte dazu ermuntert werden, seine Prüfungen in den nächsten Jahren verstärkt auch auf geplante Fördervorhaben sowie laufende und abgeschlossene Förderprogramme und damit auch auf die Funktionalität des Fördercontrollings zu legen. Insbesondere Fragen zur sachgemäßen Anwendung des § 7 BHO, adäquater Evaluationen (ex ante, durante sowie ex post) und tatsächlicher Wirkungskontrollen sollten zur Entwicklung der zwoH kritisch geprüft werden.

Die Erkenntnisse sind durch die Steuerungsgruppe zwoH im Allgemeinen und durch die konkret von der Prüfung betroffenen Fachbereiche in den weiteren Prozess der Entwicklung der zwoH einzubinden.

Schritt 3

In einer der Sitzungen der Steuerungsgruppe zwoH widmet sie sich der Arbeit und ggfs. Benennung von Ansprechpartner:innen für Controlling:

- Das BMF stellt hier zunächst ausführlich den Nutzen derartiger Organisationseinheiten vor dem Hintergrund der Fortentwicklung der zwoH vor.
- Sodann sollten das BMWK und das BMDV gebeten werden, ihr aktuelles Fördercontrolling bzw. Fördergremium als Best Practice vorzustellen.
- Bundesministerien, in denen ähnliche Controlling-Ansätze existieren, sind aufgerufen, ebenfalls ihre Erfahrungen in die Arbeit der Steuerungsgruppe zwoH einzubringen. Die entsprechende Bereitschaft ist zuvor durch eine Abfrage bei den Ressorts sicherzustellen.

- Es ist zwingend erforderlich, dass an diesem Termin die Ressorts teilnehmen, die bisher noch über keine Ansprechpartner:innen für Controlling verfügen.
- Ein Apell, entsprechende Referate dort zu etablieren, wo sie bzw. Arbeitseinheiten, die mit vergleichbaren Aufgaben betraut sind, noch nicht existieren, schließt die Sitzung ab. Im Nachgang der Sitzung wird dieser Apell durch das BMF, mit dem Mandat der Steuerungsgruppe zwoH und unter Rückgriff auf die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit vor dem Hintergrund des aktuellen Koalitionsvertrags, durch ein gesondertes Staatssekretärsschreiben bekräftigt.

Die Steuerungsgruppe zwoH führt eine Entscheidung herbei, welche der aufgeführten Zuständigkeiten innerhalb des Konzepts zum Fördercontrolling am wichtigsten sind, plant die entsprechende Vorbereitung und setzt sie um.

Schritt 4

Die weitere Etablierung eines einheitlichen Fördercontrollings ist im Rahmen der Steuerungsgruppe zwoH regelmäßig, ggfs. unter Einbezug externen Sachverständs, zu monitoren.

8D: Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen und Planung eines Evidenzportals**Übersicht**

Ziel	Die Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen macht das staatliche Haushaltshandeln transparenter, trägt zum Überblick aktueller Evaluationen bei und stärkt die Evaluationskultur über den offenen Umgang mit Ergebnissen.
Zuständigkeit	Aufruf: BMF – Haushaltsabteilung Umsetzung: Fachreferate in den einzelnen Ressorts, die eine Evaluation eines Fördervorhabens oder -programms verantworten, in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Ansprechpartner:innen für Controlling des entsprechenden Bundesministeriums Beteiligung: Destatis
Umsetzung	Das BMF regt im Rahmen ihres Kick-off-Termins (vgl. Handlungsempfehlung 10.1A) die Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen auf Basis der Erkenntnisse dieser Studie, bestehender Best Practices und der notwendigen Erfordernisse einer zwoH an und begleitet diese Anregung mit einem Schreiben auf Abteilungsleitungsebene. Langfristig wird die Entwicklung eines „Evidenzportals“, in Form einer um ein Archiv erweiterten Metadatenplattform, forciert.

Handlungsempfehlung

Es wird die regelmäßige Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen von Fördervorhaben und -programmen (ex ante, durante sowie ex post) empfohlen, um so die Evaluationskultur in der Bundesverwaltung zu stärken. Zunächst ist eine Veröffentlichung auf den Webseiten der Ministerien vorgesehen. Künftig sollen diese Ergebnisse aber nicht nur dezentral auf den Webseiten der jeweiligen Ministerien eingestellt werden, sondern auf einer gemeinsamen Metadatenplattform aller Ressorts. Diese Metadatenplattform soll zudem zu dem benannten Evidenzportal ausgebaut werden, indem sie um ein zwoH-Archiv ergänzt wird. Dieses stellt weitere Informationen zur zwoH, wie Definitionen, Schulungsunterlagen, Leitfäden etc., öffentlich zur Verfügung.

Begründung

Wie bereits in Abschnitt 9.8.4 erläutert, spielt die Publikation von Evaluationsergebnissen für eine solide Evaluationskultur und somit für eine funktionierende zwoH eine essenzielle Rolle. Eine hohe Evaluationskultur zeichnet sich dadurch aus, dass Evaluationsergebnisse veröffentlicht werden. Derart veröffentlichte Ergebnisse können die Grundlage für künftige fachähnliche Evaluationen bilden, zur Indikatorenbildung beitragen und Stakeholder im Allgemeinen transparent informieren. Dies trifft im Besonderen zu, wenn auch Ergebnisse, die auf einen Misserfolg eines Programms hindeuten, konsequent veröffentlicht werden, da so auch die Robustheit gegenüber Fehlschlägen gewährleistet werden kann. Als Beispiel für eine gelungene Umsetzung im Sinne dieser Empfehlung dient die Verfahrensweise des Bundesministeriums

für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Die Webseite des BMWK www.evaluationen-bmwk.de kann vor diesem Hintergrund als sehr gute Blaupause dienen, um zeitnah eine ähnliche öffentliche Präsentation von Evaluationsergebnissen auch bei den anderen Ressorts zu erstellen.

Eine zentrale Verfügbarmachung von Evaluationsergebnissen ist einer dezentralen Bereitstellung perspektivisch vorzuziehen. Schon heute liegt diese Veröffentlichung eigentlich nicht im freiwilligen Ermessen der Fachressorts. Gemäß dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses von 2019 sind Evaluierungen grundsätzlich auf einer zentralen Online-Plattform der Bundesregierung zu veröffentlichen (Statistisches Bundesamt 2022, Appendix II). Diesen Beschluss gilt es endlich umzusetzen. Solange die dafür erforderlichen technischen Infrastrukturen noch nicht betriebsbereit bzw. generell existent sind, sollte zur Vorbereitung einer zentralen Lösung zunächst auf die dezentrale Lösung der einzelnen Ressorts zurückgegriffen werden. Wenn die technischen Voraussetzungen für ein Metadatenportal getroffen sind, verbleiben die Daten auch weiterhin auf den dezentralen Portalen der Ressorts und werden auf der zentralen Plattform lediglich zentral und damit nutzerfreundlich und barrierefrei abrufbar gemacht. Als Beispiel kann hier die Metadatenplattform GovData dienen. Das Statistische Bundesamt arbeitet bereits an der zentralen Veröffentlichung von Evaluationsberichten, die die Zielerreichung eines Regelungsvorhabens (Gesetz oder Verordnung) bewerten (Statistisches Bundesamt 2023a). An dieser Entwicklung sollte sich das BMF beteiligen.

Sobald eine solche zentrale Anlaufstelle existiert, ist es nur folgerichtig, hier alle weiteren relevanten Dokumente in einem Archiv-, Glossar-, oder Downloadbereich zur Verfügung zu stellen. Ein inhärentes Evidenzportal, das sowohl Behörden als auch der Öffentlichkeit zugänglich ist, entsteht erst durch die Verknüpfung der theoretischen Grundlagen der zwoH mit ihren wesentlichen Dokumenten wie Definitionen, Schulungsunterlagen und Leitfäden sowie den Ergebnissen aus der Praxisbewertung.

Nicht zuletzt bestünde der Vorteil einer solchen zentralen Anlaufstelle auch darin, dass Ressourcen zusammengelegt und gespart werden können. Die Anreize unter den einzelnen Ministerien zur Publikation würden ebenfalls gesteigert werden, wenn andere Ministerien regelmäßig und konsistent ihre Informationen veröffentlichen.

Vorgehen

Schritt 1

Zunächst werden die Ressorts zu den Hintergründen im Rahmen des fachlichen Kick-off-Termins der Steuerungsgruppe zwoH (vgl. Handlungsempfehlung 10.1A) informiert.

Schritt 2

Die Haushaltsabteilung des BMF regt die Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen von Fördervorhaben und -programmen bei den Fachministerien an.

Die Umsetzung der zunächst dezentralen Veröffentlichung von Evaluationen obliegt sodann, unter Einbindung der Ansprechpartner:innen für Controlling, den Fachreferaten in den einzelnen Ressorts.

Schritt 3

Parallel sollte auf Initiative der Haushaltsabteilung des BMF die Konzeption des Metadaten-Evidenzportals forciert werden. Da Destatis hier bereits an Lösungen zur Veröffentlichung von Evaluationsberichten von Regelungsvorhaben (Gesetz oder Verordnung) arbeitet, sollte zunächst festgestellt werden, ob dessen Planungen nicht um die hier geschilderten Vorhaben im Sinne der zweiH ergänzt werden können, um gemeinsam einen sinnvollen und ganzheitlichen Ansatz der zentralen Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen und -berichten zu verfolgen. Es empfiehlt sich, dabei auch die Expertise des BMI und der FITKO einzubinden, die mit der Erstellung und Pflege des Metadatenportals GovData bereits seit zehn Jahren Erfahrung haben.

Schritt 4

Sollte zu diesem Zeitpunkt bereits die Steuerungsgruppe zweiH gegründet worden sein, kann die hier geschilderte Empfehlung in deren Zuständigkeit überantwortet werden. Insbesondere die erwartbare Ressortbeteiligung könnte im Rahmen der Steuerungsgruppe zweiH besser abgestimmt werden.

10.9 Ressourcendiskussion

Ressourcen, die eine künftige zwoH-Reform begünstigen können, sind bisher knapp. Neben einem mangelhaften Stand der Haushaltsdigitalisierung, unzureichender Berücksichtigung der zwoH in Aus-, Fort- und Weiterbildung und einer ohnehin dünnen Informationslage zur zwoH in Deutschland beeinflusst die verwaltungssymptomatische, reflexartige Forderung nach neuem Personal für neue Aufgaben die weitere Entwicklung der zwoH erheblich.

Die im Folgenden dargestellten Handlungsempfehlungen fokussieren sich auf drei zentrale Bereiche in der Ressourcendiskussion: Die Entbürokratisierung zur Ressourcenfreisetzung, die Einrichtung einer zwoH-Flexi-Unit für die zwoH-Reformphase sowie der potenzielle Nutzen einer konsequenteren Kosten- und Leistungsrechnung.

9A: Bürokratie-Balance

Übersicht

Ziel	Die weitere Entwicklung der zwoH sollte mit dem gebotenen Maß an Ressourcen unterstützt werden. Dabei sollten bestehende und innovative Ansätze genutzt werden um den zusätzlichen Ressourcenbedarf durch Effizienzverbesserungen aufzufangen und den Bürokratieaufwand möglichst zu begrenzen.
Zuständigkeit	Steuerungsgruppe zwoH
Umsetzung	Die Steuerungsgruppe zwoH prüft aktuelle Berichtspflichten an nationale und supranationale Behörden und bemüht sich um eine ausgleichende Bürokratie-Balance für den verwaltungsinternen Umsetzungsaufwand der zwoH.

Handlungsempfehlung

Die Implementierung der verschiedenen Handlungsempfehlungen sollte durch eine regelmäßige Ressourcenüberprüfung begleitet werden. So soll gewährleistet werden, dass der bürokratische Umsetzungsaufwand der geplanten zwoH-Reformen im Sinne eines Effizienzgebots in Relation zu dem intendierten Zweck der jeweiligen Maßnahme steht.

Begründung

Die weitere Entwicklung der zwoH im Allgemeinen und unter Rückgriff auf die in diesem Gutachten dargelegten Handlungsempfehlungen im Besonderen wird vor allem zu Beginn aber auch während der Reformen einen erhöhten Verwaltungsaufwand bedingen. Dieser wird sich erwartungsgemäß nicht vollständig vermeiden lassen.

Welcher Aufwand für die Verwaltung zusätzlich tragbar ist und welche Aufwände dahingegen kompensiert werden müssen, wird sich erst im Zuge der Umsetzung zeigen und liegt zudem im Ermessen der jeweiligen Funktionsträger:innen in den betroffenen Organisationseinheiten. Vor diesem Hintergrund sollte es Aufgabe der Steuerungsgruppe zwoH sein, den bürokratischen Mehraufwand der Verwaltung regelmäßig zu beobachten und ggfs. Maßnahmen zu ergreifen, diesen zu reduzieren.

Die folgenden Beispiele sollen exemplarisch aufzeigen, welche Instrumente und Verfahren für die Beurteilung und Bewältigung der zusätzlichen internen Bürokratielast grundsätzlich in Erwägung gezogen werden könnten.

1.) „Effizienzgebot“

Der langfristige Nutzen der zwoH muss im Verhältnis zu den eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen stehen. Aufwand und Nutzen von zwoH-Vorgaben sollten daher mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse bewertet werden.

2.) „Bürokratiebremse“

Seit 2015 existiert die sog. Bürokratiebremse für die Wirtschaft, deren Ziel darin besteht, den Anstieg von Belastungen (d. h. den laufenden Erfüllungsaufwand durch

Regelungen) für die Wirtschaft dauerhaft zu begrenzen. Die Bürokratiebremse macht es erforderlich, dass die Bundesministerien im gleichen Maße, in dem sie durch neue Regelungen Belastungen für die Wirtschaft erhöhen, diese an anderer, geeigneter Stelle sinnvoll abbauen („one-in, one-out“-Regel). Dieses Prinzip auch verwaltungsintern anzuwenden, sollte geprüft werden.

3.) „Berichtspflichten“

Sind Fachreferate bspw. dazu aufgefordert, bestimmten Berichtspflichten an den Bund oder an die EU nachzukommen, deren Inhalte sich mit den Informationsanforderungen der Fachreferate an die Ansprechpartner:innen für Controlling decken, so sollten die Ansprechpartner:innen für Controlling die ohnehin durch das Fachreferat zu verfassenden Unterlagen anerkennen und dafür keine eigenen Berichtspflichten bestimmen („Once-Only“-Prinzip).

4.) „Flexibilisierung des Personaleinsatzes“

Wie bereits im Rahmen der Gap-Analyse und den Interviews ersichtlich, fehlt es insbesondere den Fachressorts oftmals nicht an Personal an sich, sondern an einer konsequenteren Prioritätensetzung in der Haushalts- und Personalsteuerung. Vorgetragene Personal- und Finanznöte bestehen demnach nicht zwingend, wenn das Potenzial flexiblierter Ausgaben ausgeschöpft und Personal effizienter eingesetzt werden könnte.

5.) „Bürokratieabbau“

Im Zuge der Erarbeitung des Bürokratieentlastungsgesetzes IV sind unter Federführung des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) im Frühjahr 2023 die Spitzenverbände aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft aufgefordert gewesen, konkrete Vorschläge zum Bürokratieabbau zu unterbreiten. Die hier vorgeschlagenen Ideen beziehen sich zwar mehrheitlich auf die Entbürokratisierung des Verwaltungshandelns zwischen Bürger:innen und Verwaltung, lassen aber auch Rückschlüsse auf Bürokratieentlastungsoptionen innerhalb der Verwaltung zu. Im Rahmen der Überprüfung des Zulagenwesens im Besoldungsrecht soll bspw. ab 2024 eine umfangreiche Erhebung u. a. zur Reduktion von Verwaltungsaufwänden und Fragen des internen Verwaltungsvollzugs erfolgen. Ebenso stehen Maßnahmen der stetigen Digitalisierung zur Entlastung der Verwaltung im Vordergrund von Entbürokratisierungsbemühungen (Bundesministerium der Justiz 2023). Die Steuerungsgruppe zwoH könnte sich vor diesem Hintergrund durch das BMJ zu konkreten Vortellungen eines verwaltungsinternen Bürokratieabbaus informieren lassen und diese Informationen in die Bewältigung des zusätzlichen Verwaltungsaufwands im Zuge der zwoH-Reformen einfließen lassen.

Vorgehen

Schritt 1

Welcher bürokratische Aufwand konkret bei welcher Handlungsempfehlung entstehen wird, unterliegt den jeweiligen Strukturen und Dynamiken der einzelnen Behörden und kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgesehen werden. Einige Änderungen werden im allgemeinen Tagesgeschäft zu bewältigen sein, andere Maßnahmen erfordern einen höheren Einsatz von Ressourcen. Vor diesem Hintergrund sollte die Steuerungsgruppe zwoH einige Zeit nach Beginn der Reformbemühungen den bis dahin tatsächlich entstandenen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand thematisieren und im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse beurteilen, welche

Maßnahmen, welchen speziellen Aufwand erforderlich gemacht haben. Der Zeitplan der Handlungsempfehlungen ist daraufhin ggfs. anzupassen.

Schritt 2

Es wird auch empfohlen, dass die Steuerungsgruppe zweiH den Bürokratieaufwand bei der schrittweisen Einführung der erforderlichen Handlungsempfehlungen sodann regelmäßig in festgelegten zeitlichen Abständen prüft. Dazu kann sie um kurze Erfahrungsberichte zur Umsetzung der zweiH in den Ressorts bitten.

9B: ZwoH-Flexi-Unit**Übersicht**

Ziel	Einrichtung einer flexibel einsetzbaren Personaleinheit, die zumindest für die Anfangszeit der zwoH-Reform für eine bedarfsgerechte Unterstützung zur Verfügung steht.
Zuständigkeit	BMF und Steuerungsgruppe zwoH
Umsetzung	Rekrutierung einer Rumpfbelegschaft aus dem Kreis der Steuerungsgruppe zwoH.

Handlungsempfehlung

Für die Dauer von Pilotprojekten und zur Unterstützung der anhaltenden zwoH-Reformen sollte eine zwoH-Flexi-Unit gegründet werden.

Begründung

Unter der zwoH-Flexi-Unit ist vor dem Hintergrund der Einführung der weiteren zwoH-Reformen eine flexibel einsetzbare Personaleinheit zu verstehen, die sich aus dem vorhandenen Personalbestand der Bundesverwaltung zusammensetzen sollte. Sie soll als flexible Personalreserve fungieren, die Belastungsspitzen im zwoH-Reformprozess auffangen kann und maßgeblich beratend tätig ist. Die Unit soll sich zunächst aus Mitarbeiter:innen zusammensetzen, die in der Steuerungsgruppe zwoH vertreten sind. So kann ggfs. auch der häufig vorgetragenen Forderung nach mehr Personal entgegengewirkt werden.

Vorgehen**Schritt 1**

In der konstituierenden Sitzung der Steuerungsgruppe zwoH wird die Gründung einer zwoH-Flexi-Unit diskutiert und ggf. beschlossen.

Schritt 2

Die vertretenen Behörden der Steuerungsgruppe zwoH sollten sodann Mitarbeiter:innen ihres Hauses benennen, die zu mindestens 0,3 VZÄ der „zwoH-Flexi-Unit“ angehören. Eine prozentual höhere Verwendung ist zu begrüßen. Es ist wichtig, dass für diese Arbeit erfahrenes Verwaltungspersonal eingesetzt wird.

Es sollten mindestens zwei Dienstposten je folgendem Unterstützungsfeld eingerichtet werden:

- Beratung und Unterstützung zur Implementierung von zwoH-Inhalten in Curricula hausinterner und übergreifender Aus-, Weiter- und Fortbildungen
- Beratung und Unterstützung bei der Durchführung der Politikziel-Definition für das „Tagging“
- Beratung und Unterstützung bei der Durchführung der Indikatoren-Definition
- Beratung und Unterstützung bei der Durchführung von Evaluationen

- Beratung und Unterstützung beim Aufbau von Controlling-Instanzen
- Beratung, Unterstützung und ggfs. fachlich-inhaltliche Pflege im Rahmen der Einrichtung und des Betriebs der Metadatenplattform bzw. des Evidenzportals
- Zusammenarbeit mit den Datenlaboren

Die Bitte zur Unterstützung durch die zwoH-Flexi-Unit ist bei dieser anzumelden, im Zweifelsfall entscheidet die Steuerungsgruppe zwoH.

Schritt 3

Als Pilotierung des Verfahrens empfiehlt sich, zunächst einen gegenseitigen Abruf der zwoH-Flexi-Unit durch die in der Steuerungsgruppe zwoH vertretenen Behörden zu starten. So können initial die Bereiche bedient werden, die innerhalb dieser Gruppe als bearbeitungswürdig identifiziert worden sind.

Schritt 4

Je nach Abrufmenge und Aufgabenfülle sollte die Steuerungsgruppe zwoH zu einem späteren Zeitpunkt über eine Ausweitung der Personalstärke befinden. Neben Neueinstellungen wären hier eher Personalverschiebungen innerhalb der jeweiligen Organisationseinheiten zu empfehlen, sodass die Unit von einem vorhandenen Erfahrungsschatz profitieren kann.

9C: Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für die zwoH

Übersicht

Ziel	Die bestehenden Regelungen zur KLR sollen stärker zur Fortentwicklung der zwoH beitragen.
Zuständigkeit	BMF – Haushaltsabteilung, Steuerungsgruppe zwoH und alle Ressorts
Umsetzung	Darstellung der KLR als ein die zwoH förderndes Instrument.

Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen, für den Auftrag des § 7 Abs. 3 BHO, „in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen“, stärker zu werben. Das Potenzial einer KLR sollte deutlicher als bisher herausgestellt werden, um einen breiteren Einsatz in der Bundesverwaltung anzustoßen.

Begründung

Die besondere Herangehensweise der zwoH besteht darin, die eingesetzten Ressourcen in Bezug auf ihre Wirkungen zu beurteilen. Viele der hier gemachten Empfehlungen haben Bezug auf die Wirkungsseite genommen und wie diese Wirkungen ermittelt und zur Steuerung eingesetzt werden können. All diese Empfehlungen setzen aber voraus, dass der Ressourceneinsatz bekannt ist. Dies ist umso eher der Fall, je vollständiger und umfassender die Kosten eines Programms erfasst werden.

Eine überzeugende zwoH benötigt eine bessere Kostentransparenz als die gegenwärtige. Zwar kann die zwoH auch ohne diese Kosteninformationen hilfreich sein, letztlich wären alle Effizienzbetrachtungen aber ohne genaue Informationen über alle relevanten Kosten nur sehr ungenau.

Vorgehen

Schritt 1

Die Steuerungsgruppe zwoH sollte zunächst die KLR als ein förderndes Instrument zur Fortentwicklung der zwoH vorstellen und ihren potentiellen Nutzen diskutieren. Nach konsensueller Beurteilung der KLR für die weitere Reform der zwoH liegt es im Ermessen der Steuerungsgruppe zwoH auf die Stellung der zwoH als „geeigneten Bereich“ im KLR-Handbuch hinzuweisen.

Schritt 2

Das BMF sollte nach entsprechender Einigung in der Steuerungsgruppe zwoH an geeigneter Stelle zum einen die Rolle und Relevanz (vgl. Anmerkung des BRH (Bundesrechnungshof 2020)) der KLR im Zusammenhang mit der zwoH klarstellen und zum anderen die Aufforderung zur Umsetzung des § 7 Abs. 3 BHO kommunizieren. Die folgenden Aspekte wären besonders zu berücksichtigen:

- Die KLR wird als Anforderung für die Ministerien definiert. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf Fördervorhaben und -programme gerichtet werden. Administrierungs- und Evaluationskosten sind wesentliche Aspekte einer zwoH.
- Die Ministerien sollten zudem dazu aufgefordert werden, die KLR-Anforderungen in den Digitalisierungsanstrengungen des Bundes zu berücksichtigen. Im weiteren Verlauf sollten die Ministerien aufgefordert werden, realistische Zeitpläne für eine ggfs. erforderliche KLR-Nutzung im Rahmen der zwoH zu entwickeln und sie mit dem Haushaltsentwurf einzureichen.

11 Literaturverzeichnis

- Afonso, António; Kazemi, Mina (2016): Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries (ISEG Economics Department Working Paper, 12/2016/DE/UECE).
- Afonso, António; Tovar Jalles, João; Venâncio, Ana (2022): Do financial markets reward government spending efficiency? In *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money* 77, p. 101505. DOI: 10.1016/j.intfin.2022.101505.
- Associate Minister of National Defence: Veterans Affairs Canada. Departmentplan 2022-23. Available online at <https://duyxryp8txy49.cloudfront.net/pdf/about-vac/publications-reports/reports/departamental-plan/2022-2023/vac-departamental-plan-2022-23.pdf>, checked on 5/2/2023.
- Begg, Iain; Corti, Francesco; Liscai, Alessandro; Kiss-Gálfalvi, Tamás; Grossi, Tommaso; Rayner, Laura (2023): Social tracking methodology for the EU budget, European Parliament, Study requested by the BUDG Committee, PE 742.788 - January 2023. Available online at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/742788/IPOL_STU\(2023\)742788_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/742788/IPOL_STU(2023)742788_EN.pdf).
- Behre, Leon; Gerls, Fabian; Kühnhenrich, Daniel (2023): Evaluationsinstitutionen stellen sich vor. Die Kompetenzstelle der Bundesregierung für Evaluierung im Statistischen Bundesamt 1, S. 172–181. Available online at <https://doi.org/10.31244/zfe.2023.01.10>.
- Beschel, Robert; Cameron, Blair; Kunicova, Jana; Myers, Bernard (2018): IMPROVING PUBLIC SECTOR PERFORMANCE. THROUGH INNOVATION AND INTER-AGENCY COORDINATION. Edited by World Bank.
- Besley, Timothy; Ghatak, Maitreesh (2005): Competition and Incentives with Motivated Agents. In *American Economic Review* 95 (3), pp. 616–636. DOI: 10.1257/0002828054201413.
- Bischoff, Ivo; Blaeschke, Frédéric (2012): Window-dressing and lobbying in performance-budgeting: A model for the public sector, Joint Discussion Paper 12-2012, Faculty of Business Administration and Economics, University of Marburg. Available online at <https://www.econstor.eu/handle/10419/73040>.
- BMZ (2021): Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit, Leitlinien des BMZ. BMZ Strategien. BMZ Papier 4.
- Boockmann, Bernhard; Buch, Claudia M.; Schnitzer, Monika (2014): Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potentiale. In *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (4), pp. 307–323. Available online at <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/pwp-2014-0024/html>.

- Bott, Harald; Rüdiger, Gerrit (2021): Doppik auf staatlicher Ebene: Bundesländer im Vergleich - Eine neue Perspektive. Die Öffentliche Verwaltung. Heft 1, 32f. Available online at https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2021-07/doev_2021_01_bott_ruediger_doppik_doev_2021_32.pdf, checked on 5/9/2023.
- Budding, Tjerk; Faber, Bram; Vosselman, Ed (2016): Performance Budgeting in the Netherlands.
- Budgetdienst (2018): Lesehilfe zu den Budgetunterlagen. Bundesfinanzrahmengesetze 2018 – 2021 und 2019 – 2022. Bundesfinanzgesetze 2018 und 2019. Available online at https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/budget/BD_-_Lesehilfe_zu_den_Budgetunterlagen_-_BFG_2018_u_2019.pdf, checked on 3/30/2023.
- Budgetdienst (2022): Bericht zur Wirkungsorientierung 2021. Available online at https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/wirkungsorientierung-gleichstellung/BD_-_Bericht_zur_Wirkungsorientierung_2021.pdf, checked on 3/30/2023.
- Budgetdienst (2023): Budgetdienst - Aktuelle Produkte. Der Budgetdienst berät den Nationalrat in Haushaltsangelegenheiten und stellt regierungsunabhängige Analysen und Fachexpertisen rund um das Budget bereit. Available online at <https://www.parlament.gv.at/fachinfos/budgetdienst/index.html>, updated on 3/30/2023, checked on 3/30/2023.
- Bundeskabinett (2022): Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt. Available online at <https://www.2030agenda.de/de/article/verknuepfung-von-nachhaltigkeitszielen-mit-dem-bundeshaushalt>.
- Bundeskanzleramt (Ed.) (2021a): Bessere Rechtsetzung. Beschlüsse zu Verfahrens- und Methodenfragen im Bereich Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau - Staatssekretärausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau - Staatssekretärausschuss Europäische Union. Bundeskanzleramt, checked on 5/24/2023.
- Bundeskanzleramt (Ed.) (2021b): Datenstrategie der Bundesregierung. Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und nachhaltiges Wachstum.
- Bundeskanzleramt Österreich (2023): Umsetzung der Agenda 2030. Wie werden die Sustainable Development Goals (SDGs) in Österreich implementiert? Available online at <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/nachhaltige-entwicklung-agenda-2030/implementierung.html>, updated on 3/30/2023, checked on 3/30/2023.
- Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (2011a): Handbuch Ziele und Indikatoren. auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene.
- Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (2011b): Spending Review im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans. Available

online at https://web.archive.org/web/20221006012505/https://www.oeffentlicher-dienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Ziele_und_Indikatoren_Mai_2013.pdf?8hkvvu.

Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (2012): Handbuch Ressortinternes Wirkungscontrolling.

Bundesministerium der Finanzen (Ed.) (2011): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Bundesministerium der Finanzen. Available online at <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-003-A001.pdf>, checked on 5/21/2023.

Bundesministerium der Finanzen (2015): Das System der Öffentlichen Haushalte. Edited by Bundesministerium der Finanzen. Bundesministerium der Finanzen. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, checked on 5/19/2023.

Bundesministerium der Finanzen (Ed.) (2017): BMF-Monatsbericht September 2017. Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt - mehr als Spending Reviews. Bundesministerium der Finanzen. Available online at <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/09/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Wirkungsorientierung-im-Bundeshaushalt-mehr-als-Spending-Reviews.html>, checked on 5/19/2023.

Bundesministerium der Finanzen (2019): Monatsbericht des BMF - 50 Jahre Haushaltsreform 1969. Ein Meilenstein für das Haushaltswesen. Edited by Bundesministerium der Finanzen. Bundesministerium der Finanzen. Available online at <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-50-jahre-haushaltsreform.html>.

Bundesministerium der Finanzen (Ed.) (2021): 28. Subventionsbericht des Bundes. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022. Bundesministerium der Finanzen, checked on 5/22/2023.

Bundesministerium der Finanzen (2022a): Abschlussbericht 10. Spending Review. (Zyklus 2021/2022) zum Thema "Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt". Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-spending-review-nachhaltig.pdf?__blob=publicationFile&v=3, updated on 2022.

Bundesministerium der Finanzen (2022b): Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023. Haushaltsgesetz 2023.

Bundesministerium der Finanzen (Ed.) (2022c): Haushalts- und Finanzpläne. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Finanzplaene/haushalts_finanzplaene.html, checked on 5/21/2023.

Bundesministerium der Finanzen (Ed.) (2022d): Abschlussbericht Spending Review. Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt 2021/2022.

Bundesministerium der Finanzen (Ed.) (2023a): Ablauf einer Spending Review. Bundesministerium der Finanzen. Available online at <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Bilder/Infografiken/spending-reviews-ablauf.html>, checked on 5/19/2023.

Bundesministerium der Finanzen (2023b): Grundlagen der Subventionspolitik. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/grundlagen-der-subventionspolitik.html#:~:text=Um%20die%20Transparenz%2C%20den%20Rechtfertigungsdruck,verantwortenden%20Ma%C3%9Fnahmen%20zu%20verstehen%20sind., checked on 5/19/2023.

Bundesministerium der Finanzen (Ed.) (2023c): Spending Reviews im Bundeshaushalt. Bundesministerium der Finanzen. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending-Reviews/spending-reviews.html#:~:text=Bei%20Spending%20Reviews%20handelt%20es,Wirkungsorientierung%20des%20Bundeshaushalts%20zu%20verbessern, checked on 5/19/2023.

Bundesministerium der Finanzen (2023d): Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und des neuen Finanzplans 2025 bis 2027 (2022/1143996). Available online at <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/Aufstellungsrundschreiben-2024.pdf>.

Bundesministerium der Finanzen (2023e): Wirkungsbericht Grüne Bundeswertpapiere 2021.

Bundesministerium der Finanzen (2023f): Budget 2022. Available online at <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/budget-2022.html>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Bundesministerium der Justiz (Ed.) (2023): Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode. Bundesregierung.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023a): Dateninstitut. Berlin.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (Ed.) (2023b): Dezentrale Haushalts-IT. Available online at <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it->

konsolidierung/dienstekonsolidierung/it-massnahmen/dez-hh-it/dez-hh-it-node.html, checked on 11/20/2023.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (Ed.) (2023c): Willkommen in der Digitalakademie. Bundesministerium des Innern und für Heimat. Available online at https://www.digitalakademie.bund.de/DE/Digitalakademie/Willkommen/willkommen_node.html, checked on 5/24/2023.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Ed.) (2016): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Spending Review (Zyklus 2015/2016) zur Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU). Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Ed.) (2013): Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Vergabe eines Verfügbarkeitsmodells im Bundesautobahnbau anhand eines Beispiel-Projektes. Bundesministerium für Digitales und Verkehr. Available online at <https://www.bmdv.bund.de/Shared-Docs/DE/Artikel/StB/oepp-phasen-der-wirtschaftlichkeitsuntersuchung.html>, checked on 5/24/2023.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr; Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz; Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023): Fortschritt durch Datennutzung. Strategie für mehr und bessere Daten für neue, effektive und zukunftsweisende Datennutzung. Available online at https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/fortschritt-durch-datennutzung.pdf?__blob=publicationFile&v=10.

Bundesministerium für Finanzen Österreich (2021): Bundesfinanzgesetz 2022. Available online at https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2022/bfg/Bundesfinanzgesetz_2022.pdf, checked on 3/16/2023.

Bundesministerium für Finanzen Österreich (2022): Spending Review im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans. Available online at https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjL3LSK6rz9AhUFiv0HHfOdBz8QFnoE-CAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bmf.gv.at%2Fdam%2Fjcr%3A1f61679b-3d9f-41d2-8a2e-43da0ccf4007%2FSpending%2520Review%2520Modul%25201%2520_%2520Klima-%2520und%2520Energie.pdf&usq=AOvVaw16yYIV1D4eHNQ0Gu0f0YXY.

Bundesministerium für Finanzen Österreich (2023): Digitales Österreich. Available online at <https://www.bmf.gv.at/themen/digitalisierung/Digitales-Oesterreich.html>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (Ed.) (2020): Wirkungsmonitoring, checked on 5/24/2023.

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (Ed.) (2021): Bericht zur Wirkungsfolgenabschätzung 2021. Available online at <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/index.html>.

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (2023a): Qualifikation. Available online at <https://oeffentlicherdienst.gv.at/ueber-den-bundesdienst/das-bundespersonal/qualifikation/>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (2023b): Bericht an den Nationalrat. Available online at https://web.archive.org/web/20220811230012/https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/bericht/bericht_an_nr.html, updated on 5/4/2023, checked on 5/4/2023.

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (2023c): Öffentlicher Dienst - Beamtinnen und Beamte, Vertragsbedienstete. Available online at <https://web.archive.org/web/20220709063405/https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundespersonal/bedienstete/index.html>, updated on 5/4/2023, checked on 5/4/2023.

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (2023d): Wirkungsorientierte Verwaltung. Available online at https://web.archive.org/web/20200929112924/https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/glossar/untergliederung.html, updated on 5/4/2023, checked on 5/4/2023.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Ed.) (2023): Evaluation von Fördermaßnahmen. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. Available online at <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Ministerium/evaluation-von-foerdermassnahmen.html>, checked on 5/11/2023.

Bundesrechnungshof: Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes. PO-BRH, revised 11/19/1997, p. 5.

Bundesrechnungshof (2020): Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium der Finanzen über die Querschnittsprüfung Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung, Querschnittsprüfung, 13. Juli 2020. Bonn.

Bundesrechnungshof (Ed.) (2023a): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen. Nachhaltigkeit im Bundeshaushalt Verankerung des Leitprinzips Nachhaltigkeit im Haushaltskreislauf. Bundesrechnungshof.

- Bundesrechnungshof (Ed.) (2023b): Was wir tun: Wir schauen hin. Prüfen. Beraten. Berichten. Bundesrechnungshof. Available online at https://www.bundesrechnungshof.de/DE/5_ueber_uns/2_was_wir_tun/was_wir_tun_node.html, updated on 2023, checked on 5/11/2023.
- Bundesregierung (2015): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019. Edited by Bundesanzeiger Verlag GmbH. Deutscher Bundestag. Köln. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzplaene/finanzplan-2015-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=4, checked on 5/21/2023.
- Bundesregierung (2016): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020. Edited by Bundesanzeiger Verlag GmbH. Deutscher Bundestag. Köln. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzplaene/finanzplan-2016-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5, checked on 5/21/2023.
- Bundesregierung (2017): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021. Edited by Bundesanzeiger Verlag GmbH. Deutscher Bundestag. Köln. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzplaene/finanzplan-2017-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4, checked on 5/21/2023.
- Bundesregierung (2018): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022. Edited by Bundesanzeiger Verlag GmbH. Deutscher Bundestag. Köln. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzplaene/finanzplan-2018-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4, checked on 5/21/2023.
- Bundesregierung (2019): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2019 bis 2023. Edited by Bundesanzeiger Verlag GmbH. Deutscher Bundestag. Köln, checked on 5/21/2023.
- Bundesregierung (2/27/2019): Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung. Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019. Available online at https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/SharedDocs/Downloads/DE/Beschl%C3%BCsse/Evaluierungskonzeption.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Bundesregierung (2020): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024. Edited by Bundesanzeiger Verlag GmbH. Deutscher Bundestag. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzplaene/finanzplan-2020-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2, checked on 5/21/2023.

Bundesregierung (2021): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2023 bis 2025. Edited by Bundesanzeiger Verlag GmbH. Deutscher Bundestag. Köln. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzplaene/finanzplan-2021-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=2, checked on 5/21/2023.

Bundesregierung (2022): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026. Edited by Bundesanzeiger Verlag GmbH. Deutscher Bundestag. Köln. Available online at https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzplaene/finanzplan-2022-2026.pdf?__blob=publicationFile&v=4, checked on 5/21/2023.

Burth, Andreas (2015): Doppisches Haushaltsrecht nun auch für Länder und Gemeinden. Andreas Burth. Available online at <https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-oesterreich-doppisches-haushaltsrecht-nun-auch-fuer-laender-und-gemeinden.html>, updated on 7/22/2018, checked on 5/3/2023.

Burth, Andreas (2018): Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft; Stichwort "Steuerung, outputorientierte". Available online at <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-steuerung-outputorientierte.html>, updated on 7/22/2018, checked on 4/27/2023.

Burth, Andreas; Gnädinger, Marc (2018): Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Budgetstruktur des Bundes (Österreich). Andreas Burth. Available online at <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-budgetstruktur-des-bundes-oesterreich.html>, updated on 7/22/2018, checked on 3/16/2023.

Canada, Department of Finance (2023): Federal Budget - Canada.ca. Available online at <https://www.canada.ca/en/departement-finance/services/publications/federal-budget.html>, updated on 4/27/2023, checked on 4/27/2023.

Civil Service World (2021): Goodbye single departmental plans, hello outcome delivery plans: new system to monitor Whitehall performance revealed. Available online at <https://www.civilserviceworld.com/news/article/goodbye-single-departmental-plans-hello-outcome-delivery-plans-new-system-to-monitor-whitehall-performance-revealed>, updated on 3/24/2021, checked on 5/2/2023.

Civil Service World (2022a): Outcome delivery plans suspended after job-cuts saga and Autumn Statement. Available online at <https://www.civilserviceworld.com/professions/article/outcome-delivery-plans-suspended-cuts-autumn-statement-not-scrapped-sunak>, updated on 12/1/2022, checked on 5/2/2023.

Civil Service World (2022b): Truss 'must not scrap Outcome Delivery Plans'. Available online at <https://www.civilserviceworld.com/professions/article/truss-must-not-scrap-outcome-delivery-plans>, updated on 9/15/2022, checked on 5/2/2023.

Clyne, Rhys; Davies, Nick (2022): Outcome delivery plans. The case for keeping and improving the government's performance framework. Available online at <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/outcome-delivery-plans.pdf>, checked on 5/2/2023.

Curry, Bill (2022): Public sector unions alarmed by budget plan to save billions through first program spending review in a decade. 140961138903. Available online at <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-federal-budget-2022-spending-policy-review-unions-react/>, updated on 4/8/2022, checked on 5/2/2023.

Davies, Christian: The Work Foundation. Available online at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/381600/PRP_final_report_TWF_Nov_2014.pdf, checked on 5/2/2023.

dbb beamtenbund und tarifunion (Ed.) (2022): Deutsche verlieren weiter Vertrauen in den Staat. Available online at <https://www.dbb.de/artikel/deutsche-verlieren-weiter-vertrauen-in-den-staat.html>, checked on 5/19/2023.

DeGEval (2016): DeGEval-Standards. Standards für Evaluation, Erste Revision auf Basis der Fassung 2002. Edited by Gesellschaft für Evaluation e.V., checked on 5/11/2023.

Department for Transport: Annual Report and Accounts 2021–22. Available online at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1110295/dft-annual-report-2021-2022.pdf, checked on 5/2/2023.

Department of Finance, Canada (Ed.) (2023): A Made-in-Canada Plan: Strong Middle Class, Affordable Economy, Healthy Future. Department of Finance, Canada. Available online at <https://www.budget.canada.ca/2023/home-accueil-en.html>, checked on 5/26/2023.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2023): Programm Dienstekonsolidierung Bund. Bundesministerium des Innern und für Heimat. Available online at <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-konsolidierung/dienstekonsolidierung/dienstekonsolidierung-node.html>, checked on 11/20/2023.

Desmarais, Eric A. (2020): Transport Canada. Department Plan 2021-22. Available online at https://tc.canada.ca/sites/default/files/2022-04/erratum-2021-22_departmental_plan_en_0.pdf, checked on 5/2/2023.

- Destatis (2023): Bürokratiekosten, Vorstellung der Evaluierung, Überprüfung der Wirkung von Gesetzen in der Praxis. Available online at <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Evaluierung/thema.html>, checked on 10/6/2023.
- Deutscher Bundestag (2009): Plenarprotokoll 16/215. Stenografischer Bericht 215. Sitzung. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Ed.) (2020): Zur praktischen Umsetzung und Evaluierung von Gesetzen. Deutscher Bundestag. Berlin.
- Deutscher Bundestag (Ed.) (2023): Rechnungsprüfungsausschuss. Deutscher Bundestag. Available online at <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08haushalt/a08rpa>, checked on 5/11/2023.
- DEval (2023a): Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Synthesenbericht. Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.
- DEval (2023b): Umsetzung von Empfehlungen aus Evaluierungen des DEval. Erste Synthese des Monitorings von Evaluierungsempfehlungen des DEval (2015-2018). Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.
- Diamond, Jack (2002): Performance Budgeting Is Accrual Accounting Required?, IMF Working Paper No. 02/240. Available online at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=880949, checked on 5/16/2023.
- Downes, Ronnie; Trapp, Lisa von; Jansen, Juliane (2018): Budgeting in Austria. In *OECD Journal on Budgeting* 18 (1), pp. 9–88. DOI: 10.1787/budget-18-5j8l804wg0kf.
- Dreier, Horst (Ed.) (2018): Grundgesetz-Kommentar (3. Auflage). 3rd ed.: Mohr Siebeck.
- Edlinger et al. (2001): Anfrage betreffend Flexibilisierungsklausel. Available online at https://www.parlament.gv.at/dokument/XXI/J/3245/fname_605249.pdf, checked on 3/30/2023.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2023a): Kanselarij der Nederlandse Orden, jaarverslag en slotwet. Available online at https://www.eerstekamer.nl/trefwoord/kanselarij_der_nederlandse_order_2, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2023b): Slotwet. Available online at <https://www.eerstekamer.nl/begrip/slotwet>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.
- Europäische Kommission (Ed.) (2014): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Gemeinsame Methodik für die Evaluierung staatlicher Beihilfen, checked on 5/22/2022.
- Europäische Kommission (Ed.) (2021): Better Regulation Guidelines. Europäische Kommission. Brüssel.

Evaluating government spending (2021). Available online at <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2021/12/Evaluating-government-spending.pdf>, checked on 5/2/2023.

Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg: Kennzahlenbuch Einzelplan 3.1 Behörde für Schule und Berufsbildung, p. 18. Available online at <https://www.hamburg.de/contentblob/16405182/df71b6f07639e2113080e2489987e3fb/data/kennzahlenbuch-epl-3-1.pdf>, checked on 5/9/2023.

Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg (2020): Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg, p. 19. Available online at <https://www.hamburg.de/contentblob/15367196/27673b07379a0e87302117f58a8a0940/data/geschaeftsbericht-2020ae.pdf>, checked on 5/9/2023.

Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg (2022a): Bericht über die gleichstellungswirksamen Haushaltsplanziele und -kennzahlen 2022. Available online at <https://www.hamburg.de/contentblob/16918670/3d56f339996adf565b0305764f8f9dbf/data/dl-gwhs-bericht.pdf>, checked on 5/9/2023.

Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg (2022b): Doppelhaushalt 2023/2024. Available online at <https://www.hamburg.de/fb/haushaltsplaene/16405144/doppelhaushalt-2023-2024>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg (2022c): Halbjahresbericht 2022, p. 66. Available online at <https://www.hamburg.de/contentblob/16430726/2f4b5257bdc31457030662bafb21dc81/data/band-6.pdf>, checked on 5/9/2023.

Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg (2023): Haushaltsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg. Stichwortverzeichnis: Haushaltsrecht. Available online at <https://www.hamburg.de/fb/haushaltsrecht-2015>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Finanzbehörde Hamburg (2021): Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg, p. 17. Available online at <https://www.hamburg.de/contentblob/16453966/579610e0dd65f8bbf5a4438751881040/data/geschaeftsbericht-2021.pdf>, checked on 5/9/2023.

Flaherty, James M. (2011): A low-tax plan for jobs and growth. The next phase of Canada's Economic Action Plan : Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Minister of Finance, June 6, 2011. [Ottawa]: [Public Works and Government Services]. Available online at <https://www.budget.canada.ca/2011/plan/Budget2011-eng.pdf>, checked on 5/2/2023.

- Flaherty, James M. (2012): Jobs growth and long-term prosperity. Economic action plan 2012. [Ottawa]: [Public Works and Government Services Canada]. Available online at <https://www.budget.canada.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-eng.pdf>, checked on 5/2/2023.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2021): Doppik weiter denken, mehr Budgetierung wagen, Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH), Drucksache 22/3643. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2023): Interaktiver Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg. Available online at <https://www.hamburg.de/fb/haushalt>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.
- Ganterer, Maximilian (2023): Datenlabore - Deutsche Industrie- und Handelskammer. Available online at <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaft-digital/dihk-durchblick-digital/datenlabore-86374>, checked on 11/20/2023.
- Government at a Glance. Classification of Government (COFOG) (2021). Paris: OECD. Available online at <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1683622465&id=id&accname=ocid194629&checksum=A10B123C0A7E266F9845F27ED83CB828>, checked on 5/9/2023.
- Government of Canada (2019a): Department Results Report Summary 2021-22. Available online at [https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#infographic/gov/gov/results/..-\(panel_key.-.'gov_drr\)](https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#infographic/gov/gov/results/..-(panel_key.-.'gov_drr)), updated on 11/27/2019, checked on 5/2/2023.
- Government of Canada (2019b): GC InfoBase. Available online at <https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about>, updated on 11/27/2019, checked on 5/2/2023.
- Government of Canada (2019c): Infographic for Government of Canada - People. Available online at <https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#infographic/gov/gov/people>, updated on 11/27/2019, checked on 5/2/2023.
- Government of Canada (2022a): Budget 2021, updated on 11/22/2022, checked on 5/2/2023.
- Government of Canada (2022b): Budget 2022, updated on 11/22/2022, checked on 5/2/2023.
- Government of Canada (2022c): Archived Budget Documents. Available online at <https://www.budget.canada.ca/pdfarch/index-eng.html>, updated on 12/9/2022, checked on 5/2/2023.

- Government of Canada (2023a): Evaluation reports. Available online at <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/transparency/corporate-management-reporting/evaluation-reports>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Government of Canada (2023b): What is Gender-based Analysis Plus - Women and Gender Equality Canada. Available online at <https://women-gender-equality.canada.ca/en/gender-based-analysis-plus/what-gender-based-analysis-plus.html>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Government of Netherlands (2023): Budget process. Available online at <https://www.government.nl/topics/budget-day/budget-process>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.
- Great Britain (2021): Office for Budget Responsibility Economic and fiscal outlook. March 2021. London: HMSO (Cp, 387). Available online at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/966868/BUDGET_2021_-_web.pdf, checked on 5/2/2023.
- Gröpl, Christoph (2019): Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen: BHO/LHO. Staatliches Haushaltsrecht. 2nd ed. München: C.H.Beck.
- Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg. Landeshaushaltsordnung - LHO (2021). Available online at <https://www.hamburg.de/contentblob/4245694/79ce3e56b9a7b8376b3d8522d3a3639e/data/20-01-01-lho-internetfassung.pdf>, checked on 5/9/2023.
- Heinemann, Friedrich; Bohne, Albrecht; Breithaupt, Patrick; Doherr, Thorsten; Licht, Georg; Niebel, Thomas; Thöne, Michael (2021): Studie zur Einführung einer Zukunftsquote, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Mannheim.
- Heinrich Böll Stiftung - KommunalWiki (2023): Verwaltungskultur. Available online at <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Verwaltungskultur>, checked on 11/25/2023.
- Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO). §3 (2022). Available online at <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-HOHE2022pIVZ>, updated on 4/27/2023, checked on 5/9/2023.
- Hessische Staatskanzlei (2023): Die Bereiche der Verwaltungsmodernisierung im Überblick. Available online at <https://staatskanzlei.hessen.de/Unsere-Themen/Effizienz-in-der-Verwaltung/Die-Bereiche-der-Verwaltungsmodernisierung-im-Ueberblick>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung (2023a): Das HCC entsteht... Available online at <https://hcc.hessen.de/jubilaeum/entstehung-des-hcc>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung (2023b): Kompetenzprofil: Lösungen finden. Zukunft gestalten. Wir denken Verwaltung weiter. Available online at <https://hcc.hessen.de/kompetenzprofil>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Hessisches Ministerium der Finanzen: Haushaltsplan des Landes Hessen. für die Haushaltsjahre 2023 und 2024. Available online at https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2023-02/gesamtband_enddruck.pdf, checked on 5/9/2023.

Hessisches Ministerium der Finanzen: Hessen Eröffnungsbilanz 2009. Available online at https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2021-07/hessen_d_091120_web1.pdf, checked on 5/9/2023.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2021): Geschäftsbericht des Landes Hessen, 53ff. Available online at https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2022-08/geschaeftsbericht_des_landes_hessen_2021.pdf, checked on 5/9/2023.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2022): Haushaltsplan des Landes Hessen. für das Haushaltsjahr 2022. Available online at https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2022-03/gesetz_vorheft.pdf, checked on 5/9/2023.

HM Gouvernment: Climate Change The UK Programme 2006. Available online at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272269/6764.pdf, checked on 5/2/2023.

HM Treasury: Central Government guidance on evaluation. Available online at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf, checked on 5/2/2023.

HM Treasury (2007): 1998 Comprehensive Spending Review. Available online at https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20071204131414/http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_csr98/spend_csr98_index.cfm, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.

HM Treasury (2015): The Aqua Book: guidance on producing quality analysis for government. Available online at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416478/aqua_book_final_web.pdf, checked on 5/2/2023.

- Ho, Alfred Tat-Kei (2018): From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. In *Public Admin Rev* 78 (5), pp. 748–758. DOI: 10.1111/puar.12915.
- Holtkamp, Lars (2019): Budgetpolitik, insbesondere Haushaltskonsolidierung. In Sylvia Veit, Christoph Reichard, Göttrik Wewer (Eds.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS (Springer reference).
- House of Commons of Canada (2023): Financial Procedures - Our Procedure - ProceduralInfo - House of Commons of Canada. Available online at https://www.ourcommons.ca/procedure/our-procedure/financialProcedures/c_g_financialprocedures-e.html, updated on 4/28/2023, checked on 4/28/2023.
- House of Representatives (2023): Accountability Day. Available online at <https://www.houseofrepresentatives.nl/accountability-day>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Ed.) (2015): Verschiebungen im Bundeshaushalt durch erste Spending Reviews. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Available online at <https://publicgovernance.de/html/de/3480.htm>, checked on 5/19/2023.
- Johann Heinrich von Thünen-Institut (Ed.) (2023): Wie lassen sich Förderprogramme evaluieren? Johann Heinrich von Thünen-Institut. Available online at <https://www.thuenen.de/de/institutsuebergreifende-projekte/wie-lassen-sich-foerderprogramme-evaluieren>, checked on 5/11/2023.
- Justice Law Canada (2023): Impact Assessment Act. Available online at <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.75/page-1.html>, updated on 4/28/2023, checked on 4/28/2023.
- Kajimbwa, Monsiapiile (2013): New public management: a tribute to Margaret Thatcher. In *Public Policy and Administrative Research* 3 (5), pp. 64–69.
- Kalgin, Alexander (2016): Implementation of Performance Management in Regional Government in Russia: Evidence of Data Manipulation. In *Public Management Review* 18 (1), pp. 110–138. DOI: 10.1080/14719037.2014.965271.
- Kämmerer, Jörn Axel (2021): *Grundgesetz Kommentar Band 2 Art. 70 bis 146* / herausgegeben von Dr. Jörn Axel Kämmerer, Maître en droit (Aix-Marseille), (Univ.-Professor an der Bucerius Law School, Hochschule für Rechtswissenschaft, Hamburg), Dr. Markus Kotzur, LL. M. (Duke Univ.), (Univ.-Professor an der Universität Hamburg). 7., neubearbeitete Auflage. Edited by Jörn Axel Kämmerer, Markus Kotzur, Ingo von Münch, Philip Kunig.

- Klenk, Tanja; Wewer, Göttrik; Nullmeier, Frank (Eds.) (2020): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung: Springer VS.
- Koalitionsvertrag (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Edited by Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU), Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU), Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD). Berlin. Available online at <https://archiv.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.
- Koalitionsvertrag (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Edited by Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU), Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU), Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD). Berlin. Available online at https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.
- Koalitionsvertrag (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Edited by Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen, Freie Demokraten (FDP).
- Kulicke et al. (2012): Wirkungsmodelle als methodische Herausforderung in Evaluationen – Verhältnis von klassischen Evaluationen und anderen Zugängen zur Bewertung von Innovationspolitik. In *Zeitschrift für Evaluation* 2, pp. 330–344.
- Landtag von Baden-Württemberg (2004): Bericht und Empfehlung des Unterausschusses Neue Steuerungsinstrumente an den Finanzausschuss zum Projekt Neue Steuerungsinstrumente (NSI). 13. Wahlperiode, p. 5. Available online at https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP13/Drucksachen/3000/13_3240_D.pdf, checked on 5/9/2023.
- Landtag von Baden-Württemberg (2014): Bericht der Landesregierung über die Steuerung in der Landesverwaltung. 15. Wahlperiode, Drucksache 15/5377, 7f., 9, 16. Available online at https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/5000/15_5377_D.pdf, checked on 5/9/2023.
- Leech, Tim J.; Hanlon, Lauren C. (2016): Three Lines of Defense versus Five Lines of Assurance : Elevating the Role of the Board and CEO in Risk Governance. In Richard Leblanc (Ed.): The handbook of board governance. A comprehensive guide for public, private and not for profit board members. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, pp. 335–355.
- Leibinger, Bodo; Blau, Doris (2021): Das Haushaltsrecht des Bundes - Eine Einführung. Finanzverfassung Haushaltssystematik Haushaltsgrundsätze Haushaltskreislauf. Skript für das Selbststudium. Edited by Bundesakademie der öffentlichen Verwaltung im

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Brühl, checked on 5/21/2023.

Lewinski, Kai von; Burbat, Daniela (2013): Bundeshaushaltsordnung. 1st ed. Baden-Baden: Nomos.

Liß, Henrik (2022): Bewertung der Indikatoren ausgewählter EU-Programme im Hinblick auf eine Übertragung auf den Bundeshaushalt.

Mandelartz, Herbert (2008): Rechtsfragen der Regierungsberatung: W. Kohlhammer GmbH (Die Öffentliche Verwaltung).

Mangoldt, Hermann von (2010): Kommentar zum Grundgesetz. 6., vollst. Neubearb. Aufl. Edited by Hermann von Mangoldt, Christian Starck. München: Vahlen.

Manzoni, John (2015): Clarifying our priorities - Single Departmental Plans - Civil Service. UK Government. Available online at <https://civilservice.blog.gov.uk/2015/07/29/clarifying-our-priorities-single-departmental-plans/>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.

Ministerie van Financiën (1911): Archief. Available online at <https://www.rijksfinancien.nl/archief/1911/1911>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Ministerie van Financiën (2021): Begroting. Available online at <https://www.rijksfinancien.nl/visuals/2021/begroting/uitgaven?graph=pie>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Ministerie van Financiën (2022a): Begroting. Available online at <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Ministerie van Financiën (2022b): Handreiking periodieke rapportage. Available online at <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/Beleidsvaluaties/2022%20Handreiking%20periodieke%20rapportage%20IRF%20BSA.pdf>, checked on 5/3/2023.

Ministerie van Financiën (2023a): Planning Strategische Evaluatie Agenda. Available online at <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/OWB/XII/onderdeel/1471900>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Ministerie van Financiën (2023b): Begroting 2022. Available online at <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2022/1078583>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Ministerie van Financiën (2023c): Handreiking beleidsdoorlichtingen. Available online at <https://archief.rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Ministerie van Financiën (2023d): Ingepland en uitgevoerd onderzoek. Available online at <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/onderzoek?page=109>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Ministerie van Financiën (2023e): Ingepland en uitgevoerd onderzoek. Available online at <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/onderzoek?page=19>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Ministerium der Finanzen Hessen (2021): Novellierung der Landeshaushaltsordnung. Available online at <https://finanzen.hessen.de/Presse/Novellierung-der-Landeshau-shaltsordnung>, updated on 5/4/2023, checked on 5/9/2023.

Ministerium der Finanzen Hessen (2023a): Geschäftsberichte zum Download. Available online at <https://finanzen.hessen.de/haushalt/geschaeftsberichte/bilanzen>, updated on 5/4/2023, checked on 5/9/2023.

Ministerium der Finanzen Hessen (2023b): Themenseite Haushalt. Available online at <https://finanzen.hessen.de/haushalt>, updated on 5/4/2023, checked on 5/9/2023.

Ministerium der Finanzen Hessen (2023c): Regelungsgeltung: EPSAS. Available online at <https://finanzen.hessen.de/haushalt/epsas-und-ipsas/epsas>, updated on 5/5/2023, checked on 5/9/2023.

Ministerium der Finanzen Hessen (2023d): Themen A bis Z. Available online at <https://finanzen.hessen.de/Themen-A-Z>, updated on 5/8/2023, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg: Moderne Verwaltung: Prozesse und Methoden optimieren. Available online at <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/finanzen/haushalt/moderne-verwaltung>, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg: Staatshaushaltsplan für 2023/2024 – Einzelplan 13 Ministerium für Verkehr, 5, 7, 38ff., 94ff., 179, 181, 215, 182, 944, 1633. Available online at https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Bilder/Haushalt_Finanzen_Steuern/Haushalt_23_24/13_Epl_23-24.pdf, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017): Vermögensrechnung des Landes Baden-Württemberg, p. 3. Available online at https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Dateien_Downloads/Haushalt_Finanzen/190417_Vermögensrechnung_z31122017.pdf, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2020): Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg, VwV zu § 17, Ziffer 3.3, S.38. Available online at https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Dateien_Downloads/Haushalt_Finanzen/LHO_mit_VV-LHO_Stand20200101.pdf, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2022): Vorheft zum Staatshaushaltsplan 2023/2024, 57, 76, 78. Available online at https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Bilder/Haushalt_Finzen_Steuern/Haushalt_23_24/00_Vorheft_Gesamtplan_23-24.pdf, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg: VV-Haushaltsvollzug, p. 70.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2023a): Der Weg zum Landeshaushalt. Available online at <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/finanzen/haushalt/der-weg-zum-landeshaushalt>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2023b): Der wetterfeste Haushalt. Available online at <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/finanzen/haushalt>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2023c): Vermögensrechnung des Landes. Available online at <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/finanzen/haushalt/vermoegensrechnung>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg: Führungsinformationssysteme auf einen Blick, p. 9. Available online at https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Dateien_Downloads/Personal_Orga_Allgemeines/Fuehrungsinformationssysteme_auf_einen_Blick.pdf, checked on 5/9/2023.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg (2023): Beihilfenkontrolle für freien Wettbewerb. Available online at <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/wirtschaft/aufsicht-und-recht/eu-beihilfenrecht>, checked on 5/22/2023.

Ministry of Defence (2022): AFPS Annual Report & Accounts, pp. 38–44.

Moynihan, Donald; Beazley, Ivor (2016): Towards Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries. Washington DC. Available online at <https://scholar.google.com/citations?user=-8qhkquaaaaj&hl=de&oi=sra>.

Müller, Andreas (2010): Landesfinanzen - Wo die "Competence" residiert. In *Stuttgarter Zeitung*, 5/20/2010. Available online at <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.landesfinanzen-wo-die-competence-residiert.fc339cc6-c4ff-422d-9e6e-0fc4280e24ab.html>, checked on 5/9/2023.

News, Sap (2011): Landtag Baden-Württemberg: Die Finanzen sicher steuern. In *SAP News Germany*, 3/23/2011. Available online at <http://web.archive.org/web/20230202160022/https://news.sap.com/germany/2011/03/landtag-baden-wuerttemberg-die-finanzen-sicher-steuern/>, checked on 5/15/2023.

- Nguyen, Hoang-Phuong (2007): Performance budgeting: Its rise and fall. In *MPRA Paper 9415*. Available online at <https://ideas.repec.org/p/pra/mprapa/9415.html>.
- Noe, Heinz; Hofmann, Kai (2004): Verwaltungsreform in Hessen. Die Einführung einer Neuen Verwaltungssteuerung mit doppelter Buchführung, p. 7. Available online at <http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2004/1542/pdf/FinanzAp-2004-69.pdf>, checked on 5/9/2023.
- OECD (2007): Performance budgeting in OECD countries. Paris: OECD. Available online at <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10245478>.
- OECD (2008): Journal on Budgeting. Performance budgeting in the Netherlands, Canada. DOI: 10.1787/16812336.
- OECD (2011): International Database of Performance Budgeting 2011. Available online at <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=593D28F2-6F88-4DD1-B59E-F997C3B34C6E>, checked on 2/21/2023.
- OECD (2013): Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. Available online at <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-12-5k455r12vs37.pdf?expires=1683542594&id=id&accname=ocid194629&checksum=9523403FC292D6105B3085CCB595C7D9>, checked on 5/8/2023.
- OECD (2016a): OECD Journal on Budgeting, Volume 2015 Issue 2. Available online at https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting/volume-15/issue-2_budget-v15-2-en, updated on 5/8/2023, checked on 5/8/2023.
- OECD (2016b): United Kingdom. Budget Responsibility and National Audit Act 2011 and the Charter for Budget Responsibility, S.253.
- OECD (2017a): Accrual practices and reform experiences in OECD countries. Paris: OECD. Available online at <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264270572-en.pdf?expires=1683537124&id=id&accname=ocid194629&checksum=E89931072C76591E549FA2B1A7A9F8EE>, checked on 5/8/2023.
- OECD (2017b): Governance at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018a): International Database of Performance Budgeting 2018. Available online at https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PB_2018, checked on 2/21/2023.
- OECD (2018b): International Performance Budgeting Database. Available online at https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PB_2018, updated on 5/8/2023, checked on 5/8/2023.
- OECD (2019): OECD Good Practices for Performance Budgeting. Paris: OECD Publishing. Available online at <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.

- OECD (2020): Mobilising Evidence for Good Governance, Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation. OECD Public Governance Reviews. Paris.
- OECD (2021): Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. OECD Publishing. Paris (ISBN 978-92-64-48199-2 (print)). Available online at <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.
- OECD (2022): Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation, OECD/LEGAL/0478, Adopted on: 06/07/2022. Available online at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>, checked on 11/28/2023.
- OECD (2023a): Central Government Spending (Indicator), checked on 3/21/2023.
- OECD (2023b): Evaluation Criteria. Available online at <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>, checked on 10/6/2023.
- OECD (2023c): General Government Deficit (Indicator), checked on 2/21/2023.
- OECD (2023d): OECD Digital Government Index | Society Indicators. Available online at <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/58>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Office of the Auditor General of Canada (2023a): Office of the Auditor General of Canada. Available online at https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/english/admin_e_41.html, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Office of the Auditor General of Canada (2023b): What to Expect - An Auditee's Guide to the Performance Audit Process. Available online at https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_30862.html, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Office of the Parliamentary Budget Officer (2023): Home - Parliamentary Budget Officer. Available online at <https://www.pbo-dpb.ca/en>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) (2014): OECD Journal on Budgeting. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) (2018): OECD Best Practices for Performance Budgeting. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Parlament Österreich (2023a): Das österreichische Bundesbudget. Available online at <https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/budgetvisualisierung/index.html>, updated on 1/19/2023, checked on 5/3/2023.
- Parlament Österreich (2023b): Wirkungsorientierung. Available online at <https://www.parlament.gv.at/fachinfos/budgetdienst/wirkungsorientierung>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

- Parlamentsdirektion (2022): UG 41-Mobilität. Entwurf zum Bundesfinanzrahmengesetz 2023-2026. Available online at https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/untergliederungsanalysen/BD_-_UG_41-Mobilitaet_BVA-E_2023.pdf, checked on 5/3/2023.
- Parliament of Canada (2015): The Parliamentary Financial Cycle. Available online at https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201541E#a6.3, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Parliament of Canada (2023): The Parliamentary Financial Cycle. Absatz 7.3. Available online at https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201541E#a7.3, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Parliament.com (Ed.) (2023): Geschiedenis begrotingsverantwoording. Available online at https://www.parlement.com/id/vkc7g9lppmu9/geschiedenis_begrotingsverantwoording/, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.
- Polzer, Tobias (2018): Budgetreformen.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) (11/27/2019): Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019.
- Privy Council (2023a): Performance Pay. Available online at <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/performance-pay.html>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Privy Council (2023b): Results for the 2018-19 Performance Cycle. Available online at <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/performance-pay/2018-2019.html>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- Proeller, Isabelle; Krause, Tobias (2023): New Public Management (NPM). In : Gabler Wirtschaftslexikon. Available online at <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/new-public-management-npm-38664>, checked on 5/16/2023.
- Quast, Jan; Schwerin, Anke (2015): Bessere Planung und Steuerung im doppelhaushalt. Hamburger Haushaltsmodernisierung als Vorbild der Länderebene, innovative Verwaltung. Heft 4, p. 12. Available online at http://www.fachtagung-hamburg.de/files/fachtagung-hamburg/bilder_web/Download/iV4-15_HH-Finzen.pdf, checked on 5/9/2023.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2006): Die Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung (NSI) müssen neu ausgerichtet und optimiert werden: Pressemitteilungen : Rechnungshof Baden-Württemberg. Available online at

<https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/informationen/presse/272725.html>, updated on 5/9/2023, checked on 5/9/2023.

Rechnungshof Baden-Württemberg (2007): Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung. Az.: IV - 2000 W 20 - 04.70, p. 20. Available online at <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/PAP0503B%C4VOL.pdf>, checked on 5/9/2023.

Rechtsinformationssystem des Bundes (2023a): Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundeshaushaltsgesetz 2013. Fassung vom 30.03.2023. (1). Available online at <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006632>, updated on 3/30/2023, checked on 3/30/2023.

Rechtsinformationssystem des Bundes (2023b): RIS - Wirkungscontrollingverordnung - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 30.03.2023. Available online at <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007397>, updated on 3/30/2023, checked on 3/30/2023.

Rijksacademie voor Financiën (2023): Monitoring, bijsturen en ex post evaluatie. Available online at <https://rijksacademie.studytube.nl/classroom-trainings/138005>, updated on 5/2/2023, checked on 5/3/2023.

Rijksoverheid (2023a): Prinsjesdag voor media 2022. Available online at <https://www.rijksoverheid.nl/persinformatie-ministerie-van-financien/prinsjesdag>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Rijksoverheid (2023b): Toolbox Beleidsevaluaties. Available online at <https://www.toolbox-beleidsevaluaties.nl/>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Riphahn, Regina T. (2022): Wir wissen in Deutschland vieles nicht, was wir wissen sollten, Interview. In *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (1), pp. 38–48. Available online at <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/pwp-2022-0008/html>.

Robinson, Marc; Brumby, James (2005): Does Performance Budgeting Work?: An Analytical Review of the Empirical Literature, IMF Working Paper WP/05/210.

Robinson, Marc; Last, Duncan (2009): A Basic Model of Performance-Based Budgeting, IMF Technical Notes and Manuals. Washington: International Monetary Fund.

RTL Nieuws (2022): Prinsjesdag: dit zijn de belangrijkste kabinetsmaatregelen op een rij. Available online at <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5334446/prinsjesdag-dit-zijn-de-belangrijkste-maatregelen-uit-de>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

Rubin, Robert S. (2002): Will the real SMART goals please stand up. In *The Industrial-Organizational Psychologist* 39 (4), pp. 26–27.

- Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2021 (2021). Available online at <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fb83f3697e402d5073ee6f8100141668f305d24d/pdf>, checked on 5/3/2023.
- Sapala, Magdalena (2018): Performance budgeting: a means to improve EU spending: In-depth Analysis, European Parliamentary Research Service, PE 608.724.
- Schäfer, Karl Heinrich (2011): Neue Verwaltungssteuerung und Budgetsteuerung in Hessen, 5, 6. Available online at <https://www.eurorai.org/public/Attachment/2020/7/BadHomburg-PrsentationSCHFER.pdf>, checked on 5/9/2023.
- Schick, Allen (2003): The Performing State. In *OECD Journal on Budgeting* 3 (2), pp. 71–103. DOI: 10.1787/budget-v3-art10-en.
- Schick, Allen (2014): The metamorphoses of performance budgeting. In *OECD Journal on Budgeting* 13 (2), pp. 49–79. DOI: 10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8.
- Shahin, Arash; Mahbod, M. Ali (2007): Prioritization of key performance indicators. In *International Journal of Productivity and Performance Management* 56 (3), pp. 226–240. DOI: 10.1108/17410400710731437.
- SNHG (2020): Digitalstrategie für Hamburg. §8 Evaluation. Available online at https://join.rz.tuhh.de/static/dokumente/aussen/hh_2020_Digitalstrategie.pdf, checked on 5/9/2023.
- Spending Review 2021. Priority outcomes and metrics. Available online at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1029277/Supplementary_Document_on_Outcomes_Metrics.pdf, checked on 5/2/2023.
- Statista Research Department (Ed.) (2023): Wie sehr vertrauen Sie der deutschen Regierung? Available online at <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153823/umfrage/allgemeines-vertrauen-in-die-deutsche-regierung/>.
- Statistisches Bundesamt (Ed.) (2022a): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung. Statistisches Bundesamt. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Ed.) (2022b): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Ed.) (2023a): Evaluierung. Statistisches Bundesamt. Available online at https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Evaluierung/_inhalt.html, checked on 11/21/2023.
- Statistisches Bundesamt (Ed.) (2023b): Vorstellung der Evaluierung - Statistisches Bundesamt. Statistisches Bundesamt. Available online at

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Evaluierung/thema.html>, checked on 5/24/2023.

Thöne, Michael (Ed.) (2019): Evaluierung von Steuervergünstigungen. Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden, checked on 5/22/2023.

Treasury, H. M. (2021): Autumn Budget and Spending Rviews 2021. A Strong Economy for the British people. Available online at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1043688/Budget_AB2021_Print.pdf, checked on 5/2/2023.

Treasury Board of Canada (2023a): Policy on Results. Available online at <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>, updated on 4/27/2023, checked on 4/27/2023.

Treasury Board of Canada (2023b): Supporting Effective Evaluations: A Guide to Developing Performance Measurement Strategies - Canada.ca. Available online at <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-developing-performance-measurement-strategies.html>, updated on 5/1/2023, checked on 5/2/2023.

Treasury Board of Canada (2023c): Policy on Results. Available online at <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.

Treasury Board of Canada (2023d): Treasury Board of Canada Secretariat. Available online at <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.

Tretbar, Christian (2023): Vertrauensverlust in den Staat. Die Silvesterkrawalle werden zur Bewährungsprobe. In *Tagesspiegel*, 1/4/2023. Available online at <https://www.tagesspiegel.de/meinung/vertrauensverlust-in-den-staat-umgang-mit-silvesterkrawallen-kann-trend-verstarken-9125356.html>, checked on 5/19/2023.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1993): Vergaderjaar 1992-1993.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023): Accountability Day. Available online at <https://www.houseofrepresentatives.nl/accountability-day>, updated on 5/3/2023, checked on 5/3/2023.

UK Government (2019a): Department for International Development single departmental plan. Available online at <https://www.gov.uk/government/publications/department-for-international-development-single-departmental-plan/department-for-international-development-single-departmental-plan--2>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.

- UK Government (2019b): The Online System for Central Accounting and Reporting (OSCAR) Tool. Available online at <https://www.gov.uk/government/collections/the-online-system-for-central-accounting-and-reporting-oscar-tool>, updated on 7/1/2019, checked on 5/2/2023.
- UK Government (2022): Finance Bill 2022-23. Available online at <https://www.gov.uk/government/collections/finance-bill-2022-23>, updated on 7/20/2022, checked on 5/2/2023.
- UK Government (Ed.) (2023a): Spring Budget 2023. UK Government. Available online at <https://www.gov.uk/government/publications/spring-budget-2023>, checked on 5/26/2023.
- UK Government (2023b): DfT Outcome Delivery Plan: 2021 to 2022. Available online at <https://www.gov.uk/government/publications/department-for-transport-outcome-delivery-plan/dft-outcome-delivery-plan-2021-to-2022>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- UK Government (2023c): Greening Government Commitments 2021 to 2025. Available online at <https://www.gov.uk/government/publications/greening-government-commitments-2021-to-2025/greening-government-commitments-2021-to-2025>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- UK Government (2023d): The government's planning and performance framework. Available online at <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- UK Government (2023e): The Green Book (2022). Available online at <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2020>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.
- van Nispen, Franz; Posseth, Johan (2009): Performance Informed Budgeting in Europe: The Ends Justify the Means, Don't They?, EUI Working Papers, RSCAS 2009/39. Available online at <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/12176>.
- Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (2019): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer (Springer eBook Collection).
- Wagner, Kristin; Quast, Jan; Brixner, Helge C.; Hilgers, Dennis (2017): Das parlamentarische Berichtswesen im doppelten Produkthaushalt. In *VM* 23 (3), pp. 145–153. DOI: 10.5771/0947-9856-2017-3-145.

Wettenbank (2022): Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. Available online at <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27>, updated on 5/2/2023, checked on 5/2/2023.

Wirkungsmonitoring (2021). Available online at <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/index.html>, updated on 10/18/2022, checked on 5/3/2023.

World Bank (2016): Toward Next-Generation Performance Budgeting. Available online at <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ceb78638-dc0d-5ccf-aec4-dc460a8329f3/content>, checked on 5/8/2023.

12 Anlagen

12.1 Zentrales Dokument

Die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung des Bundes: Ziele, Begriffe, Elemente und Entwicklungsperspektive

Erstellt im Rahmen des Forschungsvorhabens „Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“

Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Zentrale Begriffe.....	2
3. Bausteine für eine funktionsfähige zwoH.....	4
4. Wichtige Grundpfeiler der Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt.....	5
5. Entwicklungsperspektive.....	6
6. Informationsquellen.....	7
7. Literaturverzeichnis.....	7

1. Einleitung

„Tragen die eingesetzten Haushaltsmittel wirksam dazu bei, die mit dem jeweiligen Programm verfolgten Ziele zu erreichen?“ – mit dieser Frage lässt sich letztlich das zentrale Anliegen einer „ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“ (zwoH) beschreiben. So selbstverständlich diese Leitfrage für die Haushaltspolitik erscheint, so wenig wird sie manchmal beachtet. Im politischen Diskurs wird das Engagement für eine Aufgabe nicht selten eher danach beurteilt, wieviel Geld eingesetzt wird („Input-Betrachtung“). „Ergebnis- statt Inputorientierung“, diese Kurzformel beschreibt stattdessen die Grundidee der zwoH.

Diese ergebnisorientierte Herangehensweise ergibt sich unmittelbar aus der Verantwortung von Politik und Verwaltung in der Demokratie: Öffentliche Haushaltsmittel, die von der Gemeinschaft der Steuerzahlenden aufgebracht werden, sind nachweislich so einzusetzen, dass sie die demokratisch vereinbarten Ziele der Politik tatsächlich auch erreichen. Neben dieser Legitimierungsfunktion geht es bei der Ziel- und Wirkungsorientierung zudem um die Ermöglichung von Lernprozessen. Ziel- und wirkungsorientierte Betrachtungen können beständige Verbesserungen von Programmdesigns und Budgetallokationen anstoßen (im Sinne des „continuous improvements“). Für Programmverantwortliche ist die zwoH daher mit einer Aufwertung der eigenen Rolle vom „Mittelverwaltenden“ zum/r stärker gestaltenden „Programmmanager:in“ verbunden.

Vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Bedeutung der zwoH hat dieses Leitdokument die Absicht, mit der folgenden Struktur ein gemeinsames Verständnis für die zwoH in der Bundesverwaltung zu fördern:

- Es informiert über die Grundbegriffe der zwoH (Kapitel 2).
- Es beschreibt allgemein die Elemente eines auf Ziel- und Wirkungsorientierung ausgegerichteten Gesamtsystems (Kapitel 3).
- Es zeigt auf, inwieweit das Haushaltssystem des Bundes bereits heute durch Regeln und Instrumente der zwoH gekennzeichnet ist und wie sich diese Prägung in den letzten Jahren fortentwickelt hat (Kapitel 4).
- Es beschreibt die zwoH als beständigen weiteren Entwicklungsprozess, dem auch der Bundeshaushalt unterworfen ist, und der ein gemeinsames Verständnis und einen Grundkonsens aller am Haushaltsprozess beteiligten Akteure erfordert (Kapitel 5).

2. Zentrale Begriffe

Ausgehend von ersten Vorläufern auf der Ebene der US-Kommunen zu Beginn des 20. Jahrhunderts haben sich ziel- und wirkungsorientierte Ansätze zur Budgetsteuerung bis heute international weit verbreitet. In der EU haben insbesondere der Maastrichter Prozess und die europäisch vereinbarten Budgetregeln wichtige Anstöße zur Etablierung von zwoH-Systemen gegeben.

Unter einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung werden Prozeduren und Institutionen verstanden, die eine Verbindung zwischen den bereitgestellten Haushaltsmitteln und ihren Wirkungen herstellen, indem formalisierte Performance-Informationen in die Entscheidungen über die Budgetallokation einfließen (Robinson and Brumby 2005, p. 5). Damit wird das Engagement der Politik für ein bestimmtes Feld nicht mehr länger primär an dem zugewiesenen Geldbetrag bemessen, sondern an den (möglichst nachweisbaren) Wirkungen, die mit diesem Budget verbunden sind. Ein wesentliches Merkmal der Ziel- und Wirkungsorientierung ist außerdem, Haushalte stärker im Hinblick auf Politikziele zu betrachten und die auf das gleiche Ziel gerichteten Haushaltstitel gemeinsam als „Programme“ zu bewerten und dabei auch das Silodenken der separaten Ressorts zu überwinden. Der Begriff der „wirkungsorientierten Haushaltsführung“ stellt darauf ab, dass die Haushaltsmittel eine kausale Kette von Wirkungen in eine gewünschte Richtung auslösen sollen. Der vollständige Begriff der „ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“ betont zudem, dass Wirkungen immer mit dem Maßstab der politisch vereinbarten Ziele zu beurteilen sind. Damit ist die zwoH kein technokratisches Konzept, sondern an zentraler Stelle rückgebunden zu den demokratisch legitimierten politischen Entscheidungen.

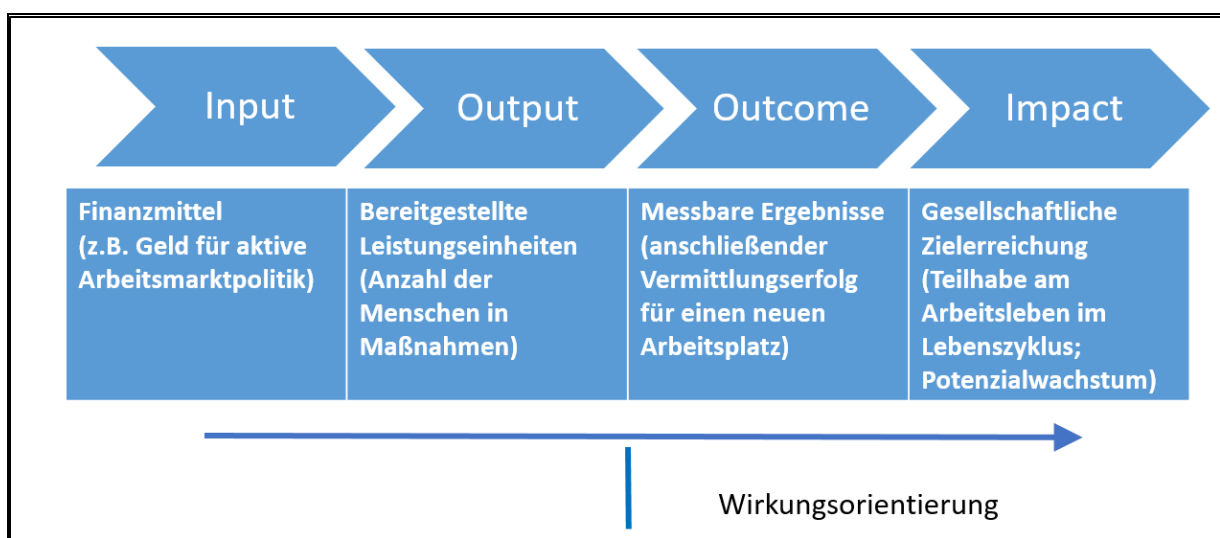
Im Hinblick auf die von der Input- zur Ergebnisorientierung abzielende Grundintention der zwoH sind die folgenden vier Begriffe für das genauere Verständnis essenziell:

- Input: Beschreibt die für ein Programm oder ein Politikfeld eingesetzten finanziellen Ressourcen. Beispiel: Die Haushaltsmittel für ein arbeitsmarktpolitisches Qualifizierungsprogramm zur Förderung der Beschäftigungsperspektive von Langzeitarbeitslosen.
- Output: Steht für die im Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung bereitgestellten Leistungseinheiten. Beispiel: Die durch das Arbeitsmarktprogramm finanzierten Personen-Seminartage.
- Outcome: Stellt ab auf die mit der öffentlich finanzierten Leistung erzielten unmittelbaren Wirkungen für die direkten Adressat:innen. Beispiel: Die Häufigkeit der

Aufnahme einer Beschäftigung für Teilnehmer:innen der Maßnahme („Effektgruppe“) im Vergleich zu einer ähnlichen Gruppe von Langzeitarbeitslosen, die nicht an der Maßnahme teilgenommen hat („Kontrollgruppe“).

- **Impact:** Betont die Wirkungen, die einerseits längerfristiger Natur sind und zudem über die unmittelbar vom Programm adressierten Gruppen hinausgehen. Beispiel: Ein positiver Einfluss des Arbeitsmarktprogramms auf die langfristige Erwerbsbiografie der Teilnehmer:innen und dadurch sich ergebende gesamtgesellschaftliche Folgen (Potenzialwachstum, Einkommens- und Vermögensverteilung, Finanzierungssituation der Sozialversicherungen).

Abbildung 1: Wirkungsorientierung von den Inputs zu den Ergebnissen am Beispiel Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Adaptiert von Freie und Hansestadt Hamburg (2021).

Ein Budgetsystem, dass in der Steuerung auf der in Abbildung 1 dargestellten Skala von links nach rechts fortschreitet, entwickelt sich zunehmend in Richtung Ziel- und Wirkungsorientierung. Für eine echte Ziel- und Wirkungsorientierung muss allerdings die Grenze zwischen „Output-“ und „Outcome“-Orientierung überschritten werden, weil erst mit den „Outcomes“ die Wirkungen öffentlicher Leistungserstellung in den Blick geraten.

Auch wenn eine Entwicklung von der Input- zur Output-Orientierung noch nicht die Schwelle zur Ziel- und Wirkungsorientierung überschreitet, stellt diese dennoch bereits einen wichtigen Zwischenschritt dar. Durch die Gegenüberstellung von Input (Geldmittel) und Output (öffentliche Leistungserstellung) werden bereits Effizienzbetrachtungen möglich, auch wenn dadurch noch keine Aussagen zur Effektivität eines Programms getroffen werden können.

Box: „Effizienz“ versus „Effektivität“ in der zweiH.

„Effizienz“: Mit der gemeinsamen Betrachtung von Inputs und Outputs kann die „Kosteneffizienz“ in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen beurteilt werden (im Beispiel einer arbeitsmarktpolitischen Fortbildung: welche Kosten entstehen pro Teilnehmer-Seminar-Tag?). Eine solche Effizienzbetrachtung stellt ab auf das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und

bereitgestellten öffentlichen Leistungen. Durch Vergleiche zwischen Programmen lassen sich so Hinweise auf Effizienzreserven finden.

„Effektivität“: Das Manko einer auf Inputs und Outputs beschränkten Betrachtung ist, dass diese alleine keine Aussagen zur „Effektivität“ einer Maßnahme möglich macht (im Beispiel: verbessert die Teilnahme am Seminar die Beschäftigungschancen?). Erst der Einbezug von Outcome-Betrachtungen erfüllt den eigentlichen Zweck der zwoH, die Verbindung zwischen Mitteleinsatz und intendierter Zielerreichung zu überprüfen.

3. Bausteine für eine funktionsfähige zwoH

Damit Haushaltsentscheidungen tatsächlich im Hinblick auf Ziele und Wirkungen der Politik erfolgen, sollten folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

Gemeinsames Grundverständnis: Alle maßgeblichen Akteure von Politik über Verwaltung bis hin zu Medien und allgemeiner Öffentlichkeit sollten ein Grundverständnis über die Begriffe und Grundidee der zwoH teilen und verstehen. Es sollte ein Grundkonsens darüber bestehen, warum diese Perspektive für die demokratische Akzeptanz haushaltspolitischer Entscheidungen wichtig ist.

Klarheit über Ziele der Politik: Am Beginn der zwoH muss die Klärung der Ziele stehen, die mit öffentlich finanzierten Programmen verfolgt werden. Nur mit klaren Zielvorgaben ist überhaupt eine Erfolgsüberprüfung konzeptionell denkbar. Diese Zieldefinition ist dabei eine genuine Verantwortung der Politik. Bei der Zielformulierung ist auf die Überprüfbarkeit der Zielerreichung zu achten.

Indikatorik: Jede Wirkungsmessung erfordert geeignete Indikatoren. Konzeptionell sollten diese in einer klaren Beziehung zu den politisch definierten Politikzielen stehen und dabei möglichst „Outcomes“ oder sogar den „Impact“, mindestens aber den „Output“ (vgl. Abbildung 1) von Programmen messen. Auch sollten sie zuverlässig und zeitnah quantifizierbar sein. Außerdem sollte eine erkennbare Kausalität zwischen dem Politikprogramm und der Indikatorveränderung existieren (Literaturhinweis auf Leitfaden Indikatorik).

Datenverfügbarkeit und Digitalisierung: Die zeitnahe Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Daten zu geringen Kosten ist eine weitere wichtige Bedingung für die zwoH. Diese Verfügbarkeit gewährleistet, dass konzeptionell geeignete Indikatoren auch quantifiziert und damit genutzt werden können. Digitale, integrierte und leicht zugängliche Informationssysteme senken für alle Beteiligten in Exekutive und Legislative die Kosten. Wünschenswert ist auch ein leichter und zeitnaher Zugang zu Daten über die laufende Haushaltspolitik. Dieses Erfordernis guter Haushaltsdaten schließt eine zuverlässige Informationslage zu den vollen Kosten öffentlicher Aktivitäten idealer Weise inklusive Kapitalverzehr ein.

Evaluationskultur: Regelmäßige, ergebnisoffene und methodisch zuverlässige Evaluationen sind ein unverzichtbarer Bestandteil eines zwoH-Systems. Zweck einer Evaluation ist es, den Nutzen einer Maßnahme zu bewerten. Dabei ist zu überprüfen, inwieweit die von einer Politikmaßnahme intendierten Wirkungen tatsächlich nachweisbar sind und ob es möglicherweise zu nicht beabsichtigten Folgen gekommen ist. Zu einer ausgeprägten Evaluationskultur gehören die Ergebnisoffenheit und die Bereitschaft, aus positiven und negativen Erkenntnissen

Konsequenzen für die zukünftige Mittelverwendung zu ziehen (vgl. Anlage 12.2: Evaluationsleitfaden).

Flexibilität in der Mittelverwendung: Lerneffekte können umso leichter zur zeitnahen Anpassung in der Haushaltsführung beitragen, wenn ein Mindestmaß an Flexibilität besteht.

Aus- und Fortbildung: Die Basis für den notwendigen breiten Konsens wird auch in der Aus- und Fortbildung in der Verwaltung gelegt und verbreitert. Ausbildungsprogramme sollten zwoH-Know-how vermitteln. Mit einem guten Verständnis wächst die Identifikation.

Anreize: Ein wichtiger Anreiz für die Etablierung und Weiterentwicklung der zwoH ist das Motiv, verantwortlich und zielorientiert mit öffentlichen Mitteln umzugehen. Darüber hinaus können institutionelle oder individuelle Anreize das ziel- und wirkungsorientierte Denken unterstützen. Institutionelle Anreize ergeben sich, wenn etwa Haushaltsmittel stärker in Felder gelenkt werden, für die Wirkungen mit einer hohen Zielerreichung nachgewiesen werden können. Individuelle Anreize entstehen, wenn sich ein professioneller Umgang mit zwoH-Instrumenten positiv auf Leistungsbeurteilungen und Karriereverläufe in der Verwaltung auswirkt.

Für all diese Elemente gilt, dass sie sich wechselseitig verstärken. Beispielsweise ermöglichen frühzeitig und konzeptionell gut gewählte Wirkungsindikatoren aussagekräftige Evaluationen. Außerdem wird der Grundkonsens über die Bedeutung der zwoH gefördert, wenn Aus- und Weiterbildung die Vertrautheit mit der Materie fördern.

4. Wichtige Grundpfeiler der Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt

Der Bund hat seit den 2010er-Jahren die Ziel- und Wirkungsorientierung seiner Haushaltsführung durch eine Reihe wichtiger Veränderungen und Innovationen kontinuierlich fortentwickelt und gestärkt. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass die Bundesrepublik in OECD-Vergleichen zum Entwicklungsstand der Wirkungsorientierung auf der zentralen Ebene inzwischen im mittleren Drittel eingeordnet wird und sich damit im Vergleich zu 2011 deutlich nach vorne gearbeitet hat (OECD 2017b, p. 127). Wichtige Grundpfeiler der Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts sind die folgenden:

Politischer Grundkonsens: Die Abkehr von einer primär inputbezogenen Haushaltsbetrachtung in Richtung der zwoH genießt in Deutschland heute eine übergreifende Unterstützung der demokratischen Parteien. Die letzten drei Koalitionsverträge der Jahre 2013, 2018 und 2021 haben sich mit ihren unterschiedlichen Partei-Konstellationen allesamt explizit zur Wirkungsorientierung und ihrer Fortentwicklung bekannt. Dies dokumentiert deutlich einen parteiübergreifenden Konsens, dass der Weg in Richtung Ziel- und Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts unumkehrbar ist.

Top-Down-Verfahren: Seit dem Jahr 2012 kommt für die interne Haushaltsaufstellung das sogenannte Top-Down-Verfahren zur Anwendung. In diesem Verfahren erhalten die Ministerien eine große Eigenverantwortung zur Schwerpunktsetzung im Rahmen der vereinbarten Ausgabeplanung. Diese Art der Flexibilität ist eine notwendige Voraussetzung für eine Steuerung des Mitteleinsatzes im Hinblick auf die Zielerreichung der jeweiligen Programme.

Neugliederung der Einzelpläne im Bundeshaushalt: Ebenfalls beginnend im Jahr 2012 sind die Ministerien aufgefordert, in den Vorworten der Einzelpläne und in den Vorbemerkungen

der Fachkapitel die mit dem Mitteleinsatz verbundenen Ziele zu nennen und darzulegen, wie der Mitteleinsatz die Zielerreichung fördert.

Evaluationen: Erfolgskontrollen sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes gesetzlich verpflichtend. Gemäß § 7 Abs. 2 BHO sind „für alle finanzwirksamen Maßnahmen [...] angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ durchzuführen. Diese Regel ist somit bereits seit langem ein wichtiger Grundpfeiler der zwoH im Bundeshaushalt, der durch etliche weitere Vorgaben in den letzten Jahren weiter verstärkt worden ist. In den Subventionspolitischen Leitlinien (Bundesministerium der Finanzen 2021, p. 21) wurde die Verpflichtung festgeschrieben, alle Subventionen in der Verantwortung des Bundes „grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz“ zu evaluieren. Zwei Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ haben 2013 und 2019 weitere maßgebliche Vorgaben zur Durchführung von Evaluationen für Regelungsvorhaben des Bundes gemacht (Statistisches Bundesamt 2022a, Anhänge I und II).

Spending Reviews: Bei den seit 2015 erfolgenden Spending Reviews handelt es sich um ressortübergreifende themenbezogene Haushaltsanalysen, die ausdrücklich auf die ziel- und wirkungsorientierte Betrachtung ausgerichtet sind. Diese Analysen untersuchen bestehende Maßnahmen, Fördervorhaben und -programme, gesetzliche Leistungen oder auch Querschnittsaufgaben der Verwaltung im Hinblick auf die Klarheit der Zieldefinition, die Zielerreichung und deren Effizienz.

Weitere übergreifende Wirkungsanalysen: Neben den Spending Reviews haben sich weitere Berichtskreise mit einer ausdrücklichen Wirkungsperspektive entwickelt. Zu nennen sind hier beispielsweise die Wirkungsberichte des Klima- und Transformationsfonds und die seit 2022 erscheinenden jährlichen „Wirkungsberichte für Grüne Bundeswertpapiere“. Den Emissionen Grüner Bundeswertpapiere werden als grün anerkannte Ausgaben des Bundes zugeordnet. Die Wirkungsberichte geben anhand einer Vielzahl von Indikatoren Auskunft zum Beitrag der als grün anerkannten Ausgaben zum Umwelt-, Natur- und Klimaschutz (Bundesministerium der Finanzen 2023e).

5. Entwicklungsperspektive

Auch die Erfahrungen von Industriestaaten, die Vorreiter der zwoH sind, zeigen, dass die Stärkung der Ziel- und Wirkungsorientierung in den öffentlichen Haushalten als dauerhafter Prozess verstanden werden muss. Auch für den Bundeshaushalt wird sich die zwoH in den kommenden Jahren weiterentwickeln.

Ein wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesfinanzministeriums hat Ende 2023 Empfehlungen für vielfältige weitere Schritte abgegeben (Literaturhinweis Gutachten).

Jenseits dieser organisatorischen und institutionellen Reformen ist die Fortentwicklung von einem Mentalitätswandel abhängig, bei dem sich haushaltspolitisches Denken aller Beteiligten von Politik über Verwaltung bis hin zur Öffentlichkeit immer stärker an den gewünschten Wirkungen der Politik ausrichtet.

6. Informationsquellen

Der folgende Aufsatz gibt kompakt zur Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt zum damaligen Zeitpunkt Auskunft: BMF-Monatsbericht September 2017. Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt – mehr als Spending Reviews (Bundesministerium der Finanzen 2017).

Der folgende Leitfaden informiert über die Rolle und Durchführung von Evaluationen im Kontext der zwoH: Deloitte/ZEW-Leitfaden Evaluationen (vgl. Anlage 12.2).

Der folgende Leitfaden beschreibt konzeptionelle Grundlagen, Vorgehensweise und Beispiele für die Auswahl geeigneter Wirkungsindikatoren für die zwoH: Deloitte/ZEW-Leitfaden Indikatoren (vgl. Anlage 12.3). Zudem wird für die Durchführung von Evaluationen auf eine Arbeitshilfe des Statistischen Bundesamtes verwiesen (Statistisches Bundesamt 2022a). Auch wenn diese Arbeitshilfe primär in Bezug auf Evaluierungen des Erfüllungsaufwands von Gesetzen und Verordnungen abstellt, bietet sie für die Evaluierung von Förderprogrammen wertvolle Hinweise.

7. Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2017): BMF-Monatsbericht September 2017. Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt – mehr als Spending Reviews. Bundesministerium der Finanzen. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/09/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Wirkungsorientierung-im-Bundeshaushalt-mehr-als-Spending-Reviews.html>, zuletzt geprüft am 19.05.2023.

Bundesministerium der Finanzen (2023): Wirkungsbericht Grüne Bundeswertpapiere 2021.

Freie und Hansestadt Hamburg (2021): Doppik weiter denken, mehr Budgetierung wagen, Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH), Drucksache 22/3643. Hamburg.

OECD (2017): Governance at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing.

Robinson, Marc; Brumby, James (2005): Does Performance Budgeting Work?: An Analytical Review of the Empirical Literature, IMF Working Paper WP/05/210.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2022): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung. Statistisches Bundesamt. Berlin.

12.2 Evaluationsleitfaden

Evaluationsleitfaden

Erstellt im Rahmen des Forschungsvorhabens „Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“¹¹

Inhalt

1. Die Rolle der Evaluation in der Haushaltspolitik des Bundes.....	1
2. Das Leitprinzip Ergebnisoffenheit.....	2
3. Zentrale Dokumente und Anleitungen.....	3
4. Wann wird evaluiert?.....	4
5. Wer evaluiert?.....	5
6. Evaluationsprinzipien.....	6
7. Evaluationskriterien.....	7
8. Ablauf einer Evaluation.....	9
9. Daten und Methoden.....	12
10. Ressourcen, Qualitätssicherung und Veröffentlichung.....	13
11. Wo erhalte ich fachliche Unterstützung?.....	13
12. Literaturverzeichnis.....	13

1. Die Rolle der Evaluation in der Haushaltspolitik des Bundes

Eine Erfolgskontrolle ist für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes gesetzlich verpflichtend. Gemäß § 7 Abs. 2 BHO sind „für alle finanzwirksamen Maßnahmen [...] angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ durchzuführen. Auch wenn somit die Methodik, der Aufwand und die Häufigkeit von Erfolgsüberprüfungen variieren können, steht das „ob“ einer solchen Analyse gesetzlich grundsätzlich außer Frage. International haben sich alle OECD-Mitgliedstaaten auf Empfehlungen verständigt, Evaluationen systematisch in ihre politischen Entscheidungsprozesse zu integrieren und auf eine beständige qualitative Fortentwicklung und eine hohe Integrität und Unabhängigkeit von Evaluationen hinzuarbeiten (OECD 2022).

Der Begriff der „Evaluation“ bezeichnet in der Kurzformel eine strukturierte Erfolgsüberprüfung. Nach dem Verständnis der Gesellschaft für Evaluation beschreibt der Begriff der „Evaluation“ die systematische Untersuchung eines Evaluationsgegenstands im Hinblick auf dessen Nutzen auf Basis empirischer Daten; eine Evaluation impliziert dabei die Existenz von Beurteilungskriterien, die sich auf den Zweck dieser Maßnahme beziehen (DeGEval 2016, p. 33).

Evaluationen können haushaltsfinanzierte Maßnahmen oder auch gesetzliche Regelungen ohne Haushaltsrelevanz betreffen. Evaluationen finanzieller Maßnahmen leisten über ihren

¹¹ Die Autor:innen danken Jürgen Faust, DEval, für hilfreiche Anregungen und Kommentare.

praxisorientierten Erkenntnisgewinn einen doppelten Beitrag für eine verantwortungsvolle und demokratisch legitimierte Haushaltspolitik.

- **Rechenschaftslegung:** Evaluationen dienen zum einen der Rechenschaftslegung, indem sie Parlamente und Öffentlichkeit über den Nutzen der eingesetzten Steuermittel informieren.
- **Lern- und Steuerungsfunktion:** Und sie erfüllen zum anderen eine Lern- und Steuerungsfunktion, indem sie Verbesserungspotenziale von öffentlich finanzierten Programmen identifizieren. Damit unterstützen diese Analysen nicht nur die politischen Entscheidungsträger, sondern auch die Programmverantwortlichen in der Steuerung und weisen ihnen eine noch stärker gestaltende Rolle zu.

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Bundeshaushalt noch stärker als bisher nach den Grundsätzen der *ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung* zu steuern. Die Grundidee der Ziel- und Wirkungsorientierung ist die Abkehr von einer rein „inputbezogenen“ Betrachtung des Haushalts („*wieviel Geld* wende ich für ein bestimmtes Politikfeld auf?“) in Richtung einer stärker ergebnisorientierten Betrachtung („*was erreiche ich* mit den eingesetzten Finanzmitteln im Hinblick auf meine Ziele?“). Evaluationen sind in diesem Kontext ein wesentliches Instrument auf dem Weg zu einer stärkeren Ziel- und Wirkungsorientierung, weil sie die Wirkungskanäle von haushaltsfinanzierten Programmen zu ihren beabsichtigten (oder auch unbeabsichtigten) Folgen beleuchten.

Vor diesem Hintergrund will dieser Leitfaden eine Hilfestellung bei der Fortentwicklung der Evaluation von aus dem Bundeshaushalt finanzierten Maßnahmen geben, indem er einen Überblick über Prinzipien und Design von Evaluationen gibt und dabei auch Hinweise auf zentrale weiterführende Dokumente liefert.

2. Das Leitprinzip Ergebnisoffenheit

Evaluationen sollen Lernprozesse ermöglichen. Dafür ist Ergebnisoffenheit unabdingbar. Ziel einer Evaluation darf es ausdrücklich nicht sein, bestimmte Annahmen zu den Wirkungskanälen und den Erfolgen eines Programms zu bestätigen. Vielmehr gilt es, mit möglichst großer Unvoreingenommenheit zu prüfen, welche Wirkungen unabhängig von den erhofften oder geplanten Effekten tatsächlich erzielt werden.

Ergebnisoffenheit ist für ein glaubwürdiges Evaluationssystem zentral und gleichzeitig eine Herausforderung. Die für ein Programm verantwortlichen Referate könnten die Sorge haben, dass ihnen eine unerwartet geringe Wirksamkeit angelastet wird. Auf der politischen Ebene besteht ein Interesse daran „erfolgreiche“ Programme vorweisen zu können.

Um trotz/wegen? dieser Anreize möglichst unvoreingenommene Evaluationen sicherzustellen, bedarf es neben institutionellen Vorkehrungen (siehe unten) auch einer sich fortentwickelnden Evaluations- und Lernkultur. Eine geringere als erwartete Zielerreichung von Programmen sollte ebenso wenig als Fehlleistungen der Programmverantwortlichen gewertet werden wie die evidenzgestützte Empfehlung, ein Programm mangels zu geringer Wirksamkeit zu beenden. Auch sollte eine Evaluation immer als eine Chance angesehen werden, ein bestehendes Programm zu verbessern und zu verstehen, welche Aspekte eine besonders gute Wirkung entfalten. Mögliche Fehlleistungen beginnen jedoch dann, wenn Lernprozesse

verweigert werden und keine substanzielle und ergebnisoffene Prüfung erfolgt oder vorliegende Hinweise auf Unzulänglichkeiten eines Programms ohne Konsequenzen bleiben.

3. Zentrale Dokumente und Anleitungen

Im Folgenden werden wichtige Anforderungen an Evaluationsprozesse zusammengefasst. Die folgenden Dokumente bieten weitere vertiefende Einblicke zu den Regeln, konzeptionellen Grundlagen und zur methodischen Vorgehensweise von Evaluationen.

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation, Standards für Evaluation, Erste Revision auf Basis der Fassung 2002 von 2016: (DeGEval 2016)

Die Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) verfügt über gut 200 institutionelle Mitglieder:innen aus Forschung, Beratung und öffentlicher Verwaltung. Sie verfolgt das Ziel der Professionalisierung, der Information und des Austausches zum Thema Evaluierung. Die DeGEval-Standards für Evaluation wollen eine Orientierung darüber geben, wie gute Evaluationen zu gestalten sind. Die aktuelle Fassung formuliert und beschreibt 25 Einzelstandards in den Untergruppen „Nützlichkeit“, „Durchführbarkeit“, „Fairness“ und „Genauigkeit“. Die Inhalte werden unten in Abschnitt 6 (Evaluationsprinzipien) kurz skizziert.

Subventionspolitische Leitlinien (Bundesministerium der Finanzen 2021, p. 12)

Die Bundesregierung hat mit den Subventionspolitischen Leitlinien Regeln formuliert, die für Subventionen in der Verantwortung des Bundes zu berücksichtigen sind. Dazu zählt die Verpflichtung, alle Subventionen „grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz“ zu evaluieren.

Beschlüsse Staatssekretärsausschuss 2013 und 2019

Zwei Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ haben maßgebliche Vorgaben zur Durchführung von Evaluationen für Regelungsvorhaben des Bundes gemacht. Der erste Beschluss vom 23. Januar 2013 (Statistisches Bundesamt 2022a, Anhang I) formuliert Evaluationskriterien, klärt Zuständigkeiten, zeitliche Vorgaben und allgemeine Anforderungen an Evaluationsberichte. Bedeutsam sind zudem die im Beschluss verankerten Schwellenwerte für die Evaluationspflicht. Demnach sind Regelungsvorhaben immer dann zu evaluieren, wenn sie einen Erfüllungsaufwand von 1 Mio. Euro für Bürger:innen, Wirtschaft oder Verwaltung überschreiten oder wenn sie gewichtige Vorhaben sind oder Vorhaben mit großen Haushaltsausgaben. Auch wenn die Evaluationspflicht somit am Erfüllungsaufwand konkretisiert wurde, ergibt sich eine indirekte Brücke zum Haushaltsvolumen, weil das Volumen des Haushalts in aller Regel auch mit dem Verwaltungsaufwand auf Seiten der öffentlichen Verwaltung korreliert.

Der zweite Beschluss vom 26. November 2019 (Statistisches Bundesamt 2022a, Anhang II) präzisiert die Anforderungen an neue Regelungsvorhaben. So sind etwa bereits in der Begründung eines neuen Regelungsvorhabens nicht nur das Ziel, sondern auch die Kriterien zu benennen, mit deren Hilfe der Erfolg später evaluiert werden soll. Diese Vorschrift schafft wichtige konzeptionelle Grundlagen für die Durchführbarkeit einer späteren Erfolgskontrolle. Außerdem stellt dieser Beschluss Vorgaben zur Qualitätssicherung und Veröffentlichung von Evaluationen auf.

Arbeitshilfe Bundeskanzleramt und Destatis zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung 2022 (Statistisches Bundesamt 2022a)

Diese Arbeitshilfe ist ein für die konkrete Evaluationspraxis nutzbarer prägnanter Leitfaden, der alle Stufen einer Evaluation von der Planung über die Durchführung, Veröffentlichung und den Umgang mit den Ergebnissen beschreibt und vielfältige nützliche Anregungen gibt. Für die Durchführungsphase unterscheidet die Arbeitshilfe zwischen der internen und externen Evaluation und beschreibt für letztere die bei einer Fremdvergabe erforderlichen Schritte. Der Leitfaden informiert über methodische Ansätze etwa für Interviews und Umfragen und über den typischen Aufbau eines Evaluationsberichts, der den Grundsätzen der Transparenz genügt.

Leitlinien des BMZ zur Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit (BMZ 2021)

Weil die Entwicklungszusammenarbeit stark durch die internationale Zusammenarbeit und damit durch internationale Evaluationstrends gekennzeichnet ist, verfügt das BMZ über ein vergleichsweise weit entwickeltes Evaluationssystem und mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) über ein eigenes auf die unabhängige und wissenschaftsbasierte Evaluation spezialisiertes Institut. Die BMZ-Leitlinien beziehen sich zwar spezifisch auf die Evaluation von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit, sie bieten dabei aber auch für andere Fachressorts relevante Erkenntnisse. In ihren allgemeingültigen Teilen beschreiben die Leitlinien Prinzipien für gute Evaluationen und benennen zu berücksichtigende Kriterien (siehe dazu unten Abschnitt 7). Außerdem werden Anforderungen an die Institutionen und Prozesse von Evaluationen formuliert.

4. Wann wird evaluiert?

Staatlich finanzierte Programme können vor (Ex-ante-Evaluation), während (Ex-durante-Evaluation) oder nach dem Ende (Ex-post-Evaluation) der Programmlaufzeit auf ihre Wirkungen geprüft werden. Während Ex-ante-Evaluationen sich auf theoretische Vorüberlegungen, modellbasierte quantitative Simulationen oder empirische Resultate aus vergleichbaren, bereits realisierten Programmen beschränken müssen, können spätere Evaluationen Daten und Erfahrungen aus dem zu beurteilenden Programm selber heranziehen. Bei einem zeitlich begrenzten Programm (z. B. Krisenhilfen in der Pandemie) kann die Evaluation als echte Ex-post-Evaluation nach Programmabschluss erfolgen. Bei einem unbefristeten Programm (z. B. Einführung Bürgergeld) bezieht sich eine Evaluation auf die mit dem weiterhin laufenden Programm gemachten bisherigen Erfahrungen.

Der richtige Zeitpunkt einer Ex-ante-Evaluation ergibt sich aus ihrer Funktion: Eine Evaluation soll Hinweise für die Sinnhaftigkeit und das Design einer im politischen Prozess diskutierten Maßnahme liefern. Insofern muss sie vor oder während dieses Reflexions- und Entscheidungsprozesses erfolgen und die Einsichten sollten vorliegen, bevor eine Entscheidung über ein neues Programm oder eine Beendigung, Verlängerung und/oder Modifikation eines bestehenden Programms ansteht.

Der angemessene Zeitpunkt einer Ex-post- oder Ex-durante-Evaluation ist von der Art des Programms und den zu erwartenden Wirkungsverzögerungen abhängig. Ein Programm, das eine unmittelbare Wirkung erzielen will (z. B. Krisenhilfen zur Vermeidung von Insolvenzen in der

Pandemie), kann mit geringerem Abstand evaluiert werden als ein Programm, bei dem langfristige Wirkungen im Vordergrund des Interesses stehen (z. B. ein Programm mit Zielrichtung verbesserter Bildungserfolge). Zudem sollte der Zeitpunkt der Ex-post-Evaluation ebenso wie bei der Ex-ante-Evaluation im Kontext ihrer Funktion für Lern- und Entscheidungsprozesse festgelegt werden. Sie sollten rechtzeitig genug erfolgen, damit ihre Ergebnisse in anstehenden Entscheidungs- und Verbesserungsprozessen berücksichtigt werden können (DeGEval 2016, p. 9).

Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau (Statistisches Bundesamt 2022a, Anhang I) hält in Bezug auf die Evaluation von Regelungsvorhaben einen Abstand zur Einführung einer neuen Regulierung von „i. d. R. 3-5 Jahren“ für sachgerecht. Je nach Programmkontext und Fristigkeit der Betrachtung können aber auch kürzere oder längere Abstände sinnvoll sein. Bei umfangreichen dauerhaften Programmen sind zudem wiederholte Evaluationen sinnvoll, um die Zielerreichung im Zeitverlauf bewerten zu können.

5. Wer evaluiert?

Evaluationen können in verschiedenen Konstellationen durchgeführt werden, die mit unterschiedlichen Voraussetzungen für eine ergebnisoffene und neutrale Evaluation einhergehen:

- Bei der „Selbstevaluation“ führen die für ein Programm Verantwortlichen selbst die Evaluation durch. Bei einer „Fremdevaluation“ sind Evaluierende und Programmverantwortliche unterschiedliche Akteure.
- Die Fremdevaluation kann dabei durchaus eine „interne Evaluation“ sein, bei der die Evaluierenden derselben Organisation (z. B. demselben Ministerium angehören), aber organisatorisch von den Programmverantwortlichen getrennt sind (z. B. durch Zugehörigkeit zu einer zentralen Controlling-Instanz oder Evaluierungseinheit im gleichen Ministerium). Eine solche programmübergreifende Einheit sollte die Rolle eines Hüters und Organisators guter Evaluationen einnehmen.
- Bei einer „externen Evaluation“ kommen die Evaluierenden von außerhalb der Organisation (z. B. von einem unabhängigen Dienstleister mit ausgewiesener Evaluationsexpertise außerhalb der Verwaltung). Auch für die Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit einer externen Evaluierung ist der Einbezug einer nicht von der Linie abhängigen Evaluierungseinheit für die Vergabe und Betreuung der externen Evaluierenden wichtig.
- Auch sind Mischformen denkbar, bei denen z. B. interne Evaluationsteams durch externe Fachleute unterstützt werden.

Die Gefahren von Interessenskonflikten und fehlender Neutralität nehmen mit der Nähe von Evaluatoren und Programmverantwortlichen zu. Interessenskonflikte und fehlende Neutralität werden daher von der externen Evaluation über die interne Fremdevaluation bis hin zur Selbstevaluation zunehmend wahrscheinlich. Gemäß den Evaluationsstandards der DeGEeval (DeGEval 2016) sollten Evaluierende zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit möglichst nicht in einer Beziehung zu den für den Evaluationsgegenstand verantwortlichen Personen stehen, was gegen die Selbstevaluation spricht. In Ministerien mit fortentwickelter Evaluationskultur wie dem BMZ besagen die hausinternen Standards aus diesen Gründen, dass interne Evaluationen innerhalb der Förderinstitutionen nicht von den Programmverantwortlichen, sondern von zentralen Evaluationsstellen durchgeführt werden sollten.

Allerdings ist die klare Absage an die Selbstevaluation bislang noch kein für die gesamte Bundesverwaltung geltender Standard. Nach wie vor obliegt die Entscheidung darüber, wer evaluiert, generell (vorbehaltlich strengerer Regeln der jeweiligen Ressorts) zumeist den Programmverantwortlichen selber (Statistisches Bundesamt 2022a, p. 10).

Gleichwohl empfiehlt es sich, Selbstevaluationen weitgehend zu vermeiden und allenfalls für solche Programme in Erwägung zu ziehen, die entweder nur geringe Kosten mit sich bringen oder bei denen kaum ein ernsthaftes Erkenntnis- oder Entscheidungsproblem existiert (siehe auch Prinzip der „Verhältnismäßigkeit“ im folgenden Abschnitt). Abgesehen von diesen Ausnahmen schaden Selbstevaluationen bereits aufgrund der bloßen Vermutung der Voreingenommenheit der Glaubwürdigkeit der Untersuchungsergebnisse und erschweren es somit, Lern- und Anpassungsprozesse in Gang zu setzen.

6. Evaluationsprinzipien

Nationale und internationale Organisationen haben allgemeine Anforderungen formuliert, denen Evaluationen genügen sollten (vgl. dazu im Detail: (DeGEval 2016; OECD 2020; BMZ 2021). Die Gesellschaft für Evaluation gliedert diese Anforderungen in die vier Dimensionen Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit (siehe Box 1).

Box 1: Evaluationsstandards der Gesellschaft für Evaluation

„Nützlichkeit“

Damit Evaluationen ihre Funktion der Rechenschaftslegung und Steuerung erfüllen können, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Sie sollten in ihrer Grundkonzeption und ihrer Berichterstattung auf die Informationsbedürfnisse der Adressaten abgestimmt sein und ihnen rechtzeitig im Entscheidungsprozess zur Verfügung stehen. Die evaluierenden Personen und Institutionen müssen für eine glaubwürdige Aufgabenerfüllung eine ausreichende Kompetenz mitbringen. Annahmen, die in die Evaluationen einfließen und von bestimmten Wertehaltungen beeinflusst sein können, sollten transparent gemacht werden.

„Durchführbarkeit“ und „Verhältnismäßigkeit“

Der Aufwand einer Evaluation sollte in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Nutzen stehen. Dieses Prinzip der Verhältnismäßigkeit hat für die Festlegung von Evaluationshäufigkeiten, Methoden und Datenerhebungen eine hohe praktische Relevanz. Besonders hohe Standards sind an grundlegend neuartige Programme ohne Erfahrungswerte anzulegen oder dort, wo hohe Kosten (Haushaltsvolumen und/oder Befolgungskosten) entstehen. Umgekehrt ist ein größerer Aufwand kaum zu rechtfertigen, wenn z. B. aufgrund von gerichtlichen Entscheidungen oder Verpflichtungen im Rahmen von EU-Entscheidungen oder internationaler Abkommen ohnehin wenig Handlungsspielraum besteht und die Evaluation somit keine Entscheidungshilfe liefern kann. Auch erübrigen sich eigene Evaluationen, wenn bestimmte Vorhaben bereits qualitativ hochwertig im Rahmen anderer Prozesse (z. B. durch EU-Evaluationen) untersucht werden (Statistisches Bundesamt, 2022a, S. 6).

„Fairness“

Die Akzeptanz des Evaluationsprozesses ist ein Schlüssel dafür, dass die Ergebnisse Lernprozesse in Gang setzen können. Für die Akzeptanz sind die Unparteilichkeit der Evaluatoren und die ausgewogene und faire Herangehensweise unverzichtbar. Dazu zählt die umfassende Beachtung unterschiedlicher Sichtweisen ebenso wie ein hohes Maß an Transparenz, indem allen Beteiligten und Betroffenen die Evaluationsberichte soweit wie möglich zugänglich gemacht werden.

„Genauigkeit“

Sowohl eigene Erhebungen als auch die Nutzung vorhandener Informationsquellen müssen die Gewähr für die Zuverlässigkeit der genutzten Daten bieten. Alle Datenquellen und Erhebungsmethoden sind genau zu dokumentieren, um deren Nachprüfbarkeit sicherzustellen. Schlussfolgerungen einer Evaluation sollen mit engem Bezug zu den empirischen Befunden begründet werden. Evaluationsprozesse sollten sorgfältige Fehlerkontrollen umfassen. Die Güte von Evaluationen in einer Institution (z. B. in einem Fachministerium) sollte in gewissen Abständen durch Meta-Evaluationen überprüft werden, bei denen die Qualität der von dieser Institution durchgeführten Evaluationen evaluiert und Potenzial für Verbesserungen aufgezeigt wird.

Quelle: BMZ 2021

7. Evaluationskriterien

Eine Evaluation im Kontext der Haushaltspolitik will überprüfen, inwieweit eine finanzwirksame Maßnahme ihr Ziel erreicht hat. Für eine jede solche Überprüfung sind Beurteilungskriterien notwendig. Auf einer allgemeinen Ebene hat das OECD Development Assistance Committee (DAC)-Netzwerk diese Kriterien in sechs verschiedene Sub-Kriterien ausdifferenziert (OECD 2023b). Je nach Erkenntnisinteresse kann es sinnvoll sein, eine Evaluation auf eine Auswahl dieser Prüfkriterien zu beschränken. Obwohl die DAC-Kriterien mit Bezug auf Entwicklungshilfe geprägt wurden, ist ihre Verwendung von der OECD auch für andere Politikbereiche empfohlen worden (OECD 2022). Es sind dies die Kriterien: Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Nachhaltigkeit und Impact (siehe Abbildung 1). Diese Kriterien werden in Box 2 kurz skizziert und zur Illustration auf ein beispielhaftes Politikfeld, das der Klimapolitik, bezogen.

Box 2: DAC-Evaluationskriterien

Relevanz: Das erste Kriterium überprüft zunächst das mit einer Maßnahme verknüpfte Ziel auf seine fortdauernde Aktualität. Gerade bei langlaufenden Programmen ist es denkbar, dass sich die übergeordnete politische Zielfunktion gewandelt hat und die Programmziele an Relevanz eingebüßt haben. *Dies würde im Kontext von Klimazielen heute beispielsweise ein Forschungsprogramm zur Effizienzsteigerung von Ölheizungen betreffen, das seine Aktualität eingebüßt hat, weil die Politik die Weichen für einen Ausstieg aus fossilen Heizsystemen gestellt hat.*

Kohärenz: Dieses Kriterium fragt, wie sich eine Maßnahme im Kontext anderer auf eine ähnliche Zielsetzung ausgerichteten Programme einfügt. Dieses Kriterium will die Perspektive der Evaluatoren über die engen Grenzen des Evaluationsgegenstandes hinaus erweitern, indem es nach dem Gesamtzusammenhang im Zusammenspiel mit anderen Politikansätzen fragt. Das Kriterium der Kohärenz ist verletzt, wenn etwa andere staatliche Eingriffe konterkariert

würden. Beispielsweise würde das im Klimakontext für die Förderung einer Maßnahme zur allgemeinen Absatzsteigerung von Automobilen aller Art gelten, während gleichzeitig Anreize für Elektroautos gesetzt werden.

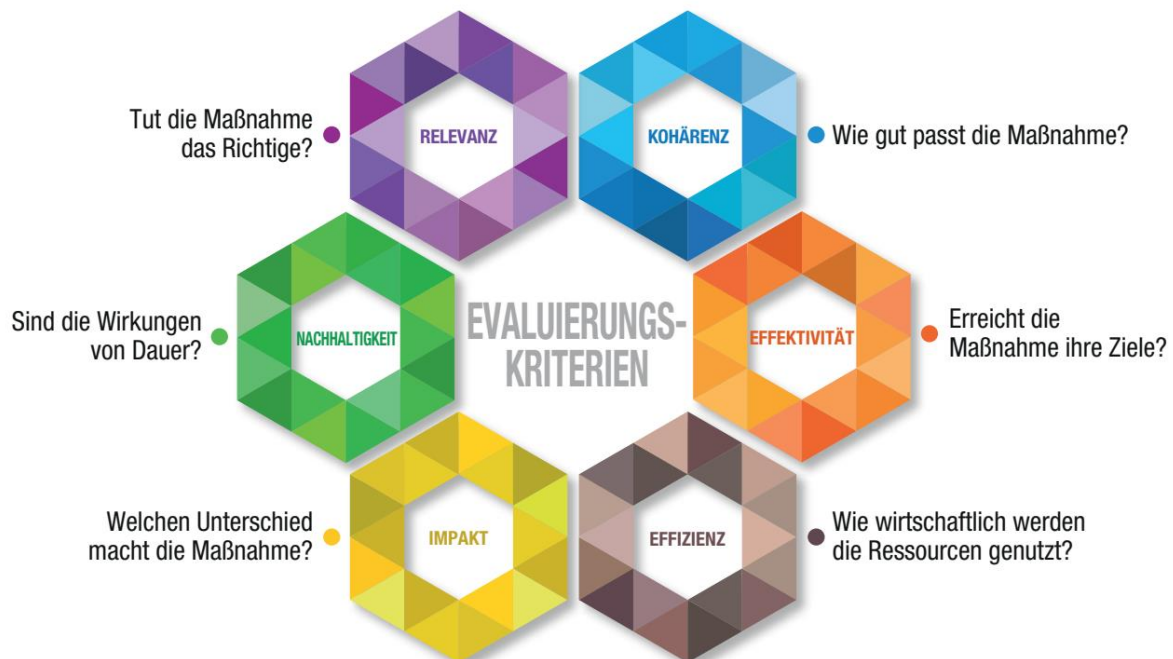
Effektivität: Dieses Kriterium ist das klassische und zentrale Kriterium einer Evaluation. Zu fragen ist, ob die jeweilige Maßnahme tatsächlich ihre Ziele erreicht. Hier geht es für eine finanzwirksame Maßnahme somit darum, eine kausale Beziehung dieser Maßnahme zur Zielerreichung zu überprüfen. *Dies wäre beispielsweise die Fragestellung, ob das 49-Euro-ÖPNV-Ticket tatsächlich in nennenswertem Maße zum Umstieg vom Auto auf den ÖPNV geführt hat und dadurch in Folge zur Reduktion von Emissionen beiträgt.*

Effizienz: Die Effizienzbetrachtung ist für finanzielle Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Dieses Kriterium fragt nach dem Verhältnis von Mitteleinsatz und Zielbeeinflussung. *Für Maßnahmen etwa, die auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen zielen, steht hier die Quantifizierung der Emissionsvermeidungskosten (Euro pro Tonne THG) im Zentrum des Interesses. Auch eindeutig effektive Maßnahmen können im Licht dieses Kriteriums der Fördereffizienz in einem ungünstigen Licht erscheinen, wenn die Erfolge zu höheren Kosten als bei anderen Ansätzen erkaufte werden.*

Impact: Der „Impact“ bezeichnet längerfristige und möglicherweise auch unbeabsichtigte Folgen einer Maßnahme, die sich über direkte und indirekte Wirkungskanäle ergeben können. Diese Folgen können positiv oder auch negativ sein. *Klimapolitisch geht es hier um die fundamentale Frage, ob am Ende der Wirkungskette, z. B. auch unter Berücksichtigung von längerfristigen klimapolitischen Reaktionen anderer Länder, tatsächlich eine Begrenzung des Klimawandels gelingt oder nicht.*

Nachhaltigkeit: Dieses Kriterium zielt auf die lange Frist der Zielerreichung und fragt, wie dauerhaft eine finanzwirksame Maßnahme ein damit verfolgtes Ziel erreicht. *Für ein Förderprogramm zur Verhaltensänderung in Richtung von klimaneutral erzeugten Lebensmitteln ist zu fragen, wie das Programm die langfristigen Verhaltensweisen der Zielgruppe beeinflusst, auch wenn die Maßnahme endet.*

Abbildung 1: Evaluationskriterien



Quelle: BMZ 2021, p. 32

8. Ablauf einer Evaluation

Die im Abschnitt 3 genannte Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung (Arbeitshilfe, 2022) bietet einen systematischen und gleichzeitig kompakten Überblick über den gesamten Evaluationsprozess, der bereits mit dem Gesetzentwurf und seiner Zielbeschreibung einer Maßnahme beginnt und sogar mit der Veröffentlichung des Evaluationsberichts noch nicht zu Ende ist, weil sich daran die zeitlich unbegrenzte Phase der Nachverfolgung der Evaluationsempfehlungen (und damit das eigentlich intendierte Lernen aus der Evaluation) anschließt. Zu unterscheiden ist im Einzelnen zwischen den folgenden Phasen:

Planung: Diese beginnt bereits bei der Formulierung der Evaluationsklausel im Vorhaben, wobei bereits über Ziele, Kriterien und Datenquellen einer späteren Evaluation Klarheit geschaffen werden sollte, und reicht bis zur konkreten Feinplanung spätestens etwa ein Jahr vor Evaluierungsbeginn. Die Evaluationsklausel sollte möglichst bereits die Zielindikatoren benennen, anhand deren die Erfolgsprüfung erfolgen kann. Die Evaluation sollte somit von Beginn an als integraler Teil der Durchführung einer Maßnahme verstanden werden.

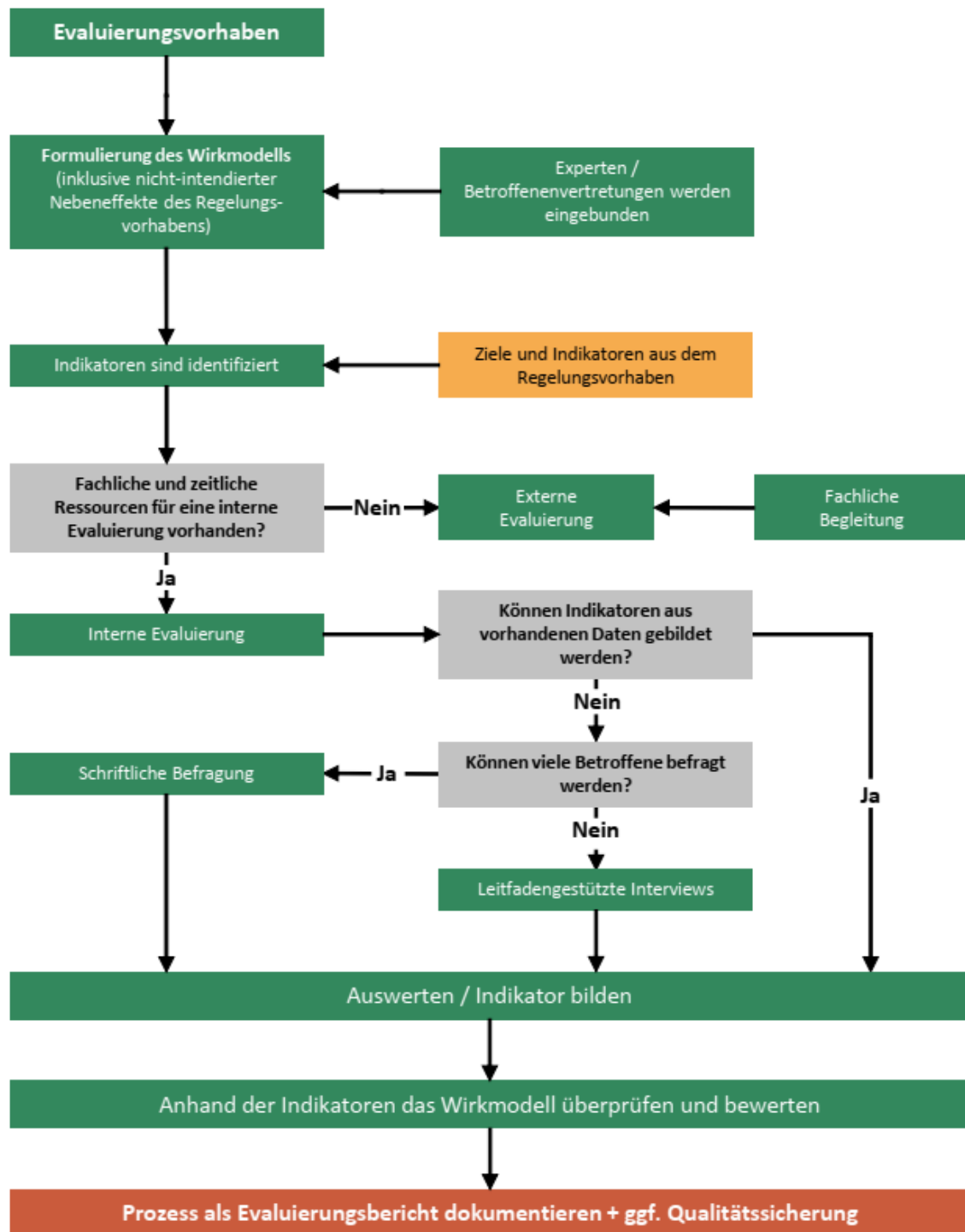
Durchführung: Abbildung 2 ist der Arbeitshilfe der Bundesregierung (Statistisches Bundesamt 2022a) entnommen und beschreibt den Ablauf einer (internen oder externen) Evaluation. Das anfänglich zu klärende „Wirkmodell“ beschreibt die kausale Abfolge vom haushaltsfinanzierten Programm über die dadurch ausgelösten Effekte bis hin zur intendierten Wirkung. Die Evaluation ist darauf ausgerichtet zu überprüfen, inwieweit diese ex ante formulierten kausalen Wirkungen tatsächlich bestätigt werden können. Die Wahl der Indikatoren für

Quantifizierungen ist eng mit der Frage des Wirkmodells verknüpft (vgl. dazu den Leitfaden für die Indikatorik: Deloitte/ZEW 2023).

Evaluationsbericht: Am Ende der Evaluation steht die Fertigstellung des Evaluationsberichts mit Kommunikation an die Adressaten und idealerweise der Veröffentlichung. Um tatsächlich Lernprozesse zu begünstigen, sollte der Bericht Veränderungsbedarfe und Verantwortlichkeiten möglichst konkret benennen, dabei den Adressaten aber Freiraum für die Umsetzung unter Nutzung ihrer fachlichen Expertise belassen (DEval 2023b).

Umgang mit den Ergebnissen: Für einen transparenten Umgang mit den in Evaluationen formulierten Empfehlungen sollen nach dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses von 2019 die Ressorts Stellung beziehen, welche Schlussfolgerungen sie aus einer Evaluation gezogen haben (Statistisches Bundesamt 2022, Appendix II). Die Ablehnung einer Empfehlung muss dabei begründet werden (Statistisches Bundesamt 2022a). Eine systematische Nachverfolgung, wie mit den Empfehlungen von Evaluationen umgegangen wurde (Umsetzungs-Monitoring), ist wünschenswert und wird beispielsweise auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit bereits praktiziert (DEval 2023b).

Abbildung 2: Ablaufplan einer Evaluierung gemäß Arbeitshilfe der Bundesregierung



Quelle: Statistisches Bundesamt 2022a, p. 21

9. Daten und Methoden

„Evaluierungen sind so vielfältig wie die Gesetze, die sie behandeln“ formuliert die Arbeitshilfe der Bundesregierung (Statistisches Bundesamt 2022a, p. 4). Diese Erkenntnis schließt pauschale methodische Vorgaben aus. Dennoch sind einige allgemeingültige Aussagen zur konzeptionellen Herangehensweise möglich (für detailliertere methodische Hinweise: Statistisches Bundesamt 2022a, Abschnitt 3 und 4).

Im Idealfall soll die gewählte Methode überprüfen, inwieweit die kausalen Effekte des unterstellten Wirkmodells eintreten und auf diese Weise eine Zielerreichung erfolgt. Ein kausales Evaluationsdesign benötigt Vergleichsgruppen, bei denen eine Gruppe nicht von einer Maßnahme betroffen ist („Kontrollgruppe“) und einer von der Maßnahme betroffenen Gruppe („Effektgruppe“) gegenübergestellt werden kann. Für zuverlässige kausale Schlussfolgerungen ist wichtig, dass die Zuordnung zu diesen beiden Gruppen möglichst zufällig erfolgt. Allerdings wird ein solcher kausal interpretierbarer „Mit-Ohne-Vergleich“ nicht häufig anwendbar sein, zumal gemäß dem in Abschnitt 6 genannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch die Kosten der Evaluation im Verhältnis zu ihrem Nutzen zu beachten sind. Dennoch ist es für die Stärkung der Evaluationskultur wünschenswert, derartige aussagekräftige kausale Methoden zunehmend zu verwenden, zumal sich die Vorbedingungen mit wachsenden Methodenkenntnissen und sich verbessernder digitaler Datenverfügbarkeit kontinuierlich verbessern.

Verfahren, die nicht direkt eine kausale Information liefern, aber dafür einfacher anwendbar sind, sind etwa Soll-Ist- oder Vorher-Nachher-Vergleiche, die anhand geeigneter Indikatoren messen, ob die erhofften Indikatorexprägungen (Soll-Ist-Vergleich) erreicht werden oder ob es einen zeitlichen Zusammenhang mit einer Maßnahme und der Indikator-Entwicklung gibt (Vorher-Nachher-Vergleich).

Bei der Auswertung sind deskriptive Verfahren, aber auch differenziertere statistische und ökonometrische Verfahren vorstellbar, wobei letztere bei fehlender interner methodischer Expertise eher die Durchführung einer externen Evaluation erfordern dürften. Die anwendbaren Methoden hängen zudem von den verfügbaren Daten ab.

Auch bei den in die Evaluation einfließenden Daten, mit deren Hilfe Zielindikatoren quantifiziert werden, gibt es eine Bandbreite von Möglichkeiten.

So können eigene Daten z. B. über Umfragen oder Interviews erhoben werden („Primärdaten“) oder aber auf existierende Daten privater oder öffentlicher Quellen inklusive der amtlichen Statistik zurückgegriffen werden. Auch hier ist die Verhältnismäßigkeit zu beachten, weil die Erhebung von qualitativ hochwertigen Primärdaten mit hohen Kosten verbunden sein kann. Auch für die Frage der richtigen Datenwahl bietet der Leitfaden der Bundesregierung nützliche Kriterien an (Statistisches Bundesamt 2022a, p. 20). Wie im vorherigen Abschnitt deutlich gemacht, sollte die Datenfrage bereits sehr frühzeitig, möglichst schon bei Entscheidung über ein neues Programm, mit bedacht werden, um im optimalen Fall bereits im Programmablauf selbst die Erhebung von evaluationsrelevanten Daten zu integrieren.

10. Qualitätssicherung und Veröffentlichung

Qualitativ hochwertige Evaluationen bedürfen der finanziellen und personellen Ressourcen, außerdem kosten sie Zeit. Diesen Kosten steht ein potenzieller Nutzen gegenüber, weil gute Evaluationen helfen können, finanzielle Mittel effizienter zur Zielerreichung einzusetzen. Die Entscheidung über eine angemessene Ressourcenausstattung für Evaluationen sollte diese Kosten-Nutzen-Abwägung im Blick haben.

Neben der angemessenen Ressourcenausstattung ist eine überzeugende Qualitätssicherung essenziell für gute und glaubwürdige Evaluationen. Dies gilt in besonderer Weise dann, wenn Evaluationen als interne Evaluationen oder gar – wovon generell abzuraten ist (siehe oben Abschnitt 5) – als Selbstevaluation der Haushaltsverantwortlichen durchgeführt werden.

Mittel der Qualitätssicherung sind u. a. methodische Qualitätsüberprüfungen durch Dritte. Dies können interne Prüfungen z. B. durch eine zentrale Controlling- oder Evaluationsinstanz oder externe Prüfungen durch Expert:innen von außen sein. Neben der Überprüfung von einzelnen Evaluationen können auch die von einer Institution durchgeführten Evaluationen insgesamt im Rahmen einer „Meta-Evaluation“ untersucht werden. Bei einer Meta-Evaluation werden Einzelevaluationen im Zusammenhang nach bestimmten Qualitätskriterien überprüft, um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten der Verfahren, Daten und Methoden zu geben.

Auch eine Pflicht zur Veröffentlichung hat eine qualitätssichernde Funktion. Die Tatsache, dass mit einer Veröffentlichung eine solche Analyse für die Fachcommunity aber auch die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, dürfte bereits in Erwartung der dadurch ausgeübten öffentlichen Kontrolle Anreize zur Steigerung der Qualität auslösen.

Qualitätssicherung und Veröffentlichung liegen nicht im freiwilligen Ermessen der Fachressorts. Gemäß dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses von 2019 werden interne Evaluationsberichte grundsätzlich vor ihrer Veröffentlichung durch eine unabhängige Stelle hinsichtlich ihrer Qualität überprüft; außerdem schreibt der Beschluss vor, dass Evaluierungen grundsätzlich auf einer zentralen Online-Plattform der Bundesregierung veröffentlicht werden (Statistisches Bundesamt 2022a, Appendix II). Bisher wurde diese zentrale Plattform noch nicht eingerichtet.

11. Wo erhalte ich fachliche Unterstützung?

Im Statistischen Bundesamt besteht die Kompetenzstelle für Evaluierung (Destatis 2023). Diese bietet neben Schulungen für die Bundesministerien ein Beratungsangebot und unterstützt von Beginn der Planung bis zur Fertigstellung des Evaluierungsberichts in allen Phasen der Evaluierung. Die Kontaktaufnahme ist möglich über:

evaluierung@destatis.de

12. Literaturverzeichnis

BMZ (2021): Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit, Leitlinien des BMZ. BMZ Strategien. BMZ Papier 4.

Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2021): 28. Subventionsbericht des Bundes. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022. Bundesministerium der Finanzen, zuletzt geprüft am 22.05.2023.

DeGEval (2016): DeGEval-Standards. Standards für Evaluation, Erste Revision auf Basis der Fassung 2002. Hg. v. Gesellschaft für Evaluation e. V., zuletzt geprüft am 11.05.2023.

Destatis (2023): Bürokratiekosten, Vorstellung der Evaluierung, Überprüfung der Wirkung von Gesetzen in der Praxis. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Evaluierung/thema.html>, zuletzt geprüft am 06.10.2023.

DEval (2023): Umsetzung von Empfehlungen aus Evaluierungen des DEval. Erste Synthese des Monitorings von Evaluierungsempfehlungen des DEval (2015-2018). Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.

OECD (2020): Mobilising Evidence for Good Governance, Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation. OECD Public Governance Reviews. Paris.

OECD (2022): Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation, OECD/LEGAL/0478, Adopted on: 06/07/2022. Online verfügbar unter <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>, zuletzt geprüft am 28.11.2023.

OECD (2023): Evaluation Criteria. Online verfügbar unter <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>, zuletzt geprüft am 06.10.2023.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2022): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung. Statistisches Bundesamt. Berlin.

12.3 Musterindikatorenleitfaden

Indikatoren in der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung

Ein Ratgeber zur Erstellung von Indikatoren inklusive Beispielen aus dem Klimabereich

Erstellt im Rahmen des Forschungsvorhabens „Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“

Inhalt

1. Indikatoren als Steuerungselement.....	1
2. Die Wirkungskette vom Input bis zum Impact.....	2
3. Anforderungen an gute Indikatoren: Die SMART-Kriterien.....	4
4. Einschränkungen bei der Indikatorenauswahl.....	5
5. Indikatorenauswahl am Beispiel der Klimapolitik.....	6
1.1 Programmauswahl.....	6
1.2 Nachhaltige Prozesswärme.....	9
1.3 Fertigungsförderung für Energiespeicher.....	10
1.4 Grundlagenforschung Wasserstoff.....	10
1.5 Beratung energetische Sanierung.....	11
1.6 Förderung einer Konferenz zu Umweltmanagement.....	11
6. Schlussfolgerung und weitere Lesehinweise.....	11
Literaturverzeichnis.....	11

1. Indikatoren als Steuerungsinstrument

Inwiefern dient ein staatliches Ausgabenprogramm seinem gesetzten Ziel? Die Beurteilung der Wirkung staatlichen Handelns ist nicht nur eine zwingende Voraussetzung für die nach § 7 BHO verpflichtende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, sondern gilt auch als zentrales Element guter Haushaltspolitik. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Bundeshaushalt noch stärker als bisher nach den Grundsätzen der *ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung* zu steuern. Die Grundidee der Ziel- und Wirkungsorientierung ist die Abkehr von einer rein „inputbezogenen“ Betrachtung des Haushalts („wieviel Geld wende ich für ein bestimmtes Politikfeld auf?“) und die Entwicklung in Richtung einer stärker ergebnisorientierten Betrachtung („was erreiche ich mit den eingesetzten Finanzmitteln?“).

Eine ergebnisorientierte Betrachtung staatlicher Aktivitäten benötigt stichhaltige Indikatoren zur Beurteilung von Wirkung und Zielerreichung, welche in Relation zu den entstandenen Kosten gesetzt werden können. Gute Indikatoren liefern aussagekräftige und transparente Informationen und dienen der Bewertung sowie kontinuierlichen Verbesserung von Ausgabenprogrammen. Die Wahl eines geeigneten Indikators stellt jedoch eine komplexe Entscheidung dar, welche stark von den jeweiligen Gegebenheiten und der Natur der zu bewertenden Aktivität abhängt. Neben inhaltlichen Überlegungen dazu, was überhaupt gemessen werden soll oder kann, sind weitere Nebenbedingungen zu beachten. Hierbei spielen etwa die zeitliche

Verfügbarkeit von Daten sowie eine angemessene Abwägung der Kosten und Nutzen in der Indikatoraufstellung wichtige Rollen.

Dieser Leitfaden will Programmverantwortlichen Hilfestellung bei der Suche nach geeigneten Indikatoren geben. Kapitel 2 befasst sich mit dem „was“ des Messens und beleuchtet die grundlegende Wirkungskette beginnend mit den eingesetzten Ressourcen („Input“) bis hin zu den erhofften langfristigen Wirkungen („Impact“). In Kapitel 3 werden anhand der sogenannten „SMART“-Systematik Anforderungen an Indikatoren spezifiziert, damit diese die Projektsteuerung hinreichend unterstützen und eine Erfolgskontrolle erlauben. Kapitel 4 befasst sich mit den Beschränkungen bei der Indikatorenauswahl und empfiehlt Strategien, wie unter mehreren möglichen Indikatoren ausgewählt werden kann. Im fünften und letzten Kapitel werden die Begrifflichkeiten anhand ausgewählter Beispiele aus dem Klimabereich illustriert und es werden jeweils mögliche Indikatoren diskutiert.

2. Die Wirkungskette vom Input bis zum Impact

Die Grundidee der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung ist es, die öffentlichen Haushalte so zu steuern, dass die finanziellen Ressourcen wirksam eingesetzt werden, um politisch vereinbarte Ziele zu erreichen. Die Indikatorauswahl sollte dieser Logik folgen, indem die ausgewählten Kennzahlen tatsächlich auch Informationen über erzielte Wirkungen vermitteln und nicht einfach nur den Mitteleinsatz quantifizieren. Eine wichtige Voraussetzung dieses Ansatzes ist jedoch die vorausgehende Definition des übergeordneten, langfristigen Ziels des Ausgabenprogramms oder der gesetzlichen Maßnahme. Ohne Klarheit über das Ziel ist die Aufstellung einer kohärenten Wirkungskette nahezu unmöglich.

In diesem Zusammenhang ist es für die Indikatorauswahl wichtig, eine klare Begrifflichkeit für die volle Wirkungskette vom Mitteleinsatz bis hin zu den langfristigen Wirkungen zu benutzen. Diese Wirkungskette verläuft vom *Input*, den im Rahmen einer Maßnahme bereitgestellten Ressourcen (Finanzmittel oder z. B. auch Personaleinsatz), bis hin zur langfristigen Wirkung dieser Maßnahme (*Impact*). Eine gängige vollständige Begrifflichkeit unterscheidet die folgenden vier Stufen der Wirkungskette: Input, Output, Outcome und Impact (Begg et al. 2023). Obwohl sich diese vier Stufen nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen lassen, ist diese Differenzierung von essenzieller Bedeutung für die Erarbeitung von aussagekräftigen Indikatoren. Im Einzelnen lassen sich diese vier Stufen folgendermaßen beschreiben:

Input: Der Input einer Maßnahme besteht aus den für die Durchführung notwendigen Ressourcen. In den meisten Fällen sind dies Finanzmittel in Form von Programmausgaben oder Zuweisungen. Andere Inputdimensionen können sich zum Beispiel auf das eingesetzte Personal oder die genutzten Investitionsgüter wie Gebäude oder IT-Infrastruktur beziehen. *Bei einem Schulungsprogramm der aktiven Arbeitsmarktpolitik wären ein wichtiger Input die bereitgestellten Haushaltsmittel.*

Output: Der Output bezeichnet die Leistungseinheit, welche durch ein Programm bereitgestellt oder durchgeführt wird. *Bei dem obigen Beispiel der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre dies die Anzahl von Teilnehmenden an Schulungen.*

Outcome: Mit Outcome wiederum wird die unmittelbar mit der Leistung oder einem Programm erzielte Wirkung beschrieben. *Im Beispiel wäre dies die erfolgreiche Vermittlung eines Arbeitsplatzes an eine/n Teilnehmer/in der Schulung nach deren Abschluss.*

Impact: Der Impact zielt schließlich auf die langfristige und umfassende Erreichung eines gesellschaftlichen Ziels ab. *Bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre dies die Teilhabe einer bestimmten Gruppe am Arbeitsleben über den gesamten Lebenszyklus oder eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums.*

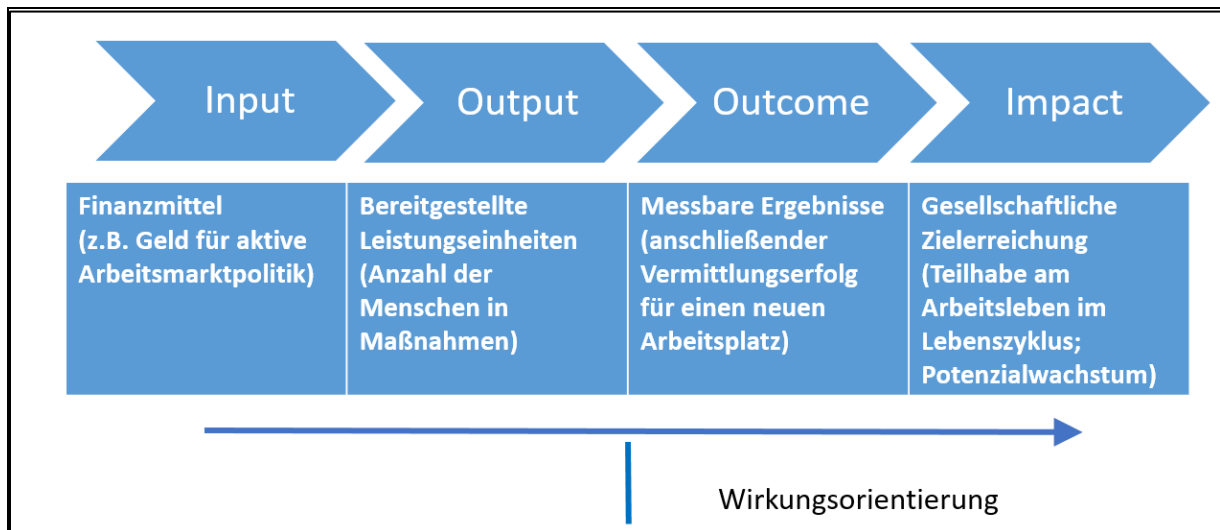


Abbildung 1: Die Wirkungsorientierung in Zusammenhang mit Input, Output, Outcome und Impact. Quelle: (Freie und Hansestadt Hamburg 2021, p. 65).

Dabei ist folgende Grundregel für eine ziel- und wirkungsorientierte Indikatorik zu beachten: Bei der Auswahl der Indikatoren gilt es, möglichst weit in Richtung Impact zu gelangen. Ein Indikator kann eigentlich erst dann einen Beitrag für eine Ziel- und Wirkungsorientierung leisten, wenn er in der Wirkungskette zumindest eine Outcome-Größe abbildet. Indikatoren, die sich lediglich auf Inputs oder Outputs beziehen, messen noch keinerlei Wirkungen und können somit auch über keine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung informieren.

Für den Prozess der Indikatorfindung sollte am Anfang Klarheit über das Wirkmodell bestehen. Ein solches Wirkmodell beschreibt für ein Programm die zu erwartende Kausalkette vom Input bis zum Outcome und Impact. Wenn Klarheit über die erwarteten Wirkmechanismen besteht, kann auf dieser Basis geprüft werden, bis wohin in dieser Kette und mit welchem (vertretbaren) Aufwand messbare Größen definiert werden könnten. Dabei können sowohl Daten, die bei der Durchführung des Programms erhoben werden, als auch existierende Daten aus privaten oder öffentlichen Quellen inklusive der amtlichen Statistik herangezogen werden.

Zur Vorbereitung einer guten Datenverfügbarkeit ist es von großem Vorteil, wenn Überlegungen zu den Indikatoren und den dafür notwendigen Daten bereits in die Konzeption und Planung des Programms integriert werden. Dann können im besten Fall mit Durchführung des Programms bereits relevante Daten für die Berechnung der Indikatoren gesammelt und ausgewertet werden.

Zwar kann wie ausgeführt erst bei Verfügbarkeit von Indikatoren für die Outcome-Stufe im engeren Sinn von einer ziel- und wirkungsorientierten Betrachtung gesprochen werden. Dennoch ist es bereits als Fortschritt anzusehen, wenn ein reiner Input-Indikator hin zu einem Output-Indikator weiterentwickelt wird. Das lässt sich am Beispiel der Verteidigungspolitik illustrieren. Sowohl der Impact (langfristige Konfliktverminderung durch robuste Sicherheitspolitik) also auch der unmittelbare Outcome (Einsatzfähigkeit der Bundeswehr) sind schwer messbar. Trotzdem wäre der Haushaltssteuerung bereits geholfen, wenn eine überwiegende Input-Indikatorik (z. B. Verteidigungsausgaben als Prozent der Wirtschaftsleistung) in Richtung einer stärkeren Output-Indikatorik (z. B. Anzahl der angeschafften Waffensysteme oder Anzahl der einsatzfähigen Soldat:innen) weiterentwickelt werden würde. Solche Output-Indikatoren lassen zwar noch keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirkung und somit der Effektivität eines Programms zu. Sie erlauben aber, im Gegensatz zu reinen Input-Indikatoren, eine Bewertung der Kosteneffizienz der bereitgestellten Güter oder Leistungen.

3. Anforderungen an gute Indikatoren: Die SMART-Kriterien

Neben der Frage, *was* ein Indikator messen soll, ist das *wie* des Messens von zentraler Bedeutung. Dieses Kapitel befasst sich mit den methodischen Anforderungen an eine gute Indikatorenwahl und stellt den „**SMART**“-Begriff vor: **s**pecific (spezifisch), **m**easurable (messbar), **a**ttainable (erreichbar), **r**elevant, **t**imely (zeitnah) (Rubin 2002).

Spezifisch: Aussagekräftige Indikatoren sollten spezifisch sein und einen hinreichend konkreten Zusammenhang zur zu überprüfenden Maßnahme herstellen. So ist zur Bewertung von Gebäudesanierungsmaßnahmen der allgemeine CO₂-Ausstoß in Deutschland sehr unspezifisch, während der CO₂-Ausstoß des Gebäudesektors deutlicher die Anforderungen an die Spezifität eines Indikators erfüllt.

Messbar: Im Weiteren soll ein Indikator gut messbar sein. Dies beinhaltet vor allem eine objektive und zuverlässige Quantifizierung der Zielwerte, am besten anhand der Erhebung von fehlerfrei messbaren Kennzahlen. Wenn eine eindeutige Messung nicht möglich ist, kann auch auf Schätzwerte zurückgegriffen werden, insofern diese unverzerrt sind und die Konfidenzintervalle als Maß für die Unsicherheit einer Schätzung hinreichend eng ausfallen.

Erreichbar: Zielwerte für Indikatoren sollten unter realistischen Bedingungen erreichbar sein. Sowohl die Verfolgung eines unrealistischen Ziels als auch die Messung einer sehr allgemeinen Zielgröße ohne hinreichend starken direkten Einfluss des Programms wären unangebracht. So würde z. B. der weltweite Temperaturanstieg im Rahmen des Klimawandels als Indikator für ein innerhalb Deutschlands geographisch beschränktes Förderprogramm für erneuerbare Energien nicht das Kriterium der Erreichbarkeit erfüllen.

Relevant: Des Weiteren ist die Relevanz eines Indikators für die zugrunde liegende Problematik ausschlaggebend. Ein Indikator, welcher nur einen Randbereich der Wirkung einer konkreten Maßnahme misst, sollte auf den gesamten Wirkungsbereich der Maßnahme ausgeweitet werden. So wäre z. B. die Anzahl verschickter Bewerbungen über ein eigens von der Agentur für Arbeit betriebenes System kein ausreichend gutes Maß für den Erfolg einer Schulungsmaßnahme im Arbeitsmarkt, da Teilnehmende auch außerhalb des Systems Bewerbungen versenden können.

Zeitnah: Schließlich ist auch die zeitliche Komponente vor allem hinsichtlich der Verfügbarkeit von Daten besonders wichtig. Indikatoren können nur dann einen Nutzen für die

Haushaltssteuerung haben, wenn die für die Berechnung notwendigen Daten zeitnah zur Verfügung stehen. Sind die Ziele eines Programms sehr langfristig formuliert, dann sollten dennoch kurzfristig verfügbare Indikatoren verwendet werden, die Informationen über vorläufige Wirkungstendenzen vermitteln.

4. Einschränkungen bei der Indikatorauswahl

Der bisherige Inhalt dieses Leitfadens konnte bereits im Allgemeinen aufzeigen, was Indikatoren messen sollten (eine Verortung in der Wirkungskette möglichst weit in Richtung Impact) und wie sie im besten Fall definiert werden sollten (entsprechend den SMART-Anforderungen). In der Realität gibt es aber häufig keinen eindeutig besten Indikator für ein Programm. Vielmehr muss aus einer Vielzahl an möglichen Indikatoren eine Auswahl getroffen werden. Dieses Kapitel gibt zusätzliche Hinweise, anhand welcher Kriterien solch eine Auswahl getroffen werden kann. Im nachfolgenden Abschnitt wird dies anhand konkreter Beispiele aus dem Klimabereich verdeutlicht.

Zunächst ist zu fordern, dass Indikatoren immer quantifizierbare, d. h. in Zahlen und Werten darstellbare Zielgrößen haben sollten. Wenn es bei einem gegebenen Indikator Zweifel oder Restriktionen an der Quantifizierbarkeit gibt, sollte ein anderer Indikator gesucht werden. Hierbei kann in besonderen Fällen, wenn es durch die Natur der zu messenden Sache geboten ist, ein quantitativer Indikator aus einer qualitativen Größe erstellt werden. Darüber hinaus sollte die genaue Berechnungsmethode eines Indikators möglichst frühzeitig, idealerweise bereits während der Konzeption des Vorhabens festgelegt werden. Dabei ist explizit darzulegen, nach welcher Formel ein Indikator berechnet werden soll und aus welchen Quellen die Daten verfügbar gemacht werden können. Wenn die Datenverfügbarkeit zweifelhaft ist, sollte das frühzeitig offengelegt und alternative Quellen und Berechnungsmethoden benannt werden. Eine solche frühzeitige (am besten vor oder bei Programmstart) erfolgte Festlegung erhöht in erheblichem Maße die Glaubwürdigkeit und Aussagekräftigkeit eines Indikators. Werden Indikatoren erst in einer späten Phase nach dem Programmstart ausgewählt, könnte der Eindruck entstehen, dass die Auswahl vom Interesse geleitet sein könnte, eine „gute“ Performance zu belegen. Wenn möglich sollte der ausgewählte Indikator auch für vorherige Perioden berechnet werden, um somit eine Vergleichbarkeit über die Zeit zu ermöglichen.

Darüber sind bei der Auswahl der Indikatoren Kosten-Nutzen-Überlegungen von besonderer Bedeutung. Der mit der Erstellung eines Indikators verbundene Aufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum Steuerungsnutzen des Indikators stehen. Nur ein vertretbarer personeller und finanzieller Aufwand bei der Indikatorerhebung kann langfristig die Akzeptanz der Indikatorik gewährleisten. Allerdings ist bei fortschreitender Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung mit einem fallenden Aufwand bei der Erstellung von Indikatoren zu rechnen. Hier ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass vor der Neuaufstellung von Indikatoren immer nach bereits vorhandenen Indikatoren für das konkrete Politikfeld oder Programm gesucht werden soll.

Wenigen aussagekräftigen Indikatoren ist der Vorzug vor einer langen Liste von diffusen Indikatoren zu geben. Die Beschränkung auf wenige aussagefähige Indikatoren dient nicht nur der Wirtschaftlichkeit, sondern auch ihrer tatsächlichen Nutzung. Der IWF unterstreicht diese Herausforderung: „*The biggest challenge in the development of a basic model of performance-based budgeting is keeping this performance information simple, affordable, and usable*“ (Robinson and Last 2009).

Die konkrete Auswahl an Indikatoren ist immer programmspezifisch und nur schwer generalisierbar. Trotzdem sollten Indikatoren für Programme, die auf dasselbe übergeordnete Ziel abzielen, möglichst einheitlich und vergleichbar gestaltet werden. Im Idealfall werden Programme mit einem einheitlichen Ziel mit der gleichen Indikatorik gesteuert und erlauben dann einen direkten Vergleich der Effektivität des Programms und/oder der Effizienz der eingesetzten Finanzmittel. Ein Beispiel hierfür ist die möglichst umfassende Nutzung der Kosten pro eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent für Programme, die auf die Reduktion von Treibhausgasen abzielen.

Schließlich stellt sich noch die Frage, wer Indikatoren für ein Programm aufstellen soll. Zum einen sollten dies Expert:innen mit einem hinreichenden Fachwissen sein, welche außerdem mit dem Programm vertraut sind. Neben dieser Expertise ist jedoch auch eine gewisse Unparteilichkeit unabdingbar. Programmverantwortliche können ansonsten Anreizen unterliegen, Performance-Maße so auszuwählen, dass diese ein möglichst günstiges Bild des Programms zeichnen.

5. Indikatoreauswahl am Beispiel der Klimapolitik

5.1 Programmauswahl

In diesem Abschnitt werden beispielhaft für ein Politikfeld mehrere Ausgabenprogramme dargestellt und für diese mögliche Indikatoren in den verschiedenen Wirkungsstadien (Input, Output, Outcome, Impact) aufgezeigt. Die Programmbeispiele wurden anhand zweier Kriterien ausgewählt. Zum einen sollten sie ein breites Spektrum von Programmtypen abbilden, und somit auch Programme mit unterschiedlich gut messbaren Wirkungen beinhalten. Dazu wurden neben konkreten investiven Förderprogrammen auch Programme zur Förderung von langfristiger technologischer Entwicklung sowie von Vernetzungsaktivitäten gewählt. Zum anderen wurden die Beispiele aus dem einheitlichen übergeordneten Politikfeld der Klimapolitik ausgewählt, um die Möglichkeit und Grenzen einer Steuerung über gleiche Indikatoren aufzuzeigen. Die meisten Beispiele stammen aus dem Klima- und Transformationsfonds und stellen jeweils ausgewählte Teilgebiete eines größeren Ausgabenprogramms dar. Alle Beispiele dienen der Illustration der in diesem Leitfaden vorgestellten Konzepte und Begrifflichkeiten und sind nicht als finale Empfehlungen für konkrete Programme zu verstehen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die ausgewählten Programme und die geeignete Indikatorik:

Titel des Programms	Input	Output	Outcome	Impact
Nachhaltige Prozesswärme <i>(Teilgebiet von Titel 686 08 aus dem Klima- und Transformationsfonds)</i>	Fördermittel	Installation von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Prozesswärme	Nutzung der Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Prozesswärme; Verdrängung herkömmlicher Anlagen für Prozesswärme	Reduktion des CO ₂ -Austoss; Verlangsamung des Klimawandels
	Mögliche Indikatoren: Bereitgestellte Mittel (€)	Mögliche Indikatoren: Anzahl und Leistungsfähig abgeschlossener	Mögliche Indikatoren: Genutzte Wärmeleistung (kWh)	Mögliche Indikatoren: Eingespartes CO ₂ aufgrund neuer

	Anzahl und Leistung geplanter Projekte (#, kWh)	geförderter Anlagen (#, kWh) Anzahl und Finanzvo- lumen ausgestellter Förderbescheide/ -be- willigungen (#, €)	Anteil klimaneutraler Wärmeleistung in der Herstellung von Pro- zesswärme (%) Anteil klimaneutraler Wärmeleistung unter neu gebauten Prozess- wärmeanlagen (%)	Prozesswärmeanlagen (Tonnen CO ₂) Effizienz: Programm- kosten in Relation zu eingesparter CO ₂ - Menge (€/t CO ₂ -Äqui- valent) Verringerung des Tem- peraturanstiegs (°C, <i>schwer messbar</i>)
Fertigungsförderung für Energiespeicher <i>(Teilgebiet von Titel 893 04 aus dem Klima- und Transfor- mationsfonds)</i>	Fördermittel	Produzierte Energie- speicher	Erhöhung der Produk- tionskapazitäten für Energiespeicher Preisveränderung durch realisierte Ska- leneffekte	Bessere Bekämpfung des Klimawandels an- hand Energiespeicher- technologien
	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Abgerufene Mittel (€) Anzahl geplanter Pro- jekte (#)	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Anzahl der fertigge- stellten Anlagen (#) Umfang der durch För- derung gebauten Spei- cherkapazität (kWh)	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Umfang der insgesamt hergestellten Energie- speicher (kWh) Produktionskapazität: Anzahl und maximaler Output aller (in DE an- gesiedelter) Fabriken zur Herstellung von Speicherkapazitäten (#, kWh) Produktionssteigerung bei nicht-geförderten Energiespeicheranla- gen (kWh) Preisveränderung (€/kWh Speicherkapa- zität)	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Vernetzung und Resili- enz der Energienetze (Ungenutzte kWh, <i>schwer messbar</i>) CO ₂ -Minderung durch bessere Verfügbarkeit von Energiespeichern (Tonnen CO ₂ , <i>schwer messbar</i>)
Grundlagenfor- schung Wasserstoff <i>(Teilgebiet von Titel 685 02 aus dem Klima- und Transfor- mationsfonds)</i>	Ausschreibung und Bereitstellung von För- dermitteln zu grünem Wasserstoff	Die Durchführung von Studien oder Pilotpro- jekten zur Produktion, Speicherung, oder Nutzung von grünem Wasserstoff	Relevante Wissenser- kenntnisse zur Produk- tion, Speicherung, oder Nutzung von Grün- em Wasserstoff und dessen Anwendung in industrieller Nutzung	Massentaugliche Nut- zung von grünem Wasserstoff in diver- sen Wirtschaftsberei- chen; Transformation zu klimaneutraler In- dustrie
	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Ausgeschriebene Pro- jektmittel (€)	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Anzahl und Finanzvo- lumen ausgestellter	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Anzahl und Relevanz aus Projekten hervor- gehender Patente (#,	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Anzahl Industrieberei- che mit Wasserstoff als führende

	Anzahl geplanter Projekte (#)	Förderbescheide/ -bewilligungen (#, €) Anzahl und Finanzvolumen von nach Plan laufenden Forschungsprojekten (#, €) Anzahl und Finanzvolumen abgeschlossener Forschungsprojekte (#, €)	Zitationen der Patente) Anzahl von erfolgreichen Pilotprojekten (#)	Antriebstechnologie (#, verzögert messbar) CO ₂ -Reduzierung in Folge der Nutzung von grünem Wasserstoff (Tonnen CO ₂ , verzögert messbar)
Beratungen zu energetischer Sanierung <i>(Teilgebiet von Titel 686 14 aus dem Klima- und Transformationsfonds)</i>	Aufbau eines Förderprogramms für die Durchführung von Energieberatungen	Durchführung von Energieberatungen	Gesteigertes Wissen über fachgerechte energetische Sanierungsmöglichkeiten Durchführung von effizienten und wirksamen Sanierungen	Umfangreiche Sanierung des gesamten Häuserbestands unter möglichst effizienter Nutzung von Ressourcen Erreichung der CO ₂ -Reduzierungsziele im Gebäudesektor
	Mögliche Indikatoren: Geplante Mittel (€) Anfragen zu Energieberatungen (#)	Mögliche Indikatoren: Anzahl durchgeführter Energieberatungen (#) Anzahl und Größe beratener Wohneinheiten (#, Quadratmeter) Anzahl zertifizierter Beratungspersonen (#)	Mögliche Indikatoren: Anzahl durchgeführter Sanierungen (#) Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Sanierungen hinsichtlich eingespartem CO ₂ verglichen mit vergleichbaren Sanierungstätigkeiten ohne umfangreiche Beratung (Tonnen eingespartes CO ₂ /Quadratmeter; €/Tonne eingespartes CO ₂ , schwer messbar)	Mögliche Indikatoren: Beitrag effizienter Sanierungen zur CO ₂ -Einsparung im Gebäudereich (Tonnen CO ₂ , schwer messbar)
Förderung einer Konferenz zu Umweltmanagement <i>(hypothetisches Beispiel)</i>	Bereitstellung von Finanzmitteln zur Förderung der Vernetzungsevents	Durchführung von Konferenzen und Vernetzungsevents zum Thema Umweltmanagement	Wissens- und Erfahrungsaustausch unter Teilnehmenden sowie Networking Vernetzung von Umweltaktivitäten diverser Unternehmen und Aufbau von Synergieeffekten	Verbesserung der Nachhaltigkeit in Unternehmen durch zielgerichtete Umsetzung von CO ₂ -Einsparungen und ganzheitlicher Ansätze Akzeptanz in Wirtschaft und Gesellschaft für ein abgestimmtes und

				koordiniertes Verhalten hinsichtlich Klimaaktivitäten
	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Höhe geplanter Fördermittel (€) Anzahl geplanter Events (#) Anzahl Einladungen (#)	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Anzahl Teilnehmende an Vernetzungsevents (#) Anzahl Vorträge bei Events (#) Dauer der Veranstaltungen (Stunden)	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Wirksamkeit der Events hinsichtlich Wissensverbreitung und Vernetzung (<i>schwer messbar</i>)	<i>Mögliche Indikatoren:</i> Umsetzung neuer Ansätze hin zu Klimaneutralität in Unternehmen oder Organisationen (<i>schwer messbar</i>)

Tabelle 1: Mögliche Input-, Output-, Outcome- sowie Impact-Indikatoren für ausgewählte Ausgabenprogramme aus dem Bereich der Klimapolitik.

5.2 Nachhaltige Prozesswärme

Ein Ausgabenprogramm zu nachhaltiger Prozesswärme dient der Förderung klimaneutraler Anlagen zur Erzeugung von Prozesswärme im Industriebereich (z. B. mittels Wärmepumpen). Als Input werden die eingebrachten Fördermittel angesehen, welche z. B. anhand der abgerufenen Mittel (€) oder der geplanten Leistung der geförderten Projekte (kWh) gemessen werden können. Der Output des Programms besteht aus dem Einbau von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Prozesswärme. Ein möglicher Indikator wäre die Leistung der durch das Programm installierten Anlagen in kWh. Dieser Output-Indikator kann noch nicht als ziel- und wirkungsorientiert angesehen werden, weil durch die reine Bereitstellung von Wärmepumpen noch keine Wirkung hinsichtlich des Klimas erreicht wird. Trotzdem erlaubt der Output-Indikator eine gewisse Effizienzüberlegung, da bereitgestellte Wärmeleistungseinheiten in Relation zu ihren Kosten gesetzt werden können.

Das Outcome des Förderprogramms ist die tatsächliche Nutzung der Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Prozesswärme, was bereits als konkrete Wirkung angesehen werden kann. Ein geeigneter Indikator wäre die durch geförderte Anlagen produzierte Wärmeleistung in kWh. Ein noch stärkeres Outcome ist die Verdrängung herkömmlicher Prozesswärmeanlagen. Dies könnte anhand des Anteils klimaneutral produzierter Wärmeleistung unter allen neu installierten Prozesswärmeanlagen gemessen werden.

Schließlich stellt der Impact die gesamtwirtschaftlichen Folgen des Programms in den Vordergrund. Der Fokus liegt hierbei auf der Reduktion des CO₂-Ausstoßes und der Verlangsamung des Klimawandels. Der ideale Indikator misst die durch das Förderprogramm eingesparte Menge CO₂. Hierbei wäre die Differenz zwischen dem tatsächlich durch Prozesswärmeanlagen erzeugten CO₂ und dem hypothetischen CO₂-Ausstoß alternativer Anlagen in Abwesenheit des Förderprogramms zu bilden. Da solch eine Schätzung schwierig sein dürfte, könnte folgende Vereinfachung vorgenommen werden: Es wird für eine gegebene, durch das Förderprogramm klimaneutral hergestellte Wärmemenge berechnet, wieviel CO₂ unter Nutzung durchschnittlich guter herkömmlicher Wärmeanlagen emittiert worden wäre. Dieses Vorgehen blendet allerdings den zu erwarteten technischen Fortschritt und Umstieg auf klimaneutralere Anlagen auch in Abwesenheit des Förderprogramms aus.

5.3 Fertigungsförderung für Energiespeicher

Das unmittelbare Ziel dieses Ausgabenprogramms besteht in der Förderung zur Fertigung von Energiespeichern (z. B. Batterien). Langfristig sollen jedoch Produktionskapazitäten erhöht werden, um eine günstigere Bereitstellung von Energiespeichern zu ermöglichen und in Folge die Energiewende zu beschleunigen. Somit besteht der Input des Programms aus eingesetzten Fördermitteln (Indikator: abgerufene Mittel) und der unmittelbare Output aus durch das Programm produzierten Energiespeichern (Indikator: Anzahl bzw. Speicherkapazität der Anlagen).

Der angestrebte Outcome besteht jedoch in der Erhöhung der Produktionskapazitäten und einer damit einhergehenden Preisveränderung für Energiespeicher. Dies wäre z. B. anhand der maximalen Produktionsmenge aller in Deutschland angesiedelten Fertigungsstätten zur Herstellung von Energiespeichern messbar. Hierbei wird klar, dass eine Outcome-Messung auch aufgrund der zeitlichen Verzögerung der Wirkung nicht ohne weiteres möglich ist und zumindest anfangs zusätzlich ein reiner Output-Indikator hinzugezogen werden muss. Der Impact besteht schließlich in der wirksameren Bekämpfung des Klimawandels aufgrund einer mit zunehmender Verfügbarkeit von Energiespeichern einhergehenden effizienteren Nutzung erneuerbarer Energien. Diesen Effekt zeitnah und glaubhaft zu quantifizieren, wird allerdings nahezu unmöglich sein.

5.4 Grundlagenforschung Wasserstoff

Dieses Ausgabenprogramm dient der Finanzierung von Grundlagenforschung zur Produktion, Speicherung oder Nutzung von grünem Wasserstoff. Diese Technologie soll in Zukunft eine Schlüsselfunktion in der Bereitstellung sauberer Energie darstellen und somit maßgeblich der Verlangsamung des Klimawandels beitragen. Aufgrund der explorativen Natur der zu fördernden Forschungsprojekte kann jedoch noch nicht abgesehen werden, wie die Projekterkenntnisse die Entwicklung von grünem Wasserstoff zu einem massentauglichen Produkt beschleunigen können. Solche Unsicherheit über die Ergebnisse und somit über Outcomes und Impact ist typisch für Programme der Forschungsförderung, und dies hat Konsequenzen für die Aufstellung schlüssiger Indikatoren.

Der Input kann wie häufig anhand der ausgeschriebenen oder bewilligten Finanzmittel für die Forschungsvorhaben gemessen werden. Als Output gilt die Durchführung von Studien oder Pilotprojekten zur Wasserstoffwirtschaft. Ein zur Output-Messung geeigneter Indikator ist die Anzahl bzw. das Finanzvolumen von nach Plan verlaufenden oder bereits abgeschlossenen Forschungsprojekten. In diesem Beispiel dürfte der Output die am weitesten fortgeschrittene, noch messbare Stufe in der Wirkungskette darstellen.

Das Outcome in diesem Förderprogramm besteht aus der Erzeugung von relevanten Wissenserkennnissen zur Wasserstoffwirtschaft. Ein dafür geeigneter Indikator wäre die Anzahl und Qualität (gemessen an Zitationen) der aus den Projekten hervorgehenden Patenten. Der langfristig erhoffte Impact kann mit einer massentauglichen Nutzung von grünem Wasserstoff in diversen Wirtschaftsbereichen beschrieben werden und kann allenfalls weit in der Zukunft gemessen werden.

5.5 Beratung energetische Sanierung

Das Förderprogramm für Beratungen zur energetischen Sanierung von Wohngebäuden ist ein weiteres Beispiel für ein Ausgabenprogramm mit schwer messbarem Outcome und Impact. Lediglich der Input (Aufbau des Förderprogramms) wie auch der unmittelbare Output (Durchführung von Energieberatungen) lassen sich noch relativ leicht messen (siehe Tabelle 1). Das angestrebte Outcome (gesteigertes Wissen über fachgerechte energetische Sanierungsmöglichkeiten) sowie der langfristige Impact (Erreichung der CO₂-Reduzierungsziele im Gebäudesektor) lassen sich jedoch nur schwer in einem zeitnahen und kostengünstigen Verfahren quantifizieren. Daher könnte es bei diesem Programm angebracht sein, auf eine umfangreiche Outcome- und Impact-Messung zu verzichten.

5.6 Förderung einer Konferenz zum Umweltmanagement

Das letzte vorgestellte Förderprogramm befasst sich mit der Förderung einer Konferenz zum Thema Umweltmanagement. Der Fördergedanke beruht auf der Erkenntnis, dass eine kluge Vernetzung von Personen im Umweltmanagement diverser Unternehmen Synergieeffekte erzeugen kann und somit letztendlich die Akzeptanz in Wirtschaft und Gesellschaft für zielgerichtete CO₂-Einsparungen erhöht wird. Bei diesem Programm ist jedoch wieder die Messbarkeit der langfristig erhofften Wirkung erschwert. Input (Bereitstellung der Fördermittel) sowie Output (Durchführung der Vernetzungsevents) lassen sich leicht anhand der Höhe der abgerufenen Mittel und der Anzahl der Teilnehmenden messen. Für Outcome und Impact wird es allerdings schwer sein, gute Indikatoren zu entwickeln. Daher könnte es bei solcher Förderung von Vernetzungsevents genügen, einen guten Output-Indikator zu entwickeln.

6. Schlussfolgerung und weitere Lesehinweise

Aussagekräftige Indikatoren sind ein zentraler Bestandteil einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung. Der vorliegende Leitfaden bietet Programmverantwortlichen die notwendigen Kerninformationen, um schlüssige Indikatoren für ihr Programm zu entwickeln und zu pflegen. Allerdings entfalten Indikatoren ihre volle Wirkung erst in Zusammenhang mit weiteren Aspekten einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung. Hier ist insbesondere auf die Integration der Indikatoren in eine umfassende Evaluationsstrategie hinzuweisen. Weitere Informationen können folgenden, innerhalb des gleichen Projektes erstellten, Leitfäden entnommen werden: „Die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung des Bundes – Ziele, Begriffe, Elemente und Entwicklungsperspektive“ sowie dem umfassenden „Evaluationsleitfaden“.

Literaturverzeichnis

Begg, Iain; Corti, Francesco; Liscai, Alessandro; Kiss-Galfalvi, Tamás; Rayner, Laura (2023): Social Tracking Methodology for the EU Budget. European Parliament, zuletzt geprüft am 18.10.2023.

Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2021): Doppik weiter denken, mehr Budgetierung wagen, Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH) (Drucksache 22/3643).

Rubin, Robert S. (2002): Will the Real SMART Goals Please Stand Up. In: The Industrial-Organizational Psychologist 39 (4), S. 26–27.

Robinson, Marc; Last, Duncan (2009): A Basic Model of Performance-Based Budgeting, IMF Technical Notes and Manuals. Washington: International Monetary Fund.

13 Anhang

13.1 Anhang A: Variablenbeschreibung

Nachfolgend werden die einzelnen Datensätze inklusive Methodik zur Datenaufbereitung und Quellenangaben beschrieben, welche dem Scoring-Modell (Kapitel 6) und der vergleichenden empirischen Analyse (Kapitel 7) zugrunde liegen. Alle verwendeten Daten entstammen öffentlich zugänglichen Quellen.

13.1.1 Scoring-Modell zur Ziel- und Wirkungsorientierung

Das Scoring-Modell basiert auf Daten der OECD, welche in einer Umfrage unter den Mitgliedsstaaten den Status zur Ziel- und Wirkungsorientierung auf zentralstaatlicher Ebene in den einzelnen Ländern erfragt hat (OECD 2018a). Für die Berechnung des Scoring-Modells wurden zunächst alle Fragen der OECD Performance Budgeting Umfrage von 2018 gesichtet und den fünf Einzelindikatoren (vgl. Kapitel 6) zugeordnet. Fragen, die inhaltlich nicht die Themen der fünf Einzelindikatoren abdecken, wurden nicht berücksichtigt. **Tabelle 3** listet alle im Scoring-Modell erfassten (Teil-)Fragen aus der 2018er Umfrage.¹² Für Griechenland und Portugal wurde ein Großteil der Fragen nicht beantwortet, weshalb die beiden Länder im Scoring-Modell nicht berücksichtigt werden konnten. Des Weiteren wurden in 25 der 1,216 Beobachtungsfälle fehlende Werte für einzelne Länder und Fragen mit der durchschnittlich erreichten Punktzahl der finalen Stichprobe (32 Länder) ersetzt, um alle Themen für jedes der Länder beleuchten zu können ohne die Ergebnisse bedeutend zu verzerren.

Für jede Frage beziehungsweise Teilfrage wurde ein Bewertungssystem eingeführt, das allen Antworten eine entsprechende Punktzahl zuordnet. Eine höhere Punktzahl steht dabei für die stärkere Ausprägung eines Indikators (z. B. eine vergleichsweise weit entwickelte und umfassende Indikatorik). Daraufhin wurden bei Fragen, bei denen eine Punktzahl größer 1 erreicht werden konnte, die erreichten Punkte relativ zur Maximalausprägung auf das Intervall [0,1] normiert. Das arithmetische Mittel über alle Fragen zu einem Indikator bildet dann jeweils den erreichten Score für die fünf Einzelindikatoren. Das arithmetische Mittel über die Punktzahlen der fünf Einzelindikatoren hinweg ergibt schlussendlich den Gesamtindikator.

¹² Fragen, die inhaltlich zwar den fünf Einzelindikatoren zuzuordnen wären, die jedoch mindestens acht der insgesamt 32 Länder nicht beantwortet haben, wurden nicht im Scoring-Modell berücksichtigt, da ein zu großer Anteil von fehlenden Werten die Ergebnisse zu stark verzerren würde. So wurden die Fragen 10, 13, 32, 33 (nur die Teilfragen "Lack of specialist technical expertise", "Gaming" und "Insufficient political or bureaucratic interest"), 39, 43 (nur die Teilfragen "Lack of ICT", "Lack of political support(legislative)", "Lack of political support (executive)" und "Lack of support (senior civil service)") nicht in die Auswertungen einbezogen.

Tabelle 3: Übersicht – Fragen aus dem 2018 Performance Budgeting Survey der OECD nach Berücksichtigung im Scoring-Modell zur Ziel- und Wirkungsorientierung

Indikator	Frage im 2018er Performance Budgeting Survey der OECD
11. Zentralität des zwoH-Systems	1) Does your country have in place a national performance framework which spans all central government operations? A national performance framework can be, but is not necessarily, linked to budget or budget categories (e.g. programmes).
	2) What elements of a national performance framework are in place? Please select all that apply.
	5) In your country, is there a performance budgeting framework in place (i.e. linking budgetary allocations with information about performance, objectives and / or results)?
	7) What are the main operational characteristics of the performance budgeting framework? Please check all that apply.
	8) What support and guidance is provided to assist with the implementation of performance budgeting practices across the central level of government, and is it located within the central budget authority or the line ministries (or both)? Please check all that apply.
	9) Are there centrally defined quality standards or criteria that are applied to the selection and approval of performance indicators?
	14) Which institutions play important roles in generating and using performance information in each aspect of the budgeting process? Please select all that apply.
	17) Does your government set specific performance targets?
	22) Rate each of the following potential challenges to effectively implementing performance budgeting:
	– Lack of leadership/commitment in promoting performance-based approach to budgeting – Inadequate central guidance on performance-budgeting
12. Wirksamkeit des zwoH-Systems	16) Policy impact: Please indicate the relative effectiveness of the performance budgeting system in advancing the considerations listed below.
	19) If performance targets are not met by Line Ministries/Agencies, how likely is it that any of the following consequences are triggered?
	20) If performance targets are met by Line Ministries/Agencies, how likely is it that any of the following consequences are triggered?
	21) To what extent are different types of performance information used in budget negotiations between the CBA and line ministries?
	24) Overall, have performance budgeting systems and processes contributed to improved quality of public finances in your country?
	25) To what extent has performance budgeting resulted in positive or negative changes in the following aspects of budgetary management? Please indicate whether you generally agree or disagree with the following statements regarding EU-funded programmes, by reference to your country experience.
	34) At what level, and to what extent, do evaluation findings influence budget allocation decisions?
	42) What have been the main results of spending reviews carried out over the past ten years? Please check all that apply.
13. Entwicklung der Indikatoren	9) Are there centrally defined quality standards or criteria that are applied to the selection and approval of performance indicators?
	14) Which institutions play important roles in generating and using performance information in each aspect of the budgeting process? Please select all that apply.
	– Defining performance indicators
	17) Does your government set specific performance targets?
	22) Rate each of the following potential challenges to effectively implementing performance budgeting:
	– Poorly formulated indicators and targets that are not useful
	23) What role does the Supreme Audit Institution play in the system of performance information and budgeting?

	– Assessment of the quality and/or relevance of targets/indicators used
14. Ausmaß und Unabhängigkeit der Evaluation	14) Which institutions play important roles in generating and using performance information in each aspect of the budgeting process? Please select all that apply. – Evaluation and scrutiny of performance
	16) Policy impact: Please indicate the relative effectiveness of the performance budgeting system in advancing the considerations listed below. – Facilitating evaluation and oversight of spending effectiveness and impact
	21) To what extent are different types of performance information used in budget negotiations between the CBA and line ministries? – Program evaluations – Spending Reviews (evaluation conducted with explicit purpose of identifying savings or funds for reallocation) – Independent reports on performance of programmes or policies (not commissioned or conducted by government)
	23) What role does the Supreme Audit Institution play in the system of performance information and budgeting? Please check all that apply. – Assessment of whether reported information, regarding performance and results, is accurate and substantiated
	27) Are there legally binding requirements for evaluation of programmes (ex-ante or ex-post)?
	28) Does your government issue central guidance on evaluation of programmes?
	29) Which organisations are responsible for deciding what will be evaluated? Check if responsible for deciding on ex-post, ex-ante evaluation or both.
	30) Which organisations are responsible for conducting such evaluations? Please select all that apply.
	31) How frequently are the following elements included in the scope of evaluations? Overlap between functions is possible, so please estimate to the best of your ability.
	36) Does your country currently conduct, or has it in the past conducted spending reviews of all or part of government spending?
	40) Over the past 10 years what has been the pattern of spending reviews? Please check all that apply.
15. Hindernisse (IKT, Personal, Daten, Gaming)	22) Rate each of the following potential challenges to effectively implementing performance budgeting: – Lack of adequate ICT
	22) Rate each of the following potential challenges to effectively implementing performance budgeting: – Lack of capacity/training for staff/civil servants with regards to performance measurement – Lack of resources (time, staff, operating funds) to devote to performance evaluations
	22) Rate each of the following potential challenges to effectively implementing performance budgeting: – Lack of accurate and timely data to serve as input for performance measures
	33) To what extent have the following constraints limited the use of evaluation evidence in budgeting? – Poor quality of performance information/data
	22) Rate each of the following potential challenges to effectively implementing performance budgeting: – Gaming- whereby selection of performance targets chosen deliberately in ways that bias results

Quelle: OECD 2018b. Die genaue Kodierung der einzelnen Antwortmöglichkeiten für das Scoring-Modell (vgl. Kapitel 6) wird auf Nachfrage gerne zur Verfügung gestellt.

Für vertiefte Auswertungen zur Effizienz im öffentlichen Sektor (vgl. Abschnitt 7.1) wurde auch die OECD-Umfrage aus dem Jahr 2011 ausgewertet, in welcher die OECD die Ziel- und Wirkungsorientierung in den Ländern erstmalig abgefragt hat (OECD 2011). Die Auswahl sowie die Formulierung der Fragen unterscheiden sich dabei teilweise von der 2018er Umfrage, so dass das zuvor beschriebene Scoring-Modell nicht vollumfänglich auch für 2011 berechnet werden konnte. Gleichzeitig mussten Anpassungen bei der Auswahl der Fragen vorgenommen werden, sodass die Vergleichbarkeit der Scoring-Modelle für 2011 und 2018 eingeschränkt ist.

Zunächst wurde überprüft, welche der berücksichtigten Fragen auch bereits im Fragebogen von 2011 in gleicher oder ähnlicher Weise gestellt wurden. Lediglich die Fragen zur Zentralität des zweiH-Systems (Indikator 1) und den Hindernissen (Indikator 5) wiesen dabei ausreichend Übereinstimmungen zwischen den beiden Umfragen auf, um eine Berechnung der Einzelindikatoren auch für 2011 zu ermöglichen. Dennoch musste für die beiden Einzelindikatoren auf eine leicht reduzierte Anzahl an Fragen zurückgegriffen werden (vgl. **Tabelle 4**). Die Berechnung der beiden Einzelindikatoren I1 und I5 für die OECD-Umfrage aus dem Jahr 2011 erfolgte nach dem gleichen methodischen Ansatz, der oben bereits beschrieben wurde.

Tabelle 4: Übersicht – Fragen aus dem 2011 Performance Budgeting Survey der OECD nach Berücksichtigung im Scoring-Modell zur Ziel- und Wirkungsorientierung

Indikator	Frage im 2011er Performance Budgeting Survey der OECD
I1. Zentralität des zweiH-Systems	11a) Does the CBA have in place a standard performance budgeting framework which is applied uniformly across central government organisations? (e.g. common reporting mechanisms, guidelines, common templates for providing performance information, etc.). Please check all that apply.
	11c) What are the key elements of this standard framework? Please check all that apply.
	13) Please indicate which institutions in your government play important roles in each of the following functions regarding the generation and use of performance information for use in the budgeting process. For each option, select all institutions/actors that apply. If no "Other" option exists, please indicate "Not applicable".
	40) Rate each of the following potential challenges to performance budgeting on a scale of 1 to 5. Please rate each of the answer choices in order of challenge, with 1 being Not a challenge, 2 being Not significant challenge, but exists, 3 being Somewhat of a challenge, 4 being Significant challenge and 5 being Very significant challenge. – Lack of leadership/commitment in promoting performance-based approach to budgeting
I5. Hindernisse (IKT, Personal, Daten, Gaming)	40) Rate each of the following potential challenges to performance budgeting on a scale of 1 to 5. Please rate each of the answer choices in order of challenge, with 1 being Not a challenge, 2 being Not significant challenge, but exists, 3 being Somewhat of a challenge, 4 being Significant challenge and 5 being Very significant challenge. – Lack of accurate and timely data to serve as input for performance measures
	40) Rate each of the following potential challenges to performance budgeting on a scale of 1 to 5. Please rate each of the answer choices in order of challenge, with 1 being Not a challenge, 2 being Not significant challenge, but exists, 3 being Somewhat of a challenge, 4 being Significant challenge and 5 being Very significant challenge. – Gaming- whereby selection of performance targets chosen deliberately in ways that bias results
	40) Rate each of the following potential challenges to performance budgeting on a scale of 1 to 5. Please rate each of the answer choices in order of challenge, with 1 being Not a challenge, 2 being Not significant challenge, but exists, 3 being Somewhat of a challenge, 4 being Significant challenge and 5 being Very significant challenge.
	– Lack of capacity/training for staff/civil servants with regards to performance measurement

	– Lack of resources (time, staff, operating funds) to devote to performance evaluations
	38) In your country, what been the greatest challenges to ensuring the results/recommendations of spending reviews are realised? Select 5 challenges factors from the below possibilities, ranking them on a scale of 1–5, with 1 being the greatest challenge.
	– Poor quality of performance information/data

Quelle: OECD 2011. Die genaue Kodierung der einzelnen Antwortmöglichkeiten für das Scoring-Modell (vgl. Kapitel 6) wird auf Nachfrage gerne zur Verfügung gestellt.

13.1.2 Länder-Selbsteinschätzung nach den vier OECD-Typen

Im Fragebogen der OECD zum Thema Performance Budgeting aus dem Jahr 2018 wurden die teilnehmenden OECD-Länder gebeten, den aktuellen Status im eigenen Land zur Ziel- und Wirkungsorientierung auf zentralstaatlicher Ebene anzugeben (OECD 2018b). Im Detail wurden vier von der OECD vordefinierte Typen zum Performance Budgeting beschrieben, denen sich die Länder zuordnen sollten. Die vier OECD-Typen werden nachfolgend in **Tabelle 5** kurz beschrieben:

Im Fragebogen der OECD zum Thema Performance Budgeting aus dem Jahr 2018 wurden die teilnehmenden OECD-Länder gebeten, den aktuellen Status im eigenen Land zur Ziel- und Wirkungsorientierung auf zentralstaatlicher Ebene anzugeben (OECD 2018b). Im Detail wurden vier von der OECD vordefinierte Typen zum Performance Budgeting beschrieben, denen sich die Länder zuordnen sollten. Die vier OECD-Typen werden nachfolgend in **Tabelle 5** kurz beschrieben:

Tabelle 5: Die vier OECD-Typen zur Ziel- und Wirkungsorientierung

	Direct performance budgeting: Es besteht ein expliziter Zusammenhang zwischen Leistung (z. B. Output) und Mittelzuweisungen an die Einheiten. Das Budget basiert unmittelbar auf den erzielten Ergebnissen. Mittelzuweisungen können somit durch einen Vertrag/eine Formel mit spezifischen Leistungsindikatoren organisiert werden.
	Managerial Performance Approach: Das im Rahmen des Haushaltsverfahrens entwickelte Leistungsinformationssystem wird vorrangig als Instrument des Leistungsmanagements und der Rechenschaftslegung auf Organisations- und Managementebene verwendet. Es findet nicht vordergründig Anwendung bei der Mittelzuweisung.
	Performance-Informed Approach: Leistungsinformationen spielen bei Ausgabenentscheidungen eine Rolle. Die Mittel orientieren sich jedoch entweder an der geplanten Performance oder sind nur indirekt an Leistungsergebnisse gebunden. Es besteht kein automatischer Zusammenhang zwischen Leistung und dem Budget. Die Berücksichtigung von Leistungsinformationen hängt von den Umständen ab.
	Presentation Approach: Leistungsinformationen werden zusammen mit Haushalts- oder anderen Regierungsdokumenten vorgelegt, dienen aber als

	Hintergrundinformation für die Rechenschaftslegung und den Dialog mit Gesetzgebern und Bürgern zu politischen Fragestellungen. Leistungsinformationen spielen bei der Mittelzuweisung keine Rolle und sind dafür auch nicht vorgesehen.

Quelle: OECD 2018b.

13.1.3 Effizienz-Scores

Die für Abschnitt 7.1 herangezogenen Daten zur Messung von Effizienz im Öffentlichen Sektor stammen aus dem wissenschaftlichen Artikel von Afonso et al. (Afonso et al. 2022). Die Autoren berechnen darin Effizienz-Scores für 35 OECD-Länder. Datengrundlage hierfür sind Zahlen des Weltwirtschaftsforums, der Weltbank, der Weltgesundheitsorganisation, des Internationalen Währungsfonds und der OECD. Mittels einer sogenannten Data Envelopment Analyse (DEA) wird datenbasiert ein optimaler Benchmark definiert. Die Effizienz-Scores der einzelnen Länder ergeben sich daraufhin als die Distanz zum optimalen Benchmark, basierend auf verschiedenen Input- und Output-Indikatoren. Bei der Berechnung wird die Output-Perspektive eingenommen, das heißt, die nationalen Effizienz-Scores messen, wie viel mehr Output bei gleichbleibendem Input-Niveau erzielt werden könnte. Ein Wert von 1,2 ist demnach so zu interpretieren, dass ein Land mit diesem Effizienz-Score bei gleichbleibendem Input-Niveau 20 % mehr von den betrachteten Outputs generieren könnte. Um die Interpretation als Effizienz-Score zu erleichtern, wurden die Zahlen nach der Formel: $2 - \text{Effizienz\_Score}$ neu skaliert, sodass ein höherer Wert für mehr Effizienz steht. Der Wert 1 wird somit zur Maximalausprägung und steht für eine besonders hohe Effizienz. Für **Abbildung 6** in Abschnitt 7.1 wurden Effizienz-Scores herangezogen, welche die Situation im Jahr 2018 in den berücksichtigten Ländern abbildet. Dadurch wird der gleiche Zeitpunkt betrachtet, der auch dem Scoring-Modell zur Ziel- und Wirkungsorientierung zugrunde liegt (vgl. Kapitel 6). Anzumerken ist, dass es sich bei dem methodischen Ansatz zur Effizienz-Messung um ein relatives Konzept handelt. Auch Länder mit dem bestmöglichen Effizienz-Score können somit ihre Effizienz im öffentlichen Sektor weiter ausbauen.

Für die detaillierteren Betrachtungen von Effizienz im öffentlichen Sektor nach Politikbereichen wurden Daten aus Afonso und Kazemi (Afonso and Kazemi 2016) herangezogen. Darin berechnen die Autoren nach dem gleichen methodischen Ansatz wie in dem oben beschriebenen Papier aus dem Jahr 2022 Effizienz-Scores für eine etwas kleinere Stichprobe von 20 OECD-Ländern und als Durchschnitt für die Periode 2009 bis 2013. Ein zentraler Unterschied zur Afonso et al. (Afonso et al. 2022) ist, dass Effizienz-Scores getrennt nach den vier Politikbereichen (1) Öffentliche Verwaltung, (2) Bildung, (3) Gesundheit und (4) öffentliche Infrastruktur berechnet werden. Als Input-Faktoren zur Berechnung der Effizienz-Scores werden die Gesamtausgaben für den jeweiligen Politikbereich herangezogen. Die Effizienz-Scores in

Afonso and Kazemi (2016) werden auf einer anderen Skala angegeben als in Afonso et al. (2022) und bedürfen keiner Neuskalierung zur besseren Interpretation. Ein Wert von 0,8 ist so zu interpretieren, dass ein Land mit diesem Effizienz-Score bei gleichbleibendem Input-Niveau 20 % ($=1-0,8$) mehr von dem betrachteten Output produzieren könnte.

13.1.4 Haushaltssaldo

Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo ist definiert als der Saldo aller Einnahmen und Ausgaben des Staates, einschließlich der Kapitaleinkünfte und Kapitalausgaben. Alle OECD-Länder erfassen die entsprechenden Daten nach dem einheitlichen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (System of National Accounts, SNA 2008). Die Zahlen werden als Prozentsatz relativ zum BIP angegeben und stammen von der OECD (OECD 2023c). Für die Gegenüberstellungen mit den Indikatoren zur Ziel- und Wirkungsorientierung (Scoring-Modell für das Jahr 2018) wurde der jeweilige nationale Durchschnittswert für die Jahre 2017 bis 2019 verwendet, um das Risiko zu verringern, dass ein außergewöhnlich hoher oder niedriger Wert für das Jahr 2018 die Auswertung stark verzerrt.

13.1.5 Öffentliche Ausgaben nach Politikbereich

Die Ausgaben nach Politikbereich sind definiert als die Haushaltsausgaben des Staates, wie sie in den endgültigen Konten des jeweiligen Zentralstaats ausgewiesen sind. Die Zahlen werden relativ zu den Gesamtausgaben angegeben und stammen von der OECD (OECD 2023a). Die Daten basieren auf dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (SNA), einer Reihe international vereinbarter Definitionen, Klassifikationen und Regeln für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Für die Gegenüberstellungen mit den Indikatoren zur Ziel- und Wirkungsorientierung (Scoring-Modell für das Jahr 2018) wurde der jeweilige nationale Durchschnittswert für die Jahre 2017 bis 2019 verwendet, um das Risiko zu verringern, dass ein außergewöhnlich hoher oder niedriger Wert für das Jahr 2018 die Auswertung stark verzerrt. Des Weiteren wurden die Daten in Pro-Kopf Ausgaben in 100.000 USD umgerechnet, um einen gut vergleichbaren absoluten Wert für die vergleichende empirische Analyse zur Verfügung zu haben. Die Datenbasis für die Umrechnung auf Pro-Kopf Größen stammt ebenfalls von der OECD und umfasst die öffentlichen Gesamtausgaben pro Kopf in USD (OECD 2023a).

Die einheitliche Klassifizierung der Ausgaben nach Politikbereichen basiert auf einer international vergleichbaren Grundlage, die als Classification of Functions of Government (COFOG) bekannt ist. Die COFOG-Ausgaben werden nach zehn Funktionen mit ihren jeweiligen Bestandteilen unterteilt, die in **Tabelle 6** zusammengefasst sind:

Tabelle 6: Politikbereiche und jeweilige Bestandteile nach COFOG

1) Allgemeine öffentliche Leistungen	6) Wohnen und lokale Angebote
– Exekutiv- und Legislativorgane, Finanz- und Fiskalangelegenheiten, auswärtige Angelegenheiten	– Wohnungsbauentwicklung
– Außenwirtschaftshilfe	– Gemeinschaftsentwicklung
	– Wasserversorgung
	– Straßenbeleuchtung

– Allgemeine Leistungen – Grundlagenforschung – F&E allgemeine öffentliche Leistungen – Transaktionen zu öffentlichen Schulden – Transfers zwischen staatlichen Ebenen	– F&E im Bereich Wohnen und lokale Angebote – Andere Ausgaben im Bereich Wohnen und lokale Angebote
2) Verteidigung – Militärische Verteidigung – Zivilschutz – Ausländische Militärhilfe – F&E im Bereich Verteidigung – Andere Ausgaben für Verteidigung	7) Gesundheit – Medizinische Produkte, Geräte, Ausrüstungen – Ambulante Dienstleistungen – Krankenhausdienstleistungen – Öffentliches Gesundheitswesen – F&E im Gesundheitswesen – Andere Ausgaben für Gesundheit
3) Öffentliche Ordnung und Sicherheit – Polizeidienstleistungen – Feuerschutzdienste – Gerichte – Gefängnisse – F&E im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit – Andere Ausgaben für öffentliche Ordnung und Sicherheit	8) Freizeit, Kultur und Religion – Leistungen in den Bereichen Freizeit und Sport – Kulturelle Dienstleistungen – Rundfunk- und Informationsdienste – Religiöse und sonstige Gemeinschaftsangebote – F&E im Bereiche Freizeit, Kultur und Religion – Andere Ausgaben für Freizeit, Kultur und Religion
4) Wirtschaftliche Angelegenheiten – Allgemeine Wirtschafts-, Handels-, und Beschäftigungsfragen – Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Brennstoffe und Energie – Bergbau, verarbeitendes Gewerbe, Bauwesen – Verkehr – Kommunikation – Sonstige Industriezweige – F&E im Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten – Weitere Wirtschaftsangelegenheiten	9) Bildung – Vorschul- und Grundschulbildung – Sekundärschulbildung – Postsekundäre, nicht tertiäre Bildung – Tertiärer Bildungsbereich – Bildung, die keiner der Kategorien zuteilbar ist – Erweiterte Hilfsdienste im Bildungswesen – F&E im Bildungsbereich – Andere Ausgaben für Bildung
5) Umweltschutz – Abfallwirtschaft – Abwasserwirtschaft – Bekämpfung der Umweltverschmutzung – Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft – F&E im Bereich Umweltschutz – Andere Ausgaben für Umweltschutz	10) Soziale Sicherung – Krankheit und Invalidität – Altersvorsorge – Hinterbliebene – Familie und Kinder – Arbeitslosigkeit – Wohnen – Ausgaben zum Thema soziale Ausgrenzung – F&E im Bereich Soziale Sicherung – Andere Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung

Quelle: Government at a Glance 2021.

13.2 Anhang B: Streudiagramme zur Effizienz nach Politikbereichen und zu Ausgabenindikatoren

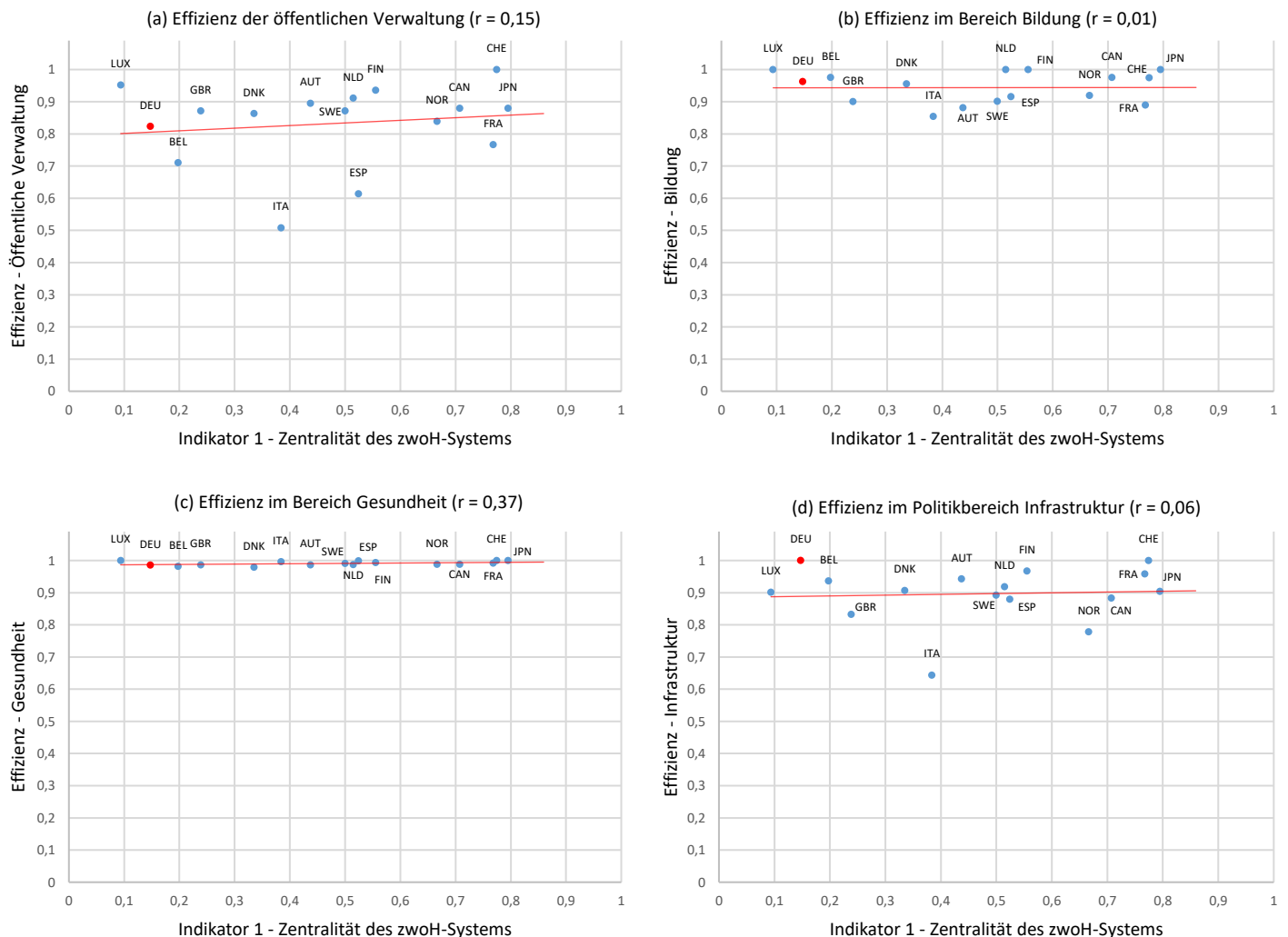


Abbildung 12: Streudiagramm – Effizienz des Öffentlichen Sektors nach Politikbereich und Zentralität des zwoH-Systems (Scoring-Modell 2011).

Abbildungsnotizen: Effizienz-Score (vertikale Achse): ein Wert von 0,8 ist so zu interpretieren, dass ein Land mit diesem Wert bei gleichbleibendem Input-Niveau 20 % ($= 1 - 0,8$) mehr Output generieren könnte (Afonso and Kazemi 2016). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2011er „International Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2011). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

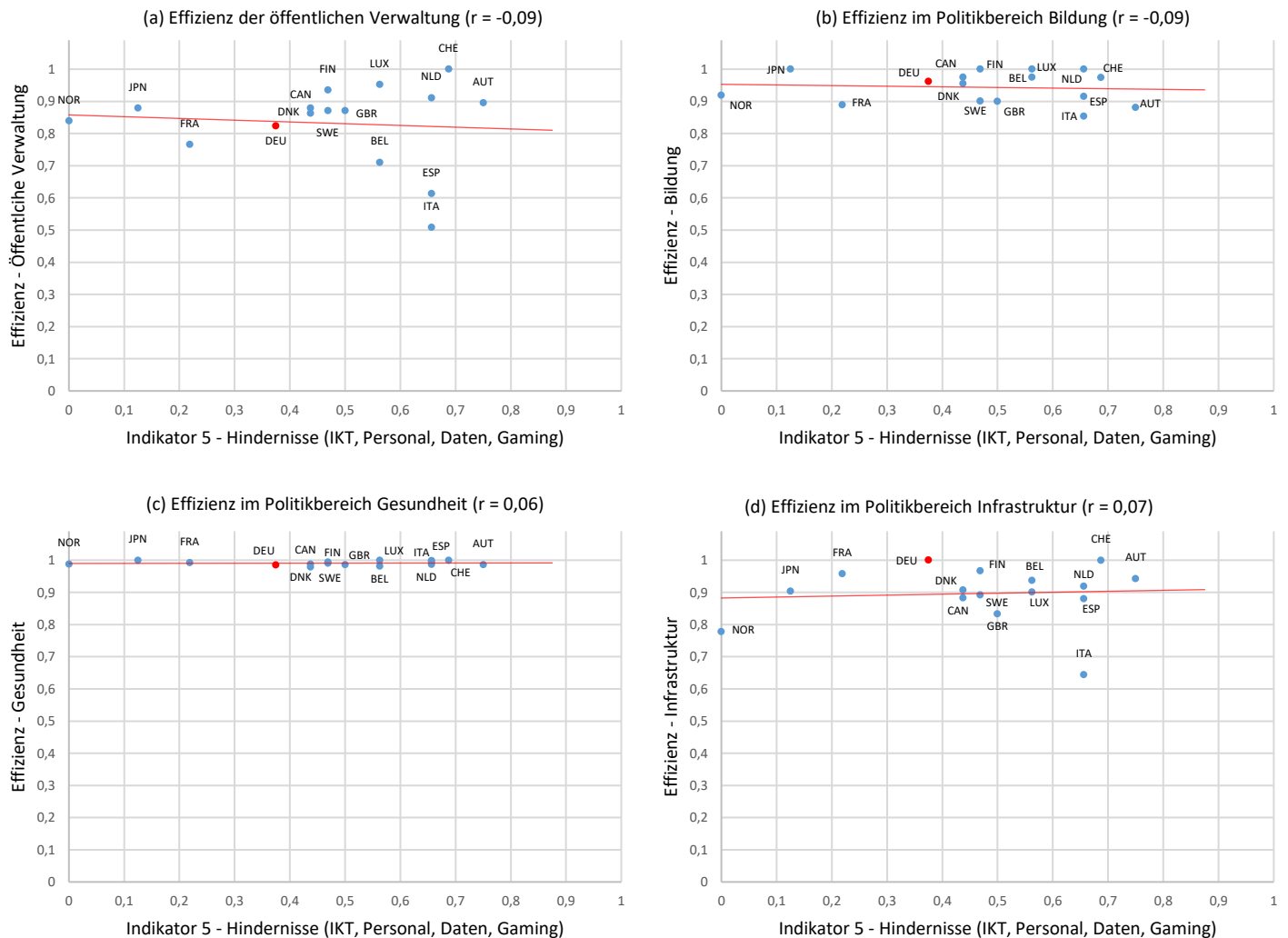


Abbildung 13: Streudiagramm – Effizienz des Öffentlichen Sektors nach Politikbereich und Hindernisse bei der Umsetzung von Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell 2011)

Abbildungsnotizen: Effizienz-Score (vertikale Achse): ein Wert von 0,8 ist so zu interpretieren, dass ein Land mit diesem Wert bei gleichbleibendem Input-Niveau 20 % ($= 1 - 0,8$) mehr Output generieren könnte (Afonso and Kazemi 2016). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2011er „International Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2011). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

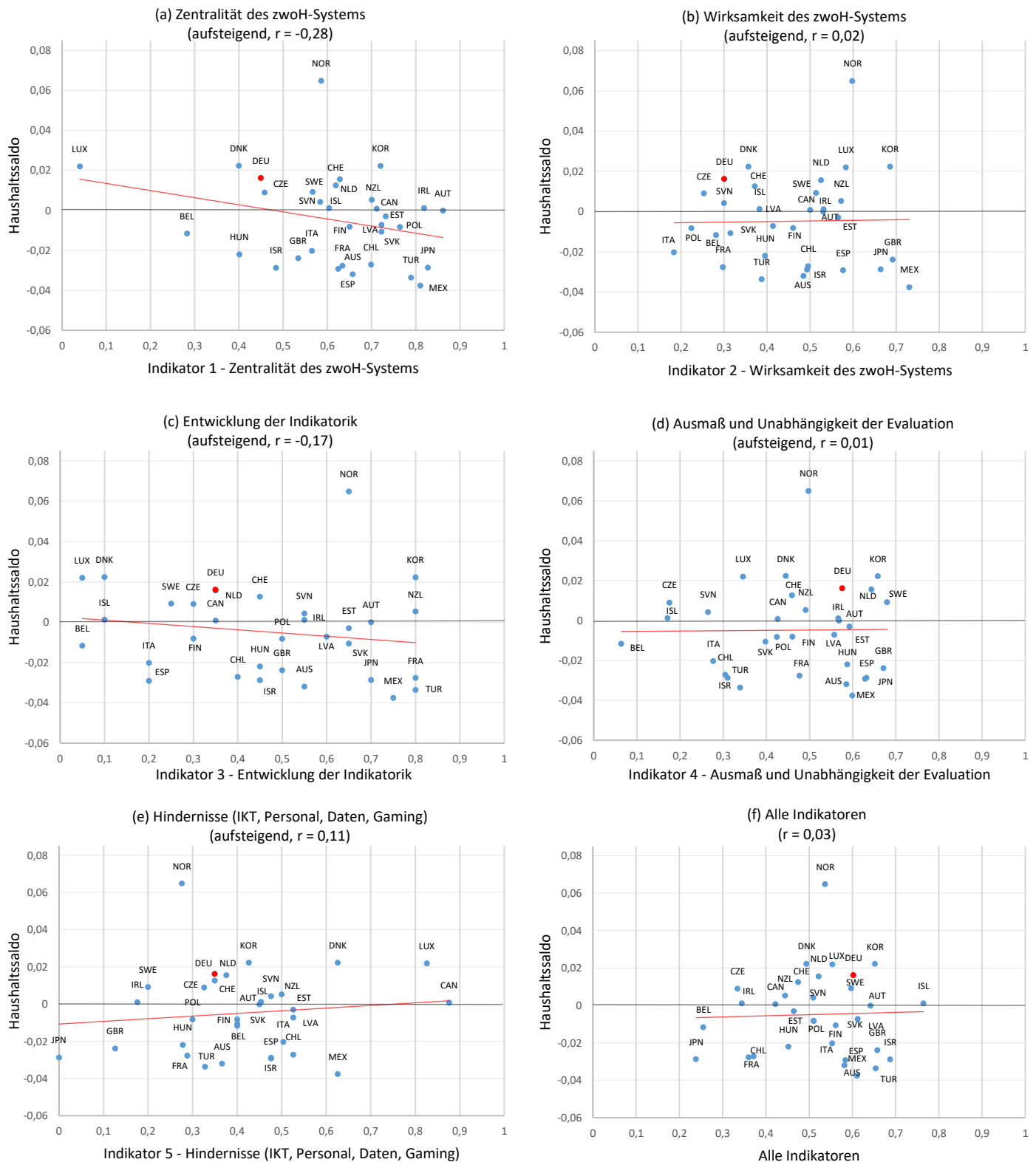


Abbildung 14: Streudiagramm – Haushaltssaldo und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Haushaltssaldo relativ zum BIP (vertikale Achse, Dezimalzahl) (OECD 2023c). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International Performance Budgeting

Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

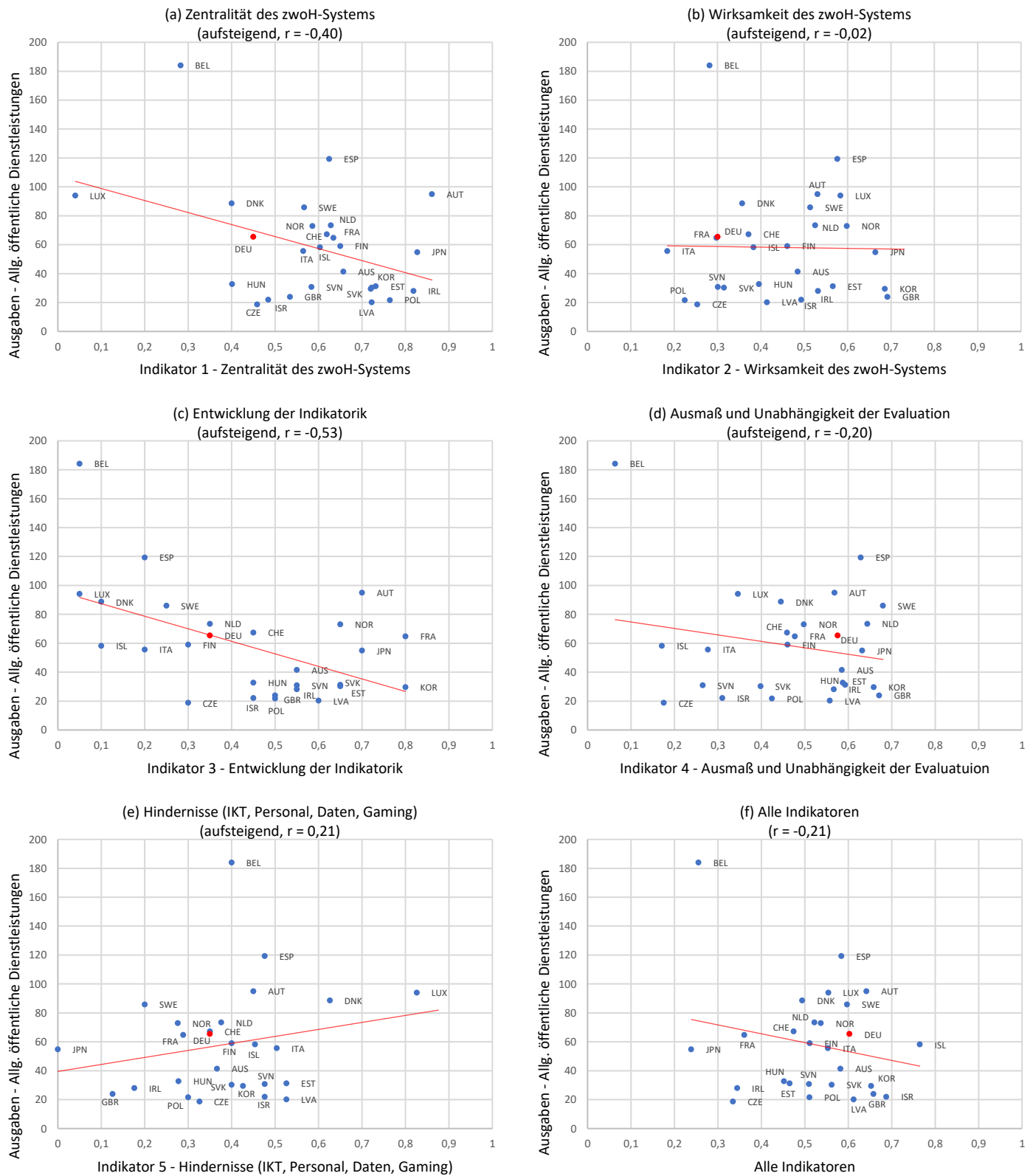


Abbildung 15: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Allgemeine öffentliche Dienstleistungen“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Allgemeine öffentliche Dienstleistungen“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er

„International Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

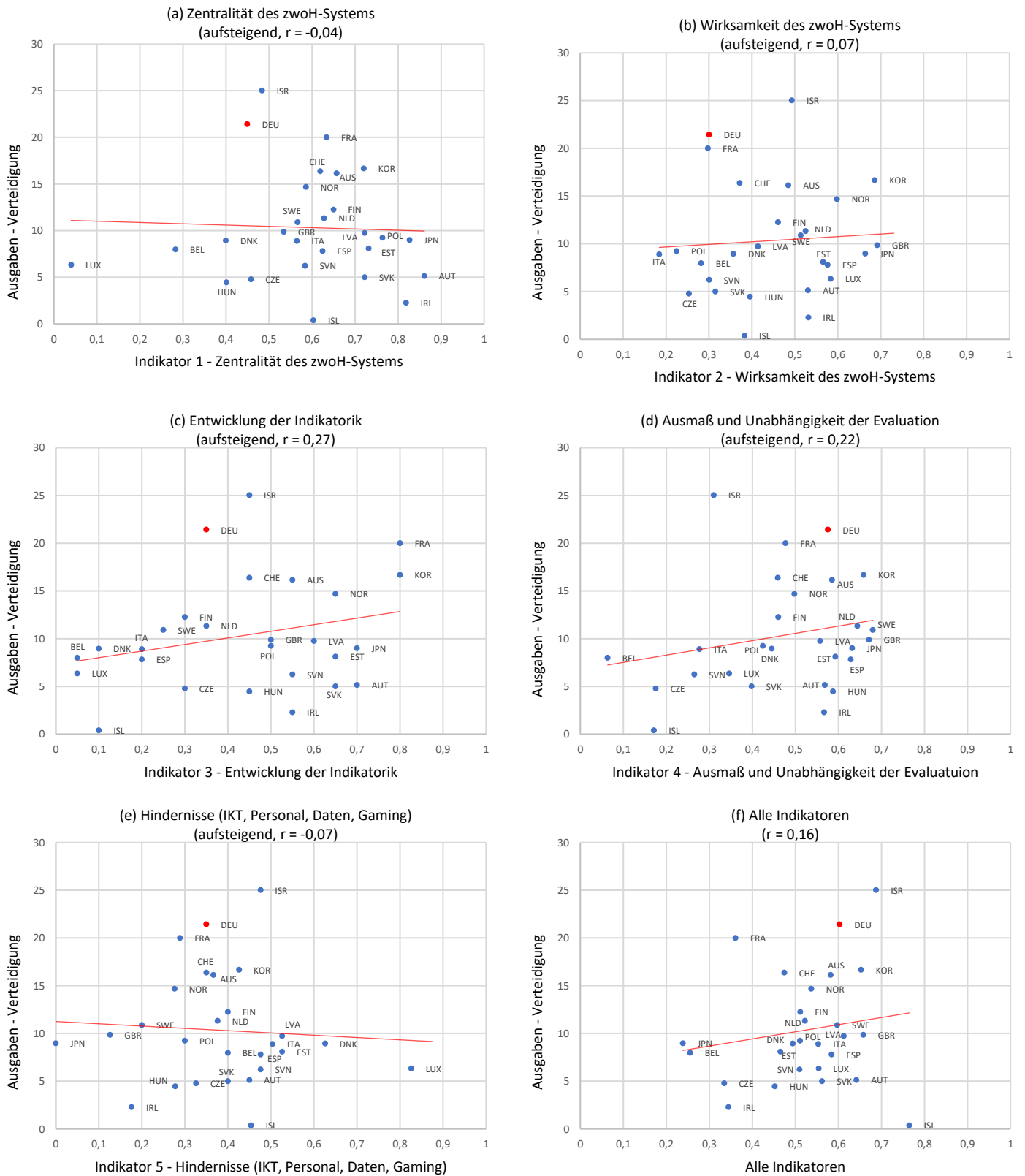


Abbildung 16: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Verteidigung“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Verteidigung“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International Performance

Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

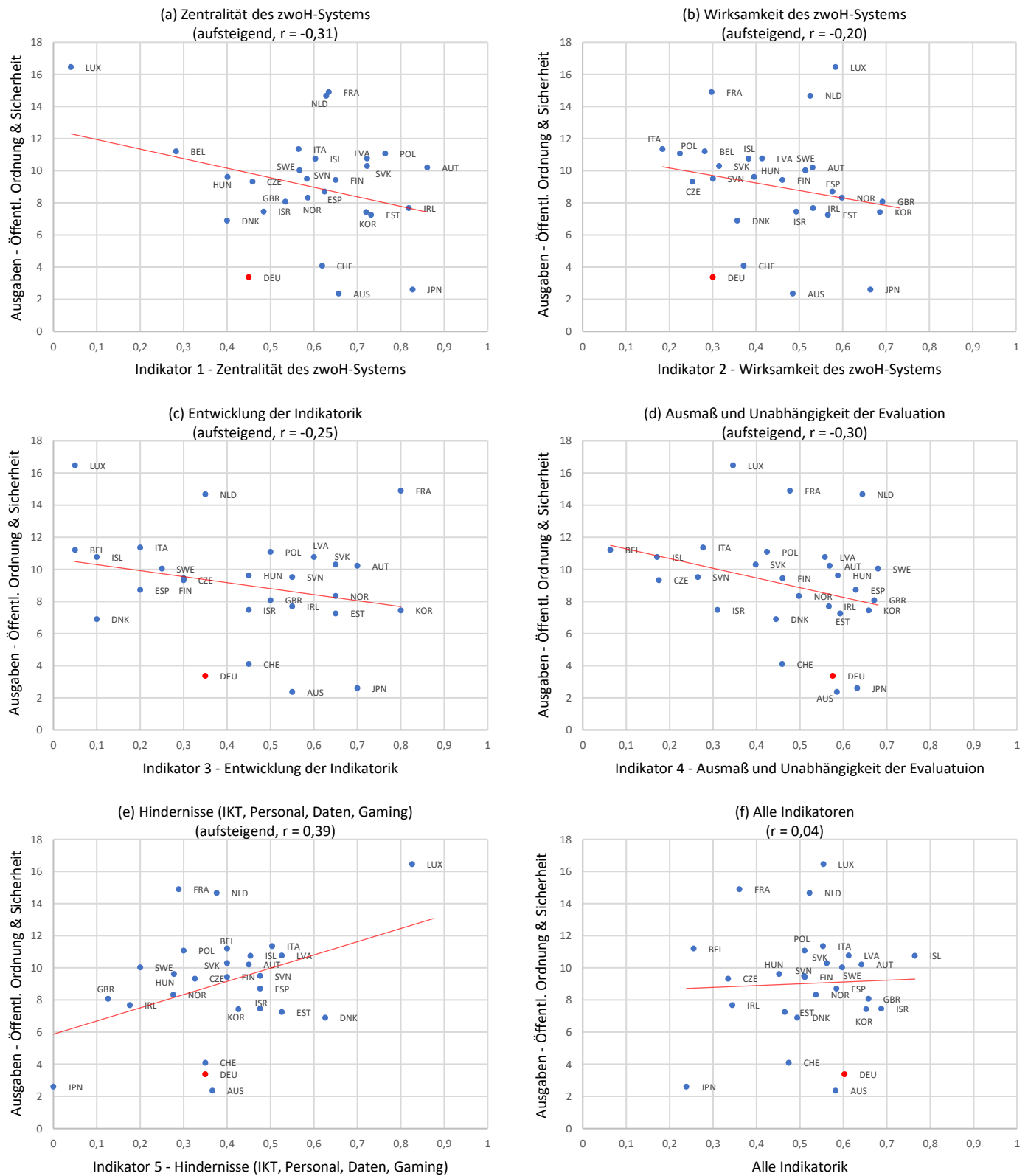


Abbildung 17: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er

„International Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

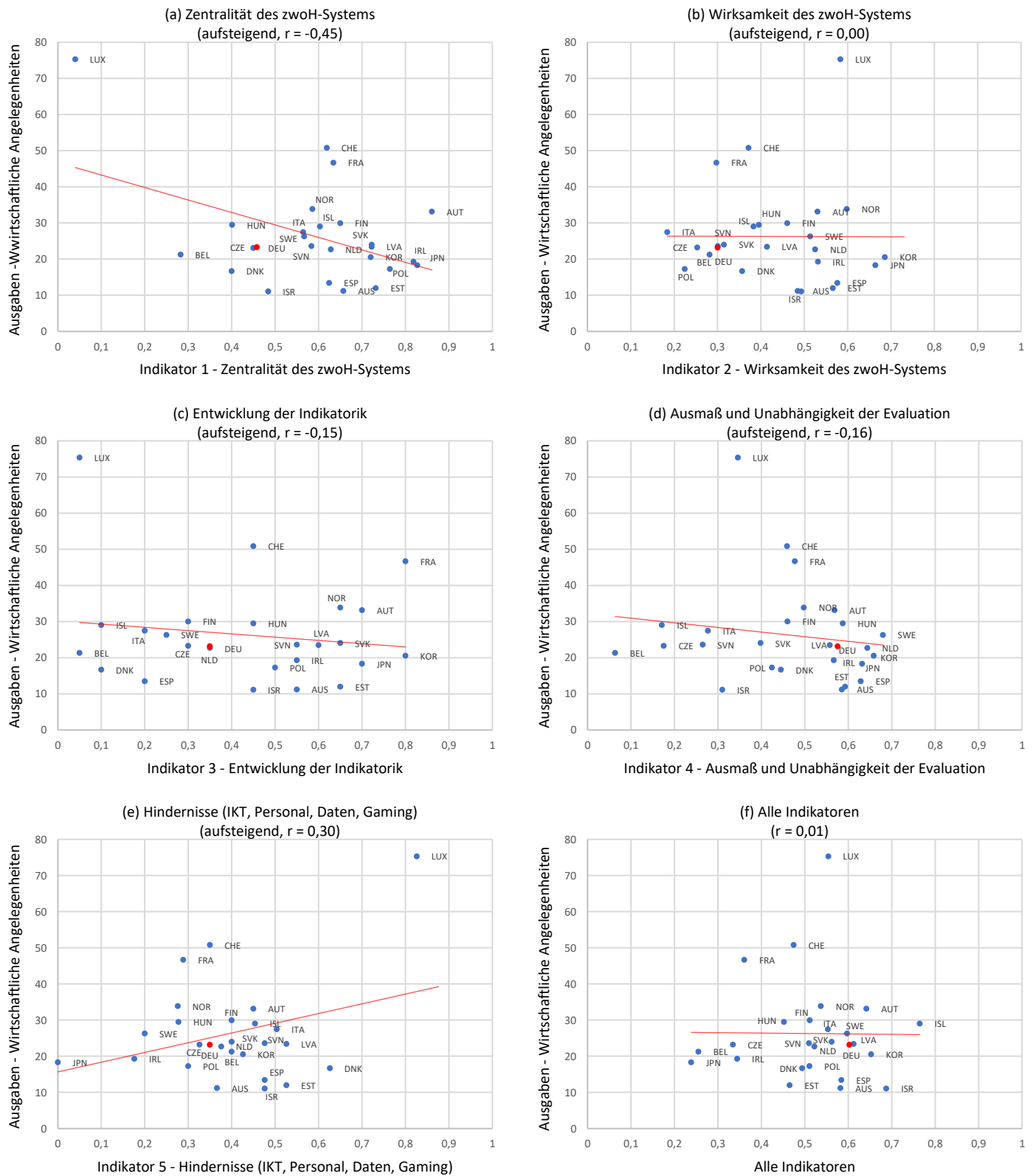


Abbildung 18: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er

„International Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

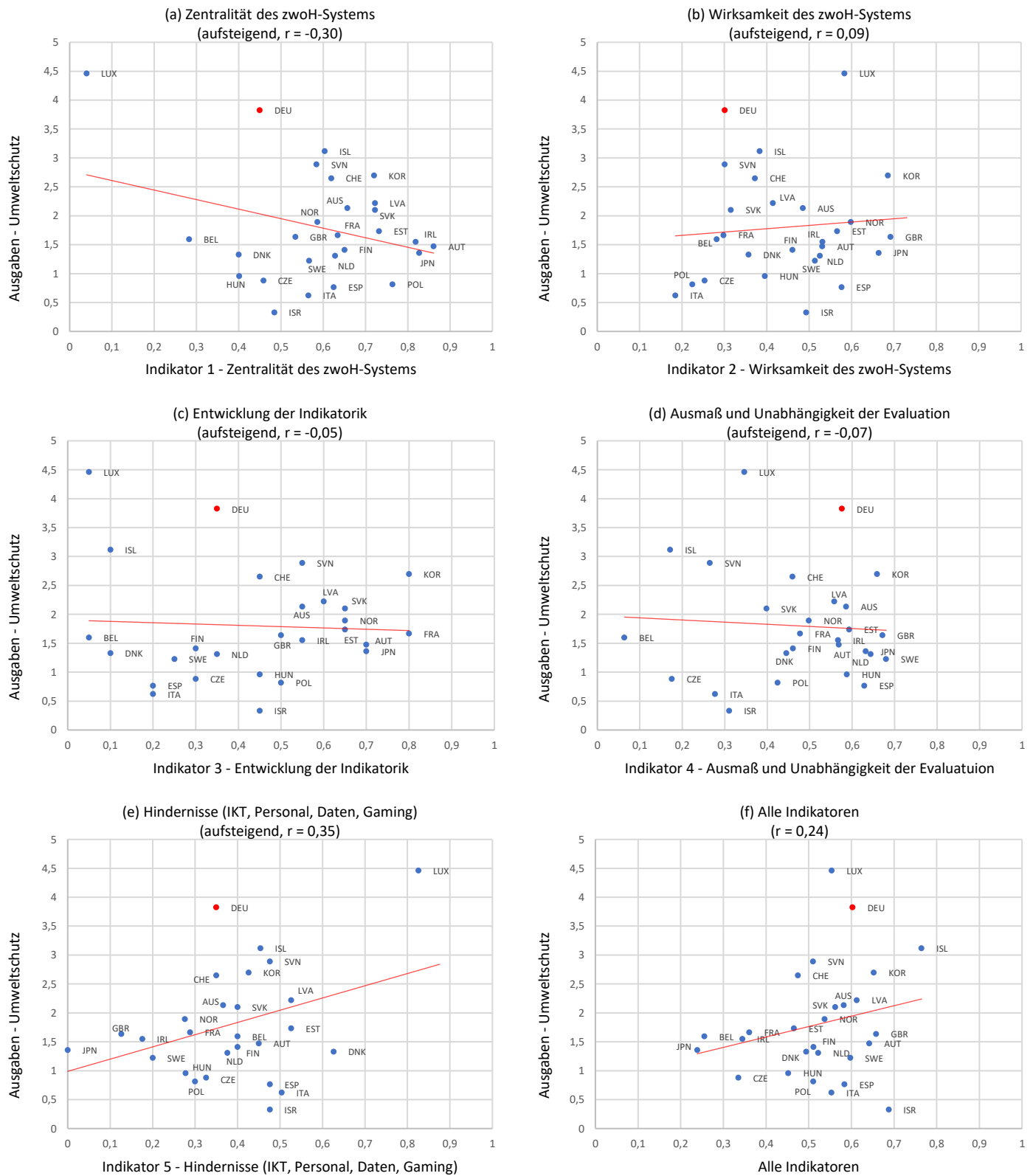


Abbildung 19: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Umweltschutz“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Umweltschutz“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International Performance

Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

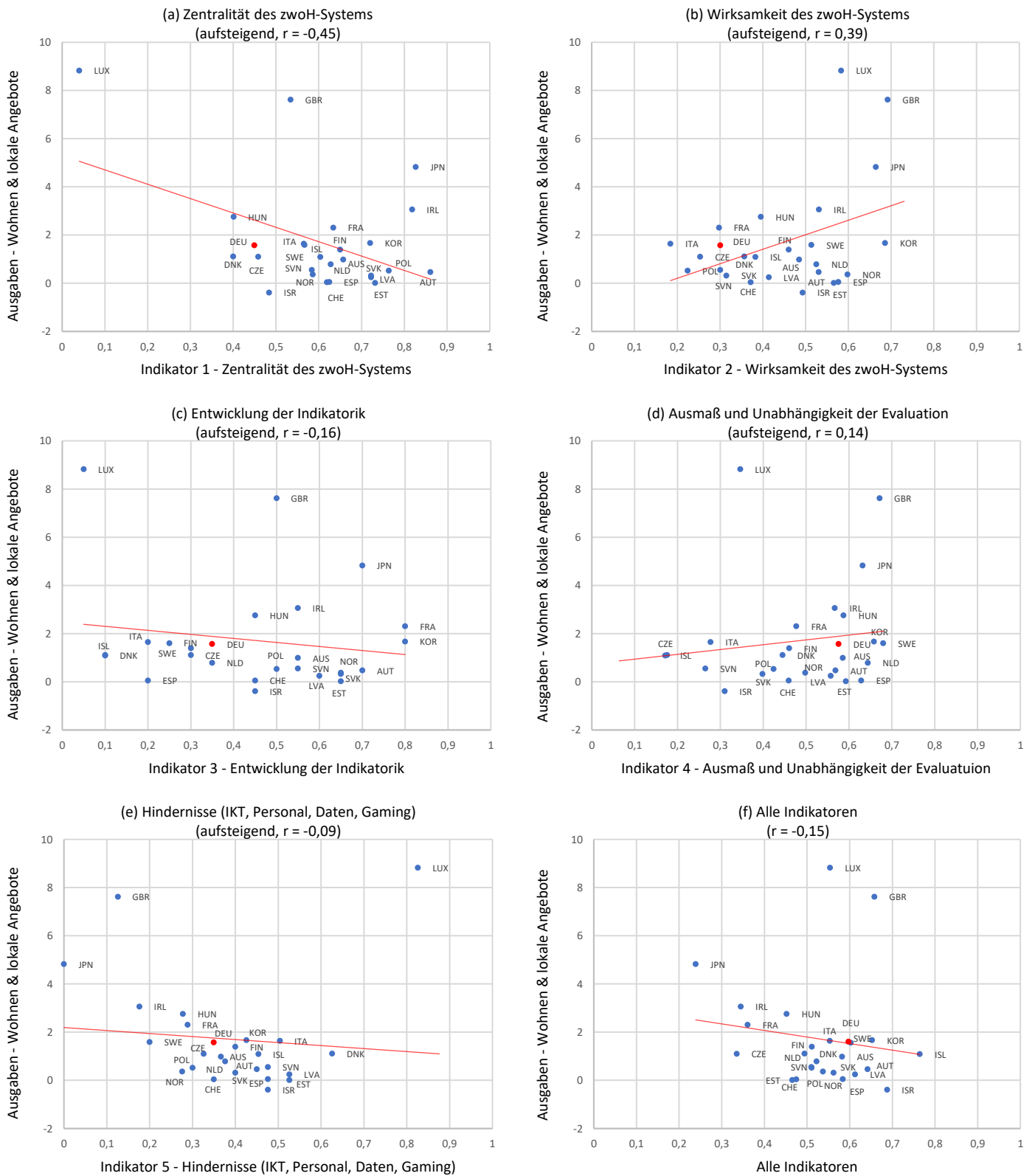


Abbildung 20: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Wohnen und lokale Angebote“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Wohnen und lokale Angebote“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er

„International Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

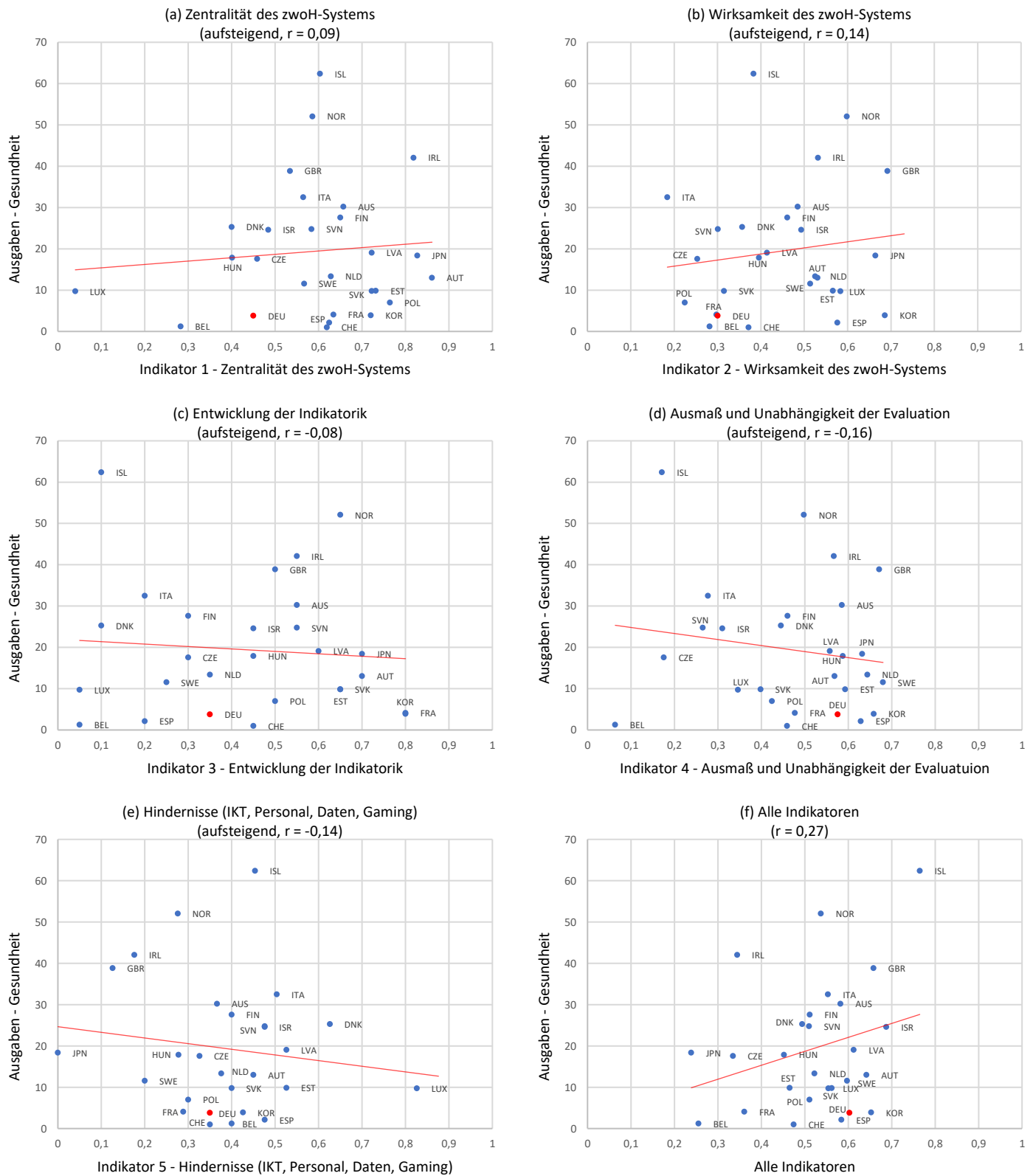


Abbildung 21: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Gesundheit“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Gesundheit“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International Performance

Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

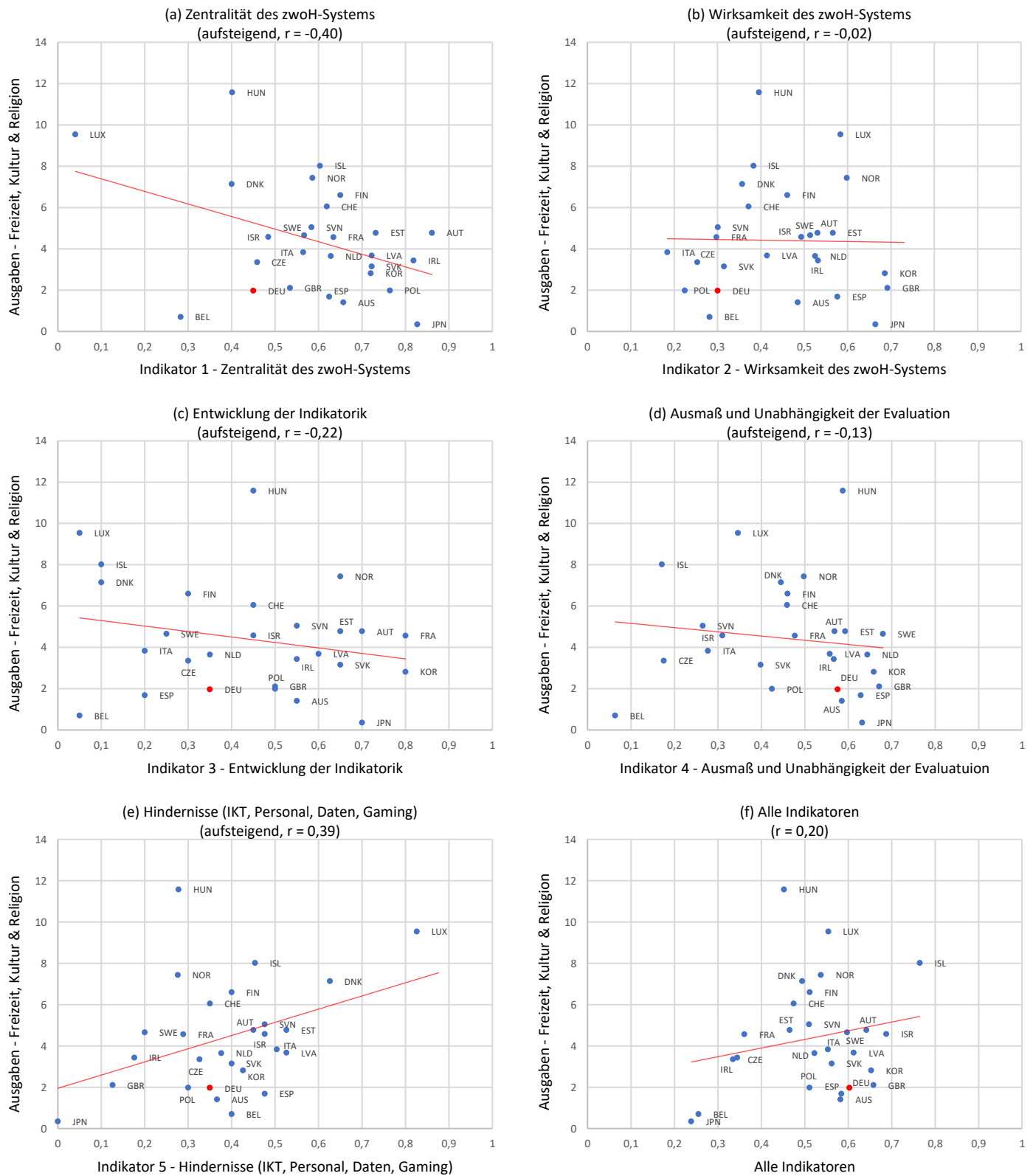


Abbildung 22: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Freizeit, Kultur und Religion“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Freizeit, Kultur und Sport“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a) Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International

Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

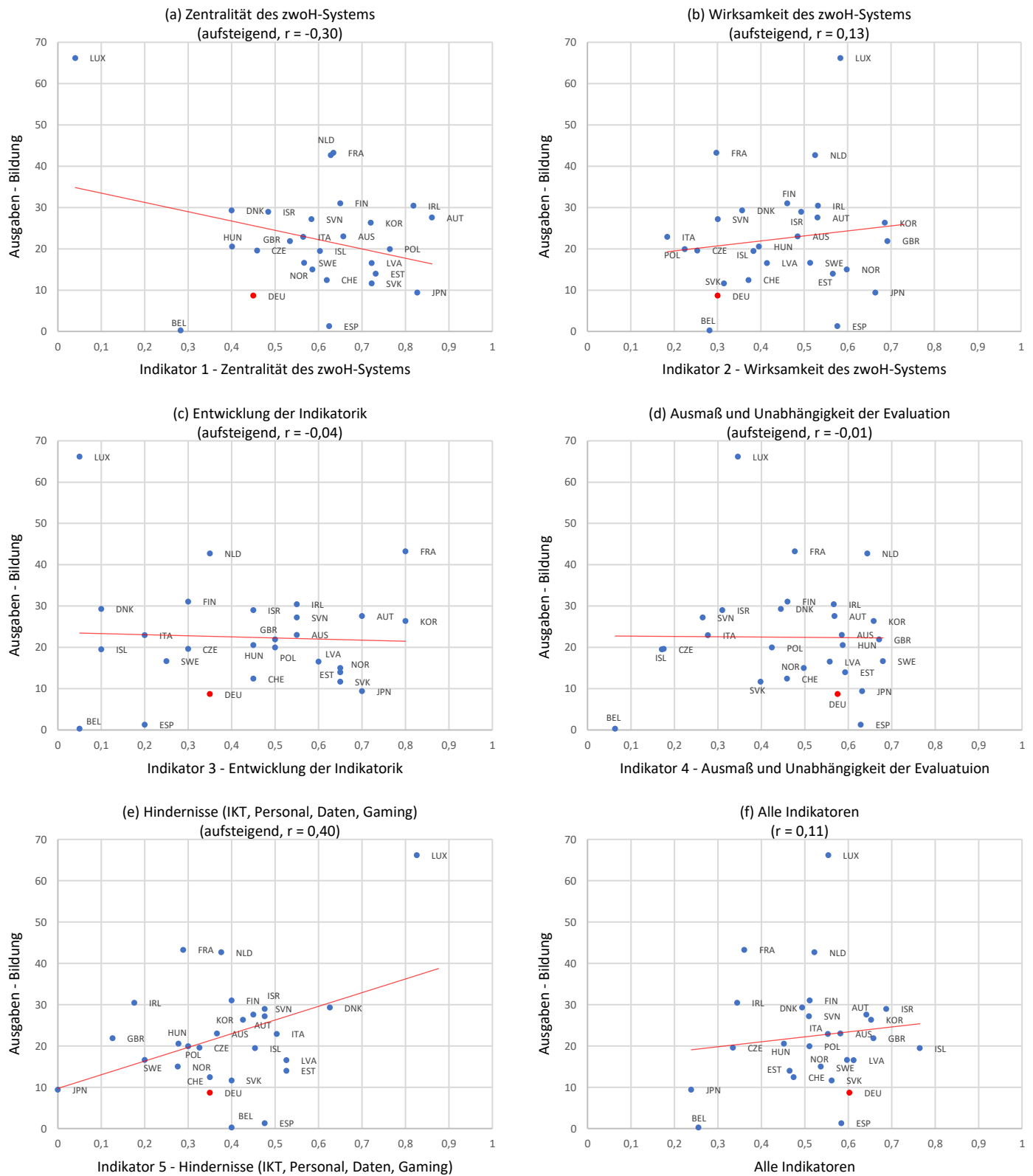


Abbildung 23: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Bildung“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Bildung“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International Performance

Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

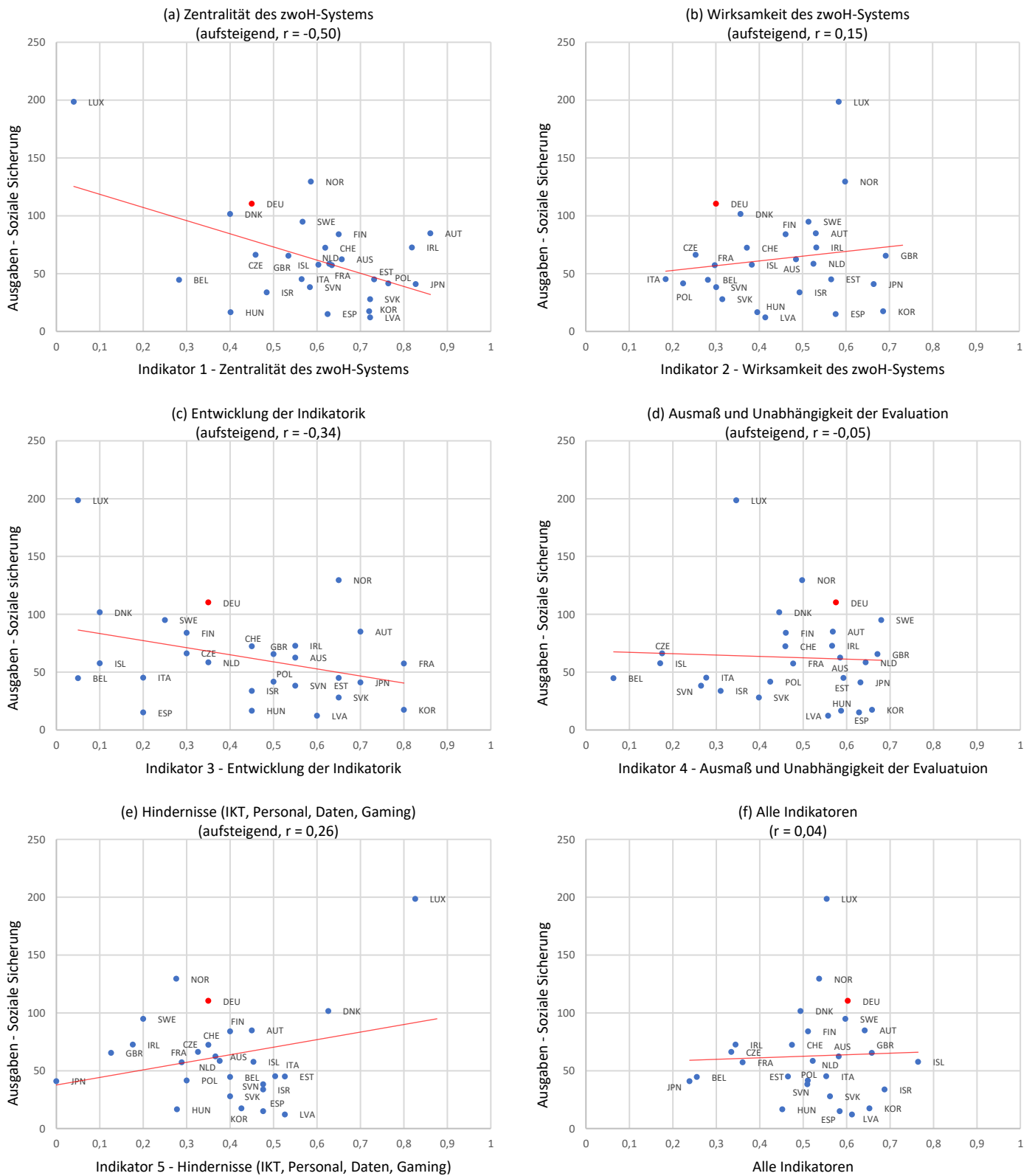


Abbildung 24: Streudiagramm – Pro-Kopf Ausgaben im Bereich „Soziale Sicherung“ und Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushalt (Scoring-Modell)

Abbildungsnotizen: Ausgaben im Bereich „Soziale Sicherung“ in 100.000 USD (vertikale Achse) (OECD 2023a). Die Daten für das Scoring-Modell (horizontale Achse) stammen aus der 2018er „International

Performance Budgeting Database“ der OECD (OECD 2018a). Der Korrelationskoeffizient ($-1 \leq r \leq +1$) ist im Titel der jeweiligen Abbildung angegeben. Die roten Linien stellen eine lineare Approximation der Daten dar.

13.3 Anhang C: Detaillierte Case Studies: OECD-Länder

13.3.1 Kanada

13.3.1.1 Allgemeines

Das Finanzministerium Kanadas beschreibt die Haushaltsführung des Landes in einer OECD-Umfrage als „Managerial Performance Approach“ (OECD 2018b). Damit praktiziert Kanada die am meisten fortgeschrittene, tatsächlich angewandte Form des Performance Budgetings (OECD 2019).

Die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH) hat in Kanada eine lange Tradition und ist in ihrer Grundstruktur der des Vereinigten Königreichs ähnlich. Das aktuelle kanadische Budget ist nach Politikzielen gegliedert und enthält in Form von „Impact Assessments“ Ex-ante-Analysen, welche die Auswirkungen von Politikmaßnahmen beurteilen sollen. Die Ministerien müssen in eigenen Dokumenten zu Beginn und am Ende des fiskalischen Jahres Bezug auf spezifische Wirkungskennzahlen nehmen, anhand derer ihre Performance beurteilt wird. Darüber hinaus werden gelegentlich politikfeldbezogene Spending Reviews durchgeführt. Eine detaillierte Auflistung geplanter Ausgaben, welche auch vom Parlament verabschiedet werden muss, erfolgt in den „Main Estimates“.

Die Policy on Results Verordnung, welche seit dem 1. Juli 2016 in Kraft ist, bildet die rechtliche Grundlage für die zwoH in Kanada und ersetzt mehrere vorherige Verordnungen. Sie legt fest, wie Ministerien ihre Ergebnisse dokumentieren müssen und wie dabei die Aufgaben verteilt sind (Treasury Board of Canada 2023a). Die Verordnung stellt die aktuelle Reform der kanadischen Haushaltsführung dar. Zusätzlich wurde im Jahre 2019 die Durchführung von Impact Assessments mit dem Impact Assessment Act rechtlich verankert. Das Gesetz gibt vor, für welche Maßnahmen und in welcher Form Impact Assessments durchgeführt werden müssen (Justice Law Canada 2023). Der kanadische Staatshaushalt basiert schon länger auf ziel- und wirkungsorientierten Ansätzen. Eine wichtige Reform war der Federal Accountability Act im Jahr 2006 (OECD 2008).

13.3.1.2 Details der zwoH

Ein Bezug zu Wirkungskennzahlen für die zwoH existiert in Kanada in den Dokumenten der einzelnen Ministerien, die zu Beginn und am Ende des Finanzjahres veröffentlicht werden. Das Budget-Dokument ist in Kanada statt nach Ministerien nach Politikzielen gegliedert und enthält wichtige Eckdaten zur Finanzplanung der Regierung, jedoch keine expliziten Wirkungskennzahlen. Detaillierte Auflistungen der Ausgaben in Form der Main Estimates und jährlich

drei Supplementary Estimates werden vom Parlament verabschiedet. In Form sogenannter Impact Assessment Analysen werden in Kanada besondere Ex-ante-Analysen durchgeführt, die die Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen abschätzen sollen. In der GC-Infobase werden Daten zur Erfüllung von Wirkungskennzahlen und allgemeine Informationen zur Tätigkeit der Regierung online dargestellt.

Das kanadische Finanzjahr beginnt am 1. April und endet am 31. März des folgenden Jahres. Die Planung für das kommende Jahr beginnt im Herbst mit der Veröffentlichung eines wirtschaftlichen und fiskalischen Ausblicks (Canada 2023). Im Februar oder März des folgenden Jahres wird das aktuelle Budget veröffentlicht. Vor Beginn des neuen Finanzjahres müssen zudem die Main Estimates, welche die detaillierten Ausgaben pro Ministerium enthalten, vom Parlament verabschiedet werden (House of Commons of Canada 2023). Die „Main Estimates“ decken jedoch nicht alle geplanten Ausgaben für das kommende Finanzjahr ab und werden im Lauf des Jahres durch drei „Supplementary Estimates“ ergänzt. Im Gegensatz zu den Main Estimates müssen Ministerien in den Supplementary Estimates eine Begründung angeben, warum sie zusätzliche finanzielle Mittel benötigen (Parliament of Canada 2015). Die drei Supplementary Estimates A, B und C werden im Mai, November und Februar verabschiedet.

In Kanada gibt es keine Instanz, welche die zweiH umfassend koordiniert. Das Treasury Board überwacht die Ausgaben der Regierung im Allgemeinen und gibt Empfehlungen zur Ausgabenpolitik ab (Treasury Board of Canada 2023d). Die Impact Assessment Unit ist für die Durchführung der Ex-ante-Impact-Assessments verantwortlich. Ein Controlling der Regierungstätigkeit und deren Effizienz findet durch die Performance Audits, die vom Auditor General durchgeführt werden, statt (Parliament of Canada 2023). Die/der Auditor General hat eine eigene, untergeordnete Einheit und ist in erster Linie dafür zuständig, Regierungsaktivitäten zu überprüfen und dem Parlament Bericht zu erstatten (Office of the Auditor General of Canada 2023a). Performance Audits dienen dazu, die Auswirkungen von Regierungstätigkeiten allgemein zu beurteilen und sie auch hinsichtlich ihrer Effizienz und Umweltauswirkungen zu bewerten (Office of the Auditor General of Canada 2023b). Sie sind damit potentiell auch für die zweiH relevant. Pro Jahr sollen 15 bis 20 solcher Performance Audits durchgeführt werden. Für die Durchführung von Evaluationen und die Erstellung von Evaluationskonzepten im Allgemeinen sind die einzelnen Ministerien bzw. die Deputy Minister innerhalb der Ministerien zuständig (Treasury Board of Canada 2023c). Das Treasury Board of Canada muss den von den Ministerien geplanten Evaluationen zustimmen und hat damit eine Kontrollfunktion über die von den Ministerien ausgewählten Evaluationsstrategien.

Das kanadische Haushaltsdokument wird unter dem Titel „Budget“ veröffentlicht und ist nicht nach Ministerien, sondern nach Gruppen von Politikzielen gegliedert. Die spezifischen Politikziele variieren von Jahr zu Jahr in Titel und Anzahl. Im Jahr 2021 wurden beispielsweise 10 Gruppen von Politikzielen definiert, während das Budget für das Jahr 2022 9 Gruppen von Politikzielen mit unterschiedlichen Titeln beinhaltete (Government of Canada 2022b, 2022a). Die genannten Politikziele adressieren aktuelle Themen wie die Herausforderungen der Coronapandemie oder der Inflation. Das Budget enthält auch eine Reihe von Statistiken, die die wirtschaftliche Gesamtsituation Kanadas beschreiben. Diese Indikatoren werden genutzt, um Bereiche zu identifizieren, in denen Verbesserungen möglich sind. Die Verabschiedung des Haushalts durch das Parlament erfolgt über das jährlich erstellte „Main Estimates“ Dokument. Es dient als Grundlage für den Haushaltsprozess und gibt eine detaillierte Aufschlüsselung der

geplanten Ausgaben nach Ministerien und Funktionen und wird während des Finanzjahres durch die drei Supplementary Estimates ergänzt.

Die Indikatoren zur Bewertung der Leistung der Ministerien im Rahmen der zweiH sind in den Dokumenten der jeweiligen Ministerien aufgeführt. Das Veröffentlichungsprinzip der Ministerien ähnelt dem im Vereinigten Königreich, wo Ministerien zu Beginn des Fiskaljahres ein Planungsdokument vorlegen und am Ende des Jahres über ihre erreichte Leistung berichten müssen. In Kanada veröffentlichen Ministerien zu Beginn des Finanzjahres den „Departmental Plan“. Dieser enthält mehrere Wirkungsindikatoren, die einem übergeordneten Wirkungsziel zugeordnet sind. Pro Wirkungsindikator wird ein Zielwert für das kommende Finanzjahr genannt. Üblicherweise werden die Ist-Werte der vergangenen drei Jahre ebenfalls genannt (Desmarais 2020). In einigen Fällen kann ein zu erreichendes Ziel für einen Indikator auch mehrere Jahre in der Zukunft gesetzt werden, sodass eine Evaluation hinsichtlich der Wirkungskennzahl erst nach mehreren Jahren erfolgt (Associate Minister of National Defence). Der genaue Aufbau und das Design der Departmental Plans ist den Ministerien überlassen, sodass sich die Dokumente zwischen den Ministerien leicht unterscheiden können.

Departmental results	Departmental result indicator	Target	Date to achieve target	2018–2019 Actual results	2019–2020 Actual results	2020–2021 Actual results
1h) A safe transportation system	Rate of serious injuries in reportable road traffic collisions in Canada (rate per billion vehicle kilometres travelled)	At most 28.47 (which is an estimated 1% reduction in the rate for the current year as compared to the average of the previous five years)	2023-03-31	11.2% reduction in 2017 as compared to the five year average (2012–16)	15.9% reduction in 2018 as compared to the five year average (2013–17)	18.9% reduction in 2019 as compared to the five year average (2014–18)
1i) A safe transportation system	Rate of fatalities in reportable road traffic collisions in Canada (rate per billion vehicle kilometres travelled)	At most 5.21% (which is an estimated 1% reduction in the rate for the current year as compared to the average of the previous five years)	2023-03-31	9.2% reduction in 2017 as compared to the five year average (2012–16)	3.9% reduction in 2018 as compared to the five year average (2013–17)	12.5% reduction in 2019 as compared to the five year average (2014–18)

Abbildung 25: Wirkungskennzahlen im Departmental Plan

Quelle: (Desmarais 2020)

Nach Ende des Finanzjahres sind Ministerien verpflichtet, den "Departmental Results Report" zu veröffentlichen, der sich auf die im Departmental Plan festgelegten Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren bezieht. Der Bericht gibt den erreichten Istwert für das abgeschlossene Finanzjahr an. Die Wirkungsindikatoren bieten konkrete Beschreibungen der Politikfelder. Kanada wird von der OECD (OECD 2019) als Positivbeispiel für die Auswahl von Indikatoren für die zweiH gelobt. In der Regel werden mehrere Dutzend Indikatoren pro Ministerium

aufgelistet. Kanada verwendet eine sehr große Anzahl von Indikatoren für seine zwoH, die sich im Finanzjahr 2021-2022 insgesamt auf 2.698 bezieht (Government of Canada 2019a). Der „Centre for Excellence and Evaluation“, der durch die „Results Division“ ersetzt wurde, veröffentlichte einen Leitfaden zur Durchführung von Evaluationen und zur Festlegung von Wirkungskennzahlen (Treasury Board of Canada 2023b). Zusätzlich zu den definierten Wirkungszielen und -kennzahlen müssen Ministerien in ihren Dokumenten erklären, wie ihre Aktivitäten zur Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) der UN beitragen.

Die kanadische Regierung führt mit dem "Gender Based Analysis Plus" eine weitere Bewertung ihrer Aktivitäten durch. Frühere Versionen dieser Analysen wurden bereits 1995 in die Haushaltsführung des Landes integriert. Die Bewertung zielt vor allem darauf ab, die Auswirkungen von durchgeführten Maßnahmen auf verschiedene Geschlechter und Diversitätsmerkmale zu untersuchen (Government of Canada 2023b). Durchgeführte Analysen sind in den Departmental Plans und Departmental Results Reports enthalten. Zudem nehmen auch Ex-ante-Impact-Assessments Bezug zu den GBA Plus-Analysen.

Das Buchungssystem des Budget-Dokuments und des "Public Accounts of Canada"-Dokuments, das am Ende des Finanzjahres veröffentlicht wird, kann als doppisch bezeichnet werden. Im Gegensatz dazu verwenden die Main Estimates ein modifiziertes kameralistisches Buchungssystem (OECD 2017a).

Eine Besonderheit im kanadischen Haushalt ist die Durchführung von expliziten Ex-ante-Analysen in Form von „Impact Assessments“. Diese Form der Evaluation soll beurteilen, wie sich eine geplante Politikmaßnahme auf unterschiedliche Gruppen auswirkt. Die Ergebnisse der

Box 7 – Ex-ante-Impact-Assessment-Analysis

Die Ergebnisse der Impact Assessments sind in der Onlineversion des kanadischen Budgets aufgelistet. Nach Verabschiedung des Impact Assessment Acts im Jahr 2019 wurden für den Haushalt des Finanzjahres 2021 die ersten Impact Assessments durchgeführt. Die Impact Assessments enthalten einige Indikatoren, die auf einer einfachen Skala graphisch dargestellt werden. Dadurch wird abgeschätzt, welche Gruppen der Bevölkerung besonders von einer Politikmaßnahme profitieren. Die betrachteten Gruppen beziehen sich auf Geschlecht, Alter bzw. "Generation" und Einkommensschichten.

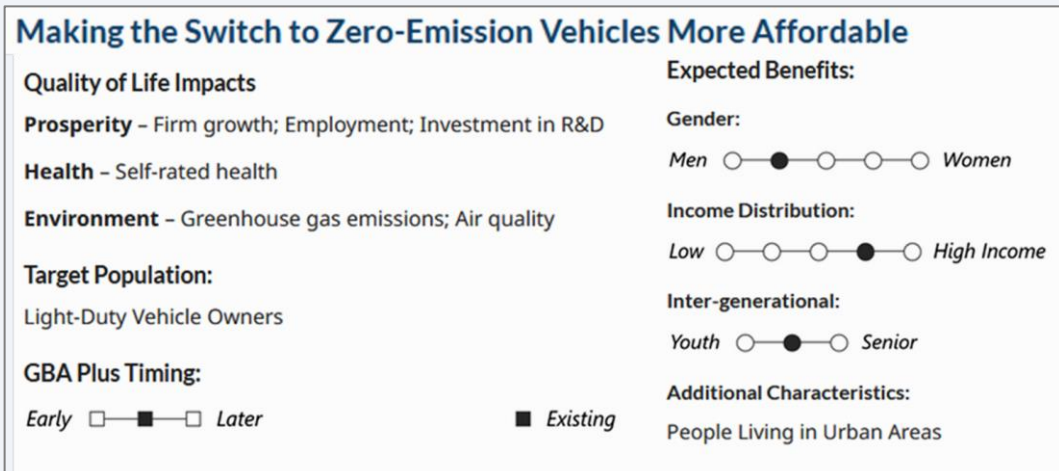


Abbildung 26: Impact Assessment Analyse im Kanadischen Haushalt

Impact Assessment Bewertungen werden mit dem Haushaltsdokument veröffentlicht, um so Entscheidungsprozesse zu unterstützen.

Eine Ex-post-Bewertung der Performance einzelner Ministerien erfolgt über die in den Departmental Plans festgelegten Wirkungskennzahlen. Am Ende des Finanzjahres erreichte Istwerte für die Kennzahlen werden für alle Ministerien in einer Übersicht in der „GC-Infobase“ veröffentlicht. Hierbei wird grafisch dargestellt wie viele Sollwerte für Wirkungskennzahlen von der Regierung insgesamt sowie von den einzelnen Ministerien erreicht wurden.

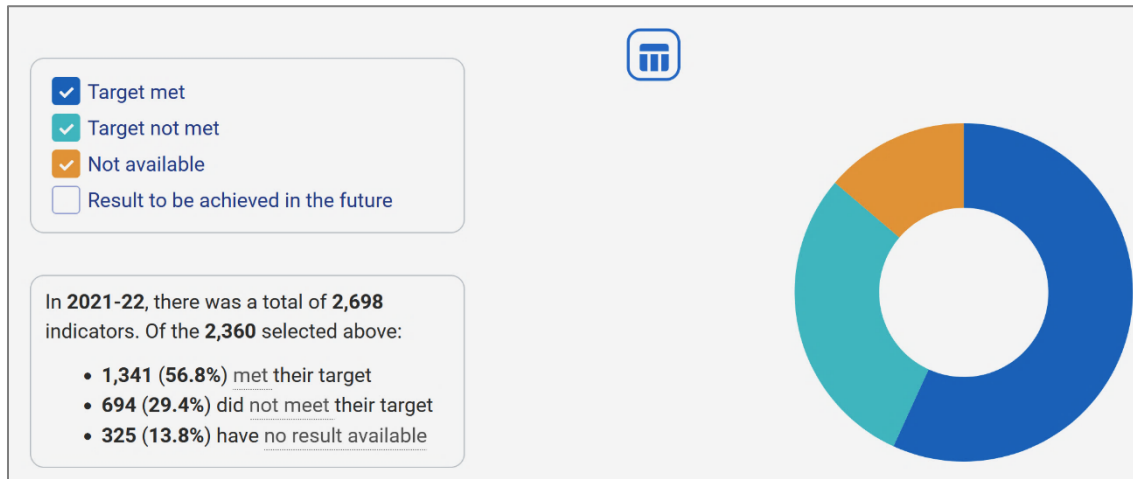


Abbildung 27: Übersichtsgrafik über das Erreichen von Wirkungskennzahlen in der GC-Infobase

Die kanadischen Ministerien veröffentlichen jährlich mehrere Evaluationsberichte, um die Ergebnisse ihrer Politik zu bewerten. Diese werden neben den Departmental Plans und Departmental Results Plans auch auf den Websites der Ministerien veröffentlicht (Government of Canada 2023a). Die Evaluationen beziehen sich in der Regel speziell auf ein Programm eines Ministeriums und umfassen konkrete Messungen der Performance sowie Erläuterungen und eine Bewertung der finanziellen Performance.

Kanada nutzt als weiteres Instrument der zwoH auch politikfeldbezogene Spending Reviews. Diese werden laut Angabe in der OECD-Studie zum Thema ad hoc durchgeführt und umfassen in der Regel nur 0-5 % aller Ausgaben (OECD 2018b). Von 2007 bis 2010 wurden Analysen unter dem Namen „Strategic Reviews“ durchgeführt. Diese wurden im Anhang des Budgets veröffentlicht und beinhalteten umfassende Analysen der Regierungstätigkeit in den jeweiligen Politikfeldern. Das Hauptziel der Strategic Reviews war es, mögliche Einsparungen bei den Staatsausgaben ausfindig zu machen und umzusetzen (Flaherty 2011). Im Rahmen des Haushalts für das Jahr 2012 folgte eine sogenannte „Responsible Spending“ Analyse (Flaherty 2012). Das Budget für das Jahr 2019 enthielt Ergebnisse einer mehrjährigen Spending Review, welche ebenfalls das Ziel verfolgte, Staatsausgaben effizienter zu gestalten und mögliche Einsparungen vorzunehmen.

Informationen zum Budget und zur zwoH werden in Kanada umfassend zugänglich gemacht. Das Finanzministerium veröffentlicht eine Übersichtsseite zum Budget, die auch eine anschauliche Zusammenfassung des Budgets enthält. Das vollständige Budget-Dokument ist als Onlineversion und als PDF verfügbar. Kanada kann außerdem als Positivbeispiel für die Umsetzung von Archivfunktionen betrachtet werden. Alle Haushaltsdokumente, zurückgehend bis ins Jahr 1968, sind auf einer Archivseite verfügbar (Government of Canada 2022c). Die

Dokumente der einzelnen Ministerien (u. a. Departmental Plans und Departmental Results Plans) sind nur über die Seiten der jeweiligen Ministerien verfügbar, auch hier sind Archivfunktionen in der Regel jedoch gut umgesetzt. Ein weiteres, wichtiges Element der Darstellung des Haushalts und der zwoH ist die GC-Infobase.

13.3.1.3 Umfeld der zwoH

Box 8 – GC InfoBase

Die GC (Government Canada) InfoBase ist ein digitales Informationssystem der kanadischen Regierung. Das System stellt zahlreiche Informationen mit Hilfe von Visualisierungen dar und ermöglicht einen umfassenden Überblick über die Performance der kanadischen Regierung. Die GC-InfoBase beinhaltet eine graphische Darstellung, welche Wirkungsziele der zwoH erreicht wurden. Diese Informationen sind bis zum Haushaltsjahr 2018-2019 verfügbar. Zudem enthält das Informationssystem Angaben zu den Ausgaben der Regierung im Allgemeinen, zu den Services der Regierung und zu den Mitarbeitern im öffentlichen Sektor. Zahlreiche Informationen werden mit Hilfe der GC-InfoBase für Bürger einfach zugänglich gemacht.

Die GC-InfoBase bietet eine umfassende digitale Darstellung der kanadischen Haushaltsführung und der Performance der Regierung.

Kanada kann als besonderes, positives Beispiel für eine digitale Darstellung von Daten zur zwoH und zur Performance der Regierung betrachtet werden. Auch beim OECD Digital Government Index schneidet das Land überdurchschnittlich gut ab und belegt Platz 6 aller beurteilten Länder (OECD 2023d).

Für die Durchführung von Evaluationen und das Festlegen von Wirkungszielen veröffentlicht die kanadische Regierung Leitfäden. So kann das Konzept Mitarbeitern nahegebracht werden (Treasury Board of Canada 2023b). In der GC-Infobase werden einige wichtige Daten zu den Mitarbeitenden des öffentlichen Sektors veröffentlicht. Hierzu gehören die Gesamtanzahl der Mitarbeiter sowie die Art der Anstellung. Die überwiegende Mehrheit der Mitarbeitenden des öffentlichen Sektors ist mit zeitlich unbefristeten Verträgen angestellt (Government of Canada 2019c). Für hochrangigere Mitarbeitende des öffentlichen Sektors existiert in Kanada ein leistungsabhängiges Bezahlungssystem, welches als „Performance Management Program“ bezeichnet wird. Hierbei kann ein jährlicher Bonus für gute Performance in Höhe von ca. 3-9 % des Gehalts bezahlt werden (Privy Council 2023a). Die Regierung veröffentlicht zudem Daten zu den tatsächlich gezahlten Boni für Mitarbeitende (Privy Council 2023b).

Wie auch im Vereinigten Königreich hat die zwoH in Kanada eine lange Tradition. Erste Evaluationen der Regierungstätigkeit wurden in Kanada bereits im Jahr 1977 durchgeführt (OECD 2019). In den folgenden Jahrzehnten wurden Evaluationen fortgeführt und die Performance-Kultur des Landes weiter ausgebaut (OECD 2008). Der wichtigste Schritt hin zur Etablierung der zwoH in ihrer heutigen Form erfolgte im Jahr 2006 mit der Verabschiedung des Federal Accountability Act.

13.3.1.4 Impact

In Kanada ist die Legislative sehr gut in den Prozess der zwoH eingebunden. Das Budget-Dokument, die Main Estimates sowie die Supplementary Estimates müssen jeweils vom Parlament verabschiedet werden. Zudem kann das Parlament mit Hilfe der Departmental Plans und Departmental Results Report, die von den Ministerien vorgelegt werden müssen, beurteilen, inwiefern Ministerien geplante Leistungen tatsächlich erreicht haben (OECD 2008). Die Einführung der GC-Infobase war auf eine Forderung des Parlaments hin umgesetzt worden (Government of Canada 2019b). Bei der Beurteilung der Finanzen und Performance der Regierung wird das Parlament außerdem vom „Office of the Parliamentary Budget Officer“ unterstützt. Dieses veröffentlicht zahlreiche Analysen, darunter Analysen zu den Main- und Supplementary Estimates sowie Analysen zu bestimmten Politikfeldern (Office of the Parliamentary Budget Officer 2023).

In den Medien ist die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung Kanadas nur mäßig präsent. So debattiert ein Zeitungsartikel beispielsweise die Auswirkung von Spending Reviews (Curry 2022).

Wie auch in anderen Ländern hat ein Nichterreichen gesetzter Ziele eines Programmes innerhalb eines Ministeriums in Kanada üblicherweise keine direkten Konsequenzen für die Finanzierung des Programmes (OECD 2018b). Eine gelegentliche Konsequenz von Under-Performance ist eine intensivere Überwachung des entsprechenden Programmes (OECD 2018b). In der Vergangenheit äußerte das kanadische Parlament den Wunsch, Ressourcen und Performance der Ministerien stärker zu verknüpfen (OECD 2008).

13.3.2 Niederlande

13.3.2.1 Allgemeines

In einer Umfrage der OECD zum Thema Performance-Budgeting beschreibt das Finanzministerium der Niederlande die Haushaltsführung des Landes mit dem Prinzip des „Performance-informed approach“ (OECD 2018b; World Bank 2016).

Die Ziel- und Wirkungsorientierung im niederländischen Haushalt basiert in erster Linie auf einer Vielzahl von Politikevaluationen, einschließlich Ex-ante-, Durante- und Ex-post-Analysen. Diese Evaluationen müssen den Richtlinien folgen, die in entsprechenden, gesetzlichen Grundlagen festgelegt sind. Sie können sowohl innerhalb eines Ministeriums als auch ministerienübergreifend durchgeführt werden. Im Budget der Niederlande, das pro Ministerium verschiedene politische Ziele auflistet, nehmen einige, jedoch nicht alle Ministerien Bezug zu Wirkungskennzahlen.

Seit 2013 bildet die „Verantwortungsvolle Budgetierung“-Verordnung („Verantwoord Begroten“) die Grundlage für die Haushaltsführung in den Niederlanden und legt die derzeit angewendeten Elemente der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) fest. Eine weitere Reform erfolgte 2016 mit dem „Comptabiliteitwet“. Die aktuelle Fassung der „Verordnung über regelmäßige Evaluationen“ („Regeling periodiek evaluatieonderzoek“) stammt aus dem Jahr 2022 und gibt die Grundlagen für die konkrete Durchführung von Evaluationen vor (Wettenbank 2022).

Im Jahr 1999 gingen die Niederlande mit der Verabschiedung der VBTB-Reform („Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording“) den ersten bedeutenden Schritt in Richtung Ziel- und Wirkungsorientierung im Haushaltsmanagement, nachdem es zuvor bereits Ansätze in diesem Bereich gegeben hatte. Die Umsetzung der VBTB-Reform begann nach abgeschlossenen Vorbereitungsarbeiten ab dem Haushaltsjahr 2002 und verpflichtete Ministerien, in ihren Budgets drei „W-Fragen“ zu beantworten: „Was wollen wir erreichen?“, „Was werden wir tun, um dies zu erreichen?“ und „Was wird dies kosten?“ (OECD 2008). Die 2013 umgesetzte Reform „Verantwortungsvolle Haushaltsführung“ basierte hauptsächlich auf den Erfahrungen und Lehren aus der Implementierung der VBTB-Reform (OECD 2013).

13.3.2.2 Details der zwoH

In den Niederlanden beruht die zwoH hauptsächlich auf der Durchführung von Politikevaluationen innerhalb von Ministerien. Ministerien sind hierbei dazu verpflichtet, ihre Aktivitäten regelmäßig zu evaluieren. Eine Angabe von Wirkungskennzahlen im Budget ist jedoch nicht verpflichtend und wird nicht von allen Ministerien durchgeführt. Am Ende des Finanzjahres werden für einzelne Ministerien sowie die gesamte Regierung Abschlussberichte veröffentlicht, die von Mitgliedern des Rechnungshofes überprüft werden. Die Dokumente der Haushaltsführung in den Niederlanden sind online insgesamt gut zugänglich gemacht.

In den Niederlanden entspricht das fiskalische Jahr dem Kalenderjahr.

Box 9 – Budgetzyklus in den Niederlanden

Der recht streng institutionalisierte Budgetzyklus der Niederlande dauert insgesamt 2,5 Jahre. Der wichtigste Schritt in der Haushaltsplanung für das neue Finanzjahr findet jedes Jahr am dritten Dienstag im September (im Jahr $t-1$ wenn der Haushalt für das Jahr t geplant wird) statt. Dieser Tag wird als Prinzentag (Prinsjesdag) bezeichnet und ist mit öffentlichen Zeremonien verbunden. Da im Rahmen dieser Zeremonien auch der neue Haushaltsplan veröffentlicht wird, erhält dessen Vorstellung in den Niederlanden potenziell mehr Aufmerksamkeit als in anderen Ländern.

Erste Vorbereitungen für den neuen Haushalt beginnen in den Niederlanden schon ca. ein Jahr vor dem Prinzentag (Jahr $t-2$). In einem ersten Schritt erhalten Ministerien von der/dem Finanzminister:in erste Informationen über verfügbare Ressourcen und politische Prioritäten. Anschließend geben einzelne Ministerien dem Finanzministerium Rückmeldung über ihre Planung und das Finanzministerium gibt Ministerien vor, wieviel Geld ihnen maximal zur Verfügung gestellt wird. Im Juni (Jahr $t-1$) müssen die Ministerien ein vorläufiges Budget vorlegen, welches bis im August (Jahr $t-1$) finalisiert werden muss. Im September wird dann das gesamte Budget veröffentlicht (Prinzentag). Nach Ende des Finanzjahres müssen Ministerien einen Abschlussbericht verfassen. Abschlussberichte werden vom Finanzministerium bis spätestens März (Jahr $t+1$) dem Rechnungshof (Algemene Rekenkamer) übermittelt. Am Ende des Budgetzyklus steht mit dem „Verantwortungstag“ („Verantwoordingsdag“) das Gegenstück zum Prinzentag. Am dritten Mittwoch im Mai (Jahr $t+1$) wird der jährliche Bericht über das abgeschlossene Finanzjahr zeremoniell vor dem Parlament präsentiert.

(Government of Netherlands 2023; House of Representatives 2023)

Eine Besonderheit der Haushaltsplanung in den Niederlanden ist der streng regulierte und vorgegebene Budgetzyklus, der insgesamt etwa 2,5 Jahre dauert (Government of Netherlands 2023).

In der OECD-Umfrage zur zwoH hat das Finanzministerium der Niederlande angegeben, dass es im Land für die zwoH sowohl eine Einheit innerhalb der zentralen Ministerien als auch in der zentralen Budget-Autorität gibt. Politikevaluationen können innerhalb von Ministerien oder auch ministerienübergreifend durchgeführt werden. Für Evaluationen ist die/der zuständige Minister:in Hauptverantwortliche:r. Die Strategische Evaluierungsagenda schreibt vor, dass an Evaluationen unabhängige Expert:innen beteiligt sein müssen (Wettenbank 2022). Insgesamt liegt die Verantwortung für die Durchführung von Evaluationen bei den Ministerien und nicht bei einer allgemein leitenden Instanz (World Bank 2016).

Darüber hinaus gibt es in den Niederlanden keine zentrale Kontrollinstanz für die zweH. Das CPB (Centraal Planbureau/Bureau for Economic Policy Analysis) ist unter anderem dafür zuständig, unabhängige ökonomische und politische Analysen durchzuführen und trägt damit zur Kontrolle der Regierungsaktivitäten bei. Die Abschlussberichte, welche die Ministerien am Ende eines Finanzjahres erstellen, unterliegen, wie in anderen Ländern auch, einem Controlling. Sie werden hierzu vom Finanzminister an den Rechnungshof (Algemene Rekenkamer) übergeben, der dann das Controlling ausführt.

Das aktuelle Haushaltsdokument der Niederlande („Begroting“) ist auf der Website des Finanzministeriums verfügbar, kann jedoch nicht in einem einheitlichen Dokument heruntergeladen werden (Ministerie van Financiën 2023b). Zusätzlich zum Budgetdokument wird ein Dokument mit dem Titel „Miljoenennota“ veröffentlicht. Dieses beinhaltet allgemeine Informationen über die Pläne der Regierung und die finanziellen Grundvoraussetzungen. Das Budget-Dokument (Begroting) beinhaltet eine detaillierte Auflistung geplanter Ausgaben und ist nach Ministerien und Sonderfonds gegliedert (Ministerie van Financiën 2023a). Innerhalb einzelner Ministerien findet jedoch auch eine Gliederung nach Politikzielen statt. Zudem beinhaltet das Budget für jedes Ministerium eine „Planung der strategischen Evaluationsagenda“ (Ministerie van Financiën 2022a). Diese beinhaltet die vom jeweiligen Ministerium durchgeführten bzw. geplanten Politikevaluationen. Die Durchführung von Evaluationen ist für alle Ministerien verpflichtend. Einige Ministerien geben in ihrer Planung zudem konkrete Wirkungskennzahlen an. Die Veröffentlichung konkreter Kennzahlen ist in der zweH der Niederlande jedoch nicht verpflichtend. De Jong (World Bank 2016) stellt fest, dass im Budget für das Jahr 2014 rund ein Drittel aller Politikmaßnahmen nicht mit Indikatoren beurteilt werden. Auch im aktuellsten Budget, für das Jahr 2022, verwenden Ministerien nicht flächendeckend Indikatoren um ihre Leistung zu bemessen. Die Indikatoren, welche im Gesamtbudget gelistet werden, entsprechen denen, die Ministerien auch in der Planung ihres eigenen Budgets verwenden. Entsprechend müssen auch die Budgets einzelner Ministerien nicht zwingend Wirkungskennzahlen beinhalten. Das Finanzministerium veröffentlicht Leitfäden zur Durchführung von Evaluationen und verweist auf Schulungen in diesem Bereich. Eine allgemeine Vorgabe, wie Indikatoren/Wirkungskennzahlen gewählt werden sollen, existiert ebenso wenig wie eine flächendeckende Anwendung von Indikatoren. Werden Wirkungskennzahlen angegeben, so dienen diese meist in angemessenem Rahmen einer Bemessung von politischen Leistungen bzw. erreichten Zielen (vgl. **Abbildung 28**).

Tabel 18 Indicator: Lokale luchtkwaliteit NO2 en geluidsknelpunten langs hoofdwegen waarvoor nog een saneringsplan moet worden opgesteld.						
	2016	2017	2018	2019	2020	Streefwaarde peildatum
Lokale luchtkwaliteit NO2	0	0	0	0	n.n.b.	0 knelpunten langs rijkswegen
Geluidsknelpunten langs rijkswegen waarvoor nog een saneringsplan moet worden vastgesteld	5.850	5.550	5.500	5450	5400	0 knelpunten in 2023

Tabelle 18 Indikator: Lokale Luftqualität NO2 und Lärmengpässe entlang von Hauptverkehrsstraßen, für die noch kein Sanierungsplan erstellt wurde.						
	2016	2017	2018	2019	2020	Zielstichtag
Lokale Luftqualität NO2	0	0	0	0	n.n.a.	0 Engpässe entlang der Nationalstraßen
Lärmengpässe an Nationalstraßen, für die ein Sanierungsplan noch nicht verabschiedet wurde	5.850	5.550	5.500	5450	5400	0 Engpässe im Jahr 2023

Abbildung 28: Indikator im Budget des Verkehrsministeriums

Wie auch in Kanada und England müssen Ministerien in den Niederlanden am Ende des Finanzjahres Berichte über erbrachte Leistungen vorlegen. Diese werden als „Jahresbericht und Schlussakte“ („Jaaverslag en Slotwet“) bezeichnet (Eerste Kamer der Staten-Generaal 2023b).

Vom Finanzministerium wird ein allgemeiner Abschlussbericht erstellt, der ähnlich wie das Budget zu Beginn des Finanzjahres Bezug zur Ziel- und Wirkungsorientierung nimmt. Falls vorhanden werden Leistungsindikatoren auch im Abschlussbericht aufgeführt.

Die Niederlande sind das einzige Land dieser Fallstudie, welches laut Ergebnissen einer OECD-Studie ein kameralistisches Buchungssystem für seine Haushaltsführung verwendet. Die Einführung einer doppischen Haushaltsführung ist nicht geplant (OECD 2017a).

Durch die Durchführung zahlreicher Politikevaluationen, welche Ex-ante-, Durante- und Ex-post-Komponenten beinhalten, verfügt die zwoH in den Niederlanden über eine Vielzahl verschiedener Ex-post- und Ex-ante-Bewertungen von Politikmaßnahmen.

Laut Angabe des niederländischen Finanzministeriums in der OECD Performance Budgeting Studie werden in den Niederlanden 0–5 % der jährlichen Ausgaben in politikfeldbezogenen Spending Reviews evaluiert. Die durchgeführten Spending Reviews zielen hauptsächlich auf eine höhere Effizienz ab, gelegentlich sind jedoch auch Budgetkürzungen das Ziel, so wie in den Comprehensive Spending Reviews im Jahr 2009 (OECD 2018b).

Insgesamt sind Dokumente der Haushaltsplanung in den Niederlanden ausreichend gut öffentlich dargestellt. Aktuelle Budget-Dokumente und Abschlussberichte sind auf Seiten des Finanzministeriums (auf Niederländisch) verfügbar, können jedoch nicht heruntergeladen werden. Lobenswert ist das Archiv des niederländischen Finanzministeriums, welches einen Zugriff auf Budgetdokumente bis ins Jahr 1911 zulässt (Ministerie van Financiën 1911). Zudem ist eine interaktive Darstellung des aktuellen Budgets online verfügbar (Ministerie van Financiën 2021). Auch vom Jahresabschlussbericht der Regierung ist eine graphisch aufbereitete Zusammenfassung verfügbar (Samenvatting Financieel Jaarverslag Rijk 2021 2021). Wichtiges Element der Darstellung der zwoH in den Niederlanden ist außerdem eine Website, die alle durchgeführten Politikevaluationen auflistet (vgl. **Abbildung 29**). Die Übersichtsseite über Politikevaluationen beinhaltet sowohl bereits abgeschlossene als auch noch ausstehende Politikevaluationen. Die aufgelisteten Politikevaluationen reichen bis zu den ersten durchgeführten Evaluationen im Jahr 1972 zurück (Ministerie van Financiën 2023d). Zudem sind die

Jahresabschlussberichte der einzelnen Ministerien auf einer Seite des Parlaments aufgelistet bzw. verlinkt (Eerste Kamer der Staten-Generaal 2023a).

Titel	Departement	Artikel	Thema	Type onderzoek	Status	Afronding
Preventieve maatregelen	Justitie en Veiligheid	Straffen en beschermen		Beleidsdoorlichting	Afgerond	2021
Begrotingsbeleid	Financiën en Nationale Schuld			Beleidsdoorlichting	Afgerond	2020
Bodem en Ondergrond	Infrastructuur en Waterstaat	Bodem en ondergrond		Beleidsdoorlichting	Afgerond	2020
Arbeidsmarkt	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Arbeidsmarkt		Beleidsdoorlichting	Afgerond	2020
Doorlichtingsrapport FMHaaglanden	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties			Agentschapsdoorlichting	Afgerond	2020
Talenten benutten op de arbeidsmarkt				Heroverweging	Afgerond	2020
Fierlijk werk				Heroverweging	Afgerond	2020
Zorg voor een veilige omgeving				Heroverweging	Afgerond	2020
Koers bepalen				Studiegroep begrotingsruimte	Afgerond	2020
Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen				Heroverweging	Afgerond	2020

[« Eerste](#)
[← Vorige](#)
...
[16](#)
[17](#)
[18](#)
[19](#)
[20](#)
[21](#)
[22](#)
[23](#)
[24](#)
...
[Volgende →](#)
[Laatste »](#)

Titel	Abteilung	Artikel	Thema	Art der Forschung	Status	Fertigstellung
Präventivmaßnahmen	Justiz und Sicherheit	Bestrafen und schützen		Überprüfung der Richtlinien	Rund	2021
Steuerpolitik	Finanzen und Staatsverschuldung			Überprüfung der Richtlinien	Rund	2020
Boden und Untergrund	Infrastruktur und Wasserwirtschaft	Boden und Untergrund		Überprüfung der Richtlinien	Rund	2020
Arbeitsmarkt	Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung	Arbeitsmarkt		Überprüfung der Richtlinien	Rund	2020
FMHaaglanden Screening-Bericht	Inneres und Königsbeziehungen			Überprüfung durch die Agentur	Rund	2020
Talente auf dem Arbeitsmarkt einsetzen				Rezension	Rund	2020
Ehrliche Arbeit				Rezension	Rund	2020
Sorgen Sie für eine sichere Umgebung				Rezension	Rund	2020
Weichenstellung				Studiengruppe "Haushaltsspielraum"	Rund	2020
Qualitativ hochwertige Bildung mit Chancen für alle				Rezension	Rund	2020
<< Erste ← Vorhergehend ... 16 17 18 19 20 21 22 23 24 ...						Nächster → Letzte >>

Abbildung 29: Übersichtsseite über Politikevaluationen. In der Übersetzung (unteres Panel) ist das Wort „Rund“ in der Status-Spalte mit „Beendet“ zu interpretieren.

Quelle: (Ministerie van Financiën 2023e)

13.3.2.3 Umfeld zwoH

Die Website „Digital Government“ führt einige digitale Dienstleistungen der niederländischen Regierung auf. Dabei besteht jedoch kein expliziter Bezug zur zwoH. Insgesamt schneiden die Niederlande im OECD Digital Government Index nur leicht unterdurchschnittlich ab (OECD

2023d). Ein digitales System, das Ergebnisse von Evaluationen in Form von Wirkungskennzahlen oder in anderer Form übersichtlich darstellt existiert nicht.

Eine Schulung der Mitarbeitenden des öffentlichen Sektors hinsichtlich zweiH erfolgt in den Niederlanden unter anderem über Richtlinien und Leitfäden, welche vom Finanzministerium veröffentlicht werden (Ministerie van Financiën 2023c, 2022b). Zudem existiert eine Toolbox-Seite für Politikevaluationen (Rijksoverheid 2023b). Diese bietet Erläuterungen zur Auswahl von Forschungsmethoden und Methoden zur Datenerhebung sowie weitere Erklärungen zur Durchführung von Ex-ante- und Ex-post-Evaluationen. Außerdem verlinkt das niederländische Finanzministerium auf seinen Seiten Angebote von kostenpflichtigen Schulungen zum Thema „Monitoring“ und Durchführung von Evaluationen für Mitarbeitende (Rijksacademie voor Financiën 2023).

Ein Bonussystem für Mitarbeitende des öffentlichen Sektors findet in den Niederlanden keine Anwendung.

Mit dem 2013 in Kraft getretenen „Gesetz zur Vereinheitlichung der Spitzeneinkommen“ („Wet Normering Topinkomens“) sollen die Spitzenbezahlungen von hochrangigeren Mitarbeitern des Öffentlichen Sektors strenger begrenzt werden.

New Public Management Ansätze waren die Grundlage für das Performance Budgeting in den Niederlanden, obwohl das Land kein Vorreiter des New Public Managements war (Budding et al. 2016). Die Evaluation von Politikergebnissen hat in den Niederlanden bereits eine sehr lange Tradition. Erste Evaluationen wurden im Jahr 1972 durchgeführt. Ab den 1980ern erfolgte eine systematische Prüfung der Haushalte der einzelnen Ministerien (Parliament.com 2023). Auch Spending Review-ähnliche Evaluationen wurden bereits ab dem Jahr 1981 durchgeführt (World Bank 2016). Bereits in den 1990ern waren im Budget der Niederlande teilweise Performance Indikatoren vorhanden. Mit der Umsetzung der VBTB-Reform zum Haushaltsjahr 2002 erfolgte ein wichtiger Schritt in Richtung Performance Budgeting (Tweede Kamer der Staten-Generaal 1993). Ein weiterer wichtiger Schritt erfolgte mit dem „Verantwoord Begroten“ im Jahr 2013, welches die Lehren aus den vorangegangenen Jahren seit der VBTB-Reform umzusetzen versucht.

13.3.2.4 Impact

Die Legislative ist in den Niederlanden gut in die zweiH eingebunden. Vorschläge, die vom Parlament bestätigt werden sollen, müssen Angaben zu den verfolgten Zielen, den eingesetzten politischen Instrumenten und den finanziellen Folgen enthalten. Zudem müssen abgeschlossene Evaluationsberichte und auch die jährlichen Abschlussberichte der Ministerien und der Regierung im Gesamten dem Parlament vorgelegt werden und werden von diesem debattiert (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2023). Dennoch hat das Parlament in der Vergangenheit Unzufriedenheit bezüglich der Qualität und Quantität von Politik Evaluationen geäußert (World Bank 2016).

Die Präsenz der niederländischen Haushaltsführung in den Medien ist durch den strikt festgelegten Budgetzyklus erhöht. Der Prince's Day kann als öffentliches Ereignis bezeichnet werden und da er die Veröffentlichung des neuen Budgets beinhaltet, erhält das Budget mit dem Prince's Day häufig Aufmerksamkeit in den Medien (RTL Nieuws 2022; Rijksoverheid 2023a).

Am Ende des Finanzjahres steht mit dem Verantwortungstag ein weiteres Ereignis, welches mediale Aufmerksamkeit erhält.

Wie auch in anderen Ländern hat ein Nichterreichen von Performance-Zielen in den Niederlanden meist keine direkten Auswirkungen auf ein Politikprogramm. Gelegentliche Folgen können jedoch eine Abschaffung oder Abänderung des Programmes, eine intensivere Überwachung, eine Erhöhung des Budgets oder ein negativer Performance-Bericht für die Leitung des Ministeriums sein.

13.3.3 Österreich

13.3.3.1 Allgemeines

In der OECD-Umfrage zum Thema Performance-Budgeting beschreibt das österreichische Finanzministerium die Haushaltsführung des Landes als Performance-Informed Budgeting (OECD 2018b). Der Wechsel zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) erfolgte in Österreich im Jahr 2013 mit der Umsetzung des neuen Bundeshaushaltsrechts. Dieses trat in zwei Etappen in den Jahren 2009 und 2013 in Kraft. Im reformierten österreichischen Bundeshaushalt sollen Politikmaßnahmen und Wirkungen durch Ursache-Wirkungsbeziehungen in Verbindung gebracht werden. Ministerien stellen hierzu Wirkungsziele und Kennzahlen auf, welche erreichte Wirkungen bemessen sollen. Die Wirkungscontrollingstelle des Bundes kann als zentrale Instanz der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung bezeichnet werden. Sie berät und kontrolliert die Ministerien bei der Umsetzung der zwoH. Am Ende des fiskalischen Jahres wird dem Parlament ein Bericht zum Wirkungscontrolling vorgelegt.

Die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung mit der Wirkungscontrollingstelle als koordinierende Instanz ist in Österreich durch das neue Bundeshaushaltsrecht gesetzlich verankert (Rechtsinformationssystem des Bundes 2023a).

Vor Einführung des neuen Bundeshaushaltsrechts in den Jahren 2009 und 2013 hatte es 1999 mit der sogenannten Flexibilisierungsklausel erste Bestrebungen gegeben, den österreichischen Bundeshaushalt stärker ziel- und wirkungsorientiert zu gestalten. Die Flexibilisierungsklausel sah vor, dass Ministerien stärker eigenverantwortlich wirtschaften. Hierbei durften Mehreergebnisse einbehalten werden und im Gegenzug mussten schlechtere Ergebnisse in nachfolgenden Jahren kompensiert werden (Edlinger et al. 2001). Das neue Bundeshaushaltsrecht stellt die letzte große Reform der österreichischen Haushaltsführung dar.

13.3.3.2 Details der zwoH

In Österreich ist die Wirkungscontrollingstelle die zentrale Instanz für die Durchführung der zwoH. Sie erhält Berichte von Ministerien und legt dem Parlament eigene Berichte vor. Das Bundesfinanzgesetz ist in Untergliederungen strukturiert und enthält zahlreiche Wirkungskennzahlen (2021: 367 Stück). Diese werden nach Vorgaben der Wirkungscontrollingstelle erstellt und müssen bestimmte Kriterien erfüllen. Zudem gibt es in Österreich politikfeldbezogene Spending Reviews, welche eine Ex-post-Beurteilung von Ausgaben bezüglich eines bestimmten Politikziels darstellen.

Das fiskalische Jahr Österreichs entspricht dem kalendarischen Jahr. Die Haushaltsplanung soll zehn Wochen vor Beginn des neuen fiskalischen Jahres abgeschlossen sein (Budgetdienst 2018). Das Bundesfinanzgesetz beinhaltet Details über den Haushalt des kommenden fiskalischen Jahres inklusive der Istzustände von Wirkungskennzahlen in vergangenen Jahren und Zielzuständen für künftige Jahre. Nach Ende des fiskalischen Jahres müssen die Ministerien bei der Wirkungscontrollingstelle bis spätestens zum 31. Mai einen Bericht zur Zielerreichung

im vorigen, fiskalischen Jahr vorlegen (Rechtsinformationssystem des Bundes 2023b). Bis zum 31. Oktober muss die Wirkungscontrollingstelle ihren Bericht dem Parlament vorlegen.

Für jedes Wirkungsziel im Bundesfinanzgesetz soll laut Handbuch für Ziele und Indikatoren eine verantwortliche Person genannt werden (Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich 2011b). Die Wirkungscontrollingstelle ist die zentrale Instanz, welche die Ziel- und Wirkungsorientierung des österreichischen Haushalts überwacht und koordiniert. Der Budgetdienst unterstützt den Nationalrat durch die Bereitstellung unabhängiger Fachexpertisen. Er stellt zudem einen eigenen Bericht zur Ziel- und Wirkungsorientierung für das Parlament bereit.

Das Parlament erhält Informationen zu den Wirkungszielen und Kennzahlen und kann als weitere Instanz des Controllings bezeichnet werden. Unterstützt wird die Arbeit des Parlamentes durch den Budgetdienst (Budgetdienst 2023). Dieser bereitet detaillierte Analysen der einzelnen Haushalts-Untergliederungen für das Parlament vor.

Box 10 – Die Wirkungscontrollingstelle

Als zentrale Kontrollinstanz der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung hat die Wirkungscontrollingstelle eine ministerienübergreifende Funktion. Sie ist selbst jedoch Teil des Ministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport. Die Wirkungscontrollingstelle ist zuständig für die Qualitätssicherung und gibt Ministerien eine Rückmeldung zu den gewählten Wirkungszielen. Zudem bietet sie für die Ministerien Beratungsgespräche, Handlungsanleitungen und Schulungen an. Die Handlungsanleitungen beinhalten verschiedene Handbücher zur praktischen Anwendung der Ziel- und Wirkungsorientierung und zur Auswahl geeigneter Indikatoren. Auf der Website der Wirkungscontrollingstelle werden zahlreiche Informationen zur zweH und die Berichte zur Ziel- und Wirkungsorientierung veröffentlicht (Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport 2023a) (Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport 2023b)

Das zentrale Dokument der österreichischen Haushaltsführung ist das Bundesfinanzgesetz (Bundesministerium für Finanzen Österreich 2021). Dieses entspricht dem deutschen Bundeshaushaltsgesetz. Es beinhaltet den Haushalt für das kommende fiskalische Jahr und muss vom Nationalrat verabschiedet werden. Es enthält Ist- und Sollwerte für Wirkungskennzahlen. Der österreichische Haushalt ist nicht nach Ministerien gegliedert, sondern in 5 Rubriken, 32 Untergliederungen sowie mehrere Globalbudgets pro Untergliederung und mehrere Detailbudgets pro Globalbudget (Burth and Gnädinger 2018; Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport 2023d). Pro Untergliederung ist jeweils nur ein Ministerium zuständig, auf ein Ministerium können jedoch mehrere Untergliederungen entfallen.

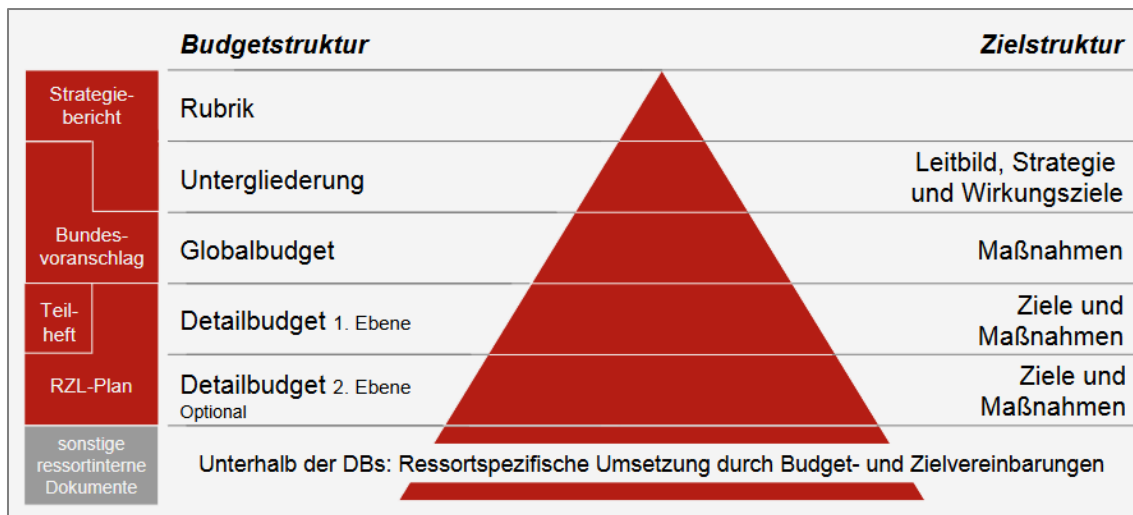


Abbildung 30: Budgetstruktur. RZL-Plan = Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan; DBs = Detailbudgets

Quelle: (Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich 2011a)

Das Bundesfinanzgesetz muss bis spätestens zehn Wochen vor Beginn des fiskalischen Jahres dem Nationalrat übermittelt werden. Es ist abgestimmt mit dem mehrjährigen Bundesfinanzrahmen und dem Strategiebericht. Diese enthalten die wichtigsten Daten zum wirtschaftlichen und fiskalischen Umfeld, jedoch keine Wirkungsziele und Kennzahlen. Das Bundesfinanzgesetz enthält pro Untergliederung bis zu 5 Wirkungsziele und pro Wirkungsziel mehrere Maßnahmen sowie Indikatoren. Die genannten Wirkungsziele und Indikatoren sind im Bundesfinanzgesetz innerhalb der einzelnen Untergliederungen nicht direkt mit den Detailbudgets/Ausgaben verknüpft. Jede Untergliederung des Budgets enthält zunächst eine Beschreibung des jeweiligen Leitbildes, anschließend die Wirkungsziele der Untergliederung mit den zugehörigen Kennzahlen und schließlich die Globalbudgets und Detailbudgets der Untergliederung. Für jedes Wirkungsziel innerhalb der Untergliederungen wird begründet, warum es ausgewählt wurde und ob es zur Erreichung von Sustainable Development Goals beiträgt. Für jede Kennzahl sind die Istzustände der vergangenen Jahre sowie die Zielzustände des Jahres, für welches das Bundesfinanzgesetz gilt, sowie das darauffolgende Jahr angegeben. Die Quellen der Daten sind ebenfalls direkt im Bundesfinanzgesetz angegeben.

Wie sieht Erfolg aus?						
Kennzahl 41.2.1	Anteil schadstoffarmer Lastkraftwagen (LKW) an der Gesamtfahrleistung					
Berechnungsmethode	Interne Hochrechnung: diese basiert auf vergangenheitsbezogenen Betrachtungen der tatsächlichen Entwicklung der Fahrleistungen auf Monatsbasis (seit Anfang 2010). Es wird eine saisonal bereinigte Trendkurve herangezogen, wobei für deren Ausrichtung die Fahrleistung der jüngeren Vergangenheit stärker gewichtet wird. Zusätzlich fließen aber auch folgende Faktoren in die Abschätzung mit ein: Anzahl der Neuanmeldungen in den jeweiligen Emissionsklassen, Abschätzung einer preissensitiven Reaktion des Marktes, Gespräche über die Einschätzung mit anderen Europäischen Mautbetreibern (Benchmarking) sowie Abwägungen auf Basis der Kenntnis des Branchenumfeldes durch die ASFI-NAG.					
Datenquelle	ASFINAG					
Messgrößenangabe	%					
Entwicklung	Istzustand 2018	Istzustand 2019	Istzustand 2020	Zielzustand 2021	Zielzustand 2022	Zielzustand 2023
	67	74	80	82	87	90
	Die Ökologisierung des Mautsystems erfolgt seit 2017 über die Anlastung der externen Kosten der verkehrsbedingten Luftverschmutzung und des Lärms in unterschiedlicher Höhe je nach EURO-Emissionsklasse des Fahrzeugs. Wesentliche Zielsetzung ist die Förderung der EURO-Emissionsklasse „EURO VI“. Die Kennzahl „Anteil schadstoffarmer Lastkraftwagen (LKW) an der Gesamtfahrleistung“ bezieht sich seit 2017 auf den Fahrleistungsanteil von EURO-VI-Fahrzeugen > 3,5 t hzG an der Gesamtfahrleistung.					

Abbildung 31: Beispiele für Kennzahlen im Bundesfinanzgesetz

Quelle: Untergliederung 41 Mobilität (Bundesministerium für Finanzen Österreich 2021)

Die Wirkungsziele und Kennzahlen für das Bundesfinanzgesetz werden von den zuständigen Ressorts und obersten Organen festgelegt (Budgetdienst 2022). Sie müssen zudem mit dem Strategiebericht des Bundesfinanzrahmengesetzes inhaltlich abgestimmt werden. Das Bundesfinanzgesetz für 2021 enthielt insgesamt 367 Indikatoren. Die Wirkungscontrollingstelle veröffentlicht das „Handbuch Ziele und Indikatoren“, welches den Ministerien für die Auswahl von Wirkungszielen und Kennzahlen Richtlinien vorgibt (Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich 2011a). Zusätzlich zu diesem Handbuch (Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich 2011a) stellt die Wirkungscontrollingstelle ein allgemeines Handbuch zum ressortinternen Wirkungscontrolling und ein Handbuch zur wirkungsorientierten Steuerung zur Verfügung (Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich 2012).

Box 11 – Auswahl der Indikatoren

Das Handbuch "Ziele und Indikatoren" definiert fünf Funktionen, die ein Indikator erfüllen sollte, nämlich die Motivations-, Koordinations-, Kontroll-, Entscheidungs- und Kommunikationsfunktion. Eine wichtige Einschränkung bei der Auswahl geeigneter Indikatoren ist, dass sogenannte budgettreibende Inputindikatoren nicht zulässig sind. Es wäre demnach z. B. nicht zulässig Tätigkeiten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit dazugehörigen Ausgaben in % des BIP zu bemessen oder die Performance von Schulen mit dem Gehalt von Lehrern zu bemessen. Ein Indikator soll viel mehr den Output bemessen und im Optimalfall auf bereits vorliegende Datenquellen zurückgreifen. Ein gut gewählter Indikator sollte zudem den „CLEVER“-Kriterien entsprechen. Diese beinhalten die Kriterien Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit. Dies ist dem „SMART-Ideal“ (specific, measurable, attainable, relevant, time sensitive) ähnlich.

Das Handbuch „Wirkungsorientierte Steuerung“ erläutert die Grundlagen der wirkungsorientierten Haushaltssteuerung in Österreich, wohingegen das Handbuch „Ressortinternes Wirkungscontrolling“ die Organisationsstruktur des Wirkungscontrollings und die am besten zur Umsetzung geeigneten Methoden erläutert.

Im Rahmen der „Agenda 2030“ sollen Ministerien zudem analysieren, wie umgesetzte Maßnahmen zur Erreichung der Sustainable Development Goals beitragen (Bundeskanzleramt Österreich 2023).

Das Buchungssystem des österreichischen Bundeshaushalts kann seit 2013 als doppisch bezeichnet werden (Burth 2015; OECD 2017a). Die Informationen aus dem doppischen Haushalt werden vom Parlament jedoch nur eingeschränkt genutzt. Insgesamt beinhaltet die wirkungsorientierte Haushaltsführung in Österreich sowohl Ex-ante- als auch Ex-post-Komponenten. Zu Beginn des fiskalischen Jahres müssen Ministerien Zielzustände für ihre Wirkungskennzahlen festlegen und beschreiben, wie Zielzustände erreicht werden sollen. Am Ende des fiskalischen Jahres müssen die Ministerien der Wirkungscontrollingstelle einen Bericht über ihre Zielerreichung in den Untergliederungen im vollendeten Budgetjahr vorlegen. Eine weitere Ex-post-Komponente der wirkungsorientierten Haushaltsführung in Österreich ist die Durchführung von themenbezogenen Spending Reviews, in denen Ausgaben der Regierung hinsichtlich bestimmter politischer Ziele untersucht werden (Bundesministerium für Finanzen Österreich 2022). Laut Angabe in der OECD Performance Budgeting Umfrage wurden Spending Reviews erstmals 2016 durchgeführt (OECD 2018b).

Box 12 – Politikfeldbezogene Spending Reviews

Im Rahmen des „Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026“ wurde die Durchführung von Spending Reviews zu den politischen Themengebieten „Grüner Wandel“ und „Digitaler Wandel“ beschlossen. Insgesamt sollen fünf Spending Reviews im Bereich „Grüner Wandel“ und eins im Bereich „Digitaler Wandel“ durchgeführt werden. Die erste Spending Review im Rahmen des Grünen Wandels mit dem Titel „Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“ wurde 2022 abgeschlossen. Laut eigener Angabe richtet sich die Review an zahlreiche Stakeholder und soll den Zusammenhang zwischen klima- und energiepolitischen Maßnahmen sowie den damit verbundenen Finanzströmen verdeutlichen. Eine Beurteilung der Ausgaben des Bundes hinsichtlich der Ziele wird mit einem „Green Budgeting Scoreboard“ durchgeführt, welches alle Untergliederungen des österreichischen Bundeshaushalts bewertet. Hierbei stehen negative Werte (-1 oder -2) für eine negative Bewertung hinsichtlich Nachhaltigkeit und positive Werte für eine positive Bewertung. Mit der Zahl 99 gekennzeichnete Ausgaben sind von der Bewertung ausgenommen.

Steuer/ NEHG	Negative Anreizmaßnahmen	GB score	THG Effekt	Wirkung
Energie- Abg	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	-2		Verbilligt fos. Energieerzeugung
Energie- Abg	Energiesteuerbefreiung für die nichtenergetische Verwendung fossiler Energieträger	-2		Verbilligt Ressourcenverbrauch
Est	Pendlerpauschale	-1		Verbilligt Verkehr
Est	Sachbezug bei Privatnutzung von arbeitgebereigenen Kfz (ausg. 0 Gramm CO ₂)	99		Verbilligt fos. Verkehr Verteuert fos. Verkehr
MÖst	Mineralölsteuervergünstigung für Dieselmotorkraftstoff	-2		Verbilligt fos. Verkehr
MÖst	Mineralölsteuerbefreiung für Kerosin	-2		Verbilligt fos. Verkehr
MÖst	Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	-2		Verbilligt fos. Verkehr

Abbildung 32: Green Budgeting Scoreboard

Während alle Untergliederungen des Haushalts Wirkungsziele und Kennzahlen beinhalten, werden laut Angaben des österreichischen Finanzministeriums nur 0–5 % aller Ausgaben in Spending Reviews analysiert (OECD 2018b). Ein Grund für die geringe Abdeckung des gesamten Haushalts durch Spending Reviews liegt in der hohen Spezifizierung der Reviews.

Online wird der österreichische Bundeshaushalt umfassend zugänglich gemacht. Das Finanzministerium veröffentlicht sowohl das gesamte Bundesfinanzgesetz, welches als PDF-Datei heruntergeladen werden kann, als auch ein kürzeres Übersichtsdokument (Bundesministerium der Finanzen 2023f). Auf der Website des Parlaments ist zudem eine interaktive, graphische Darstellung des Budgets verfügbar (Parlament Österreich 2023a). Auch die Wirkungskontrollinstanz macht die wesentlichen Ergebnisse ihrer Arbeit online verfügbar. Die Ergebnisse

des Wirkungscontrollings sind für alle Jahre seit der Einführung der wirkungsorientierten Haushaltsführung verfügbar (Wirkungsmonitoring 2021). Hierbei sind alle Wirkungsziele und Kennzahlen pro Untergliederung gelistet. Besonders erwähnenswert ist die Darstellung zur Zielerreichung in einem leicht zugänglichen Ampelsystem.

13.3.3.3 Umfeld zwoH

E-Government-Services sind in Österreich für elektronische Amtsservices weitreichend verfügbar (Bundesministerium für Finanzen Österreich 2023). Im OECD Digital Government Index schneidet das Land insgesamt durchschnittlich ab (OECD 2023d). Ein einheitliches, digitales System zur Übermittlung von Daten zum Wirkungscontrolling scheint nicht zu existieren.

Laut eigener Angabe der Regierung verfügen die österreichischen Regierungsmitarbeiter über einen überdurchschnittlich guten Bildungsstandard. Insgesamt haben 34,5 % aller Mitarbeiter:innen einen akademischen Abschluss (Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport 2023a). Hinsichtlich der wirkungsorientierten Verwaltung ist vor allem die Wirkungscontrollingstelle für die Schulung der Mitarbeiter:innen zuständig. Es existieren hierzu mehrere Leitfäden sowie Schulungen und Beratungen durch die Wirkungscontrollingstelle.

Ein Bonussystem für Mitarbeitende im öffentlichen Sektor scheint in Österreich nicht zu existieren. Das Bestreben den öffentlichen Sektor zu modernisieren, äußert sich durch regelmäßige Diskussionen über geplante Verwaltungsreformen. Zudem wurde mit dem sogenannten „Pragmatisierungsstopp“ das Bestreben eingeleitet, weniger neue Mitarbeitende zu verbeamen. Dies führte über viele Jahre zu einem stetigen Rückgang der prozentualen Anzahl der Beamten im öffentlichen Sektor. Laut Angaben der Regierung sind ca. 57 % der Personen, die im öffentlichen Sektor arbeiten, verbeamtet (Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport 2023c).

Die Budgetierung war in Österreich lange recht traditionell geprägt und das Land kann nicht als Vorreiter des „New Public Managements“ bezeichnet werden. Erste Pilot-Projekte im Performance Budgeting wurden in den 2000ern durchgeführt (Downes et al. 2018). Die Flexibilisierungsklausel kann als erste größere Reform hin zu einer neuen Art der Haushaltsführung bezeichnet werden.

13.3.3.4 Impact

Die Legislative ist in Österreich gut in die wirkungsorientierte Haushaltsführung eingebunden. Dem Nationalrat wird von der Wirkungscontrollingstelle jährlich ein Bericht zur Wirkungsorientierung vorgelegt. Trotzdem wird auf der Website des Parlaments die konkrete Durchführung der wirkungsorientierten Haushaltsführung kritisiert. Das positive Gesamtergebnis sei teilweise eine Folge der geringen Ambitionen bei der Auswahl von Sollwerten für die Wirkungskennzahlen (Parlament Österreich 2023b). Zusätzlich zum Bericht der Wirkungscontrollingstelle erstellt der Budgetdienst Analysen zu den einzelnen Untergliederungen des Haushalts, in denen die Wirkungsziele beurteilt werden und in denen zusammengefasst wird, ob

und welche Ziele erreicht wurden bzw. welche nicht. Die Berichte enthalten zudem eine kurze Begründung, warum Wirkungsziele evtl. erreicht wurden bzw. nicht erreicht wurden.

Kennzahl 41.2.1	Personenkilometer im Schienenpersonenverkehr					
Berechnungsmethode	Erhebung der Schienen-Control GmbH					
Datenquelle	https://schienencontrol.gv.at					
Messgrößenangabe	Mrd. Personen-km					
	2019	2020	2021	2022	2023	2025
Zielzustand	12,83	12,89	12,15	10,85	12,27	13,08
Istzustand	13,4	7,4	8,5			
Zielerreichung	über Zielzustand	unter Zielzustand	unter Zielzustand			
	Die COVID-19-Pandemie hat starke Auswirkungen auf die Kennzahl. Aufgrund des Lockdowns hat sich im Jahr 2020 gegenüber der vor Corona aktuellen Prognose um 45% weniger Nachfrage ergeben. Aufgrund der weiter bestehenden Reiserestriktionen (2. und 3. Welle) war auch 2021 ein Nachfragerückgang gegeben, wobei aber eine leichte Erholung feststellbar war. Für 2022 wird weiterhin mit einem Fahrgastrückgang gegenüber der vor Corona aktuellen Prognose in Höhe von 20% gerechnet. Für 2023 wird aktuell davon ausgegangen, dass aufgrund des breiten Angebots an günstigen Tickets für den ÖV und den verfügbaren Anbindungen sich die Kennzahl wieder verbessert und ein Anstieg der Personenkilometer im Schienenpersonenverkehr erfolgt, gegenüber der vor Corona aktuellen Prognosen bleibt jedoch ein Rückgang in Höhe von 10%. In den Zielzustand 2025 ist die Annahme eingeflossen, dass aufgrund von geänderten Arbeitsverhalten (Teleworken, Videokonferenzen etc.) und geänderten Freizeitverhalten eine um ca. 5% reduzierte Nachfrage bestehen bleibt.					

Abbildung 33: Bewertung einer Kennzahl im Bericht des Budgetdienstes

Quelle: (Parlamentsdirektion 2022)

In den Medien ist die Arbeit der Wirkungscontrollingstelle wenig präsent. Auch die Einführung des neuen Bundeshaushalts in zwei Etappen 2009 und 2013 wurde in den Medien wenig thematisiert.

Laut Angaben der österreichischen Regierung in der OECD-Umfrage zum Thema Performance Budgeting sind die Konsequenzen von Nicht-Erreichen der gesetzten Wirkungsziele gering. Im Normalfall hat ein Nichterreichen von Zielen keine nennenswerten Auswirkungen. Gelegentliche, mögliche Auswirkungen sind eine Bekanntmachung der schlechten Performance oder eine Änderung des Programms (OECD 2018b). Laut eigenen Angaben der Wirkungscontrollingstelle steht bei der Umsetzung der wirkungsorientierten Haushaltsführung in erster Linie das „Lernen aus Erfahrungen“ im Vordergrund (Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport 2023b).

13.3.4 Vereinigtes Königreich

13.3.4.1 Allgemeines

Das Finanzministerium des Vereinigten Königreichs (UK) beschreibt die Haushaltsführung des Landes in einer OECD-Umfrage mit dem Prinzip des „Managerial Performance Approach“ (OECD 2018b). Es handelt sich dabei um die am weitesten fortgeschrittene Form der tatsächlich praktizierten wirkungsorientierten Haushaltsführung (OECD 2019).

Der Haushalt des UK ist in einen mehrjährigen Finanzrahmen, genannt Spending Review, eingebettet. Innerhalb dieses Rahmens werden auch die Wirkungsziele und Kennzahlen für die wirkungsorientierte Haushaltsführung festgelegt. Ministerien müssen am Ende des fiskalischen Jahres im "Annual Reports and Accounts"-Dokument ihre Leistung darstellen und Istwerte für Kennzahlen bekanntgeben. Zu Beginn des fiskalischen Jahres müssen Ministerien, ebenfalls mit Bezug zu Wirkungskennzahlen, ihre geplante Performance darstellen. Bis 2021 mussten Ministerien zu Beginn des fiskalischen Jahres "Single Departmental Plans" veröffentlichen, die jedoch durch die "Outcome Delivery Plans" (ODP) ersetzt wurden. Obwohl die Veröffentlichung der ODPs im Jahr 2022 ausgesetzt wurde, sollen sie langfristig beibehalten werden. Die zwoH setzt im UK vor allem auf Ebene der Ministerien an (OECD 2018b). Der Bezug zu Wirkungszielen und Kennzahlen erfolgt in den Dokumenten der einzelnen Ministerien. Das „Public Value Framework“ stellt die Grundlage für die wirkungsorientierte Haushaltsführung im UK dar. Generell bildet der „Budget Responsibility and National Audit Act 2011“ die rechtliche Grundlage für die Haushaltsführung.

Die zwoH und New Public Management Ansätze haben im UK eine lange Tradition. Die Grundstruktur der aktuell angewandten Haushaltsführung geht auf eine Reform aus dem Jahr 1998 zurück. Seitdem wurden mehrere, kleinere Reformen durchgeführt (UK Government 2023d). Nennenswert sind hierbei der „Budget Responsibility and National Audit Act 2011“ und die „Charter for Budget Responsibility 2015“. Die Haushaltsführung des UK ist in ihrer Grundstruktur der von Kanada ähnlich.

13.3.4.2 Details der zwoH

Dokumente mit Bezug zu Wirkungskennzahlen und damit zur zwoH werden im UK von den einzelnen Ministerien veröffentlicht. Die Ministerien müssen zu Beginn und nach Ende des fiskalischen Jahres entsprechende Dokumente veröffentlichen. Wirkungskennzahlen werden in einem Dokument, das zusammen mit der Spending Review, welches einen mehrjährigen Finanzrahmen darstellt, festgelegt. Ein Mitglied des National Audit Office ist für ein unabhängiges Controlling der Berichte der Ministerien zuständig. Dokumente der zwoH sind im Vereinigten Königreich insgesamt gut zugänglich gemacht. Verbesserungspotential gibt es vor allem bei Archivfunktionen.

Das Finanzjahr im UK beginnt am 1. April und endet am 31. März. Normalerweise präsentiert die/der Finanzminister:in im März das Budget-Dokument vor dem Parlament. Es gab jedoch historisch gesehen Abweichungen von diesem Zeitpunkt. Im Herbst wird dem Parlament mit

dem „Autumn Statement“ ein Update für das aktuell laufende fiskalische Jahr präsentiert, welches auch die neusten Prognosen des Office for Budget Responsibility beinhaltet. Nach Ende des fiskalischen Jahres müssen die einzelnen Ministerien noch vor der Sommerpause des Parlaments (Summer Recess) die „Annual Reports and Accounts“-Dokumente präsentieren. Dies entspricht meist einer Veröffentlichung bis spätestens Ende Juli. In diesen Dokumenten legen die Ministerien Rechenschaft darüber ab, welche tatsächlichen Werte für die ihnen zugewiesenen Wirkungskennzahlen erreicht wurden. Die bislang nur 2021 umgesetzten Outcome Delivery Plans mussten bis spätestens Juli des laufenden fiskalischen Jahres veröffentlicht werden und darstellen, welche Ziele die Ministerien erreichen möchten.

Im Rahmen der Spending Review im Jahr 2020 wurde im UK die Evaluation Task Force etabliert. Diese Einheit ist dem Cabinet Office und dem Finanzministerium unterstellt und unterstützt die Durchführung von Evaluationen. Sie ist eine dem Cabinet Office und Finanzministerium unterstellte Einheit und ist für die Unterstützung der Durchführung von Evaluationen zuständig. Die Evaluation Task Force berät die Ministerien in Bezug auf die Evaluationsprozesse. Im Gegensatz zu Österreich gibt es jedoch keine zentrale Instanz, die die wirkungsorientierte Haushaltsführung umfassend koordiniert.

Die „Annual Reports and Accounts“-Berichte der Ministerien werden einem unabhängigen Controlling durch ein Mitglied des National Audit Office unterzogen. Der entsprechende Kontrollbericht ist den jeweiligen Dokumenten direkt beigelegt (Ministry of Defence 2022). Das National Audit Office veröffentlicht zusätzlich eine generelle Evaluation der Regierungsausgaben (Evaluating government spending 2021).

Box 13 – Controlling durch das National Audit Office

Alle „Annual Reports and Accounts“-Dokumente, die die Ministerien im UK am Ende des fiskalischen Jahres veröffentlichen müssen, enthalten einen Kontrollbericht eines Mitglieds des National Audit Office (NAO). Dadurch unterliegen die Berichte einer unabhängigen Kontrollinstanz. Das verantwortliche NAO-Mitglied prüft, ob die Dokumente der Ministerien Ausgaben und Finanzen realistisch darstellen und ob sie den jeweiligen Richtlinien entsprechend entworfen wurden. Die Kontrollberichte müssen gemäß den internationalen Standards des Auditing durchgeführt werden.

Der Haushalt des Vereinigten Königreichs muss vom Finanzminister im Rahmen der Budgetrede vor dem Unterhaus präsentiert werden. Das zugehörige Dokument mit dem Titel „Budget“ gibt die Finanzplanung für das kommende fiskalische Jahr vor. Es enthält eine Zusammenfassung der wirtschaftlichen Gesamtlage und der öffentlichen Finanzen. Das Budget ist ein eher kurzes Dokument und war im Jahr 2021 110 Seiten lang (Great Britain 2021). Es beinhaltet Zuweisungen von Finanzmitteln pro Ministerium (Department Expenditure Limits) und geplante Ausgaben aufgeteilt nach Politikfeldern (Policy Decisions). Wirkungsziele und Indikatoren sind im Budget-Dokument nicht beinhaltet. Im Herbst erfolgt mit dem Autumn Statement ein Update der aktuellen Finanzplanung. Das Dokument enthält aktuelle Informationen zur Umsetzung des geplanten Haushalts und nimmt Bezug zu den Prognosen des Office

for Budget Responsibility. Eine detaillierte Auflistung der geplanten Ausgaben der Regierung erfolgt im Rahmen der „Supply Estimates“, welche vom Parlament verabschiedet werden müssen. Die „Supply Estimates“ sind gegliedert nach Ministerien und Funktionen. Ein Bezug zu Performance-Indikatoren und Wirkungszielen ist nicht enthalten. Eventuelle, nachträgliche Änderungen der geplanten Ausgaben erfolgen in den „Supplementary Estimates“, welche ebenfalls dem Parlament präsentiert werden müssen.

Das Dokument „Priority Outcomes and Metrics“ definiert ministerienübergreifend alle Wirkungsziele und Kennzahlen für die wirkungsorientierte Haushaltsführung. Es wird vom Finanzministerium zusammen mit der mehrjährigen Spending Review veröffentlicht. Die erste Veröffentlichung des Dokuments erfolgte im Rahmen der Spending Review 2020 und die aktuelle Form folgte im Jahr 2021 (Spending Review 2021). Das „Priority Outcomes and Metrics“-Dokument sieht pro Ministerium mehrere Wirkungsziele und pro Wirkungsziel mehrere Wirkungskennzahlen vor.

Als zusätzliche Indikatoren für die Performance der einzelnen Ministerien enthalten die jeweiligen „Annual Reports and Accounts“ einen Bezug zu Sustainable Development Goals und zu den von der Regierung festgelegten „Greening Government Commitments“ (Department for Transport; UK Government 2023c). Im Rahmen der Greening Government Commitments wurde für alle Ministerien festgelegt, um wieviel Prozent sie den ihnen zugerechneten CO₂-Ausstoß reduzieren sollen (UK Government 2023c). Die Greening Government Commitments sind derzeit auf einen Planungsrahmen von 2021–2025 ausgerichtet. Die erste Version der Wirkungsorientierung in Richtung Nachhaltigkeit erfolgte 2006 (HM Government).

Die Wirkungsziele und Kennzahlen, die im „Priority Outcomes and Metrics“-Dokument festgelegt wurden, werden von den einzelnen Ministerien in den Outcome Delivery Plans und den Annual Reports and Accounts aufgegriffen. Die Ministerien müssen konkrete Istwerte für die einzelnen Kennzahlen angeben.

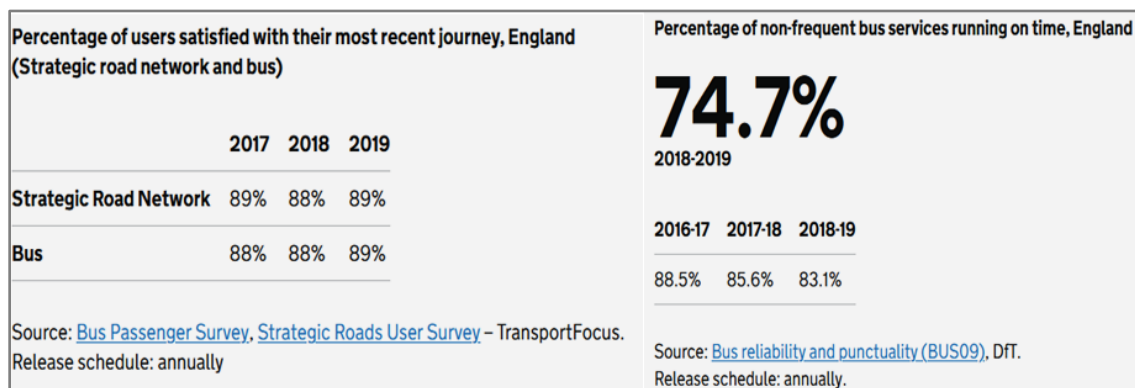


Abbildung 34: Beispiele für Kennzahlen im Outcome Delivery Plan

Quelle: (UK Government 2023b)

Die gewählten Indikatoren erlauben eine konkrete, quantitative Messung der Leistung der einzelnen Ministerien. Sie umfassen z. B. die Anzahl der zufriedenen Nutzer von Straßen und Bussen oder den Anteil der pünktlichen Busse (vgl. **Abbildung 34**). Die für Kennzahlen verwendeten Quellen werden im jeweiligen Dokument unmittelbar genannt.

Zusätzlich zu ihren eigenen Primärzielen können Ministerien im Outcome Delivery Plan aufzeigen, wie sie zur Erfüllung der Primärziele anderer Ministerien beitragen (vgl. **Abbildung 35**).

The department is also supporting the delivery of the following priority outcomes led by other departments:	
Priority Outcome	Lead department
Reduce UK greenhouse gas emissions to net zero by 2050	Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS)
Increase economic growth and productivity through improved digital connectivity	Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS)
Improve the environment through cleaner air and water, minimised waste, and thriving plants and terrestrial and marine wildlife	Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)
Raise productivity and empower places so that everyone across the country can benefit from levelling up	Ministry of Housing, Communities and Local Government (MHCLG)

Abbildung 35: Bezug zu den Primärquellen von anderen Ministerien.

Im Allgemeinen sind die im Vereinigten Königreich für die Ministerien ausgewiesenen Wirkungsziele und Kennzahlen in den entsprechenden Dokumenten nicht direkt mit Finanzierungen verknüpft. Ministerien müssen demnach zwar ihre Leistung anhand der entsprechenden Indikatoren messen, erhalten ihre Finanzmittel jedoch unabhängig von dieser Leistungsmessung.

Für die Durchführung von Evaluationen und den Umgang mit Wirkungskennzahlen veröffentlicht das Finanzministerium des UK drei grundlegende Handbücher. Im „Magenta Book“ wird beschrieben, was eine Evaluation ist und wie verschiedene Arten der Evaluation durchgeführt werden können. Zu den vorgestellten Varianten der Evaluation zählen Interviews, Umfragen, Fallstudien, Performance Monitoring und beobachtende Studien. Evaluationen sollen im Regelfall von Spezialisten betreut werden (HM Treasury). Das „Green Book“ legt fest, dass Ziele SMART (specific, measurable, attainable, relevant, time sensitive) sein sollen (UK Government 2023e). Laut dem Ideal einer Wirkungskennzahl im „Green Book“ sind die Wirkungskennzahlen daher dem „SMART“-Ideal nahe. Das „Aqua Book“ legt allgemeine Richtlinien für die Durchführung von Analysen fest (HM Treasury 2015).

Das Buchungssystem der Haushaltsführung im Vereinigten Königreich kann als doppisch („accruals based budgeting“) bezeichnet werden. Dies gilt sowohl für die Übersichtsdokumente des Finanzministeriums als auch die Dokumente der einzelnen Ministerien. Die Grundlagen des Budgetierungssystems werden vom Finanzministerium festgelegt (OECD 2017a). Die Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung war im UK schrittweise bereits ab den 1990ern erfolgt und kann seit 2002 als abgeschlossen bezeichnet werden (OECD 2017a).

Planung und Monitoring der einzelnen Ministerien sollten ab 2021 durch die Outcome Delivery Plans (ODPs) verbessert werden. Die Pläne wurden nach Beginn des Finanzjahres veröffentlicht und sollten darstellen, welche Ziele Ministerien erreichen wollen. Auf Grund eines geplanten Stellenabbaus und damit verbundenen Komplikationen wurden die ODPs im Jahr

2021 zunächst verschoben und auf Grund der folgenden Regierungskrise schließlich gar nicht veröffentlicht (Clyne and Davies 2022). Laut Angaben der Regierung sollen die ODPs jedoch langfristig beibehalten werden (Civil Service World 2022a). Vor Einführung der Outcome Delivery Plans hatte es ab dem Finanzjahr 2016 mit der Einführung des Single Departmental Plans bereits ein Dokument gegeben, in dem Ministerien ihren geplanten Output beschreiben mussten (Manzoni 2015; Civil Service World 2021).

Seit 1998 veröffentlicht das britische Finanzministerium in unterschiedlichen Abständen von ca. 2–5 Jahren mehrjährige Spending Reviews (HM Treasury 2007). Die Spending Review stellt im UK einen Finanzrahmen dar, welcher die ungefähre Zuweisung von Finanzmitteln an Ministerien in den kommenden Jahren festlegt. Die Spending Review soll den Ministerien somit auch eine bessere Planungssicherheit geben. Die aktuelle Spending Review wurde 2021 veröffentlicht. Es beinhaltet Planungen für die Budgets der einzelnen Ministerien bis einschließlich zum Fiskaljahr 2024-2025. Zudem beinhaltet es Angaben zur generellen, ökonomischen Situation (Treasury 2021). Unter Spending Review wird im UK ausschließlich dieser mehrjährige Planungsrahmen verstanden. Zusätzliche, politikfeldbezogene und ministerienübergreifende Spending Reviews werden vom Finanzministerium nicht durchgeführt.

Die aktuellen Versionen der zur Haushaltsführung im UK zugehörigen Dokumente sind online insgesamt gut zugänglich. Verbesserungsbedarf gibt es in erster Linie bei der Verfügbarkeit von früheren Versionen und Dokumenten aus früheren Jahren. So setzt beispielsweise Kanada Archiv-Funktionen deutlich besser und umfassender um als das UK. Ältere Versionen der Annual Reports und Accounts sowie der Single departmental Plans werden auf den Seiten der jeweiligen Ministerien meist gelöscht (UK Government 2019a). Zudem erschwert das Fehlen von Übersichtsseiten über alle Ministerien, zum Beispiel vom Finanzministerium, den Überblick über wichtige Dokumente.

13.3.4.3 Umfeld der zwoH

Das sogenannte „OSCAR-System“ (Online System for Central Accounting and Reporting) ist ein wichtiger Bestandteil der Budgetierung im UK. Viele Daten für unterschiedliche Budget-Dokumente werden in das System implementiert. So zum Beispiel auch die Daten für die Main Estimates und das Whole of Government Accounts- Dokument. Die Verwaltung des Systems unterliegt dem Finanzministerium (UK Government 2019b). Generell schneidet das Vereinigte Königreich im OECD Digital Government Index sehr gut ab und belegt von allen OECD-Ländern den zweiten Platz (OECD 2023d).

Im Vereinigten Königreich existiert für Mitarbeitende im Öffentlichen Sektor ein Vergütungssystem mit Leistungsbezug. Laut einem Bericht, der im Auftrag des Office for Manpower Economics durchgeführt wurde, erhalten ca. 7 % der Angestellten im öffentlichen Dienst Bonuszahlungen (Davies).

Box 14 – Historie des New Public Managements und der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung im Vereinigten Königreich

Die Ziel- und Wirkungsorientierung der Haushaltsführung hat im Vereinigten Königreich eine lange Tradition. Das Vereinigte Königreich war eines der ersten Länder, welche in nennenswertem Umfang Elemente des New Public Managements umsetzten. Insbesondere unter der Regierung von Margaret Thatcher wurden Ansätze verfolgt, den öffentlichen Sektor zu reformieren. Reformierungen begannen in den frühen 1980er-Jahren und ab 1988 wurden die ersten Key Performance Indicators für die Budgetierung angewandt. Lokale Autoritäten mussten ab 1992 Wirkungskennzahlen wiedergeben. Mitte der 1990er musste dann bereits die Mehrheit der Einheiten im öffentlichen Sektor eine Rechenschaft über ihre Performance ablegen. Als 1998 mit der Implementierung der „Public Service Agreements“ und der Veröffentlichung der „Spending Review“ größere Schritte in Richtung Performance Budgeting unternommen wurden, verfügten Verantwortliche in den Ministerien bereits über Erfahrung in der Performance-Überwachung (Talbot, 2010).

Darüberhinaus hat im Vereinigten Königreich die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung, vor allem in der Form des New Public Managements, eine lange Tradition. Das Land gilt als Vorreiter des New Public Managements mit ersten Reformbemühungen in den 1980er-Jahren (siehe Box 14).

13.3.4.4 Impact

Das jährliche Budget muss im Vereinigten Königreich vom Finanzminister vor dem Unterhaus präsentiert und von diesem verabschiedet werden (UK Government 2022). Dennoch ist die Rolle des Parlaments im Budgetierungsprozess insgesamt begrenzt (OECD 2019). Insbesondere der Ex-ante-Einfluss des Parlaments auf den Budgetierungsprozess wird kritisiert (OECD 2016a).

In den Medien wird gelegentlich die Arbeit des Office for Budget Responsibility thematisiert (OECD 2016b). Auch das Aussetzen der Veröffentlichung der Outcome Delivery Plans wurde medial debattiert, teilweise mit der Schlussfolgerung, dass die neuen Regierungen das Konzept im Optimalfall beibehalten sollten (Civil Service World 2022b). Im Jahr 2022 fand die Debatte um das sogenannte Mini-Budget, das von der Regierung unter Premierministerin Liz Truss vorgestellt wurde, erhöhte Aufmerksamkeit in den Medien und führte zum Rücktritt des

Finanzministers. Insgesamt werden die zwoH und die Performance der Ministerien im UK jedoch kaum medial thematisiert.

Wie auch in anderen OECD-Ländern, deren Haushalte ziel- und wirkungsorientiert geführt werden, hat das Nichterreichen von Performance-Zielen im UK im Normalfall keine direkte Auswirkung auf die finanzielle Dotierung. Laut Angaben des Finanzministeriums ist eine intensivere Überwachung die übliche Konsequenz von Nicht-Erreichen der Ziele. Gelegentliche Maßnahmen können eine Abschaffung des Programmes, eine Einfrierung des Budgets, negative Performance Reports für die Leitung, eine Bekanntmachung der schlechten Leistung oder eine Änderung des Programms sein (OECD 2018b).

13.4 Anhang D: Detaillierte Case Studies: Bundesländer

13.4.1 Baden-Württemberg

13.4.1.1 Allgemeines

Entsprechend der OECD-Klassifizierung könnte die Haushaltsführung in Baden-Württemberg dem Presentational Performance Budgeting zugeordnet werden: Ziele und Wirkungskennzahlen sind Teil des Staatshaushaltsplans, jedoch ist keine direkte Verknüpfung von Zielerreichung und Zuteilung der Haushaltsmittel gegeben.

Maßgebliche Regelungen zum Haushalt sind die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes und der Länder sowie die Landeshaushaltsordnung (LHO) Baden-Württemberg. Diese Dokumente enthalten jedoch keine Vorgaben zur zwOH. Lediglich in den Verwaltungsvorschriften (VV) zur LHO sind Angaben zum produktorientierten Haushalt verankert: *„Produktorientierte Erläuterungen sollen ergänzende Informationen zu den Aufgaben und Leistungen der Verwaltung (Output-Orientierung) liefern“* (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2020). Zusätzlich werden Hinweise zur Ziel- und Wirkungsorientierung im Vorwort der Verwaltungsvorschriften gegeben (vgl. z. B. die Verwaltungsvorschrift 2022): *„Zur Sicherstellung eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes sind unter anderem betriebswirtschaftliche Informationen aus dem internen Rechnungswesen und leistungsbezogene Messgrößen, zum Beispiel Mengen- oder Qualitätskennzahlen, zu nutzen“* (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg).

Ziele und Wirkungskennzahlen werden seit dem Jahr 2017 als haushaltsrechtliche Erläuterungen im Vorheft des Staatshaushaltsplans sowie jeweils zu Beginn eines Einzelplans abgebildet: *„Der Landtag beschließt die Ziele, die mit den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln erreicht werden sollen, sowie die Kennzahlen zum Zielerreichungsgrad. Dies ermöglicht eine verstärkte Ausrichtung des Haushalts an den voraussichtlichen Ergebnissen und Leistungen“* (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2022).

Das im Jahr 2000 begonnene Projekt zur flächendeckenden „Einführung Neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung“ (NSI) kann als Auftakt zur Implementierung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung angesehen werden. Das Projekt umfasste die folgenden Komponenten:

„Einführung eines dv-gestützten Haushalts-Managementsystems für alle Landesbehörden, auf dem eine Kosten- und Leistungsrechnung aufsetzt, die mit der Einführung der dezentralen Budgetverantwortung verbunden wird.

Darüber hinaus wird ein operatives und strategisches Controlling aufgebaut.“ (Landtag von Baden-Württemberg 2004)

Der Einstieg in die Produktorientierung des Haushalts wurde mit dem Haushaltsplan 2005/2006 vollzogen. Enthalten waren darin Informationen zu Kosten und Leistungen, Zielen sowie Messgrößen und Kennzahlen. Im Haushaltsplan 2007/2008 wurden zusätzlich erstmalig

Kosten und Erlöse der Fachbereiche in komprimierter Form dargestellt (Rechnungshof Baden-Württemberg 2007).

Jedoch muss die NSI-Reform rückwirkend als zu ambitioniert bewertet werden. Eine im Jahr 2006 durchgeführte Prüfung des Landesrechnungshof Baden-Württemberg kam zu dem Ergebnis, dass *„die mit hohem finanziellen Mitteleinsatz und unter starker Inanspruchnahme der Mitarbeiter durchgeführte und als „Jahrhundertreform“ angekündigte Einführung neuer Steuerungsinstrumente bisher noch keines ihrer Ziele umfassend erreicht hat“* (Rechnungshof Baden-Württemberg 2006) und *„eine unveränderte Weiterführung der NSI in der Landesverwaltung nicht vertretbar“* (Rechnungshof Baden-Württemberg 2006) sei. Die Stellungnahme mündet in der Empfehlung, das Projekt *„NSI stärker bedarfsorientiert und nur noch eingeschränkt fortzuführen“* (Rechnungshof Baden-Württemberg 2006). Die Kritik kann als Bruch der ursprünglichen Reformbemühungen betrachtet werden (Rechnungshof Baden-Württemberg 2006). Das Projekt NSI wurde anschließend nur in reduzierter Form und insbesondere mit einer zeitlichen Streckung der einzelnen Reformelemente weitergeführt. Wesentliche weitere Reformschritte waren:

2011: Die Einführung eines Abgeordneten-Informationsportals auf Basis einer SAP-Lösung, die die Daten sowohl grafisch als auch tabellarisch aufbereitet: *„Mit Hilfe ausgefeilter Such- und Filterfunktionen können die Abgeordneten sehr leicht auf alle relevanten Daten der Haushalts- und Stellenplanung, der Landeshaushaltsrechnung, auf Berichte zu Einnahmen und Ausgaben des Etats sowie auf eine Übersicht über den Schuldenstand des Landes zugreifen. Die Berichte zum produktorientierten Haushalt enthalten die Kosten und Erlöse sowie die Ziel- und Messgrößen der Fachbereiche der Ressorts. Darüber hinaus sind Quartals- und Geschäftsberichte als elektronische Dokumente abrufbar.“* (News 2011)

2014: Die Steuerung mittels Zielvorgaben: *„Zielvereinbarungen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen sind mittlerweile als Instrument der Verwaltungssteuerung etabliert. Es besteht auch Einigkeit darüber, dass die Steuerung innerhalb der Ministerien ergebnisorientiert über Ziele erfolgen soll. Die eingesetzten Instrumente (Zielvereinbarungen, Balanced Score Card u. a.), die Ausrichtung der Ziele (strategisch/ operativ) und die Prozesse (Zielfindung und -überwachung) sind unterschiedlich. Zur Unterstützung des Zielvereinbarungsprozesses steht eine IT-Lösung zur Verfügung (Zielvereinbarungstool).“* (Landtag von Baden-Württemberg 2014)

2014: Die Stärkung der dezentralen Budgetverantwortung: *„Ziel der dezentralen Budgetverantwortung ist es, die Eigenverantwortung der Verwaltungsbehörden zu stärken und durch die flexibilisierte Bewirtschaftung eine effizientere Aufgabenerfüllung in der Landesverwaltung zu ermöglichen.“* (Landtag von Baden-Württemberg 2014)

2017: Die Einführung des produktorientierten Haushalts (für weitere Informationen vgl. Abschnitt zu Details der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung) (Landtag von Baden-Württemberg 2014).

2017: Die Etablierung einer Vermögensrechnung (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2017).

13.4.1.2 Details der zwoH

Das fiskalische Jahr entspricht dem Kalenderjahr. Ziele werden mit Kennzahlen hinterlegt und mit einer Soll-Vorgabe für die Haushaltsjahre und einem Ist-Vergleich für vergangene Jahre in den Haushaltsplan aufgenommen. Entsprechend einer aktuellen Selbstdarstellung auf der Internetseite des Finanzministeriums wird der *„Einsatz zeitgemäßer Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen und Leistungsvergleiche, flankiert durch Führungsinformationssysteme und eine Kosten- und Leistungsrechnung, (...) im Einvernehmen mit den Ministerien vorangetrieben“* (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg). Die Ziel- und Wirkungsorientierung setzt somit ausschließlich bei der Erstellung des Haushalts an.

Die Haushaltssteuerung liegt in den Fachministerien. Aufgrund der seit 2014 erweiterten dezentralen Sach- und Personalausgabenbudgetierung kann von einer zunehmenden Budgetverantwortung der Fachministerien ausgegangen werden. Zusätzlich gibt es ein Landescontrolling (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg).

Der Haushalt wird traditionell in Einzelpläne nach Ministerien und innerhalb der Einzelpläne nach Kapiteln und Titeln gegliedert. Eine Gliederung nach Produkten existiert nicht. Das Buchungssystem entspricht der Kameralistik. Im Jahr 2017 wurde mit der Eröffnungsbilanz des Landes Baden-Württemberg zusätzlich eine Vermögensrechnung eingeführt (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2017). Im Unterschied zu anderen Bundesländern, die ebenfalls eine Vermögensrechnung durchführen, *„behält Baden-Württemberg zwar explizit seine kamerale Haushaltsaufstellung bei, zieht für die Vermögensrechnung nach doppelten Grundsätzen (...) allerdings gleichfalls aus seinem Rechnungswesen die verfügbaren doppelten Daten, um das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen um den wertmäßigen Nachweis des Vermögens und der Schulden des Landes sowie – im jährlichen Vergleich – deren Veränderungen zu erweitern.“* (Bott and Rüdiger 2021)

Ziele und Wirkungskennzahlen sind jeweils in der Einführung eines Einzelplans in folgender Form enthalten:

1. „Kurze Beschreibung der (politischen) Ziele bzw. Kernaufgaben,
2. Darstellung der wichtigsten Ziele in Oberzielen,
3. Ergänzung der Oberziele mittels weiterer Ziele,
4. Konkretisierung aller Oberziele und weiteren Ziele mittels Wirkungskennzahlen.“ (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2022)

Für exemplarische Darstellungen eines Auszugs der politischen Ziele sowie der Oberziele und Wirkungskennzahlen vgl. **Abbildung 36** und **Abbildung 37**.

Politische Ziele des Ministeriums für Verkehr

Straßenverkehr

Ziel ist es, die Straßeninfrastruktur zu erhalten und wo nötig unter Aspekten der Klimaneutralität auszubauen und diese mit Steuerungstechnologien intelligent zu nutzen.

Verkehrsteilnehmer:innen in Baden-Württemberg sollen verkehrssichere und leistungsfähige Straßen zur Verfügung gestellt werden. Dabei stehen die bedarfsorientierte und wirtschaftliche Unterhaltung, Erhaltung und Planung sowie der Bau von Bundes- und Landesstraßen sowie begleitender Radwege im Mittelpunkt. Es soll optimale Bewirtschaftung und Verbesserung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur sichergestellt werden. Erklärtes Ziel ist zudem die Erhöhung der Verkehrssicherheit und Sicherung des Verkehrsflusses. Ab dem Jahr 2021 befinden sich die Bundesautobahnen in der Verantwortung der Autobahngesellschaft mbH des Bundes (AdB). In Kooperation aller Akteure sollen abgestimmte Verkehrsmanagementstrategien auf dem gesamten Straßennetz umgesetzt werden.

Öffentlicher Verkehr

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Stärkung und der Ausbau des öffentlichen Verkehrs und die Verdoppelung der Nachfrage im ÖPNV bis 2030. Dazu zählt insbesondere

- der Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel
- der Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur im Land, insbesondere durch vermehrte Inanspruchnahme von GVFG-Fördermitteln des Bundes
- die Verbesserung und Steigerung der Attraktivität des Schienenpersonennahverkehrs
- ein Verkehrssicherheitsprogramm für unser Land, um die Sicherheit des Verkehrs auf allen Verkehrswegen zu gewährleisten
- das Gesamtprojekt Neubaustrecke Wendlingen-Ulm / Stuttgart 21
- die angemessene Mittelausstattung und der optimale Einsatz der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen und
- die Integration und Koordinierung verkehrlicher, ökonomischer, ökologischer und sozialer Anforderungen an die Verkehrspolitik (Integrative Verkehrspolitik).

Abbildung 36: Exemplarische Darstellung der politischen Ziele am Beispiel Einzelplan 13 – Ministerium für Verkehr.

Quelle: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg

Ziele und Kennzahlen entsprechen grundsätzlich dem SMART-Ideal. Die Qualität der Kennzahlen unterscheidet sich jedoch innerhalb und auch zwischen den Einzelplänen: Es werden sowohl Output-orientierte Kennzahlen mit einem klaren Bezug zur angestrebten Wirkung aufgeführt (z. B. Anzahl Publikationen, Erfindungsmeldungen, Beschäftigungsquote von Behinderten) als auch Input-orientierte Kennzahlen, die rein auf die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel abzielen (Gesamtkosten Forschung, Landeszuschüsse zu Programmen, Fördervolumen). Für jede Wirkungskennzahl sind Soll- und Ist-Werte für die beiden der

Haushaltsaufstellung vorangehenden Jahre sowie Soll-Werte für das Jahr der Haushaltsaufstellung und die jeweiligen Finanzplanjahre angegeben (vgl. **Abbildung 37** für eine exemplarische Darstellung der Ziele, Kennzahlen und Soll-/Ist-Werte im Bereich Verkehr).

Oberziele des Ministeriums für Verkehr

1. Angebot im Öffentlichen- und Schienenpersonennahverkehr verbessern

Wirkungskennzahl/Einheit	Ist 2020 (Soll 2020)	Ist 2021 (Soll 2021)	Soll 2022	Soll 2023	Soll 2024
Im ÖPNV (Busse und Straßenbahnen) beförderte Personen in Tsd.	950.000 (-)	700.000 (-)	1.022.725	1.022.725	1.215.100
Anzahl der Zugkilometer im SPNV, Verkehrsverträge und Verband Region Stuttgart	84.016.940 (89.420.384)	85.457.610 (92.021.655)	93.300.000	97.765.000	99.470.000
Verkehrsnachfrage im SPNV (Personenkilometer)	5.783.523.543 (10.000.000.000)	3.657.055.500 (10.800.000.000)	9.500.000.000	7.140.000.000	7.570.000.000

2. Verkehrsinfrastruktur verbessern und umweltverträglich ausbauen

Wirkungskennzahl/Einheit	Ist 2020 (Soll 2020)	Ist 2021 (Soll 2021)	Soll 2022	Soll 2023	Soll 2024
Sicherstellung der erforderlichen Investitionen in die Erhaltung der Landesstraßeninfrastruktur (Fahrbahnen und Ingenieurbauwerke) zur langfristigen Zustandsverbesserung in Mio. EUR	158,6 (153,0)	153,0 (153,5)	200,1 ¹	223,4	255,3
Erfüllungsgrad des Maßnahmenplans Landesstraßen zum Generalverkehrsplan 2010 unter Berücksichtigung der Evaluation von 2020 in % ²		4,0 (0,0)	3,0	4,3	7,7
Bis 2020: Erfüllungsgrad des Maßnahmenplans Landesstraßen zum Generalverkehrsplan 2010 in %	20,3 (22,0)				

Abbildung 37: Exemplarische Darstellung der Oberziele sowie Wirkungskennzahlen am Beispiel Einzelplan 13 – Ministerium für Verkehr.

Quelle: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg

Zusätzlich wird im Vorheft des Haushalts eine Gliederung nach Funktionen angeboten. Hierbei werden Ausgaben verschiedener Ministerien thematisch in acht Funktionen zusammengefasst (vgl. **Abbildung 39** zur Übersicht der Funktionen sowie **Abbildung 35** als Auszug der Aufgliederung für das Beispiel der Funktion „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“).

Funktions- kennzahl	Aufgabenbereiche	2023 Einnahmen Tsd. EUR	2023 Ausgaben Tsd. EUR	2024 Einnahmen Tsd. EUR	2024 Ausgaben Tsd. EUR
0	Allgemeine Dienste	1.667.948,2	8.465.368,5	1.691.928,4	8.637.647,4
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1.336.192,8	20.704.343,7	1.395.314,8	21.251.942,1
2	Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	251.148,5	3.588.636,9	280.742,5	3.604.001,8
3	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	64.846,9	1.382.885,1	64.846,9	1.384.921,5
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	269.739,6	581.858,1	306.207,2	637.599,8
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	129.495,9	688.084,0	128.934,9	672.051,6
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	322.992,8	1.244.599,4	331.882,3	1.291.178,5
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	1.212.010,9	2.604.178,5	1.240.519,9	2.637.218,1
8	Finanzwirtschaft	57.610.420,7	23.604.842,1	55.536.112,3	20.859.928,4
0-8	Summe	62.864.796,3	62.864.796,3	60.976.489,2	60.976.489,2

Abbildung 38: Funktionsübersicht über die im Staatshaushaltsplan 2023 und 2024 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben.

Quelle: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2022

1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1.336.192,8	20.704.343,7	1.395.314,8	21.251.942,1
11/12	Allgemeinbildende und berufliche Schulen	16.789,9	12.947.876,0	16.792,3	13.172.686,4
111	Unterrichtsverwaltung	304,6	33.841,1	304,6	33.573,8
112	Öffentliche Grundschulen	0,0	36.769,3	0,0	39.486,0
113	Private Grundschulen	0,0	44.358,0	0,0	46.038,5
114	Öffentliche weiterführende allgemeinbildende Schulen (ohne Sonderschulen/ Förderschulen)	1.569,9	4.152.546,5	1.569,9	4.176.069,5
115	Private weiterführende allgemeinbildende Schulen (ohne Sonderschulen/ Förderschulen)	0,0	669.157,7	0,0	677.851,4
118	Versorgung einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger im Bereich der Schulen	0,0	4.581.957,4	0,0	4.727.322,3
124	Öffentliche Sonderschulen/ Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs	9.534,9	569.892,0	9.534,9	574.372,3
125	Private Sonderschulen/ Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs	0,0	537.071,0	0,0	549.591,6
127	Öffentliche berufliche Schulen	847,7	1.271.216,5	847,7	1.272.737,5
128	Private berufliche Schulen	0,0	287.835,1	0,0	292.835,2
129	Sonstige schulische Aufgaben	4.532,8	763.231,4	4.535,2	782.808,3
13	Hochschulen	322.673,3	5.177.987,4	365.764,6	5.410.864,6

Abbildung 39: Auszug der Aufgliederung der Funktion „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“.

Quelle: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2022

Informationen zum Landeshaushalt sind über eine eigene Themenseite des Finanzministeriums Baden-Württemberg zugänglich (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2023b). Neben den Einzelplänen (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg) ist der Haushalt auch mittels einer grafischen Gesamtübersicht dargestellt (vgl. **Abbildung 40**). Im Zusammenhang mit der Reform zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente wurde beginnend mit dem Jahr 2010 eine dynamische, öffentlich zugängliche Darstellung des Haushalts umgesetzt (Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg). Diese Internetseite ist mittlerweile jedoch nicht mehr verfügbar.

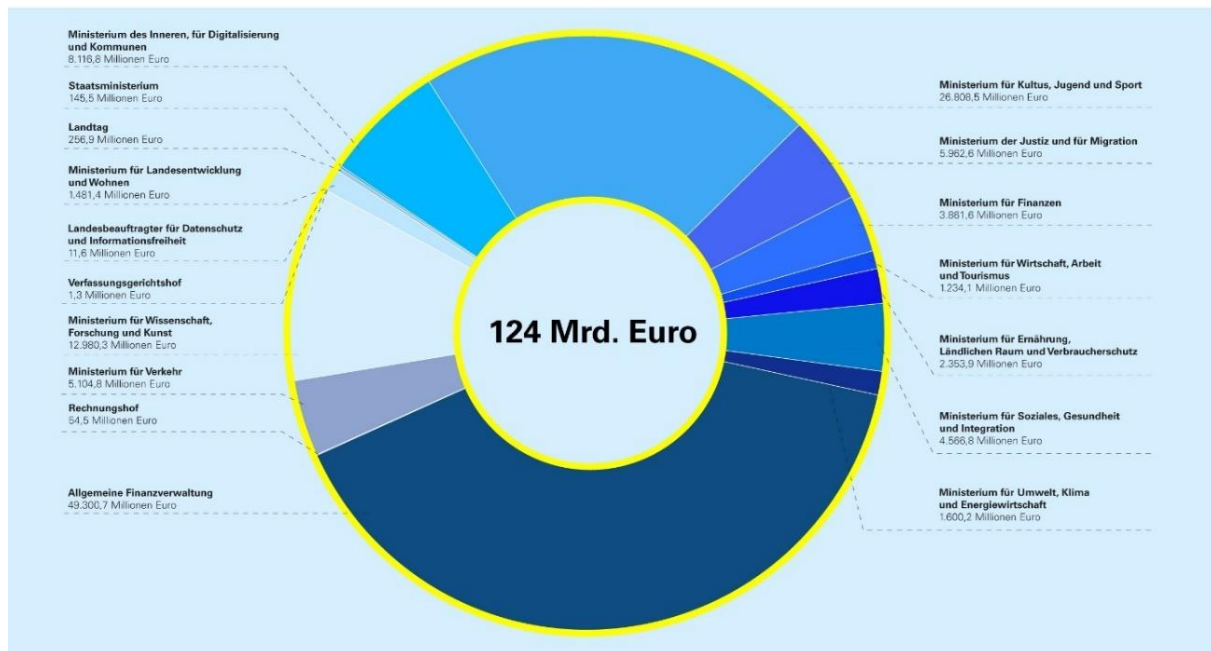


Abbildung 40: Grafische Darstellung des Landeshaushalt Baden-Württemberg 2023/2024.

Quelle: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg

Die Ziel- und Wirkungsorientierung des Haushalts wird bei der öffentlichen Darstellung nicht in den Fokus gerückt. Auf der Website des Finanzministeriums sind Informationen dazu nur nach gründlicher Recherche zu finden (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg). Auffällig ist ebenso, dass selbst bei der Darstellung des Haushaltsprozesses auf der Website des Finanzministeriums weder Ziele noch Wirkungskennzahlen erwähnt werden (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2023a). Prominenter platziert ist hingegen die Vermögensrechnung (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg 2023c).

Für Abgeordnete sowie Führungskräfte in Ministerien bestehen ein Führungsinformationssystem sowie ein Abgeordneteninformationssystem, die aber nicht öffentlich zugänglich sind (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg).

13.4.1.3 Umfeld der zwoH

Zu Beginn des neuen Jahrtausends bestand mit der Reform zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente ein großer Reformwille. Die Umsetzung von NPM-Ansätzen wurde von der damaligen Staatsregierung Baden-Württemberg sowohl inhaltlich als auch zeitlich äußerst ambitioniert angegangen. Im Zusammenhang mit der massiven Kritik des Landesrechnungshofes und aus der Opposition wurden Reformbemühungen reduziert und mit geringer Öffentlichkeit zeitlich gestreckt weitergeführt. Mit der Einführung der Vermögensrechnung ist ein wesentliches Reformziel erreicht.

Der Stand der Accounting- und digitalen Informationssysteme ist als hoch einzuschätzen. Mit Beginn der Reform zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente wurde eine Kooperation mit SAP eingegangen, die bis heute besteht. „Alle Führungsinformationssysteme sind auf einer einheitlichen technischen Plattform abgebildet“ (Ministerium für Finanzen Baden-

Württemberg), was den Betreuungsaufwand reduziert und eine einheitliche Datengrundlage sicherstellt. Gleiches gilt für ein automatisiertes Haushaltsmanagement-System, das einen durchgängigen Datenfluss und umfassende Auswertungsmöglichkeiten ermöglicht. Mit dem zum 1. Januar 2023 umgesetzten „Restrukturierungs-Projekt Baden-Württemberg“ (RePro BW) wird das Haushaltsmanagement-System weiter verbessert (u. a. medienbruchfreie Verarbeitung elektronischer Rechnungen sowie grundsätzliche Herstellung der Doppikfähigkeit im Rechnungswesen) (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg).

Zur systematischen Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung sind keine öffentlich zugänglichen Informationen verfügbar.

13.4.1.4 Impact

Formal stimmt der Landtag Baden-Württemberg über den Haushalt und die in den Einzelplänen genannten Ziele und Wirkungskennzahlen ab. Eine besondere Bedeutung dieser Informationen für die Haushaltsdebatte ist jedoch nicht erkennbar. Gleiches gilt für die Präsenz der *zwoH* in den Medien. Im Zusammenhang mit der Reform zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente bestand in den Jahren 2005 ff. ein großes mediales Interesse, das mittlerweile stark abgenommen hat (Müller 2010). Elemente der *zwoH* sind in den regionalen Medien gegenwärtig nicht präsent. Wie auch in den anderen Bundesländern hat das Nichterreichen gesetzter Ziele eines Programmes keine direkten Konsequenzen für dessen Finanzierung.

13.4.2 Hamburg

13.4.2.1 Allgemeines

Nach Selbsteinschätzung der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) lässt sich die Leistungsbudgetierung „entlang der OECD-Klassifikation als „Presentational Performance Budgeting“ einordnen. Um das Hamburger Haushaltswesen entsprechend der nächsten Entwicklungsstufe des „Managerial Performance Budgeting“ weiterzuentwickeln, müsste die Budgetierung gestärkt werden.“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2021), was von der FHH mit konkreten Vorschlägen zur Weiterentwicklung angestrebt wird (Freie und Hansestadt Hamburg 2021).

Mit der Umsetzung der Reform zur „Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg“ (SNH) wurden ab dem Jahr 2013 Regelungen zum Produkthaushalt und zur *zwoH* in die Landeshaushaltsordnung der FHH aufgenommen. Wichtige Paragraphen in diesem Zusammenhang sind ((Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg 2021):

§ 1 Bedeutung des Haushaltsplans: „*Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg. (...) Bei seiner Aufstellung und Ausföhrung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und den*

Grundsätzen der Wirkungsorientierung insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter sowie des Prinzips der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen.“

- § 3 Abs. 1 Produkthaushalt: „Der Haushalt wird nach Produkten gegliedert aufgestellt, bewirtschaftet und abgerechnet (Produkthaushalt). Ein Produkt ist eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen. Produkte werden zu Produktgruppen, Produktgruppen zu Aufgabenbereichen zusammengefasst (Produktstruktur).“
- § 16 Abs.1 Leistungszweck: „Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. (...) [Der Leistungszweck] wird in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt.“

Der Haushalt ist somit nach Einzelplänen in Aufgabenbereiche, Produktgruppen und Produkte gegliedert (vgl. **Abbildung 41**) (Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg 2021).

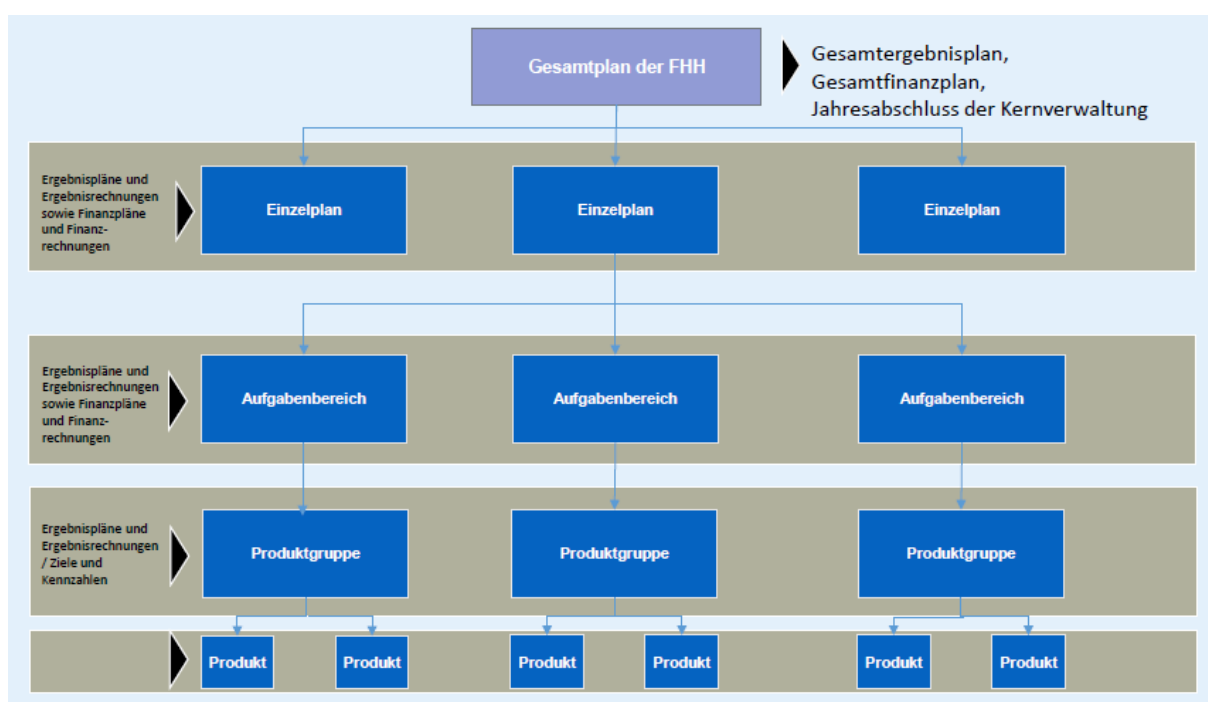


Abbildung 41: Struktur des Haushaltsplans der FHH

Quelle: Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg 2021

Der Reformprozess zur Einführung der Doppik und zweiH reicht in die frühen 2000er-Jahre zurück. Die Anpassung des Rechnungswesens sowie der Planung, Steuerung und Bewirtschaftung des Haushaltsplans an die staatliche Doppik erfolgte im Jahr 2003 (Freie und Hansestadt Hamburg 2021). Im Jahr 2006 legte die FHH als erstes deutsches Bundesland ihre Eröffnungsbilanz vor. Mit dem Projekt „Neues Haushaltswesen Hamburg“ (NHH) wurden ab dem Jahr 2007 die Grundlagen für eine ressourcenorientierte Steuerung gelegt. Die wesentlichen Inhalte waren

- die doppische Mittelbewirtschaftung,
- eine Kosten- und Leistungsrechnung,
- die Output-Orientierung mittels Produkten und Kennzahlen,
- das adressatengerechte Berichtswesen und

- die Zusammenführung von Finanz- und Fachverantwortung (Freie und Hansestadt Hamburg 2021).

Aufgrund massiver Akzeptanzprobleme in Politik und Verwaltung wurde vom Senat der FHH im Jahr 2010 eine Zwischenevaluation beauftragt (Wagner et al. 2017). „Die Ergebnisse haben im Jahr 2011 unter neuer Regierungsverantwortung zu Abstrichen bei der Umsetzung des Reformvorhabens (...) geführt und letztendlich so zu einer erfolgreichen Weiterführung und zum erfolgreichen Abschluss des Projekts beigetragen.“ (Quast and Schwerin 2015). Die Neuausrichtung mündete im „Projekt Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH)“, mit dem ab dem Jahr 2013 die rechtlichen Grundlagen zur weiteren Umsetzung der Doppik und der zweiH geschaffen wurden. Im Jahr 2014 wurde letztmalig ein kameraler Haushalt präsentiert; seit dem Doppelhaushalt für die Jahre 2015/2016 werden die Haushalte der FHH als voll-doppische Produkthaushalte aufgestellt (Freie und Hansestadt Hamburg 2021). Eine Übersicht der wesentlichen Reformschritte ist in **Abbildung 42** dargestellt.

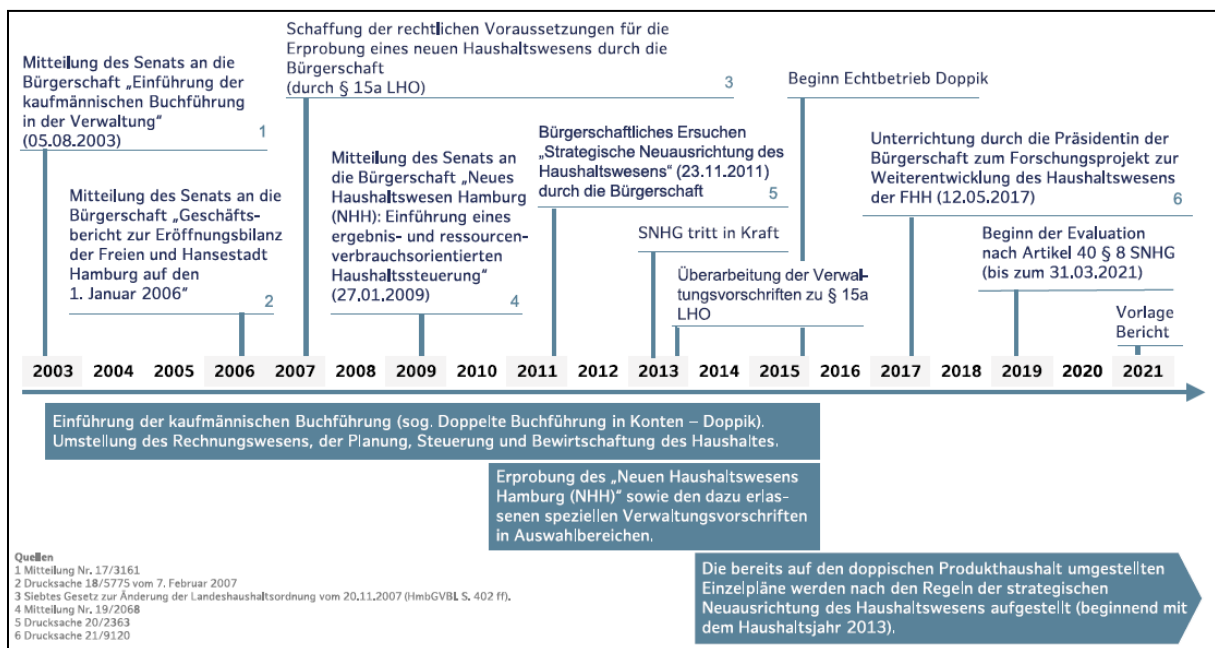


Abbildung 42: Wesentliche Reformschritte zur Einführung des doppischen Produkthaushalts in der FHH

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2021

13.4.2.2 Details der zweiH

Das fiskalische Jahr entspricht dem Kalenderjahr. Der Budgetprozess der FHH ist in **Abbildung 43** dargestellt. Der Senat legt mit seinem Regierungsprogramm die strategische Ausrichtung fest. Hieraus leiten sich Ziele und Leistungen ab, die zu Produkten, Produktgruppen und Aufgabenbereichen aggregiert werden. Die Aufgabenbereiche werden zu Einzelplänen der jeweiligen Behörden oder Ämter zusammengefasst. „An diese Systematik schließt sich im Hamburger Haushaltsplan die Zuweisung von Ressourcen an. Maßgeblich ist hierbei die Ebene der Produktgruppe. Für jede Produktgruppe sind Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck wird durch Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte operationalisiert.“ ((Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt

Hamburg 2021). Die Ziel- und Wirkungsorientierung setzt somit bei der Erstellung des Haushalts an.

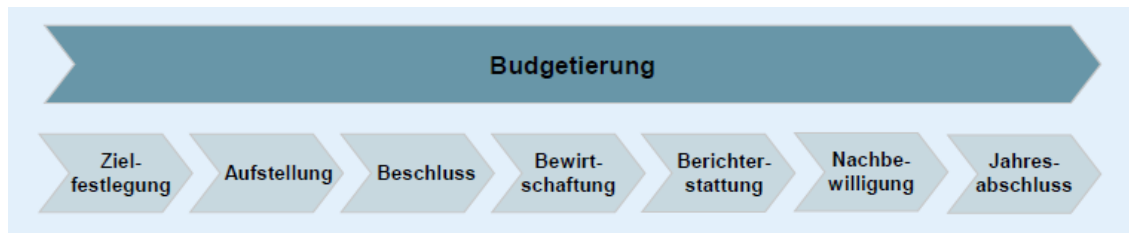


Abbildung 43: Budgetprozess der FHH

Quelle: Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg 2021

Der Haushalt wird in Einzelpläne, Aufgabenbereiche, Produktgruppen und Produkte gegliedert (vgl. **Abbildung 44**). Für jede Produktgruppe werden der Ergebnisplan, Ziele und Kennzahlen, Stelleninformationen sowie Verpflichtungsermächtigungen angegeben.

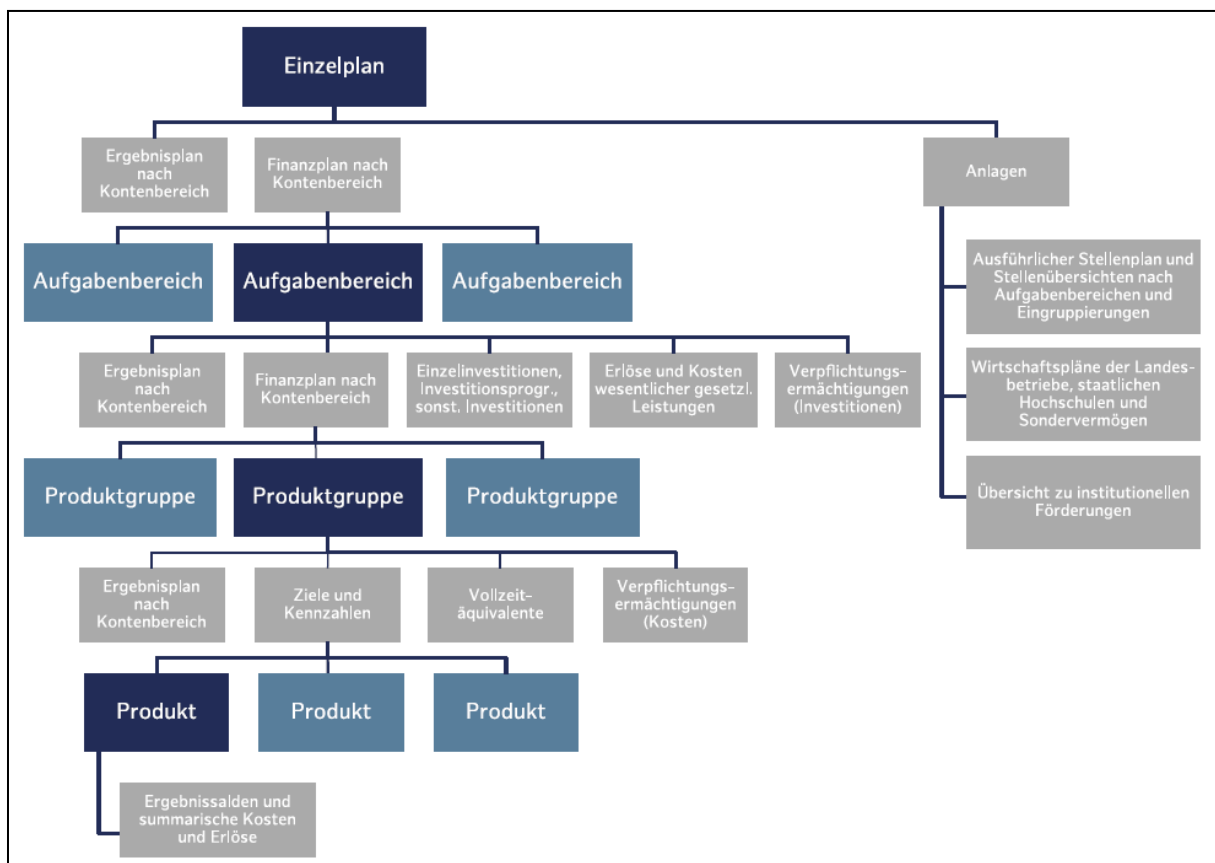


Abbildung 44: Schematische Gliederung der Einzelpläne des Haushalts der FHH

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2021.

Die Umsetzung in Aufgabenbereiche und Produktgruppen ist exemplarisch für den Einzelplan 3.1 – Behörde für Schule und Berufsbildung in **Abbildung 45** dargestellt.

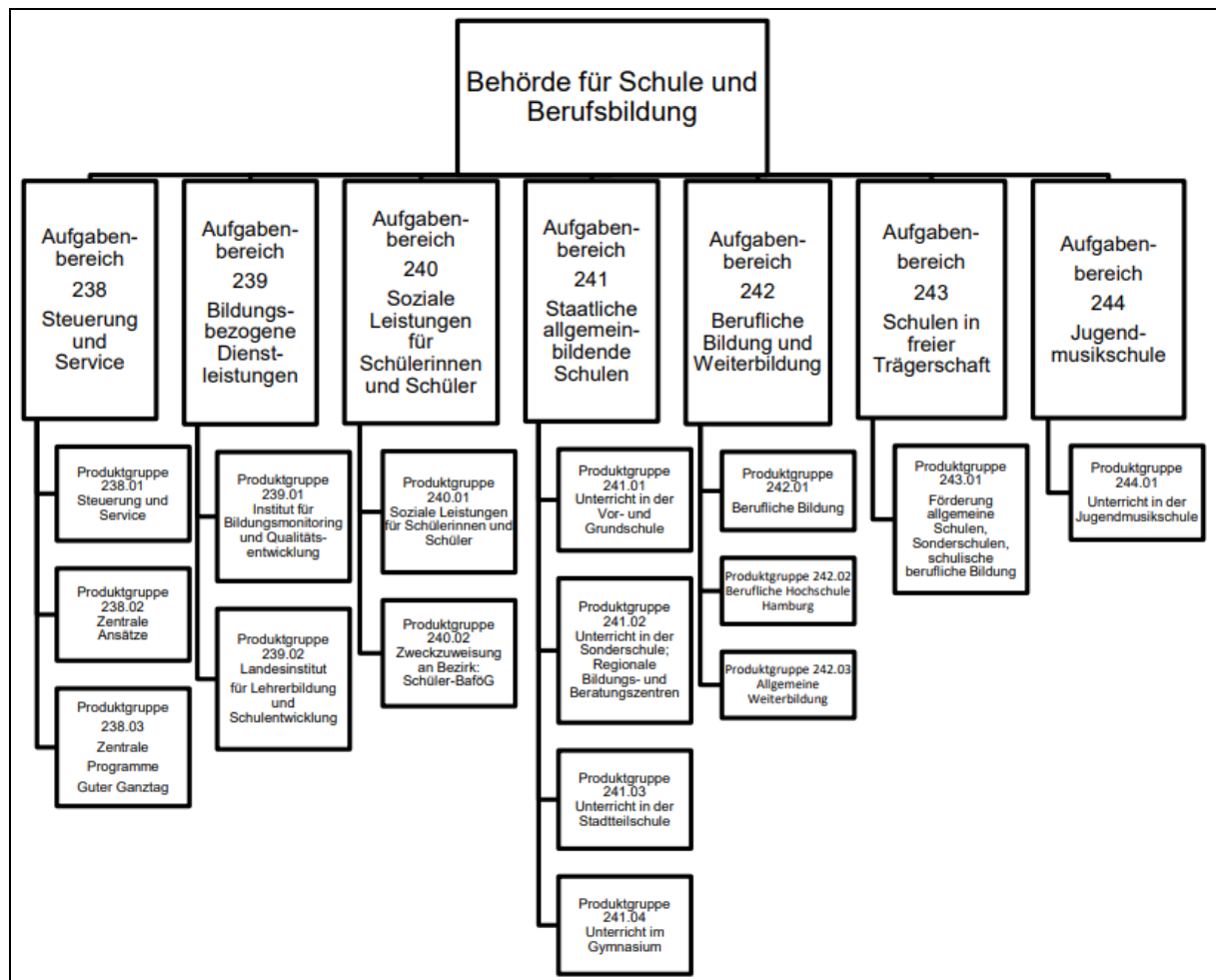


Abbildung 45: Exemplarische Gliederung des Einzelplans 3.1 in Aufgabenbereiche und Produktgruppen

Quelle: Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg 2022b

Ziele und Kennzahlen entsprechen dem SMART-Ideal. Die in der Haushaltspraxis verwendeten Kennzahlen orientieren sich grundsätzlich an einer Output-orientierten Beschreibung des Leistungszwecks (Freie und Hansestadt Hamburg 2021). „*Allerdings erfolgt durch die Ermächtigung auf Kontenbereiche und in der Planungspraxis häufig eine Steuerung auf Basis von Mittelarten („Input-Steuerung“), bei der der Leistungszweck und die möglichen Wirkungen in den Hintergrund treten.*“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2021)

Für jede Produktgruppe wird eine kurze Beschreibung (Basisinformation) sowie eine Übersicht der Ziele und Kennzahlen abgebildet. Kennzahlen werden mit einer Soll-Vorgabe für die folgenden vier Jahre und einem Ist-Vergleich für die zwei vorausgegangenen Jahre in den Haushaltsplan aufgenommen. Der siebenjährige Berichtszeitraum lässt somit Entwicklungen über eine längere Periode erkennbar werden (vgl. exemplarisches Beispiel für den Einzelplan 3.1 – Behörde für Schule und Berufsbildung, Aufgabenbereich 241 – Staatliche allgemeinbildende Schulen, Produktgruppe 24101 – Unterricht in den Vor- und Grundschulen in **Abbildung 46** und **Abbildung 47**).

PG 24101 - Unterricht i.d. Vor- und Grundschule	
▼ Basisinformationen PG	
Der Schwerpunkt der Aufgaben in dieser Produktgruppe liegt auf den folgenden Aspekten: Bestmögliche Förderung aller Schülerinnen und Schüler in einem gemeinsamen Bildungsgang zur Erlangung der grundlegenden Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die für die weitere schulische Bildung von Bedeutung sind - Weiterentwicklung der Schulform Grundschule, insbesondere durch • Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der ganztägigen Bildung und Betreuung • Förderung und Ausweitung der inklusiven Bildung und Betreuung • Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Förderung von fachlichen und überfachlichen Kompetenzen, insbesondere in und nach der Corona-Pandemie - Weiterentwicklung der Maßnahmen zur Standardisierung und Qualitätssicherung	
▼ Ziele	
Z001: Gewährleistung des bestmöglichen Starts in die Schullaufbahn und Verbesserung der Grundlagen für die weitere schulische Bildung in der Sekundarstufe I durch die Vermittlung von Fachkompetenzen im Sinne der Bildungsstandards und von fächerübergreifenden Kompetenzen sowie Beitrag zur Persönlichkeitsentwicklung (Kennzahlen B_241_01_001, B_241_01_003, B_241_01_006, B_241_01_007, B_241_01_017, B_241_01_009, B_241_01_010, B_241_01_011, G_241_01_014, G_241_01_015 und G_241_01_016) Z002: Sicherstellung des Anspruchs der Schülerinnen und Schüler auf Ganztagsbetreuung (Kennzahlen B_241_01_002, B_241_01_004 und B_241_01_013) Z003: Sicherstellung des Anspruchs der Schülerinnen und Schüler auf inklusive Beschulung nach § 12 HmbSG (Kennzahl B_241_01_005) Z004: Umfassende Erteilung von Unterricht gemäß Stundentafel auf der Grundlage der Bildungsstandards (Kennzahl B_241_01_008)	

Abbildung 46: Exemplarische Darstellung der Beschreibung und Ziele für die Produktgruppe „Unterricht in den Vor- und Grundschulen“

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2023

Kennzahlen								
		Ist 2020	Ist 2021	Fortg. Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024	Plan 2025	Plan 2026
B_241_01_001 Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der Vorschule	Anz	8.619	9.165	9.136	8.899	8.967	8.999	9.021
B_241_01_002 Anteil der Schülerinnen und Schüler in der Vorschule, die ganztägig betreut werden	%	77,9	79,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0
B_241_01_003 Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der Grundschule	Anz	56.645	57.886	60.623	62.022	63.156	63.789	63.916
B_241_01_004 Anteil der Schülerinnen und Schüler in der Grundschule, die ganztägig betreut werden	%	87,5	87,3	90,0	88,5	88,5	88,5	88,5
B_241_01_005 Anteil der exklusiv in speziellen Sonderschulen und ReBBZ beschulten Schülerinnen und Schüler (Primarstufe) an allen Schülerinnen und Schülern der Primarstufe	%	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9
B_241_01_006 Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Sprachförderbedarf, die die Grundschule besuchen	%	18,3	20,2	21,0	22,0	22,0	22,0	22,0
B_241_01_007 Anteil der Schülerinnen und Schüler, die Lernförderung nach § 45 HmbSG erhalten	%	13,9	13,7	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5
B_241_01_017 Anzahl der Schülerinnen und Schüler in IVK und Basisklassen	Anz	464	373	481	439	439	439	439
B_241_01_008 Anteil der erteilten Unterrichtsstunden an den Unterrichtsstunden in der Grundschule nach Stundentafel	%	0,00	0,00	99,95	99,95	99,95	99,95	99,95
B_241_01_009 Schülerjahreskosten in der Vorschule	EUR/Jahr	5.560	5.848	5.863	5.937	5.990	6.035	6.090

Abbildung 47: Auszug von Kennzahlen für die Produktgruppe „Unterricht in den Vor- und Grundschulen“

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2023

„Insgesamt weisen damit die Ermächtigungsebenen einen hohen Aggregationsgrad auf und es werden dementsprechend viele Produkte in einem Budget zusammengefasst. Im

Zusammenhang mit den recht flexiblen Möglichkeiten zur Erklärung von Deckungsfähigkeiten zur Förderung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 21 LHO ergibt sich das Bild einer recht weitgehenden globalen Budgetbildung. Die Frage, welche organisatorische Einheit diese Leistungen und Aufgaben wahrnimmt, ist in Hamburg derzeit zweitrangig. Als Konsequenz ergibt sich für die FHH ein sehr heterogenes Bild darüber, auf welcher Verwaltungsgliederungsebene Produktgruppen und Aufgabenbereiche verantwortet werden. Ein einzelnes Amt kann eine Produktgruppe verantworten, ein anderes mehrere Aufgabenbereiche.“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2021)

Mit dem SNH wurde ein umfassendes Berichtswesen etabliert, das aus den in **Abbildung 48** abgebildeten fünf Segmenten besteht. Für die laufende Evaluation von besonderer Bedeutung sind die Quartalsberichte, die die Bürgerschaft über die unterjährige Haushaltsentwicklung informieren. Während die Berichte des ersten und dritten Quartals nur wesentliche Eckdaten zum Mittelabfluss enthalten, ist der Halbjahresbericht strukturgleich zum Haushaltsplan aufgebaut und bildet alle Ebenen inklusive der Produktgruppen ab (Wagner et al. 2017).

1 Haushaltsplan	Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs sowie Ermächtigung der Kosten und Ausgaben	Aufstellung i.d.R. als Doppelhaushalt alle 2 Jahre* vor Beginn des Haushaltsjahres
2 Halbjahresbericht	Information über die unterjährige Haushaltsentwicklung zum 30. Juni (vollständiges Bild des Haushaltsplans)	15. August
3 Quartalsberichte	Information über die unterjährige Haushaltsentwicklung zum Quartal (Informationen zu Aufgabenbereichen)	1. Quartalsbericht: 15. Mai 3. Quartalsbericht: 15. Nov.
4 Haushalts-/Konzernrechnung	Vollständige Abrechnung der Planwerte im Haushaltsplan und Jahresabschluss Gesamt-/ Konzernabschluss	September (jährlich)
5 Konzernberichte	Beteiligungsübersicht und -bericht Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und Beteiligungen	(jährlich)

Abbildung 48: Segmente des Berichtswesens der FHH

Quelle: Wagner et al. 2017

In **Abbildung 49** ist exemplarisch für den Einzelplan 3.1 – Behörde für Schule und Berufsbildung, Aufgabenbereich 241 – Staatliche allgemeinbildende Schulen, Produktgruppe 24101 die Gegenüberstellung der Kennzahlen für das vorhergehende und laufende Haushaltsjahr aus dem Halbjahresbericht 2022 dargestellt.

	Einheit	Ist bis Q2 2021	Ist bis Q2 2022	Fortg. Plan 2022	Ist zum Fortg. Plan 2022 in %
B_241_01_001 Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der Vorschule	ANZ	8.619	9.165	9.136	100
B_241_01_002 Anteil der Schülerinnen und Schüler in der Vorschule, die ganztätig betreut werden	%	78,1	82,1	80,0	102,6
B_241_01_003 Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der Grundschule	ANZ	56.645	57.886	60.623	95
B_241_01_004 Anteil der Schülerinnen und Schüler in der Grundschule, die ganztätig betreut werden	%	87,6	88,7	90,0	98,6
B_241_01_005 Anteil der exklusiv in speziellen Sonderschulen und ReBBZ beschulten Schülerinnen und Schüler (Primarstufe) an allen Schülerinnen und Schülern der Primarstufe	%	2,0	1,9	1,9	100,0
B_241_01_006 Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Sprachförderbedarf, die die Grundschule besuchen	%	18,3	20,2	21,0	96,2
B_241_01_007 Anteil der Schülerinnen und Schüler, die Lernförderung nach § 45 HmbSG erhalten	%	14,9	16,0	14,5	110,3
B_241_01_017 Anzahl der Schülerinnen und Schüler in IVK und Basisklassen	ANZ	518	956	481	199
B_241_01_008 Anteil der erteilten Unterrichtsstunden an den Unterrichtsstunden in der Grundschule nach Stundentafel	%	0,00	99,77	99,95	99,82
B_241_01_009 Schülerjahreskosten in der Vorschule	EUR/Jahr	5.804	5.863	5.863	100
B_241_01_010 Schülerjahreskosten in Grundschulen mit Sozialindex 1 oder 2	EUR/Jahr	8.696	8.986	8.986	100
B_241_01_011 Schülerjahreskosten in Grundschulen mit Sozialindex 3 bis 6	EUR/Jahr	7.142	7.585	7.585	100
B_241_01_013 Mehrbedarf Schülerjahreskosten Grundschule in Ganztagschulen	EUR/Jahr	2.098	2.117	2.117	100

Abbildung 49: Beispiel zur Darstellung von Kennzahlen im Halbjahresbericht 2022

Quelle: Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg 2022c

Für das Haushaltsjahr 2022 wurde zusätzlich erstmals ein „Bericht über die gleichstellungswirksamen Haushaltsplanziele und -Kennzahlen“ der Behörden und Ämter vorgelegt. Die Übersicht ist eine gesonderte Zusammenstellung aller Ziele und Kennzahlen, die einen Gleichstellungsbezug aufweisen (vgl. Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg (2022a) als exemplarischen Auszug für den Einzelplan 3.1 – Behörde für Schule und Berufsbildung).

	Einheit	Ist bis Q4 2021	Ist bis Q4 2022	Fortg. Plan 2022	Ist zum Fortg. Plan 2022 in %
Produktgruppe 241.01 Grundschulen					
Anteil weiblicher Lehrkräfte an allen neu eingestellten Lehrkräften	%	89,0	87,7	89,0	98,5
Anteil weiblicher Lehrkräfte an allen Lehrkräften	%	88,0	87,6	87,6	100,0
Anteil weiblicher Schulleitungen und stellvertretender Schulleitungen an allen Führungskräften	%	68,8	68,9	72,4	95,1
Produktgruppe 241.02 Sonderschulen / ReBBZ					
Anteil weiblicher Lehrkräfte an allen neu eingestellten Lehrkräften	%	65,0	77,1	78,5	98,3
Anteil weiblicher Lehrkräfte an allen Lehrkräften	%	75,0	76,9	76,3	100,8
Anteil weiblicher Schulleitungen und stellvertretender Schulleitungen an allen Führungskräften	%	62,5	63,6	64,5	98,7
Produktgruppe 241.03 Stadtteilschulen					
Anteil weiblicher Lehrkräfte an allen neu eingestellten Lehrkräften	%	72,0	69,5	70,8	98,2
Anteil weiblicher Lehrkräfte an allen Lehrkräften	%	65,0	65,3	59,9	109,0
Anteil weiblicher Schulleitungen und stellvertretender Schulleitungen an allen Führungskräften	%	39,2	41,5	37,7	110,1
Produktgruppe 241.04 Gymnasien					
Anteil weiblicher Lehrkräfte an allen neu eingestellten Lehrkräften	%	67,0	68,4	58,2	117,6
Anteil weiblicher Lehrkräfte an allen Lehrkräften	%	60,0	60,5	64,2	94,2
Anteil weiblicher Schulleitungen und stellvertretender Schulleitungen an allen Führungskräften	%	31,0	32,3	33,3	97,1

Abbildung 50: Exemplarische Darstellung gleichstellungswirksamer Kennzahlen des Einzelplans 3.1 – Behörde für Schule und Berufsbildung.

Quelle: Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg 2022a

Informationen zum Landeshaushalt sind über eine eigene Themenseite der Finanzbehörde der FHH zugänglich. Besonders erwähnenswert ist die interaktive Darstellung des Haushalts: Mittels einer dynamischen Gliederung können zielgerichtet Informationen zu Aufgaben- und Produktbereichen abgerufen werden (Freie und Hansestadt Hamburg 2023). Das Zusammenspiel von Produkten, Zielen und Kennzahlen ist deutlich erkennbar und wird klar herausgestellt.

Zusätzlich wird für jeden Einzelplan ein Kennzahlenbuch bereitgestellt, das detaillierte Informationen (u. a. Zielbezug, Berechnungsmethode, Auswertungsfrequenz) zu den einzelnen Kennzahlen enthält (vgl. **Abbildung 51** für ein exemplarisches Beispiel). Unter der Rubrik Haushaltsrecht wird zusätzlich eine detaillierte Zuordnung von Stichwörtern zu Fundstellen in Gesetzestexten bereitgestellt, die ebenfalls die Schlagworte „Ziele“ und „Kennzahlen“ enthält (Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg 2023).

Bezeichnung der Kennzahl	Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der Grundschule
Ordnungskennziffer	B 241 01 003
Bezug der Kennzahl zum Ziel der Produktgruppe	Darstellung der Anzahl der betreuten Schülerinnen und Schüler in dieser Schulstufe mit dem genannten Ziel.
Erläuterung zur Notwendigkeit, diese Kennzahl in den Haushaltsplan aufzunehmen	Die Kennzahl ist ressourcenbegründend.
Berechnung / Ermittlung der Kennzahl	Anzahl der Schülerinnen und Schüler aus der Schuljahresstatistik bzw. aus der darauf basierenden Prognose.
Auswertungszeitpunkt / -zeitraum, Frequenz	Jährliche, stichtagsbezogene statistische Schuljahreserhebung bzw. jährliche Schülerzahlenprognose auf Basis der zuvor durchgeführten Schuljahreserhebung.
Anmerkungen / Erläuterungen	
Kennzahlentyp	Bestandskennzahl
Bezeichnung der Kennzahl	Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Sprachförderbedarf, die die Grundschule besuchen
Ordnungskennziffer	B 241 01 006
Bezug der Kennzahl zum Ziel der Produktgruppe	Förderung zur Sicherstellung des Anspruchs der Schülerinnen und Schüler auf inklusive Beschulung nach § 12 HmbSG
Erläuterung zur Notwendigkeit, diese Kennzahl in den Haushaltsplan aufzunehmen	Die Kennzahl ist ressourcenbegründend.
Berechnung / Ermittlung der Kennzahl	Anzahl der Schülerinnen und Schüler aus der Schuljahresstatistik bzw. aus der darauf basierenden Prognose.
Auswertungszeitpunkt / -zeitraum, Frequenz	Jährliche, stichtagsbezogene statistische Schuljahreserhebung bzw. jährliche qualifizierte Schätzung auf Basis der zuvor durchgeführten Schuljahreserhebung.
Anmerkungen / Erläuterungen	
Kennzahlentyp	Bestandskennzahl

Abbildung 51: Auszug Kennzahlenbuch 2023/2024 für den Einzelplan 3.1 – Behörde für Schule und Berufsbildung

Quelle: Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg

Im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit zusätzlich erwähnenswert sind die seit 2006 bereitgestellten Geschäftsberichte der FHH (Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg 2020), die vergleichbar mit den Geschäftsberichten von Kapitalgesellschaften Informationen zu Fachzielen verschiedener Ressorts, Kennzahlen sowie den Gesamtabschluss eines Rechnungsjahres (Vermögens-, Ergebnis- und Kapitalflussrechnung) abbilden. Die Berichte enthalten im Kapitel Haushaltswesen der Kernverwaltung ebenfalls eine Grobzusammenfassung der im Haushaltsplan abgebildeten Ziele der jeweiligen Ressorts (Finanzbehörde Hamburg 2021).

13.4.2.3 Umfeld der zweiH

Mit der Veröffentlichung der Eröffnungsbilanz war die FHH das erste deutsche Bundesland, das einen doppischen Jahresabschluss vorgelegt hat. Seit dem Doppelhaushalt für die Jahre 2015/2016 werden die Haushalte der FHH als volldoppische Produkthaushalte aufgestellt. Die FHH nimmt somit eine Pionierrolle im Bereich des NPM in Deutschland ein. Gemeinsam mit Bayern nimmt Hamburg für die deutschen Länder die Vertretung ihrer Interessen gegenüber dem Bund und in der von Eurostat geleiteten Arbeitsgruppe zur Entwicklung einheitlicher Standards der öffentlichen Rechnungslegung (European Public Sector Accounting Standard, EPSAS) wahr.

Der Stand der Accounting- und digitalen Informationssysteme ist als hoch einzuschätzen. „Parallel zur Einführung der Doppik startete [bereits im Jahr] 2003 das Projekt „Neues Ressourcenverfahren (NRV)“ zur IT-Umsetzung der neuen Haushaltsverfahren in einem SAP-basierten Berichtswesen (BI-Business Intelligence).“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2021). Mit dem Projekt „Weiterentwicklung der Digitalen Verwaltung und des Digitalen Haushalts – ERP 4.0“ wird seit dem Jahr 2018 das Haushaltswesen an neue Rahmenbedingungen angepasst. Ziele des Projekts sind u. a.:

- „Erweiterung der Möglichkeiten für ergebnisbezogene Steuerung und Kontrolle, (...)“
- Verringerung der Komplexität der Strukturen in der Haushaltsplanung, der Planausführung und der Abschlusserstellung,
- Modernisierung des internen Kontrollsystems im Rahmen der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, (...)
- offene, einfache, transparente, interaktive und jederzeit abrufbare Haushaltinformationen sowie deren Auswertung, (...)
- verbesserte Möglichkeiten zur Steuerung mittels eines standardisierten elektronischen Berichtswesens“. (Finanzbehörde Hamburg 2021)

Konkrete Informationen zur Aus- und Weiterbildung sind öffentlich zugänglich nicht erhältlich. Im Rahmen einer Befragung von 18 Abgeordneten der Bürgerschaft sowie acht leitenden Angestellten der Verwaltung wurde jedoch von einer Mehrheit der Befragten die Einrichtung einer vertrauenswürdigen, zentralen, zeitlich gut verfügbaren Anlaufstelle u. a. mit dem Ziel einer gezielten Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gewünscht (Wagner et al. 2017). Dies deutet auf eine bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Umfrage im Jahr 2017 nicht systematische Aus- und Weiterbildung der Verwaltungsangestellten hin.

13.4.2.4 Impact

Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz – SNHG) vom 17.12.2013 wurde in § 8 Evaluation die Vorlage eines Berichts zum 31.12.2021 beschlossen (SNHG 2020). Diese Evaluation belegt insbesondere Schwächen im Bereich „Steuerung und Ziele“ und damit bei der Ziel- und Wirkungsorientierung des Haushalts (siehe hierzu **Abbildung 52**) (Freie und Hansestadt Hamburg 2021).

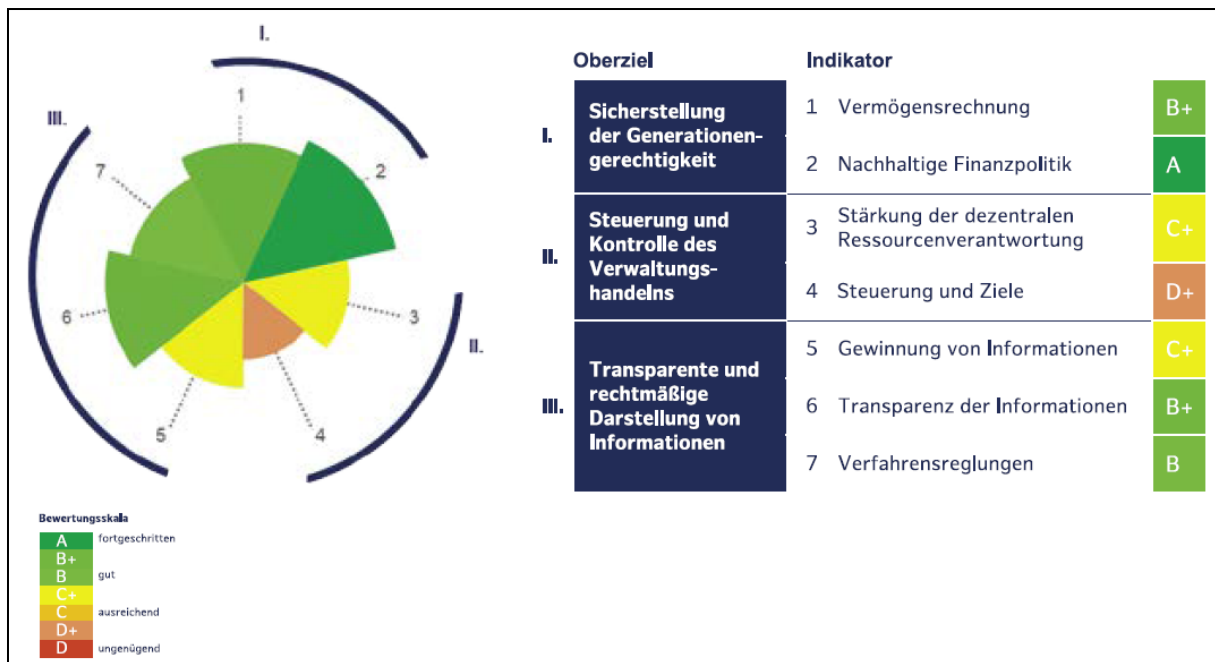


Abbildung 52: Gesamtbewertung des Zielerreichungsgrades des SNH-Gesetzes

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2021

Formal stimmt die Bürgerschaft der FHH über den Haushalt und die in den Einzelplänen genannten Ziele und Kennzahlen ab. Die Evaluation ergibt jedoch, dass die gegenwärtige Berichterstattung in Bezug auf die Zielerreichungsgrade erheblich durch die Qualität der Kennzahlen limitiert ist und daher in der Haushaltspraxis keine hervorgehobene Rolle spielt. Es erfolgt keine regelbasierte Verknüpfung von Zielerreichung und Mittelbereitstellung:

„Zwar werden die Ziele und Kennzahlen je Produktgruppe mit Plan- und Ist-Werten berichtet, eine Abweichungsanalyse erfolgt jedoch nur im 3. Quartalsbericht bezogen auf erhebliche Abweichungen der Ist-Kennzahlenwerte im Vergleich zum Plan. Die Diskussion erfolgt in der Regel erst im nachfolgenden Haushaltsjahr. Eine für eine Effizienzbewertung notwendige Gegenüberstellung mit den Ressourcen erfolgt nicht und Konsequenzen für zukünftige Mittelermächtigungen können in der Regel nicht gezogen werden. Insgesamt können damit derzeit Ziele und Kennzahlen in der derzeitigen Form nur sehr eingeschränkt zur Steuerung verwendet werden (...). Diese Einschränkung gilt für alle Steuerungsebenen: Weder nehmen Ziele und Kennzahlen eine zentrale Rolle bei der immer noch durch Input-Steuerung geprägten Haushaltsplanung und Kontrolle ein, noch gewinnen sie eine besondere Steuerungsrelevanz bei der Kaskadierung der Verantwortung über die Verwaltungsebenen hinweg im Rahmen des Haushaltsvollzugs. Die Chance, hierüber eine Stärkung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung zu erreichen, wird damit nicht erreicht.“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2021)

In den Medien ist die ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung der FHH nur mäßig präsent. Jedoch stehen die im Rahmen der Ziel- und Wirkungsorientierung verwendeten Kennzahlen im Fokus des Haushalts und werden bei dessen Darstellung prominent platziert. Auch der Begriff „Wirkungsorientierung“ wird an verschiedenen Stellen auf der Website der Finanzbehörde sowie in offiziellen Dokumenten verwendet.

Hinsichtlich der Verbindung von Ressourcen und Performance sind bezogen auf das Budget Leistungsanreize vorhanden, „da Budgetüberschreitungen mit Disziplinarverfahren sanktioniert werden können und die FHH in Bezug auf die Übertragung von Ermächtigungen ein System umgesetzt hat, das „selbstersteuerte“ Mehrerlöse oder Minderkosten durch vollständige Übertragungsmöglichkeiten belohnt. In Bezug auf Leistungsziele fehlen jedoch jenseits der politischen Kontrolle Anreiz- und Sanktionsmechanismen.“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2021)

13.4.3 Hessen

13.4.3.1 Allgemeines

Entsprechend der OECD-Klassifizierung könnte die Haushaltsführung im Bundesland Hessen dem Presentational Performance Budgeting zugeordnet werden: Ziele und Wirkungskennzahlen sind Teil des Staatshaushaltsplans, jedoch ist keine direkte Verknüpfung von Zielerreichung und Zuteilung der Haushaltsmittel gegeben.

Der Haushalt des Landes Hessen ist in Einzelpläne, Kapitel und Produkte gegliedert. Für jedes Kapitel eines Einzelplans wird eine Aufstellung zu dem jeweils zugeordneten Produkt mit Erläuterungen und Kennzahlen (Soll-/Ist-Vergleich) abgebildet (Hessisches Ministerium der Finanzen). Bis inklusive des Landeshaushalts 2022 waren Regelungen zum Produkthaushalt im jeweiligen Haushaltsgesetz verankert (Hessisches Ministerium der Finanzen 2022). Mit der Novelle der Landeshaushaltsordnung vom 1. April 2022 wurden Regelungen zur Doppik und damit auch Vorgaben zum Produkthaushalt direkt in die Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) aufgenommen, vgl. § 3 Leistungsbezogener doppischer Haushalt:

- § 3 Abs. 1: „Der Haushaltsplan wird kontenbezogen nach Produkten gegliedert aufgestellt, bewirtschaftet und abgerechnet. Ein Produkt besteht aus einer oder mehreren Leistungen und dient unmittelbar oder mittelbar der Erreichung gesetzlicher oder politischer Ziele.“
- § 3 Abs. 2: „Für jedes Produkt sind als Erläuterung Mengen- und Qualitätskennzahlen zu definieren, mit denen die Aufgabenerfüllung und die Zielerreichung bei dem jeweiligen Produkt beurteilt werden kann. Das Ministerium der Finanzen kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen.“
- § 3 Abs. 3: „Die Einnahmen und Ausgaben des Landes werden den Produkten zugeordnet.“ (Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) 2022)

Bereits zu Beginn der 1990er-Jahre wurden erste Reformen der Verwaltung und des Haushaltswesens eingeleitet. Beispiele sind kapitelübergreifende Deckungsfähigkeiten bei sächlichen Verwaltungsausgaben sowie erweiterte Möglichkeiten zur Übertragung von Mitteln in folgende Haushaltsjahre (Noe, Heinz: Hofmann, Kai 2004). Der konkrete Beschluss zur Einführung einer kaufmännischen Buchführung auf Landesebene mit der damit verbundenen Umstellung zu einem Produkthaushalt wurde mit der „Reform zur Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der Landesverwaltung“ (NVS) im Jahr 1998 getroffen (Noe, Heinz: Hofmann, Kai 2004). Das Projekt umfasste die folgenden Elemente:

- „die Umstellung der bisherigen, kameralen Haushaltssystematik auf das kaufmännische Rechnungswesen mit doppelter Buchführung (Doppik) und einer integrierten Kosten- und Leistungsrechnung
- die Steuerung der Landesverwaltung durch Zielvereinbarungen und die Einführung eines produktorientierten Produkthaushaltes

- die Erstellung von Bilanzen, die die Vermögenslage der einzelnen Verwaltungen dokumentieren und später zu einer „Konzernbilanz“ der Hessischen Landesverwaltung zusammengefasst werden
- die Umstellung des Rechnungswesens auf Basis der Standardsoftware SAP in der gesamten Landesverwaltung.“ (Hessische Staatskanzlei 2023)

Seit der Veröffentlichung der Eröffnungsbilanz des Landes Hessen (Hessisches Ministerium der Finanzen) zum 1. Januar 2009 erfolgt die Rechnungslegung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) und in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des HGB. *„Mit Aufstellung und Prüfung des Konzernabschlusses des Landes Hessen innerhalb der ersten sechs Monate des Folgejahres hat sich in Hessen inzwischen eine Routine entwickelt, die eine Veröffentlichung des Geschäftsberichts noch vor oder während der Sommerpause des Landtags und damit eine Berücksichtigung der Berichterstattung zum abgelaufenen Jahr im Rahmen der nachfolgenden Haushaltsberatungen ermöglicht“* (Bott and Rüdiger 2021). Mit der Novellierung der Landeshaushaltsordnung vom 1. April 2022 wurde der leistungsbezogene doppische Haushalt für die Haushaltsjahre 2023 ff. dauerhaft im Gesetz verankert (Ministerium der Finanzen Hessen 2021).

13.4.3.2 Details der zwoH

Das fiskalische Jahr entspricht dem Kalenderjahr. Gemäß der Selbstdarstellung in der Eröffnungsbilanz des Landes Hessen wurden *„Budgets für Produkte eingeführt, damit erkennbar wird, welche Dienstleistungen Bürger und Parlament zu welchem Preis erwarten können. Diese „Output-orientierte“ Steuerung über Produkte soll neben einer dezentralen Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung über Zielvorgaben und -vereinbarungen wirtschaftlich nachhaltiges Verhalten ermöglichen und fördern“* (Hessisches Ministerium der Finanzen). Die Ziel- und Wirkungsorientierung setzt somit bei der Erstellung des Haushalts an.

Ziele werden mit Kennzahlen hinterlegt und mit einer Soll-Vorgabe für die Haushaltsjahre und einem Ist-Vergleich für vergangene Jahre in den Haushaltsplan aufgenommen. Der Haushaltsplanungsprozess wird in **Abbildung 53** dargestellt.¹³

¹³ Die Darstellung beruht auf einer Präsentation aus dem Jahr 2011. Eine aktuellere Darstellung ist öffentlich zugänglich nicht erhältlich.

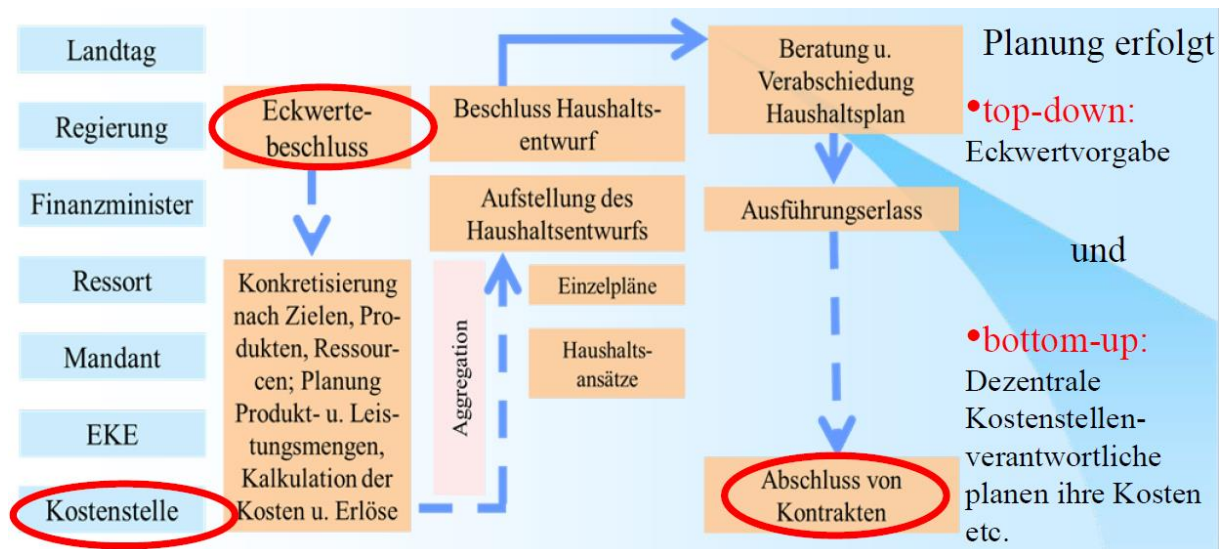


Abbildung 53: Haushaltsplanungsprozess in Hessen

Quelle: Schäfer 2011.

Die Planung beginnt mit der Vorgabe von Eckwerten durch die Regierung (Eckwertebeschluss), die das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) den Ressorts übermittelt. Die Ressorts sollen diese Vorgabe einhalten und brechen den Vorgabewert auf die Mandanten (Buchungskreise) herunter. Innerhalb des Buchungskreises planen die Erlöskosteneinheiten (EKE = Einheiten, die auch Erlöse erwirtschaften können wie z. B. die Polizeipräsidien im Falle von Strafzetteln) und als unterste Ebene die Kostenstellen ihre Leistungen und die dafür erforderlichen Ressourcen (Personalkosten, Sachkosten und kalkulatorische Abschreibungen). Diese Schritte verlaufen von oben nach unten (top down). Die Plandaten werden von der untersten Ebene beginnend zusammengefasst und münden schließlich im Haushaltsplanentwurf. Diese Schritte verlaufen von unten nach oben (bottom up). Mit der Verabschiedung des Haushaltsplans sind die Budgets festgelegt. Auf Basis sogenannter schriftlicher Vereinbarungen (Kontrakte) wird mit den jeweiligen Ebenen (Ressort, Mandant, EKE bis zur Ebene der Kostenstelle) ihr Budget als verbindliche Vorgabe vereinbart. Ziel ist es, dass das vereinbarte Budget in der Haushaltsausführung nicht überschritten werden bzw. ggfs. unterschritten werden soll (Schäfer 2011).

Die Haushaltsausführung liegt in dezentraler Verantwortung der jeweiligen Ebene, wobei die Verwaltungsspitze mittels Berichtswesen adäquat über die Zielerreichung und insbesondere Abweichungen informiert wird (Schäfer 2011). Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die auch ökologische und soziale Folgekosten berücksichtigen (Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) 2022).

Der Haushalt wird nach Ministerien in Einzelpläne und Kapitel gegliedert. Zentrales Element sind jedoch die definierten Produkte: Jedes Kapitel enthält alle Produkte, die finanzielle Mittel aus diesem Kapitel enthalten (vgl. Einzelplan 04 – Hessisches Kultusministerium, Kapitel 0452 – Staatliche Schulaufsicht mit den in **Abbildung 54** dargestellten Produkten als exemplarisches Beispiel).

Kapitel 04 52 Staatliche Schulaufsicht					
Produktübersicht in Tsd. Euro					
IPR / Produkt Nr.	Bezeichnung	Ansatz 2024			
		Erträge	Aufwen- dungen	Ergebnis	Liquidität
314	Übergreifende Bildungsaufgaben	1.009,0	78.463,6	-77.454,6	-77.454,6
001	Anerkennung von Bildungsnachweisen	304,3	966,4	-662,1	-662,1
003	neu Schulentwicklung	103,9	16.601,6	-16.497,7	-16.497,7
005	Personalführung und -entwicklung	55,5	7.517,7	-7.462,2	-7.462,2
006	Rechtsangelegenheiten	378,7	11.393,3	-11.014,6	-11.014,6
007	neu Verwaltungsleistungen für Schulen	73,2	14.833,7	-14.760,5	-14.760,5
009	Pädagogische Unterstützung	11,5	16.170,5	-16.159,0	-16.159,0
010	Psychologische Unterstützung	81,9	10.980,4	-10.898,5	-10.898,5
999	Allgemeine Verwaltung	1.397,1	26.294,3	-24.897,2	-23.395,4
999	Allgemeine Verwaltung	1.397,1	26.294,3	-24.897,2	-23.395,4
Summe Produkte		2.406,1	104.757,9	-102.351,8	-100.850,0

Abbildung 54: Produktübersicht für das Beispiel Kapitel 0452 – Staatliche Schulaufsicht im Einzelplan 04

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die Finanzierung eines Produkts setzt sich somit aus den Ansätzen verschiedener Einzelpläne und Kapitel zusammen (vgl. im Haushaltsplan enthaltene Produktübersicht, die auszugweise in **Abbildung 55** dargestellt ist).

Produktübersicht 2023					
IPR	Fachebene Aufgabenebene	Epl.	Erträge	Aufwen- dungen (in Tsd. Euro)	Ergebnis
0	Übergeordnete staatliche Aufgaben		809.694	6.315.626	-5.505.932
01	Rechtsetzung und Kontrolle der Regierung		2.181	104.458	-102.276
		01	2.181	76.949	-74.768
		11	-	22.929	-22.929
		18	-	4.580	-4.580
02	Protokoll und Repräsentation		804	84.701	-83.897
		02	804	84.701	-83.897
03	Übergreifende staatliche Aufgaben		806.708	6.126.467	-5.319.758
		01	9	5.664	-5.656
		02	900	36.626	-35.727
		03	17.205	214.308	-197.103
		06	65.453	128.378	-62.925
		17	723.143	5.741.491	-5.018.348
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung		431.726	2.327.064	-1.895.337
11	Innere Sicherheit		431.726	2.327.064	-1.895.337
		03	304.517	2.227.130	-1.922.612
		06	-	0	0
		08	5.450	7.975	-2.525
		17	121.759	91.959	29.800
2	Justiz		710.203	1.772.328	-1.062.125
22	Rechtspflege		696.957	1.482.370	-785.413
		05	689.226	1.478.686	-789.460
		06	7.731	2.533	5.198
		10	-	1.152	-1.152
23	Justizvollzug		13.246	289.958	-276.711
		05	13.246	276.691	-263.445
		18	-	13.266	-13.266
3	Bildung, Wissenschaft und Kultur		593.381	10.054.727	-9.461.345

Abbildung 55: Auszug Produktübersicht 2023

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Zusätzlich enthält der Haushaltsplan eine Gliederung nach Funktionen, in der Ausgaben verschiedener Ministerien thematisch in acht Funktionen zusammengefasst werden (vgl. **Abbildung 56** zur Übersicht der Funktionen).

Hauptfkt. Oberfkt. Funktion	Aufgabenbereich	Einnahmen EUR	Ausgaben EUR
0	Allgemeine Dienste	1.142.877.900	7.143.698.500
01	Politische Führung und zentrale Verwaltung	409.866.700	2.294.854.900
011	Politische Führung	23.257.900	750.202.700
012	Innere Verwaltung	155.758.800	851.020.100
013	Informationswesen	-	10.057.500
014	Statistischer Dienst	633.000	42.716.200
018	Versorgung einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, soweit nicht unter Funktionen 048, 058, 068, 118, 138	230.217.000	577.801.000
019	Sonstige allgemeine Staatsaufgaben	-	63.057.400
02	Auswärtige Angelegenheiten	2.813.000	7.603.300
023	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	2.813.000	5.551.000
029	Sonstige auswärtige Angelegenheiten	-	2.052.300
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	21.840.900	2.244.169.800
042	Polizei	20.984.500	1.566.891.800
044	Brandschutz	757.000	150.893.600
045	Bevölkerungs- und Katastrophenschutz	9.400	15.975.900
047	Schutz der Verfassung	90.000	31.408.500
048	Versorgung einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	-	479.000.000

Abbildung 56: Auszug der Funktionsübersicht im Hessischen Staatshaushaltsplan 2023 und 2024.

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Zu jedem Produkt eines Kapitels werden Zweckbestimmung, Haushaltsvermerke, Erläuterungen sowie Informationen zur Erfolgs- und Liquiditätsplanung und Kennzahlen mit Soll- und Ist-Werten angegeben (vgl. **Abbildung 57** und **Abbildung 57** für das exemplarische Beispiel zu Kapitel 0715 – Allgemeine Bewilligung Verkehr, Produkt 065 – Verkehrssicherheit und Unfallforschung).

Kapitel 07 15 Allgemeine Bewilligungen Verkehr**Produkt 065 Verkehrssicherheit und Unfallforschung****IPR-Nr. 416 – Verkehrssicherheit****Zweckbestimmung**

Maßnahmen und Förderungen im Bereich Verkehrssicherheit und Unfallverhütung

Haushaltsvermerke

--

Erläuterungen

Das Produkt umfasst folgende freiwillige Leistungen:

1. Fahrzeugkontrollen

Es sind gezielte Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit durch spezielle technische Fahrzeugkontrollen bei der Beförderung gefährlicher Güter, Großraum- und Schwertransporten, Schulbussen und motorisierten Zweirädern vorgesehen.

2. Maßnahmen zur Unfallverhütung und Verbesserung der Verkehrssicherheit

Vorgesehen ist die Förderung und Finanzierung von:

- Verkehrssicherheitsmaßnahmen zur Prävention und Unfallverhütung wie z.B. Anbringen von Dialog-Displays vor Kindergärten und Schulen, dem Projekt "Sicher unterwegs in Hessen"
- Seminaren für pädagogisches Personal in Kindergärten
- Material für Kindergärten
- Radfahrausbildung an Grundschulen
- Verkehrserziehung in der Kinderbetreuungsarbeit
- Ausstattung der Jugendverkehrsschulen mit Fahrrädern und Material
- Verkehrsaufklärung von Senioren und Schulanfängern

Abbildung 57: Beispiel Darstellung des Produkts 065 – Verkehrssicherheit und Unfallforschung in Kapitel 07 15 –Allgemeine Bewilligungen Verkehr – Teil 1

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

Erfolgsplan in Euro

Nr.	Bezeichnung	Ansatz 2024	Ansatz 2023	Ansatz 2022	Ist 2021
7	Summe Erträge	-	-	-	-
8	Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	150.000	150.000	150.000	-30.981
12	Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	100.000	100.000	100.000	93.414
14	Summe Aufwendungen	250.000	250.000	250.000	62.433
15	Verwaltungsergebnis (Saldo 7 und 14)	-250.000	-250.000	-250.000	-62.433
22	Finanzergebnis (Saldo 16 bis 21)	-	-	-	-
23	Ergebnis der Geschäftstätigkeit (Saldo 15 und 22)	-250.000	-250.000	-250.000	-62.433
25	Ergebnis (Saldo 23 und 24)	-250.000	-250.000	-250.000	-62.433

Liquidität in Euro

Bezeichnung	Ansatz 2024	Ansatz 2023	Ansatz 2022	Ist 2021
Einnahmen	-	-	-	-
Ausgaben	250.000	250.000	250.000	131.801
Zuschuss (-) / Überschuss (+)	-250.000	-250.000	-250.000	-131.801

Erläuterungen zur Liquidität

	Ansatz 2024	Ansatz 2023
Landesmittel (Abfinanzierung)	-	-
Landesmittel (Neubewilligung)	250.000	250.000
Gesamt	250.000	250.000

Kennzahlen

Bezeichnung	Einheit		2024	2023	2022	2021	2020	2019
1. Mengen								
Aktionen	Anzahl	Soll	7	7	7	7	8	8
		Ist	-	-	-	4	7	7
2. Qualitätskennzahlen								
2.1 Gezielte Maßnahmen zur Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer umsetzen								
Durchgeführte Kontrollen	Anzahl	Soll	30	30	30	30	30	30
		Ist	-	-	-	14	1	57
2.2 Das Bewilligungsvolumen optimal einsetzen								
ausgeschöpftes Bewilligungsvolumen	Prozent	Soll	100	100	100	100	100	100
		Ist	-	-	-	25	90	86

Abbildung 58: Beispiel Darstellung des Produkts 065 – Verkehrssicherheit und Unfallforschung in Kapitel 07 15 –Allgemeine Bewilligungen Verkehr – Teil 2

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Ziele und Kennzahlen entsprechen grundsätzlich dem SMART-Ideal. Die Qualität der Kennzahlen unterscheidet sich jedoch innerhalb und auch zwischen der Einzelpläne: Es werden sowohl Output-orientierte Kennzahlen mit einem klaren Bezug zur angestrebten Wirkung aufgeführt (z. B. Anzahl der durchgeführten Verkehrskontrollen zur Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer oder Anzahl geförderter Bürgerbusse) als auch Input-orientierte Kennzahlen, die rein auf die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel abzielen (z. B. ausgeschöpftes Bewilligungsvolumen von Fördermitteln) (Hessisches Ministerium der Finanzen).

Im Rahmen des Pilotverfahrens „Geschlechtergerechter Haushalt“ sind in den Haushaltsplan 2023/2024 zusätzlich für ausgewählte Produkte und Kapitel „Gender Marker“ aufgenommen, die eine Zuordnung in eine von drei Gender-Kategorien vornehmen (Hessisches Ministerium der Finanzen). Hierbei wird unterschieden zwischen:

- GG2-Ziel: Planansätze, mit denen Chancengleichheit durch gezielte Maßnahmen hergestellt werden soll. Eine Einordnung unter das Hauptziel bedeutet, dass mit der Maßnahme eine Veränderung mit Genderbezug erreicht werden soll. Ohne Genderbezug würde die Maßnahme nicht stattfinden.
- GG1-Ziel: Das fachliche und sachliche Ziel der Maßnahme stehen zwar im Vordergrund, Genderaspekte werden jedoch berücksichtigt und mitgedacht.
- GG0-Ziel: Genderaspekte spielen bei dieser Maßnahme keine Rolle. Dies ist der Fall, wenn die Maßnahme nicht genderrelevant ist oder wenn für die Maßnahme keine Genderziele – auch nicht als Nebenziele – mitgedacht bzw. mitgeplant werden, obwohl dies möglich wäre.

Informationen zum Landeshaushalt sind über eine eigene Themenseite des Hessischen Finanzministeriums zugänglich (Ministerium der Finanzen Hessen 2023b). Die Ziel- und Wirkungsorientierung wird dabei nicht besonders in den Fokus gerückt; Informationen zum Haushalt sind vor allem klassisch sortiert in Einzelplänen über die bereitgestellten Haushaltsdokumente verfügbar. Eine dynamische Darstellung des Haushalts auf der Internetseite besteht nicht.

Erwähnenswert sind die seit 2009 bereitgestellten Geschäftsberichte des Landes Hessen (Ministerium der Finanzen Hessen 2023a), die vergleichbar mit den Geschäftsberichten von Kapitalgesellschaften Informationen zu Fachzielen verschiedener Resorts, Kennzahlen sowie den Gesamtabschluss eines Rechnungsjahres (Vermögens-, Ergebnis- und Kapitalflussrechnung) abbilden (als Beispiel der Darstellung von Fachzielen und Kennzahlen für das Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vgl. **Abbildung 59**). Die Berichte enthalten im Kapitel Lage- und Wirtschaftsbericht ebenfalls eine Zusammenfassung der im Haushaltsplan des Berichtsjahres abgebildeten Oberziele (Hessisches Ministerium der Finanzen 2021).

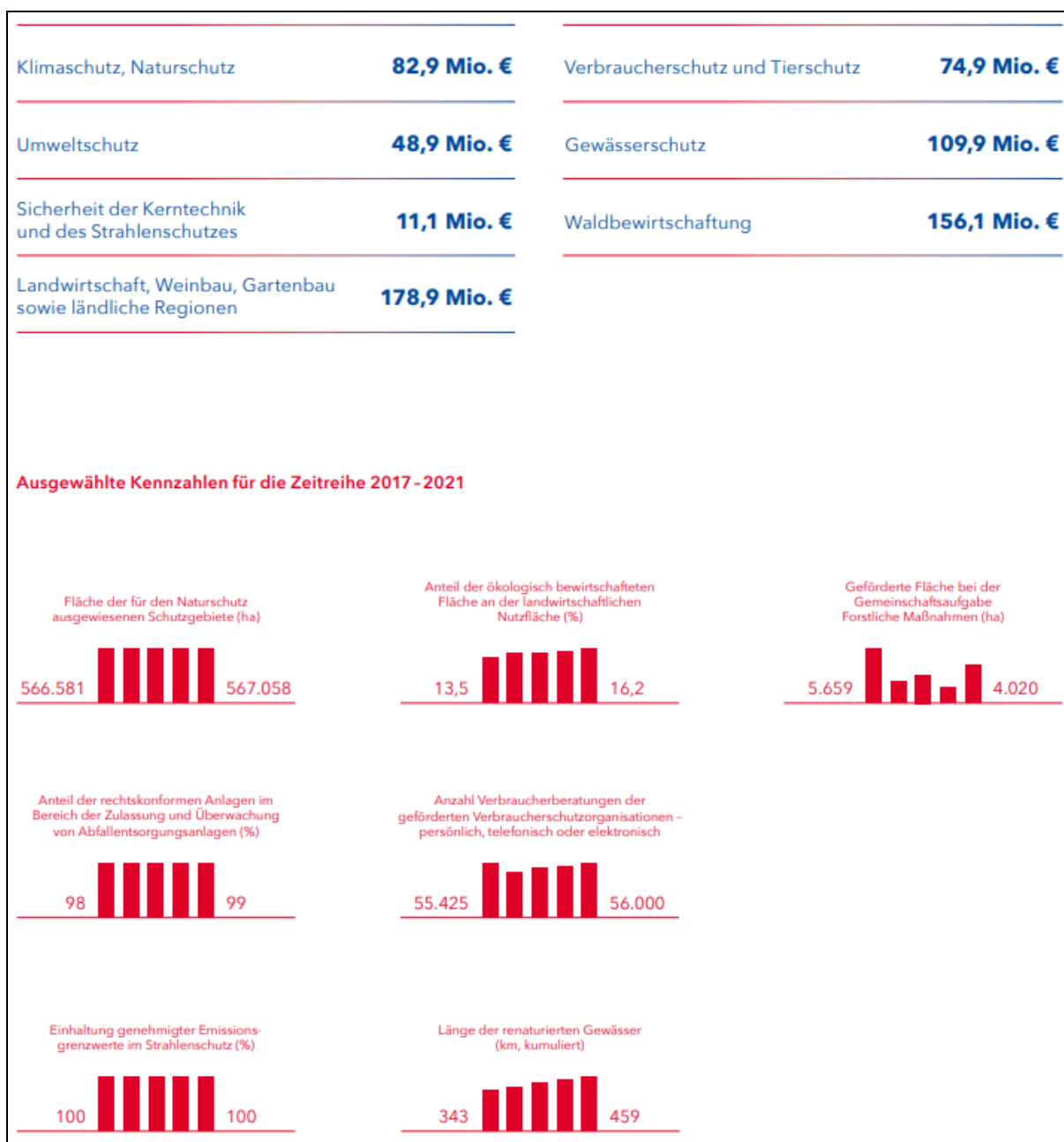


Abbildung 59: Beispiel zur Darstellung von Fachzielen und Kennzahlen im Geschäftsbericht 2021

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen 2021

13.4.3.3 Umfeld der zwoH

Als erstes deutsches Flächenbundesland hat Hessen im Jahr 2009 eine an den Grundsätzen kaufmännischer Buchführung orientierte Eröffnungsbilanz vorgestellt (Bott and Rüdiger 2021). Mit dieser Eröffnungsbilanz und der seitdem sowohl organisatorisch als auch inhaltlich überzeugend umgesetzten Doppik nimmt Hessen eine Pionierrolle zu NPM-Ansätzen in Deutschland ein. Auf europäischer Ebene begleitet Hessen den von der Europäischen Union angestoßenen Reformprozess zur Entwicklung einheitlicher Standards der öffentlichen

Rechnungslegung innerhalb der Europäischen Union (European Public Sector Accounting Standards, EPSAS) und zur Einführung eines doppelischen Rechnungssystems in deren Mitgliedsstaaten. In diesem Zusammenhang wurde „in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission im November 2016 eine „Studie zur Umstellung eines doppelischen Rechnungswesens auf einheitliche europäische Rechnungslegungsstandards am Beispiel des Bundeslandes Hessen“ erstellt“ (Ministerium der Finanzen Hessen 2023c).

Der Stand der Accounting- und digitalen Informationssysteme ist als hoch einzuschätzen. Mit Beginn des Projekts Neue Verwaltungssteuerung (NVS) wurde eine Kooperation mit SAP eingegangen, womit „Hessen bundesweit Vorreiter bei der flächendeckenden Einführung der kaufmännischen Buchführung mit Hilfe von SAP“ (Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung 2023a), war. Mit Beschluss vom 17. Oktober 2000 wurde zudem die Gründung des Hessischen Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung (HCC) auf den Weg gebracht. Aufgaben des HCC waren „die unbaren Zahlungsgeschäfte des Landes zu bündeln, einen zentralen Buchungs- und Beschaffungsservice anzubieten und SAP in allen hessischen Landesdienststellen – beispielsweise Gerichten und Forstämtern, Schulverwaltungen und Polizeipräsidien – stufenweise einzuführen sowie Beschäftigte in den neuen Themen zu schulen“ (Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung 2023a). Das gegenwärtige Kompetenzprofil des HCC umfasst (Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung 2023b):

Dienstleistungen rund um SAP (Arbeitsprozesse im Personal- und Rechnungswesen und Unterstützung der Landesdienststellen in den SAP-Geschäftsprozessen sowie Durchführung von Schulungen für Landesbeschäftigte)

Dienstleistungen rund um Finanz-, Rechnungs-, Personalwesen (Funktion als Financial Shared Service Center mit Aufgaben im Finanz-, Rechnungs- und Personalwesen)

Dienstleistungen rund um Beschaffung (Vertretung des Landes Hessen als zentrale Einkaufsorganisation für Lieferleistungen und Dienstleistungen)

Zur systematischen Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung sind keine öffentlich zugänglichen Informationen verfügbar.

13.4.3.4 Impact

Formal stimmt der Hessische Landtag über den Haushalt und die in den Einzelplänen genannten Ziele und Kennzahlen ab. Eine besondere Bedeutung dieser Informationen für die Haushaltsdebatte ist jedoch nicht erkennbar. Gleiches gilt für die Präsenz der zwoH in den Medien. Stärker im Vordergrund und vom Finanzministerium prominenter betont sind Aktivitäten im Bereich der Doppik (z. B. Geschäftsberichte und Europäische Rechnungslegung EPSAS). In den auf der Internetseite des Finanzministeriums dargestellten „Themen A-Z“ gibt es zu diesen Aktivitäten eigene Unterseiten; Hinweise zur „Wirkungs- oder Zielorientierung“ des Haushalts existieren hingegen nicht (Ministerium der Finanzen Hessen 2023d).

Wie auch in den anderen Bundesländern hat das Nichterreichen gesetzter Ziele eines Programmes keine direkten Konsequenzen für dessen Finanzierung. Laut dem oben

beschriebenen Budgetierungskonzept soll mit der ergebnisorientierten Planung das Dezemberfieber ausgeschlossen werden, da den Haushaltsansätzen der Vorjahre bei diesem Planungsverfahren keine Bedeutung zukommt. Eine Prüfung des Hessischen Rechnungshofs hat jedoch ergeben, dass Eckwertvorgaben und die Plankosten der Kostenstellen überwiegend auf der Fortschreibung von Vergangenheitswerten basieren. Der Bericht aus dem Jahr 2011 kommt zu dem Ergebnis, dass kostenstellenbezogene Anreizsysteme entwickelt und erprobt werden sollten (Schäfer 2011). Neuere Informationen sind dazu nicht erhältlich.

13.5 Anhang E: Interviewleitfaden (Strategisch)

Einleitung in das Projekt

Die Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wurde gemeinsam mit dem ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im November 2022 vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens beauftragt, ein Konzept zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung zu erstellen. Die Durchführung dieses Auftrags erfolgt auf Grundlage des Koalitionsvertrags 2021–2025 für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, worin vereinbart wurde, den Bundeshaushalt schrittweise auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung umzustellen.

Der Auftrag wird in einem Zeitraum von zwölf Monaten mit Auftragsbeginn am 01.12.2022 durchgeführt, wobei nach sechs Monaten ein Zwischenbericht über den Status der Erstellung des Konzepts einzureichen ist. Im vierten Quartal 2023 wird der Abschlussbericht erstellt.

Hintergrundinformation zu den Interviews

Im Rahmen des Projekts werden strategische Interviews mit dem Ziel geführt, eine übergreifende Einschätzung der Interviewten bezüglich der Ausgangslage, Ziele und Herausforderungen der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung zu erhalten.

Der Begriff der „ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung“ meint ganz allgemein, dass bei haushaltspolitischen Entscheidungen die messbaren Wirkungen der eingesetzten Finanzmittel stärker Beachtung finden. Dies soll gewährleisten, dass knappe Haushaltsmittel nachweisbar einen Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele leisten.

Der Fokus dieser Interviews wird auf dem Status quo und den zugehörigen systemischen, organisatorischen, inhaltlichen und strategischen Herausforderungen und Defiziten liegen.

Außerdem werden in diesen Interviews bereits existierende Verbesserungsvorschläge, z. B. in Bezug auf die interministerielle Zusammenarbeit, die Nutzung der zur Verfügung stehenden Mittel und die bestehenden Anreizsysteme hinsichtlich einer verbesserten Ziel- und Wirkungsorientierung, identifiziert.

Die unten gelisteten Fragen spiegeln unsere Informationsbedarfe im Rahmen des derzeitigen Projektstands wider. Die Interviews werden persönlich oder per Videokonferenz (Microsoft Teams) durchgeführt. Die Länge der Interviews wird circa 45 bis 60 Minuten betragen.

Die während des Interviews übermittelten Informationen werden vertraulich behandelt und die gewonnen Erkenntnisse werden ausschließlich in anonymisierter Form aufgenommen. Die personenbezogenen Daten, die zur Durchführung der Interviews erhoben werden, werden DSGVO-konform verarbeitet.

Interviewfragen

1. Bitte beschreiben Sie kurz Ihre aktuelle Funktion, Rolle und Aufgabe.

2. Welche Aspekte (z. B. auf prozeduraler, organisatorischer, administrativer Ebene) beurteilen Sie bei der Erfassung der Wirkung verschiedener Budgetpositionen als bewährt und erfolgreich?
3. Welche Herausforderungen (z. B. systematisch, organisatorisch, inhaltlich sowie strategisch) sehen Sie bei der derzeitigen Erfassung der Wirkung verschiedener Budgetpositionen?
4. Wie beurteilen Sie die bestehenden Instrumente des Bundes, um die Wirkung von eingesetzten Haushaltsmitteln zu erfassen?
 - a. Welche Defizite (z. B. systematisch, organisatorisch, personell, inhaltlich sowie strategisch) sehen Sie hierbei?
 - b. Welche Verbesserungsbedarfe auf den verschiedenen Ebenen (z. B. administrativ, programmatisch, organisatorisch, institutionell, inter- und intraministeriell) sehen Sie?
5. Wie erfolgen derzeit Controlling und Evaluation zum Einsatz von Bundesmitteln (strategisch, operativ)?
6. Welche Ziele sollten eine *ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung* aus Ihrer Sicht verfolgen?
7. Welche Art von Indikatoren wäre Ihrer Ansicht nach vielversprechend, um den Erfolg beim Einsatz von Haushaltsmitteln zu messen.
8. Welche Verbesserungen und Effekte (z. B. administrativ, programmatisch, organisatorisch, institutionell) erwarten Sie durch eine *ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung*?
9. Sind Ihnen Maßnahmen zu einer schrittweisen Einführung einer *ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung* bekannt?
10. Welche Herausforderungen und Pflichten erwarten Sie bei der schrittweisen Umstellung von einer inputorientierten zu einer *ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung*?
11. Welche haushaltsrechtlichen Regelungen sind Ihnen im Rahmen der schrittweisen Einführung einer *ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung* bekannt?
12. Möchten Sie auf weitere Ansprechpersonen sowie zusätzliche relevante Informationen, Dokumente und Quellen, die das Projektteam berücksichtigen sollte, hinweisen?

13.6 Anhang F: Interviewleitfaden (Stakeholder)

Einleitung in das Projekt

Die Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wurde gemeinsam mit dem ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im November 2022 vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens beauftragt, ein Konzept zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) zu erstellen. Die Durchführung dieses Auftrags erfolgt auf Grundlage des Koalitionsvertrags 2021–2025 für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, worin vereinbart wurde, den Bundeshaushalt schrittweise auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung umzustellen.

Der Auftrag wird in einem Zeitraum von zwölf Monaten mit Auftragsbeginn am 01.12.2022 durchgeführt, wobei nach sechs Monaten ein Zwischenbericht über den Status der Erstellung des Konzepts einzureichen ist. Im vierten Quartal 2023 wird der Abschlussbericht erstellt.

Der Begriff der „ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung“ meint ganz allgemein, dass bei haushaltspolitischen Entscheidungen die messbaren Wirkungen der eingesetzten Finanzmittel stärker Beachtung finden. Dies soll gewährleisten, dass knappe Haushaltsmittel nachweisbar einen Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele leisten.

Hintergrundinformationen zu den Stakeholder-Interviews

Im ersten Schritt des Projekts wurden strategische Interviews mit leitenden Beamtinnen und Beamten ausgewählter Bundesministerien und des Bundesrechnungshofs sowie mit Vertreter:innen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags geführt. Aus den Interviewergebnissen ließen sich ersten Aussagen zum Status quo eines ziel- und wirkungsorientierten Bundeshaushalts ableiten.

Parallel zu den strategischen Interviews fanden internationale Vergleichsanalysen zur Ziel- und Wirkungsorientierung in öffentlichen Haushalten statt, aus denen Best Practices für den Bundeshaushalt abgeleitet werden.

Die Erkenntnisse beider Untersuchungsschwerpunkte sollen nun im Rahmen von Stakeholder Interviews untersetzt werden. Konkret soll die Status-quo-Betrachtung vertieft, bis dato gewonnene Forschungsergebnisse auf die Anwendbarkeit im bundesdeutschen Haushaltsgefüge geprüft und entsprechendes Fachwissen der haushälterischen Arbeits- und Anwendungsebene gewonnen werden.

Die unten gelisteten Fragen spiegeln unsere aktuellen Informationsbedarfe im Rahmen des derzeitigen Projektstands wider. Die Interviews werden per Videokonferenz oder ggfs. persönlich durchgeführt. Die Inhalte der Interviews werden aufgezeichnet und DSGVO-konform verwendet. Die Länge der Interviews wird circa 60 bis 90 Minuten betragen.

Fragenblock 1: Allgemein vertiefende Fragen

Die hier aufgeführte Auswahl an Fragen stellt einen Gesamtinformationsbedarf da. Nicht alle Fragen werden allen Stakeholdern gestellt werden können. Die Auswahl der Fragen wird sich im Laufe des Gespräches ergeben.

1. Bitte beschreiben Sie kurz Ihre aktuelle Funktion, Rolle und Aufgabe.
2. Sind sie mit dem Begriff einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) vertraut? Kennen sie die Intentionen einer zwoH?
3. Können Sie Maßnahmen benennen, die die Wirkungen der aktuellen Bundeshaushaltsführung reflektieren und die sich auf künftige Budgetentscheidungen auswirken?
4. Was versprechen Sie sich von einer zwoH?
5. Sind Ihnen Maßnahmen zu einer schrittweisen Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung bekannt? Falls ja, wie bewerten Sie diese?
6. Sind Ihnen Mechanismen bekannt, die einen Impact der Spending Reviews auf die Anpassung des Haushaltes und seiner programmatischen Details sicherstellen? Wenn ja, welche?
7. Messen Sie die Wirkung Ihrer Fördermaßnahmen? Wenn ja, wie? Input/Output oder Outcome/Impact? Welche Arten von Indikatoren haben sich in Ihrem Förderprogramm als wirksam erwiesen? Wie entwickeln Sie Indikatoren? Was sagen Ihnen die „SMART-Indikatoren“ in diesem Zusammenhang?
8. Wie stellen Sie Effizienz und Effektivität von Förderprogrammen sicher? Wie gestaltet sich in diesem Zusammenhang die interministerielle Zusammenarbeit?
9. Wie erheben Sie relevante Daten? Wie einfach ist die Erhebung? Sind Daten leicht zugänglich und verfügbar?
10. Stehen Ihrer Meinung nach für eine zwoH ausreichend Ressourcen bereit?
11. Ist Ihnen die zwoH aus Ihrer Ausbildung, Ihrem Studium oder Ihrem Onboarding bekannt?
12. Welchen Grad an Digitalisierung hat die Haushaltsführung erreicht? Welcher ist erwünscht? Stehen relevante Dokumente zentral zur Verfügung?
13. Kennen Sie aussagefähige Informationsquellen oder definierte Ansprechpartner für zwoH-bezogene Anfragen innerhalb oder außerhalb der öffentlichen Verwaltung?
14. Wie genau wenden Sie die Evaluationspflichten des § 7 BHO an? Gibt es dafür einheitliche Vorgaben oder Prozesse?
15. Wie wird ein zwoH-System durch Anreize für Leitungspersonal in der Verwaltung geprägt (Nudging? Konsequenzen?)

16. Als wie robust würden Sie aktuelle Evaluationen im Hinblick auf bewusste Manipulationsversuche bewerten (z. B. bewusst niedrig gesteckte Zielwerte, leicht gestaltbare Performance-Indikatoren etc.)?
17. Wie bewerten Sie die Erfolgsaussichten von Selbstevaluationen?
18. Wie bewerten Sie die Evidenzbasis politischer Ziele?

Fragenblock 2: Adaption internationaler Best Practices

Die hier aufgeführten Ansätze zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) bieten eine Auswahl aus internationalen „Best Practices“, welche im Rahmen dieser laufenden Studie identifiziert wurden. In diesem Abschnitt des Fragekatalogs werden den Teilnehmenden konkrete Best Practices vorgestellt, gefolgt von Fragen über deren mögliche Anwendbarkeit in Deutschland. Wie im ersten Fragenblock wird sich die Auswahl der besprochenen Best Practices im Laufe des Interviews ergeben, und es werden aus Zeitgründen nicht immer alle Ansätze besprochen werden können.

Wirkungsindikatoren: In vielen Ländern werden jedem Politikbereich quantifizierte Zielindikatoren vorangestellt. In Österreich z. B. werden diese direkt im Budgetdokument erfasst, und erlauben eine direkte Verknüpfung zwischen geplanten Ausgaben und beabsichtigter Wirkung. Dabei werden übergeordnete Ziele definiert (z. B. „Sicherung der Mobilität von Menschen und Gütern unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer u. wirtschaftl. Nachhaltigkeit“), welche dann anhand konkreter Messwerte bewertet werden können, z. B. der Personenkilometer im Schienenverkehr, oder dem Anteil schadstoffarmer LKWs an der Gesamtfahrleistung. Diese vorab definierten Messwerte müssen bestimmte Kriterien erfüllen, damit sie eine einfache und objektive Bewertung der staatlichen Aktivität erlauben.

Sollten in Deutschland solche Wirkungsindikatoren zum Einsatz kommen? Sollten diese in das Bundeshaushaltsdokument eingebaut werden, z. B. in den Vorworten zu den Einzelplänen? Wie könnte sichergestellt werden, dass diese Indikatoren auch die tatsächliche Wirkung messen? Wie könnte dies möglichst effizient in den Verwaltungsablauf eingebaut werden?

Unabhängige Erfolgskontrollen: In mehreren Ländern gibt es Mechanismen, welche möglichst unabhängige Erfolgskontrollen der staatlichen Aktivität durchführen und institutionalisieren. In UK müssen Ministerien nach Ende des fiskalischen Jahres einen Bericht über ihre Aktivitäten verfassen, welcher vom National Audit Office (Pendant in Deutschland: Bundesrechnungshof) offiziell abgenommen werden muss und mit einer eigenen Stellungnahme erweitert wird. In Österreich gibt es eine unabhängige „Wirkungscontrollingstelle des Bundes“, welche die zwoH-Aktivitäten aller staatlichen Organe koordiniert, überwacht, und eigene Berichte über die Zielerreichung dem Parlament vorlegt.

Wie sollten in Deutschland ähnliche Erfolgskontrollen durchgeführt werden? Sollte die Evaluation von Förderprogrammen und Politikmaßnahmen auch hier stärker außerhalb der Ministerien verlagert werden? Sollte hierfür eine ggfs. neu zu errichtende Instanz eingesetzt werden, oder sollten gegebene Strukturen, wie z. B. der Bundesrechnungshof, entsprechend ausgebaut werden?

Programmlogik: In Kanada und UK gibt es Übersichtsbudgets, welche nach übergeordneten Politikzielen gegliedert sind. Diese enthalten nicht alle Details zu ministerialen Ausgaben, erlauben aber eine leicht verständliche Übersicht über die Kernziele und Aktivitäten der Regierung, und wie sich diese im Budget spiegeln. Zusätzlich dazu gibt es detailliertere Budgets mit allen Ausgabeposten. (Beispiel aus UK: <https://www.gov.uk/government/publications/spring-budget-2023>)

Sollte der Bundeshaushalt (alternativ oder zusätzlich zum Status quo) auch zum Programmdokument werden, bei dem Ausgabeposten zu zentralen Politikprogrammen zusammengefasst werden? Sollte dies mit konkreten Zielindikatoren verbunden werden?

Digitale Verfügbarkeit von Performance-Indikatoren: Quantifizierbare Indikatoren entfalten eine besonders starke Wirkung, wenn diese auch von allen Stakeholdern leicht eingesehen und nachgeprüft werden können. Beispielsweise hat Österreich diesbezüglich eine eigene Website etabliert (<https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/index.html>), welche alle Wirkungsindikatoren auflistet und nach Politikfeldern sortiert. Zudem wird die Erreichung der Indikatoren jeweils mit einem einfachen Ampelsystem bewertet.

Könnten solche digitalen Datenbanken auch in Deutschland Anwendung finden? Wenn ja, was sollte darin enthalten sein und wie könnte eine möglichst umfassende und gleichzeitig in der Anwendung einfache Darstellung garantiert werden?

Leicht erfassbare und zugängliche Darstellung des Haushalts für allgemeine Öffentlichkeit: Etliche Länder betreiben Websites mit leicht übersichtlichen Darstellungen des Budgets. Das Budget von Kanada ist ein besonderes Beispiel dafür, welches eine interaktive Darstellung aller Ausgaben (und der Wirkungsindikatoren) bietet: <https://www.budget.canada.ca/2023/home-accueil-en.html>.

Sollte die digitale Zugänglichkeit zu den Ausgaben des Bundeshaushalts in Deutschland (vgl. die offizielle Website <https://bundeshaushalt.de/>) verbessert werden? Worauf sollte bei der öffentlichen Darstellung Wert gelegt werden? Wie könnte eine niedrigschwellige Verknüpfung zu Wirkungszielen und möglichen Indikatoren hergestellt werden?

Ex-ante-Analysen: Die meisten Ausgabenprogramme werden beschlossen, bevor deren gesamte Wirkung absehbar oder überprüfbar ist. Kanada hat eine eigene „Impact Assessment Unit“ gegründet, welche Politikmaßnahmen vorab evaluiert. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die erwarteten Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen gelegt. Somit werden die Auswirkungen nach Alter, Geschlecht, Einkommen, oder Lebensbereich (Wohlstand, Gesundheit, Umwelt, Gesellschaft, gute Regierungsführung) differenziert: <https://www.budget.canada.ca/2023/report-rapport/gdql-egdqv-02-en.html>.

Inwiefern könnte in Deutschland solche Vorab-Evaluationen und Wirkungsabschätzungen Anwendung finden? Sollte dies in den einzelnen Fachressorts stattfinden? Inwiefern wird so etwas bereits im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nach §7 BHO abgedeckt?

Einbindung in den politischen Budget Zyklus: Strukturen zur Evaluation entfalten dann besondere Wirkung, wenn die Ergebnisse medial und im politischen Geschehen öffentlichkeitswirksam aufgegriffen werden. Mehrere Länder haben streng definierte Budgetzyklen, welche wiederum mit der Ziel- und Wirkungsorientierung verbunden werden können. So gibt es in

den Niederlanden einen etablierten „Verantwortungstag“, an dem die Regierung dem Parlament Rechenschaft über ihre Aktivitäten und deren Wirkung geben muss.

Wie könnte die Ziel- und Wirkungsorientierung in Deutschland optimal in den politischen Budgetzyklus eingebaut werden, um die Aufmerksamkeit aller Stakeholder inklusive der Medien und Öffentlichkeit zu maximieren?

Doppik: In vielen Ländern ist die Einführung der Ziel- und Wirkungsorientierung von einer Etablierung kaufmännischer Rechnungslegung begleitet worden. Wie wichtig wäre zur Erreichung der Ziele der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung eine Weiterentwicklung der Rechnungslegung im Bundeshaushalt in Richtung kaufmännisches Rechnungswesen?

Spending Reviews: In Deutschland gibt es bereits ein etabliertes System der Spending Reviews, welche in regelmäßigen Abständen die staatlichen Ausgaben hinsichtlich eines klar definierten Politikbereichs evaluiert. In anderen Ländern werden diese Spending Reviews etwas anders eingesetzt, z. B. verknüpft Österreich diese mehr mit quantitativen Zielen, und in UK werden allgemeine (nicht politikfeldbezogene) Spending Reviews genutzt, um zukünftige Wirkungsziele festzulegen.

Wie schätzen Sie die Auswirkung der Spending Reviews in Deutschland auf die Politik ein? Wie könnten sich die Spending Reviews in Deutschland in Zukunft weiterentwickeln?

Fragenblock 3: Eigene Lösungsvorstellungen

Methodik von Evaluationen: Wie können in Ihrer Sicht unabhängige Evaluationen sichergestellt werden? Wer sollte solch eine Evaluation durchführen? Die Abteilung, das Fachministerium, oder eine übergeordnete (und welche) Instanz?

Anreize im öffentlichen Sektor: Einige Länder haben Anreizsysteme im öffentlichen Sektor, bis hin zu Bonuszahlungen für bestimmte Bedienstete in UK. Wie könnten die Anreize oder allgemein Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor gestaltet werden um die Ziel- und Wirkungsorientierung der staatlichen Aktivitäten zu erhöhen?

Impact: Wie kann sichergestellt werden, dass die Ergebnisse einer Ziel- und Wirkungsorientierung auch einen direkten Einfluss auf Politikentscheidungen haben? Sollte z. B. das Fortführen von konkreten Förderprogrammen an das Erreichen bestimmter Zielgrößen gebunden sein? Wie wäre dies im politischen System umzusetzen?

Schulungen: Die meisten Länder, welche Ziel- und Wirkungsorientierung implementiert haben, haben dazu umfangreiche Leitfäden für den internen Verwaltungsgebrauch verfasst. Wie könnte ein Wirkungssystem bestmöglich in der Verwaltungspraxis etabliert werden? Würden dafür konkrete Schulungen der Mitarbeiter benötigt?

13.7 Anhang G: Liste der befragten Interviewpartner:innen

Tabelle 7: Liste der befragten Interviewpartner:innen

Institution	Name	Funktion
Deutscher Bundestag	Prof. Dr. Helge Braun MdB	Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
Deutscher Bundestag	Otto Fricke MdB	Haushaltspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion
Deutscher Bundestag	Daniel Strijbos	Fraktionsreferent Haushalt der FDP-Bundestagsfraktion
Department of Finance, Government of Canada	Glenn Purves	Assistant Deputy Minister, Economic Development
Bundesrechnungshof	Dr. Jan Keller	Prüfungsgebietsleiter Prüfungsgebiet I 2 (<i>Bundespräsidialamt (Epl. 01), Bundestag (Epl. 02), Bundesrat (Epl. 03), Bundesfinanzen, Haushaltsrecht, Rechnungslegungsstandards, Verbindungsstelle HHA, BWV, Organisationsrecht des BRH</i>)

Bundesrechnungshof	Volker Mayer	Prüfer Prüfungsgebiet I 2 (Bundespräsidialamt (Epl. 01), Bundestag (Epl. 02), Bundesrat (Epl. 03), Bundesfinanzen, Haus- haltsrecht, Rechnungslegungs- standards, Verbindungsstelle HHA, BWV, Organisationsrecht des BRH)
Bundesministerium für Digita- les und Verkehr	Antje Geese	Abteilungsleiterin Abteilung H (Haushalt, Beteiligungen)
Bundesministerium für Digita- les und Verkehr	Karsten Hansen- Reifenstein	Referatsleiter Referat H 22 (Stra- tegisches Controlling, Erfolgskon- trolle, Angelegenheiten des BRH und RPA)
Bundesministerium der Finan- zen	Corinna Westermann	Abteilungsleiterin Abteilung II (Bundeshaushalt)
Bundesministerium der Finan- zen	Hans-Borchard Kahmann	Unterabteilungsleiter Unterabtei- lung II B (Teile des Bundeshaus- halts, insbesondere Epl. 09, 10, 12, 16 und 25; Klima- und Trans- formationsfonds (KTF))
Bundesministerium der Finan- zen	Karl-Heinz Nöhrbaß	Referatsleiter Referat II D 5 (The- menbezogene Haushaltsanalysen)

Bundesministerium der Finanzen	André Müller	Referent im Referat II B 1 <i>(Epl. 12 (Digitales und Verkehr))</i>
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	Andrea Meyer	Abteilungsleiterin Abteilung Z <i>(Zentralabteilung)</i>
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	Mario Etscheid	Referatsleiter Arbeitsgruppe Z II 2Referat <i>(Haushalt, Förderungsmanagement)</i>
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	Andreas Woitecki	Beauftragter für den Haushalt, Arbeitsgruppe Z II 2 <i>(Haushalt, Förderungsmanagement)</i>
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	Karl Ludwig Hüttner	Referent in der Arbeitsgruppe Z II 2 <i>(Haushalt, Förderungsmanagement)</i>
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Dr. Ariane Hildebrandt	Abteilungsleiterin Abteilung GS <i>(Grundsätze, Daten und Wirksamkeit)</i>

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Dr. Marc Schattenmann	Abteilungsleiter Abteilung Z (Zentralabteilung)
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Dr. Friederike Weritz	Referentin Referat Z-FV (Fördercontrolling; Zentrale Vergabestelle)
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Vertreter:innen der Referate IA4, Z KTF; Z HA	Referat IA4 (Finanzpolitik; konjunkturpolitische Koordinierung), Referat Z KTF (Klima und Transformationsfonds), Referat Z HA (Haushalt BMWK)
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	Prof. Dr. Malte Peters	Fachabteilungsleiter für das Hauptstudium (Fachbereich Finanzen)

13.8 Anhang H: Workshop zu Evaluation und Indikatorik

Tabelle 8: Liste der Teilnehmenden des Workshops Evaluation und Indikatorik

Institution	Name	Funktion
Bundesministerium für Digitalisierung und Verkehr	Karsten Hansen Reifenstein	Referatsleiter Referat H 22 (<i>Strategisches Controlling, Erfolgskontrolle, Angelegenheiten des BRH und RPA</i>)
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Vertreterin Referat Z-FV	Referat Z-FV (<i>Fördercontrolling; Zentrale Vergabestelle</i>)
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	Mario Etscheid	Referatsleiter Referat Arbeitsgruppe Z II 2 (<i>Haushalt, Förderungsmanagement</i>)
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	Karl Ludwig Hüttner	Referent Referat Z II 2 (<i>Haushalt, Förderungsmanagement</i>)
Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit	Prof. Dr. Jörg Faust	Direktor des DEval
Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit	Dr. Kathrin Wolf	Senior-Evaluatorin und Teamleitung RIE-Forschungsvorhaben
Statistisches Bundesamt	Leon Behre	Mitglied der Gruppe I 2 (<i>Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung</i>)
Statistisches Bundesamt		

	Daniel Kühnhenrich	Referatsleiter Referat 21 (<i>Grundsatzfragen der Besseren Rechtsetzung</i>)
Bundesministerium der Finanzen	Ulla Bunk	Referat II A 3 (<i>Grundsatzreferat für Haushaltsrecht und Haushaltssystematik; Haushaltsfragen der Bundesbeteiligungen</i>)
Bundesministerium der Finanzen	Nico Löprick	Referat II A 3 (<i>Grundsatzreferat für Haushaltsrecht und Haushaltssystematik; Haushaltsfragen der Bundesbeteiligungen</i>)
Bundesministerium der Finanzen	Rita Schutt	Unterabteilungsleiterin Unterabteilung II D (<i>IT-Bundeshaushalt, Rechnungs- und Kassenwesen; Teile des Bundeshaushalts, insbesondere Epl. 07 und 08; DARP-Audit</i>)
Bundesministerium der Finanzen	Vertreter:innen des Referats II D 5	Referat II D 5 (<i>Themenbezogene Haushaltsanalysen</i>)

13.9 Anhang I: Workshop IT und Daten

Tabelle 9: Liste der Teilnehmenden des Workshops IT und Daten

Institution	Name	Funktion
Bundesministerium des Inneren und für Heimat	Fabian Gerls	Referent Referat DV I 2 (<i>Ressort-übergreifende Verwaltungsorganisation; bessere Rechtsetzung</i>)
Statistisches Bundesamt	Dr. Judith Czepek	Referatsleiterin Referat B 11 (<i>Programm der Bundesstatistik</i>)
Statistisches Bundesamt	Dr. Susana Garcia Diez	Referat B 16 (<i>Kommunikation Bundestag, Anfragen Bundesregierung, Veranstaltungen Berlin</i>)
Bundesministerium der Finanzen	Annkathrin Frind	Stabsstelle IT-Innovationen und digitale Lösungen (IT I)
Bundesministerium der Finanzen	Angela Balke	Datenlabor (Z S Stabsstelle IT-Innovationen)
Bundesministerium der Finanzen	Michael Schneider	Referat II E 1 (<i>Zentrales Informationsmanagement, Haushaltsverfahren</i>)
Bundesministerium der Finanzen	Maurice Christmann	Referat II E 1 (<i>Zentrales Informationsmanagement, Haushaltsverfahren</i>)
Bundesministerium der Finanzen	Rita Schutt	Unterabteilungsleiterin Unterabteilung II D (<i>IT-Bundeshaushalt, Rechnungs- und Kassenwesen; Teile des Bundeshaushalts, insbesondere Epl. 07 und 08; DARP-Audit</i>)

**Bundesministerium der Finan-
zen**

Vertreter:innen
des Referats II D 5

Referat II D 5 (*Themenbezogene
Haushaltsanalysen*)

13.10 Anhang J: Weitere Dokumente

Nachhaltigkeitsprotokoll zum Bundeshaushalt 2022

Einzelplan	Haushaltstitel Art der Maßnahme	Art der Maßnahme	SOLL	IST ^a
			in Euro	in Euro
Einzelplan 06 Bundesministerium des Innern und für Heimat	Kapitel 0612 Titel F 811 01 Erwerb von Fahrzeugen Beschaffung von Dienst-Kfz	• Finanzielles Volumen	[Soll-Betrag]	[Ist-Betrag]
		• Nachhaltigkeitsbezug und -ziele	Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit 2021, Ziffer III. 3. a): Erhöhung des Anteils von Fahrzeugen mit alternativer und umweltfreundlicher Antriebstechnologien für den Fuhrpark.	
		• Indikatoren	a) Neubeschaffung von 3 nicht personengebundenen Pkw, davon mindestens 2 mit Elektro- oder Hybridantrieb. b) Ersatzbeschaffung von 9 personengebundenen Pkw und von 5 nicht personengebundenen Pkw, davon mindestens 2 mit Elektro- oder Hybridantrieb.	a) Neubeschaffung von 3 nicht personengebundenen Pkw, davon 2 mit Hybridantrieb. b) Ersatzbeschaffung von 2 personengebundenen Pkw mit Elektroantrieb; Ersatzbeschaffung von 5 nicht personengebundenen Pkw, davon 2 mit Hybridantrieb.
		• Erfolgskontrolle/ Begleitforschung	Zuletzt:/ Nächster Termin: Dezember 2025.	
		• [...]		
Einzelplan 15 Bundesministerium für Gesundheit	Kapitel 1503 Titel 544 01 Forschung, Untersuchung und Ähnliches Digitalisierung des Gesundheitswesens	• Finanzielles Volumen	[Soll-Betrag]	[Ist-Betrag]
		• Nachhaltigkeitsbezug und -ziele	Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, SDG 3: „Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“. Aufbau einer sicheren digitale Dateninfrastruktur, mit der alle Partner der Gesundheitsversorgung vernetzt werden.	
		• Indikatoren	a) Untersuchung der notwendigen technischen Standards für eine sichere Dateninfrastruktur b) Abfrage bei allen Partnern der Gesundheitsvorsorge zum genutzten technischen Standard. c) Entwicklung eines Prototyps. d) Erprobung des Prototyps. e) Schulungen zur Anwendung des Prototyps	a) Untersuchung abgeschlossen. b) Abfrage bei 60 % der Partner der Gesundheitsvorsorge. c) – e) Noch nicht begonnen.
		• Erfolgskontrolle/ Begleitforschung	Zuletzt: Dezember 2021. Nächster Termin: Juli 2023.	Die Erfolgskontrolle zeigte Probleme bei [...]

Erläuterung: ^a Diese Spalte wird erst im abschließenden Nachhaltigkeitsprotokoll ergänzt. Sie ermöglicht den unmittelbaren Soll-/Ist-Vergleich.

Abbildung 60: Beispielhafte Darstellung eines Nachhaltigkeitsprotokolls

Quelle: (Bundesrechnungshof 2023a).



Deloitte bezieht sich auf Deloitte Touche Tohmatsu Limited („DTTL“), ihr weltweites Netzwerk von Mitgliedsunternehmen und ihre verbundenen Unternehmen (zusammen die „Deloitte-Organisation“). DTTL (auch „Deloitte Global“ genannt) und jedes ihrer Mitgliedsunternehmen sowie ihre verbundenen Unternehmen sind rechtlich selbstständige und unabhängige Unternehmen, die sich gegenüber Dritten nicht gegenseitig verpflichten oder binden können. DTTL, jedes DTTL-Mitgliedsunternehmen und verbundene Unternehmen haften nur für ihre eigenen Handlungen und Unterlassungen und nicht für die der anderen. DTTL erbringt selbst keine Leistungen gegenüber Kunden. Weitere Informationen finden Sie unter www.deloitte.com/de/UeberUns.

Deloitte bietet branchenführende Leistungen in den Bereichen Audit und Assurance, Steuerberatung, Consulting, Financial Advisory und Risk Advisory für nahezu 90% der Fortune Global 500®-Unternehmen und Tausende von privaten Unternehmen an. Rechtsberatung wird in Deutschland von Deloitte Legal erbracht. Unsere Mitarbeitenden liefern messbare und langfristig wirkende Ergebnisse, die dazu beitragen, das öffentliche Vertrauen in die Kapitalmärkte zu stärken, die unsere Kunden bei Wandel und Wachstum unterstützen und den Weg zu einer stärkeren Wirtschaft, einer gerechteren Gesellschaft und einer nachhaltigen Welt weisen. Deloitte baut auf eine über 175-jährige Geschichte auf und ist in mehr als 150 Ländern tätig. Erfahren Sie mehr darüber, wie die rund 457.000 Mitarbeitenden von Deloitte das Leitbild „making an impact that matters“ täglich leben: www.deloitte.com/de.

Dieser Bericht wurde ausschließlich für den Auftraggeber nach Maßgabe der vertraglichen Vereinbarungen erstellt und ist vertraulich zu behandeln. Eine Weitergabe an Dritte –auch in Auszügen– bedarf unserer vorherigen schriftlichen Zustimmung, sofern keine gesetzliche Pflicht des Auftraggebers zur Weitergabe besteht. Soweit nicht anderweitig ausdrücklich und schriftlich vereinbart, ist keine andere Person als der Auftraggeber berechtigt, sich auf den Bericht zu verlassen oder Rechte hieraus herzu-leiten. Der Bericht wurde auf Basis der durch den Auftraggeber zur Verfügung gestellten Informationen erstellt, die, soweit nicht anderweitig mit dem Auftraggeber vereinbart, nicht auf deren Vollständigkeit und Richtigkeit hin überprüft wurden.